



V Bruselu dne 9.10.2017  
COM(2017) 583 final

**ZPRÁVA KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU  
HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ**

**Můj region, má Evropa, naše budoucnost:  
sedmá zpráva o hospodářské, sociální a územní soudržnosti**

{SWD(2017) 330 final}

## Úvod

Tato zpráva plní dva požadavky:

1) Podává informace, jak se v nedávné minulosti vyvíjela soudržnost v regionech EU, a hodnotí dopad vnitrostátních politik, politiky soudržnosti a dalších politik EU na tuto oblast, jak to vyžaduje Smlouva o fungování Evropské unie<sup>1</sup>. Průvodní pracovní dokument útvarů Komise (SWD) se skládá z 6 kapitol: o hospodářském rozvoji, sociálním začleňování, udržitelném rozvoji, zlepšení institucí, vnitrostátních politikách a soudržnosti a o dopadu politiky soudržnosti. V prvních čtyřech kapitolách je posuzován dopad ostatních politik EU.

2) Hodnotí opatření z hlediska vztahu mezi účelností evropských strukturálních a investičních fondů (ESI) a rozumnou správou ekonomických záležitostí, jak to vyžaduje nařízení o společných ustanoveních u strukturálních fondů<sup>2</sup>. Toto hodnocení je shrnuto níže v oddílu 9 a plné znění je uvedeno v oddílu 5.3 dokumentu SWD.

## 1. REGIONÁLNÍ ROZDÍLNOSTI SE DÁLE ZMENŠUJÍ

Po dvojitém propadu v letech 2008 a 2011 nyní ekonomika EU opět roste. Krize vážně postihla téměř všechny členské státy. Zastavila dlouhodobé snižování rozdílů v HDP na hlavu mezi členskými státy. Se začátkem oživování se však tyto rozdíly začaly opět zmenšovat, neboť všude dochází k růstu, přičemž v zemích s nižšími úrovněmi HDP na hlavu je míra růstu vyšší.

První známky vyrovnávání rozdílů jsou v celé EU viditelné také na regionální úrovni. Od roku 2008 se regionální rozdíly v míře zaměstnanosti a nezaměstnanosti spolu s rozdíly v DPH na hlavu dále zvětšovaly. V roce 2014 se rozdíly v zaměstnanosti začaly zmenšovat a v roce 2015 následovalo i zmenšování rozdílů v HDP na hlavu. Mnoho regionů však stále má HDP na hlavu a míru zaměstnanosti pod úrovní před krizí.

Mezi lety 2000 a 2015 se HDP na hlavu v mnoha méně rozvinutých regionech díky rychlejšímu růstu produktivity přiblížil k průměru EU, ale zhoršila se zaměstnanost. Výrobní sektor měl v těchto regionech většinou dobré výsledky, což firmám pomohlo konkurovat jak uvnitř jednotného trhu, tak i globálně. Aby bylo zajištěno, že bude pokračovat konvergence těchto regionů, budou se muset posunout v hodnotovém řetězci směrem k činnostem s vyšším obsahem dovedností, technologií a inovací, zejména proto, že jejich hospodářskou výkonnost by mohla rychle podkopat globalizace a technologická změna<sup>3</sup>.

---

<sup>1</sup> (Dále jen „Smlouva“), viz článek 175.

<sup>2</sup> Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1303/2013 ze dne 17. prosince 2013 o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti, Evropském zemědělském fondu pro rozvoj venkova a Evropském námořním a rybářském fondu, o obecných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu (...) (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 320), viz článek 23.

<sup>3</sup> Evropská komise „Diskusní dokument o využití potenciálu globalizace“ – COM(2017) 240 final, 10.5.2017.

Regiony s HDP na hlavu vyšším, než je průměr EU, rostly rychleji než méně rozvinuté regiony, a to díky kombinaci produktivity a růstu zaměstnanosti. Protože se ve většině regionů s vyšším HDP na hlavu nachází hlavní město nebo jiné velké město, těží z ekonomiky aglomerací, přičemž jejich větší pracovní trh umožňuje lépe sladit nabídku pracovních dovedností s poptávkou. Koncentrace činností láká specializované služby a dodavatele. Infrastrukturní investice do dopravy a IKT generují vyšší výnosy, zatímco prostorová blízkost firem vede k více inovacím a přenosu znalostí. Tyto výhody by se mohly dále rozšířit zlepšením spojení mezi velkými městy a jejich venkovským zázemím nebo mezi menšími městy, kde při sdílení specializovaných služeb mohou růst úspory z rozsahu.

Zdá se však, že několik regionů s HDP na hlavu blízcím se průměru EU uvízlo ve „středně příjmové pasti“. V mnoha těchto regionech průměrný HDP na hlavu mezi lety 2000 a 2015 ve vztahu k průměru EU klesl (viz mapy 1 a 2). Jejich výrobní sektor je menší a slabší než v regionech s nižším i vyšším HDP na hlavu. Jejich náklady bývají příliš vysoké na to, aby mohly soutěžit s prvně jmenovanými, a jejich regionální inovační systémy nejsou dost silné na to, aby mohly soutěžit s posledně jmenovanými. Aby se jejich výkonnost zlepšila, musí se současně odehrát několik změn: silnější orientace na vývoz, posun do nových odvětví a k novým aktivitám, posílení výzkumu a inovací, rozšíření vzdělávání a odborné přípravy a zlepšování podnikatelského prostředí. Globalizace způsobila v mnoha regionech výraznou ztrátu pracovních míst, ale pouhá rekvalifikace nadbytečných pracovníků nezajistí vytváření pracovních míst a potřebnou strukturální transformaci.

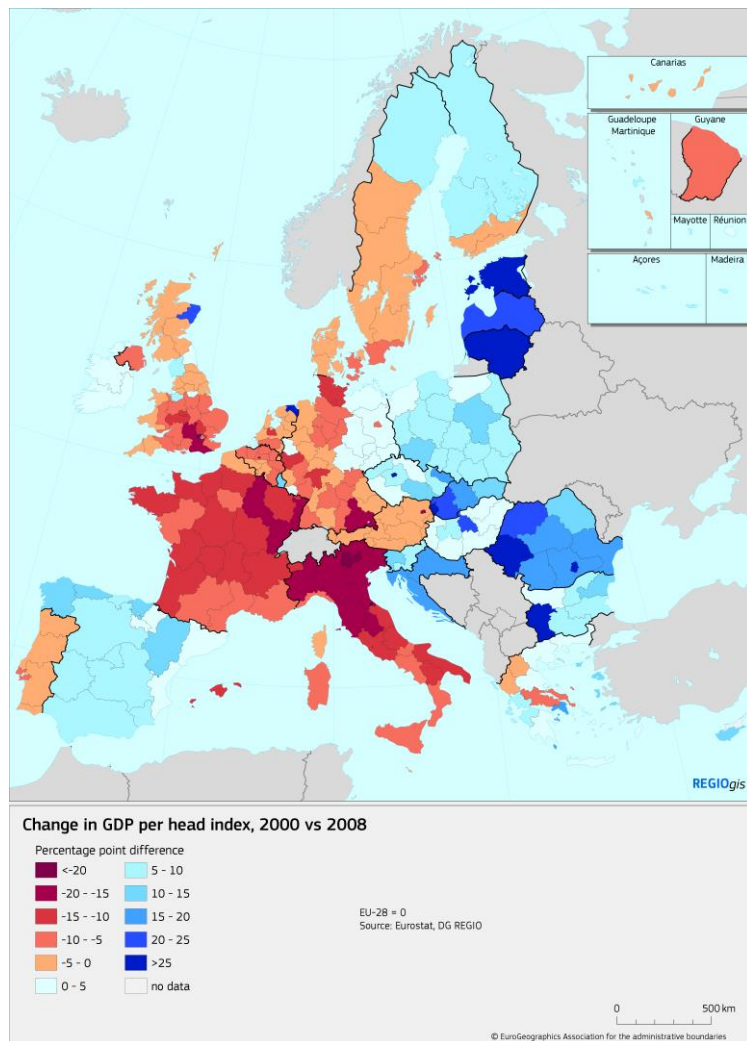
#### **ZAMĚSTNANOST SE OŽIVILA, ALE NEZAMĚSTNANOST JE STÁLE NAD PŘEDKRIZOVOU ÚROVNÍ**

V roce 2016 míra zaměstnanosti osob ve věku 20–64 let v EU poprvé překročila předkrizovou úroveň. Se 71 % je o 1 procentní bod výše než v roce 2008, ale stále je to ještě pod cílovou hodnotou 75 %, kterou pro rok 2020 stanovila strategie Evropa 2020. Situace se však napříč EU výrazně liší.

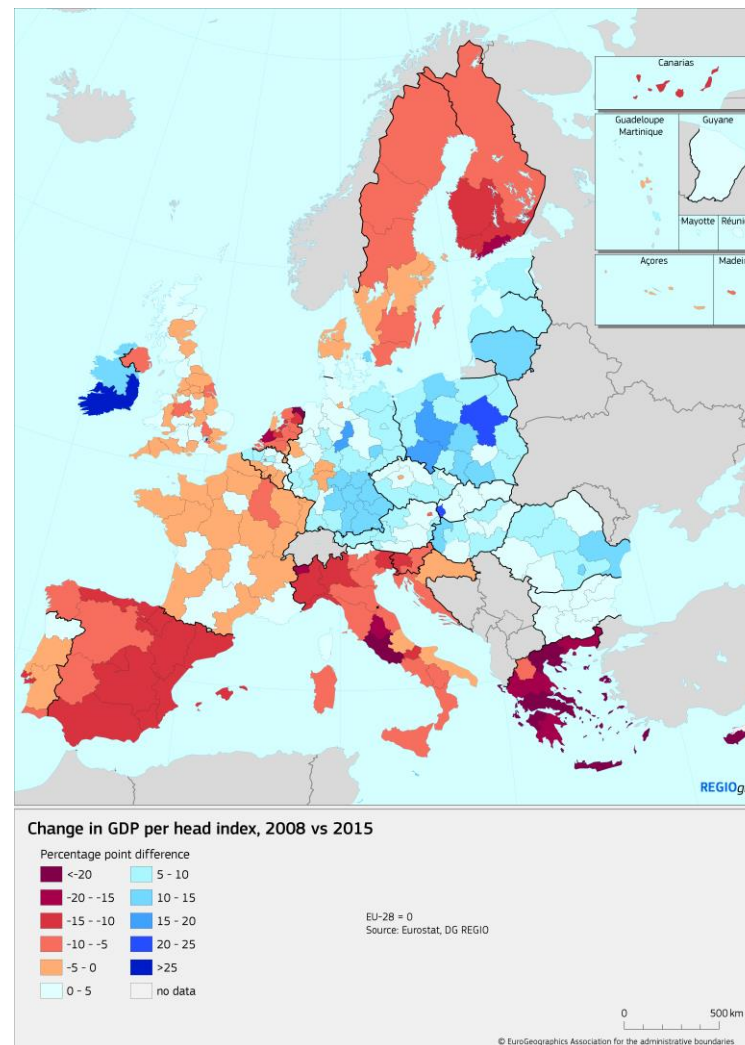
Míra nezaměstnanosti v celé EU klesla z vysoké hodnoty 10,9 % v roce 2013 na 8,6 % v roce 2016 a na 7,7 % v roce 2017, ale stále je o 7 % vyšší, než byla v roce 2008. V některých zemích je nižší než v roce 2008, ale v jiných je stále ještě minimálně o 5 procentních bodů vyšší. Regionální rozdíly v mírách nezaměstnanosti se do roku 2016 nezměnily, ve většině případů se však přestaly zvětšovat. Zejména lidé do 25 let však stále čelí problémům při hledání práce (viz mapa 3).

Ačkoli se v letech 2010 až 2015 projevil určitý posun směrem k cílům strategie Evropa 2020, míra pokroku nestačí k tomu, aby jich bylo do roku 2020 dosaženo. K jejich dosažení jsou nejbližší rozvinutější regiony, ale do roku 2015 učinily větší pokrok v tomto smyslu méně rozvinuté regiony. Přechodové regiony (regiony mezi) neučinily v tomto období téměř žádný pokrok, a pokud tyto trendy přetrvají, méně rozvinuté regiony je do roku 2020 předstihnou. Nejdále od splnění cílů EU jsou venkovské oblasti, které však do roku 2015 dosáhly většího pokroku než velká i menší města a předměstí.

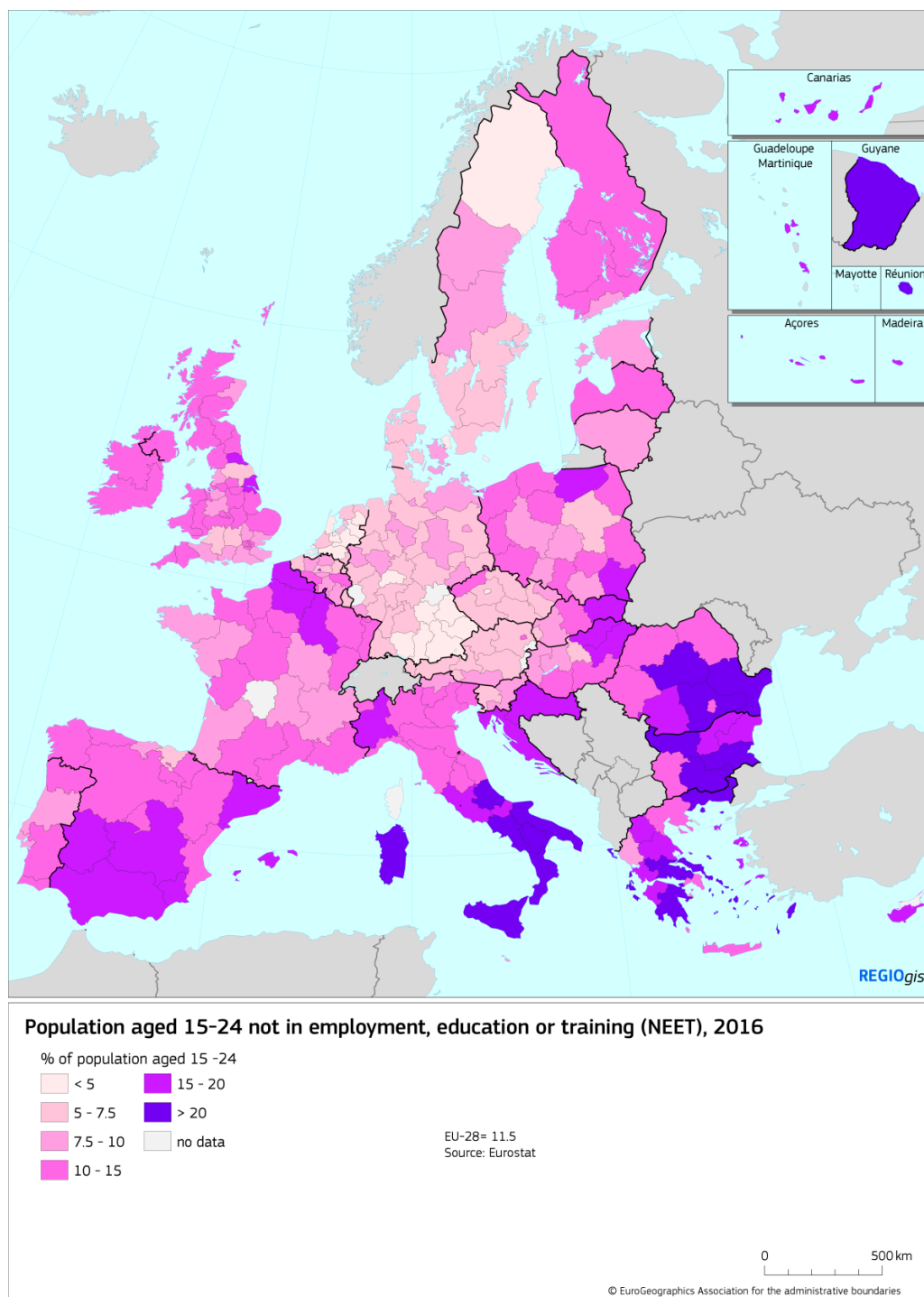
**Mapa 1 Změna indexu HDP na hlavu, 2000–2008**



**Mapa 2 Změna indexu HDP na hlavu, 2009–2015**



**Mapa 3 Obyvatelé ve věku 15–24, kteří nejsou zaměstnaní ani se neúčastní vzdělávání nebo odborné přípravy, 2016**



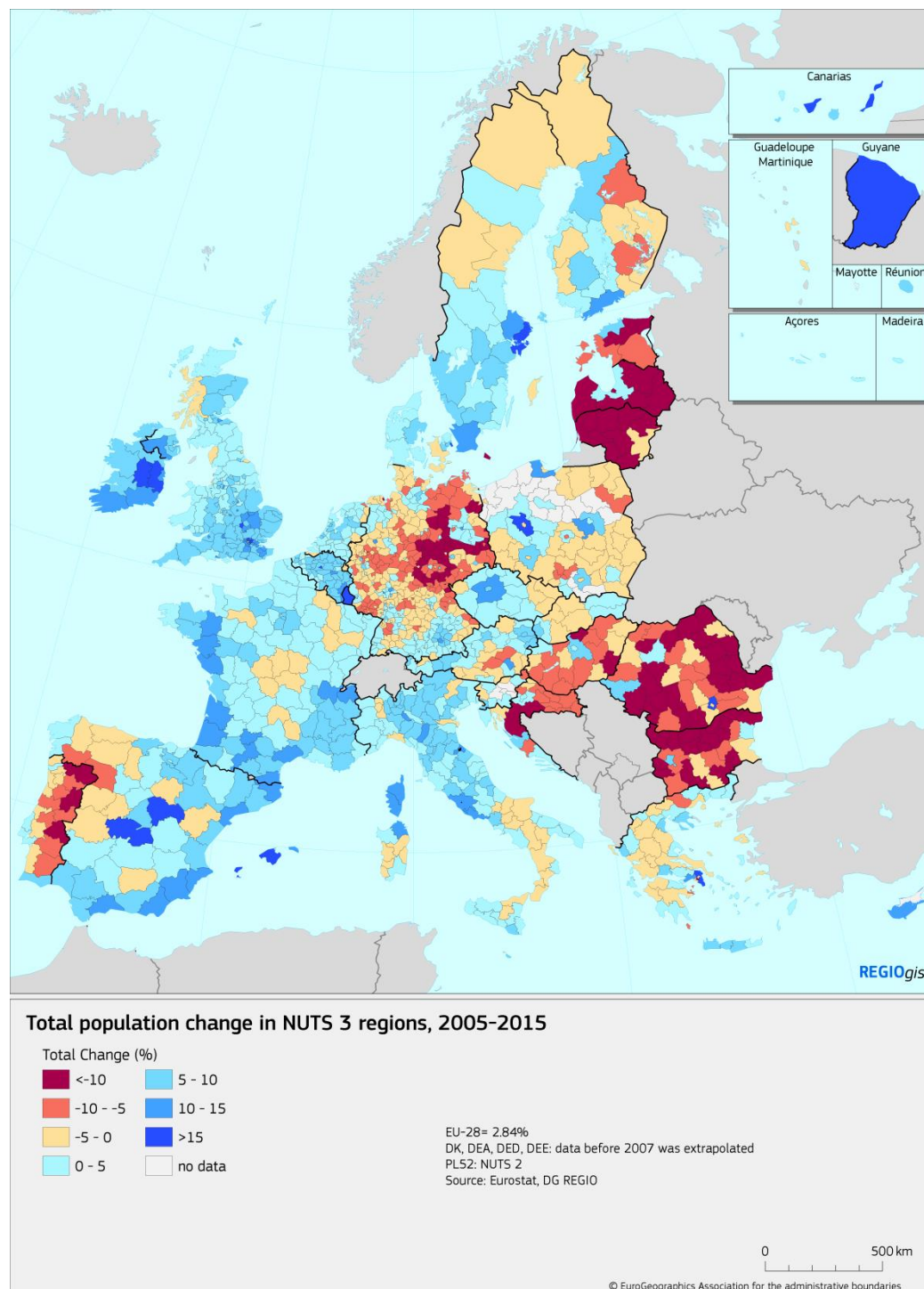
### **V NĚKTERÝCH REGIONECH POČET OBYVATEL RYCHLE ROSTE, ZATÍMCO V JINÝCH OBYVATEL UBÝVÁ**

Poprvé v EU překročil počet úmrtí počty narození v roce 2015, což zvětšuje dopad migrace a mobility na regionální populaci. Velké rozdíly v nezaměstnanosti a příjmech v EU vedou lidi k tomu, aby se stěhovali za lepšími pracovními příležitostmi a/nebo unikali před nezaměstnaností a chudobou. K pohybům dochází převážně z EU-13 do EU-15 a v rámci EU-13 z venkovských regionů do hlavních a jiných velkých měst. V

několika regionech to vedlo k rychlým změnám ve stavu populace, což vyvolalo tlak na veřejnou infrastrukturu a služby, a to ve smyslu jak zvětšení, tak i zmenšení jejich rozsahu.

V nedávné minulosti EU zažila rovněž rychlý nárůst počtu lidí žádajících o azyl: v letech 2015 i 2016 přesáhl počet prvních žádostí 1,2 milionu. Pro soudržnost a budoucí prosperitu je důležité zajistit, aby se všichni uprchlíci nebo migranti legálně pobývajících v EU skutečně integrovali. Klíčem k dosažení tohoto stavu je zlepšování jejich dovedností, což jim pomůže najít si práci, pomoc při zahajování podnikatelské činnosti, poskytnutí lepšího přístupu k financování a řešení diskriminace.

**Mapa 4 Změna ve stavu populace v regionech NUTS 3, 2005–2015**



## KOMBINACE PŘÍLEŽITOSTÍ A PROBLÉMU VE VELKÝCH MĚSTECH

I přes rostoucí koncentraci pracovních míst ve větších městech je v těchto oblastech v EU-15 nejvyšší podíl domácností s nízkou intenzitou práce. Riziko chudoby nebo sociálního vyloučení v EU pokleslo na předkrizovou úroveň. V zemích EU-13 je dokonce ještě nižší než před krizí, ale v EU-15 zůstává vyšší než dříve ve větších i menších městech a předměstích. To jen dokazuje skutečnost, že i v relativně bohatých městech se vyskytují chudé lokality<sup>4</sup>.

Velká města jsou z hlediska využití energie a půdy<sup>5</sup> efektivnější a nabízejí možnost nízkouhlíkového životního stylu. Současně zůstává problémem mnoha velkých evropských měst znečištění ovzduší se všemi jeho škodlivými důsledky na lidské zdraví.

Integrované strategie mohou mít ve městech velký dopad. Například zlepšení městské dopravy může snížit dopravní zácpy, zvýšit produktivitu firem a zajistit spojení se znevýhodněnými čtvrtěmi. Vysokoškolské vzdělávací instituce mohou pomoci integrovat migranty, podporovat inovace a zajistit dovednosti, které na místním trhu práce chybí. Řešení vycházející z přírody, jako jsou zelená prostranství ve městech, mohou zlepšit kvalitu života, kvalitu ovzduší a biologickou rozmanitost.

## INVESTICE DO INOVACÍ, DOVEDNOSTÍ A INFRASTRUKTURY JSOU NEDOSTATEČNÉ

Celkově se inovace v EU i nadále silně koncentrují v omezeném počtu regionů (viz mapa 5). V severozápadních členských státech dobré meziregionální spojení, vysoce kvalifikovaná pracovní síla a atraktivní podnikatelské prostředí umožnily, aby sousední regiony těžily ze své blízkosti u těchto regionů. V jižních a východních členských státech je výkonnost v oblasti inovací slabší a regiony v blízkosti center inovací – zejména hlavních měst – nečerpají z jejich blízkosti výhody. To vyžaduje politiky, které budou propojovat firmy, výzkumná střediska a specializované podnikatelské služby napříč regiony. Větší investice do dovedností by mohly pomoci zlepšit hospodářský růst, neboť zmenší nedostatky v oblasti dovedností, a snížit chudobu, nezaměstnanost mladých lidí a sociální vyloučení.

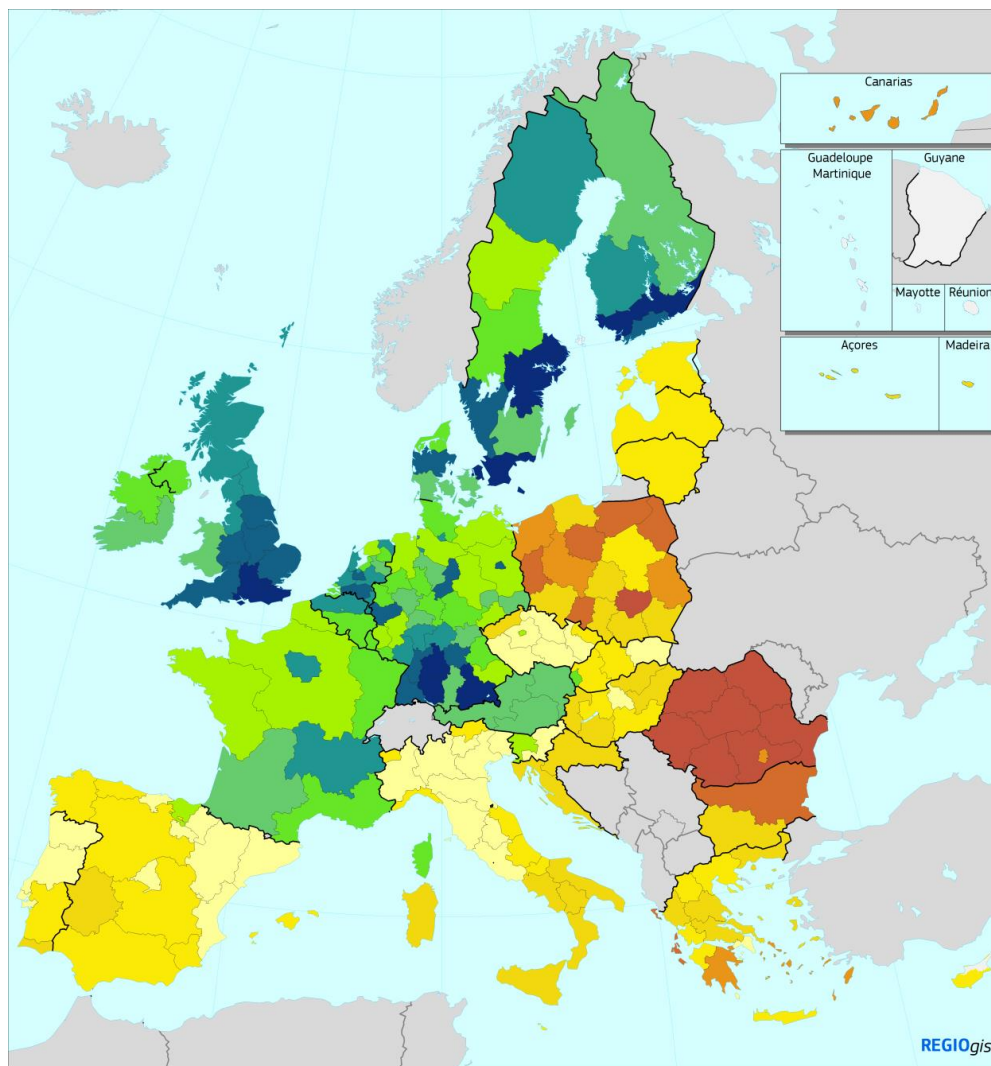
Veřejné investice jsou v EU stále ještě pod úrovní před krizí, přičemž v některých zemích, které byly krizí postiženy nejvíce, přetrvávají velké nedostatky. Bude zapotřebí více investic, aby byla dokončena transevropská dopravní síť (TEN-T) a napojení na ni. Pro všechny domácnosti v EU jsou dostupné základní širokopásmové služby, ale přístupová síť nové generace – která je mnohem rychlejší – je k dispozici pouze 40 % obyvatel venkova v porovnání s 90 % obyvatel ve městech.

---

<sup>4</sup> Evropská komise „Diskusní dokument o sociálním rozměru Evropy“ – COM(2017) 206 final, 26.4.2017.

<sup>5</sup> Evropská komise a Program OSN pro lidská sídla: Zpráva o stavu evropských měst, 2016.

## Mapa 5 Regionální výkonnost v oblasti inovací, 2017



Regional innovation performance, 2017



Source: European Commission - Regional Innovation Scoreboard 2017

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

## JE ZAPOTŘEBÍ VÍCE INVESTIC DO EFEKTIVNÍHO VYUŽÍVÁNÍ ENERGIE, OBNOVITELNÝCH ZDROJŮ A NÍZKOUHLÍKOVÉ DOPRAVY, ABY SE SNÍŽILY EMISE SKLENÍKOVÝCH PLYNŮ

V oblasti snižování spotřeby energie a emisí skleníkových plynů bylo dosaženo významného pokroku. Většina členských států splnila své vnitrostátní cíle pro rok 2020 pro emise skleníkových plynů a obnovitelnou energii nebo je k jejich dosažení blízko. Částečně to bylo usnadněno krizí, která omezila hospodářskou činnost. Současné oživení tedy může dosažené výsledky ohrožit. Dosažení ambiciózních cílů EU, a sice snížení emisí skleníkových plynů o 40 % a 27% podíl obnovitelné energie do roku 2030, bude

vyžadovat více úsilí. Nedávná dohoda o klimatu (COP21) zavazuje vlády také k tomu, aby každých 5 let posuzovaly, zda je zapotřebí stanovit ambicióznější cíle.

Aby bylo možné splnit cíl EU, tedy snížit emise skleníkových plynů, je nutný posun k dopravě, která je energeticky efektivnější a čistší, a více využívat stávající dopravní infrastrukturu. Převažujícím způsobem přepravy pro cestující i náklady zůstává silniční doprava, je tudíž třeba udělat více pro to, aby se zvýšilo využívání železnice a vodní dopravy, jakož i veřejné dopravy<sup>6</sup>.

Změna klimatu bude mít na mnoho regionů EU významný vliv. Vyvolá změny životního prostředí, přičemž adaptace na ně bude často nákladná a tyto změny si vyžádají značné investice, aby byly regiony vůči jejím důsledkům odolnější.

Stav životního prostředí v EU se v posledních letech zlepšil<sup>7</sup>. Stále však nebyly splněny klíčové environmentální cíle, jako je obnovitelná energie, energetická účinnost, kvalita ovzduší a v některých členských státech čištění odpadních vod.

## **SPOLUPRÁCE A PŘEKONÁVÁNÍ PŘEKÁŽEK I PŘES HRANICE EU**

EU vždy podporovala územní spolupráci, která hraje hlavní roli jak při zmírňování negativních vlivů vnitřních hranic, tak i při zajišťování inovačních řešení pro Evropany, pokud jde o výzkum, aspekty životního prostředí, dopravu, vzdělávání, energetiku, zdravotní péči, bezpečnost a odbornou přípravu. Územní spolupráce může také pomoci zemím a regionům při hledání řešení společných problémů, včetně problémů spojených s novými globálními výzvami.

Programy spolupráce přispěly ke zvětšení znalostní ekonomiky v celé Evropě rozšiřováním kapacit výzkumu a vývoje a přenosem know-how mezi regiony, což stimulovalo investice do malých a středních podniků a diverzifikovalo lokální hospodářství. Zlepšily dostupnost přes hranice, společnou správu přírodních zdrojů a ochranu životního prostředí.

I přes odstranění řady institucionálních a regulačních bariér však hranice stále představují překážky pro pohyb zboží, služeb, osob, kapitálu a myšlenek. Odstranění těchto bariér by mohlo podpořit hospodářský růst a zlepšit přístup ke službám v daných regionech, ale pomohlo by to i evropským ekonomikám plně využívat všech výhod integrace<sup>8</sup>.

## **ZLEPŠENÍ KVALITY VEŘEJNÉ SPRÁVY A PROVEDENÍ STRUKTURÁLNÍCH REFORM BY POSÍLILO RŮST**

Nízká kvalita veřejné správy brzdí hospodářský rozvoj a snižuje dopad veřejných investic, a to včetně investic spolufinancovaných v rámci politiky soudržnosti (viz kapitola 4). Efektivnost veřejné správy se v jednotlivých členských státech liší. Často lze

---

<sup>6</sup> Evropská komise: „Posouzení pokroku členských států, kterého dosáhly v roce 2014 v plnění vnitrostátních cílů energetické účinnosti pro rok 2020“ – COM(2017) 56 final, 1.2.2017.

<sup>7</sup> Evropská agentura pro životní prostředí: Stav životního prostředí a výhledy, 2015.

<sup>8</sup> Studie univerzity Politecnico di Milano (2017): Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions (Kvantifikace účinků právních a správních překážek v důsledku hranic v regionech s pozemními hranicemi).

významné rozdíly nalézt i v rámci států (viz mapa 6). Zlepšení institucí by posílilo dopad politiky soudržnosti.

Strukturální reformy, které zlepšují hospodářskou soutěž, podnikatelské prostředí, vzdělávání a dovednosti<sup>9</sup>, trhy práce a systémy sociální ochrany mohou být velmi přínosné z hlediska produktivity a růstu zaměstnanosti. Platí to zejména pro regiony a země, kde se produktivita v posledním desetiletí téměř nezlepšila<sup>10</sup>. Reformy vyžadující hlavně právní a správní změny bez investic však v současné době nesouvisí s politikou soudržnosti.

Podle zprávy o podnikání<sup>11</sup> existují výrazné rozdíly mezi tím, nakolik přátelské k podnikání jsou jednotlivé členské státy. Stav podnikatelského prostředí se může lišit také v rámci zemí v důsledku rozdílné efektivnosti místních orgánů.

Pro podporu rozvoje a odměňování nejefektivnějších firem je zásadně důležité otevřené a transparentní zadávání veřejných zakázek. V jednotlivých regionech se však značně liší využívání otevřených řízení, intenzita hospodářské soutěže a rychlost rozhodování, jakož i riziko korupce.

Aby se podpořil hospodářský rozvoj a dopad politiky soudržnosti v regionech EU, je třeba zlepšit efektivnost a transparentnost veřejných institucí, jakož i účinnost soudních systémů. Reformy jsou potřebné také proto, aby se snížily regulační překážky a aby se zlepšilo fungování trhu práce.

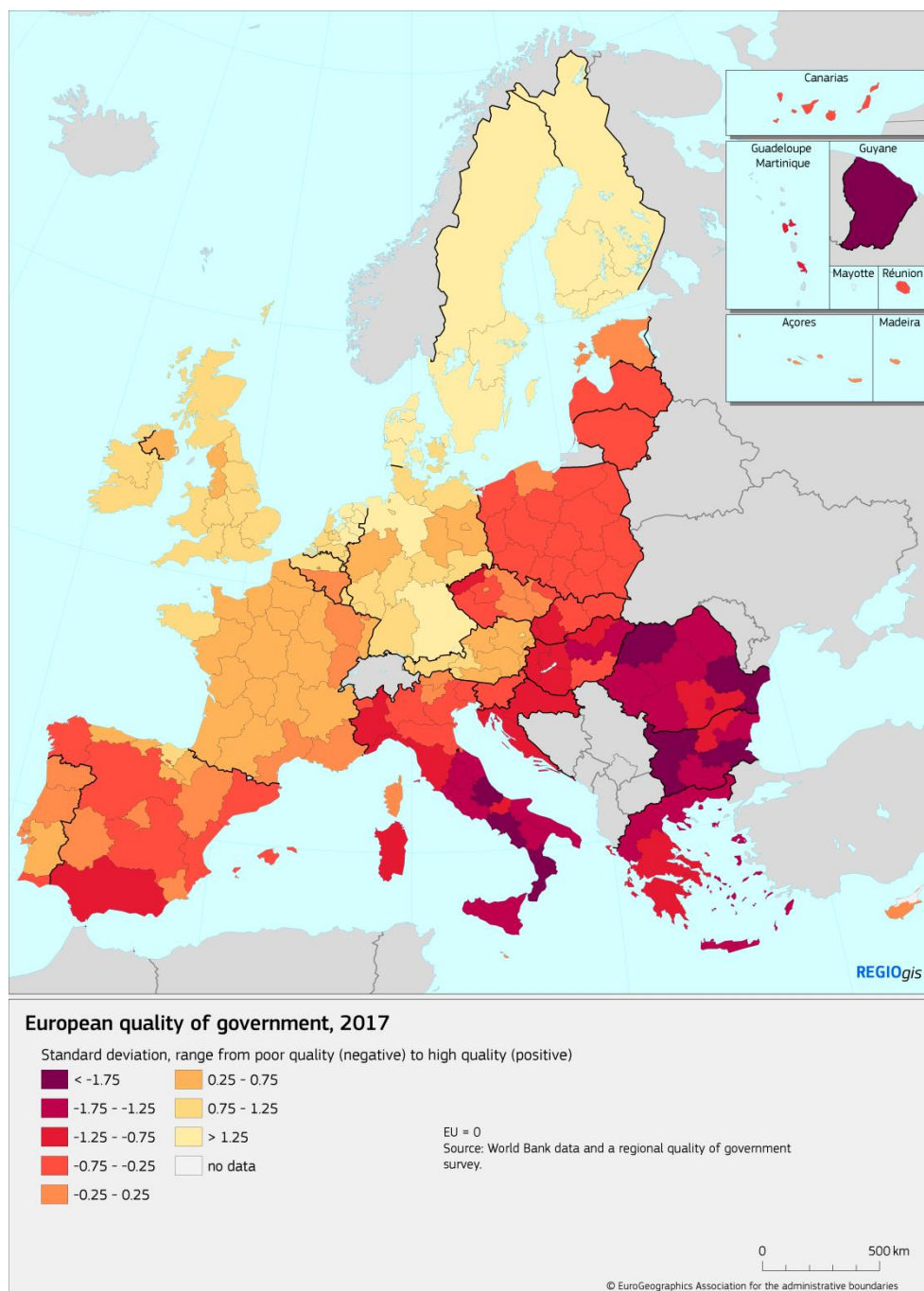
---

<sup>9</sup> Evropská komise „Nová agenda dovedností pro Evropu“ – COM(2016) 381 final, 2.6.2016.

<sup>10</sup> Evropská komise „Konkurenceschopnost v regionech s nízkými příjmy a malým růstem – zpráva o zaostávajících regionech“ – SWD(2017) 132 final, 10.4.2017.

<sup>11</sup> Světová banka, 2017. Doing Business 2017: Equal Opportunity for All (Podnikání 2017: rovné příležitosti pro všechny).

**Mapa 6 Evropský index kvality veřejné správy, 2017**



## **K ÚPLNÉMU OŽIVENÍ VNITROSTÁTNÍCH VEŘEJNÝCH INVESTIC DOSUD NEDOŠLO**

Ekonomika EU se postupně oživuje z dlouhého období krize, které se vyznačovalo významným snížením investic v mnoha členských státech a regionech. Celkové investice jako podíl HDP poklesly a od té doby téměř nerostly.

S oživením ekonomiky EU začal veřejný dluh v členských státech z maximální hodnoty 87 % klesat, ale stále ještě je nad úrovní 58 % z roku 2007. V důsledku tlaku na veřejné finance poklesly veřejné investice v EU z 3,4 % HDP v roce 2008 na 2,7 % v roce 2016. V řadě členských států byl pokles výdajů podporujících růst významný. Protože většina těchto členských států má HDP na hlavu pod průměrem EU, mohlo by v budoucnu toto snížení ohrozit zmenšování rozdílů v EU.

Veřejné investice byly jádrem jednání o současném právním rámci Evropských strukturálních a investičních fondů. Jedním z hlavních cílů bylo zlepšit konzistentnost mezi těmito fondy a evropskou správou ekonomických záležitostí s cílem zajistit, aby byla účelnost výdajů z nich financovaných podpořena rozumnými hospodářskými politikami.

Z tohoto důvodu dává článek 23 nařízení (EU) č. 1303/2013 Komisi i) pravomoc požadovat změny, aby se řešily priority hospodářských politik doporučené Radou, a ii) povinnost pozastavit platby v případě, že opatření členského státu na řešení nadměrného schodku veřejných financí nebo nadměrné makroekonomické nerovnováhy nejsou účinná. Pracovní dokument útvarů Komise hodnotí uplatňování tohoto článku a vysvětluje, proč Komise nepovažuje v této fázi za potřebný legislativní návrh na jeho změnu (viz kapitola 5).

#### **KLÍČOVÁ ROLE POLITIKY SOUDRŽNOSTI VE VEŘEJNÝCH INVESTICÍCH SNÍŽILA DOPAD KRIZE**

Politika soudržnosti je hlavní investiční politikou EU, zajišťuje financování ve výši 8,5 % veřejných kapitálových investic v EU, přičemž toto číslo se zvýšilo na 41 % v zemích EU-13 a na více než 50 % v řadě jiných zemí (viz graf 1).

Tyto investice přidávají hodnotu na evropské úrovni, neboť přispívají k:

- **Cíli Smlouvy spočívajícím ve snižování rozdílů**, zejména z hlediska příjmů na hlavu a životního standardu, jakož i sociálního začleňování a pracovních příležitostí.
- **Evropským veřejným statkům**, jako jsou inovace a digitální infrastruktura, dovednosti, řešení změny klimatu, snižování rizika katastrof, energetický a environmentální přechod, investice do zdravotní péče a sociální oblasti, veřejná doprava a inteligentní doprava.
- **Přínosům ve formě přelivu** do zemí nečerpajících z fondů soudržnosti v důsledku většího generovaného obchodu a přeshraničních, nadnárodních a meziregionálních programů.

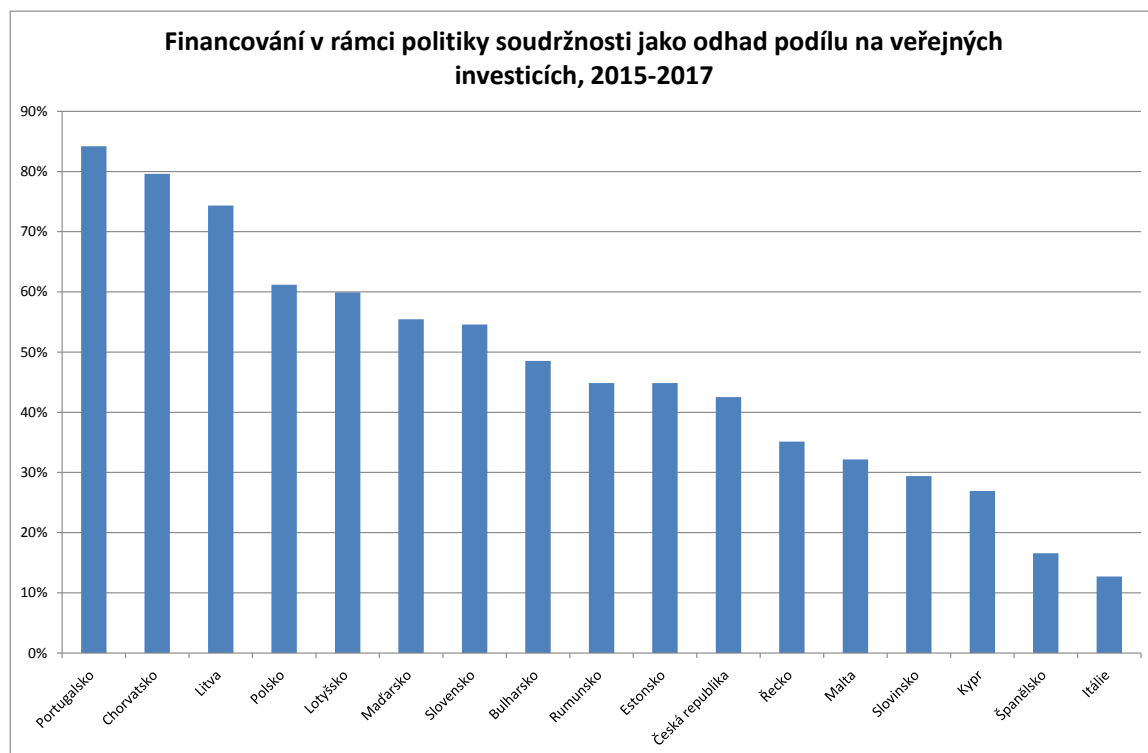
Silná přidaná hodnota politiky soudržnosti EU byla v červnu 2017 zdůrazňována mnoha řečníky na Fóru o soudržnosti, kteří poukazovali na to, že pomohla méně rozvinutým regionům dostat se na vyšší úroveň a všem regionům při investicích do priorit EU a řešení nových úkolů.

Dopad politiky soudržnosti na ekonomiku EU je významný a účinky investic se v dlouhodobém měřítku ještě zvyšují. Pro země EU-12 (tj. s výjimkou Chorvatska) odhaduje model QUEST, že investice pro období 2007–2013 zvýšily jejich HDP v roce 2015 o 3 % a investice pro období 2014–2020<sup>12</sup> zvýší HDP o podobnou částku v roce 2023.

---

<sup>12</sup> Zde se jedná o země EU-13, tj. včetně Chorvatska.

**Obrázek 1** Financování v rámci politiky soudržnosti jako odhad podílu na veřejných investicích, 2015–2017



Zdroj: Eurostat a REGIO

V těchto zemích to přispělo k významné konvergenci HDP na hlavu<sup>13</sup>. V EU-12 se zvýšil z 54 % průměru EU v roce 2006 na 67 % v roce 2015. Navíc programy pro období 2007–2013 vedly přímo k vytvoření 1,2 milionu pracovních míst v podporovaných podnicích.

Země, které nečerpají z fondu soudržnosti, mají také výhody z přelivů generovaných investicemi v zemích čerpajících z fondu soudržnosti, a to jak přímo (prostřednictvím prodeje investičního zboží), tak i nepřímo (prostřednictvím vyšších příjmů a tedy i vyššího obchodu). Odhaduje se, že do roku 2023 přispějí programy z období 2007–2013 k HDP v zemích, které nečerpaly z fondu soudržnosti, 0,12 %, přičemž čtvrtina je důsledkem přelivů z výdajů v zemích, které čerpaly z fondu soudržnosti. Tento vliv je zvláště výrazný v Rakousku a Německu vzhledem k jejich těsným obchodním spojení.

Programy na období 2014–2020 plánují podpořit 1,1 milionu malých a středních podniků, což povede přímo k vytvoření dalších 420 000 pracovních míst<sup>14</sup>. Programy plánují pomoci najít si práci více než 7,4 milionu nezaměstnaných lidí a dalším 2,2 milionu lidí v průběhu šesti měsíců po dokončení odborné přípravy spolufinancované z programů. Kromě toho programy pomohou více než 8,9 milionu lidí získat novou kvalifikaci.

<sup>13</sup> Ve standardech kupní síly. Rok 2006 byl zvolen jako výchozí, protože šlo o rok předcházející programům na období 2007–2013 a také o rok předcházející přistoupení Bulharska a Rumunska. Posledním rokem pro tuto sérii údajů v době zveřejnění byl rok 2015.

<sup>14</sup> Počet nových pracovních míst je v tomto období nižší v porovnání s minulým obdobím, protože a) cílem je vytváření inovačních a udržitelných pracovních míst s vysokou přidanou hodnotou a b) na konci období je počet obvykle značně vyšší než počet odhadovaný na začátku období. Viz sdělení „Posílení inovací v evropských regionech: strategie pro odolný a udržitelný růst podporující začlenění“ – COM(2017) 376 final, 18.7.2017.

Významné prostředky jsou investovány do digitální ekonomiky, kde je vyčleněno 16 miliard EUR na vývoj elektronické veřejné správy, IKT služeb a aplikací pro malé a střední podniky, vysokorychlostní širokopásmové inteligentní sítě a inteligentní systémy distribuce energie a na velká datová centra. Očekává se, že tyto investice poskytnou dalším 14,5 milionu domácností širokopásmový přístup.

Politika soudržnosti významně investuje do ochrany životního prostředí a efektivního využívání energie. Je plánováno připojení dalších 17 milionů lidí na zařízení na čištění odpadních vod a dalších 3,3 milionu na inteligentní sítě, přičemž 870 000 domácností se dostane pomoci se snižováním jejich spotřeby energie.

Kromě toho investice do dopravy odstraní problematická místa, kde dochází k dopravním zácpám, zkrátí dobu cestování a povedou k většímu využití tramvají a metra ve městech. V rámci programů je plánováno renovovat více než 4 600 km železničních tratí TEN-T, postavit 2 000 km nových silnic TEN-T a vybudovat nebo zlepšit 750 km tramvajových a podzemních tratí.

Politika soudržnosti významně investuje také do sociální infrastruktury. Přibližně 6,8 milionu dětí získá přístup do nových nebo modernizovaných škol a zařízení péče o děti a 42 milionů lidí k lepším službám ve zdravotní péči.

Předpokládá se, že v rámci programů územní spolupráce se bude 240 000 lidí účastnit iniciativ přeshraniční mobility a 6 900 podniků a 1 400 výzkumných institucí výzkumných projektů.

Pro období 2014–2020 bylo zavedeno několik opatření na zlepšení kvality investic:

- **Předběžné podmínky**, což jsou předpoklady stanovené u programů, které řeší hlavní systémové nedostatky komplikující efektivní veřejné investice. Vedly k urychlení probíhajících reforem a zahájení dalších reforem. Posílily také správní kapacitu při zavádění pravidel EU týkajících se zadávání veřejných zakázek, veřejné podpory, environmentální legislativy a opatření proti diskriminaci<sup>15</sup>.
- **Inteligentní specializace**, což je dnes nejkomplexnější decentralizovaná inovační a průmyslová politika v Evropě. Spojuje klíčové hráče – výzkumnou komunitu, podnikatelskou sféru, vysokoškolské instituce, veřejné orgány a občanskou společnost – aby byla podpora zaměřena na lokální potenciál a příležitosti na trhu. Cílem je dosáhnout kritického množství, inovace a posunout se nahoru v hodnotovém řetězci.
- **Silnější zaměření na výsledky**, což znamená, že programy musí stanovit specifické cíle převedené do jasných ukazatelů výsledku s cílovými a referenčními hodnotami. Pravidelné zprávy ukazují, zda programy plní stanovené cíle, a klíčové ukazatele mohou být sledovány online na otevřené datové platformě, kde lze kontrolovat jejich vývoj. Existuje také výkonnostní rezerva, kterou lze uvolnit v případě, že jsou splněny stanovené cílové hodnoty.

Finanční prostředky alokované na projekty vybrané do července 2017 pro programy v období 2014–2020 činí 39 % z celkových dostupných prostředků. Ačkoli je to podobná hodnota jako v předchozím období, je realizace pomalá, což naznačuje, že je třeba dále řešit zjednodušení a problémy s kapacitou. Stále ještě je příliš brzy,

---

<sup>15</sup> Evropská komise „Přidaná hodnota předběžných podmínek v evropských strukturálních a investičních fondech“ – SWD(2017) 127 final, 31.3.2017.

abychom mohli sledovat pokrok při dosahování cílových hodnot, které budou zjevné až po dokončení většího počtu projektů.

## **POLITIKA SOUDRŽNOSTI A BUDOUCNOST EVROPY**

Bílá kniha o budoucnosti Evropy<sup>16</sup> spustila debatu, jakým směrem by se měla EU ubírat v nadcházejících letech. Společně s pěti diskusními dokumenty se zabývá třemi hlavními vzájemně souvisejícími otázkami, které se týkají politiky soudržnosti:

- 1) Kam se má investovat?
- 2) Jaké mají být investiční priority?
- 3) Jak má být tato politika realizována?

Tyto otázky jsou shrnuty níže v souvislosti s úkoly identifikovanými v této zprávě. Politika soudržnosti musí brát v úvahu dvě důležité dohody, jimiž jsou dohoda uzavřená na konferenci COP21 o změně klimatu a dokument OSN Cíle udržitelného rozvoje do roku 2030.

Diskusní dokument Komise o budoucnosti financí EU<sup>17</sup> nastoluje otázku, zda má politika soudržnosti investovat mimo méně rozvinuté regiony a přeshraniční regiony.

Politika soudržnosti byla od svého vzniku zaměřena zejména na méně rozvinuté regiony a na územní spolupráci. Investovala i do jiných oblastí, které jsou zmiňovány ve Smlouvě, jako jsou oblasti procházející průmyslovým přechodem, venkovské oblasti a vzdálené oblasti. Investovala také do oblastí s vysokou nezaměstnaností a do znevýhodněných městských oblastí. V posledních dvou programových obdobích zahrnovala politika soudržnosti všechny regiony.

Tato zpráva ukazuje, že dopad globalizace, migrace, chudoby a nedostatečné inovace, změna klimatu, transformace energetiky a znečištění se neomezují jen na méně rozvinuté regiony.

Budoucí financování přeshraniční spolupráce by se mělo i nadále zaměřovat na oblasti s vysokou přidanou hodnotou pro EU a řešit přeshraniční problémy, jako jsou nedostatky a chybějící spojení v různých politických oblastech včetně dopravy. Konečně, v úvahu by mohlo připadat také sdružování společných veřejných služeb v sousedních příhraničních regionech a potřeby budování institucí<sup>18</sup>.

V diskusním dokumentu o financích EU se obecněji uvádí, že všechny finanční prostředky EU je třeba zaměřit do oblastí, v nichž lze dosáhnout největší přidané hodnoty pro EU. Jako oblasti, na něž se musí politika soudržnosti zaměřit, jsou uvedeny sociální začleňování, zaměstnanost, dovednosti, výzkum a inovace, změna klimatu, energetická a environmentální transformace. Kromě toho tento diskusní dokument zdůrazňuje další oblasti, v nichž má politika soudržnosti pozitivní dopad, jako je podpora pro malé a střední podniky, pro infrastrukturu pro zdravotní a sociální péči a pro dopravní a digitální infrastrukturu. V neposlední řadě podtrhuje nutnost řešit migraci a globalizaci.

---

16 Evropská komise „Bílá kniha o budoucnosti Evropy. Úvahy a scénáře pro EU-27 v roce 2025“ – COM(2017) 2025 final, 1.3.2017.

17 Evropská komise „Diskusní dokument o budoucnosti financí EU“ – COM(2017) 358 final, 28.6.2017.

18 Evropská komise „Podpora růstu a soudržnosti v příhraničních regionech EU“ – COM(2017) 534 final, 20.9.2017.

V diskusním dokumentu i v této zprávě se uvádí, že špatná kvalita institucí snižuje konkurenceschopnost, vliv investic a hospodářský růst. Důraz by se měl i nadále klást na zlepšení kvality veřejné správy, provedení strukturálních reforem a posílení správních kapacit. V obou dokumentech se uvádí, že zřejmě bude nutné posílit spojení se správou ekonomických záležitostí a Evropským semestrem, aby bylo zajištěno, že systém bude jednodušší, transparentní a poskytne pozitivní motivaci pro realizaci konkrétních reforem pro zvýšení konvergence. Může to vyžadovat nové přístupy, například pomocí lepší koordinace dostupných nástrojů a užšího zapojení Komise. V iniciativě zaměřené na zaostávající regiony<sup>19</sup> bylo obsaženo několik úspěšných prvků, které by bylo možné rozšířit. Nutnost zlepšit instituce prokazují také požadavky, aby vyplácení prostředků z fondů EU bylo podmíněno tím, že legislativa a instituce dodržují společné hodnoty EU.

Kromě výše nastíněných problémů s územním dosahem a investičními prioritami je v diskusním dokumentu zvažována řada možností, jak zlepšit provádění politiky soudržnosti:

- Jednotná pravidla pro stávající fondy by zajistila větší koherenci investic a usnadnila příjemcům čerpání. Koherenci by mohla zlepšit také jednotná příručka obsahující pravidla pro politiku soudržnosti a další nástroje financování s programy či projekty stejného druhu. Mělo by to vést k větší komplementaritě mezi politikou soudržnosti a financováním inovací nebo infrastruktury.
- Systém alokace finančních prostředků by mohl být revidován v tom smyslu, že by byla stanovena kritéria související s problémy, jimž EU čelí, od demografie a nezaměstnanosti přes sociální začleňování a migraci až po inovace a změnu klimatu.
- U politiky soudržnosti by se mohla zvýšit úroveň spolufinancování z vnitrostátních zdrojů, aby se lépe sladila pro různé země a regiony a aby se zvýšil smysl pro odpovědnost za tuto politiku.
- Nealokovaný podíl financování by mohl zvýšit flexibilitu politiky soudržnosti, která by tak mohla rychleji reagovat na nové úkoly.
- Rychlejší realizace a hladší přechod mezi programovými obdobími by mohly být dosaženy pomocí změn, například přísnějšími pravidly pro rušení závazků, kratšími postupy pro ukončování programů a zrychlením a větší pružností procesů jmenování řídicích orgánů a programování.
- Mohla by být posílena komplementarita mezi finančními nástroji. Koordinace v prvních fázích, stejná pravidla a jasnější vymezení intervencí by zajistily komplementaritu mezi Evropským fondem pro strategické investice, novým celoevropským fondem rizikového kapitálu a úvěrovými, záručními a kapitálovými nástroji spravovanými členskými státy v rámci politiky soudržnosti.
- Konečně, řízení této politiky se stalo příliš složitým. Proto je nutný mnohem radikálnější přístup ke zjednodušení provádění.

---

<sup>19</sup> Evropská komise „Konkurenceschopnost v regionech s nízkými příjmy a malým růstem: Zpráva o zaostávajících regionech“ – SWD(2017) 132 final, 10.4.2017.

V rámci hodnocení dopadu budou k veřejné konzultaci přizváni rovněž účastníci politiky soudržnosti a široká veřejnost. Komise plánuje přijmout v květnu 2018 návrh víceletého finančního rámce a poté návrhy politiky soudržnosti po roce 2020.