



V Bruselu dne 20.9.2017
COM(2017) 534 final

SDĚLENÍ KOMISE RADĚ A EVROPSKÉMU PARLAMENTU

Podpora růstu a soudržnosti v příhraničních regionech EU

{SWD(2017) 307 final}

1. PŘÍHRANIČNÍ REGIONY JSOU PRO EVROPSKOU UNII DŮLEŽITÉ

Evropská unie (EU) a její bezprostřední sousedé v Evropském sdružení volného obchodu (ESVO) mají celkem 40 vnitřních pozemních hranic¹. Během uplynulých desetiletí pomohl proces evropské integrace přetvořit regiony při vnitřních hranicích z převážně okrajových oblastí na oblasti růstu a příležitostí. Dokončení jednotného trhu v roce 1992 podpořilo produktivitu EU a snížilo náklady zrušením celních formalit, harmonizací či vzájemným uznáním technických pravidel a snížením cen v důsledku konkurence. Obchod uvnitř EU vzrostl za 10 let o 15 %. Byl podnícen další růst a bylo vytvořeno zhruba 2,5 milionu dalších pracovních míst.

Dopady těchto změn v příhraničních regionech² jsou pozitivní (díky svobodě pohybu se zvýšila místní přeshraniční interakce) i negativní (snížila se zaměstnanost v oblasti celní správy a souvisejících služeb). Obecně je více příležitostí k rozvoji společných služeb a činností na místní úrovni.

Regiony při vnitřních hranicích EU...

- pokrývají 40 % území EU,
- představují 30 % populace – 150 milionů obyvatel,
- vytvářejí 30 % HDP EU,
- jsou působištěm téměř 2 milionů občanů dojíždějících za hranice, z nichž 1,3 milionu jsou přeshraniční pracovníci, kteří představují 0,6 % všech občanů zaměstnaných v EU (např. 450 000 ve Francii, 270 000 v Německu, 140 000 v Polsku a 135 000 na Slovensku).

Článek 174 Smlouvy o fungování Evropské unie uznává výzvy, kterým příhraniční regiony čelí, a stanovuje, že Unie by se měla zaměřovat především na tyto regiony, když rozvíjí a prosazuje činnosti posilující její hospodářskou, sociální a územní soudržnost.

Od roku 1990 jsou z fondů Interreg podporovány programy přeshraniční spolupráce v příhraničních regionech EU, včetně regionů při hranicích se zeměmi ESVO. Z těchto fondů již byly financovány tisíce projektů³ a iniciativ, které pomohly zlepšit evropskou integraci. Mezi hlavní úspěchy programů Interreg se řadí posílená důvěra, lepší propojení, kvalitnější životní prostředí, lepší zdraví a hospodářský růst⁴. Prostřednictvím interpersonálních projektů, investic do infrastruktury i podpory interinstitucionální spolupráce zajistily fondy Interreg v příhraničních regionech skutečný pokrok a přispěly k jejich transformaci.

Tato práce pokračuje i dnes, kdy je na programy Interreg na léta 2014–2020 z rozpočtu EU vyčleněno téměř 6 miliard EUR. Tyto programy jsou prováděny při všech hranicích a zajišťují, aby bylo možné pokračovat v integraci a plně využívat potenciálu příhraničních regionů. Významné budou investice do oblastí zlepšování životních podmínek: společná environmentální opatření a společné akce ke zmírňování dopadů změny klimatu zajistí větší

¹ ESVO: Norsko, Švýcarsko a Lichtenštejnsko. Island má s EU pouze námořní hranice. Viz mapa na s. 3.

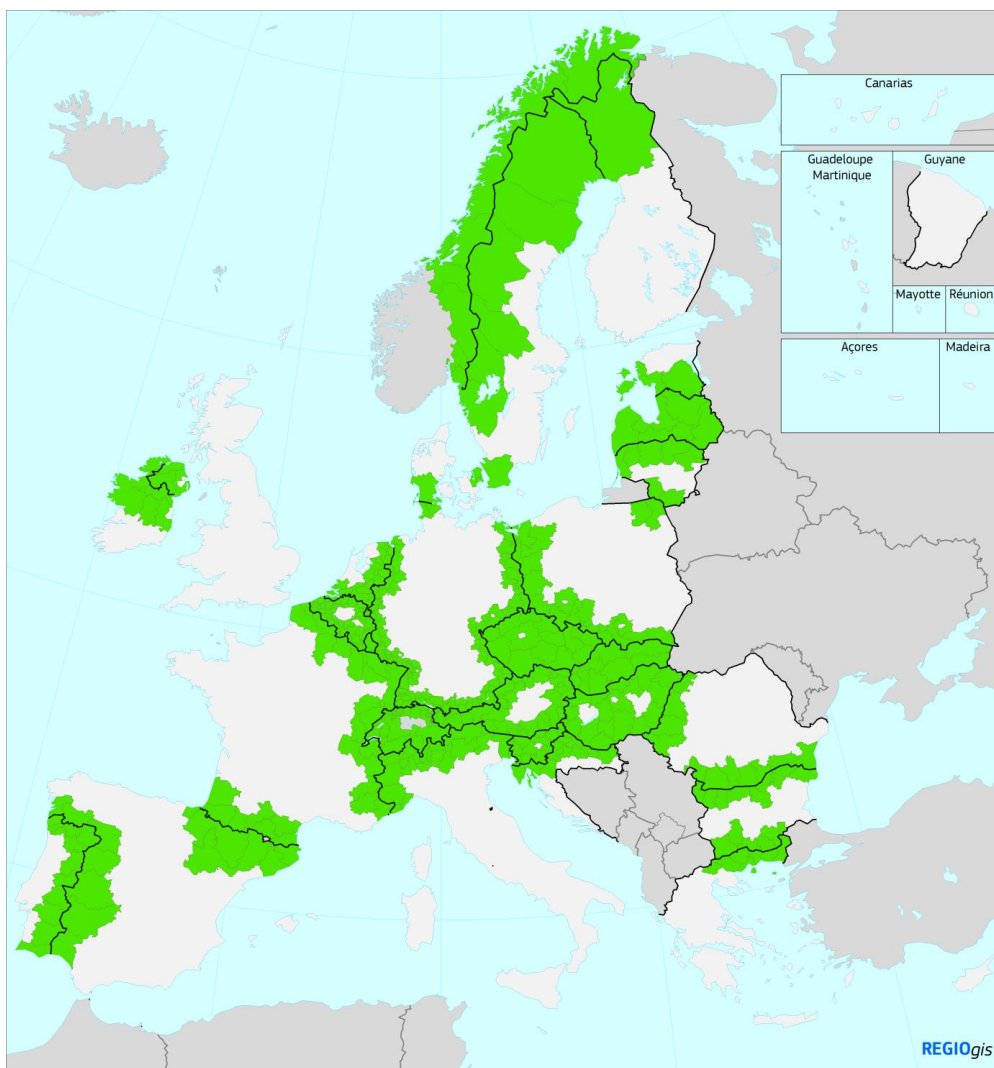
² Ze statistických důvodů vycházejí údaje a informace z regionů úrovně NUTS 3 podle evropské klasifikace územních statistických jednotek: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts>.

³ Projekty jsou vedeny v databázi KEEP, kterou fondy Interreg financují: www.keep.eu.

⁴ Pět největších úspěchů bylo vyzdvíženo při oslavách 25. výročí projektu Interreg v roce 2015.

ochranu příhraničního obyvatelstva. Hospodářský a inovační potenciál příhraničních regionů dále využijí společné výzkumné iniciativy a společná výzkumná zařízení. Strategie inteligentní specializace posílí inovaci na regionální i místní úrovni, a to i v přeshraničním kontextu⁵. K rozvoji příhraničních regionů přispěje také investiční plán pro Evropu, který byl v roce 2016 posílen a rozšířen. Jeho třetí pilíř, který usiluje o odstranění překážek bránících investicím, zajistí příhodnější prostředí pro přeshraniční investiční projekty⁶.

Příhraniční regiony jsou oblastmi, kde by měl být proces evropské integrace vnímán jako významný přínos – studium, školení, práce, pečovatelské činnosti či podnikání za hranicemi jsou každodenní aktivity, které by mělo být možno provádět bez ohledu na přítomnost vnitrostátní správní hranice.



Mapa: Regiony při pozemních vnitřních hranicích zemí EU-28 a ESVO.

⁵ Sdělení Evropské komise „Posílení inovací v evropských regionech: strategie pro odolný a udržitelný růst podporující začlenění“, COM(2017) 376 ze dne 18. července 2017:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/cs/TXT/?uri=CELEX:52017DC0376>.

⁶ Investiční plán: https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_cs.

Důkazy shromážděné Komisí však vypovídají o tom, že příhraniční regiony si po hospodářské stránce vedou hůře než ostatní regiony v příslušných členských státech. V příhraničních regionech jsou obecně hůře dostupné veřejné služby, jako jsou nemocnice či univerzity⁷. Orientace v odlišných administrativních a právních systémech je často stále složitá a nákladná⁸. Občané, firmy, veřejné orgány i nevládní organizace sdělili Komisi své mnohdy negativní zkušenosti s interakcí přes vnitřní hranice států.

Tyto přetrvávající problémy nelze řešit pouze financováním a investicemi. Jsou nutná opatření nad rámec evropského financování. Předkládané sdělení poukazuje na způsoby, jak mohou EU a její členské státy přeshraniční procesy zjednodušit, zkrátit i zlevnit a zároveň podpořit sdružování služeb podél vnitřních hranic. Zaměřuje se na to, co je třeba zlepšit, aby mohli obyvatelé příhraničních regionů plně využívat příležitostí, které se na obou stranách hranice nabízejí. EU pak bude moci své příhraniční regiony ještě lépe podporovat a pomáhat v nich vytvářet růst a pracovní místa.

Účelem tohoto sdělení je přiblížit EU jejím obyvatelům a zajistit, aby evropský legislativní proces účinně pracoval ve prospěch občanů i podniků. Bílá kniha o budoucnosti Evropy⁹ a na ni reagující diskusní dokumenty podnítlý obsáhlou rozpravu o tom, jak by se Evropa měla v budoucnu rozvíjet, aby co nejlépe naplnila očekávání všech Evropanů. O územní spolupráci a zejména přeshraniční spolupráci se obecně soudí, že Evropanům přináší skutečnou přidanou hodnotu.

Toto sdělení rovněž přispívá k uvedenému procesu reflexe, protože navrhuje opatření a uděluje doporučení, která regionům při vnitřních pozemních hranicích usnadní vzájemnou spolupráci, přispějí ke zmírnění překážek a pomohou obyvatelům i podnikům v příhraničních regionech naplno využít potenciál příslušných regionů.

2. PŘETRVÁVAJÍCÍ OBTÍŽE

Po on-line veřejné konzultaci pořádané ve všech jazycích EU a následném průzkumu a výměně názorů se zúčastněnými stranami¹⁰ odhalila Komise řadu problematických otázek, s nimiž se v pohraničí potýkají podniky i občané. Ačkoli v některých případech se tyto otázky netýkají výhradně příhraničních regionů, jsou v nich vlivem četnosti a rozsahu přeshraniční interakce obzvláště naléhavé.

Zážitky příhraničního obyvatelstva

⁷ „Territories with specific geographical features“ (Území se zvláštními zeměpisnými charakteristikami), Evropská komise, GŘ REGIO (2009), pracovní dokument č. 02/2009: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/working-papers/2009/territories-with-specific-geographical-features.

⁸ V kontextu této komunikace představuje přeshraniční překážku nejen omezení volného pohybu garantovaného Soudním dvorem Evropských společenství, ale i zákon, předpis či správní postup, který při interakci přes hranici brzdí vlastní potenciál příhraničního regionu.

⁹ Evropská komise – „Bílá kniha o budoucnosti Evropy“, COM(2017) 2025 ze dne 1. března 2017.

¹⁰ „Cross-Border Review“ (Přeshraniční přezkum): http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/.

- Terapeutka zaměstnaná na částečný úvazek v Belgii a částečně podnikající na volné noze ve Francii musela čekat osm měsíců, než obdržela spolehlivé informace o platném daňovém režimu, a tedy i o svém disponibilním příjmu.
- Zaměstnanec, který utrpěl ve Švédsku pracovní úraz, neměl v domovském Dánsku nárok na rehabilitační péči kvůli neúplnosti vzájemných dohod v systémech sociálních zabezpečení obou států.
- Žák technické školy studující v Belgii nemohl uskutečnit svou učňovskou přípravu blízko domova ve Francii, protože status učňů v obou zemích není slučitelný.
- Obyvatelé severního Portugalska se zájmem o zaměstnání bezprostředně za hranicemi ve Španělsku musí někdy vynaložit značné náklady na oficiální překlady dokumentů a čekat na uznání svých profesních kvalifikací několik měsíců.
- Hasiči mohou být nuceni čekat na hranici, než mohou přijet pomoci svým kolegům na druhé straně. V několika členských státech platí omezení pro sanitky, které převážejí pacienty za hranici.
- Trvalo 10 let, než bylo dokončeno prodloužení tramvajové linky ve francouzském Štrasburku přes hranici do sousedního Kehlu v Německu, a to například kvůli rozdílným normám a komplikacím při určování cen a vydávání jízdenek.
- Společnosti podnikající za hranicemi mají oproti podnikům působícím na domácí půdě o 60 % vyšší výdaje na klíčové postupy, a to především kvůli dalším nákladům na překlady a certifikace¹¹.

Tyto příběhy dokazují, že mnoho aspektů příhraničního života je příliš komplikovaných a obtížných. Zároveň veřejná konzultace a studie upozornily na řadu velmi pozitivních příkladů evropské integrace a možností, které příhraniční regiony nabízejí.

- Belgičtí pacienti, kteří kvůli dialýze museli třikrát týdně cestovat 200 kilometrů, se nyní mohou léčit 3 km od domova hned za hranicemi ve Francii, protože tyto dva členské státy podepsaly dohody o sdílení prostředků na zdravotní péči.
- Některé děti v příhraničních regionech mezi Rakouskem a Českou republikou, Maďarskem a Slovenskem navštěvují dvoujazyčné a dvojnárodnostní mateřské školy, kde se učí hrát si ve dvou jazycích a kulturách.
- Země Beneluxu a německé Severní Porýní-Vestfálsko zavádějí nová doporučení, která usnadní vzájemné uznávání kvalifikací na základě spolupráce postavené na vzájemné důvěře ve své vzdělávací systémy.
- Občané se také mohou efektivně sdružovat a hájit své společné zájmy, jak dokládá sdružení *Groupement Transfrontalier Européen*¹², které zastupuje přes 30 000 občanů dojíždějících mezi Švýcarskem a Francií.

Inspirativní příklady, kdy příležitosti spojené s přítomností hranice posloužily ku prospěchu příhraničního obyvatelstva, jsou však velmi ojedinělé.

¹¹ Ecorys Netherlands za účasti Mazars, „Study about administrative formalities of important procedures and administrative burdens for businesses“ (Studie administrativních formalit při důležitých postupech a administrativní zátěže pro firmy), Evropská komise, duben 2017: <https://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?id=9134&lang=en> a pracovní dokument útvarů Komise SWD(2017) 213 ze dne 2. května 2017: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1503565263778&uri=CELEX:52017SC0213>.

¹² *Le Groupement Transfrontalier Européen*: <http://www.frontalier.org/>.

Komise provedla analýzu výdajů na komplikace spojené s přítomností hranice a zdvojování služeb. Z nedávné studie¹³ zabývající se hospodářským dopadem přeshraničních překážek na HDP a úroveň zaměstnanosti v regionech při vnitřních pozemních hranicích vyplývá, že tyto regiony by mohly být o 8 % bohatší, kdyby se odstranily všechny současné překážky a všichni obyvatelé hovořili jedním jazykem¹⁴. Tento scénář však není dosažitelný a není ani žádoucí, protože Evropa staví na rozmanitosti a subsidiaritě. I po odstranění pouhých 20 % stávajících překážek by se však HDP příhraničních regionů zvýšil o celá dvě procenta. Stejně významný je odhadovaný dopad na zaměstnanost, který by mohl vytvořit přes 1 milion pracovních míst. Stávající přeshraniční překážky omezují využití výrobních prostředků a znesnadňují dosahování úspor z rozsahu. Pro občany i podniky také vytvářejí náklady navíc. Tento negativní hospodářský dopad se v jednotlivých členských státech liší, je však jednoznačně vyšší v zemích, kde příhraniční regiony vytvářejí významnou část národního HDP.

Důkazy vypovídají také o tom, že náprava není snadná a že vznik přeshraničních problémů i jejich řešení jsou složité procesy, na nichž se podílejí všechny úrovně vlády i veřejné správy. Jak uvedlo mnoho zúčastněných stran, jsou obtíže spjaté s přítomností hranice pocíťovány vždy na místní úrovni, řešení se však na místní úrovni nacházejí zřídka. Mají-li se překonat překážky a omezit komplikace, je nutná spolupráce na všech úrovních vlády a správy.

3. CO LZE DĚLAT

Tato kapitola poukazuje na oblasti, v nichž Komise v rámci přípravných prací se zúčastněnými stranami (studií, konzultací a pracovních setkání) odhalila značný potenciál k odstranění dalších překážek. Popisuje úlohu Komise při podnikání pozitivních kroků, ať už jde o její vlastní opatření či podporu ostatních klíčových aktérů.

V každém oddílu jsou stručně popsány zjištěné problémy a uvedeny příklady a/nebo osvědčené postupy pro jejich ilustraci (ty jsou podrobněji popsány v doprovodném pracovním dokumentu útvarů Komise). Rovněž je uveden stručný přehled probíhajících opatření Komise či vnitrostátních institucí a nakonec jsou pokud možno navržena nová opatření Komise či doporučena opatření, která by měly provést členské státy a jiné zúčastněné strany.

K usnadnění provádění 10 opatření uvedených níže bude v rámci Komise zřízeno „kontaktní místo pro hranice“. Funkcí „kontaktního místa pro hranice“ bude 1) zajistit, aby se při provádění klíčových budoucích opatření ze strany Komise řádně přihlíželo k přeshraničním regionálním rozměrům, 2) poskytovat členským státům a jiným klíčovým aktérům podporu při řešení právních a administrativních regionálních problémů spojených s přítomností hranice, zejména ve vztahu k vnitrostátnímu provádění směrnic EU nebo jejím koordinačním požadavkům, 3) zajišťovat praktická opatření pro nové činnosti vyplývající z tohoto sdělení,

¹³ Studie univerzity Politecnico di Milano (2017): „Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions“ (Kvantifikace dopadů právních a správních přeshraničních překážek v regionech při pozemních hranicích).

¹⁴ Tento výpočet nezahrnuje náklady na odstranění překážek. Další informace obsahuje poznámka pod čarou č. 13.

4) účinně a celoplošně sdílet zkušenosti a osvědčené postupy s příslušnými zúčastněnými stranami.

3.1. Prohloubení spolupráce a výměn

Nové iniciativy Komise nedosáhnou v příhraničních regionech v plné míře žádoucího pozitivního dopadu, neprohloubí-li se účinné mechanismy přeshraniční spolupráce. Tyto mechanismy, ať již jsou či nejsou institucionalizované, musí zohledňovat rozměr víceúrovňové správy v rámci tvorby politik v EU. Mnoho takových mechanismů spolupráce je již zavedeno.

Osvědčené postupy: Na mezivládní úrovni zavedly Severská rada ministrů a Unie Benelux postupy umožňující odhalovat a řešit dvoustranné přeshraniční překážky. Na regionální úrovni zajistily konference Horního Porýní či Výbor pro oblast širší Kodaně a Skåne (Greater Copenhagen & Skåne Committee) vytvoření institucionalizovaných způsobů odhalování místních překážek a organizování reakcí.

Komise vyzývá členské státy a regiony, aby dále rozvíjely pravidelné dialogy o přeshraničních problémech. Členské státy a regiony by měly věnovat více pozornosti základním pojmům evropské integrace, jako je vzájemné uznávání a přizpůsobování předpisů a postupů. Jsou vybízeny, aby plně využívaly stávajících možností uzavírat dohody a úmluvy. Například čtyři makroregionální strategie¹⁵ by mohly poskytnout odpovídající rámec pro přeshraniční institucionální spolupráci. Kde je navíc spolupráce výslovně vyžadována právními předpisy EU, jak tomu je například u mnoha právních aktů týkajících se životního prostředí, mělo by se toho plně využívat.

Opatření: Za účelem podpory tohoto procesu a zajištění sdílení osvědčených postupů zřídí Komise celounijní **internetovou odbornou síť**, v níž budou příhraniční zúčastněné strany moci předkládat a projednávat právní a správní přeshraniční problémy a jejich řešení. Tato síť bude využívat stávající internetovou platformu Komise Futurium a bude Komisí moderována prostřednictvím kontaktního místa pro hranice.

Opatření: Dále Komise do konce roku 2017 vyhlásí otevřenou výzvu k předkládání **pilotních projektů**. Bude zaměřena na orgány veřejné moci, které si přejí vyřešit jeden nebo více právních či správních problémů spojených s přítomností hranice. Projekty by mohly být zaměřeny například na zlepšování vzájemné kompatibility správních systémů, usnadňování mobility pracovních sil rozšiřováním příležitostí k uznávání kvalifikací či na zajišťování harmonizace právních norem. Tyto projekty poslouží jako základ při nacházení inovativních způsobů řešení přeshraničních problémů. Jejich výsledky budou shrnuty v závěrečném přehledu, který bude celoplošně distribuován a poslouží k posílení povědomí a kapacit klíčových aktérů. Výzva bude přístupná všem veřejným subjektům, které se chtějí zapojit do

¹⁵ Strategie EU pro region Baltského moře, strategie EU pro Podunají, strategie EU pro jandrasko-jónský region a strategie EU pro alpský region.

hledání řešení přeshraničních problémů v oblasti své působnosti. Bude vybráno nejvýše 20 pilotních projektů s vysokou demonstrační hodnotou a úrovní replikovatelnosti.

3.2. Zlepšování legislativního procesu

Prvotní příčina značné části zjištěných přeshraničních problémů se přisuzuje paralelní přítomnosti rozdílných předpisů ve vnitrostátních právních a správních systémech. I v případech, kdy je zaveden evropský právní rámec, je členským státům v otázce provádění předpisů v jejich vnitrostátním právu ponechávána určitá flexibilita a prostor pro vlastní uvážení. Jistá úroveň norem stanovená právem EU je často v různých členských státech zavedena s různou mírou přísnosti. Když se pak podél vnitřních hranic střetnou dva různé systémy, mohou vznikat komplikace – někdy dokonce i právní nejistota – a mohou se vytvářet dodatečné náklady.

Příklad: Směrnice Evropského parlamentu a Rady 2014/24/EU ze dne 26. února 2014 o zadávání veřejných zakázek uvádí 19 případů, ve kterých platí minimální pravidla, například pro stanovení konkrétních lhůt. Tím vzniká 19 potenciálních okolností, za kterých může být přeshraniční zadávání zakázek obzvláště obtížné, protože některé členské státy uplatní delší lhůty než jiné.

V balíčku pro zlepšování právní úpravy přijatém v roce 2015¹⁶ navrhla Komise opatření, která zajistí, aby ve variantách politiky byly zohledňovány územní aspekty. Děje se tak především prováděním rozsáhlých posouzení dopadů právních předpisů zahrnujících územní prvky.

Osvědčené postupy: Nezávislý subjekt (Institut pro nadnárodní a euroregionální přeshraniční spolupráci a mobilitu Maastrichtské univerzity) provádí posouzení přeshraničních dopadů budoucích vnitrostátních právních předpisů a právních předpisů EU a na základě pracovního programu vytvářeného společně s vnitrostátními, regionálními a místními příhraničními zúčastněnými stranami podél hranic Nizozemska s Německem a Belgií¹⁷.

Opatření: Komise se bude nadále snažit zjišťovat ve všech významných případech **přeshraniční dopady** pomocí stávajících metod a nástrojů. Prostřednictvím kontaktního místa pro hranice a profesní sítě uvedených výše bude Komise usilovat o výraznější zapojení příhraničních zúčastněných stran do tohoto procesu.

Opatření: Za účelem podpory členských států při úsilí o nezbytnou koordinaci během procesu vnitrostátního provádění předpisů bude kontaktní místo pro hranice organizovat **odborné znalosti a poradenství** ohledně přeshraničních regionálních aspektů. Bude přitom vycházet mimo jiné z výsledků výše uvedených pilotních projektů a ze stávajících osvědčených postupů.

¹⁶ Sdělení Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů „Zlepšování právní úpravy k dosažení lepších výsledků – agenda EU“, COM(2015) 215 final ze dne 19. května 2015.

¹⁷ Institut pro nadnárodní a euroregionální přeshraniční spolupráci a mobilitu Maastrichtské univerzity: <https://www.maastrichtuniversity.nl/research/institute-transnational-and-euroregional-cross-border-cooperation-and-mobility-item>.

3.3. Zajištění přeshraniční veřejné správy

Členské státy EU mají rozdílné správní kultury a systémy. Při střetu odlišných systémů může být tato rozdílnost na překážku. Většina správních postupů bývá vnitrostátního charakteru, přeshraniční postupy jsou méně rozšířené. Příhraniční zúčastněné strany však mohou být nuceny pravidelně používat zahraniční postupy. Nedostatek společného přístupu a porozumění a vzájemně uznávaných dokumentů může mít za následek zdlouhavé a nákladné procesy, a to i u významných životních událostí.

Některé orgány veřejné moci začaly například využívat elektronickou veřejnou správu rychleji než jiné, což může při přeshraniční interakci působit obtíže, především jsou-li potřeba dokumenty či formuláře. Řešení elektronické veřejné správy jsou obvykle zaváděna spíše v domácím kontextu než v přeshraničních souvislostech¹⁸. Interoperabilita elektronických systémů využívaných orgány veřejné moci je stále omezená.

Příklad: V Dánsku je interakce mezi občany a orgány veřejné moci do značné míry digitalizována. Pro občany sousedních zemí, kteří dojíždějí za hranice, může být složité získat potřebnou identifikaci a přístupová práva. Striktní lhůty pro vydání daňového identifikačního čísla (*skattepersonnummer*) mohou například způsobovat zdržení při sjednávání pracovních smluv a zdravotního pojištění. Řešení některých otázek mimo digitální systémy obnáší riziko zdržení a nedodržení lhůt.

Ve svém akčním plánu pro „eGovernment“ na období 2016–2020¹⁹ stanovuje Komise dlouhodobou koncepci otevřených a účinných veřejných správ, které podporují začlenění a poskytují komplexní individualizované digitální veřejné služby bez ohledu na hranice. Ačkoli je plán obecný, navrhuje opatření a nástroje se zvláštním významem pro příhraniční regiony, například zásadu „pouze jednou“ (informace je orgánu veřejné moci poskytnuta pouze jednou bez ohledu na zemi původu²⁰) či automatický překladáč pro orgány veřejné správy²¹.

Opatření: Členské státy a jejich regionální a místní orgány **se musí s výzvami elektronické veřejné správy vyrovnat** a podniknout konkrétní opatření, která budou v životě obyvatel příhraničních regionů znamenat skutečnou změnu. Komise bude tento proces podporovat aktivní propagační stávajících elektronických řešení mezi příhraničními zúčastněnými stranami a mezi veřejnými orgány, kterých se přeshraniční výměna údajů dotýká nejvíce. Za tímto účelem bude Komise naléhat, aby její **probíhající i budoucí projekty elektronické veřejné správy** zapojovaly příhraniční zúčastněné strany, a občanům i podnikům tak byly poskytovány vyhovující přeshraniční veřejné služby. Solidní základ v tomto směru poskytují

¹⁸ Zpráva Evropské komise o elektronické veřejné správě EU z roku 2016 ukazuje, že on-line veřejné služby se zdokonalily nerovnoměrně (Digital Single Market, News, Digibytes, 3. října 2016): <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-egovernment-report-2016-shows-online-public-services-improved-unevenly>.

¹⁹ Evropská komise – „Akční plán EU pro eGovernment na období 2016–2020 – Urychlování digitální transformace veřejné správy“, COM(2016) 179 ze dne 19. dubna 2016:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?qid=1503566265012&uri=CELEX:52016DC0179>.

²⁰ Evropská komise – „The ‚Once-Only‘ Principle (TOOP) Project launched in January 2017“ (Projekt zásady „pouze jednou“ zahájený v lednu 2017) (Digital Single Market, Project News and Results, 26. ledna 2017): <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/once-only-principle-toop-project-launched-january-2017>.

²¹ Strojový překlad pro orgány veřejné správy – MT@EC: https://ec.europa.eu/info/resources-partners/machine-translation-public-administrations-mtec_en.

současné úspěšné projekty, jako je vzájemné uznávání elektronické identifikace či elektronická výměna informací o sociálním zabezpečení (EESSI).

3.4. Poskytování spolehlivých a srozumitelných informací a pomoci

Odstranění přeshraničních překážek si vyžádá čas a trvalé úsilí. Mezitím je nezbytné zajistit přístup k dostupným a spolehlivým informacím a službám řešícím životní i pracovní problémy na druhé straně hranice. V rámci přípravných prací pro toto sdělení byly zdůrazněny obavy občanů a podniků z nedostatku spolehlivých informačních služeb, který může vést k právní nejistotě, jež pak narušuje přeshraniční interakci nebo zdržuje a prodražuje provádění přeshraničních projektů.

Osvědčené postupy: Síť centrálních kontaktních míst Infobest²², která byla zřízena v regionu Horního Porýní na trojmezí Francie, Německa a Švýcarska a původně byla financována z fondů Interreg, poskytuje v současné době občanům spolehlivé informace o všech aspektech přeshraničního života, včetně zaměstnanosti a vzdělávání, a podporuje přeshraniční rozhraní pro kontakty s různými orgány veřejné moci.

V této souvislosti jsou užitečné celoevropské služby a nástroje, například Vaše Evropa, systém pro výměnu informací o vnitřním trhu a síť SOLVIT.

Opatření: Komise nedávno předložila návrh nařízení o „jednotné digitální bráně“²³, který po svém přijetí usnadní občanům i společnostem prostřednictvím jednotného digitálního kontaktního místa přístup ke kvalitním informacím, on-line administrativním postupům a k asistenčním službám. V rámci jednotné digitální brány se předpokládá první uplatnění zásady „pouze jednou“ na úrovni EU, když se u sady klíčových postupů umožní přímá výměna informací mezi příslušnými orgány z různých členských států. Uživatelé brány budou také vybízeni, aby poskytovali zpětnou vazbu, která umožní průběžně přizpůsobovat bránu jejich potřebám a shromažďovat údaje o překážkách kladených jednotnému trhu.

Opatření: Ve svém nedávno přijatém sdělení „Akční plán na posílení sítě SOLVIT: praktické výhody jednotného trhu ve prospěch občanů a podniků“²⁴ se Komise zavázala k dalšímu posílení sítě SOLVIT ve členských státech, aby bylo možno řešit přeshraniční problémy většího počtu občanů a podniků.

3.5. Podpora přeshraničního zaměstnávání

V rámci přípravných prací byla za nejdůležitější oblast, kterou bezprostředně zasahují přeshraniční překážky, označena mobilita pracovních sil. Týká se to především přeshraničních

²² Infobest: <https://www.infobest.eu/>.

²³ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se zřizuje jednotná digitální brána pro poskytování informací, postupů, asistenčních služeb a služeb pro řešení problémů a kterým se mění nařízení (EU) č. 1024/2012, ze dne 2. května 2017: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX%3A52017PC0256>.

²⁴ Sdělení Evropské komise „Akční plán na posílení sítě SOLVIT: praktické výhody jednotného trhu ve prospěch občanů a podniků“, COM(2017) 255 ze dne 2. května 2017: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52017DC0255>.

pracovníků, kteří žijí na jedné straně hranice a denně či každý týden dojíždějí za prací na její druhou stranu²⁵.

Na evropské úrovni je dostupná řada nástrojů a koordinačních mechanismů k usnadnění přeshraniční pracovní činnosti, například Evropská síť služeb zaměstnanosti (EURES), dále pravidla pro koordinaci systémů sociálního zabezpečení, evropský rámec kvalifikací podporující chápání a porovnávání kvalifikací, rámec Europass umožňující občanům sdělovat své dovednosti a kvalifikace, evropská klasifikace dovedností, kompetencí, kvalifikací a povolání, evropský profesní průkaz a celounijní digitální postup uznávání odborných kvalifikací. Pokud jde o financování, mobilitu pracovních sil v příhraničních regionech podporuje program EU pro zaměstnanost a sociální inovace (EaSI) i Evropský sociální fond. Osa EURES programu EaSI podporuje přeshraniční partnerství, která poskytují přeshraničním pracovníkům a jejich zaměstnavatelům informace a služby zaměstnanosti.

Osvědčené postupy: Orgány sociálního zabezpečení a inspekce práce v Galicii a severním Portugalsku vytvořily síť podporovanou místním přeshraničním partnerstvím EURES, která umožňuje rychleji řešit překážky kladené přeshraniční mobilitě zaměstnavatelů a pracovníků. Vytvořily účinná propojení umožňující spolupráci orgánů sociálního zabezpečení a inspekce práce v tomto přeshraničním regionu.

Pozitivní účinky těchto opatření a nástrojů však v příhraničních regionech ještě nedosáhly svého plného potenciálu. Nadále existuje prostor ke zlepšení procesů, jako jsou ukončení učňovské přípravy, plné uznání dovedností a kompetencí občanů, dostupnost volných pracovních míst, identifikace pracovníků, získávání právní jistoty ve fiskálních otázkách, zajišťování plného sociálního zabezpečení, získávání pojištění odpovědnosti při výkonu povolání pro pracovníky ve zdravotnictví a získávání odborných osvědčení. Dále je nutné zlepšení v oblasti poskytování informací, a to i občanům a zaměstnavatelům, a sběru údajů pro účely rozhodování.

Opatření: Členské státy a jejich regionální orgány jsou vybízeny, aby v příhraničních regionech posílily spolupráci mezi **veřejnými službami zaměstnanosti**, včetně společných přeshraničních služeb zaměstnanosti, a na přeshraničním trhu práce tak zajistily lepší přístup k informacím i pracovních místům. Širší dostupnost stávajících postupů zajistí výše uvedená navrhovaná profesní síť.

3.6. Podpora mnohojazyčnosti v příhraničních oblastech

Bohatství evropských kultur a tradic má obrovskou hodnotu. Mnohojazyčnost je cílem evropské integrace. Zvládnutí cizích jazyků má také čím dál větší význam pro podporu zaměstnatelnosti, mobility a konkurenceschopnosti, které jsou v příhraničních regionech obzvláště důležité.

²⁵ Přeshraniční pracovníci (příhraniční pracovníci) jsou definováni jako občané EU/ESVO, kteří žijí v jedné zemi EU či ESVO a pracují v jiné zemi, přičemž se pravidelně denně nebo přinejmenším jednou týdně přesouvají přes hranice, a to bez ohledu na jejich konkrétní občanství (za předpokladu, že jsou občany EU-28/ESVO).

Osvědčené postupy: Na Francii orientovaná strategie přijatá v roce 2014 německým regionem Sársko²⁶ podporuje dvojjazyčný přístup na všech úrovních správy. Byla podpořena zavedením povinné výuky francouzštiny, a to již v předškolních zařízeních. Díky tomu je více než polovina mateřských škol v oblasti dvojjazyčných.

Přesto v průběhu veřejné konzultace při přípravě tohoto sdělení zdůrazňovalo mnoho respondentů jako zdroj komplikací právě jazyk. Mezi zkušenostmi příhraničních zúčastněných stran jsou často uváděny případy, kdy nedostatečná schopnost komunikace v různých jazycích zvyšuje na obou stranách hranice administrativní zátěž a znesnadňuje smysluplné výměny mezi orgány veřejné správy a občany.

Komise uplatňuje strategii, která byla potvrzena Radou a vychází z cíle definovaného hlavami států a vládami EU. Tato strategie prosazuje, aby všichni občané měli možnost učit se od raného věku dvěma cizím jazykům²⁷. V příhraničních regionech je v ideálním případě jedním z těchto jazyků řeč sousedního státu. Výuka jazyků je také zastřešující prioritou programu Unie pro financování vzdělávání, odborné přípravy, mládeže a sportu Erasmus+. Program nabízí mnoho možností podpory jazykové výuky v příhraničních regionech.

Opatření: Členské státy, regiony a obce jsou vyzývány, aby využívaly příležitosti k celoživotnímu vzdělávání, a intenzivněji tak v příhraničních regionech **podporovaly dvojjazyčnost**. Stávající osvědčené postupy by měly posloužit jako zdroj inspirace a být Komisí dále prosazovány. V relevantních případech bude pro tyto účely využito podpory z existujících nástrojů financování, jako je Erasmus+, či programů přeshraniční spolupráce Interreg.

3.7. Usnadnění přeshraniční dostupnosti

Klíčovým způsobem meziregionální výměny probíhající přes státní hranice je doprava. Především služby veřejné dopravy nejen napomáhají integračním procesům, ale také přispívají k lepší udržitelnosti přeshraničního propojení. Pro mnoho obyvatel příhraničních regionů jsou bohužel stále skutečností chybějící, nedostatečné nebo nekvalitní služby veřejné dopravy. Problémy jsou zde patrné na třech úrovních: 1) propojení infrastruktury, 2) poskytování služeb a 3) kvalita služeb. Podél vnitřních hranic EU je v mnoha případech patrná především chybějící či nefungující železniční infrastruktura menšího rozsahu, což pramení z řady problémů (např. rozdílné priority, odlišné právní, procesní a organizační přístupy, rozpočtová omezení).

Osvědčené postupy: Z fondů Interreg jsou financovány projekty přeshraniční mobility, z nichž většina je zanesena do databáze KEEP²⁸. Například v oblasti na trojmezí Německa, Nizozemska a Belgie vytvořili veřejní dopravci společnou platformu (<http://mobility-euregio.com>) s kombinovanými jízdními řády, společně určenými cenami

²⁶ Na Francii orientovaná strategie regionu Sársko z října 2016:

https://www.saarland.de/dokumente/ressort_finanzen/MFE_Frankreich_Startegie_LangDIn4S_UK_Lay2.pdf.

²⁷ Evropská unie – Rada EU, „Závěry Rady o mnohojazyčnosti a rozvoji jazykových kompetencí“, květen 2014: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52014XG0614\(06\)](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/CS/TXT/?uri=CELEX:52014XG0614(06)).

²⁸ www.keep.eu.

a modernizovaným systémem vydávání jízdenek. Na německo-švýcarské hranici byla zřízena nová autobusová linka mezi obcemi Grenzach-Wyhlen (DE) a Basilejí (CH), která pojme 1 900 místních občanů dojíždějících za hranici (z celkového počtu 14 000 obyvatel).

Na úrovni EU mají vysokou prioritu posílení harmonizace a koordinace technických a právních norem spolu s dosažením interoperability v dopravním sektoru. Koordinace a harmonizace se již podařilo dosáhnout v oblasti transevropské dopravní sítě (TEN-T), která může posloužit jako příklad pro další oblasti politiky mimo dopravu. Například pokud jde o poskytování multimodálních informačních služeb o cestování v celé Unii, zajistí připravovaná legislativa EU vhodné rámcové podmínky pro spolupráci všech příslušných zúčastněných stran v řetězci podílejícím se na vytváření přidané hodnoty v oblasti cestovních informací²⁹.

Opatření: V roce 2018 vyhotoví Komise **studii chybějících železničních spojů** podél vnitřních hranic. Pomocí kontaktního místa pro hranice ji zprostředkuje zúčastněným stranám.

Opatření: Organizace a realizace služeb přeshraniční veřejné dopravy je pravomoc vykonávána na celostátní, regionální i místní úrovni. Členské státy, regiony a obce jsou tedy vyzývány, aby **zvýšily své úsilí v oblasti poskytování kvalitnějších a integrovanějších služeb veřejné dopravy občanům**. Kontaktní místo pro hranice zprostředkuje osvědčené postupy a pokud možno poskytne odborné poradenství.

3.8. Podpora rozsáhlejšího sdružování zdravotnických zařízení

Podpora spolupráce mezi členskými státy na zlepšování doplňkovosti zdravotnických služeb v příhraničních regionech je pro EU prioritou³⁰. Pro úhradu nákladů na přeshraniční zdravotnické služby jsou zavedeny různé struktury a zásady, což má za následek mimo jiné rozdílné a komplikované postupy při předběžném schvalování zdravotnických služeb i při jejich placení či zpětných úhradách, administrativní zátěž pro pacienty využívající přeshraniční konzultace se specialisty, neslučitelnost v oblasti využívání technologií a sdílení údajů o pacientovi, nedostatek sjednocených dostupných informací a s ním spojenou absenci informací v jazyce pacienta. Nedostatečná dostupnost z obou stran hranice tak brzdí plné využití zdravotnických zařízení. Také pohotovostní a záchranné služby jsou někdy zdržovány při výkonu přeshraničních zásahů.

Osvědčené postupy: Institucionalizovanou dohodu zřizující sedm organizovaných zón přeshraniční zdravotní péče na hranici mezi Francií a Belgií³¹ již využilo přes 20 000 pacientů, kterým byla poskytnuta zdravotní péče v sousední zemi v blízkosti jejich bydliště.

Opatření: Komise provádí rozsáhlé **mapování přeshraniční zdravotnické spolupráce** po celé EU, jehož účelem je zjistit osvědčené postupy a analyzovat budoucí výzvy. Výsledky budou k dispozici v roce 2018 a budou zúčastněným stranám sděleny prostřednictvím

²⁹ Bude provedeno prostřednictvím nařízení v přenesené pravomoci doplňujícího směrnici 2010/40/EU.

³⁰ Kromě ustanovení zmíněných v samotné Smlouvě lze poukázat na směrnici o uplatňování práv pacientů v přeshraniční zdravotní péči (2011/24/EU) a nařízení EU o koordinaci systémů sociálního zabezpečení (883/2004).

³¹ *Espaces Transfrontaliers, La Communauté de santé transfrontalière:*
<http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/themes/sante/sante-4/>.

kontaktního místa pro hranice. V průběhu roku 2018 uspořádá Komise strategickou akci zaměřenou na zdůraznění osvědčených postupů přeshraniční zdravotnické spolupráce a prozkoumání možností, jak je lze v celé Unii dále rozvíjet.

3.9. Zvažování právního a finančního rámce pro přeshraniční spolupráci

EU již zavedla řadu právních a finančních nástrojů k usnadnění spolupráce napříč evropskými hranicemi. Například evropské seskupení pro územní spolupráci (ESÚS)³² umožňuje subjektům ze dvou či více členských států spolupracovat v rámci společné struktury, která má právní subjektivitu. To v mnoha případech usnadňuje přeshraniční spolupráci a umožňuje regionálním i místním orgánům spolupracovat, aniž by bylo třeba dohody ratifikované na úrovni členských států. Plně institucionální charakter těchto nástrojů však není vždy vhodný k řešení právních a správních překážek.

Osvědčené postupy: Evropské seskupení pro územní spolupráci Lille-Tournai-Kortrijk Eurometropolis³³ představuje největší přeshraniční metropolitní oblast v Evropě. Sdružuje 14 institucí z Francie a Belgie (celostátních, regionálních a místních orgánů, rozvojových agentur), které společně usilují o odstranění „hraničního efektu“ a usnadnění každodenního života svému obyvatelstvu čítajícímu 2,1 milionu občanů.

Opatření: Řada členských států zvažuje přínos nového **nástroje**, který by na bázi dobrovolnosti a po schválení pověřenými příslušnými orgány umožňoval u konkrétního projektu či akce, které jsou časově omezené, nacházejí se v příhraničním regionu a jsou iniciovány místními a/nebo regionálními veřejnými orgány, uplatnit na území některého členského státu předpisy sousedního členského státu. Útvary Komise tuto práci pozorně sledují. S přihlédnutím k poznatkům pilotních projektů uvedených výše v oddíle 3.1 zváží Komise způsoby, jak by tento nástroj mohl být rozvinut.

Opatření: Členské státy a evropské orgány by se měly včas zapojit do dialogu a prozkoumat způsoby, jak mohou budoucí **programy financování** strategičtěji přispívat k prevenci a řešení přeshraničních překážek i k rozvoji přeshraničních veřejných služeb.

3.10. Získávání poznatků o přeshraniční interakci v zájmu poučeného rozhodování

Shromažďování údajů a poznatků o přeshraničních překážkách je prvním nezbytným krokem k jejich řešení. Do shromažďování a analýzy informací o přeshraničních obtížích a komplikacích se však investuje jen omezené množství prostředků. Skvělé příklady sběru a analýzy údajů najdeme ve Francii³⁴ a v Maďarsku³⁵.

³² Nařízení Evropského parlamentu a Rady (ES) č. 1082/2006 ze dne 5. července 2006 (Úř. věst. L 210, 31.7.2006, s. 19) ve znění nařízení (EU) č. 1302/2013 ze dne 17. prosince 2013 (Úř. věst. L 347, 20.12.2013, s. 303).

³³ Eurometropolis: <http://www.eurometropolis.eu/>.

³⁴ *Mission Opérationnelle Transfrontalière*: www.espaces-transfrontaliers.org.

³⁵ Středoevropská služba pro přeshraniční iniciativy: www.cesci-net.eu.

Účinný rozvoj a rozhodování v oblasti přeshraniční politiky brzdí omezená dostupnost statistických a geoprostorových údajů o přeshraničních tocích. V několika případech však regiony vyvinuly úsilí, jímž by se další regiony mohly inspirovat.

Osvědčené postupy: Datový portál „Velkého regionu“³⁶ v Lucembursku a jeho okolí shromažďuje údaje z pěti národních a regionálních statistických úřadů, a poskytuje tak tvůrcům politik informace o přeshraničních tocích a územních trendech v oblasti, kterou charakterizuje velký rozsah interakce (např. 200 000 přeshraničních pracovníků).

Statistické a geoprostorové údaje o přeshraničních tocích a jevech nejsou vždy dostupné v dostatečném množství či standardizované tak, aby umožňovaly tvůrcům politik činit poučená rozhodnutí. Členské státy by pod vedením Statistického úřadu Evropské unie měly prozkoumat inovativní metodiky shromažďování údajů (např. georeferencování a geokódování), které lze použít pro přeshraniční analýzu, například metodiky shromažďování údajů v souřadnicové síti.

Opatření: Komise financuje **jednoletý pilotní projekt se statistickými úřady**, jehož účelem je vyzkoušet možné využití údajů z průzkumů pracovních sil, administrativních údajů, údajů ze sčítání lidu a dat z mobilních telefonů. Na základě výsledků pilotního projektu, které budou k dispozici v roce 2018, by se tato spolupráce se členskými státy měla podpořit a posílit.

Opatření: Komise za pomoci programu územní spolupráce Evropské monitorovací sítě pro územní rozvoj a soudržnost (ESPON) zajišťuje další **podporu územních studií zaměřených na přeshraniční regiony**. Komise také navazuje na úspěšný územní výzkum financovaný sedmým rámcovým programem pro výzkum a technologický rozvoj, programem Horizont 2020 a společným výzkumným střediskem. Kontaktní místo pro hranice využije výsledků této práce k podpoře poučeného rozhodování při reakcích na problémy, s nimiž se přeshraniční společenství potýkají.

4. ZÁVĚRY

Regiony při vnitřních hranicích EU výrazně přispívají k sociálně-ekonomickému blahobytu Evropy. Jde o zeměpisné oblasti, v nichž občané, podniky i veřejné orgány zažívají denně proces evropské integrace na vlastní kůži.

Z důkazů vyplývá, že omezení negativního dopadu územní, právní a správní nekompatibility, která v příhraničních regionech přetrvává, může mít značný přínos.

K lepšímu využití potenciálu příhraničních regionů je třeba přijmout opatření na úrovni EU ve spolupráci s členskými státy, regiony a dalšími zúčastněnými stranami. V tomto ohledu sehraje Komise klíčovou úlohu, jelikož může při navrhování právních předpisů a mechanismů financování podnikat v oblastech své pravomoci přímé akce. Neméně důležité je, že může podporovat členské státy a regiony, aby lépe pochopily výzvy a přijaly operativní opatření, a to zejména prosazováním sdílení informací a předváděním osvědčených postupů.

³⁶ Grande Région: <http://www.grande-region.lu/portal/>.

K rozvoji příhraničních regionů za posledních 25 let významným způsobem přispěl rozpočet EU. Budoucí programy financování by v tom měly pokračovat co nejúčinnějším a nejúčelnějším způsobem a měly by se zaměřovat na oblasti s obzvláště vysokou přidanou hodnotou EU. Mohlo by se například zvážit zajištění toho, aby bylo řešení přeshraničních potíží jádrem programů přeshraniční spolupráce. Podobně by měly být ústřední částí těchto programů mezery a chybějící propojení v různých oblastech politiky, včetně dopravy. Konečně by mohlo být také zohledněno sdružování společných veřejných služeb v sousedních příhraničních regionech a potřeby budování institucí.

V tomto procesu musí hrát ústřední úlohu také členské státy a regiony. Ty musí jednat v oblastech své pravomoci, aby zabránily tvorbě nových překážek a překonaly ty stávající. Měly by věnovat značnou pozornost posílení koordinace (např. při provádění právních předpisů EU do vnitrostátního práva), dalšímu vzájemnému uznávání a těsnějšímu sblížení s každým ze svých sousedů.

Jak je uvedeno výše, Komise přijme některá opatření ještě v roce 2017 a další pak v následujících letech. Brzy začne fungovat kontaktní místo pro hranice, které umožní navrhovaná opatření rychle provést.

Cílem je dokázat, že příhraniční regiony mohou lépe přispívat k sociálně-ekonomickému blahobytu občanů EU a zároveň se stát živými laboratořemi evropské integrace ve prospěch evropských území a jejich obyvatel.