



EVROPSKÁ
KOMISE

V Bruselu dne 27.3.2024
COM(2024) 149 final

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

k deváté zprávě o soudržnosti

{SWD(2024) 79 final}

SDĚLENÍ KOMISE EVROPSKÉMU PARLAMENTU, RADĚ, EVROPSKÉMU HOSPODÁŘSKÉMU A SOCIÁLNÍMU VÝBORU A VÝBORU REGIONŮ

k deváté zprávě o soudržnosti

„Unie za účelem podpory harmonického vývoje rozvíjí a prosazuje činnosti vedoucí k posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti.“

(Článek 174 Smlouvy o fungování Evropské unie)

I. Úvod

Hospodářská, sociální a územní soudržnost je evropským veřejným statkem

EU byla založena na hodnotách solidarity, rovných příležitostí a soudržnosti. Římská smlouva si od počátku kladla za cíl „zmenšovat rozdíly mezi jednotlivými regiony a odstranit zaostalost nejvíce znevýhodněných regionů“. Tato hospodářská a sociální soudržnost, snižování vnitřních rozdílů, byly oprávněně vnímány jako přínos pro celou Evropu a jsou stejně platné dodnes.

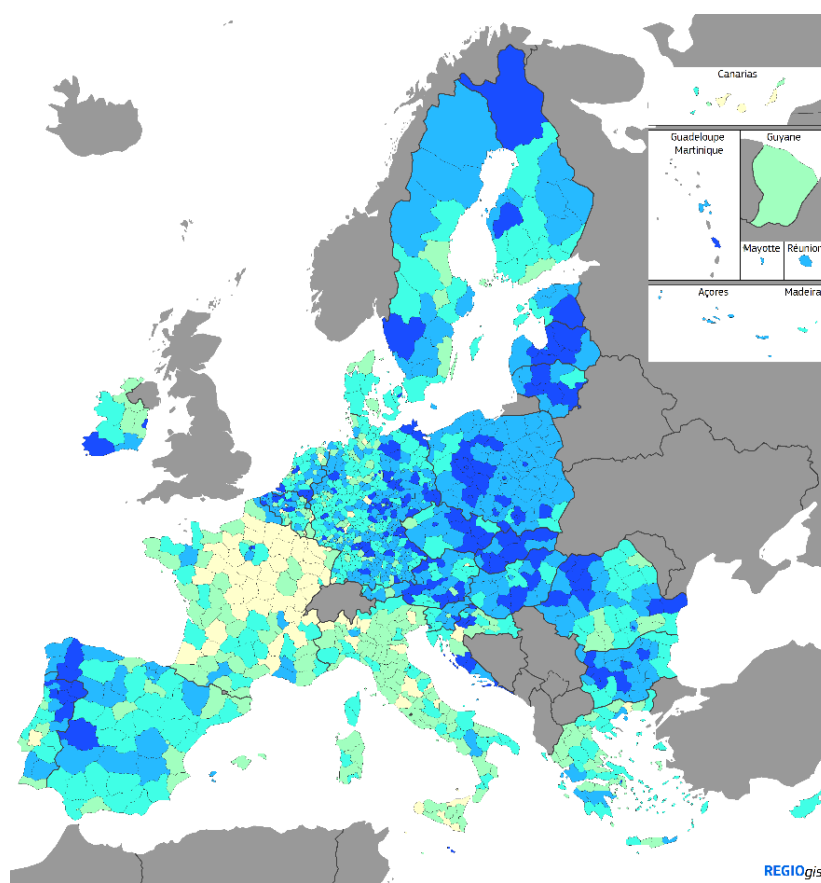
Politika soudržnosti je od počátku jedním z klíčových pilířů evropského projektu. Od vytvoření jednotného trhu, hospodářské a měnové unie až po několikeré rozšíření podporovala politika soudržnosti každý krok evropské integrace – včetně zelené a digitální transformace v posledních letech. Tržní síly samy o sobě nemohou zajistit, aby byly přínosy těchto klíčových integračních kroků rovnoměrně rozloženy po celé Evropě, a proto je nezbytná politika soudržnosti, která členskými státy a regionům pomůže zapojit, využít a plně rozvinout jejich potenciál. Politika soudržnosti spolu s dalšími nástroji, jako je Nástroj pro oživení a odolnost, postupem času rovněž působila jako stabilizátor ekonomiky, spolehlivý zdroj podpory a investic během finanční krize a v posledních letech i během pandemie a válečné agrese Ruska proti Ukrajině. Se svým zaměřením na regiony a uplatňováním místního přístupu je politika soudržnosti jedním z nejviditelnějších projevů evropské solidarity, nedílnou součástí evropského modelu růstu a základním kamenem našeho evropského domu.

Zúčastněné strany potvrzují klíčovou roli a význam politiky soudržnosti. Daly to jasně najevo při diskusích o budoucnosti této politiky. V uplynulém roce se k tématu vyjádřily regionální orgány i další zúčastněné strany a 20 členských států uspořádalo debaty. V únoru zveřejnila skupina odborníků na vysoké úrovni hlavní směry budoucí politiky¹. Evropský parlament, Rada Evropské unie, Evropský hospodářský a sociální výbor a Evropský výbor regionů přijaly stanoviska a závěry týkající se klíčových prvků budoucí politiky soudržnosti. Všechny tyto podněty dohromady potvrzují klíčovou roli předmětné politiky a nastiňují obraz nově vznikajících výzev a získaných poznatků i možných reakcí.

¹ [Forging a sustainable future together – Cohesion for a competitive and inclusive Europe: report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy.](#)

Třicet let po souběžném zavedení jednotného evropského trhu a posílené politiky soudržnosti a dvacet let po rozšíření z roku 2004 je dlouhodobý trend jasný: v mnoha částech Evropy došlo k pozoruhodné vzestupné hospodářské a sociální konvergenci. Socioekonomické rozdíly však přetrvávají a stále více regionů se potýká s novými problémy. V této souvislosti je třeba provést zhodnocení: a to nejen úspěchů politiky soudržnosti, ale také toho, jak ji lze přizpůsobit. Cíl Smlouvy, kterým je hospodářská, sociální a územní soudržnost, zůstává stejně důležitý jako kdykoli předtím, metody by se však měly vyvíjet.

Mapa 1. Index hospodářského rozvoje na úrovni NUTS 3, 2001–2021



Economic Development Index at NUTS 3 level, 2001–2021

Likelihood of being in a high growth trajectory



This index measures if a region's growth is higher than that of the EU, of its country, or of the region itself during the previous five years. It considers growth of GDP per head, productivity, and employment per head over a five-year period. A region scores 1 for each time its growth is higher. This score between 0 and 9 is then rescaled to 0 and 1.

Source: DG REGIO calculations based on JRC and Eurostat data

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

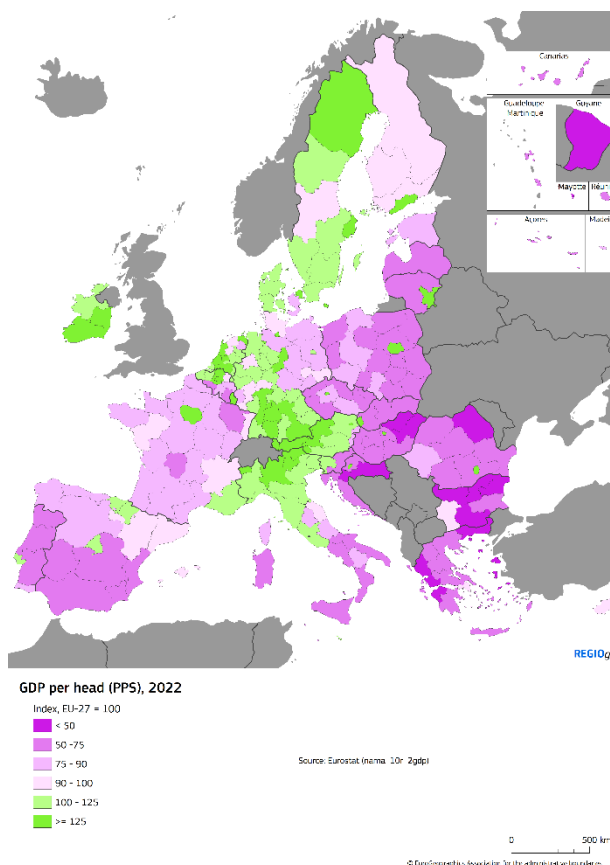
II. Politika soudržnosti: dlouhodobý růst a konkurenceschopnost, kvalitní pracovní místa

Historické rozšíření EU v roce 2004 je jasným příkladem pozitivního dopadu politiky soudržnosti. O dvacet let později se průměrný HDP na obyvatele v členských státech, které od uvedeného roku přistoupily k EU, zvýšil z přibližně 52 % průměru EU v roce 2004 na téměř 80 % v roce 2023. Míra nezaměstnanosti v těchto členských státech se ve zmíněném období snížila z průměrných 13 % na 4 %.

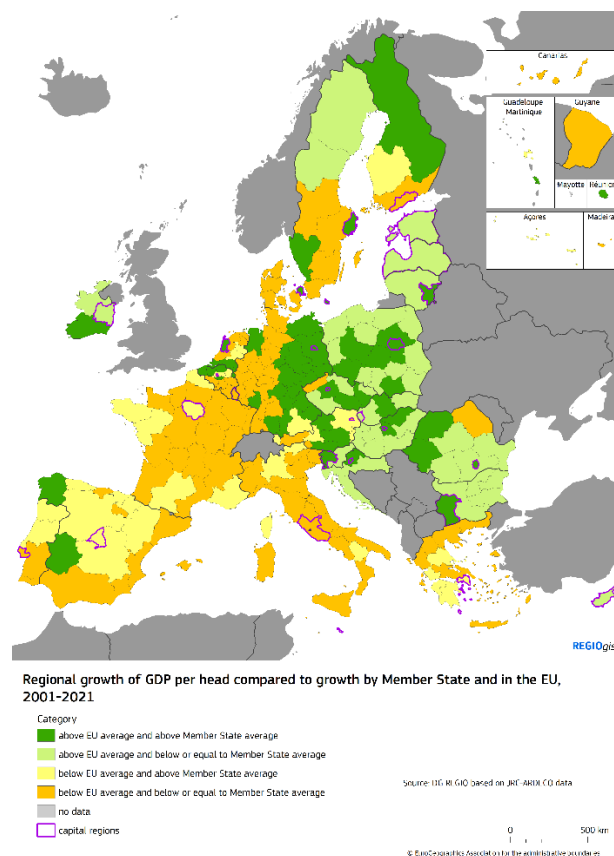
Tato vzestupná konvergence byla způsobena růstem produktivity (HDP na zaměstnanou osobu) v méně rozvinutých regionech. Svědčí to o dlouhodobém zlepšování konkurenceschopnosti a podnikatelského prostředí v těchto regionech. Toto dohánění zpoždění také umožnilo hmatatelný sociální pokrok během posledních deseti let, například pokud jde o lepší výsledky v oblasti zdraví a snižování míry nezaměstnanosti a chudoby téměř ve všech regionech.

Konvergence však byla v rámci EU nerovnoměrná. Příčinou jsou rozdíly v produktivitě a konkurenceschopnosti. Zatímco několik východních regionů zažilo od roku 2004 působivý rozlet a využilo hospodářského oživení, ke kterému došlo po rozšíření, mnoho dalších regionů se od této trajektorie postupně odklánělo a nedokázalo dohnat průměr EU. To platí zejména pro regiony v jižních členských státech, a zejména od finanční krize v roce 2008, ale také pro skupinu přechodových regionů v rozvinutějších členských státech. Přibližně třetina regionů EU se v podstatě dosud nevrátila na úroveň HDP na obyvatele z roku 2008. Tyto regiony zahrnují všechny fáze rozvoje a nacházejí se i v rozvinutějších členských státech.

Reálný HDP na obyvatele se v několika regionech jižních členských států od přelomu století dokonce snížil, a to v důsledku dopadů hospodářských otřesů a přetrvávajících strukturálních problémů, pokud jde o růst produktivity, kvalitu institucí a hladké fungování trhů práce. Většina východních regionů by zároveň měla zachovat dynamiku konvergence a rozšířit své faktory růstu také mimo metropolitní oblasti, aby se zmírnilo prohlubování rozdílů mezi regiony.



Mapa 2. HDP na obyvatele (PPS), 2022



Mapa 3. Regionální růst HDP na obyvatele ve srovnání s průměrem EU a jednotlivých členských států, 2001–2021

Pozn.: Mapa 3 znázorňuje růst regionálního HDP na obyvatele od roku 2001. Všechny regiony vyznačené zelenou barvou (světlou i tmavou) zaznamenaly růst nad průměrem EU, zatímco růst regionů vyznačených žlutou a oranžovou barvou byl pod průměrem EU. Odstín barvy (světlé a tmavě zelené a žluté a oranžové) znázorňuje regionální růst ve srovnání s celostátním průměrem.

Politika soudržnosti přispěla k lepšímu fungování jednotného trhu tím, že stimulovala dlouhodobý růst a konkurenceschopnost. Zlepšila přístup ke zboží a službám prostřednictvím fyzické a digitální infrastruktury, čímž se zvýšila konektivita. Politika soudržnosti dále posílila místní ekonomiky a zvýšila atraktivitu lokalit tím, že zlepšila inovace a podnikání podporou malých a středních podniků a posílila lidský kapitál prostřednictvím odborné přípravy a vzdělávání. Politika soudržnosti rovněž podporuje řádnou správu věcí veřejných, spolupráci a správní účinnost.

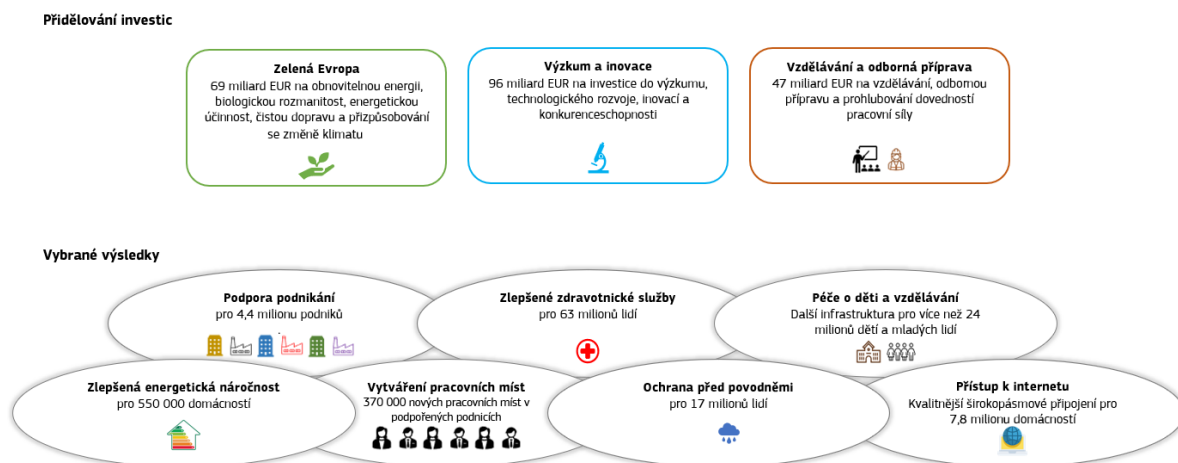
Politika soudržnosti hrála klíčovou roli při podpoře veřejných investic. Politika soudržnosti například představuje téměř 13 % celkových vládních investic² v EU jako celku a 51 % v méně rozvinutých členských státech³. Tyto investice posílily evropský model růstu a urychlily hospodářský růst v souladu s klíčovými politickými prioritami od souběžné

² Tvorba hrubého fixního kapitálu vládních institucí.

³ Členské státy s hrubým národním důchodem na obyvatele nižším než 90 % průměru EU.

transformace po inovace, podnikání a dovednosti, od péče o děti, vzdělávání a zdravotní péče po ochranu před přírodními katastrofami.

Diagram 1. Úspěchy programů politiky soudržnosti na období 2014–2020



Kromě přímých sociálních a hospodářských dopadů přispěla politika soudržnosti také ke zlepšení správní kapacity a kvality veřejné správy v členských státech. Investice v rámci politiky soudržnosti jsou spojeny s nezbytnými předpoklady, tzv. „základními podmínkami“. Tyto podmínky podporují klíčové priority EU a také kvalitu a udržitelnost investic. Horizontální dopad základních podmínek se doplňuje s prováděním reforem specifických pro jednotlivé země, které jsou podporovány v rámci evropského semestru.

Základní zásady, kterými se řídí programování a provádění politiky soudržnosti, mají navíc prostřednictvím hodnocení, partnerství, transparentnosti nebo požadavků na audit a kontrolu pozitivní vedlejší účinky na vnitrostátní postupy.

Politika soudržnosti posiluje jednotný trh a zajišťuje rovné podmínky

Konvergence umožňuje každému regionu plně se podílet na jednotném trhu. Odstranění překážek volného pohybu zboží, služeb, kapitálu a pracovníků podpořilo lepší rozdělování zdrojů v EU a podpořilo výměnu nápadů a inovací. Narůstající rozmanitost regionů EU poskytuje Unii a jejím firmám větší okruh konkurenčních výhod. Investicemi do infrastruktury, inovací, vzdělávání a dalších klíčových oblastí pomáhá politika soudržnosti všem regionům zapojit se a využívat výhod úspor z rozsahu, které vytváří jednotný trh a mezinárodní konkurenci. Větší, dobře rozvinutý, inovativní a propojený jednotný trh má zásadní význam pro rozvoj silných hodnotových řetězců uvnitř EU, které jsou důležité pro otevřenou strategickou autonomii EU.

Politika soudržnosti má významné a pozitivní dopady pro Evropu jako celek. Z makroekonomického modelování⁴ vyplývá, že programy na období 2014–2020 a 2021–2027 by do konce roku 2030 mohly společně zvýšit HDP EU o 0,9 %. Tento dopad je dlouhodobý: nárůst zůstane na úrovni 0,6 % až do roku 2043. Dopad je samozřejmě mnohem silnější v zemích, které jsou v rámci politiky soudržnosti⁵ více podporovány: HDP Chorvatska bude v roce 2030 až o 8 % vyšší, v Polsku a na Slovensku o 6 % vyšší a v Litvě o 5 % vyšší, než by byl bez podpory z fondů uvedené politiky. Ze silných pozitivních vedlejších účinků programů prováděných v těchto regionech však profitují také rozvinutější regiony, které v rámci politiky soudržnosti dostávají nižší podporu na obyvatele. Rozvinuté regiony získávají partnery do svých dodavatelských řetězců a trhy pro svůj vývoz a investice.

Pozitivní návratnost investic v rámci politiky soudržnosti pro jednotný trh lze znázornit pomocí multiplikátoru. Každé euro investované do programů na období 2014–2020 a 2021–2027 povede do roku 2030 k navýšení HDP v Unii o 1,3 eura a v roce 2043 se téměř ztrojnásobí, což odpovídá roční míře návratnosti přibližně 4 %. Z modelování lze také odhadnout, že do roku 2027 vznikne v EU jako celku přibližně 1,3 milionu dalších pracovních míst, přičemž značný počet z nich připadne na odvětví spojená se zelenou a digitální transformací.

Cílený charakter podpory v rámci politiky soudržnosti do značné míry snižuje riziko vytlačování soukromých investic. Politika soudržnosti se většinou zaměřuje na oblasti, v nichž jsou soukromé investice nedostatečné z důvodu existence selhání trhu (např. přístup k financování pro začínající podniky, mikropodniky a malé podniky), nebo aby podpořila veřejné statky (např. vzdělávání, péči o děti). Kvantitativní analýzy, na nichž je založena devátá zpráva o soudržnosti⁶, trvale ukazují kladné čisté účinky a potvrzují, že tato politika podporuje významné soukromé investice po celou dobu trvání programů i po jejich skončení. Větší využívání finančních nástrojů může přispět ke zvýšení dalších soukromých investic.

Budoucí rozšiřování bude vyžadovat začlenění nových členských států do jednotného trhu. Cíle politiky soudržnosti EU jsou platné i pro širší Unii, jak ve stávajících, tak v budoucích členských státech⁷. Sociálně-ekonomická konvergence s EU by však měla být zahájena již v předstupní fázi. Nový Nástroj pro Ukrajinu, plán růstu pro západní Balkán a Nástroj pro reformy a růst pro západní Balkán mají tři cíle: lepší přístup na jednotný trh EU, větší finanční pomoc a rychlejší provádění reforem.

Politika soudržnosti pomohla zmírnit asymetrické dopady nedávných krizí

Série bezprecedentních krizí, počínaje pandemií COVID-19 a konče válečnou agresí Ruska proti Ukrajině, měla na Unii nerovnoměrný dopad. Různé regiony a sociální

⁴ Dopad programů na období 2014–2020 a 2021–2027 byl posouzen pomocí modelu RHOMOLO, což je výpočetní prostorový model všeobecné rovnováhy používaný Evropskou komisí. Podrobnější analýza je uvedena v kapitole 9 deváté zprávy o soudržnosti.

⁵ Česko, Polsko, Slovensko, Chorvatsko, Bulharsko, Rumunsko, Estonsko, Řecko, Kypr, Lotyšsko, Litva, Maďarsko, Malta a Slovinsko.

⁶ Viz kapitola 9 deváté zprávy o soudržnosti.

⁷ COM(2024) 146 final ze dne 20. března 2024.

skupiny byly zasaženy velmi odlišně. V případě pandemie byly dopady závažnější v regionech závislých na cestovním ruchu, kulturních odvětvích nebo jiných službách s vysokým podílem lidské práce a v odvětvích hluboce začleněných do globálních hodnotových řetězců. V případě ruské válečné agrese proti Ukrajině se negativní dopady projeví zejména v příhraničních regionech a také v regionech, kde je průmysl citlivý na vysoké ceny energií nebo narušení dodavatelských řetězců. U všech krizí obecně platí, že jejich dopady pocítily okrajové a méně rozvinuté regiony. Asymetrické dopady byly navíc umocněny nerovnoměrnou institucionální kapacitou na různých úrovních nutnou k reakci na výzvy.

EU reagovala pohotově, aby zmírnila dopady krizí a připravila půdu pro silné oživení. Politika soudržnosti rychle mobilizovala podporu pro zranitelné regiony, čímž snížila riziko dalšího prohlubování rozdílů. Opatření zahrnovala přísun nové likvidity na podporu investic, flexibilitu na podporu pokračování projektů, programy pro udržení pracovních míst a další cílené možnosti flexibility při programování a provádění, zejména prostřednictvím balíčků investiční iniciativy pro reakci na koronavirus (CRII). Kromě toho byla členským státům poskytnuta komplexní podpora v rámci nástroje NextGenerationEU, která má napomáhat procesu jejich hospodářského oživení a dlouhodobé odolnosti prostřednictvím reforem a investic prováděných v rámci Nástroje pro oživení a odolnost (RRF) a pomoci při oživení pro soudržnost a území Evropy (REACT-EU). Společně s plánem REPowerEU, který byl zahájen po propuknutí ruské válečné agrese proti Ukrajině, byly pro podporu nejzranitelnějších skupin, zejména lidí ohrožených energetickou chudobou a malých a středních podniků citlivých na vysoké ceny energie, zásadně důležité možnosti flexibility poskytované v rámci politiky soudržnosti s iniciativou Podpora cenově dostupné energie (SAFE). Souběžně s tím poskytla Akce v rámci politiky soudržnosti na podporu uprchlíků v Evropě (CARE) finanční podporu místním orgánům a nevládním organizacím, které přijímaly lidi prchající z Ukrajiny před ruskou agresivní válkou.

Společně s podporou na zmírnění rizik nezaměstnanosti v mimořádné situaci (SURE) a nástrojem NextGenerationEU, zejména Nástrojem pro oživení a odolnost, přispěly intervence v rámci politiky soudržnosti k **rychlému hospodářskému oživení v letech 2021 a 2022, zejména v méně rozvinutých regionech**, a k nízké míře nezaměstnanosti. Přestože krize COVID-19 vyvolala pokles HDP o 5,7 %, během dvou let se příjmy prakticky vrátily na úroveň roku 2019, a to ve všech kategoriích regionů. Ve srovnání s tím byl pokles po krizi v roce 2008 sice menší (4,3 % HDP), ale o dva roky později, v roce 2010, došlo v méně rozvinutých regionech k ještě většímu poklesu a přechodové a rozvinutější regiony se teprve začínaly zotavovat. Trhy práce v EU, podporované výše uvedenými zmírňujícími opatřeními a opatřeními vnitrostátní podpory, prokázaly pozoruhodnou odolnost. Ve většině regionů EU trvalo pouhý rok, než se zaměstnanost vrátila na úroveň roku 2019 nebo ji překonala. Ve srovnání s tím trval pokles zaměstnanosti, jenž nastal během finanční krize v roce 2008, až do roku 2013 a na předkrizovou úroveň se vrátil v roce 2016 a v jižních zemích EU až v roce 2019.

Nedávné krize nicméně poukázaly na zranitelnost mnoha regionů a na potřebu větší odolnosti jejich ekonomik a trhů práce. Za tímto účelem je třeba prosazovat podporu evropských hodnotových řetězců, jež obstojí i v budoucnu, zejména prostřednictvím zavádění a rozšiřování kritických a vznikajících technologií ve strategických odvětvích, což podporuje Platforma strategických technologií pro Evropu (STEP)⁸.

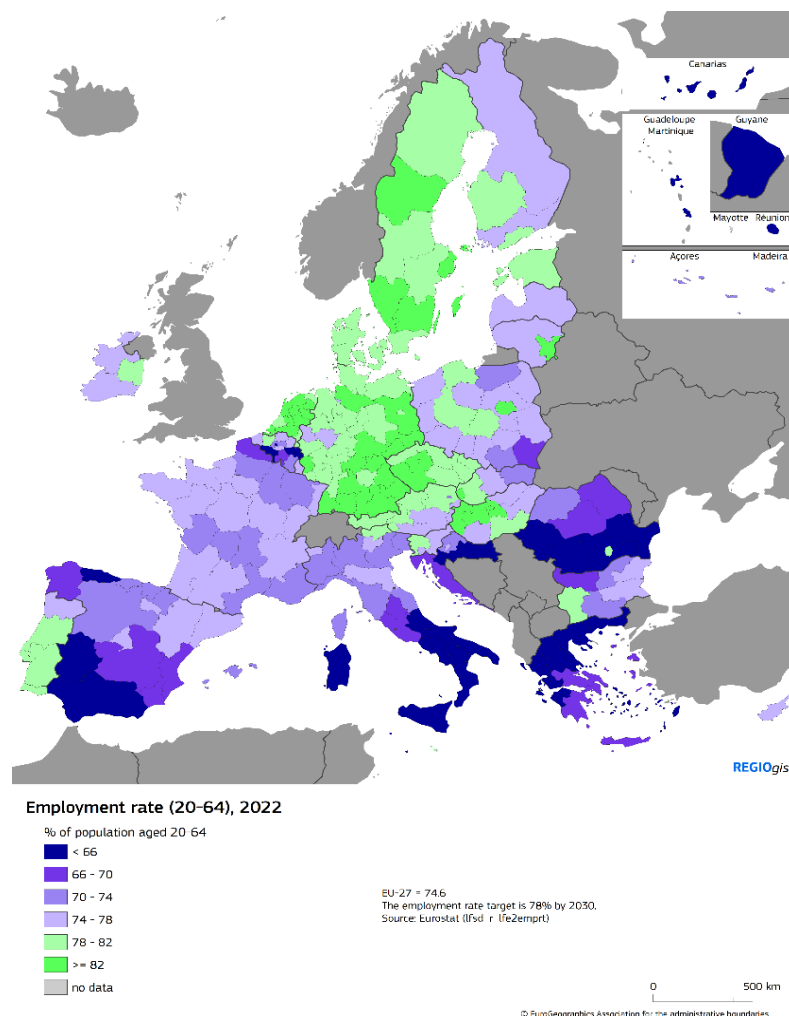
Sociální konvergence pokročila, avšak stále zůstává řada problémů

Sociální konvergence je motivována pevným odhodláním dosáhnout cílů evropského pilíře sociálních práv, které orgány EU, členské státy a sociální partneři vyjádřili na sociálním summitu v Portu:

- mělo by být zaměstnáno nejméně 78 % osob ve věku 20 až 64 let,
- nejméně 60 % všech dospělých osob by se mělo každoročně účastnit odborné přípravy,
- počet osob ohrožených chudobou nebo sociálním vyloučením by se měl snížit alespoň o 15 milionů, včetně alespoň 5 milionů dětí.

Mapa 4. Míra zaměstnanosti osob ve věku 20–64 let, 2022

⁸ [Nařízení \(EU\) 2024/795, kterým se zřizuje Platforma strategických technologií pro Evropu \(STEP\).](#)



Politika soudržnosti EU hrála v posledním desetiletí **klíčovou roli při celkovém zlepšení** zaměstnanosti a sociálních ukazatelů v EU. Východní země EU dosáhly významného pokroku v oblasti sociálního začleňování a zmírňování chudoby a přiblížily se průměru EU (míra chudoby 21 %). Jižní země EU však od roku 2019 stagnují (na úrovni přibližně 25 %). Rovněž se snížil rozdíl mezi rozvinutějšími a méně rozvinutými regiony z přibližně 14 procentních bodů v roce 2016 na 9 procentních bodů v roce 2022.

Pozitivní trendy v oblasti sociálního začleňování a zmírňování chudoby by však mohla ohrozit inflace, vysoké ceny energií a nerovnoměrný pokrok napříč skupinami obyvatelstva. Nejvíce jsou energetickou chudobou přímo postiženy venkovské oblasti na východě a jihu EU. Oblasti chudoby se však vyskytují v každém regionu, včetně vyspělých městských oblastí. Některé skupiny obyvatelstva, jako jsou marginalizované komunity, žijí v přetrvávající chudobě, která se vyznačuje segregací v oblasti bydlení, nedostatečnými příležitostmi v oblasti vzdělávání a zaměstnání a omezeným přístupem k základním službám.

Rozdíly v zaměstnanosti mezi regiony se díky aktivní podpoře politiky soudržnosti zmenšily. Přestože míra zaměstnanosti v méně rozvinutých regionech byla v roce 2022 stále slabší, a to na úrovni 68 % oproti 78 % v rozvinutějších regionech, od roku 2013 se tento rozdíl snížil o 5 procentních bodů.

Míry nezaměstnanosti se rovněž sblížily. K působivému zlepšení došlo v méně rozvinutých regionech, kde se míra nezaměstnanosti snížila téměř o polovinu, z 15,8 % v roce 2013 na 8 % v roce 2022, přičemž snížení v rozvinutějších regionech z 8,3 % na 5 % ukazuje rovněž významný pokrok.

Navzdory pokroku v posledních letech však zůstává významným problémem v EU nezaměstnanost mladých lidí, míra mladých lidí, kteří nejsou zaměstnaní ani se neúčastní vzdělávání nebo odborné přípravy (NEET), stejně jako konstantně nižší míra zaměstnanosti osob se zdravotním postižením. Po dočasném nárůstu v roce 2020 během pandemie COVID-19 začalo v letech 2021 a 2022 opět docházet k poklesu míry nezaměstnanosti mladých lidí a NEET pozorovanému od roku 2014. Míra nezaměstnanosti osob ve věku 15 až 24 let se od roku 2013 prudce snížila o více než 10 procentních bodů a v roce 2022 dosáhla 14 %. Přesto je nezaměstnanost mladých lidí více než dvakrát vyšší než celková nezaměstnanost, která klesla na 6,2 %. Míra NEET se od roku 2013 snížila o více než 4 procentní body, a to na 12 % v roce 2022. K dosažení 9% cíle evropského pilíře sociálních práv je třeba dalšího pokroku.

Rozdíly v nezaměstnanosti mladých lidí mezi méně rozvinutými regiony a ostatními regiony se mezi lety 2013 a 2022 snížily díky většímu poklesu v méně rozvinutých regionech a v jižních zemích EU. Přesto však zůstávají vysoké, přičemž míra nezaměstnanosti mladých lidí v méně rozvinutých regionech dosahuje 22 % a je téměř dvakrát vyšší než v rozvinutějších regionech. Rozdíly v míře NEET mezi méně rozvinutými regiony a ostatními regiony se mezi lety 2013 a 2022 rovněž snížily. Míra NEET v méně rozvinutých regionech přesto zůstává na úrovni 16 %, což je téměř dvojnásobek oproti rozvinutějším regionům.

Nízká nezaměstnanost a vysoká poptávka po pracovní síle vytvářejí stále větší tlak na trhy práce. Nedostatek pracovních sil a dovedností je stále markantnější a stává se velkou výzvou pro řadu profesí a odvětví na všech úrovních dovedností, a zejména pak v některých regionech. Tuto kritickou situaci ještě zhoršují souběžně vznikající problémy v oblasti poptávky po specifických dovednostech v reakci na digitální a ekologickou transformaci, strukturální průmyslovou transformaci a prudký pokles počtu obyvatel v produktivním věku, který by se měl do roku 2050 snížit o 50 milionů. V tomto ohledu hraje klíčovou roli při dosahování konvergence a řešení nedostatku pracovních sil v EU inkluzivní účast nedostatečně zastoupených skupin na trhu práce společně s posilováním politik celoživotního učení a vzdělávání, jakož i s reformami trhu práce. Účast žen na pracovní síle nadále roste díky vysokému stupni dosaženého vzdělání, lepšímu přístupu ke službám péče o děti a flexibilnějším pracovním podmínkám a míra zaměstnanosti státních příslušníků třetích zemí se po poklesu v roce 2020 opět zvýšila.

Navzdory zřetelnému zmenšení rozdílů ve výkonnosti trhu práce jsou některé regiony méně výkonné – střední a severní regiony EU mají silnější trhy práce (a obecně lepší sociální situaci) než jižní a jihovýchodní regiony. Pokrok v odstraňování genderových rozdílů při účasti na trhu práce se v posledních letech zpomalil nebo stagnoval: na úrovni EU činí genderové rozdíly stále 11 procentních bodů, což je faktor, který i nadále přispívá k rozdílům na trhu práce.

Došlo k obecnému nárůstu míry dosaženého vzdělání. V celé EU se snížil podíl osob, které předčasně ukončily školní docházku, a to zejména v méně rozvinutých regionech. Ve všech regionech pokračoval pozitivní trend v oblasti dosaženého terciárního vzdělání a v roce 2022 dosáhla celková míra dosaženého terciárního vzdělání 34 %. Naproti tomu účast dospělých na vzdělávání a odborné přípravě v době pandemie COVID-19 poklesla, ale znovu se zvýšila zejména v méně rozvinutých regionech a ve východních členských státech EU.

Stěžejní roli při podpoře dlouhodobého růstu produktivity a konkurenceschopnosti hrají úroveň dovedností a inovace. Klíčem k inovacím a vytváření nových a konkurenceschopných výrobků a služeb jsou kvalifikovanější a kreativnější pracovníci. V roce 2022 došlo k výraznému nárůstu účasti dospělých na vzdělávání a odborné přípravě, který překonal tempo z doby před pandemií COVID-19. K dosažení cíle evropského pilíře sociálních práv, aby se každoročně účastnilo vzdělávání a odborné přípravy 60 % dospělých, je však zapotřebí dosáhnout značného pokroku. Jasnou cestu k pokroku ukazují zkušenosti některých členských států s individuálními vzdělávacími účty⁹.

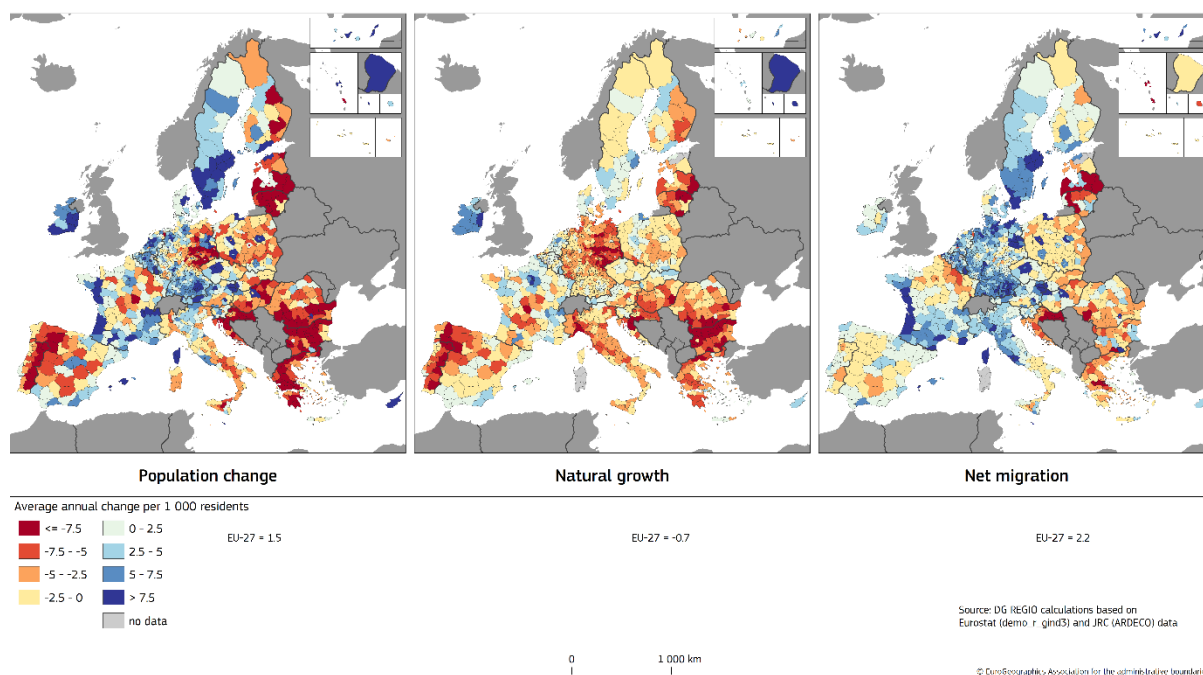
Stále přetrvávají rozdíly ve vzdělání a odborné přípravě, zejména v důsledku silné koncentrace absolventů terciárního vzdělávání ve městech (kde je soustředěno nejvíce možností získání terciárního vzdělání). Tyto rozdíly vedou k nerovnováze, která se někdy ještě prohlubuje odchodem osob s terciárním vzděláním z regionů, kde vystudovali. Tento „odliv mozků“ představuje vážný problém pro budoucí udržitelnost regionálních ekonomik a sociálních struktur. Tuto nerovnováhu v dostupnosti talentů v různých regionech způsobuje nedostatek kvalitních pracovních příležitostí i další faktory, jako je nižší úroveň vybavenosti infrastrukturou, dostupnost péče o děti, vzdělávání a odborná příprava, zdravotnické služby a zařízení i další služby.

Očekává se, že demografické změny dále prohloubí problém nedostatku pracovních sil a zvýší tlak na veřejné rozpočty. Po desetiletích růstu počet obyvatel EU od roku 2020 klesá, protože migrační saldo již nekompenzuje záporný přirozený přírůstek. Na úrovni EU-27 jsou přirozený pohyb obyvatelstva a migrační saldo nejvyšší v městských regionech a nejnižší (a často záporné) ve venkovských regionech. Kromě toho se vzdálené regiony potýkají s celkově záporným migračním saldem, které souvisí s nedostatkem hospodářských a pracovních příležitostí a nedostatečným přístupem ke klíčovým službám (včetně vzdělávání, péče o děti a zdravotní péče), což je činí méně atraktivními a může vést k odchodu obyvatel.

Mapa 5. Pohyb obyvatelstva, přirozený růst a migrační saldo, 2010–2021

⁹ Individuální vzdělávací účty poskytují lidem v produktivním věku rozpočet na kvalitní odbornou přípravu, aby mohli zlepšovat své dovednosti a zvyšovat svůj potenciál zaměstnatelnosti.

Total population change, natural growth and net migration, 2010-2021



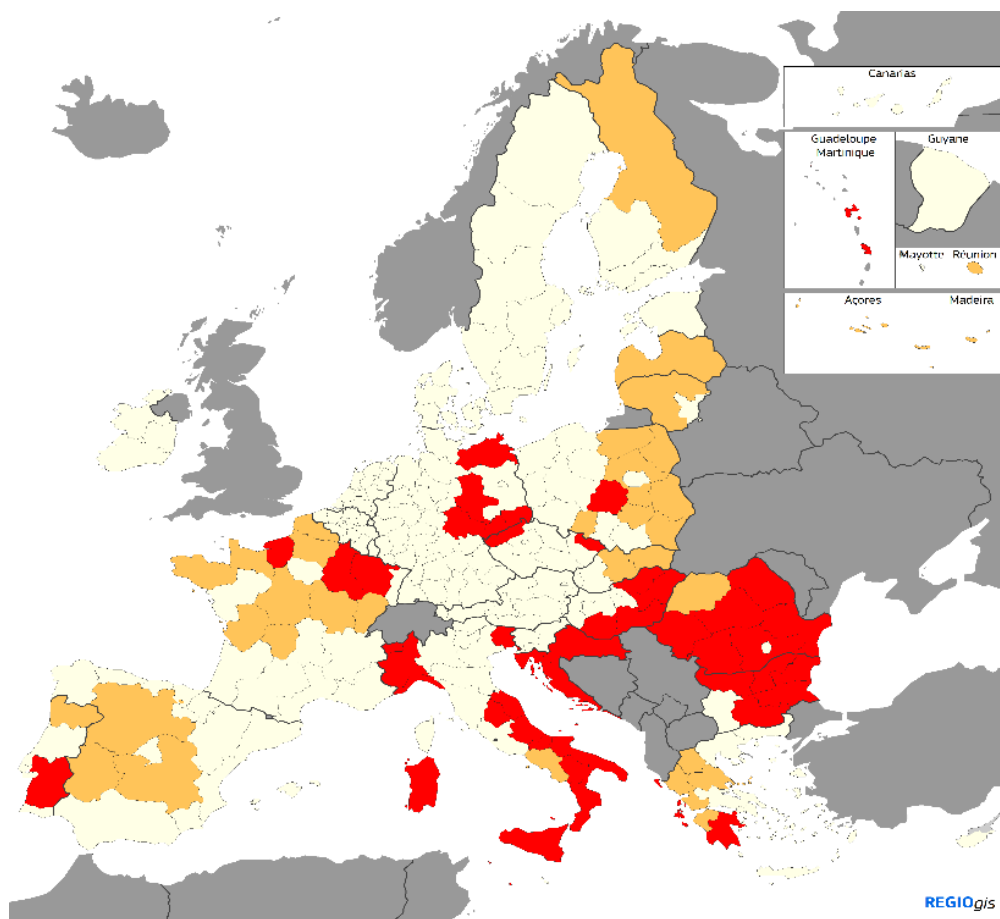
Pokles počtu obyvatel v produktivním věku bude vyžadovat rychlejší zvyšování produktivity, aby se udržela životní úroveň a zvýšila míra zaměstnanosti, zejména v případě osob, které dosud nejsou aktivní na trhu práce. V tomto ohledu jsou regiony vybaveny nerovnoměrně. Regiony, v nichž se pojí nízký podíl vysoce kvalifikovaných osob s odlivem mladých a vzdělaných osob, se mohou dostat do pastí rozvoje talentů, což omezí jejich schopnost budovat udržitelná, konkurenceschopná a znalostní hospodářství. Jak je podrobně uvedeno ve sděleních „Využívání talentů v regionech EU“¹⁰ a „Demografické změny v Evropě: soubor opatření“¹¹, vyžaduje změna nebo přizpůsobení se této skutečnosti strategickou kombinací politik propojující reformy a investice.

Demografické změny vyžadují přizpůsobení na úrovni regionů a měst. Například začlenění demografických prognóz do tvorby územní politiky, úpravu poskytování veřejných služeb, přizpůsobení veřejné správy, zvýšení míry zaměstnanosti a podporu hnacích sil produktivity. Odborné vzdělávání a příprava mají značnou schopnost řešit nedostatek pracovních sil, uskutečňovat zelenou a digitální transformaci a hrát významnou roli ve strategiích pro inteligentní specializaci: pomáhají udržet a získávat talenty, vytvářet ve společnostech a ekonomikách, v nichž se nacházejí, absorpční kapacitu a pomáhají budovat udržitelné (a spravedlivější) komunity.

Mapa 6. Regiony v pastí rozvoje talentů a regiony, u nichž hrozí, že se do této pastí dostanou

¹⁰ COM(2023) 32 final ze dne 17. ledna 2023.

¹¹ COM(2023) 577 final ze dne 11. října 2023.



**Regions in a talent development trap
and regions at risk of falling in a talent development trap**

- Category
- Shrinking working-age population and lagging level of tertiary education
 - Net out-migration of people aged 15-39
 - Other regions

Source: DG REGIO based on Eurostat data
(demo_r_dzjan, demo_r_magec, lfst_r_lfsdzpop)

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

...a ne všechny regiony mají stejnou dynamiku růstu

Hospodářské rozdíly mezi jednotlivými regiony kontinentu jsou stále velké. Více než čtvrtina obyvatel EU (28 %) žije v regionu, kde je HDP na obyvatele nižší než 75 % průměru EU. Většina z nich žije ve východních členských státech, ale také v Řecku, Portugalsku, Španělsku, jižní Itálii a v nejvzdálenějších regionech. Od roku 2001 byl růst reálného HDP na obyvatele v několika regionech záporný, zejména v Řecku a Itálii, i když v poslední době se zvyšuje.

Změny v rozdílech na nižší než celostátní úrovni vykazují v jednotlivých členských státech různé vzorce. V mnoha východních členských státech (např. na Slovensku, v Bulharsku a Rumunsku) bylo prohloubení rozdílů způsobeno velmi vysokou mírou růstu v nejrozvinutějších regionech (obvykle v regionu hlavního města). Ve Francii a Řecku se vnitřní rozdíly prohloubily proto, že růst HDP na obyvatele v chudších regionech byl obzvláště nízký. V některých jiných členských státech, například v Portugalsku, je snížení

regionálních rozdílů způsobeno relativně slabou výkonností některých rozvinutých, dříve dynamických regionů.

V řadě členských států je hospodářský rozvoj poháněn konkurenceschopností regionů hlavních měst a velkých aglomerací. To vede společně s nedostatečným doháněním zpoždění v jiných oblastech k vnitřní divergenci. Tato prostorová polarizace může být zdrojem negativních vnějších efektů (napětí na trhu práce a na trhu s bydlením, dopravní zácpy, znečištění) a nedostatečného využití hospodářského potenciálu celé země. To může ohrozit konkurenceschopnost členských států a v dlouhodobém horizontu pak udržitelnost jejich modelu růstu.

Venkovské, horské, ostrovní a řídce osídlené oblasti se stále potýkají se specifickými problémy, které brání hospodářskému růstu a rozvoji a které pramení z horší fyzické i digitální propojenosti nebo omezených možností vzdělávání a odborné přípravy. Průměrný příjem ve venkovských oblastech činí 87,5 % průměrného příjmu v městských oblastech¹². V období 2001–2021 však mimoměstské regiony zaznamenaly (v průměru) výrazně vyšší růst HDP na obyvatele než městské regiony: 1,5 % oproti 0,8 %. Tento trend je nicméně odlišný ve východních členských státech, kde růst výrazněji pohánějí velké aglomerace a hlavní města. Veřejná zpráva „Dlouhodobá vize pro venkovské oblasti EU: klíčové úspěchy a další postup“ připravuje půdu pro debatu o budoucnosti venkovských oblastí.

Tyto územní rozdíly ještě zhoršují situaci, kdy řada regionů čelí hospodářské stagnaci nebo úpadku, a hrozí, že se dostanou do rozvojové pasti (tj. budou zaostávat za průměrnou mírou růstu v EU i v jednotlivých zemích, jakož i za svou vlastní výkonností v minulosti). Patří mezi ně i některé větší bývalé průmyslové póly v rozvinutějších regionech. Tvůrci politik v regionech, které se dostaly do rozvojové pasti, se často snaží najít řešení, jak obnovit hospodářskou dynamiku minulosti. Tato situace vede k frustraci, která se stále více mění v politickou nespokojenost.

Základní příčiny rozvojových pastí se v jednotlivých regionech liší. Určení příčiny vyžaduje individuální diagnózu; může se jednat o různé vzájemně propojené faktory, jako je nedostatečná specializace, slabá veřejná správa, neefektivní inovační ekosystém, nedostatky při poskytování služeb nebo nesoulad mezi nabízenými a požadovanými dovednostmi. Tyto faktory by si zasloužily zvláštní analýzu u každého regionu a následnou odpovídající politickou reakci prostřednictvím cíleného souboru investic a reforem.

III. Nebudou-li strukturální a nově vznikající problémy řešeny, mohou se územní rozdíly ještě prohloubit

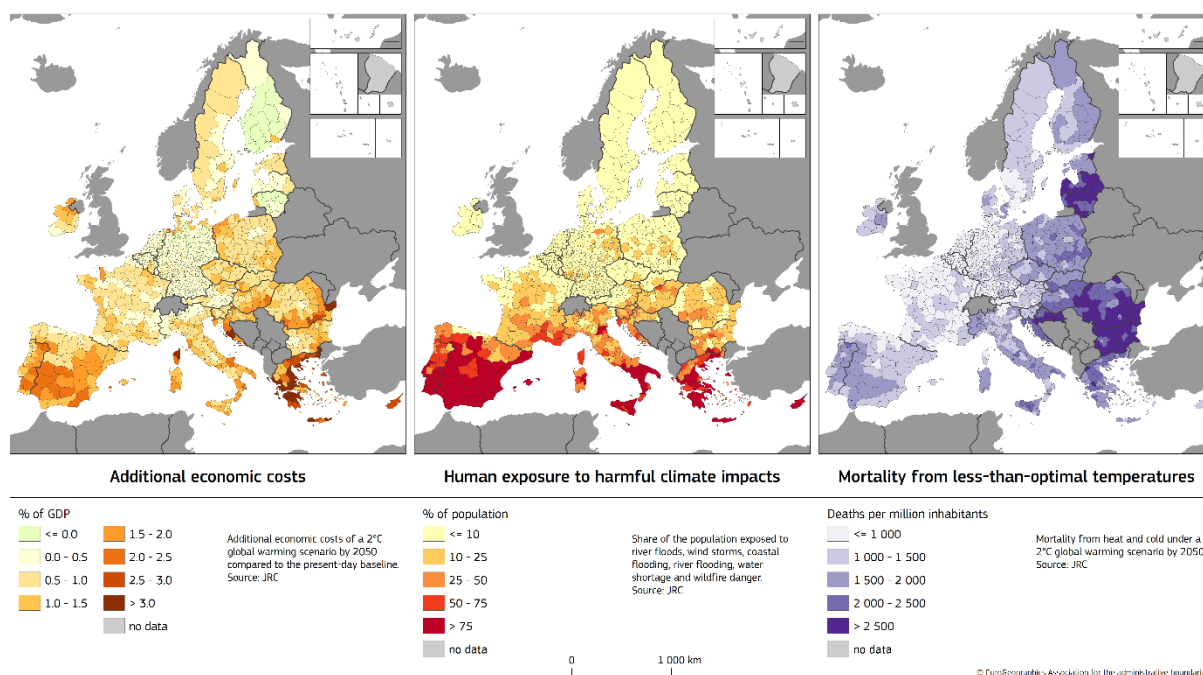
Zelená a digitální transformace přináší nové příležitosti a jsou nezbytné pro zachování konkurenceschopnosti EU v budoucnu a pro zajištění dobré kvality života občanů. Vyžadují však také strukturální změny, které musí být doprovázeny **podpůrnými politikami** zaměřenými zejména na nejzranitelnější a nejvíce ohrožené osoby, podniky a regiony; pokud k takovým změnám nedojde, regionální a sociální rozdíly se

¹² [Urban-rural Europe - income and living conditions - Statistics Explained \(europa.eu\)](https://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&plugin=1).

mohou prohloubit. Politika EU v oblasti klimatu se snaží zajistit spravedlnost, zejména tím, že cíle v oblasti snižování emisí skleníkových plynů jsou přísnější pro bohatší členské státy, zatímco státy s nižším HDP na obyvatele dostávají větší podíl na příjmech z dražeb v rámci systému obchodování s emisemi. Vedle průřezových fondů EU, jako je politika soudržnosti a Nástroj pro oživení a odolnost, byl ke zmírnění sociálních a hospodářských dopadů přechodu ke klimatické neutralitě využit také soubor specializovaných finančních nástrojů, zejména prostřednictvím mechanismu pro spravedlivou transformaci a připravovaného Sociálního klimatického fondu.

Změna klimatu přináší riziko prohlubování regionálních nerovností. Zvyšuje se četnost a závažnost katastrof souvisejících s počasím, jako jsou extrémní teploty, bouře, vnitrozemské a pobřežní záplavy, sucha a přírodní požáry. Například povodně v regionech na belgicko-německém pomezí v roce 2021 způsobily přímé škody odhadované na 34,5 miliardy EUR. Zvýšila se úmrtnost způsobená horkem, zejména v souvislosti se stárnutím populace. Tyto události a jejich dopad na lidi a hospodářství, stejně jako na jejich schopnost se s nimi vyrovnat, jsou v Evropě nerovnoměrně rozloženy. Pobřežní, středomořské a východní regiony, které jsou již nyní chudší než průměr EU, jsou zranitelnější a neúměrně postižené a podle odhadů se potýkají s ročními hospodářskými ztrátami ve výši nejméně 1 % HDP a větší expozicí lidí škodám souvisejícím s klimatem.

Mapa 7. Dopad změny klimatu podle scénáře globálního oteplení o 2 °C do roku 2050

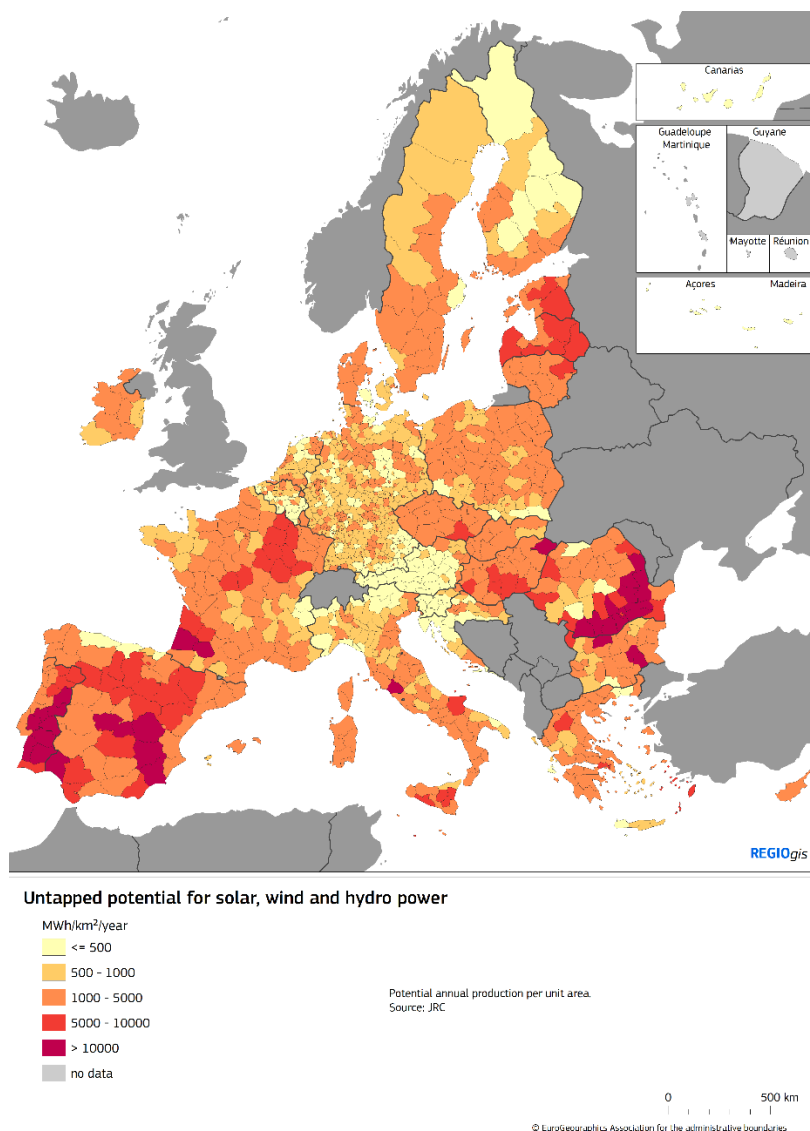


Znečištění ovzduší v EU se stále vyznačuje socioekonomickými rozdíly. Znečištění ovzduší je obecně vyšší ve městech než ve venkovských oblastech, zejména kvůli vlivu dopravy. Přestože se kvalita ovzduší v nejbohatších i nejchudších regionech EU v období 2007–2020 zlepšila, stále přetrvávají nerovnosti, neboť koncentrace jemných vdechnutelných částic je v nejchudších regionech, které jsou více závislé na vytápění pevnými palivy, trvale přibližně o třetinu vyšší.

Zmírňování změny klimatu a zlepšování kvality životního prostředí vyžaduje rychlé snižování emisí skleníkových plynů a látek znečišťujících ovzduší ve všech odvětvích, mimo jiné prostřednictvím oběhového hospodářství a obnovy ekosystémů. To vyžaduje opatření na všech úrovních správy, protože tyto problémy mají obvykle silné územní a sociální dopady. Přírodní, geografické a socioekonomické rozdíly mezi regiony vedou také k rozdílným možnostem snižování emisí.

Transformace na klimaticky neutrální ekonomiku musí být dosaženo spravedlivým a řádným způsobem. Nerovnoměrná kapacita regionů využívat výhod této transformace může prohlubovat územní rozdíly. Ekonomický posun spojený s touto transformací je výhodný pro regiony, které mají větší schopnost přilákat investice a mobilizovat kvalifikovanou pracovní sílu. Zároveň má řada venkovských a méně rozvinutých regionů vysoký potenciál pro výrobu obnovitelné energie (větrné a solární) nebo pro zachycování a ukládání uhlíku v přírodních ekosystémech. Rozvoj tohoto potenciálu by posloužil nejen samotným regionům, ale i energetické bezpečnosti Evropy jako celku.

Mapa 8. Nevyužitý potenciál solární, větrné a vodní energie



Transformace související se změnou klimatu přináší také příležitosti i výzvy pro zaměstnanost a domácnosti. Některá odvětví, která jsou silně závislá na fosilních palivech, budou pravděpodobně zasažena ztrátou pracovních míst nebo restrukturalizací. Změna klimatu zároveň představuje výzvu pro tradiční odvětví, jako je zemědělství, cestovní ruch, průmysl nebo dokonce výroba energie, zejména v oblastech, kde se stává pravidlem nedostatek vody. Pracovníci v odvětvích, v nichž je dopad změny klimatu silnější – zejména ti, kteří mají specifické dovednosti nebo omezené možnosti přechodu do jiných odvětví – mohou mít problém najít nové zaměstnání, což vede k nezaměstnanosti a tlaku na příjmy domácností. V případě odvětví, která jsou v regionálním a místním hospodářství dominantní, budou mít dopady větší rozsah a mohou vyžadovat přizpůsobení hospodářství v těchto regionech, aby si zachovala konkurenceschopnost. Zavádění technologií a opatření šetrných ke klimatu navíc vyžaduje další investice, což způsobuje potíže domácnostem s nízkými příjmy.

Posílení pracovních míst a příležitostí ve všech regionech, řešení asymetrických nákladů spojených se změnou klimatu a provádění transformace související se změnou klimatu a zelené transformace vyžadují komplexní přístup, mimo jiné urychlení zmírňování emisí

skleníkových plynů a látek znečišťujících ovzduší, nezbytné investice do odolnosti vůči změně klimatu, zlepšení řízení přírodních zdrojů a obnovy přírody, vytváření zdravých ekosystémů a řešení inspirovaných přírodou, podporu přizpůsobování se změně klimatu a řízení rizik katastrof, investice do účinného hospodaření s vodou a čištění odpadních vod (v potřebných případech), do oběhového hospodářství a do energetické účinnosti obydlí a přechod na druhy dopravy šetrné ke klimatu.

Digitální transformace přináší všem regionům příležitost zvýšit produktivitu podniků, inovace, odolnost a přístup ke službám a znamená příležitost zejména pro venkovské a odlehlé oblasti. Digitální transformace však může rovněž obnášet rizika pro soudržnost vzhledem k nerovnoměrné kapacitě území a lidí přijímat a používat digitální technologie, a to i pro osoby ve znevýhodněném postavení a marginalizované komunity. Pokud nebudou existovat odpovídající veřejné politiky, mohou se zvětšit rozdíly v digitálních dovednostech, což může vést k prohloubení sociálních a regionálních rozdílů v Evropě. Nedostatek investic do infrastruktury pro digitální konektivitu a do zavádění digitálních technologií může navíc bránit dlouhodobému růstu a konkurenceschopnosti postižených regionů. To může mít negativní dopad na socioekonomickou atraktivitu těchto regionů, pro které tak bude ještě těžší udržet si kvalifikovanou pracovní sílu a inovativní podniky.

Aby se zajistilo, že budou regiony z digitální transformace profitovat, musí se jim dostávat trvalé podpory. To platí zejména pro nejméně připravené regiony a regiony ve venkovských a odlehlých oblastech. Především je třeba podporovat investice do zavádění pokročilých infrastruktur a služeb digitálních sítí, do získávání základních a pokročilých digitálních dovedností a do zavádění digitálních technologií podniky, občany a orgány veřejné správy.

Nová geopolitická situace může mít vážný dopad i na řadu regionů EU. Kvůli ruské válečné agresi proti Ukrajině došlo v některých regionech k prudkému snížení investic, obchodních toků a hospodářských činností (včetně cestovního ruchu), vyskytly se nové hospodářské překážky a došlo ke ztrátám pracovních míst. Válka rovněž vedla k bezprecedentnímu počtu lidí, kteří v EU hledají útočiště. Evropská unie pomohla kombinací právní, operační a finanční asistence zajistit, aby jak osoby přecházející do EU, tak členské státy, které je přijímaly, byly dostatečně podporovány. Některé regiony však zaznamenaly obzvláště vysoký počet příchozích, což vyvíjí tlak na místní integrační systémy. Regiony sousedící s Ruskem a Běloruskem rovněž čelí bezpečnostním výzvám a tomu, že migrace může být nebo již skutečně je účelově využívána.

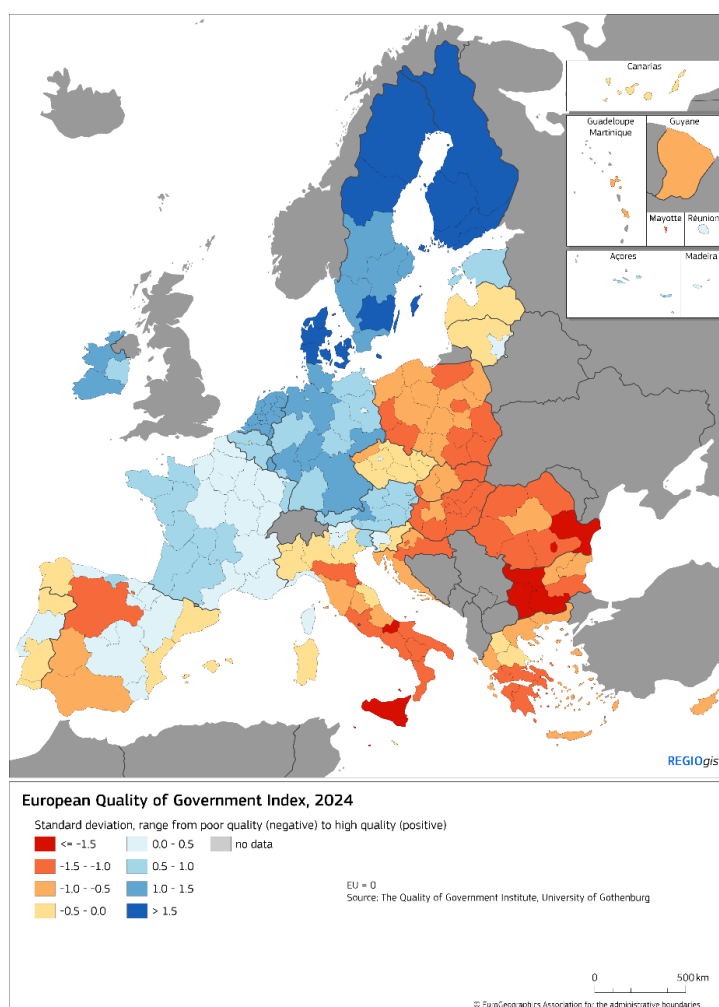
Trvalou podporu rovněž potřebují některé jižní okrajové regiony a nejvzdálenější regiony, které jsou vystaveny mimořádnému migračnímu tlaku na vnějších hranicích nebo se potýkají s nárůstem počtu nelegálních vstupů.

Rostoucí napětí a větší mezinárodní veřejná soutěž vyžadují diverzifikovanější hodnotové řetězce. V kontextu otevřené strategické autonomie jsou rozmanitost regionů EU a jejich stávající a potenciální konkurenční výhody přínosem. Regionální rozmanitost může posílit jednotný trh a hodnotové řetězce v celé Evropě. Aby toho však bylo možné dosáhnout, musí být regiony vybaveny správnými fyzickými, lidskými a inovačními zdroji a musí být schopny využít jejich potenciál a přidanou hodnotu.

Záležitosti týkající se správy a řízení

Nedostatky ve veřejné správě a administrativní kapacitě brzdí rozvojový potenciál a v několika regionech a členských státech zůstávají strukturálním problémem. Kvalita institucí – včetně dodržování zásad právního státu a administrativní kapacity – má zásadní význam pro návratnost veřejných a soukromých investic. Mezi kvalitou veřejné správy a dopadem investic v rámci politiky soudržnosti existuje úzký vzájemný vztah. To vyžaduje posílení administrativní kapacity v evropských regionech, a to i s ohledem na budoucí rozšiřování EU, neboť zlepšení kvality veřejné správy na národní, regionální a místní úrovni může zvýšit účinnost národních a evropských politik a investic.

Mapa 9. Evropský index kvality veřejné správy, 2024



Na rozvojový potenciál mnoha regionů může mít vliv také nedostatečná diverzifikace finančních zdrojů na regionální a místní úrovni, spoléhá-li se převážně na transfery z vnitrostátních rozpočtů. V průměru za více než polovinu veřejných investic zodpovídají subjekty na nižší než celostátní úrovni. V méně rozvinutých členských státech je tento podíl nižší, ale zvyšuje se. Tento typ závislosti oslabuje odolnost dotčených zemí vůči šokům. Vyšší a diverzifikovaná finanční kapacita místních a regionálních samospráv, zejména možnost mobilizovat investice soukromého sektoru, společně s posílením jejich

institucionální kapacity a administrativních pravomocí by proto posílila udržitelnost jejich rozvojových strategií.

IV. Hodnocení dosažených výsledků politiky soudržnosti a poučení do budoucna

Jak bylo zdůrazněno výše, politika soudržnosti sice úspěšně přispívala ke konvergenci mezi členskými státy, ale situace na nižší než celostátní úrovni je složitější. Tento proces národní konvergence je totiž někdy zastíněn rostoucími rozdíly na nižší než celostátní úrovni, zejména mezi velkými metropolitními oblastmi a ostatními regiony, a také zaostávajícími regiony, které se často ocitají v „rozvojové pasti“.

Programy na období 2021–2027 byly zahájeny s určitým zpožděním kvůli dopadům pandemie a v některých členských státech z důvodu jiných skutečností, jako byla potřeba připravit plán pro oživení a současně plán pro odolnost. Řídící orgány v členských státech a regionech musely jednat souběžně s různými správními systémy a časovými rámci. Méně rozvinuté členské státy a regiony, které investice v rámci politiky soudržnosti potřebují nejvíce, se často potýkají s obtížemi souvisejícími s koncipováním a prováděním politik a mají omezenější administrativní zdroje. Navzdory opatřením pro zjednodušení politiky soudržnosti zavedeným prostřednictvím legislativního rámce na období 2021–2027 a podpoře administrativní kapacity poskytované v posledních desetiletích je nutné politiku zjednodušit ještě více.

V zájmu posílení účinnosti politiky soudržnosti při plnění cílů Smlouvy, zejména s ohledem na výzvy, **je třeba se zamyslet nad tím, jak by bylo možné podobu politiky soudržnosti dále zlepšit.**

Plnění cíle Smlouvy: snižování rozdílů v hospodářském rozvoji

Politika soudržnosti se v uplynulých obdobích neustále vyvíjela, aby se přizpůsobila novým okolnostem a podpořila priority EU. To znamenalo i změny podporovaných investic, zeměpisného pokrytí, způsobu realizace, využívání podmíněnosti a propojení s procesem evropského semestru. Současně byly zachovány a v průběhu času dokonce posíleny základní hodnoty a zásady této politiky: dlouhodobý rámec pro programování, partnerství se zúčastněnými stranami a občanskou společností, víceúrovňová správa, hodnocení a shromažďování údajů a především místně orientovaný přístup, kdy je podpora přizpůsobena specifickým regionálním potřebám a možnostem.

V souladu s cíli Smlouvy byly zdroje politiky soudržnosti zaměřeny na méně rozvinuté regiony a členské státy EU: v rámci programů na období 2021–2027 je těmto regionům přiděleno 70 % prostředků z Evropského fondu pro regionální rozvoj i z Evropského sociálního fondu plus. Fond soudržnosti je plně přidělen členským státům, jejichž HND na obyvatele je nižší než 90 % průměru EU. Přestože finanční prostředky z politiky soudržnosti dostávají všechny regiony, v období 2014–2020 je intenzita podpory vyšší v méně rozvinutých regionech, v nichž je na jednoho obyvatele a rok přiděleno v průměru přibližně 297 EUR, zatímco průměr EU činí 117 EUR.

Ačkoliv je pozornost zaměřena především na méně rozvinuté regiony, je třeba věnovat pozornost také dynamice rozvoje a dlouhodobým trendům, řešit problémy dříve, než se zakoření, a pomáhat regionům, které se ocitly v rozvojové pasti (nebo jim taková past hrozí). Obecně je třeba zaujmout aktivnější přístup k naplňování cíle Smlouvy, kterým je podpora harmonického rozvoje.

Různé regiony mají různé výchozí pozice – a různé cesty rozvoje

Regiony mají různé výchozí pozice, potřeby a kapacity rozvoje. Vzhledem k rozdílné administrativní a finanční kapacitě jsou také nerovnoměrně vybaveny k řešení vznikajících problémů. **Při zvládání probíhajících i budoucích transformací se proto budou ubírat různými cestami rozvoje.**

EU by měla prostřednictvím politiky soudržnosti (ale nejen jí) poskytovat cílenou, místně orientovanou podporu zaměřenou na konkrétní potřeby jednotlivých regionů a činit tak v souladu s prioritami EU a s náležitým ohledem na problémy, rámce a politiky v každém členském státě.

Programy regionálního rozvoje jsou základem politiky soudržnosti již dlouho, ale plán územní transformace ukázal, jak lze podporu dále přizpůsobit rozvojovým potřebám konkrétních území s cílem řešit předem stanovené problémy spojené s transformací související se změnou klimatu. Podobně se ukázalo, že strategie pro inteligentní specializaci jsou užitečné při posilování regionálních inovačních ekosystémů: založené na místních kapacitách a zdrojích, opírající se o síť místních a regionálních zúčastněných stran a zaměřené na rozdíly v oblasti inovací.

Na regionální ekonomiky bude mít dopad zelená a digitální transformace, demografická transformace, měnící se globální ekonomické trendy i změna klimatu. Rozsah a povaha těchto výzev se však budou v jednotlivých regionech lišit, stejně jako schopnost regionů těmto výzvám čelit.

Proto je třeba důkladně zvážit, jak politiku co nejlépe přizpůsobit různým hospodářským profilům a zeměpisným rysům regionů tak, aby bylo možné strategicky zacílit investice. Roste potřeba lépe zohlednit četné výzvy v oblasti rozvoje, potřeby reforem a rozdílné sociální podmínky a podmínky v oblasti zaměstnanosti, aby se usnadnilo účinnější programování finančních prostředků EU v nejvzdálenějších, řídké osídlených, ostrovních, horských, příhraničních regionech, venkovských oblastech a oblastech procházejících průmyslovou transformací, ale i jinde.

Podpora vyváženějšího územního rozvoje

Hospodářský rozvoj na nižší než celostátní úrovni se často vyznačuje silnou polarizací mezi regiony hlavního města a velkými metropolitními centry na jedné straně a regiony s nižší hustotou obyvatelstva na straně druhé. Nerovnoměrné rozložení hnacích sil růstu vede k tomu, že si rozvinutější regiony lépe vedou v oblasti inovací a konkurenceschopnosti, kvality veřejné správy a dosaženého vzdělání. To může také znamenat, že v méně

rozvinutých venkovských a přechodných regionech zůstává nevyužit významný hospodářský potenciál a potenciál pro vytváření kvalitních pracovních míst.

Ústřední roli v regionálním rozvoji hrají metropolitní oblasti, města a jejich okolí. Soustředí se v nich lidský kapitál (včetně univerzit, center odborného vzdělávání a výzkumných a vývojových středisek) a zajišťují vysokou propojenost a vysokou kvalitu služeb. Díky tomu přirozeně přitahují investice. Jejich atraktivita však má svou cenu: větší dopravní zácpy, sociální problémy a náklady na bydlení, což může spolu s vyššími mzdovými náklady oslabovat jejich konkurenceschopnost.

Klíčovou roli v územním rozvoji hrají také malá a střední města tím, že podporují růst okolních oblastí. Jsou klíčová pro poskytování veřejných i soukromých služeb a nabízejí okolním oblastem pracovní i vzdělávací příležitosti.

K dosažení vyváženějšího územního rozvoje může přispět i lepší spolupráce mezi regiony EU. Politika soudržnosti, a zejména její programy Interreg, přispívají k podpoře meziregionální spolupráce prostřednictvím přeshraniční a nadnárodní spolupráce a také prostřednictvím makroregionálních strategií. Ty podporují inovace, rozvoj a lepší správu. Vzhledem k přidané hodnotě podpory přeshraničních investic z evropského rozpočtu však existuje prostor pro posílení regionální spolupráce na různých úrovních, zejména při přeshraniční realizaci společných veřejných statků.

Územní nerovnováhu by mohl zmírnit více polycentrický model rozvoje: budování malých a středních měst a podpora dostupnosti veřejných služeb v oblastech vzdálených od velkých městských center. Regionální spolupráci by bylo možné posílit budováním kapacit příslušných orgánů a zúčastněných stran.

Partnerství, víceúrovňová správa a posílení postavení zúčastněných stran

Lidé žijící v dané oblasti vědí lépe, jaké jsou konkrétní potřeby jejich území. Proto se musí podílet na rozhodování a tvorbě politik. Jejich přizváním a posílením jejich postavení se může také zmírnit rostoucí politická nespokojenost¹³ a nedůvěra v orgány veřejné správy.

Rámec na období 2021–2027 posílil partnerství a zapojení regionálních a místních aktérů, občanské společnosti a sociálních partnerů. Součástí jeho opatření byla podpora územních modelů realizace, jako je komunitně vedený místní rozvoj nebo integrované územní investice. Ty propojují financování z více zdrojů a slouží k provádění strategie zaměřené na dané území, která zahrnuje místní partnerství, přístupy zdola nahoru a územní správu. Je třeba dále zvážit, jak nejlépe zapojit orgány na nižší než celostátní úrovni a další příslušné zúčastněné strany a posílit mechanismy územní víceúrovňové správy. Cílem je lépe reagovat na potřeby hospodářských a sociálních partnerů a občanů v souladu s prioritami EU. Tato posílená úloha místních partnerů vyžaduje zlepšení jejich administrativní kapacity; jak toho nejlépe dosáhnout, by mělo být součástí debaty.

¹³ A. Rodriguez-Posé, L. Dijkstra a H. Poelman: The Geography of EU Discontent and the Regional Development Trap, [Regional Policy Working Papers 03/2023](#).

Podpora institucionální konvergence řešením stávajících nedostatků v oblasti veřejné správy a administrativní kapacity

Řádná správa věcí veřejných, silné instituce, dodržování zásad právního státu a silná administrativní kapacita jsou předpokladem pro efektivní a účinné navrhování a provádění jakékoli strategie rozvoje a obecněji pro hospodářský a sociální pokrok. V plném využívání výhod politiky soudržnosti brání některým členským státům a regionům administrativní a správní nedostatky, zejména kvůli obtížím při přípravě a realizaci investic.

Správní a administrativní nedostatky jsou stále rozšířené. Současná podpora v rámci politiky soudržnosti prostřednictvím technické pomoci většinou vyplňuje nedostatky v kapacitách v oblasti správy fondů a opatření pro jejich poskytování, včetně těch, které se týkají boje proti podvodům a korupci.

K posílení administrativní kapacity přispívají i další nástroje EU, především Nástroj pro technickou podporu, který stále více podporuje regionální a místní orgány. Reformy veřejné správy podporované v rámci Nástroje pro oživení a odolnost (například v oblasti povolenacích řízení nebo zadávání veřejných zakázek) byly přínosné pro investice jak v rámci Nástroje pro oživení a odolnost, tak v rámci politiky soudržnosti.

K odstranění nedostatků je zapotřebí ambicióznější a komplexnější přístup v rámci vnitrostátních a regionálních správních orgánů, ale i mezi příjemci a partnery. Takový strategický přístup by mohl spojovat individualizovanou technickou podporu s požadavky na reformy v určitých oblastech.

Řešení administrativních nedostatků by nejen zlepšilo účinnost politiky soudržnosti, ale také by přispělo ke stimulaci investic a výměn v rámci jednotného trhu, zvýšilo atraktivitu dotčených regionů a členských států a zlepšilo jejich schopnost provádět *acquis* EU.

Zvýšení účinnosti investic v rámci politiky soudržnosti a podpora reforem

Investice jsou nutnou, nikoli však postačující podmínkou pro zajištění hospodářského rozvoje. Některé regiony, přestože již řadu let získávají podporu v rámci politiky soudržnosti, stále vykazují slabou hospodářskou výkonnost. K odstranění překážek regionálního rozvoje jsou nutné reformy, ať už se jedná o konkrétní investiční překážky, regulační překážky nebo opatření ke zlepšení fungování trhu práce a podnikatelského prostředí.

Politika soudržnosti podpořila v rámci na období 2021–2027 silnější vazby mezi investicemi a reformami prostřednictvím základních podmínek a sladění s evropským semestrem. Odstraněním překážek regionálního růstu a rozvoje mohou mít tyto vazby pozitivní dopad na jednotný trh.

Základní podmínky vytvářejí jednotný rámec pro zvýšení účinnosti investic v rámci politiky soudržnosti, který zajišťuje například hospodářský význam a finanční udržitelnost plánování investic do dopravy nebo soulad vodního hospodářství s prioritami a požadavky EU. Uplatňování těchto podmínek prostřednictvím společného souboru požadavků

stanovených v regulačním rámci však může omezovat jejich schopnost zohledňovat specifické obtíže, potřeby a problémy členských států, které se v průběhu času vyvíjejí.

Byla také zavedena větší koordinace mezi evropským semestrem a investicemi v rámci politiky soudržnosti. Evropský semestr se sice zaměřuje na vnitrostátní reformy, avšak posílený územní a sociální rozměr semestru od roku 2018 zvýšil jeho úlohu při vedení členských států k využívání hospodářského potenciálu celého jejich území a snižování nerovností. Doporučení pro jednotlivé země týkající se investic tak řídila programy politiky soudržnosti na období 2021–2027 a využívání Fondu pro spravedlivý přechod. Doporučení pro rok 2024 budou hrát klíčovou roli při přezkumu v polovině období a úpravách programů v roce 2025, přičemž se více zaměří na regionální specifika a výzvy.

V zájmu další stimulace regionálního růstu a konvergence je **třeba prozkoumat, jak by bylo možné vazbu mezi investicemi a reformami dále posílit, aby se dopad politiky soudržnosti maximalizoval.** Takové posouzení by mělo zohlednit zkušenosti s jinými nástroji EU – zejména s Nástrojem pro oživení a odolnost, který zavedl větší komplementaritu investiční politiky a reforem v členských státech. Posouzení by se mělo týkat rozsahu potřebných reforem, úlohy evropského semestru a koordinace mezi evropskými politikami a politikami na národní a regionální úrovni.

Lepší koordinace a soudržnost s vnitrostátními politikami

Za podporu soudržnosti není odpovědná pouze politika soudržnosti. Využívání hospodářského potenciálu všech regionů EU při současném snižování socioekonomických nerovností vyžaduje společné úsilí – a mělo by být společným cílem investičních politik na úrovni EU i na vnitrostátní úrovni. V minulosti to tak občas úplně neplatilo. Proto je třeba se dále zamyslet nad tím, jak by měla opatření EU a členských států zaměřená na řešení rozdílů a na podporu cíle hospodářské, sociální a územní soudržnosti stanoveného ve Smlouvě fungovat společně, vzájemně se posilovat a přizpůsobovat podporu různým typům území.

V případě potřeby by například začlenění územního rozměru do tvorby politik mohlo posílit větší soudržnost mezi specifickými regionálními potřebami a horizontálními (evropskými a vnitrostátními) politikami.

Zajištění účinnějšího provádění

Zpoždění v programování a provádění programů politiky soudržnosti (částečně způsobené odložením finančního plnění spolu s administrativními nedostatky v některých členských státech a regionech) naznačují, že způsob provádění předmětné politiky lze zlepšit. Lze toho dosáhnout zejména zajištěním dalšího zjednodušení pro správní orgány a příjemce.

Rámec na období 2021–2027 přinesl důležitá zjednodušující opatření, včetně zkráceného seznamu cílů politiky, jasnější intervenční logiky prostřednictvím ukazatelů, jednoduššího podávání zpráv a opatření pro jediný audit. Rozšířil také možnosti využívání alternativních způsobů platby nad rámec fakturovaných nákladů, tj. financování, které není spojeno s náklady, nebo zjednodušené vykazování nákladů. Tím se otevřela cesta k jednoduššímu

provádění s rychlejšími možnostmi plateb. Členské státy však těchto možností dosud plně nevyužívají.

Pozitivní zkušenosti získané při provádění ESF a ESF+ při přechodu na realizační model založený na výkonnosti mohou přinést ponaučení do budoucna. Je důležité posoudit, zda by tento realizační model s platbami vázanými na dosahování výstupů (namísto úhrady vzniklých nákladů) mohl snížit administrativní zátěž pro programové orgány a příjemce, urychlit finanční plnění a zvýšit orientaci politiky na výsledky.

Z hodnocení Nástroje pro oživení a odolnost v polovině období¹⁴ rovněž vyplynulo několik důležitých aspektů, které je třeba zvážit pro budoucí podobu nástrojů financování EU. Ze souvisejících konzultací vyplývá, že nástroje financování založené na výkonnosti mají na úrovni EU širokou podporu. Finanční prostředky v rámci Nástroje pro oživení a odolnost jsou vypláceny po dosažení milníků a cílů, které představují konkrétní kroky při provádění reforem a investic členskými státy, čímž je odměňován dosažený pokrok.

Při hodnocení v polovině období bylo rovněž zjištěno, že integrované spojování reforem a investic poskytuje účinné pobídky k naplňování dlouhodobých potřeb reforem a může vést k jejich soudržnějšímu a účinnějšímu provádění. Plány na podporu oživení a odolnosti posilují holistickou tvorbu politik tím, že motivují členské státy k tomu, aby navrhovaly soudržný soubor reforem a investic s jasnými výstupy, které řeší jak priority politik EU, tak výzvy, jež jsou specifické pro danou zemi. Hodnocení zároveň ukazuje nedostatečné zapojení místních a regionálních orgánů, zúčastněných stran a sociálních partnerů a připomíná význam jejich účinného zapojení nejen do přípravy, ale také do provádění a monitorování opatření, která se jich týkají. V neposlední řadě hodnocení také zdůrazňuje potenciální oblasti pro budoucí zjednodušení, aby byla zajištěna dostatečná flexibilita při navrhování a provádění plánů, zejména pokud jde o postup jejich revize, formulaci milníků a cílů a také stávající auditní a kontrolní rámec.

Jakákoli budoucí změna politiky soudržnosti nebo jakýkoli nový model provádění musí být v souladu s cílem hospodářské, sociální a územní soudržnosti stanoveným ve Smlouvě a musí zohledňovat zkušenosti z programování politiky soudržnosti a její regionálně a místně orientovaný přístup, jakož i poznatky získané z provádění Nástroje pro oživení a odolnost. Je třeba zvážit i praktické otázky, například důsledky pro systém auditu a kontroly.

Dosahování dlouhodobých cílů – avšak s integrovanou flexibilitou pro případ nepředvídaných okolností

Programy politiky soudržnosti sledují dlouhodobé rozvojové cíle s prováděcím obdobím delším než deset let.

Stávající možnost měnit programy politiky soudržnosti již umožňuje pružnou úpravu s ohledem na měnící se okolnosti. Tato flexibilita se postupem času zvyšuje. Velmi účinně se používá v reakci na hospodářské krize a neočekávané otřesy, zejména v oblasti zvládání mimořádných událostí, obnovy a prevence. Legislativní rámec zahrnuje možnosti rychlého

¹⁴ COM(2024) 82 final ze dne 21. února 2024.

přerozdělování finančních prostředků mezi programy i v rámci programů, provádění přezkumu v polovině období a zvláštní ustanovení o dočasných výjimkách v reakci na výjimečné nebo neobvyklé okolnosti.

Ačkoliv politika soudržnosti přispěla k reakci EU na socioekonomické důsledky pandemie COVID-19 a válečné agrese Ruska proti Ukrajině a byl to pro ni zásadní úkol, musí se i nadále zaměřovat především na dosahování dlouhodobých strukturálních cílů. Ekonomické odolnosti lze dosáhnout pouze prostřednictvím dlouhodobých investic, zejména do diverzifikace regionálních ekonomik, budování adaptability na technologické a demografické změny a do prohlubování dovedností pracovní síly.

ZÁVĚR

Devátá zpráva o soudržnosti zdůrazňuje významné úspěchy politiky soudržnosti, pokud jde o podporu vzestupné hospodářské a sociální konvergence v Unii. Přetrvávají i výzvy, zejména na regionální úrovni, které budou dále ovlivňovány strukturálními transformacemi. Zkušenosti získané z minulých období provádění a ze součinnosti s jinými nástroji zdůrazňují potřebu dalšího zlepšování koncepce politiky soudržnosti. Silnější a modernizovaná politika je nezbytná k posílení evropského modelu růstu, k budování Unie podporující začlenění a k uskutečňování cíle hospodářské, sociální a územní soudržnosti stanoveného ve Smlouvě.