



V Bruselu dne 17.12.2019
COM(2019) 627 final

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

**Strategická zpráva o provádění evropských strukturálních a investičních fondů pro rok
2019**

ÚVOD	2
1. NÁROČNÉ A RYCHLE SE MĚNÍCÍ PROSTŘEDÍ	3
2. USKUTEČŇOVÁNÍ INVESTIC PRO INTELIGENTNÍ A UDRŽITELNÝ RŮST PODPORUJÍCÍ ZAČLENĚNÍ	3
2.1 Celkový pokrok	3
2.2 Výzkum, technologický vývoj a inovace, informační a komunikační technologie (IKT) a konkurenceschopnost malých a středních podniků	5
2.3 Nízkouhlíkové hospodářství, změna klimatu, ochrana životního prostředí, doprava a energetika.....	5
2.4 Zaměstnanost, sociální začleňování, zdravotnictví a vzdělávání	6
3. DOPAD HLAVNÍCH REFORM V OBDOBÍ 2014–2020	7
3.1 Příspěvek ESI fondů k evropskému semestru	7
3.2 Předpoklady pro financování: předběžné podmínky	8
3.3 Pravidlo o zrušení závazku „N+3“	8
3.4 Výkonnostní rámec	8
3.5 Podpora integrovaného územního rozvoje	9
3.5.1 <i>Integrované investice ve městech</i>	9
3.5.2 <i>Uplatňování územních nástrojů</i>	9
3.5.3 <i>Územní spolupráce</i>	10
4. LEPŠÍ ŘÍZENÍ PROGRAMŮ	10
4.1 Kapacita orgánů a příjemců	10
4.2 Zjednodušení pro příjemce	11
4.3 Úloha partnerů při provádění programů	11
4.4 Uplatňování horizontálních zásad a politické cíle	12
4.5 Lepší doplňkovost pro větší dopad	12
4.6 Shrnutí hodnocení ESI fondů	13
4.7 Komunikace o ESI fondech	13
ZÁVĚR	14

ÚVOD

Hlavním účelem evropských strukturálních a investičních fondů¹ (dále jen „ESI fondy“ nebo „ESIF“) je podporovat trvalou sociálně-ekonomickou konvergenci, odolnost a územní soudržnost. ESI fondy zajišťují kritické množství investic² v prioritních oblastech EU prostřednictvím sdíleného řízení mezi Komisí a členskými státy. Podporou tvorby pracovních míst, růstu a investic, posilováním jednotného trhu, energetické unie a správy ekonomických záležitostí reagují tyto investice na potřeby reálné ekonomiky.

Tato druhá strategická zpráva³ je založena na zprávách členských států o provádění a o pokroku v provádění programů ESIF pro období 2014–2020 do konce roku 2018⁴. Do té doby bylo vyčleněno 72 % dostupných zdrojů ESIF⁵. Již financované projekty mají stále větší dopad v klíčových oblastech politiky, například:

- je podporováno více než 1,6 milionu podniků, včetně zemědělských podniků,
- podporované podniky vytvářejí 300 000 nových pracovních míst,
- 26 milionům lidí se dostalo pomoci v oblasti školení, vzdělávání nebo hledání zaměstnání,
- 8,3 milionu domácností bude mít přístup k lepšímu širokopásmovému připojení,
- staví se nebo se přestavuje více než 3 900 km železničních tratí,
- 60 milionů lidí využívá probíhajících projektů v oblasti zdravotnictví.

Tato zpráva a otevřená datová platforma pro ESI fondy poskytují podrobný přehled o pokroku ve všech tematických oblastech⁶.

Současné zaměření politiky a její přizpůsobivý rámec umožňují ESI fondům velkou měrou přispívat k řešení nových a vznikajících výzev. Většina oblastí financování již podporuje cíle udržitelného rozvoje OSN, přizpůsobování se klimatu a opatření na zmírnění rizik, a toto zaměření lze v rámci programů ESIF dle potřeby posílit.

¹ Evropské strukturální a investiční fondy, mezi něž patří Fond soudržnosti, Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR), Evropský sociální fond (ESF), Evropský zemědělský fond pro rozvoj venkova (EZFRV) a Evropský námořní a rybářský fond (ENRF).

² V roce 2018 činil rozpočet ESI fondů přibližně 460 miliard EUR a přes 643 miliard EUR s vnitrostátním spolufinancováním.

³ Požadováno v článku 53 nařízení o společných ustanoveních (nařízení (EU) č. 1303/2013).

⁴ Všechny hodnoty se vztahují ke konci roku 2018, jak byly dostupné k 5. listopadu 2019, pokud není uvedeno jinak.

⁵ Projekty zde uvedené jsou projekty, které byly vybrány a jsou prováděny během tohoto programového období.

⁶ Otevřená datová platforma uvádí nejnovější dostupné údaje tak, jak jsou uzavřené v rámci programů ESI fondů (<https://cohesiondata.ec.europa.eu>).

1. NÁROČNÉ A RYCHLE SE MĚNÍCÍ PROSTŘEDÍ

Členské státy ve svých zprávách o pokroku za rok 2019 uznávají rozhodující úlohu ESI fondů při řešení environmentálních, ekonomických a sociálních změn a při pomoci v realizování reform, které jsou k zajištění udržitelné budoucnosti nezbytné. V období po finanční krizi ESI fondy významně přispěly k podpoře investic a k oživení hospodářské konvergence⁷.

Několik členských států však poukazuje na přetrvávající územní a regionální nerovnosti a sociální vyloučení a na rostoucí problémy spojené s demografickou změnou. Rozdíly přetrvávají mezi regiony a uvnitř jednotlivých regionů a mezi městskými a venkovskými oblastmi. Poté co řada regionů přišla o svou konkurenční výhodu, ocitají se v „pasti středního příjmu“⁸ a některé se i nadále potýkají s vysokou mírou nezaměstnanosti, zejména mezi mladými lidmi. Jiné jsou náchylnější k dopadům dvojí transformace vznikající v důsledku opatření v oblasti klimatu a digitalizace nebo přetrvávajících důsledků uprchlické a migrační krize. Tato zeměpisná nerovnováha je katalyzátorem protievropských nálad⁹.

ESI fondy prostřednictvím sdíleného řízení posilují místní a regionální subjekty, aby těmto trendům mohly čelit tím, že podporují územní soudržnost, investice přinášející růst, vznik pracovních míst, konkurenceschopnost podniků, výzkum a inovace a ekosystémy pro začínající podniky, opatření v oblasti životního prostředí, přizpůsobování se změně klimatu a odolnost vůči ní, snižování rizika katastrof a projekty v oblasti sociálního začleňování, zdravotnictví a vzdělávání s cílem přivést EU blíže k lidem a zlepšit jejich životy.

2. USKUTEČŇOVÁNÍ INVESTIC PRO INTELIGENTNÍ A UDRŽITELNÝ RŮST PODPORUJÍCÍ ZAČLENĚNÍ

2.1 Celkový pokrok

S novými prvky zavedenými v nařízení (EU) č. 1303/2013, zejména koncentrací investic na klíčové rozvojové cíle a větším zaměřením na výkonnost, směřují programy ESIF k účinnému a efektivnímu plnění cílů EU v oblasti inteligentního a udržitelného růstu podporujícího začlenění. Tento trend byl dále posílen praktickým a pružným přístupem Komise, zejména prostřednictvím úpravy programů, monitorováním ohrožených programů nebo prostřednictvím několika pilotních akcí¹⁰, které poskytly individuálně přizpůsobenou pomoc a umožnily získat poznatky pro budoucí provádění programů.

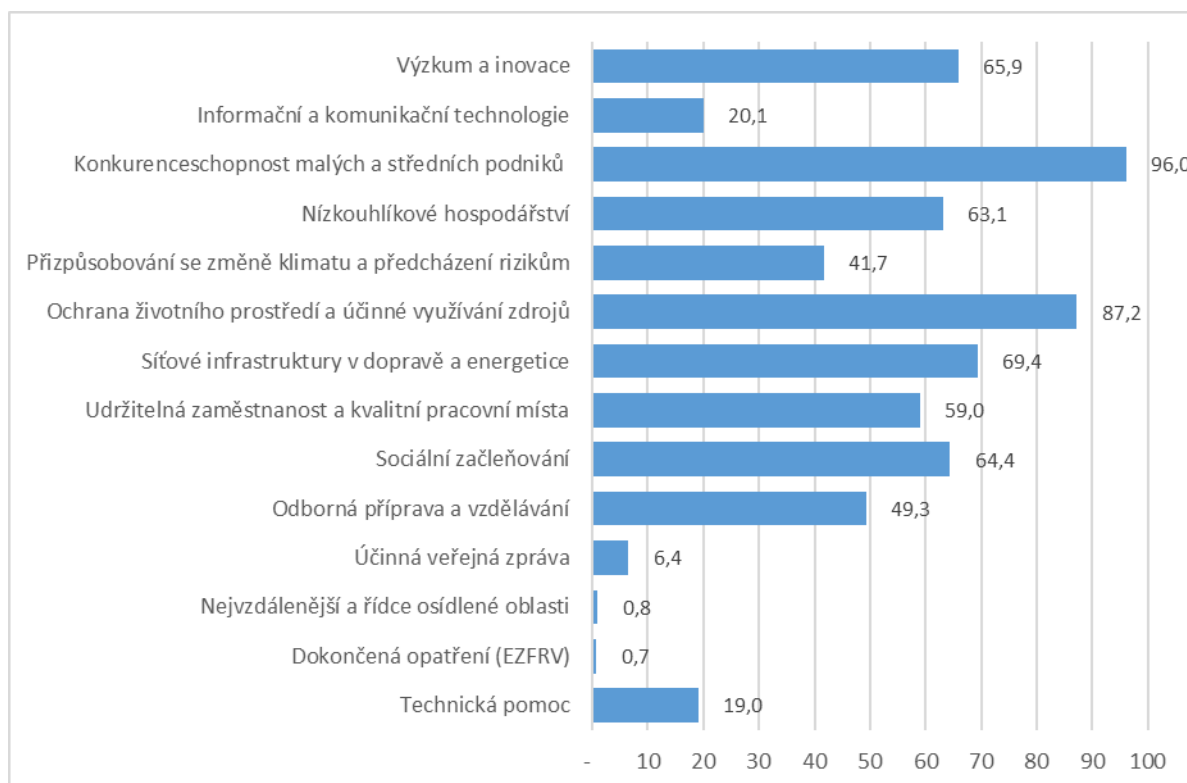
⁷ Sedmá zpráva o hospodářské, sociální a územní soudržnosti, září 2017
https://ec.europa.eu/regional_policy/cs/information/publications/reports/2017/7th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion

⁸ Ve své sedmé zprávě o hospodářské, sociální a územní soudržnosti (2017) poukázala Evropská komise na konkrétní problémy, kterým čelí řada regionů s HDP na obyvatele blízcímu se průměru EU. Vysoké náklady spojené s ubývajícím odvětvím výroby a slabé inovační a vývozní kapacity způsobily, že jsou tyto regiony méně konkurenceschopné a odolné vůči globalizaci než regiony s nižším, nebo naopak vyšším HDP na obyvatele.

⁹ *The geography of EU discontent* (Geografie nespokojenosti EU), Lewis Dijkstra, Hugo Poelman a Andrés Rodríguez-Pose – pracovní dokument 12/2018, Generální ředitelství pro regionální a městskou politiku.

¹⁰ Zejména co se týče zaostávajících regionů, regionů procházejících průmyslovou transformací, meziregionálních inovačních investic a iniciativy „inteligentní vesnice“.

Celkové plánované investice z ESI fondů (EU a vnitrostátní) podle jednotlivých tematických cílů (v miliardách EUR)¹¹



Zdroj: otevřená datová platforma pro ESI fondy – <https://cohesiondata.ec.europa.eu/d/e4v6-qrrq>

Pokud jde o číselné údaje za všechny ESI fondy dohromady, míra výběru projektů (s přiděleným financováním) se od první strategické zprávy v roce 2017 více než zdvojnásobila a dosahuje tak 464 miliard EUR (72 % celkových plánovaných investic). Pokrok je patrný v oblastech jako výzkum a inovace, a to hlavně díky katalyzačním účinkům strategií pro inteligentní specializace, informačním a komunikačním technologiím (IKT) a dopravní infrastruktury. Výběr projektů se také zrychlil, i když mírněji, v oblastech, jako je nízkouhlíkové hospodářství, udržitelná zaměstnanost a kvalitní pracovní místa.

Co se týče skutečně vynaložených prostředků¹² za všechny ESI fondy dohromady, bylo členským státům do konce prosince 2018 vyplaceno z dostupných rozpočtových prostředků 27 % (36 % do konce října 2019). Tato úroveň vykázaných výdajů je nižší než v předchozích obdobích a naznačuje, že na úrovni členských států je nutné se silněji zaměřit na výdaje¹³.

Pokud jde o provádění finančních nástrojů, částky na programy u vybraných operací finančních nástrojů dosáhly 21,9 miliardy EUR do konce roku 2018, což představuje

¹¹ Podrobnosti viz přílohy 1.1 a 1.2. Údaje v tabulce výše nezahrnují podíl přidělený na témata v rámci více tematických priorit, ale údaje v přílohách je zahrnují.

¹² Žádosti o platby obdrženy od členských států.

¹³ Rozdělení podle míry výběru projektů a výdaje podle tematických cílů a členských států jsou uvedeny v tabulkách v přílohách 1 a 2.

přibližně 77 % z částek plánovaných v programech pro tuto formu podpory. To potvrzuje, že většina finančních nástrojů přináší konkrétní výsledky.

2.2 Výzkum, technologický vývoj a inovace, informační a komunikační technologie (IKT) a konkurenceschopnost malých a středních podniků

Pro toto programové období se investice do výzkumu a vývoje ukázaly jako hlavní hnací síla růstu a konvergence. Podpora územního rozvoje založeného na inovacích, zejména prostřednictvím strategií pro inteligentní specializaci, vedla k prudkému nárůstu vybraných projektů v oblasti výzkumu, technologického vývoje a inovací, IKT a konkurenceschopnosti malých a středních podniků. Do konce roku 2018 dosáhly vybrané projekty celkové hodnoty přes 117 miliard EUR z celkových 163 miliard EUR, které byly k dispozici.

- V oblasti výzkumu, technologického vývoje a inovací bylo vyčleněno více než 42,6 miliardy EUR na projekty spojené s podporou téměř 20 000 nových výzkumných pracovníků a na pomoc téměř 30 000 podnikům při zavádění nových produktů na trh.
- Více než 12,3 miliardy EUR bylo přiděleno na projekty v oblasti digitální ekonomiky podporující mimo jiné širokopásmové připojení, digitální veřejné služby nebo elektronické obchodování. V této částce je zahrnuto 1,5 miliardy EUR z EZFRV na podporu IKT infrastruktury ve venkovských oblastech. Přístup k lepšímu širokopásmovému připojení získá 8,3 milionu domácností.
- Přes 62,5 miliardy EUR je vyčleněno na vybrané projekty s cílem zlepšit konkurenceschopnost malých a středních podniků, což souvisí také s vytvořením většiny z 300 000 nových pracovních míst, která jsou vytvářena v rámci EFRR. Ve venkovských oblastech dostává více než 130 000 zemědělských podniků finanční podporu na pomoc při restrukturalizaci a modernizaci a na růst produktivity.
- Evropské inovační partnerství v oblasti zemědělské produktivity a udržitelnosti (EIP-AGRI) podporuje 7 730 interaktivních inovativních projektů. Poznatky a inovace dosažené díky projektům EIP-AGRI jsou sdíleny prostřednictvím celostátní inovační sítě a celostátní sítě pro venkov.

2.3 Nízkouhlíkové hospodářství, změna klimatu, ochrana životního prostředí, doprava a energetika

V tomto programovém období bylo 20 % rozpočtu EU přiděleno na opatření v oblasti klimatu a Komise navrhla, aby to v příštím rozpočtu EU bylo 25 %¹⁴. ESI fondy hrály klíčovou úlohu při utváření smysluplné změny. Díky přiděleným částkám a stanovení podmínek pro investice měly ESI fondy na opatření v oblasti klimatu a udržitelný růst jednoznačný politický vliv. Do konce roku 2018 bylo na projekty v regionech a městech, které podporují dekarbonizaci, odolnost vůči změně klimatu a předcházení rizikům, energetickou účinnost a udržitelnou dopravu vyčleněno 169 miliard EUR.

- Přes 31,8 miliardy EUR bylo vyčleněno na projekty v oblasti nízkouhlíkového hospodářství, což mělo za následek zlepšení spotřeby energie u více než 400 000 domácností s podporou z EFRR.

¹⁴ Návrh nařízení Rady, kterým se stanoví víceletý finanční rámec na období 2021–2027 – COM(2018) 322 final.

- Více než 52 miliard EUR bylo přiděleno na projekty v oblasti environmentální účinnosti a účinného využívání zdrojů, což souviselo se zvýšením kapacity recyklace odpadů o více než 500 000 tun ročně. Díky schváleným projektům může 20 milionů lidí využít vylepšeného čištění odpadních vod.
- Co se týče opatření v oblasti klimatu v zemědělství (např. pohlcování uhlíku, snižování emisí skleníkových plynů a amoniaku), bylo dosaženo značného pokroku, zejména díky zapojení zemědělců do dobrovolných agroenvironmentálně klimatických režimů pro rozvoj řízení hospodářství šetrného k životnímu prostředí. Cílem je, aby i) 18 % zemědělské půdy EU bylo spravováno podle zásad biologické rozmanitosti, ii) 15 % podle zásad lepšího hospodaření s půdou a iii) 15 % podle zásad lepšího hospodaření s vodou. Ve všech třech případech bylo dosaženo přes 85 % stanovených cílů.
- Podpora digitalizace a dekarbonizace odvětví dopravy je prioritou, a to zejména v městských oblastech. S více než 56 miliardami EUR přidělenými na dopravní a energetické sítě přinesou schválené projekty mimo jiné přes 3 900 km nových nebo rekonstruovaných železničních tratí a přes 400 km nových nebo modernizovaných tratí tramvají či metra.
- Z ENRF bylo přiděleno 1,25 miliardy EUR na posílení udržitelné rovnováhy mezi rybářským loďstvem, dostupnými zdroji a ochranou mořských ekosystémů. Dalších 428 milionů EUR bylo vyčleněno na podporu udržitelné akvakultury a 625 milionů EUR na podporu socioekonomického rozvoje v tomto odvětví. Fond podpořil přes 34 000 operací, z nichž 2 000 se týkalo lepšího řízení oblastí sítě Natura 2000, a více než 1 500 operací se zaměřilo na další chráněné mořské oblasti.

Provádění opatření v oblasti klimatu

ESI fondy, zejména prostřednictvím EZFRV, EFRR a Fondu soudržnosti, podporují dlouhodobé řešení problémů, s kterými se členské státy a regiony potýkají na cestě ke klimaticky neutrální ekonomice. Provádění pokračuje dobře: z celkových 115 miliard EUR naplánovaných na opatření v oblasti změny klimatu bylo na projekty do konce roku 2018 přiděleno 88,1 miliardy EUR. Příspěvek z ESF na klimatické cíle je pětikrát vyšší než původní plánovaná částka, zejména prostřednictvím vyšší podpory školení a opatření na trhu práce na podporu zelených pracovních míst (viz příloha 3).

2.4 Zaměstnanost, sociální začleňování, zdravotnictví a vzdělávání

V posledních letech EU důrazně prosazovala svojí sociální agendu, zejména přijetím evropského pilíře sociálních práv v roce 2017. V této souvislosti ESI fondy – hlavně ESF – posílily strukturální reformu zahrnující modernizaci veřejných služeb, podporu zaměstnanosti mladých lidí a zmírnění chudoby a nerovností. Na konci roku 2018 tvořily vybrané projekty dvě třetiny celkově naplánovaných přidělených prostředků ve výši téměř 103 miliard EUR.

- Vybrané projekty na zlepšení pracovních příležitostí činí přes 34 miliard EUR, což znamená 23 milionů lidí podpořených z ESF. Do konce roku 2018 si našlo práci 2,1 milionu lidí, a to i jako osoby samostatně výdělečně činné.

- Kromě ESF dosahuje značného pokroku Iniciativa na podporu zaměstnanosti mladých lidí (YEI) – do konce roku 2018 bylo na vybrané projekty přiděleno téměř 8,8 miliardy EUR. Do konce stejného období bylo do opatření podporovaných YEI zahrnuto asi 2,7 milionu mladých lidí.
 - Práce, další vzdělávání, učňovská příprava nebo školení bylo nabídnuto 820 000 mladým lidem.
 - Přes 1,1 milionu mladých lidí, kteří se zúčastnili vzdělávání nebo školení, získali kvalifikaci nebo zaměstnání, včetně samostatné výdělečné činnosti.
- Co se týče sociálního začleňování, kde je ESF největším přispěvatelem, doposud vybrané projekty představují více než 36 miliard EUR. Do konce roku 2018 obdrželo pomoc 1,8 milionu osob se zdravotním postižením, 3,6 milionu migrantů, osob zahraničního původu nebo příslušníků menšin a 4,2 milionu dalších znevýhodněných osob ke zlepšení jejich pracovních příležitostí a rozvinutí správných dovedností pro trh práce. Z EZFRV bylo také podpořeno přes 60 000 opatření v oblasti sociálního začleňování ve venkovských oblastech.
- Pokrok byl rovněž zaznamenán u investic do opatření týkajících se zdravotnictví. Dosud bylo investováno přes 8 miliard EUR do více než 7 000 projektů v oblasti zdravotnictví (řešení nerovností v oblasti zdravotní péče, reforma zdravotnických systémů, podpora programů elektronického zdravotnictví, výzkum a inovace). Celkově mají vybrané projekty za cíl zlepšit zdravotní služby pro více než 60 milionů osob.
- Pokud jde o vzdělávání a školení, bylo na konkrétní projekty vyčleněno 28,3 miliardy EUR. Do konce roku 2018 se díky podpoře z ESF dostalo pomoci 11,6 milionu osob s nízkou kvalifikací, 3,4 milionu získalo kvalifikaci a 1,2 milionu lidí se účastnilo vzdělávání a školení. Z investic z EFRR bude mít prospěch přes 8 milionů lidí, kteří využijí lepších zařízení péče o děti nebo vzdělávacích zařízení. Ve venkovských oblastech byl z EZFRV podpořen více než jeden milion činností v oblasti odborného vzdělávání.

3. DOPAD HLAVNÍCH REFORM V OBDOBÍ 2014–2020

3.1 Příspěvek ESI fondů k evropskému semestru

Většina strukturálních a politických problémů zjištěných v rámci evropského semestru je relevantní i pro ESI fondy. Stávající programy již zohlednily strukturální problémy, které byly zjištěny v doporučeních pro jednotlivé země ohledně investic. Jak členské státy zdůraznily ve svých zprávách o pokroku, ESI fondy podpořily reformy v oblastech, jako je ochrana pracovních míst a sociální politika, podnikatelské prostředí, výzkum a vývoj, účinné využívání zdrojů a energie, telekomunikace, doprava, zdravotnictví, reforma vzdělávání a správní reforma.

Vzhledem k tomu, že se příslušná doporučení pro jednotlivé země vydaná v letech 2014–2015 týkala především oblastí s dlouhodobými rozvojovými problémy, je financování z politiky soudržnosti EU důsledně v souladu s investičními potřebami zjištěnými v

doporučení pro jednotlivé země na rok 2019. Tato doporučení pro jednotlivé země spolu s letošními zprávami o jednotlivých zemích poskytují podrobný analytický rámec pro stanovení investičních priorit na období 2021–2027.

3.2 Předpoklady pro financování: předběžné podmínky

Jednou z hlavních reforem v letech 2014–2020 bylo zavedení zvláštních podmínek, označovaných jako „předběžné podmínky“, s cílem zajistit účinné a efektivní využívání ESI fondů členskými státy a regiony. Proces předběžných podmínek pro období 2014–2020 byl nyní dokončen.

Celkově se předběžné podmínky ukázaly být užitečným politickým nástrojem zejména tím, že přispěly ke zlepšování investičního prostředí v EU a podpořily zahájení několika strukturálních reforem¹⁵. Pro příští programové období Komise ve svém návrhu nařízení o společných ustanoveních¹⁶ (dále jen „návrh nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027“) navrhuje, aby se v tomto mechanismu pokračovalo a aby byl zlepšen zavedením základních podmínek s jednoduššími administrativními postupy a posílenými požadavky na plnění a následnou kontrolu.

3.3 Pravidlo o zrušení závazku „N+3“

Pravidlo o zrušení závazku „N+3“, podle něhož se přidělené finanční prostředky EU, které nebyly vynaloženy do tří let, uvolní, bylo zavedeno v nařízení na období 2014–2020 jako náhrada pravidla „N+2“. Pro všechny členské státy se uplatnilo poprvé v roce 2018.

Zatímco tato reforma poskytla řídicím orgánům více času na výběr projektů a jejich provádění, snížila tlak na rychlé plnění rozpočtu. Spolu s výroční zprávou a procesem průběžného uzavírání, u nichž se ukázalo, že vytvářejí nadměrnou obezřetnost k rizikům čistých finančních oprav, pravidlo „N+3“ významně přispělo k nízké úrovni plateb z rozpočtu EU členskými státy. Postupný návrat k pravidlu „N+2“, jak jej navrhla Komise na programové období 2021–2027, by spolu s komplexními zjednodušujícími opatřeními a zachováním dosavadního systému pro správu a kontrolu měly vést k rychlejšímu provádění ve prospěch evropských občanů.

3.4 Výkonnostní rámec

Celkem 6 % částky přidělené z ESI fondů na programy v rámci cíle Investice pro růst a zaměstnanost bylo vyčleněno jako výkonnostní rezerva. V roce 2019 Komise přezkoumala výkonnost programů (přezkum výkonnosti) a uvolnila výkonnostní rezervu na ty priority, které splnily střednědobé cíle na konci roku 2018.

Přezkum výkonnosti se ukázal jako dobrý způsob, jak u realizace této politiky zavést motivaci k výkonu. V návrhu nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027, který předložila Komise, zůstává přístup založený na výkonnosti, ale více prostoru získává

¹⁵ Viz například: Viřá, V., 2018, Výzkum pro výbor REGI – Podmínky v politice soudržnosti, Evropský parlament, Tematická sekce Strukturální politika a politika soudržnosti, Brusel.

¹⁶ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady o společných ustanoveních o Evropském fondu pro regionální rozvoj, Evropském sociálním fondu plus, Fondu soudržnosti a Evropském námořním a rybářském fondu a o finančních pravidlech pro tyto fondy a pro Azylový a migrační fond, Fond pro vnitřní bezpečnost a Nástroj pro správu hranic a víza – COM(2018) 375 final.

posouzení z politického hlediska. Přezkum bude zahrnovat širší a kvalitnější posouzení výkonnosti programů s ohledem na výzvy uvedené v doporučeních pro jednotlivé země na rok 2024, socioekonomickou situaci členských států nebo regionů a pokrok při dosahování střednědobých cílů programů. V návrhu Komise na období 2021–2027 o strategických plánech společné zemědělské politiky (SZP)¹⁷ zůstává i nadále silná orientace na výkonnost s tím, že způsobilost výdajů je navázána na podávání konkrétních výsledků.

3.5 Podpora integrovaného územního rozvoje

ESI fondy představují hlavní nástroj EU na podporu integrovaného územního rozvoje v členských státech a regionech. Financování ze strany EU dostává více než 3 800 územních, městských a místních strategií. ESI fondy navíc pomáhají členským státům provádět opatření k řešení potřeb specifických území, jako jsou oblasti postižené chudobou nebo sociálním vyloučením, řídké osídlené oblasti, horské regiony, ostrovy a nejvzdálenější regiony. Tento individuální přístup byl posílen v návrhu nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027 předloženém Komisí zejména prostřednictvím většího zaměření na místní iniciativy a na funkční území (např. povodí řek, pobřežní oblasti, pohoří atd.).

3.5.1 Integrované investice ve městech

Větší důraz na městské záležitosti v rámci tohoto programového období spolu s jedinečným politickým impulsem spuštěným městskou agendou EU¹⁸ posílil pravomoci měst k vypracování vlastních integrovaných městských strategií s podporou ESI fondů. Z 81 miliard EUR investovaných do městských oblastí do konce roku 2018 vybrala města projekty v hodnotě přibližně 10,8 miliardy EUR, které mají být realizovány prostřednictvím více než 900 integrovaných městských strategií. Rovněž stojí za zmínku úspěch iniciativy Městská inovativní opatření, která pomohla městským oblastem vyzkoušet inovativní řešení pro udržitelný rozvoj měst prostřednictvím 75 opatření¹⁹.

3.5.2 Uplatňování územních nástrojů

Byly zavedeny integrované územní investice a nástroj v podobě komunitně vedeného místního rozvoje s cílem podpořit integrované strategie územního rozvoje mimo tradiční vnitrostátní a regionální úroveň.

Integrované územní investice byly použity k provádění více než 200 městských strategií a 120 územních strategií, přičemž z ESI fondů byly mobilizovány prostředky v celkové výši 15,9 miliardy EUR. Nástroj v podobě komunitně vedeného místního rozvoje, který pochází z metody LEADER²⁰, přispěl k mobilizování prostředků z ESI fondů v celkové výši 9,1 miliardy EUR. Doposud bylo v celé EU zřízeno více než 3 000 místních akčních skupin

¹⁷ Návrh nařízení Evropského parlamentu a Rady, kterým se stanoví pravidla podpory pro strategické plány, jež mají být vypracovány členskými státy v rámci společné zemědělské politiky (strategické plány SZP) a financovány Evropským zemědělským záručním fondem (EZZF) a Evropským zemědělským fondem pro rozvoj venkova (EZFRV), a zrušuje nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1305/2013 a nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU) č. 1307/2013, COM(2018) 392 final.

¹⁸ <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>

¹⁹ <https://www.uia-initiative.eu/en>

²⁰ LEADER je metoda místního rozvoje s přístupem „zdola nahoru“ spolufinancovaná z EZFRV, která byla zavedena v roce 1991 s cílem zapojit místní subjekty do rozvoje venkovských oblastí. V roce 2007 se iniciativa LEADER rozšířila na ENRF a v roce 2014 na EFRR a ESF v podobě komunitně vedeného místního rozvoje.

odpovědných za mobilizaci místních komunit a provádění strategií komunitně vedeného místního rozvoje. V mnoha případech se integrované územní investice a komunitně vedený místní rozvoj potýkaly s pomalým startem kvůli nutnosti nejprve připravit související zastřešující strategie a potíží, které plynuly z kombinování různých fondů. Zprávy o pokroku však ukazují celkové nadšení z těchto nástrojů, které pomohly překonat obtíže při provádění opatření v oblasti urbanistického rozvoje napříč více odvětvími a lépe řešit územní potřeby.

Nový politický přístup, který Komise představila ve svém návrhu nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027, vychází z pozitivních zkušeností s integrovanými územními investicemi a komunitně vedeným místním rozvojem a územní investice zjednodušuje a zefektivňuje. Navíc podle návrhu Komise na období 2021–2027 o strategických plánech SZP by zůstala iniciativa LEADER i nadále povinná a bylo by jí vyhrazeno alespoň 5 % celkového příspěvku z EZFRV na tyto plány.

3.5.3 Územní spolupráce

Programy Evropské územní spolupráce (Interreg) se provádějí na přeshraniční, nadnárodní a meziregionální úrovni. Výběr projektů pokročil ve všech programech Interreg s financováním ve výši přibližně 9,7 miliardy EUR na konci roku 2018. Hlavními podporovanými odvětvími jsou ochrana životního prostředí a účinné využívání zdrojů (např. protipovodňová prevence, protipožární ochrana, ochrana přírody) a výzkum, vývoj a inovace (např. přeshraniční klastry, inovační sítě). V posledních dvou letech byla také věnována větší pozornost odstranění právních, administrativních a institucionálních překážek, které brzdí investice a hospodářský rozvoj v příhraničních regionech. Komise například zřídila zvláštní kontaktní místo pro hranice, které má pomoci překonat tyto překážky v konkrétních oblastech, jako je doprava, trh práce, zdraví a vzdělávání²¹.

Pokud jde o makroregionální strategie EU, ve druhé zprávě²² Komise zdůraznila pozitivní dopad makroregionálního přístupu, zejména na zvyšování povědomí o společných výzvách ve funkčních oblastech (např. funkční městské oblasti, povodí řek, pobřežní oblasti, pohoří atd.). Zpráva Komise nicméně poukazuje na nedostatečnou odpovědnost za strategie v některých zúčastněných členských státech, což vede k nedostatečnému přidělování administrativních a technických zdrojů. Zprávy předložené členskými státy přesto ukazují, že začleňování makroregionálních strategií do programů ESIF je stále častější. S cílem udržet dynamiku doporučila Komise zúčastněným členským státům, aby v programových dokumentech ESIF na období 2021–2027 priority makroregionálních strategií zohlednily. Rada Evropské unie toto doporučení podpořila.

4. LEPŠÍ ŘÍZENÍ PROGRAMŮ

4.1 Kapacita orgánů a příjemců

Komise poskytla členským státům širokou škálu konkrétních nástrojů²³, aby podpořila jejich úsilí zajistit programovým orgánům a příjemcům dostatečnou administrativní kapacitu pro účinné provádění ESI fondů. Tato podpora sahá od řešení krátkodobých překážek – například

²¹ „Podpora růstu a soudržnosti v příhraničních regionech EU“ – COM(2017) 534 final.

²² COM(2019) 21 final.

²³ https://ec.europa.eu/regional_policy/cs/policy/how/improving-investment/

prostřednictvím rozšiřování dovedností pracovníků zabývajících se zadáváním veřejných zakázek a státní podporou – až po rozvoj strategičtějších a individualizovanějších opatření k budování administrativních kapacit. Například do konce roku 2018 se 2 600 účastníků ze všech členských států zúčastnilo více než 170 workshopů, studijních návštěv a misí odborníků v rámci platformy „TAIEX-REGIO Peer2Peer“. Mezi další iniciativy v roce 2018 patří zavedení kompetenčního rámce a nástroje sebehodnocení, který má správním orgánům pomoci určit a řešit nedostatky v oblasti kompetencí.

Co se týče digitální oblasti, je nyní plně funkční síť poradenských kanceláří pro širokopásmové připojení²⁴. Sdružuje 113 celostátních a regionálních veřejných orgánů a subjektů podporujících zavádění širokopásmového připojení ve všech členských státech. Síť poradenských kanceláří pro širokopásmové připojení si za podpory Komise vyměňuje znalosti, osvědčené postupy a zkušenosti při překonávání společných problémů při navrhování a provádění strategií a projektů v oblasti širokopásmového připojení.

4.2 Zjednodušení pro příjemce

Změny řady nařízení o ESI fondch²⁵ v červenci 2018 poskytly nové příležitosti ke snížení administrativní zátěže při provádění programů na období 2014–2020. Změny zahrnovaly širší využívání zjednodušeného vykazování nákladů, což příslušným orgánům umožnilo zaměřit se více na výsledky a zároveň zvýšit právní jistotu pro všechny zúčastněné strany, více možností kombinovat zdroje financování a další snížení auditní zátěže pro malé operace rozšířením působnosti pravidla „pouze jeden audit“.

Pokud jde o možnosti zjednodušeného vykazování nákladů, zejména v souvislosti se současnou nadnárodní sítí v oblasti ESF, v listopadu 2018 byla pro správní orgány spuštěna zvláštní platforma pro sdílení znalostí a osvědčených postupů při zavádění zjednodušeného vykazování nákladů v rámci EFRR a Fondu soudržnosti. Zjednodušené vykazování nákladů v rámci EZFRV bylo silně podpořeno aktivitami v oblasti navazování kontaktů a budování kapacit. V případě ESF přijala Komise od srpna 2018 pro několik členských států, zahrnujících poprvé Bulharsko a Portugalsko, třikrát nové jednotkové náklady a paušální částky.

4.3 Úloha partnerů při provádění programů

Způsob, jakým je zásada partnerství prováděna, se v jednotlivých členských státech liší v závislosti na jejich správním a institucionálním uspořádání. Nicméně stejně jako v roce 2017 ukazují zprávy o pokroku celkovou snahu partnery zapojit, a to v souladu s kodexem chování pro partnerskou spolupráci. V mnoha členských státech byly zprávy o pokroku projednány s partnery v monitorovacích výborech nebo v rámci specializovaných fór. Členské státy nadále zapojovaly partnery buď prostřednictvím monitorovacích výborů, poradních skupin, konzultací týkajících se výzev nebo organizováním informačních kampaní a workshopů. V jedenácti členských státech například organizace občanské společnosti aktivně monitorovaly celý cyklus zadávání veřejných zakázek a provádění projektů v kontextu sedmnácti paktů

²⁴ <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/broadband-competence-offices>

²⁵ Nařízení Evropského parlamentu a Rady (EU, Euratom) 2018/1046 ze dne 18. července 2018, kterým se stanoví finanční pravidla pro souhrnný rozpočet Unie, mění nařízení (EU) č. 1296/2013, (EU) č. 1301/2013, (EU) č. 1303/2013, (EU) č. 1304/2013, (EU) č. 1309/2013, (EU) č. 1316/2013, (EU) č. 223/2014, (EU) č. 283/2014 a rozhodnutí č. 541/2014/EU a zrušuje nařízení (EU, Euratom) č. 966/2012 (Úř. věst. L 193, 30.7.2018, s. 1).

integrity²⁶ financovaných Komisí ve spolupráci s organizací Transparency International. Celkově je vnímáno, že má zapojení partnerů na provádění programů pozitivní dopad.

4.4 Uplatňování horizontálních zásad a politické cíle

Komise nadále podporuje členské státy při provádění horizontálních cílů včetně cílů v oblasti životního prostředí a klimatu, zejména pořádáním pravidelných setkání se zástupci vnitrostátních orgánů z oblasti energetiky nebo ochrany životního prostředí a řídicími orgány, které se zabývají energetikou nebo životním prostředím. Komise také nadále podporuje členské státy při provádění horizontálních cílů v oblasti rovnosti žen a mužů. V některých členských státech jsou předkladatelé projektů, kteří přinášejí inovativní přístup k začleňování rovnosti žen a mužů, motivováni speciálními pozitivními podněty.

4.5 Lepší doplňkovost pro větší dopad

Regulační rámec na období 2014–2020 posílil koordinaci mezi ESI fondy a jejich doplňkovost s jinými nástroji EU. Z informací poskytnutých ve zprávách o pokroku za rok 2019 vyplývá, že několik členských států uplatnilo opatření jako sladění vnitrostátních pravidel způsobilosti, meziodvětvové a meziresortní mechanismy, společné monitorovací výbory nebo IT řešení zahrnující plánování a provádění více fondů.

Existují také nové projekty, které ilustrují doplňkovost mezi ESI fondy a Evropským fondem pro strategické investice (EFSD). Mezi příklady patří letiště na ostrově Réunion, které využilo jak financování z EFRR, tak z EFSD, a lékařské simulační středisko lékařské univerzity v Poznani, kde byla vratná podpora z EFSD spojena s grantem ESF na pokrytí části nákladů na vybavení a zlepšení dovedností. Zprávy však rovněž ukazují, že členské státy jsou stále v procesu posuzování, jak a zda využít možnosti usnadnění kombinování EFSD a ESI fondů, kterou přinesla změna²⁷ v nařízení (EU) č. 1303/2013.

Účastníci z většiny členských států a několika přidružených zemí se navíc zapojili do platformy odborníků pro iniciativu „pečeť excelence“. Ta pomáhá inovativním projektům malých a středních podniků, které nemohly získat finanční prostředky z programu Horizont 2020, vyhledat jinou podporu, včetně podpory z EFRR. Tato iniciativa by měla být usnadněna v souvislosti s návrhem Komise na příští rozpočet EU, jehož cílem je zjednodušit pravidla státní podpory tak, aby ještě více podpořila veřejné financování inovativních projektů.

Komise rovněž zahájila řadu iniciativ na posílení součinnosti, zejména pilotní projekt „Cesta ke špičkovému výzkumu“, aby pomohla členským státům zlepšit jejich inovační systémy a spojit se s výzkumnými komunitami v jiných zemích s cílem usnadnit podávání žádostí k výzvám v rámci programu Horizont 2020. Nicméně i přes možnost kumulace grantů se kombinace financování z programu Horizont a ESIF ve stejných projektech objevila jen příležitostně²⁸.

Evropské inovační partnerství v oblasti produktivity a udržitelnosti zemědělství (EIP-AGRI) podporované z EZFRV je dalším příkladem toho, jak je výzkum v rámci programu Horizont

²⁶ Viz poznámka pod čarou č. 23.

²⁷ Viz poznámka pod čarou č. 25.

²⁸ Například prostřednictvím společných podniků, jako je ECSEL a Clean Sky, bylo v italských a španělských regionech k programu Horizont využito doplňkové financování z EFRR.

2020 převáděn a uplatňován v praxi. Společné fondy EIP-AGRI jsou sdruženy, aby pozvedly interaktivní inovace s cílem přispět ke strategii EU pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění.

4.6 Shrnutí hodnocení ESI fondů

Pro období 2014–2020 se rostoucí počet hodnocení zabýval především procesem provádění a pokrokem při plnění stanovených cílů. I přes rostoucí objem dokončených projektů je ještě příliš brzy na hodnocení výsledků a dopadů programů. Zahájení hodnocení dopadu, přirozeně v programovém cyklu prováděné později, se zdrželo pozdním zahájením programů a zpožděním při dokončování mnoha intervencí. Výsledky dosud provedených vnitrostátních hodnocení dopadu poukazují na potřebu zlepšit kvalitu vypracovaných hodnocení.

Očekává se, že ke konci stávajícího období dojde ke značnému zrychlení dokončených hodnocení. Téměř polovina posouzení dopadů se však plánuje až na období po roce 2020, kdy se očekává předložení výsledků programů²⁹.

4.7 Komunikace o ESI fondech

Členské státy zvýšily své úsilí při komunikaci o úspěšných výsledcích ESI fondů. To pomohlo zvýšit povědomí veřejnosti o přínosech podpory z EU, o čemž svědčí například výsledky posledního průzkumu Eurobarometr o regionální politice. Povědomí o celé EU vzrostlo od posledního průzkumu v roce 2017 o pět procentních bodů na 40 %³⁰.

Stěžejní kampaň Komise #EuInMyRegion v roce 2018 vedla k více než 1 700 událostem typu otevřených dveří s počtem účastníků odhadovaným na 450 000. Společná práce napříč institucionálními úrovněmi byla rovněž rozhodující pro zahájení dvou inovativních kampaní: i) projekt „Road Trip“ zaměřený na mladé lidi ve věku 18–24 let a ii) série 40 regionálních kampaní, které byly vytvořeny společně s regiony a zobrazují místní stěžejní projekty.

Pokud jde o EZFRV, ke zvýšení povědomí o možnostech financování se pravidelně pořádají různé komunikační aktivity, jako zemědělské veletrhy, dny otevřených dveří, konference nebo kampaně na sociálních médiích. Evropská síť pro rozvoj venkova rovněž slouží ke sdílení informací a k výměně osvědčených postupů v oblasti rozvoje venkova.

Členské státy a regiony také dosáhly významného pokroku v posilování transparentnosti. Téměř všechny programy již dosáhly plného souladu s požadavky na informace a komunikaci, jako je zveřejňování seznamů projektů, jmenování úředníků pro komunikaci nebo vystavování úspěšných projektů na svých internetových stránkách. Lidé navíc měli příležitost vyjádřit svůj názor na evropské záležitosti, zejména na priority financování EU, a to v rámci více než 400 dialogů organizovaných za podpory ESI fondů.

²⁹ Viz pracovní dokument útvarů Komise „Shrnutí zjištění hodnocení programů ESIF“.

³⁰ Hlavní údaje Eurobarometru: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/eyh3-tjuv>

ZÁVĚR

ESI fondy zlepšují životy milionů Evropanů. Ať už jde o lidi a jejich dovednosti, či podniky, školy, univerzity, životní prostředí, klima nebo infrastrukturu, investice z ESIF hrají klíčovou úlohu v podpoře regionů, měst, venkovských oblastí a pobřežních komunit s cílem udržet krok a připravit se na změny, které se okolo nás dějí.

Prvních pět let provádění programů značně přispělo k dosažení inteligentního a udržitelného růstu podporujícího začlenění. Do konce září 2019 členské státy oznámily, že byly vybrány projekty s celkovými náklady ve výši 500 miliard EUR – přibližně 77 % celkové plánované částky – z kterých bylo vykázáno více než 210 miliard EUR výdajů. Tyto projekty mají hmatatelný dopad na miliony Evropanů, ale je třeba udělat více. Komise bude i nadále pracovat na zajištění účinnějšího a cílenějšího způsobu jejich plnění. Bude se také nadále učit ze získaných poznatků s cílem ještě více zjednodušit postupy a zajistit větší zaměření na výsledky ESI fondů.

Prostřednictvím návrhu nařízení o společných ustanoveních a návrhů SZP na období 2021–2027 si Komise klade za cíl posílit příspěvek fondů k plnění cílů Pařížské dohody o klimatu, investovat do lidí, inovovat a posílit regiony, města, venkovské a pobřežní oblasti za účelem provádění cílů udržitelného rozvoje. Přestože se návrh nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027 předložený Komisí nevztahuje na EZFRV, zůstane tento fond úzce spjat s EFRR, ESF+, Fondem soudržnosti a Evropským námořním a rybářským fondem například při podpoře místních iniciativ prostřednictvím komunitně vedeného místního rozvoje nebo finančních nástrojů.

Příští generace programů, které se v současné době připravují, představuje jedinečnou příležitost položit základy pro udržitelnou budoucnost EU. Tyto programy pomohou spolu s Fondem pro spravedlivou transformaci zajistit spravedlivou transformaci pro všechny, čímž vytvoří nové různorodé příležitosti v celé Evropě, aby nikdo nebyl opomenut.