

Přezkum 04

CS

Budoucnost politiky soudržnosti EU: poučení z minulosti



EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR

Obsah

	Body
Klíčová sdělení	01–24
Proč je tato oblast důležitá	01–07
Celkové připomínky a příležitosti do budoucna	08–24
Faktory ovlivňující provádění politiky soudržnosti	25–104
Stanovení cílů	26–37
Cíle politiky soudržnosti se časem rozšiřují	26–29
Větší zaměření na konkurenceschopnost	30–33
Řešení regionálních a místních potřeb	34–37
Flexibilita výdajů v rámci politiky soudržnosti	38–49
Dlouhodobé plánování poskytuje předvídatelnost, může však bránit flexibilitě	39–43
Úpravy jsou stále častější	44–46
Politika soudržnosti bývá často uzpůsobována tak, aby umožňovala flexibilitu pro účely řešení krizí	47–49
Zjednodušení regulačního rámce	50–53
Čerpání finančních prostředků	54–62
Pozdní přijímání regulačního rámce a programů vytváří tlak zatěžující využívání finančních prostředků politiky soudržnosti	56–58
Koexistence Nástroje pro oživení a odolnost a fondů soudržnosti představuje další rizika v oblasti čerpání	59–62
Posílení orientace na výkonnost	63–92
Nedostatečné pobídky pro zvýšení důrazu na výkonnost v rámci politiky soudržnosti	65–79
Kvůli nedostatkům v monitorování a hodnocení nejsou k dispozici dostatečné informace o výsledcích	80–89
Výzvy při prosazování orientace na výkon prostřednictvím modelu Nástroje pro oživení a odolnost	90–92

Správnost výdajů na soudržnost	93–104
Rámec pro získávání jistoty není plně účinný	96–101
Rámec pro získávání jistoty v oblasti soudržnosti i rámec pro dodržování předpisů v rámci Nástroje pro oživení a odolnost vykazují nedostatky	102–104

Přílohy

Příloha I – Podíl politiky soudržnosti vyjádřený jako procento veřejných investic na členský stát (2014–2020)

Příloha II – Dopad politiky soudržnosti na snižování rozdílů

Použité zkratky:

Glosář

Tým EÚD

Klíčová sdělení

Proč je tato oblast důležitá

01 Politika soudržnosti je zakotvena v člancích 174 až 178 [Smlouvy o fungování Evropské unie](#) (SFEU). Jejím cílem je podporovat rovnoměrný rozvoj v EU posilováním hospodářské, sociální a územní soudržnosti Unie a snižováním rozdílů mezi regiony. Zaměřuje se na překonání strukturálních nedostatků a budování dlouhodobé odolnosti. Politika se dále zaměřuje na méně rozvinuté regiony, venkovské oblasti, regiony procházející průmyslovou transformací nebo ohrožené hospodářskou stagnací a na oblasti, které čelí přírodním nebo demografickým výzvám.

02 Politiku soudržnosti řídí Komise společně s více než 400 národními a regionálními orgány v členských státech. Její koncepce a provádění zahrnují partnerství mezi zúčastněnými stranami na národní, regionální a místní úrovni.

03 Mezi lety 1989 a 2023 investovala EU prostřednictvím své politiky soudržnosti 1 040 miliard EUR, přičemž na programové období 2021–2027 bylo vyčleněno dalších 392 miliard EUR. Jedná se o největší politiku regionálního rozvoje svého druhu na světě, na kterou připadá přibližně třetina rozpočtu EU. Často bývá označována za jeden ze základních prvků integrace EU.

04 EU dělí své regiony do tří kategorií podle HDP:

- méně rozvinuté regiony, jejichž průměrný HDP na obyvatele je nižší než 75 % průměru v EU,
- přechodové regiony, jejichž průměrný HDP na obyvatele se pohybuje mezi 75 % a 100 % průměru v EU,
- rozvinutější regiony jsou ty, jejichž HDP na obyvatele je vyšší než průměr v EU¹.

¹ Článek 108 [nařízení \(EU\) 2021/1060](#).

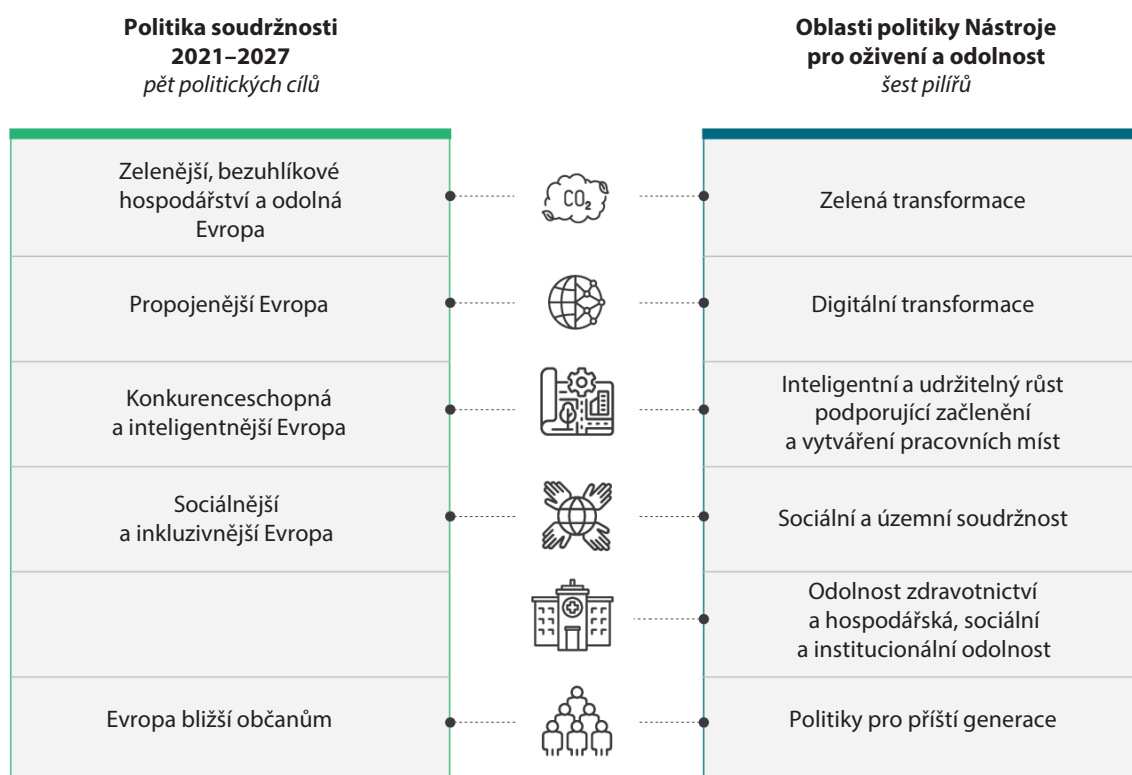
05 Politika soudržnosti je prováděna prostřednictvím těchto fondů, z nichž je spolufinancována řada programů a projektů v členských státech:

- Evropského fondu pro regionální rozvoj (EFRR) – na podporu sociálního a hospodářského rozvoje regionů,
- Fondu soudržnosti (FS) – na podporu investic do životního prostředí a dopravy v méně prosperujících členských státech,
- Evropského sociálního fondu plus (ESF+) – na podporu zaměstnanosti a vytváření spravedlivé a sociálně inkluzivní společnosti v členských státech,
- Fondu pro spravedlivou transformaci, nového nástroje na období 2021–2027 na podporu regionů nejvíce zasažených přechodem na klimaticky neutrální ekonomiku.

06 V programovém období 2014–2020 se politika soudržnosti podílela na celkových veřejných investicích v EU jako celku v průměru 14 %, mezi jednotlivými členskými státy však existovaly značné rozdíly ([příloha I](#)).

07 Nástroj pro oživení a odolnost (RRF) byl vytvořen jako dočasný nástroj, jehož provádění Komise zajišťuje prostřednictvím přímého řízení. Bude používán souběžně s fondy politiky soudržnosti EU až do svého ukončení na konci roku 2026. V mnoha případech se členské státy mohou rozhodnout, zda své investice budou financovat z Nástroje pro oživení a odolnost, nebo z fondů politiky soudržnosti, případně kombinací obou. Na [obrázku 1](#) je znázorněno, že výdajové priority Nástroje pro oživení a odolnost a fondů politiky soudržnosti jsou podobné, i když se liší v popisu. Vzhledem k tomu, že z obou nástrojů je financován stejný druh investic, jejich srovnání se nelze vyhnout.

Obrázek 1 – Cíle v oblasti soudržnosti a pilíře Nástroje pro oživení a odolnost



Zdroj: EÚD na základě [nařízení \(EU\) 2021/1060](#) a [nařízení \(EU\) 2021/241](#).

Celkové připomínky a příležitosti do budoucna

08 Tento dokument není auditní zprávou, nýbrž přezkumem založeným na naší předchozí činnosti v oblasti politiky soudržnosti a Nástroje pro oživení a odolnost a na dalších veřejně dostupných informacích. Cílem tohoto přezkumu je poskytnout poznatky, které přispějí k diskusi o směřování politiky soudržnosti po roce 2027. Tento přezkum nabízí souhrn našich auditů, přezkumů a stanovisek zveřejněných od roku 2018 do května 2025 týkajících se různých hledisek koncepce a provádění politiky soudržnosti a případně je porovnává s našimi hlavními závěry týkajícími se Nástroje pro oživení a odolnost.

Stanovení cílů

09 V SFEU (článek 174) je politika soudržnosti definována jako nástroj k posilování hospodářské, sociální a územní soudržnosti a ke snižování rozdílů mezi regiony. Její zaměření se postupem času vyvíjelo a rozšiřovalo a tato politika nyní pokrývá větší počet priorit a cílů EU a řídí se řadou průřezových zásad. Hrozí, že tento trend, který se projevuje i v návrzích Komise předkládaných v rámci přezkumu v polovině období z roku 2025, prohloubí roztržičnost a složitost programů politiky soudržnosti a že dojde k odklonu od hlavního poslání politiky soudržnosti, kterým je snižování regionálních rozdílů (body 26–29).

10 Jednou z důležitých priorit EU se stala konkurenceschopnost. Politika soudržnosti na období 2021–2027 se už zaměřuje na investice do klíčových oblastí důležitých pro konkurenceschopnost, včetně inovací, dekarbonizace a dovedností. Zvyšuje se podíl méně rozvinutých regionů při čerpání této podpory, protože dosud byly ve vysoce konkurenčních výzvách k získání finančních prostředků v rámci přímého řízení (např. Horizont Evropa) nejvíce úspěšné právě rozvinutější regiony. Kromě toho existují omezení pro využívání finančních prostředků politiky soudržnosti pro velké podniky (body 30–33).

11 Cílem politiky soudržnosti je řešit různé potřeby v oblasti regionálního a místního rozvoje. Zásada partnerství při přípravě, provádění a hodnocení programů má zajistit, aby se orgány, občanská společnost a další zúčastněné strany smysluplně zapojily prostřednictvím přístupu zdola nahoru a víceúrovňového řízení. Navzdory tomu jsme však zjistili, že cíle programů ne vždy odrážejí konkrétní potřeby. Zdůraznili jsme také, že při výběru nejlepších projektů je třeba uplatňovat transparentní, objektivní a k potřebám citlivá kritéria. Kromě toho jsme zjistili, že potenciál evropské územní spolupráce nebyl plně využíván (body 34–37).

Rámeček 1

Příležitosti pro budoucí stanovování cílů v politice soudržnosti

Budoucí stanovování cílů politiky soudržnosti nabízí příležitost:

- 1) navrhopvat cíle, které budou i nadále vycházet z rozvojových potřeb a strategií jednotlivých regionů v souladu se zásadou partnerství;
- 2) omezit roztržštěnost a složitost fondů politiky soudržnosti a zabránit násobení politických cílů a průřezových zásad;
- 3) podporovat synergie mezi programy soudržnosti a přímo řízenými programy sladěním regulačních ustanovení, jako jsou požadavky na zadávání veřejných zakázek a pravidla státní podpory.

Flexibilita výdajů v rámci politiky soudržnosti

12 Rámec politiky soudržnosti má členským státům a jejich regionům nabízet dlouhodobé strategické řízení a předvídatelnost. Pravidla politiky soudržnosti současně omezují flexibilitu členských států při přerozdělování finančních prostředků v průběhu programového období podle jejich měnících se potřeb (body 38–43).

13 Hlavním mechanismem, který mají řídicí orgány k dispozici pro účely přizpůsobení programů novým nebo aktualizovaným potřebám v průběhu provádění, je úprava programů fondů politiky soudržnosti. Úprava programu se musí opírat o podložené odůvodnění. Pravidla umožňují rozšířit možnosti úpravy programu v každém následujícím období, ačkoli je s tímto procesem spojena značná administrativní zátěž (body 44–46).

14 Kromě zabudovaných mechanismů flexibility byl regulační rámec politiky soudržnosti často měněn při řešení konkrétních krizí v členských státech. Jeho vhodnost pro rychlou reakci na krize spočívá v jeho přizpůsobivosti a značném objemu zdrojů, které je schopen mobilizovat. Pravidla pro období 2021–2027 umožňují větší flexibilitu v krizových situacích a umožňují Komisi rychleji přijímat dočasné opatření. Využívání politiky soudržnosti pro krátkodobou reakci na krizi však může ohrozit její primární strategické zaměření, kterým je posilování soudržnosti a snižování rozdílů mezi regiony EU (body 47–49).

Rámeček 2

Možnosti flexibility při plánování fondů v rámci politiky soudržnosti

Při budoucím plánování se nabízí příležitost:

- 1) zajistit, aby dlouhodobé strategické zaměření na posilování hospodářské a sociální soudržnosti a snižování rozdílů nebylo narušováno opatřeními, která reagují především na krátkodobé potřeby;
- 2) zajistit, aby pravidla, jako je tematická koncentrace, poskytovala regionům dostatečnou flexibilitu, aby jejich investice odpovídaly potřebám a zároveň přispívaly k prioritám EU;
- 3) zaujmout pružnější přístup, například tím, že v prvních letech období nebudou naplánovány všechny prostředky, a zároveň zachovat rovnováhu mezi potřebami dlouhodobého strategického plánování a přizpůsobováním se novým potřebám;
- 4) zefektivnit postupy úprav a schvalovací procesy Komise, aby se administrativní zátěž snížila na nezbytné minimum.

Zjednodušení regulačního rámce

15 Od programového období 2000–2006 je opakovaně jedním z cílů Komise v oblasti fondů politiky soudržnosti zjednodušení. Pravidla, kterými se řídí provádění politiky soudržnosti EU, jsou důležitá pro zajištění toho, aby byly finanční prostředky vynakládány s ohledem na dosažení politických cílů a aby byly optimálně zhodnoceny. Tato pravidla jsou však často považována za příliš složitá. Zahrnují specifická pravidla politiky soudržnosti EU, zejména pravidla způsobilosti, další průřezová pravidla a pravidla vnitřního trhu EU, jako jsou pravidla pro zadávání veřejných zakázek a státní podporu, a národní (a někdy i regionální) pravidla týkající se hledisek důležitých pro tvůrce politik a regulační orgány v praxi. Tím vznikají administrativní náklady jak pro příjemce, tak pro správce programů, a zvyšuje se riziko chyb. Má-li mít zjednodušení smysl, musí zohledňovat veškerá příslušná unijní, národní a regionální pravidla. Jak jsme opakovaně zdůrazňovali, zjednodušení nesmí být na úkor vyvozování odpovědnosti a výkonnosti (body 50–52).

16 Pravidla, jimiž se řídí proplácení nákladů vzniklých příjemcům, vyžadují rozsáhlou dokumentaci a kontrolní mechanismy. Zjednodušené vykazování nákladů představují zjednodušení a jsou méně náchylná k neúmyslným chybám. Přes určitý pokrok však jejich využívání řídicími orgány zůstává omezené, zejména v případě EFRR (bod 53).

Rámeček 3

Možnosti dalšího zjednodušení politiky soudržnosti

Při budoucích iniciativách na zjednodušení se nabízí příležitost:

- 1) racionalizovat právní rámec, aniž by tím bylo ohroženo dosahování cílů soudržnosti. To zahrnuje přehodnocení specifických pravidel politiky soudržnosti EU, průřezových pravidel EU platných pro tuto politiku a dodatečných pravidel uložených členskými státy a regiony;
- 2) zajistit, aby zjednodušení neprobíhalo na úkor vyvozování odpovědnosti a výkonnosti;
- 3) zvýšit využívání zjednodušeného vykazování nákladů obecně, a zejména standardních variant zjednodušeného vykazování nákladů.

Čerpání finančních prostředků

17 Absorpční kapacita je schopnost vnitrostátních a regionálních správních orgánů vynakládat přidělené finanční prostředky. Absorpční kapacitu ovlivňují různé faktory, a to jak ve vztahu mezi jednotlivými členskými státy, tak v jejich rámci. Patří mezi ně pozdní zavádění regulačních rámců a schvalování programů, jakož i nedostatečná administrativní kapacita řídicích orgánů pro výběr a provádění projektů (body [54–55](#)).

18 Pro účinné využívání finančních prostředků určených na soudržnost má zásadní význam, aby řídicí orgány nevynakládaly významné částky na konci programového období, protože to může vést k oslabení pozornosti, kterou věnují potenciální přidané hodnotě a kvalitě vybraných projektů. Již dříve pozorované problémy s čerpáním v rámci politiky soudržnosti se v programovém období 2021–2027 ještě prohloubily v důsledku značně opožděného regulačního rámce, soupeření s Nástrojem pro oživení a odolnost a z toho vyplývajícího tlaku na administrativní kapacitu. Zaznamenali jsme, že vyšší předběžné financování v rámci Nástroje pro oživení a odolnost zpočátku usnadnilo čerpání prostředků, které jsou v tomto nástroji k dispozici (body [56–62](#)).

Rámeček 4

Možnosti rychlejšího čerpání finančních prostředků

V zájmu urychlení čerpání finančních prostředků v rámci politiky soudržnosti se nabízí příležitost:

- 1) přijímat legislativní rámec v dostatečném předstihu, aby bylo možné včas zahájit provádění programu;
- 2) zavést rychlejší plánování;
- 3) poskytnout členským státům dostatečnou úroveň předběžného financování, aby se usnadnilo včasné provádění projektů.

Posílení orientace na výkonnost

19 Komise se v posledních programových obdobích snažila u výdajů určených na soudržnost zvýšit orientaci na výkonnost tím, že členské státy a regiony motivovala k tomu, aby se v průběhu provádění programu zaměřily na dosahování výsledků. Za tímto účelem zavedla řadu nových mechanismů. Ty však přidělování a vyplácení finančních prostředků EU celkem nijak znatelně neovlivnily (body [63–66](#)).

20 Z našich závěrů vyplývá, že podmíněnost vytváří slabé pobídky k tomu, aby byly výdaje na soudržnost účinné. V některých oblastech může politika soudržnosti už nyní poskytovat finanční podporu na provádění reforem a Komise nedávno navrhla tuto podporu dále rozšířit. Přestože byl Nástroj pro oživení a odolnost navržen tak, aby podporoval reformy v členských státech, výsledky, pokud jde o řešení strukturálních problémů a přispívání k cílům EU, byly dosud omezené. Jedním ze způsobů, jak motivovat k orientaci na výkonnost, je model financování, které není spojeno s náklady. Rozsáhlé používání tohoto modelu v Nástroji pro oživení a odolnost z něj však ještě nedělá nástroj založený na výkonnosti. Využití modelu v politice soudržnosti se v období 2021–2027 oproti období 2014–2020 zvýšilo, stále je však omezené (body [67–79](#) a [90–92](#)).

21 Z hlediska určení přínosu výdajů v rámci politiky soudržnosti k dosažení cílů politiky soudržnosti má klíčový význam monitorování a hodnocení. Ačkoli je systém monitorování rozsáhlý, z našich zpráv vyplývá, že neposkytuje dostatečné informace o úspěších politiky soudržnosti na úrovni EU, zejména o dosažených výsledcích. K podobným závěrům jsme dospěli i v případě Nástroje pro oživení a odolnost, u kterého většina běžných ukazatelů měří pouze výstup. Absence dostupnosti spolehlivých údajů a neexistence včasných výsledků hodnocení, které by sloužily jako podklad pro přípravu právního rámce po roce 2027, významně omezují úlohu hodnocení při podpoře tvorby politiky založené na důkazech (body [80–89](#) a [90–92](#)).

Rámeček 5

Příležitosti pro orientaci na výkonnost

Pokud jde o budoucí fondy politiky soudržnosti, nabízí se příležitost:

- 1) podporovat pouze reformy, které přímo zlepšují efektivnost a účinnost investic financovaných z prostředků EU;
- 2) zajistit, aby reformy a investice byly definovány na stejné úrovni (národní nebo regionální), aby platby regionům nebyly závislé na úspěšném provedení vnitrostátních reforem;
- 3) zohlednit kontext jednotlivých regionů, jestliže se od nich budou vyžadovat reformy, a zaměřit investice na jejich specifický nevyužitý hospodářský potenciál jako způsob dosažení růstu;
- 4) posílit tvorbu politiky založenou na důkazech tím, že bude zajištěna dostupnost užitečných a spolehlivých monitorovacích údajů a včasné a kvalitní výsledky hodnocení.

Pokud budou v rámci politiky soudržnosti použity modely financování založené na výkonnosti, nabízí se příležitost:

- 5) jednoznačně přiřadit financování k výsledkům. Pokud to není možné, neměl by se takový systém používat;
- 6) zajistit, aby se orientace na výkonnost neomezovala jen na stanovení podmínek platby, jako jsou milníky a cíle, a aby zahrnovala všechny prvky potřebné pro posouzení účinnosti a účelnosti;
- 7) definovat podmínky platby harmonizovaným způsobem a uplatňovat je jednotně ve všech členských státech, aby bylo zajištěno rovné zacházení;
- 8) jednoznačně vymezit působnosti a cíle nástrojů, aby se maximalizoval dopad financování z EU a zabránilo se překrývání mezi jednotlivými programy;
- 9) poskytovat včasné a transparentní informace o tom, do jaké míry financování přispělo k dosažení cílů nástroje a jakým způsobem.

Správnost výdajů na soudržnost

22 Platby v rámci soudržnosti obvykle převážně proplácejí náklady na projekty vykázané příjemci, kteří musí dodržovat složitá pravidla a postupy EU a jednotlivých států. To s sebou nese vysoké riziko nedodržení pravidel, což vede k chybám. Z našich auditů v průběhu let vyplynulo, že výdaje na soudržnost představují i nadále oblast rozpočtu EU vykazující nejvyšší míru chyb v dodržování předpisů, která soustavně překračuje práh významnosti. To znamená, že zavedený rámec pro získávání jistoty není ještě plně účinný (body [93–97](#)).

23 Orgány členských států vykazují Komisi platby, které vyplatily příjemcům, které považují za způsobilé pro financování z EU, a poskytují ujištění o jejich správnosti. Podle rámce pro získávání jistoty v oblasti soudržnosti by Komise měla mít jistotu, že systémy řízení a kontroly fungují účinně. V tomto ohledu je však Komise do značné míry závislá na účinném fungování systémů orgánů členských států zapojených do ověřování a kontroly fondů politiky soudržnosti (body [98–101](#)).

24 Pro platbu z Nástroje pro oživení a odolnost není na rozdíl od výdajů na soudržnost soulad s unijními a vnitrostátními předpisy podmínkou. Jak jsme už uvedli, rámec pro dodržování předpisů v rámci Nástroje pro oživení a odolnost a pravidla pro ochranu finančních zájmů EU nejsou dostatečně spolehlivé a je nezbytné, aby budoucí nástroje byly navrženy a prováděny způsobem, který nebude na úkor vyvozování odpovědnosti a transparentnosti. Přestože se oba modely provádění liší, zjistili jsme, že rámce pro získávání jistoty a dodržování předpisů, které jsou základem obou modelů – včetně kontrolních systémů členských států – nejsou dostatečně účinné. Komise navíc nemůže provádět nápravu jednotlivých porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek v rámci Nástroje pro oživení a odolnost, s výjimkou případů závažných nesrovnalostí, jako je podvod, korupce nebo střet zájmů (body [102–104](#)).

Rámeček 6

Příležitosti pro posilování správnosti v oblasti výdajů na soudržnost

Při zajišťování legality a správnosti se nabízí příležitost:

- 1) zavést vhodná opatření k vyvozování odpovědnosti;
- 2) posílit kontrolní systémy za účelem zajištění souladu s unijními a vnitrostátními předpisy;
- 3) zajistit, aby byly zavedeny účinné mechanismy pro vymáhání finančních prostředků, které byly předmětem zneužití.

Faktory ovlivňující provádění politiky soudržnosti

25 Celkovou odpovědnost za plnění rozpočtu EU nese Komise. V případě fondů politiky soudržnosti je tato odpovědnost sdílena s členskými státy. Národní a regionální orgány rozhodují o způsobu využití prostředků v souladu s prioritami a cíli EU. Řídící orgány vybírají projekty, které mají být podpořeny, provádějí platby příjemcům a řídí a monitorují provádění. V tomto oddíle využíváme výsledky naší auditní a kontrolní práce k nalézání příležitostí pro lepší provádění politiky soudržnosti.

Stanovení cílů

Cíle politiky soudržnosti se časem rozšiřují

26 Podle článku 174 SFEU byla politika soudržnosti původně vytvořena za účelem snižování regionálních rozdílů. Její zaměření se postupem času vyvíjelo a rozšiřovalo a nyní zahrnuje větší počet priorit EU². Přispívá k plnění širokého souboru cílů EU, včetně zelené a digitální transformace, a oblastí politiky, jako jsou výzkum a inovace, zaměstnanost, vzdělávání a dovednosti, přeshraniční spolupráce, udržitelná doprava a sociální začleňování. V *příloze II* jsou shrnuta zjištění zprávy týkající se dopadu politiky soudržnosti na snižování rozdílů a jejích důsledků pro řešení sociálních a hospodářských nerovností v EU.

² *The future of EU cohesion: Scenarios and their impacts on regional inequalities – Cost of non-Europe*, Výzkumná služba Evropského parlamentu, 2024, s. 8.

27 **Návrhy** Komise týkající se právních předpisů, které byly předloženy v rámci přezkumu v polovině období do roku 2025, odrážejí skutečnost, že zdroje určené na soudržnost jsou stále častěji mobilizovány k řešení nových priorit EU. Návrhy zahrnují pobídky pro řídicí orgány, aby provedly úpravu svých finančních prostředků způsobem, který bude odrážet posun priorit směrem ke konkurenceschopnosti, dostupnému bydlení, vodohospodářské odolnosti, obranné výrobní kapacitě a vojenské mobilitě. Ve svém **stanovisku** k těmto návrhům uvádíme, že úpravy sice mohou zvýšit schopnost reagovat na vyvíjející se priority, zároveň však hrozí, že se jimi prohloubí roztržičnost programů politiky soudržnosti a jejich provádění bude složitější. Využívání dostupných prostředků k plnění širších strategických cílů navíc přináší riziko oslabení místně orientovaného přístupu – tj. zásady přizpůsobení investic specifickým potřebám a potenciálu každého regionu – a účinnosti politiky při vyrovnávání regionálních rozdílů. Kromě toho absence posouzení dopadu návrhů Komise ztěžuje posouzení potenciálních účinků navrhovaných změn.

28 Politika soudržnosti se kromě toho řídí také řadou průřezových zásad: zásadou „významně nepoškozovat“ (ve vztahu k cílům v oblasti životního prostředí), dodržování Listiny základních práv Evropské unie, genderová rovnost, předcházení diskriminaci, podpora udržitelného rozvoje a podpora dosažení cílů udržitelného rozvoje OSN a Pařížské dohody³. Kromě toho jsou členské státy povinny při plánování a provádění politiky soudržnosti zohlednit příslušná doporučení pro jednotlivé země v rámci evropského semestru (bod **67**). Vzhledem k širokému spektru cílů a zásad, které má politika soudržnosti řešit, jsme už dříve poukázali na potřebu jasných priorit EU s příslušnými cíli⁴.

29 Cílem politiky soudržnosti je řešit regionální i národní potřeby a zároveň přispívat k širším evropským cílům. Tvorba přidané hodnoty EU spočívá v tom, že opatření přijatá na úrovni EU přináší větší výhody než opatření přijatá na vnitrostátní, regionální nebo místní úrovni. V našem přezkumu 03/2025 se uvádí, že přidanou hodnotu EU lze účinně měřit pouze tehdy, je-li jednoznačně definována a důsledně uplatňována.

³ 16. bod odůvodnění a článek 9 **nařízení (EU) 2021/1060**.

⁴ **Přezkum 08/2019** (informační dokument), body 14 a 128.

Větší zaměření na konkurenceschopnost

30 Strategická agenda Rady na období 2024–2029 a politické priority Komise na stejné období kladou důraz na zlepšení konkurenceschopnosti EU prostřednictvím zvýšení produktivity Unie ve srovnání se zahraničními konkurenty. Nedávný geopolitický vývoj učinil z hospodářské bezpečnosti a konkurenceschopnosti EU důležité priority. Financování politiky soudržnosti podporuje konkurenceschopnost jako jeden z prostředků podpory růstu. Přispívá zejména ke snižování regionálních rozdílů tím, že podporuje růstový potenciál méně rozvinutých regionů.

31 Řada fondů EU na podporu konkurenceschopnosti, jako je například program Horizont Evropa, je přímo řízena Komisí. To znamená, že rozhodnutí o financování jsou přijímána na úrovni EU, nikoli na úrovni vnitrostátních nebo regionálních orgánů. Mezi regiony a členskými státy EU existují značné rozdíly v míře účasti na těchto programech. Účast je obvykle založena na vysoce konkurenčních výzvách k podávání návrhů a větší šanci na získání těchto prostředků mají regiony s vyšší výkonností v oblasti inovací⁵. Program Horizont Evropa se zaměřoval na propast v oblasti inovací v členských státech s nedostatečnou výkonností, ale jeho financování je v porovnání s prostředky soudržnosti velmi omezené⁶. Podpora soudržnosti je proto důležitá pro zvýšení konkurenceschopnosti v méně rozvinutých regionech.

32 Komise podporuje lepší součinnost mezi programy, které jsou řízeny přímo, a fondy politiky soudržnosti (sdílené řízení)⁷. Již dříve jsme uvedli, že těmito synergickým brání nedostatečné sladění právních předpisů. Například na rozdíl od politiky soudržnosti přímo řízené programy nevyžadují, aby investice ve vztahu k životnímu prostředí splňovaly zásadu „významně nepoškozovat“.

⁵ Zvláštní zpráva 23/2022, bod 50 a obrázek 8; Molica, F. a Marques Santos, A., *Complementarities between R&I funds across EU regions*, Společné výzkumné středisko, 2024.

⁶ Zvláštní zpráva 15/2022, bod II.

⁷ Zvláštní zpráva 23/2022, body 3–4.

33 Podpora konkurenceschopnosti v rámci EFRR a FS se zaměřuje na investice do malých a středních podniků. Potvrdili jsme význam podpory malých a středních podniků jako páteře hospodářství EU⁸. Zatímco členské státy mohou využívat Nástroj pro oživení a odolnost na podporu velkých podniků, financování v rámci EFRR a FS na produktivní investice do těchto subjektů je omezené. Pouze za určitých podmínek mohou být v rámci EFRR a FS podporovány výzkum a inovace, projekty v oblasti energetické účinnosti a obnovitelných zdrojů energie a investice přispívající k cílům Platformy strategických technologií pro Evropu⁹.

Řešení regionálních a místních potřeb

34 Politika soudržnosti má posílit hospodářskou, sociální a územní soudržnost a reagovat na různé rozvojové potřeby regionů v celé EU. Vychází ze zásady [partnerství](#). Účelem je zajistit, aby do přípravy, provádění a hodnocení programů byly smysluplně zapojeny regionální a místní orgány, občanská společnost a další zúčastněné strany. Zásada partnerství má rovněž zajistit, aby programy uplatňovaly přístup zdola nahoru a víceúrovňovou správu a aby podpora byla přizpůsobena územním výzvám a místním potřebám¹⁰.

35 Zjistili jsme, že posouzení potřeb nebylo vždy dostatečně spojeno s cíli programu. V důsledku toho cíle stanovené v programech ne vždy odrážely regionální nebo národní potřeby anebo byly tyto cíle nejasné¹¹. Plánování a postupy výběru důsledně založené na potřebách by pomohly zajistit, aby politika soudržnosti byla v praxi skutečně přínosná. Zdůraznili jsme, že je třeba používat transparentní, objektivní a na potřebách založená kritéria pro určování projektů, které nejlépe řeší nedostatky v regionálním rozvoji, a financovat projekty, které by se jinak neuskutečnily¹².

⁸ [Zvláštní zpráva 08/2022](#), bod I.

⁹ Čl. 5 odst. 2 [nařízení \(EU\) 2021/1058](#).

¹⁰ Článek 8 [nařízení Komise v přenesené pravomoci \(EU\) 240/2014](#).

¹¹ [Přezkum 08/2019](#) (informační dokument), body 35–36; [zvláštní zpráva 19/2018](#), bod 99; [zvláštní zpráva 05/2017](#), body 165 a 170; [zvláštní zpráva 08/2015](#), bod 66.

¹² [Přezkum 08/2019](#) (informační dokument), body 31 a 37–38; [zvláštní zpráva 21/2018](#), body 15–16.

36 V rámci politiky soudržnosti je rovněž podporována spolupráce mezi regiony a zeměmi prostřednictvím programů evropské územní spolupráce, známých pod názvem „Interreg“. Tyto programy mají za cíl překonávat překážky spojené s hranicemi a řešit společné problémy, které členské státy a regiony identifikují společně. Jak pro období 2014–2020, tak pro období 2021–2027 představuje Interreg méně než 3 % rozpočtu na soudržnost, což omezuje rozsah řešení přeshraničních nebo nadnárodních výzev. U stávajících přeshraničních programů jsme zjistili, že jejich potenciál uvolnit rozvojové kapacity v příhraničních regionech nebyl plně využit¹³.

37 Politika soudržnosti a Nástroj pro oživení a odolnost mají společné cíle a financují podobné typy investic (**obrázek 1**). Zatímco politika soudržnosti funguje prostřednictvím více programů se silným zaměřením na územní potřeby a na méně rozvinuté regiony, Nástroj pro oživení a odolnost je centralizovaný nástroj prováděný prostřednictvím jediného národního plánu pro každý členský stát. Na rozdíl od politiky soudržnosti se na Nástroj pro oživení a odolnost nevztahuje zásada partnerství. Členské státy jsou povinny poskytnout Komisi pouze přehled konzultací, které vedly při přípravě svých plánů pro oživení a odolnost¹⁴.

Flexibilita výdajů v rámci politiky soudržnosti

38 Flexibilitou výdajů v rámci politiky soudržnosti se rozumí schopnost upravovat programy tak, aby reagovaly na vyvíjející se socioekonomické podmínky, nepředvídané výzvy a nové priority. Tento oddíl popisuje, jak se flexibilita v průběhu času zvětšovala, a to i v reakci na krize.

¹³ Zvláštní zpráva 14/2021, body 7 a 93–94.

¹⁴ Přezkum 01/2023, body 37–38.

Dlouhodobé plánování poskytuje předvídatelnost, může však bránit flexibilitě

39 Rámec politiky soudržnosti má zajistit dlouhodobé strategické řízení a předvídatelnost. Finanční prostředky jsou členským státům přidělovány na základě politických jednání na vysoké úrovni na úrovni EU¹⁵. Členské státy pak své rozpočtové prostředky rozdělují mezi národní a regionální programy s přihlédnutím ke kategoriím, do kterých jejich regiony patří (bod **04**). Tento přístup umožňuje finanční předvídatelnost, takže investice a podpora mohou být poskytovány po delší období až deseti let, omezuje však flexibilitu při přizpůsobování programů měnícím se potřebám nebo reakci na krizi.

40 Pravidla pro zrušení přidělení prostředků na závazek navíc vyžadují, aby členské státy vyčerpaly přidělené roční prostředky ve stanoveném časovém rámci – obvykle do dvou nebo tří let – nebo o ně přijdou¹⁶.

41 Členské státy určují využití každého fondu na celé období prostřednictvím dohod o partnerství a programů, které vycházejí z posouzení potřeb a podléhají schválení Komise. Fondy jsou vyčleněny na konkrétní cíle a oblasti politiky a pravidla tematické koncentrace se řídí přístupem shora dolů (**rámeček 7**).

¹⁵ Přezkum 03/2019 (rychlý přezkum), bod 6.

¹⁶ Článek 105 nařízení (EU) 2021/1060.

Rámeček 7

Pravidla tematického zaměření

Pravidla tematického zaměření vyžadují, aby byla značná část finančních prostředků politiky soudržnosti přidělena na priority EU, přičemž finanční limity se liší podle kategorie regionu nebo konkrétních sociálních problémů. V období 2021–2027¹⁷:

- v rámci EFRR musí rozvinutější regiony vyčlenit nejméně 85 % prostředků na konkurenceschopnost, inovace a zelenou transformaci a nejméně 30 % konkrétně na zelenou transformaci. Méně rozvinuté regiony pak musí vyčlenit nejméně 25 % prostředků na konkurenceschopnost a inovace a nejméně 30 % na zelenou transformaci. Kromě toho by mělo být na udržitelný rozvoj měst vyčleněno nejméně 8 % prostředků z EFRR na vnitrostátní úrovni,
- v rámci ESF+ musí být nejméně 25 % prostředků vyčleněno na sociální začleňování a nejméně 3 % na podporu nejchudších osob. Pokud členské státy vykazují míru dětské chudoby nebo mladých lidí, kteří nejsou zaměstnání ani se neúčastní vzdělávání nebo odborné přípravy, vyšší, než jsou průměry EU na období 2017–2019, musí v rámci programů vyčlenit alespoň 5 % na dětskou chudobu a 12,5 % na zaměstnanost mladých lidí.

42 Tematické zaměření pomáhá posílit propojení mezi prioritami EU a financováním z EU¹⁸. Konstatujeme, že do regulačního rámce politiky soudržnosti jsou zaváděny časté odchylky od pravidel tematické koncentrace, aby se usnadnily úpravy. To může oslabit důvěryhodnost a celkový účinek požadavků na tematickou koncentraci¹⁹.

43 V porovnání s fondy politiky soudržnosti stanoví Nástroj pro oživení a odolnost méně podmínek způsobilosti a uplatňuje jiné tematické účelové určení. To je omezeno na minimálně 37 % celkového přidělu na podporu zelené transformace a 20 % na podporu digitální transformace²⁰.

¹⁷ Článek 4 a čl. 11 odst. 2 [nařízení \(EU\) č. 2021/1058](#) a článek 7 [nařízení \(EU\) 2021/1057](#).

¹⁸ [Stanovisko 06/2018](#), bod 17; [zvláštní zpráva 02/2017](#), body 67–80.

¹⁹ [Stanovisko 02/2025](#), bod 41; [zvláštní zpráva 02/2023](#), bod 69; [zvláštní zpráva 02/2017](#), body 69 a 144.

²⁰ Čl. 18 odst. 4 písm. e) a f) [nařízení \(EU\) 2021/241](#).

Úpravy jsou stále častější

44 Hlavním mechanismem, který mají řídicí orgány v průběhu provádění k dispozici pro účely přizpůsobení programů novým nebo aktualizovaným potřebám, je úprava programů fondů politiky soudržnosti. Změny vyžadují odůvodněnou žádost, ke které je přiložen popis očekávaného dopadu na dosažení cílů programu. Musí také respektovat klíčová omezení – například tematickou koncentraci – a získat souhlas Komise, aby byl zajištěn soulad s cíli a právními požadavky EU²¹. S každým novým programovým obdobím – včetně období 2021–2027 (**rámček 8**) – se pravidla stále více mění, aby se usnadnilo provádění úprav.

Rámček 8

Nové možnosti zabudované flexibility v programovém období 2021–2027

- Až 8 % přidělených prostředků na danou prioritu lze bez souhlasu Komise přerozdělit na jinou prioritu v rámci téhož fondu, programu a kategorie regionu (maximálně 4 % celkového rozpočtu programu).
- 50 % prostředků přidělených programu na poslední dva roky je s konečnou platností přiděleno během přezkumu v polovině období v roce 2025, což umožňuje provádět změny zohledňující vývoj socioekonomických podmínek.
- Nadále se už nevyžaduje, aby změny dohod o partnerství, které podléhají schválení Komise, odrážely změny programu²².

45 Řídicí orgány mění programy stále častěji, někdy i opakovaně v krátkém období²³. V období 2007–2013 byly programy měněny v průměru 1,3krát; v období 2014–2020 se tento počet zvýšil na 8,2krát. Více než 15 % celkových prostředků na období 2014–2020 bylo upravováno. V některých programech došlo k přerozdělení více než poloviny finančních prostředků. Zjistili jsme, že proces úprav zvyšuje administrativní zátěž řídicích orgánů²⁴.

²¹ Článek 24 nařízení (EU) 2021/1060.

²² 18. bod odůvodnění a článek 18, čl. 24 odst. 5 a článek 26 nařízení (EU) č. 2021/1060.

²³ Zvláštní zpráva 24/2021, body 53–57 a 120, a zvláštní zpráva 17/2018, body 46–47.

²⁴ Zvláštní zpráva 02/2023, body 35–36.

46 Jak u politiky soudržnosti, tak u Nástroje pro oživení a odolnost jsme zaznamenali zpoždění při provádění investic podle plánu, částečně způsobené vnějšími okolnostmi (např. inflací, problémy s dodavatelským řetězcem a právními obtížemi). Tato zpoždění ohrožují účinné čerpání finančních prostředků²⁵. Za účelem řešení problémů s prováděním Nástroje pro oživení a odolnost využily všechny členské státy možnost provést revizi svých plánů pro oživení a odolnost, jež podléhala posouzení Komise a schválení Radou²⁶.

Politika soudržnosti bývá často uzpůsobována tak, aby umožňovala flexibilitu pro účely řešení krizí

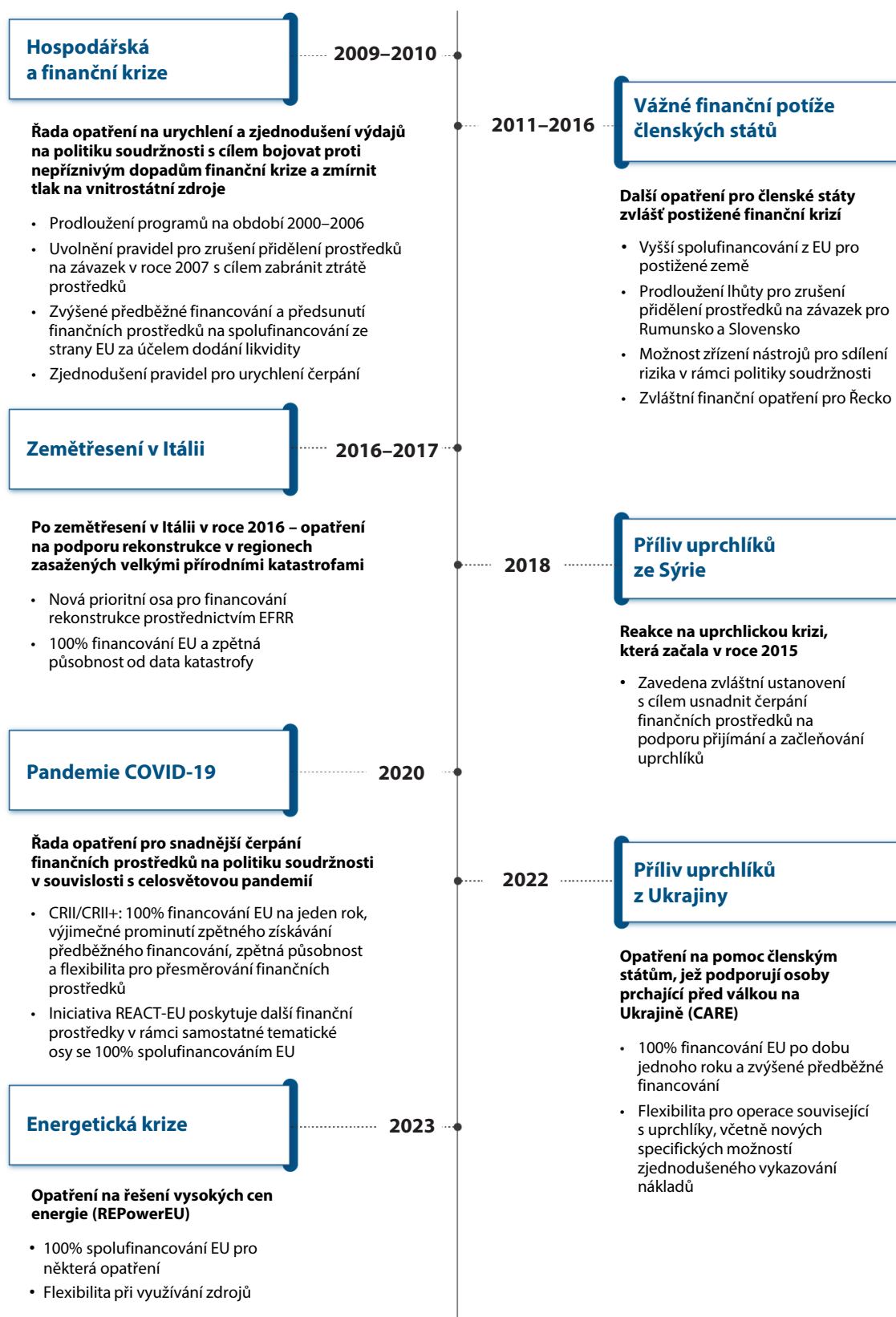
47 Kromě zabudovaných mechanismů flexibility byl regulační rámec politiky soudržnosti často upravován tak, aby pomáhal členským státům řešit konkrétní krize (**obrázek 2**). Nařízení o společných ustanoveních bylo v programových obdobích 2007–2013 a 2014–2020 šestnáctkrát změněno za účelem zavedení dočasných opatření. Cílem těchto opatření bylo obvykle uvolnění pravidel (např. umožnění převodů nebo rozšíření způsobilosti) a zmírnění tlaku na vnitrostátní rozpočty prostřednictvím možností, jako je 100% financování z EU²⁷. Přibližně 30 % změn programů EFRR a FS v programovém období 2014–2020 bylo konkrétně zaměřeno na aktivaci ustanovení o reakci na krize nově zavedených v nařízení o společných ustanoveních.

²⁵ Zvláštní zpráva 13/2024, body 29–41.

²⁶ Čl. 21 odst. 2 nařízení (EU) 2021/241.

²⁷ Zvláštní zpráva 02/2023, body 84–85.

Obrázek 2 – Reakce v rámci politiky soudržnosti na krize v obdobích 2007–2013 a 2014–2020



Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

48 Politika soudržnosti je díky své přizpůsobivosti a významným zdrojům, které dokáže zmobilizovat, využívána pro rychlou reakci na krizi. Z naší analýzy investiční iniciativy pro reakci na koronavirus (CRII) a Akce v rámci politiky soudržnosti na podporu uprchlíků v Evropě (CARE) v programovém období 2014–2020 vyplývá, že politika soudržnosti má potenciál reagovat na krizi. Změny v právních předpisech umožnily přesměrování nevyužitých prostředků, ale řídicí orgány, jejichž prostředky už byly přiděleny na závazky, nemohly těchto možností flexibility využívat²⁸. S ohledem na tyto zkušenosti umožňují pravidla pro období 2021–2027 dodatečnou flexibilitu v době krize. Umožňují Komisi rychleji reagovat na výjimečné situace prostřednictvím dočasných opatření, pokud je Rada jako výjimečné situace uznala. Jedná se například o navýšení spolufinancování o 10 procentních bodů nebo o zpětnou způsobilost umožňující výběr projektů po dobu až 18 měsíců po dokončení²⁹.

49 Uvedli jsme však, že opakované využívání politiky soudržnosti pro krátkodobou reakci na krizi může ohrozit její hlavní strategické zaměření, kterým je posilování hospodářské a sociální soudržnosti a snižování rozdílů mezi regiony EU³⁰.

Zjednodušení regulačního rámce

50 Stejně jako v jiných oblastech veřejných výdajů jsou i v politice soudržnosti EU důležitá pravidla, která pomáhají zajistit, aby byly finanční prostředky přidělovány způsobem, který umožňuje dosáhnout cílů této politiky v souladu se zásadou řádného finančního řízení. Pravidla politiky soudržnosti jsou často považována za příliš složitá, což přispívá ke zbytečným administrativním nákladům pro příjemce i správce programů, a za jeden z faktorů vedoucích k vysokému riziku chyb³¹ (*rámeček 13*).

²⁸ Zvláštní zpráva 02/2023, body 23, 85 a 88, a zvláštní zpráva 05/2025, body 22, 25 a 81.

²⁹ Článek 20 nařízení (EU) 2021/1060; čl. 4 odst. 3 nařízení (EU) 2021/1057; čl. 5 odst. 6 nařízení (EU) 2021/1058.

³⁰ Zvláštní zpráva 02/2023, body 85 a 94.

³¹ Přezkum 05/2018 (informační dokument), body I, 18 a 61; výroční zpráva za rok 2020, body 1.18 a 1.21.

51 Zjednodušení je jedním z opakujících se cílů Komise při navrhování a provádění politiky soudržnosti od programového období 2000–2006. Další opatření byla zavedena pro období 2014–2020 a 2021–2027, zejména pro řídicí orgány³² (*rámeček 9*). Zjednodušení má i nadále významné místo v programu EU na období po roce 2027³³. Zjednodušení podporujeme, protože složitá pravidla přispívají k nárůstu nesrovnalostí³⁴. Opakovaně však poukazujeme na to, že zjednodušení nesmí být na úkor vyvozování odpovědnosti a výkonnosti³⁵.

³² Přezkum 05/2018 (informační dokument), body 2 a 4–5; *Commission Simplification Handbook for 2021–2027*.

³³ Závěry Rady o soudržnosti a politice soudržnosti po roce 2027, 2025; pověřovací dopis výkonného místopředsedy pro soudržnost a reformy, Evropská komise, 2024.

³⁴ Zvláštní zpráva 06/2018, bod 7 a výroční zpráva za rok 2020, body 1.18 a 1.21.

³⁵ Stanovisko 06/2018, bod 50; přezkum 05/2018 (informační dokument), body 14 a 38; zvláštní zpráva 22/2024, body 40 a 101.

Rámeček 9

Příklady iniciativ usilujících o zjednodušení

Nařízení o společných ustanoveních na období 2014–2020 zavedlo:

- zjednodušené vykazování nákladů: širší právní základ pro jednorázové částky, standardní stupnice jednotkových nákladů a paušální sazby, včetně standardních paušálních sazeb předem definovaných Komisí,
- harmonizovaná pravidla: zavedení jednotného nařízení o společných ustanoveních, které se vztahuje na více fondů, za účelem zvýšení soudržnosti,
- přiměřená kontrolní opatření: dobře fungující programy budou vyžadovat méně auditů.

Nařízení o společných ustanoveních na období 2021–2027 zavedlo:

- financování, které není spojeno s náklady: nová možnost, která umožňuje, aby platby byly založeny pouze na splnění podmínek, milníků nebo výstupů,
- rozšířené používání zjednodušeného vykazování nákladů: schválené sazby z období 2014–2020 mohly být znovu používány bez dalšího odůvodnění,
- zjednodušené programové dokumenty: stručnější dohody o partnerství a programy s menším počtem povinných náležitostí,
- paušální technická pomoc spojená s pokrokem v provádění programu, jež snižuje potřebu podrobného vykazování nákladů,
- řídicí kontrola založená na posouzení rizik, možnost rozšířených proporčních kontrolních mechanismů a posílení zásady jednotného auditu.

52 Politika soudržnosti se řídí několika soubory pravidel. Zprvè pravidly politiky soudržnosti EU specifickými pro každý jednotlivý fond. Zadruhé dalšími průřezovými pravidly EU, která však nejsou specifická pro politiku soudržnosti, jako jsou pravidla týkající se vnitřního trhu (veřejné zakázky a státní podpora). Zatřetí vnitrostátními (a někdy i regionálními) předpisy, které se týkají hledisek důležitých pro tvůrce politik a regulační orgány na dané úrovni. Aby bylo zjednodušení účinné, musí zohledňovat veškerá (specifická i nespecifická) pravidla platná pro politiku soudržnosti.

53 Pravidla, jimiž se řídí proplácení nákladů vzniklých příjemcům (jako je tomu u většiny výdajů na politiku soudržnosti) vyžadují rozsáhlou dokumentaci a kontrolní mechanismy. Příjemci musí uchovávat a předkládat celou řadu dokladů (faktury, pracovní výkazy, smlouvy atd.) pro následné ověření. Zjednodušené vykazování nákladů proto představuje zjednodušení. Může snižovat zátěž spojenou s dokládáním skutečně vynaložených výdajů a zjistili jsme také, že operace využívající toto vykazování jsou méně náchylné k neúmyslným chybám³⁶. Přes určitý pokrok však jejich využívání řídicími orgány zůstává omezené, zejména v případě EFRR (**rámeček 10**).

Rámeček 10

Zjednodušené vykazování nákladů

Zjednodušené vykazování nákladů je soubor předem definovaných metod pro výpočet způsobilých nákladů namísto použití skutečně vynaložených nákladů. Jejich cílem je dosáhnout řady výhod, jako je snížení administrativních nákladů, lepší kontrolovatelnost a včasnější provádění projektů.

Zjednodušené vykazování nákladů bylo poprvé zavedeno pro operace ESF v programovém období 2007–2013 a od té doby bylo jeho používání rozšířeno. Komise odhaduje, že do konce programového období 2014–2020 bude prostřednictvím zjednodušeného vykazování propláceno 33 % nákladů v rámci ESF a 4 % nákladů v rámci EFRR/FS. Celkově jsme odhadli, že přibližně 22,5 miliardy EUR, tj. 8,5 % výdajů na soudržnost v období 2014–2020 vyplacených na základě grantů, bude téměř výhradně propláceno za použití zjednodušeného vykazování nákladů³⁷.

U fondů politiky soudržnosti v období 2021–2027 se používání zjednodušeného vykazování nákladů stalo povinným pro operace financované z EFRR a ESF+ až do výše 200 000 EUR³⁸. Komise rovněž zavedla více standardních schémat³⁹, čímž dále zjednodušila jejich používání a snížila možnost chyb. Komise odhaduje, že na úrovni příjemců by prostřednictvím zjednodušeného vykazování nákladů mohlo být propláceno přibližně 44 % rozpočtu ESF+ a 11,5 % rozpočtu EFRR⁴⁰.

³⁶ Přezkum 03/2024, body 118 a 120.

³⁷ Zvláštní zpráva 24/2021, body 89 a 101; *Use and intended use of simplified cost options in ESF, ERDF, CF and EAFRD*, Evropská komise, 2018, s. 42 a 53.

³⁸ Čl. 53 odst. 2 nařízení (EU) 2021/1060.

³⁹ Čl. 94 odst. 4 nařízení (EU) 2021/1060.

⁴⁰ *Study on the uptake of SCOs and FNLC for the CPR in the 2014–2020 and 2021–2027 programming periods*, Evropská komise, 2024, s. 48-49 a 118.

Čerpání finančních prostředků

54 Čerpání vyjadřuje schopnost národních a regionálních správních orgánů vynakládat přidělené finanční prostředky⁴¹. Členské státy dostávají platby z rozpočtu EU ve formě částečného proplacení způsobilých nákladů vynaložených na projekty v rámci svých programů soudržnosti.

55 Absorpční kapacitu ovlivňují různé faktory ve vztahu mezi jednotlivými členskými státy a v jejich rámci. Patří mezi ně zpoždění při přijímání regulačních rámců spolunormotvůrci a schvalování operačních programů, překrývání programových období a programů, koexistence s jinými nástroji přímého nebo sdíleného řízení a administrativní kapacity řídicích orgánů⁴². Podle analýzy Komise je technická kapacita řídicích orgánů – a vládních institucí obecně – důležitým faktorem, který ovlivňuje jejich schopnost čerpat prostředky z fondů soudržnosti a účinnost financovaných investic⁴³.

Pozdní přijímání regulačního rámce a programů vytváří tlak zatěžující využívání finančních prostředků politiky soudržnosti

56 Aby bylo možné zachovat důraz na účinné a pravidelné využívání finančních prostředků politiky soudržnosti, je nezbytné, aby se řídicí orgány vyhýbaly situacím, kdy je třeba ke konci programového období dočerpat velký objem prostředků. Uvedli jsme, že tento zatěžující tlak může vést k tomu, že se programové orgány budou zaměřovat pouze na čerpání a méně pozornosti budou věnovat potenciální přidané hodnotě podporovaných investic⁴⁴.

⁴¹ Zvláštní zpráva 17/2018, bod I.

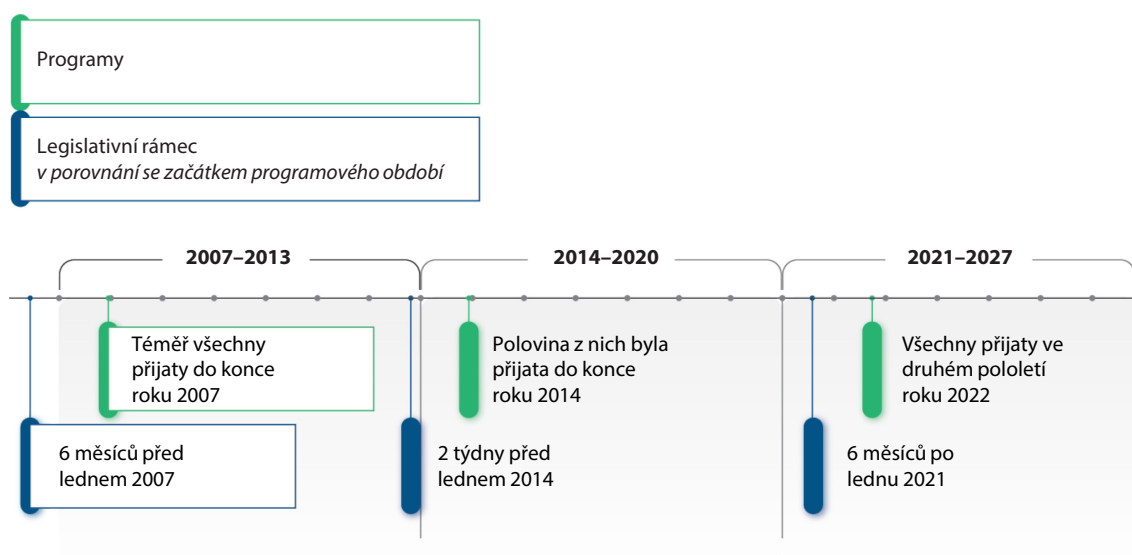
⁴² Tamtéž, body III, IV a 14–22.

⁴³ Devátá zpráva o soudržnosti, s. 274.

⁴⁴ Zvláštní zpráva 17/2018, bod I.

57 Předpokladem pro dokončení přípravy programů je schválení legislativního rámce spolunormotvůrci. Jakmile Komise programy schválí, může začít jejich provádění v členských státech. V následujících víceletých finančních rámcích jsme zaznamenali, že legislativní rámec, dohody o partnerství a programy v oblasti soudržnosti byly schvalovány stále později (**obrázek 3**)⁴⁵. To přispělo k nízké úrovni čerpání v prvních letech, což zvýšilo tlak na čerpání prostředků ke konci programových období, aby se dohnala ztráta. Ke značným zpožděním docházelo v období 2021–2027, kdy se řídicí orgány podílely také na plánování investiční iniciativy REACT-EU a provádění dalších mimořádných opatření (CRII, CRII+, CARE, CARE+, RRF)⁴⁶.

Obrázek 3 – Schvalování legislativních rámců a programů



Zdroj: EÚD.

⁴⁵ Tamtéž, body 16 a 19; COM(2025) 46.

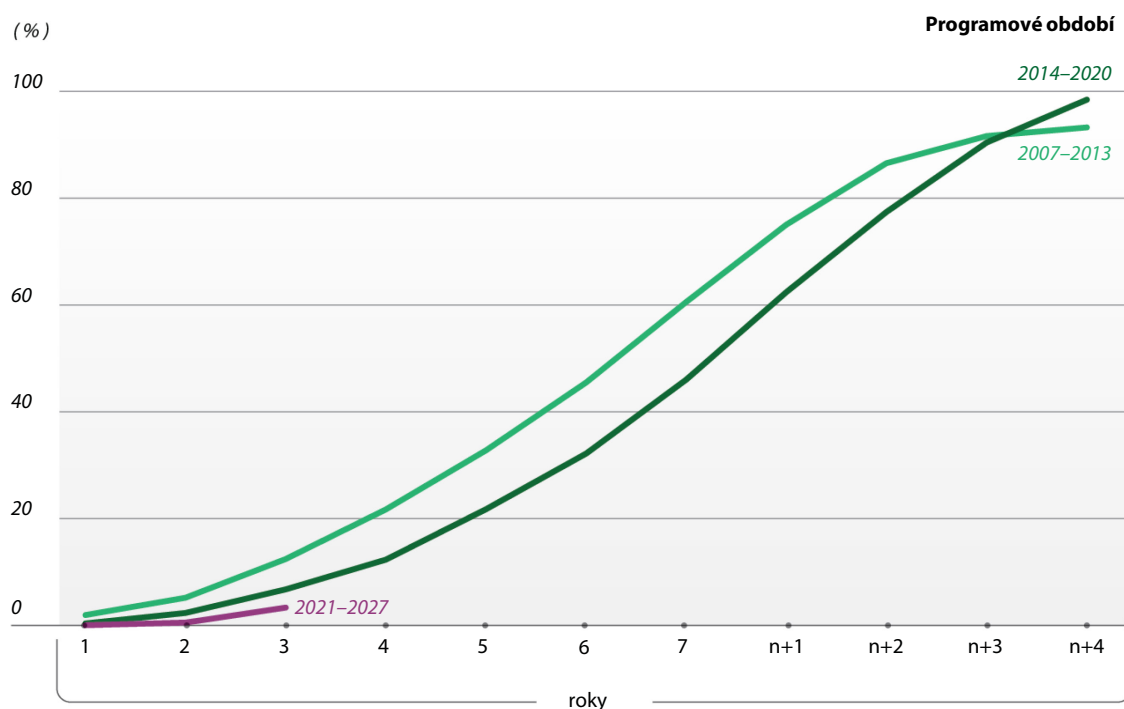
⁴⁶ Přezkum 01/2023, bod 46.

58 Pro období 2014–2020 byla zavedena dočasná flexibilita, která umožňuje, aby se fondy politiky soudržnosti zabývaly novými prioritami, spolu s mírou financování EU až do výše 100 %. Tato dvě opatření dohromady přispěla k tomu, že členské státy mohly snadněji čerpat prostředky z politiky soudržnosti, zejména pro rozvinutější regiony⁴⁷. Již dříve jsme však konstatovali, že povinné spolufinancování z vnitrostátních nebo soukromých zdrojů je důležitou zásadou fondů politiky soudržnosti, neboť podporuje vlastnickou odpovědnost a motivuje k efektivnímu a účinnému vynakládání prostředků⁴⁸. Zvyšuje také celkový objem finančních prostředků, které jsou k dispozici na podporu politických priorit EU.

Koexistence Nástroje pro oživení a odolnost a fondů soudržnosti představuje další rizika v oblasti čerpání

59 Na [obrázku 4](#) je znázorněna míra čerpání v oblasti soudržnosti během tří programových období.

Obrázek 4 – Míra čerpání v jednotlivých programových obdobích a letech



Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

⁴⁷ Přezkum 03/2024, body XI, 138–145 a 162; *Absorption rates of Cohesion Policy funds*, Výzkumná služba Evropského parlamentu, 2024.

⁴⁸ Stanovisko 02/2025, bod 34; zvláštní zpráva 02/2023, bod 69; přezkum 01/2023, bod 71.

60 Míra čerpání v politice soudržnosti byla v prvních letech programového období 2021–2027 o něco nižší než v předchozích letech. To je způsobeno dopadem provádění Nástroje pro oživení a odolnost (z něhož jsou financovány podobné typy investic a který má kratší dobu provádění, tj. do srpna 2026) a přetíženou administrativní kapacitou, protože vnitrostátní orgány musely často provádět oba nástroje souběžně⁴⁹. Některé členské státy přijaly opatření ke zvýšení této kapacity – například přijetím dalších zaměstnanců, poskytnutím provozní podpory a zjednodušením administrativních postupů – ta však problémy nezvládla zcela vyřešit⁵⁰. V některých případech byly pokročilejší projekty, které byly dříve plánovány v rámci fondů politiky soudržnosti, přesunuty do plánů pro oživení a odolnost⁵¹.

61 Vyšší míra předběžného financování v rámci Nástroje pro oživení a odolnost ve srovnání s fondy politiky soudržnosti zpočátku usnadňovala vyplácení finančních prostředků. Členské státy mohly požádat o zálohu ve výši až 13 % svých přidělů z Nástroje pro oživení a odolnost, zatímco z fondů politiky soudržnosti na období 2021–2027 se poskytují roční dílčí platby ve výši 0,5 % celkové podpory. Toto počáteční předběžné financování v rámci Nástroje pro oživení a odolnost jako opatření v reakci na krizi pomohlo většině členských států urychlit provádění tím, že snížilo tlak na národní rozpočty do doby, než jim budou vyplaceny první pravidelné platby⁵².

62 Míru čerpání v rámci Nástroje pro oživení a odolnost a politiky soudržnosti nelze přímo srovnávat. Čerpáním finančních prostředků z Nástroje pro oživení a odolnost se rozumí finanční prostředky, které Komise vyplatila členským státům poté, co uspokojivě splnily milníky a cíle – což neznamená, že se tyto prostředky dostaly ke konečným příjemcům a do reálné ekonomiky⁵³. V naší předchozí zprávě jsme – na základě údajů poskytnutých 15 členskými státy do října 2023 – zjistili, že se ke konečným příjemcům dostala jen asi polovina prostředků vyplacených členským státům⁵⁴.

⁴⁹ [Přezkum 01/2023](#), body 11, 22, 30, 45–47 a 53.

⁵⁰ [Zvláštní zpráva 13/2024](#), body VIII, 69–70 a 97.

⁵¹ [Zvláštní zpráva 22/2024](#), body 30 a rámeček 5; [SWD\(2024\) 70](#), s. 63.

⁵² [Přezkum 01/2023](#), body 67–68; [přezkum 02/2025](#), bod 77.

⁵³ [Přezkum 02/2025](#), bod 89.

⁵⁴ [Tamtéž](#), bod 89.

Posílení orientace na výkonnost

63 Panuje široká shoda na potřebě maximalizovat účinnost veřejných investic a efektivnost způsobu jejich provádění. Vytvoření přístupu a doprovodných systémů k dosažení tohoto cíle však zůstává výzvou⁵⁵. Evropský parlament, Rada a Komise se shodují v tom, že jednou z priorit politiky soudržnosti je zvýšení výkonnosti výdajů⁵⁶.

64 Finanční nařízení EU⁵⁷ stanoví, že financování z EU je prováděno se zaměřením na výkonnost. Konkrétněji, v souladu s finančním nařízením a podle naší definice, vyjadřuje výkonnost, nakolik opatření, projekt či program financovaný EU splnil své cíle a zajistil optimální zhodnocení prostředků⁵⁸. V této souvislosti je třeba rozlišovat mezi vstupy, výstupy, výsledky a dopady (**obrázek 5**).

Obrázek 5 – Klasifikace vstupů, výstupů, výsledků a dopadů



Zdroj: EÚD na základě [zvláštní zprávy 26/2023](#), obrázek 3.

⁵⁵ *Rethinking Regional Development Policy-making*, OECD, 2018, kapitola 5, s. 106 a 114.

⁵⁶ [Zvláštní zpráva 24/2021](#), bod I.

⁵⁷ Čl. 2 body 50) a 62), a článek 33 [nařízení \(EU, Euratom\) 2024/2509](#).

⁵⁸ [Přezkum 02/2025](#), bod 10.

Nedostatečné pobídky pro zvýšení důrazu na výkonnost v rámci politiky soudržnosti

65 V několika posledních programových obdobích byly do právního základu politiky soudržnosti postupně zaváděny procedurální a finanční mechanismy, které mají motivovat k orientaci na výkonnost a zaměření na výsledky. V období 2014–2020 zavedlo nařízení tři takové mechanismy⁵⁹:

- „předběžné podmínky“, které jsou předpokladem pro vytvoření investičně příznivého prostředí pro účinné vynakládání prostředků na soudržnost od počátku programů,
- povinnou výkonnostní rezervu ve výši 6 % celkového přidělu každého členského státu, která je přidělována prioritním osám po dosažení předem stanovených milníků (zrušeno pro období 2021–2027),
- model „financování, které není spojeno s náklady“.

66 Došli jsme k závěru, že tyto tři mechanismy celkově vedly k rozšíření nových přístupů k provádění opatření, nepřinesly však žádnou znatelnou změnu způsobu, jakým se rozdělovaly a přidělovaly prostředky EU na financování⁶⁰.

Politika soudržnosti v kombinaci s investicemi už nyní do určité míry podněcuje reformy

67 **Evropský semestr** je každoroční proces, v jehož rámci je koordinována hospodářská a sociální politika EU. Na základě politických plánů členských států navrhuje Komise doporučení pro jednotlivé země, jak reagovat na nové a stávající výzvy. Doporučení pro jednotlivé země jsou přijímána Radou.

⁵⁹ Články 19, 20, 21 a čl. 67 odst. 1 písm. e) [nařízení \(EU\) No 1303/2013](#); [zvláštní zpráva 24/2021](#), body II, 6 a 109–112.

⁶⁰ [Zvláštní zpráva 24/2021](#), body IX a 107–109.

68 Od roku 2014 je politika soudržnosti povinná zohledňovat pokyny poskytnuté v rámci evropského semestru. Za tím účelem:

- nařízení o společných ustanoveních stanoví předběžné podmínky⁶¹ (2014–2020) a základní podmínky⁶² (2021–2027),
- Komise poskytla každému členskému státu investiční pokyny tím, že určila rozvojové potřeby a priority pro financování ve stanoviscích z roku 2012 pro období 2014–2020⁶³ a ve zprávách o jednotlivých zemích z roku 2019 pro období 2021–2027⁶⁴.

Členské státy zase musely při přípravě dohod o partnerství a programů pro oba fondy politiky soudržnosti na období 2014–2020⁶⁵ a 2021–2027⁶⁶ zohlednit příslušná doporučení pro jednotlivé země. Konkrétně ESF+ ukládá členským státům, aby přidělily přiměřenou část svých zdrojů na řešení problémů identifikovaných v příslušných doporučeních pro jednotlivé země⁶⁷.

69 Jednou z hlavních inovací v rámci politiky soudržnosti v období 2014–2020 byly předběžné podmínky. Uvedli jsme, že posouzení těchto podmínek ze strany Komise bylo jednorázové a vycházelo z kritérií stanovených v nařízení o společných ustanoveních. Většina z nich je široká, což ponechává značný prostor pro interpretaci. Zjistili jsme také omezené důkazy o dopadu předběžných podmínek na účinnost výdajů a konstatovali jsme, že nesplnění těchto podmínek mělo pro členské státy zřídka kdy nepříznivé finanční důsledky⁶⁸.

⁶¹ Článek 19 [nařízení \(EU\) 1303/2013](#).

⁶² Čl. 12 odst. 1 a článek 15 [nařízení \(EU\) 2021/1060](#).

⁶³ Příloha I bod 2.3 [nařízení \(EU\) č. 1303/2013](#); [zvláštní zpráva 02/2017](#), bod 9.

⁶⁴ [Přezkum 01/2023](#), bod 15.

⁶⁵ Čl. 4 odst. 1, čl. 15 odst. 1 a článek 19 [nařízení \(EU\) 1303/2013](#).

⁶⁶ Čl. 11 odst. 1, čl. 15 odst. 2 a čl. 22 odst. 3 [nařízení \(EU\) 2021/1060](#).

⁶⁷ Čl. 7 odst. 1 a 2 a článek 12 [nařízení \(EU\) 2021/1057](#).

⁶⁸ [Zvláštní zpráva 24/2021](#), body 16, 21–22, 26–34, 110, 114 a 116.

70 Velká část prostředků politiky soudržnosti na období 2014–2020 byla teoreticky přidělena na řešení doporučení pro jednotlivé země týkajících se konkrétních fondů. Skutečná vazba výdajů EU na doporučení pro jednotlivé země však nebyla dostatečná⁶⁹. Studie také potvrzují, že ačkoli se doporučení pro jednotlivé země řídila strategickými rozhodnutími stanovenými v programech, absence jasných pobídek nebo sankcí omezila jejich vliv na provádění politiky soudržnosti v praxi⁷⁰.

71 V programovém období 2021–2027 byly předběžné podmínky nahrazeny základními podmínkami. Jedná se o nezbytné podmínky pro efektivní a účinné využívání prostředků politiky soudržnosti. Aby členské státy a regiony mohly získat finanční prostředky, základní podmínky – na rozdíl od předběžných podmínek pro období 2014–2020 – vyžadují plnění v průběhu celého období, nikoliv pouze na jeho začátku. To znamená, že pokud Komise nesouhlasí s tím, že byla splněna příslušná podmínka, výdaje neproplatí⁷¹.

72 Základní podmínky jsou vymezeny v nařízení o společných ustanoveních. Jejich splnění umožňuje členským státům nebo regionům získat finanční prostředky přidělené na konkrétní cíl. To však samo o sobě nestačí, aby Komise prostředky vyplatila. Aby mohly členské státy získat nárok na proplacení, musí ještě provést operace.

73 Politika soudržnosti nicméně přispívá k reformám v určitých oblastech v členských státech. Například v letech 2014–2022 členské státy v oblastech, na které se vztahuje ESF(+), zahájily podle údajů Komise 293 reforem, přičemž nejvíce jich bylo provedeno v oblasti vzdělávací politiky a trhu práce. 142 z těchto reforem (48,6 %) alespoň do určité míry využilo financování z ESF(+). Podle odhadu Komise přibližně 9 % z celkového počtu doporučení pro jednotlivé země v oblastech intervence ESF(+) dosáhlo „podstatného pokroku“ nebo bylo „plně provedeno“⁷².

⁶⁹ Zvláštní zpráva 16/2020, body 41–44 a 62.

⁷⁰ Corti, F., Pedralli, M. a Pancotti, C., *The Recovery and Resilience Facility: Key Innovations and the Interplay With Cohesion Policy* in ZEW: *The Future of EU Cohesion*, s. 237.

⁷¹ Čl. 15 odst. 6 nařízení (EU) 2021/1060.

⁷² *Study supporting the Impact assessment of the future European Social Fund proposal*, Evropská komise, 2025, s. 10, 19 a 35–36.

74 Nedávný [návrh](#) Komise na změnu nařízení o EFRR/FS v souvislosti s přezkumem v polovině období dále rozšiřuje rozsah podpory reforem. Zavádí možnost financovat činnosti, které přispívají k provádění reforem, včetně úhrady nákladů, které nejsou přímo spojeny s prováděním investic. V rámci fondů politiky soudržnosti jde o novinku. Rovněž jsme však zaznamenali, že návrh postrádá jednoznačné vymezení reforem, které lze podpořit z EFRR/FS, ani nespecifikuje druhy opatření nebo výdajů, které budou považovány za způsobilé. V důsledku toho je rozsah podpory, která by byla považována za reformu, stále nejasný⁷³.

Omezené využívání modelu financování, které není spojeno s náklady, v politice soudržnosti

75 Potenciál využití modelů financování založených na výkonnosti v politice soudržnosti se postupně zvyšuje. Tyto modely zajišťují přímou spojitost mezi finanční podporou EU a předem stanovenými výsledky nebo podmínkami. Nejnázornějším příkladem je model financování, které není spojeno s náklady ([rámeček 11](#)).

Rámeček 11

Financování z EU podle modelu financování, které není spojeno s náklady

Ve snaze napomoci k dosažení cílů politiky EU a stanovených výsledků zavedlo finanční nařízení v roce 2018⁷⁴ možnost poskytnout finanční prostředky EU ve formě financování, které není spojeno s náklady. To je založeno na:

- splnění podmínek, nebo
- dosažení výsledků měřených pomocí předem stanovených milníků nebo ukazatelů výkonnosti.

V politice soudržnosti na období 2014–2020 by mohl být od roku 2019 využíván model financování, které není spojeno s náklady, pro investice z EFRR/FS v oblasti energetické účinnosti a energie z obnovitelných zdrojů, a to na základě informování Komise.

⁷³ Stanovisko 02/2025, bod 22; čl. 1 odst. 1 písm. e) [nařízení COM\(2025\) 123](#).

⁷⁴ Čl. 125 odst. 1 [nařízení \(EU, Euratom\) 2024/2509](#).

76 V období 2014–2020 byl model financování, které není spojeno s náklady, použit pouze u jednoho pilotního projektu EFRR s příspěvkem EU ve výši přibližně 36 milionů EUR. Pokud jde o omezené využívání modelu FNLC v tomto období, upozornili jsme na tyto důvody⁷⁵:

- než investice EU přinesou výsledky, a někdy dokonce i výstupy, uplyne značná doba. To řídicím orgánům ztěžuje identifikaci vhodných operací pro model financování, které není spojeno s náklady,
- členské státy považovaly zřízení systémů financování, které není spojeno s náklady, za zatěžující, komplikované a časově náročné,
- zjistili jsme, že mechanismy pro kontrolu souladu s pravidly vnitřního trhu při použití modelu financování, které není spojeno s náklady, stále nejsou dostatečně jasné. Členské státy v době auditu nezajistily, aby veškeré výdaje EU byly v souladu s pravidly pro zadávání veřejných zakázek a státní podpory, přičemž právní základ umožňoval pouze ověřit podmínky financování⁷⁶.

77 V období 2021–2027 je možné použít model financování, které není spojeno s náklady, pro získání finančních prostředků EU v jakékoli oblasti politiky soudržnosti⁷⁷. Do března 2025 Komise schválila 23 režimů v rámci 15 programů EFRR anebo ESF+ v 11 členských státech⁷⁸, v celkové výši 6,8 miliardy EUR.

⁷⁵ Zvláštní zpráva 24/2021, body 94–96, 99, 105–106, 108, 126, 128, doporučení 3 písm. a) a doporučení 4 písm. b).

⁷⁶ Čl. 67 odst. 1 písm. e) [nařízení \(EU\) 1303/2013](#); příloha – bod 4 písm. f) [nařízení Komise v přenesené pravomoci \(EU\) 2019/694](#).

⁷⁷ Článek 37, čl. 53 odst. 1 písm. f) a čl. 95 odst. 1 [nařízení \(EU\) 2021/1060](#).

⁷⁸ Estonsko, Francie, Chorvatsko, Itálie, Kypr, Litva, Maďarsko, Rakousko, Polsko, Portugalsko, Rumunsko.

78 Nařízení o společných ustanoveních ukládá povinnost ověřování a auditů za účelem kontroly, zda byly splněny podmínky pro proplacení a zda bylo dosaženo výsledků. Z bodů odůvodnění vyplývá, že související náklady spojené s prováděním režimu by neměly být předmětem žádných kontrol, třebaže řídicí a auditní orgány musí Komisi přesto poskytnout jistotu, že výdaje zahrnuté do účetnictví jsou v souladu se všemi platnými pravidly, včetně pravidel pro zadávání veřejných zakázek a státní podporu⁷⁹. Komise se domnívá, že získává přiměřenou jistotu o dodržování všech platných pravidel prostřednictvím i) svého předběžného hodnocení režimů financování, které není spojeno s náklady; ii) plnění základních podmínek ze strany členských států, včetně zadávání veřejných zakázek a státní podpory; a iii) posouzení stížností týkajících se zadávání veřejných zakázek a státní podpory ze strany členských států.

79 Jiní odborníci se zkušenostmi s používáním modelů založených na výkonnosti rovněž upozornili na problémy při zavádění těchto modelů do praxe a na potřebu stanovit realistická očekávání. Světová banka⁸⁰ poukázala na časté projevy zklamání u těch, kteří tyto modely použili, navzdory pevnému přesvědčení o jejich vnitřní logice, což mělo za následek „*propast mezi přísliby a praxí*“. Jiní⁸¹ poukazovali na to, že takové modely by se měly vyvarovat zkreslujících pobídek, jako je stanovování málo ambiciózních cílů, upřednostňování krátkodobých cílů před dlouhodobými a řešení těch potřeb, které je nejnáznější řešit. OECD⁸² navíc zdůrazňuje, že účinné provádění vyžaduje nástroje a metody pro rozvoj informací o výkonnosti, podpůrné IT systémy, pevné mechanismy vyvozování odpovědnosti a jednoznačně vymezené úlohy a odpovědnosti.

Kvůli nedostatkům v monitorování a hodnocení nejsou k dispozici dostatečné informace o výsledcích

80 Systémy monitorování, které sledují pokrok při dosahování cílů na základě relevantních a spolehlivých údajů o výkonnosti, mohou poskytnout užitečné informace o výsledcích a také pomáhat při zlepšování budoucích režimů. Kvalitní následná hodnocení pomáhají posoudit dosažení politických cílů.

⁷⁹ Články 69, 74 a 77 [nařízení \(EU\) 2021/1060](#).

⁸⁰ Moynihan, D. a Beazley, I., *Toward Next-Generation Performance Budgeting: Lessons from the Experiences of Seven Reforming Countries*, Světová banka, 2016.

⁸¹ Corti, F., Pedralli, M. a Pancotti, C., *The Recovery and Resilience Facility: Key Innovations and the Interplay With Cohesion Policy* in ZEW: *The Future of EU Cohesion*, 2024, s. 246.

⁸² *Good Practices for Performance Budgeting*, OECD, 2019, s. 18; *Performance budgeting*, OECD, 20.03.2025.

Systémy monitorování neposkytují dostatečné informace o výkonnosti na úrovni EU

81 Politika soudržnosti má rozsáhlý systém monitorování výkonnosti, který je tvořen ukazateli specifickými pro jednotlivé programy a společnými ukazateli, které měří především výstupy. V období 2014–2020 byly operační programy monitorovány prostřednictvím přibližně 9 000 různých ukazatelů. Ty se většinou týkaly konkrétních programů a nebylo možné je agregovat na úrovni EU. Členské státy ve svých programech soudržnosti na období 2021–2027 vymezily 7 880 ukazatelů specifických pro jednotlivé programy.

82 Monitorování založené na společných ukazatelích umožňuje měřit příspěvek fondů politiky soudržnosti k cílům EU a porovnávat hodnoty ukazatelů na úrovni programů. Fondy politiky soudržnosti však k měření celkové výkonnosti na úrovni EU používají omezený počet společných ukazatelů. Přesto se jejich počet zvýšil z 87 v programovém období 2014–2020 na 234 na programové období 2021–2027.

83 Neexistuje žádný výslovný právní požadavek EU na definování ukazatelů výkonnosti pro vybrané operace. Na úrovni projektů má dosažení výsledků vliv na výši financování z EU pouze ve velmi málo případech. Například v naší výroční zprávě za rok 2023⁸³ jsme zjistili dva případy, kdy nebyla provedena žádná následná kontrola v souvislosti se závazkem k dosažení výkonnostních cílů obsažených v grantových dohodách. Během našich auditů jsme zjistili, že procesy výběru projektů nejsou navrženy způsobem, který by se zaměřoval na potenciální přínos navrhovaných projektů k cílům programu. Monitorování proto nemůže dostatečně zohledňovat přínos projektů k výsledkům a cílům programu, ale zaměřuje se na výstupy a výdaje. Celkově lze říci, že situace, kdy projekty nebo programy nepřinesly očekávané dopady a výsledky, nemívají za následek finanční sankce⁸⁴.

84 V rámci výběru operací v programovém období 2021–2027 nařízení o společných ustanoveních vyžaduje, aby řídicí orgány stanovily priority operací s cílem maximalizovat jejich přínos k dosažení cílů programu⁸⁵. Zatím není jasné, zda toto ustanovení v praxi přispívá k výběru nejlepších projektů.

⁸³ Výroční zpráva za rok 2023, body 6.39–6.41 a doporučení 6.3.

⁸⁴ Přezkum 08/2019 (informační dokument), body 56, 65–66, 69, 101 a 103; zvláštní zpráva 21/2018, bod 75 a doporučení 1.

⁸⁵ Čl. 73 odst. 1 nařízení (EU) 2021/1060.

85 Naše zprávy často poukazují na nedostatky v systémech monitorování, které ztěžují měření pokroku a přínosu financování soudržnosti k dosažení cílů programu. Nedostatky zahrnují jak chybějící ukazatele (zejména ty, které měří výsledky), které by informovaly o přínosu pro konkrétní oblasti podporované z fondů politiky soudržnosti, tak absenci cílů či nedůsledné používání stávajících ukazatelů ([rámeček 12](#)).

Rámeček 12

Příklady nedostatečného monitorování

Ukazatele pro monitorování oběhového hospodářství se týkají pouze sběru a zpracování odpadu, bez konkrétních informací o oběhovém designu výrobků. Komise ani orgány ve vybraných členských státech neměly informace o tom, jak k cílům akčního plánu pro oběhové hospodářství přispělo více než 1 000 projektů financovaných z EFRR v souvislosti s oběhovým hospodářstvím⁸⁶.

Nařízení o ESF nestanovilo žádný společný ukazatel výsledku týkající se osob dlouhodobě nezaměstnaných, přestože se jednalo o jednu z prioritních oblastí výdajů ESF. Členské státy vykazovaly informace o dosažených výsledcích prostřednictvím ukazatelů specifických pro jednotlivé programy, pokud byly k dispozici. Dva ze čtyř kontrolovaných OP neměly stanoveny žádné ukazatele výsledků specifické pro daný program, které by zachycovaly výsledky týkající se účastníků (172 445 a 27 395)⁸⁷.

86 Společné výzkumné středisko rovněž uvedlo, že pro spolehlivé hodnocení výkonnosti jsou zapotřebí vhodné ukazatele a cíle podpořené přesnými údaji. Zdůraznilo, že programy EFRR se při stanovování realistických cílů potýkají se značnými problémy, přičemž naprostá většina z nich prochází častými a významnými revizemi. Zdůraznilo také potřebu pečlivěji vymezovat ukazatele a omezit změny na jasné specifikované okolnosti⁸⁸.

⁸⁶ Zvláštní zpráva 17/2023, body II, 61–63.

⁸⁷ Zvláštní zpráva 25/2021, body 63–71 a 78.

⁸⁸ Molica, F., Marques Santos, A. a Conte, A., *Can a more performance-based setting bring additional efficiency to EU cohesion policy?*, Joint Research Centre Working Papers on Territorial Modelling and Analysis, č. 12/2023.

Výsledky hodnocení nejsou k dispozici včas, aby mohly sloužit jako podklad pro legislativní návrhy

87 Cílem hodnocení v politice soudržnosti je posoudit dopad fondů na pět politických cílů a prozkoumat účinnost, efektivnost, relevanci, soudržnost a přidanou hodnotu každého fondu pro EU⁸⁹, a to podle zásady Komise „nejprve hodnotit“⁹⁰.

88 Komise by měla do konce roku 2024 zveřejnit tato dvě hodnocení fondů politiky soudržnosti, která jsou důležitá pro informování o právním rámci po roce 2027:

- následné hodnocení programového období 2014–2020, v němž se zkoumá účinnost a efektivnost fondů a jejich přínos ke strategii EU pro inteligentní a udržitelný růst podporující začlenění⁹¹,
- hodnocení v polovině období pro programové období 2021–2027, které se týká účinnosti, efektivnosti, relevance, soudržnosti a přidané hodnoty fondů EU⁹².

Ani jedno z těchto hodnocení nebylo zveřejněno v zákonem stanovené lhůtě.

89 Kvalita hodnocení navíc závisí na spolehlivosti a dostupnosti údajů. Již dříve jsme uvedli, že užitečnost hodnocení je oslabena, pokud nejsou založena na dostatečně spolehlivých důkazních informacích nebo kvalitních monitorovacích údajích⁹³. Celkově je systém hodnocení Komise dobře navržen v souladu s jejími pokyny pro zlepšování právní úpravy. Hlavním problémem, který brání účinnému hodnocení založenému na důkazech, je však nedostupnost údajů, částečně kvůli dlouhodobé povaze některých investic, ale také kvůli nedostatkům v systémech monitorování⁹⁴.

⁸⁹ Články 44 a 45 [nařízení \(EU\) 2021/1060](#).

⁹⁰ [SWD\(2021\) 305](#), kapitola III, s. 24.

⁹¹ Článek 57 [nařízení \(EU\) 1303/2013](#).

⁹² Čl. 45 odst. 1 [nařízení \(EU\) 2021/1060](#).

⁹³ [Přezkum 08/2019](#) (informační dokument), body 107 a 112–113.

⁹⁴ [Zvláštní zpráva 16/2018](#), body 52–55, 83 a 91.

Výzvy při prosazování orientace na výkon prostřednictvím modelu Nástroje pro oživení a odolnost

90 Platby z Nástroje pro oživení a odolnost členským státům jsou podmíněny uspokojivým splněním předem dohodnutých milníků a cílů, které měří pokrok při dokončování reforem a investic. Dospěli jsme k závěru, že to samo o sobě nečiní z Nástroje pro oživení a odolnost nástroj založený na výkonnosti⁹⁵. Ve skutečnosti se zaměřuje na pokrok v provádění, protože milníky a cíle, stejně jako společné ukazatele, jsou zaměřeny především na výstupy⁹⁶. Rovněž jsme konstatovali, že výsledky, pokud jde o řešení strukturálních problémů prostřednictvím reforem a investic, a přínos k cílům EU jsou zatím omezené⁹⁷.

91 Propojení plateb s milníky a cíli, a nikoli s vynaloženými náklady, vyžadovalo nové nebo upravené postupy. Přesto přetrvávají rizika pro spolehlivost údajů, zejména na úrovni konečných příjemců⁹⁸.

92 Jelikož je Nástroj pro oživení a odolnost prvním případem, ve kterém byl proveden model financování, které není spojeno s náklady, ve velkém měřítku, zaznamenali jsme při jeho uplatňování řadu nedostatků. K nim se řadí nedostatečné zaměření na skutečnou výkonnost, jakož i problémy související s vyvozováním odpovědnosti a transparentností při využívání finančních prostředků. Navzdory potenciálu financování založeného na výkonnosti proto zkušenosti z Nástroje pro oživení a odolnost ukazují, že je třeba zlepšit způsob, jakým budou všechny budoucí nástroje model financování, které není spojeno s náklady, využívat.

⁹⁵ Přezkum 02/2025, body 10–14.

⁹⁶ Zvláštní zpráva 26/2023, body 27, 35–36 a 48.

⁹⁷ Přezkum 02/2025, body 91–102.

⁹⁸ Zvláštní zpráva 26/2023, body VI, 57–63 a 98–99.

Správnost výdajů na soudržnost

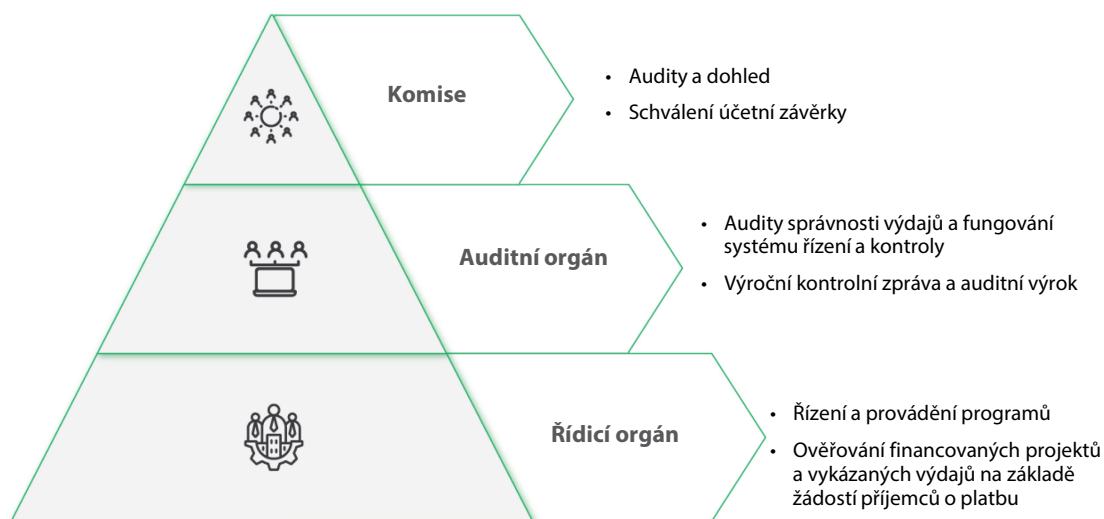
93 Jako externí auditor financí EU jsme podle Smlouvy o fungování EU povinni každoročně podávat zprávy o plnění rozpočtu EU. Ve své výroční zprávě předkládáme prohlášení o věrohodnosti týkající se spolehlivosti účetní závěrky EU a toho, zda byl rozpočet EU využíván v souladu s platnými právními předpisy. Z našich prohlášení o věrohodnosti již několik let vyplývá, že nejvyšší chybovost v rozpočtu EU je v oblasti soudržnosti⁹⁹. Výdaje zahrnují především proplacení vykázaných nákladů. Příjemci jsou povinni předkládat žádosti o proplacení vzniklých nákladů spolu s podpůrnou dokumentací. Příslušné náklady a odpovídající opatření musí splňovat často složité předpisy EU a vnitrostátní předpisy (týkající se například způsobilosti, veřejných zakázek či státní podpory).

94 V rámci sdíleného řízení poskytují národní a regionální orgány (členských států) Komisi seznamy plateb, které provedly a které považují za způsobilé pro financování ze strany EU. Poskytují také ujištění o správnosti těchto plateb na základě činnosti kontrolních systémů, které provozují. Komise pak tyto výdaje členským státům proplácí.

95 Pro vnitřní kontroly výdajů Komise na politiku soudržnosti byl zaveden přístup „jednotného auditu“. Ten se skládá z rámce pro získávání jistoty, v němž každá úroveň kontroly (v rámci členských států a Komise) vychází z kontrol provedených na nižších úrovních, pokud je tato činnost spolehlivá. Cílem je řídit riziko nesrovnalostí a zároveň udržet náklady na kontrolu výdajů EU na přijatelné úrovni a minimalizovat administrativní zátěž pro kontrolované subjekty. Na [obrázku 6](#) jsou shrnuty klíčové postupy pro věrohodnost a kontrolu soudržnosti.

⁹⁹ Výroční zpráva za rok 2023, bod 1.14; výroční zpráva za rok 2022, bod 1.14; výroční zpráva za rok 2021, bod 1.18; výroční zpráva za rok 2020, bod 1.17; výroční zpráva za rok 2019, bod 1.18; výroční zpráva za rok 2018, bod 1.29.

Obrázek 6 – Přístup k vnitřní kontrole výdajů na politiku soudržnosti



Zdroj: EÚD na základě [nařízení \(EU\) 1303/2013](#).

Rámec pro získávání jistoty není plně účinný

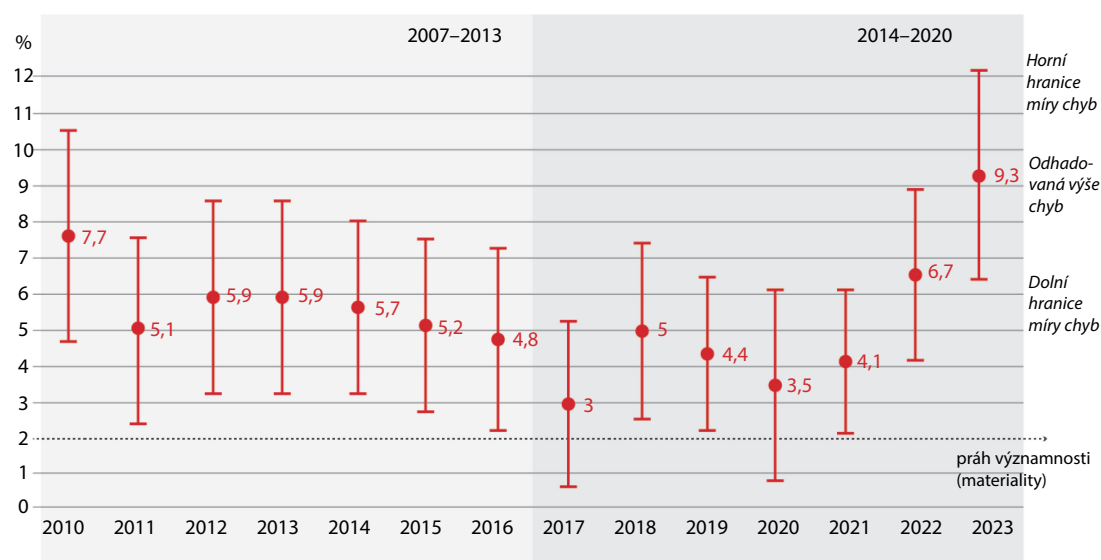
96 Komise by měla mít jistotu, že systémy řízení a kontroly fungují účinně. Účinnost tohoto rámce pro získávání jistoty však závisí na schopnostech orgánů a subjektů zapojených do řídicích a kontrolních systémů členských států. Při výkonu své celkové odpovědnosti za legalitu a správnost výdajů EU je proto Komise do značné míry závislá na účinném fungování orgánů členských států¹⁰⁰. Komise musí prostřednictvím své kontrolní funkce zajistit, aby finanční prostředky EU byly používány v souladu s platnými pravidly¹⁰¹.

¹⁰⁰ [Přezkum 03/2024](#), bod 9.

¹⁰¹ Čl. 63 odst. 8 [nařízení \(EU, Euratom\) 2024/2509](#).

97 Dospěli jsme k závěru, že námi zjištěná a vykázaná chybovost v programovém období 2007–2013 byla výrazně nižší než v předchozím období¹⁰². Z naší nedávné víceleté analýzy¹⁰³ vyplývá, že chybovost v období 2014–2020 byla nižší než v období 2007–2013, ale nedostala se pod hranici 2 % stanovenou pravidly¹⁰⁴. To naznačuje, že rámec pro získávání jistoty není ještě plně účinný. V posledních dvou letech námi odhadovaná chybovost výrazně překračovala hranici 2 %. Ve svých výročních zprávách¹⁰⁵ jsme upozorňovali na to, že k dalšímu tlaku na správní orgány členských států přispělo několik faktorů, které zvýšily riziko související s jejich schopností zajistit správnost výdajů. Mezi tyto faktory patřilo zpřístupnění významných dodatečných zdrojů investiční iniciativy REACT-EU a konec období způsobilosti 2014–2020. Na **obrázku 7** jsou uvedeny odhady míry chyb EÚD u výdajů na soudržnost od roku 2010.

Obrázek 7 – Naše odhady míry chyb u politiky soudržnosti, 2010–2023



Zdroj: EÚD.

¹⁰² Zvláštní zpráva 17/2018, body 80–81.

¹⁰³ Přezkum 03/2024, body 30–33.

¹⁰⁴ Čl. 28 odst. 11 nařízení Komise v přenesené pravomoci (ES) č. 480/2014.

¹⁰⁵ Výroční zpráva za rok 2023, bod 6.17, výroční zpráva za rok 2022, bod 6.17.

98 Klíčovou úlohu při zajišťování správnosti výdajů na politiku soudržnosti plní ověřování žádostí o financování z prostředků EU prováděné řídicími orgány. Z našich auditních zjištění (**rámeček 13**) – společně s výsledky kontrol prováděných auditními orgány a Komisí – vyplývá, že řídicí orgány celkově ještě nedokážou dostatečně účinně snižovat vysoké riziko chyb při vynakládání prostředků na politiku soudržnosti. Značná část námi zjištěných chyb mohla a měla být odhalena a opravena. Proto jsme upozornili na tyto nedostatky v prvostupňových kontrolách a na potřebu, aby Komise a členské státy věnovaly větší pozornost účinnosti ověřování prováděných řídicím orgánem¹⁰⁶.

Rámeček 13

Typické chyby zjištěné Účetním dvorem

Z naší víceleté analýzy (**přezkum 03/2024**) vyplývá, že se opakovaně vyskytují chyby v platbách. Ty zůstávají na úrovni členských států neodhaleny, přestože jsou u nich prováděny administrativní a kontrolní opatření. Analyzovali jsme výsledky našich auditů za období 2018–2022 z hlediska typu chyb a jejich příčin. Mezi typické chyby patří nezpůsobilé výdaje a projekty a nedodržování pravidel státní podpory a pravidel zadávání veřejných zakázek. Tyto chyby tvořily největší podíl námi odhadované výše chyb¹⁰⁷.

99 V průběhu let jsme také zjistili různé typy nedostatků s různou závažností v činnosti kontrolních orgánů. Jejich kontroly například dostatečně nepokrývají důležité aspekty, jako jsou podvody, střet zájmů či státní podpora. Nedostatky existují při kontrolách výběru projektů a kritérií způsobilosti. Většina zjištěných chyb mohla být odhalena při kontrolách těchto transakcí prováděných auditními orgány. V důsledku toho se Komise nemůže v plné míře spoléhat na výsledky jejich práce¹⁰⁸. Doporučili jsme auditním orgánům, aby zlepšily způsob, jakým plánují, provádějí a dokumentují svou auditní činnost.

¹⁰⁶ **Přezkum 03/2024**, body 48–49 a 152.

¹⁰⁷ Tamtéž, body 71 a 83.

¹⁰⁸ Tamtéž, body 56 a 59.

100 Komise přezkoumává výsledky auditů vykázané auditními orgány prostřednictvím přezkumů dokumentace a rovněž provádí audity souladu s předpisy na základě rizik. Dospěli jsme k závěru, že audity souladu s předpisy prováděné Komisí jsou neúčinnější formou odhalování nesrovnalostí, které nebyly zjištěny při předchozích kontrolách. Komise by však mohla dosáhnout většího účinku zvýšením počtu těchto auditů (v současné době přibližně 40 ročně), aby lépe pokryla množství zapojených orgánů¹⁰⁹.

101 Dospěli jsme k závěru, že je třeba dále zlepšovat způsob, jakým orgány členských států i Komise provádějí rámec pro získávání jistoty. Komise i členské státy by měly věnovat větší pozornost zajištění účinnosti kontrol řídicích a auditních orgánů. Jedním z úkolů Komise je vyjasnit hlediska, která nevyplývají dostatečně jasně z právního základu (například tím, že navrhne změnu pravidel), a také přimět členské státy, aby se zdržely přidávání vnitrostátních pravidel, která ukládají přísnější požadavky než právní předpisy EU¹¹⁰.

Rámec pro získávání jistoty v oblasti soudržnosti i rámec pro dodržování předpisů v rámci Nástroje pro oživení a odolnost vykazují nedostatky

102 Financování soudržnosti je založeno především na proplácení nákladů vzniklých v rámci podporovaných projektů. V rámci Nástroje pro oživení a odolnost je přístup odlišný: Komise vyplácí členským státům finanční prostředky za uspokojivé splnění milníků a cílů na základě dosažených výstupů, ale soulad výdajů vynaložených konečnými příjemci a prováděcími orgány s předpisy EU a vnitrostátními předpisy není podmínkou pro poskytnutí plateb z Nástroje pro oživení a odolnost členským státům. Členské státy jsou povinny provádět účinné kontrolní systémy, které ověřuje Komise. Zjistili jsme, že Komise zlepšila své audity kontrolních systémů členských států, stále však nebyla schopna poskytnout dostatečnou míru jistoty ohledně jejich účinného fungování. Dále jsme zjistili, že Komise nemůže provádět nápravu jednotlivých porušení pravidel pro zadávání veřejných zakázek, s výjimkou případů závažných nesrovnalostí (jako jsou podvody, korupce a střet zájmů), jejichž nápravu nezjednaly členské státy. To znamená, že platby z Nástroje pro oživení a odolnost mohou být provedeny v plné výši, i když došlo k nesrovnalostem při zadávání veřejných zakázek¹¹¹.

¹⁰⁹ Tamtéž, body VI, 67–68 a 154.

¹¹⁰ Tamtéž, body 149–150, 152–153 a 157.

¹¹¹ Přezkum 02/2025, body 58–62 a 72.

103 Vzhledem k tomu, že model provádění Nástroje pro oživení a odolnost (včetně podmínek pro platby) se liší od modelu v oblasti soudržnosti, nejsou naše audity správnosti prostředků, a tedy ani výsledky auditů, které provádíme, přímo srovnatelné. Zjistili jsme však nedostatky v kontrolních systémech členských států jak u fondů politiky soudržnosti, tak u Nástroje pro oživení a odolnost.

104 Ve zprávě o přezkumu týkající se poznatků, které je třeba vyvodit z provádění Nástroje pro oživení a odolnost, jsme poukázali na to, že rámec pro dodržování předpisů v rámci Nástroje pro oživení a odolnost a pravidla pro ochranu finančních zájmů EU nejsou dostatečně robustní. Ve zprávě se poukazuje na to, že je nezbytné, aby budoucí nástroje nebyly navrhovány a prováděny způsobem, který by byl na úkor vyvozování odpovědnosti. Tato rizika lze zmírnit, pokud mimo jiné: i) mají členské státy před zahájením provádění zavedeny vhodné kontrolní systémy; ii) podmínky, za kterých mohou členské státy obdržet platby, zahrnují soulad s unijními a vnitrostátními předpisy a iii) Komise definovala nápravná opatření v případě porušení unijních a vnitrostátních předpisů a uplatňuje je jednotně ve všech členských státech¹¹².

Tento přezkum přijal Účetní dvůr v Lucemburku na svém zasedání dne 12. června 2025.

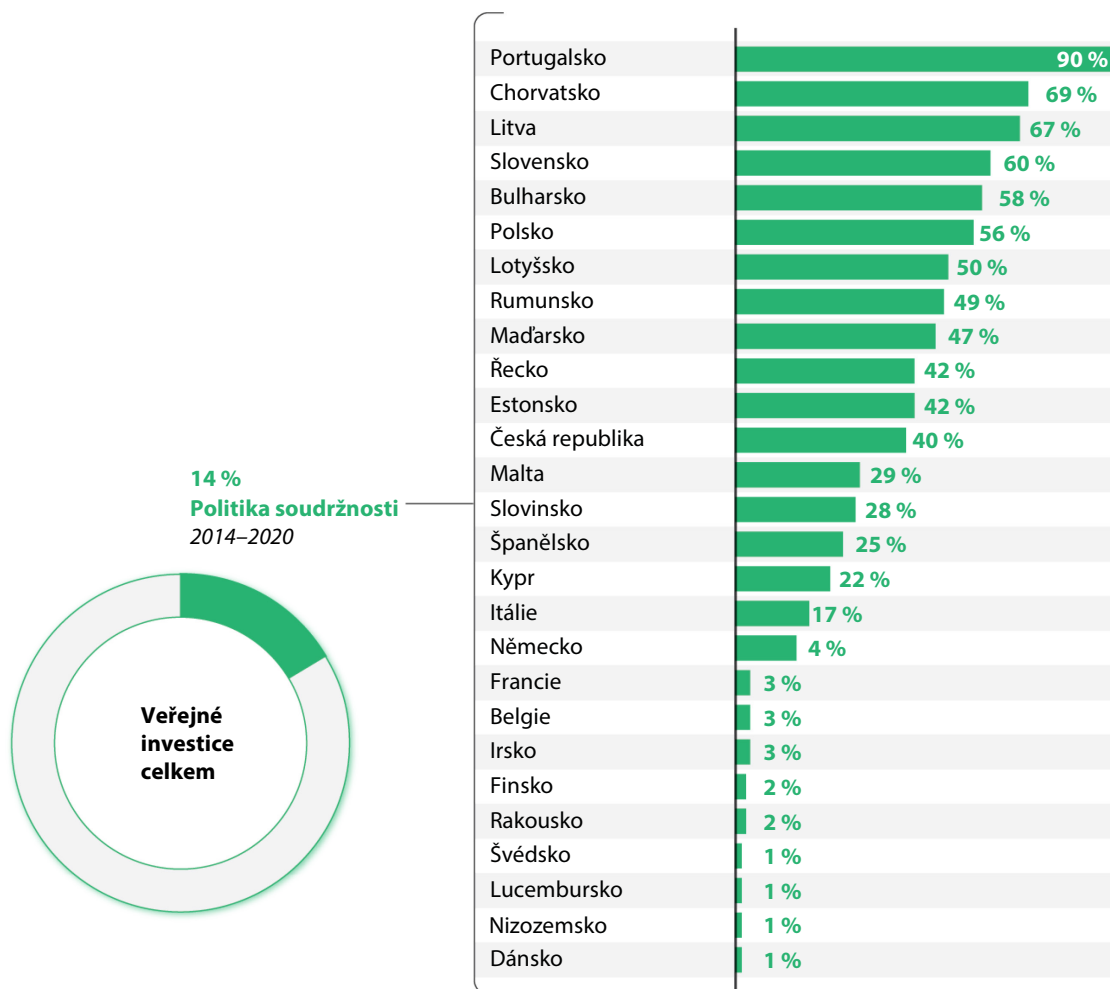
Za Účetní dvůr

Tony Murphy
předseda

¹¹² Přezkum 02/2025, body 15–19.

Přílohy

Příloha I – Podíl politiky soudržnosti vyjádřený jako procento veřejných investic na členský stát (2014–2020)



Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

Příloha II – Dopad politiky soudržnosti na snižování rozdílů

01 Tato příloha podává přehled diskusí o tom, jak politika soudržnosti napomohla regionálnímu růstu a hospodářské konvergenci a jak přispěla k řešení sociálních a hospodářských nerovností v EU. Provedli jsme přezkum analýz Komise, Evropského parlamentu, OECD, akademického výzkumu a nástrojů makroekonomického modelování. V závěru přílohy jsou popsány hlavní činitele ovlivňující účinnost politiky soudržnosti.

Příspěvek ke snižování hospodářských rozdílů

02 V posledních 30 letech je dopad politiky soudržnosti předmětem rozsáhlé akademické a politické diskuse. V odborné literatuře byly použity různé koncepční a analytické přístupy, které vyústily v různá zjištění, jež svědčí o tom, že neexistuje jednoznačná shoda ohledně celkové účinnosti této politiky. Třebaže z makroekonomických simulací obecně vyplývají příznivé účinky, jejich výsledky závisí na použitých předpokladech. Výsledky empirických analýz jsou přitom smíšené, přičemž se uznává, že měření dopadu je obtížné. Mnohé z těchto analýz však zdůrazňují, že politika může přinést značné výhody, pokud budou vytvořeny podmínky pro její účinné provádění¹.

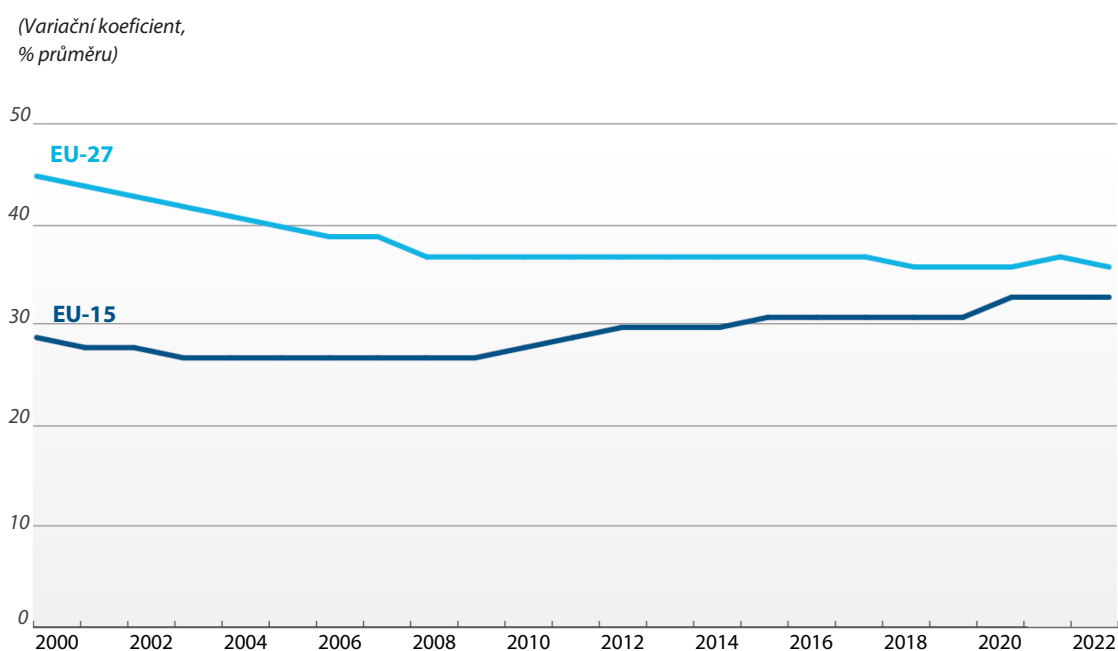
03 Pokud jde o růst HDP v EU, Komise uvádí, že politika soudržnosti měla za poslední dvě desetiletí celkově příznivý dopad. Nejvýraznější nárůst byl zaznamenán v některých dříve méně rozvinutých regionech, zejména v členských státech, které přistoupily k EU po roce 2004. Naopak některé jižní regiony zaznamenaly období záporného růstu HDP, zejména po finanční krizi v roce 2008, byť se tento trend v poslední době obrací².

¹ Crescenzi, R. a Giua, M., *Different approaches to the analysis of EU Cohesion Policy*, 2016, s. 21–23; Darvas, Z. et al., *European Union cohesion project characteristics and regional economic growth*, Bruegel Working Paper, 2021, s. 2–3; Darvas, Z. et al., *Effectiveness of cohesion policy*, Tematické sekce EP pro rozpočtové záležitosti, 2019, s. 9 a s. 24–26; Amendolagine, V. et al., *The impact of European Cohesion Policy: a spatial perspective*, *Journal of Economic Geography*, roč. 24, č. 4, 2024; Crucitti, F. et al., *The Impact of the 2014–2020 European Structural Funds on territorial cohesion*, *Regional Studies*, roč. 58, č. 8, 2024.

² SWD(2024) 79, s. 3 a 12; Devátá zpráva o soudržnosti, s. 2–5.

04 Hospodářská konvergence v jednotlivých regionech EU je nerovnoměrná. Jedním z klíčových ukazatelů, který slouží k posouzení toho, jak velké jsou rozdíly v HDP na obyvatele v jednotlivých regionech, je tzv. „variační koeficient“. Čím je nižší, tím nižší jsou rozdíly (konvergence), zatímco zvýšení ukazuje na zvětšující se rozdíly. Mezi lety 2000–2022 z tohoto ukazatele vyplývalo, že regionální rozdíly v HDP na obyvatele se v EU-27 výrazně snížily, ale v EU-15 se po roce 2009 mírně zvýšily (**obrázek 1**). Toto celkové zlepšení bylo tedy z velké části způsobeno vzestupnou konvergencí ve východních regionech³.

Obrázek 1 – Regionální rozdíly v HDP na obyvatele v EU-27 a EU-15 (PPS)



Pozn.: PPS = standard kupní síly. Regionální rozdíly jsou měřeny na úrovni regionů NUTS-2.

Zdroj: EÚD na základě údajů Komise.

05 Modely hospodářské konvergence odrážejí rozdílnou dynamiku jednotlivých zemí. Například silnější růst v regionech hlavních měst východních členských států často zvyšuje rozdíly v těchto zemích. V Portugalsku regionální konvergence vyplynula z dřívějšího pomalejšího růstu v regionech, které původně dosahovaly dobrých výsledků. Zatímco ve Francii souviselo zvětšování rozdílů mezi regiony s pomalejším růstem na osobu v regionech s původně nižším HDP⁴.

³ Devátá zpráva o soudržnosti, s. 5–12.

⁴ Tamtéž, s. 9.

06 Komise očekává, že politika soudržnosti bude mít i nadále celkově trvalý příznivý hospodářský účinek. Na základě [modelu RHOMOLO](#) by HDP EU mohl být potenciálně vyšší o 0,9 % do roku 2030 a o dalších 0,6 % do roku 2043 díky investicím do oblasti soudržnosti v letech 2014–2020 a 2021–2027. Očekává se, že tento příznivý dopad na HDP bude přínosný zejména v těch zemích, které získají vyšší částky z fondů soudržnosti, ale také ve vyspělejších zemích díky zvýšené hospodářské aktivitě v důsledku nárůstu vývozu⁵.

Řešení sociálních a hospodářských nerovností na regionální úrovni

07 V regionech se slabou konkurenceschopností může existovat významný nevyužitý hospodářský potenciál. Pokud však v těchto regionech nastane dlouhodobá stagnace, jejich hospodářské oživení, tvorba pracovních míst či zlepšování životní úrovně jsou znesnadňovány strukturálními překážkami. Nejsou-li tyto rozdíly odstraněny, omezují sociální a hospodářské vyhlídky. Tento nedostatečný pokrok může postupně přerůst v cyklus stagnace (tzv. past rozvoje), jež se vyznačuje nízkou produktivitou a tvorbou pracovních míst a nedostatečnou inovační kapacitou. Kromě toho si tyto regiony mohou vytvořit neudržitelnou závislost na financování z vnitrostátních a unijních zdrojů⁶.

08 Pasti rozvoje mohou postihnout nejen méně rozvinuté regiony, ale i bohatší oblasti, které se snaží udržet si konkurenceschopnost a zachovat růst. Obzvláště často se vyskytují ve venkovských a průmyslových oblastech. Investice ve městech sice podporují jejich hospodářský rozvoj, zároveň však zvyšují rozdíly uvnitř jednotlivých regionů tím, že ostatní oblasti regionu tak výrazněji zaostávají. Dosavadní zkušenosti ukazují, že regiony střední a východní Evropy se většinou dokázaly pastem rozvoje vyhnout. S přechodem na [střední příjmovou úroveň](#) však hrozí, že se jejich hospodářský růst zpomalí, čímž se nebezpečí pádu do pasti rozvoje zvýší⁷.

⁵ Tamtéž, 2024, s. XVIII.

⁶ *Forging a sustainable future together, Cohesion for a competitive and inclusive Europe*, Zpráva skupiny na vysoké úrovni o budoucnosti politiky soudržnosti, 2024, s. 7–8, 13 a 25; Diemer, A. et al., *The Regional Development Trap in Europe*, *Economic Geography*, roč. 98, č. 5, 2022; *Promoting Growth in All Regions*, OECD, 2012, s. 15–16, 19 a 43.

⁷ *Forging a sustainable future together, Cohesion for a competitive and inclusive Europe*, s. 13; Diemer, A. et al., *The Regional Development Trap in Europe*; Filippetti, A. and Spallone, R., *Kapitola 9. Cohesion Policy for Escaping the Middle-Income Trap*, 2023.

09 Politika soudržnosti je rovněž ovlivňována současnými velkými transformacemi, včetně zelené a digitální transformace, demografickými změnami, krizemi, jako je ruská útočná válka na Ukrajině, a rostoucími globálními nejistotami, jako jsou obchodní napětí, výzvy v oblasti konkurenceschopnosti a geopolitické tlaky. Jelikož uvedené problémy nepostihují všechny regiony stejně, stávající studie zdůrazňují, že je třeba zabránit prohlubování nerovností⁸.

Podmínky ovlivňující dopad politiky soudržnosti

10 Stále více se uznává, že výsledek regionální politiky do značné míry závisí na podmínkách, za kterých je prováděna, včetně kvality národních a regionálních institucí, typu lidského kapitálu, který je v regionu k dispozici, a dalších územních zdrojů. Uvedené faktory mohou ovlivnit účinnost financování soudržnosti a mohou pomoci vysvětlit rozdíly ve výsledcích politiky soudržnosti mezi jednotlivými regiony a členskými státy⁹.

⁸ *The future of EU cohesion: Scenarios and their impacts on regional inequalities - Cost of non-Europe*, Výzkumná služba Evropského parlamentu, 2024, s. 1–5, 19; McCann, P. a Ortega-Argilés, R., *EU Cohesion Policy: The past, the present and the future*, 2021, s. 21–23.

⁹ Fratesi, U. a Wishlade, F., *The impact of European Cohesion Policy in different contexts*, *Regional Studies*, roč. 51, č. 6, 2017, s. 819; Di Caro, P. a Fratesi, U., *One policy, different effects. Estimating the region-specific impacts of EU cohesion policy*, 2021, ps. 309; Fratesi, U., *Constraining and Enabling Factors of a Successful Regional Policy in Europe*, *ZEW Discussion Papers*, č. 24-048, 2024, s. 2.

11 Jedním z faktorů, které ovlivňují účinnost financování soudržnosti, je **kvalita institucí**, tedy to, jak dobře funguje národní a regionální správa a řízení. Regiony s účinně fungujícími veřejnými institucemi lépe využívají finanční prostředky EU, dodržují regulační požadavky a dosahují svých rozvojových cílů¹⁰. Dodržování zásad právního státu odpovědnými a transparentními veřejnými institucemi je navíc základním předpokladem pro dosažení účinného a efektivního provádění politik¹¹.

12 Lidský kapitál (měřený jako podíl pracovní síly s alespoň vyšším středoškolským vzděláním) je dalším klíčovým faktorem úspěšného financování politiky soudržnosti. V méně rozvinutých oblastech je zlepšení v oblasti lidského kapitálu považováno za klíčové pro dosažení růstu¹².

13 Územní kapitál – širší soubor veřejných a soukromých aktiv, která má daný region k dispozici – má rovněž vliv na efektivitu výsledků politiky soudržnosti. Tato aktiva zahrnují veškeré prvky od infrastruktury po místní sítě a inovační ekosystémy. Z výzkumu vyplývá, že investice do infrastruktury v oblasti soudržnosti fungují nejlépe, pokud mají regiony silná „měkká“ aktiva, jako jsou znalosti, sociální kapitál a kvalita institucí¹³.

¹⁰ Mendez, C. and Bachtler, J. *The quality of government and administrative performance explaining Cohesion Policy compliance, absorption and achievements across EU regions*, 2024, s. 696, 698; Becker et al., *Absorptive Capacity and the Growth and Investment Effects of Regional Transfers: A Regression Discontinuity Design with Heterogeneous Treatment Effects*, 2012, s. 2-3.

¹¹ Rodríguez-Pose, A. and Garcilazo, E., *Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions*, *Regional Studies*, sv. 49, č. 8, 2015, s. 1276–1277; Kölling, M., *The role of (rule of law) conditionality in MFF 2021–2027 and Next Generation EU, or the stressed budget*, *Journal of Contemporary European Studies*, 2022, s. 7, 10, 12.

¹² Di Caro, P. and Fratesi, U., *One policy, different effects: Estimating the region-specific impacts of EU cohesion policy*, 2021, p. 319; Rodríguez-Pose, A. a Ketterer, T., *Institutional change and the development of lagging regions in Europe*, 2020.

¹³ Camagni, R. *Kapitola 7: Territorial capital and regional development: theoretical insights and appropriate policies* 2019; Fratesi, U. a Perucca, G. *EU regional development policy and territorial capital: A systemic approach*, *Papers in Regional Science*, sv. 98, vydání 1, 2019.

14 Kromě regionálních charakteristik ovlivňuje způsob koordinace politiky soudržnosti napříč EU a úrovněmi národní a regionální správy také to, jak účinně přináší výsledky. V systému víceúrovňové správy je dobrá **koordinace** nezbytná¹⁴.

¹⁴ *Regional Governance in OECD Countries*, OECD, 2022, s. 74; Bachtler, J. et al., *Kapitola 2: Understanding EU Cohesion Policy*, 2013, s. 11-12.

Použité zkratky:

CARE: Akce v rámci politiky soudržnosti na podporu uprchlíků v Evropě

CPR: nařízení o společných ustanoveních (*Common Provisions Regulation*)

CRII: investiční iniciativa pro reakci na koronavirus (*Coronavirus Response Investment Initiative*)

CSR: doporučení pro jednotlivé země (*Country-specific recommendations*)

EFRR: Evropský fond pro regionální rozvoj

EPRS: Výzkumná služba Evropského parlamentu

ESF: Evropský sociální fond

ESF+: Evropský sociální fond plus

FNLC: financování, které není spojeno s náklady (*Financing-not-linked-to-costs*)

FS: Fond soudržnosti

HDP: hrubý domácí produkt

OECD: Organizace pro hospodářskou spolupráci a rozvoj

RHOMOLO: regionální holistický model

RRF: Nástroj pro oživení a odolnost (*Recovery and Resilience Facility*)

RRP: plán pro oživení a odolnost (*Recovery and resilience plan*)

SCO: zjednodušené vykazování nákladů (*Simplified cost option*)

SFEU: Smlouva o fungování Evropské unie

Glosář

Čerpání/absorpce: míra, často vyjádřená v procentech, v níž se finanční prostředky EU přidělené členským státům vynakládají na způsobilé projekty. V souvislosti s Nástrojem pro oživení a odolnost rozsah finančních prostředků, které členské státy obdržely od Komise z Nástroje pro oživení a odolnost na uspokojivé plnění milníků a cílů.

Doporučení pro jednotlivé země: každoroční pokyny, které Komise vydává v rámci evropského semestru jednotlivým členským státům ohledně jejich makroekonomických, rozpočtových a strukturálních politik.

Evropský fond pro regionální rozvoj: fond EU, který posiluje hospodářskou a sociální soudržnost v EU financováním investic, které snižují nerovnováhu mezi regiony.

Evropský sociální fond: fond EU pro vytváření vzdělávacích a pracovních příležitostí a zlepšování situace osob ohrožených chudobou. Byl nahrazen Evropským sociálním fondem plus.

Fond soudržnosti: fond EU, který má za cíl zmírňovat hospodářské a sociální nerovnosti v EU financováním investic v členských státech, jejichž hrubý národní důchod na obyvatele je menší než 90 % průměru EU.

Hrubý domácí produkt: standardní ukazatel bohatství země vycházející z celkové hodnoty zboží a služeb zde vyrobených (zpravidla během jednoho roku).

Konvergence: proces, v jehož rámci země s nižšími příjmy v průběhu času dohánějí země s vyššími příjmy.

Nařízení o společných ustanoveních: nařízení, kterým se stanoví pravidla, která se vztahují na několik fondů EU v rámci sdíleného řízení, včetně fondů, z nichž se podporuje politika soudržnosti EU.

Nástroj na podporu oživení a odolnosti: mechanismus finanční podpory EU pro zmírnění hospodářského a sociálního dopadu pandemie COVID-19 a stimulaci oživení a pro řešení výzev souvisejících se zelenější a digitálnější budoucností.

Politika soudržnosti: politika EU, jejímž cílem je zmenšovat hospodářské a sociální rozdíly mezi regiony a členskými státy podporou tvorby pracovních míst, konkurenceschopnosti podniků, hospodářského růstu, udržitelného rozvoje a přeshraniční a meziregionální spolupráce.

Princip partnerství: zásada v politice soudržnosti, která zajišťuje, že regionální, místní, městské a jiné veřejné orgány, občanská společnost, hospodářští a sociální partneři a případně výzkumné organizace a univerzity se významně podílejí na přípravě, provádění a hodnocení programů.

REACT-EU: program NextGenerationEU poskytující dodatečné financování pro stávající programy politiky soudržnosti a Fond evropské pomoci nejchudším osobám, aby tak stimuloval oživení po krizi vyvolané pandemií COVID-19 a zároveň podpořil zelenou a digitální transformaci.

RHOMOLO: nástroj pro hospodářskou simulaci vyvinutý Komisí a používaný zejména k hodnocení dopadu politiky soudržnosti EU, včetně účinků regionálních investic a strukturálních reforem.

Řídící orgán: národní, regionální nebo místní veřejný orgán či soukromý subjekt určený členským státem, aby řídil program financovaný EU.

Zásada „významně nepoškozovat“: zásada, že investiční opatření by neměla mít žádné závažné nepříznivé environmentální dopady.

Zjednodušené vykazování nákladů: způsob, jak určit výši grantu pomocí metod, jako jsou standardní jednotkové náklady, financování paušální sazbou nebo jednorázové částky, a nikoli na základě skutečných nákladů vzniklých příjemci. Má zmírnit administrativní zátěž.

Tým EÚD

Tuto zprávu přijal senát II „Investice pro soudržnost, růst a sociální začleňování“, jemuž předsedá členka EÚD Annemie Turtelboomová. Úkol vedl člen Účetního dvora Alejandro Blanco Fernández a podporu mu poskytovali vedoucí kabinetu Călin-Ion Chira a tajemník kabinetu Juan Antonio Vazquez Rivera, vyšší manažer Friedemann Zippel, vedoucí úkolu Päivi Piki a auditoři Marion Boulardová, Sabine Maur-Helmesová, Amelia Pădurariuová a Plamen Petrov. Grafickou podporu zajišťovala Alexandra Damir-Bînzaruová.



Zleva doprava: Juan Antonio Vazquez Rivera, Amelia Pădurariuová, Plamen Petrov, Alejandro Blanco Fernández, Friedemann Zippel, Päivi Piki, Călin-Ion Chira, Marion Boulardová.

AUTORSKÁ PRÁVA

© Evropská unie, 2025

Politiku opakovaného použití dokumentů Evropského účetního dvora (EÚD) upravuje [rozhodnutí Evropského účetního dvora 6-2019](#) o politice týkající se veřejně přístupných dat a opakovaném použití dokumentů.

Pokud není uvedeno jinak (například v jednotlivých upozorněních o ochraně autorských práv), je obsah EÚD vlastněný EU předmětem licence [Creative Commons Attribution 4.0 International \(CC BY 4.0\)](#). Opakované použití je tedy obecně povoleno za podmínky, že je uveden zdroj a případné změny jsou označeny. Osoby opakovaně používající obsah EÚD nesmí měnit jeho původní význam či sdělení. EÚD nenese za jakékoli důsledky opakovaného použití odpovědnost.

Pokud určitý obsah zobrazuje identifikovatelné fyzické osoby, například na fotografiích zaměstnanců EÚD, nebo zahrnuje díla třetích stran, je nutno získat další povolení.

Je-li takové povolení poskytnuto, ruší a nahrazuje výše uvedené obecné povolení a musí jasně uvádět veškerá omezení týkající se použití.

K použití nebo reprodukci obsahu, který není ve vlastnictví EU, může být nezbytné požádat o svolení přímo držitele autorských práv.

Programové vybavení nebo dokumenty, na něž se vztahují práva průmyslového vlastnictví, například patenty, ochranné známky, zapsané (průmyslové) vzory, loga a názvy, jsou z politiky EÚD pro opakované použití vyloučeny.

Internetové stránky orgánů a institucí Evropské unie využívající doménu europa.eu obsahují odkazy na stránky třetích stran. Protože nad jejich obsahem nemá EÚD žádnou kontrolu, doporučujeme seznámit se s jejich vlastními zásadami ochrany soukromí a politikou v oblasti autorských práv.

Použití loga EÚD

Logo EÚD nesmí být použito bez předchozího souhlasu EÚD.

PDF	ISBN 978-92-849-5446-9	ISSN 2811-8146	doi:10.2865/1980856	QJ-01-25-041-CS-N
-----	------------------------	----------------	---------------------	-------------------

JAK CITOVAT

Evropský účetní dvůr, [přezkum 04/2025](#): Budoucnost politiky soudržnosti EU: poučení z minulosti, Úřad pro publikace Evropské unie, 2025.

Tento přezkum nabízí podněty, které mohou přispět k probíhající diskusi o dalším období politiky soudržnosti, které začne v roce 2028. Představuje souhrn výsledků našich publikovaných auditů, přezkumů a stanovisek k jednotlivým aspektům provádění politiky soudržnosti. Případně porovnává tato zjištění s našimi hlavními závěry týkajícími se Nástroje pro oživení a odolnost.

EVROPSKÝ ÚČETNÍ DVŮR
12, rue Alcide De Gasperi
1615 Luxembourg
LUCEMBURSKO

Tel.: +352 4398 – 1

Dotazy: eca.europa.eu/cs/contact
Internetová stránka: eca.europa.eu
Sociální média: [@EUauditors](https://twitter.com/EUauditors)



**EVROPSKÝ
ÚČETNÍ DVŮR**