

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru týkající se Třetí zprávy o hospodářské a sociální soudržnosti

(COM(2004) 107 final)

(2004/C 302/14)

Dne 8. prosince 2003 se Evropská komise rozhodla na základě článku 262 Smlouvy o založení Evropského společenství konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor v otázce: „Třetí zpráva o hospodářské a sociální soudržnosti“.

Sekce pro hospodářskou a měnovou unii a hospodářskou a sociální soudržnost, která je zodpovědná za přípravu práce výboru na tomto tématu, přijala své stanovisko dne 8. června 2004. Zpravodajem byl pan Barros Vale.

Na svém 410. plenárním zasedání ve dnech 30. června a 1. července 2004 (zasedání ze dne 30. června 2004) přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko počtem 118 hlasů pro, 0 hlasů proti a 5 členů se zdrželo hlasování.

1. Úvod

1.1 Třetí zpráva o hospodářské a sociální soudržnosti nazvaná „Nové partnerství pro soudržnost – konvergence, konkurenceschopnost, spolupráce“ zkoumá politiku soudržnosti v Evropské unii (EU), zvláště pokrok dosažený v hospodářských, sociálních a územních otázkách a budoucí perspektivy.

1.2 Dokument je rozdělen do čtyř hlavních částí a rovněž zahrnuje výkonný souhrn na začátku zprávy a návrh reformované politiky soudržnosti v jejím závěru:

— Část 1 – Soudržnost, konkurenceschopnost, zaměstnanost a růst – situace a trendy;

— Část 2 – Dopad politiky členských států na soudržnost;

— Část 3 – Dopad politiky společenství: konkurenceschopnost, zaměstnanost a soudržnost;

— Část 4 – Dopad a přidaná hodnota strukturálních politik.

1.3 Evropský hospodářský a sociální výbor (EHSV) vítá výsledky dosažené během posledních několika let v oblasti sociální soudržnosti, jedné ze základních oblastí politiky Evropské unie, a návrhy předložené ve zprávě tak, jak odpovídají cílům definovaným EHSV v mnoha dokumentech, které výbor přijal během posledních let.

1.3.1 Z tohoto důvodu vítá EHSV skutečnost, že Komise odmítla některé kroky směřující k navrácení politiky soudržnosti na národní úroveň.

1.4 Díky složitosti a rozmanitosti otázek, kterými se zpráva zabývá, a s cílem zajistit, aby ve stanovisku byly tyto otázky jasně předloženy, bylo rozhodnuto, že tento dokument bude strukturován stejně jako zpráva výboru a v závěru bude vyhodnocen dosažený pokrok a předložena budoucí perspektiva.

2. Část 1 - Soudržnost, konkurenceschopnost, zaměstnanost a růst – situace a trendy

2.1 Na základě různých statistik se zpráva zabývá situací v oblasti soudržnosti v Evropě z hlediska hospodářského, sociálního a územního, zvláště z hlediska pozitivního dopadu na konvergenci.

2.2 Za použití údajů pro rok 2001 a 2002 se v dokumentu podrobně vyhodnocuje pokrok směrem ke skutečné konvergenci v „kohezních zemích“ a předkládá několik výhledů do budoucnosti. Dokument rovněž analyzuje potenciální situaci v oblasti soudržnosti v rozšířené Evropě.

2.3 Tato část zprávy se zabývá růstem HDP a zaměstnaností v kohezních zemích během posledních let ve vztahu ke zbývajícím zemím EU a zkoumá, jak se za poslední desetiletí změnil rozdíly mezi regiony v 15 zemích EU se zvláštním zaměřením na regiony v kategorii Cíle 1. Rovněž se zde analyzuje nedávný hospodářský vývoj v nových členských zemích, zvláště odlišnosti v hospodářském výkonu těchto zemí a skutečnost, že mají-li tyto země dosáhnout výše příjmů blížící se průměru EU, budou muset po dlouhou dobu dosahovat vysokého růstu.

2.4 Zpráva rovněž zdůrazňuje stárnutí obyvatelstva v Evropě a faktory, které jsou určující pro konkurenceschopnost, růst a zaměstnanost, jako je inovace a vědomosti spolu s ochranou životního prostředí v kontextu gothenburgských cílů.

2.5 Obecná hlediska

2.5.1 Během posledního desetiletí, zvláště pak od druhé poloviny 90. let se podstatně zlepšila národní a regionální soudržnost a došlo ke zmenšení rozdílů jak mezi zeměmi, tak mezi regiony EU. Soudržnost byla nicméně větší u členských států než u regionů.

2.5.2 Přes pozitivní přínos strukturálních fondů a pokrok, kterého bylo dosaženo, zůstávají i nadále podstatné rozdíly v oblasti prosperity a hospodářského výkonu, což ukazuje na strukturální nedostatky v některých zemích a regionech.

2.5.3 Stejně tak zůstává mnoho problémů v oblasti konkurenceschopnosti chudších regionů. Některé evropské regiony jsou stále velmi izolované a zaostávají v oblasti kvalifikované pracovní síly, investic a zdrojů potřebných k získání přístupu k informační společnosti.

2.5.4 Zdá se, že bylo dosaženo menšího pokroku z hlediska sociální soudržnosti a zaměstnanosti:

2.5.4.1 ukazuje se, že je obtížné zvrátit dlouhodobou nezaměstnanost;

2.5.4.2 omezené zvýšení zaměstnanosti v 15 zemích EU v r. 2001 v kombinaci s poklesem zaměstnanosti v přistupujících zemích v nedávných letech dále prohloubilo regionální rozdíly;

2.5.4.3 v různých evropských regionech došlo k poklesu přirozeného přírůstku obyvatelstva a v budoucnu se očekává ještě větší pokles (demografické předpovědi předpokládají pokles v členských i přistupujících zemích, až na několik výjimek);

2.5.4.4 co je pro zaměstnanost podstatnější, je očekávaný pokles obyvatelstva v produktivním věku v poměru k ostatnímu obyvatelstvu. Výhledově se předpokládá, že v r. 2025 budou osoby starší než 50 let představovat 35 % obyvatelstva v produktivním věku 15 zemí EU v porovnání s 26 % v r. 2000. To bude doprovázeno pokračujícím nárůstem počtu osob starších 65 let;

2.5.4.5 dostupné údaje ukazují na nárůst počtu závislých seniorů. V 15 zemích EU představuje počet osob starších 65 let v současnosti téměř 25 % populace v produktivním věku, t.j. na jednu osobu v důchodovém věku připadají čtyři osoby ve věku 15 až 64 let. Do r. 2025 toto číslo vzroste na 36 %, t.j. na jednoho důchodce připadnou méně než tři osoby v produktivním věku. V přistupujících zemích vzroste tento poměr z méně než 20 % na více než 30 %.

2.5.4.6 Zpráva nicméně poukazuje na to, že tyto statistické údaje neříkají, kolik osob v produktivním věku bude zaměstnáno, aby podporovalo osoby nad 65 let (v r. 2002 bylo v 15 zemích EU zaměstnáno 64 % obyvatelstva v produktivním věku ve srovnání s pouhými 56 % v přistupujících zemích, s významnými rozdíly mezi jednotlivými zeměmi a regiony).

2.5.5 Zpráva varuje, že se vstupem nových členských států v květnu 2004 se budou dále zvětšovat rozdíly v příjmech a zaměstnanosti v rámci jednotlivých zemí i regionů. Tyto země

zažily vysoký růst, ale stále mají nižší úroveň HDP na hlavu a v mnoha případech i vyšší nezaměstnanost než je průměr 15 zemí EU.

2.5.6 Vzhledem k rostoucí vzájemné závislosti v oblasti obchodu a investic zažije hospodářský rozvoj v nových členských zemích vysoký růst v rámci celé EU. Přínos z tohoto vývoje pocítí zvláště Německo a Itálie.

2.5.7 S rozšířením je možno rozdělit členské země do tří skupin podle HDP na hlavu vyjádřeno z hlediska kupní síly:

— první skupina se skládá ze dvanácti ze současných patnácti členských států, kde je HDP na hlavu z hlediska kupní síly vyšší než průměr EU (o 10 procent nebo více);

— druhá skupina sedmi zemí zahrnuje zbývající tři současné členské státy (Španělsko, Portugalsko a Řecko) plus Kypr, Slovinsko, Maltu a Českou republiku, kde se HDP na hlavu z hlediska kupní síly pohybuje mezi 73 % a 92 % průměru 25 zemí EU;

— a konečně třetí skupina osmi zemí (včetně Rumunska a Bulharska), kde je HDP na hlavu nižší než 60 % průměru Společenství.

2.5.8 V oddíle týkajícím se územní soudržnosti se uznává, že spolupráce mezi regiony - na přeshraniční, mezistátní a meziregionální úrovni - hraje významnou úlohu v podpoře vyváženého rozvoje v rámci EU.

2.5.9 Co se týče faktorů určujících růst a konkurenceschopnost, uvádí zpráva, že i nadále přetrvávají rozdíly mezi regiony:

— z hlediska lidských zdrojů existuje v chudších regionech vysoký počet těch, kteří brzy ukončí školu, zatímco účast na dalším vzdělávání je mnohem nižší v kohezních zemích, kromě Irska, a v mnoha případech podstatně nižší v přistupujících zemích;

— zpráva předkládá několik statistik, které ukazují velké rozdíly mezi 15 zeměmi EU z hlediska inovací. Čísla v oblasti výdajů na výzkum a vývoj potvrzují zaostávání regionů z kategorie Cíl 1 (výdaje firem na výzkum a vývoj jakožto procento HDP jsou hluboko pod evropským průměrem, pohybují se těsně nad pětinou průměru EU).

2.5.9.1 V přistupujících zemích se na výzkum a vývoj vydává mnohem menší procento HDP než ve většině současných členských států, ale pouze o něco méně než v regionech z kategorie Cíl 1.

2.5.9.2 Stejně jako v 15 členských státech EU existuje v přistupujících zemích relativní koncentrace výdajů na výzkum a vývoj v nejbohatších regionech.

2.5.9.3 Rozdíly rovněž zůstávají z hlediska regionálního přístupu k informačním a komunikačním technologiím.

2.5.10 Podle zprávy je nutno vytvořit příslušné podmínky k udržení regionálního rozvoje a provádění strategií na podporu zaměstnanosti. Na národní úrovni je nutno vytvořit makroekonomické prostředí vedoucí ke stabilitě a růstu a zavést daňový a regulační systém, který bude podporovat podnikání. Na regionální úrovni existuje potřeba základní infrastruktury a kvalifikované pracovní síly, zvláště v regionech v kategorii Cíl 1 a v přístupujících zemích, které v současné době vážně zaostávají v obou oblastech. Zpráva v zásadě ukazuje na to, že pro regiony je nutné splnit soubor podmínek, které se vztahují k nehmotným faktorům konkurenceschopnosti jako jsou inovace, výzkum a vývoj a používání informačních a komunikačních technologií, aby dosáhly cílů stanovených v lisabonské strategii.

2.5.11 Zpráva rovněž zmiňuje podstatné rozdíly mezi členskými státy a mezi regiony v oblasti ochrany životního prostředí z hlediska dosažení gothenburgských cílů.

2.6 Kohezní země

2.6.1 Podrobná analýza konvergence HDP na hlavu, zaměstnanosti a produktivity v kohezních zemích ukazuje, že tyto země začínají dohánět ostatní země a že jejich růst byl v období 1994-2001 silně nad průměrem EU. Zpráva podtrhuje případ Irska, které je přesvědčivým důkazem pozitivního přínosu podpory ze strukturálních fondů v kombinaci s prorůstovou národní politikou.

2.6.2 Zpráva zdůrazňuje, že hospodářský růst v EU se od vydání poslední zprávy znatelně zpomalil. To nevyhnutelně ovlivnilo soudržnost, nejen z toho důvodu, že toto zpomalení vedlo ke zvýšení nezaměstnanosti, ale i proto, že se vytvořilo klima, které nevede k dalšímu snižování regionálních rozdílů v příjmech a zaměstnanosti.

2.6.3 Hospodářské zpomalení v EU zasáhlo téměř všechny členské státy. Z kohezních zemí bylo zřejmě nejvíce zasaženo Portugalsko. Podle údajů pro rok 2001 a pokud se potvrdí prognózy pro rok 2004, mohlo by Portugalsko obrátit svůj kurz konvergence a začít se vzdalovat průměru EU.

2.6.4 Až do r. 2001 se rozdíly ve výši příjmů (HDP na hlavu) mezi nejchudšími regiony v EU (na které se nejvíce zaměřovala politika soudržnosti) a ostatními regiony snižovaly.

Není nicméně možno říci, co se stalo od r. 2001, neboť to je poslední rok, pro nějž existují regionální čísla.

2.7 Přístupující země

2.7.1 Regionální rozdíly v HDP na hlavu se podstatně zvětšily v přístupujících zemích. V České republice a na Slovensku má 20 % obyvatelstva žijícího v nejbohatších regionech dvakrát vyšší HDP na hlavu než 20 % obyvatelstva žijícího v nejchudších regionech.

2.7.2 Pokud mají tyto země dosáhnout výše příjmů blízké se průměru v EU, budou muset po dlouhou dobu dosahovat vysokého růstu. Růst v těchto zemích přinese zvýšení růstu v celé EU, snížení nezaměstnanosti a posílení sociální soudržnosti.

2.7.3 Od r. 2001 se zpomalil hospodářský růst v přístupujících zemích, částečně z důvodu poklesu růstu v EU, jejich hlavního exportního trhu, což vedlo k poklesu zaměstnanosti.

2.7.4 V r. 2002 byla průměrná míra zaměstnanosti v deseti přístupujících zemích 56 %, což bylo mnohem méně než průměr 15 zemí EU pohybující se kolem 64 %. Ve všech přístupujících zemích s výjimkou Kypru byla míra zaměstnanosti hluboko pod cílovými hodnotami pro Evropu stanovenými v lisabonské strategii (67 % v r. 2005 a 70 % v r. 2010).

2.8 Rozšíření

2.8.1 Rozšíření zvýší rozdíly mezi nejbohatšími a nejchudšími členskými státy. I když nové členské státy rostly v nedávné době rychleji než 15 zemí EU, zůstávají rozdíly v HDP na hlavu i nadále poměrně velké. V r. 2002 měly pouze Malta, Kypr, Česká republika a Slovinsko HDP na hlavu dle kupní síly vyšší než 60 % průměru 15 zemí EU. V Polsku, Estonsku a Litvě to bylo kolem 40 %, v Lotyšsku téměř 35 % a v Bulharsku a Rumunsku okolo 25 % uvedeného průměru.

2.8.2 Rozšíření bude mít ještě větší vliv na rozdíly mezi regiony než mezi zeměmi. Podle posledních odhadů (2001) žije kolem 73 milionů osob (což představuje asi 19 % populace 15 zemí EU) v regionech, kde je HDP na hlavu nižší než 75 % průměru EU. Rozšíření zvýší počet osob žijících v takovýchto regionech téměř na 123 milionů v EU s 25 státy. Pokud bychom do těchto výpočtů zahrnuli i Bulharsko a Rumunsko, vzroste toto číslo na 153 milionů, t.j. více než dvojnásobek současného počtu.

2.8.3 Statistickým dopadem rozšíření bude snížení průměrného HDP na hlavu. Pokud se nezmění kritéria pro stanovení statutu v rámci Cíle 1, nebudou již některé regiony splňovat předpoklady pro tento statut, i když se jejich HDP na hlavu nezmění. To se bude například týkat některých regionů v Německu, Španělsku, Řecku, Itálii a Portugalsku.

3. Část 2 - Dopad politiky členských států na soudržnost

3.1 V části 2 zprávy se zkoumá, do jaké míry přispívají národní politiky k politice soudržnosti EU v tom smyslu, že se obě snaží zajistit nejen spravedlivější rozdělení příjmů a životních příležitostí mezi regiony, ale i vyváženější územní rozvoj na národní úrovni i po celé EU.

3.1.1 Komise zdůrazňuje, že omezení zavedená s cílem snížit veřejné výdaje v sobě obsahují pobídku ke zlepšení kvality výdajových programů, i když není možno určit, do jaké míry toto vedlo k účinnější politice regionální soudržnosti.

3.1.2 Přestože jsou neúplné, ukazují statistiky veřejných výdajů v různých členských státech jasně, že velká část veřejných výdajů v členských státech EU, zvláště v oblasti sociální ochrany, je spojena s Evropským sociálním modelem a velkou měrou přispívá, ať záměrně, či nezáměrně, ke snížení rozdílů ve výši příjmů a životních příležitostech.

3.1.3 Co se týče změn ve složení veřejných výdajů, byl přes stárnutí populace a rostoucí počet důchodců zaznamenán v letech 1995 až 2002 pokles výdajů na sociální dávky v poměru k HDP v celé EU, kromě některých zemí jako Německo, Řecko, Portugalsko a v menší míře i Itálie.

3.1.4 V oddíle o politice regionálního rozvoje v členských státech zpráva zdůrazňuje, že se přístup k územnímu rozvoji mezi členskými státy liší, což je částečně způsobeno institucionálními faktory (v zásadě stupněm decentralizace politiky hospodářského rozvoje) stejně jako různými názory týkajícími se faktorů určujících hospodářský rozvoj.

3.1.5 Vzhledem k tomu, že přímé zahraniční investice přinášejí pracovní místa a jsou mechanismem pro přenos technologií a know-how, je politika zaměřující se na získávání přímých zahraničních investic důležitou součástí strategie regionálního rozvoje. Důležitým cílem regionální podpory je skutečně to, aby se regiony staly přitažlivější pro zahraniční investory.

3.1.6 Údaje, které jsou nicméně neúplné, naznačují, že nepřiměřený objem investic má tendenci směřovat do ekonomicky silnějších regionů jak v rámci jednotlivých zemí, tak v rámci EU jako celku.

3.1.7 To představuje zvláště dilema pro vlády v kohezních zemích i v zemích přistupujících, kde je potenciálně třeba dělat kompromisy mezi nutností přilákat investice do méně rozvinutých regionů a skutečností, že investice přirozeně tíhnou k nejvíce dynamickým regionům.

4. Část 3 – Dopad politiky společenství: konkurenceschopnost, zaměstnanost a soudržnost

4.1 Druhá zpráva o soudržnosti nastínila příspěvek politiky Společenství k soudržnosti. Tato část třetí zprávy předkládá hlavní změny, ke kterým došlo od r.2001 z hlediska cílů stanovených v Lisabonu a Gothenburgu.

4.1.1 Výsledky různých iniciativ zahájených v rámci lisabonské strategie ukazují, jakého pokroku bylo dosaženo zvláště při používání nových technologií (např. školy on-line nebo poskytování státních služeb on-line ve všech přistupujících zemích, z nichž některé v určitých oblastech předstihly i některé současné členské státy).

4.1.2 Přes rozdíly mezi jednotlivými členskými státy zdůrazňuje zpráva pozitivní dopad Evropské strategie zaměstnanosti na trh práce (snížení průměrné míry nezaměstnanosti v EU a zvýšení účasti na pracovním trhu u obyvatelstva v produktivním věku).

4.1.3 Co se týče úlohy další politiky Společenství při posilování hospodářské a sociální soudržnosti, zvláště v oblasti dopravy, telekomunikací, energetiky, zemědělství a rybnářství a ochrany životního prostředí, podtrhuje zpráva vývoj transevropských dopravních, komunikačních a energetických sítí. Díky nim se zvláště od r. 1991 zlepšila vzájemná dostupnost a v příštích letech se očekávají ještě větší zlepšení, zvláště pak v přistupujících zemích.

4.1.4 Vzhledem k tomu, že v souladu s kyótským protokolem je udržitelný rozvoj jednou z priorit energetické politiky, zdůrazňuje zpráva, že rozvíjení nových energetických zdrojů by umožnilo odlehlym regionům diverzifikovat jejich energetické zdroje a zlepšit kvalitu života. Investice do ochrany životního prostředí by rovněž mohly mít vysoce pozitivní dopad na vytváření pracovních míst.

4.1.5 Zpráva rovněž uznává vzájemné doplňování státní pomoci a kohezní politiky a poukazuje na to, že k dosažení cílů stanovených v Lisabonu a Gothenburgu je třeba přísné kontroly státní pomoci. Členské státy byly tedy vyzvány, aby směřovaly pomoc do horizontálních oblastí.

4.2 Zpráva konečně zmiňuje nutnost zaručit bezpečné prostředí, ve kterém je respektován právní řád, jakožto zásadní předpoklad pro udržitelný hospodářský rozvoj.

5. Část 4 - Dopad a přidaná hodnota strukturálních politik

5.1 Tato část zprávy předkládá výsledky politiky soudržnosti pro období 1994–1999 a předběžné výsledky realizace programu během programového období 2000–2006. Zpráva zkoumá různé aspekty politiky soudržnosti, např. příspěvek strukturální politiky k podpoře udržitelného růstu v zaostávajících regionech, dopad této politiky mimo regiony spadající do kategorie Cíl 1, specifickou roli Evropského sociálního fondu při podpoře vzdělávání, zaměstnanosti a školení, úlohu strukturálních politik při podpoře spolupráce a příspěvek předvstupní podpory v nových členských státech.

5.2 Rádi bychom zdůraznili zvláště následující výsledky:

5.2.1 Mezi obdobími 1989–1993 a 1994–1999 došlo k výraznému nárůstu veřejných investic v téměř všech zemích, které měly nárok na podporu v rámci Cíle 1.

5.2.2 Strukturální fondy poskytly podporu rozvoji transevropských dopravních sítí, čímž se zvýšila atraktivnost daných regionů a podpořila hospodářská činnost.

5.2.3 Uznává se, že samotné investice do infrastruktury a vybavení nestačí k rozvoji ekonomiky založené na znalostech. Z tohoto důvodu se během posledního desetiletí strukturální politika zaměřovala na zvýšení kapacity výzkumu a vývoje, zvláště v regionech spadajících pod Cíl 1.

5.2.4 Strukturální opatření byla rovněž pozitivním přínosem pro ochranu životního prostředí.

5.2.5 Nedávné empirické studie analyzovaly skutečnou konvergenci mezi regiony a ukázaly, že existuje pozitivní korelace mezi objemem poskytnuté strukturální pomoci a reálným růstem HDP.

5.2.6 Za použití simulace makroekonomického dopadu strukturální politiky v období 1994–1999 se dospělo k odhadu, že v důsledku strukturálních zásahů byl HDP v reálných číslech v r. 1999 o 2,2 % vyšší v Řecku, o 1,4 % vyšší ve Španělsku, o 2,8 % vyšší v Irsku a o 4,7 % vyšší v Portugalsku. Tyto rozdíly odrážejí rozdílný stupeň otevřenosti těchto ekonomik, z nichž nejotevřenější jsou poslední dvě.

5.2.7 Strukturální intervence jsou spojeny s významným nárůstem investic, zvláště v oblasti infrastruktury a lidského kapitálu, kdy odhady pro rok 1999 ukazovaly zvýšení o 24 % v Portugalsku a o 18 % v Řecku.

5.2.8 Zkušenosti ukazují, že v některých případech strukturální fondy podporovaly národní konvergenci (Irsko), zatímco v jiných případech měly spíše tendenci vyvažovat účinky polarizace hospodářských aktivit (Španělsko). Zkušenosti nicméně rovněž ukazují, že rozsah existence kompromisu mezi regionální a národní konvergencí závisí hlavně na prostorovém rozdělení hospodářské činnosti a uspořádání v dané zemi.

5.2.9 Strukturální fondy pomohly podpořit větší hospodářskou integraci. Evropské ekonomiky se více integrovaly odrážejíce rostoucí obchodní a investiční toky mezi těmito ekonomikami. Obchod mezi kohezními zeměmi a zbytkem EU se za poslední desetiletí více než zdvojnásobil. Tato situace rovněž odráží skutečnost, že dalším zemím EU přinesla užitek strukturální pomoc pro chudší regiony. Odhady uvádějí, že pro období 2002–2006 se téměř čtvrtina (24,1 %) takovýchto výdajů vrátila zpět zbytku Evropy ve formě zvýšeného vývozu do kohezních zemí, zvláště vývozu strojů a zařízení. Toto procento je zvláště vysoké v případě Řecka a Portugalska (42,3 % a 35,2 % strukturální pomoci).

5.2.10 Kromě pomoci regionům v kategorii Cíl 1 pomáhají prostředky ze strukturálních fondů rovněž hospodářskému rozvoji v dalších regionech EU, které se potýkají se strukturálními problémy (např. oblasti postižené poklesem průmyslu, venkovské oblasti). Zpráva předkládá výsledky nedávných studií hodnotících hlavní dopady této pomoci během období 1994–1999. Podpora Společenství pomohla restrukturalizovat tradiční průmyslová odvětví, diverzifikovat ekonomickou činnost a vytvořit pracovní místa v oblastech získávajících pomoc během této doby.

5.2.11 Podrobné analýzy ukazují, že výdaje v oblasti výzkumu a vývoje na inovace a přesuny technologií byly zvláště účinné při vytváření nových pracovních míst stejně jako udržení míst současných. Nicméně až na několik výjimek je kapacita k udržení stálého toku inovací v těchto regionech mnohem nižší než v nejrozvinutějších regionech EU. To kontrastuje s rozsahem jejich infrastruktury, zvláště dopravního a telekomunikačního systému a lidského kapitálu. Rovněž bylo vyvinuto velké úsilí k rekonstrukci velkých průmyslových ploch a ke zlepšení životního prostředí, zvláště v městských oblastech.

5.2.12 Co se týče podpory pro zemědělství, rozvoj venkova a rybníkářství, zpráva mezi jinými předkládá výsledky opatření realizovaných v rámci programů cílů 5a a 5b během období 1994-1999.

5.2.13 Kromě podpory regionů v kategorii Cíl 1 směřovala podstatná část zdrojů z Evropského sociálního fondu na pomoc dalším regionům v EU. V období 1994-1999 pomohla podpora z Evropského sociálního fondu pro regiony v kategorii cíl 3 a 4 snížit nezaměstnanost (zvláště dlouhodobou nezaměstnanost), pomohla etnickým menšinám a posílila stejné příležitosti pro ženy a muže.

5.2.14 K politice soudržnosti v mnohém přispělo i několik iniciativ Společenství na podporu spolupráce a vytváření sítí. INTERREG II pomohl podpořit budování sítí mezi zeměmi, výměnu zkušeností mezi regiony a šíření vědomostí. Nicméně z hlediska zmenšení izolace byly výsledky smíšené, t.j. v některých oblastech (např. v Řecku, Německu a Finsku) došlo k podstatnému zlepšení pozemních spojů a přístavních zařízení, zatímco jinde (např. v Portugalsku a Španělsku) byly dopady omezenější.

5.2.15 Zpráva rovněž podtrhuje příspěvek iniciativy Společenství s názvem URBAN zaměřené na rozvoj městských oblastí a zlepšení kvality života.

5.2.16 Zpráva upozorňuje, že rozšíření bude velkou výzvou pro politiku soudržnosti. Uznává, že podpora ze strukturálních fondů bude mít ústřední význam pro nové členské státy z hlediska posílení jejich konkurenceschopnosti a vyrovnání jejich HDP na hlavu se zbytkem EU, ale zdůrazňuje, že tyto země musí provést pečlivou přípravu z hlediska administrativní kapacity a spravování fondů, které dostanou. Předvstupní pomoc je pro příslušné země částečně cvičením v tom, jak efektivně využít finanční podporu předtím, než dostanou mnohem větší finanční prostředky. Po roce 2006 bude nicméně třeba dále posílit administrativní kapacitu a decentralizovat realizaci programů.

6. Stanoviska Evropského hospodářského a sociálního výboru

6.1 Výsledky obsažené ve zprávě ukazují, že politika soudržnosti měla velmi viditelný, pozitivní dopad.

6.2 EHSV je nicméně znepokojen skutečností, že opatření k dosažení cílů politiky soudržnosti se setkala s viditelnějším úspěchem při podpoře soudržnosti mezi členskými státy než

mezi regiony. Přes určitý pokrok přetrvávají i nadále regionální rozdíly z hlediska hospodářského a sociálního rozvoje. EHSV rovněž varuje, že rozšíření tyto rozdíly posílí a stane se tak velkou výzvou pro politiku soudržnosti.

6.3 EHSV souhlasí s tím, že rozšíření podstatně zvětší vnitřní trh Společenství a přinese nové příležitosti. Dopad tohoto rozšíření bude nicméně v rámci EU různý. Vzhledem k rostoucí provázanosti obchodu a investic přinese hospodářský rozvoj v nových členských zemích vysoký růst v celé EU (bylo prokázáno, že strukturální fondy pomáhají podporovat větší hospodářskou integraci, neboť se v nich odráží rostoucí pohyb investic a obchodu).

6.4 EHSV rovněž poukazuje na to, že strukturální fondy nejsou přínosem pouze pro hospodářství samotných regionů. Podstatná část pomoci vyčleněná pro regiony zaostávající v rozvoji se vrací do nejrozvinutějších regionů Evropské unie ve formě zvýšeného vývozu. Odhady ukazují, že toto bude platit pro téměř čtvrtinu (24,1 %) strukturální pomoci v rámci Cíle 1 v období 2000-2006. Dlouhodobě, rozvoj ke kterému dochází v těchto regionech, rovněž otevře nové trhy pro regiony a země významně přispívající, což bude mít pozitivní dopad na jejich hospodářství.

6.5 Údaje naznačují, že nepřiměřený objem investic má tendenci směřovat do ekonomicky silnějších regionů jak v rámci jednotlivých zemí, tak v rámci EU jako celku. To představuje dilema pro vlády v kohezních zemích a zvláště v zemích přistupujících.

6.6 Koordinace různých odvětvových politik Společenství, zvláště v oblasti zemědělství, rybníkářství, dopravy, výzkumu a technologií, vzdělávání a odborného školství měla pozitivní dopad na soudržnost.

6.7 Zpráva rovněž uznává význam podpory Společenství pro regiony nespádající do kategorie Cíl 1 z hlediska snižování ekonomických a sociálních rozdílů.

6.8 Toto hospodářské zpomalení mělo obecně negativní důsledky pro zaměstnanost. Míra zaměstnanosti v 15 zemích EU je stále hluboko pod ambiciózním cílem stanoveným na zasedání Evropské rady v Lisabonu. Pod průměrnou mírou se nicméně skrývají velké rozdíly v rámci celé EU.

6.9 Demografické trendy, zvláště stárnutí pracovní síly, budou mít významný dopad na budoucí trh práce v EU a ukazují nutnost zlepšit celoživotní vzdělávání a školení.

6.10 Demografické odhady zdůrazňují význam dosažení vysoké úrovně zaměstnanosti v následujících letech, aby se tak zabránilo zvýšení sociálního napětí. To musí jít ruku v ruce s nepřetržitým zvyšováním produktivity.

6.11 Existuje shoda o potřebě zaměřit evropskou ekonomiku více na aktivity založené na know-how, inovacích a nových informačních a komunikačních technologiích s cílem podpořit její konkurenceschopnost, zvýšit zaměstnanost a zlepšit kvalitu života, zkrátka dosáhnout cílů stanovených v lisabonské strategii.

7. Priority politiky soudržnosti

7.1 EHSV vítá novou architekturu navrženou pro politiku soudržnosti v EU po r. 2006. Ta je uspořádána kolem omezeného počtu prioritních témat (I – Konvergence, II – Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost, III – Evropská územní spolupráce) a bude zaváděna do praxe hlavně prostřednictvím realizace lisabonské a gothenburské strategie na národní a regionální úrovni.

7.2 EHSV se domnívá, že údaje předkládané ve zprávě jasně ukazují nutnost vyvinout ještě větší úsilí k realizaci cílů soudržnosti v rozšířené Unii. Z tohoto důvodu souhlasí s tím, aby se politika konvergence zaměřila hlavně na ty regiony, kde je HDP na hlavu nižší než 75 % průměru Společenství, a vítá zvláštní zacházení s regiony zasaženými „statistickým dopadem“. Tyto regiony nyní získají větší podporu, než by dostaly v rámci plánu „postupného vyřazování“ přijatého v r. 1999.

7.3 EHSV vítá návrh směřovat prostředky z Kohezního fondu k cíli konvergence a domnívá se, že rozmístění těchto prostředků by mělo být i nadále určováno podle národních kritérií (t.j. členské státy s hrubým domácím důchodem nižším než 90 % průměru Společenství) spíše než podle přísnějších regionálních kritérií.

7.4 EHSV souhlasí s navrhovaným přístupem k politice soudržnosti mimo nejméně rozvinuté členské státy a regiony (jmenovitě k podpoře konkurenceschopnosti, ke snížení rozdílů mezi regiony a k podpoře Evropské strategie zaměstnanosti) a je zastáncem toho, aby se tento přístup zaměřil na omezený počet klíčových témat spojených s konkurenceschopností (např. ekonomika založená na znalostech, dostupnost, životní prostředí a služby obecného zájmu).

7.5 EHSV rovněž souhlasí s tím, že v oblasti druhé priority by mělo být poskytnuto zvláštní zacházení těm regionům, které v současnosti splňují kritéria pro podporu v rámci Cíle 1, ale nesplňují kritéria pro prioritu konvergence. Takovéto regiony by během přechodného období získávaly vyšší míru podpory („postupné zařazování“).

7.6 Podpora pro přeshraniční, nadnárodní a meziregionální spolupráci hraje klíčovou úlohu v evropské územní integraci. EHSV proto na základě zkušeností z iniciativy INTERREG podporuje návrh Komise vytvořit nový cíl pro územní spolupráci, pokračovat ve spolupráci v přeshraničních, nadnárodních a meziregionálních záležitostech a umožnit členským státům zahrnout přímořské regiony do přeshraniční spolupráce. Je třeba, aby se regiony mající hranice s novými členskými státy přizpůsobili této nové situaci a z tohoto důvodu by bylo vhodné pro ně vytvořit zvláštní program. Z tohoto důvodu souhlasí EHSV s tím, aby finanční prostředky určené pro cíl „Evropská teritoriální spolupráce“ byly podstatně vyšší než prostředky přidělené INTERREGu v minulosti.

7.7 EHSV vítá záměr Komise navrhnout nový právní instrument ve formě „přeshraničních regionálních úřadů“ s cílem usnadnit spolupráci mezi členskými státy a místními úřady a posílit vztahy s vnějšími hranicemi EU, zvláště s novými sousedy.

7.8 EHSV sdílí názor Komise, že programy by měly obecně být celistvou odpovědí na specifické územní rysy a že by měly brát v potaz nutnost, aby tyto programy bojovaly proti různým druhům sociální diskriminace.

7.9 EHSV vítá význam přikládaný městským otázkám, kdy se do programů zahrnují i městská opatření a zvláštní význam se věnuje problémům, před kterými stojí města, a uznává se úloha měst při podpoře regionálního rozvoje. EHSV souhlasí s Komisí, že spolupráce mezi městy je klíčovou složkou územní spolupráce.

7.10 EHSV přikládá zvláštní význam záruce, že nové nástroje rozmístěné ve venkovských oblastech budou zahrnuty do Společné zemědělské politiky a že se tak udrží současné zaměření se na pomoc méně rozvinutým regionům a zemím spadajícím pod programy konvergence. EHSV rovněž zdůrazňuje, že je nutné, aby prostředky poskytnuté zemědělským oblastem nebyly určeny pouze na zemědělské projekty, ale také na jiné inovace pro rozvoj zemědělského světa.

8. Systém řízení

8.1 EHSV souhlasí s tím, aby počet finančních nástrojů pro politiku soudržnosti byl omezen na tři (Evropský fond pro regionální rozvoj, Evropský sociální fond a Kohezní fond) a aby byly omezeny cíle a s tím spojené finanční nástroje. To by umožnilo jednodušší a efektivnější vytváření programů.

8.2 EHSV podporuje posilování spolupráce mezi členskými státy, místními úřady a hospodářskými a sociálními partnery.

8.3 EHSV souhlasí s tím, že je důležité provádět pravidelné vyhodnocování územního dopadu regionální politiky včetně vyhodnocování dopadů vývoje obchodní výměny tak, jak doporučuje Komise.

8.4 EHSV se rovněž domnívá, že v budoucích zprávách Komise je nutné věnovat větší pozornost rovným příležitostem pro ženy a muže a vyhodnocovat, jak politika soudržnosti pomáhá při dosahování tohoto cíle.

8.5 Co se týče systému řízení, je EHSV příznivcem udržení čtyř zásad (programování, partnerství, koncentrace a doplňkovost) a zjednodušení systému prostřednictvím zvýšené decentralizace. EHSV je však toho názoru, že větší decentralizace nesmí žádným způsobem ovlivnit potřebu Komise pečlivě monitorovat realizaci programů a zajistit tak, aby regionální politika byla v rámci EU ucelená, a zabránit ztrátám, které by mohly podkopat příslušné cíle. Komise tedy musí velmi pečlivě sledovat, zda jsou fondy správně používány, aby zabránila ztrátám, a zda programy čerpající finanční prostředky slouží účelu, k němuž byly zřízeny.

9. Partnerství pro realizaci strukturálních fondů

9.1 EHSV se odvolává na své stanovisko k „Partnerství pro realizaci strukturálních fondů“⁽¹⁾ a zejména na následující body.

9.2 Je třeba se zamyslet nad monitorovacími výbory zřízenými na základě článku 35 nařízení o strukturálních fondech. Ve světle nových a důležitých úkolů, které mají provádět tyto výbory nebo ty, co je nahradí, je třeba přezkoumat mechanismy pro zapojování sociálních partnerů.

9.3 Nejprve je třeba, aby zapojení sociálně-ekonomických partnerů do práce monitorovacích výborů bylo povinné a aby se posílila jejich úloha tím, že dostanou právo volit, čímž se vyjasní jejich postoje k otázkám diskutovaným v těchto výborech.

9.4 Komise by měla zadat novou studii různých druhů účastnických modelů, které se používají na národní a regionální úrovni. Pak by bylo možno vyhodnocovat a rozšiřovat postupy, které jsou méně známé, ale které by mohly být důležité pro budoucnost.

⁽¹⁾ Bod 9 byl převzat ze stanoviska EHSV týkajícího se Partnerství pro realizaci strukturálních fondů (ECO/106) Úř. věst. C 10, 14.1.2004, s. 21.

9.5 Výbor považuje za nezbytné zaručit, aby strana hodnotící určitý program byla nezávislá na státním úřadu, který je zodpovědný za jeho realizaci. I v tomto případě mohou institucionální a sociálně-ekonomičtí partneři hrát větší roli, díky znalostem získaným na základě praktických výsledků různých opatření.

9.6 Výbor se domnívá, že výběr partnerů je velmi důležitý a že je třeba jasně stanovit jejich úlohu a odpovědnost.

9.7 Vzniká otázka týkající se kompatibility partnerů, kteří se účastní různých stádií realizace programů, a současně jsou pořadateli projektů. V takovýchto případech je třeba zavést pravidla pro výběr partnerů, aby se zaručilo, že se partnerství nebudou účastnit orgány, které jsou závislé na státu a jejichž schopnost jednat nezávisle by mohla být funkčně nebo strukturálně omezena.

9.8 Kromě orgánů, kteří tradičně patří mezi sociálně-ekonomické partnery (odbory, průmyslové a zemědělské organizace, svazy živnostníků a řemeslníků, družstva, neziskové organizace atd.), by měly větší úlohu ve strukturální politice Společenství získat autonomní orgány jako obchodní komory, univerzity atd.

9.9 Mohou vyvstat problémy vzhledem k členství partnerství a možné neúčinnosti postupů, a to díky akumulaci funkcí, což je neslučitelné s transparentností a nezávislým rozhodováním (např. účast stejných lidí na programování, monitorování a vyhodnocování, kdy v mnoha případech jsou tito lidé rovněž příjemci daných programů).

9.10 Často se objevuje potenciální neslučitelnost nebo konflikt zájmů v případě, že rozhodující činitel je rovněž příjemcem strukturálních fondů.

9.11 Výbor se domnívá, že sociálně-ekonomičtí partneři by měli mít přístup k financování a školení, aby tak mohli plně vykonávat svoji úlohu. To se v současnosti děje pouze zřídka.

9.12 V některých případech nejsou partneři schopni vykonávat dobře svoji roli, neboť jim chybí zkušení odborníci, kteří by hráli aktivní úlohu na fórech souvisejících s fondy, kde by mohli a měli hrát určitou roli.

9.13 Výbor se domnívá, že členské státy musí vyvinout veškeré úsilí k omezení byrokratických průtahů všude, kde je to možné. Příliš složité administrativní procedury často ohrožují celý princip partnerství, neboť vytvářejí překážky a zavádějí postupy, které se často ukazují jako kontraproduktivní.

9.14 Výbor se domnívá, že by bylo velmi užitečné stanovit prostřednictvím nařízení Společenství práh pro minimální účast a současně nechat členské státy, aby si samy stanovily pomocí zákonů nebo ustanovení podrobnou výši účasti. Přijímaná pravidla by měla umožnit větší informovanost a intenzivnější, stabilnější a trvalejší způsoby zapojení hospodářských a sociálních partnerů.

9.15 Úloha hospodářského a sociálního partnerství, obsah návrhů a postupy při účasti se nutně liší při fázích přípravy, financování, monitorování nebo hodnocení strukturálních opatření Společenství. Je proto nutné si vyjasnit, co se od partnerů očekává, co musí partneři udělat, aby zajistili, že programy budou maximálně úspěšné, na jaké úrovni partnerství probíhá a jaké jsou politické a technické orgány, s nimiž by partneři měli být v kontaktu.

9.16 Partnerství je velmi důležité ve dvou fázích strukturálních opatření:

— „politická“ fáze programování fondů a obecných rozhodnutí, jak na úrovni Společenství, tak na úrovni členských států;

— fáze monitorování a hodnocení opatření.

10. Příspěvky EHSV k současné diskusi a k přípravám na „Nové partnerství pro soudržnost – konvergence, konkurenceschopnost, spolupráce“

10.1 Priority politiky soudržnosti

10.1.1 EHSV vítá záměr Komise vytvořit v rámci cíle konvergence specifický kompenzační mechanismus, který by vyvažoval veškeré nevýhody nejvzdálenějších regionů i regionů s permanentními strukturálními znevýhodněními.

10.1.2 Jakožto součást podpůrné strategie pro různé regiony doporučuje EHSV provést analýzu, do jaké míry odrážejí dostupné kvantitativní údaje věrně hospodářský a sociální pokrok a zda byly nějak ovlivněny statistickým dopadem vnějších faktorů, které často nemají žádnou souvislost s hospodářskými a sociálními podmínkami v těchto regionech. Příkladem je umístění sídel systémů v zahraničí, což zkrusluje používané ukazatele.

10.2 Komplementární charakter různých odvětvových politik Společenství

10.2.1 EHSV poukazuje na komplementární charakter různých odvětvových politik Společenství z hlediska naplňo-

vání cíle soudržnosti, zvláště v oblastech jako výzkum a vývoj, informační společnost a doprava. Výbor podporuje názor, že důslednost mezi politikou soudržnosti a konkurence je klíčovou otázkou různých politik Společenství.

10.2.2 Vzhledem k tomu, že více než 50 % výdajů na výzkum a vývoj je soustředěno ve velmi malém počtu regionů EU, zdůrazňuje EHSV, že komplementární přístup mezi odvětvovými politikami je nutný k vyvážení této nepřiměřené koncentrace a poskytnutí více pobídek pro přenos technologií mezi regiony.

10.3 Rozpočet

10.3.1 Ve světle velkých očekávání, která členské země mají vzhledem k rozšíření EU a k cílům lisabonské strategie, je představa, že finanční zdroje mohou zůstat na stejné úrovni, nereálná. V mnoha stanoviscích EHSV vydaných během posledních let se žádalo, aby byl rozpočtový strop Společenství zvýšen. Vzhledem k tomu, že Komise ve svých finančních výhledech pro období 2007-2013 navrhla strop ve výši 1,24 %, se EHSV domnívá, že 0,41 % vyhrazených pro politiku soudržnosti (0,46 % před přesuny jdoucími na rozvoj venkova a rybářství) je výsledkem stanovení maximálního stropu pro všechny zdroje ve výši, kterou EHSV považuje za příliš nízkou, aby bylo možné dosáhnout navrhované ambiciózní cíle.

10.3.1.1 Na pozadí těchto skutečností a vzhledem k tomu, že po rozšíření bude třeba více finančních zdrojů, aby bylo možno řešit zvýšení regionálních rozdílů, ponesou náklady na rozšíření v podstatě regiony, které mají v současné době prospěch z politiky soudržnosti, a to díky poklesu podpory, kterou dostávají od Společenství.

10.3.1.2 EHSV se domnívá, že tato situace není udržitelná jak z politického, tak z ekonomického hlediska, neboť je zcela proti všem principům spravedlnosti při rozdělování nákladů rozšíření.

10.3.1.3 Z tohoto důvodu EHSV nechápe, jak bude možné splnit jednomyslně schválené politické cíle rozšíření EU a současně zachovat nebo dokonce snížit finanční příspěvek, který bude od členských států požadován. EHSV je proti takovému omezenému pohledu evropské integrace, který lze vysvětlit pouze hospodářskými potížemi a skutečností, že někteří z nejdůležitějších činitelů v tomto procesu postrádají dlouhodobou vizi.

11. Další doporučení

11.1 EHSV se domnívá, že je naprosto nezbytné definovat co nejobjektivněji a nejpřísněji ekonomická, sociální a územní kritéria používaná pro rozdělování zdrojů vymezených pro oblast „Regionální konkurenceschopnost a zaměstnanost“ v členských zemích a vzít v úvahu zvláště sociální ukazatele, nikoli jen ekonomické.

11.2 Co se týče rozmístění finančních prostředků, domnívá se EHSV, že je třeba najít nové způsoby zapojení úřadů a ekonomických a sociálních partnerů kromě pouhé účasti při plánování, řízení, monitorování a vyhodnocování.

11.3 V tomto ohledu je třeba dále upevnit mechanismy spojené s globálními granty tím, že se od členských států bude požadovat, aby přijaly tento typ modelu, alespoň v určitých omezených oblastech podpůrného rámce Společenství. Potenciální výhody tohoto kroku by spočívaly v omezení byrokracie, urychlení postupů a snížení tlaku na rozpočty členských států; to je zvláště významné ve světle současných tlaků na veřejné finance všeobecně.

11.4 Navíc je třeba podporovat partnerství státního a soukromého sektoru jakožto způsob jak překonat tato omezení veřejných financí a zaručit jejich dlouhodobé financování.

11.5 EHSV se domnívá, že by se měla zpřísnit pravidla, kterými se řídí zneužití při přemístění podniku, a že by měly být zavedeny exemplární pokuty a požadováno vrácení pobídek, pokud se prokáže, že důvodem pro přemístění podniku nejsou problémy ve výrobě, ale pouze snaha získat ještě více grantů.

11.6 EHSV se rovněž domnívá, že by bylo dobré více podpořit malé a střední podniky, aby se tak uznala jejich důležitá sociální a ekonomická role, zvláště v oblasti tvorby pracovních míst a bohatství, a jejich příspěvek k rozvoji regionu, kde sídlí.

11.7 Konečně snaha provádět politiku podporující hospodářskou, sociální a územní soudržnost v rozšířené Evropě je bezpochyby jednou z největších výzev, před kterou kdy EU stála. Vzhledem k tomu, že politika soudržnosti je klíčovým pilířem integrace osob a regionů v Evropské unii, vyzývá EHSV členské státy, aby tuto reformu úspěšně prováděly, zvláště ve světle nedávných selhání při dosažení větší evropské integrace, a probudily opět u veřejnosti víru v evropskou integraci.

11.8 EHSV se domnívá, že pro členské státy je nutné pokračovat a dokonce zesílit své úsilí v oblasti politiky soudržnosti bez ohledu na to, jaká bude politika EU v této oblasti.

11.9 Struktura a priority politiky soudržnosti EU se změnily v reakci na rozšíření a omezené zdroje, nikoli z toho důvodu, že by již neexistovaly regionální a sociální rozdíly. Některé členské státy a regiony, které až dosud byly hlavními příjemci politiky soudržnosti EU, přestanou mít postupně nárok na podporu poskytovanou na základě mnoha dostupných nástrojů. To samozřejmě neznamená, že již dosáhly požadované úrovně rozvoje a soudržnosti, je tedy nutné, aby jim byla věnována dostatečná pozornost v rámci národních rozpočtových politik.

Brusel, 30. června 2004.

Prezident

Evropského hospodářského a sociálního výboru

Roger BRIESCH
