

Stanovisko Evropského hospodářského a sociálního výboru ke zprávě Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o přidané hodnotě makroregionálních strategií

COM(2013) 468 final

(2014/C 67/11)

Zpravodaj: **pan BARÁTH**

Spoluzpravodaj: **pan MALLIA**

Dne 3. července 2013 se Evropská komise, v souladu s článkem 304 Smlouvy o fungování Evropské unie, rozhodla konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

zprávy Komise Evropskému parlamentu, Radě, Evropskému hospodářskému a sociálnímu výboru a Výboru regionů o přidané hodnotě makroregionálních strategií

COM(2013) 468 final.

Specializovaná sekce Hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 4. října 2013.

Na 493. plenárním zasedání, které se konalo ve dnech 16. a 17. října 2013 (jednání dne 16. října), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor jednomyslně následující stanovisko.

1. Úvod

1.1 V dubnu 2011 požádala Rada Evropskou komisi, aby upřesnila zásady přípravy strategií EU pro region Baltského moře (EUSBSR) a pro Podunají (EUSDR), zhodnotila jejich přínos a podala jí a Parlamentu do června 2013 zprávu. V prosinci 2012 Evropská rada vyzvala Evropskou komisi, aby do konce roku 2014 na základě hodnocení tohoto konceptu předložila strategii EU pro jadransko-jónský region.

1.2 Evropský hospodářský a sociální výbor vypracoval na žádost Evropské komise ve výše definovaném rámci stanovisko ke zprávě o přidané hodnotě makroregionálních strategií.

1.3 EHSV se v předkládaném stanovisku pochopitelně nemůže zabývat vypracováváním makroregionálních strategií pro pobřeží Atlantského oceánu ⁽¹⁾, pro Středomoří ⁽²⁾ ani svými dřívějšími návrhy v těchto otázkách.

2. Zjištění a závěry

2.1 EHSV souhlasí s nejdůležitějšími závěry popsány v zprávě.

⁽¹⁾ Stanovisko EHSV Rozvoj námořní strategie pro oblast Atlantského oceánu, Úř. věst. C 229, 31.7.2012, s. 24.

⁽²⁾ Stanovisko EHSV Na cestě ke strategii pro rozvoj soudržnosti ve Středomoří (dosud nezveřejněno v Úředním věstníku).

2.1.1 Koncepce makroregionů, která směřuje zdola nahoru, dokáže skutečně odpovědět na výzvy, které v regionech vyvstávají. Ukázalo se, že zásady, které se dnes v obou evropských makroregionálních experimentech uplatňují, jsou vynikajícími nástroji pro posilování sociální, hospodářské a územní soudržnosti.

2.1.2 Makroregionální perspektiva může z politického, environmentálního i socio-ekonomického hlediska představovat užitečný nástroj, jak posílit spolupráci mezi evropskými státy a regiony, jak společenským konsenzem, vzájemným respektem a vzájemnou akceptací otupit požadavky nacionalistů a jak prostřednictvím vytváření evropské přidané hodnoty v dotyčných komunitách přispět k plnění cílů strategie Evropa 2020.

2.1.3 Makroregionální strategie mohou být užitečným prostředkem k překonání nedostatků v komunikaci a informování obyvatel. Je zapotřebí lépe informovat obyvatele a podniky v dotyčných lokalitách a regionech o programech a projektech, které právě probíhají.

2.1.4 Rovnocenná makroregionální spolupráce představuje nový rys evropské politiky. Dobrým příkladem jejích prvních úspěchů je společné strategické uvažování v obou regionech, nově navázané institucionální vztahy a také kreativnější plánování. Nové projekty a iniciativy i úspěchy, které kromě toho, že přinášejí dobrý pocit ze spolupráce, jsou důkazem toho, že společné úsilí socioekonomických aktérů v regionech má své opodstatnění.

2.1.5 EHSV souhlasí s nejdůležitějšími zjištěními uvedenými ve zprávě:

- vhodnější by byl menší počet priorit;
- je zapotřebí větší politická angažovanost;
- je nutné, aby bylo k dispozici více finančních prostředků;
- zásadní otázkou je zlepšování znalostí veřejné správy (řízení, organizace);
- je naprosto nezbytné kvantitativně a kvalitativně měřit a hodnotit výsledky;
- musí se snížit administrativní zátěž.

2.2 EHSV poukazuje na to, že makroregionální spolupráce představuje součást posilování EU a podpory iniciativ vycházejících „zdola“. Jedná se o katalyzátor, jenž chrání a doplňuje základní hodnoty EU.

2.3 EHSV uznává důkladnost metodiky využívané ve zprávě a opodstatnění rozsáhlého průzkumu, obzvláště s ohledem na to, že chybí zpracovaná metodika analýzy makroregionálních strategií i konkrétní statistické ukazatele.

2.4 EHSV vítá závěry Rady z června 2012, podle nichž je zapotřebí prohloubit vnitřní trh EU a pěstovat její konkurenceschopnost. Lituje, že Rada kromě základních principů – integrace, koordinace, spolupráce, víceúrovňová správa, partnerství – nepřispívá k realizaci makroregionálních strategií pomocí dalších základních nástrojů.

2.5 EHSV upozorňuje, že podle názoru odborníků je hlavním problémem to, že panuje nesoulad mezi decentralizovanou politickou vůlí a financováním.

2.6 To, že se do popředí dostává udržitelnost („modrý“ a „zelený“ růst) a rozvoj infrastruktury, je přirozeným důsledkem uvažování v makroregionálním měřítku. Vzniká tak evropská přidaná hodnota.

2.7 V bezprostřední a krátkodobé perspektivě však lze vyšší evropskou přidanou hodnotu očekávat od hospodářské činnosti prostřednictvím nárůstu HDP a zaměstnanosti.

2.8 EHSV se domnívá, že pravidlo „tři ne“ již zastaralo – ve střednědobém finančním výhledu na období 2014–2020 se počítá s prostředky, buduje se institucionální a správní systém, který má pomáhat s řízením a realizací, a společný strategický rámec obsahuje nutnou právní úpravu. V zájmu posílení inovací, podpory malých a středních podniků, vytváření sítí a nárůstu zaměstnanosti by bylo zapotřebí u makroregionálních strategií při posuzování politiky podpory prokázat lepší porozumění přechodu na pravidlo „tři ano“.

2.9 Makroregionální strategie musí být v evropském programovém období 2014–2020 prioritou. Do dohody o partnerství a operačních programů (EFRR, ESF, EZFRV, EMFF) se musí začlenit nový model územní spolupráce. Konkrétní důraz je třeba klást na koncepci „makroregionálního rozvoje se zapojením místních společenství“. Ten má následující rysy:

- soustředí se na konkrétní oblasti;
- vedoucí úlohu v něm zaujímají místní společenství, tj. makroregionální akční skupiny, které se skládají ze zástupců veřejných a soukromých socio-ekonomických zájmů;
- probíhá na základě integrovaných a víceodvětvových strategií místního rozvoje vypracovaných pro konkrétní oblast;
- je koncipován s ohledem na makroregionální potřeby a možnosti.

2.10 Makroregionální rozvoj se zapojením místních společenství

- bude makroregionální komunity podněcovat k tomu, aby rozvíjely přístupy zdola nahoru, a to tam, kde okolnosti vyžadují, aby se problémy řešily strukturální změnou;
- bude rozvíjet kapacity komunit a stimulovat inovace (včetně sociálních inovací), podnikání a schopnost změny, protože bude povzbuzovat rozvoj a objevování nevyužitého potenciálu uvnitř komunit a území;
- přispěje k víceúrovňové správě, protože dá makroregionálním komunitám možnost plně se účastnit plnění cílů EU ve všech oblastech.

2.11 Je možné, že EHSV z vlastní iniciativy připravuje celkovou analýzu významu makroregionálních strategií pro budoucnost Evropy a připraví návrh na přizpůsobení těchto strategií tak, aby bylo dosaženo jednotné evropské rozvojové praxe.

3. Výsledky

3.1 Komise ve zprávě uvádí, že podle zpráv o provádění strategií pro region Baltského moře a pro Podunají makroregionální strategie umožnily konkretizovat nové projekty a urychlily realizaci existujících mezinárodních projektů. Strategie v daných regionech napomohly budování sítí a stimulovaly zahájení společných iniciativ. Stěžejní projekty mohou pro makroregiony představovat jednak vynikající motivační prvky, ale i vzorové projekty.

3.1.1 Strategie pro region Baltského moře byla první makroregionální strategií, která sloužila jako příklad a se svými třemi hlavními cíli a 15 prioritami hned od počátku s vysokou mírou jistoty vyznačila oblasti, které mohou představovat hlavní cíle regionální spolupráce a zároveň účinně přispět k realizaci specializovaných politik a evropských horizontálních politik.

3.1.2 Současnými cílovými oblastmi, které v ostatních přístupech k rozvoji regionů sloužily jako zdroj poznatků, jsou rozvoj mořského odvětví, posílení regionálních vazeb a investice do budoucnosti lidstva a do hospodářského růstu.

3.2 Strategie pro Podunají, která byla přijata jako druhá makroregionální strategie, obsahuje čtyři hlavní cíle a 11 priorit. Daří se jí dobře soustředit regionální uvažování a oblasti společné akce a zároveň je obohacovat.

3.2.1 Podobně jako v případě tematických oblastí ve strategiích pro region Baltského moře i tady dominují priority v otázkách životního prostředí a infrastruktury (propojení regionů, ochrana životního prostředí, posílení regionů). Návrhy a projekty zaměřené na růst ekonomické a sociální prosperity však odrážejí to, že se politici činitelé snaží přizpůsobit strategiím Evropa 2020.

3.3 EHSV již v několika studiích vyjádřil podporu úsilí Unie o to, aby se dostupné prostředky využívaly co nejúčinnějším a nejefektivnějším způsobem. Za tímto účelem je potřeba sladit nástroje a zintenzivnit společnou činnost. Přirozeným požadavkem je využívání „vnějších“ zdrojů. I v této oblasti přinesly makroregionální iniciativy další výsledky. (Jak se uvádí ve zprávě, jedná se např. o Bádensko-Württembersko nebo koordinaci fondů rizikového kapitálu.)

3.4 Obě dotyčné strategie i stanoviska z vlastní iniciativy, která EHSV doposud přijal (zejména k makroregionálním strategiím pro Středomoří a pro pobřeží Atlantského oceánu), zdůraznily, jak je důležité politicky i ekonomicky spolupracovat se třetími zeměmi, a upozornily na to, že je možné omezit řadu rizik, pokud jde o bezpečnostní politiku, řešení problémů s nelegální migrací atd.

3.5 EHSV klade silný důraz na to, že zásadní význam mají dohody o partnerství, která jsou ve fázi přípravy či jednání. Je na místě požadovat, aby byly zmíněny makroregionální souvislosti, vhodná koordinace se sociálními partnery, horizontální harmonizace návrhů a projektů, které figurují v jednotlivých operačních programech, mezi zeměmi a regiony, a aktivní účast ekonomického a sociálního sektoru i občanské společnosti v nich.

4. Doporučení

4.1 EHSV má za to, že je nezbytné a možné přijaté zásady dále rozšířit a prohloubit.

4.2 Bylo by chybou chápat makroregiony jako čistě geografický jev – je na místě vzít v úvahu i složité sociální, ekonomické a historické vazby.

4.3 Formulace „společných výzev“ a „zesílené spolupráce“ za účelem soudržnosti omezuje možnosti chápat makroregion jako funkční celek, který přesahuje své hranice, i jeho dopad na celoevropské procesy rozvoje a soudržnosti.

4.4 Pojem „evropská přidaná hodnota“ v souvislosti s makroregiony se ve zprávě nedefinuje. Podle názoru EHSV nemůže přidaná hodnota v případě makroregionálních strategií znamenat nic jiného než hodnotu, kterou by regiony nebo členské státy svou vlastní činností vytvořit nemohly, anebo pouze za cenu vyšších investic nebo nižší účinnosti.

4.5 Ačkoli svého času byla formulace pravidla „tří ne“ pochopitelná, není pochyb o tom, že dnes zvyšuje pravděpodobnost, že bude opuštěna evropská přidaná hodnota, a to v době, kdy je obnova stále křehká a je třeba ji posilovat.

4.6 V současném stavu makroregionálních strategií se projevuje evropský přístup, podle něž by mohly být nástroje a zdroje, které jsou v jednotlivých regionech k dispozici, účinnější díky vhodné spolupráci a koordinaci na území zúčastněných členských států a regionů (Evropská komise se zde spíše stahuje do pozadí). Tím se zvyšuje evropská přidaná hodnota na úrovni makroregionů.

4.7 Podle EHSV je pravděpodobné, že by se evropská přidaná hodnota, kterou lze vytvořit na makroregionální úrovni, podstatně zvýšila díky rozvoji dodatečných nástrojů, zvýšení právní a institucionální kapacity a vyčlenění dalších zdrojů.

4.8 V rámci hodnocení scénářů rozvoje Evropské unie do roku 2020 a některých jejích návrhů v celoevropském zájmu, jako jsou například cíle a oddělené prostředky nástroje pro propojení Evropy, je na místě na všech úrovních kontrolovat veškerou přidanou hodnotu pokaždé, když díky využití evropských prostředků dojde k investici či rozvoji.

4.9 Rozšíření takovýchto nástrojů na makroregionální úrovni je nezbytnou podmínkou uskutečnění strategie Evropa 2020.

4.10 Podle názoru EHSV by rozšíření politického, institucionálního, právního a finančního rámce kromě kontroly evropské přidané hodnoty

— přispělo k rychlejšímu překonání krize;

— co se týče budoucnosti Evropy, umožnilo v rámci kontroly reforem evropských institucí a právních předpisů bedlivě sledovat, do jaké míry opatření přijatá jednotlivými členskými státy respektují evropskou logiku a jsou v souladu s principy přidané hodnoty, a to i tehdy, kdy k dotyčnému rozvoji či investici nedojde přímo díky evropským prostředkům;

— mohlo přinést významnou dodatečnou hodnotu v zájmu růstu a tvorby pracovních míst.

4.11 EHSV zastává názor, že posílení politické a na rozvoj zaměřené správy v oblasti činnosti makroregionálních strategií má významnou evropskou přidanou hodnotu, a že lze předpokládat, že více či méně silné politické napětí mezi federalisty a „nacionalisty“, které až doposud v po sobě jdoucích vlnách poznamenávalo dějiny Evropské unie, by se dalo vyrovnat posílením střední úrovně koordinace a spolupráce.

4.12 Podle EHSV je možné nahlížet na makroregiony z funkčního pohledu, z něž rozvoj a další přeshraniční opatření v evropském zájmu posilují prostřednictvím nových sítí růst Unie a spolu s tím i její soudržnost.

4.13 EHSV doporučuje, aby na politické úrovni došlo k pokroku ohledně zacházení s makroregiony. O podpoře iniciativ vycházejících zdola i o podpoře ze stran a shora, kterou jim mají v budoucnu poskytovat všechny instituce, rozhoduje Rada. Podle dosavadních zjištění mohou obecně v úvahu připadat tyto oblasti (funkce):

- a) výzkum, vzdělávání, výuka jazyků, spolupráce v kultuře a zdravotnictví;
- b) spolupráce v energetice, ochraně životního prostředí, logistice, dopravě, veřejných službách (voda, odpadní voda, odpad);
- c) společné plánování státních orgánů, regionálních institucí i místních samospráv;
- d) zvýšení účasti občanské společnosti a nevládních organizací;
- e) spolupráce v otázkách bezpečnosti a migrace;

f) praktické posílení konkurenceschopnosti na trhu (konkrétní spolupráce na trhu práce podporou malých a středních podniků nebo vytvářením fondů pro rozvoj);

g) spolupráce v oblasti statistiky.

4.14 Makroregionální strategie mohou představovat cenný přínos k přeshraniční spolupráci mezi městy, k dalšímu vytváření sítí mezi technologickými centry a rychlejšímu rozvoji inovací.

4.15 Většinou se jedná o oblasti, kde mají opodstatnění v první řadě iniciativy vycházející zdola a kde mají významnou úlohu vnitrostátní hospodářské a sociální rady. Zpráva se o významu zapojení ekonomického a sociálního sektoru a dohodě s nimi nezmiňuje.

5. Další postup

5.1 EHSV souhlasí s tím, že účastníci musí chápat makroregionální strategii jako horizontální zodpovědnost svých vlád.

5.2 EHSV soudí, že úkoly administrativní povahy by měly být omezeny na minimum a že Evropská komise musí vypracovat a navrhnout nové metody, jak zajistit zapojení veřejnosti, například prostřednictvím nástrojů elektronické demokracie. Je nezbytné nutně zintenzivnit účast jak ve fázi přípravy, tak ve fázi provádění.

5.3 Nelze než souhlasit se zásadou, že makroregionální cíle musí být začleněny do všech dohod o partnerství a operačních programů.

5.4 Evropská komise by měla podpořit uplatňování osvědčených postupů, pokud jde o stávající programové nástroje, a to i v případě makroregionů, které se teprve připravují nebo o nichž se teprve jedná.

5.5 EHSV se domnívá, že problém s nedostatečnou správnou kapacitou lze vyřešit pouze tehdy, kdy lze prokázat, že je tento postup v zájmu účinnějšího využívání prostředků.

5.6 EHSV má za to, že je nezbytné zavést realistická měřítka a ukazatele, aby bylo zajištěno monitorování pokroku. K tomu je však zapotřebí aktivní účast Komise a dalších evropských institucí, a to zejména za účelem vypracování ukazatele přidané hodnoty, vzhledem k její mnohostranné povaze.

5.7 EHSV schvaluje posílení přístupu zdola nahoru, který se doposud jevil jako přínosný, avšak přál by si, aby do něj byli intenzivněji zapojeni ekonomičtí, environmentální, sociální a místní partneři a aby byly navazovány horizontální vztahy s nově vytvořenými makroregiony.

5.8 EHSV je toho názoru, že je třeba urychlit zavádění systémů řízení strategií a snažit se nejen o to, aby byla zachována jejich specifická povaha, ale i jejich rozšíření.

5.9 EHSV doporučuje k úvaze, aby Evropská komise při vypracovávání nových forem vedení hájila i takovou možnost, která by mohla vést k tomu, aby na území Evropské unie vzniklo vedení na střední úrovni, jež by bylo makroregionální a zaměřené na rozvoj.

5.10 Makroregionální iniciativy mají v zásadě dva rozměry – jeden je nadnárodní a druhý evropský. Z pohledu EHSV se pozornost doposud soustředila výlučně na spolupráci a koordinaci mezi jednotlivými zeměmi. Jedním z nejdůležitějších závěrů zprávy je, že by bylo velmi žádoucí usilovat o to, aby měla společná činnost evropský rozměr a přinášela díky tomu evropskou přidanou hodnotu.

5.11 EHSV si myslí, že makroregionální strategie, které mají evropský rozměr, mohou – pokud se jim dostane náležité podpory – přispět k politické důvěryhodnosti Unie a k tomu, aby se zavedla nová praxe v oblasti rozvoje, která více zapojuje společnost.

5.12 Opět vyvstává otázka, zda by nebylo možné politické závazky přijaté na evropské úrovni a závazky k rozvoji na místní úrovni doplnit o makroregionální závazky, které by se měly plnit na celoevropské úrovni. Komise může mít „zesílenou spolupráci“ na mysli i toto.

5.13 Evropská komise správně konstatuje, že makroregionální přístup a přístup strategie pro mořské oblasti mají podobné cíle. Tento bod však dobře ilustruje vnitřní rozpolcení Komise a nebezpečí, která jsou s roztržštěním strategií spojena. Prvky strategie pro mořské prostředí nelze prezentovat jako makroregionální, pokud nebudou takové složky jako infrastruktura pro pobřeží moří a oceánů, urbanizace a produkce propojeny nebo nebude možné je propojit s úkoly souvisejícími s kapacitou moří a oceánů a jejich nebezpečími, která mají význam z hlediska produkce a ochrany.

5.14 Bezvýhradně je třeba přijmout závěry zprávy, že existují další nevyužité možnosti. Naopak není přijatelný postoj, že si lze představit rozšíření a posílení činnosti „bez účasti Komise, nebo spolupráci založenou výhradně na nadnárodním programu“.

5.14.1 Jedná se zde o jediný bod hodnocení, kde Evropská komise výslovně uvádí, že nechce ve vypracovávání či provádění makroregionálních strategií hrát sebemenší roli, ačkoli má za to, že lze ještě rozvinout či realizovat řadu paradigmat. Jaká paradigma to jsou, na to odpověď nedává.

5.15 EHSV vyzývá Komisi, aby i nadále hrála ústřední úlohu v přípravě a provádění makroregionálních strategií. EHSV rovněž vyzývá Radu, aby Komisi poskytla potřebné nástroje a zdroje, aby tuto úlohu mohla řádně zastávat.

5.16 Koncepce nadnárodních programů ukazuje, že programy, které mají evropskou přidanou hodnotu, mohou dostat určitou podporu, avšak pouze v rámci pravidla „tří ne“. Jde např. o programy, jejichž cílem je lepší dodržování předpisů o ochraně životního prostředí, zvýšení investic do propojení na úrovni EU či kritické množství pro inovace.

5.17 Zpráva se vůbec nezabývá tím, jak evropskou přidanou hodnotu využívat, jak ji posuzovat, v jaké podobě využívat výsledky, ani dalšími pobídkami.

5.18 Otázky, které jsou v závěrech shrnuty překvapivě stručně, by si podle EHSV zasloužily podstatně rozšířit, aby se dostalo požadavkům vytčeným názvem. Samozřejmě je významná problematika „vedení“, protože je to Evropská unie, komu nakonec přísluší rozhodování o všeobecných otázkách vedení.

5.19 Makroregionální perspektiva může z politického, environmentálního i socio-ekonomického hlediska představovat užitečný nástroj, jak posílit spolupráci mezi evropskými státy a regiony, jak společenským konsenzem, vzájemným respektem a vzájemnou akceptací otupit požadavky nacionalistů a jak prostřednictvím vytváření evropské přidané hodnoty v dotyčných komunitách přispět k plnění cílů strategie Evropa 2020.

5.20 Makroregionální strategie mohou být užitečným prostředkem k překonání nedostatků v komunikaci a informování obyvatel. Je zapotřebí lépe informovat obyvatele a podniky v dotyčných lokalitách a regionech o programech a projektech, které právě probíhají.

V Bruselu dne 16. října 2013.

předseda
Evropského hospodářského a sociálního výboru
Henri MALOSSE