

Stanovisko Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru na tému „Dosah a dôsledky štrukturálnej politiky na súdržnosť Európskej únie“

(2007/C 93/02)

Európsky parlament sa 20. júla 2006 podľa článku 262 Zmluvy o založení Európskeho spoločenstva rozhodol prekonzultovať s Európskym hospodárskym a sociálnym výborom tému: „Dosah a dôsledky štrukturálnej politiky na súdržnosť Európskej únie“

Odborná sekcia pre hospodársku a menovú úniu, hospodársku a sociálnu súdržnosť, poverená vypracovaním návrhu stanoviska výboru v danej veci, prijala svoje stanovisko 7. decembra 2006 Spravodajcom bol pán DERRUINE.

Európsky hospodársky a sociálny výbor prijal na svojom 432. plenárnom zasadnutí 17. a 18. januára 2007 (schôdza z 18. januára 2007) 164 hlasmi za, 2 hlasmi proti, pričom 1 sa hlasovania zdržal, nasledujúce stanovisko:

1. Závety a odporúčania

1.1 Toto prieskumné stanovisko nadväzuje na list predsedu Európskeho parlamentu z 20. júla 2006, v ktorom žiada Európsky hospodársky a sociálny výbor o príspevok vo forme jeho vlastnej správy o vplyve a dôsledkoch štrukturálnej politiky na súdržnosť Európskej únie.

1.2 EHSV pripomína, že v duchu Zmluvy (čl. 2, 158 a 159) musia všetky opatrenia prispievať k cieľu súdržnosti a že sa nemožno spoliehať iba na štrukturálnu politiku. Toto posolstvo bolo pripomenuté aj na zasadnutí Európskej rady v marci 2006.

1.3 Podľa EHSV nemožno súdržnosť chápať len cez ukazovatele hrubého národného produktu. Výbor si praje, aby bol vypracovaný „reprezentatívnejší ukazovateľ súdržnosti, ktorý by zahŕňal popri HNP aj také premenné ako miera zamestnanosti a nezamestnanosti, rozsah sociálnej ochrany, stupeň prístupu k službám verejného záujmu, atď.“

1.4 Národné plány reformy Lisabonskej stratégie, Lisabonský program Spoločenstva, integrované hlavné usmernenia navrhnuté Komisiou a analýzy dosahu, ktoré realizuje, by mali lepšie odrážať opatrenia uskutočnené s cieľom posilnenia súdržnosti vrátane súdržnosti v jej územnom rozmere.

1.5 Štrukturálne fondy a kohézny fond implementovali Lisabonskú stratégiu dávno pred jej formulovaním, a to vo všetkých jej rozmeroch: rast, súdržnosť, zamestnanosť a kvalita práce, trvalo udržateľné životné prostredie. Prispeli k upevneniu európskeho sociálneho modelu.

1.6 Zaznamenali nezvratný vplyv, ktorý umožnil dosiahnuť v najmenej rozvinutých krajinách a regiónoch veľké pokroky v zamestnanosti, raste a infraštruktúre a vytvoril pákový efekt, zaviedli (zdokonaliteľný) princíp partnerstva, prispeli k lepšiemu fungovaniu miestnych orgánov a k zviditeľneniu EÚ.

1.7 Štrukturálna politika podporuje zároveň aj vnútorný obchod vďaka obchodným tokom a vďaka pracovným miestam vytvoreným prostredníctvom prípravy a implementácie projektov vhodných na financovanie zo štrukturálnych fondov. Tieto projekty by často navyše nikdy neboli mohli vzniknúť bez európskej intervencie, ktorá zohrala úlohu katalyzátora.

1.8 EHSV napriek tomu poznamenáva, že historický konsenzus, ktorý prevládala v oblasti rozvoja štrukturálnej politiky (nástroje, finančné prostriedky) v koexistencii s vnútorným trhom a hospodárskou a menovou úniou sa v posledných rokoch roztrieštil.

1.9 Postupom času sa vytvorila zóna vo forme mnohoúhelníka ohraničeného mestami Londýn, Hamburg, Mníchov, Miláno a Paríž, ktorá predstavuje 20 % európskeho územia, 40 % obyvateľstva Európy a 50 % jej bohatstva. Táto zóna „fahala“ ostatné európske regióny. V súvislosti s nedávnymi aj budúcimi rozšíreniami je vhodné považovať nad zvýšením úrovne iných dynamických skupín regiónov s cieľom dosiahnuť celistvosť európskeho priestoru.

1.10 Toto si vyžaduje infraštruktúru na prepájanie jednotlivých zón, ale aj mestské centrá a vidiecke periférie, z ktorých sa tieto zóny skladajú. Lenže rozpočtové obmedzenia, o ktorých sa rozhodlo v rámci finančných výhľadov a Paktu stability a rastu odporujú modernizácii týchto zón.

1.11 Výbor zastáva názor, že je vhodné uskutočniť reflexiu o rozpočtových prostriedkoch definovaných v Pakte stability a rastu a ich dôsledkoch na financovanie transeurópskych sietí, presnejšie na ich chýbajúce úseky týchto sietí, keďže projekty oprávnené na získanie európskej pomoci si budú vyžadovať spolufinancovanie zo strany národných orgánov.

1.12 EHSV opakuje svoju myšlienku o zlepšení finančného riadenia štrukturálnych fondov a zastáva názor, že by bolo potrebné zanechať vracanie nevyčerpaných finančných prostriedkov z európskeho rozpočtu členským štátom na zníženie ich príspevkov.

1.13 EHSV opakuje svoju žiadosť adresovanú Komisii, aby táto vypracovala (1) primerané návrhy záväzné pre členské štáty, ktoré sa zaoberajú spôsobmi zapojenia socioprofesionálnych subjektov do štrukturálnej politiky a (2) ukazovatele týkajúce sa konzultačného procesu v členských štátoch. Domnieva sa, že členské štáty by mali v každom prípade vysvetliť, ako organizujú spätnú väzbu ohľadom spôsobu uplatňovania zásady partnerstva v súvislosti s monitorovacími výbormi.

1.14 Výbor žiada podporu od Európskeho parlamentu s cieľom, aby poslanstvo uvedené v jeho stanovisku bolo patrične zohľadnené, keď bude Komisia v rokoch 2008-2009 prezentovať svoj dokument o reforme európskeho rozpočtu, a v neskorších úvahách o budúcnosti Európy a o prínose regionálnej politiky.

2. Súdržnosť podľa Zmluvy a jej charakter

2.1 Už od roku 1957 sa v Rímskych zmluvách presadzuje snaha o „zmenšovanie rozdielov medzi jednotlivými regiónmi a zaostalosti regiónov s menej výhodnými podmienkami“. V Amsterdamskej zmluve je pripomenutý „vyvážený a trvalo udržateľný rozvoj ako jeden zo základných princípov Európskeho spoločenstva.“ [neoficiálny preklad]. Tento zámer sa znovu objavuje v článku 158: „Na podporu svojho celkového harmonického vývoja Únia rozvíja a uskutočňuje činnosti vedúce k posilňovaniu svojej hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti. Spoločenstvo sa zameriava najmä na znižovanie rozdielov medzi úrovňami rozvoja rôznych regiónov a zaostalosti najviac znevýhodnených regiónov alebo ostrovov vrátane vidieckych zón“ [neoficiálny preklad].

2.2 Článok 159 stanovuje, že „členské štáty riadia a koordinujú svoje hospodárske politiky tak, aby dosiahli aj ciele uvedené v článku 158. Tvorba a uskutočňovanie politik a činnosti Únie a uskutočňovanie vnútorného trhu zohľadňuje tieto ciele uvedené v článku 158 a prispieva k ich dosiahnutiu. Spoločenstvo takisto podporuje dosahovanie týchto cieľov opatreniami, ktoré prijíma prostredníctvom štrukturálnych fondov (Európsky poľnohospodársky usmerňovací a záručný fond, sekcia ‚Usmerňovanie‘; Európsky sociálny fond; Európsky fond pre regionálny rozvoj), prostredníctvom Európskej investičnej banky a iných existujúcich finančných nástrojov.“ [neoficiálny preklad]

2.3 V tomto štádiu je dôležité zdôrazniť, že v duchu Zmluvy musia všetky opatrenia smerovať k dosiahnutiu tohto cieľa súdržnosti, pri dosahovaní ktorého sa nemožno spoliehať len na samotné štrukturálne opatrenia. Toto poslanstvo bolo pripomenuté aj na zasadnutí Európskej rady v marci 2006 ⁽¹⁾.

2.4 Prv než sa pohneme ďalej, bolo by vhodné stanoviť, čo znamená pojem „súdržnosť“. Tento pojem sa najčastejšie chápe prostredníctvom ukazovateľa HDP na obyvateľa. Lenže v stanovisku výboru na tému „Prínos politiky Spoločenstva k hospodárskej a sociálnej súdržnosti“ ⁽²⁾ už bolo vyjadrené želanie, aby bol vypracovaný „reprezentatívnejší indikátor súdržnosti, ktorý by zahŕňal popri HDP také premenné, ako napríklad pomer zamestnanosti a nezamestnanosti, rozsah sociálnej ochrany, stupeň prístupu k službám verejného záujmu, atď.“ [neoficiálny preklad]

2.5 Návrh Zmluvy o Ústave obohatil pojem súdržnosti o územný rozmer. Tento aspekt súdržnosti bol doteraz zanedbávaný napriek prijatiu Schémy rozvoja územia Spoločenstva (Schéma de Développement de l'Espace Communautaire, SDEC), ktorá obsahuje veľmi presné závery a ktorá by mala byť aktualizovaná za nemeckého predsedníctva s úmyslom zohľadniť nedávne aj plánované rozšírenia EÚ.

2.6 V dôsledku uvedeného a v duchu záverov neformálneho zasadnutia Rady pre územnú súdržnosť ⁽³⁾ by bolo vhodné zahrnúť tento územný rozmer do národných reformných plánov Lisabonskej stratégie, ako aj do Lisabonského programu Spoločenstva a Komisia by ho mala viac brať do úvahy vo svojich integrovaných usmerneniach, ale tiež vo svojich analýzach dosahu, ktoré doteraz uprednostňovali výlučne kritérium konkurencieschopnosti na úkor iných kritérií.

3. Prečo štrukturálna politika a v akej forme (v akých formách)?

3.1 Už od vypracovania Rímskych zmlúv v roku 1957 si šesť zakladajúcich štátov uvedomilo, že cesta hospodárskej integrácie si neodvratne vyžaduje reštrukturalizácie v strategických sektoroch ocele a uhlia. Vytvorili teda Európsky sociálny fond (ESF) s cieľom zmierniť účinky týchto priemyselných zmien, pričom financovali systémy pomocných opatrení súvisiace so zamestnávaním a odbornou prípravou.

3.2 V roku 1975 po prvej vlne rozšírenia o skupinu krajín, ktoré boli chudobnejšie než šesť zakladajúcich štátov, čeliac ropnej kríze a vážnej hospodárskej kríze, ktorá z nej vyplynula a na výslovnú žiadosť Spojeného kráľovstva, ktoré sa vyrovnávalo s dôležitými priemyselnými reštrukturalizáciami bol vytvorený Fond regionálneho rozvoja, FEDER. Tento nástroj bol znovu definovaný v roku 1988 (a zdokonalený v roku 1994) s cieľom doplniť opatrenia ESF a fondu FEOGA-Orientation na zabezpečenie finančnej podpory pre menej rozvinuté regióny: investície do výroby umožňujúce vytvorenie alebo udržanie trvalo udržateľných pracovných miest, projekty v oblasti infraštruktúry, pomoc MSP, prenos technológií, rozvoj finančných nástrojov, priamu pomoc v oblasti investícií, pomoc pre štruktúry služieb v bezprostrednej blízkosti občanov.

3.3 Polovica 80-tych rokov sa vyznačovala novými rozšíreniami o mladé demokracie, ktoré bolo potrebné upevniť. Európski politickí lídri vyjadrili želanie, aby tieto nové členské štáty smerovali k úrovni skorších členských krajín, pričom boli pripravení vziať na seba finančnú solidaritu a zdvojnásobili prostriedky na financovanie štrukturálnych fondov (ako aj fondu FEOGA-Orientation – cieľ 5b). Medzi ciele Zmluvy bola zaradená hospodárska a sociálna súdržnosť a finančné prostriedky na regionálnu politiku sa kvôli uľahčeniu ich konvergenencie zdvojnásobili. Myšlienka, že vyrovnávanie oneskorenia v rozvoji nemožno dosiahnuť sociálnym dumpingom, ale rešpektovaním *acquis communautaire* a programami regionálneho rozvoja, do ktorých sú zapojení sociálni partneri, sa hlboko zakotvila vo vedomí. Uznalo sa tiež, že voľný priebeh trhových síl nepostačuje na vytvorenie súdržnosti, ktorú zakladatelia požadovali, a že táto súdržnosť je nevyhnutne podmienená zásahmi verejnej moci, ktoré umožňujú vytvorenie rovnováhy medzi regiónmi. Od roku 1988 vstupuje do platnosti politika súdržnosti zameraná na zmenšenie rozdielov v rozvoji medzi rôznymi regiónmi EÚ. Jej cieľom je vykompenzovať napätie a nerovnováhu vzniknuté snahami jednotlivých štátov prispôbiť sa pravidlám hospodárskej a menovej únie.

⁽¹⁾ Odsek 70.

⁽²⁾ Ú. v. EÚ C 10, 14.1.2004, s. 92.

⁽³⁾ Závery predsedníctva, neformálne stretnutie ministrov EÚ na tému územnej súdržnosti, 20.-21.5.2005 (por. ods. 2.3 a nasledujúce)

3.4 Z predchádzajúcich odsekov jasne vyplýva, že štrukturálne fondy a kohézny fond implementovali Lisabonskú stratégiu dávno pred jej sformulovaním, a to vo všetkých jej rozmeroch: rast, súdržnosť, zamestnanosť a kvalita práce, trvalo udržateľné životné prostredie.

3.5 Kohézny fond vznikol roku 1994. Príjermami nie sú už regióny, ale na rozdiel od fondu FEDER štáty. Presnejšie povedané, týka sa to krajín, ktorých HNP na obyvateľa neprekračuje 90 % priemeru Spoločenstva a projektov v oblasti infraštruktúry životného prostredia a dopravy.

3.6 Keď Európska únia zostavovala návrh finančných výhľadov na obdobie 2007-2013, komisár Barnier upozornil na to, že z dôvodu prehĺbenia rozdielov vyplývajúcich zo znovuzjednotenia Európy v roku 2004 nesmú prostriedky poskytované na štrukturálnu politiku klesnúť pod 0,4 % európskeho HDP, inak by sa súdržnosť dostala pod tlak. S konečnou platnosťou bolo rozhodnuté stanoviť uvedenú hodnotu na 0,37 % HDP (*), čo výbor považoval za neprijateľné. Vlády nemali záujem opätovne prejavíť snahu o solidaritu voči novým členským štátom.

3.7 Tento krátky pohľad do minulosti odhaľuje existenciu historického konsenzu, ktorý prevládala až donedávna a ktorý sa snažil rozvinúť štrukturálne fondy (pokiaľ ide o ich obsah aj výšku) podľa výziev, s ktorými sa vyrovnávala Únia (prehĺbenie vnútorného trhu, jednotná mena, nové členské štáty). Uvedme, že tento konsenzus bol vlastný pre všetky politické smery, ktoré sa zúčastňovali na výkone právomocí v európskych inštitúciách. Porušenie tejto implicitnej dohody spochybňuje okázalú rétoriku o dôležitosti „európskeho sociálneho modelu“.

4. Dosah štrukturálnych fondov a kohézneho fondu

4.1 Vzhľadom na diskontinuitu v súboroch štatistických údajov Eurostat týkajúcich sa HDP alebo pracovných miest na úrovni NUTS-2 a NUTS-3 je ťažké hodnotiť dosah štrukturálnej politiky na súdržnosť. Avšak čas, ktorý uplynie medzi okamihom uskutočnenia investície spolufinancovanej EÚ a okamihom, kedy projekt začína byť operatívny a rentabilný, predstavuje niekedy až niekoľko rokov čo dokonca celé desaťročie. Tento problém času však neznamená, že štrukturálne fondy sú bez krátkodobého účinku.

4.2 „V rokoch 1994 až 2001 prekročilo v krajinách podporovaných v rámci politiky súdržnosti, (aj keď vylúčime Írsko), zvýšenie HDP na obyvateľa priemer Únie o 1 % za rok [3 % oproti 2 %], a vo všetkých týchto krajinách, okrem Grécka, sa podiel populácie v produktívnom veku zvýšil oveľa rýchlejšie než priemer. Navyše v Grécku a v Írsku bol v tomto období rast produktivity práce viac než dvakrát vyšší než priemer Únie a bol tiež omnoho vyšší než priemer v Portugalsku.“ (†)

(*) „Štvrtá správa o pokroku v rámci kohézie“, KOM(2006) 281, s. 10.

(†) „Tretia správa o hospodárskej a sociálnej súdržnosti: nové partnerstvo pre súdržnosť – konvergencia, konkurencieschopnosť, spolupráca (február 2004)“, s. VIII.

4.3 „Domnievame sa, že v Španielsku bol HDP v roku 1999 vyšší približne o 1,5 %, než by bol v prípade nevykonania zásahov, rozdiel bol takisto o viac než 2 % vyšší v Grécku, okolo 3 % vyšší v Írsku a o viac než 4,5 % vyšší v Portugalsku. Ďalej sa domnievame, že HDP nových spolkových krajín v Nemecku sa následkom týchto zásahov zvýšil asi o 4 %.“ (‡)

4.4 Mohli by sme mať tendenciu relativizovať skutočný dosah štrukturálnych fondov a tým pripisovať úspechy konjunktúre, rozhodnutiam v oblasti vnútroštátnej politiky, ostatným európskym politikám zameraným na jednotlivé odvetvia, atď. Avšak nasledujúce prvky skôr potvrdzujú hypotézu, že štrukturálna politika má na úrovni Spoločenstva, pokiaľ ide o súdržnosť a konvergenciu, skutočnú pridanú hodnotu.

— „Každé euro vynaložené prostredníctvom kohéznej politiky na úrovni EÚ vedie k ďalším výdavkom, s priemerom 0,9 eura v menej rozvinutých regiónoch (súčasný cieľ 1) a 3 eurá v regiónoch v procese reštrukturalizácie (súčasný cieľ 2).“ (§)

— Čo sa týka štrukturálnych fondov ako celku, „empirické údaje napovedajú, že v priemere okolo štvrtiny štrukturálnych výdavkov sa vracia do zvyšku Únie vo forme zvýšenia dovozov, najmä strojov a zariadení. Tento „návrät“ je značný najmä v prípade Grécka (42 % výdavkov), a Portugalska (35 %)“ (§).

4.5 Napriek týmto ukazovateľom, pokiaľ ide o postupné vyrovnávanie sociálnych a hospodárskych výsledkov členských štátov, musia byť tieto tvrdenia zrelativizované, pretože na úrovni regiónov sa tento pohyb prejavuje omnoho pomalšie.

4.5.1 „Priame zahraničné investície majú tendenciu sa nepomerným spôsobom zameriavať skôr na relatívne silné časti Únie než na časti relatívne slabé. V jednotlivých štátoch sa všeobecne sústreďujú vo veľkých mestách a okolo nich, najmä v hlavných mestách štátov, a veľmi málo ich ide do regiónov s pomalším vývojom.“ (¶)

4.6 V rokoch 2000 až 2004 bolo schválených v rámci politiky súdržnosti cca 3 600 veľkých projektov. Z nich približne 1 600 využilo služby Európskej investičnej banky (EIB). Táto banka pôsobí v piatich oblastiach s cieľom podporiť súdržnosť a Lisabonskú a Göteborgskú stratégiu: hospodárska a sociálna súdržnosť, i2i („iniciatíva a inovácia 2010“), transeurópske siete, ochrana a zlepšovanie životného prostredia a podpora MSP. Jej činnosť je účinná najmä v projektoch veľkého rozsahu, s ktorými sú spojené nezanedbateľné riziká (veľké infraštruktúry, výskum a vývoj, atď.). Mechanizmus financovania inovačných programov prostredníctvom EIB generuje tiež pákový efekt, ktorý sa pohybuje v rozmedzí 1:3 až 1:6.

(‡) Ibidem, s. XIX.

(§) „Strategické usmernenia Spoločenstva na roky 2007-2013“, KOM (2005) 299, s. 8.

(¶) „Tretia správa o hospodárskej a sociálnej súdržnosti: nové partnerstvo pre súdržnosť – konvergencia, konkurencieschopnosť, spolupráca (február 2004)“, s. XIX.

(§) Ibidem, s. XIV.

4.7 Rovnako je potrebné zdôrazniť – a nie je to menej významná otázka, že štrukturálna politika nepomáha iba regiónom, či krajinám EÚ využívať ich rozvojový potenciál tým, že investuje do fyzického kapitálu, do ľudského kapitálu a do technológií s cieľom prekonať prípadné ťažkosti spojené so silnou hospodárskou, či dokonca menovou integráciou (jednotné úrokové sadzby a výmenné kurzy, liberalizácia, zvýšenie konkurencie a s nimi spojené reštrukturalizácie a prepúšťanie pracovníkov), ale podporuje zároveň vnútorný trh vďaka obchodným tokom a pracovným miestam, ktoré vznikli vďaka tejto koncepcii a zavádzaniu projektov spĺňajúcich požiadavky na financovanie zo štrukturálnych fondov, ktoré by často nevznikli bez katalyzátora európskej intervencie.

4.8 Okrem týchto úvah o finančnom aspekte štrukturálnej politiky nemôžeme zmlčať ďalšie dva účinky politiky súdržnosti:

- stanovenie finančného rámca na obdobie 7 rokov, ktoré zaisťuje určitú stabilitu a umožňuje plánovanie;
- partnerstvo v teréne, ktoré sa spája s projektmi spĺňajúcimi požiadavky na financovanie zo štrukturálnych fondov, aj keď toto partnerstvo je ešte potrebné zdokonaľiť ⁽¹⁰⁾;

- disciplína miestnych orgánov podporovaná uskutočňovaním projektov čiastočne subvencovaných Úniou;
- zviditeľnenie Únie v očiach občanov a občanok prostredníctvom realizovaných projektov (aj napriek tomu, že vlády občas „zabudnú“ spomenúť európsky pôvod (hoc aj len čiastočný) vznikajúcich projektov).

5. Model nevhodný pre rozširujúcu sa Európu?

5.1 Aj keď budovanie spoločnej Európy za posledné polstoročie pokračuje iba s malými úpravami, Európa z roku 1957 už nemá nič spoločné so súčasnou Európou.

5.2 V priebehu päťdesiatich rokov prejavilo záujem o budovanie spoločnej Európy – často nedocenenej a zdiskreditovanej jej členmi – viac než dvadsať krajín. Zaujalo ich to až do tej miery, že požiadali o členstvo v EÚ. Po niekoľkých vlnách rozšírenia sa zemepisná rozloha EÚ viac než stonásobila a počet jej obyvateľov zdvojnásobil. Jej pôvodná homogénnosť (čo sa týka hospodárskeho a sociálneho rozvoja a územného pokrytia) bola oslabená, jej sociálna, hospodárska a územná súdržnosť sa po rozšírení o všeobecne chudobnejšie krajiny zhoršila.

	rok vstupu do EÚ	rozloha územia EÚ		priemerná hustota obyvateľstva nových členských krajín	rozdiely HDP na obyvateľa v PKS medzi skupinou existujúcich a nových členských krajín	percentuálna zmena priemerného HDP na obyvateľa v PKS (pred rozšírením=100 %) v dôsledku vstupu nových krajín
		v tisícoch km ²	zmena oproti predchádzajúcemu rozšíreniu (%)			
EÚ-6	1957	1 284	—	241,3	–	–
EÚ-9	1973	1 641	+ 27,7	143,7	17,2	5,72
EÚ-10	1980	1 773	+ 8,0	84,0	25,0	2,50
EÚ-12	1986	2 371	+33,7	99,5	37,4	6,23
EÚ-15	1995	3 243	+36,8	53,8	2,5	0,50
EÚ-25	2004	4 297	+ 32,5	204,8	49,2	19,68
EÚ-27	2007	4 646	+ 8,1	80,5	65,5	4,85
EÚ-29	???	5 486	+ 18,1	87,0	???	(bude závisieť od dátumu pristúpenia)

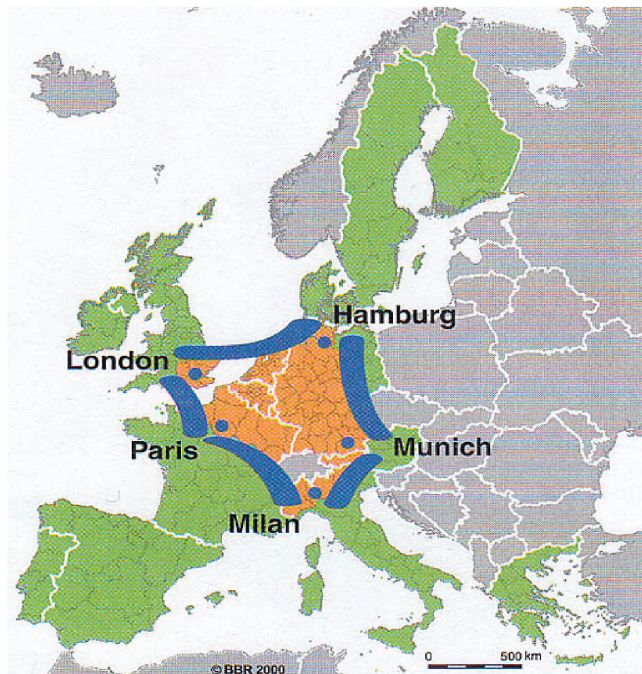
Pozn. EÚ-29 = EÚ-27 + Turecko a Chorvátsko

Zdroje:

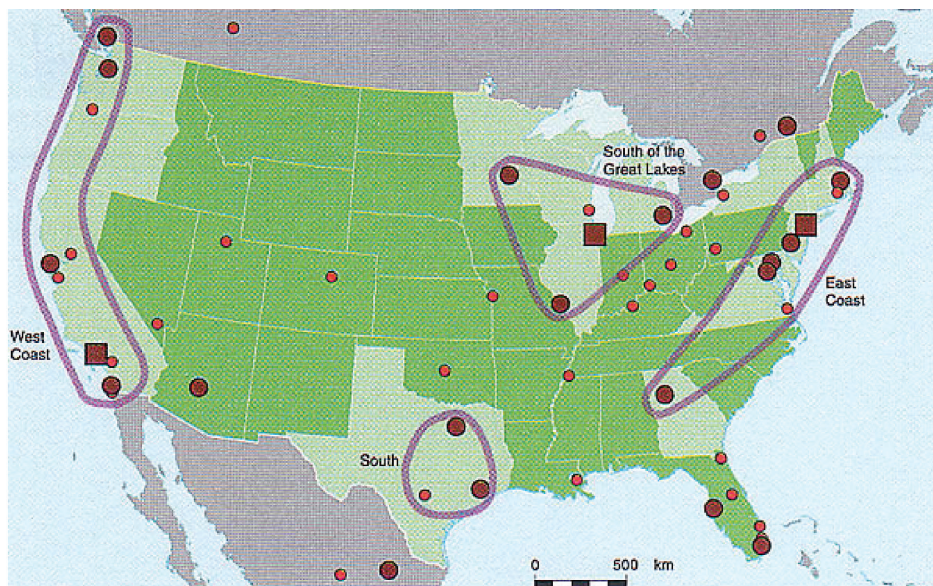
- Ekonomické údaje: Ameco (HDP na obyvateľa v PKS)
- Zemepisné a demografické údaje: United Nations World Population Prospects, 2004
- Vlastné výpočty

⁽¹⁰⁾ Stanovisko EHSV na tému „Úloha organizácií občianskej spoločnosti pri uplatňovaní kohéznej politiky“, Ú. v. EÚ C 309 zo 16.12.2006, s. 126 a stanovisko EHSV na tému „Strategické usmernenia kohéznej politiky na roky 2007-2013“, Ú. v. EÚ C 185 z 8.8.2006, s. 52.

5.3 Účinkom určitej dynamiky a vďaka „historickému dedičstvu“ vystupuje päťuholník hospodárskeho rastu, do ktorého patria Londýn, Hamburg, Mníchov, Miláno a Paríž ako pól sústreďujúci 20 % rozlohy Spoločenstva s 15 členmi, 40 % celkového počtu obyvateľov a generujúci 50 % rastu. Táto „chrbtica Európy“ sústreďuje 7/10 európskych rozhodovacích právomocí a jej mestá predstavujú 85 % úspešných dopravných spojení ⁽¹⁾. Túto oblasť pomenujeme „mnohouholník“.



Európa: mnohouholník



Spojené štáty: 4 zóny ekonomickej integrácie

Zdroj: „European Spacial Planning“, Andreas Faludi, 2002.
http://www.planum.net/showspace/bookreview-esp_images.htm

⁽¹⁾ G. Baudelle, B. Castagnède, „Polycentrizmus v Európe“ (*Le polycentrisme en Europe*), 2002, s. 160-161.

5.4 Kým ekonomická váha krajín, ktoré vstúpili do EÚ v roku 2004, nepresahuje 5 % EÚ, rozloha európskeho územia sa zväčšila o 33 %. V tomto novom kontexte mnohouholník nedokáže „potiahnuť“ okrajové regióny. „Koncentrácia hospodárskej činnosti do relatívne silných regiónov môže krátkodobo napomôcť hospodárskej produkcii v EÚ. Ale z dlhodobého hľadiska môže tento jav zhoršiť výrobný potenciál najslabších regiónov a znížiť ich schopnosť využívania porovnateľných výhod. Príliš veľká koncentrácia podnikov a obyvateľstva v určitých regiónoch odporuje aj cieľu trvalo udržateľného rozvoja. V skutočnosti je pre tieto regióny zdrojom záťaže a potenciálneho zataženia životného prostredia a pre ostatné regióny je zároveň zdrojom úpadku a vyludňovania“⁽¹²⁾ (Pozri tiež bod 4.5) Podľa vzoru Spojených štátov, kde sa rozvinulo niekoľko centier hospodárskeho rastu, je dnes potrebné podporovať vytvorenie podobných zón lepšie rozmiestnených v celom európskom priestore, tzv. „polycentrizmus“.

5.5 Okrem toho technologický pokrok, globalizácia a mobilita umožňujú vznik čoraz väčšieho počtu mestských regiónov a metropolitných oblastí v Európe, nachádzajúcich sa mimo tradičného päťuholníka, ale porovnateľných s ním. Sú nimi napríklad Kodaň-Malmö, Dublin, Madrid, Viedeň-Bratislava, Katowice a iné. Táto zmena európskej krajiny posilňuje aj nové ambície a výzvy medzi regiónmi. Dúfajme, že tieto ambície a výzvy kladne ovplyvnia názory a politiku EÚ⁽¹³⁾.

5.6 Aj keď územné plánovanie nespadá do právomoci EÚ a napriek tomu, že platí zásada subsidiarity, nemožno poprieť, že za správu európskeho územia nesieme spoločnú zodpovednosť. EÚ s 15 členmi a Komisia vychádzali z toho princípu a vypracovali Schému rozvoja priestoru Spoločenstva (SDEC – Schéma de développement de l'espace communautaire), ktorá bola prijatá 11. mája 1999 Radou ministrov v Postupimi a ktorú Rada toho istého roku doplnila v Tampere o program dvanástich akcií⁽¹⁴⁾.

5.7 V duchu článku 159 je snahou SDEC zlepšiť koordináciu politík Spoločenstva, ktoré majú značný dosah na územie, ako je regionálna politika alebo niektoré politiky zamerané na jednotlivé odvetvia (poľnohospodárstvo, doprava...).

5.8 Do rámca tohto stanoviska nepatrí identifikácia zón, kde by mali byť upevnené vzťahy medzi mestami, medzi centrom a perifériou, atď. Výboru však prináleží zdôrazniť, nakoľko je

⁽¹²⁾ DATAR, „Schéma rozvoja priestoru Spoločenstva“, 2002

⁽¹³⁾ Pozri tiež stanovisko EHSV na tému „Metropoly: sociálno-ekonomické začlenenie v budúcej Európe“, júl 2004, Ú. v. EÚ C 302 zo 7.12.2004, s. 101.

⁽¹⁴⁾ Je treba pripomenúť, že niektoré z nich – a vôbec nie tie najmenšie – nikdy nevznikli ako štúdie územného dosahu a iné neboli podporené do správnej miery ako cezhraničná, medzinárodná a medziregionálna podpora (Interreg, ktorého rozpočtové prostriedky boli znížené pri uzatváraní dohody o finančných výhladoch). Našťastie niektoré, ako napríklad vytvorenie Strediska pre skúmanie siete územného plánovania (ORATE), boli konkretizované, aj keď tieto práce sú ešte stále nedocenené.

dôležité to, aby sa k tejto problematike pristupovalo vážne, inak bude Európa odsúdená ku kríze a rozpadu svojho územia.

6. Kľúč k úspechu: moderné infraštruktúry rozmiestnené po celom európskom priestore⁽¹⁵⁾

6.1 Je samozrejmé, že takáto polycentrická organizácia európskeho priestoru (vytvorenie veľkých regionálnych pólů poháňajúcich zóny, ktoré ich obklopujú, posilnenie spojenia vidieckych a mestských zón) zaručujúca obnovenú a silnejšiu súdržnosť bude možná iba za cenu zlepšenia infraštruktúr – v oblasti dopravy, energetiky, telekomunikácií, atď.

6.2 Oneskorenie realizácie 14 prioritných projektov určených v Essene (1994), najmä v cezhraničných úsekoch, a drastické zoškrtanie kapitoly transeurópskych sietí vo finančných výhladoch na roky 2007-2013⁽¹⁶⁾ sú zlým znamením pre zaistenie trvalo udržateľného rozvoja Únie vrátane územnej súdržnosti.

6.3 Predsa však nemožno pochybovať o účinnosti štrukturálnych fondov pri zvyšovaní úrovne infraštruktúr v krajinách podporovaných v rámci politiky súdržnosti a najmenej prosperujúcich regiónoch a pri ich prepojení s ostatnými, aby mohli plne využívať možnosti ponúkané vnútorným trhom.

6.3.1 Hustota cestnej siete vzrástla v štyroch krajinách podporovaných v rámci politiky súdržnosti z úrovne o 20 % nižšej než priemer EÚ-15 v roku 1991 na úroveň o 10 % vyššiu než tento priemer v roku 2001. Pokroky (avšak menšieho rozsahu) boli rovnako zaznamenané v regiónoch, na ktoré sa vzťahuje cieľ 1.

6.3.2 V priebehu minulého desaťročia došlo v Únii k určitej modernizácii železničnej siete, ale percento elektrifikovaných tratí a prechodu na dvojkolajové trate bolo približne rovnaké v zaostávajúcich častiach EÚ ako v ostatných častiach, hoci rozdiel je stále výrazný.

6.4 Na druhej strane s cieľom upevniť zjednotenie európskeho kontinentu, ku ktorému došlo v rokoch 2004 a 2007 bude dôležité dbať na to, aby bolo pridelený dostatok zdrojov na infraštruktúry spájajúce staré a nové členské štáty, a to zo štyroch dôvodov:

— Aj keď EIB, Svetová banka a EBRD (Európska banka pre obnovu a rozvoj) požívali v rokoch 1990 až 2001 21 miliárd na zjednotenie infraštruktúry s normami vtedajšej EÚ-15, potreba investícií len do samotných infraštruktúr

⁽¹⁵⁾ Z dôvodu zjednodušenia sa trochu prehršíme proti jazyku tým, že v dôležité potreby začleníme fondy súdržnosti do štrukturálnych fondov.

⁽¹⁶⁾ 20 miliárd eur navrhnutých Komisiou sa stenčilo na niečo viac než 8 miliárd, kým celkové náklady na dokončenie 30 projektov prioritného významu do roku 2020 boli v roku 2004 odhadované na 225 miliárd eur., Ú. v. C 318 z 23.12.2006, s. 185.

(cesty a železnice) zostáva stále vysoká – bola odhadnutá na najmenej 90 miliárd eur (v cenách roku 1999) ⁽¹⁷⁾;

- nové členské štáty majú rýchlejší rast než väčšina starých členských štátov a z dôvodu intenzifikácie obchodnej výmeny ich rast podporuje už ochabnutý rast starých členských štátov;
- a naopak, lepší prístup na vnútorný trh sa kladne odrazí v nových členských štátoch;
- „V najmenej rozvinutých regiónoch a krajinách môžu medzinárodné a medziregionálne prepojenia počas dlhšieho obdobia priniesť vyššie výnosy formou zvýšenej konkurencieschopnosti podnikov a takisto môžu uľahčiť mobilitu pracovných síl.“ ⁽¹⁸⁾

6.5 Lepšie rozmiestnenie a zvýšenie úrovne týchto infraštruktúr sú mimoriadne dôležité najmä v nových členských štátoch, pretože v dobe existencie RVHP smerovali ich hlavné infraštruktúry do Moskvy a v rokoch 1993 až 2003 ich obchodná výmena s krajinami európskej pätnástky vzrástla trojnásobne, takže najväčšiu časť svojho obchodu uskutočňujú s týmito krajinami, ale úroveň infraštruktúr je nižšia než úroveň EÚ-15.

6.6 Netreba ani pripomínať, že v oblasti energetiky ⁽¹⁹⁾ je dôležité napraviť aj „nedostatočné investície vzhľadom na zvýšené požiadavky na transmisiu a stále väčšie vzdialenosti. Vzájomné prepojenie tak elektrických sietí, ako aj systémov plynovodov v rámci Európy síce pokročilo, stále však existujú závažné systémové prekážky v prepojení medzi členskými štátmi“. V tomto ohľade by Európske monitorovacie centrum pre trhy s energiou, ktoré bude zriadené roku 2007, mohlo poskytnúť presné indikácie a smerovanie do budúcnosti.

6.6.1 Ak ešte zostaneme v sektore elektriny, „obdobie nadbytočnej kapacity sa končí a do roku 2030 sú potrebné investície na výrobu energie s kapacitou ďalších 600-750 GW, aby sa uspokojili zvýšené požiadavky na elektrickú energiu a nahradili zastarané elektrárne. Potrebe investícií na dodatočnú výrobnú kapacitu, predovšetkým počas energetickej špičky, možno čiastočne predísť úplným prepojením sietí.“

6.7 Zo všeobecného hľadiska je modernizácia infraštruktúr výzvou aj pokiaľ ide o trvalo udržateľnú kvalitu životného prostredia. Z tohto dôvodu EHSV pripomína, že podľa jeho názoru by súlad projektov s požiadavkami na financovanie

⁽¹⁷⁾ Investície požadované na dokončenie transeurópskych sietí budú predstavovať v budúcich rokoch asi 1,5 % HDP odhadovaného pre daný región. Súčasná výška investícií 2 až 3 miliardy eur ročne by sa mala do rokov 2005-2010 zvýšiť na približne 10 miliárd eur, aby sa vyrovnal tlak dopytu a zabezpečilo poskytovanie služieb zodpovedajúcich hospodárskemu rastu pre Spoločenstvo. Dlhodobu počítala Komisia s 258 miliardami eur ako nevyhnutnou čiastkou na dosiahnutie prijateľnej kvality dopravných sietí. (EIB, „Rozvoj transeurópskych sietí: perspektívy“, 2001).

⁽¹⁸⁾ „Kohézna politika na podporu rastu a zamestnanosti: Strategické usmernenia Spoločenstva na roky 2007-2013“, KOM(2005) 299, s. 15.

⁽¹⁹⁾ Stanovisko EHSV na tému „Zásobovanie EÚ energiou: stratégia optimálnej štruktúry zdrojov energie (energetický mix)“ (prieskumné stanovisko) (TEN/227) Ú. v. EÚ C 318, 23.12.2006, s. 185.

zo štrukturálnych fondov a ich následné vyhodnocovanie mali zahŕňať aj kritériá udržateľného rozvoja vo všetkých ohľadoch. Rovnako pripomína ⁽²⁰⁾ svoju podporu cieľu založiť trvalo udržateľné spoločenstvá (Bristolská dohoda ⁽²¹⁾).

6.8 Rozpočtové obmedzenia uložené Paktom stability a rastu ako aj neustála snaha o zapojenie sa do Európskej menovej únie komplikujú uskutočnenie týchto investícií, pretože hlavná časť pochádza od vlád štátov a menšia časť zo štrukturálnych fondov alebo z EIB.

6.9 Aj keď 78 % európskeho obyvateľstva dnes žije v mestách alebo mestských aglomeráciách, neslobodno zanedbávať špecifické potreby vidieckych zón a je potrebné vyvarovať sa ich úpadku.

6.10 EÚ sa ich snaží podporovať ad hoc programami. V rokoch 2000 až 2006 venovala na rozvoj vidieka viac než 60 miliárd eur. Využitie týchto fondov však zďaleka nie je ideálne, ako to poznamenáva aj Dvor audítorov ⁽²²⁾. Dvor audítorov zdôrazňuje, že programy neberú dostatočne do úvahy charakteristiky prijímateľskej geografickej zóny. Rovnako poukazuje na medzery týkajúce sa výberu zamerania projektov ako aj chýbajúceho hodnotenia ich výsledkov.

7. Posilňovanie vzázkov medzi mestskými centrami a vidieckymi zónami

7.1 Periférne územia obzvlášť trpia starnutím obyvateľstva, pretože ich vzdialenosť od centier aktivity vedie mladých a kvalifikovaných pracovníkov k tomu, aby odišli do miest. Tento vidiecky exodus zvyšuje riziko úpadku týchto území. Okrem toho veľké mestá, v ktorých sa zhromažďuje podstatná časť obyvateľstva, majú špecifické ťažkosti a zaznamenávajú rozdiely medzi jednotlivými štvrtkami, aj medzi jednotlivými sociálnymi kategóriami. „V takmer všetkých mestách, ktoré zaznamenávajú mieru nezamestnanosti rovnajúcu sa alebo väčšiu než 10 %, sa vyskytujú určité zóny, v ktorých toto percento je najmenej dvakrát vyššie než priemer toho mesta“ ⁽²³⁾. Komisia správne identifikuje štyri rozmery, ktorým treba venovať veľkú pozornosť: doprava, prístupnosť a mobilita, prístup k službám a zariadeniam, prírodné aj fyzické životné prostredie sektor kultúry ⁽²⁴⁾.

⁽²⁰⁾ Stanovisko EHSV na tému „Tematická stratégia pre životné prostredie v mestách“ (NAT/308), Ú. v. EÚ C 318, 23.12.2006, s. 86.

⁽²¹⁾ Bristolská dohoda, december 2005 (www.odpm.gov.uk cod.prod. 05 EUPMI 03584). Bristolská dohoda definuje 8 základných charakteristík trvalo udržateľného spoločenstva: 1) musí byť aktívne, globálne a bezpečné; 2) musí mať dobré riadenie; 3) dobré vzťahy; 4) dobrú infraštruktúru a služby; 5) musí byť ohľaduplné voči životnému prostrediu; 6) musí byť atraktívne; 7) na dobrej vzdelanostnej úrovni; 8) pohostinné pre všetkých.

⁽²²⁾ Pozri tlačovú správu ECA/06/20

⁽²³⁾ KOM(2006) 385, konečné znenie, s. 11.

⁽²⁴⁾ Európska komisia: „Politika súdržnosti a mestá: príspevok miest a aglomerácií k rastu a zamestnanosti v regiónoch“, KOM (2006) 385, konečné znenie.

7.2 Výbor využíva túto príležitosť na pripomenutie dôležitej úlohy, akú hrajú služby verejného záujmu a najmä sociálne služby verejného záujmu pre zaručenie hospodárskej, sociálnej, územnej a medziregionálnej súdržnosti. Znovu opakuje svoju požiadavku na vypracovanie rámcovej smernice pre organizovanie týchto služieb a doplnkovo aj sektorové smernice ⁽²⁵⁾.

8. Nevyhnutná účasť občianskej spoločnosti na rozvíjajúcich projektoch

8.1 Ak aj Komisia uznáva nevyhnutnosť združovania sociálno-profesionálnych aktérov pri aktivitách súvisiacich so štrukturálnou politikou, zdôrazňujúc pritom, že sa bude rozhodným spôsobom podieľať na lepšom osvojení tejto politiky v teréne, EHSV vyjadruje poľutovanie, že Komisia neprezentuje návrhy na stanovenie podmienok tohto združovania a neuvádza návrhy, ktoré by mali pre členské štáty záväzný charakter.

8.2 Výbor žiada Komisiu, aby sformulovala minimálne ukazovatele pre proces konzultácií o strategických a plánovacích dokumentoch, ktoré boli vypracované v členských štátoch.

8.3 Výbor zastáva názor, že členské štáty by mali vysvetliť, ako organizujú spätnú väzbu informácií týkajúcich sa spôsobu uplatňovania princípu partnerstva pre monitorovacie výbory.

8.4 Podľa výboru by členské štáty a regionálne orgány mali lepšie využívať potenciál organizácií občianskej spoločnosti takým spôsobom, že ich zainteresujú do príprav propagačných plánov a základných iniciatív, a prideliť na tento účel adekvátne finančné prostriedky určené na propagáciu a informovanie o štrukturálnych fondoch.

8.5 Rovnako by bolo vhodné podporovať v prípade cezhraničných alebo medziregionálnych programov spoločné konzultácie a sociálno-profesionálne, ako aj cezhraničné alebo medziregionálne partnerstvá.

9. Nový spôsob financovania v budúcnosti

9.1 Vzhľadom na výzvy, ktorým je treba čeliť v početnejšej Únii s odstránenými vonkajšími hranicami a rôznorodejšej Únii z hľadiska charakteristík a ekonomickej sily regiónov, a na druhej strane vzhľadom na zjavne neodôvodniteľný nedostatok

⁽²⁵⁾ Pozri stanovisko EHSV na tému „Služby na vnútornom trhu“, Ú. v. EÚ C 221 z 8.9.2005, s. 113, stanovisko na tému „Budúcnosť služieb verejného záujmu“, Ú. v. C 309 zo 16.12.2006, s. 135, a doplnené rozpracované stanovisko na tému „Sociálne služby verejného záujmu v Európskej únii“.

rozpočtových prostriedkov a rastúci vplyv globalizácie, je potrebné predstaviť účinnejšie a modernejšie mechanizmy financovania nášho hospodárskeho a sociálneho modelu a vrátiť tak Európanom (podnikateľom, pracovníkom, nezamestnaným...) dôveru v schopnosť Únie vziať opäť osud do svojich rúk. Nedávne iniciatívy JASPERS, JESSICA a JEREMIE sú v tomto ohľade krokom správnym smerom.

9.2 Štrukturálne fondy sú v súčasnosti obmedzené predovšetkým na poskytovanie dotácií. V predchádzajúcom stanovisku ⁽²⁶⁾ navrhoval výbor znovu premyslieť spôsob ich organizácie s cieľom znásobiť ich účinok s príspevom Európskeho investičného fondu a EIB. Navrhoval premeniť dotácie na finančné produkty s pákovým efektom: jedno euro poskytnuté ako záruka rizikovej kapitálovej pôžičky by napríklad umožnilo financovať päť až desať eur investícií jedného MSP. Výhody tohto systému sú trojaké:

- bol by podporený podiel tradičných finančných partnerov z verejného a súkromného sektora na financovaní investícií, ktoré sú považované za rizikové;
- prijímatelia by mali väčšiu zodpovednosť než keď dostanú nenávratné dotácie;
- zväčšil by sa počet prijímateľov, aj keď by rozpočet zostal obmedzený.

9.3 Rovnako by bolo zaujímavé uvažovať skôr o možnosti využitia nere realizovaných prostriedkov z už slabého európskeho rozpočtu než ich vrátiť členským štátom. Tieto prostriedky predstavujú iba nízke percento ročného rozpočtu. Avšak týmto spôsobom by sme mohli poskytnúť v polovici Lisabonského obdobia ďalších takmer 45 miliárd na projekty spoločného záujmu.

Prebytky rozpočtu EÚ (v miliónoch EUR)	
2000	11 613
2001	15 003
2002	7 413
2003	5 470
2004	2 737
2005	2 410
Spolu za 2000-2005	44 646

Poznámka: Prebytky zahŕňajú nepoužité prostriedky z rozpočtu (vrátane zvláštnych rezerv), ale aj dodatočné príjmy.
Zdroj: Európska komisia, IP/06/494

⁽²⁶⁾ Stanovisko EHSV na tému „Strategické smery politiky súdržnosti (2007-2013)“, Ú. v. EÚ C 185 z 8.8.2006

9.3.1 Ako vyplýva z predchádzajúcich odsekov, časť týchto prostriedkov by mohla urýchliť realizáciu chýbajúcich článkov, skutočnú Achillovu pätu transeurópskych sietí, ktoré umožnia spojiť krajiny medzi sebou, odstrániť prekážky v doprave, urýchliť európsku integráciu a väčšmi podporovať modalitu..

9.3.2 Ďalšia časť by mohla naplniť rozpočtovú obálku Európskeho fondu pre prispôbenie sa globalizácii (FAM). Tento nástroj, ktorý samotný nie je v rozpočte, má podporovať prepustených zamestnancov, „obete globalizácie“ a dopĺňovať činnosť štrukturálnych fondov. Na rozdiel od týchto fondov, ktoré vyžadujú dlhé plánovacie obdobie pre najčastejšie dlhodobé projekty, je FAM krátkodobým nástrojom. Hoci ho Rada schválila, znížil o polovicu prostriedky pôvodne navrhované Komisiou (vo FAM

je 500 miliónov EUR). Za týchto okolností je ťažké uveriť účinnosti tohto mechanizmu, ktorý mnohí označujú za „marketingový nástroj“. Súčasne je potrebné zrevidovať kritériá spôsobilosti požadované fondom a znížiť požadovanú hranicu počtu prepustených pracovníkov (navrhovatelia tento nástroj vytvorili podľa amerického Trade Adjustment Assistance Programme zriadeného roku 1962, pričom zabudli, že na rozdiel od Spojených štátov, kde je hospodárstvo založené na veľkých podnikoch, je hospodárstvo EÚ založené na MSP) ⁽²⁷⁾.

9.3.3 Táto revízia je o to dôležitejšia, že užšia integrácia častí európskeho priestoru môže zapríčiniť zosilnenie konkurencie medzi jednotlivými územiaми, čo povedie k reštrukturalizácii a tým aj k strate pracovných miest, a toto následne môže vytvoriť dojem, že EÚ je nepriateľkou zamestnanosti.

V Bruseli 18. januára 2007

Predseda

Európskeho hospodárskeho a sociálneho výboru

Dimitris DIMITRIADIS

⁽²⁷⁾ V Spojených štátoch 100 najväčších podnikov vyrába 74 % HDP, v Európe iba 34 %. V nefinančnej obchodnej sfére predstavujú MSP (< 250 pracovníkov) 99,8 % podnikov (91,5 % malých podnikov s menej než 9 osobami) a 61,7 % celkového počtu pracovných miest.