

Stanovisko Európskeho výboru regiónov – Ôsma správa o hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti

(2022/C 498/09)

Spravodajkyňa:	Nathalie SARRABEZOLLES (FR/SES), členka rady departementu Finistère
Referenčné dokumenty:	Oznámenie Komisie Európskemu parlamentu, Rade, Európskemu hospodárskemu a sociálnemu výboru a Výboru regiónov o ôsmej správe o súdržnosti: Súdržnosť v Európe do roku 2050 COM(2022) 34 final SWD(2022) 24 final

POLITICKÉ ODPORÚČANIA

EURÓPSKY VÝBOR REGIÓNOV (VR)

1. víta uverejnenie 8. správy o súdržnosti, v ktorej sa uvádzajú jednak hlavné vývojové trendy, jednak územné rozdiely, ktoré európske regióny zaznamenali za posledné desaťročie, a ktorá kladie základy pre diskusiu o budúcnosti súdržnosti po roku 2027;
2. súhlasí s analýzou Európskej komisie, pokiaľ ide o jedinečný historický kontext, v ktorom sa nachádza Európska únia: pandémie COVID-19 a to, čo sa v správe označuje za hlavné nové trendy, o. i. zmena klímy a digitálna hyperkonektivita, sú novými zdrojmi nerovností medzi územiami a vytvárajú „geografiu nespokojnosti“ v Európe;
3. konštatuje, že pomalé oživenie procesu konvergencie v posledných rokoch skrýva veľmi odlišné trendy: viaceré menej rozvinuté regióny a prechodné regióny v južnej a severozápadnej Európe vykazujú nízky alebo negatívny rast. Zároveň sú pre regionálny rast na východe naďalej typické výrazné rozdiely medzi regiónmi hlavných miest a ostatnými regiónmi;
4. zdôrazňuje vplyv brexitu na európske hospodárstvo, najmä na medziregionálnu spoluprácu, ekosystémy výskumu a odbornej prípravy a demografiu v mnohých európskych regiónoch;
5. konštatuje, že vojna na Ukrajine ešte viac vyzdvihla potrebu súdržnosti na európskych hraniciach;
6. vyzýva Komisiu, aby už odteraz začala otvorenú a strategickú diskusiu o úlohe politiky súdržnosti po roku 2027 v kontexte európskych politík;

Politika súdržnosti ako politika dlhodobého rozvoja

7. sa domnieva, že regionálne rozdiely zistené v správe o súdržnosti plne posilňujú legitímnosť politiky súdržnosti, ako je vymedzená v zmluvách, t. j. ako znižovanie rozdielov v bohatstve a rozvoji medzi regiónmi Európskej únie;
8. víta preto analýzu vplyvu politiky súdržnosti na obdobie 2014 – 2020 na investície na celom území Európskej únie uvedenú v správe o súdržnosti;
9. konštatuje, že politika súdržnosti často zohrávala kľúčovú úlohu pri udržiavaní dostatočnej úrovne verejných investícií pri poklese vnútroštátnych investícií;
10. pripomína, že pozitívny vplyv investícií podporovaných politikou súdržnosti sa preukázal z dlhodobého hľadiska, ako sa zdôrazňuje v kapitole 9 správy o súdržnosti;
11. pripomína tiež, že programovacie opatrenia špecifické pre politiku súdržnosti umožňujú financovanie niektorých projektov do troch rokov po skončení programového obdobia, čo znemožňuje ich porovnanie s inými európskymi programami v rámci priameho riadenia;

12. zdôrazňuje účinnosť politiky súdržnosti pri riešení krízy spôsobenej pandémiou COVID-19, najmä prostredníctvom opatrení flexibility zavedených od apríla 2020 [dva balíky Investičnej iniciatívy v reakcii na koronavírus (CRII)];

13. sa však domnieva, že je nevyhnutné zachovať zameranie politiky súdržnosti na posilnenie územnej, hospodárskej a sociálnej súdržnosti v Európe;

Vymedzenie koncepcie „výrazne nenarušiť súdržnosť“

14. vidí možnosti zavedenia novej koncepcie v správe o súdržnosti, ktorej cieľom by bolo rozšíriť holistický prístup k politike súdržnosti na každú európsku verejnú politiku s územným dosahom;

15. zdôrazňuje, že táto koncepcia plne podporuje iniciatívu Európskeho výboru regiónov preukázať úlohu hospodárskej, sociálnej a územnej súdržnosti ako základnej hodnoty Európskej únie;

16. sa domnieva, že táto koncepcia by mohla umožniť, aby každá európska politika zohľadňovala rozmanitosť rôznych regionálnych podmienok v Európskej únii, zvýšila ich účinnosť a zlepšila viditeľnosť činnosti EÚ medzi občanmi;

17. nesúhlasí však s mimoriadne reštriktívnym výkladom tejto koncepcie, podľa ktorej by sa táto zásada uplatňovala len na úrovni operačných programov, a dokonca nie na úrovni dohody o partnerstve; naliehavo žiada Európsku komisiu, aby sa táto zásada „výrazne nenarušiť súdržnosť“ uplatňovala na všetky európske politiky s cieľom znížiť protisúdržzné účinky niektorých európskych politík či programov;

18. osobitne podporuje názor uvedený v správe o súdržnosti, že Mechanizmom na podporu obnovy a odolnosti by sa mala podporovať súdržnosť v Európe;

19. vyzýva členské štáty a Európsku komisiu, aby zabezpečili, že sa mechanizmus a jeho prípadný nástupca stane priamou súčasťou prístupu politiky súdržnosti na základe viacúrovňového riadenia a partnerstva;

20. okrem toho zdôrazňuje, že je potrebné lepšie zosúladiť a prehĺbiť synergie medzi politikou súdržnosti a programom Horizont Európa s cieľom posilniť inovácie vo všetkých európskych regiónoch, a tak rozvíjať výskumné a inovačné kapacity regiónov, čo EÚ umožňuje konkurovať v celosvetovom meradle investovaním do regionálnej excelentnosti a môže regiónom so stredným príjmom pomôcť vymaniť sa z pasce rozvoja, v ktorej sa ocitli;

21. v tejto súvislosti poukazuje na to, že je dôležité, aby tieto regióny, ktoré uviazli v pasce rozvoja regiónov so stredným príjmom, mali osobitnú podporu, a to buď tak, že sa zaradia do kategórie prechodných regiónov, alebo prostredníctvom ľahšieho prístupu k nástrojom územnej spolupráce v oblasti inovácií;

22. vyzýva na konsolidáciu prístupu založeného na stratégiách pre inteligentnú špecializáciu s cieľom posilniť konkurencieschopnosť a inovačný ekosystém na základe miestne orientovaných politík a posilnenej územnej spolupráce;

23. vyzýva Európsku komisiu, aby vymedzila koncepciu „výrazne nenarušiť súdržnosť“ a aby z nej urobila skutočný mechanizmus hodnotenia vplyvu európskych politík na súdržnosť v Európe; navrhuje, aby sa do tohto mechanizmu zahrnulo overovanie vplyvov na vidiecke oblasti („rural proofing“) navrhnuté v oznámení o dlhodobej vízii pre vidiecku oblasť EÚ s cieľom zohľadniť osobitosti týchto oblastí; vyzýva Európsku komisiu, aby vypracovala osobitné usmernenia týkajúce sa praktického vykonávania tejto koncepcie, a to aj prostredníctvom právneho aktu po konzultácii s Európskym výborom regiónov;

Politika súdržnosti v centre dlhodobej európskej stratégie

24. pripomína, že hoci je politika súdržnosti ústredným prvkom pri realizácii Európskej zelenej dohody a Európskeho piliera sociálnych práv, nie je súčasťou európskej dlhodobej stratégie ako takej na rozdiel od politiky súdržnosti na roky 2014 – 2020, ktorá bola priamo spojená s dosahovaním cieľov stratégie Európa 2020;

25. vyzýva preto Európsku komisiu, aby vypracovala novú dlhodobú európsku stratégiu do roku 2030, ktorá prepojí požiadavky zelenej a digitálnej transformácie a zároveň posilní hospodársku, sociálnu a územnú súdržnosť EÚ; zdôrazňuje, že táto stratégia by mala vytvoriť rámec pre všetky politiky a fondy EÚ na podporu investícií v súlade so zásadou „výrazne nenarušiť súdržnosť“ zavedenou v správe o súdržnosti;

26. ľutuje, že chýba mechanizmus na koordináciu a prepojenie medzi Mechanizmom na podporu obnovy a odolnosti a politikou súdržnosti, a že hrozí riziko prekryvania a efekt vylúčenia v prípade neexistencie skutočného mechanizmu na overenie doplnkovosti financovania z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti.

27. zdôrazňuje, že je potrebné postaviť európske investičné politiky na rovnakú úroveň, aby sa zabránilo hospodárskej súťaži medzi rôznymi európskymi politikami v praxi, keďže pravidlá štátnej pomoci v súčasnosti predstavujú prekážku vykonávania politiky súdržnosti v porovnaní s ostatnými politikami;

28. v tejto súvislosti vyzýva Európsku komisiu na dôkladnú úvahu s cieľom rozvinúť európsky legislatívny rámec pre štátnu pomoc tak, aby sa na projekty podporované z rôznych európskych programov a fondov vzťahovali rovnaké pravidlá;

Vymedzenie lepšieho začlenenia politiky súdržnosti do európskeho semestra

29. konštatuje, že v správe o súdržnosti sa neuvádza prepojenie medzi politikou súdržnosti a rámcom správy hospodárskych záležitostí EÚ, a to napriek podstatnej úlohe európskeho semestra pri vykonávaní politiky súdržnosti v programovom období 2021 – 2027;

30. víta začlenenie nového oddielu o územných rozdieloch do správ o jednotlivých krajinách v rámci jarného balíka európskeho semestra uverejneného v máji 2022 pod podmienkou, že toto začlenenie je zamerané výlučne na posilnenie územnej súdržnosti v Európe, a nie na presadenie štrukturálnych reforiem, ktoré vôbec nesúvisia s dlhodobými cieľmi politiky súdržnosti;

31. vyzýva Komisiu, aby pokračovala vo svojom úsilí, ktorého cieľom je venovať v príslušných správach o jednotlivých krajinách a odporúčaniach pre jednotlivé krajiny väčšiu pozornosť výzvam z hľadiska územnej súdržnosti, ktoré ovplyvňujú európske územia a regióny;

32. požaduje komplexnejšiu reflexiu zameranú na reformu súčasného rámca pre koordináciu hospodárskych politík, aby jednotlivé fázy európskeho semestra mohli zahŕňať zásadu „výrazne nenarušiť súdržnosť“ a lepšie zapojiť miestne a regionálne samosprávy;

33. na základe 8. správy o súdržnosti konštatuje, že nedostatok verejných investícií v Európskej únii predstavuje skrytý dlh; znovu opakuje svoju už viackrát formulovanú požiadavku, a to zaviesť tzv. zlaté pravidlo spolufinancovania, t. j. aby sa verejné výdavky, ktoré vzniknú členským štátom a miestnym a regionálnym samosprávam pri spolufinancovaní v rámci štrukturálnych a investičných fondov v súlade s príslušnými limitmi EÚ pre spolufinancovanie, nepovažovali za verejné alebo rovnocenné štrukturálne výdavky vymedzené v Pakte stability a rastu; zdôrazňuje, že verejné investície, ako sú investície určené na udržateľnú zelenú, digitálnu a sociálnu transformáciu a zachovanie európskej konkurencieschopnosti, sú dôležité pre budúce generácie, a preto by sa mali primerane riešiť, pokiaľ ide o verejné investície, a to aj prostredníctvom zmeny európskych účtovných pravidiel;

34. opakuje svoju výzvu obsiahnutú v predchádzajúcich stanoviskách⁽¹⁾, aby sa vytvoril kódex správania pre zapojenie miestnych a regionálnych samospráv do európskeho semestra. Tento kódex je potrebný na to, aby bol európsky semester transparentnejší, inkluzívnejší a demokratickejší, ale aj účinnejší vďaka zapojeniu územných samospráv. Tým sa zvyšuje osvojenie na miestnej a regionálnej úrovni, čím sa zasa zlepšuje vykonávanie želaných hospodárskych reforiem v členských štátoch;

(1) Stanovisko Európskeho výboru regiónov – Plán obnovy pre Európu v reakcii na pandémiu COVID-19: Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti a Nástroj technickej pomoci (Ú. v. EÚ C 440, 18.12.2020, s. 160).

Stanovisko Európskeho výboru regiónov – Európsky semester a politika súdržnosti: zosúladenie štrukturálnych reforiem s dlhodobými víziami (Ú. v. EÚ C 275, 14.8.2019, s. 1).

Stanovisko Európskeho výboru regiónov – Zlepšenie riadenia európskeho semestra: kódex správania pre zapojenie miestnych a regionálnych orgánov (Ú. v. EÚ C 306, 15.9.2017, s. 24).

Smerom k novému strategickému rámcu pre európske štrukturálne a investičné fondy...

35. pozoruje určitý trend smerom k množeniu investičných fondov na európskej úrovni, z ktorých niektoré podliehajú priamemu riadeniu, niektoré zdieľanému riadeniu (ako sú európske štrukturálne a investičné fondy – EŠIF) alebo pri ich vykonávaní zohráva vedúcu úlohu štát (národné plány obnovy a odolnosti podporované z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti);

36. je znepokojený súčasným trendom zvyšovania presunu prostriedkov z EŠIF na iné politiky alebo programy, ako sú národné plány obnovy a odolnosti alebo programy v rámci priameho riadenia, ako je Horizont Európa; v tejto súvislosti dôrazne nesúhlasí s presunom finančných prostriedkov politiky súdržnosti a Európskeho poľnohospodárskeho fondu pre rozvoj vidieka (EPFRV) do Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti: cieľom Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti na základe článku 175 ZFEÚ je doplniť úsilie v oblasti politiky súdržnosti o dosiahnutie cieľov článku 174 ZFEÚ, a nie naopak; okrem toho pripomína, že politika súdržnosti už významne prispieva k európskym ekologickým investíciám a podpore energetickej nezávislosti EÚ; dospel preto k záveru, že recentralizácia finančných prostriedkov EÚ presunom uvedených finančných prostriedkov do Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti nie je odôvodnená;

37. konštatuje, že tento trend má dvojaký škodlivý účinok, ktorý na jednej strane prispieva k znižovaniu účinnosti politiky súdržnosti ako dlhodobej rozvojovej politiky a na druhej strane k jej degradovaniu na jednoduchú rozpočtovú položku vo viacročnom finančnom rámci Európskej únie;

38. vyzýva preto Európsku komisiu, aby vypracovala nový strategický rámec na obdobie po roku 2027 zameraný na partnerstvo a viacúrovňové riadenie, v ktorom by sa zaviedli všeobecné ustanovenia pre všetky investičné fondy EÚ s územným rozmerom, t. j. EŠIF, prípadný budúci Sociálno-klimatický fond, EPFRV a prípadne budúci Mechanizmus na podporu obnovy a odolnosti;

39. zdôrazňuje najmä potrebu opätovne začleniť EPFRV do tohto nového strategického rámca;

40. žiada tiež, aby sa osobitná pozornosť venovala budúcnosti Európskeho sociálneho fondu (ESF) s cieľom začleniť silnejší územný rozmer a posilniť úlohu miestnych a regionálnych samospráv pri jeho vykonávaní;

... ktorého cieľom by bolo skutočné zjednodušenie vykonávania EŠIF...

41. konštatuje, že legislatívny rámec pre politiku súdržnosti na obdobie 2021 – 2027 obsahuje významné zjednodušujúce opatrenia, ako je rozšírenie možností zjednodušeného vykazovania nákladov, ktoré sa budú musieť posúdiť po zavedení programu na roky 2021 – 2027;

42. pripomína však, že nárast množstva fondov a pravidiel, lehôt a spôsobov čerpania finančných prostriedkov v rámci zdieľaného hospodárenia nedávno viedol k zvýšenej administratívnej záťaži pre riadiace orgány fondov, ktoré sú často na regionálnej úrovni;

43. konštatuje, že táto administratívna záťaž vedie k oneskoreniam vo vykonávaní EŠIF, za ktoré sú regióny často považované za zodpovedné, čo oslabuje obraz politiky súdržnosti ako účinnej investičnej politiky v očiach európskych občanov;

44. pripomína kľúčovú úlohu regiónov pri odstraňovaní prekážok pri vykonávaní EŠIF a ich prepájani s miestne orientovaným prístupom s cieľom podporiť miestne orientované rozvojové stratégie;

45. už teraz vyzýva Komisiu, aby začala dlhodobý proces reflexie za účasti riadiacich orgánov EŠIF na regionálnej úrovni s cieľom zjednodušiť pravidlá riadenia, kontroly a auditu, ktorý by viedol k skutočnej reforme v súvislosti s budúcim legislatívnym balíkom politiky súdržnosti na obdobie po roku 2027;

46. v záujme obnovenia atraktívnosti EŠIF pre predkladateľov projektov opakuje svoju žiadosť o vykonávanie dohody o dôvere medzi Európskou komisiou a riadiacimi orgánmi pre politiku súdržnosti, aby programy s veľmi nízkou mierou zostatkových chýb v programovom období 2021 – 2027 mohli využívať zjednodušené pravidlá riadenia, kontroly a auditu v ďalšom programovom období;

... so zameraním na skutočné partnerstvo s regiónmi a miestnymi a regionálnymi samosprávami založené na dôvere...

47. konštatuje, že došlo k určitej centralizácii politiky súdržnosti v rokoch 2021 – 2027 a oslabeniu zásady partnerstva a úlohy regionálnych samospráv pri vymedzovaní investičných potrieb v operačných programoch;

48. víta zámer vyjadrený v správe o súdržnosti posilniť viacúrovňové riadenie a zásadu partnerstva;

49. podporuje nedávnu iniciatívu na vytvorenie európskeho spoločenstva pre partnerské postupy na roky 2021 – 2027, ktorá by mala viesť k významným zlepšeniam v európskom kódexe správania pre partnerstvo;

50. zdôrazňuje jedinečný prístup politiky súdržnosti, v rámci ktorej sa operačné programy EŠIF zakladajú na analýze územných potrieb stanovených na miestnej úrovni a riadia sa plne participatívnym a demokratickým procesom na rozdiel od národných plánov obnovy podporovaných z Mechanizmu na podporu obnovy a odolnosti, ktoré boli z veľkej časti navrhnuté bez zapojenia regiónov;

51. vyzýva preto Komisiu, aby posilnila úlohu regiónov pri riadení štrukturálnych a investičných fondov a posilnila legislatívne ustanovenia súvisiace s partnerstvom, najmä vzhľadom na obdobie po roku 2027;

Politika súdržnosti ako prostriedok na zvrátenie demografického poklesu vo vnútrozemských, vidieckych a horských oblastiach

52. vyjadruje znepokojenie nad postupným starnutím obyvateľstva, poklesom pôrodnosti a vyľudňovaním vnútrozemských oblastí, najmä vidieckych a horských oblastí;

53. konštatuje, že hospodárske a sociálne narušenia, naposledy tie, ktoré boli spôsobené pandemiou COVID-19 a konfliktom na Ukrajine, ovplyvňujú budúce očakávania mladých ľudí;

54. zdôrazňuje význam vymedzenia stratégie Európskej únie pre demografiu, v ktorej sa zohľadnia najmä príležitosti, ktoré ponúkajú toky legálnej migrácie v rámci našej Únie, a zároveň sa posilní spolupráca v oblasti nelegálneho prisťahovalectva a poskytne podpora a ochrana utečencom;

Osobitná pozornosť regiónom s trvalým geografickým znevýhodnením

55. vyjadruje poľutovanie nad tým, že v správe o súdržnosti sa len povrchno venuje pozornosť výzvam, ktorým čelia regióny s trvalým geografickým znevýhodnením a najvzdialenejšie regióny;

56. žiada, aby sa vo všetkých návrhoch reformy týkajúcich sa budúcnosti politiky súdržnosti venovala osobitná pozornosť regiónom s trvalým geografickým znevýhodnením v zmysle článku 174 ZFEÚ, konkrétne ostrovným regiónom, riedko osídleným regiónom, cezhraničným a horským regiónom, ako aj najvzdialenejším regiónom;

57. zdôrazňuje dôležitú prácu, ktorú odviezol Európsky parlament v otázke súdržnosti ostrovov, a uznáva význam paktu európskych ostrovov;

58. pokiaľ ide o vidiecke oblasti, víta skutočnosť, že v správe o súdržnosti sa uznáva možný negatívny vplyv demografickej transformácie na súdržnosť v Európe; vyzýva preto Európsku komisiu, aby v budúcnosti posilnila financovanie a nástroje v rámci politiky súdržnosti a strategických plánov SPP, najmä prostredníctvom minimálnych prahových hodnôt, ktoré by zohľadňovali celoeurópsky podiel obyvateľstva a územia vidieckych oblastí, pre územia uznané v článku 174, ako aj spoluprácu medzi mestskými a vidieckymi username v záujme harmonického územného rozvoja, pričom obe tieto kategórie majú svoje komparatívne a doplnkové výhody;

59. zdôrazňuje zároveň pozitívnu úlohu metropolitných oblastí pri zabezpečovaní súdržného rozvoja prostredníctvom rozdeľovania bohatstva a výhod v danej oblasti a vytvárania efektívnejších prepojení medzi mestom a vidiekom. Opakuje, že HDP na obyvateľa nevytvára komplexný pohľad na úroveň vyspelosti, a odporúča použiť metodiku indexu sociálneho pokroku s cieľom určiť najurgentnejšie výzvy, ktoré je potrebné v metropolitných oblastiach financovať z fondov politiky súdržnosti EÚ⁽²⁾;

(2) Stanovisko Európskeho výboru regiónov – Metropolitné regióny: výzvy a postavenie v rámci budúcej politiky súdržnosti po roku 2020 (Ú. v. EÚ C 79, 10.3.2020, s. 8).

Posilnenie územnej spolupráce

60. pripomína, že rozpočet vyčlenený na zložku územnej spolupráce v rámci politiky súdržnosti na roky 2021 – 2027 sa v porovnaní s predchádzajúcim obdobím výrazne znížil, čo oslabuje schopnosť EÚ konať pri riešení dôležitých výziev v oblasti súdržnosti v cezhraničných oblastiach;

61. víta, že sa v správe o súdržnosti spomína posilnenie cezhraničnej a medziregionálnej spolupráce; žiada, aby sa v budúcej politike súdržnosti na obdobie po roku 2027 v plnej miere zohľadnila rastúca potreba posilniť súdržnosť, zachovať existujúce mechanizmy spolupráce medzi územiaми EÚ a reagovať na nové výzvy v oblasti spolupráce vznikajúce v súčasnom kontexte.

62. vyjadruje poľutovanie nad tým, že územia najviac zasiahnuté týmto znížením sú územia stanovené v článku 174 ZFEÚ, ktoré z dôvodu svojho prírodného a trvalého znevýhodnenia obzvlášť potrebujú posilniť svoju územnú, hospodársku a sociálnu súdržnosť vo vzťahu k ostatným územiaм Európskej únie;

V Bruseli 12. októbra 2022

Predseda
Európskeho výboru regiónov
Vasco ALVES CORDEIRO
