

Mnenje Evropskega odbora regij – Osmo poročilo o ekonomski, socialni in teritorialni koheziji

(2022/C 498/09)

Poročevalka:	Nathalie SARRABEZOLLES (FR/PES), članica departmajskega sveta, Finistère
Referenčna dokumenta:	Sporočilo Komisije Evropskemu parlamentu, Svetu, Evropskemu ekonomsko-socialnemu odboru in Odboru regij o osmem kohezijskem poročilu: Kohezija v Evropi do leta 2050 SWD(2022) 24 final COM(2022) 34 final

POLITIČNA PRIPOROČILA

EVROPSKI ODBOR REGIJ (OR),

1. pozdravlja objavo osmega kohezijskega poročila, v katerem so predstavljene glavne teritorialne spremembe in razlike, s katerimi so se evropske regije soočale v zadnjem desetletju, obenem pa je podlaga za razpravo o prihodnosti kohezije po letu 2027;
2. se strinja z analizo aktualnega dogajanja v Evropski uniji, ki jo je pripravila Evropska komisija: pandemija COVID-19 ter dejavniki, kot so podnebne spremembe in digitalna hiperpovezljivost, ki jih kohezijsko poročilo označuje za glavne nove trende, so novi vir teritorialnih neenakosti in krepijo nezadovoljstvo v Evropi;
3. ugotavlja, da počasno napredovanje procesa konvergence v zadnjih letih kaže zelo različne trende: številne manj razvite regije in regije v prehodu v južni in severozahodni Evropi imajo šibko ali negativno rast. Hkrati so za regionalno rast na vzhodu občasno še vedno značilne velike razlike med regijo glavnega mesta in drugimi regijami;
4. izpostavlja vpliv brexita na evropsko gospodarstvo, zlasti na medregionalno sodelovanje, raziskovalne sisteme in sisteme usposabljanja ter demografijo številnih evropskih regij;
5. ugotavlja, da je vojna v Ukrajini še dodatno poudarila potrebo po koheziji na evropskih mejah;
6. poziva Komisijo, naj začne odprt in strateški razmislek o vlogi kohezijske politike po letu 2027 v okviru vseh evropskih politik;

Kohezijska politika kot dolgoročna razvojna politika

7. meni, da so regionalne razlike, opredeljene v kohezijskem poročilu, jasen dokaz za legitimnost kohezijske politike, kot je opredeljena v Pogodbah, in sicer kot zmanjšanje razlik v blaginji in razvoju med regijami Evropske unije;
8. zato pozdravlja analizo učinka kohezijske politike v obdobju 2014–2020 na naložbe v vseh regijah Evropske unije, predstavljeno v kohezijskem poročilu;
9. ugotavlja, da je imela kohezijska politika pogosto ključno vlogo pri ohranjanju zadostne ravni javnih naložb ob znižanju nacionalnih naložb;
10. opozarja, da se pozitiven učinek naložb, ki jih podpira kohezijska politika, pokaže na dolgi rok, kot je izpostavljeno v poglavju 9 kohezijskega poročila;
11. opozarja tudi, da posebne ureditve načrtovanja programov kohezijske politike dovoljujejo financiranje nekaterih projektov do tri leta po koncu programskega obdobja, kar onemogoča primerjavo z drugimi evropskimi programi v neposrednem upravljanju;

12. poudarja učinkovitost kohezijske politike pri obvladovanju krize zaradi pandemije COVID-19, zlasti z ukrepi prilagodljivosti, ki so se začeli izvajati aprila 2020 (dva svežnja naložbenih pobud v odziv na koronavirus (CRII));

13. vendar meni, da je izredno pomembno, da kohezijska politika ostane usmerjena v krepitev teritorialne, ekonomske in socialne kohezije v Evropi;

Opredelitev načela „neškodovanja koheziji“

14. se zaveda priložnosti, ki jo pomeni uvedba novega koncepta v kohezijsko poročilo, katerega cilj bi bila razširitev splošnega pristopa kohezijske politike na vse evropske javne politike s teritorialnim učinkom;

15. poudarja, da ta koncept v celoti podpira pobudo Evropskega odbora regij, katere namen je dokazati, da je ekonomska, socialna in teritorialna kohezija temeljna vrednota Evropske unije;

16. meni, da bi lahko ta koncept vsem evropskim politikam omogočil, da upoštevajo raznolikost regionalnih razmer v Evropski uniji, povečajo svojo učinkovitost in izboljšajo prepoznavnost ukrepov EU med državljani;

17. vendar nasprotuje zelo omejujoči razlagi tega koncepta, v skladu s katero bi se to načelo uporabljalo le za operativne programe, ne pa tudi za partnerske sporazume; vztraja, da mora načelo „neškodovanja koheziji“ veljati za vse evropske politike, da bi se zmanjšal škodljiv učinek nekaterih evropskih politik ali programov na kohezijo;

18. podpira zlasti potrebo, izraženo v kohezijskem poročilu, da bi z mehanizmom za okrevanje in odpornost okrepili kohezijo v Evropi;

19. poziva države članice in Evropsko komisijo, naj v mehanizmu za okrevanje in odpornost ter njegovega morebitnega naslednika neposredno vključijo pristop kohezijske politike, ki temelji na upravljanju na več ravneh in partnerstvu;

20. poleg tega poudarja, da je treba bolje uskladiti in povečati sinergije med kohezijsko politiko in programom Obzorje Evropa, s čimer bi okrepili inovacije v vseh evropskih regijah ter tako povečali raziskovalne in inovacijske zmogljivosti regij, kar bi EU omogočilo konkuriranje na globalni ravni z naložbami v regionalno odličnost in bi lahko bila rešitev za regije s srednjimi dohodki, ki so se znašle v razvojni pasti;

21. v zvezi s tem opozarja, da je za regije s srednjimi dohodki, ki so se znašle v razvojni pasti, pomembno, da imajo na voljo posebno podporo, bodisi na podlagi dejstva, da spadajo v kategorijo vmesnih regij, bodisi prek lažjega dostopa do instrumentov teritorialnega sodelovanja na področju inovacij;

22. poziva k utrditvi pristopa, ki temelji na strategijah pametne specializacije, da bi na podlagi teritorialnih strategij in okrepljenega teritorialnega sodelovanja okrepili konkurenčnost in inovacijsko okolje;

23. poziva Evropsko komisijo, naj opredeli koncept „neškodovanja koheziji“, da bi postal pravi mehanizem za oceno učinka evropskih politik na kohezijo v Evropi; predlaga, da se v ta mehanizem vključi preverjanje učinkov ukrepov na podeželje iz sporočila o dolgoročni viziji za podeželska območja EU, da bi se upoštevale posebnosti teh območij; poziva Evropsko komisijo, naj po posvetovanju z Evropskim odborom regij pripravi posebne smernice za izvajanje tega koncepta v praksi, vključno s pripravo zakonodajnega akta;

Kohezijska politika v središču dolgoročne evropske strategije

24. opozarja, da je kohezijska politika sicer v središču uresničevanja evropskega zelenega dogovora in evropskega stebra socialnih pravic, vendar za razliko od kohezijske politike za obdobje 2014–2020, ki je bila neposredno povezana z doseganjem ciljev strategije Evropa 2020, ni povsem vključena v evropsko dolgoročno strategijo;

25. zato poziva Evropsko komisijo, naj pripravi novo dolgoročno evropsko strategijo do leta 2030, ki bo povezala zahteve zelenega in digitalnega prehoda ter hkrati okrepi ekonomsko, socialno in teritorialno kohezijo EU; vztraja, da bi morala ta strategija veljati za vse evropske politike in sklade, ki podpirajo naložbe, v skladu z načelom „neškodovanja koheziji“ iz kohezijskega poročila;

26. obžaluje, da ni mehanizma za usklajevanje in povezovanje med mehanizmom za okrevanje in odpornost in kohezijsko politiko ter da obstaja tveganje prekrivanja in učinka izrivanja, ker ni pravega mehanizma za preverjanje dodatnosti financiranja iz mehanizma za okrevanje in odpornost;

27. poudarja, da je treba evropske naložbene politike izenačiti, da bi preprečili tekmovanje med različnimi evropskimi politikami na lokalni in regionalni ravni, saj pravila o državni pomoči trenutno ovirajo izvajanje kohezijske politike v primerjavi z drugimi politikami;

28. v zvezi s tem poziva Evropsko komisijo, naj temeljito razmisli o spremembi evropskega zakonodajnega okvira o državni pomoči, tako da bi za projekte, ki jih podpirajo različni evropski programi in skladi, veljala ista pravila;

Oprelitev boljšega vključevanja kohezijske politike v evropski semester

29. ugotavlja, da kohezijsko poročilo kljub večji vlogi evropskega semestra pri oblikovanju kohezijske politike za programsko obdobje 2021–2027 ne omenja povezave med kohezijsko politiko in okvirom ekonomskega upravljanja EU;

30. je zadovoljen, da je v poročila za posamezne države iz spomladanskega svežnja evropskega semestra, objavljenega maja 2022, vključen nov oddelek o teritorialnih razlikah, pod pogojem, da bo namenjen izključno krepitevi teritorialne kohezije v Evropi, ne pa uvajanju strukturnih reform, ki so popolnoma ločene od dolgoročnih ciljev kohezijske politike;

31. poziva Komisijo, naj si v poročilih za posamezne države in z njimi povezanih priporočilih še naprej prizadeva za večjo osredotočenost na izzive na področju teritorialne kohezije, s katerimi se spopadajo evropska območja in regije;

32. poziva k celovitejšemu razmisleku o reformi sedanjega okvira usklajevanja ekonomskih politik, da bi lahko v različne faze evropskega semestra vključili načelo „neškodovanja koheziji“ ter dejavne vpeli lokalne in regionalne oblasti;

33. na podlagi osmega kohezijskega poročila ugotavlja, da predstavlja premalo javnih naložb v Evropski uniji prikriti dolg; zato ponavlja svoj pogosto izražen poziv k „zlatemu pravilu sofinanciranja“, na podlagi katerega se odhodki držav članic ter lokalnih in regionalnih oblasti za sofinanciranje strukturnih in investicijskih skladov v skladu z veljavnimi omejitvami Unije glede sofinanciranja ne bi smeli šteti med strukturne, javne ali podobne odhodke, ki so opredeljeni v Paktu za stabilnost in rast; poudarja, da so javne naložbe, kot so naložbe v trajnostni zeleni, digitalni in socialni prehod ter ohranjanje evropske konkurenčnosti, pomembne za prihodnje generacije in bi jih bilo zato treba ustrezno obravnavati v okviru javnih naložb, tudi s spremembo evropskih računovodskih pravil;

34. ponavlja svoj poziv iz prejšnjih mnenj⁽¹⁾ k oblikovanju kodeksa ravnanja za vključevanje lokalnih in regionalnih oblasti v evropski semester. Ta kodeks ravnanja je potreben, da bi postal evropski semester bolj pregleden, vključujoč in demokratičen, z vključitvijo lokalnih in regionalnih oblasti pa tudi učinkovitejši. S tem se povečuje odgovornost na lokalni in regionalni ravni ter tako izboljšuje izvajanje zelenih gospodarskih reform v državah članicah;

(1) Mnenje Odbora regij – Načrt okrevanja za Evropo kot odziv na pandemijo COVID-19: mehanizem za okrevanje in odpornost ter instrument za tehnično podporo (UL C 440, 18.12.2020, str. 160).

Mnenje Odbora regij – Evropski semester in kohezijska politika: prilagajanje strukturnih reform dolgoročnim naložbam (UL C 275, 14.8.2019, str. 1).

Mnenje Odbora regij – Izboljšanje upravljanja evropskega semestra: kodeks ravnanja za vključevanje lokalnih in regionalnih oblasti (UL C 306, 15.9.2017, str. 24).

Na poti k novemu strateškemu okviru evropskih strukturnih in investicijskih skladov ...

35. ugotavlja, da je na evropski ravni vidna težnja po povečevanju števila investicijskih skladov, od katerih so nekateri v neposrednem upravljanju, drugi v deljenem upravljanju (kot so evropski strukturni in investicijski skladi – skladi ESI) ali pa ima pri njihovem izvajanju glavno vlogo država (nacionalni načrti za okrevanje in odpornost, ki se financirajo iz mehanizma za okrevanje in odpornost);

36. je zaskrbljen zaradi trenutne težnje po večjem prenosu sredstev iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov v druge politike ali programe, kot so nacionalni načrti za okrevanje in odpornost ali programi v neposrednem upravljanju, kot je Obzorje Evropa; zato odločno nasprotuje prenosu sredstev kohezijske politike in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) v mehanizem za okrevanje in odpornost: namen mehanizma za okrevanje in odpornost, ki temelji na členu 175 PDEU, je dopolniti prizadevanja kohezijske politike za doseganje ciljev iz člena 174 PDEU in ne obratno; poleg tega opozarja, da kohezijska politika že zdaj pomembno prispeva k zelenim evropskim naložbam in energetski neodvisnosti EU; zato ugotavlja, da ponovna centralizacija evropskih sredstev s prenosom zgoraj omenjenih skladov v mehanizem za okrevanje in odpornost ni upravičena;

37. ugotavlja, da ima ta težnja dvojno škodljivi učinek, saj po eni strani prispeva k manjši učinkovitosti kohezijske politike kot dolgoročne razvojne politike, po drugi strani pa se kohezijska politika obravnava zgolj kot navadna proračunska vrstica v večletnem finančnem okviru Evropske unije;

38. zato poziva Evropsko komisijo, naj pripravi nov strateški okvir za obdobje po letu 2027, ki bo osredotočen na partnerstvo in upravljanje na več ravneh ter bo vseboval splošne določbe za vse investicijske sklade EU s teritorialno razsežnostjo, tj. evropske strukturne in investicijske sklade, morebitni prihodnji socialni sklad za podnebje, Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja in morebitni prihodnji mehanizem za okrevanje in odpornost;

39. zlasti poudarja, da je treba Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja ponovno vključiti v ta novi strateški okvir;

40. poziva tudi, naj se posebna pozornost nameni prihodnosti Evropskega socialnega sklada (ESS), da bi vključeval večjo teritorialno razsežnost ter da bi se okreplila vloga lokalnih in regionalnih oblasti pri njegovem izvajanju;

... katerega cilj bi bila resnična poenostavitev izvajanja evropskih strukturnih in investicijskih skladov ...

41. ugotavlja, da zakonodajni okvir kohezijske politike za obdobje 2021–2027 vsebuje pomembne ukrepe za poenostavitev, kot je razširitev možnosti za poenostavljeno obračunavanje stroškov, ki jih bo treba oceniti po njihovi uporabi pri načrtovanju programov za obdobje 2021–2027;

42. vendar opozarja, da se zaradi obsežnejših sredstev ter pravil, rokov in načinov za izvajanje skladov v deljenem upravljanju organi upravljanja skladov, ki so pogosto na regionalni ravni, v zadnjem času soočajo s povečanim upravnim bremenom;

43. ugotavlja, da to obsežno upravno breme povzroča zamude pri izvajanju evropskih strukturnih in investicijskih skladov, ki so pogosto v pristojnosti regij, kar v očeh evropskih državljanov spodkopava podobo kohezijske politike kot učinkovite naložbene politike;

44. opozarja, da imajo regije ključno vlogo pri odpravljanju razdrobljenosti pri izvajanju evropskih strukturnih in investicijskih skladov ter pri njihovem povezovanju s potrebami na lokalni in regionalni ravni, da se ustrezno podprejo teritorialne razvojne strategije;

45. poziva Komisijo, naj začne proces dolgoročnega razmisleka, ki bo vključeval organe upravljanja evropskih strukturnih in investicijskih skladov na regionalni ravni, tako da bi poenostavili pravila upravljanja, nadzora in revizije, kar bi pripeljalo do resnične reforme ob pripravi zakonodajnega svežnja kohezijske politike za obdobje po letu 2027;

46. da bi bili evropski strukturni in investicijski skladi ponovno zanimivi za nosilce projektov, ponavlja svojo poziv, naj se med Evropsko komisijo in organi upravljanja kohezijske politike sklene pogodba o zaupanju, da bi se lahko za programe, ki bodo imeli v programskem obdobju 2021–2027 zelo nizko preostalo stopnjo napak, v naslednjem programskem obdobju uporabljala poenostavljena pravila upravljanja, nadzora in revizije;

... in ki bi v ospredje postavil resnično, na zaupanju temelječe partnerstvo z regijami ter lokalnimi in regionalnimi oblastmi ...

47. ugotavlja, da je kohezijska politika za obdobje 2021–2027 nekoliko centralizirana, načelo partnerstva in vloga regionalnih oblasti pri določanju naložbenih potreb v operativnih programih pa sta nekoliko postavljena v ozadje;

48. pozdravlja namero iz kohezijskega poročila, da se okrepi upravljanje na več ravneh in načelo partnerstva;

49. podpira nedavno predstavljeno pobudo za evropsko skupnost dobrih praks v zvezi s partnerstvom v obdobju 2021–2027, ki bi morala privedi do znatnih izboljšav evropskega kodeksa dobre prakse za partnerstvo;

50. poudarja edinstveni pristop kohezijske politike, v skladu s katerim operativni programi evropskih strukturnih in investicijskih skladov izhajajo iz analize teritorialnih potreb, opredeljenih na lokalni ravni, ter sledijo popolnoma participativnemu in demokratičnemu procesu, v nasprotju s tem pa so bili nacionalni načrti za okrevanje in odpornost, ki se financirajo iz mehanizma za okrevanje in odpornost, v veliki meri zasnovani brez sodelovanja regij;

51. zato poziva Komisijo, naj prizna vlogo regij pri upravljanju strukturnih in investicijskih skladov ter okrepi zakonodajne določbe, povezane s partnerstvom, zlasti za obdobje po letu 2027;

Kohezijska politika kot sredstvo za zaustavitev demografskega upada na oddaljenih, podeželskih in gorskih območjih

52. izraža zaskrbljenost zaradi vse starejšega prebivalstva, upadanja rodnosti in zmanjševanja števila prebivalcev na oddaljenih območjih, zlasti na podeželju in gorskih območjih;

53. ugotavlja, da gospodarske in družbene motnje, ki sta jih nazadnje povzročila pandemija COVID-19 in konflikt v Ukrajini, vplivajo na prihodnje možnosti mladih;

54. poudarja, da je treba opredeliti strategijo EU za demografijo in pri tem upoštevati zlasti priložnosti, ki jih ponujajo zakoniti migracijski tokovi znotraj Unije, hkrati pa okrepiti usklajevanje na področju nezakonitega priseljevanja ter beguncem zagotoviti podporo in zaščito;

Močna osredotočenost kohezijske politike na regije s stalnimi geografskimi ovirami

55. obžaluje, da kohezijsko poročilo le površno obravnava izzive, s katerimi se spopadajo regije s stalnimi geografskimi ovirami in najbolj oddaljene regije;

56. poziva, naj se pri vsakem projektu reform, ki zadeva prihodnost kohezijske politike, posebna pozornost nameni regijam s stalnimi geografskimi ovirami, opredeljenim v členu 174 PDEU, zlasti otoškim, redko poseljenim, čezmejnimi in gorskim regijam, ter najbolj oddaljenim regijam;

57. poudarja pomembno delo, ki ga je opravil Evropski parlament v zvezi z vprašanjem otoške kohezije, in priznava pomen pakta za evropske otoke;

58. v zvezi s podeželskimi območji je zadovoljen, da kohezijsko poročilo priznava potencialno negativen vpliv demografskega prehoda na kohezijo v Evropi; zato poziva Evropsko komisijo, naj v prihodnosti okrepi financiranje in instrumente kohezijske politike ter strateške načrte skupne kmetijske politike, zlasti z minimalnimi pragovi, ob upoštevanju deleža prebivalstva in ozemlja podeželskih območij v EU, za regije, opredeljene v členu 174, ter sodelovanje med mestnimi in podeželskimi območji, od katerih ima vsako primerjalne in dopolnilne prednosti, da se zagotovi skladen teritorialni razvoj;

59. hkrati poudarja pozitivno vlogo, ki jo imajo metropolitanska območja pri zagotavljanju skladnega razvoja s porazdelitvijo bogastva in koristi na določenem območju ter ustvarjanjem učinkovitejših povezav med mesti in podeželjem; ponovno poudarja, da BDP na prebivalca ne odraža celotne slike o njihovi stopnji razvoja, in priporoča uporabo metodologije indeksa družbenega napredka za opredelitev najbolj perečih izzivov v metropolitanskih regijah, ki jih je treba financirati s sredstvi kohezijske politike^(?);

^(?) Mnenje Evropskega odbora regij – Izzivi metropolitanskih regij in njihovo mesto v kohezijski politiki po letu 2020 (UL C 79, 10.3.2020, str. 8).

Okrepitev teritorialnega sodelovanja

60. opozarja, da se je proračun, namenjen komponenti teritorialnega sodelovanja kohezijske politike, v obdobju 2021–2027 glede na predhodno obdobje precej zmanjšal, kar ogroža zmožnost EU za obravnavanje pomembnih izzivov, povezanih s kohezijo, na čezmejnih območjih;

61. pozdravlja dejstvo, da je v kohezijskem poročilu omenjena krepitev čezmejnega in medregionalnega sodelovanja; poziva, naj se vse večja potreba po krepitvi kohezije, ohranitvi obstoječih mehanizmov sodelovanja med regijami Evropske unije in odzivanju na nove izzive pri sodelovanju, ki se pojavljajo v sedanjih razmerah, v celoti odrazi v prihodnji kohezijski politiki za obdobje po letu 2027.

62. obžaluje, da je to zmanjšanje najbolj prizadelo regije, navedene v členu 174 PDEU, ki morajo zaradi svojih naravnih in stalnih ovir še posebej okrepiti teritorialno, ekonomsko in socialno kohezijo z drugimi regijami Evropske unije.

V Bruslju, 12. oktobra 2022

Predsednik
Evropskega odbora regij
Vasco ALVES CORDEIRO