



*Evropský hospodářský a sociální výbor*

**ECO/190**  
**Strukturální politika**  
**a soudržnost**

V Bruselu dne 9. ledna 2007

**STANOVISKO**

specializované sekce Hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost  
k

**Dopadu a důsledkům strukturální politiky na soudržnost Evropské unie**

---

Zpravodaj: **pan DERRUINE**

---

Dne 20. července 2006 se Evropský parlament v souladu s článkem 262 Smlouvy o založení Evropského společenství rozhodl konzultovat Evropský hospodářský a sociální výbor ve věci

*Dopad a důsledky strukturální politiky na soudržnost Evropské unie.*

Specializovaná sekce Hospodářská a měnová unie, hospodářská a sociální soudržnost, kterou Výbor pověřil přípravou podkladů na toto téma, přijala stanovisko dne 7. prosince 2006. Zpravodajem byl pan DERRUINE.

Na ... plenárním zasedání, které se konalo ve dnech ... (jednání ze dne ...), přijal Evropský hospodářský a sociální výbor následující stanovisko ... hlasy pro, ... hlasy proti a .... členů se zdrželo hlasování.

\*

\* \*

**1. Závěry a doporučení**

- 1.1 Toto průzkumné stanovisko je reakcí na dopis předsedy Evropského parlamentu ze dne 20. července 2006, ve kterém žádal Evropský hospodářský a sociální výbor o příspěvek do zprávy EP o dopadu a důsledcích strukturální politiky na soudržnost Evropské unie.
- 1.2 EHSV připomíná, že v souladu se Smlouvou (čl. 2, 158 a 159) musí všechny politiky přispívat k tomuto cíli soudržnosti, který nemůže spočívat pouze na strukturální politice. Toto poselství bylo připomenuto na zasedání Evropské rady v březnu 2006.
- 1.3 Podle EHSV není možné měřit soudržnost pouze prostřednictvím ukazatelů HDP. Přeje si, aby byl vypracován „reprezentativnější ukazatel soudržnosti [který by zahrnoval] vedle HDP i proměnné jako např. míru zaměstnanosti a míru nezaměstnanosti, rozsah sociální ochrany, stupeň přístupu ke službám obecného zájmu atd.“
- 1.4 Národní plány reforem Lisabonské strategie, lisabonský program Společenství, integrované hlavní směry Komise a analýzy dopadu by měly lépe odrážet opatření přijatá za účelem posílení soudržnosti, včetně jejího územního rozměru.
- 1.5 Strukturální fondy a Fond soudržnosti prováděly Lisabonskou strategii již v předstihu, ve všech jejích rozměrech: růst, soudržnost, zaměstnanost a kvalita práce a udržitelnost životního prostředí. Přispívaly k posilování evropského sociálního modelu.
- 1.6 Fondy měly nepochybný dopad, který umožnil zvýšení úrovně méně rozvinutých zemí/regionů v oblasti zaměstnanosti, růstu a infrastruktury, a vytvořil pákový efekt; zakotvily

(zdokonalenou) zásadu partnerství v praxi a přispěly k zavedení pořádku v místních samosprávách a k zviditelnění EU.

- 1.7 Strukturální politika zároveň podporuje vnitřní trh díky obchodním tokům a pracovním místům generovaným touto koncepcí a zaváděním projektů způsobilých pro strukturální fondy, které by navíc nevznikly bez katalyzátoru evropské intervence.
- 1.8 Navzdory těmto skutečnostem EHSV upozorňuje, že historický konsensus, který převládá v rozvoji strukturální politiky (nástroje, úvěry), spolu s vnitřním trhem a Hospodářskou a měnovou unií, ztratily v posledních letech na lesku.
- 1.9 V průběhu historie byla vytvořena zóna mající formu polygonu ohraničujícího města Londýn, Hamburk, Mnichov, Milán a Paříž představující 20% území Evropy, 40% její populace a 50% jejího bohatství, která „vytlačila“ ostatní evropské regiony. V návaznosti na současná a budoucí rozšíření je třeba uvažovat o podpoře jiných dynamických regionů, aby bylo možné pokrýt celistvost evropského prostoru.
- 1.10 Je proto zapotřebí infrastruktur, aby bylo možné propojit tyto zóny, ale zároveň spojit jejich městská centra a okrajové části venkova. Rozpočtová omezení dohodnutá v rámci finančních výhledů a Paktu stability a růstu jsou však v rozporu s jejich modernizací.
- 1.11 Výbor se domnívá, že je třeba vést úvahu o rozpočtových kritériích definovaných Paktem stability a růstu a jejich důsledcích při financování transevropských sítí, konkrétněji chybějících částí, za předpokladu, že projekty mající nárok na evropskou podporu si žádají spolufinancování vnitrostátními orgány.
- 1.12 EHSV opakuje svoji myšlenku týkající se zlepšení finančního řízení strukturálních fondů a domnívá se, že by bylo třeba opustit praktiky spočívající v refundaci nevyčerpaných prostředků evropského rozpočtu pro členské státy tím, že dojde ke snížení jejich příspěvku.
- 1.13 EHSV opakuje svoji žádost adresovanou Komisi, aby v první řadě předložila návrhy závazné pro členské státy, které se starají o způsoby zapojení socioprofesionálních subjektů do strukturálních politik, a dále i ukazatele týkající se konzultačního procesu v členských státech. Domnívá se, že členské státy by měly v každém případě vysvětlit, jak organizují zpětnou vazbu k tomu, jak je prováděna zásada partnerství v souvislosti s monitorovacími výbory.
- 1.14 Výbor žádá podporu Evropského parlamentu, aby mohlo být poselství obsažené v tomto stanovisku bráno řádně v potaz, jakmile Komise předloží v roce 2008/9 svůj dokument na reformu evropského rozpočtu a také v pozdějších úvahách o budoucnosti Evropy a příspěvku regionální politiky.

## 2. Soudržnost ve Smlouvě a její podstata

- 2.1 Od roku 1957 usiluje Římská smlouva o „zmenšování rozdílů mezi jednotlivými regiony a odstranění zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů“. V Amsterdamu se volalo po „vyváženém a udržitelném rozvoji jako jedné ze základních zásad Evropského společenství“. Tento záměr se nachází v článku 158 „Společenství za účelem podpory harmonického vývoje jako celku rozvíjí a prosazuje svou činnost vedoucí k posilování hospodářské a sociální soudržnosti. Společenství se především zaměří na snižování rozdílů mezi různými regiony a zaostalosti nejvíce znevýhodněných regionů nebo ostrovů, včetně venkovských oblastí“.
- 2.2 Článek 159 stanovuje, že „členské státy provádějí své hospodářské politiky a koordinují je tak, aby dosahovaly cílů uvedených v článku 158. Tvorba a provádění politik a činností Společenství a vytváření vnitřního trhu přihlíží k cílům uvedeným v článku 158 a přispívá k jejich dosažení. Společenství dále podporuje toto úsilí činností, kterou provádí prostřednictvím strukturálních fondů (orientační sekce Evropského zemědělského orientačního a záručního fondu, Evropský sociální fond, Evropský fond pro regionální rozvoj), Evropské investiční banky a jiných dostupných finančních nástrojů“.
- 2.3 Na tomto místě je důležité zdůraznit, že v duchu Smlouvy musí všechny politiky směřovat k cíli soudržnosti, který nemůže spočívat pouze na strukturální politice. Toto poselství bylo připomenuto na zasedání Evropské rady v březnu 2006.<sup>1</sup>
- 2.4 Před dalším výkladem se jeví vhodným určit, co se rozumí pod pojmem „soudržnost“. Tento pojem je často vnímán jako ukazatel HDP na obyvatele. Avšak ve stanovisku Výboru k „Přínosu politiky Společenství k hospodářské a sociální soudržnosti“<sup>2</sup> již bylo požadováno, aby byl vypracován „reprezentativnější ukazatel soudržnosti [který by zahrnoval] vedle HDP i proměnné jako např. míru zaměstnanosti a míru nezaměstnanosti, rozsah sociální ochrany, stupeň přístupu ke službám obecného zájmu atd.“
- 2.5 Návrh ústavní smlouvy přinášel změnu tím, že pro soudržnost zaváděl územní rozměr. Tento aspekt soudržnosti byl až dosud opomíjen navzdory přijetí Nástinu rozvoje prostoru Společenství (SDEC), jehož poučení jsou velmi precizní, a který by měl být aktualizován za německého předsednictví, aby zohlednil nedávná i plánovaná přistoupení.
- 2.6 Následkem toho a v souladu se závěry neformálního zasedání Rady k územní soudržnosti<sup>3</sup> je třeba zanést do vnitrostátních plánů reformy Lisabonské strategie i do lisabonského programu Společenství tento územní rozměr a je třeba, aby jej Komise brala více v úvahu

---

1 Odstavec 70

2 Úř. věst. C 10, 14.01.04, s. 92.

3 Závěry předsednictví, neformální ministerská schůze EU na téma územní soudržnost, 20.-21.5.2005 (viz odstavec 2.3. a dále)

v integrovaných hlavních směrech, ale také v analýzách dopadu, které až dosud dávaly přednost pouze kritériu konkurenceschopnosti před ostatními kritérii.

### 3. Proč strukturální politika a v jaké formě?

- 3.1 Od doby vypracování Římské smlouvy v roce 1957 si byla šestka vědoma toho, že cesta hospodářské integrace nevyhnutelně vyžaduje restrukturalizaci ve strategických odvětvích uhlí a oceli. Vytvořila proto Evropský sociální fond (ESF), aby byl zmírněn účinek těchto průmyslových změn financováním systémů podpor nábory pracovníků a výukových akcí.
- 3.2 V roce 1975, po první vlně přistoupení skupiny zemí chudších než šest zakládajících zemí, ropných šocích a závažné hospodářské krizi, která následovala, a na výslovnou žádost Spojeného království provést významnou restrukturalizaci průmyslu, byl vytvořen Evropský fond pro regionální rozvoj (EFRR). Tento nástroj byl revidován v roce 1988 (a zdokonalen v roce 1994), aby doplnil činnost ESF a orientační složky EZOZF tím, že dodá méně rozvinutým regionům finanční podporu, která se použije na výrobní investice umožňující vytvoření nebo udržení trvalých pracovních míst, projekty infrastruktury, podporu MSP, přenosu technologií, rozvoj finančních nástrojů, přímou podporu investic, podporu struktur místních služeb atd.
- 3.3 Polovina osmdesátých let je poznamenána novým rozšířením o mladé demokracie, které je třeba konsolidovat. Evropští političtí představitelé vyjadřují přání, aby tyto země směřovaly k úrovni zemí, které jsou již členy, a jsou připraveni zajistit finanční solidaritu zdvojnásobením prostředků vyčleněných na strukturální fondy (a také orientační složku EZOZF s cílem 5b). Hospodářská a sociální soudržnost vstupuje mezi cíle Smlouvy a prostředky do regionální politiky jsou zdvojnásobeny, aby usnadnily její přiblížení. Myšlenka, že se dohánění nebude dít pomocí sociálního dumpingu, ale dodržováním acquis Společenství a programů regionálního rozvoje, na které byli napojeni sociální partneři, byla hluboce zakotvena do vědomí. Uznává se také, že ponechání volného průběhu tržních sil nepostačuje k vytvoření soudržnosti, kterou zakladatelé požadovali, a že tato soudržnost nutně prochází zásahy státu umožňujícími vytvoření rovnováhy mezi regiony. Od roku 1988 vstupuje v platnost politika soudržnosti. Cíl: zmenšit rozdíl v rozvoji mezi různými regiony EU. Jejím cílem je vyrovnat napětí a nerovnováhu vznikající při úsilí státu vyhovět předpisům Hospodářské a měnové unie.
- 3.4 Z výše uvedených odstavců se zdá zřejmé, že strukturální fondy a Fond soudržnosti prováděly Lisabonskou strategii již v předstihu, ve všech jejích rozměrech: růst, soudržnost, zaměstnanost a kvalita práce a udržitelnost životního prostředí.
- 3.5 Fond soudržnosti se zrodil v roce 1994. Příjemci nejsou již regiony, ale na rozdíl od EFRR státy. Přesněji, týká se zemí, jejichž HNP na obyvatele nepřekračuje 90 % průměru Společenství, a projektů infrastruktury životního prostředí a dopravy.

- 3.6 Když Evropská komise sestavovala návrh finančních výhledů na období 2007-2013, upozornil komisař Barnier, že z důvodu prohloubení rozdílů vyplývajících ze znovusjednocení Evropy v roce 2004 nesmí prostředky poskytované strukturálním politikám klesnout pod 0,45 % evropského HDP, jinak by se soudržnost dostala pod tlak. S konečnou platností bylo rozhodnuto stanovit rozpočet na 0,37 % HDP<sup>4</sup>, což Výbor shledal nepřijatelným. Vlády nechtěly obnovit snahu o solidaritu vůči novým členským státům.
- 3.7 Tento krátký pohled do minulosti odhaluje existenci historického konsensu, který převládal až do doby před několika roky a který se snažil rozvinout strukturální fondy (jejich obsah a jejich výši) podle výzvy Unie (prohloubení vnitřního trhu, jednotná měna, nová přistoupení). Uveďme, že tento konsensus provází všechny politické směry, které se účastnily výkonu pravomocí v evropských orgánech. Přerušení této implicitní dohody odkazuje do patřičných mezí okázalou rétoriku o důležitosti „evropského sociálního modelu“.

#### 4. Dopad strukturálních fondů a soudržnosti

- 4.1 Vzhledem k diskontinuitě v souborech statistických údajů Eurostat týkajících se HDP nebo pracovních míst na úrovni NUTS-2 a NUTS-3 je těžké hodnotit dopad strukturální politiky na soudržnost. Existuje rozdíl, který se může projevit až za několik roků, tj. více než jedno desetiletí, mezi okamžikem investice spolufinancované EU a okamžikem, kdy projekt začíná být operativní a rentabilní. Problém časovosti však neznámá, že jsou strukturální fondy bez krátkodobého účinku.
- 4.2 „Mezi roky 1994 a 2001 překročilo v zemích podporovaných v rámci politiky soudržnosti, i když vyloučíme Irsko, zvýšení HDP na obyvatele o 1 % za rok průměr Unie [3 % oproti 2 %] a ve všech těchto zemích kromě Řecka se procento populace v produktivním věku zvýšilo rychleji než průměr. Na druhé straně byl v průběhu tohoto období v Řecku, stejně jako v Irsku, růst produktivity práce více než dvakrát vyšší než průměr Unie a byl také daleko vyšší než průměr v Portugalsku.“<sup>5</sup>
- 4.3 „Domníváme se, že ve Španělsku byl HDP v roce 1999 vyšší přibližně o 1,5 %, než by byl v případě neprovedení zásahů, o více než 2 % vyšší než v Řecku, okolo 3 % vyšší než v Irsku a o více než 4,5 % vyšší než v Portugalsku. Dále se domníváme, že HDP nových zemí se následkem těchto zásahů zvýšil asi o 4 %.“<sup>6</sup>

---

4 Čtvrtá zpráva o pokroku v oblasti soudržnosti, KOM(2006) 281, s.10.

5 Třetí zpráva o hospodářské a sociální soudržnosti. Nové partnerství pro soudržnost - sblížení, konkurenceschopnost, spolupráce (únor 2004), s. VIII.

6 Tamtéž, s. XIX.

- 4.4 Lze se pokusit relativizovat skutečný dopad strukturálních fondů tím, že vysvětlíme úspěchy konjunkturou, volbami vnitrostátní politiky, ostatních evropských politik zaměřených na jednotlivá odvětví atd. Následující prvky mají potvrdit hypotézu, že strukturální politika má na úrovni Společenství skutečnou přidanou hodnotu, pokud jde o soudržnost a konvergenci.
- „Každé euro vynaložené politikou soudržnosti na úrovni EU vede k dalším výdajům, v průměru 0,9 eur v méně rozvinutých regionech (současný cíl 1) a 3 eura v regionech v procesu restrukturalizace (současný cíl 2).“<sup>7</sup>
  - Co se týče strukturálních fondů jako celku, „empirické údaje napovídají, že v průměru okolo čtvrtiny strukturálních výdajů se vrací do zbytku Unie ve formě zvýšení dovozů, zejména strojů a zařízení. Tento „návrat“ je značný zejména v případě Řecka (42 % pokud jde o výdaje) a Portugalska (35 %).“<sup>8</sup>
- 4.5 I přes tyto známky, pokud jde o postupné vyrovnávání sociálních a hospodářských údajů členských států, musí být záměr odlišován, neboť na úrovni regionů se zjišťuje pravdivost tohoto pohybu daleko pomaleji.
- 4.5.1 „IDE (Investissement Direct Etranger - přímé zahraniční investice) mají tendenci se nepoměrným způsobem zaměřovat na relativně silné části Unie spíše než na části relativně slabé. V rámci zemí jsou IDE obecně koncentrovány uvnitř a okolo velkých měst, zvláště hlavních měst států, a velmi málo jich jde do regionů s opožděným vývojem“<sup>9</sup>
- 4.6 V letech 2000 až 2004 bylo schváleno v rámci politiky soudržnosti cca 3600 velkých projektů. Z nich přibližně 1600 využilo služeb Evropské investiční banky (EIB). Ta působí v pěti oblastech, aby podpořila soudržnost a Lisabonskou/Göteborgskou strategii: hospodářská a sociální soudržnost, i2i („iniciativa inovace 2010“), transevropské sítě, ochrana a zlepšení životního prostředí a podpora MSP. Její činnost je účinná zejména v projektech velkého rozsahu, se kterými jsou spojena nezanedbatelná rizika (velké infrastruktury, výzkum a vývoj atd.). Mechanismus financování inovačních programů prostřednictvím EIB generuje také pákový efekt, který se pohybuje v rozmezí poměru od 1:3 do 1:6.
- 4.7 Musíme také zdůraznit - a to není méně zanedbatelné -, že strukturální politika nejenže pomáhá regionům/zemím EU ve využívání jejich rozvojového potenciálu prostřednictvím investic do fyzického kapitálu, lidského kapitálu a technologií na překonání případných obtíží spojených se silnou hospodářskou či měnovou integrací (úrokové míry a směnné kurzy, liberalizace, zvýšení konkurence a restrukturalizace a propouštění, která z toho vyplývají), ale

---

7 Strategické směry Společenství 2007-2013, KOM(2005) 299, s. 8.

8 Třetí zpráva o hospodářské a sociální soudržnosti. Nové partnerství pro soudržnost - sblížování, konkurenceschopnost, spolupráce (únor 2004), s. XIX.

9 Třetí zpráva o hospodářské a sociální soudržnosti. Nové partnerství pro soudržnost - sblížování, konkurenceschopnost, spolupráce (únor 2004), s. XIV.

podporuje současně vnitřní trh díky obchodním tokům a pracovním místům generovaným touto koncepcí a zaváděním projektů způsobilých pro strukturální fondy, které by navíc nevznikly bez katalyzátoru evropské intervence.

4.8 Kromě těchto úvah o finančním aspektu strukturálních politik nemůžeme pomlčet o dvou dalších účincích politiky soudržnosti:

- definice finančního rámce na období sedmi let, který zajistí určitou stabilitu a umožní plánování;
- partnerství v praxi, které doplní projekty způsobilé pro strukturální fondy, třebaže toto partnerství musí být zdokonaleno<sup>10</sup>;
- disciplína místních orgánů, kterou podporuje spravování projektů částečně subvencovaných Unií;
- zviditelnění Unie u občanů díky realizovaným projektům (přestože vlády občas „zapomenou“ uvést evropský původ (někdy jen částečný) vznikajících projektů).

## 5. **Nepřízpůsobený model v rozšířené Evropě?**

5.1 I když evropský projekt v průběhu posledního půlstoletí pokračuje s okrajovými úpravami, Evropa z roku 1957 nemá již nic společného se současnou Evropou.

5.2 V průběhu padesáti let projevilo o tento projekt zájem více než dvacet zemí - zájem často nedoceněný a opomíjený těmi, kdož jsou již součástí projektu - do té míry, že požádalo o přistoupení. V průběhu přistupování se tedy zeměpisná rozloha EU více než ztrojnásobila a počet obyvatel se zdvojnásobil. Její původní homogenita (co se týče sociálně ekonomického rozvoje a územního pokrytí) byla oslabena, její sociální, hospodářská a územní soudržnost zhoršena po rozšíření o země obecně méně bohaté.

---

<sup>10</sup>

Stanovisko CESE na téma Úloha organizací občanské společnosti při provádění politiky soudržnosti a územního rozvoje EU, Úř. věst. C 309, 16.12.2006, s. 126 a stanovisko CESE na téma Strategické obecné zásady Společenství, 2007–2013, Úř. věst. C 185, 8.8.2006, s. 52.



	roky přistou- pení	rozloha evropského území		průměrná hustota zalidnění nových členů	rozdíly v HDP na obyvatele v PKS mezi skupinou zemí již členských a novými členskými státy (v %)	je-li průměrný HDP na obyvatele v PKS před rozšířením 100%, o kolik jej nově přistoupené země změní ... (v %)
		(v tisících km <sup>2</sup> ) v km <sup>2</sup>	změna vzhledem k předcházejícímu rozšíření (%)			
EU -6	1957	1.284	-	241,3	-	-
EU -9	1973	1.641	+27,7	143,7	-17,2	-5,72
EU -10	1980	1.773	+8,0	84,0	-25,0	-2,50
EU -12	1986	2.371	+33,7	99,5	-37,4	-6,23
EU -15	1995	3.243	+36,8	53,8	2,5	0,50
EU -25	2004	4.297	+32,5	204,8	-49,2	-19,68
EU -27	2007	4.646	+8,1	80,5	-65,5	-4,85
EU -29	???	5.486	+18,1	87,0		??? (bude záviset na datu přistoupení)

Poznámka: EU-29 = EU-27 + Turecko + Chorvatsko.

Zdroj:

- *Ekonomické údaje: Ameco (HDP na obyvatele v PKS)*
- *Geografické a demografické údaje: United Nations World Population Prospects, 2004*
- *Vlastní výpočty.*

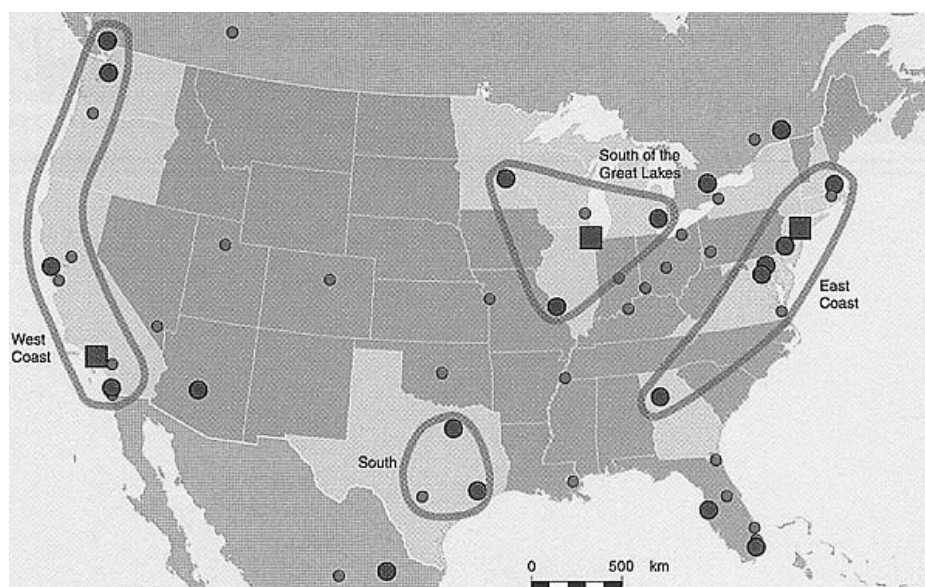
5.3 Účinkem určité dynamiky a díky „historickému dědictví“ vystupuje pětice růstu obsahující Londýn, Hamburk, Mnichov, Milán a Paříž jako pól soustřeďující 20 % rozlohy Společenství o patnácti členech, 40 % celkového počtu obyvatel a generující 50 % bohatství. Tato páteř soustřeďuje 7/10 evropské rozhodovací pravomoci a města, která představují 85 % zdařilých propojení<sup>11</sup>. Označujeme ji termínem „polygon“.

<sup>11</sup>

G. Baudelle, B. Castagnède : Le polycentrisme en Europe, 2002, s. 160-161.



Evropa, polygon



USA, 4 zóny hospodářské integrace

Mapy vyjmuté z práce *European Spatial Planning* vydané Andreas Faludi, 2002

a uvedené na internetové adrese

[http://www.planum.net/showspace/bookreview-esp\\_images.htm](http://www.planum.net/showspace/bookreview-esp_images.htm)

5.4 I když ekonomická váha zemí, které přistoupily k EU v roce 2004, nepřekračuje 5 % EU, rozloha evropského území se zvětšila přibližně o 33 %. V tomto novém kontextu nestačí polygon „vytáhnout“ okrajové regiony. Koncentrace hospodářské činnosti do relativně silných

regionů může krátkodobě zvýhodnit hospodářskou produkci v EU. Avšak dlouhodobě může tento jev zhoršit výrobní potenciál nejslabších regionů a snížit jejich schopnost využít srovnatelné výhody. Příliš velká koncentrace podniků a obyvatelstva v určitých regionech odporuje také cíli udržitelného rozvoje. Ve skutečnosti je pro tyto regiony zdrojem zátěže a potenciálního přelidnění, velkého zatížení životního prostředí a pro ostatní regiony je zároveň zdrojem úpadku a vyklidňování<sup>12</sup>”. (Viz také 4.5). Podle vzoru Spojených států, kde se rozvinulo několik hybných zón, je dnes třeba podporovat vytvoření podobných zón lépe rozmístěných po celém evropském prostoru; odborníci to nazývají „polycentrismus“.

- 5.5 Technologický pokrok, globalizace a mobilita navíc přispívají ke zvýšení počtu městských a metropolitních oblastí po celé Evropě, které se nachází mimo tradiční polygon, ale jsou s ním srovnatelné, jako například Kodaň-Malmö, Dublin, Madrid, Vídeň-Bratislava, Katovice a další. Tato změna evropské krajiny je příznivá pro nové ambice a nové výzvy mezi regiony. Tyto ambice a výzvy rovněž (doufejme) postupně ovlivní evropské názory a politiky<sup>13</sup>.
- 5.6 I když územní plánování nespadá do pravomoci EU a i když převažuje zásada subsidiarity, nelze zapřít, že za správu evropského území máme společnou odpovědnost. Patnáctka a Komise vycházela z této zásady a vypracovala Nástin rozvoje prostoru Společenství (NDEC), které bylo přijato Radou ministrů v Postupimi dne 11. května 1999 a které Rada doplnila týž rok v Tampere o program dvanácti akcí<sup>14</sup>.
- 5.7 V duchu článku 159 je snahou NDEC zlepšit koordinaci politik Společenství, které mají značný dopad na území, jako je regionální politika nebo některé politiky zaměřené na jednotlivá odvětví (zemědělství, doprava ...).
- 5.8 Do rámce tohoto stanoviska nepatří identifikovat zóny, kde by měly být upevněny vztahy mezi městy, mezi centrem a periferií atd. Výboru však přísluší trvat na důležitosti toho, aby se k této problematice přistupovalo vážně, jinak bude Evropa odsouzena ke krizi a rozpadu svého území.

## 6. Klíč k úspěchu: moderní infrastruktury rozmístěné po celém evropském prostoru<sup>15</sup>

---

<sup>12</sup> DATAR, „Le schéma de développement de l'espace communautaire (Nástin rozvoje prostoru Společenství)“, 2002.

<sup>13</sup> Viz také stanovisko EHSV k tématu Sociálně hospodářské důsledky metropolitních oblastí, červenec 2004, Úř. věst C 302, 7.12.2004, s. 101

<sup>14</sup> Je třeba připomenout, že některé z nich - a to nikoli ty nejmenší - se nikdy nezrodily jinak než jako studie územního dosahu a jiné nebyly podpořeny do správné míry jako přeshraniční, mezinárodní a meziregionální podpora (Interreg, jehož rozpočtové úvěry byly od základu revidovány při uzavírání dohody o finančních výhledech). Naštěstí byly některé, jako např. vytvoření Střediska pro zkoumání sítě územního plánování (ORATE), které byly konkretizovány, i když tato práce je stále podceněna.

<sup>15</sup> Z důvodu zjednodušení budeme volit špatné termíny a v nezbytných případech zahrneme Fond soudržnosti do strukturálních fondů.

- 6.1 Samozřejmě, takováto polycentrická organizace evropského prostoru (vytvoření velkých regionálních pólů pohánějících zóny, které je obklopují, posílení spojení venkovských a městských zón) zaručující obnovenou a silnější soudržnost bude možná pouze za cenu zlepšení infrastruktur - dopravy, energetiky, telekomunikací atd.
- 6.2 Zpoždění realizace 14 prioritních projektů označených v Essenu (1994), zejména v přeshraničních úsecích, a podstatné omezení kapitoly transevropských sítí ve finančních výhledech na léta 2007-2013 <sup>16</sup> je špatným znamením pro zajištění udržitelného rozvoje Unie včetně územní soudržnosti.
- 6.3 Přesto nelze uvádět v pochybnost účinnost strukturálních fondů pro zvýšení úrovně infrastruktur zemí podporovaných v rámci politiky soudržnosti a nejméně prosperujících regionů a pro jejich propojení s ostatními, aby mohly plně využívat možností nabízených vnitřním trhem.
- 6.3.1 Hustota silniční sítě vzrostla v těchto čtyřech zemích soudržnosti z úrovně o 20 % nižší než průměr EU-15 v roce 1991 na úroveň o 10 % vyšší než tento průměr v roce 2001. Pokroky (avšak menšího rozsahu) byly také zaznamenány v ostatních regionech, na které se vztahuje cíl 1.
- 6.3.2 V průběhu posledního desetiletí došlo v Unii k určité modernizaci železniční sítě, avšak procento elektrifikovaných tratí a dvoukolejných tratí bylo přibližně stejné ve zpožděných částech EU i v ostatních částech, takže rozdíl zůstává výrazný.
- 6.4 Na druhou stranu, aby bylo upevněno evropské sjednocení provedené v letech 2004 a 2007, bude důležité dbát na to, aby byl dodán dostatek zdrojů do infrastruktur spojujících staré a nové členské země, a to ze čtyř důvodů:
- i když EIB, Světová banka a EBRD (Evropská banka pro obnovu a rozvoj) zapůjčily 21 miliard za účelem sjednotit infrastruktury s normami patnáctky v letech 1990 až 2001, potřeba investic pouze v dopravních infrastrukturách (silnice a železnice) zůstává vysoká. Byla odhadnuta na nejméně 90 miliard eur (v cenách roku 1999)<sup>17</sup>;
  - nové členské státy mají rychlejší růst než většina starých členských států a z důvodu intenzifikace obchodní výměny jejich růst podporuje již ochablý růst starých členských států;
  - naopak lepší přístup na vnitřní trh bude mít na nové členské státy větší dopad;

---

<sup>16</sup> 20 miliard eur navržených Komisí se ztenčilo na trochu více než 8 miliard, zatímco celkové náklady na dokončení 30 prioritních směrů do roku 2020 byly v roce 2004 odhadovány na 225 miliard eur

<sup>17</sup> Investice požadované pro správné vedení transevropských sítí budou představovat v budoucích letech asi 1,5 % HDP stanoveného pro region. Současná výše investic 2 až 3 miliardy EUR za rok by měla vzrůst na nějakých 10 miliard EUR do roku 2005-2010, aby odpovídala tlaku poptávky, a dodávat do Společenství služby odpovídající hospodářskému růstu. Dlouhodobě počítala Komise s 258 miliardami EUR jako částkou nezbytnou pro dosažení přijatelné kvality dopravních sítí. (EIB, „Rozvoj transevropských sítí: perspektivy“, 2001).

- „V nejméně rozvinutých regionech a zemích [zejména nové členské státy] mohou mezinárodní a meziregionální propojení z dlouhodobého hlediska přinést vyšší výnosy formou zvýšené konkurenceschopnosti podniků a mohou také usnadnit mobilitu pracovních sil.<sup>18</sup>“

6.5 O přestavbu a zvýšení úrovně těchto infrastruktur jde zvláště v nových členských státech velmi silně, jelikož v době existence RVHP směřovaly jejich hlavní infrastruktury do Moskvy a v letech 1993 až 2003 jejich obchodní výměna se zeměmi patnáctky vzrostla třikrát, takže největší část svého obchodu realizují se zeměmi patnáctky, avšak úroveň infrastruktur je nižší než úroveň EU-15.

6.6 Je samozřejmé, že v případě energetického plánu<sup>19</sup> je rovněž důležité napravit „nedostatečný počet investic vzhledem k nárůstu poptávky a přepravních vzdáleností. Propojení sítí elektrické energie a zemního plynu v Evropě se zlepšilo, avšak přetrvávají významná strukturálních omezení mezi členskými státy.“ V tomto ohledu by mohlo Evropské středisko pro sledování trhu s energií, které bude vytvořeno v roce 2007, dodat přesné pokyny a hlavní směry do budoucna.

6.6.1 Co se týče odvětví elektrické energie, „období nadvýroby se chýlí ke konci a bude třeba investic na zvýšení výroby energie z 600 na 750 GW do roku 2030, aby bylo možné reagovat na zvýšení spotřeby elektrické energie a také nahradit zastaralé infrastruktury. Potřeba investic na zvýšení výrobních kapacit, zejména v době energetických špiček, by mohla být částečně vyplněna úplným propojením sítí.“

6.7 Modernizace infrastruktur představuje obecně výzvu, pokud jde o udržitelnost životního prostředí. V tomto ohledu EHSV připomíná, že podle jeho názoru by měla způsobit projektů pro strukturální fondy a jejich hodnocení ex-post zahrnovat souhrnná kritéria trvale udržitelného rozvoje. Dále připomíná<sup>20</sup> svou podporu cíli, aby byla vytvořena trvale udržitelná společenství založená na zásadě udržitelnosti (dohoda z Bristolu<sup>21</sup>).

6.8 Rozpočtové tlaky vytvářené Paktem stability a růstu a také pokračující úsilí spojené s žádostí o členství v Hospodářské a měnové unii komplikují realizaci těchto investic, z nichž hlavní část pochází z národních vlád a menší část ze strukturálních fondů či EIB.

---

18 Politika soudržnosti pro podporu růstu a zaměstnanosti: Strategické obecné zásady Společenství, 2007-2013, KOM(2005) 299, str. 15.

19 Stanovisko CESE na téma Zásobování EU energií: strategie pro optimální energetický mix (průzkumné stanovisko) (TEN/227) Úř. věstník C.....

20 Stanovisko CESE k Tematické strategii pro městské životní prostředí (NAT/308), Úř. věstník.....

21 Dohoda z Bristolu, prosince 2005 (www.odpm.gov.uk cod prod 05 EUPMI 03584). Dohoda z Bristolu definuje 8 základních charakteristik trvale udržitelného společenství 1) aktivní, inkluzivní a zabezpečené 2) dobrá správa 3) dobré propojení 4) kvalitní infrastruktura služeb 5) citlivé k životnímu prostředí 6) atraktivní 7) kvalitně vybudované 8) otevřené všem

- 6.9 Třebaže 78% evropské populace žije v dnešní době ve městech či městských aglomeracích, je důležité, aby se nezapomínalo na specifické potřeby venkovských oblastí a zabránilo se jejich úbytku.
- 6.10 EU usiluje o jejich podporu prostřednictvím programů ad hoc. V období 2000 až 2006 vyčlenila více než 60 miliard eur na rozvoj venkova. Jak ale Účetní dvůr<sup>22</sup> uvádí, využití těchto fondů zdaleka není optimální. Zdůrazňuje, že programy neberou dostatečně v úvahu charakteristiky podporované geografické oblasti. Účetní dvůr rovněž poukazuje na nedostatky, pokud jde o výběr a zaměření projektů, a rovněž upozorňuje na chyby v hodnocení jejich výsledků.

## 7. Posílení vazeb mezi městskými centry a oblastmi venkova

- 7.1 Okrajové oblasti obzvláště trpí stárnutím populace vzhledem k tomu, že velká vzdálenost od center aktivit způsobuje, že se mladí lidé a kvalifikovaní pracovníci stěhují do měst. Hrozí, že toto vylidňování venkova urychlí úpadek těchto území. Navíc velká města, kde se soustřeďuje podstatná část lidského kapitálu, se setkávají s mimořádnými těžkostmi a mezi městy samými dochází k nepoměru mezi čtvrtěmi a/nebo sociálními kategoriemi. „Převážná většina měst, kde je míra nezaměstnanosti 10% či více, zahrnuje některé oblasti, ve kterých je toto procento minimálně dvakrát větší, než je průměr města<sup>23</sup>. V tomto ohledu Komise určila čtyři problematiky, kterým je třeba věnovat mimořádnou pozornost: doprava, dostupnost a mobilita; dostupnost služeb a zařízení; přírodní a fyzické prostředí; odvětví kultury<sup>24</sup>.
- 7.2 Výbor využívá této příležitosti, aby připomněl hlavní úlohu, kterou hrají služby obecného zájmu, a zejména sociální služby obecného zájmu, při zajišťování hospodářské, sociální, územní a mezigenerační soudržnosti. Znovu opakuje svou žádost, aby byla vypracována rámcová směrnice týkající se organizace těchto služeb, a aby doplněny odvětvové směrnice<sup>25</sup>.

## 8. Nezbytná účast občanské společnosti na rozvíjených projektech.

- 8.1 Třebaže Komise uznává potřebu zapojení socioprofesionálních subjektů do strukturální politiky a zdůrazňuje, že se rozhodným způsobem podílejí na lepším přizpůsobení se této politice

---

22 Viz tisková zpráva ECA/04/20.

23 KOM(2006) 385 v konečném znění, str. 11.

24 Evropská komise : Politika soudržnosti a města: přínos měst a aglomerací pro růst a zaměstnanost v regionech KOM(2006) 285 v konečném znění

25 Viz stanovisko EHSV k službám na vnitřním trhu, Úř. věst. C 221, 8.9.2005, s. 113, stanovisko k budoucnosti služeb obecného zájmu, Úř. věst. C 309, 16.12.2006, s. 135, a upřesnění ve stanovisku, jež se vypracovává k sociálním službám obecného zájmu v Evropské unii.

praxi, EHSV lituje, že Komise nepředkládá návrhy, jak tohoto zapojení dosáhnout, návrhy, které by byly závazné pro členské státy.

- 8.2 Výbor požaduje, aby byly v budoucnu vytvořeny ukazatele týkající se procesu konzultací o strategických a programových dokumentech vypracovaných v členských státech.
- 8.3 Výbor se domnívá, že by měly členské státy vysvětlit, jak organizují zpětnou vazbu k tomu, jak je prováděna zásada partnerství v souvislosti s monitorovacími výbory.
- 8.4 Výbor je přesvědčen, že členské státy a regionální samosprávy by měly více využít potenciálu, který skrývají organizace občanské společnosti, zapojit je do přípravy propagačních plánů a podporovat iniciativy vypracované občany. Za tímto účelem je třeba vyčlenit dostatečné finanční prostředky, jež budou k dispozici pro propagační a informační činnosti týkající se strukturálních fondů.
- 8.5 Rovněž by bylo vhodné podporovat v případě přeshraničních a meziregionálních programů společné konzultace a utváření přeshraničních a meziregionálních sociálně profesních partnerství.

## 9. **Budoucí inovativní financování**

- 9.1 Jednak vzhledem k výzvám, kterým je třeba čelit v Unii početnější, s odstraněnými hranicemi a různorodější z hlediska charakteristik a údajů o regionech, a jednak vzhledem k zjevnému neodůvodnitelnému nedostatku rozpočtových prostředků a rostoucímu vlivu globalizace, je třeba si představit účinnější a modernější mechanismy pro financování našeho hospodářského a sociálního modelu a dodat znovu Evropanům (podnikatelům, pracovníkům, nezaměstnaným...) důvěru ve schopnost Unie vzít osud znovu do svých rukou. Nedávné iniciativy JASPERS, JESSICA a JEREMIE se v tomto ohledu ubírají správným směrem.
- 9.2 Strukturální fondy jsou v současnosti značně omezeny v poskytování subvencí. V předcházejícím stanovisku<sup>26</sup> navrhoval Výbor znovu promyslet způsob projektových studií, aby zredukoval jejich účinek s přispěním Evropského investičního fondu a EIB. Navrhoval přeměnit subvence na finanční produkty, čímž dojde k pákovému efektu: zálohové euro jako záruka rizikové kapitálové půjčky by například umožnilo financovat pět až deset euro investic jednoho MSP. Výhoda tohoto systému je trojí:
  - byl by podpořen veřejný/soukromý podíl tradičních finančních partnerů na financování investic považovaných za rizikové;
  - uživatelé by měli větší zodpovědnost, než když obdrží nevratnou subvenci;

---

<sup>26</sup> Stanovisko CESE na téma „Strategické směry politiky soudržnosti (2007-2013)“, Úř. věst. C 185 ze dne 8.8.2006.

- byl by rozšířen jejich počet, i když rozpočet zůstává omezen.

9.3 Bylo by také zajímavé přemýšlet o možnosti využít nerealizovaných prostředků z již slabého evropského rozpočtu, spíše než je vrátit členským státům. Tyto prostředky představují pouze nízké procento ročního rozpočtu. Avšak tímto způsobem bychom mohli poskytnout v průběhu prvního lisabonského poločasu okolo 45 miliard navíc na projekty společného zájmu.

Přebytky rozpočtu EU (v milionech EUR)	
2000	11 613
2001	15 003
2002	7 413
2003	5 470
2004	2 737
2005	2 410
<b>Celkem 2000-2005</b>	<b>44 646</b>

Poznámka: přebytky zahrnují nepoužité prostředky z rozpočtu (včetně zvláštních rezerv), ale také dodatečné příjmy.

Zdroj: Evropská komise, IP/06/494

9.3.1 Jak vyplývá z předcházejících odstavců, část těchto prostředků by mohla urychlit realizaci chybějících článků, opravdovou Achillovu patu transevropských sítí, které umožní spojit země mezi sebou, dospět ke konci svízelné situace, urychlit evropskou integraci a dále podporovat intermodalitu.

9.3.2 Další část by mohla naplnit prostředky Evropského fondu pro přizpůsobení se globalizaci (FAM). Tento nástroj, který sám není v rozpočtu, má podporovat propuštěné zaměstnance „oběti globalizace“ a doplňovat činnost strukturálních fondů. Na rozdíl od těchto fondů, které vyžadují dlouhé programové období pro projekty nejčastěji dlouhodobé, je FAM krátkodobým nástrojem. Když jej Rada schválila, snížil o polovinu počáteční úvěry navrhované Komisí (ve FAM je 500 milionů eur). Za těchto okolností je těžké věřit v účinnost tohoto zařízení, které mnozí označují za „marketingový nástroj“. Současně je třeba zrevidovat kritéria způsobilosti požadovaná fondem tím, že dojde ke snížení počtu propuštěných pracovníků (který je kopií amerického Trade Adjustment Assistance Programme ustaveného v roce 1962; navrhovatelé zapomněli, že na rozdíl od Spojených států, kde je hospodářství založeno na velkých podnicích, hospodářství EU je založeno na MSP)<sup>27</sup>.

9.3.3 Tato revize je o to více důležitá, že pokračující integrace částí evropského prostoru může vystupňovat vzájemnou hospodářskou soutěž jednotlivých území a dát vzniknout

<sup>27</sup>

100 největších podniků vyrábí 74 % HDP Spojených států a pouze 34 % v Evropě. V nefinanční obchodní sféře představují MSP (<250 pracovníků) 99,8 % podniků (91,5 % malých podniků s méně než 9 osobami!) a 67,1 % celkových pracovních míst.



restrukturalizaci, a tím i zrušení pracovních míst, což může na člověka z ulice činit dojem, že Evropa je nepřitelem zaměstnanosti.

---

V Bruselu dne 7. prosince 2006

předseda  
specializované sekce Hospodářská a měnová  
unie, hospodářská a sociální soudržnost

generální tajemník  
Evropského hospodářského a sociálního výboru

Georges DASSIS

Patrick VENTURINI