

EVROPSKI PARLAMENT

2004



2009

Odbor za regionalni razvoj

11.1.2007

DELOVNI DOKUMENT

o vlogi in učinkovitosti kohezijske politike pri odpravljanju razvojnih razlik
v najrevnejših regijah EU

Odbor za regionalni razvoj

Poročevalka: Lidia Joanna Geringer de Oedenberg

Cilj kohezijske politike EU je doseči večjo gospodarsko in socialno kohezijo med regijami Unije. Regijam, ki zaostajajo v razvoju, so v postopku prestrukturiranja oziroma imajo posebne geografske, gospodarske ali družbene omejitve, se ponudi pomoč pri reševanju njihovih problemov in obvladovanju težav. V mnogih nekdanjih revnih regijah Unije je bil dosežen uspešen razvoj, kar dokazujejo številni primeri. S pomočjo strukturnih skladov so vse štiri nekdanje tako imenovane kohezijske države – Irska, Grčija, Portugalska in Španija – zabeležile izredno rast.

Kljub temu pa so regionalne razlike v razvoju veliko bolj izrazite v EU 27 kot prej v EU 15, kar zahteva odločno ukrepanje za zmanjšanje teh razlik. Navkljub že doseženemu velikemu gospodarskemu napredku držav članic, ki so se EU pridružile leta 2004, so obstoječi zaostanki v razvoju pogosto posledica upravnih pomanjkljivosti. Gospodarska rast je pogosto osredotočena okoli določenih predelov. Dokaz za takšno koncentracijo je še zlasti viden v srednje in vzhodnoevropskih državah s hitro rastočimi regijami okoli glavnih mest. Rast mestnih okolij, ki jo spremlja vedno večja konkurenčnost, lahko na več načinov uravnava razvoj v okoliških podeželskih skupnostih. Vendar pa v določenih regijah še vedno ni zaslediti gospodarske rasti. Nedavni podatki, ki jih je objavil Eurostat, kažejo na široko razvojno vrzel med najbogatejšimi in najrevnejšimi regijami EU, z uvrstitvami pri dnu pa prevladujejo novo pridružene države članice iz srednje in vzhodne Evrope.

Tabela 1

Regionalni BDP na prebivalca v EU 25 - podatki za leto 2003

(po standardu kupne moči (SKM) EU 25=100)

Prvih deset			Zadnjih deset		
1	Inner London (UK)	278	1	Lubelskie (PL)	33
2	Bruxelles-Capitale (BE)	238	2	Podkarpackie (PL)	33
3	Luxembourg	234	3	Podlaskie (PL)	36
4	Hamburg (DE)	184	4	Świętokrzyskie (PL)	37
5	Île de France (FR)	173	5	Warmińsko-Mazurskie (PL)	37
6	Wien (AT)	171	6	Opolskie (PL)	37
7	Berkshire, Buckinghamshire & Oxfordshire (UK)	165	7	Észak Magyarorszá (HU)	38
8	Provincia Autonoma Bolzano (IT)	160	8	Východné Slovensko (SK)	39
9	Oberbayern (DE)	158	9	Eszag-Alföld (HU)	39
10	Stockholm (SE)	158	10	Dél-Alföld (HU)	40

Tabela 2

Regionalni BDP na prebivalca v EU 27 - podatki za leto 2006
(po standardu kupne moči EU 25=100)

Regija	BDP (v SKM) na prebivalca v % povprečja EU 25 (EU-25 = 100)
Inner London (UK)	277.6
Bruxelles-Brussels (BE)	237.6
Luxembourg (LU)	233.9
Hamburg (DE)	184.0
Île de France (FR)	173.3
Wien (AT)	170.9
Berkshire, Buckinghamshire and Oxfordshire (UK)	165.1
Provincia Autonoma Bolzano/Bozen (IT)	160.0
Oberbayern (DE)	157.9
Stockholm (SE)	157.9
Åland (FI)	154.3
Utrecht (NL)	152.5
North Eastern Scotland (UK)	150.3
Southern and Eastern (IE)	149.2
Darmstadt (DE)	148.3
.....	
Vest (RO)	34.0
Podkarpackie (PL)	33.2
Lubelskie (PL)	33.2
Centru (RO)	32.3
Istocna Hrvatska (HR)	31.0
Nord-Vest (RO)	29.1
Severozapaden (BG)	26.1
Sud-Est (RO)	25.6
Sud-Vest (RO)	25.5
Severoiztochen (BG)	25.3
Yugoiztochen (BG)	24.9
Yuzhen tsentralen (BG)	24.6
Sud (RO)	24.4
Severen tsentralen (BG)	24.2
Nord-Est (RO)	21.7

Regije z najnižjim/najvišjim BDP na prebivalca (v SKM) (EU 25=100).

Cilj tega osnutka samoiniciativnega poročila je poudariti nekatera načela, po katerih bi lahko ravnale države članice in EU, da bi povečale učinkovitost kohezijske politike EU v najrevnejših regijah. V finančni perspektivi 2007-2013 so bila namensko razporejena sredstva za razvoj najrevnejših regij. Ta sredstva je treba sedaj učinkovito porabiti.

Pospešitev gospodarske rasti v najrevnejših regijah je bistven predpogoj, da se v Uniji doseže visoka življenjska raven, ki bo tudi dolgoročno ostala takšna. Konvergenca regij EU je osrednjega pomena, če naj bo Unija v prihodnosti konkurenčna in močna v svetovnem merilu. Učinki politik lahko zvedenijo, s tem pa se v prihodnost odlagajo vedno večji stroški, če bodo regije z razvojnimi težavami še naprej zaostajale.

- Kohezijska politika EU mora **prepoznati posebne potrebe** najrevnejših regij in poiskati natančne mehanizme za pospeševanje njihovega razvoja.

Temeljnega pomena je poiskati glavne potrebe posamezne regije in financiranje osredotočiti na pravo raven. V kohezijskih državah je treba urediti infrastrukturno "podlago" za druge naložbe. Med konkurenčnostjo in ciljem kohezije ni nobenega protislovja, vseeno pa je bistvenega pomena razumeti, kje učinek vzvoda sproži rast. Da bi

dosegle določeno raven konkurenčnosti morajo revne regije razviti ustrezno osnovno infrastrukturo in človeške vire.

- Velik problem je pojavljanje **težav pri porabi sredstev v najrevnejših regijah**. Oblasti pogosto niso usposobljene in nimajo izkušenj ali dovolj sredstev, da bi se odzivale na zapletene zahteve kohezijske politike, ter zato ne morejo zahtevati sredstev, do katerih so načelom upravičene.

Gre za pereč problem, zlasti za nove države članice in države pristopnice.

Tabela 3

Realna stopnja rasti BDP

Stopnja rasti obsega BDP - sprememba v odstotkih v primerjavi s predhodnim letom.

(Za 2006, 2007 in 2008 so navedene napovedi.)

	1997	-98	-99	-00	-01	-02	-03	-04	-05	-06	-07	-08
Bolgarija	-5.4	3.9	2.3	5.4	4.1	4.9	4.5	5.6	5.5	6.0	6.0	6.2
Romunija			-1.2	2.1	5.7	5.1	5.2	8.4	4.1	7.2	5.8	5.6
EU 25	2.7	3.0	3.0	3.9	2.0	1.2	1.3	2.3	1.7	2.8	2.4	2.4
EU 15	2.6	2.9	3.0	3.9	1.9	1.1	1.1	2.2	1.5	2.6	2.2	2.3

Kot je razvidno iz Tabele 3, je potencial rasti še posebej izrazit v državah, ki sta se EU pridružili v letu 2007 – Bolgariji in Romuniji. Da bi v celoti izkoristili ta razvojni potencial, morajo ustrezne upravne službe delovati učinkovito. Kot predpogoj za uspešno izvajanje programov in projektov, skupaj z razvojem človeških virov, se poudarja potreba po institucionalnih zmogljivostih. V obdobju predpristopne pomoči so različni programi razkrili veliko število institucionalnih, vodstvenih in upravnih pomanjkljivosti na strani prejemnikov. Te pomanjkljivosti še niso bile v celoti odpravljene, vendar se je treba z njimi čim prej spopasti, da bo mogoče ta sredstva vestno naložiti in porabiti.

Za dobro upravljanje s strukturnimi skladi je potrebno **usklajevanje različnih ravni (politične, tehnične in upravne)**. To je velika težava v novih državah članicah in potrebni so bistveno bolj učinkoviti ukrepi. Razprave med EU, državami članicami in regijami o zagotavljanju kohezije so bistvenega pomena in nobeno področju upravljanja ne bi smelo biti izključeno iz tega strukturnega dialoga. Pri kohezijski politiki ne gre le za finančna sredstva, ampak tudi za **partnerstvo med različnimi zainteresiranimi stranmi**. Za izboljšanje učinka vzvoda ni dovolj zgolj ukrepanje in sodelovanje na eni sami ravni; primeren pretok informacij in partnerstva so zato še posebej potrebna.

- Pripraviti bi bilo treba okvir, ki bi omogočal prenos medsebojnega delovanja v prakso in izmenjavo izkušenj. Ta prizadevanja bi lahko omogočila tudi oblikovanje norm in standardov, ki bi okrepili upravne zmogljivosti za izvajanje predpisov in pravil.

Pogostejša raba **javno-zasebnega partnerstva** je bistvenega pomena za zbiranje sredstev in zagotavljanje razpoložljivega kapitala. Določiti je treba pravila in zmanjšati ovire za izvajanje javno-zasebnega partnerstva. V novih državah članicah primanjkuje dobrih praks.

- Bolj je treba poudariti pomen načela **dodatnosti**. Udeležba zasebnega

kapitala je osrednji element, ki lahko spodbuja dodatne naložbe. Finančna podpora bi morala biti porabljena transparentno, s čimer se zagotovi izpolnjevanje zastavljenih ciljev.

- **Jaspers, Jeremie in Jessica** so odlična orodja za pomoč, med drugim, malim in srednje velikim podjetjem na regionalni ravni, vendar morajo države članice in Komisija storiti še veliko za obveščanje o njihovem obstoju ter za njihovo celovito in učinkovito rabo, zlasti v najrevnejših regijah.
- Gospodarski razvoj je tesno povezan z **inovativnostjo**, ki je poleg tega osrednji element regionalnega razvoja. Kohezijska politika EU v okviru lizbonske strategije mora biti usmerjena v povečevanje sposobnosti EU za inovacije, zato je pomembno, da se v najrevnejših regijah ne spregleda tega cilja.
- Dejavno je treba spodbujati podjetništvo in v to morajo biti vključene vse zainteresirane strani. Podjetništvo bi bilo treba spodbujati zlasti med ženskami in mladimi, ki vstopajo na trg dela, ter med socialno izključenimi skupinami. Pomemben dejavnik pri spodbujanju inovativnosti je tudi izboljšanje kakovosti pravil in predpisov v državah članicah EU, s čimer bi zagotovili, da bodo podpirala in ne ovirala procese inovacij v pomembnih sektorjih gospodarstva. Najrevnejše regije so v tem pogledu verjetno bolj občutljive.

Številni primeri kažejo pomanjkanje zmogljivosti za uporabo sredstev v novih državah članicah. **Zato je treba izboljšati upravno sposobnost**, da bodo regije, ki prejemajo sredstva, lahko absorbirale in dobro uporabile to pomoč. Bistvenega pomena je tehnična pomoč, zlasti pri pripravah na izvajanje novih projektov. Kakovost je nujno potrebna, tako navzven v obliki strokovnega znanja kot tudi navznoter: vedeti, kaj se resnično potrebuje, in izvajati ustrezen nadzor kakovosti projektov in porabe sredstev. Poziva se tudi k posodobljeni oceni trajnostnih projektov, ki so že bili izpeljani.

- Določen znesek iz skladov bi se lahko porabil za pripravo, spremljanje, ocenjevanje in strokovno znanje. Ta pomoč bi se ob njeni ustrezni porabi lahko izkazala kot bistvena, zlasti v državah z bolj zapletenim upravnim sistemom.

Pomembno je, da **sredstva hitro dosežejo upravičene regije**. Včasih namreč traja predolgo, da sredstva pridejo do upravičencev, in ustrezna razdelitev sredstev je izziv na vseh ravneh.

Težko se je izogniti zapletenosti uporabe sredstev iz strukturnih skladov v sistemu, na katerega vplivajo tri različne ravni predpisov: pravila Skupnosti, nacionalni pravni okviri in prakse na regionalni ravni. Zato je **poenostavitev postopkov** izziv za vse tri ravni, da se prepreči naknadne razlage ter olajša in pospeši izvajanje programov.

Obstaja potreba po sinergiji med politikami, tako evropskimi kot nacionalnimi politikami. Politike bi se morale medsebojno dopolnjevati in si ne nasprotovati. Kopičenje koristi od drugih evropskih politik na ozemlju v posameznih državah in regijah lahko na primer oslabi učinek razvojnih politik. Regionalni razvoj mora obsegati tudi socialno in okoljsko razsežnost.

- Posledice morebitnih učinkov medsebojnega izkrivljanja politik bi bilo treba upoštevati in preučiti v vmesnem pregled proračuna Skupnosti leta 2009 in v četrtem poročilu o gospodarski in socialni koheziji.

Za spodbujanje kohezije in učinkovit razvoj v najrevnejših regijah je treba **mobilizirati vse zainteresirane strani** ter vključiti vse vpletene in zagotoviti njihovo sodelovanje.

Bojevati se je treba proti brezposelnosti, zaradi katere so najhujše prizadete najrevnejše regije. Še posebej zaskrbljujoča je dolgotrajna brezposelnost med določenimi družbenimi skupinami. **S ciljem doseganja socialne kohezije si je treba prizadevati za zagotavljanje najboljših možnih integracij invalidnih oseb**, kar je predpogoj za doseganje dostojne življenjske ravni za celotno družbo v EU. H koheziji v EU poleg tega pripomorejo **enake možnosti moških in žensk na trgu dela**. Razlike v plačah med moškimi in ženskami so še vedno prevladujoče in to zavira gospodarsko rast. Upoštevanje razlik med spoloma bo povečalo kakovost učinkovitega izvajanja kohezijske politike. Tega bi se morali zavedati delodajalci in delojemalci na vseh ravneh in na tem področju bi bilo treba sprejeti ustrezne ukrepe.

- Z boljšo uporabo že opravljenih raziskav in analiz je treba pri izvajanju in ocenjevanju programov in projektov zagotavljati informacije o tem, zakaj je potreben in kako se uveljavlja pristop po načelu enakosti med spoloma. Še vedno je mogoče v praksi uresničiti takšne zadeve, denimo poskrbeti za upoštevanje enakosti spolov pri pripravi proračuna (na primer, ali je proračun primeren za izvajanje ukrepov za enake možnosti), in s tem osveščati socialne partnerje in druge pomembne akterje o vidikih enakosti spolov ter zagotoviti razpoložljivost ustreznega strokovnega znanja o enakosti spolov. Pameten pristop k vprašanju enakosti spolov v družbenem in gospodarskem življenju – ob izogibanju stereotipom o družbeni vlogi moških in žensk – je bistvenega pomena za doseganje večje učinkovitosti kohezijske politike.

V najrevnejših regijah je uravnotežen razvojni pristop, narejen po meri za posebne značilnosti in težave regij, bistvenega pomena, če naj evropske politike, usmerjene v zmanjševanje razlik v razvoju, postanejo resnično trajne razvojne in kohezijske strategije EU.