



Evropski ekonomsko-socialni odbor

ECO/190
Strukturna politika in
kohezija

Bruselj, 9. januar 2007

MNENJE

strokovne skupine za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo

o

učinkih strukturne politike in njihovih posledicah za kohezijo v Evropski uniji

Poročevalec: **g. DERRUINE**

Evropski parlament je 20. julija 2006 sklenil, da v skladu s členom 262 Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti Evropski ekonomsko-socialni odbor zaprosi za mnenje o naslednjem dokumentu:

Učinki strukturne politike in njihove posledice za kohezijo v Evropski uniji.

Strokovna skupina za ekonomsko in monetarno unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo, zadolžena za pripravo dela Odbora na tem področju, je mnenje sprejela 7. decembra 2006. Poročevalec je bil g. DERRUINE.

Evropski ekonomsko-socialni odbor je mnenje sprejel na ... plenarnem zasedanju ...in ... (seja z dne ...) s/z ... glasovi za, ... glasovi proti in ... vzdržanimi glasovi.

*

* *

1. **Sklepi in priporočila**

- 1.1 To raziskovalno mnenje je nastalo na zaprosilo predsednika Evropskega parlamenta z dne 20. julija 2006 za prispevek Evropskega ekonomsko-socialnega odbora k poročilu Parlamenta o učinkih strukturne politike in njihovih posledicah za kohezijo v Evropski uniji.
- 1.2 Odbor ponavlja, da morajo v duhu Pogodbe (členi 2, 158 in 159) vse politike prispevati h koheziji, ki ne more biti odvisna samo od strukturne politike. Takšno je bilo tudi sporočilo Evropskega sveta z zasedanja marca 2006.
- 1.3 Po mnenju Odbora se kohezija ne more meriti samo s kazalniki BDP. Zato zahteva "bolj reprezentativen kazalnik kohezije, ki bi poleg BDP vključeval še spremenljivke, kot sta stopnja zaposlitve in brezposelnosti, obseg socialne zaščite, stopnjo dostopa do storitev splošnega pomena itd."
- 1.4 Nacionalni programi reform lizbonske strategije, lizbonski program Skupnosti, integrirane smernice, ki jih predlaga Komisija, in njene analize učinkov bi morali bolj upoštevati sprejete ukrepe za krepitev kohezije, vključno z ozemeljsko razsežnostjo.
- 1.5 V okviru strukturnih in kohezijskih skladov so bili cilji lizbonske strategije doseženi že zgodaj in sicer na vseh področjih: na področju gospodarske rasti, kohezije, ustvarjanja več in boljših delovnih mest ter trajnosti okolja. Prispevali so tudi h krepitvi evropskega socialnega modela.

- 1.6 Učinek skladov je nesporen, saj so lahko najrevnejše države in regije na ta način dohitele druge na področju zaposlovanja, gospodarske rasti in infrastrukture. Skladi so imeli učinek vzvoda, vzpostavili so načelo lokalnega partnerstva, prispevali so k disciplini lokalnih oblasti in zagotavljanju prepoznavnosti Unije.
- 1.7 Strukturna politika hkrati podpira tudi notranji trg zaradi večjega obsega trgovine in novih delovnih mest, kar je rezultat zasnove in izvajanja projektov v okviru strukturnih skladov, ki poleg tega nikoli ne bi niti nastali brez vloge katalizatorja, ki jo ima evropska intervencija.
- 1.8 Kljub temu Odbor ugotavlja, da je zgodovinski konsenz, ki je prej obstajal za razvoj strukturne politike (instrumenti, posojila itd.) v skladu z razvojem notranjega trga in EMU, v zadnjih letih izginil.
- 1.9 Sčasoma je med Londonom, Hamburgom, Münchnom, Milanom in Parizom nastalo območje v obliki peterokotnika, ki predstavlja 20 % površine Unije, 40 % njenega prebivalstva in 50 % njenega bogastva, za sabo pa je potegnili druge evropske regije. Glede na zadnje in prihodnje širitve bi bilo treba razmisliti o drugih dinamičnih regionalnih središčih, da bi zajeli celotno Evropo.
- 1.10 Potrebna bo infrastruktura, ki bo povezala ta središča, pa tudi mestna središča z njihovim zaledjem. Vendar proračunske omejitve v okviru finančnih perspektiv in pakta za stabilnost in rast ovirajo posodabljanje takšne infrastrukture.
- 1.11 Odbor meni, da bi bilo treba razmisliti o proračunskih merilih iz pakta za stabilnost in rast ter njihovih posledicah za financiranje transevropskih omrežij, zlasti manjkajočih odsekov, saj morajo projekte, upravičene do evropske pomoči, sofinancirati države same.
- 1.12 Odbor ponavlja svoj predlog, da bi izboljšali finančni inženiring strukturnih skladov, in meni, da bi bilo treba opustiti povračilo neizkoriščenih sredstev evropskega proračuna državam članicam, da bi se zmanjšal njihov prispevek.
- 1.13 EESO ponovno poudarja poziv Komisiji, naj pripravi 1) predloge, ki bodo za države članice obvezujoči in bodo opredeljevali načine vključevanja socialno-poklicnih akterjev v strukturne politike, in 2) kazalnike glede procesa posvetovanja v državah članicah. Odbor meni, da bi morale države članice v vsakem primeru pojasniti, na kakšen način pridobivajo povratne informacije o tem, kako odbori za spremljanje izvajajo načelo partnerstva.
- 1.14 Odbor zahteva podporo Evropskega parlamenta, da bi bilo sporočilo iz tega mnenja zares upoštevano, ko bo Komisija leta 2008 ali 2009 predstavila dokument o reformi evropskega proračuna in pri kasnejših obravnavah o prihodnosti Unije in prispevku regionalne politike.

2. Kohezija v Pogodbi

- 2.1 Že leta 1957 je bil v Rimski pogodbi določen cilj zmanjšanja "razlik med posameznimi regijami in zaostalosti regij z omejenimi možnostmi". V Amsterdamski pogodbi je določen *"uravnotežen in trajnostni razvoj kot eden izmed temeljnih načel Evropske skupnosti"*. To izraža besedilo člena 158: *"Da bi Skupnost pospešila svoj vsesplošni skladni razvoj, razvija in izvaja tiste svoje dejavnosti, ki vodijo h krepitvi njene ekonomske in socialne kohezije. Skupnost si še posebno prizadeva zmanjšati neskladje med stopnjami razvitosti različnih regij in zaostalost regij ali otokov z najbolj omejenimi možnostmi, tudi podeželja"*.
- 2.2 Člen 159 določa, da *"države članice vodijo in usklajujejo svojo gospodarsko politiko tako, da dosejajo tudi cilje, navedene v členu 158. Pri oblikovanju in izvajanju politik in dejavnosti Skupnosti ter vzpostavljanju notranjega trga upoštevajo cilje iz člena 158, s čimer prispevajo k njihovem uresničevanju. Skupnost podpira uresničevanje teh ciljev tudi z delovanjem v okviru strukturnih skladov (Evropski kmetijski usmerjevalni in jamstveni sklad, Usmerjevalni oddelek; Evropski socialni sklad; Evropski sklad za regionalni razvoj), Evropske investicijske banke in drugih obstoječih finančnih instrumentov"*.
- 2.3 Tukaj je treba poudariti, da mora biti cilj kohezije v duhu Pogodbe vključen v vse politike in ne more biti odvisen samo od strukturne politike. Takšno je tudi sporočilo Evropskega sveta iz marca 2006¹.
- 2.4 Na tem mestu bi bilo dobro določiti, kaj pomeni "kohezija". Ta pojem se velikokrat razlaga z BDP na prebivalca. Vendar je Odbor že v svojem mnenju o prispevku politik Skupnosti k ekonomski in socialni koheziji² predlagal *"bolj reprezentativen kazalnik kohezije, ki bi poleg BDP vključeval še spremenljivke, kot sta stopnja zaposlitve in brezposelnosti, obseg socialne zaščite, stopnja dostopa do storitev splošnega pomena itd."*
- 2.5 Osutek Ustavne pogodbe je na novo dodal ozemeljsko razsežnost kohezije. Ta vidik kohezije do sedaj ni bil obravnavan kljub temu, da je bila sprejeta Evropska perspektiva prostorskega razvoja (ESDP), ki daje zelo koristne informacije in bi jo bilo treba aktualizirati v času nemškega predsedovanja, da bi upoštevali nedavne in prihodnje širitve.
- 2.6 V skladu s sklepi neformalnega zasedanja Sveta o ozemeljski koheziji³ bi bilo zato treba ozemeljsko dimenzijo vključiti v nacionalne programe reform lizbonske strategije in lizbonski program Skupnosti. Komisija bi jo morala bolj upoštevati tudi pri svojih integriranih smernicah in študijah vplivov, v katerih je imela do sedaj posebno vlogo konkurenčnost na škodo drugih meril.

1 Točka 70.

2 UL C 10, 14. 1. 2004, str. 92.

3 Sklepi predsedstva, neformalno srečanje evropskih ministrov na temo ozemeljske kohezije, 20. in 21. 5. 2005 (točka 2.3 in nasl.).

3. Namen in vrsta strukturnih politik

- 3.1 Pri oblikovanju Rimske pogodbe leta 1975 se je šest ustanovnih držav zavedalo, da je za gospodarsko integracijo nujno prestrukturiranje strateških sektorjev jekla in premoga. Zato je bil ustanovljen Evropski socialni sklad (ESS), ki naj bi s financiranjem sistemov zaposlovanja in usposabljanja blažil posledice sprememb v industriji.
- 3.2 Leta 1975 je bil po prvi širitvi držav, ki so bile revnejše od ustanoviteljic, po naftni krizi in težki gospodarski krizi, ki je temu sledila, pa tudi na izrecno zahtevo Velike Britanije, ki je doživljala veliko prestrukturiranje svoje industrije, ustanovljen Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR). Ta instrument je bil na novo opredeljen leta 1988 (in še izboljšán leta 1994), da bi dopolnil ukrepe ESS in smernice EKUJS s finančno podporo manj razvitim regijam s produktivnimi investicijami, ki so omogočale ustvarjanje in ohranjanje trajnostnih delovnih mest, investicijami v infrastrukturo, pomočjo za MSP, prenosom tehnologij, razvojem finančnih instrumentov, neposredno podporo investicijam in pomočjo lokalnim storitvam.
- 3.3 Sredino 80-ih let je zaznamovala priključitev mladih demokracij, ki so potrebovale pomoč. Evropski politični voditelji so želeli, da bi ti dve državi dosegli raven starih članic, in so pokazali pripravljenost na finančno solidarnost s podvojitvijo sredstev za strukturne sklade (in smernice EKUJS s ciljem 5b). Gospodarska in socialna kohezija je postala cilj Pogodbe, sredstva regionalne politike pa so bila podvojena, da bi se olajšala njihova konvergenca. Močno so verjeli v idejo, da je takšno lovljenje zaostanka možno brez socialnega dumpinga, z upoštevanjem prava Skupnosti in izvajanjem programov za regionalni razvoj, v katerih sodelujejo socialni partnerji. Ugotovljeno je bilo tudi to, da prosto delovanje tržnih sil ni zadosti za doseganje kohezije, ki so jo želeli ustanovitelji, in da bo za takšno kohezijo potrebna javna intervencija, ki bo omogočila ponovno ravnovesje med posameznimi regijami. Z letom 1988 je začela veljati kohezijska politika, katere cilj je bil znižati razlike v razvoju med posameznimi regijami v Uniji ter kompenzirati napetosti in neravnovesje zaradi ukrepov, sprejetih na nacionalni ravni, da bi upoštevali pravila EMU.
- 3.4 Iz prejšnjih točk je jasno, da so bili v okviru strukturnih in kohezijskih skladov cilji lizbonske strategije doseženi že zgodaj, in sicer na vseh področjih: na področju gospodarske rasti, kohezije, ustvarjanja več in boljših delovnih mest ter trajnosti okolja.
- 3.5 Kohezijski sklad je nastal leta 1994. Prejemniki sklada niso več regije (kakor pri ESRR), temveč države. Namenjen je zlasti državam, katerih BDP na prebivalca je manjši od 90 % evropskega povprečja, in sicer za projekte s področja okoljske in prometne infrastrukture.
- 3.6 Ko je Komisija pripravljala predlog o finančnih perspektivah za 2007–2013, je komisar Bernier opozoril, da zaradi velikih razlik, nastalih s širitvijo 2004, sredstva za strukturne politike ne bodo smela pasti pod 0,45 % evropskega BDP, če ne želimo ogroziti kohezije. Na

koncu je bilo določeno 0,37 % BDP⁴, kar je po mnenju Odbora nesprejemljivo. Vlade niso želele povečati svoje solidarnosti z novimi državami članicami.

3.7 Ta kratek zgodovinski pregled kaže na to, da je do pred nekaj leti veljal zgodovinski konsenz za razvoj strukturnih skladov (glede namembnosti in višine sredstev) glede na izzive, s katerimi se srečuje Unija (večanje notranjega trga, enotna valuta, širitev). Dodati je treba, da so ta konsenz sprejemale vse politične strani, ki so sodelovale pri odločanju v evropskih institucijah. Prekinitev tega implicitnega dogovora postavlja pod vprašaj pompozno retoriko o pomenu evropskega "socialnega modela".

4. Učinek strukturnih skladov in kohezijskega sklada

4.1 Učinek strukturne politike na kohezijo je težko oceniti zaradi nepopolnih statističnih podatkov Eurostata v zvezi z BDP oziroma o zaposlitvi na območjih NUTS-2 in NUTS-3. Običajno sicer obstaja nekajletni razmik (celo več kot 10 let) med samim sofinanciranjem Unije in trenutkom, ko projekti postanejo operativni in donosni. Vendar ta težava ne pomeni, da strukturni skladi nimajo kratkoročnega učinka.

4.2 "Med letoma 1994 in 2001 je v kohezijskih državah (tudi če izključimo Irsko) BDP na prebivalca na leto presegel povprečje v Uniji za 1 % [3 % proti 2 %], razmerje zaposlenega prebivalstva v delovni dobi pa se je povsod razen v Grčiji močno povečalo glede na povprečje. V Grčiji, pa tudi na Irskem, je bila produktivnost delavcev v tem obdobju dvakrat večja od povprečja v Uniji, veliko večja je bila tudi na Portugalskem."⁵

4.3 "V Španiji naj bi bil BDP leta 1999 za 1,5 % višji v primerjavi z BDP, če ne bi bilo te intervencije, v Grčiji za 2 % višji, na Irskem za skoraj 3 % višji, na Portugalskem pa za več kot 4,5 % višji. Poleg tega naj bi se BDP v novih nemških deželah s tem intervencijami povišal za približno 4 %."⁶

4.4 Dejanski učinek strukturnih skladov bi sicer lahko relativizirali in ta uspeh pripisali gospodarskim pogojem, nacionalnim politikam in drugim evropskim sektorskim. Vendar naslednje ugotovitve potrjujejo hipotezo, da strukturna politika prinaša pravo dodano vrednost za kohezijo in konvergenco.

- *"Vsak euro, ki ga na ravni EU porabi kohezijska politika, povzroči nadaljnje izdatke, ki znašajo v povprečju 0,9 EUR v manj razvitih regijah (cilj 1) in 3 EUR v regijah, ki so v postopku prestrukturiranja (cilj 2)."*⁷

4 Četrto vmesno poročilo o koheziji, COM(2006) 281, str. 10.

5 Tretje poročilo o ekonomski in socialni koheziji: Novo partnerstvo za kohezijo: konvergenca, konkurenčnost in sodelovanje (februar 2004), str. VIII.

6 Ibid., str. XIX.

7 Strateške smernice Skupnosti 2007-2013, COM(2005) 299 konč., str. 8.

- V zvezi s strukturnimi skladi v celoti pa je rečeno, da "empirični podatki kažejo na to, da se v povprečju približno četrtna sredstev strukturnih skladov vrne drugim državam Unije v obliki večjega uvoza, zlasti strojev in opreme. To "vračilo" je veliko zlasti v primeru Grčije (42 % izdatkov) in Portugalske (35 %)."⁸

4.5 Kljub tem dejstvom, ki kažejo na postopno konvergenco v socialno-ekonomskih rezultatih držav članic, je treba te izjave bolj natančno opredeliti, saj ta pojav na ravni regij poteka veliko bolj počasi.

4.5.1 "Neposredne tuje naložbe (Foreign Direct Investment) so veliko bolj usmerjene na gospodarsko močnejše dele Unije. Znotraj posameznih držav so neposredne tuje naložbe navadno koncentrirane na večja mesta in njihovo okolico, zlasti glavna mesta, v bolj zaostalih regijah pa jih je izredno malo."⁹

4.6 Med letoma 2000 in 2004 je bilo v okviru kohezijske politike odobrenih skoraj 3600 velikih projektov, od katerih jih je Evropska investicijska banka (EIB) sofinancirala skoraj 1600. V podporo koheziji ter lizbonski in göteborgski strategiji EIB sodeluje na petih področjih: ekonomska in socialna kohezija, i2i ("pobuda za inovacije 2010"), vseevropska omrežja, zaščita in izboljšanje stanja okolja ter pomoč MSP. Njena učinkovitost se kaže zlasti pri izredno obsežnih projektih z veliko tveganja (veliki infrastrukturni projekti, raziskave in razvoj itd.). Z metodo financiranja inovativnih programov EIB ustvarja tudi učinek vzvoda v razmerju 1:3 in 1:6.

4.7 Poudariti je treba tudi to, da strukturna politika ni omejena samo na pomoč državam članicam in njihovim regijam, da bi podprli njihove razvojne možnosti z naložbami v fizični kapital, človeške vire in tehnologijo, in s tem preprečili negativne učinke močne ekonomske in celo finančne integracije (skupne obrestne mere in menjalni tečajji, liberalizacija, večja konkurenca ter s tem povezano prestrukturiranje in višek delovne sile). Poleg tega namreč krepi notranji trg s trgovino in delovnimi mesti, ki so nastali z zasnovo in izvajanjem projektov, ki so upravičeni do sredstev strukturnih skladov in poleg tega nikoli ne bi niti nastali brez vloge katalizatorja, ki jo ima evropska intervencija.

4.8 Poleg finančnih vidikov strukturne politike je treba preučiti tudi druge učinke kohezijske politike:

- oblikovano je sedemletno obdobje, ki zagotavlja določeno stabilnost in omogoča načrtovanje;

⁸ *Tretje poročilo o ekonomski in socialni koheziji: Novo partnerstvo za kohezijo: konvergenca, konkurenčnost in sodelovanje* (februar 2004), str. XIX.

⁹ *Tretje poročilo o ekonomski in socialni koheziji: Novo partnerstvo za kohezijo: konvergenca, konkurenčnost in sodelovanje* (februar 2004), str. XIV.

- partnerstvo na lokalni ravni spremlja projekte, ki so upravičeni do strukturnih skladov, čeprav to partnerstvo še ni dokončno izoblikovano;¹⁰
- *disciplina lokalnih uprav pri vodenju projektov, ki so delno sofinancirani s strani Unije;*
- *izvedeni projekti prispevajo k večji prepoznavnosti Unije v očeh njenih državljanov (čeprav vlade včasih pri tem ne sodelujejo in "pozabijo" omeniti, da so sredstva (vsaj delno) evropska).*

5. Neprilagojen model v Evropi, ki se širi?

5.1 Četudi se je v zadnji polovici stoletja evropski projekt razvijal tako, da se je spreminjal le po malem, pa današnja Evropa nima več nič skupnega z Evropo iz leta 1957.

5.2 V obdobju petdesetih let se je več kot dvajset držav zanimalo za ta projekt – ki so ga tisti, ki so bili del njega, pogosto slabo poznali ali pa ga niso dovolj cenili – in to do te mere, da so prosili, če se mu lahko pridružijo. Tako se je s širitvami geografska površina EU več kot potrojila, število njenih prebivalcev pa se je podvojilo. Njena začetna homogenost (glede ravni in ozemeljske pokritosti družbeno-gospodarskega razvoja) se je razblinila, njena socialna, ekonomska in ozemeljska kohezija pa se je oslabila po širitvi na države, ki so na splošno manj bogate.

leto širitve	površina EU	povprečna gostota	razlika v BDP na prebivalca v SKM	če je BDP na prebivalce v SKM =
--------------	-------------	-------------------	-----------------------------------	---------------------------------

¹⁰ Mnenje EESO o vlogi organizacij civilne družbe v procesu izvajanja kohezijske politike, UL C 309 z dne 16. 12. 2006, str. 126, in mnenje EESO o strateških smernicah za kohezijsko politiko (2007-2013), UL C 185 z dne 8. 8. 2006, str. 52.

		na 1000 km2	sprememba na prejšnjo (%)	glede širitev	prebivalstv a novih članic	med skupino starih in novih držav članic (v %)	100 pred širitvijo, novi pristopi prinesejo spremembo, ki znaša ... (v %)
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		?? (odvisno od datuma širitve)

Opomba: EU-29 = EU-27 + Turčija + Hrvaška

Viri:

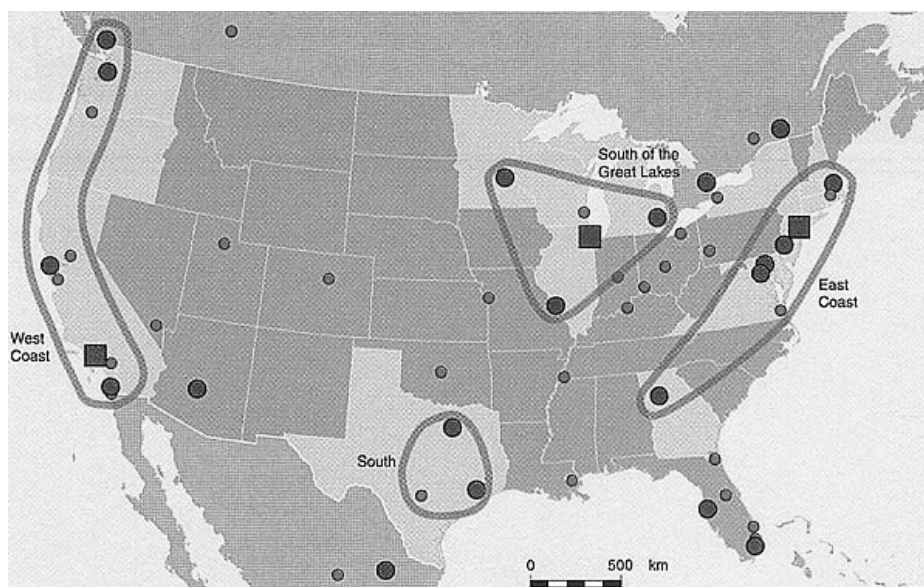
- *Ekonomski podatki: Ameco (za BDP na prebivalca v SKM)*
- *Geografski in demografski podatki: United Nations World Population Prospects, 2004*
- *Lastni izračuni*

5.3 Zaradi določene dinamike in po zaslugi "zgodovinske dediščine" se je vzpostavil peterokotnik rasti, ki ga zamejujejo London, Hamburg, München, Milano in Pariz in ki združuje 20 % površine petnajsterice ter 40 % vsega njenega prebivalstva in ustvarja 50% bogastva. Ta hrbtenica združuje 7/10 evropskih sil, ki odločajo, in mesta, ki imajo več kot 85 % uspešnih medsebojnih povezav.¹¹ Označujemo jo z izrazom "poligon".

¹¹ G. Baudelle, B. Castagnède, "Policentrizem v Evropi", 2002, str. 160-161.



Evropa, modra banana



Združene države Amerike, območja ekonomske integracije

Zemljevidi so iz publikacije "European Spatial Planning", ki jo je izdal Andreas

Faludi leta 2002

in so na voljo tudi na spletni strani

http://www.planum.net/showspace/bookreview-esp_images.htm

- 5.4 Ekonomska teža držav, ki so vstopile v EU leta 2004, ne presega 5 % celotne EU, vendar pa se je evropsko ozemlje povečalo za 33 %. V novonastalih okoliščinah poligon sam ne bo mogel "za seboj potegniti" oddaljenih regij. *"Koncentracija gospodarskih dejavnosti v relativno močnih regijah lahko, kratkoročno, spodbudi gospodarsko proizvodnjo v EU. Dolgoročno pa takšen pojav lahko škoduje proizvodnemu potencialu najšibkejših regij in zmanjša njihovo sposobnost, da bi izrabile svoje primerjalne prednosti. Prevelika koncentracija podjetij in prebivalstva v nekaterih regijah je tudi v nasprotju s ciljem trajnostnega razvoja. V teh regijah je lahko pravzaprav vir potencialnih ovir in zasičenosti, močnega pritiska na okolje, iz drugih razlogov pa tudi vir nazadovanja in upadanja števila prebivalcev*¹². (Glej tudi točko 4.5). Po vzoru ZDA, kjer se je razvilo več gonilnih območij, bi bilo danes treba spodbujati nastanek podobnih območij, ki bi bila bolje porazdeljena po celotnem evropskem prostoru, čemur strokovnjaki rečejo "policentrizem".
- 5.5 Tehnološki napredek, globalizacija in mobilnost poleg tega povzročajo rast velikega števila mestnih regij in metropolitanskih območij po Evropi zunaj tradicionalnega peterokotnika, vendar v primerljivi obliki, na primer Kopenhagen-Malmö, Dublin, Madrid, Dunaj-Bratislava, Katowice in druga. To preoblikovanje evropskega prostora spodbuja tudi nove ambicije in nove izzive med regijami, ki bodo (upajmo) postopoma vplivali tudi na poglede in politike EU¹³.
- 5.6 Čeprav urejanje prostora ni v pristojnosti EU in prevlada načelo subsidiarnosti, pa ne moremo zanikati, da je upravljanje evropskega prostora skupna odgovornost. Na podlagi tega načela sta petnajsterica in Komisija izdelali Evropsko perspektivo prostorskega razvoja (EPPR), ki jo je Svet ministrov sprejel 11. maja 1999 v Potsdamu, v Tampereju pa so ji isto leto dodali program dvanajstih ukrepov¹⁴.
- 5.7 Namen EPPR je v duhu člena 159 izboljšati usklajenost politik EU, ki imajo znaten vpliv na prostor, kot so regionalna politika ter nekatere sektorske politike (kmetijstvo, promet ...).
- 5.8 Prepoznavanje območij, na katerih bi bilo treba okrepiti povezave med mesti ter med centri in obrobjem itd., sicer ne sodi v okvir tega mnenja, kljub temu pa Odbor vztraja pri tem, da se je te problematike treba lotiti resno, sicer bo Evropa obsojena na šibkost in razcepljenost prostora.

12 DATAR, "Evropska perspektiva prostorskega razvoja", 2002.

13 Glej tudi mnenje EESO o Evropskih metropolitanskih območjih: socialno-ekonomske posledice za prihodnost Evrope, julij 2004, UL C 302 z dne 7. 12. 2004, str. 101

14 Poudariti je treba, da nekateri od njih – in ne najmanj pomembni – niso bili nikoli izvedeni, na primer: ozemeljske in ostale študije vplivov niso dobile ustrezne podpore, kot jo je bilo deležno čezmejno, čeznacionalno in medregijsko sodelovanje (proračunska sredstva, namenjena Interregu, so bila zmanjšana ob podpisu sporazuma o finančnih perspektivah) K sreči pa so bili nekateri ukrepi, na primer ustanovitev Mreže za spremljanje evropskega prostorskega načrtovanja, uresničeni, čeprav je to delo še vedno podcenjeno.

6. **Ključ uspeha: sodobna infrastruktura v celotnem evropskem prostoru¹⁵**

- 6.1 Seveda pa bo takšna policentrična organiziranost evropskega prostora (nastanek velikih regionalnih centrov, ki bodo spodbujali obrobna območja, okrepitev povezav med podeželskimi in mestnimi območji), ki je jamstvo za ponovno in še močnejšo kohezijo, mogoča le z izboljšavo infrastrukture na področju prometa, energije in telekomunikacij.
- 6.2 Zamude pri uresničevanju 14 projektov, ki so bili v Essnu leta 1994 prepoznani kot prednostni, zlasti čezmejni odseki ter drastična zmanjšanja sredstev za prometna in energetska omrežja (PEO) v finančni perspektivi 2007-2013¹⁶, kažejo na težave pri zagotavljanju trajnostnega razvoja Unije, vključno pri njeni ozemeljski koheziji.
- 6.3 Kljub temu pa ne moremo zanikati učinkovitosti strukturnih skladov pri dopolnjevanju infrastrukture v državah kohezije in v najmanj razvitih regijah, kakor tudi pri povezovanju teh držav in regij z ostalimi, da bi lahko v celoti izkoristile možnosti, ki jih nudi notranji trg.
- 6.3.1 V štirih državah kohezije je gostota avtocestnega omrežja prešla z manj kot 20 % na raven povprečja EU-15 v letu 1991 na raven, ki je za 10 % višja od tega v letu 2001. Napredek (vendar manjši) je bil opazen tudi v drugih regijah Cilja 1.
- 6.3.2 V zadnjem desetletju je EU v določeni meri posodobila železniško omrežje, toda stopnja elektrifikacije linij ter pretvorbe v dvotirne železnice ostaja skoraj enaka v zaostalih območjih EU kot v ostalih, tako da je razkorak med njimi še vedno velik.
- 6.4 Po drugi strani pa bo, da bi utrdili širitvi iz let 2004 in 2007, nujno potrebno poskrbeti za to, da bo namenjenih dovolj sredstev za infrastrukturo, ki povezuje stare in nove članice, in to iz štirih razlogov:
- čeprav so EIB, Svetovna banka in EBRD (Evropska banka za obnovo in razvoj) v obdobju med 1990 in 2001 namenile 21 milijard EUR posojil za prilagoditev infrastrukture standardom petnajsterice, so potrebe po naložbah v komunikacijsko infrastrukturo (ceste in železnice) še vedno velike. Ocenjene so bile na nič manj kot 90 milijard EUR (po cenah iz leta 1999);¹⁷

15 Da bi stvar poenostavili, bom po potrebi med strukturne sklade šteli tudi Kohezijski sklad, čeprav v resnici ne sodi mednje.

16 20 milijard EUR, ki jih je predlagala Komisija, je bilo zmanjšanih na nekaj več kot 8 milijard, medtem ko je bil skupni strošek uresničitve 30 prednostnih ciljev do leta 2020 v letu 2004 ocenjen na 225 milijard EUR.

17 Naložbe, potrebne za uresničitev PEO-P, bodo v prihodnjih letih znašala približno 1,5 % predvidenega BDP regije. Zdajšnje raven naložb, ki znaša 2 do 3 milijarde EUR letno, bo treba v obdobju 2005-2010 povečati na 10 milijard EUR, da bi se odzvali na pritisk povpraševanja in Skupnosti omogočili storitve v skladu z gospodarsko rastjo. Bolj dolgoročno gledano pa je Komisija ocenila, da bo za to, da bodo prometna omrežja dosegla sprejemljivo raven kakovosti, potrebnih 258 milijard EUR. (EIB, *Razvoj perspektiv PEO*, 2001).

- rast v novih državah članicah je večja kot v večini starih držav članic in zaradi vse večjega števila poslovnih izmenjav njihova rast krepi tudi šibkejšo rast starih držav;
- po drugi strani pa novim državam članicam koristi boljši dostop do notranjega trga;
- *"V najmanj razvitih regijah in državah [posebej v novih državah članicah] lahko mednarodne in medregionalne povezave dolgoročneje ponudijo višji donos v obliki povečane konkurenčnosti poslovanja in omogočijo tudi pretok delovne sile."*¹⁸

6.5 Prestrukturiranje in posodobitev te infrastrukture sta posebej pomembna za nove države članice, saj se je v času Sveta za vzajemno gospodarsko pomoč (COMECON) večina njihove infrastrukture stekala v Moskvo, medtem ko se je v obdobju med 1993 in 2003 izmenjava s petnajsterico potrojila, pa tudi raven njihove infrastrukture je nižja od infrastrukture EU-15.

6.6 Nedvomno je treba tudi na področju energije¹⁹ odpraviti *"nezadostnost naložb v primerjavi z rastjo povpraševanja in prenosnih razdalj. Medsebojna povezanost električnega in plinovodnega omrežja v Evropi je napredovala, vendar pa obstajajo pomembne strukturne pomanjkljivosti med državami članicami."* Evropski observatorij za energetske trge, ki bo ustanovljen leta 2007, bo lahko nudil dragocena navodila in usmeritve za prihodnost.

6.6.1 Če omenimo zgolj sektor elektrike: *"Na področju električne energije se končuje obdobje presežkov zmogljivosti in do leta 2030 bodo potrebne naložbe v proizvodno zmogljivost električne energije z močjo 600-750 GW, da bi zadovoljili naraščajočo potrebo po električni energiji in nadomestili zastarele elektrarne. Potrebo po naložbah v dodatno proizvodno zmogljivost, zlasti da bi zadovoljili povpraševanje ob konicah, bi bilo mogoče deloma zapolniti s popolno povezanostjo omrežij."*

6.7 Na splošno pomeni posodobitev infrastrukture izziv na področju trajnosti okolja. EESO zato poudarja, da bi po njegovem mnenju pri izbiri projektov za strukturne sklade ter njihovi naknadni oceni morali upoštevati tudi vse vidike meril trajnostnega razvoja. Poudarja²⁰ tudi svojo podporo cilju, da bi oblikovali skupnosti, ki bi temeljile na načelu trajnosti (Bristolski sporazum)²¹.

18 *Kohezijska politika za podporo rasti in novim delovnim mestom: Strateške smernice Skupnosti, 2007–2013, COM(2005) 299, str. 15.*

19 *Mnenje EESO o Oskrbi z energijo v EU: strategija za optimalno kombinacijo energetskih virov (raziskovalno mnenje) (TEN/227) UL C ...*

20 *Mnenje EESO o tematski strategiji za urbano okolje (NAT/308), UL C ...*

21 *Bristolski sporazum, december 2005 (www.odpm.gov.uk cod prod. 05 EUPMI 03584). Bristolski sporazum opredeljuje 8 glavnih značilnosti trajnostne skupnosti: 1) aktivnost, vključevanje, varnost; 2) dobra uprava; 3) dobre zveze; 4) dobra storitvena infrastruktura; 5) občutljivost za okolje; 6) privlačnost; 7) dobra zgradba; 8) gostoljubnost do vsakogar.*

- 6.8 Proračunske omejitve, ki jih je treba izpolnjevati na podlagi pakta stabilnosti in rasti, ter stalni napori, potrebni za sodelovanje v EMU, otežujejo izvedbo naložb, katerih večji del izhaja iz nacionalnih vlad, manjši pa iz strukturnih skladov ali EIB.
- 6.9 Čeprav 78 % evropskega prebivalstva danes živi v mestih ali urbanih naseljih, ne smemo pozabiti na posebne potrebe podeželskih območij in poskrbeti, da ne bodo zaostajala.
- 6.10 EU se trudi podpirati ta področja s pomočjo ad hoc programov. V obdobju med leti 2000 in 2006 je razvoju podeželja namenila več kot 60 milijard EUR. Kljub temu pa Računsko sodišče²² ugotavlja, da je raba teh sredstev daleč od optimalne. Opozarja, da programi ne upoštevajo v zadostni meri značilnosti geografskega območja, ki prejema pomoč. Sodišče opozarja tudi na vrzeli pri izboru in namembnosti projektov ter na pomanjkljivo ocenjevanje njihovih rezultatov.

7. **Krepitev povezav med mestnimi središči in podeželskimi območji**

- 7.1 Za odročna območja je značilno predvsem staranje prebivalstva, saj ravno oddaljenost od središč sili mlade in kvalificirane delavce v mesta. Množično zapuščenje podeželja lahko pospeši propad teh območij. Poleg tega se velika mesta, ki privlačijo veliko število ljudi, soočajo s posebnimi težavami; tudi v njih prihaja do neenakosti med četrtmi in/ali socialnimi kategorijami. *"V skoraj vseh mestih s stopnjo brezposelnosti 10 % ali več obstajajo določena območja, kjer je ta odstotek vsaj dvakrat večji od mestnega povprečja."*²³ Komisija upravičeno prepoznava štiri razsežnosti, katerim je treba nameniti veliko pozornosti: promet, dostopnost in mobilnost; dostop do storitev in infrastrukture; naravno in fizično okolje; kulturni sektor²⁴.
- 7.2 Odbor želi izkoristiti to priložnost, da bi poudaril ključno vlogo storitev splošnega pomena in zlasti socialnih storitev splošnega pomena pri zagotavljanju ekonomske, socialne, teritorialne in medgeneracijske kohezije. Ponovno zahteva pripravo okvirne direktive o organizaciji tovrstnih storitev, ki bi dopolnila sektorske direktive²⁵.

8. **Nujna udeležba civilne družbe pri projektih**

- 8.1 Komisija sicer priznava potrebo po vključevanju socialno-poklicnih akterjev v strukturno politiko, ker poudarja, da odločilno sodeluje pri boljšem izvajanju te politike na lokalni ravni, vendar pa EESO obžaluje, da ni predstavila predlogov načinov vključevanja, ki bi bili za države članice obvezni.

²² Glej sporočilo za javnost ECA/06/20.

²³ COM(2006) 385 konč. str. 10.

²⁴ Evropska komisija: Kohezijska politika in mesta: prispevek urbanih območij k rasti in delovnim mestom v regijah COM(2006) 385 konč.

²⁵ Glej mnenje EESO o storitvah na notranjem trgu, UL C 221 z dne 8. 9. 2005 str. 113, mnenje o prihodnosti storitev splošnega pomena, UL C 309 z dne 16. 12. 2006 str. 135, ter mnenje v pripravi o socialnih storitvah splošnega pomena v Evropski uniji.

- 8.2 Odbor želi, da se v prihodnosti pripravijo kazalniki za proces posvetovanja o strateških in programskih dokumentih držav članic.
- 8.3 Odbor ocenjuje, da bi morale države članice pojasniti, na kakšen način pridobivajo povratne informacije o tem, kako odbori za spremljanje izvajajo načelo partnerstva.
- 8.4 Odbor je prepričan, da bi države članice ter regionalne oblasti morale v večji meri izkoristiti potencial akterjev civilne družbe in jih vključiti v pripravo načrtov za promocijo, ter podpreti lokalne pobude, in sicer tako, da bi jim namenile ustrezna finančna sredstva za promocijske dejavnosti in obveščanje o strukturnih skladih.
- 8.5 V primeru čezmejnih ali medregionalnih programov bi bilo dobro tudi spodbujati skupna posvetovanja in socialno-poklicna partnerstva, ki so tudi čezmejna ali medregionalna.

9. **Inovativno financiranje v prihodnosti**

- 9.1 Glede na izzive v Evropi z večjim številom članic, razširjenimi zunanji mejami, ki je vedno bolj heterogena, ker so razlike v značilnostih in ekonomski učinkovitosti njenih regij vse večje, pa tudi zaradi neupravičeno očitno nezadostnih proračunskih sredstev in vedno večjega vpliva globalizacije bo treba ustvariti učinkovitejše in sodobnejše mehanizme za financiranje našega ekonomskega in socialnega modela ter evropskim državljanom (podjetnikom, delavcem, iskalcem zaposlitve ...) ponovno vliti zaupanje v sposobnost Unije, da prevzame usodo v svoje roke. Nedavne pobude JASPRES, JESSICA in JEREMIE so v tem pogledu korak naprej v pravo smer.
- 9.2 Strukturni skladi so trenutno omejeni izključno na dodeljevanje subvencij. Odbor je v enem svojih prejšnjih mnenj²⁶ predlagal ponovni razmislek o načinu njihovega finančnega inženiringa, da bi s pomočjo Evropskega investicijskega sklada in EIB povečali njihove učinke. Predlagal je, da se te subvencije pretvorijo v finančne produkte, kar bi imelo učinek vzvoda: en euro za jamstvo posojila tvegane kapitala bi na primer omogočil pridobiti pet do deset eurov za naložbe MSP. Prednosti tega sistema so tri:
- spodbudili bi javno/zasebno delitev sredstev za naložbe, zlasti v MSP, ki pri tradicionalnih finančnih partnerjih veljajo za tvegane;
 - odgovornost upravičencev bi bila večja kot pri nepovratnih subvencijah;
 - Število upravičencev bi se povečalo, čeprav bi sredstva ostala omejena.

²⁶ Mnenje EESO o strateških smernicah za kohezijsko politiko 82007-2013), UL C 185 z dne 8. 8. 2006.

- 9.3 Vredno bi bilo razmisliti tudi o možnosti, da se neporabljeni proračunska sredstva že tako skromnega evropskega proračuna uporabijo v ta namen, namesto da se vračajo državam članicam. Ta sredstva sicer predstavljajo zelo majhen odstotek letnega proračuna, vendar pa bi ob koncu prvega obdobja lizbonske strategije z njimi lahko pridobili skoraj 45 milijard dodatnih sredstev za projekte skupnega interesa.

Presežki proračuna EU (v milijonih eurov)	
2000	11.613
2001	15.003
2002	7.413
2003	5.470
2004	2.737
2005	2.410
Skupaj 2000-2005	44.646

Opomba: presežki vključujejo neporabljeni sredstva proračuna (vključno s posebnimi rezervami) in dodatne prihodke.

Vir: Evropska komisija, IP/06/494

- 9.3.1 Iz prejšnjih točk bi moralo biti jasno, da bi že samo del teh sredstev lahko pospešil pridobitev manjkajočih členov v verigi – kar je prava Ahilova peta transevropskih omrežij – in s tem omogočil medsebojno povezavo držav, odstranil ovire, pospešil evropsko povezovanje in spodbudil večjo intermodalnost.
- 9.3.2 Določen delež bi lahko uporabili za povečanje sredstev Evropskega sklada za prilagoditev globalizaciji. Ta instrument, ki nima lastnih proračunskih sredstev, naj bi nudil pomoč delavcem, ki so izgubili delo "zaradi globalizacije", in dopolnjeval strukturne sklade. Evropski sklad za prilagoditev globalizaciji je kratkoročni instrument, v nasprotju s strukturnimi skladi, ki zahtevajo dolgo programsko obdobje za večinoma dolgoročne projekte. Svet je sklad sicer potrdil, a je sredstva zanj znižal za polovico glede na sredstva, ki jih je na začetku predlagala Komisija (zdaj bo zanj namenjenih 500 milijonov eurov). V teh okoliščinah je težko verjeti v učinkovitost tega instrumenta, ki ga mnogi označujejo kot "marketinškega". Poleg tega bi bilo treba znižati merila za upravičenost do sredstev, in sicer z zmanjšanjem potrebnega števila odpuščenih delavcev za sprostitvev sredstev iz sklada (avtorji so sklad namreč zasnovali po ameriškem *Trade Adjustment Assistance Program* iz leta 1962 in pozabili, da so, za razliko od ZDA, kjer gospodarstvo temelji na velikih podjetjih, osnova gospodarstva EU MSP)²⁷.

27

100 največjih podjetij v ZDA na primer ustvari 74 % BDP, v Evropi pa samo 34 %. V nefinančnem tržnem gospodarstvu predstavljajo MSP (z manj kot 250 zaposlenimi) 99,8 % vseh podjetij (od tega je 91,5 % mikropodjetij z manj kot 9 zaposlenimi!) in 67,1% celotne zaposlenosti.

9.3.3 Te spremembe so še toliko pomembnejše zaradi dejstva, da večja integracija evropskega ozemlja povzroča tveganje za povečanje konkurence med temi ozemlji, kar vodi v prestrukturiranja in s tem izgubo delovnih mest. To pa bi za običajnega evropskega državljana lahko pomenilo, da Evropa zanemarja področje zaposlovanja.

V Bruslju, 7. decembra 2006.

Predsednik
strokovne skupine za ekonomsko in monetarno
unijo ter ekonomsko in socialno kohezijo

Generalni sekretar
Evropskega ekonomsko-socialnega odbora

Georges DASSIS

Patrick VENTURINI
