



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 13.7.2006
COM(2006) 386 konč.

2006/0131 (AVC)

Predlog

ODLOČBA SVETA

o strateških smernicah Skupnosti o koheziji

{SEC(2006) 929}

(predložila Komisija)

OBRAZLOŽITVENI MEMORANDUM

Kohezijska politika za podporo rasti in novim delovnim mestom: Strateške smernice Skupnosti, 2007–2013

„Evropa mora prenoviti temelje konkurenčnosti, zvišati potencial rasti in produktivnosti ter okrepiti socialno kohezijo, zato mora staviti predvsem na znanje, inovacije in optimizacijo človeškega kapitala.

Za uresničitev teh ciljev mora Unija sprostiti vsa ustrezna državna sredstva in sredstva Skupnosti – vključno s kohezijsko politiko – v vseh treh razsežnostih Strategije (gospodarski, socialni in okoljski) in bolje izrabiti njihove sinergije v splošnem okviru trajnostnega razvoja.“¹

1. UVOD

Četrto poročilo o napredku o koheziji² je potrdilo, da je širitev Unije na 25 držav članic, pozneje na 27 ali več, doslej največja priložnost za okrepitev gospodarske konkurenčnosti in notranje kohezije v Evropi. Čeprav širitev pomeni znatno povečanje neskladij med regijami v Evropski uniji, je iz poročila razvidno, da obenem nekateri najrevnejši deli novih držav članic izkazujejo največje stopnje rasti v Uniji.

Za izpolnitev ciljev, določenih v Pogodbi³, in zlasti cilja krepitve prave gospodarske konvergenca, se morajo ukrepi, podprti z omejenimi sredstvi, ki jih ima na voljo kohezijska politika, osredotočiti na spodbujanje trajnostne rasti⁴, konkurenčnosti in zaposlovanja, kot določa prenovljena lizbonska strategija.

Jasno je tudi, da so makroekonomska stabilnost in strukturne reforme predpogoj za uspeh kohezijske politike ob številnih drugih pogojih, ki podpirajo naložbe (vključno z učinkovitim izvajanjem enotnega trga, upravnimi reformami, dobrim upravljanjem, podjetništvu naklonjenim okoljem in razpoložljivostjo visoko usposobljene delovne sile)⁵.

To so tudi zamisli, na katerih temelji nov zakonodajni okvir za reformo kohezijske politike za obdobje 2007–2013.

Dejansko si novi okvir prizadeva izboljšati dve glavni področji. Prvič, s krepitvijo strateške razsežnosti kohezijske politike želi zagotoviti boljšo vključitev prednostnih nalog Skupnosti v

¹ Sklepi Predsedstva, Evropski svet, marec 2005.

² „Rast in nova delovna mesta ter reforma evropske kohezijske politike – četrto poročilo o napredku o koheziji“ („Growth and jobs and the Reform of European cohesion policy – Fourth progress report on cohesion“), COM (2006) 281, 12.6.2006.

³ Člen 158 Pogodbe določa, da si Skupnost zaradi krepitve svoje ekonomske in socialne kohezije prizadeva zmanjšati razlike med stopnjami razvitosti različnih regij in zaostalost najmanj razvitih regij ali otokov, vključno s podeželjem.

⁴ V skladu z göteborgsko strategijo, ki jo je sprejel Evropski svet leta 2001 in je bila posodobljena na zasedanju Evropskega sveta junija 2006.

⁵ „Gospodarstvo EU: Pregled za leto 2004“. COM(2004) 723, 26.10.2004.

nacionalne, regionalne in lokalne razvojne programe. Drugič, bolj si prizadeva zagotoviti močnejšo usvojitev kohezijske politike v praksi. To se izraža v določbah za stalni dialog v partnerstvih, ki vključujejo Komisijo, države članice, regije in mesta, ter v jasnejši in bolj decentralizirani delitvi odgovornosti na področjih finančnega upravljanja in nadzora.

Strateške smernice Skupnosti so temelj za pripravo nacionalnih strategij ali nacionalnih strateških referenčnih okvirov in, na drugi stopnji, posameznih operativnih programov. Temeljijo na naslednjih ciljih in načelih:

kohezijska politika je postala ključni instrument na ravni Skupnosti za uresničitev prenovljene lizbonske strategije za rast in nova delovna mesta, kakor je opredeljeno v integriranih smernicah za rast in nova delovna mesta;

novi okvir kohezijske politike za obdobje 2007–2013 temelji na usmerjanju finančnih sredstev na najmanj razvite regije in močni tematski osredotočenosti na prenovljeno agendo za rast in nova delovna mesta v novih programih;

Finančni instrumenti, ki jih ima na voljo kohezijska politika, so strukturna sklada (ESRR in ESS) ter Kohezijski sklad. V zvezi s tem je treba opozoriti, da v smernicah, ki sledijo, namenoma ni analize po skladih. Vprašanje ustreznega instrumenta iz posameznega naslova spada v fazo načrtovanja in je odvisno od narave načrtovanih izdatkov (infrastruktura, proizvodne naložbe, razvoj človeških virov itd);

smernice zadevajo tisti del nacionalnih in regionalnih naložb, ki jih sofinancirajo strukturna sklada in Kohezijski sklad;

smernice je treba upoštevati skupaj z zakonodajnim okvirom. Ta določa namen in področje pomoči posameznega sklada, medtem ko strateške smernice Skupnosti poskušajo na tem področju določiti tista področja, kjer lahko kohezijska politika najbolj učinkovito prispeva k uresnitvi prednostnih nalog Skupnosti, zlasti tistih iz prenovljene lizbonske strategije za rast in nova delovna mesta;

v smernicah je upravljanje skupen element, na katerem temeljijo vsi ukrepi, zato da se zagotovi boljše in učinkovitejše upravljanje programov kohezijske politike in izboljša kakovost javnega oblikovanja politike;

v novem okviru kohezijske politike za obdobje 2007–2013 je skupni element tudi ozemeljska razsežnost, zaradi katere je treba posebno pozornost nameniti vplivu programov v smislu spodbujanja uravnoteženega trajnostnega razvoja ter izkoriščanja priložnosti v mestih, na podeželju in območjih z naravnimi ovirami.

2. KOHEZIJA, RAST, NOVA DELOVNA MESTA

2.1. Prenovljeni program lizbonske strategije

Leta 2005 je Komisija predlagala novo Partnerstvo za rast in nova delovna mesta⁶ in ga predložila Evropskemu svetu na zasedanju marca 2005. Svet je potrdil cilje politike, ki jih je določila Komisija, in poudaril potrebo po ponovnem zagonu lizbonske strategije.

To obnovljeno prizadevanje zahteva, da „*mora Unija sprostiti vsa ustrezna državna sredstva in sredstva Skupnosti – vključno s kohezijsko politiko*“⁷. Ugotovljeno je bilo tudi, da je potrebno močnejše usvajanje lizbonskih ciljev v praksi z udeležbo regionalnih in lokalnih udeležencev ter socialnih partnerjev. To je zlasti pomembno na področjih, kjer je bistvena večja bližina, na primer pri inovacijah ali ekonomiji znanja, zaposlovanju, človeškem kapitalu, podjetništvu, podpiranju malih in srednjih podjetij (MSP) ali dostopu do financiranja v obliki tveganega kapitala.

Za nadaljevanje dela je bila pripravljena agenda integriranih smernic za rast in nova delovna mesta, da bi državam članicam pomagali pri oblikovanju programov nacionalnih reform⁸. V novem ciklu oblikovanja politike za strategijo za rast in nova delovna mesta so morale države članice leta 2005 predložiti programe nacionalnih reform, ki jih je nato Komisija ocenila v obliki letnega poročila o napredku, ki je bilo sprejeto januarja 2006⁹.

Prvo letno poročilo o napredku je vsebovalo več priporočil v zvezi s kohezijsko politiko. Prvič, priporočilo je, da države članice zagotovijo, da so naložbe Skupnosti za kohezijo in razvoj podeželja namenjene podpori lizbonske strategije na splošno. Drugače povedano, cilje kohezijske politike je treba uskladiti s programi nacionalnih reform. Letno poročilo o napredku je zlasti priporočilo, da je treba v okviru naslednje generacije programov kohezijske politike spodbuditi nove države članice, da sredstva kohezijske politike namenijo za ukrepe za uresničevanje ciljev lizbonske strategije, kakor je že bilo dogovorjeno za EU-15 na zasedanju Evropskega sveta decembra 2005.

Drugič, letno poročilo o napredku je izpostavilo potrebo po močnejših prizadevanjih za razvoj mehanizmov sodelovanja med odgovornimi za programe nacionalnih reform in pripravljavci programov kohezijske politike za obdobje 2007–2013. Te povezave bi bilo treba vzpostaviti hitro, ker se priprava teh programov pospešuje, začeti pa bi bilo treba s sprejetjem nacionalnih strateških referenčnih okvirov. Tretjič, letno poročilo o napredku je poudarilo, da morajo države članice upoštevati makroekonomski vpliv transferjev sredstev kohezijske politike. Končno, poročilo vsebuje priporočilo, da nova generacija programov kohezijske politike obravnava 4 prednostne ukrepe: 1) več naložb v znanje in inovacije; 2) sprostitev poslovnega potenciala, zlasti malih in srednjih podjetij; 3) odziv na globalizacijo in staranje; ter 4) usmerjenost k učinkoviti in integrirani energetske politiki EU. Spomladanski Evropski svet

⁶ Sporočilo Spomladanskemu Evropskemu svetu „Skupna prizadevanja za gospodarsko rast in nova delovna mesta – Nov začetek za Lizbonsko strategijo“ – COM(2005) 24, 2.2.2005.

⁷ Sklepi Predsedstva, Evropski svet, marec 2005.

⁸ Sklepi Predsedstva, Evropski svet, marec 2005.

⁹ COM (2006) 30, 25.1.2006.

leta 2006 je potrdil priporočila iz letnega poročila o napredku in ugotovil, da morajo države članice upoštevati prednostne naloge v programih nacionalnih reform pri pripravi nacionalnih strateških referenčnih okvirov. Določil je tudi posebne prednostne naloge v integriranih smernicah za rast in nova delovna mesta, ki so povezane z naložbami v znanje in inovacije, sprostitev poslovnega potenciala, zlasti malih in srednje velikih podjetij, ter zaposlovanjem in energetske politiko.

2.2. Prispevek kohezijske politike k rasti in novim delovnim mestom

Kohezijska politika že prispeva k lizbonski strategiji. Neodvisne ocene kažejo, da ima politika pomemben makroekonomski učinek, posebno v manj razvitih regijah, ter multiplikacijske učinke na celotno EU¹⁰. Kohezijska politika je s sprostitev potenciala rasti, ki obstaja v vseh regijah, izboljšala geografsko ravnovesje gospodarskega razvoja in povečala možno stopnjo rasti v celotni Uniji. Če želi EU doseči lizbonske cilje, morajo vse regije – posebno tiste z največjim potencialom za večjo produktivnost in zaposlovanje – prispevati svoj delež.

Razen tega kohezijska politika prispeva h krepitvi gospodarske in politične vključenosti npr. z razvojem infrastrukturnih omrežij in dostopom do storitev splošnega pomena, povečanjem znanj državljanov Skupnosti, izboljšanjem dostopnosti oddaljenih regij in spodbujanjem sodelovanja.

Kohezijska politika lahko v prihodnje še naprej znatno prispeva k prednostnim nalogam lizbonske strategije, tako da si bolj prizadeva za:

- **Naložbe na področjih z velikim potencialom rasti.** Možen je visok donos pri naložbah v regije, ki bi lahko hitro dohitele preostalo EU, vendar so morda domača sredstva nezadostna za uresničitev vseh razpoložljivih možnosti.
- **Naložbe v gibalna rasti in razvoja.** Kohezijska politika je osredotočena na naložbe v človeški in fizični kapital, ki so bistvene za rast in razvoj, vključno s fizično infrastrukturo in infrastrukturo IKT, raziskovalnimi zmogljivostmi in inovacijami, izobraževanjem in usposabljanjem ter prilagodljivostjo delavcev.
- **Podpiranje izvajanja skladnih strategij na srednji ali dolgi rok.** Kohezijska politika je edina politika, ki zagotavlja stabilen sedemletni okvir za naložbe.
- **Razvijanje sinergij in dopolnjevanja z drugimi politikami Skupnosti.** Kohezijska politika deluje kot močan vzvod za izvajanje drugih politik Skupnosti. Projekti vseevropskih omrežij se na primer neposredno financirajo iz Kohezijskega sklada v kohezijskih državah in povzročijo bistveno povečanje dostopnosti preostale Evrope; kohezijska politika močno podpira skladnost s pravnim redom na področju okolja in s širšimi cilji trajnostnega razvoja; kohezijska politika podpira tudi politiko RTR in njena prizadevanja zlasti v zvezi z raziskovalnimi infrastrukturami in razvojem človeških virov v raziskavah ter tudi politike in ukrepe Skupnosti na področju inovacij in MSP.

¹⁰ Glej Tretje kohezijsko poročilo, str. 149.

- **Sproščanje dodatnih sredstev.** Dejavnosti, ki jih sofinancira kohezijska politika, zagotavljajo visoko stopnjo dodatnosti za sklade EU, še zlasti s premikom sredstev za naložbe na področja, kjer imajo lahko izdatki največji učinek in dodano vrednost. So vzvod za dodatne nacionalne vire, javne in zasebne, za uporabo v skladnih nacionalnih in regionalnih razvojnih strategijah. Vsak euro, ki ga na ravni EU porabi kohezijska politika, povzroči nadaljnje izdatke, ki znašajo v povprečju 0,9 EUR v manj razvitih regijah (sedanji cilj 1) in 3 EUR v regijah, ki so v postopku prestrukturiranja (sedanji cilj 2).
- **Izboljšanje upravljanja.** Edinstven sistem financiranja kohezijskih programov podpira izboljšanje institucionalnih sposobnosti pri oblikovanju in izvajanju politike; razširjanje kulture ocenjevanja; dogovore o partnerstvih med javnim in zasebnim sektorjem; preglednost; regionalno in čezmejno sodelovanje ter izmenjavo najboljših praks. Prispeva tudi k boljšemu upravljanju na vseh ravneh s povečanjem odgovornosti in močnejšim usvajanjem lizbonske strategije na podnacionalni ravni ter izkoriščanjem sinergij med različnimi ravnmi upravljanja.
- **Spodbujanje integriranega pristopa k ozemeljski koheziji.** Kohezijska politika lahko pomaga ustvariti trajnostne skupnosti, tako da zagotovi, da so gospodarske, družbene in okoljske zadeve obravnavane z integriranimi strategijami za obnovo, prenavo ter razvoj mest in podeželja.
- **Približevanje programa lizbonske strategije državljanom EU.** Kohezijska politika je omogočila, da je program strategije EU postal bolj viden in ga državljani lažje razumejo. Uskladitev prednostnih nalog lizbonske strategije s kohezijsko politiko bo povečala legitimnost strategije za rast in nova delovna mesta ter spodbudila državljane k tesnejšemu sodelovanju pri doseganju njenih ciljev.

Kohezijska politika mora ohraniti uravnotežen pristop k izpolnjevanju ciljev „rasti“ in „zaposlovanja“ ter prispevati k uravnoteženemu gospodarskemu, socialnemu in trajnostnemu razvoju. Naslednji oddelek določa ključne vidike novega okvira kohezijske politike v obdobju 2007–2013 glede na različne načine, na katere lahko kohezijska politika prispeva k programu lizbonske strategije.

3. OKVIR KOHEZIJSKE POLITIKE 2007–2013

3.1. Osredotočenost

V tem oddelku se nov okvir za kohezijsko politiko obravnava v zvezi s potrebo po tematski in geografski osredotočenosti. Ker je osredotočenost sredstev tudi postopkovna zadeva, se obravnava tudi razsežnost upravljanja.

Gospodarsko rast v bistvu sestavljata dve gibali: zaposlovanje in rast produktivnosti. Sta tesno povezani in ju je treba hkrati povečati, da se doseže največji učinek. Da se v okviru nacionalnih in regionalnih razvojnih programov v obdobju 2007–2013 spodbuja trajnostni razvoj in krepí konkurenčnost v gospodarstvu, osnovanem na znanju, je nujno treba osredotočiti sredstva v osnovne infrastrukture, človeški kapital ter raziskave in razvoj, vključno z dostopom do informacijskih in komunikacijskih tehnologij (IKT) ter njihovo strateško uporabo. Potrebna so opredmetena in neopredmetena sredstva.

Preplet politik, da država članica ali regija doseže ustrezno kombinacijo naložb za rast, je odvisna od njenih posebnih značilnosti, sestave njene gospodarske dejavnosti ter narave in razpona njenih strukturnih primanjkljajev in morebitnih področij sorazmerne prednosti. Preplet politik se s časom neizogibno razvija in prinaša spremembo vrste uporabljenih politik in instrumentov. Vsaka država članica in regija morata najti pravi preplet politik za svojo razvojno pot ob upoštevanju svojih posebnih gospodarskih, družbenih, okoljskih, kulturnih in institucionalnih pogojev.

Čeprav se preplet lahko spreminja glede na razmere, pa se osredotočenost na ravni programov in projektov zagotovi zlasti z vključitvijo tistih elementov, ki lahko prispevajo k strategiji za rast in nova delovna mesta. To bo glavno načelo, za katero si bo Komisija prizadevala pri pogajanjih o različnih nacionalnih in regionalnih programih.

Namenitev sredstev za izdatke lizbonske strategije

Med dogovori o finančni perspektivi za obdobje 2007–2013 so se države članice tudi odločile, da je treba del sredstev za naslednjo generacijo programov nameniti naložbam na področjih, ki so neposredno povezana z agendo rasti in novih delovnih mest, vključno s posebnim seznamom kategorij izdatkov, za katere se namenijo sredstva. Takšna „namenitev sredstev“ je bila potem potrjena v osnutku Uredbe. Osutek Uredbe določa ciljni obseg namenskih sredstev, ki znaša 60 % izdatkov za konvergenčni cilj ter 75 % izdatkov za cilj regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja, pri čemer se uporablja kot povprečje za celotno programsko obdobje vseh držav članic Unije pred 1. majem 2004. Čeprav se bo pri ciljnem obsegu za posamezno državo članico upoštevalo izhodišče na podlagi podatkov za obdobje 2000–2006, je cilj, da vse zadevne države članice dosežejo ciljni obseg namenskih sredstev kot povprečje v zadevnem obdobju. Čeprav zagotovitev sredstev ne zajema novih držav članic in držav pristopnic, se tudi te spodbuja k določitvi ciljnih obsegov in večjim prizadevanjem, ki so sorazmerna z izhodiščnim položajem v obdobju 2000–2006. Ciljni obsegi namenskih sredstev se bodo prožno uporabljali, pri tem pa bodo upoštewane posebne nacionalne okoliščine in prednostne naloge iz programa nacionalnih reform.

Tudi ustrezna časovna razporeditev je pomembna v zvezi s kohezijsko politiko v državah članicah, v katerih imajo transferji iz Unije makroekonomsko razsežnost. Kratkoročno lahko ti transferji povzročijo pritisk na inflacijo v nekaterih sektorjih (na primer v gradbenem sektorju) in lahko vplivajo na tekoči račun (na primer zaradi uvoza osnovnih delovnih sredstev), hkrati pa bo treba zagotoviti velike zneske v nacionalnih javnih proračunih za sofinanciranje transferjev EU. Zato je pomembno, da države članice in regije organizirajo svoje programe naložb tako, da bodo urejali ozka grla v ponudbi in povečali produktivnost ter tako zmanjšali pritisk povpraševanja na nominalno gospodarstvo.

Upoštevati je treba tudi druge prednostne naloge politik Skupnosti, prvič zaradi njihovih možnosti prispevanja k rasti in novim delovnim mestom v okviru programov kohezijske politike, drugič pa zato, da se spodbujajo sinergije z drugimi politikami EU v praksi.

3.2. Konvergenca

Za regije in države članice, upravičene do podpore s strani kohezijske politike v okviru novega konvergenčnega cilja, bo ključni cilj spodbujati potencial rasti za ohranitev in

uresničitev visokih stopenj rasti. Na ta cilj je treba gledati z vidika doslej največjega povečanja neskladij v razširjeni Uniji in dolgoročnih prizadevanj, ki bodo potrebna za njihovo zmanjšanje.

Strategije za obdobje 2007–2013 morajo biti osredotočene v naložbe in kolektivne storitve, ki so potrebne za povečanje dolgoročne konkurenčnosti, ustvarjanje novih delovnih mest in trajnostni razvoj. Ustvariti, nadgraditi in razširiti je treba osnovne infrastrukture in storitve, da se odprejo regionalna in lokalna gospodarstva, vzpostavi učinkovit okvir za podporo podjetništvu in izkoristijo možnosti, ki jih ponuja enoten trg. Poleg tega so potrebna bistvena prizadevanja za razširitev naložb v človeški kapital; povečanje dostopa do zaposlovanja; krepitev socialne vključenosti ter uvedbo in izvajanje reform v sistemih izobraževanja in usposabljanja.

Ob prizadevanjih, usmerjenih v osnovno infrastrukturo, je potrebno ukrepanje za posodobitev in prestrukturiranje proizvodne zmogljivosti regij z zagotavljanjem storitev podjetjem, zlasti MSP; izboljšanjem dostopnosti do financ; spodbujanjem RTR in inovacij; razvijanjem človeških virov in s spodbujanjem uveljavljanja, razširjanja in prevzemanja IKT.

Krepitev institucionalnih zmogljivosti in institucionalnega reda je bistvena za oblikovanje in uresničitev učinkovitih politik.

3.3. Regionalna konkurenčnost in zaposlovanje

Potreba po osredotočenosti na omejeno število ključnih prednostnih nalog, ter še zlasti na raziskave, inovacije, dostopnost in ustvarjanje novih delovnih mest, je v okviru tega cilja najpomembnejša, da se zagotovi najboljša uporaba omejenih finančnih sredstev. Pri zagotavljanju nemotene prilagoditve gospodarski spremembi in prestrukturiranju imajo naložbe v človeški kapital pomembno vlogo.

Namen novega cilja regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja je **predvideti in spodbujati gospodarske spremembe** z izboljšanjem konkurenčnosti in privlačnosti regij ter mest EU in z naložbami v ekonomijo znanja, podjetništvo, raziskave, sodelovanje med univerzami in podjetji ter inovacije; z dostopom do prometne in telekomunikacijske infrastrukture, energetike in zdravstva; varstvom okolja in preprečevanjem tveganj; podpiranjem prilagodljivosti delavcev in podjetij; spodbujanjem sodelovanja na trgu dela ter spodbujanjem socialne vključenosti in trajnostnih skupnosti.

Upoštevati je treba različne potrebe. **Industrijske regije** so različnih vrst. Za mnoge so značilna velika predelovalna podjetja, velika gostota prebivalstva in visoka stopnja gospodarske rasti, za druge pa povezanost sodobne industrije, posebno malih in srednjih podjetij, in sorazmerno hitro rastočega storitvenega sektorja. Obe vrsti regij pa se lahko srečujeta z globoko ukoreninjenim propadanjem mest in revščino, prenatrpanostjo, pritiskom na okolje in zdravstvenimi težavami, ko se morata odzivati na izzive globalizacije in potrebo po prilagoditvi pospešeni gospodarski spremembi. Na drugi strani se mnoge industrijske regije šele začenjajo prilagajati spremembi in nove dejavnosti še niso zadostno nadomestile izčrpane industrijske baze.

Na območjih z **nizko gostoto prebivalstva** gospodarski razvoj pogosto vodijo mala podjetja, ki se srečujejo s podobnimi izzivi. Nizka gostota prebivalstva otežuje odzivanje na izzive, zato se družbeno-gospodarski položaj v preteklem desetletju ni spremenil.

Obstajajo velike razlike v gospodarskem položaju **podeželja**. Nekatera podeželska območja imajo dobre povezave z mestnimi središči in, čeprav kmetijstvo ohranja pomembno vlogo, doživljajo povečano gospodarsko diverzifikacijo in rast dejavnosti v storitvenem sektorju, na primer v turizmu. Druga bolj oddaljena podeželska območja se morajo spopadati z zelo razpršenim in starajočim se prebivalstvom, slabo tehnično in družbeno infrastrukturo, neustreznimi storitvami in slabimi povezavami s preostalim gospodarstvom.

Obravnavanje vseh teh različnih težav in pomoč regijam pri prestrukturiranju in oblikovanju novih dejavnosti v skladu s prenovljenim programom lizbonske strategije sta izziva nove generacije programov za regionalno konkurenčnost in zaposlovanje.

Kjer zadevno ozemlje zajema tudi Kohezijski sklad, si morajo države članice prizadevati, da zagotovijo, da podprti projekti, kolikor je to mogoče, prispevajo k agendi rasti in novih delovnih mest.

3.4. Evropsko ozemeljsko sodelovanje

Namen novega cilja sodelovanja je spodbujati **večjo integriranost** ozemlja Unije v vseh njenih razsežnostih. Pri tem kohezijska politika podpira **uravnotežen in trajnostni razvoj** ozemlja Unije na ravni njenih makroregij ter zmanjšuje „učinek ovir“ s čezmejnimi, transnacionalnim in medregionalnim sodelovanjem ter izmenjavo najboljših praks.

Ti ukrepi temeljijo na deljenih razvojnih strategijah zadevnih ozemelj (na nacionalni, regionalni in lokalni ravni) in povezovanju ključnih interesnih skupin v omrežja. Imajo očitno evropsko dodano vrednost, ki je še izrazitejša v razširjeni in bolj raznovrstni Uniji.

3.5. Upravljanje

V zadnjih letih se je okvir kohezijske politike spremenil glede na nove izzive globalizacije. Danes je jasno, da mora odprto, globalizirano gospodarstvo, ki si prizadeva za uresničevanje agende rasti in novih delovnih mest, temeljiti na regionalnih in celo lokalnih razvojnih strategijah. To je raven, na kateri se oblikuje večina poslovnih mrež in vzpostavi večina povezav z učnimi ter tehnološkimi centri in kjer je možno najbolje spodbuditi lokalno znanje in izkušnje. Razen tega imajo lokalni in regionalni organi ter druge interesne skupine veliko regulativnih pooblastil in pooblastil, ki temeljijo na izdatkih, za zagotovitev javnih politik, ki pomagajo uresničevati strategijo za rast in nova delovna mesta.

V zvezi s kohezijsko politiko ima upravljanje različne razsežnosti.

Prva razsežnost zadeva značilnosti javnih organizacij v zvezi z **učinkovitostjo in uspešnostjo javnih politik**. Za države in regije, še zlasti za tiste, ki so upravičene v okviru konvergenčnega cilja, sta kakovost in učinkovitost javnega sektorja bistvena, če hočejo uvesti reforme in dobro upravljanje, posebno na področju gospodarstva, zaposlovanja, socialnega

varstva, izobraževanja, okolja in pravosodja. To ne bo pomagalo le pri boljšem izvajanju kohezijske politike EU, ampak bo tudi povečalo celotno gospodarsko učinkovitost.

Krepitev institucionalnih zmogljivosti in upravljanja, kadar so šibki, mora biti prednostna naloga manj razvitih regij. Gospodarska konkurenčnost in močnejša civilna družba nista odvisni le od učinkovitih infrastrukturnih omrežij, ampak tudi od nediskriminatornega, predvidljivega in preglednega uveljavljanja prava; dodelitve in uveljavljanja pravic tržljive lastnine, vključno s pravicami intelektualne lastnine; odprtega sistema javnih naročil; ter uprave, ki zmanjšuje administrativno obremenitev gospodarskih subjektov.

Zato morajo države članice pri razvijanju svojih nacionalnih strategij sistematično analizirati, koliko lahko učinkovitejša, odgovornejša in preglednejša javna uprava pomaga zvišati raven produktivnosti. Strukturna sklada morata zato podpirati povečanje zmogljivosti javnih uprav na nacionalni, regionalni in lokalni ravni, da se izboljša upravni okvir za gospodarsko dejavnost, dobro načrtovanje in izvajanje politike, vključno z boljšo zakonodajo, oceno in analizo učinka predlogov politike ter rednim pregledom mehanizmov uresničevanja ciljev.

Druga razsežnost zadeva ukrepe in dejanja, ki so posebno potrebni za izboljšanje sposobnosti držav članic pri **upravljanju in izvajanju kohezijske politike**. Dobro in učinkovito upravljanje skladov zahteva ustrezne, učinkovite in pregledne strukture centralnih, regionalnih in lokalnih uprav, ki so sposobne opravljati naloge v zvezi z izvajanjem skladov, kot so javna naročila, finančni nadzor, spremljanje, ocenjevanje ter preprečevanje goljufije in korupcije in boj proti njima. Na učinkovito uporabo skladov vplivajo tudi sposobnosti nosilcev projektov za razvijanje in izvajanje zelo kakovostnih projektov. Kadar se sredstva uporabljajo učinkovito in pregledno, že njihova preglednost spodbuja zasebne podjetnike in socialne partnerje ter ustvarja okolje, v katerem se prvi odločajo za lastne naložbe. Zato so tudi na tem področju potrebni ukrepi, ki morajo biti podprti s tehnično pomočjo.

S tem povezan in zelo pomemben dejavnik, ki določa učinkovitost kohezijske politike, je kakovost **partnerstva** med vsemi interesnimi skupinami, vključno s tistimi na regionalni in lokalni ravni, pri pripravi in izvajanju programov. Tudi strategije, oblikovane na lokalni in regionalni ravni, morajo prispevati k spodbujanju rasti in novih delovnih mest. Vloga malih in srednje velikih podjetij, potreba po izpolnjevanju lokalnih zahtev po strokovnem znanju, pomen grozdov podjetij, potreba po lokalnih inovacijskih centrih zahtevajo, da morajo biti tudi strategije pogosto vzpostavljene od spodaj navzgor, na regionalni in lokalni ravni. Razen tega to ne velja le za gospodarsko agendo, ampak tudi za širše prizadevanje za vključitev državljanov, ki se lahko prek partnerstva in ureditve upravljanja na več ravneh, v skladu s katero se upravlja kohezijska politika, neposredno vključijo v strategijo Unije za rast in nova delovna mesta. Tesno partnerstvo med Komisijo in organi v državah članicah je temelj za opredelitev kohezijske strategije, ki obravnava prednostne naloge Skupnosti v nacionalnem in regionalnem okviru, ter njenega izvajanja z operativnim programom.

Razvijanje inovativnih projektov, ki temeljijo na partnerstvu, spodbujanje civilnega sodelovanja pri oblikovanju in izvajanju javnih politik ter izboljšanje stika med skupnostmi in znotraj njih lahko prispeva k ustvarjanju človeškega in družbenega kapitala ter ima za posledico trajnostno zaposlovanje, rast, konkurenčnost in družbeno kohezijo. V zvezi s tem je pomembno, da ključne interesne skupine na nacionalni, regionalni in lokalni ravni podprejo program reform, tako da so sredstva **resnično osredotočena** v spodbujanje rasti in novih delovnih mest, in vzpostavijo za to potrebna omrežja partnerstev. Partnerstva, pakti in

pobude, ki temeljijo na povezovanju ustreznih interesnih skupin v omrežja, kot so socialni partnerji in nevladne organizacije, so prav tako zelo pomembni na področju zaposlovanja in vključenosti v trg dela.

Regije se spodbujajo k razvijanju regionalne strategije za trajnostni razvoj in vzpostavljanju soglasja o ciljih, ki jih je treba doseči, z rednim in sistematičnim dialogom s ključnimi interesnimi skupinami. Partnerstvo je potrebno za uspešno obvladovanje zapletenosti ter bistveno za razdelavo in izvajanje razvojnih strategij. Odvisno je od posvetovanja in sodelovanja interesnih skupin, kot so pristojni organi, gospodarski in socialni partnerji ter predstavniki civilne družbe, vključno z nevladnimi organizacijami. Partnerstvo ponuja temelj za izmenjavo najboljšega lokalnega znanja in izkušenj, za odprtost in preglednost pri pripravi in izvajanju programov. To je zlasti pomembno za izboljšanje znanja in inovacij, graditi pa je treba na metodah, ki so bile razvite v preteklosti z regionalnimi inovacijskimi strategijami in regionalnimi programi za inovativne ukrepe.

Partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem

Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem je lahko ustrezna metoda financiranja naložb, če obstaja dovolj prostora za vključenost zasebnega sektorja, posebno tam, kjer ni izvedljiv ali ustrezen odmik od javnega lastništva ali preskrbe trga. Partnerstvo med javnim in zasebnim sektorjem učinkuje kot finančni vzvod, poleg tega na projektni ravni izboljšuje kakovost izvajanja in nadaljnega upravljanja projektov. Zato se države članice spodbuja, da se odločijo za takšna partnerstva, kadar so na voljo. Temeljne koristi takšnih shem partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem so:

- javni sektor pridobi dostop do številnih znanj zasebnega sektorja, ki mu omogočajo zagotavljanje uspešnejših in stroškovno učinkovitejših storitev;
- zasebni sektor prevzame številna tveganja, ki bi jih v skladu s tradicionalnimi javnimi naročili nosil javni sektor;
- če je posamezna stran odgovorna za oblikovanje, vzpostavitev, upravljanje in financiranje kot del integriranega svežnja, se lahko doseže večja učinkovitost.

Pri razmišljanju, ali določen projekt prepustiti partnerstvu med javnim in zasebnim sektorjem, je pred oddajo naročila za preskrbo z blagom in storitvami pomembno, da so izpolnjeni nekateri pogoji, zlasti vzpostavitev ustreznega pravnega okvira.

Partnerstva med javnim in zasebnim najbolje delujejo, kadar se nacionalne vlade izrecno politično zavežejo, da bodo vključile zasebni sektor v projekte javnega sektorja. Potrebni so jasni in posebni okviri za partnerstva med javnim in zasebnim na različnih področjih politike; ti se bodo spreminjali glede na to na primer, koliko se bodo stroški lahko povrnili z uporabniki in kakšen je obseg socialnih ciljev. Na voljo so različne politične možnosti, katerih cilj je zagotoviti konkurenco na področju partnerstev med javnim in zasebnim, ne da bi se pri tem po nepotrebnem omejeval manevrski prostor za pripravo inovativnih in pogosto zapletenih projektov¹¹.

EU bo ta partnerstva med javnim in zasebnim podpirala z zagotavljanjem sredstev prek strukturnih skladov in Kohezijskega sklada, kadar bodo projekti izpolnjevali vsa potrebna merila. Pri obsežnejših projektih bo Komisija spodbujala države članice, da vključijo oceno svoje primernosti za shemo partnerstva med javnim in zasebnim sektorjem. Predvideno je, da bi lahko operativna navodila o pripravi partnerstev med javnim in zasebnim zagotovili s sistemom tehnične pomoči, razvitim v sodelovanju z Evropsko investicijsko banko (EIB) in Evropsko banko za obnovo in razvoj (EBOR) (sistem JASPERS). V zvezi s tem bi lahko EIB in Evropski investicijski sklad (EIS) ponudila dragocen prispevek.

4. SMERNICE ZA KOHEZIJSKO POLITIKO, 2007–2013

Glede na zgoraj omenjeno in na prenovljeno lizbonsko strategijo za rast in nova delovna mesta se morajo programi, ki so sofinancirani s kohezijsko politiko, poskušati osredotočiti na sredstva za naslednje tri prednostne naloge¹²:

- izboljšanje **privlačnosti držav članic, regij in mest** z izboljšanjem dostopnosti, zagotavljanjem ustrezne kakovosti in ravni storitev ter ohranjanjem njihovega okolja;
- spodbujanje **inovacij, podjetništva** in rasti **ekonomije znanja** s raziskovalnimi in inovacijskimi zmogljivostmi, vključno z novimi informacijskimi in komunikacijskimi tehnologijami; in
- ustvarjanje **več novih in boljših delovnih mest**, pri čemer se več ljudi pritegne v zaposlitev ali podjetniško dejavnost, izboljša prilagodljivost delavcev in podjetij ter poveča naložbe v človeški kapital.

V naslednjih oddelkih se po posameznih naslovih s posebnimi smernicami obravnavajo ključni vidiki vsakega od teh širših področij. Vse te podrobnejše smernice seveda ne bodo ustrezne za vse regije. Najustreznejši preplet naložb je na koncu odvisen od analize močnih in šibkih strani posamezne države članice in regije ter posebnih nacionalnih in regionalnih razmer. **Smernice so predvsem enoten okvir, ki ga morajo države članice in regije uporabiti pri razvijanju nacionalnih, regionalnih in lokalnih programov, še zlasti za preučitev njihovih prispevkov k ciljem Unije glede kohezije, rasti in novih delovnih**

¹¹ „Javno-zasebna partnerstva in zakonodaja Skupnosti na področju javnih naročil in koncesij“ – COM(2005) 569 konč., 5.11.2005.

¹² Sporočilo Spomladanskemu Evropskemu svetu „Skupna prizadevanja za gospodarsko rast in nova delovna mesta – Nov začetek za Lizbonsko strategijo“ – COM(2005) 24, 2.2.2005.

mest. Smernice so nujen, vendar ne edini pogoj za doseganje prave ravni osredotočenosti na ključne prednostne naloge posamezne države članice in regije v skladu s prenovljenim programom lizbonske strategije. Pri vključevanju programa lizbonske strategije v nove programe je posebna pozornost namenjena naslednjim načelom:

Prvič, v skladu s ponovnim zagonom programa lizbonske strategije se mora kohezijska politika obsežneje osredotočiti v znanje, raziskave in inovacije ter človeški kapital. Skladno s tem je treba bistveno povečati celoten finančni napor v podporo tem področjem dejavnosti, kot to zahtevajo nove določbe o namenitvi sredstev. Poleg tega se morajo države članice in regije zgledovati po najboljši praksi, kjer je ta dala vidno pozitivne rezultate glede na rast in nova delovna mesta.

Drugič, države članice in regije morajo slediti cilju trajnostnega razvoja ter spodbujati sinergije med gospodarsko, socialno in okoljsko razsežnostjo. Prenovljena lizbonska strategija za rast in nova delovna mesta ter programi nacionalnih reform poudarjajo vlogo okolja pri rasti, konkurenčnosti in zaposlovanju. Varstvo okolja je treba upoštevati pri pripravi programov in projektov, da se spodbuja trajnostni razvoj.

Tretjič, države članice in regije morajo slediti cilju **enakosti med moškimi in ženskami** na vseh stopnjah priprave in izvajanja programov in projektov. To se lahko izvede s posebnimi ukrepi za spodbujanje enakosti in s pozornim upoštevanjem, kako lahko drugi projekti ali upravljanje skladov vplivajo na ženske in moške.

Četrtič, države članice morajo sprejeti ustrezne ukrepe za preprečevanje kakršne koli diskriminacije na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti na različnih stopnjah izvajanja skladov. Eno od meril, ki jih je treba spoštovati pri opredelitvi dejavnosti, ki jih sofinancirajo skladi, in upoštevati na različnih stopnjah izvajanja, je zlasti ureditev dostopa za invalidne osebe.

4.1. SMERNICA: Spremenimo Evropo in njene regije v privlačnejši kraj za naložbe in delo

Eden od predpogojev za rast in nova delovna mesta je zagotoviti, da je podjetništvu na voljo potrebna infrastruktura (npr. promet, okolje, energija). Moderna in varna infrastruktura je pomemben dejavnik v poslovanju številnih podjetij in vpliva na gospodarsko in socialno privlačnost regij in mest. Naložbe v infrastrukturo v regijah, ki zaostajajo v razvoju, posebno v novih državah članicah, bodo spodbudile rast in tako okrepile zблиževanje z ostalo Unijo ter izboljšale kakovost življenja. Sredstva je treba pridobivati ne le iz nepovratnih sredstev, ampak tudi, kadar je mogoče, iz zasebnega sektorja in posojil, na primer od EIB. V naslednjem obdobju bodo imeli organi, ki so pristojni za programe, v državah članicah možnost bolje izkoristiti strokovno znanje in izkušnje EIB pri pripravi primernih projektov za financiranje iz naslova EU v okviru pobude JASPERS.

JASPERS: novo partnerstvo za tehnično pomoč

JASPERS, „Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions“ – „Skupna pomoč pri podpori projektov v evropskih regijah“, je novo partnerstvo za tehnično pomoč med Komisijo, EIB in EBOR. Je sistem, ki ga lahko uporabijo države članice kot pomoč pri pripravi velikih projektov, ki jih predložijo v potrditev za podporo iz Kohezijskega sklada in ESRR. Temelji na izkušnjah EIB in EBOR pri pripravi velikih projektov in na drugih pomembnih področjih, kot je razvoj partnerstev med javnim in zasebnim. Namen skupnih prizadevanj navedenih treh institucij je zagotoviti uspešno izvajanje kohezijske politike v programskem obdobju 2007–2013 z znatnim povečanjem sredstev, ki so na voljo za pripravo projektov. Tehnična pomoč bo na voljo od začetnih stopenj v ciklu razvoja projektov. JASPERS bo zagotavljal celovito pomoč na vseh stopnjah cikla od začetne določitve projekta do predložitve projektov v odločanje Komisije.

4.1.1. Razširitev in izboljšanje prometne infrastrukture

Zagotavljanje učinkovite, prilagodljive, varne in čiste prometne infrastrukture lahko velja za potreben predpogoj za gospodarski razvoj, saj povečuje produktivnost in s pospeševanjem pretoka ljudi in blaga tudi razvojne vidike zadevnih regij. Prometna omrežja spodbujajo priložnosti za trgovino in povečujejo učinkovitost. Poleg tega je razvoj prometne infrastrukture po vsej Evropi (predvsem pomembnih delov tridesetih prednostnih projektov za vseevropska prometna omrežja), s posebnim poudarkom na čezmejnih projektih, bistven za večje vključevanje notranjih trgov, posebno v razširjeni Uniji.

Naložbe v infrastrukturo se morajo prilagoditi posebnim potrebam in stopnji gospodarskega razvoja regij in zadevnih držav. Te potrebe so običajno večje v konvergenčnih regijah in v državah, ki črpajo iz Kohezijskega sklada. Običajno je, da naložbe v infrastrukturo (kot tudi druge naložbe) kažejo upadanje donosa nad določeno stopnjo financiranja. Gospodarska donosnost takšnih naložb je zelo visoka, ko je infrastruktura nezadostna in so osnovna omrežja nedokončana, ampak bo verjetno upadla, ko bo dosežena določena stopnja.

Zato je treba upoštevati stopnjo regionalnega gospodarskega razvoja in dejstvo, da obstaja možnost visokih dotacij za infrastrukturo. V najmanj razvitih regijah in državah lahko mednarodne in medregionalne povezave dolgoročneje ponudijo višji donos v obliki povečane konkurenčnosti poslovanja in omogočijo tudi pretok delovne sile. Vendar je za regije, ki imajo razpršeno gospodarsko dejavnost majhnega obsega in v katerih vzorec poseljenosti temelji na majhnih mestih, gradnja regionalne prometne infrastrukture primernejša. V konvergenčnih regijah in deloma v regijah, ki postajajo neupravičene do pomoči, z neprimernimi cestnimi omrežji mora biti financiranje prav tako na voljo za gradnjo gospodarsko potrebnih cestnih povezav. Obravnavati je treba tudi izzive mobilnosti in dostopnosti na mestnih območjih, pri čemer je treba podpirati integrirane sisteme upravljanja in rešitve za čisti promet.

Da se čim bolj povečajo koristi, ki izhajajo iz naložb v promet, mora pomoč iz skladov temeljiti na številnih načelih.

Prvič, treba je uporabiti objektivno merilo za določitev stopnje in narave nameravane naložbe v infrastrukturo. Na primer, možne stopnje donosa je treba meriti s stopnjo gospodarskega razvoja in naravo gospodarske dejavnosti zadevnih regij, s prevladujočo gostoto in kakovostjo infrastruktur ali stopnjo preobremenjenosti. Pri določanju socialnih stopenj donosa je treba ustrezno upoštevati tudi okoljske in socialne posledice predvidenih infrastrukturnih projektov.

Drugič, čim bolj je treba spoštovati načelo trajnostnega razvoja okolja v skladu z Belo knjigo¹³. Okrepiti je treba prizadevanja za uporabo okolju prijaznejših načinov prevoza. Obenem pa je treba optimizirati okoljsko in splošno uspešnost posameznega načina prevoza, zlasti v zvezi z uporabo infrastrukture znotraj posameznih načinov prevoza in med njimi¹⁴.

Tretjič, v konvergenčnih regijah in v državah, ki črpajo iz Kohezijskega sklada, je treba posebno pozornost nameniti modernizaciji železniškega sistema s pazljivo izbiro prednostnih odsekov, kar zagotavlja njihovo interoperabilnost v okviru Evropskega sistema za vodenje železniškega prometa.

Četrtič, naložbe v prometno infrastrukturo mora spremljati pravilno upravljanje prometa s posebnim poudarkom na varnosti v skladu z nacionalnimi standardi in standardi Skupnosti. Nacionalne in regionalne strategije morajo upoštevati potrebo po doseganju uravnotežene (in čiste) strukture prometa, ki zadovoljuje gospodarske in tudi okoljske potrebe. Strategije morajo na primer vključevati inteligentne prometne sisteme, večmodalne perone in še zlasti tehnologijo, ki je v uporabi za zgoraj navedeni Evropski sistem za vodenje železniškega prometa in program za raziskave o upravljanju zračnega prometa enotnega evropskega neba („Single European Sky Air Traffic Management Research Programme“ – SESAR – za enotnejši sistem za vodenje zračnega prometa v Evropi).

Smernice za ukrepanje, temelječe na zgoraj navedenih načelih, so:

- države članice in regije, ki so upravičene do financiranja v okviru konvergenčnega cilja¹⁵ ali Kohezijskega sklada, morajo dati prednost tistim od 30 projektov evropskega interesa, ki zadevajo njihovo območje. V tej skupini projektov si čezmejne povezave zaslužijo posebno pozornost. Države članice morajo uporabiti koordinatorje, da se skrajša obdobje med določitvijo načrtovanja omrežja in fizično gradnjo. Ostale projekte vseevropskih omrežij in strateške prometne povezave je treba podpirati, če so pomembni zaradi svojega prispevka k rasti in konkurenčnosti;
- dopolnilna naložba v **sekundarne povezave** bo prav tako pomembna v okviru integriranega regionalnega prometa in komunikacijske strategije za mesta in podeželje, da se regijam zagotovijo koristi od možnosti, ki jih ponujajo glavna omrežja;

¹³ „Evropska prometna politika za leto 2010: čas za odločitve“ – COM(2001) 370.

¹⁴ „Ohranitev Evrope v gibanju. Trajnostna mobilnost za evropsko celino“ („Keep Europe moving. Sustainable mobility for the European continent“). COM(2006)314, 22.6.2006.

¹⁵ UL L 167, 30.4.2004, str. 1.

- podpora **železniški infrastrukturi** mora prav tako zagotoviti večji dostop. Železniške takse bi morale omogočiti dostop neodvisnim izvajalcem. Prav tako bi morale okrepiti gradnjo interoperabilnega omrežja v celotni EU. Usklajenost in uporaba interoperabilnosti ter prilagoditev Evropskega sistema za vodenje železniškega prometa na vlaku in na progah morajo biti del vseh financiranih projektov;
- pospeševanje okoljsko trajnostnih **prometnih omrežij**, zlasti v mestih. To vključuje infrastrukturo javnega prometa (vključno z infrastrukturami, ki so namenjene sistemu parkiraj in se pelji), načrte mobilnosti, obvoznice, povečanje varnosti na cestnih križiščih, lahki promet (kolesarske steze, pločniki). Prav tako vključuje ukrepe, ki zagotavljajo dostopnost do skupnih storitev javnega prometa nekaterim ciljnim skupinam (starejši, invalidi) in ki zagotavljajo distribucijska omrežja za nadomestna goriva. K trajnostni povezav prispevajo tudi notranje plovne poti;
- da se zagotovi optimalna učinkovitost prometnih infrastruktur za spodbujanje regionalnega razvoja, je treba pozornost nameniti izboljšanju **povezljivosti** neobalnih otoških ali najbolj oddaljenih območij z vseevropskim omrežjem (TEN-T). V zvezi s tem bo pomagal razvoj sekundarnih povezav, s poudarkom na interoperabilnosti in trajnostnem prometu. Zlasti pristanišča in letališča morajo biti povezana z notranjostjo države;
- več pozornosti je treba nameniti razvoju „**pomorskih avtocest**“ in pomorskemu prevozu na kratke razdalje, ki sta najprimernejši nadomestni možnosti za cestni in železniški promet.

Kadar države članice hkrati prejemajo podporo iz Kohezijskega sklada in iz strukturnih skladov, je treba razlikovati programe glede na vrsto dejavnosti, ki jo financira posamezni sklad, pri čemer ima Kohezijski sklad ključno vlogo pri podpori vseevropskim prometnim omrežjem.

Nasprotno pa se morata strukturna sklada na splošno osredotočiti na razvoj infrastrukture, povezan z ukrepi, ki spodbujajo gospodarsko rast (na primer razvoj turizma, izboljšave za povečanje privlačnosti industrijskih območij itd.). V zvezi s cestno infrastrukturo morajo naložbe ustrezati tudi splošnemu cilju varnosti v cestnem prometu.

Sofinanciranje iz Kohezijskega sklada in strukturnih skladov mora dopolnjevati nepovratna sredstva iz proračuna vseevropskih omrežij, pri tem pa se je treba izogniti podvajanju glede pomoči Skupnosti. Vsaka država članica posebej bo morala vnaprej določiti instrument, ki bo najbolj ustrezal načrtovanim projektom. Financiranje kohezijske politike se lahko združuje z garancijo za posojilo, ki je del instrumentov TEN.

4.1.2. Krepitev sinergij med varstvom okolja in gospodarsko rastjo

Okoljske naložbe lahko prispevajo h gospodarstvu na tri načine: lahko zagotovijo dolgoročno trajnost gospodarske rasti, zmanjšajo zunanje okoljske stroške za gospodarstvo (npr. stroške zdravstvenih storitev, stroške za čiščenje ali povračilo za škodo) ter pospešujejo inovacije in ustvarjanje delovnih mest. Prihodnji kohezijski programi morajo biti usmerjeni h krepitvi možnih sinergij med varstvom okolja in gospodarsko rastjo. Zagotavljanje okoljskih storitev,

denimo dobava čiste vode, infrastrukture za ravnanje z odpadki in odpadno vodo, upravljanje naravnih virov in biotske raznovrstnosti, dekontaminacija tal za pripravo na nove gospodarske dejavnosti ter zaščita pred nekaterimi okoljskimi tveganji, morajo pri tem imeti veliko prednost.

Da se povečajo gospodarske koristi in zmanjšajo stroški, je treba dati prednost reševanju težav v zvezi z onesnaževanjem okolja pri njihovem izvoru. V sektorju za ravnanje z odpadki to pomeni osredotočenje na preprečevanje odpadkov, reciklažo in biorazgradnjo odpadkov, kar je stroškovno učinkovito in pomaga ustvarjati nova delovna mesta.

Razvojne strategije morajo temeljiti na predhodnem vrednotenju potreb in posebnih težav, s katerimi se srečujejo regije, in pri tem uporabiti ustrezne kazalce. Prizadevati si je treba za internalizacijo zunanjih okoljskih stroškov in za podporo vzpostavitvi in razvoju tržno zasnovanih instrumentov (glej na primer instrumente, ki so predlagani v Akcijskem načrtu za okoljske tehnologije). V zvezi s tem je pozornost namenjena pobudi Globalno nadzorovanje okolja in varnosti, ki bo od leta 2008 zagotavljala najnovejše informacije o pokritosti zemljišč/rabi zemljišč in značilnostih oceanov ter zemljevide o izrednih dogodkih v primeru nesreč in nezgod po vsej Evropi.

Skladno s tem so priporočljive smernice za ukrepanje:

- obravnavanje bistvenih potreb za naložbe v **infrastrukturo**, zlasti v konvergenčnih regijah in zlasti v novih državah članicah ter, kjer je to ustrezno, v regijah, ki se vključujejo, zaradi uskladitve z okoljsko zakonodajo na področjih voda, odpadkov, zraka, varovanja narave in vrst ter biotske raznovrstnosti;
- zagotavljanje **privlačnih pogojev za gospodarstvo in njegovo visoko kvalificirano delovno silo**. To se lahko zagotovi s pospeševanjem načrtovanja rabe zemljišč, ki zmanjšuje širjenje mestnih območij, in z obnavljanjem fizičnega okolja, vključno z razvojem naravnih in kulturnih dobrin. Naložbe na tem področju morajo biti jasno povezane z razvojem inovativnih gospodarskih dejavnosti, ki ustvarjajo delovna mesta na zadevnih območjih;
- pospeševanje naložb, ki prispevajo k obveznostim EU iz Kjotskega protokola, in naložb v trajnostni promet in energijo, ki so zajete drugje;
- izvajanje ukrepov za **preprečevanje tveganja** z izboljšanim upravljanjem naravnih virov, bolj ciljno zasnovanimi raziskavami in boljšo rabo IKT ter bolj inovativno politiko javnega upravljanja, vključno z, denimo, preventivnim spremljanjem.

Kadar države članice prejemajo podporo iz Kohezijskega sklada in tudi iz strukturnih skladov, je treba jasno razlikovati programe glede na vrsto dejavnosti, ki jo financira posamezni sklad.

4.1.3. Obravnavanje intenzivne rabe tradicionalnih energetske virov v Evropi

Sorodna prednostna naloga je potreba po zmanjšanju odvisnosti od tradicionalne energije z izboljšavami energetske učinkovitosti in obnovljivih virov energije. Naložbe na teh področjih

prispevajo k zanesljivosti oskrbe z energijo za dolgotrajno rast, pri čemer delujejo kot vir inovacij in zagotavljajo možnosti za izvoz ter so stroškovno učinkovite, zlasti če cene za energijo ostajajo visoke.

Naložba v tradicionalne vire energije je prav tako potrebna za zagotavljanje zanesljivosti oskrbe. Skladi se morajo osredotočiti – kadar obstajajo dokazi za tržno nepopolnost in kadar to ni v nasprotju z liberalizacijo trga – zlasti v dokončanje medomrežnega povezovanja s posebnim poudarkom na vseevropskih omrežjih, izboljševanju elektroenergetskih omrežij ter dokončanju in izboljšanju prenosnih in distribucijskih omrežij za zemeljski plin tudi v otoških in najbolj oddaljenih regijah, kjer je to ustrezno.

Smernice za ukrepanje v tem poglavju so:

- podpiranje projektov za izboljšanje **energetske učinkovitosti**, na primer v stavbah, in razširjanje razvojnih modelov nizke energetske intenzivnosti;
- podpiranje razvoja in uporabe **obnovljivih in alternativnih tehnologij** (kot so veter, sonce, biomasa), tudi pri gretju in ohlajanju, ki lahko EU zagotovijo vrhunskost in tako okrepijo njen konkurenčni položaj. Takšne naložbe prav tako prispevajo k lizbonskemu cilju glede pridobivanja 21 % električne energije iz obnovljivih virov do leta 2010;
- osredotočanje naložb v tradicionalne vire energije za razvoj **omrežij**, kadar obstaja dokaz o tržni nepopolnosti. Te naložbe najbolj zadevajo konvergenčne regije.

4.2. SMERNICA: Izboljšanje znanja in inovativnosti za rast

Cilji Unije v zvezi z rastjo in ustvarjanjem novih delovnih mest bodo zahtevali strukturen premik gospodarstva k dejavnostim, ki temeljijo na znanju. To zahteva ukrepe na številnih področjih delovanja: obravnavanje nizkih stopenj raziskav in tehnološkega razvoja, posebno v zasebnem sektorju; spodbujanje inovacij z novimi ali izboljšanimi izdelki, postopki in storitvami, ki so lahko kos mednarodni konkurenci; povečanje regionalne in lokalne zmogljivosti za pripravo in prevzem novih tehnologij (zlasti IKT) in zagotavljanje večje podpore tveganju.

Izdatki za RTR v odstotku BDP so se povečali, vendar zanemarljivo malo, in z 1,9 % BDP ostajajo veliko nižji od lizbonskega cilja 3 %¹⁶. Ocenjuje se, da bo povečanje deleža izdatkov za RTR z 1,9 % na 3 % BDP (da se lizbonski cilj doseže do leta 2010) dvignilo rast BDP za 1,7 % do leta 2010¹⁷. Medtem ko ostaja primanjkljaj poslovnih naložb v RTR še vedno znaten, znamenja kažejo, da je javno vlaganje na tem področju prav tako ogroženo. Razlike na področju RTR in inovacij po državah in med njimi, zlasti v zvezi s poslovnimi izdatki za RTR, so veliko večje kot razlike v prihodku. Povezovanje nacionalnih pobud in pobud Skupnosti se je sicer začelo, potrebni pa so ukrepi za usklajevanje poslovnih potreb in ponudbe RTR iz javnih in zasebnih ustanov na področju RTR. Zaostanek Evrope na področju inovacij se veča: rezultati Evrope na področju inovacij kažejo, da Evropa zaostaja za ZDA v 9

¹⁶ „Vlaganje v raziskovanje: akcijski načrt za Evropo“. COM(2003)226, 30.4.2003.

¹⁷ „Gospodarski izdatki ne-Lizbone“ („The economic costs of non-Lisbon“) – SEC(2005) 385, 15.3.2005.

od 11 inovacijskih kazalcev¹⁸. Tudi v Evropi se ohranja inovacijski zaostanek, saj Uniji prepogosto ne uspe spremeniti tehnološkega razvoja v tržne izdelke in postopke. Kohezijska politika lahko pomaga pri reševanju glavnih težav, ki so krive za neuspešnost Evrope na področju inovacij, denimo neučinkoviti inovacijski sistemi, nezadostna podjetniška dinamika ali počasen prevzem IKT v poslovnem sektorju.

V zvezi s tem je treba okrepiti nacionalne in regionalne zmogljivosti RTR, podpreti naložbe v infrastrukturo IKT ter širiti tehnologijo in znanje s primernimi mehanizmi za prenos in izmenjavo tehnologije in znanja. Poglobljanje ozaveščenosti zaradi spodbujanja boljše rabe obstoječega potenciala RTR bi lahko spodbudilo regionalno „predvidevanje“ in druge regionalne metode strateškega načrtovanja, vključno z rednim in sistematičnim dialogom s ključnimi interesnimi skupinami. Prav tako je pomembno povečati absorpcijsko sposobnost RTR v podjetjih, zlasti v MSP, in sicer z ukrepi za razvoj spretnosti in kompetenc; spodbuditi večjo povezanost talenta za visokokakovostne raziskave ter njihovo izkoriščanje v Evropi; povečati zasebne in javne naložbe v RTR in inovacije in spodbuditi partnerstva RTR po različnih regijah Unije. Evropske tehnološke platforme, denimo, ponujajo možnosti za boljše prilagajanje raziskovalnih programov potrebam podjetij; kohezijska politika ima lahko pomembno vlogo pri podpiranju izvajanja agend strateškega raziskovanja v vsej Uniji, vključno z manj razvitimi regijami.

Neposredna nepovratna sredstva so še vedno pomembna, predvsem v konvergenčnih regijah, treba pa se je osredotočiti na zagotavljanje sklopov poslovnih in tehnoloških storitev skupinam podjetij, da se jim pomaga izboljšati njihovo inovacijsko dejavnost. Neposredna nepovratna sredstva posameznim podjetjem je treba osredotočiti v izboljšanje RTR in inovacijsko zmogljivost podjetja, ne pa na začasno zmanjšanje njihovih proizvodnih stroškov, posledica česar je mrtvi kapital. To je še zlasti pomembno v tradicionalnih sektorjih, zlasti v tistih, ki so izpostavljeni globalni konkurenci in potrebujejo dodatna prizadevanja, da ostanejo konkurenčni, ter v MSP, ki so pogosto največji vir zaposlovanja na regionalni ravni. Najpomembnejše je, da se to politiko prilagodi posebnim pogojem vsake regije, in še zlasti potrebam MSP. Nacionalne, regionalne in lokalne strategije morajo temeljiti na celoviti analizi možnosti vlaganja v RTR.

Znanje in inovacije so v središču prizadevanj Unije za spodbujanje hitrejše rasti in odpiranja novih delovnih mest. Na ravni Unije sta predlagana dva sorodna okvirna programa: Sedmi okvirni program za RTR in Okvirni program za konkurenčnost in inovacije. Sinergija med kohezijsko politiko in temi instrumenti je bistvena, tako da se raziskovalna in kohezijska politika vzajemno krepi na regionalni ravni, pri čemer nacionalne in regionalne razvojne strategije kažejo, kako bo to doseženo. Kohezijska politika lahko pomaga vsem regijam pri razvoju njihove inovacijske zmogljivosti, torej pripomore k učinkovitemu sodelovanju teh regij v Evropskem raziskovalnem prostoru ter pri dejavnostih raziskovanja in inovacij Unije na splošno. Ima zlasti dve pomembni vlogi. Prva je pomagati regijam pri izvajanju regionalnih inovacijskih strategij in akcijskih načrtov, ki lahko imajo pomemben vpliv na konkurenčnost na regionalni ravni in tudi na ravni Unije kot celote; druga je pomagati dvigniti raziskovalne in inovacijske zmogljivosti v regijah na stopnjo, na kateri lahko sodelujejo v transnacionalnih projektih za raziskave.

¹⁸ SEC(2004) 1475.

Regionalne strategije se morajo zato osredotočiti na vlaganje v RTR, inovacije in podjetništvo; zagotoviti, da te naložbe ustrezajo gospodarskim razvojnim potrebam regije in da obstaja zmožnost, da se pretvorijo v tržno inovacijo izdelkov, postopkov in storitev; povečati prenos tehnologije in izmenjavo znanja; pospeševati razvoj, širjenje in prevzem IKT v podjetjih in zagotoviti, da imajo podjetja, ki želijo vlagati v blago in storitve z visoko dodano vrednostjo, dostop do financ. Takšne strategije morajo posebej omogočiti eksperimentiranje, da se čim bolj olajšajo posegi politike in posredniških organizacij pri spodbujanju regionalnih in lokalnih udeležencev, zlasti MSP, k inovativnosti.

4.2.1. Povečanje in boljša usmerjenost naložb v RTR

Konkurenčnost evropskih podjetij je zelo odvisna od njihove zmožnosti, da na trg čim hitreje prinesejo novo znanje. To zmožnost še krepi javna podpora RTR, ki je lahko upravičena takrat, ko se odkrijejo tržne napake, in če so določene naložbe v RTR javnega značaja. Vprašanje lastništva rezultatov raziskav in potreba po doseganju kritične mase na nekaterih raziskovalnih področjih prav tako upravičujeta vladno podporo RTR.

Pri izvajanju regionalne politike je treba upoštevati posebno naravo RTR. RTR zahteva zlasti tesno medsebojno sodelovanje udeležencev, ki spodbuja nastanek polov odličnosti, potrebnih za nastanek kritične mase. Geografska bližina lahko ima ključno vlogo, na primer grozdi MSP in inovacijski poli v okolici javnih ustanov za raziskovanje. Zato je pri dejavnostih RTR nujna prostorska osredotočenost, pri tem pa je treba spodbujati absorpcijsko sposobnost območij z manj intenzivnimi dejavnostmi RTR.

Dejavnosti RTR v manj razvitih državah članicah in regijah se morajo razviti okoli obstoječih polov odličnosti in se morajo izogibati pretirani prostorski razpršenosti virov. Tudi v zvezi s tem lahko evropske tehnološke platforme pomagajo usmerjati naložbe na prednostna področja za raziskave. Naložbe morajo tudi dopolnjevati evropske prednostne naloge, določene v Sedmem okvirnem programu, in podpirati cilje prenovljenega programa lizbonske strategije. Prednost je treba dati razvoju novih in tržnih izdelkov, storitev in znanj.

Ukrepi v okviru RTR se morajo uskladiti s politiko EU na področju RTR in s potrebami zadevnih regij. Kar zadeva metodo, morajo temeljiti na razumnem analitskem pristopu, denimo na predvidevanju; uporabi kazalnikov, na primer patentov; človeških virih v RTR; lokacijah javnih in zasebnih raziskovalnih ustanov ter na grozdih inovativnih podjetij.

Smernice za ukrepanje na področju RTR so:

- okrepitev sodelovanja med podjetji ter med podjetji in javnimi raziskovalnimi ustanovami/terciarnimi izobraževalnimi ustanovami, denimo, s podpiranjem oblikovanja regionalnih in nadregionalnih **grozdov** odličnosti;
- podpiranje **dejavnosti RTR v MSP** in tehnološkega prenosa (omogočanje dostopa MSP do storitev RTR v raziskovalnih ustanovah, ki so javno financirane);

- podpiranje regionalnih **čezmejnih in transnacionalnih pobud**, ki so usmerjene v krepitev sodelovanja na področju raziskovanja in v povečanje zmogljivosti na prednostnih področjih raziskovalne politike EU;
- krepitev **povečanja zmogljivosti R&R**, vključno z IKT, raziskovalno infrastrukturo in človeškim kapitalom na področjih z znatnim potencialom rasti.

Programi – zlasti za regije, ki so upravičene do pomoči v skladu s konvergenčnim ciljem – lahko prispevajo k razvoju infrastrukture RTR (vključno z regionalnimi visokohitrostnimi podatkovnimi omrežji med raziskovalnimi ustanovami in v njih), izobraževalne infrastrukture (v regijah, ki so upravičene do pomoči v skladu s konvergenčnim ciljem), opreme in instrumentacije v raziskovalnih ustanovah, ki so javno financirane, in v podjetjih, pod pogojem, da so te naložbe neposredno povezane s cilji regionalnega gospodarskega razvoja. To lahko vključuje raziskovalno infrastrukturo, za katero je bila študija izvedljivosti financirana iz zgodnejših okvirnih programov. Podpora za prednostne naloge Sedmega okvirnega programa mora biti usmerjena v razvoj vseh možnosti nastajajočih in obstoječih centrov odličnosti ter v pospeševanje vlaganja v človeški kapital, zlasti z usposabljanjem raziskovalcev na nacionalni ravni in ustvarjanjem pogojev za privabljanje raziskovalcev, ki se usposabljujejo v tujini.

4.2.2. Pospeševanje inovacij in spodbujanje podjetništva

Inovacije so posledica kompleksnih interaktivnih procesov, vključno z zmožnostjo podjetij, da se povežejo z dopolnilnim znanjem drugih udeležencev na trgu, organizacij in ustanov.

Naložbe v inovacije so glavna prednostna naloga kohezijske politike v okviru programov za konvergenco ter regionalno konkurenčnost in zaposlovanje. Njihovo sofinanciranje mora biti pomembna prednostna naloga v regijah, ki so zajete v slednjem programu in v katerih je treba združiti omejena finančna sredstva, da se doseže kritična masa in nastane učinek vzvoda.

Glavni cilj mora biti spodbujanje poslovnega ozračja, ki pospešuje pridobivanje, razširjanje in uporabo novega znanja v podjetjih. Da se ustvarijo učinkoviti regionalni inovacijski sistemi, morajo biti gospodarski, socialni in politični udeleženci v stiku z vrhunsko svetovno tehnološko in poslovno prakso, ki presega državno ali lokalno raven. V zvezi s tem si je treba prizadevati za sodelovanje z inovacijskimi relejnimi centri in evropskimi informacijskimi centri, ki so financirani iz Programa za konkurenčnost in inovativnost, posebno na področju transnacionalne tehnologije in širjenja informacij.

Podpreti je treba novoustanovljena podjetja, zlasti tista, ki so povezana z RTR, da se razvijejo partnerstva z raziskovalnimi ustanovami, ki temeljijo na dolgoročni viziji in jasni tržni usmeritvi. Kohezijska politika mora zagotoviti nadomestilo za tržno nepopolnost, ki ovira inovacije in podjetništvo. Ukrepi morajo temeljiti na obstoječih polih dejavnosti, da se izkoristijo regionalne možnosti za RTR ter pospešita povezovanje v omrežja in tehnološko sodelovanje znotraj regij in med njimi.

Javni organi morajo zagotoviti, da raziskovalne ustanove, zasebni sektor in javni sektor v celoti izkoristijo morebitne sinergije med njimi.

Kar zadeva metodo, bi se gospodarske razvojne strategije izboljšale z zbiranjem podatkov o obstoječih dejavnostih na področju inovacij v zadevnih regijah, na primer o zasebnem patentiranju ali o naravi, obsegu in razvojnih možnostih obstoječih grozdov na področju inovacij, vključno s tistimi, ki obsegajo zasebne in javne raziskovalne ustanove. Pri tem prav tako pomagajo ankete Skupnosti o inovacijah in rezultati Evrope na področju inovacij.

Smernice za ukrepanje v tem poglavju so:

- povečanje učinkovitosti in dostopnosti regionalnih inovacij in izobraževanja na področju RTR podjetjem, zlasti MSP, na primer z ustanavljanjem **polov odličnosti**, ki združujejo visokotehnološke MSP okoli raziskovalnih in tehnoloških ustanov, ali z oblikovanjem in ustvarjanjem regionalnih **grozdov** okoli velikih podjetij;
- zagotavljanje **poslovnih podpornih storitev**, ki pomagajo podjetjem, zlasti MSP, povečati konkurenčnost in se internacionalizirati, zlasti z izkoriščanjem možnosti, ki jih ustvarja notranji trg. Poslovne storitve morajo dati prednost izkoriščanju sinergij (na primer prenos tehnologije, znanstveni parki, centri informacijske in komunikacijske tehnologije, inkubatorji in sorodne storitve, sodelovanje z grozdi) in zagotoviti več tradicionalne podpore na področju vodenja, trženja, tehnične podpore, zaposlovanja ter drugih strokovnih in komercialnih storitev;
- zagotavljanje polnega izkoriščanja evropske prednosti na področju **ekoinovacij**. Ekoinovacije in izboljšanje praks MSP je treba spodbujati z uvedbo sistemov upravljanja okolja. Zdajšnje vlaganje v ta področja bo podjetjem EU prineslo trden položaj v bližnji prihodnosti, ko bodo ostale regije doumele nujnost teh tehnologij. To področje je jasno povezano z Okvirnim programom za konkurenčnost in inovacije;
- spodbujanje **podjetništva**, pospeševanje ustanavljanja in **razvoja novih podjetij** ter spodbujanje nastanka podjetniških pogonov, ki uporabljajo tehnologijo raziskovalnih ustanov ali podjetij, in sicer z različnimi tehnikami (na primer dviganje ozaveščenosti, izdelava prototipov, mentorstvo in zagotavljanje tehnične in vodstvene podpore prihodnjim podjetnikom).

Pomembno je zagotoviti, da lahko podjetja, vključno z MSP, uporabijo rezultate raziskav v komercialne namene.

Če je le mogoče, naj bi poslovne storitve opravljal zasebni sektor ali mešane javno-zasebne organizacije. Storitve morajo biti vrhunske, takoj na voljo, zlahka dostopne in morajo ustrezati potrebam MSP. Kakovost storitev je treba opredeliti in spremljati, prav tako je potrebna skladnost med ponudniki storitev, npr. z vzpostavitvijo javno-zasebnega partnerstva in sistema „vse na enem mestu“.

Upravni postopki so pogosto preveč zapleteni. Informacije in začetno podporo mora dati mreža sistemov „vse na enem mestu“, ki bi lahko bila vmesnik med javnim sektorjem in prosilcem za nepovratna sredstva; sem sodijo različni ukrepi, ki jih sofinancira kohezijska politika. Ti ponudniki morajo biti pristojni za celoten obseg državnih pomoči – neodvisno od nacionalnih in regionalnih odgovornosti – in imeti ciljno zastavljeno delovanje, katerega učinkovitost se redno spremlja.

Kadar koli so okoliščine primerne, mora biti na voljo prilagojena podpora za posebne skupine podjetij (npr. za novoustanovljena ali nedavno prenesena podjetja) ali podjetnikov (npr. mladi ljudje, ženske, starejši delavci ali pripadniki etničnih manjšin). Prav tako je treba v šolah spodbujati podjetniško izobraževanje.

4.2.3. Uveljavljanje informacijske družbe za vse

Razširjanje znanj s področja informacijsko-komunikacijske tehnologije v gospodarstvu Unije je glaven vzvod za izboljšanje stopnje produktivnosti in konkurenčnosti regij. Razširjanje RTR prav tako spodbuja reorganizacijo proizvodnih metod ter nastanek novih podjetij in zasebnih storitev. Uspešno in učinkovito zagotavljanje javnih storitev – zlasti e-uprave in e-zdravstvenih storitev – ima pomemben potencial za gospodarsko rast in razvijanje novih storitev. Širjenje tehnologije lahko prispeva k regionalnemu razvoju, saj podpira ustanavljanje in rast polov odličnosti na področju dejavnosti IKT in razvijanje povezljivosti in povezovanja v omrežja med podjetji in zlasti med MSP. Ukrepi morajo spodbuditi razvoj izdelkov in storitev, da se omogočijo in pospešijo zasebna vlaganja v IKT, pri tem pa se zagotovi konkurenca v sektorju IKT.

Ukrepi politike se morajo zato osredotočiti na povezljivost. To vključuje izboljšanje storitev za podporo inovacijam v MSP s posebnim ciljem, da se pospeši prenos tehnologij med raziskovalnimi ustanovami in podjetji. Zato je potreben tudi razvoj strokovnega znanja, potrebnega v ekonomiji znanja, in razvoj vsebin z zagotavljanjem programov in storitev (kot so e-uprava, e-poslovanje, e-učenje, e-zdravstvene storitve), ki so zanimiva nadomestna možnost drugim, običajno dražjim, vzorcem zagotavljanja storitev. To je zlasti primerno za oddaljena in redko poseljena območja pa tudi za najbolj oddaljene regije, otoke ali območja z naravnimi ovirami. Uporaba ter razvoj vsebinskih izdelkov in storitev se lahko obneseta le, če je na voljo primerna infrastruktura, ki podpira širokopasovne storitve. Zato je pomembno, da je primerna širokopasovna komunikacijska infrastruktura na voljo v celotni Uniji po dostopni ceni.

Praviloma morajo naložbe v infrastrukturo IKT upoštevati hiter tehnološki razvoj, spoštovanje načel tehnološke nevtralnosti in odprt dostop. Pomembna je skladnost s pravili konkurence in izvajanjem regulativnega okvira za elektronske komunikacije.

Ukrepi morajo temeljiti na kazalnikih konteksta, povezanih z obstoječo gospodarsko strukturo (vključno z industrijsko specializacijo, stopnjo gospodarskega razvoja; kakovostjo povezljivosti z IKT in možnimi sinergijami med regionalnimi poli gospodarske dejavnosti). Pri opredelitvi regionalnih potreb je treba upoštevati obstoječe pobude Unije za IKT, zlasti pobudo i2010 – Evropska informacijska družba za rast in zaposlovanje¹⁹.

Glede na to, da so IKT prisotne v vseh sektorjih gospodarstva in družbe, je nujno, da države članice in regije razvijejo združljive strategije informacijske družbe, ki zagotavljajo skladnost in povezovanje med sektorji z izenačitvijo ukrepov ponudbe in povpraševanja na podlagi lokalnih zahtev, udeležbe interesnih skupin ter močne javne in politične podpore.

¹⁹ COM(2005) 229.

Smernice za ukrepanje so:

- zagotavljanje, da podjetja in gospodinjstva prevzemajo IKT, in pospeševanje razvoja z uravnoteženo podporo ponudbi in povpraševanju pri **izdelkih ter javnih in zasebnih storitvah IKT** ter z okrepljenim vlaganjem v človeški kapital. Ti ukrepi morajo povečati produktivnost, pospešiti odprto in konkurenčno digitalno gospodarstvo ter socialno vključenost (na primer izboljšati dostopnost za invalidne in starejše osebe) in tako spodbuditi rast in nastanek novih delovnih mest;
- zagotavljanje **dostopnosti infrastrukture IKT** in sorodnih storitev, kadar jih trg ne ponuja po dostopni ceni in na ustrezni ravni, da se podprejo potrebne storitve, posebno na oddaljenih in podeželskih območjih ter v novih državah članicah.

4.2.4. *Izboljšanje dostopa do finančnih sredstev*

Druga ključna sestavina za spodbujanje znanja in inovacij je olajšanje dostopa do finančnih sredstev. Za pospeševanje rasti in ustvarjanja novih delovnih mest mora biti podjetnikom in podjetjem dovolj, da se jim vlaganje v razvoj in proizvodnjo blaga in storitev splača bolj kot najemanje.

Dostop do finančnih sredstev v tej zvezi je pogosto težaven, zato ovira rast in ustvarjanje delovnih mest. Pomembno je izboljšati dostop do kapitala za dejavnosti RTR in novoustanovljena podjetja. Treba je razviti trge tveganega kapitala, povezane z inovacijskimi dejavnostmi, in izboljšati regulativno okolje, ki ugodno vpliva na podjetništvo.

Ti programi bi se lahko izvedli v tesnem sodelovanju z Evropskim investicijskim skladom (EIS) v okviru pobude JEREMIE, da bi se zagotovila finančna sredstva na področjih, kjer podjetništvo ovira tržna nepopolnost zaradi visokega tveganja, povezanega z dejavnostmi RTR. Ustrezno je treba upoštevati tudi učinek vladne podpore ustanavljanju podjetij, da se preprečijo izrinjanje zasebnega vlaganja in ukrepi, ki škodijo konkurenci. Izboljšati je treba tudi usklajenost skladov.

Zasebni lastniški in tvegani kapital ter menjavajoči se skladi za inovativna novoustanovljena podjetja morajo imeti ključno vlogo motorja na področju podjetništva, inovacij in ustvarjanja delovnih mest; ustanove javnega sektorja pa niso vedno najprimernejše za tveganje. Prednostno bi bilo treba ustanoviti ali razširiti obseg posebnih ponudnikov tveganega kapitala in bančnih garancij, kadar se pojavi tržna nepopolnost. Običajno bo njihova učinkovitost večja, če bodo ponudili integriran sveženj podpore in začeli usposabljanje še pred ustanovitvijo ali širitvijo podjetja.

Smernice za ukrepanje, temelječe na teh načelih, so:

- podpiranje instrumentov **povratnih sredstev**, kot so posojila, zavarovano kreditiranje za podrejeni dolg, zamenljivi instrumenti (dolžniško-lastniški dolg) in tvegani kapital (npr. semenski kapital in tvegani kapital). Nepovratna sredstva je treba uporabiti za gradnjo in ohranjanje infrastruktur, ki olajšajo dostop do finančnih sredstev (npr. uradi za prenos tehnologije, inkubatorji, mreže „poslovnih angelov“, programi za spodbujanje naložb). Prav tako se lahko podpirajo mehanizmi garancij in vzajemnih garancij za olajšanje dostopa do mikrokreditov za MSP. V zvezi s tem bi lahko bila EIB in EIS dragocena pomoč;
- razvoj integriranega pristopa, ki istočasno podpira inovacije, njihov prehod v novo tržno aktivnost ter razpoložljivost tveganega kapitala;
- pokrivanje določenih **posebnih skupin**, na primer mladih podjetnikov ali podjetnic ali pripadnikov zapostavljenih skupin, vključno z etničnimi manjšinami. Tesno sodelovanje z EIS je zlasti pomembno zaradi strokovnega znanja in izkušenj, ki jih je razvijal mnogo let, da bi MSP dobila potrebno podporo, hkrati pa je razvijal tudi evropski trg tveganega kapitala. To bi lahko vključevalo sodelovanje v pobudi JEREMIE.

JEREMIE: izboljšanje dostopa do finančnih sredstev

Za izboljšanje dostopa do finančnih sredstev za razvoj podjetij je bila v sodelovanju z EIF (Evropski investicijski sklad) uvedena nova pobuda. Pobuda Skupni viri za mikro- do srednje velika podjetja (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises, „JEREMIE“) je začela delovati leta 2006 z oceno vrzeli pri zagotavljanju proizvodov finančnega inženiringa v državah članicah in regijah (kot so skladi tveganega kapitala, posojila in jamstva).

Tako bo pripravljena podlaga za drugo stopnjo, na kateri bo EIF ali podobna finančna institucija podpirala organe, odgovorne za kohezijske programe, pri zapolnjevanju ugotovljenih vrzeli. Ta podpora bo v obliki strokovnega upravljanja virov, ki so v okviru programa namenjeni razvijanju dostopa do finančnih sredstev, ter privabljanja in pooblaščenja finančnih posrednikov, ki bodo zagotavljali nadaljnja posojila za razvoj podjetij. Predvideva se, da bo prispevek v obliki nepovratnih sredstev v okviru programa spodbudil znaten dodaten nelastniški kapital ki ga bodo zagotovile mednarodne finančne ustanove in finančni sektor na splošno. Za uspešno izvajanje pobude JEREMIE bo vseeno potrebna popolna podpora in sodelovanje s strani organov v državah članicah in regijah.

4.3. SMERNICA: Nova in boljša delovna mesta

S ponovnim zagonom lizbonske strategije je Evropski svet odobril en sam sklop smernic, ki združuje širše smernice ekonomske politike in smernice evropske strategije zaposlovanja²⁰ in tako zajame makroekonomsko politiko, mikroekonomsko politiko in politiko zaposlovanja za

²⁰ UL L 205, 6.8.2005, str. 21.

ustvarjanje rasti in delovnih mest. V skladu z uredbo o skladih²¹ so na področju zaposlovanja in človeških virov prednostne naloge strateških smernic Skupnosti o koheziji enake prednostnim nalogam evropske strategije zaposlovanja²², ki jih dopolnjujejo priporočila o zaposlovanju EU, ki določajo prednostne naloge posameznih držav.

Prizadevanje za polno zaposlitev in večjo produktivnost je odvisno od številnih različnih ukrepov, vključno z že zgoraj navedenimi. Naložbe v infrastrukturo, razvoj poslovnega sektorja in raziskave izboljšujejo zaposlitvene priložnosti, kratkoročno kot posledica prvega vala učinka, dolgoročno pa kot posledica svojega pozitivnega vpliva na konkurenčnost. Da bi bil izkoristek zaposlovanja iz teh naložb kar največji in bi te naložbe ustvarjale visokokakovostna stalna delovna mesta, je treba še razviti in okrepiti človeški kapital.

V zvezi z razvojem človeškega kapitala izpostavljajo smernice za zaposlovanje tri prednostne naloge pri ukrepih držav članic:

- privabiti več ljudi v zaposlitev in jih obdržati v zaposlitvi ter posodobiti sisteme socialne zaščite;
- izboljšati prilagodljivost delavcev in podjetij ter prožnost trgov dela;
- izboljšati naložbe v človeški kapital z boljšo izobrazbo in strokovnim znanjem.

Razen tem prednostnim nalogam je treba ustrezno pozornost nameniti naložbam za izboljšanje učinkovitosti v javni upravi ter šolstvu, socialnem varstvu in zdravstvu.

Kohezijska politika se mora osredotočiti na reševanje posebnih izzivov evropske strategije zaposlovanja v posamezni državi članici s podpiranjem ukrepov v okviru konvergenčnega cilja in cilja regionalne konkurenčnosti ter zaposlovanja, ob upoštevanju obsega dejavnosti, opredeljenega v zakonodajnem okviru. Obseg ukrepov, upravičenih do finančnih sredstev, in finančnih virov je pri prvem cilju večji. Za uresničitev drugega bodo morala biti sredstva EU bolj osredotočena, da bodo dosegla bistven učinek.

Programi za zaposlovanje in za razvoj človeških virov morajo upoštevati izzive in prednostne naloge posameznih držav, kot je izpostavljeno v priporočilih za zaposlovanje. Programi morajo, ne glede na to, ali se odvijajo na nacionalni ali regionalni ravni, učinkovito reševati ozemeljska neskladja in morajo biti prilagojeni potrebam v različnih območjih.

Poleg tega je bila eden od najopaznejših vidikov evropske dodane vrednosti v obdobju strukturnih skladov 2000–2006 podpora državam članicam in regijam za izmenjavo izkušenj in vzpostavitev omrežij ter s tem spodbujanje inovativnosti. V zvezi s tem je treba izkoristiti izkušnje, pridobljene s pobudo Skupnosti EQUAL, tako da se vključijo načela, na katerih je temeljila – inovativnost, transnacionalnost, partnerstvo, vključitev načela enakosti spolov.

²¹ Člen [2] Uredbe (ES) Evropskega parlamenta in Sveta št. [...] o Evropskem socialnem skladu, ki razveljavlja Uredbo (ES) št. 1784/1999. UL L ..., datum, str.

²² COM(2005) 141, 12.4.2005.

4.3.1. Privabiti več ljudi v zaposlitev in jih obdržati v zaposlitvi ter posodobiti sisteme socialne zaščite

Širitev osnove gospodarske dejavnosti, dvig ravni zaposlovanja in zmanjševanje brezposelnosti so bistvenega pomena za trajno gospodarsko rast, uveljavitev družbe socialne vključenosti in boj proti revščini. Večja udeležnost v zaposlitvi je vse bolj nujna zaradi pričakovanega upada aktivnega prebivalstva. V okviru smernic za zaposlovanje so smernice za ukrepanje v tem poglavju naslednje:

- izvajajo politiko zaposlovanja, usmerjeno k doseganju polne zaposlenosti, izboljšanju kakovosti in produktivnosti pri delu ter krepitvi socialne in ozemeljske kohezije;
- spodbujajo pristop k zaposlovanju po življenjskih obdobjih;
- zagotavljajo vključujoče trge dela, izboljšajo privlačnost dela in omogočijo, da se iskalcem zaposlitve delo izplača, tudi prikrajšanim in nedejavnim osebam;
- izboljšajo ujemanje s potrebami trga dela.

Ukrepi morajo temeljiti na predhodnem prepoznavanju potreb z uporabo, na primer, ustreznih državnih in/ali regionalnih kazalnikov, kot so stopnja brezposelnosti in udeležnosti v zaposlitvi, dolgoročne stopnje brezposelnosti, stopnja prebivalstva, ki živi na pragu revščine in raven dohodka. Kadar statistika na regionalni ravni ne zazna velikih neskladij, je treba pozornost nameniti lokalni ravni.

Uspešne in učinkovite institucije trga dela, predvsem zavodi za zaposlovanje, ki se lahko odzovejo na izzive hitrega gospodarskega in družbenega prestrukturiranja in demografskega staranja, so bistvenega pomena pri zagotavljanju storitev iskalcem zaposlitve, brezposelnim in prikrajšanim osebam in bi lahko dobile podporo strukturnih skladov. Te institucije imajo ključno vlogo pri izvajanju aktivne politike trga dela in zagotavljanju storitev po potrebah posameznika, da tako spodbudijo geografsko in poklicno mobilnost ter ujemanje med ponudbo in povpraševanjem, vključno na lokalni ravni. Pomagati morajo predvideti pomanjkanja in ozka grla na trgu dela ter potrebe po poklicih in strokovnem znanju. Posledično bodo pomagale tudi pri pozitivnem upravljanju ekonomske migracije. Lahka dostopnost in preglednost storitev, ki so na voljo, sta bistvenega pomena. Omrežje EURES je ključnega pomena za večanje poklicne in geografske mobilnosti na nacionalni in evropski ravni²³.

Pomembna prednostna naloga mora biti krepitev aktivnih in preventivnih ukrepov trga dela, da se odpravijo ovire za vstop na trg dela ali obstoj na njem in se spodbudi mobilnost iskalcev zaposlitve, brezposelnih in neaktivnih, starejših delavcev in tudi tistih, pri katerih obstaja tveganje brezposelnosti, pri čemer je treba posebno pozornost nameniti nizko kvalificiranim delavcem. Ukrepanje se mora osredotočiti na zagotavljanje storitev po potrebah posameznika,

²³ EURES, ki je bil vzpostavljen leta 1993, je omrežje za sodelovanje med Evropsko komisijo in javnimi službami za zaposlovanje iz držav članic EGS (države članice EU in Norveška, Islandija ter Lihtenštajn) ter drugimi partnerskimi organizacijami.

vključno s pomočjo pri iskanju zaposlitve, pripravnostvom in usposabljanjem, da se znanje iskalcev zaposlitve in zaposlenih prilagodi potrebam lokalnih trgov dela. V celoti je treba upoštevati možnosti samozaposlitve in ustanovitve podjetja, poznavanje IKT in računalniško pismenost. Posebno pozornost je treba nameniti:

- izvajanju Evropskega pakta za mlade, tako da se mladim omogoči lažji dostop do zaposlitve, lažji prehod od izobraževanja k delu, vključno s poklicnim svetovanjem, pomočjo pri zaključevanju šolanja, dostopom do ustreznega usposabljanja in pripravnosti;
- izvajanje Evropskega pakta za enakost med spoloma z upoštevanjem načela enakosti med spoloma in posebnim ukrepom za večjo udeleženo žensk v zaposlitvi, za zmanjševanje poklicnega razlikovanja, za odpravljanje razlik v plačah med spoloma in spolnih stereotipov, zagotavljanje družinam prijaznega delovnega okolja ter usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja. Bistvenega pomena je lažji dostop do otroškega varstva in skrbstvenih storitev za vzdrževane osebe, prav tako uveljavljanje enakosti med spoloma v politiki in pri ukrepih, ozaveščanje in dialog med interesnimi skupinami;
- posebnim ukrepom za krepitev dostopa migrantov do trga dela in za njihovo lažjo vključitev v družbo, in sicer z usposabljanjem in validacijo usposobljenosti, pridobljene v tujini, individualnim svetovanjem, jezikovnim izobraževanjem, ustrezno podporo podjetništvu ter z ozaveščanjem delodajalcev in delavcev migrantov glede njihovih pravic in dolžnosti ter strožjim izvajanjem protidiskriminacijskih pravil.

Naslednja prednostna naloga bi morala biti zagotavljanje vključujočih trgov dela za prikrajšane ljudi ali ljudi na robu socialne izključenosti, denimo mladi, ki predčasno opustijo šolanje, dolgotrajno brezposelne osebe, pripadnike manjšin in invalidne osebe. Tu je potrebna še obsežnejša podpora vzpostavljanju vključevanja in boju proti diskriminaciji. Cilj mora biti:

- izboljšanje njihove zaposljivosti z večjo udeležbo v poklicnem izobraževanju in usposabljanju, z rehabilitacijo, ustreznimi spodbudami in delovno ureditvijo, potrebno socialno podporo in skrbstvenimi storitvami, vključno z razvijanjem socialne ekonomije;
- boj proti diskriminaciji in spodbujanje sprejemanja različnosti na delovnem mestu z usposabljanjem in kampanjami za dvig ozaveščenosti glede različnosti, v katerih bodo lokalne skupnosti in podjetja v celoti sodelovali.

4.3.2. *Izboljšanje prilagodljivosti delavcev in podjetij ter prožnosti trga dela*

Glede na povečane pritiske globalizacije, skupaj z nenadnimi in nepričakovanimi trgovinskimi pretresi, in uvajanje vedno novih tehnologij, mora Evropa izboljšati svojo sposobnost predvideti, sprožiti in vsrkati gospodarske in družbene spremembe. V okviru smernic za zaposlovanje so smernice za ukrepanje v tem poglavju naslednje:

- spodbujajo prožnost v povezavi z varnostjo zaposlitve in zmanjšajo razčlenjenost trga dela, ob upoštevanju vloge socialnih partnerjev;
- zagotovijo zaposlovanju prijazno gibanje stroškov dela in mehanizme za določanje plač.

Osredotočiti se je treba na ukrepe za spodbujanje naložb podjetij, zlasti MSP, ter delavcev v človeške vire z zagotavljanjem strategij in sistemov vseživljenjskega učenja, s čimer dobijo zaposleni, zlasti nizkokvalificirani in starejši delavci znanje, potrebno za prilagajanje ekonomiji znanja in za podaljšanje delovnega življenja. Pozornost je treba nameniti zlasti:

- oblikovanju strategij in sistemov vseživljenjskega učenja, vključno z mehanizmi, kot so regionalni in sektorski skladi, da bi se povečale naložbe podjetij in bi se delavci udeleževali usposabljanja;
- izvajanju teh strategij s prispevanjem k financiranju sistemov in dejavnosti usposabljanja. Prednost je treba nameniti MSP, vključno z njihovim lažjim dostopom do zunanjih virov v zvezi z usposobljenostjo, finančnim inženiringom, kot je instrument JEREMIE, in usposabljanjem – s poudarkom na IKT in upravljanju. Posebno pozornost je treba nameniti večji udeležnosti nizkokvalificiranih in starejših delavcev pri usposabljanju in prekvalificiranju.

Zlasti je pomembno boljše predvidevanje in učinkovito upravljanje gospodarskega prestrukturiranja, posebno kot posledica sprememb, povezanih z odpiranjem trgovine. Premisliti je treba o oblikovanju sistemov spremljanja, ki vključujejo socialne partnerje, podjetja in lokalne skupnosti, preučevanju socialno-ekonomskih sprememb na nacionalni, regionalni in lokalni ravni ter ocenjevanju prihodnjih gospodarskih trendov in trendov trga dela. Treba je uvesti podporo programom, usmerjenim v posodabljanje trgov dela in predvidevanje postopnih sprememb znotraj Unije, zlasti v kmetijstvu, tekstilni in avtomobilski industriji ter rudarstvu, skupaj z dejavnimi ukrepi za krepitev gospodarske blaginje regij. V okviru prestrukturiranja podjetja in sektorja imajo svoje mesto tudi posebne storitve zaposlovanja, usposabljanja in podpore za delavce, denimo načrti za hiter odziv v primeru skupinskih odpuščanj.

Pozornost je treba nameniti denimo razvoju in širjenju znanja o inovativnih in prilagodljivih oblikah organizacije dela, da se izkoristi prednost novih tehnologij – vključno z delom na daljavo, izboljšanjem zdravja in varnosti pri delu (npr. industrijska varnost), večanjem produktivnosti in spodbujanjem boljšega usklajevanja med delom in družinskim življenjem. To lahko vključuje tudi dvigovanje ozaveščenosti o družbeni odgovornosti gospodarskih družb, večjo ozaveščenost v zvezi s pravicami zaposlenih, pobude za spoštovanje delovnega zakonika, zmanjševanje sive ekonomije in načine za preoblikovanje dela na črno v redno zaposlitev.

Socialni partnerji morajo imeti pomembno vlogo pri vzpostavljanju mehanizmov, ki zagotavljajo prožnost trga dela. Zato morajo države članice spodbujati sodelovanje socialnih partnerjev pri dejavnostih iz te prednostne naloge. Razen tega se na podlagi konvergenčnega cilja dodeli ustrezna količina sredstev iz Evropskega socialnega sklada (ESS) za povečanje zmogljivosti, ki zajema usposabljanje, ukrepe za povezovanje v omrežja, krepitev socialnega dialoga in dejavnosti, ki jih skupaj izvajajo socialni partnerji.

4.3.3. Izboljšanje naložb v človeški kapital z boljšo izobrazbo in strokovnim znanjem

Evropa mora izboljšati naložbe v človeški kapital. Preveč ljudi nima vstopa na trg dela ali ne ostane na njem zaradi pomanjkanja znanja, vključno z osnovno sposobnostjo pisanja in

računanja, ali neustreznega znanja. Za izboljšanje dostopa do zaposlitve za vse starosti ter za dvig produktivnosti in kakovosti pri delu je treba pospešiti naložbe v človeški kapital ter oblikovati in izvajati učinkovite državne strategije za vseživljenjsko učenje, ki bodo koristile posameznikom, podjetjem, gospodarstvu in družbi. V okviru smernic za zaposlovanje so smernice za ukrepanje v tem poglavju naslednje:

- razširijo in izboljšajo naložbe v človeški kapital;
- prilagodijo sisteme izobraževanja in usposabljanja novim zahtevam po usposobljenosti.

Reforme trga dela, da se privabi več ljudi v zaposlitev in se poveča prilagodljivost delavcev in podjetij, je treba združiti z reformami sistemov izobraževanja in usposabljanja. V predhodnih programskih obdobjih sta strukturna sklada veliko investirala v sisteme izobraževanja in usposabljanja. V naslednjem programskem obdobju je treba okrepiti naložbo v človeški kapital z osredotočanjem na lizbonske cilje v skladu z integriranimi smernicami za rast in delovna mesta. Treba je obravnavati naslednje splošne prednostne naloge:

- večanje in izboljšanje naložb v človeški kapital, vključno z oblikovanjem ustreznih pobud in mehanizmov delitve stroškov za podjetja, javne organe in posameznike;
- podpiranje skladnih in celovitih strategij vseživljenjskega učenja, pri čemer je treba posebno pozornost nameniti obravnavanju potreb ekonomije znanja po strokovnem znanju in spretnostnih, vključno s podporo sodelovanju in oblikovanju partnerstev med državami članicami, regijami in mesti pri izobraževanju in usposabljanju zaradi lažje izmenjave izkušenj in dobre prakse, vključno z inovativnimi projekti. Posebno pozornost je treba nameniti reševanju potreb prikrajšanih skupin;
- podpiranje oblikovanja in uvajanja reform v sistemih izobraževanja in usposabljanja, pri čemer je treba uporabiti, kadar je to ustrezno, skupna evropska določila in načela, zlasti za povečanje pomena izobraževanja in usposabljanja za trg dela;
- krepitev povezav med univerzami, raziskovalnimi in tehnološkimi centri ter podjetji, zlasti s povezovanjem v mrežo in skupnimi ukrepi.

V zvezi s konvergenčnim ciljem se številne države članice in regije srečujejo z znatnimi izzivi na področju izobraževanja in usposabljanja. Finančne vire je treba uporabiti za izvajanje reform, ki morajo obravnavati naslednje posebne prednostne naloge:

- zagotavljanje zadostnega, privlačnega, dostopnega in visokokakovostnega izobraževanja ter usposabljanja na vseh ravneh, vključno z izboljšanjem usposobljenosti in kvalificiranosti osebja, spodbujanje prilagodljivih načinov učenja in novih možnosti že na šolski in predšolski stopnji, ukrepov, da se doseže bistven upad zgodnjega osipa v šoli in višja stopnja končane srednješolske izobrazbe ter boljši dostop do predšolske in šolske izobrazbe;

- podpiranje posodobitve visokošolskega izobraževanja in razvoja človeškega potenciala pri raziskavah in inovacijah, in sicer s podiplomskim študijem, nadaljnjim usposabljanjem raziskovalcev in s privabljanjem mladih v znanstvene in tehnične študije;
- spodbujanje kakovosti in privlačnosti poklicnega izobraževanja in usposabljanja, vključno z vajeništvom in izobraževanjem za podjetnike;
- zagotavljanje večje mobilnosti, kadar je to ustrezno, na regionalni, državni in transnacionalni ravni ter uveljavljanje okvirov in sistemov za podporo preglednosti in prepoznavnosti kvalifikacij ter veljavnosti neformalnega in priložnostnega učenja;
- vlaganje v infrastrukturo izobraževanja in usposabljanja, vključno z IKT, kadar so takšne naložbe potrebne za izvajanje reform in/ali kadar lahko bistveno prispevajo k izboljšanju kakovosti in učinkovitosti sistemov izobraževanja in usposabljanja.

4.3.4. *Upravne zmogljivosti*

V predhodnih programskih obdobjih so skladi s tehnično pomočjo okrepili zmogljivosti upravljanja držav članic in organov za upravljanje pri izvajanju uredb. To bo veljalo tudi za obdobje 2007 do 2013.

Poleg upravljanja skladov so temeljne zahteve za gospodarsko rast in delovna mesta učinkovite upravne zmogljivosti javnih uprav in javnih storitev, t.i. pametno upravljanje. V skladu z revidirano lizbonsko strategijo, ki zahteva boljšo zakonodajo, oblikovanje in izvajanje politike za nastanek pogojev za gospodarsko rast in ustvarjanje delovnih mest, bodo skladi podpirali naložbe v človeški kapital in s tem povezane zmogljivosti IKT upravnih in javnih storitev na vseh ozemeljskih ravneh.

V okviru konvergenčnega cilja je za kohezijske države in regije najpomembneje povečati produktivnost in kakovost dela v javnem sektorju – zlasti na področju gospodarstva, zaposlovanja, sociale, izobrazbe, zdravstva, okolja in sodstva – da se uvedejo in pospešijo reforme, izboljša produktivnost in rast v širšem gospodarstvu ter spodbudi socialna in ozemeljska kohezija ter trajnostni razvoj. Strukturna sklada imata lahko pomembno vlogo pri podpiranju učinkovitega oblikovanja in izvajanja politike, ki vključuje vse pomembne interesne skupine na številnih področjih.

Zato so kohezijske države in regije iz konvergenčnega cilja pozvane, da izpopolnijo javno upravo in javne storitve na državni, regionalni in lokalni ravni. Dejavnosti na tem področju morajo upoštevati posebne razmere posameznih držav članic. V skladu z načelom osredotočenosti so države članice pozvane, da izvedejo obsežno analizo za prepoznavanje področij politike, ki potrebujejo največ podpore za upravne zmogljivosti. Naložbe se morajo osredotočiti na tista področja politike, kjer so največje ovire za družbeno-gospodarski razvoj, in na ključne elemente upravnih reform.

Države članice morajo zagotoviti ustrezno obravnavo potrebe po večji učinkovitosti in preglednosti v javni upravi in po posodabljanju javnih storitev. Smernice za ukrepanje v tem poglavju so naslednje:

- **podpori dobremu oblikovanju politike in programov**, spremljanju, vrednotenju in presoji vplivov s študijami, statističnimi analizami in strokovnim znanjem ter predvidevanjem, podpori medresorskemu usklajevanju in dialogu med ustreznimi javnimi in zasebnimi organi;
- **krejitvi zmogljivosti** pri uresničevanju politike in programov, tudi z odpravljanjem lukenj v zakonodaji, ki dopuščajo kriminalne dejavnosti, in izvajanjem zakonodaje, posebno z določanjem potreb po usposabljanju, pregledom poklicnega razvoja, ocenjevanjem, revizijo družbenih računov, izvajanjem načel odprte in pregledne oblasti, usposabljanjem vodstva in osebja ter posebno podporo ključnim službam, inšpektoratom in socialno ekonomskim dejavnikom.

4.3.5. Pomoč pri ohranjanju zdrave delovne sile

Glede na demografsko strukturo EU, staranje prebivalstva in verjetni upad delovne sile v prihodnjih letih je za Unijo najpomembnejše sprejeti ukrepe, ki bodo podaljšali število zdravih delovnih let njene delovne sile. Naložbe za spodbujanje zdravja in preprečevanje bolezni bodo pomagale ohraniti dejavno udeleženo v družbi čim večjega števila delavcev ter tako ohranile njihov gospodarski prispevek in zmanjšale stopnjo vzdrževanosti. To neposredno vpliva na produktivnost in konkurenčnost in je hkrati pomembno pozitivno pomagalo za boljšo kakovost življenja na splošno.

Med evropskimi regijami obstajajo velike razlike v zdravstvenem stanju in dostopu do storitev zdravstvenega varstva. Zato je pomembno, da kohezijska politika prispeva k zmogljivosti zdravstvenega varstva in tako pomaga delovni sili podaljšati število zdravih delovnih let, zlasti v manj uspešnih državah članicah in regijah. Ukrepi Skupnosti na področju zdravja in preventive imajo pomembno vlogo pri zmanjševanju neenakosti na področju zdravstva. Dobra zdravstvena varnost pomeni večjo udeleženo na trgu dela, daljše delovno življenje, večjo produktivnost ter manjše stroške zdravstvenega in socialnega sistema.

Pomembno je, posebno v regijah, ki zaostajajo, da kohezivna politika prispeva k dolgoročnemu izboljšanju zmogljivosti zdravstvenega varstva in vlaga v izboljšanje zdravstvene infrastrukture, zlasti kadar odsotnost ali nezadostna razvitost le-te ovirata gospodarski razvoj. Države članice morajo zagotoviti, da se potreba po izboljšanju učinkovitosti v sistemu zdravstvenega varstva rešuje z naložbami v IKT, znanje in inovacije. Smernice za ukrepanje v tem poglavju so naslednje:

- **preprečevanju zdravstvenega tveganja**, kar bo pomagalo dvigniti produktivnost, s kampanjami obveščanja o zdravju in z zagotavljanjem prenosa znanja in tehnologije ter zagotavljanjem, da zdravstvene storitve premorejo potrebno znanje, izdelke in opremo za preprečevanje tveganja in zmanjševanje morebitne škode;
- **zapolnjevanju vrzeli v zdravstveni infrastrukturi** in spodbujanju učinkovitega zagotavljanja storitev, kadar je prizadet gospodarski razvoj manj uspešnih držav članic in regij, ki so upravičene do pomoči v okviru konvergenčnega cilja. Ta ukrep mora temeljiti na natančni analizi optimalne ravni zagotavljanja storitev in ustrezne tehnologije, kot sta telemedicina in varčnost e-zdravstvenih storitev.

5. OZEMELJSKA RAZSEŽNOST KOHEZIJSKE POLITIKE

Ena od značilnosti kohezijske politike – za razliko od sektorskih politik – je njena zmožnost prilagajanja posebnim potrebam ter značilnostim posebnih geografskih izzivov in priložnosti. V kohezijski politiki ima geografija pomembno vlogo. Skladno s tem morajo države članice in regije pri oblikovanju programov in usmerjanju sredstev na ključne prednostne naloge nameniti posebno pozornost tem posebnim geografskim okoliščinam.

Vključitev ozemeljske razsežnosti bo prispevala k razvoju trajnostnih skupnosti in preprečevanju neskladnega regionalnega razvoja, ki lahko zmanjša splošen potencial rasti. Pri takšnem pristopu je včasih treba obravnavati posebne težave in prednosti mest in podeželja ter težave posebnih ozemelj, kot so čezmejna in širša transnacionalna področja ali regije, ki so prikrajšane zaradi svoje otoške lege, oddaljenosti (kot so najbolj oddaljene ali arktične regije), redke poseljenosti ali gorskih značilnosti. Včasih je treba obravnavati tudi okoljske in demografske omejitve obalnih območij. Za uspešno izvajanje ukrepov za spodbujanje ozemeljske kohezije so potrebni mehanizmi izvajanja, ki lahko pomagajo zagotoviti pravično obravnavanje vseh ozemelj na podlagi posameznih zmogljivosti kot dejavnika konkurenčnosti. Zato je dobro upravljanje pomembno za uspešno obravnavanje ozemeljske razsežnosti.

V naslednji generaciji programov mora spodbujanje ozemeljske kohezije dejansko biti del prizadevanj, s katerimi se zagotovi, da ima vsa Evropa priložnost, da prispeva k agendi rasti in novih delovnih mest. Natančneje to pomeni, da je treba ozemeljski koheziji dati drugačen pomen, ki je povezan s preteklostjo, kulturo ali institucionalnimi okoliščinami posamezne države članice.

Bistven je tudi razvoj visokokakovostnih partnerstev, v katerih sodelujejo udeleženci na vseh ravneh, tj. nacionalni, regionalni, mestni, podeželski in lokalni. Uspeh na področju ozemeljske kohezije je odvisen od celovite strategije, ki določa okvir, znotraj katerega se izvajajo posebni cilji in ukrepi.

V novem zakonodajnem okviru imajo države članice možnost, da prenesejo sredstva, ki so namenjena obravnavanju mestnih vprašanj v novih programih, na sama mesta. Mesta je sploh treba vključiti v celoten postopek, da se zagotovijo vse ugodnosti partnerstva. S tem mesta prevzamejo odgovornost za oblikovanje in izvajanje prenesenega dela programa.

Novi zakonodajni okvir zagotavlja tudi posebno pomoč najbolj oddaljenim regijam, da jim pomaga obvladati visoke stroške zaradi oddaljenosti. Poseben izziv bo zagotoviti, da bo ta pomoč prispevala k uresničitvi strategije programa v celoti v smislu pomoči pri ustvarjanju trajnostne rasti in novih delovnih mest.

5.1. Prispevanje mest k rasti in novim delovnim mestom

Kot je navedeno v sporočilu Komisije o kohezijski politiki in mestih, več kot 60 % prebivalcev Evropske unije živi na mestnih območjih z več kot 50 000 prebivalci²⁴. V mestih je večina delovnih mest, podjetij in visokošolskih ustanov in mesta so bistvena za doseganje socialne kohezije. Evropska mesta privabljajo visokousposobljeno delovno silo in tako pogosto ustvarjajo uspešen krog, ki spodbuja inovacije in podjetništvo, kar še povečuje njihovo privlačnost za nove talente.

Mesta ponujajo ne samo priložnosti, ampak tudi izzive, saj je treba upoštevati posebne težave mestnih območij, kot so brezposelnost in socialna izključenost (ki zadeva tudi zaposlene, ki živijo pod pragom revščine), visoka in naraščajoča stopnja kriminala, večja preobremenjenost in obstoj zapostavljenih mestnih predelov.

Programi, ki so osredotočeni na mestna območja, imajo lahko več različnih oblik. Prvič, obstajajo ukrepi, ki spodbujajo mesta kot gonila regionalnega razvoja. Cilj teh ukrepov mora biti izboljšanje konkurenčnosti, na primer z oblikovanjem grozdov. Podprte dejavnosti vključujejo ukrepe za spodbujanje **podjetništva, inovativnosti in razvoja storitev**, vključno s proizvodnimi storitvami. Pomembno je tudi, da se pridobi in obdrži visoko usposobljeno osebje (z ukrepi, povezanimi z dostopnostjo, ponudbo kulturnih storitev itd.).

Drugič, obstajajo ukrepi, ki spodbujajo notranjo kohezijo na mestnih območjih in katerih namen je izboljšati razmere v kriznih okrožjih. To ne prinaša neposredne koristi samo tem območjem, ampak tudi nekoliko zmanjša prekomerno širitev predmestij v iskanju boljše kakovosti življenja. V tem okviru so pomembni tisti ukrepi, ki si prizadevajo za obnavljanje **fizičnega okolja**, ponovni razvoj opuščenih industrijskih območij, zlasti starih, ter obnavljanje in razvoj zgodovinske in kulturne dediščine s potencialnimi dejavnostmi za razvoj turizma, zato da se ustvari več privlačnih mest, v katerih ljudje želijo živeti. Obnavljanje obstoječih javnih površin in industrijskih območij ima lahko pomembno vlogo pri preprečevanju suburbanizacije in širjenja mestnih območij ter tako pomaga ustvariti okoliščine, potrebne za trajnosten gospodarski razvoj. V splošnem lahko mesta z izboljšanjem načrtovanja, oblikovanja in vzdrževanja javnih površin zmanjšajo kriminal, pomagajo ustvariti privlačne ulice, parke in odprte površine, ki so varni in kjer se ljudje dejansko počutijo varno. Na mestnih območjih so okoljske, gospodarske in socialne razsežnosti močno medsebojno povezane. Mestno okolje visoke kakovosti prispeva k prednostni nalogi prenovljene lizbonske strategije o ustvarjanju Evrope, ki bo privlačnejša za delo, življenje in naložbe²⁵.

Tretjič, obstajajo ukrepi, ki spodbujajo bolj **uravnovežen, policentričen razvoj** z razvojem urbanih omrežij na nacionalni ravni in na ravni Skupnosti, vključno s povezavami med gospodarsko najmočnejšimi mesti in drugimi urbanih območji, upoštevajoč tudi majhna in srednje velika mesta. Zato bo treba sprejeti strateške odločitve pri ugotavljanju in krepitvi polov rasti ter pri enako pomembnem zagotavljanju omrežij, ki jih povezujejo s fizičnega

²⁴ Sporočilo Svetu in Evropskem parlamentu „Kohezijska politika in mesta: prispevek mest k rasti in delovnim mestom v regijah (Communication to the Council and Parliament „Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions“). COM (2006)[...]. 12.7.2006.

²⁵ Dokument o tematski strategiji za urbano okolje. COM (2005) 718 konč.

vidika (infrastruktura, informacijska tehnologija itd.) in vidika človeka (ukrepi za spodbujanje sodelovanja itd.). Ker so ti poli namenjeni širšim ozemljem, vključno z neposrednim podeželskim zaledjem, prispevajo k trajnostnemu in uravnoveženemu razvoju držav članic in Skupnosti kot celote. Na podoben način podeželska območja zagotavljajo storitve za širšo družbo, na primer v obliki priložnosti za rekreacijo in visoko cenjenih pokrajin. Zato je treba pozornost posvetiti tudi razmerju med urbanim in ruralnim.

Na podlagi prejšnjih izkušenj obstaja pri ukrepih na področju mest več ključnih načel. Prvič, ključni partnerji v mestih in lokalni organi imajo pomembno vlogo pri doseganju teh ciljev.

Kot je bilo omenjeno zgoraj, države članice lahko prenesejo odgovornost za mestni razvoj na sama mesta.

To je zlasti pomembno tam, kjer je potrebna geografska bližina, na primer, z namenom odziva na izzive, ki so večinoma lokalne narave, kot sta socialna izključenost in pomanjkanje dostopa do ključnih storitev.

Drugič, priprava srednje- do dolgoročnega **razvojnega načrta za trajnostni razvoj mest** je predpogoj za uspeh, ker zagotavlja usklajenost naložb in njihovo okoljsko kakovost. To bo tudi pomagalo zavarovati obveznosti in sodelovanje zasebnega sektorja pri prenovi mest. Na splošno je potreben multidisciplinaren ali integriran pristop. V zvezi z območnimi ukrepi, na primer za spodbujanje socialne vključenosti, morajo biti ukrepi za izboljšanje kakovosti življenja (vključno z okoljem in nastanitvijo) ali ravni storitev za državljane povezani z ukrepi za spodbujanje razvoja novih dejavnosti in ustvarjanja novih delovnih mest, da se zagotovi varna dolgoročna prihodnost zadevnih območij. Nova pobuda JESSICA je namenjena spodbujanju in lažjemu razvoju izdelkov finančnega inženiringa za podporo projektom, ki so del načrtov za razvoj mest.

Na splošno morajo biti integrirane podporne storitve in programi osredotočeni na skupine, ki najbolj potrebujejo pomoč, kot so priseljenci, mladi in ženske. Vse državljane je treba spodbujati k sodelovanju pri načrtovanju in izvajanju storitev.

JESSICA: trajnostni razvoj mest

JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas – Skupna evropska podpora za trajnostne naložbe v mestna območja) je nova politična pobuda, ki ustvarja okvir okrepljenega sodelovanja pri finančnem inženiringu za politiko trajnostnega razvoja mest med organi držav članic na eni strani in Skupnostjo v sodelovanju z Evropsko investicijsko banko (EIB) in Razvojno banko Sveta Evrope (CEB) na drugi. Pričakuje se, da bodo sodelovale in prispevale tudi druge mednarodne finančne institucije, pa tudi sektor evropskega bančništva in zasebni sektor. Pobudo JESSICA je začela izvajati Komisija v sodelovanju z EIB in CEB, zato da ponudi pomoč in zagotovi nove priložnosti organom upravljanja, ki so odgovorni za prihodnjo generacijo programov kohezijske politike.

Pobuda JESSICA izhaja iz pobude JEREMIE za okrepitev dostopa do finančnih sredstev za MSP, zlasti z metodološkega stališča, in ji je precej podobna. Tako kot JEREMIE zagotavlja okvir, ki na podlagi prispevkov iz programov v sklade za razvoj mest ali holdinške sklade zagotavlja dodatno strokovno znanje, spodbuja zagotavljanje dodatnih sredstev za posojila in ugodno vpliva na odnose s pobudniki projektov, kar vodi k novim naložbam v praksi.

Pobudi JESSICA in JEREMIE bosta dopolnjevali integrirane načrte za razvoj mest. JEREMIE lahko podpira boljši dostop do finančnih sredstev za mikro- do srednje velika podjetja na mestnih območjih, JESSICA pa lahko podpira projekte in omrežja mestne infrastrukture, projekte energetske učinkovitosti ali IKT ali kateri koli drugi načrt ali skupino projektov, ki spada na področje posredovanja ESRR (ali ESS, kjer je to ustrezno), ni povezana z dostopom do finančnih sredstev za MSP in je vključena v integrirani načrt za razvoj mest.

5.2. Podpora gospodarski diverzifikaciji podeželskih in ribiških območij ter območij z naravnimi omejitvami

Kohezijska politika ima lahko tudi ključno vlogo pri podpiranju gospodarskega obnavljanja podeželskih območij z dopolnjevanjem ukrepov, ki jih podpira novi sklad za razvoj podeželja (Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja – EKSRP)²⁶.

Ta dopolnilni pristop si mora prizadevati za podpiranje prestrukturiranja in diverzifikacije gospodarstva podeželskih območij Evrope.

Treba je spodbujati sinergijo med strukturno politiko, politiko zaposlovanja ter politiko razvoja podeželja. V zvezi s tem morajo države članice zagotoviti sinergijo in skladnost med ukrepi, ki jih bodo financirali ESRR, Kohezijski sklad, ESS, ESR in EKSRP na določenem ozemlju in na določenem področju dejavnosti. Glavna vodilna načela v zvezi z razmejitveno črto in mehanizmi sodelovanja med ukrepi, ki jih podpirajo različni skladi, morajo biti opredeljena na ravni nacionalnega strateškega referenčnega okvira/nacionalnega strateškega načrta.

Za kohezijsko politiko morajo ukrepi v korist podeželskih območij ali območij z naravnimi ovirami, vključno z mnogimi otoškimi regijami, prispevati k ustvarjanju novih priložnosti z diverzifikacijo podeželskega gospodarstva. To vključuje prizadevanja za podpiranje zagotavljanja najnižje ravni dostopnosti do **storitev splošnega gospodarskega interesa**, da se pridobijo podjetja in usposobljeno osebje ter omejijo selitve prebivalstva s podeželja. V zvezi s tem je potrebna povezanost z glavnimi nacionalnimi in evropskimi omrežji. Poleg tega mora kohezijska politika podpirati endogene zmogljivosti podeželskega ozemlja s spodbujanjem na primer trženja izdelkov na državni in svetovni ravni ter dajanjem prednosti inovacijam pri postopkih in izdelkih v obstoječih gospodarskih dejavnostih.

Doseganje potrebne kritične mase za učinkovito izvajanje storitev – vključno s storitvami za zdravo delovno silo, navedenimi zgoraj – je poseben izziv. Zagotavljanje splošnega dostopa do vseh storitev, zlasti na redko poseljenih območjih, se lahko doseže z vlaganjem v **razvojne**

²⁶ Uredba Sveta (ES) št. 1685/2005 z dne 20. septembra 2005. UL L 277, 21.10.2005, str. 1.

pole na podeželskih območjih (na primer v majhnih in srednje velikih mestih) in z razvijanjem **gospodarskih grozdov**, ki temeljijo na lokalnih dobrinah in uporabi novih informacijskih tehnologij.

Veliko podeželskih regij je močno odvisnih od turizma. Te regije zahtevajo **celosten pristop**, ki se osredotoča na kakovost in zadovoljstvo potrošnikov ter temelji na gospodarski, socialni in okoljski razsežnosti trajnostnega razvoja. Ukrepi morajo izkoristiti in si prizadevati za ohranitev in razvoj naravnih in kulturnih dobrin, kar lahko prinese pomembne pozitivne dejavnosti pri varovanju habitatov in podpiranju naložb v biotsko raznovrstnost. Celosten pristop mora imeti pozitiven vpliv na turistični sektor, lokalno gospodarstvo, delavce v turističnem sektorju, obiskovalce in lokalno prebivalstvo in tudi na naravno in kulturno dediščino.

V zvezi z ribiškim sektorjem je gospodarsko prestrukturiranje obalnih območij, odvisnih od ribištva, in manjših otokov pogosto poseben izziv zaradi geografskih razlogov, kohezijska politika pa ima lahko pomembno vlogo pri dopolnjevanju ukrepov, ki jih podpira novi Evropski sklad za ribištvo (ESR).

5.3. Sodelovanje

Ukrepi za spodbujanje čezmejnega, transnacionalnega in medregionalnega sodelovanja, vključno z morskim sodelovanjem, kjer je toustrezno, morajo dopolnjevati tri zgoraj navedene prednostne naloge. Posledično mora tesnejše sodelovanje po vsej EU pomagati pri pospeševanju gospodarskega razvoja in doseganju višje rasti. Državne meje so pogosto ovira razvoju evropskega ozemlja kot celote in lahko omejijo njegov potencial za polno konkurenčnost. V čezmejnem in transnacionalnem smislu so prevoz, gospodarjenje z vodami in varovanje okolja jasni primeri izzivov, ki zahtevajo osredotočen in celosten pristop, ki presega državne meje.

5.4. Čezmejno sodelovanje

Temeljni cilj čezmejnega sodelovanja v Evropi je vključevanje območij, razdeljenih z državno mejo, ki se srečujejo s skupnimi težavami, ki zahtevajo skupno reševanje. S takšnimi težavami se srečujejo vse obmejne regije v Uniji zaradi drobitve trga dela in kapitalnega trga, infrastrukturnih omrežij, fiskalnih zmožnosti in institucij.

Čeprav je treba programe sodelovanja oblikovati glede na določene razmere, s katerimi se srečuje posamezna obmejna regija, si je pomembno prizadevati za osredotočenje pomoči na glavne prednostne naloge za podpiranje rasti in ustvarjanje novih delovnih mest.

Splošno veljavna priporočila za prihodnje čezmejno sodelovanje niso vedno ustrezna zaradi zelo različnih razmer. Glede na ovire, ki jih povzročajo meje, pa je koristno izhodišče izboljšanje obstoječe prometne in komunikacijske infrastrukture ter, kadar je to potrebno, razvoj novih povezav. To so predpogoji za vzpostavljanje ali razvoj čezmejnih stikov.

Čezmejno sodelovanje se mora osredotočiti na krepitev konkurenčnosti obmejnih regij. Poleg tega mora prispevati k ekonomski in socialni integraciji, zlasti kjer obstajajo velika

gospodarska neskladja na obeh straneh. Ukrepi vključujejo spodbujanje prenosa znanja ter prenosa strokovnega znanja in izkušenj, razvoj čezmejnih poslovnih dejavnosti, čezmejno izobraževanje/usposabljanje, možnost zdravstvenega varstva in povezovanje čezmejnega trga dela ter skupno upravljanje okolja in skupnih groženj. Kjer že obstajajo osnovni pogoji za čezmejno sodelovanje, mora kohezijska politika pomoč osredotočiti na ukrepe, ki prinašajo dodatno vrednost čezmejnim dejavnostim: npr. izboljševanje čezmejne konkurenčnosti z inovacijami, raziskavami in razvojem; povezovanje nematerialnih omrežij (storitve) ali fizičnih omrežij (prevoz) za krepitev čezmejne identitete kot značilnosti evropskega državljanstva; spodbujanje integriranosti čezmejnega trga dela; čezmejno gospodarjenje z vodami in nadzor poplav.

Posebno pozornost je treba nameniti izzivom in možnostim, ki jih predstavljajo spreminjajoče zunanje meje Unije po širitvi. Na tem področju je treba spodbujati skladne čezmejne ukrepe, ki spodbujajo gospodarsko dejavnost na obeh straneh, in odstraniti ovire za razvoj. Zato morata kohezijska politika in nov evropski sosedski in partnerski instrument ustvariti skladen okvir za takšne ukrepe.

5.5. Transnacionalno sodelovanje

Transnacionalna območja so makroregije, kjer obstaja potreba po povečanju ekonomske in socialne integracije ter kohezije. Transnacionalni programi sodelovanja si prizadevajo za boljše sodelovanje po državah članicah v zadevah strateškega pomena.

Zato je treba podpirati ukrepe, ki skušajo izboljšati fizično medsebojno povezavo ozemelj (npr. vlaganja v trajnostni prevoz) in tudi nematerialne povezave (omrežja, izmenjave med regijami in zadevnimi stranmi).

Predvideni ukrepi vključujejo vzpostavljanje evropskih prometnih koridorjev (zlasti čezmejnih področij) za preprečevanje naravnih nesreč, gospodarjenje s povodji, celostno pomorsko sodelovanje ter R&R/inovacijska omrežja.

Zemljevid sedanjih con za transnacionalno sodelovanje je bil spremenjen, zato da se zagotovi oblikovanje pogojev za izvajanje osnovnih strukturnih ukrepov.

Oblikovani so bili tako, da upoštevajo ozemeljsko celovitost in funkcionalna geografska merila, na primer delitev istega povodja ali obalne cone, pripadnost istemu gorskemu območju, prečkanje glavnega prometnega koridorja.

Ustrezna so tudi druga merila, kot so zgodovinske ali institucionalne strukture ali obstoječe sodelovanje ali konvencije.

5.6. Medregionalno sodelovanje

Programi za medregionalno sodelovanje se morajo osredotočiti na agendo o rasti in novih delovnih mestih: krepitev inovacij, MSP in podjetništva, okolje in preprečevanje tveganja. Poleg tega bodo spodbudili izmenjavo izkušenj in najboljših praks v zvezi z razvojem mest, posodabljanjem storitev javnega sektorja (kot so zdravstvo in vlada z uporabo IKT),

izvajanjem programov sodelovanja, študijami in zbiranjem podatkov. Medregionalno sodelovanje bo podprto tudi znotraj konvergenčnih programov, regijske konkurenčnosti in zaposlovanja. Spodbudili bodo tudi izmenjavo izkušenj in dobrih praks v zvezi z razvojem mest, socialne vključenosti, odnosa med mesti in podeželskimi območji ter izvajanje programov sodelovanja.

Predlog

ODLOČBA SVETA

o strateških smernicah Skupnosti o koheziji

SVET EVROPSKE UNIJE JE –

ob upoštevanju Pogodbe o ustanovitvi Evropske skupnosti,

ob upoštevanju Uredbe Sveta (ES) št. [...] /2006 z dne [DDMM]2006 o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu in Kohezijskem skladu ter o razveljavitvi Uredbe (ES) št. 1260/1999²⁷ in zlasti prvega odstavka člena [25] Uredbe,

ob upoštevanju predloga Komisije²⁸,

ob upoštevanju privolitve Evropskega parlamenta²⁹,

ob upoštevanju mnenja Evropskega ekonomsko-socialnega odbora³⁰,

ob upoštevanju mnenja Odbora regij³¹,

ob upoštevanju naslednjega:

- (1) V skladu s členom 158 Pogodbe si Skupnost zaradi krepitve svoje ekonomske in socialne kohezije prizadeva zmanjšati razlike med stopnjami razvitosti različnih regij in zaostalost najmanj razvitih regij ali otokov, vključno s podeželjem.
- (2) V skladu s členom [25] Uredbe (ES) št. [...] /2006 je treba določiti strateške smernice o gospodarski, socialni in ozemeljski koheziji, da se ob upoštevanju ustreznih politik Skupnosti opredeli orientacijski okvir za posredovanje Evropskega sklada za regionalni razvoj, Evropskega socialnega sklada in Kohezijskega sklada (v nadaljevanju „skladi“), da se spodbudi usklajen, uravnotežen in trajnosten razvoj Skupnosti.
- (3) Posledica širitve je znatno povečanje neskladij med regijami v Skupnosti, čeprav nekateri najrevnejši deli novih držav članic izkazujejo največje stopnje rasti v Uniji.

²⁷ UL L ..., datum, str.

²⁸ UL C , , str. .

²⁹ UL C , , str. .

³⁰ UL C , , str. .

³¹ UL C , , str. .

Širitev je zato doslej največja priložnost za izboljšano rast in konkurenčnost v Skupnosti kot celoti, kar morajo odražati te strateške smernice.

- (4) Spomladanski Evropski svet leta 2005 je potrdil, da mora Skupnosti aktivirati vsa ustrezna nacionalna sredstva in sredstva Skupnosti – vključno s kohezijsko politiko – za uresničitev ciljev prenovljenega programa lizbonske strategije, ki ga sestavljajo integrirane smernice, vključno s širšimi smernicami gospodarske politike in smernicami za zaposlovanje, ki jih je sprejel Svet³².
- (5) Za izpolnitev ciljev, določenih v Pogodbi, in zlasti cilja krepitve prave gospodarske konvergence, se morajo ukrepi, podprti z omejenimi sredstvi, ki jih ima na voljo kohezijska politika, osredotočiti na spodbujanje trajnostne rasti, konkurenčnosti in zaposlovanja ob upoštevanju prenovljenega programa lizbonske strategije.
- (6) Namen teh strateških smernic mora zato biti spodbujanje obogatitve strateške vsebine kohezijske politike, zato da se okrepijo sinergije s cilji prenovljenega programa lizbonske strategije in se pripomore k uresnitvi teh ciljev.
- (7) Spomladanski Evropski svet leta 2005 je ugotovil, da je potrebno močnejše usvajanje ciljev novega programa lizbonske strategije v praksi in vključevanje regionalnih in lokalnih udeležencev ter socialnih partnerjev, zlasti na področjih, kjer je bistvena večja geografska bližina, na primer pri inovacijah, ekonomiji znanja in novih informacijskih in komunikacijskih tehnologijah, zaposlovanju, človeškem kapitalu, podjetništvu, podpiranju malih in srednjih podjetij (MSP) in dostopu do financiranja v obliki tveganega kapitala. Strateške smernice priznavajo pomen tega sodelovanja.
- (8) Strateške smernice morajo tudi upoštevati, da je uspešno izvajanje kohezijske politike odvisno od makroekonomske stabilnosti in strukturnih reform na nacionalni ravni skupaj s številnimi drugimi pogoji, ki podpirajo naložbe, vključno z učinkovitim izvajanjem notranjega trga, upravnimi reformami, dobrim upravljanjem, podjetništvu naklonjenim okoljem in razpoložljivostjo visoko usposobljene delovne sile.
- (9) Države članice so ob upoštevanju integriranih smernic razvile programe nacionalnih reform za izboljšanje pogojev rasti in zaposlovanja. Te strateške smernice morajo v vseh državah članicah in regijah dati prednost tistim področjem naložb, ki pomagajo uresničevati programe nacionalnih reform ob upoštevanju nacionalnih in regionalnih potreb in razmer: naložbe v inovacije, ekonomijo znanja in nove informacijske in komunikacijske tehnologije, zaposlovanje, človeški kapital, podjetništvo, podpora MSP ali dostop do financiranja v obliki tveganega kapitala.
- (10) Strateške smernice morajo upoštevati vlogo kohezijske politike pri uresničevanju drugih politik Skupnosti v skladu s prenovljenim programom lizbonske strategije.
- (11) V primeru regij in držav članic, ki so upravičene do podpore v okviru konvergenčnega cilja, mora biti cilj spodbujanje potenciala rasti, da se dosežejo in ohranijo visoke stopnje rasti, pa tudi reševanje primanjkljajev v osnovnih infrastrukturnih omrežjih in krepitev institucionalne in upravne zmogljivosti.

³²

OJ

- (12) Ozemeljska razsežnost kohezijske politike je pomembna in vsa področja Skupnosti morajo imeti možnost, da prispevajo k rasti in zaposlovanju. V skladu s tem morajo strateške smernice upoštevati potrebe po naložbah tako na mestnih kot na podeželskih območjih glede na posamezno vlogo v regionalnem razvoju in zato, da se spodbuja uravnotežen razvoj, trajnostne skupnosti in socialna vključenost.
- (13) Cilj evropskega ozemeljskega sodelovanja ima pomembno vlogo pri zagotavljanju uravnoteženega in trajnostnega razvoja ozemlja Skupnosti. Strateške smernice morajo prispevati k uspešnosti cilja evropskega ozemeljskega sodelovanja, ki je odvisen od deljenih razvojnih strategij zadevnih ozemelj na nacionalni, regionalni in lokalni ravni ter povezovanja v omrežja, zlasti da se zagotovi pretok idej o vključevanju nacionalnih in regionalnih kohezijskih programov.
- (14) Zaradi spodbujanja trajnostnega razvoja mora biti v strateških smernicah jasno izražena potreba po upoštevanju varstva in izboljšanju okolja pri pripravljanju nacionalnih strategij.
- (15) Enakost med moškimi in ženskami ter preprečevanje diskriminacije na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti sta osnovni načeli kohezijske politike in ju je treba vključiti v vse ravni strateškega pristopa h koheziji.
- (16) Dobro upravljanje je na vseh ravneh bistveno za uspešno izvajanje kohezijske politike. Strateške smernice morajo upoštevati vlogo široko zastavljenega partnerstva pri oblikovanju in izvajanju razvojnih strategij, zato da se zagotovi uspešno upravljanje zapletenih kohezijskih strategij, ter potrebo po kakovosti in učinkovitosti v javnem sektorju.
- (17) Te strateške smernice so enoten orientacijski okvir, ki ga morajo države članice in regije uporabiti pri razvijanju nacionalnih in regionalnih programov, še zlasti za preučitev njihovega vpliva na cilje Skupnosti glede kohezije, rasti in novih delovnih mest. Vsaka država članica mora na podlagi teh strateških smernic pripraviti nacionalni strateški referenčni okvir in iz njega izhajajoče operativne programe –

SPREJEL NASLEDNJO ODLOČBO:

Člen 1

Sprejmejo se strateške smernice Skupnosti o gospodarski, socialni in ozemeljski koheziji (v nadaljevanju „strateške smernice“), kot so določene v Prilogi.

Člen 2

Države članice zagotovijo, da so nacionalni strateški referenčni okviri in operativni programi za obdobje od leta 2007 do leta 2013 v skladu s temi smernicami.

Člen 3

Ta odločba je naslovljena na države članice.

V Bruslju,

*Za Svet
Predsednik*

PRILOGA

Strateške smernice Skupnosti o koheziji, 2007–2013

1. UVOD: SMERNICE ZA KOHEZIJSKO POLITIKO, 2007–2013

V skladu z integriranimi smernicami za rast in nova delovna mesta prenovljenega programa lizbonske strategije morajo programi, ki jih podpira kohezijska politika, poskušati nameniti sredstva za naslednje tri prednostne naloge³³:

- izboljšanje **privlačnosti držav članic, regij in mest** z izboljšanjem dostopnosti, zagotavljanjem ustrezne kakovosti in ravni storitev ter ohranjanjem njihovega okolja;
- spodbujanje **inovacij, podjetništva** in rasti **ekonomije znanja** z raziskovalnimi in inovacijskimi zmogljivostmi, vključno z novimi informacijskimi in komunikacijskimi tehnologijami; in
- ustvarjanje **več novih in boljših delovnih mest**, tako da se spodbudi ljudi, da se v čim večjem številu zaposlijo ali odločijo za podjetniško dejavnost, da se izboljša prilagodljivost delavcev in podjetij ter poveča naložbe v človeški kapital.

Pri vključevanju prenovljenega programa lizbonske strategije v nove programe je posebna pozornost namenjena naslednjim načelom:

Prvič, v skladu s ponovnim zagonom programa lizbonske strategije se mora kohezijska politika močneje osredotočiti v znanje, raziskave in inovacije ter človeški kapital. Skladno s tem je treba bistveno povečati celoten finančni napor v podporo tem področjem dejavnosti, kot zahtevajo nove določbe o namenitvi sredstev. Poleg tega se morajo države članice in regije zgledovati po najboljši praksi, kjer je ta ustvarila vidno pozitivne rezultate pri rasti in novih delovnih mestih.

Drugič, države članice in regije morajo slediti cilju **trajnostnega razvoja** ter povečevati sinergije med gospodarsko, socialno in okoljsko razsežnostjo. Prenovljena lizbonska strategija za rast in nova delovna mesta ter programi nacionalnih reform poudarjajo vlogo okolja pri rasti, konkurenčnosti in zaposlovanju. Varstvo okolja je treba upoštevati pri pripravi programov in projektov, da se spodbuja trajnostni razvoj.

Tretjič, države članice in regije morajo slediti cilju **enakosti med moškimi in ženskami** na vseh stopnjah priprave in izvajanja programov in projektov. To se lahko izvede s posebnimi ukrepi za spodbujanje enakosti in s pozornim upoštevanjem, kako lahko drugi projekti ali upravljanje skladov vplivajo na ženske in moške.

³³ Sporočilo Spomladanskemu Evropskemu svetu „Skupna prizadevanja za gospodarsko rast in nova delovna mesta – Nov začetek za Lizbonsko strategijo“. COM(2005) 24, 2.2.2005.

Četrtrič, države članice morajo sprejeti ustrezne ukrepe za **preprečevanje kakršne koli diskriminacije** na podlagi spola, rase ali narodnosti, vere ali prepričanja, invalidnosti, starosti ali spolne usmerjenosti na različnih stopnjah izvajanja skladov. Eno od meril, ki jih je treba spoštovati pri opredelitvi dejavnosti, ki jih sofinancirajo skladi, in upoštevati na različnih stopnjah izvajanja, je zlasti ureditev dostopa za invalidne osebe.

V naslednjih oddelkih se s pomočjo posebnih smernic pod posameznimi naslovi obravnavajo ključni vidiki vsakega od teh širših področij. Vse te podrobneje razdelane smernice ne bodo ustrezne za vse regije. Najustreznejši preplet naložb je na koncu odvisen od analize močnih in šibkih strani posamezne države članice in regije ter posebnih nacionalnih in regionalnih razmer. Smernice so predvsem enoten okvir, ki ga morajo države članice in regije uporabiti pri razvijanju nacionalnih, regionalnih in lokalnih programov, še zlasti za preučitev njihovega vpliva na cilje Skupnosti glede kohezije, rasti in novih delovnih mest.

1.1 SMERNICA: Spremenimo Evropo in njene regije v privlačnejši kraj za naložbe in delo

Eden od predpogojev za rast in nova delovna mesta je zagotoviti, da imajo podjetja na voljo potrebno infrastrukturo (npr. promet, okolje, energija). Sodobna in varna infrastruktura je pomemben dejavnik v poslovanju številnih podjetij in vpliva na gospodarsko in socialno privlačnost regij in mest. Naložbe v infrastrukturo v regijah, ki zaostajajo v razvoju, posebno v novih državah članicah, bodo spodbudile rast in tako okrepile zблиževanje z ostalo Unijo ter izboljšale kakovost življenja. Sredstva je treba pridobivati ne le iz nepovratnih sredstev, ampak tudi, kadar je mogoče, iz zasebnega sektorja in posojil, na primer od Evropske investicijske banke (EIB). V naslednjem obdobju bodo imeli organi, ki so pristojni za programe v državah članicah, možnost bolje izkoristiti strokovno znanje in izkušnje EIB pri pripravi primernih projektov za financiranje iz naslova EU v okviru pobude JASPERS.

1.1.1 Razširitev in izboljšanje prometne infrastrukture

Zagotavljanje učinkovite, prilagodljive, varne in čiste prometne infrastrukture lahko velja za potreben predpogoj za gospodarski razvoj, saj povečuje produktivnost in s pospeševanjem pretoka ljudi in blaga tudi razvojne vidike zadevnih regij. Prometna omrežja spodbujajo priložnosti za trgovino in povečujejo učinkovitost. Poleg tega je razvoj prometne infrastrukture po vsej Evropi (predvsem pomembnih delov tridesetih prednostnih projektov za vseevropska prometna omrežja), s posebnim poudarkom na čezmejnih projektih, bistven za boljše povezovanje notranjih trgov, posebno v razširjeni Uniji.

Naložbe v infrastrukturo se morajo prilagoditi posebnim potrebam in stopnji gospodarskega razvoja regij in zadevnih držav. Te potrebe so običajno večje v konvergenčnih regijah in v državah, ki črpajo iz Kohezijskega sklada. Običajno naložbe v infrastrukturo (kot tudi druge naložbe) kažejo upadanje donosa nad določeno stopnjo financiranja. Gospodarska donosnost takšnih naložb je zelo visoka, ko je infrastruktura nezadostna in so osnovna omrežja nedokončana, ampak bo verjetno upadla, ko bo dosežena določena stopnja.

Zato je treba upoštevati stopnjo regionalnega gospodarskega razvoja in dejstvo, da obstaja možnost visokih dotacij za infrastrukturo. V najmanj razvitih regijah in državah lahko mednarodne in medregionalne povezave dolgoročneje ponudijo višjo stopnjo donosa v obliki

povečane konkurenčnosti poslovanja in omogočijo tudi pretok delovne sile. Vendar je za regije, ki imajo razpršeno gospodarsko dejavnost majhnega obsega in v katerih vzorec poseljenosti temelji na majhnih mestih, gradnja regionalne prometne infrastrukture primernejša. V regijah z neprimernimi cestnimi omrežji morajo biti sredstva na voljo tudi za gradnjo cestnih povezav, ključnih za gospodarske dejavnosti. Obravnavati je treba tudi izzive mobilnosti in dostopnosti v mestih, pri čemer je treba podpirati integrirane sisteme upravljanja in rešitve čistega prometa.

Da bi bile naložbe v promet čim bolj koristne, je treba pri pomoči iz skladov upoštevati številna načela.

Prvič, treba je uporabiti objektivno merilo za določitev stopnje in narave nameravane naložbe v infrastrukturo. Na primer, možne stopnje donosa je treba meriti s stopnjo gospodarskega razvoja in naravo gospodarskih dejavnosti zadevnih regij, s prevladujočo gostoto in kakovostjo infrastruktur ali stopnjo preobremenjenosti. Pri določanju socialnih stopenj donosa je treba ustrezno upoštevati tudi okoljske in socialne posledice predvidenih infrastrukturnih projektov.

Drugič, čim bolj je treba spoštovati načelo trajnostnega razvoja okolja v skladu z Belo knjigo³⁴. Prizadevati si je treba za prehode na okolju prijaznejše načine prevoza. Vseeno je treba optimizirati okoljsko in splošno uspešnost posameznega načina prevoza, zlasti v zvezi z uporabo infrastrukture znotraj posameznih načinov prevoza in med njimi³⁵.

Tretjič, v konvergenčnih regijah in državah, ki črpajo iz Kohezijskega sklada, je treba posebno pozornost nameniti modernizaciji železniškega sistema s pazljivo izbiro prednostnih odsekov, kar zagotavlja njihovo interoperabilnost v okviru Evropskega sistema za vodenje železniškega prometa.

Četrtič, naložbe v prometno infrastrukturo mora spremljati pravilno upravljanje prometa s posebnim poudarkom na varnosti v skladu z nacionalnimi standardi in standardi Skupnosti. Nacionalne in regionalne strategije morajo upoštevati potrebo po doseganju uravnotežene (in čiste) strukture prevoza, ki zadovoljuje gospodarske in tudi okoljske potrebe. Strategije morajo na primer vključevati inteligentne prometne sisteme, večmodalne perone in še zlasti tehnologijo, ki je v uporabi za zgoraj navedeni Evropski sistem za vodenje železniškega prometa in program za raziskave o upravljanju zračnega prometa enotnega evropskega neba (SESAR – za enotnejši sistem za vodenje zračnega prometa v Evropi).

³⁴ „Evropska prometna politika za leto 2010: čas za odločitve“ – COM(2001) 370.

³⁵ „Ohranitev Evrope v gibanju. Trajnostna mobilnost za evropsko celino“ („Keep Europe moving. Sustainable mobility for the European continent“). COM(2006)314, 22.6.2006.

Smernice za ukrepanje, temelječe na zgoraj navedenih načelih, so:

- države članice in regije, ki so upravičene do financiranja v okviru konvergenčnega cilja³⁶ ali Kohezijskega sklada, morajo dati prednost tistim od 30 projektov evropskega interesa, ki zadevajo njihova ozemlja. V tej skupini projektov si čezmejne povezave zaslužijo posebno pozornost. Države članice morajo uporabiti koordinatorje, da se skrajša obdobje med določitvijo načrtovanja omrežja in fizično gradnjo. Ostale projekte vseevropskih omrežij in strateške prometne povezave je treba podpirati, če so pomembni zaradi svojega prispevka k rasti in konkurenčnosti;
- dopolnilna naložba v sekundarne povezave bo prav tako pomembna v okviru integriranega regionalnega prometa in komunikacijske strategije za mesta in podeželje, zato da bodo lahko regije izkoristile možnosti, ki jih ponujajo glavna omrežja;
- za podporo železniški infrastrukturi mora prav tako biti zagotovljen večji dostop. Železniške takse bi morale omogočiti dostop neodvisnim izvajalcem. Prav tako bi morale okrepiti gradnjo interoperabilnega omrežja v celotni EU. Usklajenost in uporaba interoperabilnosti ter prilagoditev Evropskega sistema za vodenje železniškega prometa na vlaku in na progah morajo biti del vseh financiranih projektov;
- pospeševanje okoljsko trajnostnih prometnih omrežij, zlasti v mestih. To vključuje infrastrukturo javnega prometa (vključno z infrastrukturami, ki so namenjene sistemu parkiraj in se pelji), načrte mobilnosti, obvoznice, povečanje varnosti na cestnih križiščih, lahki promet (kolesarske steze, pločniki). Prav tako vključuje ukrepe, ki zagotavljajo dostopnost do skupnih storitev javnega prometa nekaterim ciljnim skupinam (starejši, invalidi) in ki zagotavljajo distribucijska omrežja za nadomestna goriva. K trajnosti povezav prispevajo tudi notranje plovne poti;
- da se zagotovi optimalna učinkovitost prometnih infrastruktur za spodbujanje regionalnega razvoja, je treba pozornost nameniti izboljšanju povezljivosti neobalnih območij, otoških ali najbolj oddaljenih ozemelj z vseevropskim omrežjem (TEN-T). V zvezi s tem bo pomagal razvoj sekundarnih povezav, s poudarkom na interoperabilnosti in trajnostnem prometu. Zlasti pristanišča in letališča morajo biti povezana z notranjostjo države;
- več pozornosti je treba nameniti razvoju „pomorskih avtocest“ in pomorskemu prevozu na kratke razdalje, ki sta najprimernejši nadomestni možnosti za cestni in železniški promet.

Kadar države članice hkrati prejemajo podporo iz Kohezijskega sklada in iz strukturnih skladov, je treba razlikovati programe glede na vrsto dejavnosti, ki jo financira posamezni sklad, pri čemer ima Kohezijski sklad ključno vlogo pri podpori vseevropskim prometnim omrežjem.

Nasprotno pa se morata strukturna sklada na splošno osredotočiti na razvoj infrastrukture, povezan z ukrepi, ki spodbujajo gospodarsko rast (na primer razvoj turizma, izboljšave za

³⁶ UL L 167, 30.4.2004, str. 1.

povečanje privlačnosti industrijskih območij itd.). V zvezi s cestno infrastrukturo morajo naložbe ustrezati tudi splošnemu cilju varnosti v cestnem prometu.

Sofinanciranje iz skladov mora dopolnjevati nepovratna sredstva iz proračuna vseevropskih omrežij, pri čemer se je treba izogniti podvajanju pri pomoči Skupnosti. Države članice bodo morale vnaprej določiti instrument, ki bo najbolj ustrezal načrtovanim projektom. Financiranje kohezijske politike se lahko združuje z garancijo za posojilo, ki je del instrumentov TEN.

1.1.2 Krepitev sinergij med varstvom okolja in gospodarsko rastjo

Okoljske naložbe lahko prispevajo h gospodarstvu na tri načine: lahko zagotovijo dolgoročno trajnost gospodarske rasti, zmanjšajo zunanje okoljske stroške za gospodarstvo (npr. stroške zdravstvenih storitev, stroške za čiščenje ali povračilo za škodo) ter pospešujejo inovacije in ustvarjanje delovnih mest. Prihodnji kohezijski programi morajo biti usmerjeni h krepitvi možnih sinergij med varstvom okolja in gospodarsko rastjo. Zagotavljanje okoljskih storitev, denimo dobava čiste vode, infrastrukture za ravnanje z odpadki in odpadno vodo, upravljanje naravnih virov, dekontaminacija tal za pripravo na nove gospodarske dejavnosti ter zaščita pred nekaterimi okoljskimi tveganji, morajo pri tem imeti veliko prednost.

Da se povečajo gospodarske koristi in zmanjšajo stroški, je treba dati prednost reševanju težav v zvezi z onesnaževanjem okolja pri njihovem izvoru. V sektorju za ravnanje z odpadki to pomeni osredotočenje na preprečevanje odpadkov, reciklažo in biorazgradnjo odpadkov, kar je stroškovno učinkovito in pomaga ustvarjati nova delovna mesta.

Razvojne strategije morajo temeljiti na predhodnem vrednotenju potreb in posebnih težav, s katerimi se srečujejo regije, in pri tem uporabiti ustrezne kazalce. Prizadevati si je treba za internalizacijo zunanjih okoljskih stroškov in za podporo vzpostavitvi in razvoju tržno zasnovanih instrumentov (glej na primer instrumente, ki so predlagani v Akcijskem načrtu za okoljske tehnologije). V zvezi s tem je pozornost namenjena pobudi Globalno nadzorovanje okolja in varnosti, ki bo od leta 2008 zagotavljala vseevropske posodobljene informacije o pokritosti zemljišč/rabi zemljišč in značilnostih oceanov ter zemljevide o izrednih dogodkih v primeru nesreč in nezgod.

Skladno s tem so priporočljive smernice za ukrepanje:

- obravnavanje bistvenih potreb za naložbe v **infrastrukturo** zlasti v konvergenčnih regijah in zlasti v novih državah članicah zaradi uskladitve z okoljsko zakonodajo na področjih voda, odpadkov, zraka, varovanja narave in vrst ter biotske raznovrstnosti;
- zagotavljanje **privlačnih pogojev za gospodarstvo in njegovo visoko kvalificirano delovno silo**. To se lahko zagotovi s pospeševanjem načrtovanja rabe zemljišč, ki zmanjšuje širjenje mestnih območij, in z obnavljanjem fizičnega okolja, vključno z razvojem naravnih in kulturnih dobrin. Naložbe na tem področju morajo biti jasno povezane z razvojem inovativnih gospodarskih dejavnosti, ki ustvarjajo delovna mesta na zadevnih območjih;

- pospeševanje naložb, ki prispevajo k obveznostim EU iz **Kjotskega protokola**, in naložb v trajnostni promet in energijo, ki so zajete drugje;
- izvajanje ukrepov za **preprečevanje tveganja** z izboljšanim upravljanjem naravnih virov, bolj ciljno zasnovanimi raziskavami in boljšo rabo IKT ter bolj inovativno politiko javnega upravljanja, vključno z, denimo, preventivnim spremljanjem.

Kadar države članice prejemajo podporo iz Kohezijskega sklada in tudi iz strukturnih skladov, je treba jasno razlikovati programe glede na vrsto dejavnosti, ki jo financira posamezni sklad.

1.1.3 Obravnavanje intenzivne rabe tradicionalnih energetskega virov v Evropi

Sorodna prednostna naloga je potreba po zmanjšanju odvisnosti od tradicionalne energije z izboljšavami energetske učinkovitosti in obnovljivih virov energije. Naložbe na teh področjih prispevajo k zanesljivosti oskrbe z energijo za dolgotrajno rast, pri čemer delujejo kot vir inovacij in zagotavljajo možnosti za izvoz ter so stroškovno učinkovite, zlasti če cene energije ostajajo visoke.

Naložba v tradicionalne vire energije je prav tako potrebna za zagotavljanje zanesljivosti oskrbe. Skladi se morajo osredotočiti – kadar obstajajo dokazi za tržno nepopolnost in kadar to ni v nasprotju z liberalizacijo trga – zlasti v dokončanje medomrežnega povezovanja s posebnim poudarkom na vseevropskih omrežjih, izboljševanju elektroenergetskih omrežij ter dokončanju in izboljšanju prenosnih in distribucijskih omrežij za zemeljski plin tudi v otoških in najbolj oddaljenih regijah, kjer je to ustrezno.

Smernice za ukrepanje v tem poglavju so:

- podpiranje projektov za izboljšanje **energetske učinkovitosti**, na primer v stavbah, in razširjanje razvojnih modelov nizke energetske intenzivnosti;
- podpiranje razvoja in uporabe **obnovljivih in alternativnih tehnologij** (kot so veter, sonce, biomasa), tudi za gretje in hlajenje, ki lahko EU zagotovijo vrhunskost in tako okrepijo njen konkurenčni položaj. Takšne naložbe prav tako prispevajo k lizbonskemu cilju glede pridobivanja 21 % električne energije iz obnovljivih virov do leta 2010;
- osredotočanje naložb v tradicionalne vire energije za razvoj **omrežij**, kadar obstaja dokaz o tržni nepopolnosti. Te naložbe najbolj zadevajo konvergenčne regije.

1.2 SMERNICA: Izboljšanje znanja in inovativnosti za rast

Cilji Skupnosti v zvezi z rastjo in ustvarjanjem novih delovnih mest bodo zahtevali strukturen premik gospodarstva k dejavnostim, ki temeljijo na znanju. To zahteva ukrepe na številnih področjih delovanja: obravnavanje nizkih stopenj raziskav in tehnološkega razvoja, posebno v zasebnem sektorju; spodbujanje inovacij z novimi ali izboljšanimi izdelki, postopki in storitvami, ki so lahko kos mednarodni konkurenci; povečanje regionalne in lokalne

zmogljivosti za pripravo in prevzem novih tehnologij (zlasti IKT) in zagotavljanje večje podpore tveganju.

Izdatki za RTR v odstotku BDP so se povečali, vendar zanemarljivo malo, in z 1,9 % BDP ostajajo veliko nižji od lizbonskega cilja 3 %³⁷. [Ocenjuje se, da bo povečanje deleža izdatkov za RTR z 1,9 % na 3 % BDP (da se lizbonski cilj doseže do leta 2010) dvignilo rast BDP za 1,7 % do leta 2010³⁸. Medtem ko ostaja primanjkljaj poslovnih naložb v RTR še vedno znaten, znamenja kažejo, da je javno vlaganje na tem področju prav tako ogroženo. Razlike na področju RTR in inovacij po državah in med njimi, zlasti v zvezi s poslovnimi izdatki za RTR, so veliko večje kot razlike v prihodku. Povezovanje nacionalnih pobud in pobud Skupnosti se je sicer začelo, potrebni pa so ukrepi za usklajevanje poslovnih potreb in ponudbe RTR iz javnih in zasebnih ustanov na področju RTR. Zaostanek Evrope na področju inovacij se veča: rezultati Evrope na področju inovacij kažejo, da Evropa zaostaja za ZDA v 9 od 11 inovacijskih kazalcev³⁹. Tudi v Evropi se ohranja inovacijski zaostanek, saj Uniji prepogosto ne uspe spremeniti tehnološkega razvoja v tržne izdelke in postopke.] Kohezijska politika lahko pomaga pri reševanju glavnih težav, ki so krive za neuspešnost Evrope na področju inovacij, denimo neučinkoviti inovacijski sistemi, nezadostna podjetniška dinamika ali počasen prevzem IKT v poslovnem sektorju.

V zvezi s tem je treba okrepiti nacionalne in regionalne zmogljivosti RTR, podpreti naložbe v infrastrukturo IKT ter širiti tehnologijo in znanje s primernimi mehanizmi za prenos in izmenjavo tehnologije in znanja. Poglobljanje ozaveščenosti zaradi spodbujanja boljše rabe obstoječega potenciala RTR bi lahko spodbudilo regionalno „predvidevanje“ in druge regionalne metode strateškega načrtovanja, vključno z rednim in sistematičnim dialogom s ključnimi interesnimi skupinami. Prav tako je pomembno povečati absorpcijsko sposobnost RTR v podjetjih, zlasti v MSP, in sicer z ukrepi za razvoj spretnosti in kompetenc; spodbuditi večjo povezanost talenta za visokokakovostne raziskave ter njihovo izkoriščanje v Evropi; povečati zasebne in javne naložbe v RTR in inovacije in spodbuditi partnerstva RTR po različnih regijah Unije. Evropske tehnološke platforme na primer ponujajo možnosti za boljše prilagajanje raziskovalnih programov potrebam podjetij; kohezijska politika ima lahko pomembno vlogo pri podpiranju izvajanja agend strateškega raziskovanja v vsej Uniji, vključno z manj razvitimi regijami.

Neposredna nepovratna sredstva so še vedno pomembna, predvsem v konvergenčnih regijah, treba pa se je osredotočiti na zagotavljanje sklopov poslovnih in tehnoloških storitev skupinam podjetij, da se jim pomaga izboljšati njihovo inovacijsko dejavnost. Neposredna nepovratna sredstva posameznim podjetjem je treba osredotočiti v izboljšanje RTR in inovacijsko zmogljivost podjetja, ne pa na začasno zmanjšanje njihovih proizvodnih stroškov, posledica česar je mrtvi kapital. To je še zlasti pomembno v tradicionalnih sektorjih, zlasti v tistih, ki so izpostavljeni globalni konkurenci in potrebujejo dodatna prizadevanja, da ostanejo konkurenčni, ter v MSP, ki so pogosto največji vir zaposlovanja na regionalni ravni. Najpomembnejše je, da se to politiko prilagodi posebnim pogojem vsake regije, in še zlasti potrebam MSP. Nacionalne, regionalne in lokalne strategije morajo temeljiti na celoviti analizi možnosti vlaganja v RTR.

³⁷ „Vlaganje v raziskovanje: akcijski načrt za Evropo“. COM(2003) 226, 30.4.2003.

³⁸ „Gospodarski izdatki ne-Lizbone“ („The economic costs of non-Lisbon“) – SEC(2005) 385, 15.3.2005.

³⁹ SEC(2004) 1475.

Znanje in inovacije so v središču prizadevanj Skupnosti za spodbujanje hitrejši rasti in odpiranja novih delovnih mest. Na ravni Skupnosti sta predlagana dva sorodna okvirna programa: Sedmi okvirni program za RTR in Okvirni program za konkurenčnost in inovacije. Sinergija med kohezijsko politiko in temi instrumenti je bistvena, tako da se raziskovalna in kohezijska politika vzajemno krepi na regionalni ravni, pri čemer nacionalne in regionalne razvojne strategije kažejo, kako bo to doseženo. Kohezijska politika lahko pomaga vsem regijam pri razvoju njihove inovacijske zmogljivosti, torej pripomore k učinkovitemu sodelovanju teh regij v Evropskem raziskovalnem prostoru ter pri dejavnostih raziskovanja in inovacij Skupnosti na splošno. Ima zlasti dve pomembni vlogi. Prva je pomagati regijam pri izvajanju regionalnih inovacijskih strategij in akcijskih načrtov, ki lahko imajo pomemben vpliv na konkurenčnost na regionalni ravni in tudi na ravni Unije kot celote; druga je pomagati dvigniti raziskovalne in inovacijske zmogljivosti v regijah na stopnjo, na kateri lahko sodelujejo v transnacionalnih projektih za raziskave.

Regionalne strategije se morajo zato osredotočiti na vlaganje v RTR, inovacije in podjetništvo; zagotoviti, da te naložbe ustrezajo gospodarskim razvojnim potrebam regije in da obstaja zmožnost, da se pretvorijo v tržno inovacijo izdelkov, postopkov in storitev; povečati prenos tehnologije in izmenjavo znanja; pospeševati razvoj, širjenje in prevzem IKT v podjetjih in zagotoviti, da imajo podjetja, ki želijo vlagati v blago in storitve z visoko dodano vrednostjo, dostop do financ. Takšne strategije morajo posebej omogočiti eksperimentiranje, da se čim bolj olajšajo posegi politike in posredniških organizacij pri spodbujanju regionalnih in lokalnih udeležencev, zlasti MSP, k inovativnosti.

1.2.1 Povečanje in boljša usmerjenost naložb v RTR

Konkurenčnost evropskih podjetij je zelo odvisna od njihove zmožnosti, da na trg čim hitreje prinesejo novo znanje. Javna podpora RTR je lahko upravičena takrat, ko se odkrijejo tržne napake, in če so določene naložbe v RTR javnega značaja. Vprašanje lastništva rezultatov raziskav in potreba po doseganju kritične mase na nekaterih raziskovalnih področjih prav tako upravičujeta vladno podporo RTR.

Pri izvajanju regionalne politike je treba upoštevati posebno naravo RTR. RTR zahteva zlasti tesno medsebojno sodelovanje udeležencev, ki spodbuja nastanek polov odličnosti, potrebnih za nastanek kritične mase. Geografska bližina lahko ima ključno vlogo, na primer grozdi MSP in inovacijski poli v okolici javnih ustanov za raziskovanje. Zato je pri dejavnostih RTR nujna prostorska osredotočenost, pri tem pa je treba spodbujati absorpcijsko sposobnost območij z manj intenzivnimi dejavnostmi RTR.

Dejavnosti RTR v manj razvitih državah članicah in regijah se morajo razviti okoli obstoječih polov odličnosti in se morajo izogibati pretirani prostorski razpršenosti virov. Tudi v zvezi s tem lahko evropske tehnološke platforme pomagajo usmerjati naložbe na prednostna področja za raziskave. Naložbe morajo tudi dopolnjevati evropske prednostne naloge, določene v Sedmem okvirnem programu, in podpirati cilje prenovljenega programa lizbonske strategije. Prednost je treba dati razvoju novih in tržnih izdelkov, storitev in znanj.

Ukrepi v okviru RTR se morajo uskladiti s politiko Skupnosti na področju RTR in s potrebami zadevnih regij. Kar zadeva metodo, morajo temeljiti na razumnem analitskem

pristopu, denimo na predvidevanju; uporabi kazalnikov, na primer patentov; človeških virih v RTR; lokacijah javnih in zasebnih raziskovalnih ustanov ter na grozdih inovativnih podjetij.

Smernice za ukrepanje na področju RTR so:

- okrepitev sodelovanja med podjetji ter med podjetji in javnimi raziskovalnimi ustanovami/terciarnimi izobraževalnimi ustanovami, na primer, s podpiranjem oblikovanja regionalnih in nadregionalnih **grozdov** odličnosti;
- podpiranje **dejavnosti RTR v MSP** in tehnološkega prenosa (omogočanje dostopa MSP do storitev RTR v raziskovalnih ustanovah, ki so javno financirane);
- podpiranje regionalnih **čezmejnih in transnacionalnih pobud**, ki so usmerjene v krepitev sodelovanja na področju raziskovanja in v povečanje zmogljivosti na prednostnih področjih raziskovalne politike EU;
- krepitev **povečanja zmogljivosti R&R**, vključno z IKT, raziskovalno infrastrukturo in človeškim kapitalom na področjih z znatnim potencialom rasti.

Programi – zlasti za regije, ki so upravičene do pomoči v skladu s konvergenčnim ciljem – lahko prispevajo k razvoju infrastrukture RTR (vključno z regionalnimi visokohitrostnimi podatkovnimi omrežji med raziskovalnimi ustanovami in v njih) in izobraževalne infrastrukture (v regijah, ki so upravičene do pomoči v skladu s konvergenčnim ciljem), opreme in instrumentacije v raziskovalnih ustanovah, ki so javno financirane, in v podjetjih, pod pogojem, da so te naložbe neposredno povezane s cilji regionalnega gospodarskega razvoja. To lahko vključuje raziskovalno infrastrukturo, za katero je bila študija izvedljivosti financirana iz zgodnejših okvirnih programov. Podpora za prednostne naloge Sedmega okvirnega programa mora biti usmerjena v razvoj vseh možnosti nastajajočih in obstoječih centrov odličnosti ter v pospeševanje vlaganja v človeški kapital, zlasti z usposabljanjem raziskovalcev na nacionalni ravni in ustvarjanjem pogojev za privabljanje raziskovalcev, ki se usposabljujejo v tujini.

1.2.2 Pospeševanje inovacij in spodbujanje podjetništva

Inovacije so posledica kompleksnih interaktivnih procesov, vključno z zmožnostjo podjetij, da se povežejo z dopolnilnim znanjem drugih udeležencev na trgu, organizacij in ustanov.

Naložbe v inovacije so glavna prednostna naloga kohezijske politike v okviru programov za konvergenco ter regionalno konkurenčnost in zaposlovanje. Njihovo sofinanciranje mora biti pomembna prednostna naloga v regijah, ki so zajete v programu za regionalno konkurenčnost in zaposlovanje in v katerih je treba združiti omejena finančna sredstva, da se doseže kritična masa in nastane učinek vzvoda.

Glavni cilj mora biti spodbujanje poslovnega ozračja, ki pospešuje pridobivanje, razširjanje in uporabo novega znanja v podjetjih. Da se ustvarijo učinkoviti regionalni inovacijski sistemi, morajo biti gospodarski, socialni in politični udeleženci v stiku z vrhunsko svetovno tehnološko in poslovno prakso, ki presega državno ali lokalno raven. V zvezi s tem si je treba

prizadevati za sodelovanje z inovacijskimi relednimi centri in evropskimi informacijskimi centri, ki so financirani iz Programa za konkurenčnost in inovativnost, posebno na področju transnacionalne tehnologije in širjenja informacij.

Podpreti je treba novoustanovljena podjetja, zlasti tista, ki so povezana z RTR, da se razvijejo partnerstva z raziskovalnimi ustanovami, ki temeljijo na dolgoročni viziji in jasni tržni usmeritvi. Kohezijska politika mora zagotoviti nadomestilo za tržno nepopolnost, ki ovira inovacije in podjetništvo. Ukrepi morajo temeljiti na obstoječih polih dejavnosti, da se izkoristijo regionalne možnosti za RTR ter pospešita povezovanje v omrežja in tehnološko sodelovanje znotraj regij in med njimi.

Javni organi morajo zagotoviti, da raziskovalne ustanove, zasebni sektor in javni sektor v celoti izkoristijo morebitne sinergije med njimi.

Kar zadeva metodo, bi se gospodarske razvojne strategije izboljšale z zbiranjem podatkov o obstoječih dejavnostih na področju inovacij v zadevnih regijah, na primer o zasebnem patentiranju ali o naravi, obsegu in razvojnih možnostih obstoječih grozdov na področju inovacij, vključno s tistimi, ki obsegajo zasebne in javne raziskovalne ustanove. Pri tem prav tako pomagajo ankete Skupnosti o inovacijah in rezultati Evrope na področju inovacij.

Smernice za ukrepanje v tem poglavju so:

- povečanje učinkovitosti in dostopnosti regionalnih inovacij in izobraževanja na področju RTR podjetjem, zlasti MSP, na primer z ustanavljanjem **polov odličnosti**, ki združujejo visokotehnološke MSP okoli raziskovalnih in tehnoloških ustanov, ali z oblikovanjem in ustvarjanjem regionalnih **grozdov** okoli velikih podjetij;
- zagotavljanje **poslovnih podpornih storitev**, ki pomagajo podjetjem, zlasti MSP, povečati konkurenčnost in se internacionalizirati, zlasti z izkoriščanjem možnosti, ki jih ustvarja notranji trg. Poslovne storitve morajo dati prednost izkoriščanju sinergij (na primer prenos tehnologije, znanstveni parki, centri informacijske in komunikacijske tehnologije, inkubatorji in sorodne storitve, sodelovanje z grozdi) in zagotoviti več tradicionalne podpore na področju vodenja, trženja, tehnične podpore, zaposlovanja ter drugih strokovnih in komercialnih storitev;
- zagotavljanje polnega izkoriščanja evropske prednosti na področju **ekoinovacij**. Ekoinovacije in izboljšanje praks MSP je treba spodbujati z uvedbo sistemov upravljanja okolja. Zdajšnje vlaganje v ta področja bo podjetjem EU prineslo trden položaj v bližnji prihodnosti, ko bodo ostale regije doumele nujnost teh tehnologij. To področje je jasno povezano z Okvirnim programom za konkurenčnost in inovacije;
- spodbujanje **podjetništva**, pospeševanje ustanavljanja in **razvoja novih podjetij** ter spodbujanje nastanka podjetniških pogonjkov, ki uporabljajo tehnologijo raziskovalnih ustanov ali podjetij, in sicer z različnimi tehnikami (na primer dviganje ozaveščenosti, izdelava prototipov, mentorstvo in zagotavljanje tehnične in vodstvene podpore prihodnjim podjetnikom).

Pomembno je zagotoviti, da lahko podjetja, vključno z MSP, uporabijo rezultate raziskav v komercialne namene.

Če je le mogoče, naj bi poslovne storitve opravljal zasebni sektor ali mešane javno-zasebne organizacije. Storitve morajo biti vrhunske, takoj na voljo, zlahka dostopne in morajo ustrezati potrebam MSP. Kakovost storitev je treba opredeliti in spremljati, prav tako je potrebna skladnost med ponudniki storitev, npr. z vzpostavitvijo javno-zasebnega partnerstva in sistema „vse na enem mestu“.

Upravni postopki so pogosto preveč zapleteni. Informacije in začetno podporo mora dati mreža sistemov „vse na enem mestu“, ki bi lahko bila vmesnik med javnim sektorjem in posilcem za nepovratna sredstva; sem sodijo različni ukrepi, ki jih sofinancira kohezijska politika. Ti ponudniki morajo biti pristojni za celoten obseg državnih pomoči – neodvisno od nacionalnih in regionalnih odgovornosti – in imeti ciljno zastavljeno delovanje, katerega učinkovitost se redno spremlja.

Kadar koli so okoliščine primerne, mora biti na voljo prilagojena podpora za posebne skupine podjetij (npr. za novoustanovljena ali nedavno prenesena podjetja) ali podjetnikov (npr. mladi ljudje, ženske, starejši delavci ali pripadniki etničnih manjšin). Prav tako je treba v šolah spodbujati podjetniško izobraževanje.

1.2.3 Uveljavljanje informacijske družbe za vse

Razširjanje znanj s področja informacijsko-komunikacijske tehnologije v gospodarstvu Unije je glavni vzvod za izboljšanje stopnje produktivnosti in konkurenčnosti regij. Razširjanje RTR prav tako spodbuja reorganizacijo proizvodnih metod ter nastanek novih podjetij in zasebnih storitev. Uspešno in učinkovito zagotavljanje javnih storitev – zlasti e-uprave in e-zdravstvenih storitev – ima pomemben potencial za gospodarsko rast in razvijanje novih storitev. Širjenje tehnologije lahko prispeva k regionalnemu razvoju, saj podpira ustanavljanje in rast polov odličnosti na področju dejavnosti IKT in razvijanje povezljivosti in povezovanja v omrežja med podjetji in zlasti med MSP. Ukrepi morajo spodbuditi razvoj izdelkov in storitev, da se omogočijo in pospešijo zasebna vlaganja v IKT, pri tem pa se zagotovi konkurenca v sektorju IKT.

Ukrepi politike se morajo zato osredotočiti v povezljivost. To vključuje izboljšanje storitev za podporo inovacijam v MSP s posebnim ciljem, da se pospeši prenos tehnologij med raziskovalnimi ustanovami in podjetji. Zato je potreben tudi razvoj strokovnega znanja in izkušenj, potrebnih v ekonomiji znanja, in razvoj vsebin z zagotavljanjem programov in storitev (kot so e-uprava, e-poslovanje, e-učenje, e-zdravstvene storitve), ki so zanimiva nadomestna možnost drugim, običajno dražjim, vzorcem zagotavljanja storitev. To je zlasti primerno za oddaljena in redko poseljena območja pa tudi za najbolj oddaljene regije, otoke ali območja z naravnimi ovirami. Uporaba ter razvoj vsebinskih izdelkov in storitev se lahko obneseta le, če je na voljo primerna infrastruktura, ki podpira širokopasovne storitve. Zato je pomembno, da je primerna širokopasovna komunikacijska infrastruktura na voljo v celotni Uniji po dostopni ceni.

Praviloma morajo naložbe v infrastrukturo IKT upoštevati hiter tehnološki razvoj, spoštovanje načel tehnološke nevtralnosti in odprt dostop. Pomembna je skladnost s pravili konkurence in izvajanjem regulativnega okvira za elektronske komunikacije.

Ukrepi morajo temeljiti na kazalnikih konteksta, povezanih z obstoječo gospodarsko strukturo (vključno z industrijsko specializacijo, stopnjo gospodarskega razvoja; kakovostjo povezljivosti z IKT in možnimi sinergijami med regionalnimi poli gospodarske dejavnosti). Pri opredelitvi regionalnih potreb je treba upoštevati obstoječe pobude Skupnosti za IKT, zlasti pobudo i2010 – Evropska informacijska družba za rast in zaposlovanje⁴⁰.

Glede na to, da so IKT prisotne v vseh sektorjih gospodarstva in družbe, je nujno, da države članice in regije razvijejo združljive strategije informacijske družbe, ki zagotavljajo skladnost in povezovanje med sektorji z izenačitvijo ukrepov ponudbe in povpraševanja na podlagi lokalnih zahtev, udeležbe interesnih skupin ter močne javne in politične podpore.

Smernice za ukrepanje so:

- zagotavljanje, da podjetja in gospodinjstva prevzemajo IKT, in pospeševanje razvoja z uravnoteženo podporo ponudbi in povpraševanju pri **izdelkih ter javnih in zasebnih storitvah IKT** ter z okrepljenim vlaganjem v človeški kapital. Ti ukrepi morajo povečati produktivnost, pospešiti odprto in konkurenčno digitalno gospodarstvo ter socialno vključenost (na primer izboljšati dostopnost za invalidne in starejše osebe) in tako spodbuditi rast in nastanek novih delovnih mest;
- zagotavljanje **dostopnosti infrastrukture IKT** in sorodnih storitev, kadar jih trg ne ponuja po dostopni ceni in na ustrezni ravni, da se podprejo potrebne storitve, posebno na oddaljenih in podeželskih območjih ter v novih državah članicah.

1.2.4 Izboljšanje dostopa do finančnih sredstev

Druga ključna sestavina za spodbujanje znanja in inovacij je olajšanje dostopa do finančnih sredstev. Za pospeševanje rasti in ustvarjanja novih delovnih mest mora biti podjetnikom in podjetjem dovolj, da se jim vlaganje v razvoj in proizvodnjo blaga in storitev izplača bolj kot najemanje.

Dostop do finančnih sredstev v tej zvezi je pogosto težaven, zato ovira rast in ustvarjanje delovnih mest. Pomembno je izboljšati dostop do kapitala za dejavnosti RTR in novoustanovljena podjetja. Treba je razviti trge tveganega kapitala, povezane z inovacijskimi dejavnostmi, in izboljšati regulativno okolje, ki ugodno vpliva na podjetništvo.

Ti programi bi se lahko izvedli v tesnem sodelovanju z Evropskim investicijskim skladom (EIS) v okviru pobude JEREMIE, da bi se zagotovila finančna sredstva na področjih, kjer podjetništvo ovira tržna nepopolnost zaradi visokega tveganja, povezanega z dejavnostmi RTR. Ustrežno je treba upoštevati tudi učinek vladne podpore ustanavljanju podjetij, da se

⁴⁰ COM(2005) 229.

preprečijo izrinjanje zasebnega vlaganja in ukrepi, ki škodijo konkurenci. Izboljšati je treba tudi usklajenost skladov.

Zasebni lastniški in tvegani kapital ter menjavajoči se skladi za inovativna novoustanovljena podjetja morajo imeti ključno vlogo motorja na področju podjetništva, inovacij in ustvarjanja delovnih mest; ustanove javnega sektorja pa niso vedno najprimernejše za tveganje. Prednostno bi bilo treba ustanoviti ali razširiti obseg posebnih ponudnikov tveganega kapitala in bančnih garancij, kadar se pojavi tržna nepopolnost. Običajno bo njihova učinkovitost večja, če bodo ponudili integriran sveženj podpore in začeli usposabljanje še pred ustanovitvijo ali širitvijo podjetja.

Smernice za ukrepanje, temelječe na teh načelih, so:

- podpiranje instrumentov **povratnih sredstev**, kot so posojila, zavarovano kreditiranje za podrejeni dolg, zamenljivi instrumenti (dolžniško-lastniški dolg) in tvegani kapital (npr. semenski kapital in tvegani kapital). Nepovratna sredstva je treba uporabiti za gradnjo in ohranjanje infrastruktur, ki olajšajo dostop do finančnih sredstev (npr. uradi za prenos tehnologije, inkubatorji, mreže „poslovnih angelov“, programi za spodbujanje naložb). Prav tako se lahko podpirajo mehanizmi garancij in vzajemnih garancij za olajšanje dostopa do mikrokreditov za MSP. V zvezi s tem bi lahko bila EIB in EIS dragocena pomoč;
- razvoj integriranega pristopa, ki istočasno podpira inovacije, njihov prehod v novo tržno aktivnost ter razpoložljivost tveganega kapitala;
- pokrivanje določenih **posebnih skupin**, na primer mladih podjetnikov ali podjetnic ali pripadnikov zastopanih skupin.

Tesno sodelovanje z EIS je zlasti pomembno zaradi strokovnega znanja in izkušenj, ki jih je razvijal mnogo let, da bi MSP dobila potrebno podporo, hkrati pa je razvijal tudi evropski trg tveganega kapitala. To bi lahko vključevalo sodelovanje v pobudi JEREMIE.

1.3 SMERNICA: Nova in boljša delovna mesta

S ponovnim zagonom lizbonske strategije je Evropski svet odobril en sam sklop smernic, ki združuje širše smernice ekonomske politike⁴¹ in smernice evropske strategije zaposlovanja, in tako zajame makroekonomsko politiko, mikroekonomsko politiko in politiko zaposlovanja za ustvarjanje rasti in delovnih mest. V skladu z uredbo o skladih⁴² so na področju zaposlovanja in človeških virov prednostne naloge strateških smernic Skupnosti o koheziji enake prednostnim nalogam evropske strategije zaposlovanja⁴³, ki jih dopolnjujejo priporočila o zaposlovanju EU, ki določajo prednostne naloge posameznih držav.

⁴¹ UL L 205, 6.8.2005, str. 21.

⁴² Člen [2] Uredbe Evropskega parlamenta in Sveta (ES) št. [...] o Evropskem socialnem skladu, ki razveljavlja Uredbo (ES) št. 1784/1999. UL L ..., datum, str.

⁴³ COM(2005) 141, 12.4.2005.

Prizadevanje za polno zaposlitev in večjo produktivnost je odvisno od številnih različnih ukrepov, vključno z že zgoraj navedenimi. Naložbe v infrastrukturo, razvoj poslovnega sektorja in raziskave izboljšujejo zaposlitvene priložnosti, kratkoročno kot posledica prvega vala učinka, dolgoročno pa kot posledica svojega pozitivnega vpliva na konkurenčnost. Da bi bil izkoristek zaposlovanja iz teh naložb kar največji in bi te naložbe ustvarjale visokokakovostna stalna delovna mesta, je treba še razviti in okrepiti človeški kapital.

V zvezi z razvojem človeškega kapitala izpostavljajo smernice za zaposlovanje tri prednostne naloge pri ukrepih držav članic:

- privabiti več ljudi v zaposlitev in jih obdržati v zaposlitvi ter posodobiti sisteme socialne zaščite;
- izboljšati prilagodljivost delavcev in podjetij ter prožnost trgov dela;
- izboljšati naložbe v človeški kapital z boljšo izobrazbo in strokovnim znanjem.

Razen tem prednostnim nalogam je treba ustrezno pozornost nameniti naložbam za izboljšanje učinkovitosti v javni upravi ter šolstvu, socialnem varstvu in zdravstvu.

Kohezijska politika se mora osredotočiti na reševanje posebnih izzivov evropske strategije zaposlovanja v posamezni državi članici s podpiranjem ukrepov v okviru konvergenčnega cilja in cilja regionalne konkurenčnosti ter zaposlovanja, ob upoštevanju obsega dejavnosti, opredeljenega v zakonodajnem okviru. Obseg ukrepov, upravičenih do finančnih sredstev, in finančnih virov je pri prvem cilju večji. Za uresničitev drugega bodo morala biti sredstva Skupnosti bolj osredotočena, da bodo dosegla bistven učinek.

Programi za zaposlovanje in za razvoj človeških virov morajo upoštevati izzive in prednostne naloge posameznih držav, kot je izpostavljeno v priporočilih za zaposlovanje. Programi morajo, ne glede na to, ali se izvajajo na nacionalni ali regionalni ravni, učinkovito reševati ozemeljska neskladja in morajo biti prilagojeni potrebam v različnih območjih.

Poleg tega je bila eden od najopaznejših vidikov evropske dodane vrednosti v obdobju strukturnih skladov 2000–2006 podpora državam članicam in regijam za izmenjavo izkušenj in vzpostavitev omrežij ter s tem spodbujanje inovativnosti. V zvezi s tem je treba izkoristiti izkušnje, pridobljene s pobudo Skupnosti EQUAL, tako da se vključijo načela, na katerih je temeljila – inovativnost, transnacionalnost, partnerstvo, vključitev načela enakosti spolov.

1.3.1 Privabiti več ljudi v zaposlitev in jih obdržati v zaposlitvi ter posodobiti sisteme socialne zaščite

Širitev osnove gospodarske dejavnosti, dvig ravni zaposlovanja in zmanjševanje brezposelnosti so bistvenega pomena za trajno gospodarsko rast, uveljavitev družbe socialne vključenosti in boj proti revščini. Večja udeleženosť v zaposlitvi je vse bolj nujna zaradi pričakovanega upada aktivnega prebivalstva. V okviru smernic za zaposlovanje so smernice za ukrepanje v tem naslovu naslednje:

- izvajajo politiko zaposlovanja, usmerjeno k doseganju polne zaposlenosti, izboljšanju kakovosti in produktivnosti pri delu ter krepitvi socialne in ozemeljske kohezije;
- spodbujajo pristop k zaposlovanju po življenjskih obdobjih;
- zagotavljajo vključujoče trge dela, izboljšajo privlačnost dela in omogočijo, da se iskalcem zaposlitve delo izplača, tudi prikrajšanim in nedejavnim osebam;
- izboljšajo ujemanje s potrebami trga dela.

Ukrepi morajo temeljiti na predhodnem prepoznavanju potreb z uporabo, na primer, ustreznih državnih in/ali regionalnih kazalnikov, kot so stopnja brezposelnosti in udeleženosti v zaposlitvi, dolgoročne stopnje brezposelnosti, stopnja prebivalstva, ki živi na pragu revščine in raven dohodka. Kadar statistika na regionalni ravni ne zazna velikih neskladij, je treba pozornost nameniti lokalni ravni.

Uspešne in učinkovite institucije trga dela, predvsem zavodi za zaposlovanje, ki se lahko odzovejo na izzive hitrega gospodarskega in družbenega prestrukturiranja in demografskega staranja, so bistvenega pomena pri zagotavljanju storitev iskalcem zaposlitve, brezposelnim in prikrajšanim osebam in bi lahko dobile podporo strukturnih skladov. Te institucije imajo ključno vlogo pri izvajanju aktivne politike trga dela in zagotavljanju storitev po potrebah posameznika, da tako spodbudijo geografsko in poklicno mobilnost ter ujemanje med ponudbo in povpraševanjem, vključno na lokalni ravni. Pomagati morajo predvideti pomanjkanja in ozka grla na trgu dela ter potrebe po poklicih in strokovnem znanju. Posledično bodo pomagale tudi pri pozitivnem upravljanju ekonomske migracije. Lahka dostopnost in preglednost storitev, ki so na voljo, sta bistvenega pomena. Omrežje EURES je ključnega pomena za večanje poklicne in geografske mobilnosti na nacionalni in evropski ravni⁴⁴.

Pomembna prednostna naloga mora biti krepitev aktivnih in preventivnih ukrepov trga dela, da se odpravijo ovire za vstop na trg dela ali obstoj na njem in se spodbudi mobilnost iskalcev zaposlitve, brezposelnih in neaktivnih, starejših delavcev in tudi tistih, pri katerih obstaja tveganje brezposelnosti, pri čemer je treba posebno pozornost nameniti nizkokvalificiranim delavcem. Ukrepanje se mora osredotočiti na zagotavljanje storitev po potrebah posameznika, vključno s pomočjo pri iskanju zaposlitve, pripravnostvom in usposabljanjem, da se znanje iskalcev zaposlitve in zaposlenih prilagodi potrebam lokalnih trgov dela. V celoti je treba upoštevati možnosti samozaposlitve in ustanovitve podjetja, poznavanje IKT in računalniško pismenost. Posebno pozornost je treba nameniti:

- izvajanju **Evropskega pakta za mlade**, tako da se mladim omogoči lažji dostop do zaposlitve, lažji prehod od izobraževanja k delu, vključno s poklicnim svetovanjem, pomočjo pri zaključevanju šolanja, dostopom do ustreznega usposabljanja in pripravnostva;

⁴⁴ EURES, ki je bil vzpostavljen leta 1993, je omrežje za sodelovanje med Evropsko komisijo in javnimi službami za zaposlovanje iz držav članic EGS (države članice EU in Norveška, Islandija ter Lihtenštajn) ter drugimi partnerskimi organizacijami.

- izvajanje Evropskega pakta za enakost med spoloma z upoštevanjem načela enakosti med spoloma in posebnim ukrepom za večjo **udeležnost žensk** v zaposlitvi, za zmanjševanje poklicnega razlikovanja, za odpravljanje razlik v plačah med spoloma in spolnih stereotipov, zagotavljanje družinam prijaznega delovnega okolja ter usklajevanje poklicnega in zasebnega življenja. Bistvenega pomena je lažji dostop do otroškega varstva in skrbstvenih storitev za vzdrževane osebe, prav tako uveljavljanje enakosti med spoloma v politiki in pri ukrepih, ozaveščanje in dialog med interesnimi skupinami;
- posebnim ukrepom za krepitev **dostopa migrantov** do trga dela in za njihovo lažjo vključitev v družbo, in sicer z usposabljanjem in validacijo usposobljenosti, pridobljene v tujini, individualnim svetovanjem, jezikovnim izobraževanjem, ustrezno podporo podjetništvu ter z ozaveščanjem delodajalcev in delavcev migrantov glede njihovih pravic in dolžnosti ter strožjim izvajanjem protidiskriminacijskih pravil.

Naslednja prednostna naloga bi morala biti zagotavljanje vključujočih trgov dela za prikrajšane ljudi ali ljudi na robu socialne izključenosti, denimo mladi, ki predčasno opustijo šolanje, dolgotrajno brezposelne osebe, pripadnike manjšin in invalidne osebe. Tu je potrebna še obsežnejša podpora vzpostavljanju vključevanja in boju proti diskriminaciji. Cilj mora biti:

- izboljšanje njihove zaposljivosti z večjo udeležbo v poklicnem izobraževanju in usposabljanju, z rehabilitacijo, ustreznimi spodbudami in delovno ureditvijo, potrebno socialno podporo in skrbstvenimi storitvami, vključno z razvijanjem socialne ekonomije;
- boj proti diskriminaciji in spodbujanje sprejemanja različnosti na delovnem mestu z usposabljanjem in kampanjami za dvig ozaveščenosti glede različnosti, v katerih bodo lokalne skupnosti in podjetja v celoti sodelovali.

1.3.2 Izboljšanje prilagodljivosti delavcev in podjetij ter prožnosti trga dela

Glede na povečane pritiske globalizacije, skupaj z nenadnimi in nepričakovanimi trgovinskimi pretresi, in uvajanje vedno novih tehnologij, mora Evropa izboljšati svojo sposobnost predvideti, sprožiti in vsrkati gospodarske in družbene spremembe. V okviru smernic za zaposlovanje so smernice za ukrepanje v tem naslovu naslednje:

- spodbujajo prožnost v povezavi z varnostjo zaposlitve in zmanjšajo razčlenjenost trga dela, ob upoštevanju vloge socialnih partnerjev;
- zagotovijo zaposlovanju prijazno gibanje stroškov dela in mehanizme za določanje plač.

Osredotočiti se je treba na ukrepe za spodbujanje naložb podjetij, zlasti MSP, ter delavcev v človeške vire z zagotavljanjem strategij in sistemov vseživljenjskega učenja, s čimer dobijo zaposleni, zlasti nizkokvalificirani in starejši delavci znanje, potrebno za prilagajanje ekonomiji znanja in za podaljšanje delovnega življenja. Pozornost je treba nameniti zlasti:

- oblikovanju strategij in sistemov vseživljenjskega učenja, vključno z mehanizmi, kot so regionalni in sektorski skladi, da bi se povečale naložbe podjetij in bi se delavci udeleževali usposabljanja;

- izvajanju teh strategij s prispevanjem k financiranju sistemov in dejavnosti usposabljanja. Prednost je treba nameniti MSP, vključno z njihovim lažjim dostopom do zunanjih virov v zvezi z usposobljenostjo, finančnim inženiringom, kot je instrument JEREMIE, in usposabljanjem – s poudarkom na IKT in upravljanju. Posebno pozornost je treba nameniti večji udeležnosti nizkokvalificiranih in starejših delavcev pri usposabljanju in prekvalificiranju.

Zlasti je pomembno boljše predvidevanje in učinkovito upravljanje gospodarskega prestrukturiranja, posebno kot posledica sprememb, povezanih z odpiranjem trgovine. Premisliti je treba o oblikovanju sistemov spremljanja, ki vključujejo socialne partnerje, podjetja in lokalne skupnosti, preučevanju socialno-ekonomskih sprememb na nacionalni, regionalni in lokalni ravni ter ocenjevanju prihodnjih gospodarskih trendov in trendov trga dela. Treba je uvesti podporo programom, usmerjenim v posodabljanje trgov dela in predvidevanje postopnih sprememb znotraj Unije, zlasti v kmetijstvu, tekstilni in avtomobilski industriji ter rudarstvu, skupaj z dejavnimi ukrepi za krepitev gospodarske blaginje regij. V okviru prestrukturiranja podjetja in sektorja imajo svoje mesto tudi posebne storitve zaposlovanja, usposabljanja in podpore za delavce, denimo načrti za hiter odziv v primeru skupinskih odpuščanj.

Pozornost je treba nameniti denimo razvoju in širjenju znanja o inovativnih in prilagodljivih oblikah organizacije dela, da se izkoristi prednost novih tehnologij – vključno z delom na daljavo, izboljšanjem zdravja in varnosti pri delu (npr. industrijska varnost), večanjem produktivnosti in spodbujanjem boljšega usklajevanja med delom in družinskim življenjem. To lahko vključuje tudi dvigovanje ozaveščenosti o družbeni odgovornosti gospodarskih družb, večjo ozaveščenost v zvezi s pravicami iz delovnega razmerja, pobude za spoštovanje delovnega zakonika, zmanjševanje sive ekonomije in načine za preoblikovanje dela na črno v redno zaposlitev.

Socialni partnerji morajo imeti pomembno vlogo pri vzpostavljanju mehanizmov, ki zagotavljajo prožnost trga dela. Zato morajo države članice spodbujati sodelovanje socialnih partnerjev pri dejavnostih iz te prednostne naloge. Razen tega se na podlagi konvergenčnega cilja dodeli ustrezna količina sredstev iz Evropskega socialnega sklada (ESS) za povečanje zmogljivosti, ki zajema usposabljanje, ukrepe za povezovanje v omrežja, krepitev socialnega dialoga in dejavnosti, ki jih skupaj izvajajo socialni partnerji.

1.3.3 Izboljšanje naložb v človeški kapital z boljšo izobrazbo in strokovnim znanjem

Evropa mora izboljšati naložbe v človeški kapital. Preveč ljudi nima vstopa na trg dela ali ne ostane na njem zaradi pomanjkanja znanja, vključno z osnovno sposobnostjo pisanja in računanja, ali neustreznega znanja. Za izboljšanje dostopa do zaposlitve za vse starosti ter za dvig produktivnosti in kakovosti pri delu je treba pospešiti naložbe v človeški kapital ter oblikovati in izvajati učinkovite državne strategije za vseživljenjsko učenje, ki bodo koristile posameznikom, podjetjem, gospodarstvu in družbi. V okviru smernic za zaposlovanje so smernice za ukrepanje v tem naslovu naslednje:

- razširijo in izboljšajo naložbe v človeški kapital;
- prilagodijo sisteme izobraževanja in usposabljanja novim zahtevam po usposobljenosti.

Reforme trga dela, da se privabi več ljudi v zaposlitev in se poveča prilagodljivost delavcev in podjetij, je treba združiti z reformami sistemov izobraževanja in usposabljanja. V predhodnih programskih obdobjih sta strukturna sklada veliko investirala v sisteme izobraževanja in usposabljanja. V naslednjem programskem obdobju je treba okrepiti naložbo v človeški kapital z osredotočanjem na lizbonske cilje v skladu z integriranimi smernicami za rast in delovna mesta. Treba je obravnavati naslednje splošne prednostne naloge:

- večanje in izboljšanje naložb v človeški kapital, vključno z oblikovanjem ustreznih pobud in mehanizmov delitve stroškov za podjetja, javne organe in posameznike;
- podpiranje skladnih in celovitih strategij vseživljenjskega učenja, pri čemer je treba posebno pozornost nameniti obravnavanju potreb ekonomije znanja po strokovnem znanju in spretnostnih, vključno s podporo sodelovanju in oblikovanju sodelovanja med državami članicami, regijami in mesti pri izobraževanju in usposabljanju zaradi lažje izmenjave izkušenj in dobre prakse, vključno z inovativnimi projekti. Posebno pozornost je treba nameniti reševanju potreb prikrajšanih skupin;
- podpiranje oblikovanja in uvajanja reform v sistemih izobraževanja in usposabljanja, pri čemer je treba uporabiti, kadar je to ustrezno, skupna evropska določila in načela, zlasti za povečanje pomena izobraževanja in usposabljanja za trg dela;
- krepitev povezav med univerzami, raziskovalnimi in tehnološkimi centri ter podjetji, zlasti s povezovanjem v mrežo in skupnimi ukrepi.

V zvezi s konvergenčnim ciljem se številne države članice in regije srečujejo z znatnimi izzivi na področju izobraževanja in usposabljanja. Finančne vire je treba uporabiti za izvajanje reform, ki morajo obravnavati naslednje posebne prednostne naloge:

- zagotavljanje zadostnega, privlačnega, dostopnega in visokokakovostnega izobraževanja ter usposabljanja na vseh ravneh, vključno z izboljšanjem usposobljenosti in kvalificiranosti osebja, spodbujanje prilagodljivih načinov učenja in novih možnosti že na šolski in predšolski stopnji, dejavnosti, da se doseže bistven upad zgodnjega osipa v šoli in višja stopnja končane srednješolske izobrazbe ter boljši dostop do predšolske in šolske izobrazbe;
- podpiranje posodobitve visokošolskega izobraževanja in razvoja človeškega potenciala pri raziskavah in inovacijah, in sicer s podiplomskim študijem, nadaljnjim usposabljanjem raziskovalcev in s privabljanjem mladih v znanstvene in tehnične študije;
- spodbujanje kakovosti in privlačnosti poklicnega izobraževanja in usposabljanja, vključno z vajeništvom in izobraževanjem za podjetnike;
- zagotavljanje večje mobilnosti, kadar ustreza, na regionalni, državni in transnacionalni ravni ter uveljavljanje okvirov in sistemov za podporo preglednosti in prepoznavnosti kvalifikacij ter veljavnosti neformalnega in priložnostnega učenja;

- vlaganje v infrastrukturo izobraževanja in usposabljanja, vključno z IKT, kadar so takšne naložbe potrebne za izvajanje reform in/ali kadar lahko bistveno prispevajo k izboljšanju kakovosti in učinkovitosti sistemov izobraževanja in usposabljanja.

1.3.4 Upravne zmogljivosti

V predhodnih programskih obdobjih so skladi s tehnično pomočjo okrepili zmogljivosti upravljanja držav članic in organov za upravljanje pri izvajanju uredb. To bo veljalo tudi za obdobje 2007 do 2013.

Poleg upravljanja skladov so temeljne zahteve za gospodarsko rast in delovna mesta učinkovite upravne zmogljivosti javnih uprav in javnih storitev, t.i. pametno upravljanje. V skladu z revidirano lizbonsko strategijo, ki zahteva boljšo zakonodajo, oblikovanje in izvajanje politike za nastanek pogojev za gospodarsko rast in ustvarjanje delovnih mest, bodo skladi podpirali naložbe v človeški kapital in povezane zmogljivosti IKT upravnih in javnih storitev na vseh ozemeljskih ravneh.

V okviru konvergenčnega cilja je za kohezijske države in regije najpomembneje povečati produktivnost in kakovost dela v javnem sektorju – zlasti na področju gospodarstva, zaposlovanja, sociale, izobrazbe, zdravstva, okolja in sodstva – da se uvedejo in pospešijo reforme, izboljša produktivnost in rast v širšem gospodarstvu ter spodbudi socialna in ozemeljska kohezija ter trajnostni razvoj. Strukturna sklada imata lahko pomembno vlogo pri podpiranju učinkovitega oblikovanja in izvajanja politike, ki vključuje vse pomembne interesne skupine na številnih področjih.

Zato so kohezijske države in regije iz konvergenčnega cilja pozvane, da izpopolnijo javno upravo in javne storitve na državni, regionalni in lokalni ravni. Dejavnosti na tem področju morajo upoštevati posebne razmere posameznih držav članic. V skladu z načelom osredotočenosti so države članice pozvane, da izvedejo obsežno analizo za prepoznavanje področij politike, ki potrebujejo največ podpore za upravne zmogljivosti. Naložbe se morajo osredotočiti na tista področja politike, kjer so največje ovire za družbeno-gospodarski razvoj, in na ključne elemente upravnih reform.

Države članice morajo zagotoviti ustrezno obravnavo potrebe po večji učinkovitosti in preglednosti v javni upravi in po posodabljanju javnih storitev. Smernice za ukrepanje v tem naslovu so naslednje:

- **podpori dobremu oblikovanju politike in programov**, spremljanju, vrednotenju in presoji vplivov s študijami, statističnimi analizami in strokovnim znanjem ter predvidevanjem, podpori medresorskemu usklajevanju in dialogu med ustreznimi javnimi in zasebnimi organi;

- **krepitvi zmogljivosti** pri uresničevanju politike in programov, tudi z odpravljanjem lukenj v zakonodaji, ki dopuščajo kriminalne dejavnosti, in izvajanjem zakonodaje, posebno z določanjem potreb po usposabljanju, pregledom poklicnega razvoja, ocenjevanjem, revizijo družbenih računov, izvajanjem načel odprte in pregledne oblasti, usposabljanjem vodstva in osebja ter posebno podporo ključnim službam, inšpektoratom in socialno ekonomskim dejavnikom.

1.3.5 Pomoč pri ohranjanju zdrave delovne sile

Glede na demografsko strukturo EU, staranje prebivalstva in verjetni upad delovne sile v prihodnjih letih je za Unijo najpomembnejše sprejeti ukrepe, ki bodo podaljšali število zdravih delovnih let njene delovne sile. Naložbe za spodbujanje zdravja in preprečevanje bolezni bodo pomagale ohraniti dejavno udeleženo v družbi čim večjega števila delavcev ter tako ohranile njihov gospodarski prispevek in zmanjšale stopnjo vzdrževanosti. To neposredno vpliva na produktivnost in konkurenčnost in je hkrati pomembno pozitivno pomagalo za boljšo kakovost življenja na splošno.

Med evropskimi regijami obstajajo velike razlike v zdravstvenem stanju in dostopu do storitev zdravstvenega varstva. Zato je pomembno, da kohezijska politika prispeva k zmogljivosti zdravstvenega varstva in tako pomaga delovni sili podaljšati število zdravih delovnih let, zlasti v manj uspešnih državah članicah in regijah. Ukrepi Skupnosti na področju zdravja in preventive imajo pomembno vlogo pri zmanjševanju neenakosti na področju zdravstva. Dobra zdravstvena varnost pomeni večjo udeleženo na trgu dela, daljše delovno življenje, večjo produktivnost ter manjše stroške zdravstvenega in socialnega sistema.

Pomembno je, posebno v regijah, ki zaostajajo, da kohezivna politika prispeva k dolgoročnemu izboljšanju zmogljivosti zdravstvenega varstva in vlaga v izboljšanje zdravstvene infrastrukture, zlasti kadar odsotnost ali nezadostna razvitost le-te ovirata gospodarski razvoj. Države članice morajo zagotoviti, da se potreba po izboljšanju učinkovitosti v sistemu zdravstvenega varstva rešuje z naložbami v IKT, znanje in inovacije. Smernice za ukrepanje v tem poglavju so naslednje:

- **preprečevanju zdravstvenega tveganja**, kar bo pomagalo dvigniti produktivnost, s kampanjami obveščanja o zdravju in z zagotavljanjem prenosa znanja in tehnologije ter zagotavljanjem, da zdravstvene storitve premorejo potrebno znanje, izdelke in opremo za preprečevanje tveganja in zmanjševanje morebitne škode;
- **zapolnjevanju vrzeli v zdravstveni infrastrukturi** in spodbujanju učinkovitega zagotavljanja storitev, kadar je prizadet gospodarski razvoj manj uspešnih držav članic in regij. Ta ukrep mora temeljiti na natančni analizi optimalne ravni zagotavljanja storitev in ustrezne tehnologije, kot sta telemedicina in varčnost e-zdravstvenih storitev.

2. OZEMELJSKA RAZSEŽNOST KOHEZIJSKE POLITIKE

Ena od značilnosti kohezijske politike – za razliko od sektorskih politik – je njena zmožnost prilagajanja posebnim potrebam ter značilnostim posebnih geografskih izzivov in priložnosti.

V kohezijski politiki ima geografija pomembno vlogo. Skladno s tem morajo države članice in regije pri oblikovanju programov in zbiranju sredstev za ključne prednostne naloge nameniti posebno pozornost tem posebnim geografskim okoliščinam kot vertikalnemu ali horizontalnemu elementu.

Vključitev ozemeljske razsežnosti bo prispevala k razvoju trajnostnih skupnosti in preprečevanju neskladnega regionalnega razvoja, ki lahko zmanjša splošen potencial rasti. Pri takšnem pristopu je včasih treba obravnavati posebne težave in prednosti mest in podeželja ter težave posebnih ozemelj, kot so čezmejna in širša transnacionalna področja ali regije, ki so prikrajšane zaradi svoje otoške lege, oddaljenosti (kot so najbolj oddaljene ali arktične regije), redke poseljenosti ali gorskih značilnosti. Včasih je treba obravnavati tudi okoljske in demografske omejitve obalnih območij. Za uspešno izvajanje ukrepov za spodbujanje ozemeljske kohezije so potrebni mehanizmi izvajanja, ki lahko pomagajo zagotoviti pravično obravnavanje vseh ozemelj na podlagi posameznih zmogljivosti kot dejavnika konkurenčnosti. Zato je dobro upravljanje pomembno za uspešno obravnavanje ozemeljske razsežnosti.

V naslednji generaciji programov mora spodbujanje ozemeljske kohezije dejansko biti del prizadevanja, s katerim se zagotovi, da ima vsa Evropa priložnost, da prispeva k agendi rasti in novih delovnih mest. Natančneje to pomeni, da je treba ozemeljski koheziji dati drugačen pomen, ki je povezan s preteklostjo, kulturo ali institucionalnimi okoliščinami posamezne države članice.

Bistven je tudi razvoj visokokakovostnih partnerstev, ki vključujejo dejavnike na vseh ravneh, tj. nacionalni, regionalni, mestni, podeželski in lokalni. Uspeh na področju ozemeljske kohezije je odvisen od celovite strategije, ki določa okvir, znotraj katerega se izvajajo posebni cilji in ukrepi.

V novem zakonodajnem okviru imajo države članice možnost, da prenesejo sredstva, ki so namenjena obravnavanju mestnih vprašanj v novih programih, na sama mesta. Mesta je sploh treba vključiti v celoten postopek, da se zagotovijo vse ugodnosti partnerstva. S tem bi mesta lahko prevzela odgovornost za oblikovanje in izvajanje prenesenega dela programa.

Novi zakonodajni okvir zagotavlja tudi posebno pomoč najbolj oddaljenim regijam, da jim pomaga obvladati visoke stroške zaradi oddaljenosti. Poseben izziv bo zagotoviti, da bo ta pomoč prispevala k uresničitvi strategije programa v celoti v smislu pomoči pri ustvarjanju trajnostne rasti in novih delovnih mest.

2.1 Prispevanje mest k rasti in novim delovnim mestom

Kot je navedeno v sporočilu Komisije o kohezijski politiki in mestih, več kot 60 % prebivalcev Evropske unije živi na mestnih območjih z več kot 50 000 prebivalci⁴⁵. V mestih in na splošno na območjih velemest je večina delovnih mest, podjetij in visokošolskih ustanov in mesta so bistvena za doseganje socialne kohezije. Evropska mesta in območja velemest

⁴⁵ Sporočilo Svetu in Evropskem parlamentu „Kohezijska politika in mesta: prispevek mest k rasti in delovnim mestom v regijah (Communication to the Council and Parliament „Cohesion Policy and cities: the urban contribution to growth and jobs in the regions“). COM (2006) [...]. 12.7.2006.

navadno privabljajo visokousposobljeno delovno silo in tako pogosto ustvarjajo uspešen krog, ki spodbuja inovacije in podjetništvo, kar še povečuje njihovo privlačnost za nove talente.

Mesta in območja velemest združujejo priložnosti in tudi izzive, zato je treba upoštevati posebne težave mestnih območij, kot sta brezposelnost in socialna izključenost (ki zadeva tudi zaposlene, ki živijo pod pragom revščine), visoka in naraščajoča stopnja kriminala, večja preobremenjenost in obstoj zapostavljenih mestnih predelov.

Programi, ki so osredotočeni na mestna območja, imajo lahko več različnih oblik. Prvič, obstajajo ukrepi, ki spodbujajo mesta kot gonila regionalnega razvoja. Cilj teh ukrepov mora biti izboljšanje konkurenčnosti, na primer z oblikovanjem grozdov. Podprte dejavnosti vključujejo ukrepe za spodbujanje **podjetništva, inovativnosti in razvoja storitev**, vključno s proizvodnimi storitvami. Pomembno je tudi, da se pridobi in obdrži visokousposobljeno osebje (z ukrepi, povezanimi z dostopnostjo, ponudbo kulturnih storitev itd.).

Drugič, obstajajo ukrepi, ki spodbujajo notranjo kohezijo na mestnih območjih in katerih namen je izboljšati razmere v kriznih okrožjih. To ne prinaša neposredne koristi samo tem območjem, ampak tudi nekoliko zmanjša prekomerno širitev predmestij v iskanju boljše kakovosti življenja. V tem okviru in zlasti v starih industrijskih mestih so pomembni tisti ukrepi, ki si prizadevajo za obnavljanje **fizičnega okolja**, ponovni razvoj opuščanih industrijskih območij, zlasti starih, ter obnavljanje in razvoj zgodovinske in kulturne dediščine s potencialnimi dejavnostmi za razvoj turizma, zato da se ustvari več privlačnih mest, v katerih ljudje želijo živeti. Obnavljanje obstoječih javnih površin in industrijskih območij ima lahko pomembno vlogo pri preprečevanju suburbanizacije in širjenja mestnih območij ter tako pomaga ustvariti okoliščine, potrebne za trajnosten gospodarski razvoj. V splošnem lahko mesta z izboljšanjem načrtovanja, oblikovanja in vzdrževanja javnih površin zmanjšajo kriminal, pomagajo ustvariti privlačne ulice, parke in odprte površine, ki so varne in na katerih se ljudje dejansko počutijo varno. Na mestnih območjih so okoljske, gospodarske in socialne razsežnosti močno medsebojno povezane. Mestno okolje visoke kakovosti prispeva k prednostni nalogi prenovljene lizbonske strategije o ustvarjanju Evrope, ki bo privlačnejša za delo, življenje in naložbe⁴⁶.

Tretjič, obstajajo ukrepi, ki spodbujajo bolj **uravnovežen, policentričen razvoj** z razvojem urbanih omrežij na nacionalni ravni in na ravni Skupnosti, vključno s povezavami med gospodarsko najmočnejšimi mesti in drugimi urbanih območji, upoštevajoč tudi majhna in srednje velika mesta. Zato bo treba sprejeti strateške odločitve pri ugotavljanju in krepitvi polov rasti ter pri enako pomembnem zagotavljanju omrežij, ki jih povezujejo s fizičnega vidika (infrastruktura, informacijska tehnologija itd.) in vidika človeka (ukrepi za spodbujanje sodelovanja itd.). Ker so ti poli namenjeni širšim ozemljem, vključno z neposrednim podeželskim zaledjem, prispevajo k trajnostnemu in uravnoveženemu razvoju države članice in Skupnosti kot celote. Na podoben način podeželska območja zagotavljajo storitve za širšo družbo, na primer v obliki priložnosti za rekreacijo in visoko cenjenih pokrajin. Zato je treba pozornost posvetiti tudi razmerju med urbanim in ruralnim.

Na podlagi prejšnjih izkušenj obstaja pri ukrepih na področju mest več ključnih načel. Prvič, ključni partnerji v mestih in lokalni organi imajo pomembno vlogo pri doseganju teh ciljev.

⁴⁶ Dokument o tematski strategiji za urbano okolje. COM (2005) 718 konč.

Kot je bilo omenjeno zgoraj, države članice lahko prenesejo odgovornost za mestni razvoj mestom. To je zlasti pomembno tam, kjer je potrebna geografska bližina, na primer, z namenom odziva na izzive, ki so večinoma lokalne narave, kot sta socialna izključenost in pomanjkanje dostopa do ključnih storitev.

Drugič, priprava srednje- do dolgoročnega **razvojnega načrta za trajnostni razvoj mest** je predpogoj za uspeh, ker zagotavlja usklajenost naložb in njihovo okoljsko kakovost. To bo tudi pomagalo zavarovati obveznosti in sodelovanje zasebnega sektorja pri prenovi mest. Na splošno je potreben multidisciplinaren ali integriran pristop. V zvezi z območnimi ukrepi, na primer za spodbujanje socialne vključenosti, morajo biti ukrepi za izboljšanje kakovosti življenja (vključno z okoljem in nastanitvijo) ali ravni storitev za državljane povezani z ukrepi za spodbujanje razvoja novih dejavnosti in ustvarjanja novih delovnih mest, da se zagotovi varna dolgoročna prihodnost zadevnih območij. Nova pobuda JESSICA je namenjena spodbujanju in lažjemu razvoju izdelkov finančnega inženiringa za podporo projektom, ki so del načrtov za razvoj mest.

Na splošno morajo biti integrirane podporne storitve in programi osredotočeni na skupine, ki najbolj potrebujejo pomoč, kot so priseljenci, mladi in ženske. Vse državljane je treba spodbujati k sodelovanju pri načrtovanju in izvajanju storitev.

2.2 Podpora gospodarski diverzifikaciji podeželskih in ribiških območij ter območij z naravnimi omejitvami

Kohezijska politika ima lahko tudi ključno vlogo pri podpiranju gospodarskega obnavljanja podeželskih območij z dopolnjevanjem ukrepov, ki jih podpira novi sklad za razvoj podeželja (Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja – EKSRP)⁴⁷. Ta dopolnilni pristop si mora prizadevati za podpiranje prestrukturiranja in diverzifikacije gospodarstva podeželskih območij Evrope.

Treba je spodbujati sinergijo med strukturno politiko, politiko zaposlovanja ter politiko razvoja podeželja. V zvezi s tem morajo države članice zagotoviti sinergijo in skladnost med ukrepi, ki jih bodo financirali ESRR, Kohezijski sklad, ESS, Evropski sklad za ribištvo (ESR) in EKSRP na določenem ozemlju in na določenem področju dejavnosti. Glavna vodilna načela v zvezi z razmejitveno črto in mehanizmi sodelovanja med ukrepi, ki jih podpirajo različni skladi, morajo biti opredeljena na ravni nacionalnega strateškega referenčnega okvira/nacionalnega strateškega načrta.

Za kohezijsko politiko morajo ukrepi v korist podeželskih območij ali območij z naravnimi ovirami, vključno z mnogimi otoškimi regijami, prispevati k ustvarjanju novih priložnosti z diverzifikacijo podeželskega gospodarstva. To vključuje prizadevanja za podpiranje zagotavljanja najnižje ravni dostopnosti do **storitev splošnega gospodarskega interesa**, da se pridobijo podjetja in usposobljeno osebje ter omejijo selitve prebivalstva s podeželja. V zvezi s tem je potrebna povezanost z glavnimi nacionalnimi in evropskimi omrežji. Poleg tega mora kohezijska politika podpirati endogene zmogljivosti podeželskega ozemlja s spodbujanjem na primer trženja izdelkov na državni in svetovni ravni ter dajanjem prednosti inovacijam pri postopkih in izdelkih v obstoječih gospodarskih dejavnostih.

⁴⁷ Uredba Sveta (ES) št. 1685/2005 z dne 20. septembra 2005. UL L 277, 21.10.2005, str. 1.

Doseganje potrebne kritične mase za učinkovito izvajanje storitev – vključno s storitvami za zdravo delovno silo, navedenimi zgoraj – je poseben izziv. Zagotavljanje splošnega dostopa do vseh storitev, zlasti na redko poseljenih območjih, se lahko doseže z vlaganjem v **razvojnne pole** na podeželskih območjih (na primer v majhnih in srednje velikih mestih) in z razvijanjem **gospodarskih grozdov**, ki temeljijo na lokalnih dobrinah in uporabi novih informacijskih tehnologij.

Veliko podeželskih regij je močno odvisnih od turizma. Te regije zahtevajo **celosten pristop**, ki se osredotoča na kakovost in zadovoljstvo potrošnikov ter temelji na gospodarski, socialni in okoljski razsežnosti trajnostnega razvoja. Ukrepi morajo izkoristiti in si prizadevati za ohranitev in razvoj naravnih in kulturnih dobrin, kar lahko prinese pomembne pozitivne dejavnosti pri varovanju habitatov in podpiranju naložb v biotsko raznovrstnost. Celosten pristop mora imeti pozitiven vpliv na turistični sektor, lokalno gospodarstvo, delavce v turističnem sektorju, obiskovalce in lokalno prebivalstvo in tudi na naravno in kulturno dediščino.

V zvezi z ribiškimi sektorjem je gospodarsko prestrukturiranje obalnih območij, odvisnih od ribištva, in manjših otokov pogosto poseben izziv zaradi geografskih razlogov, kohezijska politika pa ima lahko pomembno vlogo pri dopolnjevanju ukrepov, ki jih podpira novi Evropski sklad za ribištvo (ESR).

2.3 Sodelovanje

Ukrepi za spodbujanje čezmejnega, transnacionalnega in medregionalnega sodelovanja, vključno z morskim sodelovanjem, kjer je to ustrezno, morajo dopolnjevati tri zgoraj navedene prednostne naloge. Posledično mora tesnejše sodelovanje po vsej EU pomagati pri pospeševanju gospodarskega razvoja in doseganju višje rasti. Državne meje so pogosto ovira razvoju evropskega ozemlja kot celote in lahko omejijo njegov potencial za polno konkurenčnost. V čezmejnem in transnacionalnem smislu so prevoz, gospodarjenje z vodami in varovanje okolja jasni primeri izzivov, ki zahtevajo osredotočen in celosten pristop, ki presega državne meje. V zvezi z izvajanjem lahko države članice razmislijo o možnosti ustanovitve evropske skupine za ozemeljsko sodelovanje in s tem prevzamejo upravljalno vlogo za določene programe sodelovanja.

2.4 Čezmejno sodelovanje

Cilj čezmejnega sodelovanja v Evropi je vključevanje območij, razdeljenih z državno mejo, ki se srečujejo s skupnimi težavami, ki zahtevajo skupno reševanje. S takšnimi težavami se srečujejo vse obmejne regije v Uniji zaradi drobitve trga dela in kapitalskega trga, infrastrukturnih omrežij, fiskalnih zmožnosti in institucij.

Čeprav je treba programe sodelovanja oblikovati glede na določene razmere, s katerimi se srečuje posamezna obmejna regija, si je pomembno prizadevati za osredotočenje pomoči na glavne prednostne naloge za podpiranje rasti in ustvarjanje novih delovnih mest.

Splošno veljavna priporočila za prihodnje čezmejno sodelovanje niso vedno ustrezna zaradi zelo različnih razmer. Glede na ovire, ki jih povzročajo meje, pa je koristno izhodišče

izboljšanje obstoječe prometne in komunikacijske infrastrukture ter, kadar je to potrebno, razvoj novih povezav. To so predpogoji za vzpostavljanje ali razvoj čezmejnih stikov.

Čezmejno sodelovanje se mora osredotočiti na krepitev konkurenčnosti obmejnih regij. Poleg tega mora prispevati k ekonomski in socialni integraciji, zlasti kjer obstajajo velika gospodarska neskladja na obeh straneh. Ukrepi vključujejo spodbujanje prenosa znanja ter prenosa strokovnega znanja in izkušenj, razvoj čezmejnih poslovnih dejavnosti, čezmejno izobraževanje/usposabljanje, možnost zdravstvenega varstva in povezovanje čezmejnega trga dela ter skupno upravljanje okolja in skupnih groženj. Kjer že obstajajo osnovni pogoji za čezmejno sodelovanje, mora kohezijska politika pomoč osredotočiti na ukrepe, ki prinašajo dodatno vrednost čezmejnimi dejavnostim: na primer izboljševanje čezmejne konkurenčnosti z inovacijami, raziskavami in razvojem; povezovanje nematerialnih omrežij (storitve) ali fizičnih omrežij (prevoz) za krepitev čezmejne identitete kot značilnosti evropskega državljanstva; spodbujanje integriranosti čezmejnega trga dela; čezmejno gospodarjenje z vodami in nadzor poplav; skupno upravljanje naravnih in tehnoloških tveganj.

Posebno pozornost je treba nameniti izzivom in možnostim, ki jih predstavljajo spreminjajoče zunanje meje Unije po širitvi. Na tem področju je treba spodbujati skladne čezmejne ukrepe, ki spodbujajo gospodarsko dejavnost na obeh straneh, in odstraniti ovire za razvoj. Zato morajo kohezijska politika in nov evropski sosedski in partnerski instrument ter, kjer je to ustrezno, novi instrument za predpristopno pomoč ustvariti skladen okvir za takšne ukrepe.

2.5 Transnacionalno sodelovanje

Na transnacionalnih območjih obstaja potreba po povečanju ekonomske in socialne integracije ter kohezije. Transnacionalni programi sodelovanja si prizadevajo za boljše sodelovanje po državah članicah v zadevah strateškega pomena.

Zato je treba podpirati ukrepe, ki skušajo izboljšati fizično medsebojno povezavo ozemelj (npr. vlaganja v trajnostni prevoz) in tudi nematerialne povezave (omrežja, izmenjave med regijami in zadevnimi stranmi).

Predvideni ukrepi vključujejo vzpostavljanje evropskih prometnih koridorjev (zlasti čezmejnih področij) za preprečevanje naravnih nesreč, gospodarjenje s povodji, celostno pomorsko sodelovanje ter R&R/inovacijska omrežja.

Zemljevid sedanjih con za transnacionalno sodelovanje je bil spremenjen, zato da se zagotovi oblikovanje pogojev za izvajanje osnovnih strukturnih ukrepov. Oblikovani so bili tako, da upoštevajo ozemeljsko celovitost in funkcionalna geografska merila, na primer delitev istega povodja ali obalne cone, pripadnost istemu gorskemu območju, prečkanje glavnega prometnega koridorja. Ustrezna so tudi druga merila, kot so zgodovinske ali institucionalne strukture ali obstoječe sodelovanje ali konvencije.

2.6 Medregionalno sodelovanje

Programi za medregionalno sodelovanje se morajo osredotočiti na prenovljeno lizbonsko strategijo: krepitev inovacij, MSP in podjetništva, okolje in preprečevanje tveganja. Poleg tega bodo spodbudili izmenjavo izkušenj in najboljših praks v zvezi z razvojem mest, posodabljanjem storitev javnega sektorja (kot so zdravstvo in vlada z uporabo IKT), izvajanjem programov sodelovanja, študijami in zbiranjem podatkov. Medregionalno sodelovanje bi lahko bilo podprto tudi znotraj konvergenčnih programov, regijske konkurenčnosti in zaposlovanja. Spodbudili bodo tudi izmenjavo izkušenj in dobrih praks v zvezi z razvojem mest, socialne vključenosti, odnosa med mesti in podeželskimi območji ter izvajanje programov sodelovanja.