

SL

SL

SL



KOMISIJA EVROPSKIH SKUPNOSTI

Bruselj, 14.5.2008
COM(2008) 301 konč.

**SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU
EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ**

**o rezultatih pogajanj glede strategij in programov kohezijske politike za programsko
obdobje 2007–2013**

SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ

o rezultatih pogajanj glede strategij in programov kohezijske politike za programsko obdobje 2007–2013

1. UVOD

Nova generacija evropskih sektorskih in regionalnih programov kohezijske politike za obdobje 2007–2013 vključuje podporo Skupnosti za nove naložbe v višini približno 347 milijard EUR ter pomeni drugo najvišjo postavko v proračunu Skupnosti. Ta sredstva odražajo stalno stremljenje Unije po zmanjšanju razlik med državami članicami, regijami in posamezniki v smislu življenjske ravni in možnosti ter pospeševanju gospodarske, socialne in teritorialne kohezije v okviru globalne ekonomije. Sredstva so namenjena predvsem državam članicam in regijam iz konvergenčnega cilja¹ (zajema 35 % prebivalstva Unije, na voljo je 81,5 % naložbenih sredstev²), še bolj kot v preteklosti pa se osredotočajo na dejavnike konkurenčnosti v skladu z glavno prednostno nalogo Unije, lizbonsko agendo za rast in delovna mesta. Kohezijska politika pomeni glavni vir finančne podpore Unije za strategijo za rast in delovna mesta ter s pomočjo regionalnih in lokalnih akterjev zagotavlja pripadnost tej strategiji na lokalni ravni.

Pogajalski proces med Komisijo ter nacionalnimi in regionalnimi organi se je odvijal v smislu strateškega pristopa zagotavljanja, da se nacionalne strategije in operativni programi osredotočijo na glavne prednostne naloge EU ob upoštevanju nacionalnih in regionalnih ozadij. Po tem intenzivnem dialogu zadnjega leta in pol je vseh 27 nacionalnih strateških referenčnih okvirov (NSRO) vzpostavljenih, skupaj s 429 od 455 predvidenih operativnih programov.

Dodana vrednost pogajalskega procesa sega daleč onkraj finančnih sredstev. Razprave z državami članicami, regijami, partnerji in lokalnimi akterji so pokazale, da je politika delovala kot pobudnica sprememb. Zagotovila je temelje za oblikovanje učinkovitih regionalnih ali sektorskih strategij za pospeševanje rasti, ustvarjanje več in boljših delovnih mest ter izboljšanje mehanizmov razdeljevanja in dodeljevanja finančne pomoči ter tako dosegla dolgotrajen vpliv in učinkovitejšo rabo javnih sredstev. Rezultat pogajalskega procesa je znatno izboljšanje kakovosti programov in njihove vsebine so bolj v skladu z glavnimi prednostnimi nalogami Skupnosti.

Sporočilo prinaša povzetek teh dosežkov³.

¹ Regije z manj kot 75 % povprečnega BDP Skupnosti, izračunanega na podlagi kupne moči.

² Za podrobnosti glej Prilogo 1. Za finančno dodelitev po državah članicah glej: http://ec.europa.eu/regional_policy/atlas2007/fiche_index_en.htm

³ Delovni dokument služb Komisije, ki bo objavljen po tem sporočilu, bo zajemal bolj natančen pregled rezultatov po državah članicah.

2. KOHEZIJSKA POLITIKA OBRAVNAVA DANAŠNJE TEŽAVE IN PRIHODNJE IZZIVE

Regionalne razlike so še vedno izziv v okviru razširjene Evropske unije in povečane konkurence na globalni ravni. Zato je bistveno, da kohezijska politika podpira manj razvite države članice in regije pri dohitevanju bolj razvitih ter zmanjševanju regionalnih razlik. Vse države članice so vložile precejšnje napore v določitev teritorialnih potreb in oblikovanje strategij za ublažitev neskladnosti med regijami in znotraj njih.

Za doseganje ciljev Pogodbe in politike nova generacija kohezijskih programov za obdobje 2007–2013 znatno prispeva k uresničevanju ciljev EU glede rasti in delovnih mest. Dobro je usklajena z glavnimi gospodarskimi in političnimi prednostnimi nalogami EU, tako da prispeva k trajnostnemu razvoju s krepitvijo rasti, konkurence, zaposlovanja in socialne vključenosti ter z ohranjanjem in izboljšanjem kakovosti okolja⁴.

Obenem kohezijska politika s pomočjo integriranega političnega pristopa pomaga posameznikom, podjetjem, mestom, regijam in državam članicam ter tudi državam kandidatkam pri spopadanju z globalnimi izzivi, s kakršnimi se še niso srečali, z zagotavljanjem boljše in varnejše prihodnosti. Komisija je v svojem četrtem kohezijskem poročilu⁵ in nedavnem sporočilu v zvezi s pregledom proračuna⁶ 2008/2009 določila vrsto teh izzivov. V spodnjih razdelkih je poudarek na tem, kako programi že zdaj obravnavajo te izzive.

2.1. *Kohezijska politika v središču lizbonske agende*

Nova generacija programov kohezijske politike za obdobje 2007–2013 je v središču lizbonske agende kot rezultat številnih ključnih reform, uvedenih za novo programsko obdobje. **Eden od ključnih rezultatov pogajanj je v primerjavi s preteklostjo bistveno povečanje naložb v podporo agendi za rast in zaposlovanje**, zlasti na področju inovacij, raziskav, znanj in človeškega kapitala. V manj razvitih regijah v EU-27 je v okviru **konvergenčnega cilja 65 % sredstev namenjenih izdatkom v zvezi z lizbonsko agendo**, medtem ko razvitejše regije v okviru **cilja regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja nameravajo 82 % sredstev investirati v prednostne naloge, povezane z lizbonsko agendo**. Bolj podrobno, v konvergenčnih regijah držav članic EU-15 je 74 % naložb, v regijah v okviru cilja regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja pa je 83 % naložb namenjenih izdatkom iz lizbonske strategije. Te številke pa so v državah članicah in regijah različne. Na samem vrhu so konvergenčne regije na Portugalskem in v Španiji v povprečju namenile 80 % skupnih sredstev za naložbe, za konkurenčne regije pa Avstrija namenja 92 %, Danska in Švedska pa 91 % skupnih sredstev za lizbonske prednostne naloge.

⁴ Prilogi 2a in 2b zagotavljata podrobnejši pregled prispevka kohezijske politike k prednostnim nalogam Skupnosti.

⁵ Četrto poročilo o gospodarski in socialni koheziji, COM(2007) 273, 30.5.2007.

⁶ Sporočilo Komisije: Reforma proračuna v spreminjajoči se Evropi. Javni posvetovalni dokument v zvezi s pregledom proračuna 2008/2009, SEC(2007) 118., 12.9.2007.

Rezultati za države članice EU-12 kažejo vključitev lizbonskih prednostnih nalog v njihove programske dokumente kljub povpraševanju po sredstvih iz mnogih drugih sektorjev gospodarstva in dejstvu, da ni zakonske obveznosti glede namenske porabe sredstev⁷. Dodelitev sredstev, povezanih z lizbonsko agendo, je v teh državah v povprečju 59 % (npr. na Poljskem 64 %, Slovaškem 59 %, v Romuniji 52 %).

Strategija za rast in delovna mesta je pomembna tudi za programe v okviru cilja **evropskega teritorialnega sodelovanja**. Skoraj polovica sredstev v okviru tega cilja se bo porabila za lizbonsko usmerjene ukrepe, s posebnim poudarkom na raziskovanju in inovacijah (27 % celotnega proračuna, dodeljenega za to prednostno nalogo).

2.2. *Odzivanje na globalizacijo in strukturne spremembe*

Večja globalizacija in močna konkurenca na svetovnem trgu prinašata priložnosti državam članicam, regijam in mestom, obenem pa zahtevata prilagoditev strukturnim spremembam in upravljanje njihovih socialnih posledic ter boljše delovanje notranjega trga.

Zagotavljanje **dostopnosti** do jedra evropskega trga in lajšanje dostopa do novih trgov je predpogoj za pospeševanje zasebnih naložb, krepitev enotnega trga in spodbujanje gospodarskega razvoja. Konvergenčne regije, zlasti tiste v EU-12, imajo resno pomanjkanje prometne infrastrukture in zato velike naložbe v promet ostajajo glavna prednostna naloga v zvezi s potrebami po sredstvih (vse skupaj 82 milijard EUR, oziroma 24 % vseh sredstev). Glede na izhodišče je mejna koristnost takšnih naložb visoka in pričakovano povečanje skupne factorske produktivnosti znatna. Naložbe v trajnostni promet, kot je mestni javni promet, železniški promet (na Poljskem naj bi se dolžina posodobljenega železniškega omrežja potrojila – s 538 km na 1 786 km), multimodalne in inteligentne transportne sisteme znašajo skoraj 35 milijard EUR⁸, kar je 71-odstotno povečanje od obdobja 2000–2006. Transportne dodelitve za naložbe v prednostne naloge TEN-T znašajo skoraj 38 milijard EUR, 13 milijard EUR več kot v obdobju 2000–2006 (Romunija načrtuje uporabo 72 % transportnih dodelitev za projekte TEN-T). Poleg tega imajo naložbe v prometne povezave skupaj z drugimi medsektorskimi ukrepi kohezijske učinke na vse regije, predvsem pa so pomembne za območja s posebnimi ovirami, kot so redko poseljena območja in najbolj oddaljene regije.

⁷ Člen 9.3 in Priloga IV Uredbe Sveta (ES) št. 1083/2006 (UL L 210, 31.7.2006, str. 25) zahtevata, da se 60 % sredstev za cilj konvergenca in 75 % za cilj regionalna konkurenčnost in zaposlovanje v državah članicah EU-15 nameni za naložbe, ki so v središču lizbonske strategije: raziskave, inovacije, informacijsko družbo, človeške vire in razvoj podjetij. Bolj podroben pregled tega, kako nove strategije in programi kohezijske politike prispevajo k izvajanju prenovljene lizbonske strategije za rast in delovna mesta, je v Sporočilu „Lizbonska strategija za rast in delovna mesta, ki jo države članice in regije izvajajo v okviru kohezijske politike EU v obdobju 2007–2013“, COM(2007) 798, 11.12.2007.

⁸ Ta znesek se poveča za 6,5 milijarde EUR, če se upoštevajo naložbe v pristanišča, letališča in inteligentne transportne sisteme, katerih večina je prav tako del omrežja TEN-T.

Podpora evropskim regijam z namenom, da bi izkoristile spremembe v svetu, zahteva naložbe za izboljšanje njihove konkurenčnosti s pomočjo razvijanja znanja, inovacij in podpiranja evropskega znanstvenega in tehnološkega napredka, da bi se utrdile njihove primerjalne prednosti. Z investiranjem v človeški in fizični kapital kohezijska politika pomaga pospeševati evropsko delovno in skupno faktorsko delovno produktivnost, zelo zaželen rezultat za ohranjanje njene konkurenčne prednosti.

Zelo spodbudno je, da so države članice med prednostne naloge postavile naložbe v **R&R in inovacije** s postavljanjem ambicioznih ciljev, ki jim omogočajo približanje lizbonskemu cilju, da se do leta 2010 doseže naložbe v višini 3 % BDP v ta sektor. Kohezijska politika bo prispevala za R&R in inovacije več kot 86 milijard EUR, oziroma 25 % sredstev kohezijske politike. V tem smislu izstopa primer Španije: čeprav se je finančna podpora za to državo zmanjšala za okrog 42 % v primerjavi z obdobjem 2000–2006, so izdatki za R&R v absolutnem smislu več kot podvojeni z 8 milijardami EUR, oziroma 23 % celotnih finančnih sredstev. V nekaterih državah EU-15 je delež vseh kohezijskih sredstev, dodeljenih R&R in inovacijam, izjemno visok (70 % na Danskem in približno 50 % na Finskem in v Avstriji). V državah članicah EU-12 je 20 % njihovega celotnega kohezijskega proračuna dodeljeno R&R in inovacijam. Vsi ti rezultati odražajo prizadevanja v času pogajanj za prednostno razvrstitev R&R in inovacij z nadgrajevanjem obstoječih raziskovalnih zmogljivosti in potenciala (Slovaška), iskanjem novih priložnosti (Združeno kraljestvo), podpiranjem raziskovalcev in podiplomskega študija na področju znanosti (Slovenija, Latvija, Estonija, Madžarska, Litva) ter bolj splošno, s spodbujanem prenosa tehnologije in znanja, inovativnih skupin in partnerstev med sektorji raziskav, razvoja in podjetništva.

S programom za inovacije so tesno povezana prizadevanja v okviru programov za razvoj **na znanju temelječih storitvenih gospodarstev** z investiranjem v izobraževanje in usposabljanje v zvezi z informacijsko in komunikacijsko tehnologijo (IKT), spletne storitve za podjetja in državljane ter v trajnostne širokopasovne infrastrukture. Dostop do širokopasovnega interneta in strateška uporaba IKT sta bila široko prepoznana kot pomembna za gospodarski razvoj in gospodarsko rast ter kot gonili socialne, gospodarske in teritorialne kohezije. Regije, ki učinkovito uporabljajo IKT, so bolj pripravljene na obrnitev trendov glede upadanja števila prebivalcev in selitve gospodarskih dejavnosti, a tudi na povečanje vključevanja posameznikov in priložnosti za njih. Pričakuje se, da se bodo skupne naložbe v storitve ter storitve in infrastrukturo IKT kohezijske politike več kot podvojile v primerjavi s prejšnjim programskim obdobjem ter dosegle 15,3 milijarde EUR s Poljsko, Italijo, Grčijo, Slovaško in Španijo, ki so vse najavile zelo obsežne proračune (nad 1 milijardo EUR).

Spreminjanje naložb v inovacije, znanja in tehnologije v nova delovna mesta zahteva prizadevanja za pospeševanje poslovnega razvoja na področjih, kot so **storitve za podjetništvo ter podporne storitve za podjetništvo**, ki pomagajo podjetjem, v glavnem MSP, da povečajo svojo konkurenčnost ter se približajo mednarodnim trgov. Podpora za ta področja je okrog 27 milijard EUR (8 % sredstev kohezijske politike). Finska bo na primer podprla ustanavljanje podjetij s 343 milijoni EUR, medtem ko so naložbe kohezijske politike na Poljskem namenjene za načrtovano zmanjšanje števila dni, potrebnih za ustanovitev podjetja, in sicer s 60 na 7 dni. Za podporo posameznikom pri ustanavljanju novih podjetij in glede samozaposlovanja bo namenjeno 2,8 milijarde EUR, podpora bo zajela tudi tiste s posebnimi potrebami. Poleg tega je večina držav članic navedla zavezo k povečanju učinka sredstev kohezijske politike z izvajanjem pobude JEREMIE⁹.

Izziv vse večje svetovne konkurence zahteva, da se posamezniki in podjetja prilagodijo novih razmeram. Zagotavljanje visoko kakovostnega izobraževanja in vedno učinkovitejšega vlaganja v človeški kapital je bistveno za uspeh Evrope v globaliziranem svetu¹⁰. V okviru novih programov je bilo približno 14 milijard EUR dodeljenih za krepitev **zmožnosti podjetij in delavcev**, da bi predvideli in obvladali spremembe. Od te vsote je bilo približno 9,4 milijarde EUR dodeljenih v pomoč podjetjem za uvedbo učinkovitih politik človekovega razvoja in s tem za naložbe v njihov glavni kapital: svoje ljudi. Ta pristop bo na primer temeljil na sodelovanju med različnimi institucijami in oblikovanju skupin (npr. Danska), vključevanju socialnih partnerjev (npr. Nizozemska) skupaj z motiviranjem posameznikov, da vse življenje vlagajo v posodabljanje svojih znanj. Vsota 2,5 milijarde EUR je bila dodeljena v pomoč podjetjem in sektorjem, ki se spopadajo z globalizacijo in prilagoditvijo prestrukturiranju s sorazmerno največjimi prizadevanji na Švedskem, Finskem, Slovaškem, Irskem in Poljskem.

Naložbe v infrastrukturo na znanju temelječega storitvenega gospodarstva, R&R ali IKT zahtevajo visoko izobražen in kvalificiran človeški potencial. Razumevanje pomembnosti **človeškega kapitala** je privedlo do dodelitve skoraj 26 milijard EUR za povečanje kakovosti in dostopnosti izobraževanja in usposabljanja¹¹ s poudarkom na vsestranskih sistemih vseživljenjskega učenja, boju z zgodnjo opustitvijo izobraževanja (Portugalska, Grčija, Italija) in zagotavljanju visoko kakovostnega izobraževanja za vse. Večji del te vsote (76 %) je dodeljen konvergenčnim regijam, za katere se je presodilo, da je reforma izobraževanja in usposabljanja nujna za njihov nadaljnji razvoj. Ta naložba je osrednjega pomena glede pomoči ljudem pri gladkem prehodu iz ene službe v drugo in je zato ključna za krepitev „prožne varnosti“ trgov dela in za doseganje lizbonskih ciljev glede dosežene izobrazbe. Poleg tega je vlaganje v znanje ljudi ključno za pospeševanje produktivnosti, s čimer pomaga ohranjati Evropo konkurenčno.

⁹ JEREMIE (Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises – Skupni evropski viri za mikro, mala in srednje velika podjetja) je instrument finančnega inženiringa, razvit v sodelovanju z Evropsko investicijsko banko (EIB) za olajšanje dostopa do finančnih sredstev za MSP z zagotavljanjem posojil, lastniških instrumentov, tveganega kapitala in jamstev. Medtem namerava dvajset držav članic uporabiti pobudo JEREMIE.

¹⁰ Glej sklepe predsedstva Evropskega sveta v Bruslju 13. in 14. marca 2008.

¹¹ Močan poudarek na izobraževanju in usposabljanju v večini OP je v skladu s prednostnimi nalogami iz delovnega programa Izobraževanje in usposabljanje 2010.

2.3. *Demografske spremembe in bolj vključujoči trgi dela, družbe in gospodarstva*

Spričo demografskega upada sta **povečana udeležba na trgu dela in krepitev znanj** ključni za ohranjanje blaginje, produktivnosti, konkurenčnosti in povezane družbe. Za doseg lizbonskega cilja 70 % stopnje zaposlenosti novi programi dodeljujejo okrog 19 milijard EUR za pomoč pri odstranjevanju ovir za zaposlovanje, zlasti za ženske, mlade, starejše in nizko kvalificirane delavce. Večje vsote so dodeljene v okviru obeh ciljev, vendar je za konkurenčne regije namenjen večji delež proračuna (povprečno 30,4 % za ESS). Na primer, Švedska je 67 % svojega proračuna ESS dodelila za povečanje priliva delovne sile. Na ta način lahko kohezijska politika celo na trgih dela z razmeroma visokimi stopnjami zaposlenosti zagotovi dragoceno pomoč za prilagojene ukrepe, namenjene skupinam, ki pomenijo neizkoriščene vire za priliv delovne sile.

Široka paleta upravičencev, ki jih zajemajo takšni ukrepi, kaže, kako se programi prilagajajo potrebam posameznih držav članic in regij ter dopolnjujejo nacionalne politike. V primerjavi s programskim obdobjem 2000–2006 je pomoč **migrantom** obsežnejša. Vse države EU-15 in večje število držav članic EU-12 načrtuje neposredne ukrepe za migrante v skupni vrednosti 1,2 milijarde EUR v kombinaciji z bolj sistematičnimi intervencijami, na primer na področju sistemov izobraževanja in usposabljanja (npr. Belgija). K temu prispevajo tudi kohezijski programi s pospeševanjem socialne vključenosti novo prispelih delavcev v nove družbe (npr. v Španiji vključevanje migrantov v podeželske, obalne in mestne skupnosti, razvoj informacijskih centrov za sezonske delavce migrante idr.).

Tudi tam, kjer je gospodarski učinek močan, nekatere skupine in skupnosti še vedno občutijo **revščino in socialno izključenost**. Ta izziv je zlasti pomemben za mnoga urbana strnjena naselja v večini držav članic. Okrog 10 milijard EUR je bilo dodeljenih kot pomoč tistim, ki so najbolj oddaljeni od zaposlitve, da se lahko vrnejo na trg dela s pomočjo usmerjene pomoči, v kombinaciji s prizadevanji za boj proti razlikovanju na delovnem mestu. Posebno visoke dodelitve na tem področju so načrtovane za programe za konkurenčnost (18,2 % v primerjavi z 10,8 % za konvergenčne programe). Kohezijska politika zagotavlja usklajeno pomoč etničnim manjšinam, vključno z Romi, največji manjšini v EU. V večini zadevnih držav bodo vprašanja v zvezi z Romi obravnavana v integriranih projektih.

2.4. *Odziv na izzive trajnostnega razvoja, klimatskih sprememb in energije*

Trajnostni razvoj, vključno s potrebo po ublažitvi vpliva klimatskih sprememb, je postal osrednja tema programa evropske politike¹². Boljša kakovost **okolja** je skupna prednostna naloga vseh držav članic z dodelitvijo okrog tretjine vsega proračuna kohezijske politike (105 milijard EUR). V več državah članicah EU-12 politika financira zajetne osnovne naložbe za izboljšanje okoljske infrastrukture in pomoč državam pri usklajevanju s pravom EU s tega področja, skupaj z ukrepi za usposabljanje in izboljšanje okoljskih upravljaljskih znanj. Romunija se je na primer odločila investirati 80 % kohezijskih sredstev za doseg ravnih okoljskega pravnega reda. Latvija načrtuje povečanje z 9 % na 62 % delež prebivalcev, ki imajo dostop do storitev ravnanja z odpadno vodo.

¹² Sklepi predsedstva Evropskega sveta v Bruslju iz marca 2007 (http://www.consilium.europa.eu/ueDocs/cms_Data/docs/pressData/en/ec/93135.pdf)

Kohezijska politika bo prispevala 48 milijard EUR (14 % celotnega proračuna) za ukrepe na številnih področjih za soočenje z izzivi, ki jih prinašajo **klimatske spremembe**, vključno z ukrepi za blažitev in prilagoditvenimi ukrepi. Ta prizadevanja se bodo udeležila v obliki ukrepov neposrednih naložb, vključno s pospeševanjem **energetske učinkovitosti in obnovljivih virov energije** (9 milijard EUR, enakomerno porazdeljenih med obe kategoriji), in posrednih ukrepov, vključno s projekti trajnostnega mestnega prometa (6,2 milijona EUR). Večji poudarek bo tudi na energetske infrastrukturi (1,8 milijarde EUR) in izboljšanju upravljanja energetskih virov, nov pristop bo temeljil na učinkoviti in integrirani energetske politiki EU ter povezovanju energetskih omrežij, vključno s TEN-E. Ta zadnji pristop ima vidno prednost na Poljskem, v Romuniji in Grčiji. Delež sredstev v Italiji, namenjen energetske učinkovitosti in obnovljivim virom energije, bo več kot štirikrat višji kot v prejšnjem obdobju. Luksemburg načrtuje zmanjšanje emisij CO₂ do 10 % s pomočjo naložb svoje kohezijske politike, medtem ko je cilj Slovaške zmanjšanje energetske intenzivnosti proizvodnje za več kot 20 %. Veliko programov vključuje določbo za razvoj posebnih sistemov ocenjevanja emisij ogljika za spremljanje učinkov glede kjotskih ciljnih vrednosti emisij CO₂ (npr. Italija, Francija, Češka, Malta, Anglija in Wales). Kohezijska politika lahko tako bistveno prispeva k doseganju ambicioznih ciljev za zmanjšanje porabe energije in toplogrednih plinov za 20 % ter za povečanje deleža obnovljivih virov energije v naboru energetskih virov za 20 % do leta 2020¹³.

3. KOHEZIJSKA POLITIKA KREPI DOBRO UPRAVLJANJE, PRIPADNOST IN INSTITUCIONALNE ZMOGLJIVOSTI

3.1. *Krepitev upravljanja in partnerstva na več ravneh*

Nova politika je znatno vplivala na nacionalno oblikovanje politik s krepitvijo sistema upravljanja na več ravneh. Dialog, ki se je razvil v času priprave programa, je širokemu krogu zainteresiranih strani omogočil sodelovanje v procesu oblikovanja učinkovitih regionalnih in sektorskih razvojnih strategij, k čemur je prispevala tudi reforma politike državnih pomoči, ki je dala na voljo dodatne možnosti za boljše usmerjanje nacionalnih sredstev financiranja in sredstev Skupnosti¹⁴. S tem bolj strateškim pristopom politika podaljšuje izvajanje lizbonske agende in z njo povezanih politik na regionalno in lokalno raven, obenem pa zagotavlja, da so ukrepi prilagojeni okoliščinam na lokalni ravni in obstaja resnična zavezanost reformam.

Dodano vrednost upravljanja na več ravneh najbolje ponazarjajo trije sklopi instrumentov, ki so privedli do vključitve lizbonske agende za rast in zaposlovanje v novo kohezijsko politiko. Najprej so bile oktobra 2006 na ravni Skupnosti v strateških usmeritvah Skupnosti¹⁵ določene širše prednostne naloge za novo programsko obdobje. Potem so pogajanja o nacionalnih strateških referenčnih okvirih, ki so jih pripravile države članice, privedla do združitve z glavno lizbonske strategije in zlasti z nacionalnimi programi reform. Načrtovana raven izdatkov, povezanih z lizbonsko agendo, je bila določena in količinsko opredeljena –

¹³ Sporočilo Komisije: Dva krat 20 do leta 2020: Priložnost Evrope glede podnebnih sprememb; COM(2008) 30, 23.1.2008.

¹⁴ Akcijski načrt državnih pomoči (7.6.2005): COM(2005) 107.

¹⁵ http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/osc/index_en.htm.

„določena“ – za vse nacionalne strateške referenčne okvire. Nazadnje so pogajanja o operativnih programih omogočila prenos nacionalnih strategij v določeno regionalno in lokalno okolje.

Rezultat tega je, da se je pripadnost lizbonski agendi razširila še na regionalno in lokalno raven ter na širši spekter zainteresiranih strani, ker obravnava glavno slabost prvega lizbonske političnega cikla v obdobju 2000–2005¹⁶. V Franciji so na primer Komisija, nacionalni in regionalni organi ter mednarodni strokovnjaki skupaj delali na razvoju regionalnih inovacijskih strategij. V Nemčiji je bila večina novih z zaposlovanjem povezanih ukrepov programirana na regionalni ravni. To povečano pripadnost je spremljala večja usmerjenost ukrepov, ki so povezani z lizbonsko agendo, na znanja in vseživljenjsko učenje.

Načelo partnerstva je ključno za uspešno izvajanje kohezijske politike. Komisija je že v pogajalski fazi posebno pozornost namenjala uporabi navedenega načela, kar je privedlo do vključitve različnih vrst partnerjev (vključno z NVO, univerzami ali agencijami za regionalni razvoj ter socialnimi partnerji). Decentralizirano upravljanje skladov omogoča širše vključevanje zainteresiranih strani v izvedbeni fazi (kot je predvideno na primer v Španiji, na Irskem, Švedskem). Na ta način načelo partnerstva aktivira lokalno znanje in pomaga strategijam rasti učinkoviteje usmerjati lokalne vire. Prav tako spodbuja sodelovanje med javnim in zasebnim sektorjem, ki pogosto dobi obliko javno-zasebnega partnerstva, ter s tem ustvarja učinek vzvoda in krepi vpliv naložb.

3.2. *Izgradnja institucionalnih zmogljivosti*

Učinkovita javna politika zahteva sposobno in učinkovito upravo. Krepitev institucionalnih in upravnih zmogljivosti je tako ključna za spodbujanje strukturnih prilagoditev, rasti in zaposlovanja ter gospodarskega razvoja. Kohezijska politika lahko na različne načine pozitivno vpliva na vzpostavitev učinkovite javne politike.

Prvič, nova prednostna naloga kohezijske politike glede „institucionalne zmogljivosti“ bo pomagala okrepiti zmogljivosti javne uprave in javnih služb na vseh ravneh v tistih konvergenčnih regijah in kohezijskih državah, ki še vedno trpijo posledice institucionalnih pomanjkljivosti kljub občutnemu napredku zadnjih let. V vseh državah članicah EU-12 in konvergenčnih regijah Grčije, Združenega kraljestva (Wales), Italije in Francije so načrtovane ukrepe, pogosto obsežne, s skupnim proračunom več kot 2 milijard EUR. Ti ukrepi podpirajo lizbonske reforme na področjih, kot so boljša priprava zakonodaje, lažje ustanavljanje podjetij, učinkovito upravljanje javne politike in izboljšanje storitev za državljane in podjetja, vključno s krepitvijo sodstva (npr. Bolgarija, Slovenija, Poljska). Kohezijska politika bo podkrepila te ukrepe z naložbami v podporne ukrepe za e-upravo z več kot 1 milijardo EUR.

¹⁶ Poročilo delovne skupine na visoki ravni, ki ji je predsedoval Wim Kok: Soočanje z izzivom: Lizbonske strategije za rast in zaposlovanje, november 2004. http://europa.eu.int/comm/lisbon_strategy/index_en.html

Drugič, kot nadaljevanje navedenega bodo ti ukrepi tudi prispevali k učinkovitejšemu upravljanju skladov in drugih javnih politik. Očitno je, da so v več državah članicah nacionalne politike sprejele pristop kohezijske politike na področju načrtovanja javnih politik, ki temelji na večletnem strateškem načrtovanju. V Franciji „*Contrats de Plan Etat-Régions*“ zajemajo isto obdobje in podobne instrumente politike. V Italiji so bili „ozemeljski dogovori“, ki jih podpira Komisija, posplošeni na vsa področja kot orodja politike za območne pobude. V Nemčiji je prišlo do postopne prilagoditve „*Gemeinschaftsaufgabe*“ pristopu strukturnih skladov. V drugih državah so domače regionalne politike sprejele večsektorski integrirani pristop, na primer Finska in Švedska („regionalni dogovori o rasti“) in Anglija („regionalne gospodarske strategije“).

Poleg tega bodo vse države članice EU-12 uporabile program tehnične pomoči JASPERS¹⁷, ki bo pomagal razviti zmogljivosti za pripravo projektov dobre kakovosti, zlasti večjih projektov, in s tem izboljšati upravljanje kohezijske politike.

Učinkovit razvoj politike in njeno uspešno izvajanje s pomočjo reforme bo prav tako zahtevalo širšo podporo in kohezijska politika to poudarja z utrditvijo položaja, ki ga zavzemajo socialni partnerji pri izvajanju politike. Okrog 1,2 milijarde EUR je bilo dodeljenih konvergenčnim regijam za izboljšanje vloge socialnih partnerjev, pri čemer bil najvišji dodeljeni znesek v Španiji. Prav tako je načrtovana podpora izboljševanju usposobljenosti NVO zaradi njihovega osrednjega prispevka k storitvam na različnih področjih, kot so socialna vključenost, zdravje, potrošniška politika idr. Dodatna 1 milijarda EUR bo okrepila razvoj sporazumov o zaposlovanju in pobud za povezovanje v omrežja, da bi se sprožile reforme na področju zaposlovanja in socialne vključenosti.

Kohezijska politika ima pomembno vlogo pri pripravi držav kandidatk za članstvo v EU z ustvarjanjem zmogljivosti in metod za učinkovito načrtovanje politik in njihovo izvajanje ter s pomočjo naložb. Oblikovanje novega predpristopnega instrumenta **IPA** je bilo tesno usklajeno z arhitekturo kohezijske politike, integrirano strategijo, večletnim načrtovanjem in večjim prenosom odgovornosti na nacionalne organe. Večja decentralizacija odgovornosti je ustvarila občutek pripadnosti v resornih ministrstvih in okrepila strateško načrtovanje naložb. S pomočjo pristopa „učenje skozi prakso“ naj bi te značilnosti zagotovile boljšo pripravljenost držav kandidatk na članstvo v EU in prihodnje učinkovito upravljanje sredstev kohezijske politike.

¹⁷ JASPERS („Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions“ – „Skupna pomoč pri podpori projektov v evropskih regijah“) je tehnična pomoč v podporo državam članicam pri pripravi kakovostnih projektov, ki je nastal v okviru sodelovanja med Komisijo, EIB in Evropsko banko za obnovo in razvoj. Pobuda JASPERS, ki ima svoje pisarne v Varšavi, Bukarešti in na Dunaju, trenutno ocenjuje 261 večjih projektov.

4. VKLJUČEVANJE USPEŠNIH POLITIK, KREPITEV ZNANJA IN RAZŠIRJANJE DOBRIH PRAKS

Pri oblikovanju novih programov so države članice in regije gradile na najuspešnejših praksah prejšnjih generacij kohezijske politike, vključno s pobudami Skupnosti **URBAN in EQUAL** ter **inovativnimi ukrepi**. To vključevanje je prineslo več priložnosti za obsežnejše ukrepe z znatno več sredstvi. Meddržavno sodelovanje na primer, ki temelji na programu EQUAL, bo podprto z okrog 3 milijardami EUR, medtem ko bodo inovacije, vključno s socialnimi inovacijami, značilnost, ki bo razvita prek izvajanja programa. Vključevanje pobude URBAN zagotavlja priložnost za obravnavanje urbanih vprašanj na integriran način, zlasti v državah, ki še niso koristile te pobude z njenim eksperimentiranjem, povezovanjem v mrežo, pilotnimi projekti (npr. v Latviji, Litvi, na Češkem, Malti, Cipru in v Estoniji). Zaradi svoje novosti bosta integrirani urbani pristop in upravljanje mestnih ukrepov s strani lokalnih organov zahtevala nadaljnje spremljanje, vključno z nadaljnjo uporabo nove pobude JESSICA¹⁸.

Teritorialno sodelovanje, tretji cilj v novi kohezijski politiki, je pridobilo na veljavi v primerjavi s pobudo Skupnosti **INTERREG**, kar je privedlo do večje prepoznavnosti in povečanja razpoložljivih sredstev (s 5,8 na 7,8 milijarde EUR). Komisija je uspešno prepričala države članice in regije, da uporabljajo programe evropskega teritorialnega sodelovanja kot platforme za razvoj novih idej in skupnih akcijskih načrtov. Meddržavno sodelovanje se lahko na primer uporablja pri podpiranju strategij razvoja na širšem območju, kot je na primer regija Baltskega morja, Alpe, Sredozemlje ali Podonavje.

Poleg tega bo novi okvir pobude **Regije za gospodarsko spremembo** prispeval k opredelitvi in izmenjavi dobrih praks med regijami. Pomagal bo omrežjem na evropski ravni olajšati prenos odličnosti na projekte, ki jih podpira kohezijska politika.

5. SKLEPI – DODANA VREDNOST POGAJANJ

- Kohezijska politika je ključna politika Skupnosti, ki pospešuje agendo za rast in zaposlovanje na vseh območjih Unije. Obravnava kritične socialno-ekonomske izzive, s katerimi se spopada Evropa, s tem da dopolnjuje druge politike Skupnosti in je z njimi v skladu v času globalnih sprememb. Nedavni dialog z državami članicami in regijami je privedel do sprejetja strateško usmerjenih programov, namenjenih vlaganju večjega deleža finančnih sredstev v ustvarjanje pogojev za uspešno konkurenco v globaliziranem svetu.

¹⁸ JESSICA (Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas – Skupna evropska podpora za trajnostne naložbe v mestna območja) je subvencijski instrument, razvit v sodelovanju z EIB za financiranje prenove in razvoja mest. Več kot 80 operativnih programov vključuje določbe o ukrepih vrste JESSICA.

- Eden od ključnih elementov v pogajanjih je bil poudarek na lizbonskih ciljih glede povečanja izdatkov za R&R do 3 % BDP in povečanju stopnje zaposlenosti do 70 % s podporo naložbam v osnovno infrastrukturo, kot je promet, izobraževanje in usposabljanje, znanja in prilagojenost delovne sile, podjetništvo, ustvarjanje novega znanja ali strokovnega znanja. Izboljšanje energetske učinkovitosti in povečanje deleža obnovljivih virov energije v naboru energetskih virov do 20 % je drugi pomemben poudarek. Kot posledica tega bo velika večina sredstev kohezijske politike (65 % v konvergenčnih regijah in 82 % v regijah regionalne konkurenčnosti in zaposlovanja) namenjena lizbonsko usmerjenim prednostnim nalogam.
- Dialog med Komisijo, državami članicami in regijami je prav tako pripeljal do občutnega izboljšanja kakovosti programov, vključno z večjim poudarkom na ocenjevanju, kazalnikih in spremljanju. Spremenil je tudi razpravo v državah članicah in regijah glede priprave in razvoja bolj inovativnih, vključujočih in v prihodnost usmerjenih strategij in programov javne politike, vključno z večjo uporabo novih inovativnih instrumentov finančnega inženiringa, kot sta JEREMIE in JESSICA, na načine, prilagojene raznolikim razmeram v različnih državah članicah. Poleg tega so bili z državami članicami doseženi razmeroma hitri dogovori o novih programih, zahvaljujoč neformalnemu dialogu že v času zadnje faze priprav zadevne zakonodaje Skupnosti.
- Sistem kohezijske politike upravljanja na več ravneh, ki temelji na decentralizirani odgovornosti in večji vlogi akterjev na lokalni ravni je prav tako povečal pripadnost lizbonski agendi, k čemur je pozval Evropski svet decembra 2007¹⁹. Pomembno je tudi dejstvo, da ta pristop povečuje učinkovitost gospodarstva, so akterji na lokalni in regionalni najbolje umeščeni za soočanje z globalnimi izzivi in za koriščenje prednosti, ki jih ti prinašajo. To se prav tako odraža v premiku k bolj regionalnemu pristopu programiranja v primerjavi z obdobjem 2000–2006, zlasti v novih državah članicah.
- Naložbe, dodeljene institucionalni zmogljivosti, bi se morale odraziti v boljši kakovosti nacionalnih institucij, vključenih v izvajanje politike. To je zlasti pomembno v kontekstu deljenega upravljanja sredstev kohezijske politike, ki od držav članic zahteva izvajanje programov v skladu z dobrim finančnim poslovanjem in nadzornimi praksami. Zmogljivosti nacionalnih in regionalnih uprav so v tem smislu zelo pomembne za sistem kohezijske politike na več ravneh.
- Nove zahteve v zvezi z obveščanjem javnosti, ki od držav članic zahtevajo pripravo načrtov za obveščanje splošne javnosti o ukrepih kohezijske politike, ob tem pa še zahteva po objavi seznama vseh upravičencev, bodo prinesle več preglednosti, zakonitosti in prepoznavnosti ukrepom, ki jih podpira kohezijska politika.

¹⁹ Svet Evropske unije, Sklepi portugalskega predsedstva z dne 14. decembra 2007, Bruselj, 16616/07, Sklep 3.

- Položeni so bili temelji za učinkovito uporabo sredstev kohezijske politike med letoma 2007 in 2013. Pravočasno in učinkovito izvajanje bo ključno za doseganje zaželenih rezultatov. Ključnega pomena bo, da bodo države članice v prihodnje delovale v skladu s svojimi zavezami in zagotavljale energično izvajanje, s tem da bodo gradile na sinergijah med razpoložljivimi instrumenti. To zahteva močno zavezanost na nacionalni in regionalni ravni. Komisija bo skupaj z državami članicami spremljala napredek v celotnem obdobju z namenom zagotovitve, da bodo programi ostali *osredotočeni* na naložbe, ki spodbujajo rast in ustvarjajo delovna mesta, *skladni* z drugimi pomembnimi prednostnimi nalogami Skupnosti in *prilagojeni* reševanju izzivov Evrope in njenih regij, s katerimi se bodo spopadale v srednjeročnem obdobju.