

Bruselj, 26.6.2013
COM(2013) 463 final

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Osmo poročilo o napredku na področju ekonomske, socialne in teritorialne kohezije

Regionalna in urbana razsežnost krize
{SWD(2013) 232 final}

KAZALO

1.	Uvod.....	3
2.	Ozadje	3
2.1.	Zmanjšanje BDP in zaposlenosti	3
2.2.	Poslabšanje stanja nacionalnih in podnacionalnih finančnih sredstev	4
2.3.	Recesija je najbolj prizadela gradbeništvo in proizvodnjo	4
2.4.	Izvoz okreva	5
2.5.	Tuje neposredne naložbe se upočasnjujejo	6
2.6.	Vse večje tveganje revščine in izključenosti.....	7
3.	Regionalni vpliv	10
3.1.	BDP in zaposlenost v prvih treh letih krize	11
3.2.	Brezposelnost narašča, zlasti v južnih regijah.....	11
3.3.	Migracije se upočasnjujejo.....	12
4.	Vpliv na mestna območja.....	12
4.1.	V velemestnih regijah se prepletata odpornost in ranljivost	12
4.2.	Mesta v krizi.....	13
5.	Kohezijska politika in kriza	15

POROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU IN SVETU

Osmo poročilo o napredku na področju ekonomske, socialne in teritorialne kohezije

Regionalna in urbana razsežnost krize

1. UVOD

Programsko obdobje kohezijske politike se bo leta 2014 začelo v času po najhujši recesiji v zadnjih petdesetih letih. Zaradi krize je proces konvergence regionalnega BDP na prebivalca in brezposelnosti v EU nazadoval. Zdaj je treba zagotoviti hitro vrnitev na pot močne rasti, zlasti v manj razvitih regijah in mestih.

To poročilo v podporo prihodnjim pogajanjem o programih poudarja spremembe, ki jih je povzročila kriza in bodo vplivale na ozadje in prednostne naloge novih programov. Poročilo najprej predstavlja ozadje in navaja glavna gibanja na državni ravni. Nato se osredotoči na vpliv krize na regije in mesta ter na vse večje razlike. Na koncu opiše, kako bo spremenjeno gospodarsko okolje vplivalo na prihodnje kohezijske programe, in poudari potrebo po močni tematski osredotočenosti.

To poročilo sledi sedmemu poročilu o napredku, ki je bilo objavljeno leta 2011, in mu bo leta 2014 sledila objava šestega kohezijskega poročila. V šestem kohezijskem poročilu bodo obravnavana tudi vprašanja, kot so inovacije, podnebje in okolje, ki jih ni bilo mogoče vključiti v to poročilo.

2. OZADJE

2.1. Zmanjšanje BDP in zaposlenosti

EU je v drugem četrletju leta 2008 vstopila v recesijo, ki je trajala pet četrletij. Po recesiji je splošna rast v smislu BDP zelo počasna. BDP Unije se je v zadnjem četrletju leta 2011, v prvih dveh četrletjih leta 2012 in zadnjem četrletju istega leta spet zmanjšal. Če se bo zmanjšal tudi v prvem četrletju leta 2013, bo to recesija s trojnim dnom.

Splošni vpliv krize na BDP in zaposlenost med letoma 2007 in 2011 je bil najmočnejši v treh baltskih državah, na Irskem, v Grčiji in Španiji (glej Delovni dokument služb Komisije, slika 1). BDP in zaposlenost sta v baltskih državah in na Irskem v letu 2010 oziroma 2011 začela spet naraščati in bosta po napovedih še naprej naraščala do leta 2014.

Španija in Grčija pa se nista vrnila na ustaljeno pot rasti. BDP je v Španiji leta 2011 začel naraščati, vendar se je leta 2012 spet zmanjšal. Okvirne stopnje rasti BDP za Grčijo kažejo nadaljevanje in krepitev recesije. Njen BDP se je v letih 2011 in 2012 zmanjšal za približno 7 % in bo morda začel naraščati šele leta 2014.

Poleg tega se je Ciper leta 2012 soočil s finančno krizo, zaradi katere sta se BDP in zaposlenost močno zmanjšala in se bosta po pričakovanjih zmanjševala še do leta 2014.

V nasprotju s tem je devet držav članic doživelo razmeroma blago recesijo ali, v primeru Poljske, le upočasnitev rasti.

2.2. Poslabšanje stanja nacionalnih in podnacionalnih finančnih sredstev

Gospodarska in finančna kriza je na štiri načine povzročila znatno povečanje skupnega javnega dolga (glej preglednico 1). Prvič, številne nacionalne vlade so finančni sektor podprle prek bančnih dokapitalizacij in prenosa sredstev. Drugič, upočasnitev gospodarske dejavnosti je zmanjšala davčne prihodke in povečala socialne izdatke (npr. nadomestila za primer brezposelnosti). Tretjič, vlade so sprejele svežnje spodbud za povečanje povpraševanja. Četrto, zaradi nizke rasti BDP se povečuje tudi delež dolga glede na BDP.

Zato se je delež javnega dolga glede na BDP med prvim četrtletjem leta 2008 in četrtem četrtletjem leta 2012 v EU močno povečal, in sicer z 59 % na 85 %. Povečanja na državni ravni so bila največja na Irskem (90 odstotnih točk), Portugalskem (56 odstotnih točk), v Grčiji in v Španiji (v obeh za 49 odstotnih točk). Države članice, ki so odkupile propadajoče banke, bodo morda lahko zmanjšale svoj dolg s prodajo preostalih sredstev bank, vendar njihova vrednost ostaja negotova.

Visok javni dolg lahko zbudi pomisleke glede sposobnosti vlade, da dolgoročno odplačuje svoj dolg. Zaradi tega bi se lahko obrestne mere in plačila zvišala. Višji davki, potrebni za odplačevanja dolga, pa bi lahko upočasnili rast.

V obdobju 2011–2013 je veliko držav članic začelo izvajati fiskalno konsolidacijo, predvsem z zmanjševanjem izdatkov (leta 2011 –1,5 % GDP EU glede na leto 2010). Zmanjšale so predvsem izdatke, ki spodbujajo rast. Zato bodo javne naložbe (tu: bruto investicije v osnovna sredstva) kot delež BDP v 18 državah članicah leta 2013 nižje kot leta 2011. Ta zmanjšanja bi lahko vplivala na srednjeročno rast.

Javni dolg ne vpliva na vse države enako. Javni dolg Estonije je samo 10 % njenega BDP. Samo 13 držav članic ima javni dolg, manjši od 60 % njihovega BDP, in sicer: tri nordijske države članice, Luksemburg in devet od desetih srednje- in vzhodnoevropskih držav članic. Kriza na dva načina vpliva na podnacionalne ravni upravljanja. Prvič, povzročila je zmanjšanje davčnih prihodkov in zmanjšanje davkov z namenom spodbujanja rasti. Drugič, povečala je lokalno povpraševanje po javnih storitvah in socialnem varstvu, zato so se javni izdatki povečali.

Fiskalna konsolidacija ustvarja pritisk na proračune podnacionalnih ravni upravljanja. Še vedno se soočajo z visoko ravno socialnih izdatkov in morajo zmanjšati izdatke ter povečati prihodke. Njihove finančne težave bi lahko vplivale na zagotavljanje javnih storitev.

Fiskalna konsolidacija, ki spodbuja rast, mora zagotoviti, da se zmanjšanje dolga osrednje ravni države ne izravna s povečanjem dolga podnacionalnih ravni upravljanja. To usklajeno zmanjševanje dolga mora zagotoviti tudi, da se ohranijo javne naložbe, ki spodbujajo rast, vključno s tistimi, ki se sofinancirajo s sredstvi kohezijske politike.

2.3. Recesija je najbolj prizadela gradbeništvo in proizvodnjo

Čeprav se je kriza začela v finančnem in zavarovalniškem sektorju, je ta sektor leta 2011 v EU predstavljal približno enak delež bruto dodane vrednosti in delovnih mest kot v letu 2007. V šestih državah članicah, ki jih je kriza najbolj prizadela, pa se je število delovnih mest v tem sektorju vsako leto v obdobju 2007–2011 zmanjšalo za 1 %, bruto dodana vrednost pa za 1,8 % (glej Delovni dokument služb Komisije, slika 2).

Med letoma 2007 in 2011 sta se bruto dodana vrednost in število delovnih mest v gradbeništvu v Uniji zmanjševala za 3 % na leto. V šestih državah, kjer je bil vpliv

recesije največji, se je zmanjšanje števila delovnih mest gibalo celo med 10 in 20 % na leto, zmanjšanje bruto dodane vrednosti pa med 6 % in 20 % na leto.

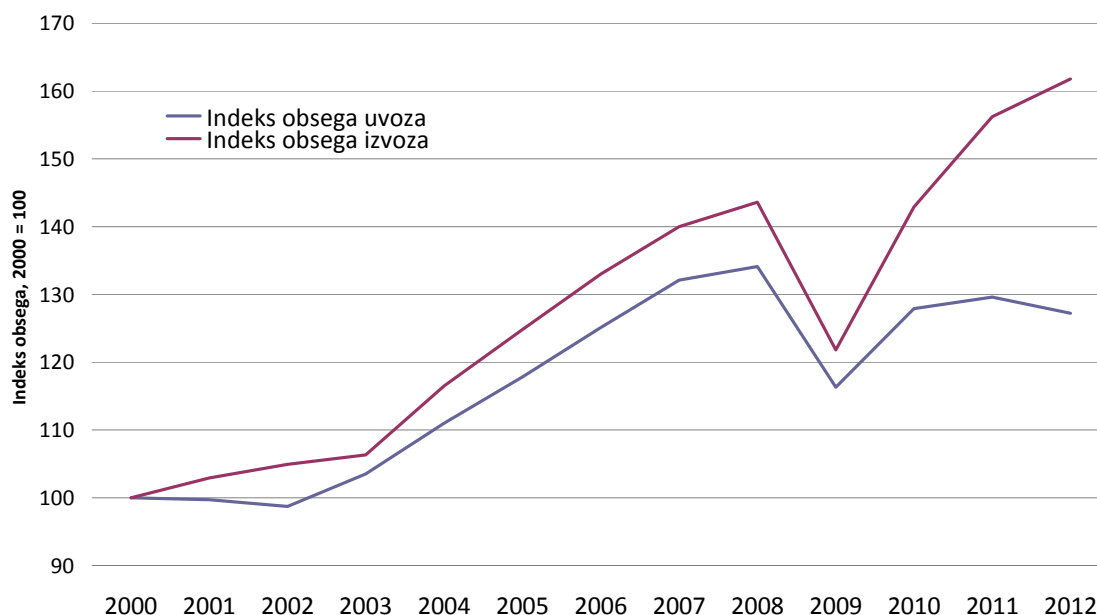
Ti močni padci v gradbenem sektorju so povezani z nepremičninskim balonom in posledičnim padcem cen nepremičnin v številnih državah članicah. Med letoma 2007 in 2012 so se cene nepremičnin na Irskem¹, v Latviji in Estoniji znižale za 30–50 % (glej preglednico 2). Na Portugalskem so se te cene doslej znižale za 9 %. Eurostatovi podatki za Grčijo kažejo zmerno povečanje med letoma 2007 in 2010, vendar je iz drugih virov² razvidno, da so se cene leta 2010 začele zniževati. Na splošno ni mogoče izključiti nadaljnjih znižanj.

Proizvodni sektor je med letoma 2007 in 2011 doživel hud udarec z zmanjšanjem v višini 2 % na leto. Povprečno letno zmanjšanje v šestih najbolj prizadetih državah članicah je bilo skoraj 5 %. Zmanjšanje bruto dodane vrednosti je bilo bolj zmerno, saj je znašalo 0,9 %. Nihanja bruto dodane vrednosti so bila največja z najbolj opaznimi znižanji v obdobju v Grčiji (–6 %) in na Finskem (–5 %) ter z največjimi povečanji na Slovaškem (8 %) in na Irskem (4 %) (glej Delovni dokument služb Komisije, slika 3). Zmanjšanje v proizvodnji je bilo tesno povezano z zmanjšanjem v trgovini.

2.4. Izvoz okreva

Kriza je povzročila pomanjkanje posojil, zaradi česar so se naložbe in potrošnja zmanjšale. Zato se je trgovina z blagom zmanjšala, recesija pa se je hitro razširila na pomembne trgovinske partnerje, kar je povzročilo nadaljnje izgube dohodka in/ali delovnih mest. Čeprav se je po širitvi EU leta 2004 trgovina v EU povečala, je kriza povzročila nenaden padec (glej sliko 1).

Slika 1: Spremembe obsega trgovine EU, 2000–2011



Vir: Eurostat

¹ 2007–2010

² Indeks cen stanovanjskih nepremičnin revije The Economist.

Izvoz je leta 2008 še vedno naraščal, čeprav precej počasneje, medtem ko je bila rast obsega uvoza skoraj enaka nič. Izvoz in uvoz sta se leta 2009 zmanjšala za 15 % in dosegla raven, primerljivo s tisto iz leta 2005.

Srednje- in vzhodnoevropske države članice so utrpeli največji upad uvoza (glej preglednico 3). Večina držav, ki so se EU pridružile po letu 2004, je pred krizo doživljala obdobje visoke gospodarske rasti, ki so jo spodbujale velike naložbe in potrošnja.

Izvoz se je v zahodnih državah članicah zmanjšal bolj kot uvoz, ker je kriza – vsaj na začetku – manj vplivala na domačo potrošnjo in naložbe. Svetovno zmanjšanje povpraševanja je povzročilo upad izvoza, zaradi česar se je zmanjšala proizvodnja v proizvodnem sektorju. Izvoz si je na srečo hitro opomogel in je leta 2010 dosegel podoben obseg kot leta 2007. Vendar se posledice nenadnega upada izvoza še vedno čutijo na trgu dela.

2.5. Tuje neposredne naložbe se upočasnjujejo

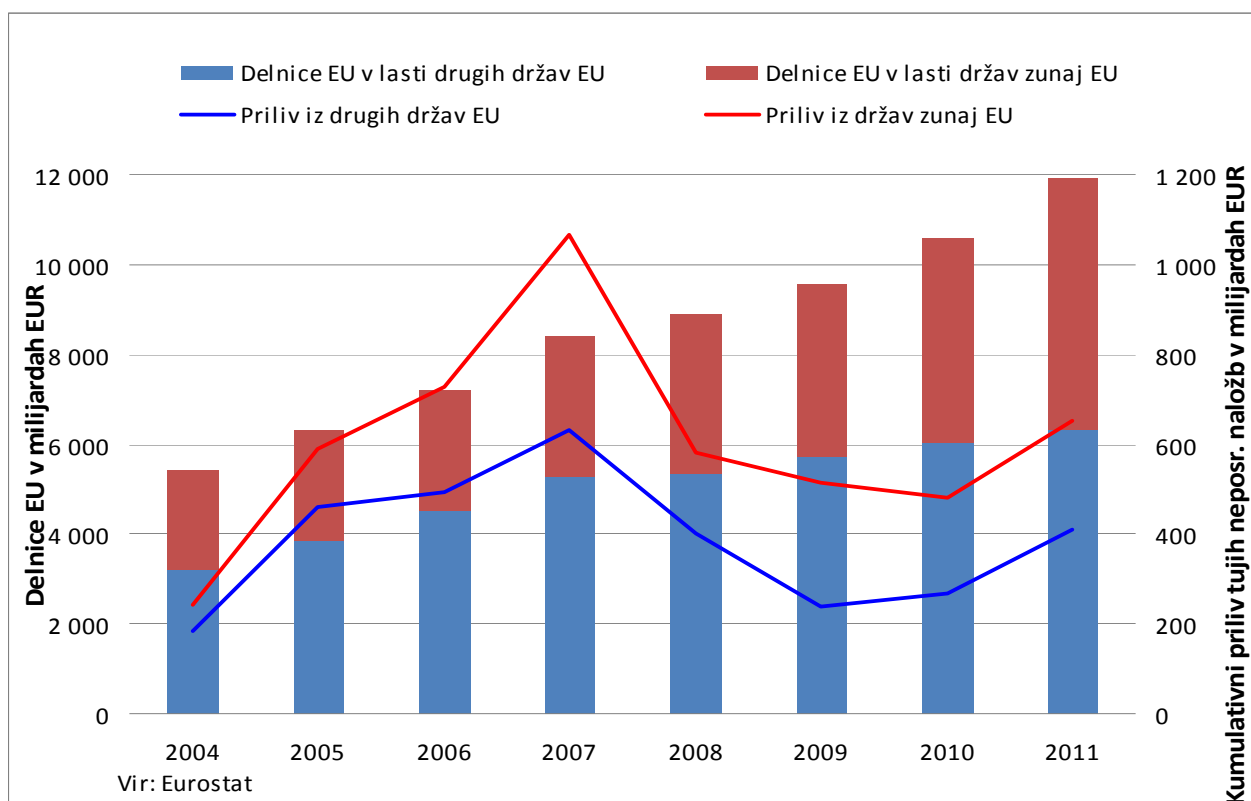
Zaradi krize so se tuje neposredne naložbe hitro zmanjšale. Veliko tujih vlagateljev je razpoložljiva sredstva usmerilo nazaj v „matične“ družbe. Pristop k EU je srednje- in vzhodnoevropskim državam članicam olajšal dostop do tujih neposrednih naložb po zaslugi enotnega trga in prevzeta pravnega reda EU. Tuje neposredne naložbe lahko prispevajo k večji učinkovitosti, prenosu inovativnih tehnologij in večji produktivnosti v državah prejemnicah. Zato prilivi neposrednih tujih naložb igrajo pomembno vlogo pri ustvarjanju delovnih mest in modernizaciji gospodarstva v manj razvitih državah članicah.

Prilivi neposrednih tujih vhodnih naložb iz drugih držav članic in iz držav zunaj Unije so se med letoma 2004 in 2007 hitro povečali. Priliv tujih naložb se je med letoma 2004 in 2007 početveril (glej sliko 2). V letih 2008 in 2009, ko so se svetovne kreditne razmere poslabšale, se je priliv tujih naložb zmanjšal. Leta 2010 je dosegel najnižjo raven, ki je ustrezala ravni iz leta 2004. Priliv se je leta 2011 spet povečal.

Prilivi tujih neposrednih naložb ne kažejo vrednosti tujih naložb. Deleži v družbah v tujih državah so se med letoma 2004 in 2007 povečali za skoraj 60 %. To povečanje se ni nikoli obrnilo. Do leta 2011 so bili deleži v tuji lasti več kot dvakrat večji kot leta 2004.

Prilivi tujih neposrednih naložb so v nekaterih državah EU pomemben vir kapitala in naložb. Na primer, povprečen neto priliv tujih neposrednih naložb kot delež BDP je bil med letoma 2005 in 2007 v Bolgariji, na Malti, v Belgiji in v Estoniji med 15 % in 23 %. Zaradi krize so se prilivi tujih neposrednih naložb v desetih srednje- in vzhodnoevropskih državah članicah hitro zmanjšali. Med obdobjema 2005–07 in 2008–10 so se zmanjšali za 1,5 %–6 % BDP, razen v Bolgariji, kjer se je priliv zmanjšal za 12 % BDP (glej preglednico 4).

Slika 2: Tuje neposredne naložbe v EU, 2004–2011



2.6. Vse večje tveganje revščine in izključenosti

Zaradi krize se je na ravni EU povečal delež prebivalstva, ki mu grozi revščina ali socialna izključenost. Med letoma 2009 in 2011 se je ta delež povečal za eno odstotno točko. Vsi trije elementi (stopnja tveganja revščine, hudo materialno pomanjkanje in zelo nizka intenzivnost dela) se prav tako povečujejo, predvsem zelo nizka intenzivnost dela (glej sliko 3). Ti učinki se bodo verjetno še bolj občutili v prihodnosti, saj se kriza še ni končala, njeni učinki pa bodo prišli do izraza šele čez nekaj časa.

Vpliv na tveganje revščine ali izključenosti je bil največji v šestih najbolj prizadetih državah članicah, vendar je bil precejšen tudi v Italiji in Bolgariji. V več velikih državah članicah, kot sta Nemčija in Združeno kraljestvo, se je tveganje revščine ali izključenosti le malo povečalo, v nekaterih, na primer na Poljskem in v Romuniji, pa celo rahlo zmanjšalo.

Slika 3: Revščina in socialna izključenost v EU, 2005–2011

Delež prebivalstva EU	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011
Tveganje revščine ali izključenosti	25,6	25,2	24,4	23,5	23,1	23,4	24,2
Tveganje revščine	16,4	16,5	16,5	16,4	16,3	16,4	16,9
Zelo nizka intenzivnost dela*	10,3	10,5	9,6	9,0	9,0	10,0	10,0
Resno materialno pomanjkanje	10,7	9,8	9,1	8,4	8,1	8,1	8,8

* Prebivalstvo, staro 0–59 let

Vir: Eurostat

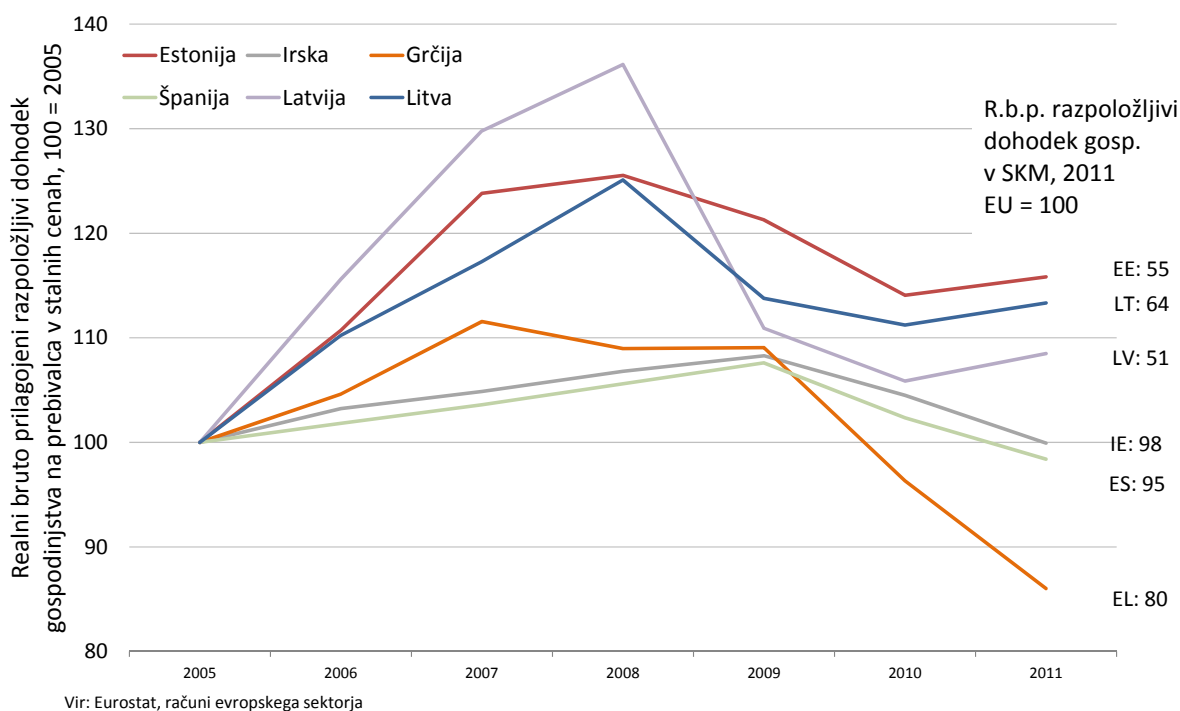
Med krizo so se veliko ljudem zmanjšali dohodki zaradi izgube delovnega mesta ali zmanjšanja delovnega časa in plače. V šestih najbolj prizadetih državah članicah se je realni bruto prilagojeni razpoložljivi dohodek po krizi znatno znižal (glej sliko 4).

V baltskih državah se je realni prilagojeni razpoložljivi dohodek gospodinjstva na prebivalca med letoma 2005 in 2008 hitro povečal, po tem pa močno upadel. Razpoložljivi dohodek se je v Latviji leta 2009 znižal za skoraj eno petino. Od leta 2010 razpoložljivi dohodek v vseh treh državah članicah spet narašča, vendar v nobeni ni dosegel enake ravni kot pred krizo.

V Grčiji, Španiji in na Irskem, kjer so ravni razpoložljivega dohodka bistveno višje kot v baltskih državah, je podoba stanja bolj neenotna. V Španiji in na Irskem so učinki krize prišli do izraza šele leta 2009. Po tem se je razpoložljivi dohodek v obeh državah znižal za približno 8 % in dosegel raven iz leta 2005. V Grčiji se je začel razpoložljivi dohodek počasi nižati leta 2007. V letih 2009 in 2010 je zelo močno upadel. Tako je bil razpoložljivi dohodek v Grčiji leta 2011 precej pod ravno iz leta 2005.

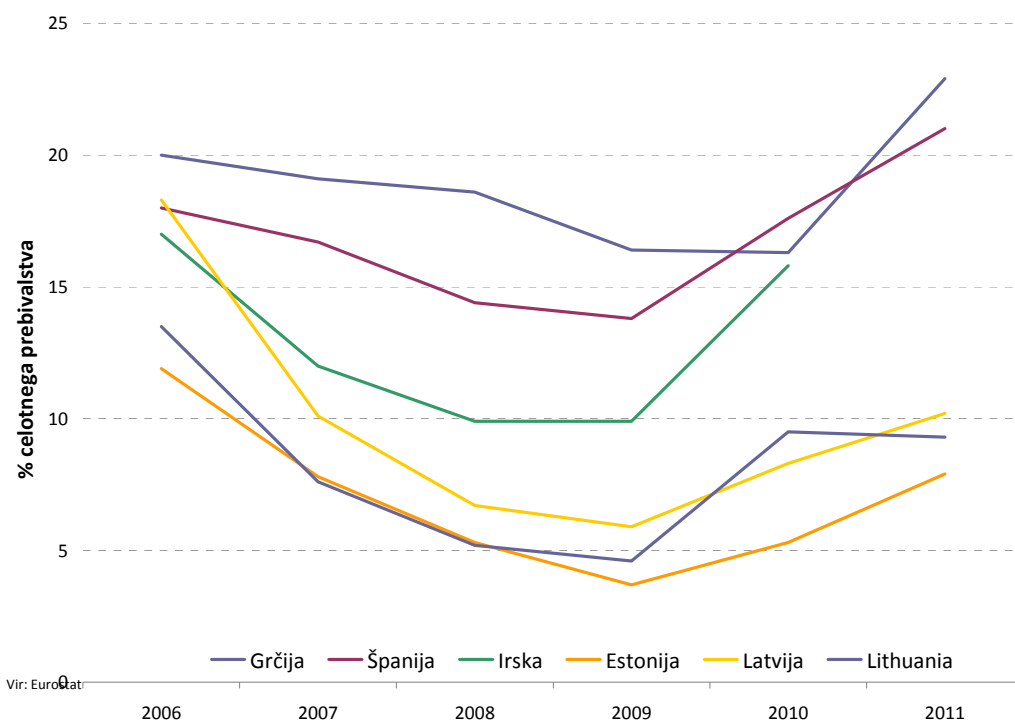
Zaradi znižanja povprečnega dohodka in posledičnega znižanja praga revščine se stopnja tveganja revščine med recesijo pogosto zmanjša. V tem oddelku je uporabljena raven praga revščine iz leta 2005, da se ta učinek prepreči.

Slika 4: Realni bruto prilagojeni razpoložljivi dohodek gospodinjstva na prebivalca, 2005–2011



Na Irskem se je delež ljudi, ki jim grozi revščina, glede na prag revščine iz leta 2005 povečal z 10 % leta 2008 na več kot 15 % leta 2010 (glej sliko 5). Ta delež je v Španiji dosegel 20 %, v Grčiji pa 23 %. Zaradi visoke rasti dohodkov na začetku obdobja 2005–2011 so se stopnje tveganja revščine glede na prag iz leta 2005 v baltskih državah po krizi le rahlo povečale in dosegle 10 % ali manj, niso pa dosegle enakih ravni kot pred krizo.

Slika 5: Stopnja tveganja revščine glede na prag revščine iz leta 2005, 2006–2011



Delež ljudi, ki jim grozi revščina, se je glede na prag iz leta 2005 nekoliko povečal v Belgiji, na Madžarskem, v Nemčiji, v Luksemburgu, na Nizozemskem in v Združenem kraljestvu. V ostalih delih EU se je zmanjšal ali ostal nespremenjen.

Delež prebivalcev, ki so stari od 0 do 59 let in živijo v gospodinjstvih z zelo nizko intenzivnostjo dela, se je po krizi povečal, vendar je na ravni EU ostal pod ravno iz leta 2006. V šestih najbolj prizadetih državah članicah pa se je ta delež med letoma 2007 in 2011 povečal za 4–9 odstotnih točk (glej sliko 6).

Slika 6: Zelo nizka intenzivnost dela, 2005–2011

Delež prebivalstva, starega 0–59, ki živi v gospodinjstvih z zelo nizko delovno intenzivnostjo, 2005–2011

	2005	2006	2007	2008	2009	2010	2011	2011–2007
Estonija	9,4	7,0	6,2	5,3	5,6	8,9	9,9	3,7
Grčija	7,5	8,0	8,0	7,4	6,5	7,5	11,8	3,8
Španija	6,5	6,0	6,3	6,2	7,0	9,8	12,2	5,9
Litva	9,5	8,3	6,4	5,1	6,9	9,2	12,3	5,9
Latvija	8,1	7,0	6,1	5,1	6,7	12,2	12,2	6,1
Irska	14,6	12,8	14,2	13,6	19,8	22,9	ni podatka	8,7

Vir: Eurostat

Delež resno materialno prikrajšanega prebivalstva, tj. prebivalcev, ki si ne morejo privoščiti 4 od 9 osnovnih dobrin, se je med letoma 2005 in 2010 na ravni EU zmanjšal z 11 % na 8 %. Največje deleže imata Romunija in Bolgarija, obema pa je leta 2010 uspelo zmanjšati delež resno materialno prikrajšanega prebivalstva na 31 % in 35 %. Vendar se je leta 2011 delež v EU spet povečal.

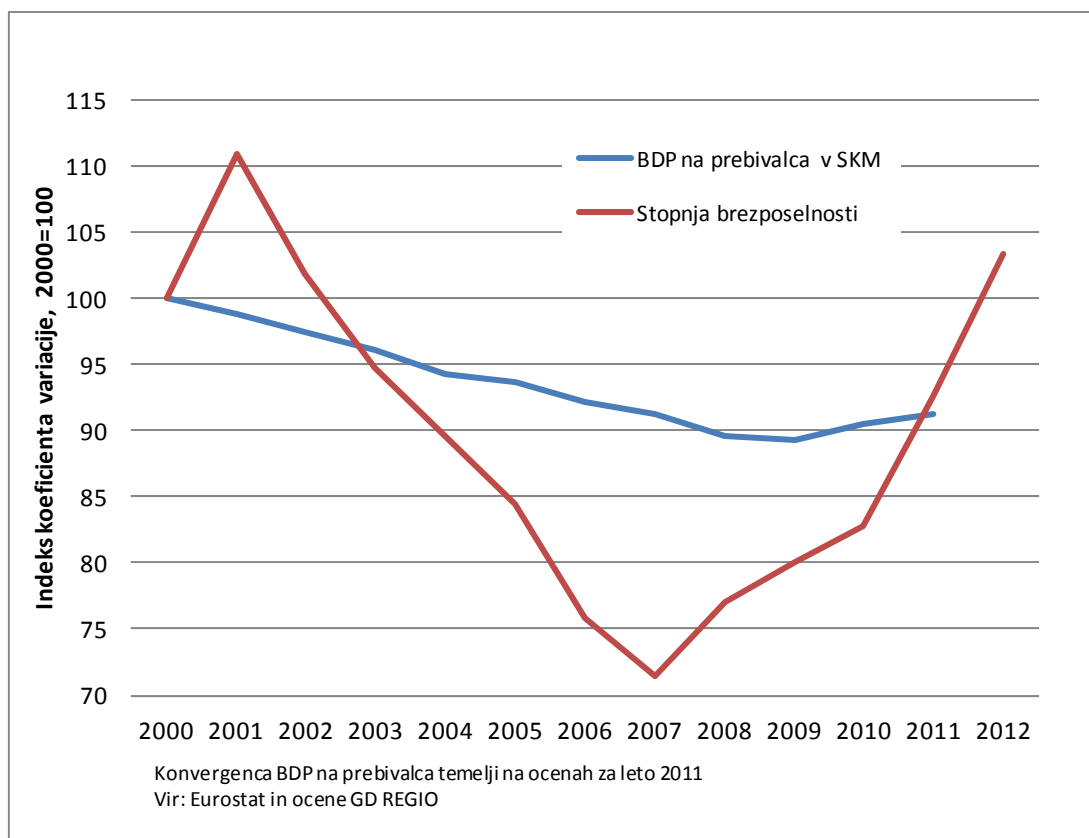
Hudo materialno pomanjkanje se je med letoma 2008 in 2011 najbolj povečalo v Latviji³ (12 odstotnih točk), v Litvi (6 odstotnih točk), na Madžarskem (5 odstotnih točk) in v Grčiji (4 odstotnih točk). Na Irskem se je delež leta 2010 povečal za 2 odstotni točki na 7,5 %, kar je veliko glede na irsko raven dohodkov. V Španiji, ki ima nekoliko nižjo raven dohodkov, je delež znašal le 4 %. Poljska je dosegla izjemno zmanjšanje deleža resno materialno prikrajšanih ljudi, in sicer z 18 % leta 2008 na 13 % leta 2011.

Za podrobnejšo analizo sprememb revščine in socialne izključenosti, vključno z razsežnostmi revščine, glej poglavje 2 poročila o razvoju na področju zaposlovanja in socialnih zadev v Evropi za leto 2012 (*Employment and Social Developments in Europe*⁴).

3. REGIONALNI VPLIV

Zaradi krize se je končalo dolgo obdobje, v katerem so se regionalne razlike v BDP na prebivalca in brezposelnost zmanjševale. Regionalne razlike v BDP na prebivalca so se med letoma 2000 in 2008 vsako leto zmanjšale (glej sliko 7). Ta zmanjšanja razlik so se ustavila leta 2009, v letih 2010 in 2011 pa so se razlike povečale.

Slika 7: Regionalna konvergenca in kriza



³ Del tega povečanja je morda posledica prekinitve niza.

⁴ <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7315>

Regionalne stopnje brezposelnosti so se med letoma 2001 in 2007 zblíževale, nato pa so se med letoma 2007 in 2012 vsako leto razhajale. Države EU–15 se po letu 2007 prav tako soočajo z vse večjimi razlikami v BDP na prebivalca in regionalni brezposelnosti.

3.1. BDP in zaposlenost v prvih treh letih krize

V dveh tretjinah regij se je BDP med letoma 2007 in 2010 zmanjševal za do 6 % na leto. Deset regij, kjer se je BDP med letoma 2007 in 2010 zmanjševal najhitreje, vključuje tri baltske države in sedem regij v sedmih različnih državah članicah (glej preglednico 5). BDP se je v teh regijah zmanjševal za več kot 3 % na leto. Med temi regijami ni španskih ali grških regij. Španija se ni uvrstila v prvo deseterico regij, ker je bilo njeno zmanjšanje BDP manjše od zmanjšanja zaposlenosti. Grčija pa se ni uvrstila v prvo deseterico regij, ker se je večina zmanjšanj njene BDP zgodila po letu 2010. Na Cipru se je zmanjševanje zaposlenosti in BDP začelo leta 2012 in naj bi se nadaljevalo tudi v letu 2014.

V več državah članicah, vključno z Bolgarijo, Nemčijo, Slovaško in Poljsko, ima regija glavnega mesta največjo stopnjo rasti.

V eni od dveh regij se je celotna zaposlenost v istem obdobju zmanjšala. Zaposlenost se je v baltskih državah, treh španskih regijah, dveh irskih regijah in eni regiji v Bolgariji zmanjševala za več kot 4 % na leto (glej preglednico 5). V Grčiji se je zaposlenost zmanjšala šele po letu 2010, zato se ni uvrstila med najbolj prizadete regije.

Na splošno je povezava med regionalnimi BDP in spremembami zaposlenosti v teh letih šibka, saj traja nekaj časa, da začne zmanjšanje proizvodnje vplivati na zaposlenost. Poleg tega je bilo med krizo veliko politik usmerjenih neposredno v ohranjanje delovnih mest (s krajšim delovnim časom).

3.2. Brezposelnost narašča, zlasti v južnih regijah

Na ravni EU so se stopnje brezposelnosti med letoma 2008 in 2012 povečale s 7 % na 10 %. Vendar so se stopnje brezposelnosti v najbolj prizadetih državah članicah podvojile ali celo potrojile, saj so se v petih državah članicah povečale za več kot 8 odstotnih točk, v Španiji pa za največ 17 odstotnih točk (glej preglednico 6). V petih najbolj prizadetih državah članicah za ta kazalnik so se stopnje brezposelnosti gibale med 12 % na Cipru in 25 % v Španiji⁵.

Brezposelnost se je močno povečala tudi v Latviji, Estoniji, Sloveniji, na Slovaškem in na Danskem. Po drugi strani se je stopnja brezposelnosti v Nemčiji dejansko zmanjšala, v Luksemburgu, na Malti, v Belgiji in v Avstriji pa se je le malo spremenila.

Na splošno se je med letoma 2008 in 2010 brezposelnost povečala v več kot štirih od petih regijah EU. Večina jih je v tem obdobju doživela največje povečanje. Več kot tretjini teh regij je po letu 2010 uspelo zmanjšati brezposelnost.

Več držav članic je v skladu s priporočili iz evropskega načrta za oživitev gospodarstva sprejelo ukrepe za preprečitev pretiranega odpuščanja delovne sile in za povečanje kritja in trajanja nadomestil.

Brezposelnost mladih se je na ravni EU povečala s 16 % leta 2008 na 21 % leta 2011 (glej preglednico 7). V 52 regijah je bil brezposeln eden od treh mladih ljudi, sposobnih

⁵ Za bolj obširno analizo glej poročilo o razvoju na področju zaposlovanja in socialnih zadev v Evropi za leto 2012 (*Employment and Social Developments in Europe*).
<http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=738&langId=en&pubId=7315>

za delo. V 11 od teh regij je bil brezposeln celo eden od dveh, zlasti v Španiji in Grčiji. Povečal se je tudi delež ljudi, ki so stari od 15 do 24 let in niso zaposleni, se ne izobražujejo ali usposablajo: med letoma 2008 in 2011 se je ta delež povečal v skoraj štirih od petih regij, zlasti v Romuniji, Grčiji in Združenem kraljestvu (glej preglednico 8).

3.3. Migracije se upočasnjujejo

Število prebivalcev, ki bivajo zunaj svoje države državljanstva, se je med letoma 2004 in 2008 v državah EU–27 povečevalo za 1,5 milijona na leto. Tako se je pripadajoči delež celotnega prebivalstva držav EU–27 povečal s 5,1 % na 6,2 %. V obdobju 2009–2011 se je letno povečanje zmanjšalo na 0,9 milijona, zato je leta 2011 ta delež znašal 6,7 %.

Irska, Španija in Ciper so med letoma 2004 in 2008 doživeli povečanje deleža tujih prebivalcev za več kot 4 odstotne točke, večina pa jih je prišla iz držav članic, ki so v EU vstopile leta 2004 ali 2007. Italija, Portugalska, Luksemburg in Združeno kraljestvo so v navedenem obdobju prav tako doživeli znatno povečanje deleža tujih državljanov.

V regijah, ki so v obdobju pred krizo doživele največji pritok delavcev migrantov, je bil vpliv krize na migracije največji. Migracije so se najbolj upočasnile v Španiji, na Irskem, na Cipru in v nekaterih regijah Združenega kraljestva in Italije (glej preglednico 9), vendar so ostale pozitivne. Veliko regij v Španiji, južni Franciji in severni Italiji je imelo še vedno največje ravni pozitivne neto migracije.

Kriza je pospešila izseljevanje iz Litve in Latvije. Na Poljskem je negativna neto migracija v obmejnih regijah postala manj negativna, pozitivna neto migracija v regiji glavnega mesta pa se je povečala. Negativna neto migracija se je v Romuniji zmanjšala zaradi vračanja migrantov iz Španije. Zaradi nadaljevanja krize bi lahko vse večje razlike v regionalnih stopnjah brezposelnosti in plačah nadalje vplivale na migracije.

Hiter upad zaposlenosti v gradbeništvu in industriji je prispeval k zmanjšanju neto migracij v španskih regijah in severni Italiji. Neto migracije so se večinoma bolj zmanjšale v regijah z velikim deležem priseljencev iz drugih držav članic.

4. VPLIV NA MESTNA OBMOČJA

To poročilo za analizo vpliva na mestna območja uporablja dva prostorska pristopa: velemestne regije in mesta.

- (1) Velemestne regije so regije na ravni NUTS 3, to so urbane aglomeracije z več kot 250 000 prebivalci. Ta pristop omogoča razlago sprememb BDP in zaposlenosti na ravni mest.
- (2) Mesta so opredeljena na lokalni ravni in zajemajo glavna mesta v EU. Ta pristop zagotavlja dostop do zbirnih podatkov o zaposlenosti in revščini za vsa mesta v določeni državi.

4.1. V velemestnih regijah se prepletata odpornost in ranljivost

V dveh od treh držav članic⁶ se je BDP na prebivalca, izražen v standardu kupne moči, v velemestnih regijah glede na državo kot celoto med letoma 2007 in 2010 v povprečju povečal (glej Delovni dokument služb Komisije, slika 4). V dvanajstih državah članicah,

⁶ Luksemburg, Malta in Ciper so izključeni iz te analize.

v katerih se je BDP na prebivalca glede na EU povečal, so bile velemestne regije uspešnejše kot drugi deli države. V osmih od dvanajstih držav članic, kjer se je BDP na prebivalca glede na EU zmanjšal, se je BDP na prebivalca v velemestnih regijah zmanjševal hitreje kot v državi kot celoti.

Ta vzorec hitrejše rasti BDP v rastočih gospodarstvih in hitrejšega zmanjšanja v najbolj nazadujočih gospodarstvih bi lahko pomenil, da so mestna gospodarstva bolj nestanovitna in dovzetna za vzpone in padce.

Kljub dobri splošni uspešnosti velemestnih regij se je BDP na prebivalca v več kot treh od petih takšnih regij med letoma 2007 in 2010 zmanjšal glede na državno raven. Največ so izgubila manjša velemesta, saj jih je 74 % nazadovalo v primerjavi s svojo državo. Tudi 54 % velemest drugega razreda je utrpelo zmanjšanje. Samo velemesta prestolnice so bila bolj uspešna, saj jih je nazadovalo le 30 %.

V večini držav članic je bila zaposlenost⁷ med letoma 2007 in 2010 v velemestnih regijah bolj odporna na krizo kot v drugih regijah (glej Delovni dokument služb Komisije, slika 5). Le na Finskem, v Grčiji, na Madžarskem in v Latviji se je zaposlenost v drugih regijah zmanjševala počasneje kot v velemestnih regijah.

Podobno kot pri BDP na prebivalca, spremembe v zaposlenosti niso bile v vseh velemestnih regijah večje kot v njihovi državi. Le polovica velemestnih regij je doživela blažje zmanjšanje zaposlenosti (ali hitrejše povečanje zaposlenosti) kot druge regije v njihovi državi. Nekaj več kot polovica velemest drugega razreda je dosegla boljše rezultate kot njihova država. Nekaj manj kot polovica manjših velemest je dosegla boljše rezultate kot njihova država. Velemesta prestolnice so bila precej bolj uspešna: devet od desetih jih je doseglo boljše rezultate pri zaposlovanju. Kljub zmanjšanju zaposlenosti na nacionalni ravni je devet velemest prestolnic doseglo celo povečanje zaposlenosti.

Približno pol velemestnih regij v Združenem kraljestvu in Španiji je imelo slabše rezultate pri zaposlovanju kot druge regije. V Grčiji in na Madžarskem so bile skoraj vse velemestne regije manj uspešne. Vendar so v večini držav članic vse ali skoraj vse velemestne regije dosegle boljše rezultate pri zaposlovanju kot druge regije. To je bilo še posebej očitno na Poljskem, Slovaškem, Češkem, v Romuniji in v Bolgariji.

V teh prvih treh letih krize se je večina velemestnih regij izkazala za odporne, zlasti regije velemest prestolnic. Velemesta drugega razreda so bila manj uspešna. Manjša velemesta so se izkazala za precej ranljiva, saj jih je večina zaostajala v smislu sprememb BDP na prebivalca in sprememb zaposlenosti.

4.2. Mesta v krizi

Revščina in socialna izključenost sta skoncentrirani v mestih, zlasti v severozahodni Evropi. Kriza je še okrepila to skoncentriranost. Stopnja tveganja revščine ali socialne izključenosti se je v mestih v EU povečala za 1 odstotno točko, medtem ko se je zunaj mest povečala za 0,5 odstotne točke (glej sliko 8).

⁷

Luksemburg, Malta, Ciper in Italija so izključeni iz te analize.

Slika 8: Spremembe tveganja revščine ali socialne izključenosti, 2008–2011

Spremembe tveganja revščine ali socialne izključenosti, 2008–2011

EU-27	AROPE	AROP	LWI	SMD
Mesta	1,0	0,6	0,9	0,5
Druga obmo	0,5	0,5	1,1	0,3
EU-15				
Mesta	1,2	0,6	1,2	0,7
Druga obmo	0,9	0,3	1,4	0,9
EU-12				
Mesta	−0,4	0,3	−0,3	−0,7
Druga obmo	−1,0	0,8	0,3	−1,5

Vir: Eurostat

Leta 2011 so bili ljudje v mestih v državah EU–15 bolj izpostavljeni tveganju revščine ali socialne izključenosti kot ljudje, ki so živeli zunaj mest (glej sliko 9). Tudi vsi trije elementi tega tveganja so večji v mestih kot zunaj njih. V državah EU–12 so razmere ponavadi obratne. Ljudje, ki živijo v mestih, so izpostavljeni bistveno manjšemu tveganju revščine ali socialne izključenosti.

Slika 9: Tveganje revščine ali socialne izključenosti v mestih, 2011

Tveganje revščine ali socialne izključenosti v mestih, 2011				
EU-27	AROPE	AROP	LWI	SMD
Mesta	23,3	15,7	11,0	8,4
Druga območja	25,0	18,0	9,1	9,2
EU-15				
Mesta	23,1	16,8	12,0	6,8
Druga območja	21,9	16,6	9,2	5,3
EU-12				
Mesta	24,1	9,9	6,5	16,5
Druga območja	34,5	22,2	8,9	20,8
Vir: Eurostat				

Hudo materialno pomanjkanje je v 18 državah članicah večji problem v mestih. Zelo nizka intenzivnost dela je bolj razširjena v mestih v 15 državah članicah (glej preglednico 10). Tveganje revščine je večje v mestih v 10 državah članicah.

Velik delež gospodinjstev z zelo nizko intenzivnostjo dela v mestih, kjer je koncentracija delovnih mest visoka, je nekoliko paradoksalen. To bi lahko bilo posledica neskladnosti med ponudbo veščin ter povpraševanjem po njih, prekarne delo ali večjega deleža samskih gospodinjstev v mestih. Povezano bi lahko bilo tudi z večjim deležem prebivalcev, rojenih zunaj EU, v mestih.

V 11 od 15 držav članic EU–15⁸ je bilo za ljudi, rojene zunaj EU, veliko bolj verjetno, da živijo v gospodinjstvu z zelo nizko intenzivnostjo dela. Razširjenost zelo nizke intenzivnosti dela je bila leta 2010 med ljudmi, ki niso rojeni v EU, vsaj šest odstotnih točk večja kot med ljudmi, rojenimi v državi, v kateri živijo. Veliko ljudi, rojenih zunaj EU, se pri vstopu na trg dela sooča z mnogimi ovirami, kot so dejstvo, da ne govorijo lokalnega jezika, pomanjkanje veščin, nepriznavanje kvalifikacij in diskriminacija.

⁸ Edine izjeme so bile Italija, Grčija, Portugalska in Luksemburg.

Kot pri revščini in socialni izključenosti imajo večja mesta v bolj razvitih državah članicah ponavadi nižje stopnje zaposlenosti in višje stopnje brezposelnosti kot manjša mesta, predmestja in podeželska območja (glej sliko 10), medtem ko za manj razvite države članice velja nasprotno. Kriza tega vzorca ni spremenila.

Slika 10: Zaposlenost in brezposelnost v mestih in na drugih območjih, 2008–2011

	Stopnja zaposlenosti, 20–64		Stopnja brezposelnosti	
	2011	Sprememba 2008–2011	2011	Sprememba 2008–2011
EU-27				
Mesta	64,5	–1,8	10,1	2,6
Druga območja	64,0	–1,9	9,4	2,6
EU-15				
Mesta	65,0	–1,7	10,3	2,6
Druga območja	66,0	–1,6	9,1	2,5
EU-12				
Mesta	62,4	–1,4	9,0	3,3
Druga območja	58,3	–1,8	10,3	2,9

Vir: Eurostat

5. KOHEZIJSKA POLITIKA IN KRIZA

To poročilo opisuje nekaj ključnih vprašanj, ki jih je treba upoštevati v kohezijskih programih za obdobje 2014–2020.

Kriza je otežila doseganje ciljev strategije Evropa 2020, saj je zmanjšala stopnje zaposlenosti ter povečala revščino in socialno izključenost. Poleg tega naraščajoče regionalne razlike ogrožajo enega od ključnih ciljev Evropske unije in kohezijske politike.

Čeprav so nekatere države članice, kot sta Nemčija in Poljska, krizi ušle relativno neprizadete, se bo večina držav članic morala soočiti z nadaljnjimi težavami in manjšimi javnimi sredstvi. Te težave za veliko ali celo za večino držav članic vključujejo:

- ravni BDP in zaposlenosti, ki se še niso vrnila na raven iz obdobja pred krizo,
- višje stopnje brezposelnosti, revščine in izključenosti,
- nižje dohodke gospodinjstev, zaradi česar se zmanjšujeta potrošnja in uvoz,
- doslej najvišje ravni javnega dolga in potrebo po fiskalni konsolidaciji.

Poročilo kaže, da se intenzivnost težav po Evropi bistveno razlikuje. To pomeni, da je treba pri zasnovi prihodnjih kohezijskih programov upoštevati te razlike in tako povečati njihov vpliv ter jih usmeriti v težave, ki so najbolj problematične.

Na tej podlagi bodo morali prihodnji kohezijski programi posebno pozornost nameniti naložbam, ki spodbujajo rast in ustvarjajo delovna mesta. Le stabilno in močno okrevanje lahko zmanjša stopnje brezposelnosti.

Zato Komisija predlaga, da se sredstva osredotočijo na nekaj pomembnih področij, kot so zaposlovanje (zlasti mladih ljudi), usposabljanje in izobraževanje, socialna vključenost, inovacije in MSP, energetska učinkovitost ter nizkoogljično gospodarstvo, in jih je pripravljena razširiti na infrastrukture IKT in ukrepe za digitalno rast.

Izvoz in tuje neposredne naložbe so pomembno gonilo rasti v manj razvitih državah članicah, saj pomagajo ustvarjati delovna mesta in prenašajo znanje in tehnologijo.

Slabšanje poslovnega okolja še posebej negativno vpliva na MSP, ki so ena glavnih ciljnih skupin kohezijske politike. Glede na nizko domače povpraševanje bo večji izvoz blaga in storitev pomagal oživiti rast. Naložbe v inovacije in pametna strategija specializacije bi lahko izboljšale uspešnost tega sektorja.

Gradbeni sektor bo še naprej trpel posledice bančne krize zaradi omejenega dostopa do posojil, poka nepremičninskega balona ter zmanjšanja razpoložljivega dohodka gospodinjstev in dohodkovne varnosti. Naložbe v energetske učinkovitost stavb bi lahko pomagale ponovno ustvariti nekaj delovnih mest, izgubljenih v tem sektorju.

Tveganje revščine ali izključenosti se je na ravni EU povečalo in bi se lahko še naprej povečevalo zaradi zapoznelih učinkov krize na revščino in izključenost.

Fiskalna konsolidacija bo nadalje povečala vlogo kohezijske politike kot pomembnega vira javnih naložb v obdobju 2014–2020. Kohezijska sredstva v številnih manj razvitih državah članicah in regijah dejansko že pomenijo več kot polovico njihovih javnih naložb. Komisija države članice in regije poziva, naj čim prej začnejo s pripravo programov, da se bo čim prej zagotovilo, da se bodo lahko projekti, potrebni za oživitve gospodarske dejavnosti in podporo socialnega vključevanja, začeli v začetku prihodnjega leta.