

Bruselj, 4. februar 2022
(OR. en)

5989/22

COH 7
SOC 65

SPREMNI DOPIS

Pošiljatelj:	za generalno sekretarko Evropske komisije: direktorica Martine DEPREZ
Datum prejema:	4. februar 2022
Prejemnik:	generalni sekretar Sveta Evropske unije Jeppe TRANHOLM- MIKKELSEN
Št. dok. Kom.:	COM(2022) 34 final
Zadeva:	SPOROČILO KOMISIJE EVROPSKEMU PARLAMENTU, SVETU, EVROPSKEMU EKONOMSKO-SOCIALNEMU ODBORU IN ODBORU REGIJ o osmem kohezijskem poročilu: Kohezija v Evropi do leta 2050

Delegacije prejmejo priloženi dokument COM(2022) 34 final.

Priloga: COM(2022) 34 final



Bruselj, 4.2.2022
COM(2022) 34 final

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

o osmem kohezijskem poročilu: Kohezija v Evropi do leta 2050

{SWD(2022) 24 final}

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

o osmem kohezijskem poročilu: Kohezija v Evropi do leta 2050

1. UVOD

V tem sporočilu so na podlagi analize iz osmega kohezijskega poročila predstavljeni glavne spremembe teritorialnih razlik v zadnjem desetletju in vpliv politik na te razlike. V njem je poudarjen potencial zelenega in digitalnega prehoda kot novih dejavnikov rasti EU, hkrati pa je navedeno, da se lahko brez ustreznih ukrepov politike pojavijo nove ekonomske, socialne in teritorialne razlike. Na koncu odpira razmislek o tem, kako bi se morala kohezijska politika razvijati, da bi se odzvala na te izzive, zlasti kako zagotoviti, da bodo lokalni in partnerski pristopi na več ravneh še naprej izboljševali kohezijo, hkrati pa gradili na sinergijah in vključevali kohezijske cilje še v druge politike in instrumente.

2. KOHEZIJA V EVROPSKI UNIJI SE JE IZBOLJŠALA, Vendar še vedno obstajajo vrzeli

V kohezijskem poročilu je ocenjen dolgoročni razvoj regionalnih razlik, na kratko pa so obravnavani tudi drastični kratkoročni učinki pandemije COVID-19. Ta je imela nesimetričen vpliv na regije EU, kar je posledica različnih regionalnih zdravstvenih zmogljivosti, omejitev in gospodarskih struktur. Zaradi pandemije COVID-19 se je umrljivost v EU že povečala za 13 % (poglavje 1¹), vendar je vpliv za zdaj večji v manj razvitih regijah, kjer se je umrljivost povečala za 17 %². Pandemija je povzročila največjo recesijo po letu 1945, pri čemer je prizadela zlasti sektorje, ki so odvisni od človeških interakcij, kot je turizem, ter drastično spremenila naša delovna mesta, šole in socialne stike, medtem ko so omejitve potovanja nesorazmerno močno vplivale na obmejna območja.

Konvergenca je spodbudila visoka rast v manj razvitih regijah, vendar se lahko njihove prednosti zaradi nizkih stroškov in donosnost naložb v infrastrukturo sčasoma zmanjšajo.

Od leta 2001 manj razvite vzhodne regije EU dohitevajo preostalo EU, zaradi česar se je razlika v BDP na prebivalca znatno zmanjšala (zemljevid 1). Njihove visoke stopnje rasti so spodbujale strukturne spremembe, zlasti preusmeritev zaposlovanja iz kmetijstva

¹ Poglavja, na katera se sklicuje to sporočilo, so poglavja priloženega delovnega dokumenta služb Komisije.

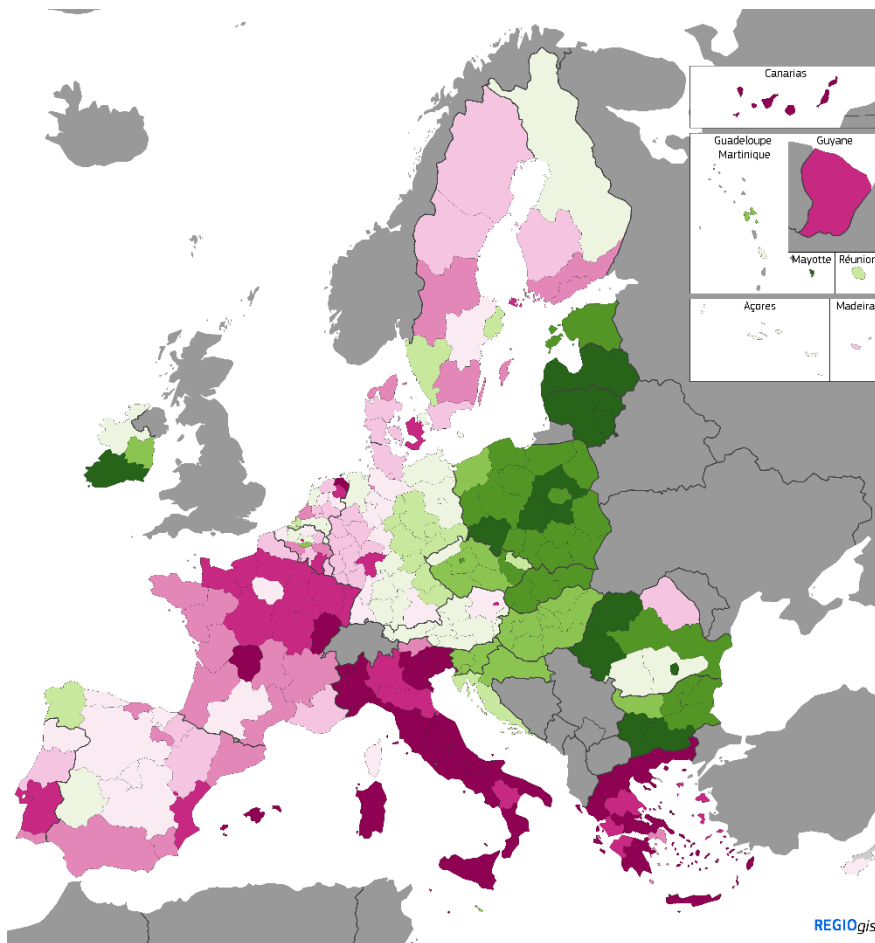
² Manj razvite regije imajo raven BDP nižjo od 75 % povprečja EU, regije v prehodu med 75 % in 100 %, bolj razvite regije pa višjo od 100 %.

v sektorje z višjo dodano vrednostjo. Nekatere od teh regij se pri spodbujanju rasti zanašajo na naložbe v infrastrukturo in nizke stroške. Vendar se bo donosnost naložb v infrastrukturo zmanjšala, prednosti zaradi nizkih stroškov pa se bodo skrčile, če bodo realne plače rasle hitreje od produktivnosti, zlasti v menjalnih sektorjih. Da bi se manj razvite regije v prihodnosti izognile razvojnim pastem, bodo morale spodbuditi izobraževanje in usposabljanje, povečati naložbe v raziskave in inovacije ter izboljšati kakovost svojih institucij.

Več regij s srednjimi dohodki in manj razvitih regij, zlasti v južnem delu EU, je utrpelo gospodarsko nazadovanje ali upad (zemljevid 1), kar pomeni, da so se že znašle v razvojni pasti³ (zemljevid 2). Mnoge je leta 2008 prizadela gospodarska in finančna kriza in si od takrat še niso opomogle. Za dolgoročno rast bodo potrebne reforme javnega sektorja, dodatno usposobljena delovna sila in večja zmogljivost za inovacije.

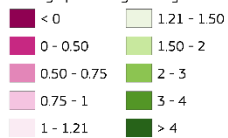
³ Za regijo se šteje, da se je znašla v pasti, če se je njena rast upočasnila in je nižja od rasti v EU in/ali na nacionalni ravni. Zemljevid 2 prikazuje regije, ki so se med letoma 2000 in 2019 večinoma ali pogosto znašle v pasti. Sivo obarvane regije se večinoma niso znašle v pasti.

Zemljevid 1



Growth of GDP/head, 2001-2019

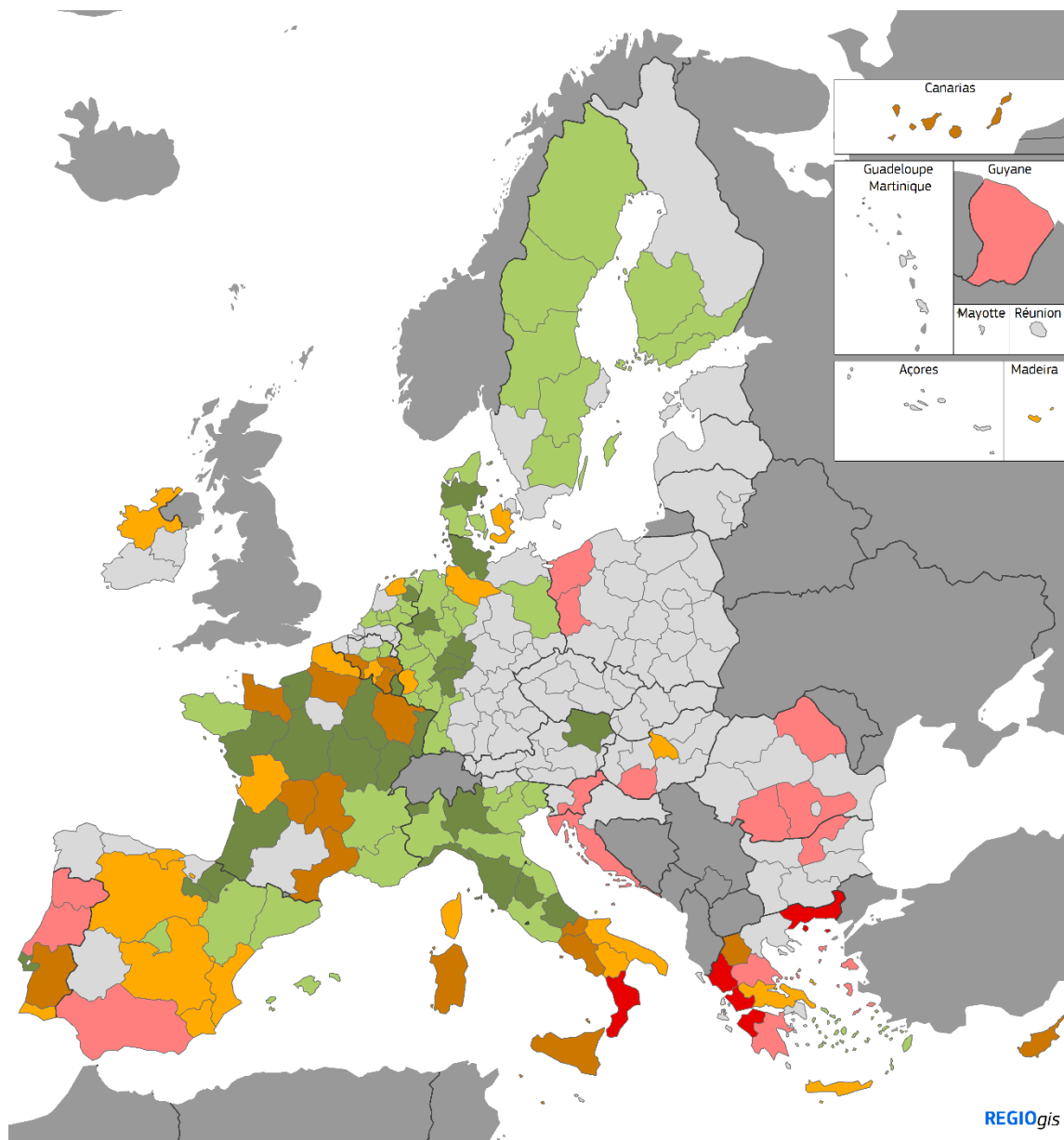
Average percentage change on the preceding year



EU-27= 1.21
Source: DG REGIO based on JRC and Eurostat data

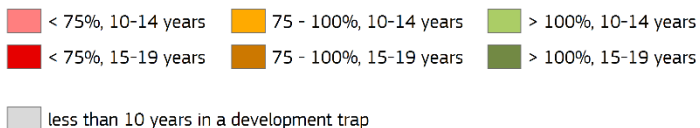
0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries



Number of years in a development trap during 2001-2019 by level of GDP per head in 2000

GDP/head (index EU-27=100) vs. years



Six capital regions have been merged with the surrounding regions to limit distortions in the GDP/head values.
Source: DG REGIO calculations based on JRC and Eurostat data

0 500 Km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

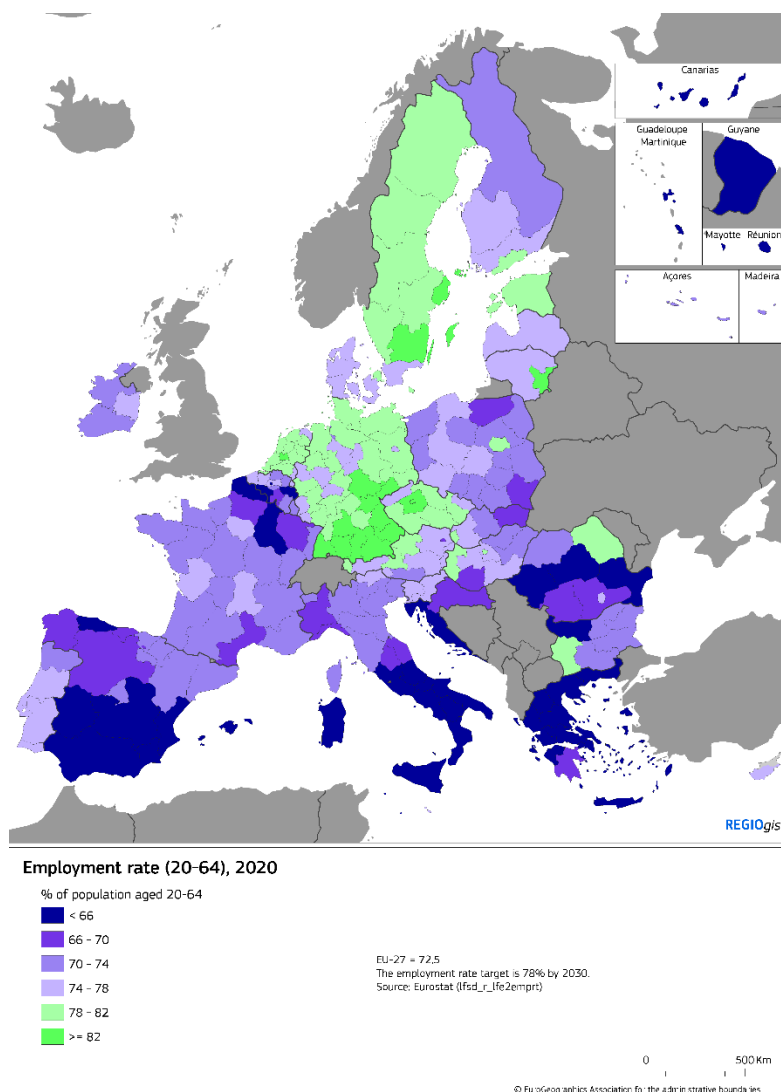
Metropolitanske regije glavnih mest so uspešnejše od drugih regij. Med letoma 2001 in 2019 je realni BDP na prebivalca v metropolitanskih regijah rasel hitreje kot v drugih regijah EU (poglavje 2). V južnih in vzhodnih regijah EU so metropolitanske regije glavnih mest in druge metropolitanske regije imele višjo rast BDP in zaposlenosti na prebivalca, kar je privedlo do vse večje koncentracije gospodarskih dejavnosti in

zaposlovanja v teh regijah. Na severozahodu EU pa je bila rast v metropolitanskih regijah podobno hitra kot v drugih regijah, nekoliko hitrejša je bila le v regijah glavnih mest.

Dosežen je bil znaten napredek pri izboljšanju zaposlenosti in socialne vključenosti⁴, vendar pomembni strukturni izzivi ostajajo.

Zaposlenost narašča, vendar so regionalne razlike še vedno večje kot pred letom 2008 (poglavje 5). Gospodarska kriza leta 2008 je močno povečala regionalne razlike v stopnji delovne aktivnosti in brezposelnosti. Na ravni EU si je stopnja delovne aktivnosti po krizi v celoti opomogla in je leta 2019 dosegla najvišjo vrednost, tj. 73 % delovno aktivnih oseb, starih od 20 do 64 let. Regionalne razlike so se od leta 2008 zmanjšale, vendar so še vedno večje kot pred gospodarsko krizo. Stopnje delovne aktivnosti v manj razvitih regijah so še vedno precej nižje od stopenj v razvitejših regijah (zemljevid 3).

Zemljevid 3



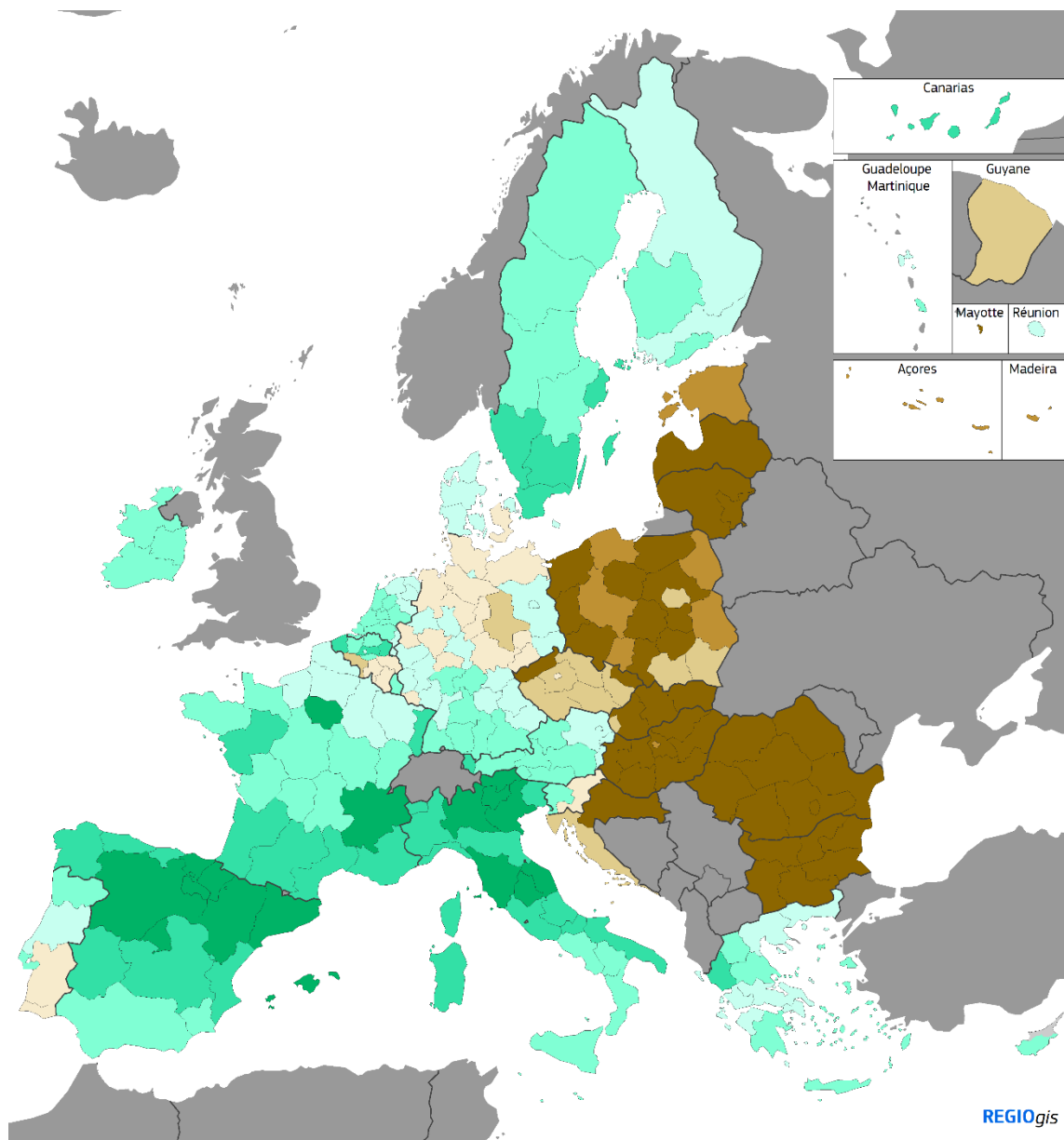
⁴ Glej regionalno razsežnost pregleda socialnih kazalnikov: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/data-by-region>.

Za zmanjšanje regionalnih razlik v zaposlenosti sta potrebna večja rast zaposlenosti in zmanjšanje razlik med spoloma. V manj razvitih regijah je vrzel v stopnji delovne aktivnosti med spoloma skoraj dvakrat večja kot v razvitejših regijah (17 proti 9 odstotnim točkam). Na splošno so ženske v manj razvitih regijah pogosteje prikrajšane v primerjavi z moškimi v isti regiji in redkeje dosežajo visoko raven dosežkov v primerjavi z ženskami v drugih regijah.

Število ljudi, ki jim grozita revščina in socialna izključenost, se je med letoma 2012 in 2019 zmanjšalo za 17 milijonov, predvsem zaradi zmanjšanja števila resno materialno prikrajšanih ljudi v vzhodnih državah članicah. Za doseg cilja EU, da se do leta 2030 število ljudi, ki jim grozi revščina ali socialna izključenost, zmanjša za vsaj 15 milijonov, je treba v naslednjem desetletju ohraniti sedanjo stopnjo zmanjševanja revščine. Vendar se je zaradi pandemije število ljudi, ki jim grozita revščina in socialna izključenost, leta 2020 povečalo za 5 milijonov.

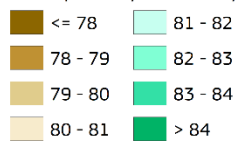
Razlike na področju zdravja se zmanjšujejo. Pričakovana življenjska doba se je v manj razvitih regijah v zadnjem desetletju podaljševala hitreje kot v drugih regijah. Kljub temu je v številnih vzhodnih regijah pričakovana življenjska doba v primerjavi s povprečjem EU še vedno nizka (zemljevid 4). Zaradi pandemije se je pričakovana življenjska doba leta 2020 skrajšala v skoraj vseh državah članicah, vendar je to najverjetneje začasno (poglavje 1). Pandemija je izpostavila tudi regionalne razlike v zmogljivostih zdravstvenih sistemov.

Zemljevid 4



Life expectancy, 2019

Life expectancy at birth in years



EU-27 = 81.3

Source: Eurostat (demo_r_mlifexp)

0 500 km

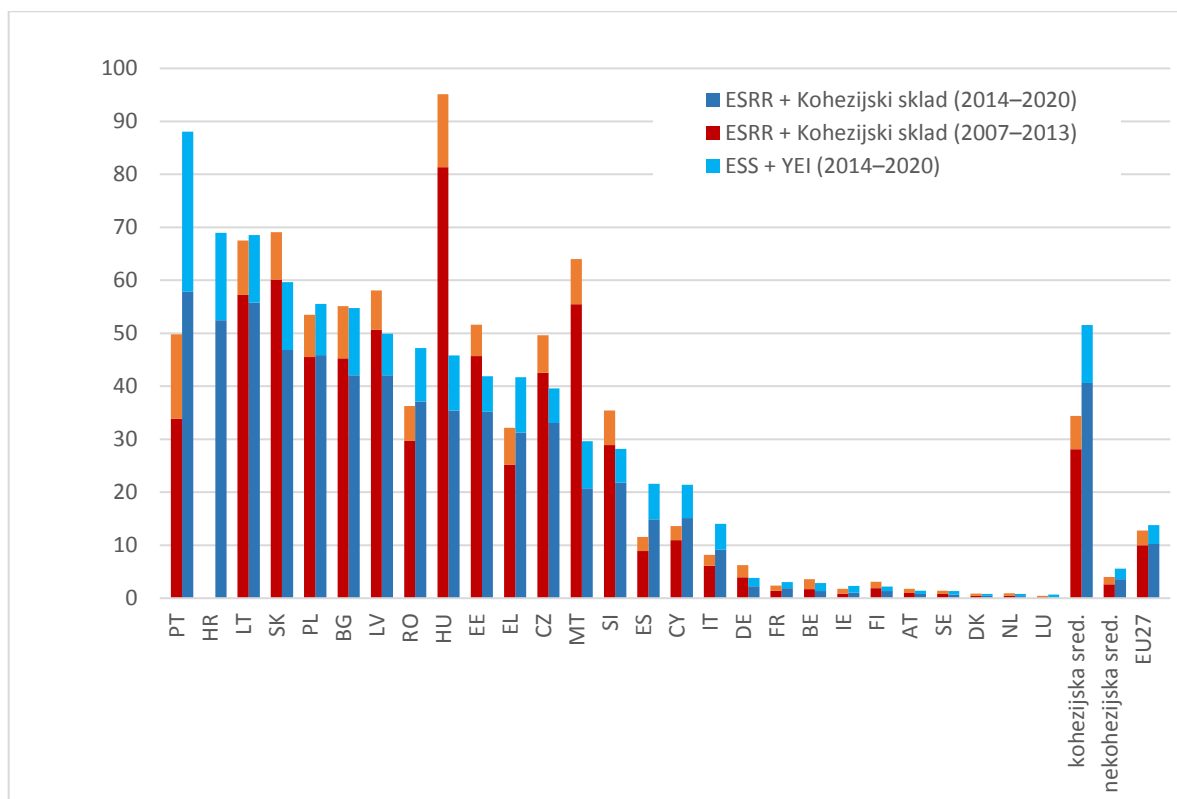
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Kohezijska politika je pripomogla k zmanjšanju razlik.

Ekonomsko modeliranje kaže, da bo leta 2023 BDP na prebivalca v manj razvitih regijah za 2,6 % višji zaradi podpore v okviru kohezijske politike v obdobju 2014–2020. Ta model tudi kaže, da se bo razlika med BDP na prebivalca v regijah, ki predstavljajo zgornji in spodnji decil, zmanjšala za 3,5 % (poglavje 9).

Potem ko so se nacionalne javne naložbe zaradi gospodarske in finančne krize zmanjšale, je kohezijska politika postala pomembnejši vir naložb (poglavje 8). V kohezijskih državah so se kohezijska sredstva povečala s 34 % vseh javnih naložb v programskem obdobju 2007–2013 na 52 % v programskem obdobju 2014–2020 (slika 1). Brez kohezijske politike bi se v teh državah javne naložbe še bolj zmanjšale.

Slika 1: Dodelitev sredstev kohezijske politike glede na javne naložbe, obdobje 2007–2013 in obdobje 2014–2020



Kohezijska politika se je hitro odzvala na krizo COVID-19 z mobilizacijo dodatnih sredstev, s tem da je odhodke za odziv na krizo določila kot upravičene in dovolila višje stopnje sofinanciranja. To je državam članicam in regijam pomagalo pri odzivanju na krizo. Vendar bi se morala kohezijska politika zdaj vrniti k svojemu osnovnemu poslanstvu, tj. zmanjševanju regionalnih razlik in spodbujanju dolgoročnega regionalnega razvoja.

3. DEJAVNIKI REGIONALNE RASTI OBIČAJNO KREPIJO KOHEZIJO

Naložbe v infrastrukturo, znanja in spretnosti, inovacije in upravljanje so v zadnjih letih še naprej spodbujale konvergenco. Kljub temu vrzeli še vedno obstajajo, številni dejavniki rasti pa so še vedno skoncentrirani v razvitejših regijah in mestnih območjih. Nedavne raziskave kažejo, da je učinkovitost teh naložb odvisna od primerne kombinacije naložb za posamezno regijo ter dobrega institucionalnega in makroekonomskega okvira.

V programskem obdobju 2014–2020 je bila skoraj polovica naložb v okviru kohezijske politike namenjena infrastrukturi, predvsem zaradi potreb na vzhodu EU. To je pripomoglo k zmanjšanju vrzeli v zmogljivosti cestnega prometa na vzhodu EU in k **odpravi te vrzeli na jugu EU** (poglavje 4). S temi naložbami se je izboljšala tudi železniška zmogljivost na jugu in vzhodu EU. Kljub temu je na vzhodu EU še vedno potrebnih več naložb, zlasti v podporo prehodu na ogljično nevtravno gospodarstvo.

Osnovni širokopasovni dostop je v EU skoraj univerzalen, vendar so povezave zelo visokih hitrosti na voljo le dvema od treh prebivalcev mest in enemu od šestih prebivalcev podeželja (poglavje 4). Naložbe v prometno in informacijsko infrastrukturo pa same po sebi še ne vodijo k višjim stopnjam rasti. Spremljati jih morajo še druge politike, da se ustvari ugodno okolje za podjetja in delavcem omogoči dostop do novih zaposlitvenih možnosti v vseh regijah.

Za zagotovitev dolgoročne trajnostnosti, konkurenčnosti in kakovosti življenja so bistvene zadostne naložbe v varstvo okolja, čisto energijo in zagotavljanje povezanih storitev. **Onesnaženost zraka in vode se je zmanjšala, vendar je v številnih manj razvitih regijah še vedno previsoka.** Onesnaženost zraka z drobnimi delci je v številnih vzhodnih regijah visoka. V EU po ocenah vsako leto prispeva k 400 000 prezgodnjim smrtim. Koncentracije ozona so v številnih južnih regijah še vedno previsoke. Čiščenje odpadnih voda se je izboljšalo po vsej EU, vendar je v številnih manj razvitih regijah in regijah v prehodu še vedno potrebnih več naložb za zaščito in izboljšanje kakovosti vode (poglavje 3).

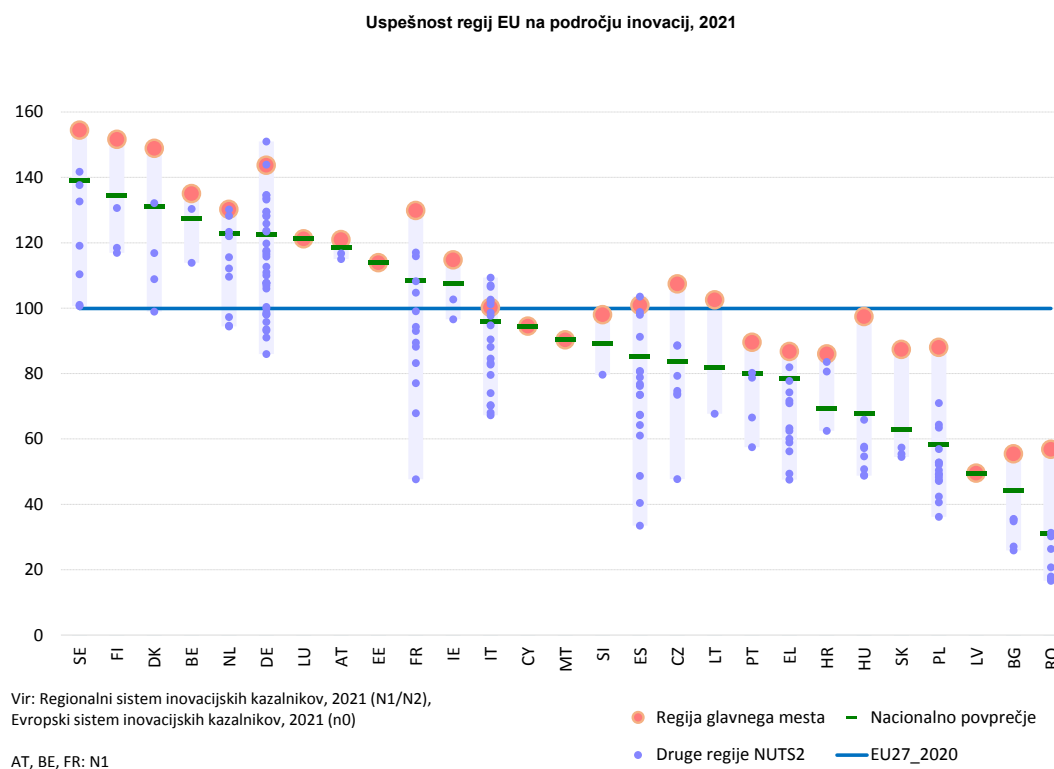
Znanja in spretnosti ter kompetence so neenakomerno porazdeljeni in skoncentrirani v razvitejših regijah, zlasti v regijah glavnih mest. Manj razvite regije močno zaostajajo za regijami v prehodu in razvitejšimi regijami glede terciarnega izobraževanja, vseživljenjskega učenja ter digitalnih znanj in spretnosti. Kljub izboljšavam na ravni EU so razlike med regijami še vedno velike. Zmanjševanje vrzeli v produktivnosti je še težje, če veliko delavcev nima sekundarne izobrazbe. Tudi pri doseženi izobrazbi ter znanjih in spretnostih je opazen velik razkorak med mesti in podeželjem. Prebivalci mest imajo pogosteje univerzitetno izobrazbo, se udeležujejo usposabljanj ter imajo dobra digitalna znanja in spretnosti kot prebivalci podeželja.

Podjetništvo je ključnega pomena za rast, vendar je običajno skoncentrirano v večjih mestih. Nova podjetja so še posebno pomembna za diverzifikacijo gospodarskih dejavnosti in ustvarjanje delovnih mest v regijah z nizko rastjo. V priporočilu o

učinkoviti aktivni podpora zaposlovanju (EASE)⁵ po krizi zaradi COVID-19 je poudarjeno, kako je mogoče z izpopolnjevanjem, prekvalificiranjem in podporo podjetništvu spodbuditi vključujoče prehajanje med zaposlitvami ob upoštevanju regionalnih okoliščin.

Inovacije so ključni dejavnik dolgoročne regionalne gospodarske rasti, vendar **se je inovacijski razkorak med regijami v Evropi povečal**. Medtem ko so nekatere države članice pri dohitevanju precej napredovale, številne regije, tudi v razvitejših državah članicah, zaostajajo (slika 2). To ni le posledica pomanjkanja naložb v raziskave in razvoj, temveč tudi šibkih regionalnih inovacijskih ekosistemov. Boljše razširjanje inovacij na nacionalni in regionalni ravni lahko manj razvitim regijam in regijam v prehodu pomaga, da zmanjšajo zaostanek. Strategije pametne specializacije, ki so bile uvedene v okviru kohezijske politike za obdobje 2014–2020, lahko pomagajo odpraviti ta razkorak, vendar se bodo morale bolj osredotočati na regionalni potencial.

Slika 2: Inovacijski razkorak med regijami v Evropi leta 2021



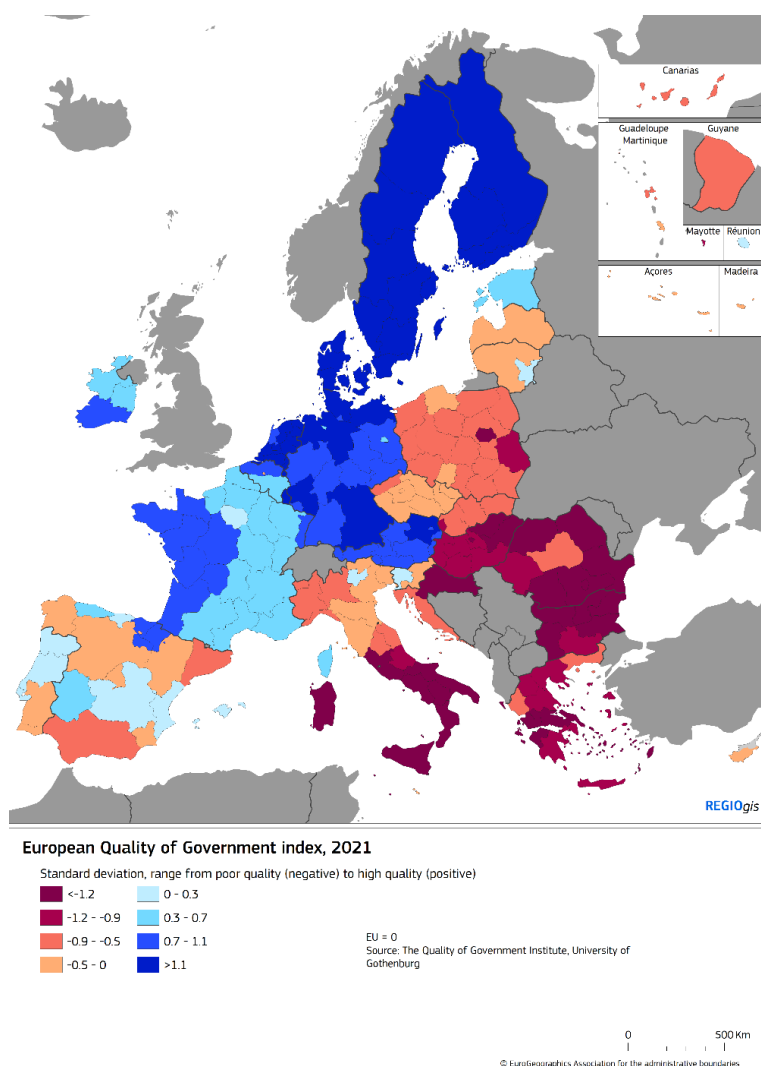
Ta inovacijski razkorak je še večji zaradi **šibkih inovacij in omejenih učinkov prelivanja za človeški kapital iz mednarodnih trgovinskih povezav in vrednostnih verig** v številnih manj razvitih regijah in regijah v prehodu. Kljub pogosto velikim neposrednim tujim naložbam in izvozu številnim regijam ne uspe unovčiti koristi za lokalna podjetja in delavce. Premajhna uporaba digitalnih tehnologij, vodstvenih praks in

⁵ Priporočilo Komisije o učinkoviti aktivni podpori zaposlovanju po krizi zaradi COVID-19 (EASE) – C(2021) 1372 z dne 4. marca 2021.

tehnologij industrije 4.0 v podjetjih in javnem sektorju pomeni, da številne regije niso pripravljene izkoristiti novih priložnosti in so ranljive za morebitno vračanje proizvodnje zaradi razvoja vrednostnih verig.

Upravljanje v EU se večinoma izboljšuje, vendar so med državami članicami in znotraj njih še vedno razlike (zemljevid 5⁶) (poglavje 7). Izboljšanje institucij lahko prispeva k učinkovitejšim naložbam ter višjim stopnjam inovativnosti in podjetništva, ki so ključnega pomena za dolgoročno gospodarsko rast. Vse države članice so izboljšale svoje poslovno okolje, vendar še vedno obstajajo velike razlike. Učinkovitost pravosodnega sistema se med državami članicami prav tako razlikuje, v nekaterih državah članicah pa se je stanje pravne države sčasoma poslabšalo.

Zemljevid 5



Vloga in zmogljivost podnacionalnih oblasti pri gospodarskem razvoju sta še vedno neenakomerni, čeprav izvajajo večino javnih naložb, zlasti v zvezi z energetske

⁶ Indeks temelji na regionalni raziskavi, ki meri kakovost storitev lokalne policije, izobraževanja in zdravstvenega varstva ter korupcijo, nepotizem in diskriminacijo pri zagotavljanju teh storitev.

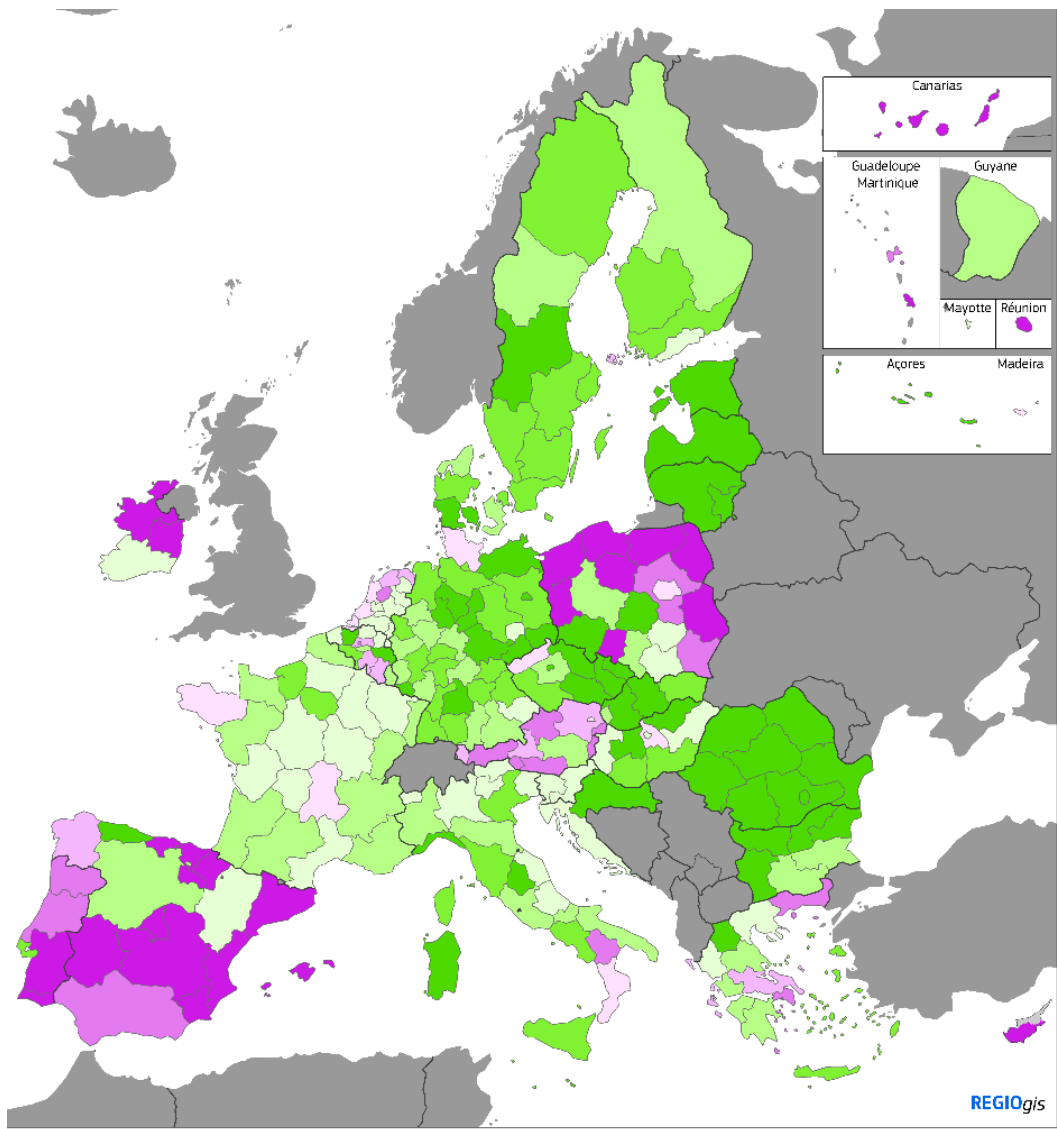
prehodom in prilagajanjem podnebnim spremembam (poglavje 8). Lokalne politike so še posebno pomembne v državah z velikimi notranjimi razlikami v gospodarski razvitosti. Lokalna in regionalna avtonomija se je v kohezijskih državah v zadnjih desetletjih počasi povečala, vendar je kljub temu manjša kot v preostali EU. Ker je upravljanje programov kohezijske politike izziv za regije z majhno avtonomijo in manj izkušnjami pri izvajanju javnih naložb, je kohezijska politika pomagala okrepiti upravne zmogljivosti in izvajanje regionalnih razvojnih strategij, zlasti s teritorialnimi instrumenti in sodelovanjem znotraj funkcionalnih območij.

4. NOVE PRILOŽNOSTI ZA RAST, VENDAR TUDI TVEGANJE ZA NOVE RAZLIKE

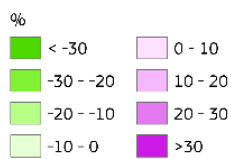
V naslednjih 30 letih bo rast EU temeljila na zelenem in digitalnem prehodu. To bo prineslo nove priložnosti, vendar bodo potrebne tudi velike strukturne spremembe, ki bodo verjetno povzročile nove regionalne razlike. Demografski prehod lahko ogrozi kohezijo in rast, če bo ostal prezrt. Od načina upravljanja teh prehodov bo odvisno, ali bodo vse regije in vsi državljani, ne glede na to, kje živijo, lahko imeli koristi od teh prehodov. Brez jasne teritorialne vizije upravljanja teh procesov in ambicioznega izvajanja evropskega stebra socialnih pravic lahko vse več ljudi dobi vtis, da njihov glas ne šteje in da se vpliv na njihove skupnosti ne upošteva, kar lahko spodbudi nezadovoljstvo z demokracijo. Da bi Evropo pripravili na spopadanje s temi izzivi, je ključnega pomena, da se spodbudi prehajanje med zaposlitvami v zelene in digitalne sektorje ter reši pomanjkanje s tem povezanih znanj in spretnosti, kot je predlagano v priporočilu EASE.

Zeleni prehod ter zlasti cilji ogljično nevtralnega in krožnega gospodarstva bodo preoblikovali naša gospodarstva. Povečalo se bo zaposlovanje v sektorjih, kot so energija iz obnovljivih virov, recikliranje, oblikovanje, prenova in ekosistemske storitve, vendar lahko to negativno vpliva na sektorje, ki morajo zmanjšati svoje emisije, in na regije, v katerih se ti sektorji nahajajo (zemljevida 6 in 7). Naravni kapital v podeželskih regijah lahko poveča število delovnih mest na področju upravljanja ekosistemskih storitev in energije iz obnovljivih virov. Socialni učinek cilja EU, da do leta 2050 postane podnebno nevtralna, se bo tako med regijami razlikoval in bo morda večji v regijah z visoko stopnjo revščine. Za to bo potrebna podpora v okviru instrumentov politike, kot je Sklad za pravični prehod.

Zemljevid 6



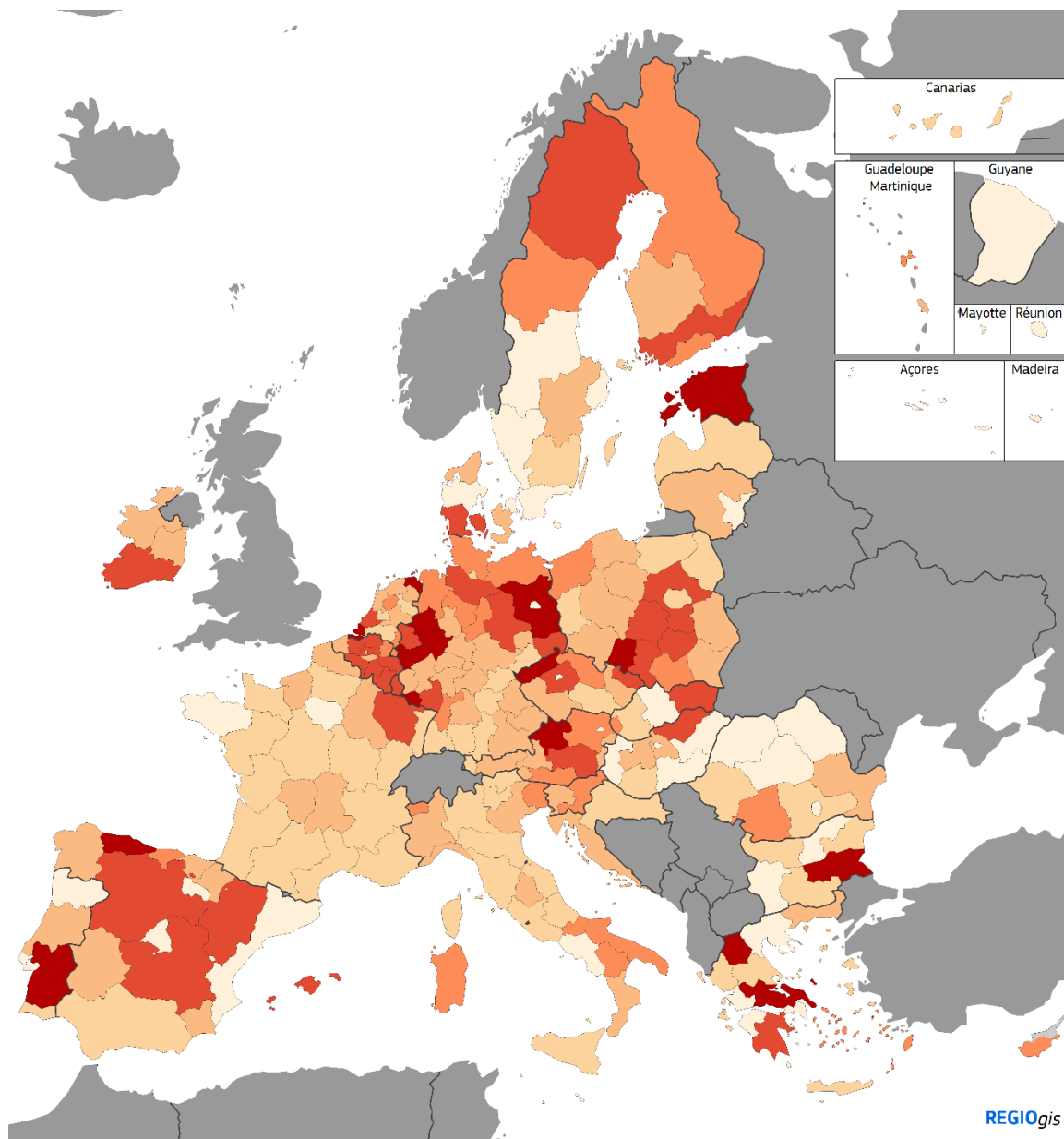
Change in total CO2 emissions from fossil fuels between 1990 and 2018



Source: JRC-EDGAR gridded CO2 data



© EuroGeographics Association for the administrative boundaries



CO2 emissions from fossil fuels per head, 2018

- tCO2 per head
- <= 4.5
 - 4.5 - 6.0
 - 6.0 - 8.0
 - 8.0 - 10.0
 - 10.0 - 15.0
 - > 15.0

EU-27 = 7.2
 Source: Crippa e.a. (2019)

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Digitalni prehod v Evropi poteka različno hitro. Za njegovo dokončanje bo treba razširiti zelo hiter dostop do interneta, spodbujati digitalna znanja in spretnosti ter vlagati v informacijsko opremo. To bo koristilo podeželskim območjem, saj so tamkajšnje internetne povezave običajno počasne, digitalna znanja in spretnosti pa podpovprečni. Hitrejši dostop do interneta bo več ljudem omogočil delo od doma, izboljšal dostop do spletnih storitev, vključno z usposabljanjem, zdravstvom in e-trgovanjem, in morda spodbudil selitev več storitev iz večjih mestnih središč. Manj razvite države članice bodo od tega prehoda imele več koristi, saj njihova podjetja zaostajajo pri uporabi digitalnih tehnologij, e-trgovanja in e-poslovanja.

Demografske spremembe, zlasti staranje prebivalstva, bodo vplivale na vse regije, najprej pa na podeželje. V naslednjem desetletju se bo v eni od petih regij število prebivalcev, starih 65 let in več, predvidoma povečalo za več kot 25 %. V eni od štirih regij se bo število delovno sposobnega prebivalstva predvidoma zmanjšalo za več kot 10 %. V eni od treh regij pa se bo število prebivalcev, mlajših od 20 let, predvidoma zmanjšalo za več kot 10 %. Na splošno naj bi leta 2040 že 51 % prebivalstva živelo v regiji, katere prebivalstvo se zmanjšuje, medtem ko je leta 2020 v takšni regiji živelo 34 % prebivalstva (poglavje 6). Podeželske regije so še posebej prizadete, saj se njihovo prebivalstvo že zmanjšuje (slika 3). Ti trendi bi lahko vplivali na potencial rasti, razvoj znanj in spretnosti ter dostop do storitev.

Slika 3: Naravni prirast, selitveni prirast in skupni prirast po mestno-podeželski tipologiji regije in vrsti metropolitanske regije v obdobju 2010–2019

Povprečna letna sprememba na 1 000 prebivalcev	Naravni prirast	Selitveni prirast	Skupni prirast	Povprečna letna sprememba na 1 000 prebivalcev	Naravni prirast	Selitveni prirast	Skupni prirast
Severozahod				Severozahod			
Mestne regije	2,5	4,1	6,6	Metropolitanske regije glavnih mest	5,1	3,3	8,4
Vmesne regije	0,1	3,8	3,9	Druge metropolitanske regije	0,5	4,5	5,0
Podeželske regije	-1,3	2,5	1,2	Nemetropolitanske regije	-0,8	2,7	1,8
Jug				Jug			
Mestne regije	0,0	2,5	2,6	Metropolitanske regije glavnih mest	1,0	2,7	3,7
Vmesne regije	-1,7	1,9	0,2	Druge metropolitanske regije	-0,5	2,5	2,0
Podeželske regije	-4,7	1,0	-3,7	Nemetropolitanske regije	-2,5	1,5	-1,0
Vzhod				Vzhod			
Mestne regije	-0,5	2,7	2,2	Metropolitanske regije glavnih mest	-0,3	4,7	4,5
Vmesne regije	-1,9	-0,4	-2,3	Druge metropolitanske regije	-1,0	0,2	-0,7
Podeželske regije	-1,9	-2,3	-4,2	Nemetropolitanske regije	-2,4	-2,3	-4,7
EU				EU			
Mestne regije	1,2	3,3	4,5	Metropolitanske regije glavnih mest	2,7	3,5	6,2
Vmesne regije	-0,9	2,1	1,2	Druge metropolitanske regije	0,0	3,2	3,2
Podeželske regije	-2,0	0,4	-1,6	Nemetropolitanske regije	-1,8	0,8	-1,0

V zadnjih letih so se v nekaterih krajih v Evropi gospodarske priložnosti, socialna mobilnost in kakovost življenja poslabšale ali zmanjšale. Takšno dolgotrajno gospodarsko nazadovanje je razlog za vse večje nezadovoljstvo državljanov. Raziskave Eurobarometer kažejo, da prebivalci podeželja pogosteje menijo, da njihov glas ne šteje, in ne zaupajo EU. Vendar pa državljani bolj zaupajo regionalnim in lokalnim oblastem kot organom na nacionalni ravni ali ravni EU. Da bi odpravili te pomisleke, morata biti zeleni in digitalni prehod poštena in pravična, upravljana na vključujoč način ter razvita v sodelovanju z regionalnimi in lokalnimi oblastmi.

5. IZZIVI KOHEZIJSKE POLITIKE

Poročilo o strateškem predvidevanju⁷ kot glavne trende izpostavlja podnebne in druge okoljske izzive, digitalno hiperpovezljivost in tehnološke spremembe, pritisk na demokracijo, spremembe svetovnega reda in demografijo. V zadnjih dveh desetletjih je kohezijska politika zmanjšala gospodarske, socialne in teritorialne razlike. Vendar lahko pomembni zeleni, digitalni in demografski prehod ustvarijo nove razlike, povečajo zahteve za nacionalne in lokalne organe, krepijo nezadovoljstvo ljudi in povzročijo pritisk na naše demokracije. Ti izzivi bodo vplivali tudi na druge razvite države. Izmenjave politik z drugimi zainteresiranimi državami bi lahko dodatno obogatile našo razpravo o politikah.

Kako se lahko kohezijska politika skupaj z drugimi politikami EU spopade s temi novimi izzivi? Državljeni Evrope morajo zaupati v svojo prihodnost, ne glede na to, kje živijo. Kohezijska politika lahko Evropejcem povrne zaupanje na tri načine: prvič, tako da jim zagotovi pozitivno gospodarsko perspektivo za njihovo regijo; drugič, tako da odpravi njihove pomisleke glede kakovosti življenja, zaposlitvenih možnosti in socialne vključenosti, in tretjič, tako da zagotovi pravično porazdelitev stroškov in koristi pri spoprijemanju z novimi izzivi. To je mogoče doseči z opredelitvijo najboljših odzivov na te nove dejavnike za nastanek razlik, okrepitevijo vloge regij in upoštevanjem teritorialnega učinka horizontalnih politik EU. V skladu s ciljem navzgor usmerjene socialne konvergence evropskega stebra socialnih pravic bi bilo treba začeti široko politično razpravo o teh točkah, ki bi prispevala k razvoju politike po letu 2027.

Obravnavanje novih dejavnikov za nastanek razlik z:

- **zagotavljanjem pravičnega prehoda.** Prehod na podnebno nevtrarno, krožno gospodarstvo, varovanje okolja, obnova narave in zmanjševanje onesnaževanja bodo prinesli številne koristi, vendar bi morali biti njihovi stroški pravično porazdeljeni. Mehanizem za pravični prehod bi bilo mogoče razširiti na obravnavo družbenih stroškov blaženja podnebnih sprememb in prilagajanja nanje ter drugih okoljskih izzivov, med drugim z boljšim predvidevanjem strukturnih sprememb, bojem proti revščini, vlaganjem v znanja in spretnosti ter tesnim sodelovanjem s socialnimi partnerji in akterji civilne družbe na vseh teritorialnih ravneh;
- **krepitevijo odpornosti in odzivnosti na nesimetrične pretrese.** Zaradi pandemije je postalo jasno, da se mora kohezijska politika znati odzvati na nepričakovane pretrese, povezane zlasti z globalizacijo in tehnološkimi spremembami. Posebej ranljive so regije, ki so močno odvisne od nekaj ozkih proizvodnih ali storitvenih menjalnih sektorjev. Diverzifikacija gospodarskih dejavnosti, zlasti v povezavi z digitalnim prehodom, v kombinaciji z lokalnimi politikami, kot so strategije pametne specializacije, lahko regijam pomaga, da postanejo produktivnejše in manj občutljive na pretrese;

⁷ https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report_en

- **s pomočjo regijam pri odzivanju na demografske spremembe.** Podjetja se bodo morala prilagoditi zmanjševanju delovne sile z večjim zaposlovanjem delavcev iz manj zaposljivih skupin, kot so mladi, ženske in migranti iz držav nečlanic EU, ter z večjim vlaganjem v inovacije, tehnologije za olajšanje dela in povečanje obsega dela ter v izobraževanje odraslih, zlasti starejših in nizko usposobljenih delavcev, kar bi pomagalo doseči cilje vrha v Portu⁸. Osnovne in srednje šole se bodo morale prilagoditi manjšemu številu učencev, medtem ko bo treba v okviru drugih javnih storitev in zdravstvenega sistema obravnavati vse večje število starejših;
- **obravnavo pritiskov na demokracijo in njene vrednote.** Teritorialni instrumenti za vključevanje lokalnih akterjev v mestih, naseljih, na podeželju, obalnih območjih in otokih lahko skupaj z načelom partnerstva v okviru kohezijske politike pomagajo pri obravnavanju pritiskov na demokracijo s povečanjem odgovornosti za evropske politike. Teritorialno sodelovanje ustvarja nove skupnosti skupnega interesa in podpira vidno zagotavljanje javnih dobrin na različnih teritorialnih ravneh.

Krepitev vloge regij pri oblikovanju prihodnosti Evrope z:

- **ustvarjanjem novih gospodarskih obetov za manj razvite in obrobne regije.** Manj razvite in obrobne regije morda potrebujejo novo razvojno paradigmo. Pri tem bi bilo treba upoštevati nastajajoče priložnosti, mednarodne povezave, teritorialno porazdelitev posebnih potreb in danosti ter zagotavljanje javnih dobrin, kot so strateški viri, biotska raznovrstnost, obnovljivi viri energije in javne službe;
- **vključevanjem inovacij v vse regije.** Odpravljanje pomanjkljivosti pri širjenju in sprejemanju novih zamisli in tehnologij ter spodbujanje obsežnih inovacij bosta zagotovila, da bodo vse regije lahko izkoristile prednosti vse bolj znanjsko intenzivnega gospodarstva;
- **krepitvijo čezmejnega in medregionalnega sodelovanja.** Pandemija je opozorila na težave pri prečkanju državne meje zaradi dela, izobraževanja ter zdravstvenih in drugih storitev. Storitve cestnega in železniške prometa so v obmejnih regijah slabše. Za reševanje teh vprašanj so potrebni boljše upravljanje funkcionalnih obmejnih območij, boljše usklajevanje storitev, infrastrukture in naložb ter izmenjava izkušenj, ki jo podpirajo vseevropske raziskave;
- **krepitvijo povezav med mesti in podeželjem ter vloge manjših mest pri podpiranju podeželskih območij.** Velika mesta in njihove metropolitanske regije pogosto spodbujajo gospodarski razvoj. Nekatera manjša mesta in vasi omogočajo dostop do najrazličnejših javnih in zasebnih storitev. Njihova vloga regionalnih središč pomeni, da so dostopna točka za širšo regijo. S krepitvijo njihove vloge bi se lahko spodbudil gospodarski razvoj in izboljšala kakovost življenja. Medtem ko se

⁸ Vključno s ciljem, da se vsako leto usposablja vsaj 60 % odraslih. <https://www.2021portugal.eu/media/icfksbgy/porto-social-commitment.pdf>

mestna območja spoprijemajo s svojevrstnimi izzivi, bi lahko nadaljnja krepitev povezav znotraj funkcionalnih območij koristila prebivalcem v mestih in na podeželju. Dolgoročna vizija za podeželska območja⁹ zagotavlja okvir za reševanje izzivov, s katerimi se srečujejo podeželska območja;

- **obravnava potreb zapostavljenih krajev.** Nekatere regije se srečujejo s strukturnimi spremembami, zaradi katerih so se zmanjšali tradicionalni viri zaposlovanja, to pa je privedlo do neskladja v znanju in spretnostih ter do degradacije okolja in ustvarilo razvojne pasti. Takšna območja so pogosto v državah ali regijah s srednjimi dohodki. Potrebujemo ciljno usmerjene politike za vključevanje teh skupnosti v širše regionalno in nacionalno gospodarstvo v skladu z načeli evropskega stebra socialnih pravic.

Razvoj orodij za uresničevanje kohezije do leta 2050 s:

- **povečanjem učinkovitosti lokalnih politik.** Vse bolj se priznava potreba po dopolnitvi nacionalnih strukturnih politik z lokalnimi politikami. Pametna specializacija kaže, kako graditi na lokalnih prednostih za krepitev konkurenčnosti in inovacijskega ekosistema. Lokalno usmerjeni območni načrti za pravični prehod usmerjajo evropsko podporo podjetjem, delavcem in skupnostim, ki jih strukturne spremembe, ki jih povzročajo podnebne spremembe, najbolj prizadenejo. Ta pristop bi bilo treba okrepiti za druge ključne cilje kohezijske politike, zlasti za zeleni in digitalni prehod. Poleg tega bi bilo treba v celoti izkoristiti pristop k celostnemu teritorialnemu razvoju in namenski cilj politike „Evropa, ki je bliže državljanom“;
- **nadaljnjo racionalizacijo uresničevanja kohezijske politike za upravičence.** Na podlagi poenostavitve in prožnosti, ki so bile že uvedene v programskem obdobju 2021–2027, in sicer v okviru kohezijske politike in drugih ustreznih naložbenih skladov, bi bilo treba preučiti dodatne upravičencem prijazne izboljšave pri uresničevanju politike. Hkrati bi bilo treba okrepiti ključna načela lokalnega in sodelovalnega uresničevanja, kot sta upravljanje na več ravneh in načelo partnerstva;
- **krepitvijo vloge kohezijske politike pri spodbujanju javnih in zasebnih naložb v zeleni, digitalni in demografski prehod.** Kohezijska politika ima lahko večjo vlogo pri spodbujanju naložb na regionalni, mestni in lokalni ravni, povečevanju sredstev zasebnega sektorja ter podpiranju potrebnih institucionalnih prilagoditev. To pomeni, da je treba javnim in zasebnim akterjem na ustrezni ravni zagotoviti potrebne zmogljivosti za dolgoročno ohranjanje takšnih naložb s prihodki od davkov, uporabninami, pristojbinami in drugimi viri prihodkov. Takšna prizadevanja bi morala biti povezana s podporo Komisije za okrepitev okvirnih pogojev za trajnostno financiranje;

⁹ COM(2021) 345 final z dne 30. junija 2021.

- **povečanjem naložb v ljudi v vseh obdobjih njihovega življenja.** Da bo Evropa v prihodnosti konkurenčna in povezana, bo treba več in bolje vlagati v izobraževanje in usposabljanje ljudi, vključno z njihovimi znanji in spretnostmi, ustvarjalnostjo ter potencialom za ustanavljanje podjetij in inovacije. To bo ključnega pomena za uspešno obvladovanje tehnološkega, zelenega in digitalnega prehoda, ki so pred nami. Da bi Evropa okrepila svojo socialno kohezijo in obravnavala potrebe zapostavljenih skupin, mora vlagati v ciljno usmerjene ukrepe za aktivacijo in socialno vključevanje, hkrati pa še naprej podpirati reforme politik, katerih cilj je vključujoč razvoj;
- **krepitevijo dopolnjevanja znotraj drugih politik EU.** Sedanji pristop k sinergijam v proračunu EU, ki se osredotoča na vhodne stroške in finančne tokove, se mora bolj osredotočiti na dejansko dopolnjevanje politik. Posebno regionalno pozornost je treba nameniti novim področjem politike, kot so strateške soodvisnosti, socialna podnebna politika, evropsko industrijsko zavezništvo, na katerih bi lahko bila kohezijska politika še posebno pomembna. Ocene teritorialnega učinka in preverjanje učinkov ukrepov na podeželje bi bilo treba okrepiti, da bi se boljše upoštevale potrebe in posebnosti različnih območij EU. Načelo neškodovanja koheziji, ki pomeni, da noben ukrep ne sme ovirati procesa konvergence ali prispevati k regionalnim razlikam, bi bilo treba še naprej razvijati in vključevati v oblikovanje politik.
- V okviru mehanizma EU za okrevanje in odpornost bo državam članicam zagotovljenih do 724 milijard EUR. Od tega mora biti 37 % sredstev namenjenih podnebnim ukrepom, 20 % pa digitalnemu prehodu. Ključni izziv bo zagotoviti, da bodo ta sredstva usklajeno **prispevala h koheziji.**

V okviru foruma za kohezijo 2022 se bo začela razprava med deležniki o spoznanjih, ki jih prinaša nedavna kriza, in razmislek o prihodnjih izzivih za kohezijsko politiko, ob zagotavljanju, da nobeno ozemlje ne bo zapostavljeno.