



Europos
Komisija

Svarbūs faktai
ir politinės
išvados

Devintoji ekonominės, socialinės ir teritorinės sanglaudos ataskaita



Regioninė
ir miestų
politika

Pratarmė



Žakas Deloras sakė, kad per visus Europos plėtimo ar stiprinimo procesus turi būti sutvirtinama sanglauda. Tai yra tvirtas Europos socialinės rinkos ekonomikos pamatas.

2023 m. šventėme bendrosios rinkos 30 metų jubiliejų, o šiais metais minėsime 20 metų nuo 2004 m. plėtros sukaktį. Šalių, kurios tada prisijungė prie ES, BVP vienam gyventojui išaugo nuo 52 proc. ES vidurkio 2004 m. iki beveik 80 proc. 2023 m. Abu šie įvykiai yra kertiniai Europos integracijos aspektai ir abu buvo pagrįsti sanglaudos politika, o tai padėjo kiekvienam regionui išnaudoti visas narystės ES teikiamas galimybes.

Devintojoje sanglaudos ataskaitoje pateikiama daugybė Europos teritorijų duomenų ir analizė, įskaitant esamos jų padėties apžvalgą, pokyčių per pastaruosius dešimtmečius analizę ir būsimas tendencijas. Joje parodoma, kad sanglaudos politika duoda apčiuopiamų rezultatų. Kiekvienas Europos regionas pasinaudojo ES finansuojamomis investicijomis ir aktyvesnės prekybos bei didesnės paklausos teigiamu šalutiniu poveikiu, taip pat stipresnėmis tiekimo grandinėmis.

Įgyvendinant sanglaudos politiką gaunama didelė investicijų graža. Kiekvienas laikotarpis nuo 2014 m. iki 2027 m. investuotas euras iki 2030 m. padės sukurti 1,3 EUR BVP, o iki 2043 m. pabaigos (praėjus 30 metų nuo šių programų pradžios) – beveik trigubai didesnę sumą.

Tačiau tebėra tam tikrų spragų: konvergencija nacionaliniu lygmeniu užgožia vidinius skirtumus, o kai kurie regionai pakliuvo į vystymosi spąstus ir patiria ekonomikos sąstingį. Be to, esami sunkumai, pvz., geopolitinė įtampa, geoeconomine konkurencija, su klimato kaita susijusi pertvarka, demografinis nuosmukis ir proveržio technologija dažnai smarkiau paveikia skurdesnius ES regionus. Todėl turime visuomet atsižvelgti į asimetrišką pertvarkų bei naujų iššūkių poveikį ir parengti į žmones bei vietovę orientuotas politikos priemones, skirtas jiems atremti.

Siekiant, kad ES regionuose ir toliau vyktų ekonominė pažanga, ir norint užtikrinti, kad iš tikrųjų „niekas neliktų nuošalyje“, sanglaudos politiką būtina pritaikyti ir modernizuoti. Todėl pradėjome diskusiją dėl sanglaudos politikos ateities. Norėjome paskatinti visapusišką, skaidrią diskusiją su visais partneriais, remdamiesi ekspertų duomenimis. Šiai diskusijai besitęsiant, ryškėja tam tikri bendri aspektai.

Pirma, kiekvienas asmuo turėtų turėti galimybę išnaudoti mūsų ekonomikos pertvarkos teikiamą naudą ir nė viena vieta neturėtų būti ar jaustis pamiršta arba įstrigti vystymosi spąstuose. Tam, kad kiekvienas regionas galėtų realizuoti visas savo galimybes, investicijos turi būti nukreiptos į strateginius sektorius bei pramonės sritis, pvz., iniciatyvą STEP, dėl kurių gali padidėti mūsų konkurencingumas, Europos našumas ir kuriamos kokybiškos darbo vietos. Reikės pradėti taikyti naujus metodus, dar daugiau dėmesio skiriant našumui ir rezultatams.



Antra, turime išnaudoti visą mūsų gyventojų ir partnerių potencialą. Žmonės yra didžiausias mūsų turtas, ir jaunų žmonių įgūdžius būtina toliau tobulinti, suteikiant jiems galimybių, kad jie galėtų klestėti visuose ES kampeliuose. Sanglaudos politika privalo būti paprastesnė ir palankesnė naudotojams, kartu stiprinant administracinius gebėjimus, kad regioniniai partneriai galėtų laiku ir veiksmingai įgyvendinti tinkamus projektus. Sanglaudos politikos stiprioji pusė ilgą laiką buvo glaudus ryšys su vietos gyventojais ir partneriais – tai turi būti mūsų ateities pagrindas.

Trečia, vien sanglaudos politikos investicijų nepakanka. Įgyvendinant kitas politikos priemones ES ir nacionaliniu lygmeniu, būtina atsižvelgti į jų teritorinį poveikį. Ekonomikos augimą skatinančios reformos ir institucinių gebėjimų stiprinimas gali padėti didinant šių investicijų poveikį.

Esminis Europos projekto bruožas nuo pat pradžių buvo sanglauda ir solidarumas. Tai prisidėjo prie bendrosios rinkos ir ankstesnių plėtros etapų sėkmės. Be to, tai buvo Sąjungos reagavimo į pastarųjų metų krizes priemonė ir mūsų ekonomikos klestėjimo bei visuomenės pokyčių atspindys. Būtent taip pasitiksime ateitį.

Rekomenduojame šią ataskaitą, joje pateikiamą analizę ir patirtį perskaityti visiems, besidomintiems Europos Sąjungos ateitimi.



Elisa Ferreira,
Sanglaudos ir reformų
komisijos narė



Nicolas Schmit,
Darbo ir socialinių teisių
komisijos narys

Svarbūs faktai ir politinės išvados¹

1. Įvadas

Ekonominė, socialinė ir teritorinė sanglauda yra Europos viešoji gėrybė

ES buvo įsteigta remiantis solidarumo, lygių galimybių ir sanglaudos vertybėmis. Nuo pat pradžių Romos sutartyje buvo nustatytas tikslas mažinti įvairių regionų skirtumus ir mažiau palankias sąlygas turinčių regionų atsilikimą. Ši ekonominė ir socialinė sanglauda, vidaus skirtumų mažinimas, teisingai suvokiama kaip nauda visai Europai ir šiandien tebėra tokia pat pagrįsta.

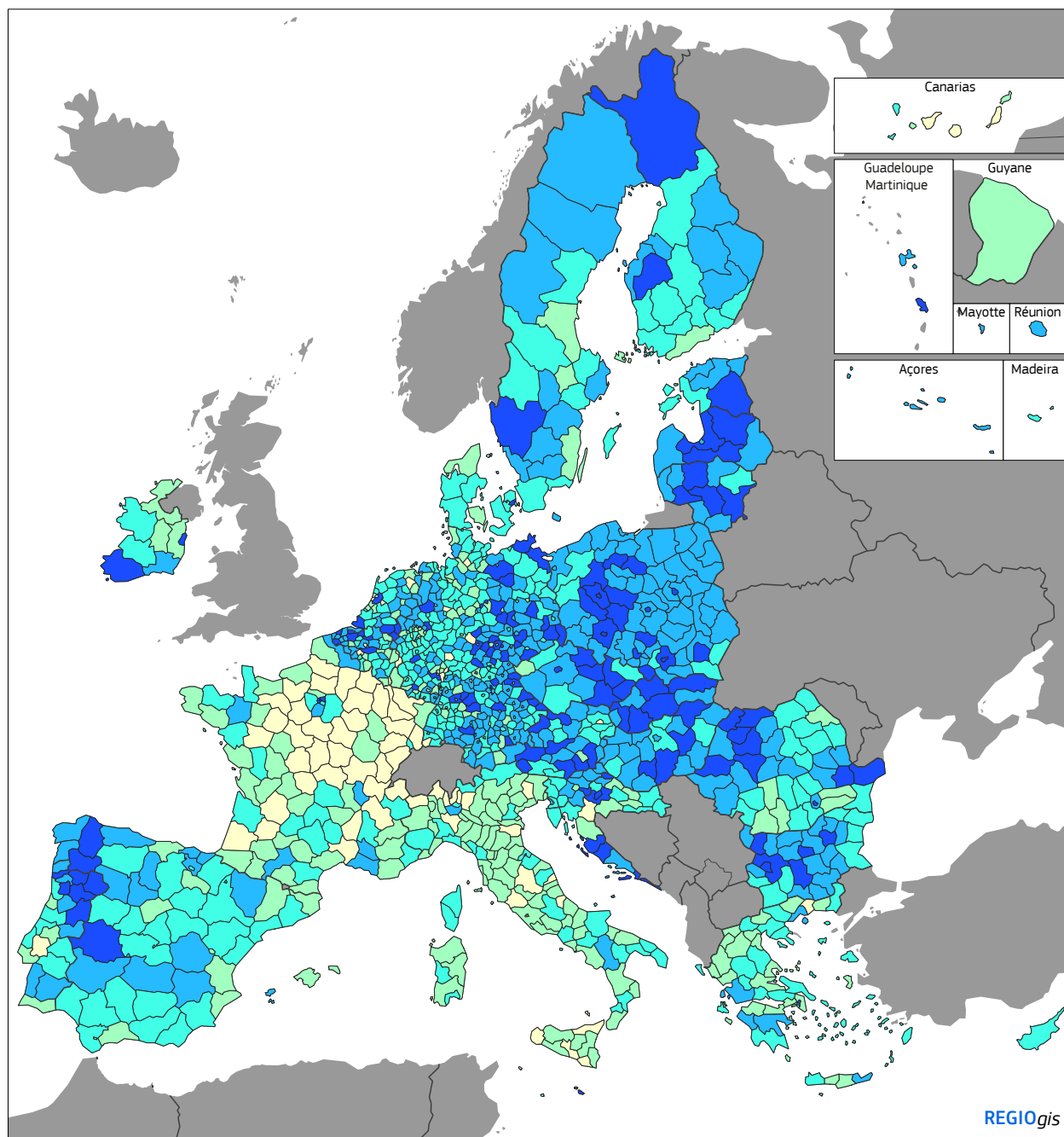
Nuo to laiko sanglaudos politika yra vienas iš pagrindinių Europos projekto ramsčių. Nuo bendrosios rinkos ir ekonominės ir pinigų sąjungos sukūrimo iki kelių plėtros etapų sanglaudos politika buvo remiamas kiekvienas Europos integracijos etapas, įskaitant pastaraisiais metais įgyvendinamą žaliają ir skaitmeninę pertvarką. Vien rinkos jėgos negali užtikrinti, kad šių pagrindinių integracijos etapų nauda būtų tolygiai paskirstyta visoje Europoje, todėl sanglaudos politika yra būtina siekiant padėti valstybėms narėms ir regionams prisidėti, pasinaudoti ir išnaudoti visą savo potencialą. Ilgainiui sanglaudos politika kartu su kitomis priemonėmis, kaip antai Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemone, taip pat veikė kaip ekonomikos stabilizavimo priemonė, kaip patikimas paramos ir investicijų šaltinis per finansų krizę, o vėliau – per pandemiją ir Rusijos agresijos karą prieš Ukrainą. Sanglaudos politika, kurią įgyvendinant daugiausia dėmesio skiriama regionams ir vadovaujamosi teritoriniu požiūriu, yra vienas iš akivaizdžiausių Europos solidarumo raiškos pavyzdžių, neatsiejama Europos augimo modelio dalis ir mūsų Europos namų kertinis akmuo.

Suinteresuotieji subjektai patvirtina pagrindinį sanglaudos politikos vaidmenį ir svarbą. Jie tai aiškiai nurodė per diskusijas dėl politikos ateities. Per praėjusius metus regionų valdžios institucijos ir kiti suinteresuotieji subjektai pateikė pastabų, o 20 valstybių narių surengė diskusijas. Vasario mėn. aukšto lygio specialistų grupė paskelbė pagrindines būsimos politikos gaires². Europos Parlamentas, Europos Sąjungos Taryba, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetas ir Europos regionų komitetas priėmė nuomones ir išvadas dėl pagrindinių būsimos sanglaudos politikos elementų. Visa ši gauta informacija patvirtina svarbų politikos vaidmenį, suteikia galimybę apžvelgti naujus iššūkius, įgytą patirtį ir galimus atsakomuosius veiksmus.

Praėjus trisdešimčiai metų nuo vienalaikio Europos bendrosios rinkos ir sustiprintos sanglaudos politikos sukūrimo ir dvidešimčiai metų nuo 2004 m. plėtros, ilgalaikė tendencija yra aiški: daugelyje Europos vietų pastebima aukštynkryptė ekonominė ir socialinė konvergencija. Vis dėlto socialinių ir ekonominių skirtumų tebėra ir vis daugiau regionų gali susidurti su naujais

1 Komisijos komunikatas Europos Parlamentui, Tarybai, Europos ekonomikos ir socialinių reikalų komitetui ir Regionų komitetui dėl 9-osios sanglaudos ataskaitos (COM(2024) 149, kurį 2024 m. kovo 27 d. patvirtino Komisijos narių kolegija).

2 Forging a sustainable future together – Cohesion for a competitive and inclusive Europe: report of the High-Level Group on the Future of Cohesion Policy.



1 žemėlapis. NUTS 3 lygmens ekonominės plėtros indeksas 2001–2021 m.

Tikimybė, kad ekonomika sparčiai augs

- < 0,3
- 0,3–0,4
- 0,4–0,5
- 0,5–0,6
- > 0,6
- Duomenų nėra

Šis indeksas rodo, ar regiono augimas yra didesnis nei ES arba šalies, kuriai jis priklauso, augimas arba paties regiono augimas per pastaruosius penkerius metus. Juo atsižvelgiama į BVP vienam gyventojui, našumo ir užimtumo vienam gyventojui didėjimą per penkerių metų laikotarpį. Regionui skiriamas 1 balas kiekvieną kartą, kai jo augimas yra didesnis. Tada šis balas nuo 0 iki 9 perskaičiuojamas į 0 ir 1. Šaltinis: GD REGIO skaičiavimai, grindžiami JRC ir Eurostato duomenimis.

0 500 km

iššūkiams. Atsižvelgiant į tai, būtina įvertinti ne tik laimėjimus, pasiektus įgyvendinant sanglaudos politiką, bet ir tai, kaip ją galima pritaikyti. Sutartyje nustatytas ekonominės, socialinės ir teritorinės sanglaudos tikslas yra kaip niekada aktualus, tačiau metodai turėtų būti plėtojami.

2. Sanglaudos politika. Ilgalaikis augimas ir konkurencingumas, kokybiškos darbo vietos

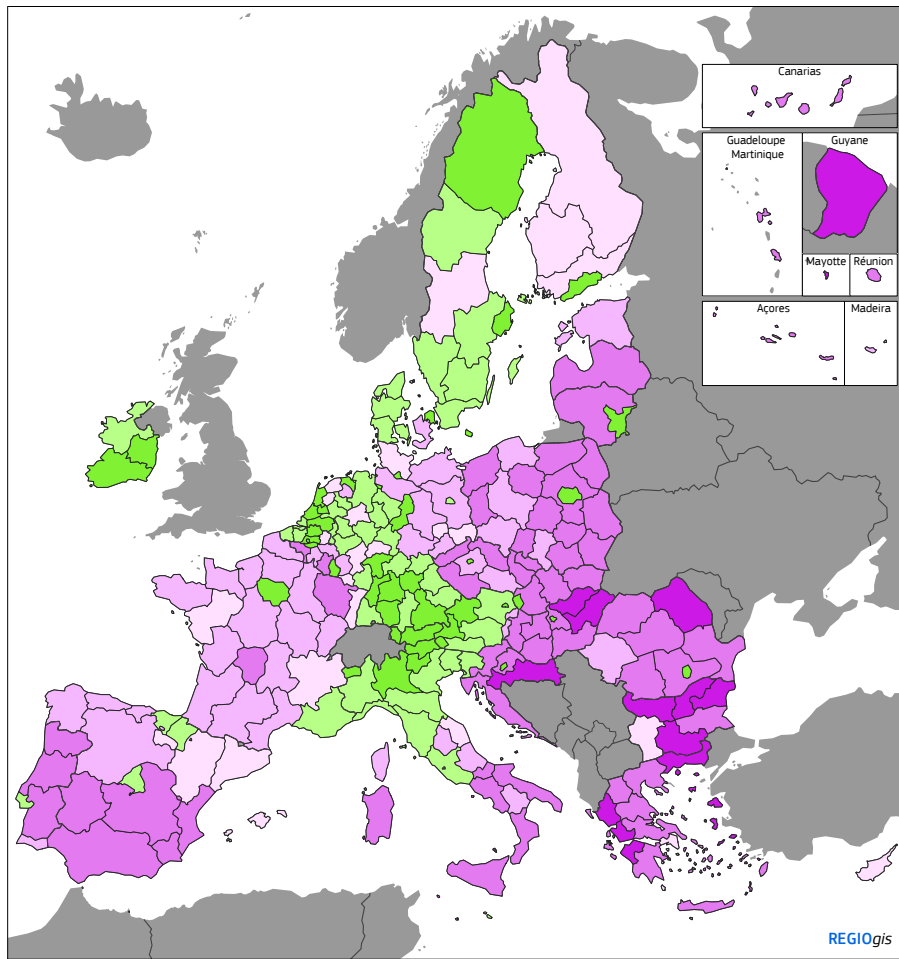
Istorinė ES plėtra 2004 m. yra akivaizdus teigiamo sanglaudos politikos poveikio pavyzdys. Nuo tada į ES įstojusių valstybių narių BVP vienam gyventojui per dvidešimt metų padidėjo nuo maždaug 52 proc. ES vidurkio 2004 m. iki beveik 80 proc. 2023 m. Nedarbo lygis šiose valstybėse narėse per šį laikotarpį sumažėjo nuo vidutiniškai 13 proc. iki 4 proc.

Šią aukštynkryptę konvergenciją lėmė našumo (BVP vienam darbuotojui) padidėjimas mažiau išsivysčiusiuose regionuose. Tai byloja apie ilgalaikį šių regionų konkurencingumo ir verslo aplinkos pagerėjimą. Šis pasivijimas taip pat sudarė sąlygas apčiuopiamai socialinei pažangai, pavyzdžiui, geresniems rezultatams sveikatos srityje ir nedarbo bei skurdo lygio mažinimui beveik visuose regionuose per pastaruosius dešimt metų.

Vis dėlto konvergencija ES buvo nevienoda. Tai atspindi našumo ir konkurencingumo skirtumus. Nuo 2004 m. kai kurie rytiniai regionai, pasinaudoję ekonomikos augimo postūmiu po plėtros, pasiekė įspūdingų rezultatų vydamiesi labiau išsivysčiusius regionus, bet daugelis kitų regionų patyrė laipsniškus skirtumus, o tai reiškia, kad jiems nepavyko pasiekti ES vidurkio. Tai visų pirma pasakytina apie Pietų Europos valstybių narių regionus, ypač po 2008 m. finansų krizės, taip pat apie pertvarką vykdančių regionų grupę labiau išsivysčiusiose valstybėse narėse. Iš tikrųjų maždaug trečdalyje ES regionų BVP vienam gyventojui dar negrįžo prie 2008 m. lygio. Šie regionai apima visus vystymosi etapus ir jų galima rasti net labiau išsivysčiusiose valstybėse narėse.

Nuo šio amžiaus pradžios realusis BVP vienam gyventojui keliuose Pietų Europos valstybių narių regionuose net sumažėjo, o tai atspindi ekonominių sukrėtimų poveikį ir nuolatinės struktūrinės problemas, susijusias su: našumo augimu, institucijų kokybe ir sklandžiu darbo rinkų veikimu. Be to, dauguma rytinių regionų turėtų išlaikyti konvergencijos pagreitį ir plėsti augimo varomąsias jėgas už didmiesčių vietovių ribų, kad sumažintų didėjančius tarpregioninius skirtumus.

Sanglaudos politika, kuria skatinamas ilgalaikis ekonomikos augimas ir konkurencingumas, prisidėjo prie geresnio bendrosios rinkos veikimo. Ji padėjo pagerinti prekių ir paslaugų prieinamumą naudojantis fizine ir skaitmenine infrastruktūra ir padidinti junglumą. Be to, sanglaudos politika sustiprino vietos ekonomiką ir padidino patrauklumą, nes, remiant MVĮ, gerinamos inovacijos ir verslumas, taip pat didinamas žmogiškasis kapitalas, vykdam mokymo ir švietimo veiklą. Sanglaudos politika taip pat padėjo užtikrinti gerą valdymą, bendradarbiavimą ir administracinį veiksmingumą.



2 žemėlapis. BVP vienam gyventojui (PGS) 2022 m.

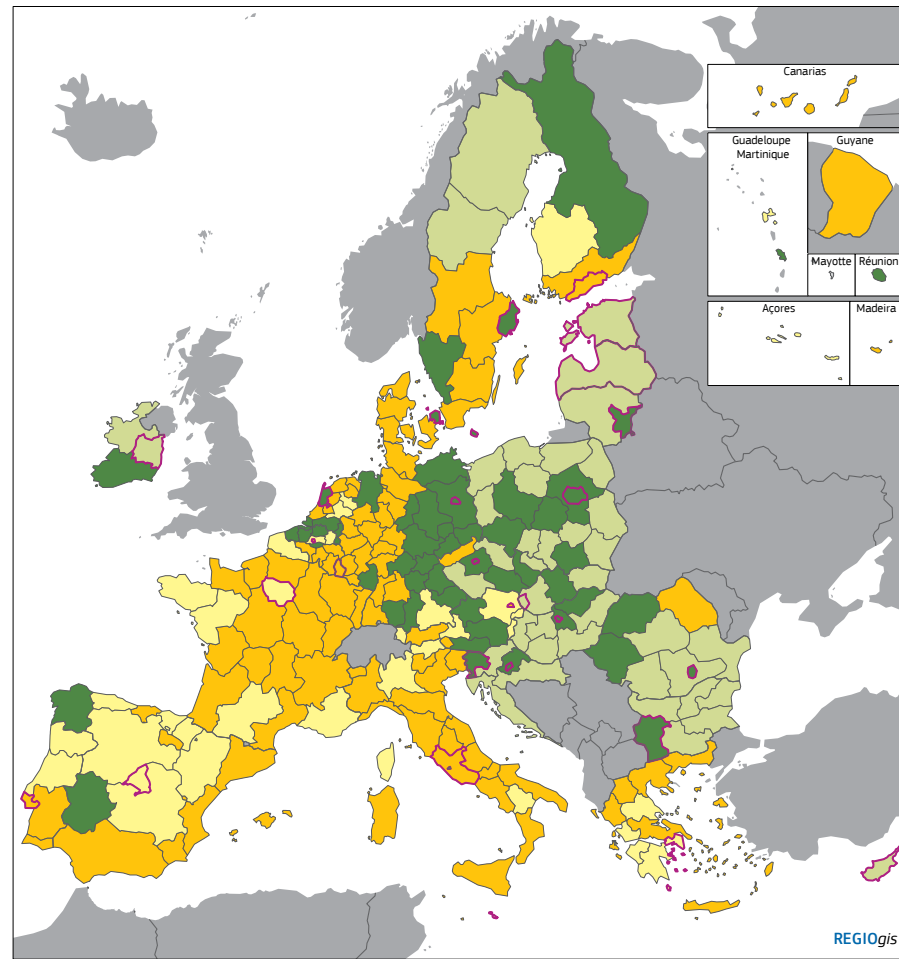
Indeksas, EU-27 = 100

- < 50
- 50–75
- 75–90
- 90–100
- 100–125
- >= 125

Šaltinis: Eurostatas [nama_10r_2gdp].

0 500 km

© Administracinių ribų duomenys – „EuroGeographics Association“



3 žemėlapis. Regioninis BVP vienam gyventojui didėjimas, palyginti su didėjimu pagal valstybes nares ir ES, metinis vidurkis, 2001–2021 m.

Kategorija

- Didėsnis už ES vidurkį ir didėsnis už valstybės nares vidurkį
- Didėsnis už ES vidurkį, tačiau mažesnis už valstybės nares vidurkį arba jam lygus
- Mažesnis už ES vidurkį, tačiau didėsnis už valstybės nares vidurkį
- Mažesnis už ES vidurkį ir mažesnis už valstybės nares vidurkį arba jam lygus
- Duomenų nėra
- Sostinių regionai

Šaltinis: GD REGIO remiantis JRC kasmetiniais regionines duomenų bazes (ARDECO) duomenimis.

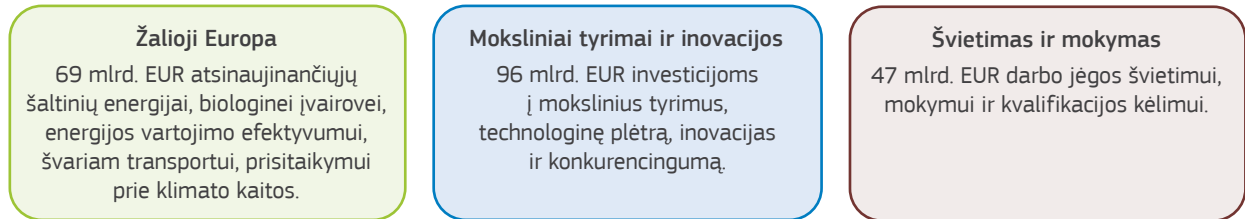
0 500 km

© Administracinių ribų duomenys – „EuroGeographics Association“

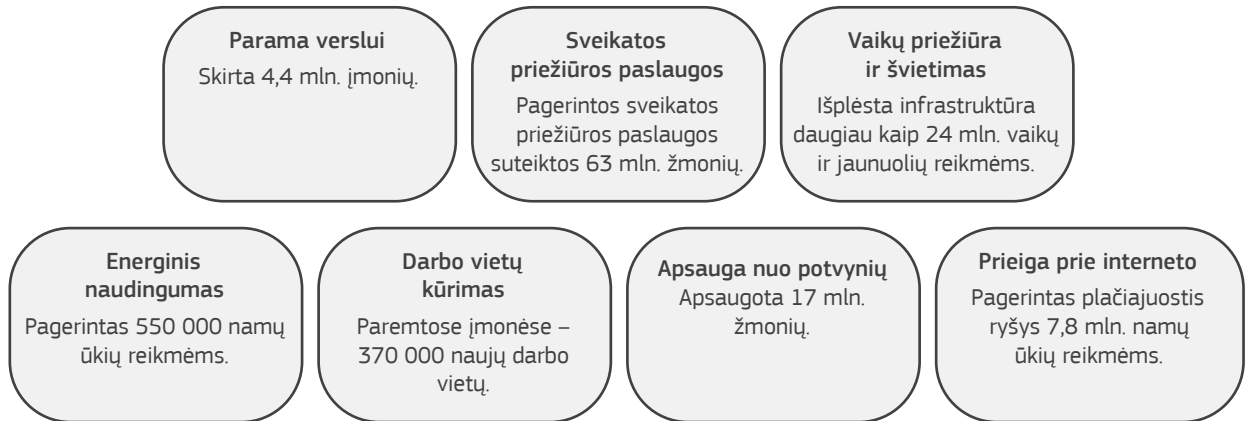
Pastaba. 3 žemėlapyje parodytas regioninis BVP vienam gyventojui augimas nuo 2001 m. Ekonomikos augimas visuose paveiksle (šviesiai ir tamsiai) žalia spalva nuspaldintuose regionuose viršijo ES vidurkį, o geltona ir oranžine spalvomis nuspaldintuose regionuose jis buvo mažesnis už ES vidurkį. Spalvos atspalvis (šviesiai ir tamsiai žalia, geltona ir oranžinė spalvos) rodo regiono augimą, palyginti su nacionaliniu vidurkiu.

1 pav. Laimėjimai, pasiekti įgyvendinant 2014–2020 m. sanglaudos politikos programas

Skirtos investicijos



Atrinkti rezultatai



Sanglaudos politika atliko svarbų vaidmenį remiant viešąsias investicijas. Pavyzdžiui, sanglaudos politika sudaro beveik 13 proc. visų valdžios sektoriaus investicijų³ visoje ES ir 51 proc. mažiau išsivysčiusiose valstybėse narėse⁴. Šiomis investicijomis buvo sustiprintas Europos ekonomikos augimo modelis ir paskatintas ekonomikos augimas, atitinkantis pagrindinius politikos prioritetus: nuo dvejopos pertvarkos iki inovacijų, verslo ir įgūdžių, nuo vaikų priežiūros, švietimo ir sveikatos apsaugos iki apsaugos nuo gaivalinių nelaimių.

Sanglaudos politika ne tik daro tiesioginį socialinį ir ekonominį poveikį, bet ir padėjo gerinti administracinius gebėjimus bei valdymo kokybę valstybėse narėse. Sanglaudos politikos investicijoms taikomos išankstinės sąlygos, vadinamos reikiamomis sąlygomis. Jomis remiami pagrindiniai ES prioritetai, taip pat investicijų kokybė ir tvarumas. Reikiamų sąlygų horizontalusis poveikis papildė konkrečių šalių reformų, skatinamų pagal Europos semestro iniciatyvą, įgyvendinimą.

Be to, pagrindiniai principai, kuriais grindžiamas sanglaudos politikos programavimas ir įgyvendinimas, taikant vertinimo, partnerystės, skaidrumo ar audito ir kontrolės reikalavimus, daro teigiamą šalutinį poveikį nacionalinei praktikai.

³ Valdžios sektoriaus bendrojo pagrindinio kapitalo formavimas.

⁴ Valstybės narės, kurių bendrosios nacionalinės pajamos vienam gyventojui nesiekia 90 proc. ES vidurkio.

Sanglaudos politika padeda stiprinti bendrąją rinką ir sudaryti vienodas sąlygas

Konvergencija suteikia kiekvienam regionui galimybę visapusiškai dalyvauti bendrojoje rinkoje. Kliūčių laisvam prekių, paslaugų, kapitalo ir darbuotojų judėjimui pašalinimu buvo paskatintas geresnis išteklių paskirstymas visoje ES ir keitimasis idėjomis bei inovacijos. Didėjanti ES regionų įvairovė suteikė Sąjungai ir jos įmonėms daugiau konkurencinių pranašumų. Investuojant į infrastruktūrą, inovacijas, švietimą ir kitas svarbias sritis, sanglaudos politika padeda visiems regionams dalyvauti ir naudotis masto ekonomijos, kurią sukuria bendroji rinka ir tarptautinė konkurencija, teikiama nauda. Didesnė, gerai išvystyta, novatoriška ir susieta bendroji rinka yra labai svarbi kuriant stiprias ES vidaus vertės grandines, kurios yra svarbios ES atviram strateginiam savarankiškumui.

Sanglaudos politika daro didelį teigiamą poveikį visai Europai. Iš makroekonominio modeliavimo⁵ matyti, kad įgyvendinus 2014–2020 m. ir 2021–2027 m. programas ES BVP iki 2030 m. pabaigos galėtų padidėti 0,9 proc. Šis poveikis yra ilgalaikis: iki 2043 m. išlieka 0,6 proc. lygio. Žinoma, poveikis daug didesnis sanglaudos šalyse⁶, kuriose parama sutelkta: Kroatijos BVP 2030 m. bus iki 8 proc. didesnis, Lenkijoje ir Slovakijoje – 6 proc. didesnis, o Lietuvoje – 5 proc. didesnis nei tuo atveju, jei nebūtų sanglaudos paramos. Labiau išsivystę regionai, gaunantys mažesnę paramą vienam gyventojui pagal sanglaudos politiką, taip pat naudojami stipriai teigiamu kitų šalių programų šalutiniu poveikiu. Išsivystę regionai randa partnerių savo tiekimo grandinėse ir rinkų savo eksportui ir investicijoms.

Teigiamą sanglaudos politikos investicijų grąžą bendrajai rinkai iliustruoja daugiklis. Iki 2030 m. iš kiekvieno į 2014–2020 m. ir 2021–2027 m. programas investuoto euro Sąjungoje bus gauta 1,3 EUR papildomo BVP ir 2043 m. ši suma bus padidėjusi beveik tris kartus, o tai atitinka maždaug 4 proc. metinę grąžos normą. Modeliuojant taip pat apskaičiuota, kad iki 2027 m. visoje ES bus apie 1,3 mln. papildomų darbo vietų, kurių didelė dalis bus su žaliaja ir skaitmenine pertvarka susijusiuose sektoriuose.

Dėl tikslinio sanglaudos politikos paramos pobūdžio iš esmės sumažėja privačiųjų investicijų išstūmimo rizika. Įgyvendinant sanglaudos politiką, daugiausia dėmesio skiriama sritims, kuriose privačiosios investicijos yra nepakankamos dėl rinkos nepakankamumo (pvz., galimybės gauti finansavimą startuoliams, labai mažoms ir mažosioms įmonėms) arba siekiant remti viešąsias gėrybes (pvz., švietimą, vaikų priežiūros paslaugas). Kiekybinės analizės, kuriomis remiantis 9-oji sanglaudos ataskaita parengta⁷, nuosekliai byloja apie teigiamą grynąjį poveikį – tai patvirtina, kad šia politika skatinamos didelės privačiosios investicijos ne tik programų įgyvendinimo laikotarpiu, bet ir jam pasibaigus. Aktyvesnis finansinių priemonių naudojimas gali padėti pritraukti daugiau privačiųjų investicijų.

5 2014–2020 m. ir 2021–2027 m. programų poveikis buvo įvertintas naudojant Europos Komisijos erdvinio skaičiavimo bendrosios pusiausvyros modelį RHOMOLO. Išsamesnė analizė pateikta 9-osios sanglaudos ataskaitos 9 skyriuje.

6 Čekija, Lenkija, Slovakija, Kroatija, Bulgarija, Rumunija, Estija, Graikija, Kipras, Latvija, Lietuva, Vengrija, Malta ir Slovėnija.

7 Žr. 9-osios sanglaudos ataskaitos 9 skyrių.

Vykstant būsima plėtrai, į bendrąją rinką reikės integruoti naujas valstybes nares. ES sanglaudos politikos tikslai tebegalioja platesniu Sąjungos mastu – ir dabartinėse, ir būsimoje valstybėse narėse⁸. Vis dėlto socialinė ir ekonominė konvergencija su ES turėtų prasidėti jau pasirengimo narystei etape. Naujosios Ukrainos priemonės, Vakarų Balkanų ekonomikos augimo plano ir Vakarų Balkanų reformų ir augimo priemonės tikslas yra trejopas – suteikti daugiau galimybių patekti į ES bendrąją rinką, padidinti finansinę paramą ir paspartinti reformų įgyvendinimą.

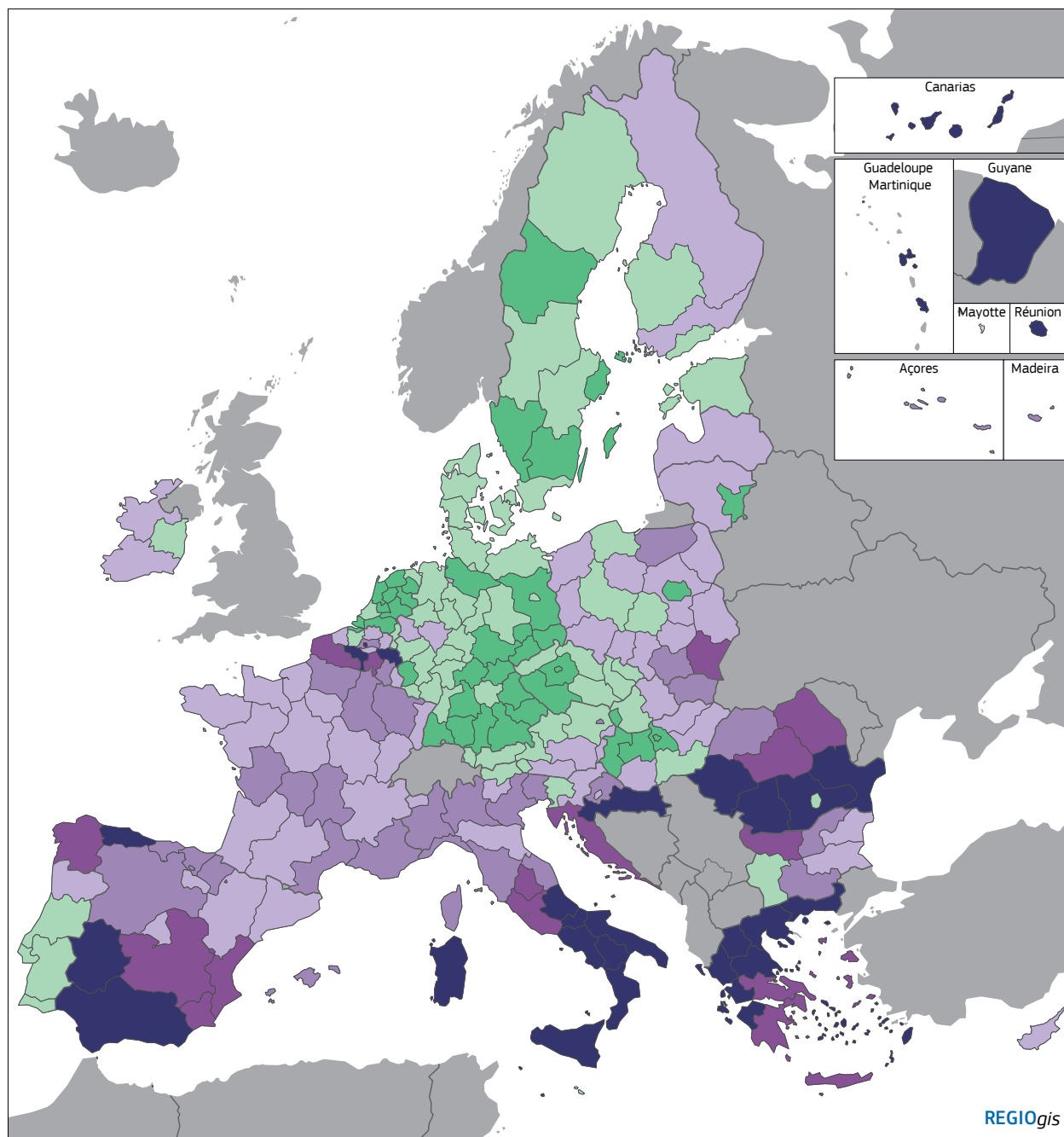
Sanglaudos politika padėjo sušvelninti asimetrinį pastarojo meto krizių poveikį

Įvairių precedento neturinčių krizių poveikis Sąjungoje buvo nevienodas. Krizės – nuo COVID-19 pandemijos iki Rusijos agresijos karo prieš Ukrainą – įvairius regionus ir socialines grupes paveikė labai skirtingai. Pandemijos poveikis buvo didesnis regionuose, kurie priklauso nuo turizmo, kultūros pramonės ar kitų darbiui imlių paslaugų, taip pat pramonės šakoms, kurios yra labai integruotos į pasaulines vertės grandines. Kalbant apie Rusijos agresijos karą prieš Ukrainą, neigiamas poveikis buvo ypač juntamas pasienio regionuose, taip pat regionuose, kuriuose pramonė yra pažeidžiama dėl didelių energijos kainų arba tiekimo grandinės sutrikimų. Apskritai per visas krizes labiau nukentėdavo periferiniai ir mažiau išsivystę regionai. Asimetrinį poveikį padidino nevienodi instituciniai gebėjimai įvairiais lygmenimis, kurių reikia problemoms spręsti.

ES greitai reagavo, kad sušvelnintų krizių poveikį ir sudarytų sąlygas tvirtam atsigavimui. Sanglaudos politika padėjo greitai sutelkti paramą pažeidžiamiesiems regionams ir taip sumažinti tolesnio skirtumų didėjimo riziką. Veiksmai apėmė naujo likvidumo injekciją investicijoms remti, lankstumą projektų tęsimui remti, darbo vietų išsaugojimo schemas ir tolesnes tikslines programavimo ir įgyvendinimo lankstumo priemones. Jie buvo įgyvendinami visų pirma pasitelkiant Atsako į koronaviruso grėsmę investicijų iniciatyvos (CRII) priemonių rinkinius. Be to, pagal priemonę „NextGenerationEU“ valstybėms narėms buvo skirta visapusiška parama jų ekonomikos gaivinimo procesui ir ilgalaikiam atsparumui skatinti, teikiama įgyvendinant reformas ir investicijas pagal Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo priemonę (EGADP), taip pat Sanglaudai ir Europos teritorijoms skirtą ekonomikos gaivinimo pagalbos iniciatyvą (REACT-EU). Kartu su planu „REPowerEU“, kurį pradėta įgyvendinti prasidėjus Rusijos agresijos karui prieš Ukrainą, lankstumo priemonės, numatytos pagal sanglaudos politiką ir įperkamos energijos rėmimo iniciatyvą (SAFE), padėjo remti pažeidžiamiausius asmenis, visų pirma žmones, kuriems gresia energijos nepriteklis, ir MVĮ, kurios yra pažeidžiamos dėl didelių energijos kainų. Be to, įgyvendinant sanglaudos veiksmus dėl pabėgėlių Europoje (CARE) buvo teikiama finansinė parama vietos valdžios institucijoms ir NVO, priimančioms dėl Rusijos agresijos karo iš Ukrainos bėgančius žmones.

Kartu su Europos laikinos paramos priemone nedarbo rizikai dėl ekstremaliosios situacijos mažinti (SURE) ir priemone „NextGenerationEU“, visų pirma EGADP, sanglaudos politikos intervencinėmis priemonėmis prisidėta prie **spartaus ekonomikos atsigavimo 2021 m. ir 2022 m., ypač mažiau išsivysčiusiuose regionuose**, ir prie žemo nedarbo lygio. Nors dėl COVID-19 krizės BVP

⁸ COM(2024) 146 final, 2024 3 20.



4 žemėlapis. Užimtumo lygis (20–64 m. amžiaus grupė), 2022 m.

20–64 m. gyventojų dalis, proc.

< 66

66–70

70–74

74–78

78–82

>= 82

Duomenų nėra

EU-27 = 74,6

Siekiamas užimtumo lygis – 78 proc. iki 2030 m.

Šaltinis: Eurostatas (lfsd_r_lfe2emprr).

0 500 km

© Administracinių ribų duomenys – „EuroGeographics Association“

sumažėjo 5,7 proc., per dvejus metus pajamos iš esmės vėl pasiekė 2019 m. lygį visų kategorijų regionuose. Priešingai, po 2008 m. krizės nuosmukis buvo mažesnis (4,3 proc. BVP), tačiau po dvejų metų, 2010 m., mažiau išsivysčiusių regionų ekonomika dar labiau susitraukė, o pertvarką vykdančios ir labiau išsivystę regionai tik pradėjo atsigaivinti. ES darbo rinkos, remiamos minėtomis poveikio švelninimo priemonėmis ir nacionaliniais paramos veiksmais, pasirodė esančios nepaprastai atsparios. Daugelyje ES regionų prireikė vos vieno metų grįžti į 2019 m. užimtumo lygį arba jį viršyti. Priešingai, per 2008 m. finansų krizę užimtumas mažėjo iki 2013 m. ir iki krizės buvusį lygį pasiekė ne anksčiau kaip 2016 m., o pietinėse ES šalyse – tik iki 2019 m.

Vis dėlto pastarojo meto krizės išryškino daugelio regionų pažeidžiamumą ir poreikį užtikrinti didesnę jų ekonomikos ir darbo rinkų atsparumą. Šiuo tikslu turėtų būti skatinama propaguoti perspektyvias Europos vertės grandines, visų pirma diegiant ir plečiant ypatingos svarbos ir besiformuojančias technologijas strateginiuose sektoriuose, kurios yra remiamos pasitelkiant Europos strateginių technologijų platformą (STEP)⁹.

Socialinės konvergencijos srityje padaryta pažanga, nors tebėra daug iššūkių

Socialinę konvergenciją skatina per Porto socialinių reikalų aukščiausiojo lygio susitikimą ES institucijų, valstybių narių ir socialinių partnerių prisimtas tvirtas įsipareigojimas siekti Europos socialinių teisių ramsčio tikslų:

- bent 78 proc. 20–64 m. amžiaus žmonių turėtų dirbti,
- bent 60 proc. visų suaugusių asmenų turėtų kasmet dalyvauti mokyklose,
- žmonių, kuriems gresia skurdas ar socialinė atskirtis, skaičius turėtų būti sumažintas bent 15 mln., įskaitant ne mažiau kaip 5 mln. vaikų.

Per pastarąjį dešimtmetį ES sanglaudos politika atliko labai svarbų vaidmenį apskritai gerinant užimtumo ir socialinius rodiklius ES. Rytinės ES šalys padarė didelę pažangą socialinės įtraukties ir skurdo mažinimo srityse, priartėdamos prie ES vidurkio (21 proc. skurdo lygis). Vis dėlto padėtis pietinėse ES šalyse nuo 2019 m. nekito (apie 25 proc.). Atotrūkis tarp labiau ir mažiau išsivysčiusių regionų taip pat sumažėjo nuo maždaug 14 procentinių punktų 2016 m. iki 9 procentinių punktų 2022 m.

Vis dėlto teigiamoms tendencijoms socialinės įtraukties ir skurdo mažinimo srityse galėtų kelti pavojų infliacija ir aukštos energijos kainos, taip pat nevienoda pažanga skirtingose gyventojų grupėse. ES rytinėse ir pietinėse kaimo vietovėse energijos nepriteklis daro didžiausią tiesioginį poveikį. Vis dėlto kiekviename regione, įskaitant išsivysčiusias miesto teritorijas, galima rasti skurdo rajonų. Kai kurios gyventojų grupės, pavyzdžiui, marginalizuotos bendruomenės, gyvena nuolatiniame skurde, jiems būdinga būsto segregacija, nepakankamos švietimo ir užimtumo galimybės bei ribotos galimybės naudotis pagrindinėmis paslaugomis.

⁹ Reglamentas (ES) 2024/795, kuriuo sukuriama Europos strateginių technologijų platforma (STEP).

Aktyviai remiant sanglaudos politikai, regionų užimtumo skirtumai sumažėjo. Nors užimtumo lygis mažiau išsivysčiusiuose regionuose 2022 m. tebėra žemesnis – 68 proc., palyginti su 78 proc. labiau išsivysčiusiuose regionuose, nuo 2013 m. skirtumas sumažėjo 5 procentiniais punktais.

Nedarbo lygis taip pat supanašėjo. Padėtis smarkiai pagerėjo mažiau išsivysčiusiuose regionuose, kuriuose šis rodiklis sumažėjo beveik perpus – nuo 15,8 proc. 2013 m. iki 8 proc. 2022 m., didelė pažanga padaryta ir labiau išsivysčiusiuose regionuose, kuriuose nedarbo lygis sumažėjo nuo 8,3 proc. iki 5 proc.

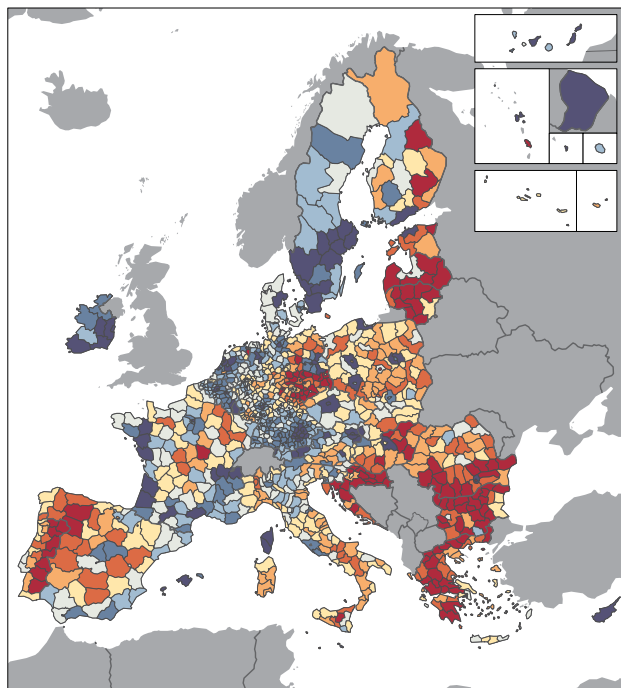
Vis dėlto, nepaisant pastaraisiais metais padarytos pažangos, jaunimo nedarbo ir nesimokančio, nedirbančio ir mokymuose nedalyvaujančio jaunimo (NEET) rodikliai, kaip ir nuolat žemesnis neįgaliųjų užimtumo lygis, tebėra didelė problema ES. Nuo 2014 m. stebėtas jaunimo nedarbo ir NEET rodiklių mažėjimas 2021 m. ir 2022 m. atsinaujino po to, kai 2020 m. per COVID-19 pandemiją šie rodikliai laikinai padidėjo. 15–24 m. amžiaus asmenų nedarbo lygis nuo 2013 m. smarkiai, daugiau kaip 10 procentinių punktų, sumažėjo iki 14 proc. 2022 m. Nepaisant to, jaunimo nedarbas yra daugiau nei du kartus didesnis už bendrą nedarbo lygį, kuris sumažėjo iki 6,2 proc. NEET dalis nuo 2013 m. sumažėjo daugiau kaip 4 procentiniais punktais iki 12 proc. 2022 m. Reikia tolesnės pažangos, kad būtų pasiektas Europos socialinių teisių ramsčio tikslas – 9 proc.

Mažiau išsivysčiusių regionų ir kitų regionų jaunimo nedarbo lygio skirtumai 2013–2022 m. sumažėjo dėl didesnio sumažėjimo mažiau išsivysčiusiuose regionuose ir pietinėse ES šalyse. Vis dėlto jie tebėra dideli – jaunimo nedarbo lygis mažiau išsivysčiusiuose regionuose siekia 22 proc., t. y. yra beveik du kartus didesnis nei labiau išsivysčiusiuose regionuose. 2013–2022 m. taip pat sumažėjo mažiau išsivysčiusių regionų ir kitų regionų NEET jaunimo dalies skirtumai. Vis dėlto NEET rodiklis mažiau išsivysčiusiuose regionuose išlieka 16 proc., t. y. beveik du kartus didesnis nei labiau išsivysčiusiuose regionuose.

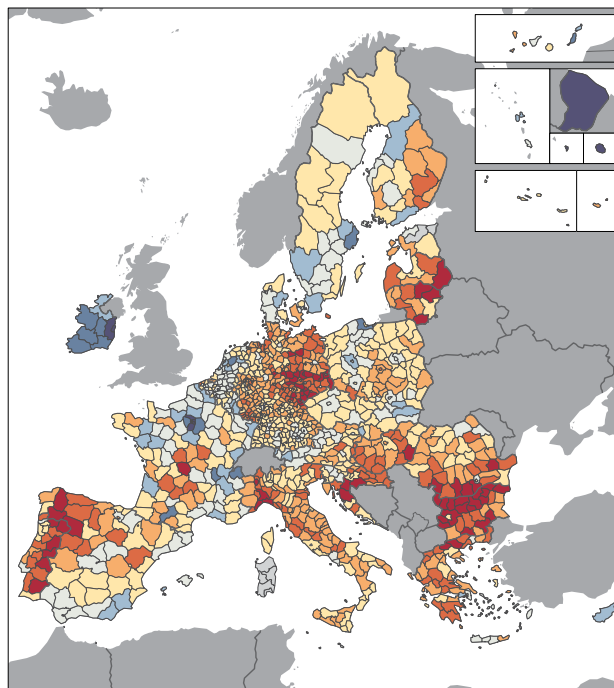
Žemas nedarbo lygis ir didelė darbo jėgos paklausa daro vis didesnę spaudimą darbo rinkoms. Darbo jėgos ir įgūdžių trūkumas didėja ir tapo dideliu iššūkiu įvairioms profesijoms ir sektoriams visais įgūdžių lygmenimis, ypač kai kuriuose regionuose. Šį trūkumą dar labiau didina atitinkami iššūkiai, susiję su konkrečių įgūdžių, kurių reikia įgyvendinant skaitmeninę ir žaliąją pertvarką, paklausa, struktūrine pramonės pertvarka ir staigiu darbingo amžiaus gyventojų skaičiaus sumažėjimu (numatoma, kad iki 2050 m. šių gyventojų skaičius sumažės 50 mln. žmonių). Šiuo atžvilgiu įtraukus nepakankamai atstovaujамų grupių dalyvavimą darbo rinkoje atlieka svarbų vaidmenį siekiant konvergencijos ir sprendžiant darbo jėgos trūkumo ES problemą, kartu stiprinant mokymosi visą gyvenimą ir švietimo politiką, taip pat vykdant darbo rinkos reformas. Moterų dalyvavimo darbo rinkoje mastas toliau didėja dėl aukšto išsilavinimo lygio, geresnių galimybių naudotis vaikų priežiūros paslaugomis ir lankstesnių darbo sąlygų, o trečiųjų šalių piliečių užimtumo lygis po sumažėjimo 2020 m. vėl padidėjo.

Nepaisant akivaizdaus darbo rinkos veiksmingumo skirtumų sumažėjimo, kai kuriuose regionuose šis rodiklis nepakankamas – ES centriniai ir šiauriniai regionai turi stipresnes darbo rinkas (ir apskritai socialinė padėtis ten geresnė),

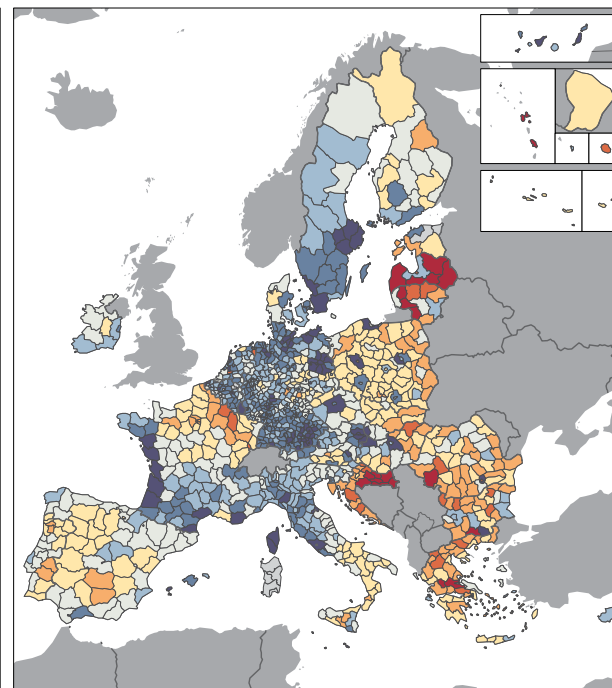
5 žemėlapis. Bendras gyventojų skaičiaus pokytis, natūralus gyventojų prieaugis ir grynoji migracija pagal NUTS 3 2010–2021 m.



Gyventojų skaičiaus pokytis

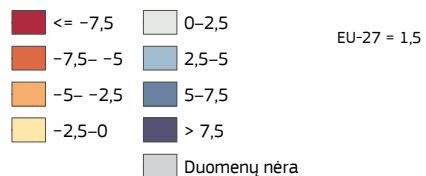


Natūralus gyventojų prieaugis



Grynoji migracija

Vidutinis metinis pokytis 1 tūkstančiui gyventojų



EU-27 = -0,7

EU-27 = 2,2

0 1 000 km

Šaltinis: GD REGIO skaičiavimai, grindžiami Eurostato (demo_r_gind3) ir Jungtinio tyrimų centro (JRC) (ARDECO) duomenimis.

© Administracinių ribų duomenys – „EuroGeographics Association“

palyginti su pietiniais ir pietryčių regionais. Pastaraisiais metais pažanga mažinant vyrų ir moterų dalyvavimo darbo rinkoje atotrūkį sulėtėjo arba sustojo: visoje ES lyčių nelygybė vis dar siekia 11 procentinių punktų, o tai tebėra darbo rinkos skirtumus lemiantis veiksnys.

Apskritai padidėjo išsilavinimo lygis. Mokyklos nebaigusių asmenų dalis sumažėjo visoje ES ir ypač mažiau išsivysčiusiuose regionuose. Visuose regionuose tęsiasi teigiama tretinio išsilavinimo įgijimo tendencija – 2022 m. bendras rodiklis siekė 34 proc. Suaugusiųjų dalyvavimas švietimo ir mokymo programose per COVID-19 pandemiją, priešingai, sumažėjo, tačiau vėliau atsigavo, ypač mažiau išsivysčiusiuose regionuose ir rytinėse ES valstybėse narėse.

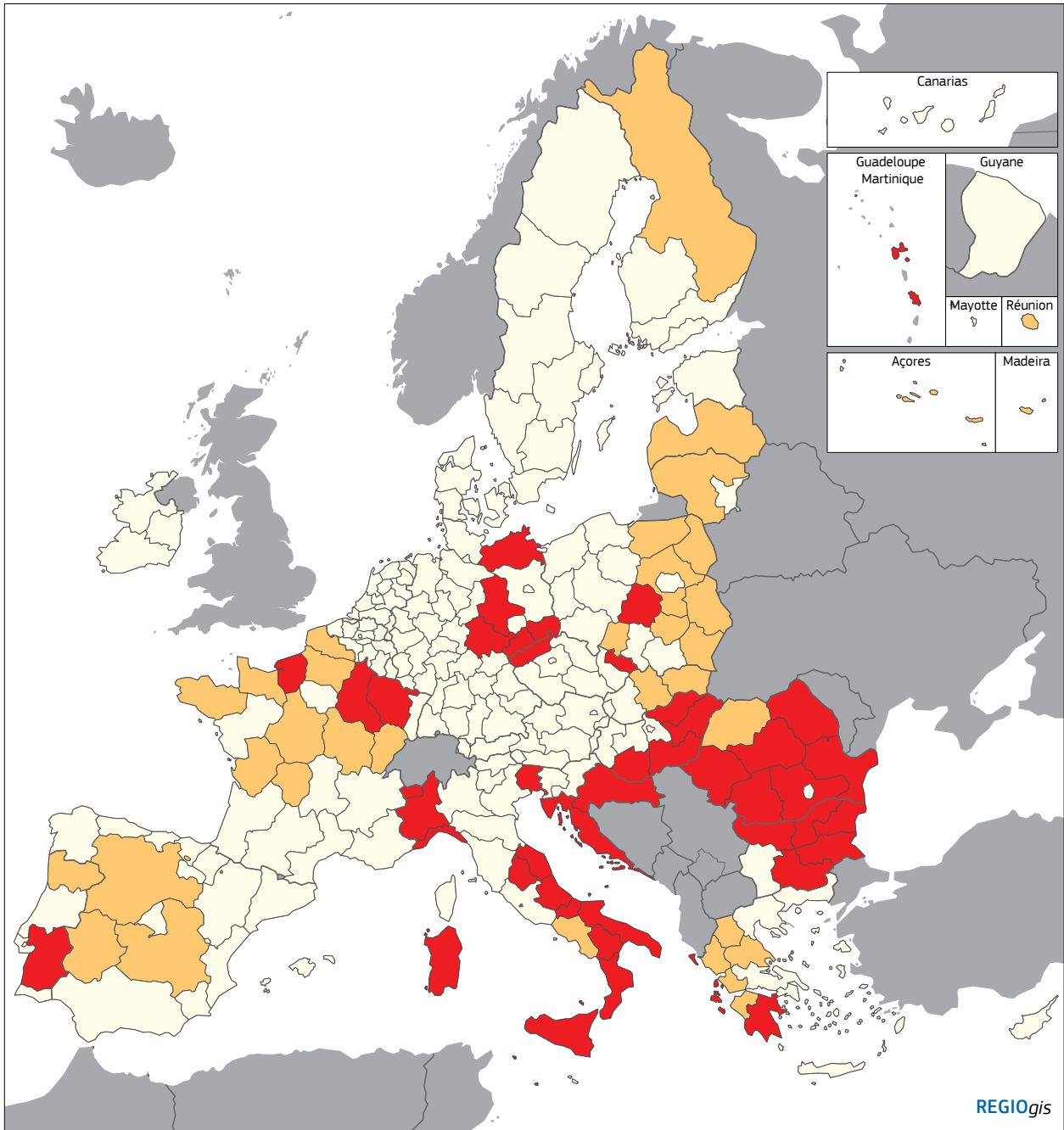
Įgūdžių lygis ir inovacijos atlieka labai svarbų vaidmenį skatinant ilgalaikį našumo augimą ir konkurencingumą. Daugiau įgūdžių turintys ir kūrybingi darbuotojai yra labai svarbūs tam, kad būtų diegiamos inovacijos ir kuriami nauji bei konkurencingi produktai ir paslaugos. 2022 m. labai padaugėjo suaugusių asmenų, dalyvaujančių švietimo ir mokymo programose – šis rodiklis didėjo sparčiau nei prieš COVID-19 pandemiją. Vis dėlto reikia esminės pažangos, jog būtų pasiektas Europos socialinių teisių ramsčio tikslas, kad 60 proc. suaugusiųjų kasmet dalyvautų švietimo ir mokymo veikloje. Kai kurių valstybių narių patirtis, susijusi su individualiosiomis mokymosi sąskaitomis¹⁰, rodo aiškų pažangos kelią.

Skirtumai švietimo ir mokymo srityje išlieka, visų pirma dėl didelės tretinio mokslo absolventų koncentracijos miestuose (kuriuose sutelkta daugiausia galimybių įgyti tretinį išsilavinimą). Dėl to atsiranda disbalansas, kartais dar labiau padidėjantis dėl tretinį išsilavinimą įgijusių asmenų išvykimo iš regionų, kuriuose jie baigė studijas. Šis protų nutekėjimas yra didelis iššūkis regionų ekonomikos ir socialinės struktūros tvarumui ateityje. Šį specialistų prieinamumo disbalansą regionuose lemia nepakankamos kokybiškos darbo galimybės ir kiti veiksniai, pavyzdžiui, mažesnis infrastruktūros finansavimo lygis, galimybės naudotis vaikų priežiūros, švietimo ir mokymo paslaugomis, sveikatos priežiūros paslaugomis ir infrastruktūra bei kitomis paslaugomis.

Manoma, kad dėl demografinių pokyčių dar labiau padidės darbo jėgos trūkumas ir sustiprės spaudimas valstybių biudžetams. Po dešimtmečius trukusio augimo ES gyventojų skaičius nuo 2020 m. mažėjo, nes grynoji migracija nebekompensuoja neigiamo natūralaus augimo. EU-27 lygmeniu natūrali gyventojų kaita ir grynoji migracija yra didžiausios miestų regionuose, o kaimo vietovėse jos yra mažiausios (ir dažnai neigiamos). Be to, atokiuose regionuose iš esmės patiriama neigiama grynoji migracija, susijusi su ekonominių ir užimtumo galimybių trūkumu, taip pat galimybių naudotis pagrindinėmis paslaugomis (įskaitant švietimą, vaikų priežiūrą ir sveikatos priežiūrą) stoka, dėl kurios jie tampa mažiau patrauklūs, o tai gali būti žmonių išvykimo priežastis.

Dėl sumažėjusio darbingo amžiaus gyventojų skaičiaus reikės sparčiau didinti našumą, kad būtų išlaikytas gyvenimo lygis ir padidintas užimtumo lygis, visų pirma darbo rinkoje dar neaktyvių žmonių. Šiuo atžvilgiu regionai turi nevienodas galimybes. Regionai, kuriuose dirba nedidelė aukštos kvalifikacijos žmonių dalis ir iš kurios išvyksta jaunimas bei išsilavinę asmenys,

10 Individualiosios mokymosi sąskaitos suteikia darbingo amžiaus žmonėms lešų, skirtų kokybiškam mokymui, kad būtų pagerinti jų įgūdžiai ir įsidarbinimo galimybės.



6 žemėlapis. Regionai, kuriems būdingos specialistų ugdymo kliūtys, ir regionai, kuriems kyla specialistų ugdymo kliūčių rizika

Kategorija

- Mažėja darbingo amžiaus gyventojų ir nedaug tretinį išsilavinimą turinčių asmenų
- 15–39 m. amžiaus žmonių grynoji emigracija
- Kiti regionai

Regionui būdingos specialistų ugdymo kliūtys, jeigu jame:
 a) mažėja darbingo amžiaus gyventojų skaičius;
 b) tretinį išsilavinimą turinčių asmenų skaičius mažesnis negu vidutinis arba nesikeičia ir (arba)
 c) pasireiškia 15–39 m. amžiaus žmonių grynoji emigracija.

Šaltinis: GD REGIO skaičiavimai, grindžiami Eurostato duomenimis (demo_r_d2jan, demo_r_magec, lfst_r_lfsd2pop).

0 500 km

© Administracinių ribų duomenys – „EuroGeographics Association“

gali susidurti su specialistų ugdymo kliūtimi, ribojančia jų gebėjimą kurti tvarią, konkurencingą ir žiniomis grindžiamą ekonomiką. Kaip nurodyta komunikatuose „Specialistų potencialo išnaudojimas Europos regionuose“¹¹ ir „Demografiniai pokyčiai Europoje. Veiksmų rinkinys“¹², norint grįžti prie šios tikrovės arba prie jos prisitaikyti, reikia strateginio politikos priemonių derinio, apimančio reformas ir investicijas.

Dėl demografinių pokyčių reikia prisitaikyti regionų ir miestų lygmeniu. Pavyzdžiui, demografinių prognozių integravimas į teritorijų planavimo politikos formavimą, viešųjų paslaugų teikimo pritaikymas, viešojo valdymo pritaikymas, užimtumo lygio didinimas ir našumo veiksnių skatinimas. Profesinio rengimo ir mokymo sistema yra labai pajėgi padėti spręsti darbo jėgos trūkumo problemą, įgyvendinti žaliąją ir skaitmeninę pertvarką ir atlikti svarbų vaidmenį įgyvendinant pažangiosios specializacijos strategijas, padėdama išlaikyti ir pritraukti specialistus, užtikrinti visuomenės ir ekonomikos, kuriose jie yra, nuostolių padengimo pajėgumus ir kurti tvarias (bei teisingesnes) bendruomenes.

...ir ne visuose regionuose yra ta pati augimo dinamika

Ekonominiai skirtumai visame žemyne tebėra dideli. Daugiau kaip vienas iš keturių ES gyventojų (28 proc.) gyvena regione, kurio BVP vienam gyventojui nesiekia 75 proc. ES vidurkio. Dauguma jų gyvena Rytų Europos valstybėse narėse, taip pat Graikijoje, Portugalijoje, Ispanijoje, Pietų Italijoje ir atokiausiuose regionuose. Kai kuriuose regionuose, visų pirma Graikijoje ir Italijoje, realiojo BVP vienam gyventojui augimas nuo 2001 m. buvo neigiamas, nors pastaruosiu metu jis didėja.

Subnacionalinių skirtumų pokyčiai valstybėse narėse skiriasi. Daugelyje Rytų Europos valstybių narių (pvz., Slovakijoje, Bulgarijoje ir Rumunijoje) skirtumai didėja dėl labai didelio augimo tempo labiausiai išsivysčiusiuose regionuose (paprastai sostinės regione). Prancūzijoje ir Graikijoje vidaus skirtumai padidėjo, nes skurdesniuose regionuose BVP vienam gyventojui augimas buvo ypač mažas. Kai kuriuose kitose valstybėse narėse, pavyzdžiui, Portugalijoje, regioniniai skirtumai sumažėjo dėl palyginti prastų kai kurių išsivysčiusių regionų, kurie anksčiau buvo dinamiški, veiklos rezultatų.

Daugelio valstybių narių ekonominę plėtrą skatina sostinių regionų ir didžiųjų aglomeracijų konkurencingumas. Šis veiksnys kartu su tuo, kad kiti regionai nepakankamai pasivijo labiau išsivysčiusius regionus, lemia vidaus skirtumus. Ši teritorinė poliarizacija gali sukelti neigiamą išorinį poveikį (įtampą darbo ir būsto rinkose, spūstis, taršą) ir lemti nepakankamą visos šalies ekonominio potencialo išnaudojimą. Tai gali pakenkti valstybių narių konkurencingumui ir savo ruožtu jų augimo modelio tvarumui ilguoju laikotarpiu.

Kaimo, kalnuotos, salų ir retai apgyvendintos vietovės ir toliau susiduria su konkrečiais iššūkiais, trukdančiais ekonomikos augimui ir vystymuisi, kuriuos lemia prastesnis fizinis ir skaitmeninis junglumas arba ribotos švietimo ir mokymo galimybės. Vidutinės pajamos kaimo vietovėse sudaro 87,5 proc. vidutinių pajamų miestuose¹³. Vis dėlto 2001–2021 m. laikotarpiu ne miesto

11 COM(2023) 32 final, 2023 1 17.

12 COM(2023) 577 final, 2023 10 11.

13 Urban-rural Europe - income and living conditions - Statistics Explained (europa.eu).

regionų BVP vienam gyventojui augimas (vidutiniškai) buvo gerokai didesnis nei miestų regionuose: 1,5 proc., palyginti su 0,8 proc. Ši tendencija vis dėlto skiriasi Rytų Europos valstybėse narėse, kuriose augimą labiau skatina didelės aglomeracijos ir sostinės. Viešojo ataskaita „Ilgalaikė ES kaimo vietovių vizija: pagrindiniai laimėjimai ir tolesni veiksmai“ sudaro sąlygas diskusijoms dėl kaimo vietovių ateities.

Šie teritoriniai skirtumai dar labiau apsunkina padėtį, kai tam tikri regionai patiria ekonomikos sąstingį arba nuosmukį, todėl kyla rizika, kad jie patirs vystymosi kliūčių (t. y. jie atsilieka nuo ES ir nacionalinių vidutinių augimo rodiklių, taip pat atsilieka nuo savo ankstesnių rezultatų). Jie apima kai kuriuos didesnius buvusius pramoninius centrus labiau išsivysčiusiuose regionuose. Vystymosi kliūčių patiriančių regionų politikos formuotojams dažnai sunku rasti sprendimus, kaip atgauti ankstesnį ekonomikos dinamiškumą. Tokia padėtis kečia nusivylimą, kuris vis labiau virsta politiniu nepasitenkinimu.

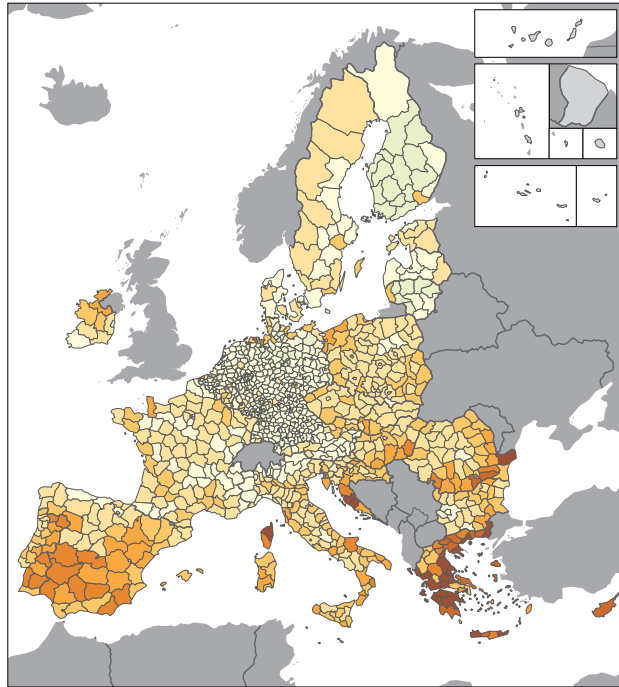
Pagrindinės vystymosi kliūčių priežastys įvairiuose regionuose skiriasi. Joms nustatyti reikia atlikti individualią diagnostiką ir jos gali būti susijusios su įvairiais tarpusavyje susijusiais veiksniais, pavyzdžiui, nepakankama specializacija, silpnu viešuoju valdymu, neveiksminga inovacijų ekosistema, paslaugų trūkumu ar įgūdžių pasiūlos ir paklausos neatitiktimi. Šiuos veiksnius reikia atskirai išanalizuoti pagal kiekvieną regioną ir vėliau parengti pritaikytas atsakomąsias politikos priemones, pasitelkiant tikslinę investicijų ir reformų rinkinį.

3. Jei nebus imtasi veiksmų, dėl struktūrinių ir naujų iššūkių teritoriniai skirtumai galėtų padidėti

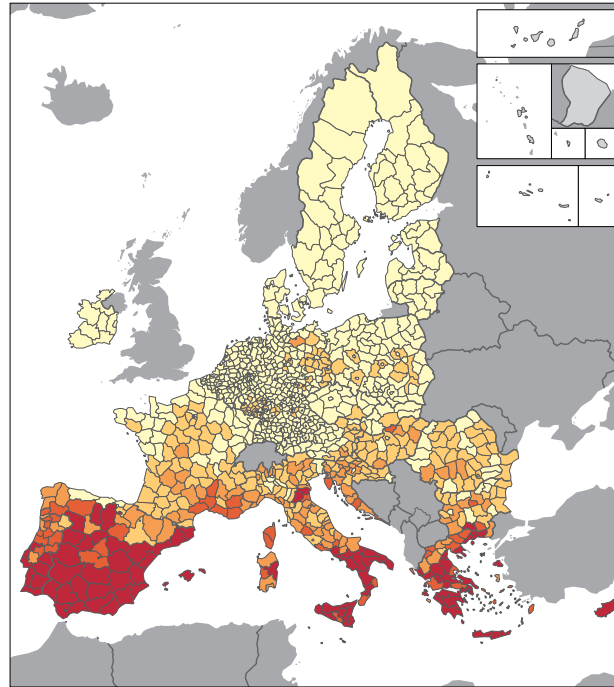
Žalioji ir skaitmeninė pertvarka suteikia naujų galimybių ir yra būtina siekiant ateityje išlaikyti ES konkurencingumą bei užtikrinti gerą piliečių gyvenimo kokybę. Vis dėlto jai įgyvendinti taip pat reikia struktūrinių pokyčių, kuriuos reikia papildyti paramos politika, visų pirma nukreipta į pažeidžiamiausius ir didžiausią poveikį patiriančius žmones, įmones ir regionus, nes priešingu atveju kiltų pavojus, kad didės regioniniai ir socialiniai skirtumai. ES klimato politika siekiama užtikrinti teisingumą, visų pirma nustatant griežtesnius šiltnamio efektą sukeliančių dujų kiekio mažinimo tikslus turtingesnėms valstybėms narėms, o tos, kurių BVP vienam gyventojui yra mažesnis, gauna didesnę apyvartinių taršos leidimų prekybos sistemos aukcionų pajamų dalį. Be kompleksinių ES fondų, pavyzdžiui, sanglaudos politikos ir EGADP, taip pat buvo naudojamos specialios finansavimo priemonės, kuriomis siekiama sušvelninti su klimato kaita susijusios pertvarkos socialinį ir ekonominį poveikį, visų pirma pasitelkiant Teisingos pertvarkos mechanizmą ir būsimą Socialinį klimato fondą.

Dėl klimato kaitos kyla pavojus, kad padidės regionų nelygybė. Su oro sąlygomis susijusių nelaimių, pvz., ekstremalios temperatūros, audrų, vidaus ir pakrančių teritorijas užtvindančių potvynių, sausrų ir miškų gaisrų, dažnumas ir mastas didėja. Pavyzdžiui, nustatyta, kad 2021 m. potvyniai Belgijos ir Vokietijos pasienyje padarė 34,5 mlrd. EUR tiesioginių nuostolių. Padidėjo su karščiu susijęs mirtingumas, ypač atsižvelgiant į senėjančią visuomenę. Šie įvykiai ir jų poveikis žmonėms ir ekonomikai bei jų gebėjimas su jais susidoroti Europos mastu yra nevienodai pasiskirstę. Pakrančių, Viduržemio jūros ir rytiniai regionai, kurie jau ir taip yra skurdesni už ES vidurkį, yra pažeidžiamesni ir

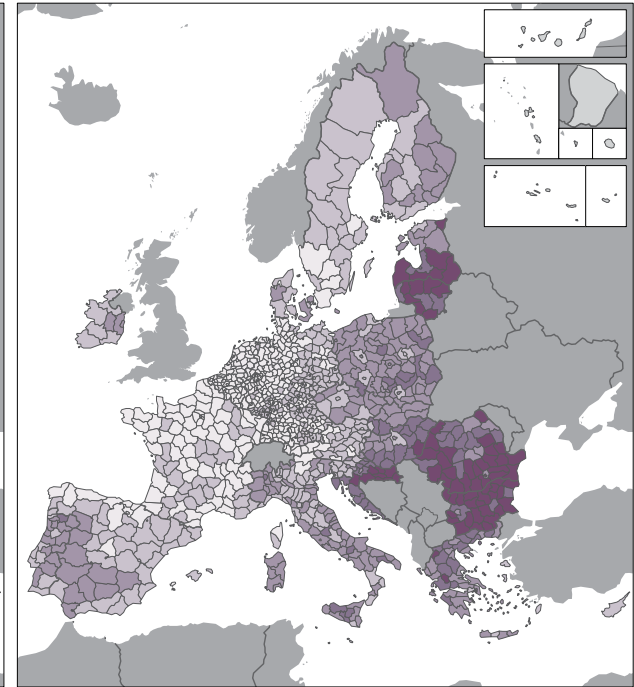
7 žemėlapis. Klimato kaitos poveikis NUTS 3 lygio regionams pagal visuotinio klimato atšilimo 2 °C iki 2050 m. scenarijų



Papildomos ekonominės sąnaudos



Kenksmingas klimato poveikis žmonėms



Mirtingumas dėl neoptimalios temperatūros

BVP dalis, proc.

- <= 0,0
- 0,0–0,5
- 0,5–1,0
- 1,0–1,5
- 1,5–2,0
- 2,0–2,5
- 2,5–3,0
- > 3,0

Papildomos ekonominės sąnaudos, susijusios su visuotinio klimato atšilimo 2 °C iki 2050 m. scenarijumi, palyginti su dabartiniu atskaitos scenarijumi. Šaltinis: JRC.

Duomenų nėra

Gyventojų dalis, proc.

- <= 10
- 10–25
- 25–50
- 50–75
- > 75

Gyventojų, kuriems poveikį daro audros, pakrančių potvyniai, upių potvyniai, vandens trūkumas ir gamtos gaisrų pavojus, dalis. Šaltinis: JRC.

Duomenų nėra

0 1 000 km

Mirties atvejų milijonui gyventojų

- <= 1 000
- 1 000–1 500
- 1 500–2 000
- 2 000–2 500
- > 2 500

Mirtingumas dėl karščio ir šalčio pagal visuotinio klimato atšilimo 2 °C iki 2050 m. scenarijų. Šaltinis: JRC.

Duomenų nėra

neproporcingai paveikti, jų metiniai ekonominiai nuostoliai sudaro ne mažiau nei 1 proc. BVP, be to, jų gyventojams kyla didesnis su klimatu susijusios žalos poveikis.

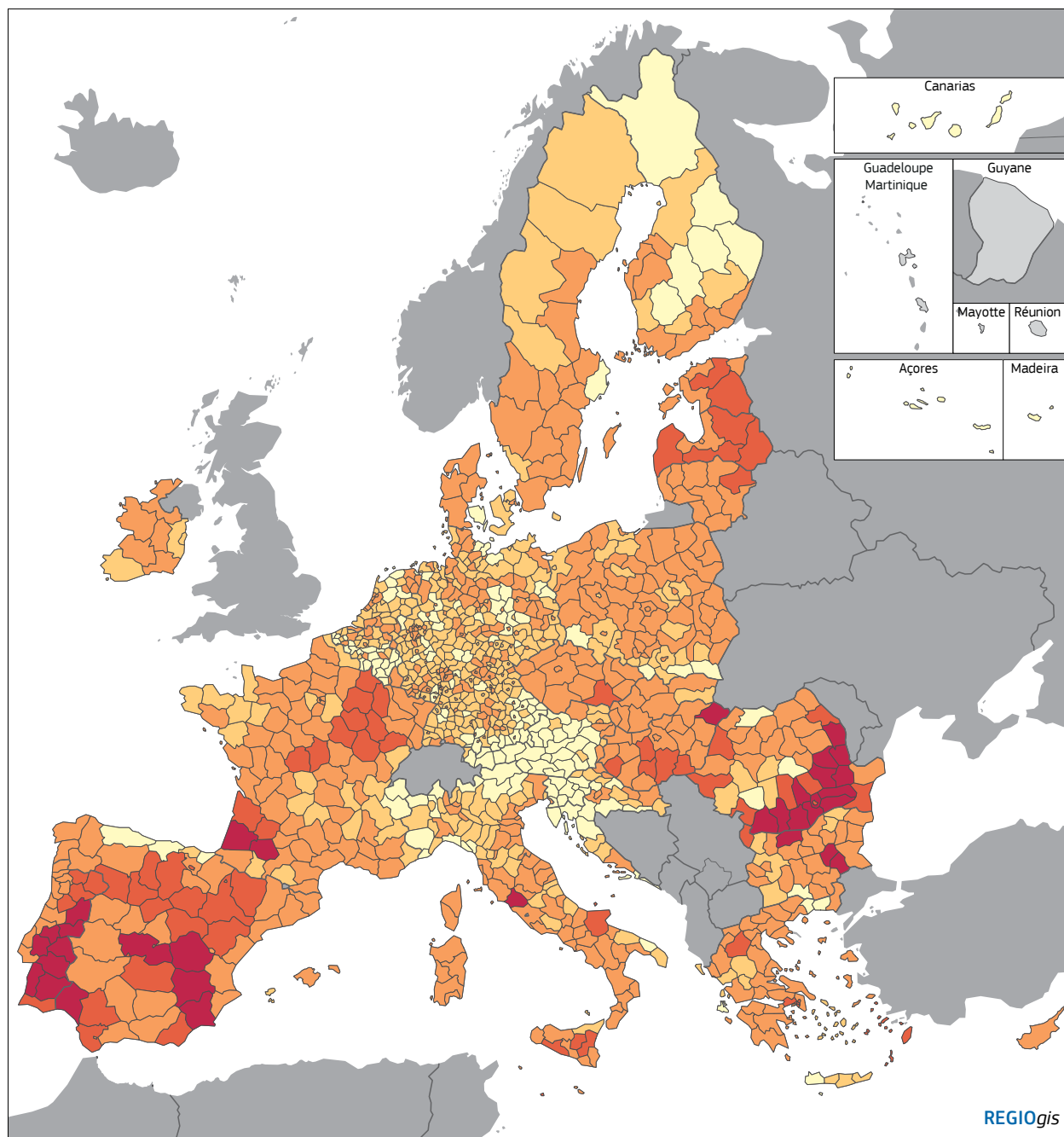
Oro taršai ES vis dar būdingi socialiniai ir ekonominiai skirtumai. Oro tarša miestuose paprastai yra didesnė nei kaimo vietovėse, visų pirma dėl eismo poveikio. Nors 2007–2020 m. oro kokybė tiek turtingiausiuose, tiek skurdžiausiuose ES regionuose pagerėjo, nelygė išlieka, nes smulkių įkvepiamų dalelių koncentracija nuolat yra maždaug trečdaliu didesnė skurdžiausiuose regionuose, labiau priklausomuose nuo šildymo kietuoju kuru.

Norint sušvelninti klimato kaitą ir pagerinti aplinkos kokybę, reikia sparčiai mažinti išmetamą šiltnamio efektą sukeliančių dujų ir oro teršalų kiekį visuose sektoriuose, be kita ko, pasitelkiant žiedinę ekonomiką ir atkuriant ekosistemas. Tam reikia imtis veiksmy visais valdžios lygmenimis, nes šie iššūkiai paprastai daro didelį teritorinį ir socialinį poveikį. Gamtiniai, geografiniai ir socialiniai bei ekonominiai regionų skirtumai taip pat lemia skirtingus pajėgumus mažinti išmetamųjų teršalų kiekį.

Perėjimas prie neutralaus poveikio klimatui ekonomikos turi būti įgyvendintas teisingai ir sąžiningai. Dėl nevienodo regionų pajėgumo pasinaudoti šios pertvarkos teikiamais pranašumais gali dar labiau padidėti teritoriniai skirtumai. Su šia pertvarka susiję ekonominiai pokyčiai paprastai yra naudingi regionams, kurie yra pajėgesni pritraukti investicijų ir sutelkti kvalifikuotą darbo jėgą. Be to, daugelis kaimo ir mažiau išsivysčiusių regionų turi didelį potencialą gaminti atsinaujinančiųjų išteklių energiją iš vėjo ir saulės energijos arba rinkti ir saugoti anglies dioksidą natūraliose ekosistemose. Šio potencialo plėtojimas būtų naudingas ne tik patiems regionams, bet ir energetiniam saugumui visoje Europoje.

Su klimato kaita susijusi pertvarka taip pat suteikia galimybių ir kelia iššūkių užimtumui ir namų ūkiams. Tikėtina, kad tam tikruose sektoriuose, kurie yra labai priklausomi nuo iškastinio kuro, bus prarasta darbo vietų arba jie bus restruktūrizuojami. Be to, klimato kaita yra iššūkis tradiciniams sektoriams, pavyzdžiui, žemės ūkiui, turizmui, pramonei ar net energijos gamybai, ypač tose vietovėse, kuriose vandens trūkumas tampa norma. Darbuotojams, dirbantiems sektoriuose, kuriuose klimato kaita daro didesnę poveikį, ypač tiems, kurie turi specialių įgūdžių arba turi ribotas galimybes pereiti dirbti į kitas pramonės šakas, gali būti sunku rasti naują darbą, o tai gali lemti nedarbą ir spaudimą namų ūkių pajamoms. Poveikis regionų ir vietos ekonomikoje dominuojantiems sektoriams bus platesnio masto, todėl šių regionų ekonomika turės prisitaikyti, kad išliktų konkurencinga. Be to, norint įgyvendinti klimatui nekenkiančias technologijas ir priemones, reikia papildomų investicijų, dėl kurių mažas pajamas gaunantiems namų ūkiams kyla sunkumų.

Reikia visapusiško požiūrio, kad būtų skatinamos darbo vietos ir galimybės visuose regionuose, įveikti iššūkiai, susiję su asimetrinėmis išlaidomis dėl klimato kaitos, ir įgyvendinta su klimato kaita susijusi ir žalioji pertvarka, be kita ko, spartinant šiltnamio efektą sukeliančių dujų ir oro teršalų kiekio mažinimą, būtinas investicijas į atsparumą klimato kaitai, gerinant gamtos išteklių valdymą ir gamtos atkūrimą, kuriant sveikas ekosistemas ir gamtos procesais pagrįstus sprendimus, remiant prisitaikymą prie klimato kaitos ir nelaimių rizikos valdymą, investuojant į vandens vartojimo efektyvumą ir nuotekų valymą



8 žemėlapis. Neišnaudotas saulės, vėjo ir hidroenergijos potencialas pagal NUTS 3 regioną

MWh/km² per metus

- ≤ 500
- 500–1 000
- 1 000–5 000
- 5 000–10 000
- > 10 000
- Duomenų nėra

Galima metinė gamyba ploto vienetui.
Šaltinis: JRC.

0 500 km

© Administracinių ribų duomenys – „EuroGeographics Association“

(prireikus), žiedinę ekonomiką, būstų energijos vartojimo efektyvumą ir perėjimą prie klimatui nekenkiančių transporto rūšių.

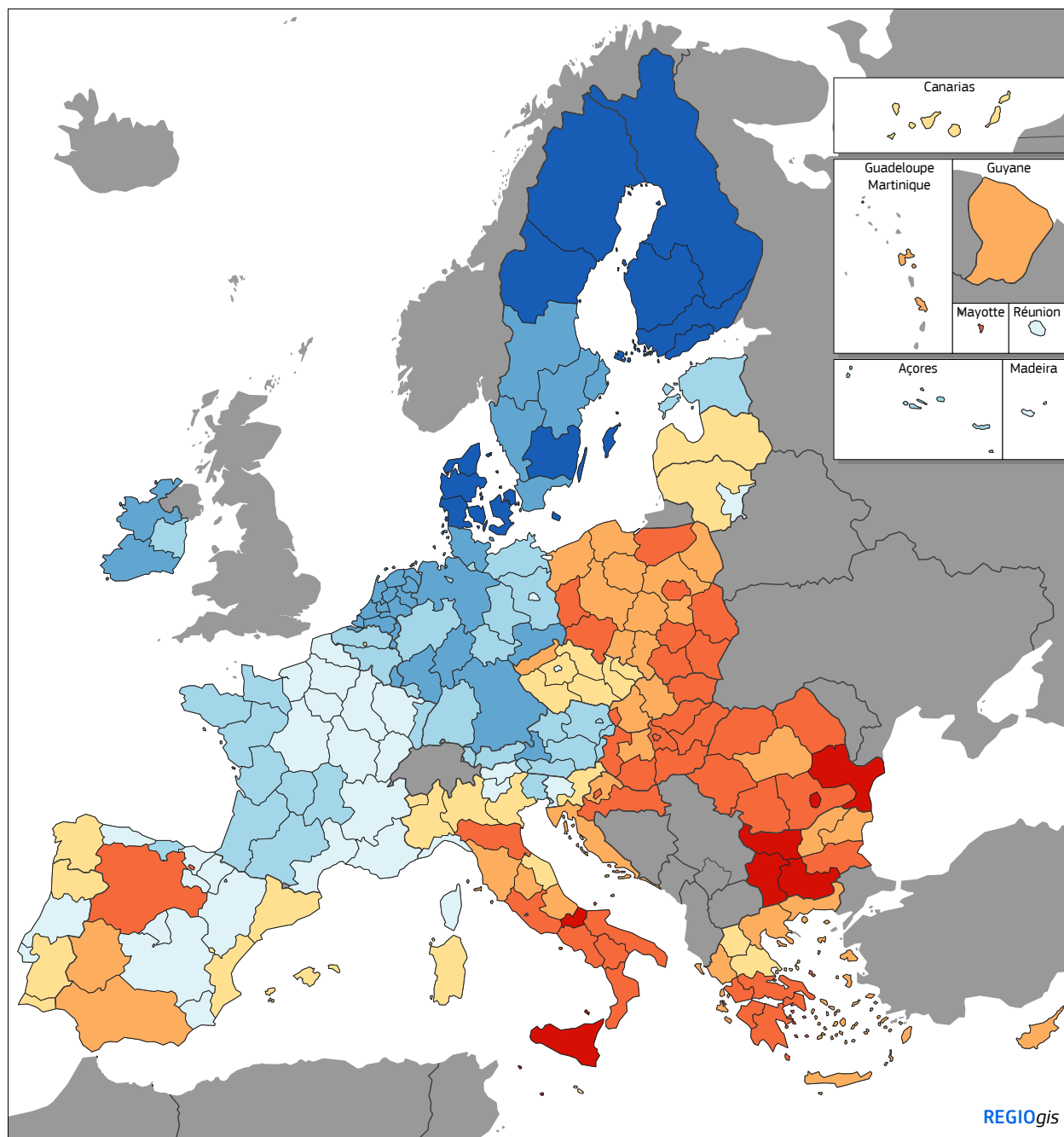
Skaitmeninė pertvarka visiems regionams suteikia galimybių, susijusių su didesniu įmonių našumu, inovacijomis, atsparumu ir paslaugų prieinamumu, visų pirma kaimo ir atokesnėms teritorijoms. Vis dėlto skaitmeninė pertvarka taip pat gali kelti riziką sanglaudai dėl nevienodų teritorijų ir žmonių gebėjimo diegti skaitmenines technologijas ir jomis naudotis, be kita ko, nepalankioje padėtyje esantiems asmenims ir marginalizuotoms bendruomenėms. Nesant tinkamos viešosios politikos, skaitmeninių įgūdžių spragos gali padidėti, o dėl to Europoje gali pagilėti socialiniai ir regioniniai skirtumai. Be to, investicijų į skaitmeninio ryšio infrastruktūrą ir skaitmeninių technologijų diegimą trūkumas gali trukdyti ilgalaikiam paveiktų regionų augimui ir konkurencingumui. Tai gali turėti neigiamą poveikį tokių regionų socialiniam ir ekonominiam patrauklumui, dėl kurio gali būti sunkiau išlaikyti kvalifikuotą darbo jėgą ir novatoriškas įmones.

Siekiant užtikrinti, kad jie galėtų pasinaudoti skaitmeninės pertvarkos teikiama nauda, reikalinga nuolatinė parama, ypač mažiausiai pasirengusiems regionams, visų pirma kaimo ir atokiose vietovėse. Tokia parama visų pirma reikalinga investicijoms į pažangios skaitmeninių tinklų infrastruktūros ir pažangių paslaugų diegimą, bazinių ir aukšto lygio skaitmeninių įgūdžių įgijimą, taip pat į tai, kad įmonės, piliečiai ir viešojo administravimo institucijos naudotų skaitmenines technologijas.

Nauja geopolitinė padėtis taip pat gali turėti didelį poveikį daugeliui ES regionų. Dėl Rusijos agresijos karo prieš Ukrainą kai kuriuose regionuose smarkiai sumažėjo investicijų, prekybos srautų ir ekonominės veiklos (įskaitant turizmą), taip pat atsirado naujų ekonominių kliūčių ir prarasta darbo vietų. Karas taip pat lėmė precedento neturintį skaičių žmonių, kuriems ES reikia pastogės. Teikdama teisinę, operatyvinę ir finansinę paramą, ES padėjo užtikrinti, kad tiek į ES bėgantys asmenys, tiek juos priimančios valstybės narės gautų tinkamą paramą. Vis dėlto į kai kuriuos regionus atvyksta ypač daug asmenų, o tai daro spaudimą vietos integracijos sistemoms. Su Rusija ir Baltarusija besiribojantys regionai taip pat susiduria su saugumo iššūkiais ir migracijos instrumentalizavimo grėsme arba naudojimusi ja.

Taip pat reikia nuolatinės paramos kai kuriems pietiniams periferiniams regionams ir atokiausiems regionams, patiriantiems ypatingą migracijos spaudimą prie išorės sienų arba susiduriantiems su didėjančiu neteisėtai atvykstančių asmenų skaičiumi.

Didėjant įtampai ir tarptautinei konkurencijai reikia įvairesnių vertės grandinių. Atviro strateginio savarankiškumo požiūriu ES regionų įvairovė ir jų esami bei galimi konkurenciniai pranašumai yra vertingas dalykas. Regioninė įvairovė gali padėti sustiprinti bendrąją rinką ir vertės grandines visoje Europoje. Norint tai pasiekti, regionai vis dėlto turi turėti tinkamus fizinius, žmogiškuosius ir inovacinius išteklius ir gebėti išnaudoti savo potencialą ir pridėtinę vertę.



9 žemėlapis. Europos valdymo kokybės indeksas, 2024 m.

Standartinis nuokrypis, intervalas nuo blogos kokybės (neigiamas) iki geros kokybės (teigiamas)

- | | | |
|--|--|--|
| ■ ≤ -1,5 | ■ 0,0–0,5 | ■ Duomenų nėra |
| ■ -1,5– -1,0 | ■ 0,5–1,0 | |
| ■ -1,0– -0,5 | ■ 1,0–1,5 | |
| ■ -0,5–0,0 | ■ > 1,5 | |

ES = 0
 Pastaba. Rodikliai nurodomi kaip z įverčiai; todėl ES vidurkis yra lygus 0.
 Teigiamos (neigiamos) vertės nurodo aukštesnę (žemesnę) valdymo kokybę, palyginti su ES vidurkiu.
 Visos šalys NUTS 2 lygiu, išskyrus Belgiją ir Vokietiją, kurių lygis – NUTS 1.
 Šaltinis: Valdymo kokybės institutas, Geteborgo universitetas.

0 500 km

© Administracinių ribų duomenys – „EuroGeographics Association“

Valdymo klausimai

Viešojo valdymo ir administracinių gebėjimų trūkumai mažina vystymosi potencialą ir tebėra struktūrinė problema keliuose regionuose ir valstybėse narėse. Institucijų kokybė, įskaitant teisinės valstybės principo laikymąsi ir administracinius gebėjimus, yra labai svarbi siekiant užtikrinti viešųjų ir privačiųjų investicijų grąžą. Tarp valdymo kokybės ir sanglaudos politikos investicijų poveikio yra tvirta sąsaja. Todėl reikia stiprinti administracinius gebėjimus Europos regionuose, be kita ko, atsižvelgiant į būsimą ES plėtrą, nes pagerinus nacionalinio, regioninio ir vietos lygmens valdymo kokybę galima padidinti nacionalinės ir Europos politikos ir investicijų veiksmingumą.

Daugelio regionų vystymosi potencialui neigiamos įtakos taip pat gali turėti nepakankamas finansavimo šaltinių įvairinimas regionų ir vietos lygmenimis, kai jie daugiausia priklauso nuo pervedimų iš nacionalinių biudžetų. Subnacionaliniai subjektai atsakingi vidutiniškai už daugiau kaip pusę viešųjų investicijų. Mažiau išsivysčiusiose valstybėse narėse ši dalis yra mažesnė, tačiau didėja. Dėl tokios priklausomybės mažėja atitinkamų šalių atsparumas sukrėtimams. Todėl padidinus ir diversifikavus regionų ir vietos valdžios institucijų finansavimo pajėgumą, visų pirma galimybę sutelkti privačiąsias investicijas, ir sustiprinus jų institucinius bei administracinius gebėjimus padidėtų jų vystymosi strategijų tvarumas.

4. Laimėjimų, pasiektų įgyvendinant sanglaudos politiką, įvertinimas ir ateičiai reikalinga įgyta patirtis

Kaip pabrėžta pirmiau, nors sanglaudos politika sėkmingai prisidėjo prie valstybių narių konvergencijos, padėtis subnacionaliniu lygmeniu turi niuansų. Iš tiesų ši nacionalinės konvergencijos procesą kartais nustelbia didėjančios subnacionaliniai skirtumai, visų pirma tarp didelių didmiesčių zonų ir kitų regionų, taip pat atsiliekantys regionai, dažnai patiriantys vystymosi kliūčių.

2021–2027 m. programos pradėtos įgyvendinti šiek tiek vėluojant dėl pandemijos poveikio, o kai kuriose valstybėse narėse dėl kitų veiksnių, pavyzdžiui, dėl to, kad jos tuo pačiu metu turėjo parengti ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planus. Valstybių narių ir regionų vadovaujančiosioms institucijoms tuo pačiu metu teko susidurti su skirtingomis valdymo sistemomis ir skirtingais terminais. Mažiau išsivysčiusios valstybės narės ir regionai, kuriems labiausiai reikia sanglaudos politikos investicijų, dažnai susiduria su dideliais sunkumais rengimo ir įgyvendinimo etapų metu ir turi mažiau administracinių išteklių. Nepaisant 2021–2027 m. teisės aktų sistemoje nustatytų sanglaudos politikos supaprastinimo priemonių ir pastaraisiais dešimtmečiais teiktos paramos administraciniams gebėjimams, politiką būtina dar labiau supaprastinti.

Norint padidinti jos veiksmingumą siekiant Sutartyje nustatytų tikslų, visų pirma atsižvelgiant į iššūkius, reikia apsvarstyti, kaip būtų galima dar labiau patobulinti sanglaudos politikos modelį.

Sutarties tikslo įgyvendinimas: ekonominės plėtros skirtumų sumažinimas

Pastaraisiais laikotarpiais sanglaudos politika nuolat kito, kad galėtų pritaikyti prie naujų aplinkybių ir remti ES prioritetus. Dėl to pasikeitė remiamos investicijos, geografinė aprėptis, įgyvendinimo būdas, sąlygų taikymas ir sąsaja su Europos semestro procesu. Kartu ilgainiui buvo išlaikytos ir net sustiprintos pagrindinės politikos vertybės ir principai: ilgalaikė programavimo, partnerystės su suinteresuotaisiais subjektais ir pilietine visuomene, daugiapakopio valdymo, vertinimo ir duomenų rinkimo sistema ir, o tai svarbiausia, teritorinis požiūris, pagal kurį parama pritaikoma konkrečioms regioniniams poreikiams ir galimybėms.

Laikantis Sutartyje nustatytų tikslų, sanglaudos politikos išteklių buvo sutelkti į mažiau išsivysčiusius ES regionus ir valstybes nares: pagal 2021–2027 m. programas šiems regionams skiriama 70 proc. Europos regioninės plėtros fondo ir „Europos socialinio fondo +“ lėšų. Visos Sanglaudos fondo lėšos skiriamos valstybėms narėms, kurių BNP vienam gyventojui nesiekia 90 proc. ES vidurkio. Nors finansavimą pagal sanglaudos politiką gauna visi regionai, 2014–2020 m. pagalbos intensyvumas yra didesnis mažiau išsivysčiusiuose regionuose – vidutiniškai apie 297 EUR vienam gyventojui per metus, palyginti su 117 EUR ES vidurkiu.

Išlaikant pagrindinį dėmesį mažiau išsivysčiusiems regionams, taip pat reikėtų skirti dėmesį vystymosi dinamikai ir ilgalaikėms tendencijoms, sprendžiant problemas prieš joms įsisenėjant, ir padedant vystymosi kliūčių patiriantiems (arba su tokiu pavojumi susiduriantiems) regionams. Trumpai kalbant, reikia aktyviau siekti Sutartyje numatyto tikslo skatinti darnų vystymąsi.

Skirtingų regionų pradinė padėtis yra nevienoda, taip pat skiriasi jų vystymosi kryptys

Regionų pradinė vystymosi padėtis, poreikiai ir pajėgumai skiriasi. Jie taip pat yra nevienodai pasirengę spręsti kylančias problemas, nes skiriasi jų administraciniai ir finansiniai pajėgumai. Todėl jie pasirinks skirtingas vystymosi kryptis, kad galėtų valdyti šiuo metu vykstančius ir būsimus pokyčius.

Įgyvendindama sanglaudos politiką (bet ne tik), ES turėtų teikti tikslią, vietos poreikiais grindžiamą paramą, daugiausia dėmesio skirdama konkrečioms kiekvieno regiono poreikiams, laikydamosi ES prioritetų ir deramai atsižvelgdama į kiekvienos valstybės narės iššūkius, sistemas ir politiką.

Regioninės plėtros programos jau seniai yra sanglaudos politikos pagrindas, tačiau Teisingos pertvarkos fondas parodė, kaip paramą galima toliau pritaikyti prie konkrečių teritorijų vystymosi poreikių, siekiant spręsti iš anksto nustatytus su klimato kaita susijusios pertvarkos uždavinius. Taip pat paaiškėjo, kad pažangiosios specializacijos strategijos padeda stiprinti regionines inovacijų ekosistemas: remiantis vietos pajėgumais ir ištekliais, pasitelkiant vietos ir regionų suinteresuotųjų subjektų tinklą ir mažinant atotrūkį inovacijų srityje.

Žalioji ir skaitmeninė pertvarka, demografiniai pokyčiai, kintančios pasaulinės ekonomikos tendencijos ir klimato kaita paveiks visų regionų ekonomiką. Tačiau šių iššūkių mastas ir pobūdis regionuose ir regionų gebėjimas juos įveikti skirsis.

Todėl reikia nuodugniai apsvarstyti, kaip geriausiai pritaikyti politiką prie skirtingų regionų ekonominių profilių ir geografinių ypatumų, kad būtų galima strategiškai tikslingai nukreipti investicijas. Didėja poreikis geriau atsižvelgti į įvairius vystymosi iššūkius, reformų poreikius ir skirtingas socialines bei užimtumo sąlygas, kad būtų sudarytos palankesnės sąlygos veiksmingiau programuoti ES lėšas atokiausiuose, retai apgyvendintuose, salų, kalnuotuose ir pasienio regionuose, kaimo vietovėse ir vietovėse, kuriose vyksta pramonės pertvarka, bei už jų ribų.

Labiau suderinto teritorinio vystymosi skatinimas

Subnacionaliniam ekonominiam vystymuisi dažnai būdinga didelė sostinių regionų ir didelių didmiesčių centrų bei regionų, kuriuose gyventojų tankis mažesnis, poliarizacija. Nevienodas augimo veiksmų pasiskirstymas lemia tai, kad labiau išsivysčiusiuose regionuose inovacijų ir konkurencingumo, viešojo valdymo ir administravimo kokybės ir išsilavinimo rodikliai yra geresni. Tai taip pat gali reikšti, kad mažiau išsivysčiusiuose kaimo ir tarpiniuose regionuose dar reikia išnaudoti didelį ekonominį ir kokybišką darbo vietų kūrimo potencialą.

Didmiesčių zonos, miestai ir jų apylinkės atlieka labai svarbų vaidmenį regioninės plėtros srityje. Šiose teritorijose sutelktas žmogiškasis kapitalas (įskaitant universitetus, profesinio mokymo centrus ir mokslinių tyrimų ir technologinės plėtros centrus) ir užtikrintas didelis junglumas bei aukštos kokybės paslaugos. Todėl suprantama, kad jos pritraukia investicijų. Vis dėlto jų patrauklumas turi savo kainą: didesnės spūstys, socialiniai iššūkiai ir būsto išlaidos, kurios kartu su didesnėmis darbo užmokesčio sąnaudomis gali pakenkti jų konkurencingumui.

Miesteliai ir vidutinio dydžio miestai taip pat atlieka svarbų vaidmenį teritorinio vystymosi srityje, nes skatina aplinkinių vietovių augimą. Jie yra labai svarbūs teikiant viešąsias ir privačiąsias paslaugas, o aplinkinėms vietovėms suteikia užimtumo ir švietimo galimybių.

Geresnis ES regionų bendradarbiavimas taip pat gali padėti siekti labiau suderinto teritorinio vystymosi. Sanglaudos politika, visų pirma įgyvendinamos INTERREG programos, padėjo remti tarpregioninį bendradarbiavimą vykdant tarpvalstybinį ir tarptautinį bendradarbiavimą, be kita ko, įgyvendinant makroregionines strategijas. Taip skatinamos inovacijos, vystymasis ir geresnis valdymas. Vis dėlto yra galimybių stiprinti regioninį bendradarbiavimą įvairiais lygmenimis, visų pirma teikiant bendras viešąsias gėrybes tarpvalstybinio mastu, atsižvelgiant į tarpvalstybinių investicijų rėmimo Europos biudžeto lėšomis teikiamą pridėtinę vertę.

Teritorinį disbalansą būtų galima sumažinti taikant labiau policentrinį vystymosi modelį, t. y. kuriant mažus ir vidutinio dydžio miestus ir skatinant viešųjų paslaugų prieinamumą toli nuo didelių miestų centrų esančiose vietovėse. Regioninis bendradarbiavimas galėtų būti gerinamas stiprinant atitinkamų valdžios institucijų ir suinteresuotųjų subjektų gebėjimus.

Partnerystė, daugiapakopis valdymas ir suinteresuotųjų subjektų įgalėjimas

Vietos gyventojai turi daugiau žinių apie tikslus savo teritorijos poreikius. Todėl jie turi dalyvauti priimant sprendimus ir formuojant politiką. Toks įtraukimas ir įgalėjimas taip pat gali padėti kovoti su didėjančiu politiniu nepasitenkimu¹⁴ ir nepasitikėjimu valdžios institucijomis.

2021–2027 m. programa padėjo sustiprinti partnerystę ir regionų bei vietos subjektų, pilietinės visuomenės ir socialinių partnerių dalyvavimą. Veiksmai apėmė teritorinių įgyvendinimo modelių, pavyzdžiui, bendruomenės inicijuotas vietos plėtros arba integruotų teritorinių investicijų, skatinimą. Pagal juos derinamas finansavimas iš įvairių šaltinių, kad būtų padėta įgyvendinti teritoriniu požiūriu pagrįstą strategiją, apimančią vietos partnerystę, principą „iš apačios į viršų“ ir teritorinį valdymą. Reikia toliau svarstyti, kaip geriausiai įtraukti subnacionalines valdžios institucijas ir kitus atitinkamus suinteresuotuosius subjektus ir stiprinti teritorinio daugiapakopio valdymo mechanizmus. Tikslas – geriau reaguoti į ekonominių ir socialinių partnerių bei piliečių poreikius, atsižvelgiant į ES prioritetus. Dėl šio didesnio vietos partnerių vaidmens reikia gerinti jų administracinius gebėjimus – kaip geriausia tai padaryti, turėtų būti diskusijų dalis.

Institucinės konvergencijos skatinimas šalinant esamus viešojo valdymo ir administracinių gebėjimų trūkumus

Geras valdymas, tvirtos institucijos, teisinės valstybės principo laikymasis ir tvirti administraciniai gebėjimai yra išankstinė sąlyga veiksmingam ir efektyviam bet kokios vystymosi strategijos rengimui ir įgyvendinimui, taip pat apskritai ekonominei ir socialinei pažangai. Dėl administracinių ir valdymo trūkumų kai kurios valstybės narės ir regionai negali visapusiškai naudotis sanglaudos politikos teikiama nauda, visų pirma dėl sunkumų rengiant ir įgyvendinant investicijas.

Valdymo ir gebėjimų trūkumai vis dar yra plačiai paplitę. Dabartinė sanglaudos politikos parama, skiriama teikiant techninę pagalbą, daugiausia padeda užpildyti lėšų valdymo ir įgyvendinimo susitarimų pajėgumų spragas, be kita ko, kai jos susijusios su kova su sukčiavimu ir korupcija.

Stiprinti administracinius gebėjimus padėjo ir kitos ES priemonės, daugiausia techninės paramos priemonė, pagal kurią vis labiau remiamos regionų ir vietos valdžios institucijos. EGADP remiamos viešojo administravimo institucijų reformos (pavyzdžiui, leidimų išdavimo procedūrų arba viešųjų pirkimų) buvo naudingos investicijoms, finansuojamoms tiek pagal EGADP, tiek pagal sanglaudos politiką.

Siekiant pašalinti trūkumus nacionalinėse ir regioninėse administravimo institucijose, būtina laikytis platesnio užmojo ir visapusiškesnio požiūrio, be kita ko, ir paramos gavėjams bei partneriams. Laikantis tokio strateginio požiūrio, specialiai pritaikyta techninė parama galėtų būti derinama su reformų reikalavimais tam tikrose srityse.

14 A. Rodríguez-Pose, L. Dijkstra, H. Poelman: The Geography of EU Discontent and the Regional Development Trap, Regional Policy Working Papers 03/2023.

Pašalinius administracinius trūkumus ne tik padidėtų sanglaudos politikos veiksmingumas, bet ir būtų paskatintos investicijos ir mainai bendrojoje rinkoje, padidintas atitinkamų regionų ir valstybių narių patrauklumas bei pagerinti jų gebėjimai įgyvendinti Sąjungos *acquis*.

Sanglaudos politikos investicijų veiksmingumo didinimas ir reformų skatinimas

Investicijos yra būtina, bet nepakankama sąlyga ekonominei plėtrai užtikrinti. Kai kurių regionų ekonominės veiklos rezultatai vis dar yra prasti, nors jie ir gauna sanglaudos politikos paramą jau daugelį metų. Reikia reformų, kad būtų pašalintos regioninės plėtros kliūtys – konkrečios investavimo kliūtys, reguliavimo kliūtys ar priemonės darbo rinkos ir verslo aplinkos veikimui gerinti.

Sanglaudos politika pagal 2021–2027 m. programą padėjo skatinti tvirtesnes investicijų ir reformų sąsajas, sudarant reikiamas sąlygas ir užtikrinant suderinamumą su Europos semestru. Pašalinius regionų augimo ir vystymosi kliūtis, tokios sąsajos gali turėti teigiamą poveikį bendrajai rinkai.

Reikiamomis sąlygomis nustatoma vienoda sistema sanglaudos politikos investicijų veiksmingumui didinti, užtikrinant, pavyzdžiui, investicijų į transportą planavimo ekonominę svarbą ir finansinį tvarumą arba vandentvarkos suderinamumą su ES prioritetais ir reikalavimais. Vis dėlto šių sąlygų taikymas, taikant reguliavimo sistemoje nustatytus bendrus reikalavimus, gali riboti galimybes atsižvelgti į konkrečius valstybių narių sunkumus, poreikius ir uždavinius, kurie ilgainiui kinta.

Taip pat užtikrintas tvirtesnis Europos semestro ir sanglaudos politikos investicijų koordinavimas. Nors įgyvendinant Europos semestro procesą daugiausia dėmesio skiriama nacionalinėms reformoms, nuo 2018 m. sustiprinus teritorinį ir socialinį semestro aspektus sustiprėjo jo vaidmuo padedant valstybėms narėms išnaudoti visos jų teritorijos ekonominį potencialą ir mažinti nelygybę. Iš tiesų, su investicijomis susijusiomis konkrečioms šalims skirtomis rekomendacijomis buvo vadovaujama įgyvendinant 2021–2027 m. sanglaudos politikos programas ir naudojant Teisingos pertvarkos fondo lėšas. 2024 m. rekomendacijoms teks labai svarbus vaidmuo 2025 m. atliekant programų laikotarpio vidurio peržiūrą ir koregavimą, daugiau dėmesio skiriant regioniniams ypatumams ir uždaviniams.

Siekiant toliau skatinti regionų augimą ir konvergenciją, reikia išnagrinėti, kaip būtų galima dar labiau sustiprinti investicijų ir reformų tarpusavio sąsają, kad sanglaudos politikos poveikis būtų kuo didesnis. Svarstant šį klausimą reikėtų atsižvelgti į patirtį, įgytą įgyvendinant kitas ES priemones, visų pirma EGADP, kuria užtikrintas didesnis investicijų politikos ir reformų valstybėse narėse papildomumas. Reikėtų aptarti reikalingų reformų mastą, Europos semestro vaidmenį ir Europos, nacionalinės ir regioninės politikos koordinavimą.

Geresnis koordinavimas ir suderinamumas su nacionaline politika

Sanglaudos skatinimas nepriklauso tik sanglaudos politikos sričiai. Norint išnaudoti visų ES regionų ekonominį potencialą kartu mažinant socialinę ir ekonominę nelygybę, reikia bendrų pastangų – tai turėtų būti bendras ES ir nacionalinio lygmens investicijų politikos tikslas. Šios pastangos ne visada buvo pakankamos. Todėl reikia toliau svarstyti, kaip įgyvendinant ES ir nacionalinius veiksmus, kuriais siekiama mažinti skirtumus ir skatinti Sutartyje nustatytą ekonominės, socialinės ir teritorinės sanglaudos tikslą, reikėtų suvienyti pastangas, užtikrinant, kad šie veiksmai vieni kitus sustiprintų, ir pritaikant paramą įvairių rūšių teritorijoms.

Pavyzdžiui, atitinkamais atvejais integravus teritorinį aspektą į politikos formavimą galėtų būti padidintas regioninių poreikių ir horizontaliosios (Europos ir nacionalinės) politikos suderinamumas.

Veiksmingesnis įgyvendinimas

Vėlavimas programuojant ir įgyvendinant sanglaudos politikos programas (iš dalies dėl finansinio įgyvendinimo atidėjimo ir administracinių trūkumų kai kuriose valstybėse narėse ir regionuose) suteikia pagrindą manyti, kad politikos įgyvendinimo būdas gali būti patobulintas. Tai galima padaryti visų pirma užtikrinant tolesnį supaprastinimą administracijoms ir paramos gavėjams.

2021–2027 m. programoje numatytos svarbios supaprastinimo priemonės, įskaitant sutrumpintą politikos tikslų sąrašą, aiškesnę intervencijos logiką, taikant rodiklius, ne tokius griežtus ataskaitų teikimo reikalavimus ir bendrą audito tvarką. Pagal ją taip pat suteiktos didesnės galimybės naudotis alternatyviomis mokėjimo galimybėmis, neapsiribojant sąskaitomis faktūromis pagrįstomis išlaidomis, t. y. su išlaidomis nesusijusiu finansavimu arba supaprastintu išlaidų apmokėjimu. Tai sudarė sąlygas paprastesniam įgyvendinimui, numatant greitesnes mokėjimo galimybes. Vis dėlto valstybės narės dar nevisiškai pasinaudojo šiomis galimybėmis.

Teigiama patirtis, įgyta įgyvendinant ESF ir ESF+ programas, pereinant prie veiklos rezultatais grindžiamo įgyvendinimo modelio, gali padėti ateityje pasimokyti iš patirties. Svarbu įvertinti, ar šis įgyvendinimo modelis, pagal kurį mokėjimai yra siejami su rezultatų pasiekimu (o ne atliekamas patirtų išlaidų kompensavimas), galėtų padėti sumažinti programų institucijoms ir paramos gavėjams tenkančią administracinę naštą, paspartinti finansinį įgyvendinimą ir padidinti politikos orientavimąsi į rezultatus.

EGADP laikotarpio vidurio vertinime¹⁵ taip pat pateikta keletas svarbių minčių, į kurias reikia atsižvelgti ateityje kuriant ES finansavimo priemones. Iš susijusių konsultacijų matyti, kad ES lygmeniu iš esmės pritariama veiklos rezultatais grindžiamoms finansavimo priemonėms. Lėšos pagal EGADP išmokamos pasiekus tarpines ir siektinas reikšmes, o tai yra konkretūs veiksmai valstybėms narėms įgyvendinant reformas ir investicijas, taip atlyginant už padarytą pažangą.

¹⁵ COM(2024) 82 final, 2024 2 21.

Laikotarpio vidurio vertinime taip pat nustatyta, kad integruotas reformų ir investicijų derinimas suteikia veiksmingų paskatų patenkinti ilgalaikius reformų poreikius ir gali padėti užtikrinti nuoseklesnį ir veiksmingesnį įgyvendinimą. Ekonomikos gaivinimo ir atsparumo didinimo planais skatinamas holistinis politikos formavimas, nes jais valstybės narės skatinamos parengti nuoseklų reformų ir investicijų rinkinį, numatant aiškius siektinus rezultatus, kuriais būtų sprendžiami tiek ES politikos prioritetai, tiek konkrečios šalies uždaviniai. Be to, iš vertinimo matyti, kad vietos ir regionų valdžios institucijos, suinteresuotieji subjektai ir socialiniai partneriai atkreipė dėmesį į nepakankamą jų įtraukimą, ir jame primenama, kaip svarbu, kad jie veiksmingai dalyvautų ne tik rengiant jiems poveikį darančias priemones, bet ir jas įgyvendinant bei stebint. Galiausiai vertinime taip pat pabrėžiamos galimos sritys, kuriose ateityje gali būti įdiegtas supaprastinimas, siekiant užtikrinti pakankamą lankstumą rengiant ir įgyvendinant planus, visų pirma kiek tai susiję su jų peržiūros procedūra, tarpinių reikšmių ir siektinų reikšmių nustatymu, taip pat dabartine audito ir kontrolės sistema.

Bet kokie būsiami sanglaudos politikos pakeitimai ar bet koks naujas įgyvendinimo modelis turi būti suderinti su Sutartyje nustatytu ekonominės, socialinės ir teritorinės sanglaudos tikslu ir juose turi būti atsižvelgta į patirtį, įgytą vykdant sanglaudos politikos programavimą ir taikant jos regioninį bei teritorinį požiūrį, taip pat į patirtį, įgytą įgyvendinant EGADP. Taip pat reikėtų apsvarstyti praktinius klausimus, pavyzdžiui, poveikį audito ir kontrolės sistemai.

Ilgalaikių tikslų siekimas, tačiau numatant integruotąjį lankstumą nenumatytų aplinkybių atveju

Sanglaudos politikos programomis siekiama ilgalaikių vystymosi tikslų, kurių įgyvendinimo laikotarpis trunka ilgiau nei dešimtmetį.

Esama galimybė iš dalies keisti sanglaudos politikos programas jau sudaro sąlygas lanksčiam koregavimui atsižvelgiant į kintančias aplinkybes. Ilgainiui ši lankstumo galimybė padidėjo. Ji buvo labai veiksminga reaguojant į ekonomikos krizes ir netikėtus sukretimus, visų pirma ekstremaliųjų situacijų valdymo, atkūrimo ir prevencijos srityse. Į teisės aktų sistemą įtrauktos galimybės greitai perskirstyti lėšas tarp programų ir jose, laikotarpio vidurio peržiūra ir konkrečios nuostatos dėl laikinų nukrypti leidžiančių nuostatų, taikomų reaguojant į išskirtines ar neįprastas aplinkybes.

Nors buvo labai svarbu, kad sanglaudos politika prisidėtų prie ES atsako į socialinius ir ekonominius COVID-19 pandemijos ir Rusijos agresijos karo prieš Ukrainą padarinius, pagrindinis dėmesys ją įgyvendinant ir toliau turėtų būti skiriamas ilgalaikiams struktūriniais tikslams pasiekti. Ekonominį atsparumą galima pasiekti tik ilgalaikėmis investicijomis, visų pirma į regionų ekonomikos įvairinimą, gebėjimo prisitaikyti prie technologinių ir demografinių pokyčių didinimą ir darbo jėgos kvalifikacijos kėlimą.

5. Išvada

9-ojoje sanglaudos ataskaitoje pabrėžiami sanglaudos politikos laimėjimai, pasiekti skatinant aukštynkryptę ekonominę ir socialinę konvergenciją Sąjungoje. Vis dėlto tebėra iššūkių, ypač regionų lygmeniu, ir jie toliau bus veikiami struktūrinės pertvarkos. Remiantis patirtimi, įgyta ankstesniais įgyvendinimo laikotarpiais ir sanglaudos politikai sąveikaujant su kitomis priemonėmis, matyti, kad sanglaudos politikos modelį reikia toliau tobulinti. Sustiprinta ir modernizuota politika yra labai svarbi siekiant sustiprinti Europos ekonomikos augimo modelį, kurti įtraukią Sąjungą ir įgyvendinti Sutartyje nustatytą ekonominės, socialinės ir teritorinės sanglaudos tikslą.

NENUSTOKITE DOMĖTIS



ec.europa.eu/info/region



#CohesionPolicy
@EUinmyRegion



EUinmyRegion



EUinmyRegion



EUinmyRegion



Nuskaitykite, kad galėtumėte
atsidaryti Sanglaudos
ataskaitos interneto svetainę



Europos Sąjungos
leidinių biuras

ISBN 978-92-68-14088-8
doi: 10.2776/75