



EVROPSKA
KOMISIJA

Bruselj, 23.7.2014
COM(2014) 473 final

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

**Šesto poročilo o ekonomski, socialni in teritorialni koheziji: naložbe za delovna mesta in
rast**

{SWD(2014) 242 final}

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

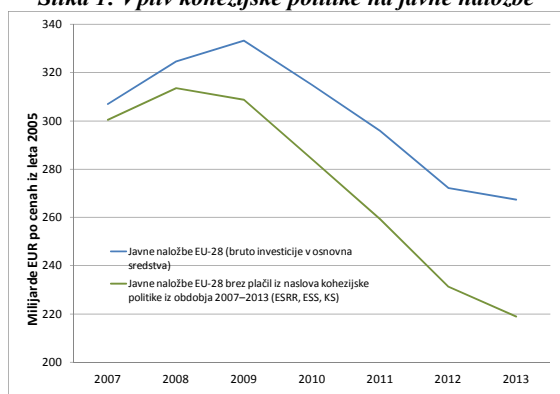
Šesto poročilo o ekonomski, socialni in teritorialni koheziji: naložbe za delovna mesta in rast

1. UVOD

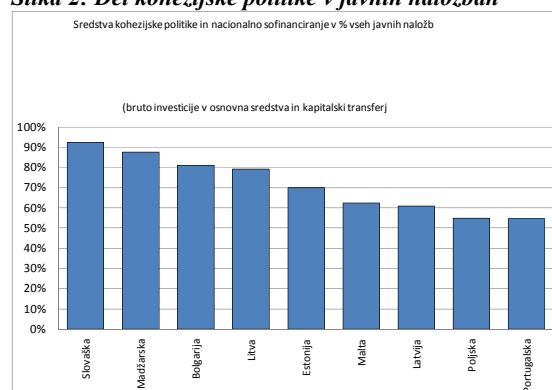
Čeprav so morale v zadnjih letih nacionalne vlade zaradi uravnoveženja proračunov in zasebnega financiranja, katerih sredstva so skoraj pošla zaradi finančne in gospodarske krize, poskrbeti za zmanjšanje stroškov, so države članice in regije še vedno prejemale sredstva kohezijske politike za podporo bistvenih naložb v delovna mesta in rast.

Kriza je močno vplivala na nacionalne in regionalne proračune, kar je omejilo razpoložljivost financiranja na vseh naložbenih področjih. Na celotnem območju EU so javne naložbe med letoma 2008 in 2013 upadle za 20 %. V Grčiji, Španiji in na Irskem so zabeležili približno 60-odstotni upad. V državah Srednje in Vzhodne Evrope, kjer so sredstva kohezijske politike še posebej pomembna, so se javne naložbe (merjene kot bruto investicije v osnovna sredstva) zmanjšale za eno tretjino. Brez kohezijske politike bi naložbe v državah članicah, ki jih je kriza najbolj prizadela, upadle za dodatnih 50 %. Kohezijska sredstva zdaj v teh državah obsegajo več kot 60 % naložbenega proračuna.

Slika 1: Vpliv kohezijske politike na javne naložbe



Slika 2: Del kohezijske politike v javnih naložbah



Gospodarska kriza je obrnila dolgotrajni trend približevanja BDP in stopnje brezposelnosti v EU, kar je zlasti prizadelo regije v južni Evropi. Prav tako sta se zaradi krize povečali revščina in socialna izključenost. To je posledično otežilo izpolnjevanje več ciljev strategije Evropa 2020.

Na primer, med letoma 2007 in 2012 se je v 210 od 277 regij EU povečala brezposelnost. V 50 regijah je to pomenilo, da se je stopnja brezposelnosti več kot podvojila. Stanje je zlasti zaskrbljujoče za mlade, saj je bila leta 2012 v približno polovici regij stopnja brezposelnosti mladih več kot 20-odstotna. Zato številne regije še niso bile sposobne prispevati k doseganju glavnega cilja strategije Evropa 2020, ki do leta 2020 predvideva 75-odstotno stopnjo zaposlenosti oseb med 20. in 64. letom starosti.

Komisija in države članice se na krizo niso odzvale samo z ohranjanjem osredotočenosti na obvladovanje dolgoročnih strukturnih ovir za razvoj, temveč tudi s preusmerjanjem nekaterih kohezijskih naložb na področja, kjer bi bil učinek na gospodarsko dejavnost in zaposlenost neposreden in takojšen. Zaradi tega je bilo do konca leta 2013 več kot 45 milijard EUR – ali 13 % vseh sredstev – prerazporejenih. S to prerazporeditvijo sredstev so bili podprti ukrepi za

omejevanje vse večje brezposelnosti in socialne izključenosti ter nadaljevanje naložb v inovacije, raziskave in razvoj, podporo podjetništvu, trajnostno energijo ter socialno in izobraževalno infrastrukturo.

Komisija je predlagala tudi ukrepe za izboljšanje likvidnosti v državah članicah, ki jih je kriza najbolj prizadela. S sprejetjem teh ukrepov sta Evropski parlament in Svet omogočila zmanjšanje nacionalnih prispevkov ter zagotovila več kot 7 milijard EUR dodatnih predplačil. Odobreno je bilo tudi dodatno zmanjšanje nacionalnega sofinanciranja v višini skoraj 2,1 milijarde EUR.

Dokazi kažejo, da so imele naložbe na podlagi kohezijske politike velik vpliv.

Med letoma 2007 in 2012 je bilo z Evropskim skladom za regionalni razvoj (ESRR) ustvarjenih skoraj 600 000 delovnih mest. To je skoraj 20 % ocenjenih izgubljenih delovnih mest v enakem obdobju od začetka finančne krize. Sklad je vložil v 200 000 projektov malih in srednjih podjetij ter v 80 000 zagonskih podjetij, financiral 22 000 projektov na področju raziskav in sodelovanja v poslovnem sektorju, 5 milijonom ljudi zagotovil pokritost s širokopasovno povezavo ter 5,5 milijona ljudi priključil na sistem čiščenja odpadne vode. Poleg tega je bilo z naložbami EU na podlagi kohezijske politike zgrajenih 3 000 km ključnih evropskih prometnih omrežij (15 % celotnega vseevropskega prometnega omrežja (TEN-T)), podvojila pa se je tudi količina vladnih sredstev za raziskave in razvoj v manj razvitih državah članicah.

Med letoma 2007 in 2012 je Evropski socialni sklad (ESS) podprl 68 milijonov posameznih sodelovanj pri projektih. S podporo Evropskega socialnega sklada se je zaposlilo 5,7 milijona nezaposlenih ali nedejavnih oseb in pridobljenih je bilo skoraj 8,6 milijona kvalifikacij. Prijavljenih je bilo več kot 400 000 novih zagonskih podjetij in samozaposlenih oseb. Vse to je v številnih državah pripomoglo k omejitvi zmanjševanja BDP ali preprečitvi nadaljnega povečevanja brezposelnosti.

Učinki teh naložb se bodo v naslednjih letih povečevali, ker morajo države članice do konca leta 2015 porabiti sredstva programov za leta 2007–2013 in ker traja nekaj časa, preden se lahko oceni učinek opravljene naložbe.

Kohezijska politika bo s skupnim proračunom, ki za programsko obdobje 2014–2020 predvideva več kot 450 milijard EUR (vključno z nacionalnim sofinanciranjem), glavni vir naložb v EU. V največji meri bo prispevala k podpori malih in srednjih podjetij, raziskav in razvoja ter inovacij, izobraževanja, nizkoogljičnega gospodarstva, okolja ter boja proti brezposelnosti in socialni izključenosti, k razvoju infrastrukture za povezovanje državljanov EU in k posodobitvi javnih uprav. Naložbe na podlagi kohezijske politike bodo imele v kombinaciji s strukturnimi reformami ključno vlogo pri podpori rasti in ustvarjanja delovnih mest ter pri doseganju ciljev strategije Evropa 2020 glede pametne, trajnostne in vključujoče rasti.

Izziv je zagotoviti, da bodo ta sredstva uporabljena na najbolj učinkovit in smotrni način, s čimer bi dosegli njihov največji možni učinek, okrepili oživitvev ter pomagali EU, da bi iz krize izšla močnejša in konkurenčnejša kot prej.

Nova kohezijska politika je popolnoma v skladu s strategijo Evropa 2020 in njenimi glavnimi cilji glede zaposlovanja, raziskav in razvoja, podnebja in energije, izobraževanja ter boja proti revščini in socialni izključenosti ter povezana z evropskim semestrom in s postopkom ekonomskega upravljanja EU. Zato se bodo naložbe na podlagi kohezijske politike uporabile tudi za podporo politik, ki jih uporabljajo države članice v okviru integriranih smernic in nacionalnih reformnih programov, ter za obravnavo ustreznih priporočil Sveta za posamezne države. Komisija lahko od držav članic zahteva tudi, da spremenijo sporazume o partnerstvu

in operativne programe v skladu z novimi izzivi, opredeljenimi v priporočilih za posamezne države.

V tem sporočilu so povzeti dosežki kohezijskega financiranja v predhodnem programskem obdobju. V njem so opisani glavni elementi reforme kohezijske politike za obdobje 2014–2020¹ in trendi, ki izhajajo iz tekočih pogajanj o programih med Komisijo in državami članicami. Sporočilu je priložen delovni dokument služb Komisije, v katerem so analizirani socialno-ekonomski izzivi in izzivi glede upravljanja, s katerimi se srečujejo države članice in regije, ter ocenjen učinek kohezijske politike in javnih naložb na gospodarske in socialne razlike.

2. RAZVIJAJOČA SE POLITIKA: NALOŽBE V KONKURENČNOST REGIJ ZA IZBOLJŠANJE ŽIVLJENJA LJUDI

V Pogodbi EU so določeni cilji kohezijske politike glede zmanjšanja gospodarskih, socialnih in teritorialnih razlik, namenjeni zagotavljanju posebne podpore manj razvitim regijam.

Politika je sčasoma pripomogla k izboljšanju življenjskega standarda in gospodarskih priložnosti v regijah EU, in sicer z izboljšanjem kvalifikacij in zaposljivosti; povečevanjem dostopa do regij; podpiranjem razvoja upravnih zmogljivosti; vzpostavljanjem povezav med raziskovalnimi ustanovami, univerzami in poslovno skupnostjo ter z zagotavljanjem storitev malim in srednjim podjetjem. Kohezijska politika s podpiranjem glavnih gonil gospodarske rasti pripomore k hitrejši rasti regij EU.

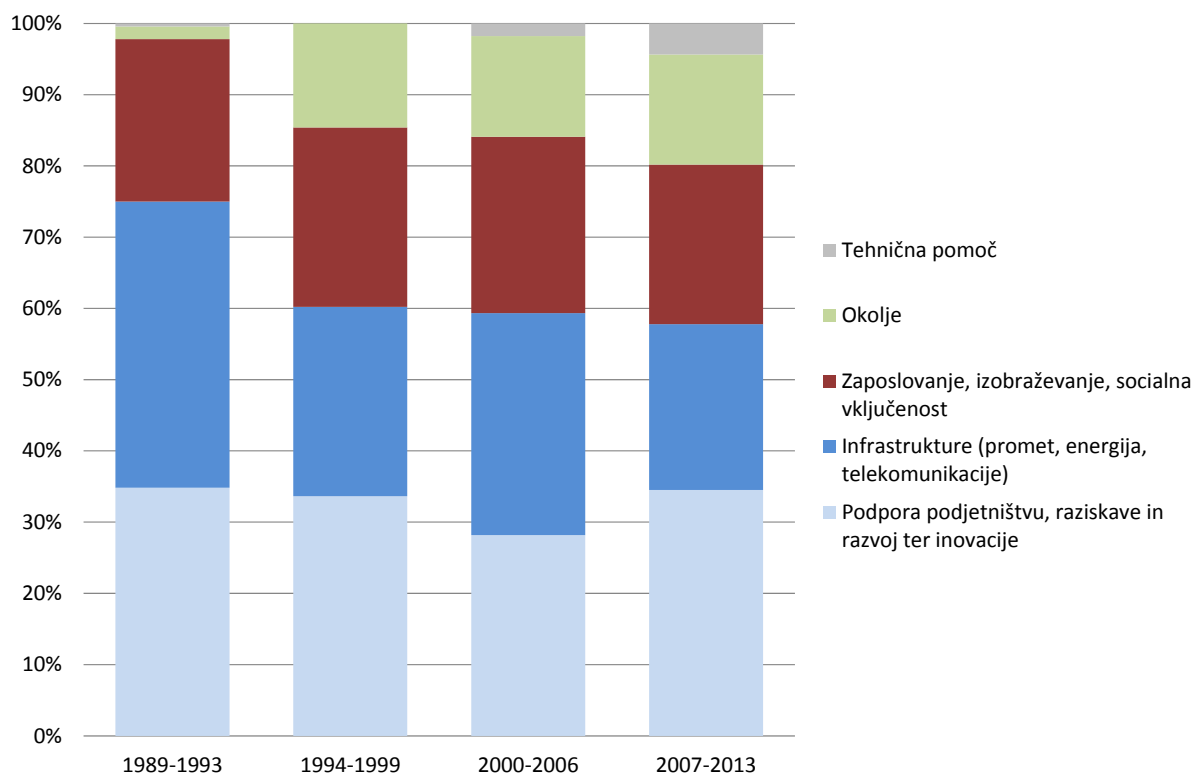
Kohezijska politika se je razvijala in napredovala, ne da bi se oddaljila od svojega bistva. V prvih letih obstoja je bila politika popolnoma nacionalno naravnana, saj se je osredotočala na financiranje vnaprej določenih projektov v državah članicah in tako le malo vplivala na celotno Evropo. Sčasoma so se ji dodala ključna načela, med drugim večletni programi, okrepljene strateške naložbe ter večja vključenost regionalnih in lokalnih partnerjev.

Večina finančne podpore znotraj politike je bila dosledno osredotočena na manj razvite regije in države članice. Vendar so se naložbe z infrastrukture preusmerile k podpori malih in srednjih podjetij, inovacij ter inovativnejših politik zaposlovanja in socialnih politik. To preusmeritev je omogočil razvoj infrastrukture v državah članicah (v tistih, ki so pristopile po letu 2004, in v „starejših“ državah članicah), ki ga je podpirala kohezijska politika v predhodnih obdobjih.

Na sliki 3 je prikazano, kako se je spreminjala sestava naložb od leta 1989.

¹ Glej UL L 347, 20.12.2013.

Slika 3: Sestava naložb na podlagi kohezijske politike v manj razvitih regijah (1989–2013)



Delež naložb v težko infrastrukturo (zlasti promet) je bil velik ob uvedbi politike in po razširitvi leta 2004, ko so se EU pridružile države z očitno vrzeljo v infrastrukturi. Z ustanovitvijo Kohezijskega sklada (KS) v devetdesetih letih prejšnjega stoletja se je povečala pomembnost okoljskih naložb, ki so državam članicam in regijam pomagale dosegati skladnost z direktivami in predpisi EU na tem področju. Naložbe v proizvodni sektor ter zlasti v mala in srednja podjetja so ostale razmeroma stabilne.

Naložbe v ljudi (izobraževanje, zaposlovanje in socialno vključenost) pa so v relativnem pogledu nekoliko upadle. Kljub temu se je vloga Evropskega socialnega sklada kot instrumenta za vlaganje v človeški kapital močno povečala, nazadnje zaradi drastičnega vpliva gospodarske krize na trge dela držav članic. Za obravnavo nastalega položaja je bil sprejet nov ukrep v obliki regulativnega okvira za obdobje 2014–2020, ki opredeljuje najmanjši delež (23,1 %) proračuna kohezijske politike za Evropski socialni sklad. To je pomembno, da se zagotovi obseg naložb v človeški kapital, zaposlovanje, socialno vključenost, reformo javne uprave in razvoj institucionalnih zmogljivosti, potrebnih pri prizadevanju za doseganje ciljev strategije Evropa 2020.

Kohezijska politika je prvič – zlasti prek Evropskega socialnega sklada – zagotovila podporo za posodobitev in reformo javne uprave ter pravosodnih sistemov v konvergenčnih državah v obdobju 2007–2013. Ta podpora je namenjena izboljšanju delovanja, dostopnosti in kakovosti javnih služb, omogočanju oblikovanja politik na podlagi dokazov ter uresničevanju politik skupaj s socialnimi partnerji in civilno družbo.

Od obdobja 2000–2006 pa se je močno povečal tudi delež sredstev za tehnično pomoč, iz česar je razvidno, kako nujne so dobro delujoče ustanove za učinkovito upravljanje programov kohezijske politike.

Kohezijska politika se je s prilagajanjem naložb stopnjam gospodarskega razvoja sčasoma uspela prilagoditi spreminjajočim se potrebam posameznih regij. Vendar razvoj politike ni bil tako odločilen, kot bi morda pričakovali. Dokazi na primer kažejo, da je bila uvedba

obveznega dodeljevanja dela sredstev prednostnim nalogam EU v letih 2007–2013 korak naprej, vendar so bili rezultati mešani, sredstva pa so še vedno preveč razpršena.

Prav tako je postajalo vse bolj jasno, da je učinkovitost kohezijske politike odvisna od stabilnih makroekonomskih politik, ugodnega poslovnega okolja in močnih institucij. V nekaterih primerih so neustrezne politike ter upravne in institucionalne pomanjkljivosti okrnile učinkovitost financiranja. Vrzeli ostajajo tudi pri prenosu zakonodaje EU v nacionalno pravo na področjih, neposredno povezanih s kohezijsko politiko. Kljub prizadevanjem za opredelitev obstoječih strateških, institucionalnih in upravnih okvirov se ti še vedno uporabljajo poljubno in nesistematično.

Poleg tega se je izvajanje skladov v večji meri osredotočalo na porabo in skladnost s pravili upravljanja kot na doseganje ciljev. Cilji programa niso bili vedno jasno začrtani, kar je oteževalo spremljanje in ocenjevanje uspešnosti. Zastavljanje ciljev je zapleteno in nekaterim državam članicam ni uspelo zastaviti dovolj ambicioznih ciljev. Zato ni bilo mogoče v celoti oceniti učinkov posredovanj in ugotoviti, kateri ukrepi so bili najučinkovitejši in zakaj.

3. DOSEGANJE REZULTATOV V JEDRU NOVE KOHEZIJSKE POLITIKE

Rezultati pogajanj o reformi kohezijske politike, ki so se končali decembra 2013, obravnavajo te pomanjkljivosti.

Pri reformi je poudarek na uresničevanju naložbene politike. Cilji kohezijske politike so bili usklajeni s strategijo Evropa 2020 in pri načrtovanju naložb se sistematično upoštevajo ustrezna priporočila za posamezne države. Spremenjen je bil tudi način delovanja kohezijske politike, in sicer na podlagi petih glavnih idej.

3.1. Programi kohezijske politike morajo delovati v ugodnem okolju

Nova kohezijska politika je povezana s postopkom ekonomskega upravljanja EU in z „evropskim semestrom“, saj se naložbe v okviru kohezijske politike ne morejo obravnavati ločeno od gospodarskih okoliščin, znotraj katerih se opravljajo.

Zaradi izogibanja netrajnostnim fiskalnim ali ekonomskim politikam, ki spodkopavajo učinkovitost podpore EU v obdobju 2014–2020, se lahko financiranje začasno prekine, če država članica ne izpolnjuje priporočil, ki jih je prejela v okviru postopka ekonomskega upravljanja EU.

Učinkovitosti naložb ne smejo spodkopavati nestabilne politike ali regulativna, upravna ali institucionalna ozka grla. Zato morajo države članice izpolnjevati določene predpogoje. Ti so namenjeni zagotavljanju, da se naložbe vključijo v jasen strateški politični okvir, ki zagotavlja hiter prenos zakonodaje EU v zvezi z izvajanjem kohezijskega financiranja, zadostne upravne zmogljivosti ter upoštevanje minimalnih zahtev o, na primer, proti diskriminaciji, enakosti spolov, invalidnosti, javnih naročil in državni pomoči.

Predvsem mora vsako področje naložb temeljiti na dobro opredeljeni strategiji. Na primer, naložbe v promet se začnejo izvajati šele, ko je postavljena celovita nacionalna ali regionalna prometna strategija. Podobno se morajo tudi naložbe na področju raziskav in razvoja ter inovacij izvajati v okviru „strategije pametne specializacije“, ki vključuje razvoj vizije za opredelitev konkurenčne prednosti, določitev strateških prednostnih nalog in uporabo pametnih politik, da se čim bolj poveča na znanju temelječ razvojni potencial posameznih regij. Skratka, projekti bi morali temeljiti na strategijah in ne obratno.

3.2. Programi kohezijske politike morajo usmeriti sredstva v majhno število prednostnih nalog in povečati njihovo dodano vrednost

Države članice in regije morajo usmeriti financiranje na omejeno število področij, pomembnih za EU. Velik del Evropskega sklada za regionalni razvoj bo dodeljen štirim prednostnim nalogam v jedru strategije Evropa 2020: inovacijam in raziskavam, digitalni agendi, podpori za mala in srednja podjetja ter nizkoogljičnemu gospodarstvu.

Osredotočenost Evropskega socialnega sklada na največ pet prednostnih naložb bo pripomogla h konsolidaciji dosežkov in rezultatov na ravni EU. Zagotovila bo tudi jasnejšo povezavo z evropsko strategijo zaposlovanja in enotnimi pravili o zaposlovanju. Najmanj 20 % proračuna Evropskega socialnega sklada bo namenjenih podpori socialne vključenosti ter boju proti revščini in diskriminaciji.

Zaradi nujne potrebe po boju proti brezposelnosti mladih se je začela izvajati pobuda za zaposlovanje mladih v vrednosti 6 milijard EUR, ki zagotavlja namensko financiranje za pomoč pri izvajanju programov jamstva za mlade v EU. To zagotavlja, da je mladim v štirih mesecih po tem, ko zapustijo šolo ali postanejo brezposelni, ponujena ustrezna služba ali usposabljanje. Financiranje pobude za zaposlovanje mladih bo osredotočeno na regije s posebej visoko brezposelnostjo mladih.

Regije in države članice bodo morale jasno opredeliti svoje cilje. Tako bo mogoče doseči kritično maso virov, kar bo zagotovilo pomemben učinek in izvedbo naložb v področja z neposrednim in takojšnjim vplivom na rast in delovna mesta.

3.3. Programi kohezijske politike morajo imeti opredeljene jasne cilje in rezultate

Uspeh kohezijske politike se bo vrednotil na podlagi njenih rezultatov in učinka. Reforme so zato bolj osredotočene na zagotavljanje rezultatov, kar želijo doseči z boljšimi kazalniki uspešnosti, poročanjem in ocenjevanjem.

Države članice in regije morajo pri oblikovanju programov opredeliti rezultate, ki jih nameravajo doseči do konca programskega obdobja. V programih bo moralo biti navedeno, kako bodo predlagani ukrepi prispevali k doseganju teh ciljev, določeni pa bodo tudi kazalniki uspešnosti z jasnimi izhodišči in končnimi cilji za merjenje napredka. Zaradi večje preglednosti in odgovornosti bo imel vsak program določen okvir izvajanja.

Kot dodatna spodbuda se je prihranilo približno 20 milijard EUR (oziroma 6 % proračuna kohezijske politike), ki se bodo leta 2019 dodelili programom, pri katerih bo videti, da jim bo uspelo doseči zastavljene cilje.

3.4. Programi kohezijske politike morajo dati več besede mestom

Mesta imajo lahko ključno vlogo v kohezijski politiki in pri doseganju ciljev strategije Evropa 2020. Več kot dve tretjini Evropejcev živi v mestih. Mesta so produktivna in inovativna, zato lahko prevzamejo vodilno vlogo pri doseganju pametne rasti. Lahko so učinkovitejša pri rabi virov (npr. z minimaliziranjem izkoriščanja zemljišč, pozidanosti tal in porabe energije) ter sodelujejo pri doseganju trajnostne rasti, na primer z zeleno infrastrukturo. Glede na razlike v blaginji ter koncentracijo socialno izključenih in revščine v mestih so ta bistvena pri spopadanju z izzivom vključujoče rasti.

Zato je mogoče pričakovati, da se bo v obdobju 2014–2020 približno polovica sredstev Evropskega sklada za regionalni razvoj porabila v mestih. Poleg tega si nova kohezijska politika prizadeva, da bi lahko mesta oblikovala in izvajala politike, ki bi prispevale k doseganju ciljev strategije Evropa 2020, in sicer z določitvijo minimalnega zneska (5 % Evropskega sklada za regionalni razvoj) za povezane naložbe v trajnostni urbani razvoj ter z zagotovilom, da bodo imela mesta največ besede pri izbiri projektov.

Komisija bo tudi objavila razpise za projekte v okviru novega programa ukrepov za urbani razvoj, s katerimi želi podpreti mesta, ki želijo preskusiti nove zamisli glede urbanega razvoja.

3.5. Programi kohezijske politike morajo bolje vključevati partnerje na vseh ravneh

Okvir politike za obdobje 2014–2020 temelji na predpostavki, da bodo vsi partnerji na nacionalni, regionalni in lokalni ravni ob upoštevanju načel upravljanja na več ravneh ter vključno s socialnimi partnerji in organizacijami civilne družbe sodelovali v vseh fazah programa. Kodeks ravnanja glede partnerstva² prvič zagotavlja načrt na ravni EU, kako naj države članice privabijo in vključijo te partnerje v razvoj programov, in sicer med izvajanjem programa ter med spremljanjem in ocenjevanjem. Partnerstva bi bila lahko zlasti učinkovita tudi pri uresničevanju strategij lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost. Ukrepi za vzpostavitev zmogljivosti na področju socialnih partnerjev in civilne družbe so prav tako vključeni v nove predpise.

4. OD TEORIJE DO PRAKSE: NOVI DOKAZI IZ POGAJANJ

Ko je Komisija sprejela to sporočilo, je prejela vseh 28 sporazumov o partnerstvu in približno 150 operativnih programov.³ Pogajanja z državami članicami in regijami še potekajo. Zato spodnji podatki le približno kažejo, v kolikšni meri so glavni elementi reforme že vključeni v nove strategije in programe.

Iz razpoložljivih podatkov je razvidnih nekaj zelo spodbudnih trendov in nekaj izzivov.

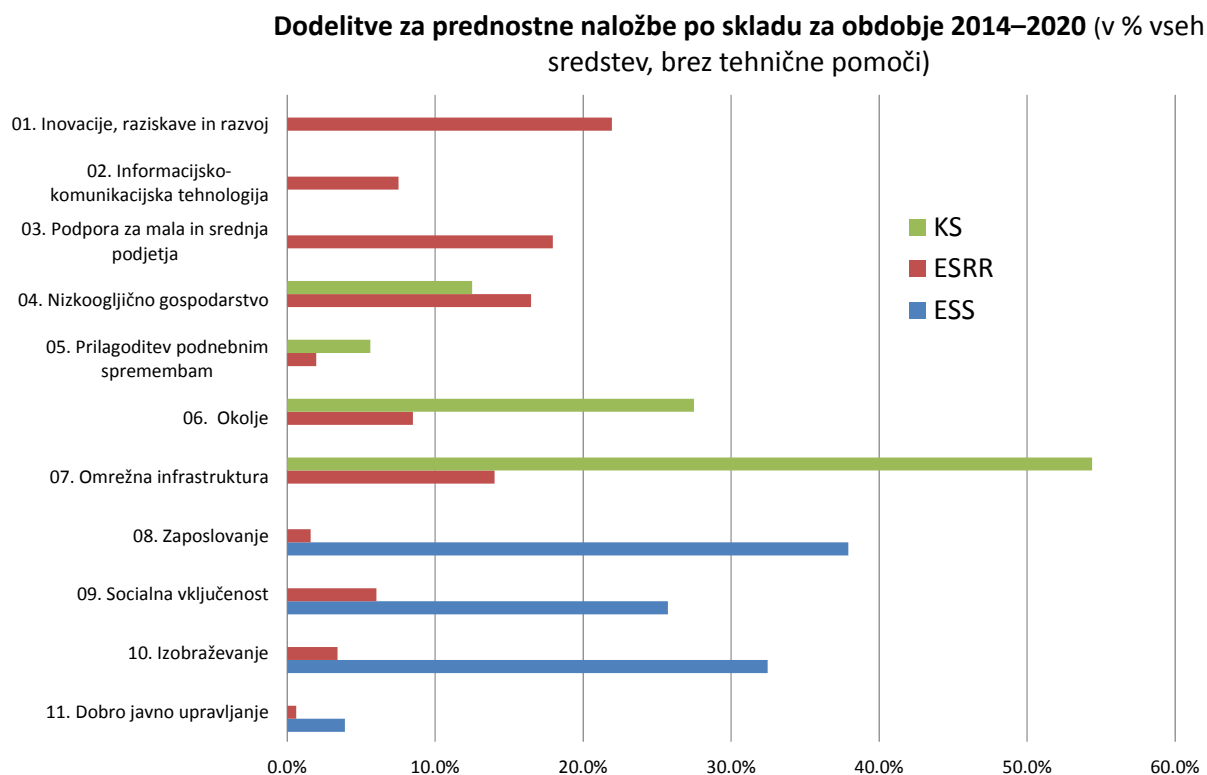
Skupno je nacionalnim in regionalnim programom v okviru cilja naložb za delovna mesta in rast dodeljenih približno 336 milijard EUR. Sredstva so razdeljena tako: 187,5 milijarde EUR je namenjenih Evropskemu skladu za regionalni razvoj, 63 milijard EUR Kohezijskemu skladu in 85 milijard EUR Evropskemu socialnemu skladu, kar presega zakonsko predpisano minimalno dodelitev za Evropski socialni sklad, ki je 80 milijard EUR.⁴

² Glej delegirano uredbo Komisije z dne 7. januarja 2014, C(2013) 9651 final.

³ Komisija je že sprejela štiri sporazume o partnerstvu.

⁴ Finančna sredstva za cilj naložb za delovna mesta in rast vključujejo Evropski sklad za regionalni razvoj (brez podpore za evropsko teritorialno sodelovanje), Evropski socialni sklad in Kohezijski sklad. Na slikah je prikazano stanje z dne 1. junija; to se lahko v okviru pogajanj o programih še spremeni.

Slika 4: Dodeljevanje sredstev prednostnim nalogam po skladu (2014–2020) v % skupne vrednosti sklada



Približno 124 milijard EUR je dodeljenih raziskavam, razvoju in inovacijam, IKT, malim in srednjim podjetjem ter nizkoogljičnemu gospodarstvu. To je skoraj 22 % več kot v obdobju 2007–2013. Večino teh sredstev zagotavlja Evropski sklad za regionalni razvoj (116,5 milijarde EUR), ostalo pa Kohezijski sklad.

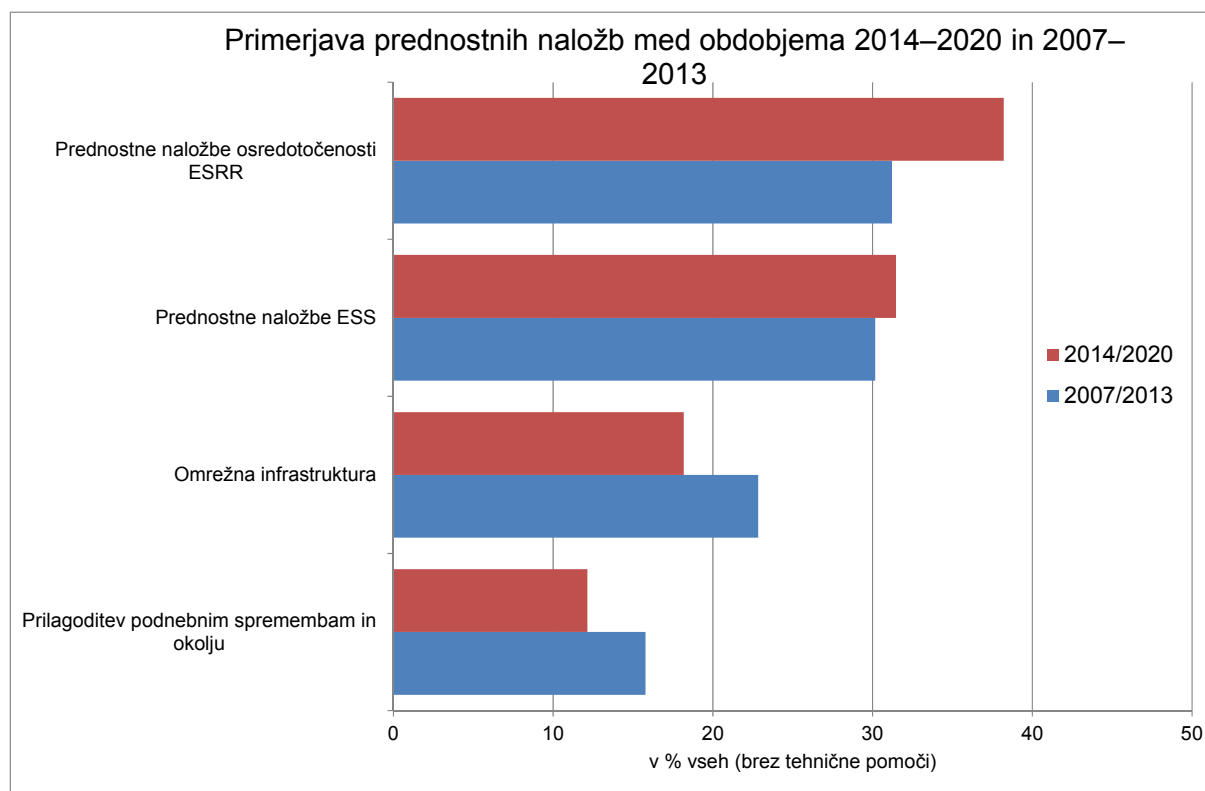
98 milijard EUR se bo vložilo v ukrepe na področju zaposlovanja, socialne vključenosti in izobraževanja. Večino teh sredstev zagotavlja Evropski socialni sklad: zaposlovanje (30,7 milijarde EUR), socialna vključenost (20,9 milijarde EUR) in izobraževanje (26,3 milijarde EUR).

59 milijard EUR je dodeljenih za promet in energetska omrežna infrastrukturo, kar je 21 % manj kot v obdobju 2007–2013.

Skoraj 4,3 milijarde EUR bo vloženi v razvoj institucionalnih zmogljivosti javnih organov in v učinkovitost javnih uprav in služb („dobro javno upravljanje“). To je 72 % več kot v predhodnem obdobju.

Novo programsko obdobje torej v primerjavi z obdobjem 2007–2013 prinaša precejšnje spremembe glede dodeljevanja sredstev prednostnim nalogam. Države članice in regije bodo v večji meri vlagale v prednostne naloge Evropskega sklada za regionalni razvoj (raziskave, razvoj in inovacije, IKT, mala in srednja podjetja ter nizkoogljično gospodarstvo) in v prednostne naloge Evropskega socialnega sklada (zaposlovanje, socialna vključenost, izobraževanje in upravljanje). Nasprotno bo manj sredstev vloženi v omrežno in okoljsko infrastrukturo. Zmanjšanje naložb v infrastrukturo je posebej opazno v razvitejših državah članicah.

Slika 5: Dodeljevanje sredstev prednostnim nalogam v obdobju 2014–2020 v primerjavi z obdobjem 2007–2013 v % skupne vrednosti



Posebna pozornost, ki jo je Komisija namenila nizkoogljičnemu gospodarstvu, je pripeljala do vidnega povečanja tovrstnih naložb: več kot 38 milijard EUR podpore bo namenjenih prehodu k nizkoogljičnemu gospodarstvu, odpornemu na podnebne spremembe. Več držav je namenilo poseben poudarek energetske učinkovitosti ali razvoju obnovljivih virov energije. Vendar je treba povezavo med naložbami in pričakovanimi rezultati v zvezi s cilji na področju podnebnih sprememb v nekaterih primerih jasneje opredeliti.

Glede na izzive, povezane z visoko stopnjo brezposelnosti in vse večjo revščino, bi bil lahko poudarek na vključujoči rasti v nekaterih sporazumih o partnerstvu večji. Komisija tudi meni, da sredstva, namenjena izobraževanju, trenutno ne zadostujejo za izvedbo opredeljenih prednostnih nalog. V nekaterih sporazumih o partnerstvu ni dovolj poudarka na aktivnih ukrepih za socialno vključenost. Zaradi zagotavljanja boljših rezultatov na socialnem področju in naložb, ki se v večji meri prilagajajo socialnim spremembam, je treba reformo socialnih politik bolj vključiti v program.

Poleg tega so ustrezne informacije, ki zadevajo pobudo za zaposlovanje mladih, v nekaterih sporazumih o partnerstvu in operativnih programih preveč splošne in ne opredeljujejo, kako se bo ta nova pobuda uresničevala ter ali in kako bo podpirala izvajanje programov jamstva za mlade. V nekaterih programih bi morali biti ukrepi, podprti s pobudo za zaposlovanje mladih, bolj usmerjeni k podpori ustvarjanja delovnih mest.

Ne glede na obstoj priporočila za posamezne države o vključevanju romske manjšine nekatere države članice ne predvidevajo posebne prednostne naloge za marginalizirane skupnosti, zaradi česar je težje oceniti, koliko sredstev bo dodeljenih temu področju politike. Nekatere države članice ne obravnavajo v zadostni meri potreb te ciljne skupine ali morajo podrobneje obrazložiti svojo strategijo in logiko ukrepanja.

Modernizacija uprave in kakovost pravosodja sta priznani kot ključna dejavnika za konkurenčnost in vključujočo rast. Številne države članice načrtujejo ukrepe, s katerimi bi

okrepile svoje javne ustanove in izboljšale njihove zmogljivosti za zagotavljanje učinkovitejših politik, boljših upravnih storitev, hitrejših sodnih postopkov, večje preglednosti in integritete javnih ustanov ter boljšega sodelovanja javnosti v različnih fazah oblikovanja politik. Kljub temu prenekatera država članica, v kateri je bila reforma javne uprave prepoznana kot izziv, nima jasne strategije ter popolnih in jasno začrtanih ciljev, reforma pa je nujno potrebna za ustvarjanje delovnih mest ter spodbujanje rasti in konkurenčnosti. Poleg tega v nekaterih od navedenih držav članic manjka jasna politična zavezanost taki reformi.

Očitno je, da je bila potreba po tem, da se pred izvajanjem programa izpolnijo vsi pogoji, potrebni za opravljanje naložb, vzeta resno. Proces ni bil preprost in v mnogih primerih se bo morala Komisija dogovoriti o akcijskih načrtih za zagotavljanje popolne skladnosti z zahtevami znotraj dobro opredeljenih rokov. Pogoji, ki so se zdeli državam članicam še posebej težko dosegljivi, zadevajo področja, pri katerih je potreben prenos direktiv EU ali učinkovita uporaba predpisov EU.

Na nacionalni in regionalni ravni so bile oblikovane strategije pametne specializacije za pospeševanje gospodarskega preoblikovanja in zmanjševanje vrzeli v znanju. Večji poudarek je treba nameniti mehkim oblikam podpore, podpori tržno usmerjenih raziskav in sodelovanja s podjetji. Obstaja tveganje, da se malim in srednjim podjetjem zagotavlja običajna podpora namesto podpore, prilagojene njihovim potrebam in potencialom rasti, ki bi zagotovila velik učinek vzvoda in hitro uvajanje.

Nekatere države članice so oblikovale tudi programe, ki vzpostavljajo jasno povezavo med digitalnim gospodarstvom in inovacijami. To je pomembno, ker so naložbe v hitre širokopasovne povezave in IKT potrebne za odpravo določenih ozkih grl in spodbujanje tržno usmerjenih rešitev. Na primer, naložbe na področju širokopasovne povezave je treba nujno usmeriti v omrežja naslednje generacije in tako zagotoviti, da manj razvite regije ne bodo preveč zaostajale. V okviru strategij pametnih specializacij na nacionalni in regionalni ravni je odločilnega pomena tudi dopolnjevanje med Kohezijsko politiko, pobudo Obzorje 2020 in drugimi programi EU.

V obdobju 2014–2020 bo približno 88 programov v 16 državah financiranih iz več skladov, pri čemer bodo sredstva zagotovljena iz Evropskega sklada za regionalni razvoj, Kohezijskega sklada in Evropskega socialnega sklada. To naj bi spodbudilo celostni pristop, ki bi združil različne politike, sklade in prednostne naloge.

Da bi bila politika učinkovitejša, bolj ciljno naravnana in utemeljena na rezultatih, bodo morale države članice in regije natančno opredeliti splošne in posamezne cilje. Nujno je, da cilji v programih niso izraženi preveč splošno in ne vsebujejo številnih možnih ukrepov zaradi ohranjanja čim večje prilagodljivosti pri izbiri projektov v poznejši fazi. To je bistveno: če splošni in posamezni cilji ne bodo dovolj ambiciozni in natančno opredeljeni, bo politiko zelo težko oceniti in o njej voditi pomembno javno razpravo. Med postopkom pogajanj se bo Komisija osredotočila na ta tveganja.

Sporazumi o partnerstvu so bili večinoma pripravljeni na podlagi razumnega dialoga s partnerji, čeprav je ponekod videti, da dialog ni bil zadosten, da pomembni deležniki niso bili vključeni ali da poznejše različice dokumentov niso izražale pripomb. Komisija bo zelo natančno preverila, kako države članice uporabljajo Kodeks ravnanja glede partnerstva, da zagotovijo dejansko udeležbo deležnikov.

Ne nazadnje so za novo obdobje potrebni trdni mehanizmi upravljanja in usklajevanja na nacionalni ter regionalni ravni, da se zagotovita usklajenost programov in podpora za strategijo Evropa 2020 ter priporočila za posamezne države in preprečijo prekrivanja ter vrzeli. To je zlasti pomembno zaradi splošnega povečanja števila regionalnih programov (ki je

pri programih Evropskega socialnega sklada skoraj 60-odstotno v primerjavi z obdobjem 2007–2013).

5. ZAKLJUČEK

V obdobju 2014–2020 bo Kohezijska politika usmerjala naložbe ene tretjine proračuna EU zaradi doseganja vseevropskih ciljev na področju rasti in delovnih mest ter zmanjševanja gospodarskih in socialnih razlik. Poleg tega je tudi največji naložbeni instrument na ravni EU za doseganje ciljev strategije Evropa 2020. Zagotavlja največji prispevek na številnih področjih, med drugim podporo za mala in srednja podjetja, raziskave in razvoj ter inovacije, naložbe v kvalificirano in konkurenčno delovno silo, boj proti brezposelnosti in socialni izključenosti, prilagajanje podnebnim spremembam in okolje.

Ekonomski modeli so pokazatelji makroekonomskega učinka. Na primer, po pričakovanjih bi se lahko zaradi kohezijske politike BDP v glavnih prejemnicah v obdobju izvajanja v povprečju povečal za 2 % in stopnja zaposlenosti za 1 %.

Vendar pa se učinki kohezijske politike na povečanje produktivnosti nadaljujejo tudi po zaključku programov. Po ocenah naj bi bil do leta 2030 BDP v teh državah več kot 3 % nad ravnjo, ki bi jo bilo pričakovati, če politike ne bi bilo. To pomeni, da bo BDP v obdobju 2014–2030 za vsak evro, porabljen v glavnih prejemnicah, po pričakovanjih več kot tri evre višji.

Da pa bi se ti učinki uresničili, morajo države članice in regije izvesti reforme ter uporabiti politiko kot učinkovito naložbeno orodje. Rezultati trajajočih pogajanj o razvoju zanesljivih strategij, določitvi majhnega števila ključnih prednostnih naložb, opredelitvi ambicioznih ciljev in zagotavljanju, da mikro in makro pogoji maksimirajo učinek naložb, sofinanciranih v okviru kohezijske politike, bodo torej bistveni.

Komisija bo leta 2017 Evropskemu parlamentu in Svetu predložila poročilo o začetnem napredku programov. To bo zagotovilo pregled napredka držav članic in regij pri doseganju ciljev, opredeljenih v njihovih programih, ter pokazalo, ali dosegajo načrtovane rezultate ali ne.