

Bruselj, 9.10.2017
COM(2017) 583 final

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

**Moja regija, moja Evropa, naša prihodnost:
sedmo poročilo o ekonomski, socialni in teritorialni koheziji**

{SWD(2017) 330 final}

UVOD

To poročilo izpolnjuje dve zahtevi:

(1) v skladu z zahtevo iz Pogodbe o delovanju Evropske unije¹ opisuje razvoj kohezije v regijah EU v zadnjem obdobju ter ocenjuje vpliv, ki so ga na ta razvoj imele nacionalne politike, kohezijska politika in druge politike EU. Priloženi delovni dokument služb Komisije (SWD) je sestavljen iz šestih poglavij: o gospodarskem razvoju, socialni vključenosti, trajnostnem razvoju, izboljšanju institucij, nacionalnih politikah in koheziji ter vplivu kohezijske politike. Vpliv drugih politik EU je obravnavan v prvih štirih poglavjih;

(2) vsebuje pregled ukrepov, ki povezujejo učinkovitost evropskih strukturnih in investicijskih skladov (skladi ESI) z dobrim gospodarskim upravljanjem, kot se zahteva v uredbi o skupnih določbah v zvezi s strukturnimi skladi². Povzetek tega pregleda je v oddelku 9, celoten pregled pa v oddelku 5.3 delovnega dokumenta služb Komisije.

1. REGIONALNE RAZLIKE SE ZNOVA ZMANJŠUJEJO

Po recesiji z dvojnimi dnom v letih 2008 in 2011 gospodarstvo EU znova raste. Kriza je močno prizadela skoraj vse države članice. Ustavila je dolgoročno zmanjševanje razlik v BDP na prebivalca med državami članicami. Vendar so se z začetkom okrevanja z vsesplošno rastjo in višjimi ravni v državah z nižjimi ravni BDP na prebivalca te razlike znova začele zmanjševati.

Prvi znaki zmanjševanja razlik se kažejo tudi na regionalni ravni po vsej EU. Od leta 2008 so se regionalne razlike v stopnjah zaposlenosti in brezposelnosti povečevale skupaj z razlikami v BDP na prebivalca. Leta 2014 so se začele zmanjševati razlike v zaposlenosti, leta 2015 pa tudi razlike v BDP na prebivalca. Vendar sta v številnih regijah BDP na prebivalca in stopnja zaposlenosti še vedno na ravneh, nižjih kot pred krizo.

Med letoma 2000 in 2015 se je BDP na prebivalca v številnih manj razvitih regijah približal povprečju EU zaradi hitrejši rasti produktivnosti, vendar se je znižala stopnja zaposlenosti. Proizvodni sektor v teh regijah je večinoma dosegal dobre rezultate, kar je pomagalo podjetjem konkurirati na enotnem trgu in tudi na svetovnem trgu. Da bi te regije zagotovile nadaljnjo konvergenco, bodo morale napredovati po vrednostni verigi do dejavnosti z višjo ravno znanj in spretnosti, naprednejšo tehnologijo in inovacijami, zlasti ker bi lahko globalizacija in tehnološke spremembe³ hitro oslabile njihovo gospodarsko uspešnost.

¹ (V nadaljnjem besedilu: Pogodba), glej člen 175.

² Uredba (EU) št. 1303/2013 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 17. decembra 2013 o skupnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu, Evropskem kmetijskem skladu za razvoj podeželja in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo, o splošnih določbah o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribištvo [...] (UL L 347, 20.12.2013, str. 320), glej člen 23.

³ Evropska komisija: Razmislek o izkoriščanju globalizacije – COM(2017) 240 final, 10. maj 2017.

Regije, v katerih je BDP na prebivalca precej nad povprečjem EU, beležijo hitrejšo rast kot manj razvite regije, in sicer zaradi kombinacije povečevanja produktivnosti in poviševanja stopnje zaposlenosti. Ker je v večini regij z višjim BDP na prebivalca glavno mesto države ali večje mesto, imajo koristi od aglomeracijskih ekonomij, medtem ko večji trg dela zagotavlja boljšo usklajenost med ponudbo delovnih mest in povpraševanjem po njih. Koncentracija dejavnosti privablja specializirane storitve in dobavitelje. Naložbe v infrastrukturo na področju prometa in IKT ustvarjajo večje donose, medtem ko je zaradi prostorske bližine podjetij več prelivanj inovacij in znanja. Te koristi je mogoče razširiti z izboljšanjem povezav med velikimi mesti in njihovim podeželskim zaledjem ali med manjšimi mesti, kjer je lahko rezultat souporabe specializiranih storitev ekonomija obsega.

Vendar se zdi, da je več regij, v katerih je BDP na prebivalca blizu povprečja EU, ujetih v „past srednjega dohodka“. V povprečju se je v številnih od njih BDP na prebivalca v obdobju 2000–2015 zmanjšal v primerjavi s povprečjem EU (glej karti 1 in 2). Njihov proizvodni sektor je manjši in šibkejši kot v regijah z manjšim in večjim BDP na prebivalca. Njihovi stroški so pogosto previsoki, da bi lahko konkurirale prvim, njihovi regionalni inovacijski sistemi pa niso dovolj močni, da bi konkurirali drugim. Za povečanje njihove uspešnosti je potrebnih več sprememb hkrati: močnejša izvozna usmerjenost, preusmeritev na nove sektorje in dejavnosti, spodbujanje raziskav in inovacij, povečanje izobraževanja in usposabljanja ter izboljšanje poslovnega okolja. Zaradi globalizacije je bilo izgubljenih precej delovnih mest v številnih regijah, vendar zgolj zagotavljanje usposabljanja za odpuščene delavce ne zagotavlja ustvarjanja delovnih mest in potrebne strukturne preobrazbe.

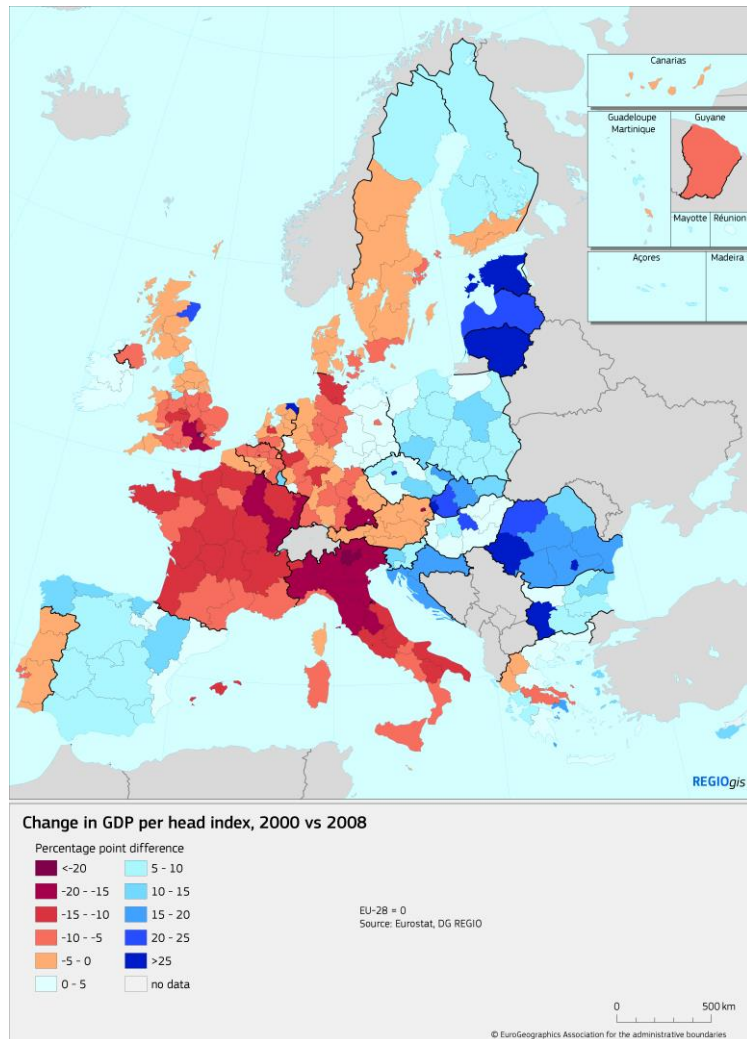
2. ZAPOSLENOST SE JE POVEČALA, VENDAR JE BREZPOSELNOST ŠE VEDNO VEČJA KOT PRED KRIZO

Leta 2016 je bila stopnja zaposlenosti pri osebah, starih od 20 do 64 let, v EU prvič višja kot pred krizo. Z 71 % je za eno odstotno točko višja kot leta 2008, vendar še vedno precej nižja od ciljne 75-odstotne stopnje za leto 2020, določene v strategiji Evropa 2020. Vendar pa se stanje po EU znatno razlikuje.

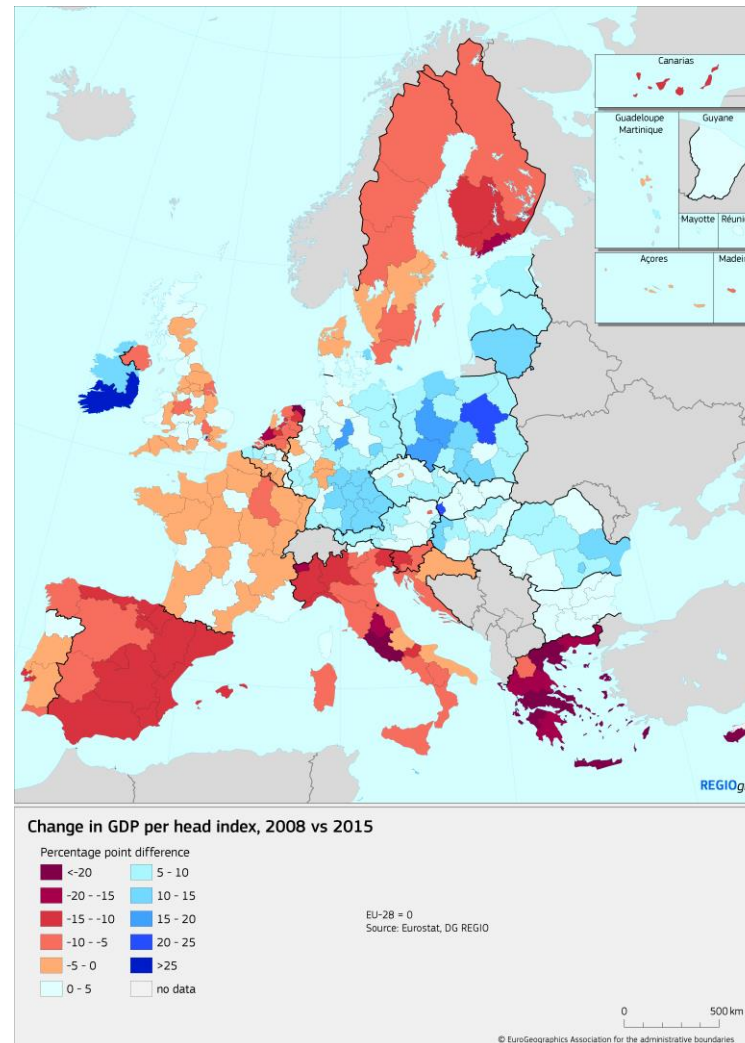
Stopnja brezposelnosti v EU se je z visokih 10,9 % leta 2013 znižala na 8,6 % leta 2016 in 7,7 % leta 2017, kar je še vedno nad 7 % iz leta 2008. V nekaterih državah je stopnja brezposelnosti nižja kot leta 2008, vendar pa je v drugih še vedno za vsaj 5 odstotnih točk višja. Regionalne razlike v stopnjah brezposelnosti se niso zmanjšale vse do leta 2016, vendar so se večinoma nehale povečevati. Zlasti osebe, mlajše od 25 let, imajo še vedno težave pri iskanju zaposlitve (glej karto 3).

Kljub določenemu približevanju ciljem strategije Evropa 2020 v obdobju 2010–2015 stopnja napredka ne zadostuje za njihovo uresničitev do leta 2020. Razvitejše regije so najbližje njihovi uresnitvi, vendar pa so manj razvite regije do leta 2015 dosegle večji napredek. Regije v prehodu (vmesne regije) niso dosegle skoraj nikakršnega napredka in jih bodo ob nadaljevanju trendov manj razvite regije do leta 2020 prehitele. Podeželska območja so najbolj oddaljena od uresnitve ciljev, vendar so do leta 2015 dosegla večji napredek kot velemesta, mesta in predmestja.

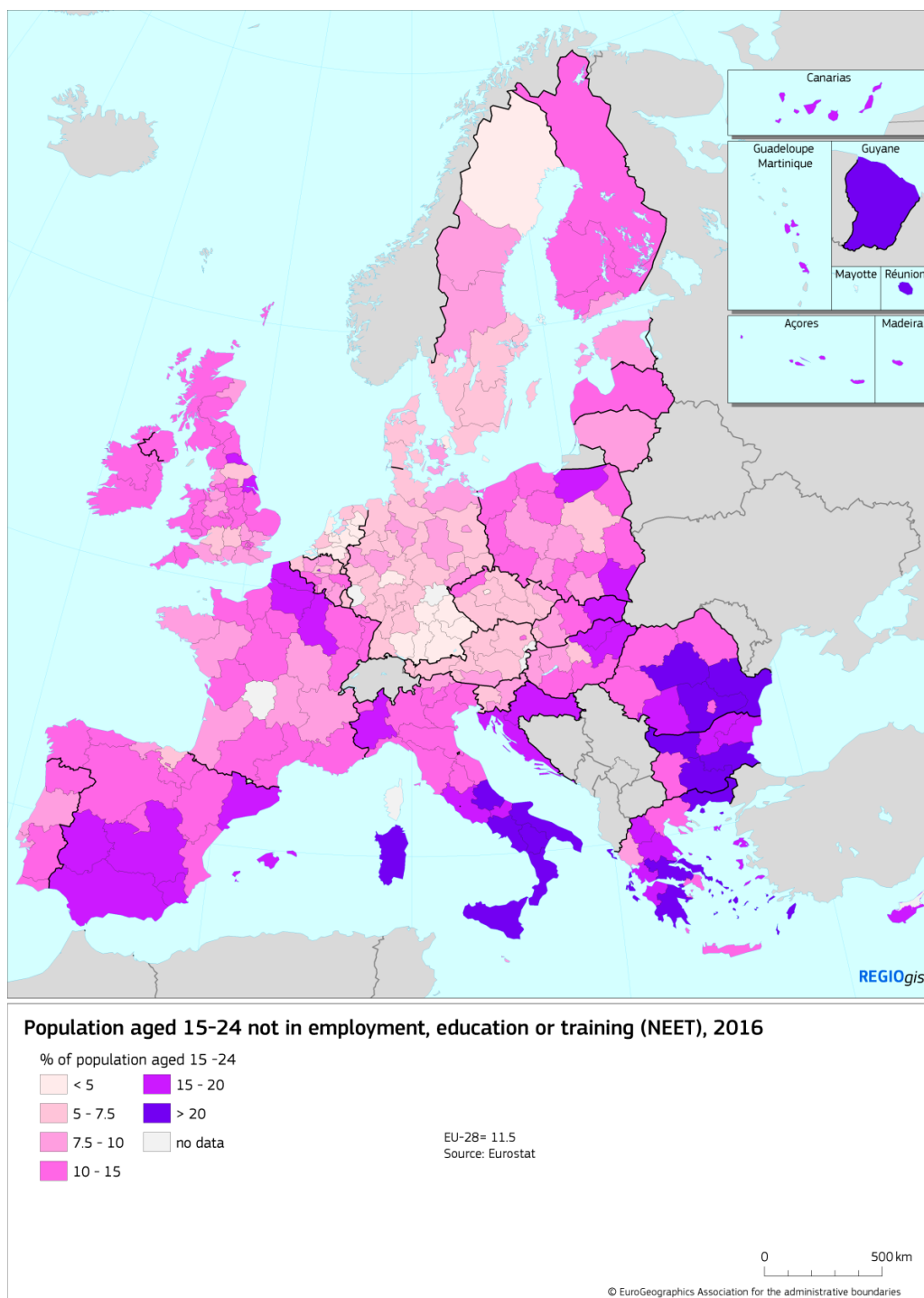
Karta 1 Sprememba indeksa BDP na prebivalca, 2000–2008



Karta 2 Sprememba indeksa BDP na prebivalca, 2009–2015



Karta 3 Delež oseb, starih od 15 do 24 let, ki niso zaposlene, se ne izobražujejo ali usposabljujejo, 2016



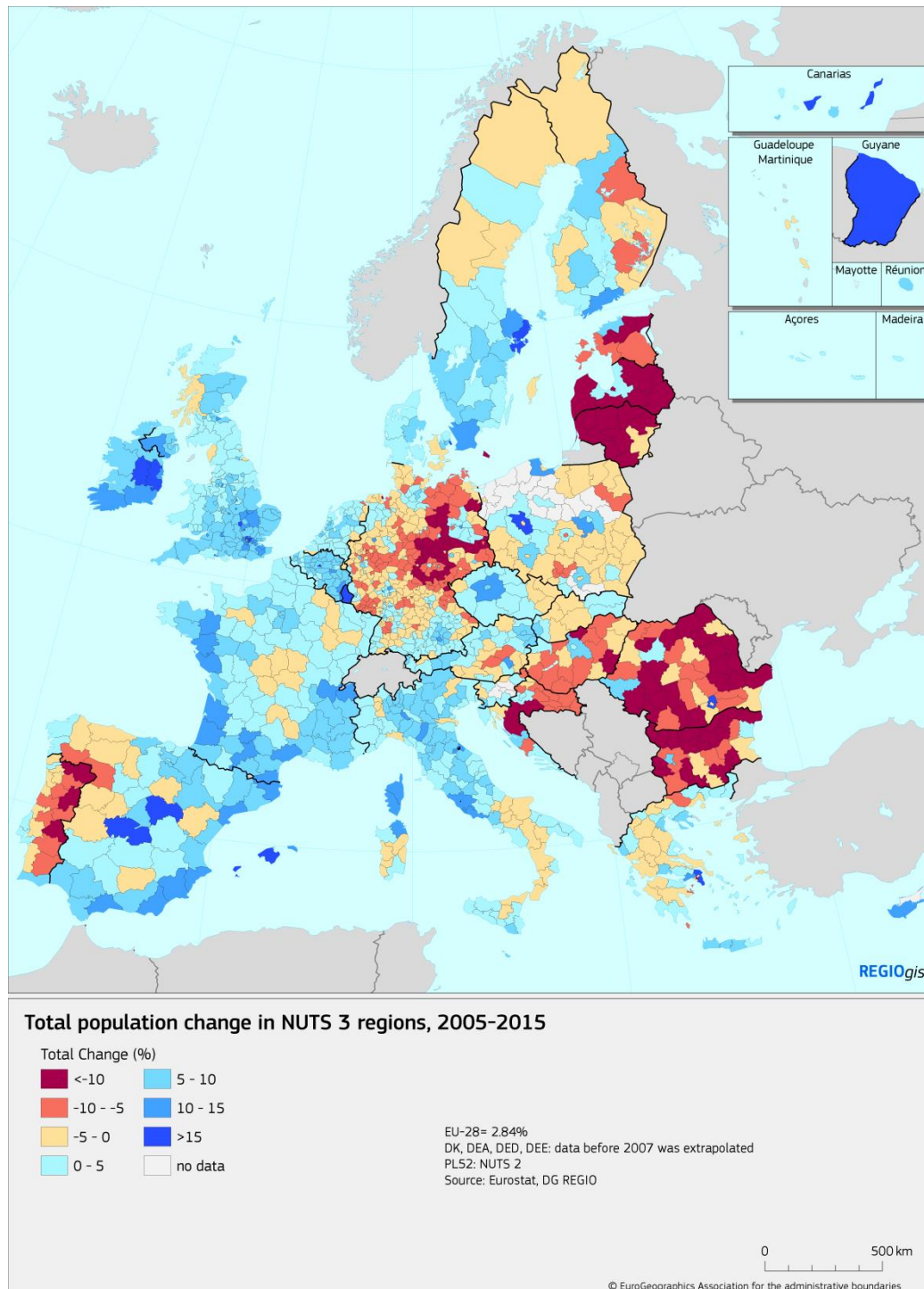
3. NEKATERE REGIJE IMAJO HITRO RAST PREBIVALSTVA, MEDTEM KO V DRUGIH ŠTEVILO PREBIVALCEV UPADA

V EU je leta 2015 število smrti prvič preseglo število rojstev, s čimer se krepi vpliv migracije in mobilnosti na regionalno prebivalstvo. Velike razlike v brezposelnosti in dohodku po EU spodbujajo ljudi k selitvi, da bi našli boljše zaposlitvene možnosti in/ali ubežali brezposelnosti in revščini. Selitve v glavnem potekajo iz EU-13 v EU-15 ter znotraj EU-13 iz podeželskih regij v glavna in druga velika mesta. V več regijah je to

privedlo do hitrih sprememb prebivalstva, kar je ustvarilo pritisk na javno infrastrukturo in storitve bodisi za njihovo povečanje bodisi za njihovo zmanjšanje.

Nedavno se je v EU tudi hitro povečevalo število ljudi, ki so zaprosili za azil, pri čemer je bilo v letih 2015 in 2016 po 1,2 milijona oseb, ki so prvič zaprosile za azil. Za kohezijo in prihodnjo blaginjo je pomembno zagotoviti, da so vsi begunci ali migranti, ki zakonito prebivajo v EU, učinkovito vključeni vanjo. Za to je ključno, da se izboljšajo njihova znanja in spretnosti ter se jim tako pomaga najti zaposlitev, da se jim zagotovi pomoč pri ustanovitvi podjetja in boljši dostop do financiranja ter da se izvaja boj proti diskriminaciji.

Karta 4 Sprememba prebivalstva v regijah NUTS 3, 2005–2015



4. MESTA POVEZUJEJO PRILOŽNOSTI Z IZZIVI

Kljub vse večji koncentraciji delovnih mest v mestih je delež gospodinjstev z nizko intenzivnostjo dela največji v mestih EU-15. Tveganje revščine ali socialne izključenosti v EU se je zmanjšalo na raven pred krizo. V EU-13 je celo manjše, kot je bilo pred krizo, v EU-15 pa je v velemestih, mestih in predmestjih še vedno večje kot prej. To kaže, da območja revščine⁴ obstajajo tudi v razmeroma premožnih mestih.

Mesta so učinkovitejša, kar zadeva porabo energije in rabo zemljišč⁵, ter omogočajo življenje z nizkimi emisijami ogljika. Hkrati onesnaževanje zraka z vsemi njegovimi škodljivimi vplivi na zdravje ljudi še vedno vzbuja zaskrbljenost v številnih evropskih mestih.

Celovite strategije imajo lahko v mestih velik vpliv. Tako se lahko z izboljšanjem mestnega prevoza zmanjšajo prometni zastoji, poveča produktivnost podjetij in povežejo prikrajsane soseske. Visokošolske ustanove lahko pomagajo pri vključevanju migrantov, spodbujajo inovacije ter zagotavljajo znanja in spretnosti, ki jih na lokalnem trgu dela primanjkuje. Na naravi temelječe rešitve, kot so mestne zelene površine, lahko izboljšajo kakovost življenja, kakovost zraka in biotsko raznovrstnost.

5. NALOŽBE V INOVACIJE, ZNANJA IN SPRETNOSTI TER INFRASTRUKTURO NE ZADOSTUJEJO

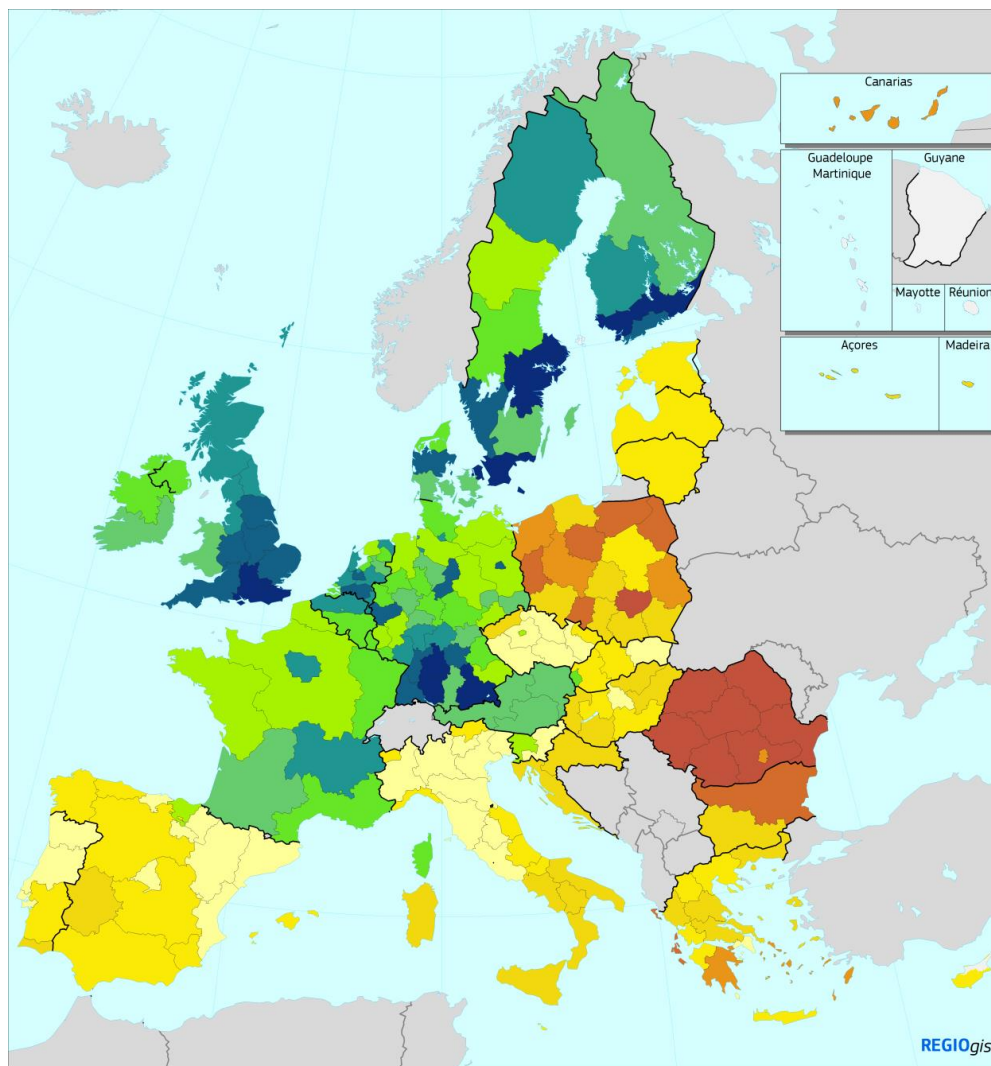
Na splošno so inovacije v EU še vedno močno skoncentrirane v omejenem številu regij (glej karto 5). V severozahodnih državah članicah dobre medregionalne povezave, visoko usposobljena delovna sila in privlačno poslovno okolje omogočajo sosednjim regijam, da izkoriščajo bližino zadevnih regij. V južnih in vzhodnih državah članicah je uspešnost inovacij manjša, regije v bližini inovacijskih centrov, večinoma glavnih mest, pa nimajo koristi od bližine. Zaradi tega so potrebne politike, ki bi povezovala podjetja, raziskovalna središča in specializirane poslovne storitve med regijami. Povečanje naložb v znanja in spretnosti bi lahko prispevalo k izboljšanju gospodarske rasti, saj bi se vrzel v znanju in spretnostih zmanjšala, ter k zmanjševanju revščine, brezposelnosti mladih in socialne izključenosti.

Javne naložbe v EU so še vedno pod ravno pred krizo, pri čemer so velike vrzeli v nekaterih od držav, ki jih je kriza najbolj prizadela. Potrebni bo več naložb za dokončanje vseevropskega prometnega omrežja (TEN-T) in povezav z njim. Osnovne širokopasovne storitve so dostopne vsem gospodinjstvom v EU, vendar pa je dostop naslednje generacije, ki je veliko hitrejši, na voljo le 40 % prebivalcem podeželja v primerjavi z 90 % prebivalcev mest.

⁴ Evropska komisija: Razmislek o socialni razsežnosti Evrope – COM(2017) 206 final, 26. april 2017.

⁵ Evropska komisija in Program Združenih narodov za naselja: Poročilo o stanju evropskih mest, 2016.

Karta 5 Regionalna inovacijska uspešnost, 2017



Regional innovation performance, 2017



Source: European Commission - Regional Innovation Scoreboard 2017

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

6. ZA ZMANJŠANJE EMISIJ TOPLOGREDNIH PLINOV JE POTREBNIH VEČ NALOŽB V ENERGIJSKO UČINKOVITOST, OBNOVLJIVE VIRE ENERGIJE IN NIZKOOGLJIČNI PROMET

Pri omejevanju porabe energije in emisij toplogrednih plinov je bil dosežen znaten napredek. Večina držav članic je nacionalne cilje do leta 2020 glede emisij toplogrednih plinov in energije iz obnovljivih virov že dosegla ali pa ji bo to uspelo kmalu. To je deloma olajšala kriza, zaradi katere se je gospodarska dejavnost zmanjšala. Zato lahko sedanje okrevanje te dosežke ogrozi. Za dosego ambicioznejših ciljev EU, tj. 40-

odstotnega zmanjšanja emisij toplogrednih plinov in 27-odstotnega deleža energije iz obnovljivih virov do leta 2030, bodo potrebna večja prizadevanja. Nedavni sporazum o podnebnih spremembah (COP 21) prav tako zavezuje vlade, da vsakih pet let ocenijo, ali so potrebni ambicioznejši cilji.

Za doseg cilja EU glede zmanjšanja emisij toplogrednih plinov sta potrebna prehod na energijsko učinkovitejši in čistejši promet ter učinkovitejša uporaba obstoječe prometne infrastrukture. Cestni prevoz je še vedno prevladujoči način prevoza za potnike in tovor, zato je treba storiti več za povečanje uporabe železnice in vodnih poti pa tudi javnega prevoza⁶.

Podnebne spremembe bodo pomembno vplivale na številne regije EU. Povzročile bodo spremembe v okolju, prilagajanje katerim bo pogosto drago in ki bodo zahtevale znatne naložbe v večjo odpornost regij proti posledicam.

Stanje okolja v EU se je v zadnjih letih izboljšalo⁷. Kljub temu pa ključni okoljski cilji, kot so energija iz obnovljivih virov, energijska učinkovitost, kakovost zraka in v nekaterih državah članicah čiščenje odpadne vode, še vedno niso izpolnjeni.

7. SODELOVANJE IN PREMAGOVANJE OVIR PREK MEJA EU

EU že od nekdaj podpira teritorialno sodelovanje, ki ima ključno vlogo pri blaženju negativnih vplivov notranjih meja ter pri zagotavljanju inovativnih rešitev za Evropejce, kar zadeva raziskave, okoljska vprašanja, promet, izobraževanje, energetiko, zdravstveno varstvo, varnost in usposabljanje. Teritorialno sodelovanje lahko tudi pomaga državam in regijam najti rešitve za skupne težave, vključno s tistimi, ki so povezane z novimi globalnimi izzivi.

Programi sodelovanja so prispevali k povečevanju na znanju temelječega gospodarstva v Evropi, in sicer s povečevanjem zmogljivosti za raziskave in razvoj ter prenosi strokovnega znanja med regijami, spodbujanjem naložb v MSP in diverzifikacijo lokalnih gospodarstev. Z njimi so se izboljšali dostopnost prek meja, skupno upravljanje naravnih virov in varstvo okolja.

Vendar meje kljub odpravi številnih institucionalnih in regulativnih ovir še vedno otežujejo pretok blaga, storitev, ljudi, kapitala in idej. Odprava takih ovir bi lahko spodbudila gospodarsko rast in izboljšala dostop do storitev v zadevnih regijah, pa tudi pomagala evropskim gospodarstvom, da v celoti izkoristijo koristi povezovanja⁸.

8. RAST BI SE SPODBUDILA Z IZBOLJŠANJEM KAKOVOSTI UPRAVLJANJA IN IZVAJANJEM STRUKTURNIH REFORM

Slaba kakovost upravljanja ovira gospodarski razvoj in zmanjšuje vpliv javnih naložb, vključno s tistimi, ki se sofinancirajo s kohezijsko politiko (glej poglavje 4). Učinkovitost upravljanja se med državami članicami razlikuje. Velike razlike obstajajo tudi znotraj

⁶ Evropska komisija: „Ocena napredka držav članic v letu 2014 pri izpolnjevanju nacionalnih ciljev glede energijske učinkovitosti do leta 2020“ – COM(2017) 56 final, 1. februar 2017.

⁷ Evropska agencija za okolje: Stanje okolja in napovedi, 2015.

⁸ Politecnico di Milano (2017) Količinska opredelitev učinkov pravnih in upravnih ovir v zvezi z mejami v kopenskih obmejnih regijah.

številnih držav (glej Map 6). Z izboljšanjem institucij bi se povečal učinek kohezijske politike.

Strukturne reforme, s katerimi se izboljšujejo konkurenca, poslovno okolje, izobraževanje ter znanja in spretnosti⁹, trgi dela in sistemi socialne zaščite, lahko zagotovijo pomembne koristi v smislu produktivnosti in rasti zaposlovanja. To je zlasti pomembno za regije in države, v katerih se produktivnost v zadnjem desetletju ni bistveno izboljšala¹⁰. Vendar pa reforme, ki zahtevajo večinoma regulativne in upravne spremembe brez naložb, trenutno niso povezane s kohezijsko politiko.

Glede na poročilo o poslovanju¹¹ so izrazite razlike med tem, kako prijazne so države članice do podjetij. Stanje poslovnega okolja se lahko zaradi razlik v učinkovitosti lokalnih organov razlikuje tudi znotraj držav.

Ključna za spodbujanje razvoja in nagrajevanje najučinkovitejših podjetij so odprta in pregledna javna naročila. Vendar pa se uporaba odprtih postopkov, intenzivnost konkurence in hitrost sprejemanja odločitev ter tveganje korupcije med regijami znatno razlikujejo.

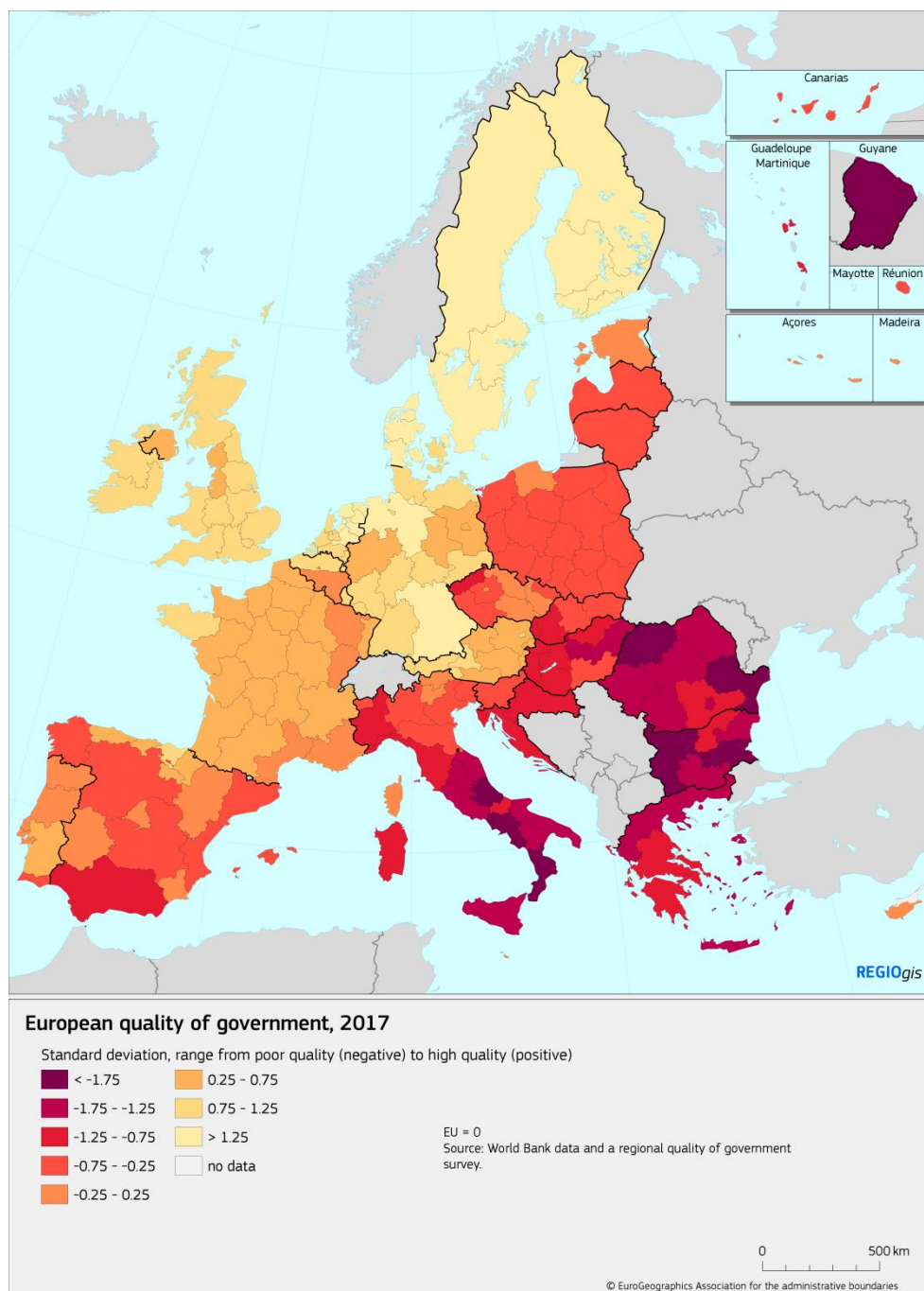
Za spodbujanje gospodarskega razvoja in vpliva kohezijske politike v regijah EU je treba povečati učinkovitost in preglednost javnih institucij, pa tudi učinkovitost pravosodnih sistemov. Reforme so potrebne tudi za zmanjšanje regulativnih ovir in izboljšanje delovanja trga dela.

⁹ Evropska komisija: „Novi program znanj in spretnosti za Evropo“ – COM(2016) 381 final, 2. junij 2016.

¹⁰ Evropska komisija: „Competitiveness in low-income and low-growth regions - The lagging regions report“ („Konkurenčnost v regijah z nizkimi dohodki in nizko rastjo – poročilo o regijah, ki zaostajajo v razvoju“) – SWD(2017) 132 final, 10. april 2017.

¹¹ Svetovna banka. 2017. Doing Business 2017: Equal Opportunity for All (Poslovanje v letu 2017: Enake možnosti za vse).

Karta 6 Evropski indeks kakovosti upravljanja, 2017



9. NACIONALNE JAVNE NALOŽBE ŠE NISO NA NEKDANJI RAVNI

Gospodarstvo EU postopoma okreva po daljšem obdobju krize, za katero je bilo v številnih državah članicah in regijah značilno znatno zmanjšanje naložb. Skupne naložbe kot delež BDP so se zmanjšale in se od takrat praktično niso povečale.

Ko si je gospodarstvo EU opomoglo, se je javni dolg v državah članicah začel zmanjševati z rekordnih 87 %, vendar je še vedno precej nad ravno iz leta 2007, ko je znašal 58 %. Zaradi pritiska na javne finance so se javne naložbe v EU zmanjšale s 3,4 % BDP leta 2008 na 2,7 % leta 2016. V številnih državah članicah so se izdatki, prijazni rasti, znatno zmanjšali. Ker je v večini od teh držav članic BDP na prebivalca pod povprečjem EU, bi zmanjšanje lahko v prihodnosti ogrozilo zmanjševanje razlik v EU.

Javne naložbe so bile v središču pogajanj o sedanjem pravnem okviru skladov ESI. Eden od glavnih ciljev je bil izboljšati skladnost med skladi in evropskim gospodarskim upravljanjem ter tako zagotoviti, da je učinkovitost izdatkov, ki jih financirajo, podprta z dobrimi gospodarskimi politikami.

V ta namen je s členom 23 Uredbe (EU) št. 1303/2013 Komisiji podeljeno (i) pooblastilo, da zahteva spremembe programov za obravnavanje prednostnih nalog gospodarske politike, ki jih priporoča Svet, in naložena (ii) obveznost, da začasno ustavi financiranje v primerih neučinkovitih ukrepov države članice za obravnavanje čezmernega javnofinančnega primanjkljaja ali čezmernih makroekonomskih neravnovesij. V delovnem dokumentu služb Komisije je ocenjena uporaba tega člena, poleg tega pa je pojasnjeno, zakaj se Komisiji zakonodajni predlog za njegovo spremembo v tej fazi ne zdi potreben (glej poglavje 5).

10. KLJUČNA VLOGA KOHEZIJSKE POLITIKE NA PODROČJU JAVNIH NALOŽB JE ZMANJŠALA POSLEDICE KRIZE

Kohezijska politika je glavna naložbena politika EU, saj zagotovi finančna sredstva za javne kapitalske naložbe v EU v višini 8,5 %, pri čemer se ta delež za EU-13 poveča na 41 %, za številne države pa na več kot 50 % (glej diagram 1).

Naložbe zagotavljajo dodano vrednost na evropski ravni, saj prispevajo k:

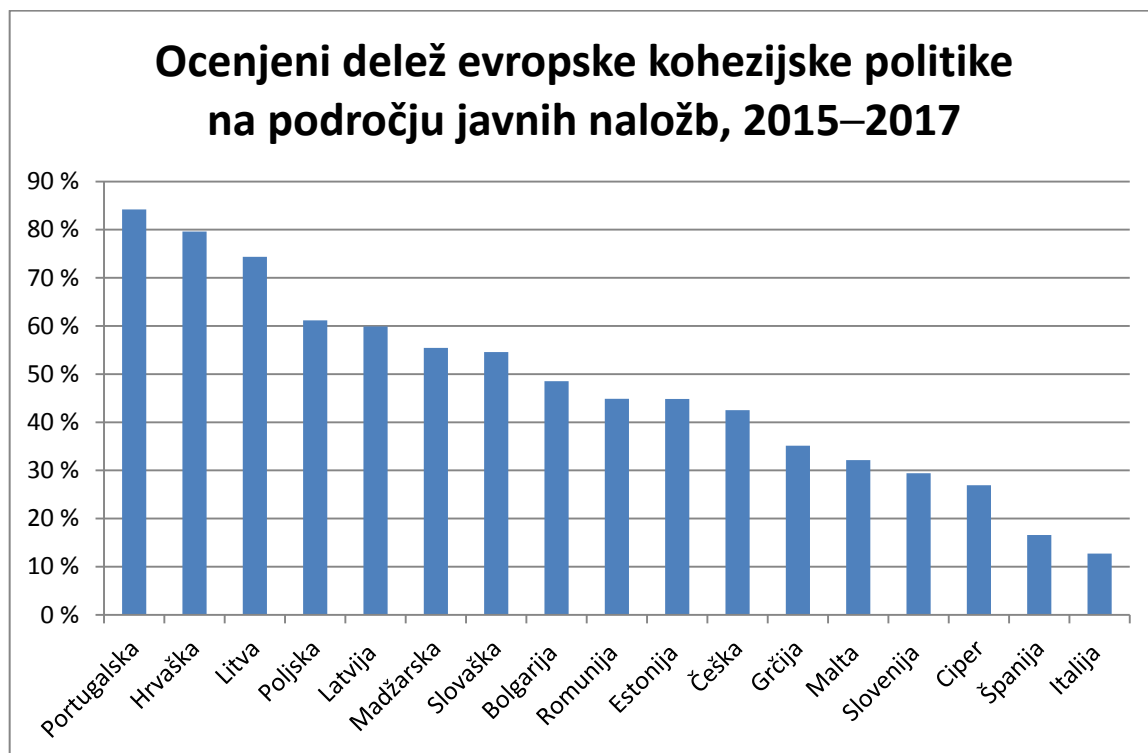
- **cilju Pogodbe glede zmanjšanja razlik**, zlasti kar zadeva prihodek na prebivalca in življenjski standard, pa tudi socialno vključenost in zaposlitvene možnosti;
- **evropskim javnim dobrinam**, kot so inovacije in digitalna infrastruktura, znanja in spretnosti, obravnavanje podnebnih sprememb, zmanjševanje tveganja nesreč, energetski in okoljski prehod, zdravstveno varstvo in socialne naložbe, javni in pametni promet;
- **koristim prelivanj** za nekohezijske države, ki izhajajo iz povečanja ustvarjenega obsega trgovine ter čezmejnih, nadnacionalnih in medregionalnih programov.

Na veliko dodano vrednost EU pri kohezijski politiki so na kohezijskem forumu junija 2017 opozorili številni govorniki, ki so poudarili, da je pomagala manj razvitim regijam nadoknaditi zaostanek v razvoju, vsem regijam pa je pomagala pri naložbah v prednostne naloge EU in obravnavanju novih izzivov.

Vpliv kohezijske politike na gospodarstva EU je precejšen, učinki naložb pa se dolgoročno povečujejo. Za države EU-12 (tj. razen Hrvaške) je bilo z modelom QUEST ocenjeno, da se je z naložbami v obdobju 2007–2013 njihov BDP v letu 2015 povečal za 3 % in da se bo za približno podoben delež povečal tudi v letu 2023 za naložbe v obdobju 2014–2020¹².

¹² Tokrat za EU-13, tj. vključno s Hrvaško.

Slika 1 Finančna sredstva kohezijske politike kot ocenjeni delež javnih naložb, 2015–2017



Vir: Eurostat ter GD za regionalno in mestno politiko.

To je prispevalo k znatni konvergenci BDP na prebivalca v teh državah¹³. V EU-12 se je BDP na prebivalca povečal s 54 % povprečja EU leta 2006 na 67 % leta 2015. Poleg tega se je neposredno na podlagi programov v obdobju 2007–2013 v podprtih podjetjih odprlo 1,2 milijona delovnih mest.

Nekohezijske države imajo koristi tudi od prelivanj, ustvarjenih z naložbami v kohezijskih državah, ki so bodisi neposredna (s prodajo investicijskega blaga) ali posredna (z višjim prihodkom in zato večjim obsegom trgovine). Do leta 2023 naj bi programi za obdobje 2007–2013 v nekohezijskih državah k BDP prispevali 0,12 %, od tega naj bi bila četrтина rezultat prelivanj iz porabe v kohezijskih državah. Ta učinek je zlasti izrazit v Avstriji in Nemčiji zaradi njunih tesnih trgovinskih povezav.

Programi za obdobje 2014–2020 naj bi zagotovili podporo za 1,1 milijona MSP, kar bi neposredno privedlo do dodatnih 420 000 novih delovnih mest¹⁴. Programi naj bi več kot 7,4 milijona ljudem pomagali najti zaposlitev, v šestih mesecih po zaključku usposabljanja, sofinanciranega s programi, pa naj bi pri tem pomagali še dodatnim 2,2 milijona ljudem. Poleg tega bodo programi pomagali, da bo več kot 8,9 milijona ljudi pridobilo nove kvalifikacije.

¹³ Glede na standarde kupne moči. Leto 2006 je bilo izbrano kot izhodiščno leto, saj je bilo to leto pred začetkom izvajanja programov za obdobje 2007–2013 ter leto pred pristopom Bolgarije in Romunije. Ob izdaji je bilo leto 2015 zadnje leto za te serije podatkov.

¹⁴ Novih delovnih mest v tem obdobju je manj kot v prejšnjem obdobju, ker (a) so cilj inovativna in trajnostna delovna mesta z visoko dodano vrednostjo ter ker (b) je število ob koncu obdobja običajno precej večje od števila, predvidenega na začetku obdobja. Glej sporočilo „Krepitev inovacij v evropskih regijah: strategije za odporno, vključujočo in trajnostno rast“ – COM(2017) 376 final, 18. julij 2017.

Znatna finančna sredstva se vlagajo v digitalno gospodarstvo, pri čemer je 16 milijard EUR namenjenih za razvoj e-uprave, storitev IKT in aplikacij za MSP, hitrih širokopasovnih povezav, pametnih omrežij in inteligentnih sistemov za distribucijo energije ter velikih podatkovnih centrov. S takimi naložbami naj bi se širokopasovni dostop zagotovil 14,5 milijona dodatnim gospodinjstvom.

V okviru kohezijske politike se izvajajo znatne naložbe v varstvo okolja in energijsko učinkovitost. Dodatnih 17 milijonov ljudi naj bi bilo priključenih na čistilne naprave in 3,3 milijona na pametna omrežja, 870 000 gospodinjstvom pa bo zagotovljena pomoč za zmanjšanje njihove porabe energije.

Poleg tega bodo z naložbami v promet odpravljena ozka grla, skrajšan čas potovanja ter povečano število tramvajev in podzemnih železnic v mestih. V okviru programov naj bi bilo prenovljenih več kot 4 600 km železniških prog omrežja TEN-T, zgrajenih 2 000 km novih cest v omrežju TEN-T ter zgrajenih ali izboljšanih 750 km tramvajskih prog in prog podzemnih železnic.

V okviru kohezijske politike se izvajajo tudi znatne naložbe v socialno infrastrukturo. Približno 6,8 milijona otrok bo dobilo nove ali posodobljene šole in ustanove za varstvo otrok, 42 milijonov ljudi pa dostop do izboljšanih zdravstvenih storitev.

V okviru programov teritorialnega sodelovanja naj bi 240 000 ljudi sodelovalo v pobudah za čezmejno mobilnost, 6 900 podjetij in 1 400 raziskovalnih ustanov pa v raziskovalnih projektih.

Za obdobje 2014–2020 je bilo uvedenih več ukrepov za izboljšanje kakovosti naložb:

- **predhodne pogojenosti**, tj. osnovni pogoji, povezani s programi, s katerimi se odpravljajo velika sistemska ozka grla, ki ovirajo učinkovite javne naložbe. Rezultat teh predhodnih pogojenosti sta pospešitev reform, ki se izvajajo, in začetek dodatnih reform. Poleg tega se je z njimi okrepila upravna zmogljivost za izvajanje pravil EU, povezanih z javnimi naročili, državno pomočjo, okoljsko zakonodajo in bojem proti diskriminaciji¹⁵;
- **pametna specializacija**, ki je danes najbolj celovita, decentralizirana, inovacijska in industrijska politika v Evropi. V njej so združeni glavni akterji – raziskovalna skupnost, podjetja, visokošolske ustanove, javni organi in civilna družba –, ki ciljno usmerjajo podporo v skladu s potencialnimi lokalnimi in tržnimi priložnostmi. Cilj je doseči kritično maso, inovativnost in napredovanje po vrednostni verigi;
- večji **poudarek na rezultatih**, kar pomeni, da morajo biti v programih določeni posebni cilji, izraženi z jasnimi kazalniki rezultatov s cilji in merili uspešnosti. Redna poročila kažejo, ali programi dosegajo zastavljene cilje, ključne kazalnike pa je mogoče spremljati prek spleta na odprti podatkovni platformi in preverjati njihov napredek. Obstaja tudi rezerva na podlagi doseženih rezultatov, ki se lahko sprosti, če so izpolnjeni predhodno določeni cilji.

Finančna sredstva, dodeljena za projekte, izbrane v okviru programov za obdobje 2014–2020, do julija 2017, predstavljajo 39 % vseh razpoložljivih sredstev.

¹⁵ Evropska komisija: „The Value Added of Ex ante Conditionalities in the European Structural and Investment Fund“ („Dodana vrednost predhodnih pogojenosti v evropskih strukturnih in investicijskih skladih“) – SWD(2017) 127 final, 31. marec 2017.

Čeprav je to podobno kot v prejšnjem obdobju, je izvajanje počasno, kar kaže, da je treba nadalje obravnavati pomisleke v zvezi s poenostavitvijo in zmogljivostjo. Še vedno je prezgodaj za spremljanje napredka pri doseganju ciljev, ki bo opazen šele, ko bo končanih več projektov.

11. KOHEZIJSKA POLITIKA IN PRIHODNOST EVROPE

Z Belo knjigo o prihodnosti Evrope¹⁶ se je začela razprava o tem, kam naj se EU usmeri v prihodnjih letih. Skupaj s petimi razmisleki zajema tri glavna povezana vprašanja v zvezi s kohezijsko politiko:

- 1) V kaj naj vlaga?
- 2) Katere bi morale biti prednostne naložbe?
- 3) Kako bi se morala izvajati politika?

Ta vprašanja so povzeta v nadaljevanju v zvezi z izzivi, opredeljenimi v tem poročilu. Dva pomembna sporazuma, ki ju je treba upoštevati v okviru kohezijske politike, sta sporazum COP 21 o podnebnih spremembah in cilji trajnostnega razvoja ZN za leto 2030.

V razmisleku Komisije o prihodnosti financ EU¹⁷ je zastavljeno vprašanje, ali bi morala kohezijska politika vlagati zunaj manj razvitih in čezmejnih regij.

Kohezijska politika se že od samega začetka osredotoča zlasti na manj razvite regije in teritorialno sodelovanje. Vlaga tudi na drugih območjih, navedenih v Pogodbi, kot so območja, na katerih poteka industrijska tranzicija, podeželska območja in najbolj oddaljene regije. Poleg tega izvaja naložbe na območjih z visoko brezposelnostjo in prikrajsanih mestnih območjih. Za zadnji dve programski obdobji kohezijska politika zajema vse regije.

To poročilo kaže, da posledice globalizacije, migracij, revščine in pomanjkanja inovacij, podnebnih sprememb, energetskega prehoda in onesnaževanja niso omejene na manj razvite regije.

Prihodnje financiranje čezmejnega sodelovanja bi se moralo še naprej osredotočati na področja z veliko dodano vrednostjo EU in reševanje čezmejnih težav, kot so vrzeli in manjkajoče povezave na različnih področjih politike, vključno s prometom. Razmisliti bi bilo mogoče tudi o združevanju skupnih javnih služb v sosednjih obmejnih regijah in potrebah po vzpostavljanju institucij¹⁸.

V razmisleku o financah EU je splošneje navedeno, da je treba celotno financiranje EU osredotočiti na področja, na katerih je mogoče doseči največjo dodano vrednost EU. Socialna vključenost, zaposlovanje, znanja in spretnosti, raziskave in inovacije, podnebne spremembe, energija in ekološki prehod so opredeljeni kot področja, na katera se mora osredotočati kohezijska politika. Poleg tega so v razmisleku izpostavljena druga področja, na katerih ima kohezijska politika pozitiven vpliv, kot so podpora za MSP,

¹⁶ Evropska komisija: „Bela knjiga o prihodnosti Evrope Razmisleki in scenariji za EU-27 do leta 2025“ – COM(2017) 2025 final, 1. marec 2017.

¹⁷ Evropska komisija: „Razmislek o prihodnosti financ EU“ – COM(2017) 358 final, 28. junij 2017.

¹⁸ Evropska komisija: „Spodbujanje rasti in kohezije v obmejnih regijah EU“ – COM(2017) 534 final, 20. september 2017.

zdravstveno varstvo in socialna infrastruktura, promet in digitalna infrastruktura. In ne nazadnje, poudarjena je potreba po obravnavanju migracij in globalizacije.

V razmisleku in tem poročilu je navedeno, da slaba kakovost institucij zmanjšuje konkurenčnost, vpliv naložb in gospodarsko rast. Še naprej bi bilo treba poudarjati izboljševanje kakovosti upravljanja, izvajanje strukturnih reform in krepitev upravne zmogljivosti. Poudarjeno je, da bo treba morda okrepiti povezavo z ekonomskim upravljanjem in evropskim semestrom, da bo sistem preprostejši, preglednejši in bo zagotavljal pozitivne spodbude za izvajanje konkretnih reform za spodbujanje konvergence. To bo morda zahtevalo nove pristope, na primer z boljšim usklajevanjem razpoložljivih instrumentov in večjo vključenostjo Komisije. Pobuda za regije, ki zaostajajo v razvoju¹⁹, je vsebovala več uspešnih elementov, ki bi se lahko razširili. Potrebo po izboljšanju institucij dokazujejo tudi pozivi po pogojevanju izplačila sredstev EU z zakonodajo in upoštevanju skupnih vrednot EU v institucijah.

Poleg navedenih vprašanj o teritorialnem obsegu in prednostnih naložbah so v razmisleku obravnavane številne možnosti za izboljšanje izvajanja kohezijske politike:

- Enoten sklop pravil za obstoječe sklade bi zagotovil skladnejše naložbe in upravičencem olajšal njihovo izvajanje. Skladnost bi se lahko izboljšala tudi z enotnim pravilnikom za kohezijsko politiko in drugimi instrumenti financiranja z istovrstnimi programi ali projekti. To bi morale zagotoviti večje dopolnjevanje med kohezijsko politiko in financiranjem inovacij ali infrastrukture.
- Sistem dodeljevanja sredstev bi se lahko revidiral z dodajanjem meril, povezanih z izzivi, s katerimi se srečuje EU, ki segajo od demografije in brezposelnosti do socialnega vključevanja in migracij ter od inovacij do podnebnih sprememb.
- Ravni nacionalnega sofinanciranja za kohezijsko politiko bi se lahko zvišale, da bi se bolje uskladile za različne države in regije ter da bi se povečal občutek odgovornosti v politiki.
- Nedodeljeni delež finančnih sredstev bi lahko zagotovil večjo prožnost kohezijske politike in omogočil njeno hitrejše odzivanje na nove izzive.
- Hitrejše izvajanje in lažje prehajanje med programskimi obdobji bi bilo mogoče doseči s spremembami, kot so strožja pravila o prenehanju prevzetih obveznosti, skrajšanje postopkov za zaključek programov in pospešitev postopkov za imenovanje organov upravljanja ter za načrtovanje programov in njihovo večjo prožnost.
- Okrepiti bi bilo mogoče dopolnjevanje finančnih instrumentov. Usklajevanje od spodaj navzgor, enaka pravila in jasnejša razmejitev intervencij bi lahko zagotovili dopolnjevanje Evropskega sklada za strateške naložbe, novega vseevropskega sklada tveganega kapitala ter posojilnih, jamstvenih in lastniških instrumentov, ki jih upravljaajo države članice v okviru kohezijske politike.

¹⁹ Evropska komisija: „Competitiveness in low-income and low-growth regions: The lagging regions report“ („Konkurenčnost v regijah z nizkimi dohodki in majhno rastjo – poročilo o regijah, ki zaostajajo v razvoju“) – SWD(2017) 132 final, 10. april 2017.

- Upravljanje politike postaja vse bolj kompleksno. Zato je potreben veliko radikalnejši pristop k poenostavitvi izvajanja.

Zainteresirane strani v kohezijski politiki in širša javnost bodo pozvane k sodelovanju v javnem posvetovanju v okviru ocene učinka. Komisija namerava maja 2018 sprejeti predlog večletnega finančnega okvira, sledili pa mu bodo predlogi za kohezijsko politiko po letu 2020.