

Bruselj, 10. november 2022
(OR. en)

14479/22

COH 106

DOPIS

Pošiljatelj:	predsedstvo
Prejemnik:	Odbor stalnih predstavnikov/Svet
Zadeva:	Dolgoročni učinki kohezijske politike na regije EU = izmenjava mnenj

Ministri, pristojni za kohezijsko politiko, naj na seji Sveta za splošne zadeve 22. novembra, ki bo namenjena kohezijski politiki, na podlagi dokumenta predsedstva iz priloge k temu dopisu razpravljajo o ključnih ciljih in načelih kohezijske politike za prihodnost, izzivih, s katerimi se bo soočala v prihodnosti, in o tem, kako naj to najbolje stori, ter o dodani vrednosti kohezijske politike v primerjavi z drugimi politikami in instrumenti EU, pa tudi o nacionalnih okvirih, in sicer za morebitno prilagoditev kohezijske politike naštetim dejavnikom.

Informativni dokument

za sejo Sveta za splošne zadeve, namenjeno kohezijski politiki

Kohezijska politika je ključni vzvod za spodbujanje dolgoročne konvergence v Evropski uniji. Kot je poudarjeno v osmem kohezijskem poročilu, je kohezijska politika učinkovito prispevala k zmanjšanju gospodarskih razlik med manj in bolj razvitimi regijami in državami članicami, kar je v skladu z mandatom EU, določenim v Pogodbi o delovanju EU, ki predvideva zmanjšanje neskladij med stopnjami razvitosti različnih regij in zaostalosti regij z najbolj omejenimi možnostmi.

Programsko obdobje 2007–2013¹²³⁴

V programskem obdobju 2007–2013 je bilo vloženih 346,5 milijarde EUR, kar je prispevalo k manjšim razlikam med regijami, spodbujanju uravnovešenega in trajnostnega razvoja ter večji ekonomski, socialni in teritorialni koheziji. Te naložbe so bile zelo dragocene med finančno in gospodarsko krizo, saj je bilo v tem času javno financiranje omejeno, tudi za mala in srednja podjetja (MSP), poleg tega pa je bilo težko najti zasebno financiranje in ustvarjati nova delovna mesta. Namenjene so bile zmanjševanju regionalnih razlik, poleg tega pa so povečale bruto domači proizvod (BDP).

¹ Predstavitev – [Kohezijska politika v dobro državljanov](#) – glavni rezultati v obdobju 2007–2013 (21. 12. 2016); Evropska komisija (Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko).

² [9 koristi Kohezijske Politike za Evropo: glavni rezultati v obdobju 2007–2013](#) (7. 10. 2016); Evropska komisija (GD REGIO).

³ DS 1: zbirno poročilo „[Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund \(ERDF\) and the Cohesion Fund \(CF\)](#)“ (Naknadna ocena programov kohezijske politike za obdobje 2007–2013 s poudarkom na Evropskem skladu za regionalni razvoj (ESRR) in Kohezijskem skladu); Evropska komisija, Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko, Direktorat B za politike, enota B.2 Ocenjevanje in evropski semester; 2016.

⁴ [Where does the EU cohesion policy produce its impact? Simulations with a regional dynamic general equilibrium model](#) (Kje se kaže učinek kohezijske politike EU? Simulacije z regionalnim dinamičnim modelom splošnega ravnovesja); Philippe Monfort, Simone Salotti; Evropska komisija, Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko. Evropska komisija, Skupno raziskovalno središče; WP 2/2021.

Rezultati so bili vidni v vseh državah članicah in regijah. Pričakuje se, da bo 1 EUR naložb kohezijske politike v obdobju 2007–2013 ustvaril 2,74 EUR dodatnega BDP do leta 2023. Donos naložb iz skupnih dodeljenih sredstev v obdobju 2007–2013 je ocenjen na 1 bilijon EUR dodatnega BDP do leta 2023, dolgoročno pa bo to ustvarilo pozitiven donos, ki je za EU kot celoto ocenjen na približno 4 % letno. Ustvarjenih je bilo milijon delovnih mest, kar ustreza tretjini neto ustvarjenih delovnih mest v tem obdobju. Naložbe kohezijske politike so bile v obdobju 2007–2013 pomemben vir javnih financ za številne države članice, saj so v nekaterih državah članicah predstavljale do 57 % javnih kapitalskih naložb. Kohezijska politika je omogočila ohraniti kontinuiteto javnih naložb, zlasti v letih gospodarske krize, s čimer se je potrdil dolgoročni stabilizacijski učinek večletnega načrtovanja programov v sklopu kohezijske politike na naložbe.

Evropska komisija je oktobra 2021 izdala delovni dokument, v katerem je preučila makroekonomske učinke programov kohezijske politike za obdobje 2007–2013. Kohezijska politika ima resda večji vpliv v glavnih državah članicah upravičenkah, a dolgoročno je ta pozitiven tudi v bolj razvitih državah članicah in regijah, čeprav so neto plačnice kohezijske politike. Navsezadnje je približno 15 % vpliva na BDP EU rezultat mednarodnih učinkov prelivanja, kar pomeni, da so končni izidi kohezijske politike pozitivni in ustvarjajo tesne vezi med gospodarstvi držav članic. Učinki prelivanja so še posebej pomembni za glavne plačnice kohezijske politike in predstavljajo znaten delež celotnega učinka politike.

V državah, ki niso upravičene do sredstev iz Kohezijskega sklada, dolgoročno več kot 45 % pozitivnega učinka izvira iz naložb v državah članicah, ki prejemajo sredstva iz sklada. Za nekatere države članice so učinki prelivanja glavni vir ugodnosti, ki jih prinaša kohezijska politika. Te ugotovitve so trden dokaz, da kohezijska politika v skladu s svojimi cilji iz Pogodbe zagotavlja koristi v vsej EU.

Glavni rezultati Evropskega sklada za regionalni razvoj (ESRR) in Kohezijskega sklada so naslednji⁵⁶:

⁵ [Delovni dokument služb Komisije: Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13](#) (Naknadna ocena ESRR in Kohezijskega sklada za obdobje 2007–2013); Bruselj, 19. september 2016, SWD(2016) 318 final.

⁶ [The RHOMOLO impact assessment of the 2014–2020 cohesion policy in the EU regions](#) (Ocena učinka RHOMOLO kohezijske politike za obdobje 2014–2020 v regijah EU); Francesca Crucitti, Nicholas-Joseph Lazarou, Philippe Monfort, Simone Salotti; Evropska komisija, Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko. Evropska komisija, Skupno raziskovalno središče; WP 4/2022, prva izdaja.

- približno 940 000 neposredno ustvarjenih delovnih mest, od tega 41 600 na področju raziskav in razvoja;
- 400 000 neposredno podprtih MSP in 322 000 ustvarjenih delovnih mest v MSP;
- povečanje zmogljivosti za proizvodnjo energije iz obnovljivih virov v količini 3 900 megavatov;
- okolje: 5,9 milijona več ljudi ima dostop do oskrbe s čisto pitno vodo in 6,9 milijona več ljudi je povezanih z novimi ali nadgrajenimi čistilnimi napravami;
- infrastruktura (km novozgrajenih ali posodobljenih cest/železnic, internetna poveztljivost itd.):
 - o 840 0000 več ljudi ima dostop do širokopasovnih povezav;
 - o zgrajenih je bilo dodatnih 4 900 km cest (večinoma avtocest), skoraj polovica v vseevropskem omrežju TEN-T;
 - o nadgrajenih je bilo skoraj 28 600 km cest, od tega dve tretjini v državah članicah EU-12;
 - o nadgrajenih je bilo 3 900 km železniških prog, od tega skoraj 1 600 km v državah članicah EU-12.

Glavni kvantitativni dosežki Evropskega socialnega sklada (ESS)⁷:

- 98,7 milijona udeležencev usposabljanja in drugih podprtih dejavnosti, ki jih financira ESS, enakomerno porazdeljenih med neaktivne (36 %), zaposlene (33 %) in brezposelne (30 %);
- več kot 30 milijonov pozitivnih učinkov, ki ljudem pomagajo spremeniti stvari na bolje;
 - o 9,4 milijona udeležencev se je zaposlilo, od tega se jih je vsaj 300 000 samozaposlilo;
 - o 8,7 milijona jih je pridobilo kvalifikacijo/potrdilo o izobrazbi;
 - o preostalih 13,7 milijona udeležencev je nadgradilo svoje spretnosti in kompetence ter si povečalo možnosti na trgu dela in možnosti nadaljnjega izobraževanja itd.

⁷ [Commission Staff Working Document Ex-post evaluation of the 2007-2013 ESF Programmes](#) (Delovni dokument služb Komisije – Naknadna ocena programov ESS za obdobje 2007–2013); Bruselj, 12.12.2016, SWD(2016) 452 final. stran 4.

Programsko obdobje 2014–2020⁸

Sredstva, dodeljena za kohezijsko politiko v obdobju 2014–2020, so znašala približno 355 milijard EUR, kar predpostavlja vložek sredstev v višini približno 0,3 % BDP EU. Evropska komisija je julija 2022 izdala delovni dokument, v katerem je preučila makroekonomske učinke programov kohezijske politike za obdobje 2014–2020. Simulacija na podlagi modela RHOMOLO je pokazala, da so imeli ukrepi kohezijske politike za obdobje 2014–2020 na splošno pozitiven učinek na gospodarstvo EU, ki se je sčasoma povečeval v obdobju financiranja, najvišjo vrednost pa je dosegel leta 2021, ko je BDP EU znašal skoraj 0,4 % več kot v obdobju pred ukrepi kohezijske politike.

Na regionalni ravni se je največji učinek pokazal v glavnih državah članicah upravičenkah. V razvitejših državah članicah in regijah je kratkoročni učinek politike na splošno manjši. V več teh regijah je podpora politike dejansko nizka glede na obseg njihovih gospodarstev. Dolgoročno pa se učinek politike povečuje, saj programi, ko se zaključijo, ne ustvarjajo več stroškov, še vedno pa prinašajo pomembne koristi. Učinek kohezijske politike na BDP bo navsezadnje v vseh regijah pozitiven. Dejstvo, da imajo vse regije EU koristi od kohezijske politike, je mogoče delno pripisati močnim prostorskim učinkom prelivanja, ki jih politika ustvarja, s čimer programi, ki se izvajajo v določeni regiji, koristijo tudi drugim regijam, zlasti tistim, ki imajo močne trgovinske povezave z glavnimi upravičenkami.

Analiza je pokazala, da je kohezijska politika znatno prispevala k zmanjšanju ali omejitvi povečanja regionalnih razlik tako na ravni EU kot v državah članicah.

⁸ [The RHOMOLO impact assessment of the 2014–2020 cohesion policy in the EU regions](#) (Ocena učinka RHOMOLO kohezijske politike za obdobje 2014–2020 v regijah EU); Francesca Crucitti, Nicholas-Joseph Lazarou, Philippe Monfort, Simone Salotti; Evropska komisija, Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko. Evropska komisija, Skupno raziskovalno središče; WP 4/2022, prva izdaja.

Makroekonomsko modeliranje Evropskega socialnega sklada, ki ga izvaja Skupno raziskovalno središče (model RHOMOLO), ima poleg neposrednih rezultatov za udeležence v dejavnostih ESS⁹ tudi pozitivne učinke na gospodarstvo kot celoto. Naložbe v zaposlovanje in mobilnost do leta 2018 bi dolgoročno ustvarile 47 000 delovnih mest in povečale BDP za 0,06 % v primerjavi z izhodiščnim scenarijem (2014). To bi bilo mogoče pripisati končnim makroekonomskim učinkom naložb v človeški kapital in izboljšanju produktivnosti dela ter s tem povezanim strukturnim spremembam. Podpora ESS za socialno vključenost naj bi do leta 2023 povečala BDP EU za 0,037 % (kar znaša 4 milijarde EUR) in ustvarila dodatnih 127 000 delovnih mest, dejavnosti izobraževanja in usposabljanja pa naj bi do leta 2023 BDP povečale za 0,16 % (18 milijard EUR) v primerjavi z izhodiščnim scenarijem ter ustvarile približno 170 000 dodatnih delovnih mest. Vsa povečanja naj bi bila dolgoročna (do leta 2033), saj naj bi bila BDP in število zaposlenih še vedno višja glede na izhodiščni scenarij.

Naložbe kohezijske politike dolgoročno zagotavljajo pomembne pozitivne donose, pri čemer 25-letni multiplikator BDP znaša 2,7 ali je enakovreden letni stopnji donosa v višini približno 4 %.

Glavni rezultati kohezijske politike:

- 5,4 milijona ljudi se je zaposlilo s podporo ESS in pobude za zaposlovanje mladih;
- s podporo ESRR je bilo ustvarjenih 236 500 novih delovnih mest;
- 3,6 milijona podjetij bo imelo koristi od projektov, izbranih za financiranje iz evropskih strukturnih in investicijskih skladov, od tega jih je tri milijone že prejelo podporo;
- energijska učinkovitost se je izboljšala v več kot 359 000 gospodinjstvih;
- 45,5 milijona udeležencev je imelo koristi od projektov, podprtih v okviru ESS in pobude za zaposlovanje mladih;
- med letom 2014 in koncem leta 2020 je bilo položenih ali nadgrajenih 1 544 kilometrov železniških prog;

To jasno govori o dosežkih kohezijske politike na terenu.

⁹ [Commission Staff Working document: Evaluation of the 2014-2018 ESF support to employment and labour mobility, social inclusion and education and training](#) (Delovni dokument Komisije: Ocena podpore ESS za zaposlovanje in mobilnost delovne sile, socialno vključenost ter izobraževanje in usposabljanje za obdobje 2014–2018); str. 35, {SWD(2021) 11 final}, Ocena podpore ESS socialni vključenosti. Upoštevajte, da podatki temeljijo na podatkih za obdobje 2014–2018, zato bo naknadna ocena ESS za obdobje 2014–2020, ko bo končana, zagotovila bolj posodobljene podatke. Opomba: ti izračuni so bili narejeni leta 2019, torej pred sedanjo krizo.

Kohezijska politika ni prispevala le k spodbujanju ekonomske, socialne in teritorialne kohezije v EU, temveč se je izkazala tudi za prilagodljivo, zlasti s preusmeritvijo 23 milijard EUR v okviru obstoječih programov, namenjenih soočanju z izzivi, ki jih je povzročila pandemija, ter dopolnila sredstva s 50 milijardi EUR novih sredstev prek REACT-EU, da bi pospešila okrevanje regij EU, na čemer temelji njihova večja odpornost.

V preteklih desetletjih se je kohezijska politika razvila tudi z oblikovanjem ureditev upravljanja programov: večletno načrtovanje, redna ocenjevanja, okrepljena logika posredovanja, dopolnjena z rezultate usmerjenimi izboljšavami, ter boljši način delovanja partnerstev in upravljanja na več ravneh so zagotovili učinkovitost izvajanja programov in projektov. Podobno je bil okvir za kohezijsko politiko obogaten z zahtevami za oblikovanje ustrezne strateške podlage in okvirnih pogojev za ukrepe, skupaj z okrepljenimi povezavami med kohezijsko politiko in okvirom evropskega semestra.

Možni obeti

Kar zadeva prihodnje trende, je jasno, da se EU sooča s številnimi izzivi, ki izhajajo iz demografskih in tehnoloških sprememb ter digitalnega in zelenega prehoda, ki bosta v ospredju. To bo verjetno privedlo do novih razlik, ki bi lahko ogrozile trajnost in trdnost razvojnega modela EU. Kohezijska politika sama po sebi ne more zagotoviti, da nobeno ozemlje in nihče ne bosta zapostavljena, lahko pa zagotovo močno prispeva k ekonomski, socialni in teritorialni koheziji, tudi z upoštevanjem prostorskih in teritorialnih vidikov pri nacionalnih in sektorskih politikah. Ustroj in izvajanje kohezijske politike bi morala temeljiti na trdnem in učinkovitem prepletu nacionalnih in evropskih politik in instrumentov.

Vprašanja za razpravo ministrov:

1. **Kateri so ključni cilji in načela politike, pri katerih v prihodnosti ne bi bilo treba iskati kompromisov?**
 2. **Kakšna je dodana vrednost kohezijske politike v primerjavi z drugimi politikami in instrumenti EU ter nacionalnimi okviri? Ali bi bilo treba kohezijsko politiko prilagoditi drugim politikam in instrumentom, da bi se dodatno okrepilo uresničevanje njenih ključnih ciljev?**
 3. **S katerimi pričakovanimi izzivi se bo kohezijska politika soočala v prihodnosti in kako bi jo lahko prilagodili, da bi bila kos tem izzivom?**
-