



Bruselj, 17.12.2019  
COM(2019) 627 final

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

**Strateško poročilo iz leta 2019 o izvajanju evropskih strukturnih in investicijskih  
skladov**

|                                                                                     |           |
|-------------------------------------------------------------------------------------|-----------|
| <b>UVOD .....</b>                                                                   | <b>2</b>  |
| <b>1. ZAHTEVNE IN HITRO SPREMINJAJOČE SE RAZMERE .....</b>                          | <b>3</b>  |
| <b>2. ZAGOTAVLJANJE NALOŽB ZA PAMETNO, TRAJNOSTNO IN VKLJUČUJOČO RAST .....</b>     | <b>3</b>  |
| 2.1 Splošni napredek.....                                                           | 3         |
| 2.2 Raziskave, tehnološki razvoj in inovacije, IKT in konkurenčnost MSP .....       | 5         |
| 2.3 Nizkoogljično gospodarstvo, podnebne spremembe, okolje, promet in energija..... | 5         |
| 2.4 Zaposlovanje, socialno vključevanje, zdravje in izobraževanje .....             | 6         |
| <b>3. UČINEK GLAVNIH REFORM ZA OBDOBJE 2014–2020 .....</b>                          | <b>7</b>  |
| 3.1 Prispevek skladov ESI k evropskemu semestru .....                               | 7         |
| 3.2 Predpogoji za financiranje: predhodne pogojenosti .....                         | 8         |
| 3.3 Prenehanje obveznosti po pravilu „N+3“ .....                                    | 8         |
| 3.4 Okvir uspešnosti .....                                                          | 8         |
| 3.5 Podpora celostnemu teritorialnemu razvoju .....                                 | 9         |
| 3.5.1 Celostne naložbe v mesta .....                                                | 9         |
| 3.5.2 Izvajanje teritorialnih instrumentov .....                                    | 9         |
| 3.5.3 Teritorialno sodelovanje .....                                                | 10        |
| <b>4. BOLJŠE UPRAVLJANJE PROGRAMOV .....</b>                                        | <b>10</b> |
| 4.1 Zmogljivost organov in upravičencev .....                                       | 10        |
| 4.2 Poenostavitev za upravičence .....                                              | 11        |
| 4.3 Vloga partnerjev pri izvajanju programov.....                                   | 11        |
| 4.4 Izvajanje horizontalnih načel in ciljev politike.....                           | 12        |
| 4.5 Boljše dopolnjevanje za več učinka.....                                         | 12        |
| 4.6 Sinteza vrednotenja skladov ESI .....                                           | 13        |
| 4.7 Obveščanje o skladih ESI .....                                                  | 13        |
| <b>ZAKLJUČEK.....</b>                                                               | <b>14</b> |

## UVOD

Glavni namen evropskih strukturnih in investicijskih skladov<sup>1</sup> (v nadaljnjem besedilu: skladi ESI) je spodbujati trajno socialno-ekonomsko konvergenco, odpornost in teritorialno kohezijo. Skladi ESI z deljenim upravljanjem med Komisijo in državami članicami zagotavljajo kritično maso naložb<sup>2</sup> na prednostnih področjih EU. Te naložbe se s podpiranjem ustvarjanja delovnih mest, rasti in naložb ter krepitvijo enotnega trga, energetske unije in ekonomskega upravljanja odzivajo na potrebe realnega gospodarstva.

To drugo strateško poročilo<sup>3</sup> temelji na poročilih držav članic o izvajanju in napredku pri izvajanju programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov za obdobje 2014–2020 do konca leta 2018<sup>4</sup>. Do takrat je bilo dodeljenih 72 % razpoložljivih sredstev skladov ESI<sup>5</sup>. Projekti, ki so financiranje že prejeli, imajo vse večji učinek na ključnih področjih politike, na primer:

- podpora prejema več kot 1,6 milijona podjetij, vključno s kmetijami;
- podjetja, ki prejemajo podporo, so ustvarila 300 000 novih delovnih mest;
- 26 milijonov ljudi je prejelo pomoč za usposabljanje, izobraževanje ali iskanje zaposlitve;
- 8,3 milijona gospodinjstev bo imelo dostop do boljših širokopasovnih povezav;
- gradi ali obnavlja se več kot 3 900 km železniških prog;
- 60 milijonov ljudi ima koristi od tekočih projektov v zdravstvu.

To poročilo in portal odprtih podatkov o skladih ESI zagotavljata temeljit pregled nad napredkom na vseh tematskih področjih<sup>6</sup>.

Sedanja osredotočenost skladov ESI na politike in njihov prilagodljivi okvir jim omogočata, da lahko izredno veliko prispevajo k novim izzivom. Večina področij financiranja že podpira cilje ZN za trajnostni razvoj, prilagajanje podnebnim spremembam in ukrepe za zmanjšanje tveganja. Te poudarjene vidike je mogoče po potrebi v okviru programov evropskih strukturnih in investicijskih skladov še okrepiti.

---

<sup>1</sup> Evropski strukturni in investicijski skladi so Kohezijski sklad, Evropski sklad za regionalni razvoj (ESRR), Evropski socialni sklad (ESS), Evropski kmetijski sklad za razvoj podeželja (EKSRP) ter Evropski sklad za pomorstvo in ribištvo (ESPR).

<sup>2</sup> Proračun skladov ESI je v letu 2018 znašal približno 460 milijard EUR in več kot 643 milijard EUR skupaj z nacionalnim sofinanciranjem.

<sup>3</sup> V skladu s členom 53 uredbe o skupnih določbah (Uredba (EU) št. 1303/2013).

<sup>4</sup> Vse vrednosti se nanašajo na konec leta 2018, kot so bile na voljo 5. novembra 2019, razen če je navedeno drugače.

<sup>5</sup> Tu navedeni projekti so projekti, ki so bili izbrani in se v tem programskem obdobju izvajajo.

<sup>6</sup> Portal odprtih podatkov predstavlja najnovejše razpoložljive podatke, kot so bili predstavljeni v končni obliki v programih skladov ESI (<https://cohesiondata.ec.europa.eu>).

## 1. ZAHTEVNE IN HITRO SPREMINJAJOČE SE RAZMERE

Države članice v svojih poročilih o napredku za leto 2019 priznavajo odločilno vlogo skladov ESI pri obravnavanju okoljskih, gospodarskih in družbenih sprememb ter pri podpori uveljavljanja reform, ki so potrebne za zagotovitev trajnostne prihodnosti. Skladi ESI so imeli v obdobju po finančni krizi ključno vlogo pri podpiranju naložb in vrnitvi na pot gospodarskega približevanja<sup>7</sup>.

Kljub temu več držav članic opozarja na trajne ozemeljske in regionalne neenakosti ter socialno izključenost in vse večje težave, povezane z demografskimi spremembami. Še naprej ostajajo razlike med regijami in znotraj njih ter med mestnimi in podeželskimi območji. Kar nekaj regij se po izgubi svoje konkurenčne prednosti spopada s „pastjo srednje visokega dohodka“<sup>8</sup> in nekatere še naprej pestijo visoke stopnje brezposelnosti, zlasti med mladimi. Druge so bolj dovzetne za učinke dvojnega prehoda, ki je posledica podnebnih ukrepov in digitalizacije, ali pa za vztrajne posledice begunske in migracijske krize. Ta geografska razhajanja so vzrok pojava protievropske naravnosti<sup>9</sup>.

Sredstva skladov ESI, usmerjena prek deljenega upravljanja, vlivajo moč lokalnim in regionalnim akterjem, da se zoperstavijo tem trendom, in sicer s podpiranjem teritorialne kohezije, naložb za spodbujanje rasti, ustvarjanja delovnih mest, konkurenčnosti podjetij, raziskav in inovacij ter oblikovanja zagonskih ekosistemov, okoljskih ukrepov, prilagajanja podnebnim spremembam in odpornosti nanje, zmanjševanja tveganja nesreč, socialnega vključevanja ter zdravstvenih in izobraževalnih projektov, da bi izboljšali življenje ljudi in jim približali EU.

## 2. ZAGOTAVLJANJE NALOŽB ZA PAMETNO, TRAJNOSTNO IN VKLJUČUJOČO RAST

### 2.1 Splošni napredek

Z novimi elementi, uvedenimi z Uredbo (EU) št. 1303/2013, zlasti z osredotočenjem naložb na ključne razvojne cilje in večjim poudarkom na smotrnosti, so programi skladov ESI usmerjeni v učinkovito in uspešno doseganje ciljev EU pametne, trajnostne in vključujoče rasti. To usmeritev je še okrepil praktični in prožni pristop Komisije, zlasti s prilagajanjem

---

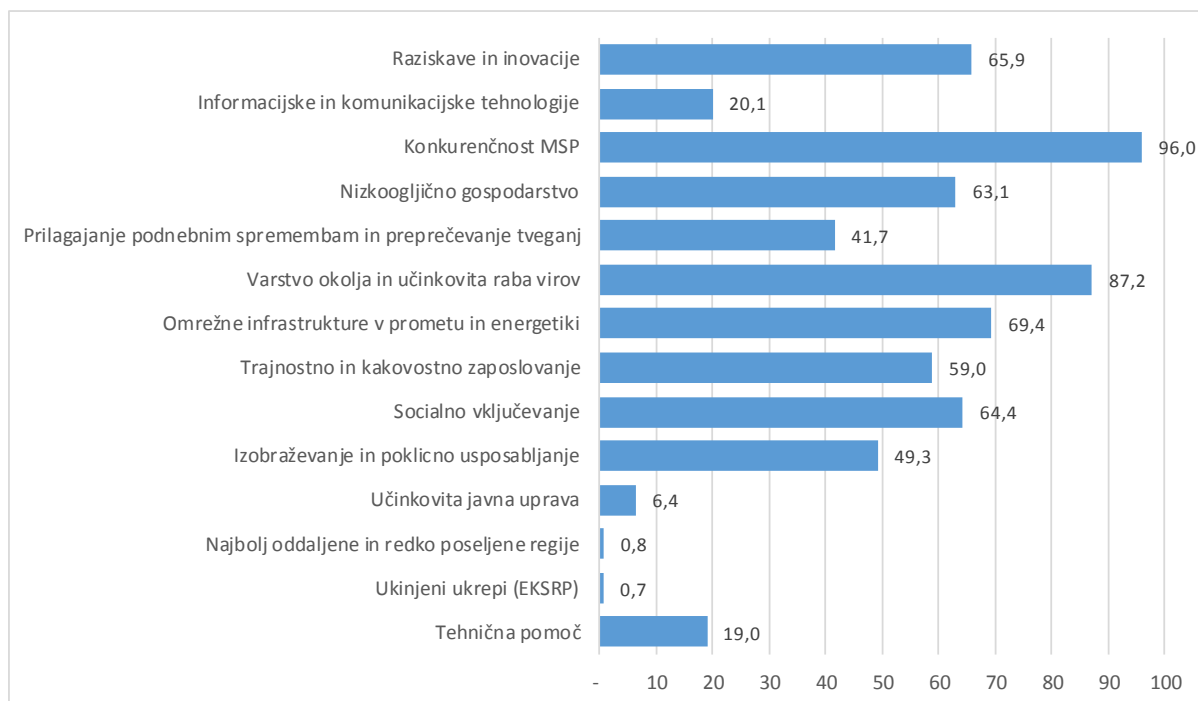
<sup>7</sup> Sedmo poročilo o ekonomski, socialni in teritorialni koheziji, september 2017  
[https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sl/information/publications/reports/2017/7th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion](https://ec.europa.eu/regional_policy/sl/information/publications/reports/2017/7th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion).

<sup>8</sup> Evropska komisija je v sedmem poročilu o ekonomski, socialni in teritorialni koheziji (2017) opredelila posebni izziv, s katerim se spopadajo številne regije z BDP na prebivalca, ki je blizu povprečju v EU. Zaradi visokih stroškov v kombinaciji s krčenjem proizvodnega sektorja ter šibkimi inovacijami in izvoznimi zmogljivostmi so te regije z vidika konkurenčnosti in odpornosti na učinke globalizacije šibkejše od regij z nižjim ali višjim BDP na prebivalca.

<sup>9</sup> „The geography of EU discontent“ (Geografija nezadovoljstva z EU), Lewis Dijkstra, Hugo Poelman in Andrés Rodríguez-Pose – delovni dokument iz decembra 2018, ki ga je pripravil Generalni direktorat za regionalno in mestno politiko.

programov, spremljanjem programov, izpostavljenih tveganju, ali prek več pilotnih ukrepov<sup>10</sup>, ki so zagotovili prilagojeno pomoč ter bogate izkušnje za prihodnje izvajanje.

### Skupne načrtovane naložbe skladov ESI (EU in nacionalne) po tematskih ciljih (v milijardah EUR)<sup>11</sup>



Vir: portal odprtih podatkov skladov ESI - <https://cohesiondata.ec.europa.eu/d/e4v6-qrrq>

Iz številčnih podatkov je razvidno, da se je za vse sklade ESI gledano skupaj vrednost izbranih projektov (financiranje določeno) od prvega strateškega poročila leta 2017 več kot podvojila in znašala 464 milijard EUR (72 % skupnih načrtovanih naložb). Napredek je opazen v sektorjih, kot so raziskave in inovacije, in sicer zlasti po zaslugi spodbudnega učinka strategij pametne specializacije, informacijske in komunikacijske tehnologije (v nadaljnjem besedilu: IKT) ter prometnih infrastruktur. Izbiranje projektov se je tudi pospešilo, čeprav bolj zmerno, in sicer na področjih, kot sta nizkoogljično gospodarstvo ter trajnostno in kakovostno zaposlovanje.

Kar zadeva dejansko porabo<sup>12</sup> pri vseh skladih ESI gledano skupaj, je bilo državam članicam do konca decembra 2018 izplačanih 27 % razpoložljivih proračunskih sredstev (36 % do konca oktobra 2019). Ta raven prijavljenih odhodkov je nižja kot v prejšnjih obdobjih in kaže, da morajo države članice še povečati poudarek na porabi<sup>13</sup>.

<sup>10</sup> Predvsem v zvezi z regijami, ki dohitevajo druge, regijami v industrijski tranziciji, premogovniškimi regijami, medregionalnimi naložbami v inovacije in pobudo za pametne vasi.

<sup>11</sup> Za več podrobnosti glej prilogi 1.1 in 1.2. Podatki v zgornjem grafu ne vključujejo deleža, ki je bil po temah dodeljen na podlagi večtematskih prednostnih nalog, v podatkih v prilogah pa je ta delež upoštevan.

<sup>12</sup> Zahtevki za plačilo, prejeti od držav članic.

<sup>13</sup> Razčlenitev izbire projektov in porabe po tematskih ciljih in po državah članicah je prikazana v tabelah v prilogah 1 in 2.

Kar zadeva izvajanje finančnih instrumentov, so zneski posameznih programov do konca leta 2018 v izbranih operacijah finančnih instrumentov dosegli 21,9 milijarde EUR, kar predstavlja približno 77 % zneskov, načrtovanih v programih za to obliko podpore. To potrjuje, da je večina finančnih instrumentov v praksi uspešna.

## **2.2 Raziskave, tehnološki razvoj in inovacije, IKT in konkurenčnost MSP**

V tem programskem obdobju je bilo ugotovljeno, da so glavno gonilo rasti in konvergence naložbe v raziskave in inovacije. Podpora na inovacijah temelječemu teritorialnemu razvoju, zlasti s strategijami pametne specializacije, je privedla do velikega povečanja števila projektov, izbranih na področjih raziskav, tehnološkega razvoja in inovacij (v nadaljnjem besedilu: RR&I), IKT ter konkurenčnosti malih in srednjih podjetij (v nadaljnjem besedilu: MSP). Do konca leta 2018 je vrednost izbranih projektov skupno obsegala preko 117 milijard EUR od razpoložljivih 163 milijard EUR.

- Na področju RR&I je bilo več kot 42,6 milijarde EUR dodeljenih projektom, povezanim s podporo skoraj 20 000 novim raziskovalcem in pomočjo skoraj 30 000 podjetjem pri uvajanju novih proizvodov na trg.
- Več kot 12,3 milijarde EUR je bilo dodeljenih za projekte v digitalnem gospodarstvu, in sicer med drugim v podporo postavitvi širokopasovnega omrežja, digitalnim javnim storitvam ali elektronskemu poslovanju. Ta znesek vključuje 1,5 milijarde EUR podpore EKSRP za infrastrukturo IKT na podeželskih območjih. 8,3 milijona gospodinjstev bo imelo dostop do izboljšanih širokopasovnih povezav.
- Več kot 62,5 milijarde EUR je dodeljenih izbranim projektom za povečanje konkurenčnosti MSP. Ta znesek je povezan z ustvarjanjem večine 300 000 novih delovnih mest v okviru ESRR. Na podeželju preko 130 000 kmetij prejema finančno pomoč za prestrukturiranje in modernizacijo ter za povečanje produktivnosti.
- Evropsko partnerstvo za inovacije na področju kmetijske produktivnosti in trajnosti (v nadaljnjem besedilu: EIP-AGRI) podpira 7 730 interaktivnih inovacijskih projektov. Znanje in inovacije, ki so plod projektov EIP-AGRI, se izmenjujejo prek nacionalnih mrež za inovacije in podeželje ter mreže EIP-AGRI.

## **2.3 Nizkoogljično gospodarstvo, podnebne spremembe, okolje, promet in energija**

V tem programskem obdobju je bilo 20 % sredstev proračuna EU namenjenih podnebnim ukrepom, Komisija pa je za naslednji proračun EU predlagala, da se ta delež poveča na 25 %<sup>14</sup>. Skladi ESI so imeli ključno vlogo pri oblikovanju pomembnih sprememb. Po zaslugi dodeljenih zneskov in predpogojev za naložbe so imeli skladi ESI jasen učinek vzvoda z vidika politike na področju podnebnih ukrepov in trajnostne rasti. Do konca leta 2018 je bilo projektom v regijah in mestih dodeljenih več kot 169 milijard EUR v podporo razogljičenju, odpornosti proti podnebnim spremembam in preprečevanju tveganj v zvezi z njimi, energijski učinkovitosti ali trajnostnemu prometu.

- Več kot 31,8 milijarde EUR je bilo namenjenih za projekte na področju nizkoogljičnega gospodarstva, pri čemer je več kot 400 000 gospodinjstev prejelo podporo ESRR za izboljšanje porabe energije.

---

<sup>14</sup> Predlog uredbe Sveta o večletnem finančnem okviru za obdobje 2021–2027 (COM(2018) 322 final).

- Preko 52 milijard EUR je bilo dodeljenih projektom na področju okoljske učinkovitosti in učinkovite rabe virov, povezanim z zagotavljanjem dodatnih zmogljivosti recikliranja več kot 500 000 ton odpadkov na leto. Po zaslugi izbranih projektov bo imelo 20 milijonov ljudi dostop do boljšega čiščenja odpadnih voda.
- Pri podnebnih ukrepih v kmetijstvu (npr. sekvestracija ogljika, zmanjšanje toplogrednih plinov in emisije amoniaka) je bil dosežen dober napredek, zlasti pri kmetih, ki so se pridružili prostovoljnemu sistemom kmetijsko-okoljsko-podnebnih ukrepov za razvoj okolju prijaznega upravljanja kmetij. Cilj je doseči, da bo (i) 18 % kmetijskih zemljišč v EU izpolnjevalo zahteve upravljanja za biotsko raznovrstnost, (ii) 15 % za boljše upravljanje tal in (iii) 15 % za boljše upravljanje voda. V vseh treh primerih je bilo doseženih več kot 85 % zastavljenih ciljev.
- Podpora digitalizaciji in razogljičenju prometnega sektorja je prednostna naloga, zlasti na mestnih območjih. Kot rezultat več kot 56 milijard EUR dodeljenih sredstev za prometna in energetska omrežja, bodo izbrani projekti med drugim omogočili več kot 3 900 km novih ali obnovljenih železniških prog in več kot 400 km novih ali izboljšanih tramvajskih prog ali prog podzemne železnice.
- 1,25 milijarde EUR iz ESPR je bilo namenjenih spodbujanju trajnostnega ravnotežja med ribiškimi flotami in razpoložljivimi viri ter varstvom morskih ekosistemov. Nadaljnjih 428 milijonov EUR je bilo namenjenih podpiranju sonaravne akvakulture in 625 milijonov EUR podpiranju družbeno-gospodarskih gibanj v tem sektorju. S sredstvi sklada se je financiralo preko 34 000 ukrepov, od tega se jih je 2 000 nanašalo na boljše upravljanje območij Natura 2000, več kot 1 500 pa jih je bilo povezanih z drugimi zavarovanimi morskimi območji.

#### **Izvajanje podnebnih ukrepov**

Skladi ESI, zlasti EKSRRP, ESRR in Kohezijski sklad, podpirajo dolgoročne odzive na izzive, s katerimi se države članice in regije spoprijemajo na poti k podnebno nevtralnemu gospodarstvu. Izvajanje dobro napreduje: od skupno 115 milijard EUR, načrtovanih za ukrepe v zvezi s podnebnimi spremembami, je bilo za projekte do konca leta 2018 namenjenih 88,1 milijarde EUR. Prispevek ESS k podnebnim ciljem je petkrat večji od prvotno načrtovanega zneska, in sicer zahvaljujoč večji podpori za ukrepe usposabljanja in trga dela, povezane z zelenimi zaposlitvami (glej Prilogo 3).

#### **2.4 Zaposlovanje, socialno vključevanje, zdravje in izobraževanje**

EU je dala v zadnjih nekaj letih močan poudarek svoji socialni agendi, zlasti s sprejetjem evropskega stebra socialnih pravic leta 2017. V tem okviru so skladi ESI, še zlasti ESS, podprli strukturno reformo, med drugim posodobitev javnih storitev, spodbujanje zaposlovanja mladih ter zmanjševanje revščine in neenakosti. Projekti, ki so bili izbrani, so do konca leta 2018 predstavljali dve tretjini vseh načrtovanih dodelitev sredstev v skupni vrednosti skoraj 103 milijarde EUR.

- V okviru izbranih projektov, namenjenih izboljšanju zaposlitvenih možnosti, ki znašajo več kot 34 milijard EUR, podporo iz ESS prejema 23 milijonov ljudi. Do konca leta 2018 je zaposlitev, vključno s samozaposlenimi, našlo 2,1 milijona ljudi.

- Poleg ESS je dobro napredovala tudi pobuda za zaposlovanje mladih (v nadaljnjem besedilu: PZM), pri čemer je bilo do konca leta 2018 izbranim projektom dodeljenih skoraj 8,8 milijarde EUR. Do istega datuma je bilo v ukrepe, ki so prejeli podporo PZM, vključenih približno 2,7 milijona mladih.
  - 820 000 jih je prejelo ponudbo zaposlitve, nadaljnega izobraževanja, pripravnništva ali usposabljanja in
  - več kot 1,1 milijona mladih, ki so se izobraževali ali usposabljali, je pridobilo kvalifikacijo ali zaposlitev, vključno s samozaposlitvijo.
- Kar zadeva socialno vključevanje, k čemur največ prispeva ESS, izbrani projekti doslej predstavljajo preko 36 milijard EUR v projektih. Do konca leta 2018 je pomoč za izboljšanje njihovih zaposlitvenih možnosti in razvoj ustreznih znanj in spretnosti za trg dela prejelo 1,8 milijona invalidnih oseb, 3,6 milijona migrantov, oseb tujega porekla ali pripadnikov manjšin in 4,2 milijona drugih prikrajšanih oseb. S sredstvi EKSRP se je podprlo tudi več kot 60 000 ukrepov za socialno vključevanje na podeželskih območjih.
- Napredek je bil zabeležen tudi pri naložbah v ukrepe, povezane z zdravjem. Doslej je bilo v več kot 7 000 tovrstnih projektov (odprava neenakosti v zdravstvenem varstvu, reforma zdravstvenih sistemov, spodbujanje e-zdravja, raziskave in inovacije) vloženih več kot 8 milijard EUR. Na splošno je cilj izbranih projektov izboljšanje zdravstvenih storitev za več kot 60 milijonov ljudi.
- Na področju izobraževanja in usposabljanja je bilo za konkretne projekte namenjenih 28,3 milijarde EUR. Do konca leta 2018 je po zaslugi podpore ESS pomoč prejelo 11,6 milijona nizko usposobljenih ljudi, 3,4 milijona jih je pridobilo kvalifikacije, 1,2 milijona pa se jih je izobraževalo in usposabljalo. Naložbe v okviru ESRR bodo preko 8 milijonom ljudi omogočile dostop do izboljšane ponudbe otroškega varstva ali izobraževalnih ustanov. Na podeželskih območjih je podporo iz sredstev EKSRP prejelo več kot milijon dejavnosti poklicnega usposabljanja.

### **3. UČINEK GLAVNIH REFORM ZA OBDOBJE 2014–2020**

#### **3.1 Prispevek skladov ESI k evropskemu semestru**

Večina strukturnih izzivov in izzivov politik, opredeljenih v okviru evropskega semestra, je povezanih s skladi ESI. V sedanjih programih so se že upoštevali strukturni izzivi, identificirani v priporočilih za posamezne države glede naložb. Kot so države članice poudarile v svojih poročilih o napredku, so bile s sredstvi skladov ESI podprte reforme na področjih, kot so varstvo zaposlitve in socialne politike, poslovno okolje, R&I, učinkovita raba energije in virov, telekomunikacije, promet, zdravje, izobraževanje in upravne reforme.

Glede na to, da so se relevantna poročila za posamezne države, izdana v letih 2014 in 2015, nanašala večinoma na področja z dolgoročnimi razvojnimi izzivi, je financiranje kohezijske politike EU močno usklajeno z naložbenimi potrebami, ugotovljenimi v poročilih za posamezne države za leto 2019. Ta priporočila za posamezne države skupaj z letošnjimi

poročili po državah zagotavljajo temeljit analitični okvir za opredelitev prednostnih naložb za obdobje 2021–2027.

### **3.2 Predpogoji za financiranje: predhodne pogojenosti**

Ena pomembnejših reform v obdobju 2014–2020 je bila uvedba posebnih predpogojev, znanih kot „predhodne pogojenosti“, da bi lahko države članice in regije dejansko in učinkovito uporabljale sklade ESI. Proces predhodnih pogojenosti za obdobje 2014–2020 je zdaj končan.

Splošno so se predhodne pogojenosti izkazale za koristen instrument politike, zlasti s prispevanjem k izboljšanju naložbenega okolja v EU in spodbuditvijo začetka več strukturnih reform<sup>15</sup>. Komisija v svojem predlogu uredbe o skupnih določbah<sup>16</sup> (v nadaljnjem besedilu: predlog USD za obdobje 2021–2027) za naslednje programsko obdobje predlaga nadaljevanje mehanizma in njegovo izboljšanje z uvedbo novega sistema omogočitvenih pogojev s preprostejšimi upravnimi postopki in okrepljenimi zahtevami glede izpolnjevanja in nadaljnega ukrepanja.

### **3.3 Prenehanje obveznosti po pravilu „N+3“**

Prenehanje obveznosti po pravilu „N+3“, po katerem odobrena sredstva EU, ki niso bila porabljena v treh letih, propadejo, je bilo uvedeno z uredbo za obdobje 2014–2020, da bi nadomestilo pravilo „N+2“. Za vse države članice se je prvič uporabljalo leta 2018.

Čeprav je ta reforma organom upravljanja omogočila več časa za izbiro in izvajanje projektov, je zmanjšala pritisk za hitro izvrševanje proračuna. Skupaj s postopkoma priprave zaključnega računa in postopnega zaključevanja, za katera se je izkazalo, da ustvarjata pretirano previdnost glede tveganj neto finančnih popravkov, je pravilo „N+3“ občutno prispevalo k nizki ravni plačil državam članicam iz proračuna EU. Postopna vrnitev k pravilu „N+2“, kot jo je predlagala Komisija za programsko obdobje 2021–2027, bi morala poleg celovitih ukrepov za poenostavitev in nadaljnje uporabe upravljavskih in kontrolnih sistemov omogočiti hitrejšo izvajanje v korist evropskih državljanov.

### **3.4 Okvir uspešnosti**

6 % sredstev skladov ESI, dodeljenih za programe v okviru cilja „naložbe za rast in delovna mesta“, je bilo namenjenih rezervi za uspešnost. Komisija je leta 2019 pregledala uspešnost programov (pregled uspešnosti) in rezervo za uspešnost uporabila za tiste prednostne naloge, ki so ob koncu leta 2018 dosegle vmesne mejnike.

Pregled uspešnosti se je izkazal za dober način uvajanja spodbud za uspešnost v izvajanje politike. Komisijin predlog USD za obdobje 2021–2027 ohranja pristop uspešnosti, vendar dopušča več manevrskega prostora za strateški razmislek v okviru politik. Pregled bo vključeval širšo in bolj kvalitativno oceno uspešnosti programov, pri čemer se bodo

<sup>15</sup> Glej na primer: Viřã, V 2018, „Research for REGI Committee – Conditionalities in Cohesion Policy“ (Raziskave za odbor REGI – Pogojenosti v kohezijski politiki), Evropski parlament, Tematski sektor za strukturno in kohezijsko politiko, Bruselj.

<sup>16</sup> Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi skupnih določb o Evropskem skladu za regionalni razvoj, Evropskem socialnem skladu plus, Kohezijskem skladu in Evropskem skladu za pomorstvo in ribiřtvo in o finančnih pravilih zanje ter za Sklad za azil in migracije, Sklad za notranjo varnost in Instrument za upravljanje meja in vizume (COM(2018) 375 final).

upoštevali izzivi, opredeljeni v poročilih za posamezne države za leto 2024, socialno-ekonomske razmere v državah članicah ali regijah ter napredek pri doseganju vmesnih mejnikov programov. Tudi v predlogu Komisije za obdobje 2021–2027 o strateških načrtih skupne kmetijske politike<sup>17</sup> (v nadaljnjem besedilu: SKP) ostaja usmeritev v smotrnost močna, saj je upravičenost odhodkov vezana na zagotavljanje izločkov na terenu.

### **3.5 Podpora celostnemu teritorialnemu razvoju**

Skladi ESI so glavni instrument EU za spodbujanje celostnega teritorialnega razvoja v državah članicah in regijah. Več kot 3 800 teritorialnih, urbanih in lokalnih strategij prejema sredstva EU. Poleg tega skladi ESI pomagajo državam članicam pri izvajanju ukrepov, s katerimi se obravnavajo potrebe posebnih ozemelj, kot so območja, ki se soočajo z revščino in socialno izključenostjo, redko poseljena območja, gorate regije, otoki in najbolj oddaljene regije. Ta prilagojeni pristop je Komisija v predlogu USD za obdobje 2021–2027 še okrepila, zlasti z močnejšim poudarkom na funkcionalnih območjih (npr. povodjih, obalnih območjih, pogorjih ipd.), da se odpravijo vase zaprte upravne strukture, in na lokalnih pobudah.

#### **3.5.1 Celostne naložbe v mesta**

Močnejši poudarek na mestnih zadevah v tem programskem obdobju, skupaj z edinstvenim političnim zagonom, ki ga je vlila agenda EU za mesta<sup>18</sup>, je mestom omogočil oblikovanje lastnih celostnih urbanih strategij ob podpori skladov ESI. Od 81 milijard EUR, vloženih v mestna območja do konca leta 2018, so mesta izbrala projekte v vrednosti okoli 10,8 milijarde EUR, ki se bodo izvajali prek več kot 900 celostnih urbanih strategij. Omeniti je vredno tudi uspeh pobude za inovativne urbanistične ukrepe, ki je mestnim območjem pomagala pri preskušanju inovativnih rešitev za trajnostni razvoj mest s 75 ukrepi<sup>19</sup>.

#### **3.5.2 Izvajanje teritorialnih instrumentov**

Celostne teritorialne naložbe in lokalni razvoj, ki ga vodi skupnost, sta instrumenta, ki sta bila uvedena z namenom spodbuditi oblikovanja strategij za celostni teritorialni razvoj, ki presega tradicionalno nacionalno in regionalno raven.

S pomočjo celostnih teritorialnih naložb je bilo izvedenih preko 200 urbanih strategij in 120 teritorialnih strategij, pri čemer je bilo uporabljenih skupno 15,9 milijarde EUR sredstev skladov ESI. Instrument lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, izvira iz metode LEADER<sup>20</sup> in je omogočil mobilizacijo skupno 9,1 milijarde EUR sredstev skladov ESI. Do zdaj je bilo v EU vzpostavljenih več kot 3 000 lokalnih akcijskih skupin, ki so odgovorne za mobilizacijo lokalnih skupnosti in izvajanje strategij lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost. V številnih primerih je bil začetek celostnih teritorialnih naložb in lokalnega razvoja, ki ga vodi

<sup>17</sup> Predlog uredbe Evropskega parlamenta in Sveta o določitvi pravil o podpori za strateške načrte, ki jih pripravijo države članice v okviru skupne kmetijske politike (strateški načrti SKP) in se financirajo iz Evropskega kmetijskega jamstvenega sklada (EKJS) in Evropskega kmetijskega sklada za razvoj podeželja (EKSRP) ter o razveljavitvi Uredbe (EU) št. 1305/2013 Evropskega parlamenta in Sveta in Uredbe (EU) št. 1307/2013 Evropskega parlamenta in Sveta (COM(2018) 392 final).

<sup>18</sup> <https://ec.europa.eu/futurium/en/urban-agenda>.

<sup>19</sup> <https://www.uia-initiative.eu/en>.

<sup>20</sup> Metoda LEADER je metoda lokalnega razvoja od spodaj navzgor, ki se sofinancira s sredstvi sklada EKSRP. Uvedena je bila leta 1991, da bi spodbudila vključitev lokalnih akterjev v razvoj podeželja. Leta 2007 se je metoda LEADER razširila na ESPR, leta 2014 pa še na ESRR in ESS v obliki lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost.

skupnost, počasen, saj je bilo treba najprej pripraviti s tem povezane krovne strategije in premostiti težave pri kombiniranju sredstev iz različnih skladov. Vendar poročila o napredku kažejo na splošno navdušenje za te instrumente. Pomagali so namreč premostiti težave pri izvajanju ukrepov za razvoj mest v različnih sektorjih in bolje obravnavati teritorialne potrebe.

Nov strateški pristop, ki ga je v svojem predlogu USD za obdobje 2021–2027 uvedla Komisija, temelji na pozitivnih izkušnjah, pridobljenih pri celostnih teritorialnih naložbah in lokalnem razvoju, ki ga vodi skupnost, namenjen pa je poenostavitvi in povečanju učinkovitosti teritorialnih naložb. Poleg tega bi pristop LEADER v predlogu Komisije za obdobje 2021–2027 o strateških načrtih SKP ostal obvezen, zanj pa bi bilo rezerviranih vsaj 5 % celotnega prispevka EKSRP za te načrte.

### **3.5.3 Teritorialno sodelovanje**

Izvajanje programov evropskega teritorialnega sodelovanja (v nadaljnjem besedilu: Interreg) poteka na čezmejni, nadnacionalni in medregionalni ravni. Izbor projektov je napredoval v vseh programih Interreg, pri čemer je ob koncu leta 2018 znesek financiranja zanje znašal približno 9,7 milijarde EUR. Glavni sektorji, ki prejemajo ta sredstva, so varstvo okolja in učinkovita raba virov (npr. preprečevanje poplav, zaščita pred požari, varstvo narave) ter RR&I (npr. čezmejni grozdi, inovacijske mreže). V zadnjih dveh letih je bilo več pozornosti namenjene tudi odpravljanju pravnih, upravnih in institucionalnih ovir, ki zavirajo naložbe in gospodarski razvoj v obmejnih regijah. Komisija je na primer vzpostavila posebno kontaktno točko za meje, namenjeno odpravljanju teh ovir na posebnih področjih, kot so promet, trg dela, zdravje in izobraževanje<sup>21</sup>.

Kar zadeva makroregionalne strategije EU, je Komisija v svojem drugem poročilu<sup>22</sup> poudarila pozitivni učinek makroregionalnega pristopa, zlasti na ozaveščanje o skupnih izzivih na funkcionalnih območjih (npr. funkcionalnih mestnih območjih, povodjih, obalnih območjih, pogorjih ipd.). Vendar Komisija v poročilu ugotavlja, da se nekatere sodelujoče države članice ne čutijo odgovorne za strategije, zaradi česar jim ne namenijo zadostnih upravnih in tehničnih virov. Kljub temu je iz poročil držav članic razvidno, da se makroregionalne strategije vse bolj vključujejo v programe skladov ESI. Da bi se ohranil zagon, je Komisija sodelujočim državam članicam priporočila, naj upoštevajo prednostne naloge makroregionalnih strategij v programskih dokumentih skladov ESI za obdobje 2021–2027. Svet Evropske unije je to priporočilo podprl.

## **4. BOLJŠE UPRAVLJANJE PROGRAMOV**

### **4.1 Zmožljivost organov in upravičencev**

Komisija je dala državam članicam na razpolago širok nabor posebnih orodij<sup>23</sup>, da bi podprla njihova prizadevanja za zagotavljanje zadostnih upravnih zmogljivosti organom in upravičencem programov za učinkovito izvajanje skladov ESI. Ta podpora vključuje vse od odpravljanja kratkoročnih ozkih grl – na primer z izpopolnjevanjem osebja, ki se ukvarja z javnimi naročili in državno pomočjo – do razvijanja bolj strateških in posebej prilagojenih

<sup>21</sup> Spodbujanje rasti in kohezije v obmejnih regijah EU (COM(2017) 534 final).

<sup>22</sup> COM(2019) 21 final.

<sup>23</sup> [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sl/policy/how/improving-investment/](https://ec.europa.eu/regional_policy/sl/policy/how/improving-investment/).

ukrepov v okviru krepitve upravne zmogljivosti. Do konca leta 2018 je na primer 2 600 udeležencev iz vseh držav članic sodelovalo na več kot 170 delavnicah, študijskih obiskih in strokovnih misijah v okviru platforme „TAIEX-REGIO Peer2Peer“. Druge pobude v letu 2018 vključujejo uvedbo okvira kompetenc in orodja za samoocenjevanje, ki sta upravam v pomoč pri prepoznavanju vrzeli v kompetencah in njihovem odpravljanju.

Na digitalnem področju zdaj polno deluje mreža kompetenčnih uradov za širokopasovne povezave<sup>24</sup>. V njej je združenih 113 nacionalnih in regionalnih javnih organov, ki podpirajo postavitev širokopasovnih omrežij po vseh državah članicah. Kompetenčni uradi za širokopasovne povezave si ob podpori Komisije izmenjujejo znanje, dobre prakse in izkušnje s premagovanjem skupnih izzivov pri snovanju in izvajanju strategij in projektov za razvoj širokopasovnih omrežij.

## 4.2 Poenostavitev za upravičence

Spremembe številnih uredb o skladih ESI<sup>25</sup> julija 2018 so zagotovile nove priložnosti za zmanjšanje upravnih postopkov pri izvajanju programov za obdobje 2014–2020. Med spremembami je bila širša uporaba možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov, kar organom omogoča, da se bolj osredotočijo na rezultate, ob tem pa povečajo pravno varnost za vse udeležence, povečajo obseg možnosti za kombiniranje virov financiranja in dodatno zmanjšajo breme revizij za majhne operacije, in sicer z razširitvijo področja uporabe pravila „samo ena revizija“.

Kar zadeva zlasti poenostavljeno obračunavanje stroškov je poleg že obstoječe nadnacionalne mreže na področju ESS novembra 2018 začela delovati posebna platforma, prek katere si lahko organi izmenjujejo znanja in dobre prakse pri uporabi poenostavljenega obračunavanja stroškov v okviru ESRR in Kohezijskega sklada. Možnosti poenostavljenega obračunavanja stroškov v okviru EKSRP so prejemale močno podporo z dejavnostmi mreženja in krepitve zmogljivosti. Kar zadeva ESS, je Komisija od avgusta 2018 trikrat sprejela nove stroške na enoto in pavšalne zneske za več držav članic, vključno prvič za Bolgarijo in Portugalsko.

## 4.3 Vloga partnerjev pri izvajanju programov

Uveljavljanje načela partnerstva se med državami članicami razlikuje, odvisno od njihovega upravnega in institucionalnega ustroja. Kljub temu pa poročila o napredku kažejo, da si države članice tako kot v letu 2017 na splošno prizadevajo za vključitev partnerjev v skladu s kodeksom dobre prakse za partnerstvo. V mnogih državah članicah so razprave s partnerji o poročilih o napredku potekale v nadzornih odborih ali v okviru namenskih forumov. Države članice so še naprej vključevale partnerje bodisi prek nadzornih odborov, svetovalnih skupin ter posvetovanj v zvezi z razpisi ali z organiziranjem informacijskih kampanj in delavnic. Na primer, v 11 državah članicah so organizacije civilne družbe dejavno spremljale celotni postopek javnega naročanja in cikel izvajanja projekta v okviru 17 dogovorov o podkupovanju<sup>26</sup>, ki jih financira Komisija v partnerstvu z organizacijo Transparency

<sup>24</sup> <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/broadband-competence-offices>.

<sup>25</sup> Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Evropskega parlamenta in Sveta z dne 18. julija 2018 o finančnih pravilih, ki se uporabljajo za splošni proračun Unije, spremembi uredb (EU) št. 1296/2013, (EU) št. 1301/2013, (EU) št. 1303/2013, (EU) št. 1304/2013, (EU) št. 1309/2013, (EU) št. 1316/2013, (EU) št. 223/2014, (EU) št. 283/2014 in Sklepa št. 541/2014/EU ter razveljavitvi Uredbe (EU, Euratom) št. 966/2012 (UL L 193, 30.7.2018, str. 1).

<sup>26</sup> Glej sprotno opombo 23.

International. Splošno se zdi, da ima vključevanje partnerjev pozitiven učinek na izvajanje programov.

#### **4.4 Izvajanje horizontalnih načel in ciljev politike**

Komisija še naprej podpira države članice pri izvajanju horizontalnih ciljev, vključno z okoljskimi in podnebnimi cilji – zlasti s sklicevanjem rednih srečanj s predstavniki nacionalnih organov za energijo ali okoljskih organov in organov upravljanja, ki delujejo na področju energije ali okolja – pa tudi enakostjo spolov. V nekaterih državah članicah so nosilcem projektov na voljo posebne pozitivne spodbude, ki spodbujajo inovativen pristop k vključevanju vidika spolov.

#### **4.5 Boljše dopolnjevanje za več učinka**

Regulativni okvir za obdobje 2014–2020 je okrepil usklajevanje med skladi ESI in njihovo dopolnjevanje z drugimi instrumenti EU. Informacije iz poročil o napredku za leto 2019 kažejo, da je več držav članic uporabljalo ukrepe, kot so usklajevanje nacionalnih pravil za upravičenost, medsektorske in meddržavne ureditve, skupni odbori za spremljanje ali rešitve IT, ki zajemajo načrtovanje programov več skladov in njihovo izvajanje.

Tudi nekateri novi projekti ponazarjajo dopolnjevanje med skladi ESI in Evropskim skladom za strateške naložbe (EFSI). Med primeri je letališče na otoku Réunion, ki je prejelo sredstva sklada ESRR in skladov ESI, in središče za medicinsko simulacijo pri Univerzi za medicino v Poznańu, kjer so vračljivo podpora iz sklada EFSI dopolnjevala nepovratna sredstva ESS za kritje dela stroškov opreme in izboljšanje kompetenc. Poročila pa kažejo tudi, da države članice še vedno ocenjujejo, kako in v katerih primerih uporabiti možnost, ki jo je prinesla sprememba<sup>27</sup> Uredbe (EU) št. 1303/2013, da bi omogočile kombiniranje sredstev skladov EFSI in ESI.

Poleg tega so se udeleženci iz večine držav članic in več pridruženih držav pridružili izkustveni skupnosti za pobudo „pečat odličnosti“. Ta je v pomoč projektom inovativnih MSP, ki niso uspeli prejeti sredstev v okviru programa Obzorje 2020, pri pridobivanju druge podpore, med drugim iz ESRR. To pobudo bi bilo treba omogočiti v okviru predloga Komisije za naslednji proračun EU, katerega cilj je poenostaviti pravila o državni pomoči, da se bo dodatno podprlo javno financiranje inovativnih projektov.

Komisija je začela tudi vrsto pobud za izboljšanje sinergij, zlasti pilotni projekt „stopnice do odličnosti“, da bi državam članicam pomagala izboljšati njihove inovacijske sisteme in se povezati z raziskovalnimi skupnostmi v drugih državah, s čimer bi se lažje prijavljale na razpise v okviru programa Obzorje 2020. Vendar so se kljub možnosti kumulacije nepovratnih sredstev isti projekti le občasno financirali s kombinacijo sredstev programa Obzorje in skladov ESI<sup>28</sup>

Evropsko partnerstvo za inovacije na področju kmetijske produktivnosti in trajnosti (EIP-AGRI) ob podpori EKSRP je še en primer, kako se raziskave v okviru programa Obzorje 2020 prenašajo v prakso in uporabljajo na terenu. EIP-AGRI združuje tokove financiranja z

---

<sup>27</sup> Glej sprotno opombo 25.

<sup>28</sup> Na primer prek skupnih podjetij, kot sta ECSEL in CleanSky, prek katerih so bila v italijanskih in španskih regijah mobilizirana dodatna sredstva ESRR za projekte v okviru programa Obzorje.

namenom spodbuditve interaktivnih inovacij, ki bi prispevale k strategiji EU za pametno, trajnostno in vključujočo rast.

#### 4.6 Sinteza vrednotenja skladov ESI

V okviru vse več vrednotenj za obdobje 2014–2020 sta se obravnavala predvsem postopek izvajanja in napredek pri doseganju zastavljenih ciljev. Kljub naraščajočemu obsegu zaključenih projektov je še vedno prezgodaj za vrednotenje rezultatov in učinkov programov. Začetek vrednotenja učinka, ki se zaradi svoje narave izvajajo pozneje v programskem ciklu, je bil preložen zaradi poznega začetka izvajanja programov in posledičnih zamud pri zaključevanju številnih ukrepov. Rezultati nacionalnih vrednotenja učinka, ki so bila doslej zaključena, kažejo, da je treba izboljšati kakovost izdelanih vrednotenja.

Ob koncu sedanjega obdobja je pričakovati precejšnje pospešitev zaključevanja vrednotenja. Vendar je predvideno, da bo skoraj polovica vrednotenja učinkov izvedena šele po letu 2020, ko naj bi bili zagotovljeni rezultati programov<sup>29</sup>.

#### 4.7 Obveščanje o skladih ESI

Države članice so okrepile prizadevanja za obveščanje o dosežkih skladov ESI. To je bilo ključno za doseganje višjih ravni javne ozaveščenosti o koristih podpore EU, kot se je pokazalo na primer v rezultatih zadnje raziskave Eurobarometer o regionalni politiki. Ozaveščenost na ravni EU se je od zadnje raziskave leta 2017<sup>30</sup> povečala za pet odstotnih točk na 40 %.

V okviru odmevne kampanje Komisije #EuinmyRegion je bilo leta 2018 organiziranih več kot 1 700 dogodkov odprtih vrat, ki se jih je po ocenah udeležilo okoli 450 000 udeležencev. Skupno delo na institucionalnih ravneh je bilo prav tako odločilno za uvedbo dveh inovativnih kampanj: (i) projekta „Road Trip Project“, zasnovanega za mlade od 18 do 24 let, in (ii) serije 40 regionalnih kampanj, ki so jih regije pomagale soustvariti in ki predstavljajo vodilne lokalne projekte.

Kar zadeva EKSRP, se redno organizirajo različne komunikacijske dejavnosti, kot so kmetijski sejmi, dnevi odprtih vrat, konference ali kampanje družbenih medijev, da bi se povečala ozaveščenost o priložnostih financiranja. Evropska mreža za razvoj podeželja je namenjena tudi izmenjavi informacij in dobrih praks glede razvoja podeželja.

Države članice in regije so poleg tega znatno napredovale pri krepitvi preglednosti. Le še nekaj programov ni doseglo popolne skladnosti z zahtevami po informacijah in komunikaciji, kot so objavljanje seznamov projektov, imenovanje uradnikov za komuniciranje ali predstavitev uspešnih projektov na njihovih spletiščih. Poleg tega so imeli ljudje možnost, da izrazijo svoja stališča o evropskih zadevah, zlasti o prednostnih področjih, ki se jim namenijo sredstva EU, in sicer v okviru preko 400 dialogov, ki so bili organizirani ob podpori skladov ESI.

<sup>29</sup> Glej delovni dokument služb Komisije z naslovom „Synthesis of the findings of the evaluations of ESIF programmes“ (Sinteza ugotovitev vrednotenja programov skladov ESI).

<sup>30</sup> Povzetek rezultatov raziskave Eurobarometer: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/eyh3-tjuv>.

## **ZAKLJUČEK**

Skladi ESI izboljšujejo življenje milijonov Evropejcev in Evropejk. Ne glede na to, ali so naložbe sredstev skladov ESI namenjene ljudem in njihovim znanjem in spretnostim, podjetjem, šolam, univerzam, okolju, podnebjju ali infrastrukturi, nudijo bistveno podporo regijam, mestom, podeželskim območjem in obalnim skupnostim, da lahko ti spremljajo spremembe, ki se odvijajo okrog nas, in se uspešno pripravijo nanje.

Po prvih petih letih izvajanja so programi dobro napredovali na poti k pametni, trajnostni in vključujoči rasti. Do konca septembra 2019 so države članice poročale, da so bili izbrani projekti v skupni vrednosti 500 milijard EUR, kar je približno 77 % načrtovanih, od tega pa je bilo prijavljenih več kot 210 milijard EUR odhodkov. Učinek teh projektov na milijone Evropejk in Evropejcev je zelo konkreten, vendar je treba storiti še več. Komisija bo nadaljevala svoja prizadevanja za doseganje rezultatov na bolj učinkovit in načrtan način. Prav tako bo še naprej črpala iz lastnih izkušenj, da bi še poenostavila postopke in zagotovila večji poudarek na dosežkih skladov ESI.

Komisija želi s predlogi za USD in SKP za obdobje 2021–2027 okrepiti prispevek skladov k uresničevanju ciljev Pariškega sporazuma o podnebnih spremembah, vlagati v ljudi, spodbujati inovacije in regijam, mestom ter podeželskim in obalnim območjem vlivati čut odgovornosti za izvajanje ciljev trajnostnega razvoja. Čeprav EKSRP ni vključen v predlog Komisije za USD za obdobje 2021–2027, bo ostal tesno povezan z ESRR, ESS+, Kohezijskim skladom in ESPR, na primer pri podpiranju lokalnih pobud v okviru lokalnega razvoja, ki ga vodi skupnost, ali finančnih instrumentov.

Programi naslednje generacije, ki so trenutno v pripravi, predstavljajo edinstveno priložnost za postavitev temeljev trajnostne prihodnosti EU. Ti programi bodo vzporedno s skladom za pravičen prehod pomagali zagotoviti pravičen prehod za vse, ustvarjali nove in drugačne priložnosti po vsej Evropi in poskrbeli, da nihče ne bo prezrt.