



Bruxelles, 9.10.2017.  
COM(2017) 583 final

**IZVJEŠĆE KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM  
GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA**

**Moja regija, moja Europa, naša budućnost:  
Sedmo izvješće o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji**

{SWD(2017) 330 final}

## UVOD

Ovo izvješće ispunjava dva zahtjeva:

(1) Izvješćuje se o razvoju kohezije u regijama EU-a u posljednje vrijeme i ocjenjuje kakav učinak nacionalne politike, kohezijska politika i ostale politike EU-a u skladu s Ugovorom o funkcioniranju Europske unije<sup>1</sup> imaju na taj razvoj. Priloženi Radni dokument službi Komisije sastoji se od šest poglavlja: gospodarski razvoj, socijalna uključenost, održivi razvoj, unaprjeđenje institucija, nacionalne politike i kohezija te učinak kohezijske politike. Učinak drugih politika EU-a razmatra se u prvim četirima poglavljima.

(2) Revidiraju se mjere kojima se djelotvornost europskih strukturnih i investicijskih (ESI) fondova povezuje s dobrim gospodarskim upravljanjem, u skladu s Uredbom o zajedničkim odredbama u pogledu strukturnih fondova<sup>2</sup>. Ta je revizija sažeta u odjeljku 9. u nastavku, a detaljno objašnjena u odjeljku 5.3. Radnog dokumenta.

### 1. REGIONALNE RAZLIKE PONOVRNO SE SMANJUJU

Nakon dvostruke recesije 2008. i 2011. gospodarstvo EU-a ponovno raste. Kriza je imala ozbiljne učinke na gotovo sve države članice. Zaustavila je dugotrajno smanjenje razlika u BDP-u po stanovniku između država članica. Međutim, stanje se počelo popravljati te su se razlike ponovno počele smanjivati i svugdje je zabilježen rast, a veće stope zabilježene su u zemljama s nižom stopom BDP-a po stanovniku.

Prvi znakovi smanjenja razlika primjetni su i na regionalnoj razini u cijelom EU-u. Regionalne razlike u stopama zaposlenosti i nezaposlenosti povećavale su se od 2008. zajedno s razlikama u BDP-u po stanovniku. Razlike u zaposlenosti počele su se smanjivati 2014., a 2015. smanjile su se razlike u BDP-u po stanovniku. Ipak, u nekim regijama BDP po stanovniku i stopa zaposlenosti i dalje su niži nego prije krize.

Između 2000. i 2015. BDP po stanovniku u brojnim slabije razvijenim regijama približio se prosjeku EU-a zbog bržeg rasta produktivnosti, ali se smanjila zaposlenost. Sektor proizvodnje u tim regijama uglavnom je imao dobre rezultate, što je pomoglo poduzećima da se natječu na jedinstvenom i na svjetskom tržištu. Kako bi se osigurao nastavak njihove konvergencije, te će regije morati napredovati u lancu vrijednosti prema aktivnostima koje podrazumijevaju više vještina, tehnologije i inovacija, posebno jer bi globalizacija i tehnološke promjene<sup>3</sup> mogle brzo narušiti njihove gospodarske rezultate.

Regije gdje je BDP po stanovniku znatno viši od prosjeka EU-a ostvarile su brži rast od manje razvijenih zbog kombinacije povećanja produktivnosti i zaposlenosti. Budući da se

---

<sup>1</sup> Dalje u tekstu „Ugovor”, vidjeti članak 175.

<sup>2</sup> Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo [...], (SL L 347, 20.12.2013., str. 320.), vidjeti članak 23.

<sup>3</sup> Europska komisija, „Dokument za razmatranje o svladavanju globalizacije”– COM(2017) 240 final, 10.5.2017.

u većini regija s većim BDP-om po stanovniku nalazi nacionalni glavni grad ili veliki grad, one imaju koristi od aglomeracijskih gospodarstava, dok veće tržište rada osigurava bolje usklađivanje vještina. Koncentracija aktivnosti privlači specijalizirane usluge i dobavljače. Infrastrukturnim ulaganjima u prijevoz i informacijsko-komunikacijske tehnologije stvara se veći povrat, dok zbog prostorne blizine društava dolazi do većeg prelijevanja inovacija i znanja. Te koristi mogu se povećati boljim povezivanjem velikih gradova i njihovih ruralnih zaleđa ili povezivanjem manjih gradova, gdje dijeljenje specijaliziranih usluga može dovesti do ekonomija razmjera.

Međutim, čini se da je nekoliko regija s BDP-om po stanovniku koji je blizu prosjeku EU-a zapelo u „zamci srednjih prihoda”. U prosjeku, BDP po stanovniku u velikom se broju tih regija (vidjeti karte 1. i 2.) smanjio od 2000. do 2015. u odnosu na prosjek EU-a. Njihov sektor proizvodnje manji je i slabiji nego u regijama koje imaju manji ili veći BDP po stanovniku. Njihovi troškovi uglavnom su previsoki da bi se natjecali s regijama s manjim BDP-om, a njihovi regionalni inovacijski sustavi nisu dovoljno jaki da bi se natjecali s regijama s većim BDP-om. Kako bi se poboljšali njihovi rezultati, istodobno se treba dogoditi nekoliko promjena: veća usmjerenost na izvoz, prijelaz na nove sektore i aktivnosti, jačanje istraživanja i inovacija, povećanje obrazovanja i osposobljavanja te poboljšanje poslovnog okruženja. Globalizacija je dovela do velikih gubitaka radnih mjesta u brojnim regijama, ali pružanje osposobljavanja otpuštenim radnicima nije dovoljno kako bi se osigurali stvaranje novih radnih mjesta i potrebna strukturna transformacija.

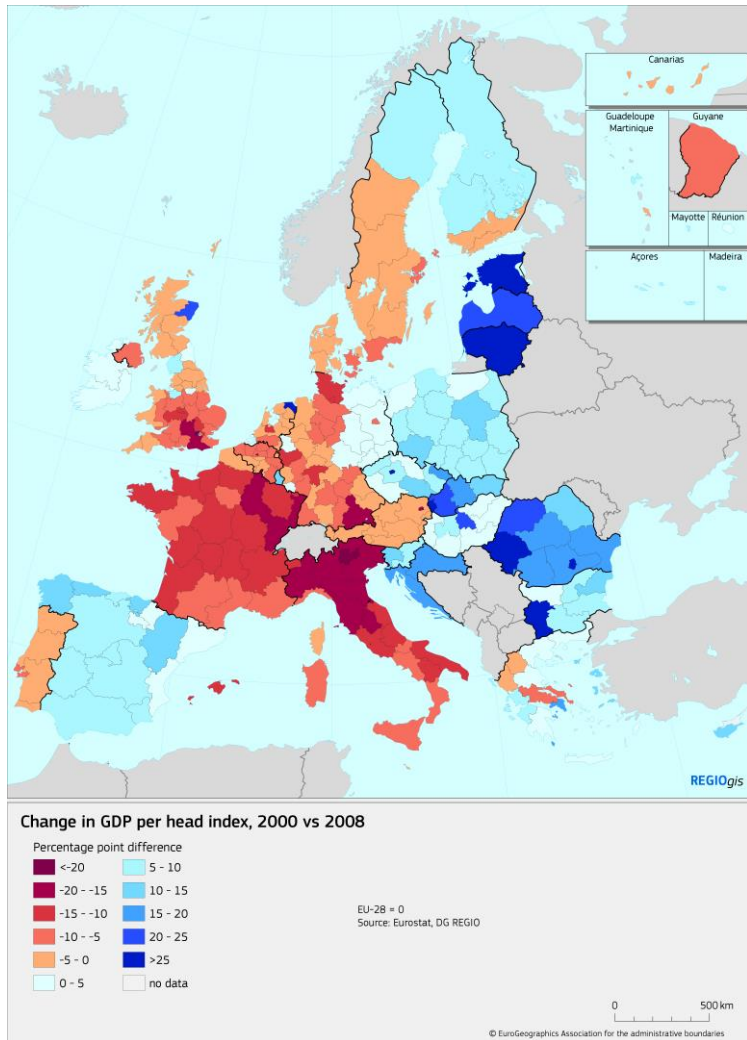
## **2. ZAPOSLENOST JE DOŽIVJELA OPORAVAK, ALI NEZAPOSLENOST JE I DALJE VEĆA NEGO PRIJE KRIZE**

Stopa zaposlenosti osoba u dobi od 20 do 64 godine u EU-u 2016. prvi je put premašila razinu na kojoj je bila prije krize. Njezina stopa od 71 % za jedan je postotni bod viša nego 2008., ali je i dalje znatno niža od cilja od 75 % koji je za 2020. postavljen u strategiji Europa 2020. Međutim, situacija se primjetno razlikuje diljem EU-a.

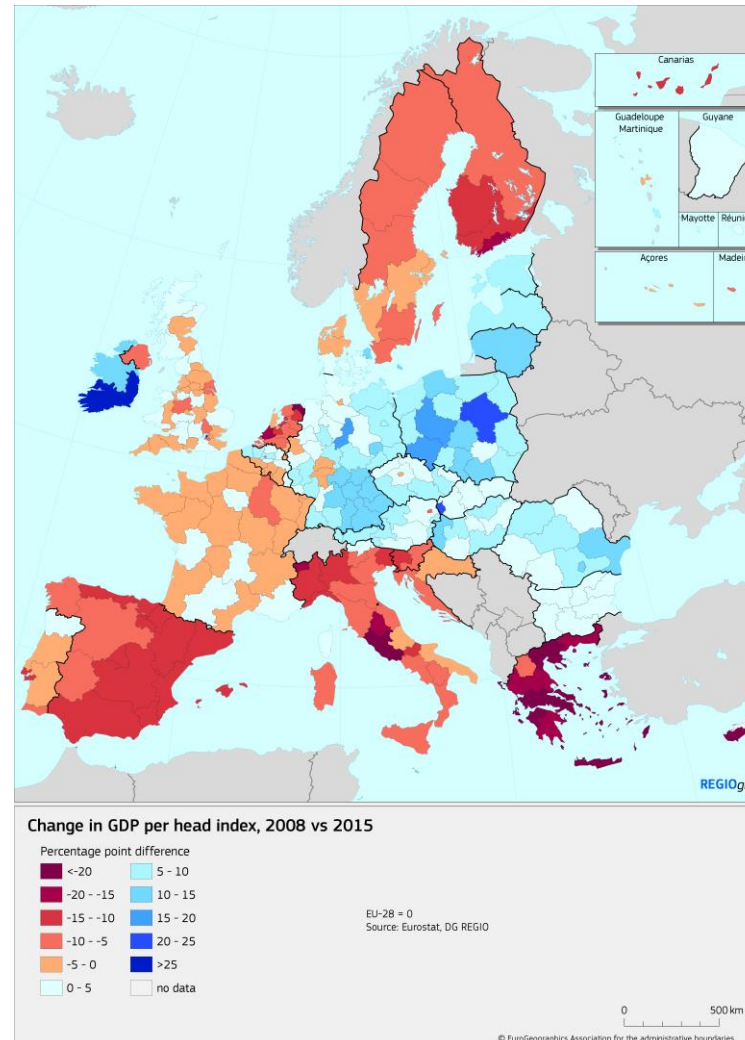
Stopa nezaposlenosti u EU-u smanjila se s najviše stope od 10,9 % 2013. na 8,6 % 2016. te na 7,7 % 2017., što je i dalje više od 7 %, koliko je iznosila 2008. U nekim je zemljama stopa niža nego 2008., ali je u drugima i dalje viša za barem pet postotnih bodova. Regionalne razlike u stopama nezaposlenosti nisu se smanjile do 2016., ali su se uglavnom prestale povećavati. Međutim, posebno osobe mlađe od 25 godina i dalje nailaze na probleme pri traženju posla (vidjeti kartu 3.).

Iako je od 2010. do 2015. zabilježen određeni pomak prema ciljevima iz strategije Europa 2020., ta stopa napretka nije dovoljna da bi se oni ostvarili do 2020. Razvijenije regije najbliže su njihovu ostvarenju, ali manje razvijene regije ostvarile su do 2015. veći napredak prema njihovu ostvarenju. Prijelazne (srednje razvijene) regije dotad nisu ostvarile gotovo nikakav napredak, a ako se to nastavi, manje razvijene regije do 2020. će ih prestići. Ruralna područja najviše su udaljena od ostvarivanja ciljeva EU-a, ali do 2015. su ostvarila veći napredak od većih gradova, manjih gradova i predgrađa.

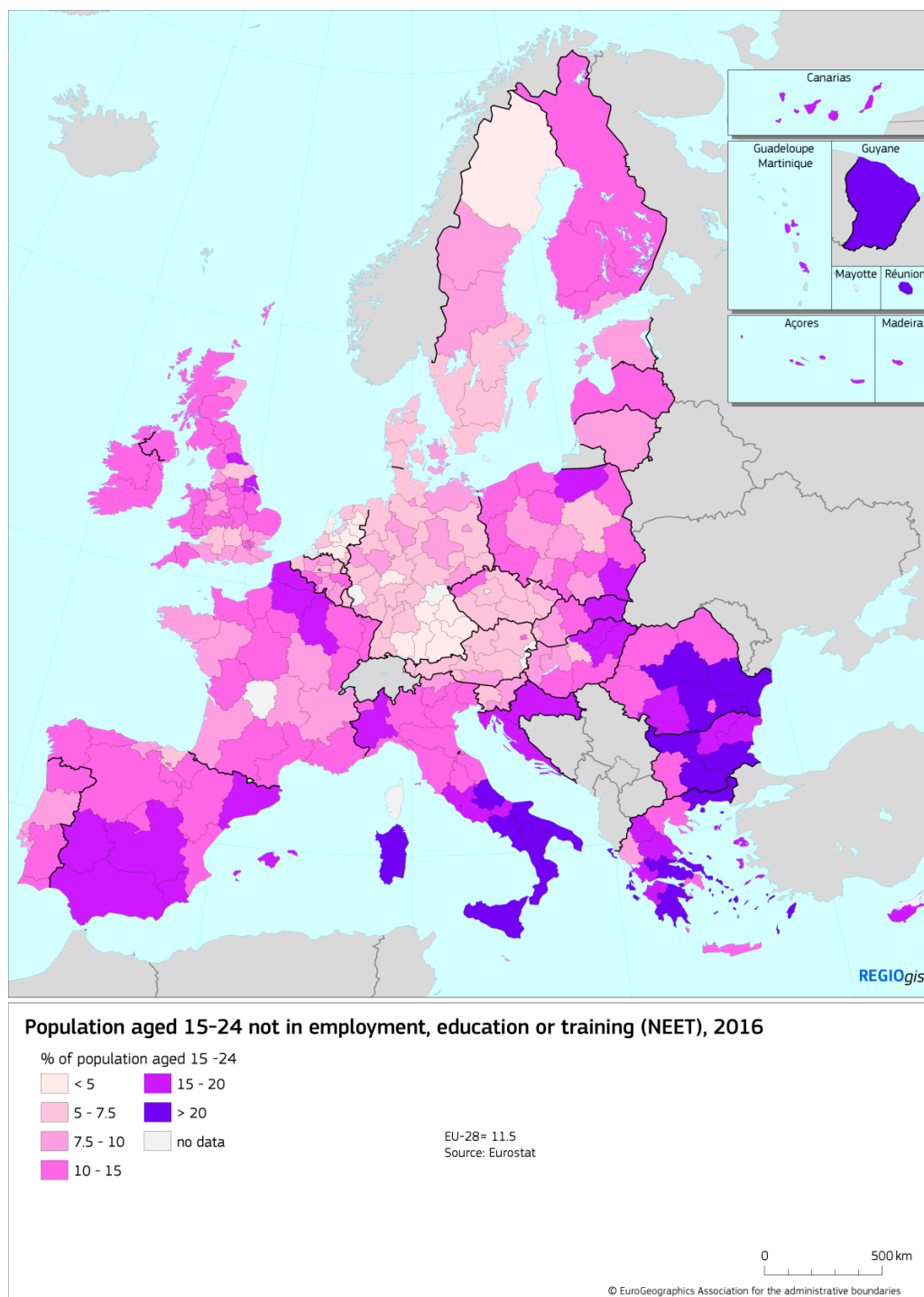
**Karta 1. Indeks promjene BDP-a po stanovniku, 2000.-2008.**



**Karta 2. Indeks promjene BDP-a po stanovniku, 2009.-2015.**



**Karta 3. Stanovništvo u dobi od 15 do 24 godine koje nije zaposleno, ne obrazuje se niti se osposobljava, 2016.**



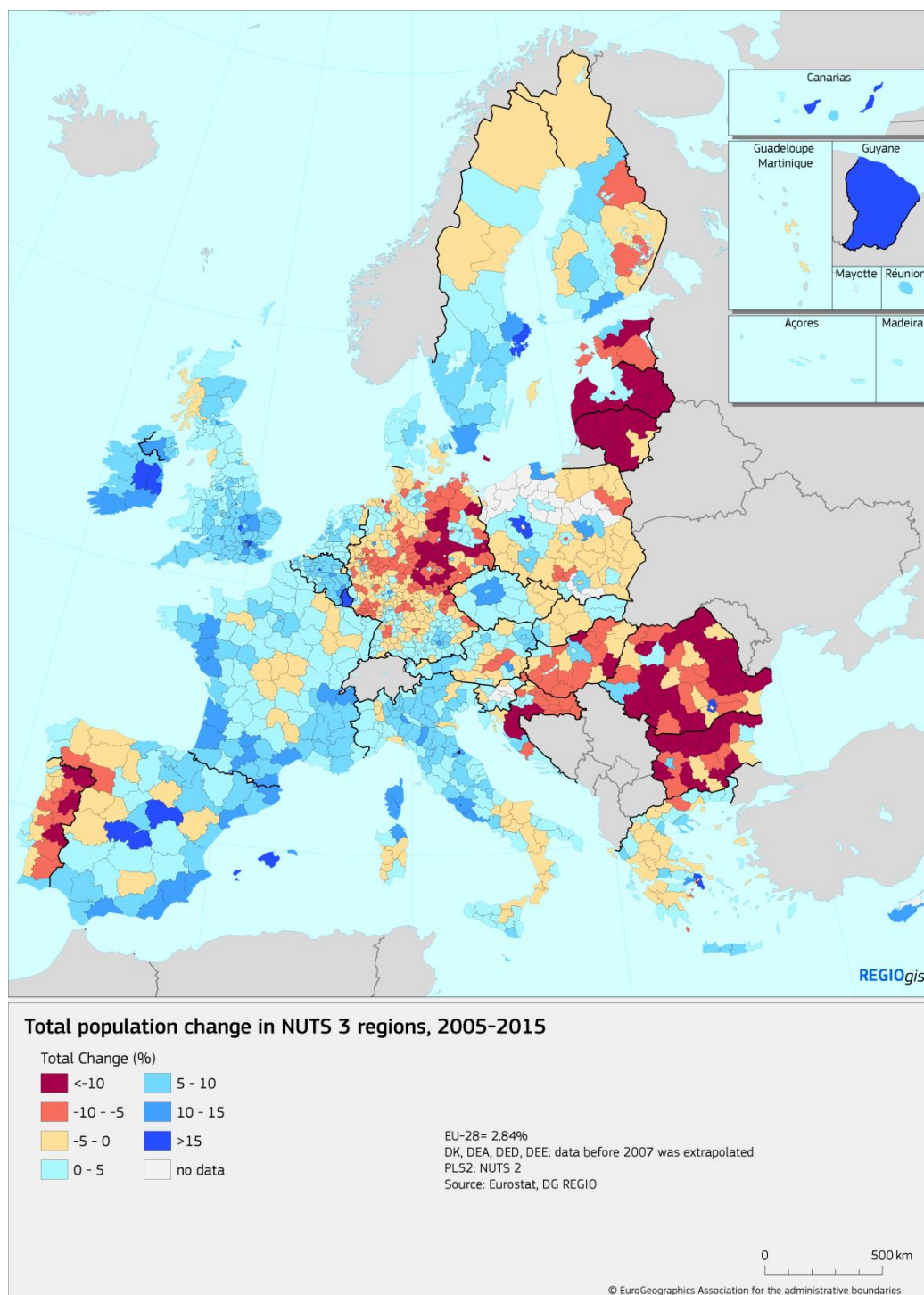
**3. U NEKIM REGIJAMA STANOVNIŠTVO BRZO RASTE, DOK SE U DRUGIMA SMANJUJE**

U EU-u je 2015. smrtnost prvi put premašila broj rođenja, zbog čega raste učinak migracije i mobilnosti na regionalno stanovništvo. Velike razlike u nezaposlenosti i dohotku diljem EU-a potiču ljude na preseljenje kako bi pronašli bolje prilike za zaposlenje i/ili izbjegli nezaposlenost i siromaštvo. Stanovništvo se većinom kretalo iz zemalja skupine EU-13 u zemlje skupine EU-15 ili iz ruralnih područja u glavni grad i druge veće gradove unutar zemalja skupine EU-13. To je u nekoliko regija dovelo do

naglih promjena u stanovništvu, te je nastao pritisak u pogledu povećanja odnosno smanjenja javne infrastrukture i usluga.

U posljednje vrijeme u EU-u se naglo povećao i broj podnositelja zahtjeva za azil te je 2015. i 2016. podneseno 1,2 milijuna prvih zahtjeva. Za koheziju i buduće blagostanje važno je da se sve izbjeglice ili migranti koji borave u EU-u učinkovito integriraju. Za to je ključno poboljšati njihove vještine kako bi lakše pronašli posao, pomagati im u osnivanju poduzeća, osigurati im bolji pristup financiranju i boriti se protiv diskriminacije.

#### Karta 4. Promjene u stanovništvu u regijama razine NUTS 3, 2005.–2015.



#### **4. GRADOVI SPAJAJU PRILIKE I IZAZOVE**

Unatoč sve većoj koncentraciji poslova u gradovima, udio kućanstava s niskim radnim intenzitetom najveći je u gradovima zemalja skupine EU-15. Rizik od siromaštva ili socijalne isključenosti u EU-u smanjio se na razinu na kojoj je bio prije krize. U zemljama skupine EU-13 čak je manji nego što je bio prije krize, ali u većim gradovima, manjim gradovima i predgrađima zemalja skupine EU-15 i dalje je veći nego prije. To dodatno pokazuje da koncentracije siromaštva<sup>4</sup> postoje čak i u gradovima u relativno povoljnom položaju.

Gradovi su učinkovitiji u pogledu upotrebe energije i zemljišta<sup>5</sup> te nude mogućnost načina života s niskom razinom emisija ugljika. Istodobno, onečišćenje zraka i svi njegovi štetni učinci na ljudsko zdravlje ostaju razlog za zabrinutost u brojnim europskim gradovima.

Integrirane strategije mogu imati velik učinak u gradovima. Na primjer, poboljšanjem gradskog prijevoza može se smanjiti zagušenje, društva mogu postati produktivnija, a siromašne četvrti mogu se povezati. Ustanove za visoko obrazovanje mogu pomoći u integraciji migranata, promicanju inovacije i osiguravanju vještina koje nedostaju na lokalnom tržištu rada. Rješenja temeljena na prirodi, kao što su zelene površine u gradovima, mogu poboljšati kvalitetu života, kvalitetu zraka i bioraznolikost.

#### **5. NE ULAŽE SE DOVOLJNO U INOVACIJE, VJEŠTINE I INFRASTRUKTURU**

Ukupno gledajući, inovacije u EU-u i dalje su vrlo koncentrirane u ograničenom broju regija (vidjeti kartu 5.). U sjeverozapadnim državama članicama dobra povezanost među regijama, visoko kvalificirana radna snaga i privlačno poslovno okruženje omogućili su susjednim regijama da ostvare korist od blizine tih regija. U južnim i istočnim državama članicama inovacijski su rezultati slabiji te regije u blizini inovacijskih središta, ponajprije glavnih gradova, nemaju koristi od njihove blizine. Zato su potrebne politike koje povezuju poduzeća, istraživačke centre i specijalizirane poslovne usluge. Većim ulaganjima u vještine moglo bi se pomoći u jačanju gospodarskog rasta smanjivanjem nedostatka vještina te pomoći u smanjenju siromaštva, nezaposlenosti mladih i socijalne isključenosti.

Javna ulaganja u EU-u i dalje su na razini nižoj od one na kojoj su bili prije krize, pri čemu postoje velike praznine u nekima od zemalja koje je kriza najteže pogodila. Za dovršetak transeuropske prometne mreže (TEN-T) i poveznica s njom bit će potrebna veća ulaganja. Osnovne širokopojasne usluge dostupne su svim kućanstvima u EU-u, ali mrežama sljedeće generacije, koje su znatno brže, pristup ima tek 40 % seoskog stanovništva u odnosu na 90 % gradskog stanovništva.

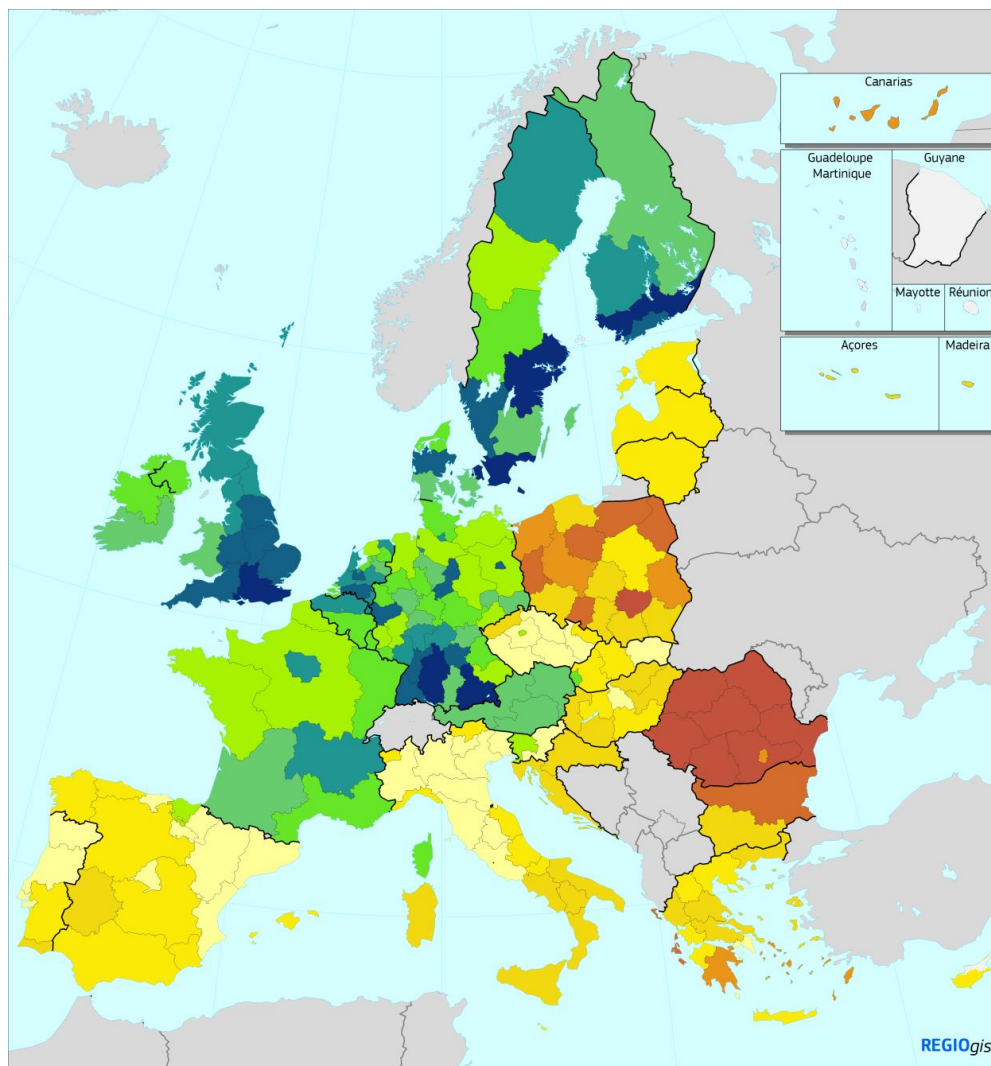
---

<sup>4</sup> Europska komisija, „Dokument za razmatranje o socijalnoj dimenziji Europe”– COM(2017) 206 final, 26.4.2017.

<sup>5</sup> Europska komisija i UN-Habitat: Izvješće o stanju europskih gradova, 2016.



## Karta 5. Regionalni inovacijski rezultati, 2017.



Regional innovation performance, 2017



Source: European Commission - Regional Innovation Scoreboard 2017

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

## 6. POTREBNA SU VEĆA ULAGANJA U ENERGETSKU UČINKOVITOST, OBNOVLJIVE IZVORE ENERGIJE I PRIJEVOZ S NISKIM UDJELOM UGLJIKA KAKO BI SE SMANJILE EMISIJE STAKLENIČKIH PLINOVA

Ostvaren je znatan napredak u pogledu ograničenja potrošnje energije i emisija stakleničkih plinova. Većina država članica ostvarila je ili će uskoro ostvariti svoje nacionalne ciljeve za 2020. u pogledu emisija stakleničkih plinova i obnovljive energije. To je dijelom i zato što je zbog krize smanjena gospodarska aktivnost. Stoga bi trenutni oporavak mogao ugroziti ta postignuća. Za ostvarivanje ambicioznijih ciljeva EU-a koji



obuhvaćaju smanjenje emisija stakleničkih plinova za 40 % i ostvarivanje udjela obnovljive energije od 27 % do 2030. bit će potrebno uložiti veće napore. Nedavnim klimatskim sporazumom (COP21) vlade se obvezuju i na to da svakih pet godina procjenjuju jesu li potrebni ambiciozniji ciljevi.

Kako bi se ostvario cilj EU-a u pogledu smanjenja emisija stakleničkih plinova, potrebno je prijeći na energetske učinkovitiji i čistiji prijevoz te na učinkovitiji način iskoristiti postojeću prometnu infrastrukturu. Ceste su i dalje glavni način prijevoza putnika i tereta te je potrebno uložiti više rada u povećanu upotrebu željeznice, plovni putova i javnog prijevoza<sup>6</sup>.

Klimatske promjene znatno će utjecati na brojne regije EU-a. Prouzročit će promjene u okolišu kojima će se često biti skupo prilagoditi i koje će zahtijevati znatna ulaganja kako bi regije postale otpornije na posljedice.

Stanje okoliša u EU-u poboljšalo se tijekom posljednjih godina<sup>7</sup>. Ipak, ključni ciljevi u pogledu okoliša kao što su obnovljiva energija, energetska učinkovitost, kvaliteta zraka i, u nekim državama članicama, pročišćavanje otpadnih voda i dalje su neostvareni.

## **7. SURADNJA I SVLADAVANJE PREPREKA PREKO GRANICA EU-A**

EU oduvijek podupire teritorijalnu suradnju, koja ima ključnu ulogu u ublaživanju nepovoljnih učinaka unutarnjih granica i osiguravanju inovativnih rješenja u pogledu istraživanja, pitanja okoliša, prijevoza, obrazovanja, energije, zdravstvene skrbi, sigurnosti i osposobljavanja za Europljane. Teritorijalna suradnja može zemljama i regijama pomoći i u utvrđivanju rješenja za zajedničke probleme, među njima i one povezane s novim globalnim izazovima.

Programi suradnje pridonijeli su povećanju gospodarstva utemeljenog na znanju u cijeloj Europi povećanjem kapaciteta za istraživanje i razvoj te prijenosom znanja i iskustva između regija, poticanjem ulaganja u MSP-ove i povećanjem raznolikosti lokalnih gospodarstava. Zahvaljujući njima poboljšali su se prekogranična dostupnost, zajedničko upravljanje prirodnim resursima i zaštita okoliša.

Međutim, unatoč uklanjanju brojnih institucionalnih i regulatornih ograničenja, granice su i dalje prepreke za kretanje robe, usluga, ljudi, kapitala i ideja. Uklanjanjem takvih prepreka mogao bi se potaknuti gospodarski rast i poboljšati pristup uslugama u predmetnim regijama, ali bi se i europskim gospodarstvima pomoglo da potpuno iskoriste prednosti integracije<sup>8</sup>.

---

<sup>6</sup> Europska komisija: „Ocjena napretka država članica u 2014. u postizanju nacionalnih ciljeva energetske učinkovitosti do 2020.” – COM(2017) 56 final, 1.2.2017.

<sup>7</sup> Europska agencija za okoliš: Stanje okoliša i izgledi (*State of the Environment and Outlook*), 2015.

<sup>8</sup> Politecnico di Milano (2017.) *Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions* (Kvantifikacija učinaka pravnih i upravnih graničnih prepreka u regijama s kopnenim granicama).

## **8. POVEĆANJEM KVALITETE UPRAVLJANJA I PROVEDBOM STRUKTURNIH REFORMI POTAKNUO BI SE RAST**

Niska kvaliteta upravljanja sprječava gospodarski razvoj i umanjuje učinak javnih ulaganja, uključujući ona koja se sufinanciraju u okviru kohezijske politike (vidjeti poglavlje 4.). Učinkovitost upravljanja razlikuje se među državama članicama. Postoje i znatne razlike unutar niza država (vidjeti kartu Map 6.). Poboljšanjem rada institucija povećao bi se učinak kohezijske politike.

Strukturne reforme kojima se poboljšavaju tržišno natjecanje, poslovno okruženje, obrazovanje i vještine<sup>9</sup>, tržišta rada i sustavi socijalne zaštite mogu donijeti velike koristi u obliku povećanja produktivnosti i zaposlenosti. To se posebno odnosi na regije i zemlje u kojima se produktivnost gotovo i nije povećala tijekom posljednjeg desetljeća<sup>10</sup>. Međutim, reforme koje zahtijevaju uglavnom regulatorne i upravne promjene bez ulaganja trenutačno nisu povezane s kohezijskom politikom.

U skladu s izvješćem „Doing business”<sup>11</sup> postoje znatne razlike u državama članicama s obzirom na to koliko su povoljne za poslovanje. Stanje poslovnog okruženja može se razlikovati i unutar zemalja zbog razlika u učinkovitosti lokalnih tijela.

Otvorena i transparentna javna nabava ključna je za promicanje razvoja i nagrađivanje najučinkovitijih društava. Međutim, upotreba otvorenih postupaka, intenzitet natjecanja i brzina odlučivanja te rizik od korupcije znatno se razlikuju po regijama.

Kako bi se povećali gospodarski razvoj i učinak kohezijske politike u regijama EU-a, potrebno je poboljšati učinkovitost i transparentnost javnih institucija te djelotvornost pravosudnih sustava. Reforme su potrebne i radi smanjenja regulatornih prepreka i boljeg funkcioniranja tržišta rada.

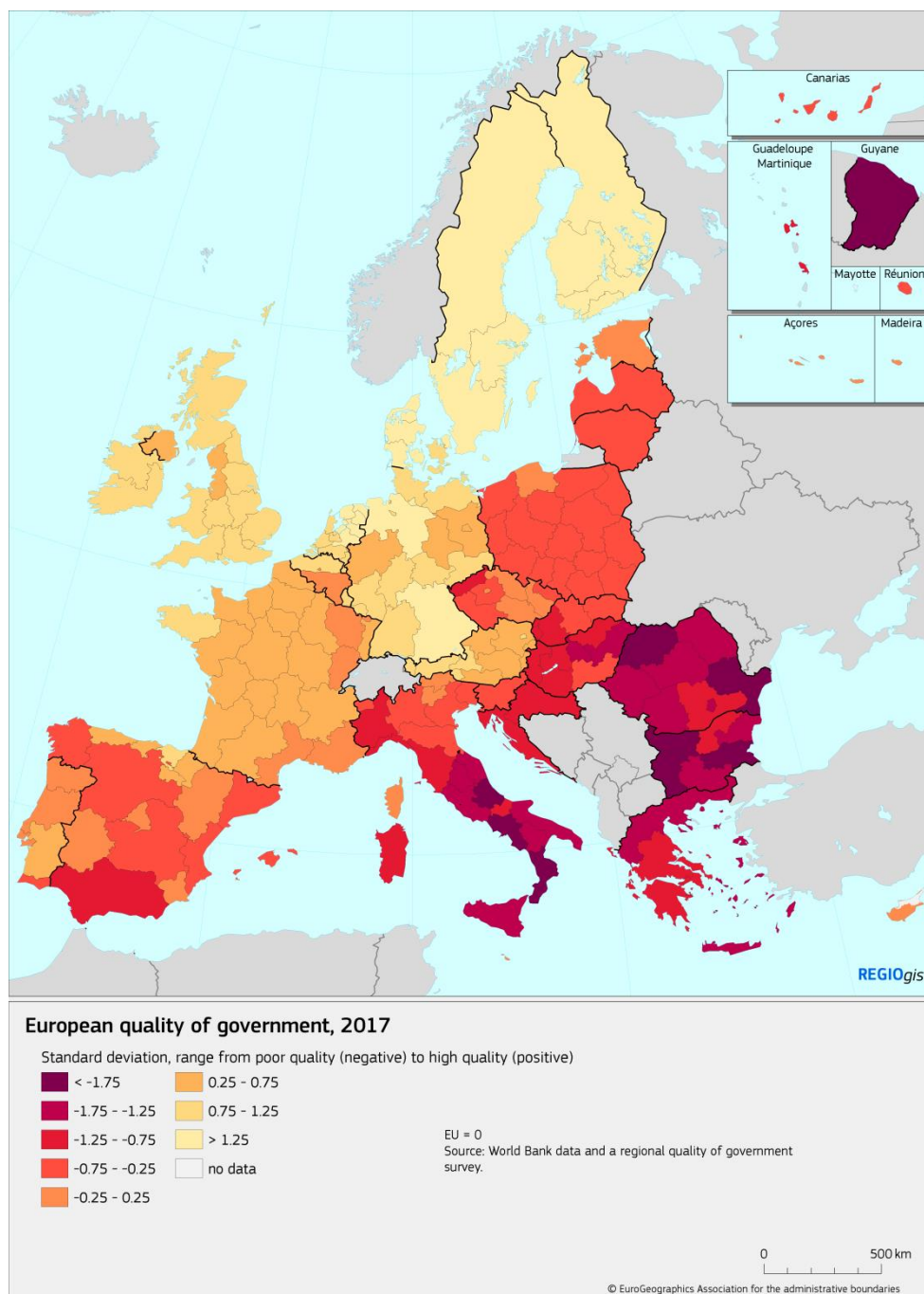
---

<sup>9</sup> Europska komisija, „Novi program vještina za Europu” – COM(2016) 381 final, 2.6.2016.

<sup>10</sup> Europska komisija, Konkurentnost u regijama s niskim prihodima i slabim rastom: izvješće o regijama koje zaostaju – SWD(2017) 132 final, 10.4.2017.

<sup>11</sup> Svjetska banka. 2017. *Doing Business 2017: Equal Opportunity for All*.

## Karta 6. Indeks europske kvalitete upravljanja, 2017.



### 9. NACIONALNA JAVNA ULAGANJA JOŠ SE NISU POTPUNO OPORAVILA

Gospodarstvo EU-a postupno se oporavlja od dugotrajne krize koja je bila obilježena znatnim smanjenjem ulaganja u brojnim državama članicama i regijama. Ukupni udio ulaganja u BDP-u smanjio se i otad se gotovo nije povećavao.

Budući da se gospodarstvo EU-a oporavlja, javni dug u državama članicama počeo se smanjivati s najviše vrijednosti od 87 %, ali je i dalje dosta veći od 58 %, koliko je iznosio 2007. Zbog pritiska na javne financije javna ulaganja u EU-u smanjila su se s 3,4 % BDP-a 2008. na 2,7 % 2016. U nekoliko država članica znatno su se smanjili troškovi koji pogoduju rastu. Budući da većina tih država članica ima BDP po stanovniku

manji od prosjeka EU-a, ti bi manji troškovi mogli ugroziti smanjenje razlika u budućnosti.

Javna ulaganja bila su u središtu pregovora o trenutačnom pravnom okviru ESI fondova. Jedan od glavnih ciljeva bilo je povećanje usklađenosti između fondova i europskog gospodarskog upravljanja kako bi se osiguralo da se učinkovitost izdataka koji financiraju iz fondova temelji na dobrim gospodarskim politikama.

Zbog toga su člankom 23. Uredbe (EU) br. 1303/2013 za Komisiju predviđene i. ovlast da zahtijeva izmjene u programima kako bi se uzeli u obzir prioritete gospodarske politike koje je preporučilo Vijeće i ii. obveza obustave sredstava u slučaju neučinkovite mjere države članice za rješavanje prekomjernog državnog deficita ili prekomjerne makroekonomske neravnoteže. U Radnom dokumentu službi Komisije ocjenjuje se primjena tog članka i objašnjava zašto Komisija u ovoj fazi ne smatra da je potreban zakonodavni prijedlog za njegovu izmjenu (vidjeti 5. poglavlje).

#### **10. ZAHVALJUJUĆI KLJUČNOJ ULOZI KOHEZIJSKE POLITIKE U JAVNIM ULAGANJIMA UMANJEN JE UČINAK KRIZE**

Kohezijska politika glavna je politika ulaganja EU-a i njome se osiguravaju financijska sredstva u iznosu od 8,5 % državnih kapitalnih ulaganja u EU-u, koja dosežu i do 41 % u zemljama skupine EU-13 i više od 50 % za niz zemalja (vidjeti dijagram 1.).

Tim ulaganjem dodaje se vrijednost na europskoj razini tako što se pridonosi:

- **cilju smanjenja razlika utvrđenome u Ugovoru**, posebno s obzirom na dohodak po stanovniku i životni standard te socijalnu uključenost i mogućnosti zapošljavanja,
- **europskim javnim dobrima** kao što su inovacije i digitalna infrastruktura, vještine, suočavanje s klimatskim promjenama, smanjenje rizika od katastrofa, energetska i ekološka tranzicija, zdravstvena skrb i socijalna ulaganja, javni i pametni prijevoz,
- koristima od **prelijevanja** povećanog obujma trgovine te prekograničnih, transnacionalnih i međuregionalnih programa u zemlje koje nisu obuhvaćene kohezijskom politikom.

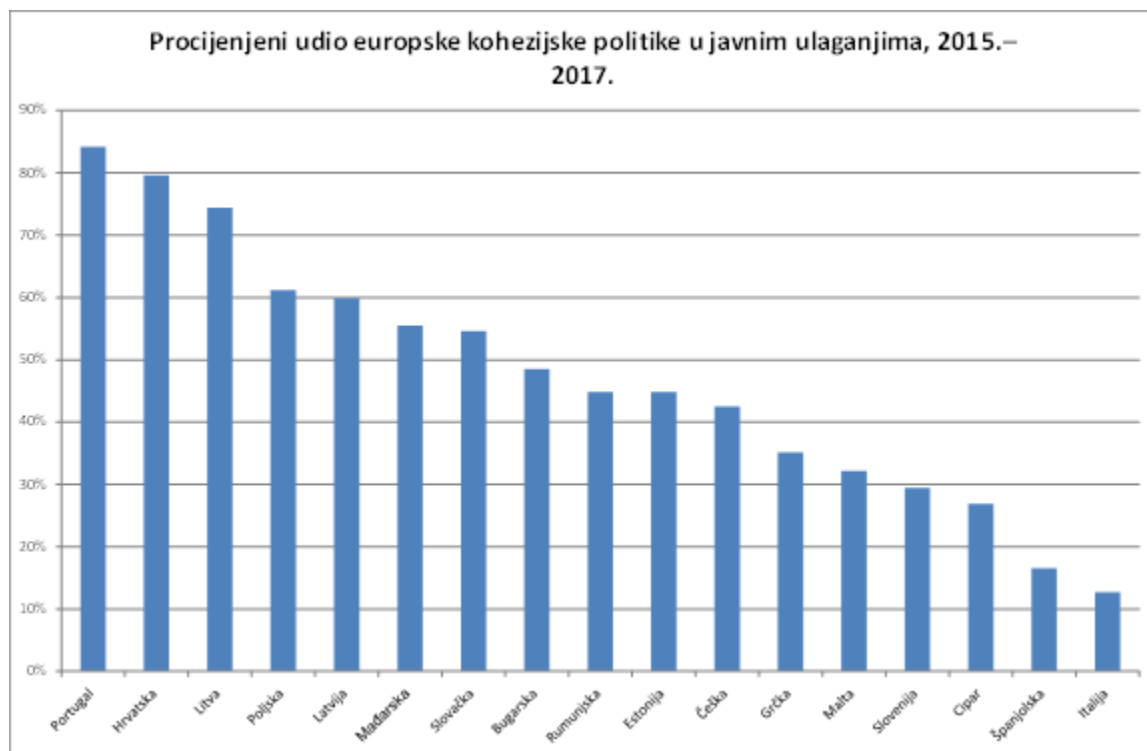
Veliku dodanu vrijednost kohezijske politike za EU naglasili su brojni govornici na Kohezijskom forumu u lipnju 2017., koji su istaknuli da ona manje razvijenim regijama pomaže dostići ostale, a svim regijama pomaže da ulažu u prioritete EU-a i suočavaju se s novim izazovima.

Utjecaj kohezijske politike na gospodarstva EU-a znatan je i učinci ulaganja dugoročno se povećavaju. Za zemlje skupine EU-12 (tj. bez Hrvatske) modelom QUEST procijenjeno je da se zbog ulaganja u razdoblju 2007.–2013. njihov BDP 2015. povećao za 3 % 2015., a ulaganja za razdoblje 2014.–2020.<sup>12</sup> povećat će BDP za sličan iznos 2023.

---

<sup>12</sup> U ovom slučaju za EU-13, tj. uključujući Hrvatsku.

### Slika 1. Financiranje u okviru kohezijske politike kao procijenjeni udio javnih ulaganja, 2015.–2017.



Izvor: Eurostat i REGIO

To je pridonijelo znatnoj konvergenciji BDP-a po stanovniku u tim zemljama<sup>13</sup>. U zemljama skupine EU-12 on se povećao s 54 % prosjeka EU-a 2006. na 67 % 2015. Osim toga, programi za razdoblje 2007.–2013. izravno su doveli do stvaranja 1,2 milijuna radnih mjesta u poduzećima koja se njima podupiru.

Zemlje koje nisu obuhvaćene kohezijom isto tako imaju koristi od prelijevanja nastalih izravnim (prodajom investicijskih dobara) i neizravnim (većim prihodima, a time i povećanjem trgovine) ulaganjima u kohezijskim zemljama. Procjenjuje se da će se zbog programa za razdoblje 2007.–2013. BDP u zemljama koje nisu obuhvaćene kohezijom do 2023. povećati za 0,12 %, od čega se četvrtina odnosi na prelijevanje od potrošnje u kohezijskim zemljama. Taj je učinak posebno izražen u Austriji i Njemačkoj zbog njihovih bliskih trgovinskih veza.

Programima za razdoblje 2014.–2020. namjerava se osigurati potpora za 1,1 milijun MSP-ova, što bi izravno dovelo do stvaranja 420 000 novih radnih mjesta<sup>14</sup>. Programima se namjerava pomoći više od 7,4 milijuna ljudi u pronalasku posla, a za još 2,2 milijuna ljudi namjerava se osigurati pomoć u roku od šest mjeseci nakon što završe

<sup>13</sup> U standardima kupovne moći. Za referentnu godinu odabrana je 2006. jer je to bila godina koja je prethodila programima za razdoblje 2007.–2013. kao i pristupanju Bugarske i Rumunjske. Posljednja godina za tu seriju podataka u vrijeme objavljivanja bila je 2015.

<sup>14</sup> Broj novih radnih mjesta u tom razdoblju manji je u odnosu na prethodno razdoblje (a) jer su programi usmjereni na inovativna, održiva radna mjesta s velikom dodanom vrijednošću i (b) jer je broj na kraju razdoblja obično znatno veći od broja procijenjenog na početku razdoblja. Vidjeti Komunikaciju „Jačanje inovacija u europskim regijama: strategije za otporni, uključivi i održivi rast” – COM(2017) 376 final, 18.7.2017.

osposobljavanje sufinancirano programima. Osim toga, programima će se omogućiti stjecanje novih kvalifikacija za više od 8,9 milijuna ljudi.

U okviru znatnih financijskih sredstava koja se ulažu u digitalno gospodarstvo izdvojen je iznos od 16 milijardi EUR za razvoj e-vlade, usluga informacijsko-komunikacijske tehnologije i aplikacija za MSP-ove, širokopojsnog pristupa velikih brzina, pametnih mreža i sustava pametne distribucije energije kao i centara za obradu velikog broja podataka. Očekuje se da će zahvaljujući tim ulaganjima dodatnih 14,5 milijuna kućanstava dobiti širokopojsni pristup.

U okviru kohezijske politike provode se znatna ulaganja u zaštitu okoliša i energetska učinkovitost. Namjerava se povezati dodatnih 17 milijuna ljudi na postrojenja za pročišćavanje otpadnih voda i još 3,3 milijuna na pametne mreže, dok će se za 870 000 kućanstava osigurati pomoć pri smanjenju potrošnje energije.

Osim toga, ulaganjem u prijevoz uklonit će se zastoji, skratiti vrijeme putovanja i osigurati veći broj gradskih tramvaja i podzemnih željeznica. U okviru programa namjerava se obnoviti više od 4 600 km željezničkih pruga mreže TEN-T, izgraditi 2 000 km novih cesta u mreži TEN-T te izgraditi ili poboljšati 750 km tramvajskih pruga i pruga podzemne željeznice.

U okviru kohezijske politike znatno se ulaže i u socijalnu infrastrukturu. Oko 6,8 milijuna djece dobit će pristup novim ili moderniziranim školama i objektima za skrb o djeci, a 42 milijuna ljudi dobit će pristup poboljšanim uslugama zdravstvene skrbi.

Očekuje se da će u okviru programa teritorijalne suradnje 240 000 ljudi sudjelovati u inicijativama prekogranične mobilnosti, a 6 900 poduzeća i 1 400 istraživačkih ustanova u istraživačkim projektima.

Za razdoblje 2014.–2020. uvedeno je nekoliko mjera za poboljšanje kvalitete ulaganja:

- **ex ante uvjeti**, odnosno preduvjeti povezani s programima usmjereni na velike zastoje u sustavu koji sprječavaju učinkovita javna ulaganja. Oni su doveli do ubrzanja reformi koje su u tijeku i pokretanja novih reformi. Zbog njih su povećani i administrativni kapaciteti za provedbu pravila EU-a o javnoj nabavi, državnim potporama, zakonodavstvu u području okoliša i borbi protiv diskriminacije<sup>15</sup>,
- **pametna specijalizacija**, odnosno najsveobuhvatnija decentralizirana politika za inovacije i industriju koja danas postoji u Europi. Ona okuplja ključne dionike – istraživačku zajednicu, poduzeća, ustanove za visoko obrazovanje, javna tijela i civilno društvo – kako bi se potpora usmjerila u skladu s potencijalom lokalne zajednice i lokalnim tržišnim prilikama. Cilj je postići kritičnu masu, inovacije i napredak u lancu vrijednosti,
- veća **usmjerenost na rezultate**, što znači da programi moraju imati konkretne ciljeve pretočene u jasne pokazatelje rezultata sa specifičnim ciljevima i referentnim vrijednostima. Redovita izvješća pokazuju ostvaruju li se ciljevi programa, a napredak ključnih pokazatelja može se pratiti na otvorenoj podatkovnoj platformi na internetu. Postoji i pričuva za uspješnost koja se može osloboditi ako se ostvare prethodno utvrđeni ciljevi.

---

<sup>15</sup> Europska komisija, Dodana vrijednost *ex ante* uvjeta u europskim strukturnim i investicijskim fondovima – SWD(2017) 127 final, 31.3.2017.



Financijska sredstva dodijeljena do srpnja 2017. za projekte odabrane u okviru programa za razdoblje 2014.–2020. iznose 39 % ukupnog raspoloživog iznosa. Iako je to slično prethodnom razdoblju, provedba se sporo odvija, što upućuje na to da je potrebno dodatno raditi na pitanjima pojednostavnjenja i kapaciteta. Još je prerano za praćenje napretka u ostvarivanju ciljeva jer će on postati vidljiv tek nakon što se završi više projekata.

## 11. KOHEZIJSKA POLITIKA I BUDUĆNOST EUROPE

Bijelom knjigom o budućnosti Europe<sup>16</sup> pokrenuta je rasprava o smjeru u kojem bi EU trebao krenuti u narednim godinama. U njoj se, kao i u pet dokumenata za razmatranje koji su za njom uslijedili, govori o trima glavnim povezanim pitanjima o kohezijskoj politici:

- 1) U što bi trebalo ulagati?
- 2) Što bi trebali biti prioriteti ulaganja?
- 3) Kako bi trebalo provesti politiku?

Ta su pitanja sažeta u nastavku s obzirom na izazove utvrđene u ovom izvješću. Dva su važna sporazuma koja je potrebno uzeti u obzir u okviru kohezijske politike sporazum COP21 o klimatskim promjenama i Ciljevi održivog razvoja UN-a za 2030.

U Komisijinu dokumentu za razmatranje o budućnosti financija EU-a<sup>17</sup> postavlja se pitanje bi li u okviru kohezijske politike trebalo ulagati i izvan manje razvijenih i prekograničnih regija.

Od svojeg početka kohezijska politika posebno je usmjerena na manje razvijene regije i teritorijalnu suradnju. U njezinu okviru ulagalo se i u druga područja koja se spominju u Ugovoru, kao što su područja u industrijskoj tranziciji, ruralna područja i najudaljenije regije. Ulagalo se i u područja s visokom nezaposlenošću i ugrožena gradska područja. Tijekom posljednjih dvaju programskih razdoblja kohezijskom su politikom obuhvaćene sve regije.

Ovo izvješće pokazuje da učinak globalizacije, migracije, siromaštva i nedostatka inovacija, klimatskih promjena, energetske tranzicije i onečišćenja nije ograničen na manje razvijene regije.

Buduće financiranje prekogranične suradnje i dalje bi se trebalo usmjeriti na područja posebne dodane vrijednosti EU-a i rješavanje prekograničnih problema, kao što su praznine i poveznice koje nedostaju u različitim područjima politike, uključujući prijevoz. Konačno, u obzir bi se moglo uzeti i objedinjavanje zajedničkih javnih službi u susjednim graničnim regijama i potrebe za izgradnjom institucija<sup>18</sup>.

U dokumentu za razmatranje o financijama EU-a općenitije se navodi da sva sredstva financiranja iz EU-a treba usmjeriti u područja u kojima se može ostvariti najveća dodana

---

<sup>16</sup> Europska komisija, „Bijela knjiga o budućnosti Europe. Razmatranja i scenariji za EU27 do 2025.” – COM(2017) 2025 final, 1.3.2017.

<sup>17</sup> Europska komisija, „Dokument za razmatranje o budućnosti financija EU-a” – COM(2017) 358 final, 28.6.2017.

<sup>18</sup> Europska komisija, „Poticanje rasta i kohezije u graničnim regijama EU-a” – COM(2017) 534 final, 20.9.2017.

vrijednost EU-a. Socijalna uključenost, zapošljavanje, vještine, istraživanje i inovacije, klimatske promjene te energetska i ekološka tranzicija područja su na koja bi se trebala usmjeriti kohezijska politika. Osim toga, u dokumentu za razmatranje istaknuta su druga područja u kojima kohezijska politika ima pozitivan učinak, kao što su potpora za MSP-ove, zdravstvenu skrb i socijalnu infrastrukturu, prijevoz i digitalnu infrastrukturu. Naposljetku, istaknuta je potreba za usmjeravanjem na pitanje migracije i globalizacije.

U dokumentu za razmatranje i ovom izvješću navodi se da nedovoljna kvaliteta institucija smanjuje konkurentnost, učinak ulaganja i gospodarski rast. Trebalo bi dodatno naglasiti važnost poboljšanja kvalitete upravljanja, provedbe strukturnih reformi i jačanja administrativnih kapaciteta. Ističe se da možda treba ojačati vezu s gospodarskim upravljanjem i europskim semestrom kako bi se osigurao jednostavniji i transparentan sustav koji daje pozitivne poticaje za provedbu konkretnih reformi u cilju jačanja konvergencije. Za to bi mogli biti nužni novi pristupi, na primjer u obliku bolje koordinacije raspoloživih instrumenata i veće uključenosti Komisije. Inicijativa za regije koje zaostaju<sup>19</sup> uključivala je nekoliko uspješnih elemenata koji bi se mogli proširiti. Potreba za poboljšanjem rada institucija dokazana je i pozivima da se usklađivanje zakonodavstava i institucija sa zajedničkim vrijednostima EU-a učini uvjetom za dodjeljivanje financijskih sredstava EU-a.

Uz prethodno navedena pitanja o teritorijalnoj pokrivenosti i prioritetima ulaganja u dokumentu za razmatranje navodi se nekoliko opcija za poboljšanje provedbe kohezijske politike:

- jedinstvenim skupom pravila za postojeće fondove osiguralo bi se dosljednije ulaganje i olakšala situacija korisnicima. S pomoću jedinstvenih pravila za kohezijsku politiku mogla bi se poboljšati i usklađenost s drugim financijskim instrumentima za slične programe i projekte. Time bi se trebala osigurati veća komplementarnost između kohezijske politike i inovacija ili financiranja infrastrukture.
- Sustav dodjele sredstava mogao bi se revidirati dodavanjem kriterija povezanih s izazovima s kojima se EU suočava, od demografskih pitanja, nezaposlenosti, socijalne uključenosti i migracija, preko inovacija do klimatskih promjena.
- Razine nacionalnog sufinanciranja u okviru kohezijske politike mogle bi se povećati kako bi se bolje prilagodile različitim zemljama i regijama i povećala odgovornost s obzirom na politiku.
- Kohezijska politika mogla bi se učiniti fleksibilnijom i spremnijom za nove izazove tako što bi se jedan dio sredstava ostavio nedodijeljenim.
- Brža provedba i lakši prijelaz između programskih razdoblja mogli bi se ostvariti uvođenjem promjena kao što su stroža pravila u slučaju opoziva sredstava, skraćivanje postupaka zatvaranja programa te brži i fleksibilniji postupak imenovanja upravljačkih tijela i programiranja.
- Mogla bi se povećati komplementarnost između instrumenata financiranja. Uzvodnom koordinacijom, istim pravilima i jasnijim razgraničavanjem

---

<sup>19</sup> Europska komisija, „Konkurentnost u regijama s niskim prihodima i slabim rastom: – izvješće o regijama koje zaostaju” – SWD(2017) 132 final, 10.4.2017.

intervencija mogla bi se osigurati komplementarnost između Europskog fonda za strateška ulaganja, novog paneuropskog krovnog fonda poduzetničkog kapitala te zajmova, jamstava i vlasničkih instrumenata kojima upravljaju države članice u okviru kohezijske politike.

- Naposljetku, upravljanje politikom sve je složenije. Stoga je potrebno mnogo radikalnije pristupiti pojednostavnjenju provedbe.

Sljedeći je korak poziv dionicima u okviru kohezijske politike i široj javnosti na sudjelovanje u javnom savjetovanju koje je dio procjene učinka. Komisija namjerava u svibnju 2018. donijeti prijedlog višegodišnjeg financijskog okvira, a nakon toga i prijedloge kohezijske politike za razdoblje nakon 2020.