

32006D0702

21.10.2006.

SLUŽBENI LIST EUROPSKE UNIJE

L 291/11

ODLUKA VIJEĆA
od 6. listopada 2006.
o strateškim smjernicama Zajednice za koheziju
(2006/702/EZ)

VIJEĆE EUROPSKE UNIJE,

razlike u stupnju razvoja različitih regija i zaostalost regija ili otoka u najnepovoljnijem položaju, uključujući i ruralna područja.

uzimajući u obzir Ugovor o osnivanju Europske zajednice,

uzimajući u obzir Uredbu Vijeća (EZ) br.1083/2006 od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br.1260/1999 ⁽¹⁾, a posebno njezin članak 25. prvi podstavak,

- (2) U skladu s člankom 25. Uredbe (EZ) br.1083/2006, trebalo bi utvrditi strateške smjernice za gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju kako bi se odredio okvir za intervencije Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda i Kohezijskog fonda (dalje u tekstu: „fondovi”), uzimajući u obzir druge relevantne politike Zajednice s ciljem promicanja usklađenog, uravnoteženog i održivog razvoja Zajednice.

uzimajući u obzir prijedlog Komisije,

- (3) Posljedica proširenja je znatno povećanje regionalnih razlika u Zajednici, iako neki od najsiriromašnijih dijelova novih država članica pokazuju najveće stope rasta. Proširenje stoga predstavlja dosad najbolju prigodu za poboljšanje razvoja i konkurentnosti u Zajednici kao cjelini što bi se trebalo odraziti i u ovim strateškim smjernicama.

uzimajući u obzir suglasnost Europskog parlamenta,

uzimajući u obzir mišljenje Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora,

- (4) Proljetno zasjedanje Europskog vijeća 2005. potvrdilo je da bi Zajednica trebala mobilizirati sva odgovarajuća nacionalna sredstva i sredstva Zajednice – uključujući i kohezijsku politiku – za ostvarenje ciljeva obnovljene Lisabonske strategije, koja se sastoji od integriranih smjernica koje uključuju opće smjernice gospodarske politike te smjernice za zapošljavanje koje je donijelo Vijeće.

uzimajući u obzir mišljenje Odbora regija,

budući da:

- (5) Za ostvarenje ciljeva koji su utvrđeni Ugovorom, a posebno cilja jačanja stvarne gospodarske konvergencije, djelovanja koja se podupiru iz ograničenih sredstava na raspolaganju kohezijskoj politici trebala bi se usredotočiti na promicanje održivog razvoja, konkurentnosti i zapošljavanja, uzimajući u obzir obnovljenu Lisabonsku strategiju.

(1) U skladu s člankom 158. Ugovora, radi jačanja gospodarske i socijalne kohezije, Zajednica nastoji smanjiti

⁽¹⁾ SL L 210, 31.7.2006., str. 25.

- (6) Svrha ovih strateških smjernica trebala bi stoga biti poticanje obogaćivanja strateškog sadržaja kohezijske politike s ciljem jačanja sinergije i doprinosa ostvarenju ciljeva obnovljene Lisabonske strategije.
- (7) Na proljetnom zasjedanju Europskog vijeća 2005. zaključeno je da je potrebno snažnije ostvarivanje ciljeva nove Lisabonske strategije u praksi, uključujući regionalne i lokalne sudionike i socijalne partnere, osobito u područjima na kojima je bitna veća zemljopisna blizina, kao što su inovacije, gospodarstvo znanja te nove informacijske i komunikacijske tehnologije, zapošljavanje, ljudski kapital, poduzetništvo, potpora malim i srednjim poduzećima (MSP) te dostupnost financiranja rizičnim kapitalom. Ove strateške smjernice potvrđuju važnost navedenog uključivanja.
- (8) Ove strateške smjernice također bi trebale prepoznati da uspješna provedba kohezijske politike ovisi o makroekonomskoj stabilnosti i strukturnim reformama na nacionalnoj razini uz niz drugih uvjeta koji pogoduju ulaganju, uključujući učinkovitu provedbu unutarnjeg tržišta, administrativne reforme, dobro upravljanje, poduzetništvu naklonjeno okruženje i raspoloživost visoko osposobljene radne snage.
- (9) Države članice razvile su nacionalne programe reformi kako bi unaprijedile uvjete za rast i zapošljavanje poštujući integrirane smjernice. Strateške bi smjernice, u svim državama članicama i regijama, trebale dati prednost onim područjima ulaganja koja pomažu ostvarenju nacionalnih programa reformi poštujući nacionalne i regionalne potrebe i okolnosti: ulaganja u inovacije, gospodarstvo znanja, nove informacijske i komunikacijske tehnologije, zapošljavanje, ljudski kapital, poduzetništvo, potporu malim i srednjim poduzećima ili dostupnost financiranja rizičnim kapitalom.
- (10) Strateške smjernice također bi trebale poštovati ulogu kohezijske politike u provedbi drugih politika Zajednice u skladu s obnovljenom Lisabonskom strategijom.
- (11) U slučaju regija i država članica koje imaju pravo na potporu u okviru cilja konvergencije, cilj bi trebao biti poticanje mogućnosti rasta kako bi se ostvarile i zadržale visoke stope rasta, uključujući i rješavanje pitanja nedostataka u osnovnim infrastrukturnim mrežama te jačanje institucionalne i administrativne sposobnosti.
- (12) Teritorijalna dimenzija kohezijske politike je bitna i sva bi područja Zajednice trebala moći doprinijeti rastu i novim radnim mjestima. U skladu s tim, strateške smjernice trebale bi poštovati potrebu za ulaganjem i u urbana i ruralna područja s obzirom na njihove uloge u regionalnom razvoju te radi promicanja uravnoteženog razvoja, održivih zajednica i socijalne uključenosti.
- (13) Cilj europske teritorijalne suradnje ima važnu ulogu u osiguranju uravnoteženog i održivog razvoja na području Zajednice. Strateške smjernice trebale bi doprinijeti uspjehu cilja europske teritorijalne suradnje koji ovisi o zajedničkim strategijama razvoja predmetnih područja na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini i umrežavanju, osobito kako bi se osigurao protok ideja radi promicanja nacionalnih i regionalnih kohezijskih programa.
- (14) Radi poticanja održivog razvoja, strateške smjernice trebale bi odražavati potrebu da se zaštita i unapređenje okoliša uzmu u obzir u pripremi nacionalnih strategija.
- (15) Jednakost između muškaraca i žena te sprečavanje diskriminacije na temelju spola, rase ili etničkog podrijetla, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili seksualne orijentacije su temeljna načela kohezijske politike i trebala bi biti uključena u sve razine strateškog pristupa koheziji.
- (16) Dobro upravljanje bitno je na svim razinama za uspješnu provedbu kohezijske politike. Ove strateške smjernice trebale u obzir uzeti ulogu široko zamišljenog partnerstva u izradi i provedbi razvojnih strategija, što je neophodno kako bi se osiguralo uspješno vođenje složenih kohezijskih strategija, te potrebu za kakvoćom i učinkovitošću u javnom sektoru.
- (17) Ove strateške smjernice predstavljaju jedinstveni orijentacijski okvir koji su države članice i regije pozvane koristiti pri razvoju nacionalnih i regionalnih programa, osobito s ciljem procjene njihova doprinosa ciljevima Zajednice po pitanju kohezije, rasta i radnih mjesta. Poštujući navedene strateške smjernice, svaka bi država članica trebala pripremiti nacionalni strateški referentni okvir i operativne programe koji proizlaze iz njega,

DONIJELO JE OVU ODLUKU:

Članak 1.

Ovime se donose strateške smjernice Zajednice za gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju (dalje u tekstu „strateške smjernice”) kako su utvrđene u Prilogu, kao orijentacijski okvir državama članicama za pripremu nacionalnog strateškog referentnog okvira i operativnih programa za razdoblje od 2007. do 2013.

Članak 2.

Ova je Odluka upućena državama članicama.

Sastavljeno u Luxembourg 6. listopada 2006.

Za Vijeće

Predsjednik

K. RAJAMÄKI

PRILOG

Strateške smjernice Zajednice za gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju 2007. – 2013.**1. UVOD: SMJERNICE ZA KOHEZIJSKU POLITIKU, 2007. – 2013.**

U skladu s integriranim smjernicama za rast i radna mjesta obnovljene Lisabonske strategije, programi koje podupire kohezijska politika trebaju nastojati usmjeriti sredstva na sljedeća tri prioriteta ⁽¹⁾:

- poboljšanje privlačnosti država članica, regija i gradova poboljšanjem dostupnosti, osiguranjem odgovarajuće kakvoće i razine usluga te očuvanjem okoliša,
- poticanje inovacija, poduzetništva i rasta gospodarstva znanja kroz istraživačke i inovacijske kapacitete, uključujući nove informacijske i komunikacijske tehnologije, i
- otvaranje brojnijih i boljih radnih mjesta poticanjem što većeg broja ljudi na zapošljavanje ili poduzetničke aktivnosti, poboljšanjem prilagodljivosti radnika i poduzeća te povećanjem ulaganja u ljudski kapital.

Uključivanjem obnovljene Lisabonske strategije u nove programe, pridaje se pozornost sljedećim načelima:

Prvo, u skladu s ponovnim pokretanjem same Lisabonske strategije, kohezijska politika bi se trebala u većoj mjeri usredotočiti na znanje, istraživanje i inovacije te ljudski kapital. Sukladno tomu, trebalo bi znatno povećati ukupna financijska sredstva namijenjena za potporu ovim područjima djelovanja, sukladno zahtjevu novih odredaba o određivanju financijskih sredstava ⁽²⁾. Nadalje, države članice i regije bi trebale biti nadahnute primjerima najbolje prakse gdje je to donijelo vidljivo pozitivne rezultate u smislu rasta i novih radnih mjesta.

Drugo, države članice i regije trebale bi stremiti cilju održivog razvoja i poticati sinergiju gospodarske, socijalne i okolišne dimenzije. Obnovljena Lisabonska strategija za rast i radna mjesta i nacionalni programi reforme naglašavaju ulogu okoliša u rastu, konkurentnosti i zapošljavanju. Zaštita okoliša se mora uzeti u obzir pri pripremi programa i projekata radi promicanja održivog razvoja.

Treće, države članice i regije trebale bi provoditi cilj jednakosti između muškaraca i žena u svim fazama pripreme i provedbe programa i projekata. To se može postići posebnim djelovanjima za promicanje jednakosti, kao i pažljivim vođenjem računa o tome kako bi drugi projekti i upravljanje fondovima mogli utjecati na muškarce i žene.

Četvrto, države članice trebale bi poduzeti odgovarajuće korake za sprečavanje svake diskriminacije na temelju spola, rasnog ili etničkog podrijetla, vjere ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili seksualne orijentacije tijekom različitih faza provedbe fondova. Pristupačnost za invalidne osobe jedan je od kriterija koji se trebaju poštovati pri određivanju operacija koje se sufinanciraju iz fondova i o kojem treba voditi računa tijekom različitih faza provedbe.

U sljedećim se odjeljcima pod svakim naslovom pomoću posebnih smjernica ispituju ključni aspekti svakog od navedenih širih područja. Ne odnose se sve te detaljnije smjernice na sve regije. Najprikladnija kombinacija ulaganja na kraju ovisi o analizi prednosti i slabosti svake države članice i regije te posebnih nacionalnih i regionalnih okolnosti. Smjernice prije predstavljaju jedinstveni okvir koji je državama članicama na raspolaganju pri razvijanju nacionalnih, regionalnih i lokalnih programa, osobito radi procjene njihova doprinosa ciljevima Zajednice u smislu kohezije, rasta i novih radnih mjesta.

⁽¹⁾ Komunikacija proljetnom Europskom vijeću „Zajedničkim radom za rast i zapošljavanje – novi početak za Lisabonsku strategiju”, COM(2005) 24, 2.2.2005.

⁽²⁾ Članak 9. Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1260/1999. SL L 210, 31.7.2006., str. 25.

1.1. Smjernica: Učiniti Europu i njezine regije privlačnijim mjestima za ulaganja i rad

Jedan od preduvjeta za rast i nova radna mjesta je osigurati da poduzeća imaju na raspolaganju potrebnu infrastrukturu (npr. promet, okoliš, energija). Suvremena i sigurna infrastruktura je bitan čimbenik u poslovanju mnogih poduzeća i utječe na gospodarsku i socijalnu privlačnost regija i gradova. Ulaganje u infrastrukturu regija koje zaostaju u razvoju, osobito u novim državama članicama, potaknut će rast i time ojačati konvergenciju s ostalim dijelovima Unije te poboljšati kakvoću življenja. Sredstva bi trebala pristizati ne samo u obliku bespovratnih sredstava već i, gdje je moguće, iz privatnog sektora i zajmova, na primjer od Europske investicijske banke (EIB). U sljedećem će razdoblju tijela odgovorna za programe u državama članicama imati prigodu bolje iskoristiti stručna znanja i iskustva EIB-a za pripremu odgovarajućih projekata za financiranje iz sredstava EU-a u okviru inicijative JASPERS.

1.1.1. Proširenje i poboljšanje prometne infrastrukture

Osiguranje učinkovite, prilagodljive, sigurne i čiste prometne infrastrukture može se smatrati neophodnim preduvjetom za gospodarski razvoj jer se pospješivanjem kretanja ljudi i dobara potiče produktivnost, a time i razvojne mogućnosti predmetnih regija. Prometne mreže potiču mogućnosti trgovine i istodobno povećavaju učinkovitost. Nadalje, razvoj prometne infrastrukture diljem Europe (prije svega bitni dijelovi trideset prioritarnih projekata za Trans-europsku prometnu mrežu, „Projekti TEN-T”), s posebnim naglaskom na prekogranične projekte, neophodan je za postizanje bolje integracije nacionalnih tržišta, osobito u kontekstu proširene Unije.

Ulaganja u infrastrukturu trebaju se prilagoditi posebnim potrebama i razini gospodarskog razvoja predmetnih regija i država. Ove su potrebe uglavnom najveće u regijama cilja konvergencije i u državama koje pokriva Kohezijski fond. Kao što je uobičajeno, ulaganja u infrastrukturu (kao i druga ulaganja) pokazuju smanjene stope povrata iznad određene razine financiranja. Ekonomski povrat na takva ulaganja visok je kada je infrastruktura nedostatna i ondje gdje osnovne mreže nisu dovršene, ali uglavnom opada kad se dosegne određena razina.

Stoga bi trebalo uzeti u obzir razinu regionalnoga gospodarskog razvoja i mogućnost visokih dotacija za infrastrukturu. U regijama i zemljama u najnepovoljnijem položaju, međunarodne i međuregionalne veze mogu dugoročno donijeti veći povrat u obliku povećane poslovne konkurentnosti i omogućiti pokretljivost radne snage. S druge strane, za regije koje imaju raspršenu gospodarsku djelatnost manjega opsega i uzorak naseljenosti koji se temelji na malim gradovima, primjerenija je izgradnja regionalne prometne infrastrukture. U regijama s neprimjerenom cestovnom mrežom također bi trebalo osigurati financiranje za izgradnju onih cestovnih veza koje su ključne za gospodarsku djelatnost. Također bi trebalo odgovoriti na izazove mobilnosti i pristupa u urbanim područjima, podupirući integrirane sustave upravljanja i rješavanja čistog prometa.

Kako bi se povećala korist koja proizlazi iz ulaganja u promet, pomoć iz fondova trebala bi se temeljiti na nekoliko načela.

Prvo, trebalo bi koristiti objektivne kriterije za određivanje razine i prirode infrastrukturnih ulaganja koja se poduzimaju. Na primjer, moguće stope povrata treba mjeriti razinom gospodarskog razvoja i prirodom gospodarskih djelatnosti u predmetnim regijama, prevladavajućom gustoćom i kakvoćom infrastrukture ili stupnjem opterećenosti. Pri određivanju socijalnih stopa povrata, potrebno je uzeti u obzir socijalne posljedice i posljedice za okoliš koje bi predviđeni infrastrukturni projekti mogli imati.

Drugo, trebalo bi u najvećoj mogućoj mjeri poštovati načelo održivog razvoja okoliša, u skladu s Bijelom knjigom ⁽¹⁾. Trebalo bi prijeći na modalitete prijevoza koji su pogodniji za okoliš. Međutim, trebalo bi optimizirati opću uspješnost i utjecaj na okoliš svake pojedine vrste prijevoza, osobito u pogledu korištenja infrastrukture unutar i između različitih modaliteta prijevoza ⁽²⁾.

Treće, u regijama cilja konvergencije i državama koje pokriva Kohezijski fond, trebalo bi obratiti posebnu pozornost na osuvremenjivanje sustava željezničkog prometa pažljivim odabirom prioritarnih dionica, osiguravajući time njihovu interoperabilnost u okviru Sustava upravljanja europskim željezničkim prometom (ERTMS).

⁽¹⁾ „Europska prometna politika za 2010.: vrijeme odluka”, COM(2001) 370.

⁽²⁾ „Za Europu u pokretu. Održiva mobilnost za europski kontinent”, COM(2006) 314, 22.6.2006.

Četvrto, pravilno upravljanje prometom trebalo bi pratiti ulaganja u prometnu infrastrukturu, s posebnim naglaskom na sigurnost, u skladu s nacionalnim standardima i standardima Zajednice. Nacionalne ili regionalne strategije trebale bi uzeti u obzir potrebu postizanja uravnotežene (i čiste) raspodjele prometa prema vrstama koja zadovoljava, kako gospodarske tako i potrebe okoliša. Strategije bi trebale uključiti, na primjer, inteligentne sustave prijevoza, multi-modalne platforme i posebno tehnologiju koja se koristi u ERTMS-u i Programu za istraživanja o upravljanju zračnim prometom jedinstvenog europskog neba (SESAR – za ujednačeniji sustav upravljanja zračnim prometom u Europi).

Na temelju gore navedenih načela, smjernice za djelovanje su sljedeće:

- Države i članice prihvatljive za financiranje u okviru cilja konvergencije ⁽¹⁾ ili iz Kohezijskog fonda, trebaju dati odgovarajuću prednost onima od 30 projekata od europskog interesa koji potpadaju pod njihov teritorij. U ovoj skupini projekata, prekogranične veze zaslužuju posebnu pozornost. Ostali se projekti TEN-T i strateške prometne veze podupiru ako značajno doprinose rastu i konkurentnosti.
- Dopunska ulaganja u sekundarne veze su također bitna u smislu integrirane regionalne prometne i komunikacijske strategije koja pokriva urbana i ruralna područja, kako bi regije mogle iskoristiti mogućnosti koje donose glavne prometne mreže.
- Trebalo bi osigurati veći pristup potpori za željezničku infrastrukturu. Željezničke pristojbe trebale bi omogućiti pristup neovisnim operaterima. One bi također trebale poboljšati stvaranje interoperabilne mreže u cijeloj Europskoj uniji. Poštovanje i primjena interoperabilnosti i postavljanje ERTMS-a na vlak u na prugama trebali bi biti dio svih financiranih projekata, gdje je to primjereno.
- Promicanje ekološki održivih prometnih mreža, osobito u urbanim područjima. To uključuje sredstva javnog prijevoza (uključujući infrastrukture u sustavu „parkiraj i vozi se javnim prijevozom”), planove mobilnosti, obilaznice, povećanje sigurnosti na križanjima prometnica i laki promet (biciklističke staze, staze za pješake). Također uključuje i djelovanja koja osiguravaju dostupnost usluga javnog prijevoza određenim ciljnim skupinama (starije osobe, invalide osobe) i koje osiguravaju distribucijske mreže za alternativna goriva. Unutarnji plovni putovi također doprinose održivosti prometnih mreža.
- Kako bi se osigurala optimalna učinkovitost prometne infrastrukture u promicanju regionalnog razvoja, potrebno je obratiti pozornost na poboljšanje povezanosti područja bez izlaza na more, otočnih i najudaljenijih područja s projektima TEN-T. U tom smislu pomaže razvoj sekundarnih veza s naglaskom na intermodalnost i održivi promet. Stoga bi luke i zračne luke trebale biti povezane s unutarnjošću države.
- Više pažnje trebalo bi posvetiti razvoju „pomorskih autocesta” i priobalne plovidbe kao najprimjerenijoj alternativnoj mogućnosti za cestovni i željeznički prijevoz na velike udaljenosti.

Kad države članice istodobno primaju potporu i iz Kohezijskog fonda i iz strukturnih fondova, u programima je potrebno razlučiti koju vrstu djelovanja podupire svaki fond, s time da Kohezijski fond igra ključnu ulogu u potpori transeuropskih mreža prometa.

S druge strane, strukturni fondovi se općenito usredotočuju na razvoj infrastrukture povezane s mjerama koje potiču gospodarski rast (kao što je razvoj turizma i unaprijeđenja kojima se povećava privlačnost industrijskih područja). U pogledu cestovne infrastrukture, ulaganja moraju biti u skladu s općim ciljem sigurnosti u cestovnom prometu.

Sufinanciranje iz fondova dopunjuje bespovratna sredstva iz proračuna za transeuropske mreže prometa uz istodobno izbjegavanje dvostrukog financiranja iz sredstava pomoći Zajednice. Države članice mogu koristiti koordinate kao sredstvo kojim se skraćuje vrijeme od izrade plana mreže do fizičke izgradnje. Svaka pojedina država članica unaprijed određuje najprimjereniji instrument za predviđene projekte. Financiranje u okviru kohezijske politike može se kombinirati s jamstvom za zajmove koji je dio instrumenata u okviru projekata TEN-T.

⁽¹⁾ SL L 167, 30.4.2004., str. 1.

1.1.2. Jačanje sinergije između zaštite okoliša i rasta

Ulaganja u okoliš mogu doprinijeti gospodarstvu na tri načina: mogu osigurati dugoročnu održivost gospodarskog rasta, mogu smanjiti vanjske troškove gospodarstva vezane uz zaštitu okoliša (npr. troškove za zdravstvo, čišćenje ili naknadu štete) i potiču inovacije i otvaranje novih radnih mjesta. Budući kohezijski programi trebali bi ojačati potencijalnu sinergiju između zaštite okoliša i rasta. Pružanje usluga zaštite okoliša kao što su opskrba čistom vodom, infrastruktura za gospodarenje otpadom i otpadnim vodama, upravljanje prirodnim izvorima, dekontaminiranje tla radi pripreme za nove gospodarske djelatnosti i zaštita od određenih ekoloških rizika (npr. širenje pustinja, suša, požara i poplava) trebali bi pritom imati veliku prednost.

Kako bi se ostvarila najveća moguća gospodarska korist, a troškovi sveli na najmanju moguću razinu, prednost se daje rješavanju pitanja onečišćenja okoliša na njegovu izvoru. U sektoru gospodarenja otpadom, to podrazumijeva naglasak na sprečavanje nastajanja otpada, recikliranje i biorazgradnju otpada, što je troškovno učinkovito i pomaže u otvaranju novih radnih mjesta.

Razvojne se strategije trebale bi se temeljiti na prethodnoj procjeni potreba i posebnih problema s kojima se suočavaju regije, koristeći odgovarajuće pokazatelje, gdje je to moguće. Potrebno je uložiti napore u promicanje internacionalizacije vanjskih troškova zaštite okoliša, uz potporu uspostavljanju i razvoju tržišnih instrumenata (vidjeti, na primjer, instrumente koje predlaže Plan djelovanja za tehnologije zaštite okoliša). U vezi s tim pozornost se usmjerava na inicijativu Globalno praćenje okoliša i sigurnost, koja će od 2008. u cijeloj Europi pružati aktualne informacije o pokrivenosti/iskorištenosti zemljišta i svojstvima oceana kao i karte o izvanrednim događajima u slučaju velikih katastrofa i nezgoda.

U skladu s navedenim, preporučuju se sljedeće smjernice za djelovanje:

- Riješiti značajne potrebe za ulaganjem u infrastrukturu, osobito u regijama cilja konvergencije i osobito u novim državama članicama, radi poštovanja okolišnog zakonodavstva u području voda, otpada, zraka, zaštite prirode i vrsta te biološke raznolikosti.
- Osigurati postojanje privlačnih uvjeta za poslovanje i visoko osposobljenu radnu snagu. To se može ostvariti promicanjem planiranja korištenja zemljišta, što smanjuje nekontrolirano širenje urbanih područja, te obnavljanjem fizičkog okoliša, uključujući razvoj prirodnih i kulturnih dobara. Ulaganja u ovo područje trebala bi biti u jasnoj vezi s razvojem inovativnih poduzeća koja otvaraju nova radna mjesta u predmetnim područjima.
- Promicati ulaganja koja doprinose obvezama EU prema Protokolu iz Kyota, pored ulaganja u održivu energiju i promet koja su pokrivena drugdje.
- Poduzimati mjere sprečavanja rizika putem unaprjeđenja upravljanja prirodnim resursima, boljeg ciljanog istraživanja i boljeg korištenja informacijskih i komunikacijskih tehnologija (IKT), te inovativnija politika javnog upravljanja uključujući, na primjer, preventivni nadzor.

Kad države članice primaju potporu i iz Kohezijskog fonda i iz strukturnih fondova, potrebno je u programima jasno razlučiti vrste djelovanja koja se financiraju iz svakog od fondova.

1.1.3. Rješavanje pitanja intenzivnog korištenja tradicionalnih izvora energije u Europi

Srodni prioritet je potreba smanjenja ovisnosti o tradicionalnim izvorima energije unaprjeđivanjem energetske učinkovitosti i korištenjem obnovljivih izvora energije. Ulaganja u navedena područja doprinose sigurnosti opskrbe energijom za dugoročni rast, pri čemu djeluju kao izvor inovacija i pružaju mogućnosti izvoza te su ekonomski učinkovite, osobito ako cijene energije ostanu visoke.

Potrebno je i ulaganje u tradicionalne izvore energije kako bi se osigurala sigurnost opskrbe. Fondovi bi se - kad postoje dokazi o tržišnim nedostacima i gdje to nije suprotno liberalizaciji tržišta - trebali osobito usredotočiti na dovršetak međusobne povezanosti, uz poseban naglasak na transeuropske mreže, unaprjeđenje elektroenergetskih mreža te dovršetak i unaprjeđenje mreža prijenosa i distribucije zemnog plina, uključujući, gdje je primjereno, u otočnim i najudaljenijim regijama.

Smjernice za djelovanje pod ovim naslovom su sljedeće:

- Podupirati projekte za poboljšanje energetske učinkovitosti, na primjer u zgradama, i popularizirati razvojne modele za nisku energetska intenzivnost.
- Podupirati razvoj i uporabu obnovljivih i alternativnih tehnologija (kao što su vjetar, sunce, biomasa), za grijanje i hlađenje, koje mogu Europsku uniju dovesti u vodeći položaj i na taj način ojačati njezinu konkurentnost. Takva ulaganja doprinose i lisabonskom cilju osiguravajući da se do 2010. godine 21 % električne energije proizvodi iz obnovljivih izvora.
- Koncentrirati ulaganja u tradicionalne izvore energije kako bi se razvile mreže ondje gdje postoje dokazi o neefikasnosti tržišta. Ova se ulaganja uglavnom odnose na regije cilja konvergencije.

1.2. Smjernica: Unaprjeđenje znanja i inovacija za rast

Cilj Zajednice koji obuhvaća rast i otvaranje novih radnih mjesta zahtijeva strukturni zaokret u gospodarstvu prema aktivnostima koje se temelje na znanju. To zahtijeva djelovanje na nekoliko područja: rješavanje pitanja niskog stupnja istraživanja i tehnološkog razvoja (ITR), osobito u privatnom sektoru; promicanje inovacija s novim ili poboljšanim proizvodima, postupcima ili uslugama koje mogu izdržati međunarodno tržišno natjecanje; povećanje regionalnih i lokalnih kapaciteta za apsorpciju novih tehnologija (posebno IKT-a); i osiguranje veće potpore spremnosti na rizik.

Izdaci za istraživanje i tehnološki razvoj izraženi kao postotak BDP-a povećavaju se, ali vrlo malo, i razina od 1,9 % BDP-a još je uvijek daleko od lisabonskog cilja od 3 % ⁽¹⁾. Dok je izostanak ulaganja poslovnog sektora u istraživanje i tehnološki razvoj još uvijek znatan, postoje znaci da i državna ulaganja u tom području počinju biti pod pritiskom. Razlike u istraživanju i tehnološkom razvoju i inovacijama unutar i između država, osobito u vezi s poslovnim izdacima za istraživanje i tehnološki razvoj, mnogo su veće od razlika u prihodima. Dok je povezivanje nacionalnih inicijativa i inicijativa Zajednice već započelo, potrebne su mjere za usklađivanje potreba poslovnog sektora s ponudom istraživanja i tehnološkog razvoja od strane javnih i privatnih ustanova u području istraživanja i tehnološkog razvoja. Zaostajanje Europe za drugim vodećim gospodarstvima u području inovacija sve je veće. I unutar Europe postoji zaostajanje u inovacijama, jer Unija prečesto ne uspijeva preoblikovati znanje i tehnološki razvoj u komercijalne proizvode i postupke. Kohezijska politika može pomoći u rješavanju najvažnijih problema koji uzrokuju slabije rezultate Europe u inovacijama, uključujući i neučinkovit sustav inovacija, nedovoljnu poduzetničku dinamiku ili sporo prihvaćanje IKT-a u poslovnom sektoru.

U tom je smislu potrebno povećati nacionalne i regionalne kapacitete istraživanja i tehnološkog razvoja, podupirati ulaganja u infrastrukturu za IKT te širiti tehnologiju i znanje primjerenim mehanizmima za prijenos tehnologija i razmjenu znanja. Osvješćivanje radi promicanja bolje iskorištenosti postojećega potencijala istraživanja i tehnološkog razvoja može se poticati regionalnim „predviđanjem” i drugim regionalnim strateškim metodama planiranja, uključujući redovni i sustavni dijalog s ključnim dionicima. Potrebno je također poboljšati i sposobnost apsorpcije istraživanja i tehnološkog razvoja od strane poduzeća, posebno malih i srednjih poduzeća, putem djelovanja za razvoj vještina i sposobnosti; za poticanje stvaranja i iskorištavanja većega broja nadarenih visoko osposobljenih istraživača; za povećanje privatnih i javnih ulaganja u istraživanje i tehnološki razvoj i inovacije; te za poticanje partnerstva u istraživanju i tehnološkom razvoju diljem različitih regija Unije. Europske tehnološke platforme, na primjer, nude mogućnost boljeg usklađivanja istraživačkih programa s potrebama poslovanja; kohezijska politika može odigrati značajnu ulogu u podupiranju provedbe njihovih strateških istraživačkih programa diljem Unije uključujući i manje razvijene regije.

⁽¹⁾ „Ulaganje u istraživanje: plan djelovanja za Europu”. COM(2003) 226, 30.4.2003.

Premda su izravna bespovratna sredstva i nadalje bitna, osobito u regijama cilja konvergencije, potrebno je usredotočiti se na pružanje skupnih poslovnih i tehnoloških usluga skupinama poduzeća kako bi im se pomoglo u unaprjeđenju njihovih inovativnih aktivnosti. Izravna dodjela bespovratnih sredstava pojedinačnim tvrtkama trebala bi imati za cilj poboljšanje kapaciteta poduzeća u području istraživanja i tehnološkog razvoja i inovacija, a ne privremeno smanjenje njihovih troškova proizvodnje, što dovodi do značajnog učinka mrtvog tereta. To je posebno važno u tradicionalnim sektorima, posebno onima koji su izloženi globalnom tržišnom natjecanju, što zahtijeva dodatni napor kako bi ostali konkurentni, kao i kod malih i srednjih poduzeća koja često predstavljaju najveći izvor zapošljavanja na regionalnoj razini. Najvažnije je da se navedene politike moraju prilagoditi posebnim uvjetima svake regije, a posebno potrebama malih i srednjih poduzeća. Nacionalne, regionalne i lokalne strategije trebale bi se temeljiti na cjelovitoj analizi mogućnosti ulaganja u istraživanje i tehnološki razvoj.

Znanje i inovacije u središtu su nastojanja Zajednice u promicanju brzega rasta i brojnijih radnih mjesta. Na razini Zajednice predložena su dva povezana okvirna programa: Sedmi okvirni program za istraživanje i tehnološki razvoj i Okvirni program za konkurentnost i inovacije (CIP). Sinergija između kohezijske politike i navedenih instrumenata je ključna kako bi se politike istraživanja i kohezije međusobno jačale na regionalnoj razini, pri čemu nacionalne i regionalne strategije razvoja govore na koji se to način postiže. Kohezijska politika može pomoći svim regijama u izgradnji istraživačkih i inovacijskih kapaciteta, te na taj način doprinosi učinkovitom sudjelovanju tih regija u Europskom istraživačkom prostoru te u istraživačkim i inovacijskim djelovanjima Zajednice općenito. Kohezijska politika ima dvije važne uloge. Prva je pomoći regijama u provedbi regionalnih strategija inovacija i planova djelovanja koji potencijalno mogu imati znatan učinak na konkurentnost, i na regionalnoj razini i u Uniji u cjelini; druga je doprinijeti podizanju istraživačkih i inovacijskih kapaciteta u regiji na razinu na kojoj može sudjelovati u transnacionalnim projektima za istraživanje.

Regionalne bi se strategije stoga trebale usredotočiti na ulaganje u istraživanje i tehnološki razvoj, inovacije, ljudski kapital i poduzetništvo; osigurati da ovi instrumenti odgovaraju potrebama gospodarskog razvoja regije i osigurati postojanje kapaciteta za pretvorbu istraživanja u utrživu inovaciju proizvoda, postupaka i usluga; povećati prijenos tehnologija i razmjenu znanja; promicati razvoj, širenje i preuzimanje IKT-a unutar tvrtki i osigurati da poduzeća koja žele ulagati u proizvode i usluge visoke dodane vrijednosti imaju pristup financiranju. Takve strategije trebale bi osobito omogućiti eksperimentiranje, s ciljem jačanja sposobnosti politika i posredničkih organizacija da svojim intervencijama potaknu regionalne i lokalne sudionike, osobito mala i srednja poduzeća, na inovacije.

1.2.1. Povećanje i bolje usmjeravanje ulaganja u istraživanje i tehnološki razvoj

Konkurentnost europskih poduzeća ključno ovisi o njihovoj sposobnosti da na tržište donesu nova znanja što je brže moguće. Državna potpora za istraživanje i tehnološki razvoj opravdana je jer postoji neefikasnost tržišta, a može se opravdati i javnim karakterom određenih ulaganja u istraživanje i tehnološki razvoj. Nadalje, pitanje vlasništva rezultata istraživanja i potreba ostvarivanja kritične mase u određenim područjima istraživanja opravdava državnu potporu istraživanju i tehnološkom razvoju.

Trebalo bi uzeti u obzir posebnu prirodu istraživanja i tehnološkog razvoja pri provedbi regionalne politike. Osobito, istraživanje i tehnološki razvoj zahtijeva blisku interakciju među sudionicima kako bi se ohrabrio stvaranje polova izvrsnosti koji su potrebni za dosezanje kritične mase. Zemljopisna blizina kroz postojanje klastera malih i srednjih poduzeća i polova izvrsnosti oko javnih istraživačkih ustanova, na primjer, može odigrati ključnu ulogu. Stoga je za aktivnosti istraživanja i tehnološkog razvoja potrebna prostorna koncentracija uz istodobno jačanje apsorpcijskih kapaciteta područja s niskim intenzitetom aktivnosti istraživanja i tehnološkog razvoja.

Aktivnosti istraživanja i tehnološkog razvoja u slabije razvijenim državama članicama i regijama trebale bi se razvijati oko postojećih polova izvrsnosti i izbjegavati preveliku prostornu raspršenost izvora. Europska tehnološka platforma može i ovdje pomoći pri usredotočenju instrumenata na prioritarna područja istraživanja. Ulaganja bi trebala dopunjavati europske prioritete koji su utvrđeni u Sedmom okvirnom programu i podupirati ciljeve obnovljene Lisabonske strategije. Prednost bi se trebala dati razvoju novih i utrživih proizvoda, usluga i vještina.

Djelovanja u okviru istraživanja i tehnološkog razvoja trebala bi se uskladiti s politikom istraživanja i tehnološkog razvoja Zajednice i potrebama predmetnih regija. Metode bi se trebale temeljiti na razumnom analitičkom pristupu, kao što je predviđanje; kao i na korištenju pokazatelja, kao što su patenti; na ljudskim resursima u istraživanju i tehnološkom razvoju; smještaju privatnih i javnih ustanova za istraživanje; te na postojanju klastera inovativnih poduzeća.

Smjernice za djelovanje u području istraživanja i tehnološkog razvoja su sljedeće:

- Jačati suradnju među poduzećima te između poduzeća i javnih ustanova za istraživanja/tercijarno obrazovanje, na primjer, podupiranjem stvaranja regionalnih i transregionalnih klastera izvrsnosti.
- Podupirati aktivnosti istraživanja i tehnološkog razvoja u malim i srednjim poduzećima i prijenosa tehnologije (omogućujući malim i srednjim poduzećima pristup uslugama istraživanja i tehnološkog razvoja u istraživačkim ustanovama koje se financiraju iz javnih izvora).
- Podupirati regionalne prekogranične i transnacionalne inicijative s ciljem jačanja suradnje u istraživanjima i izgradnji kapaciteta u prioritetnim područjima istraživačke politike Zajednice.
- Jačati izgradnju kapaciteta za istraživanje i razvoj, uključujući informacijske i komunikacijske tehnologije, infrastrukturu za istraživanje i ljudski kapital u područjima sa značajnim mogućnostima rasta.

Programi – osobito za regije koje imaju pravo na pomoć u okviru cilja konvergencije – mogu doprinositi razvoju infrastrukture za istraživanje i tehnološki razvoj (uključujući i razvoj regionalnih mreža podataka velike brzine između istraživačkih ustanova i unutar njih), obrazovne infrastrukture, opreme i instrumenata i u istraživačkim ustanovama financiranim iz javnih izvora i u poduzećima, pod uvjetom da su navedena ulaganja izravno povezana s regionalnim ciljevima gospodarskog razvoja. To uključuje infrastrukturu za istraživanja za koja su se studije izvedivosti financirale iz ranijih okvirnih programa. Potpora za prioritete Sedmog okvirnog programa mora biti usmjerena u razvoj punog potencijala postojećih središta izvrsnosti i onih u nastajanju, te poticanje ulaganja u ljudski kapital, osobito putem osposobljavanja istraživača na nacionalnoj razini i stvaranja uvjeta za privlačenje istraživača koji se osposobljavaju u inozemstvu.

1.2.2. Omogućavanje inovacija i promicanje poduzetništva

Inovacije su posljedica složenih i interaktivnih postupaka, uključujući sposobnost poduzeća da se povežu s komplementarnim znanjem drugih sudionika na tržištu, organizacija i ustanova.

Ulaganja u inovacije predstavljaju glavni prioritet kohezijske politike i u okviru programa konvergencije i programa regionalne konkurentnosti i zapošljavanja. Njihovo sufinanciranje trebalo bi biti glavni prioritet u regijama koje su obuhvaćene programom regionalne konkurentnosti i zapošljavanja, gdje je potrebno koncentrirati ograničena financijska sredstva kako bi se ostvarila kritična masa i proizveo učinak poluge.

Glavni cilj trebao bi biti jačanje poslovnog ozračja koje promiče proizvodnju, širenje i uporabu novog znanja u poduzećima. Kako bi se stvorio učinkovit regionalni sustav inovacija, gospodarski, socijalni i politički sudionici se moraju dovesti u kontakt s vrhunskom tehnološkom i poslovnom praksom u svijetu, izvan nacionalnih ili lokalnih razina. U svezi s tim, trebala bi se tražiti suradnja s inovacijskim relejnim centrima i Euro-info centrima koji se financiraju iz programa CIP, posebno u području transnacionalne tehnologije i širenja informacija.

Potrebno je poduprijeti novoosnovana poduzeća, posebno ona koja su povezana s istraživanjem i tehnološkim razvojem, s ciljem razvoja partnerstva s istraživačkim ustanovama koje se temelji na dugoročnoj viziji i jasnoj tržišnoj usmjerenosti. Kohezijska politika trebala bi nastojati nadomjestiti tržišne nedostatke koji ometaju inovacije i poduzetništvo. Djelovanja bi trebala biti usmjerena u nadogradnju postojećih polova aktivnosti kako bi se iskoristio regionalni potencijal za istraživanje i tehnološki razvoj i ojačalo umrežavanje i tehnološka suradnja unutar i između regija.

Tijela javne vlasti trebala bi osigurati da istraživačke ustanove, privatni sektor i javni sektor u potpunosti iskorištavaju moguću međusobnu sinergiju.

U pogledu metode, strategije gospodarskog razvoja bi se poboljšale prikupljanjem podataka o postojećim inovativnim aktivnostima u predmetnim regijama, na primjer, o privatnim patentima ili o prirodi, opsegu i razvojnom potencijalu postojećih klastera inovativnih aktivnosti, uključujući i one koji obuhvaćaju i privatne i javne istraživačke ustanove. U tome pomažu publikacije „Anketa Zajednice o inovacijama (CIS)” i „Europska ljestvica uspjeha u inoviranju (EIS)”.

Smjernice za djelovanje pod ovim naslovom su sljedeće:

- Povećati učinkovitost i dostupnost regionalnih inovacija i obrazovanja u području istraživanja i tehnološkog razvoja poduzećima, osobito malim i srednjim poduzećima, na primjer, ustanovljavanjem polova izvrsnosti, povezivanjem malih i srednjih poduzeća visoke tehnologije oko istraživačkih i tehnoloških ustanova ili razvojem i stvaranjem regionalnih klastera oko velikih trgovačkih društava.
- Pružati usluge poslovne podrške kako bi se pomoglo poduzećima, osobito malim i srednjim poduzećima, u povećanju konkurentnosti i internacionalizaciji, posebno iskorištenjem mogućnosti koje daje unutarnje tržište. Poslovne usluge trebale bi dati prioritet iskorištavanju sinergije (na primjer, prijenos tehnologije, znanstveni parkovi, središta informacijske i komunikacijske tehnologije, inkubatori i vezane usluge, suradnja s klasterima) i davati tradicionalniju potporu u području upravljanja, marketinga, tehničke potpore, postupka zapošljavanja te drugih stručnih i komercijalnih usluga.
- Osiguravati potpuno korištenje europskih prednosti u području eko-inovacija. Eko-inovacije i poboljšanje prakse malih i srednjih poduzeća trebala bi se promicati uvođenjem sustava upravljanja okolišem. Sadašnje ulaganje u ovo područje osigurat će poduzećima Europske unije u bliskoj budućnosti čvrst tržišni položaj kad ostale regije shvate potrebu za takvim tehnologijama. Ovo je područje u jasnoj vezi s Okvirnim programom za konkurentnost i inovacije.
- Promicati poduzetništvo i omogućavati stvaranje i razvoj novih poduzeća. Trebalo bi staviti naglasak na promicanje stvaranja *spin-out* i *spin-off* poduzeća iz istraživačkih ustanova ili tvrtki koristeći razne tehnike (na primjer, osvježivanje, stvaranje prototipa, mentorstvo i pružanje upravljačke i tehnološke potpore potencijalnim poduzetnicima).

Važno je osigurati da trgovačka društva, uključujući mala i srednja poduzeća, mogu iskoristiti rezultate istraživanja u komercijalne svrhe.

Poslovne usluge bi trebao pružati privatni sektor ili mješovite javno-privatne organizacije. Usluge bi trebale biti vrhunske, na raspolaganju, lako dostupne te odgovarati potrebama malih i srednjih poduzeća. Kakvoću usluga potrebno je odrediti i pratiti i trebala bi postojati usklađenost između pružatelja usluga, npr. stvaranjem javno-privatnog partnerstva i sustava „sve na jednom mjestu”.

Upravni su postupci često suviše složeni. Informacije i početna potpora trebale bi biti dostupne u vidu mreže sustava „sve na jednom mjestu”, što može predstavljati sučelje između javnog sektora i podnositelja zahtjeva za bespovratna sredstva. To treba uključivati i različita djelovanja koja se sufinanciraju u okviru kohezijske politike. Navedeni pružatelji usluga trebali bi imati ekspertizu za cjelokupni opseg državne pomoći, neovisno o nacionalnim ili regionalnim odgovornostima, i imati utvrđene ciljeve za učinkovito djelovanje koji se redovito nadziru.

Kada god to okolnosti dopuštaju, trebalo bi osigurati prilagođenu potporu posebnim kategorijama poduzeća (npr. za novoosnovana ili nedavno premještena poduzeća) ili poduzetnika (npr. mladi ljudi, žene, stariji radnici ili pripadnici manjinskih zajednica). Osim toga, trebalo bi poticati poduzetničko obrazovanje u školama.

1.2.3. Promicanje informacijskog društva za sve

Širenje informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT) u cjelokupnom gospodarstvu Unije predstavlja glavnu razinu za poboljšanje, kako razine produktivnosti tako i konkurentnosti regija. Širenje informacijske i komunikacijske tehnologije potiče i reorganizaciju metoda proizvodnje te nastanak novih poduzeća i privatnih usluga. Uspješno i učinkovito pružanje javnih usluga, osobito e-uprave i e-zdravstva, ima značajan potencijal za gospodarski rast i razvoj novih usluga. Širenje tehnologije može doprinijeti regionalnom razvoju davanjem prednosti stvaranju i rastu polova izvrsnosti u području IKT aktivnosti te razvojem povezanosti i umrežavanja poduzeća, posebno malih i srednjih poduzeća. Mjere bi trebale ohrabrivati razvoj proizvoda i usluga s ciljem olakšavanja i poticanja privatnih ulaganja u područje IKT-a uz jamčenje tržišnog natjecanja u sektoru IKT-a.

Mjere politike stoga bi se trebale usredotočiti na sposobnost povezivanja. To uključuje poboljšanje usluga za potporu inovacijama za mala i srednja poduzeća s osobitim ciljem jačanja prijenosa tehnologije između istraživačkih ustanova i poduzeća. To zahtijeva razvoj vještina koje su potrebne u gospodarstvu znanja i razvoj sadržaja programa i usluga (kao što su e-uprava, e-poslovanje, e-učenje i e-zdravstvo), što pruža zanimljivu alternativu drugim, često skupljim oblicima pružanja usluga. To je od posebne važnosti za udaljena i rijetko naseljena područja, kao i za najudaljenije regije, otoke ili područja s prirodnim ograničenjima. Jasno je da je uporaba i razvoj proizvoda i usluga sa sadržajem moguća samo ako postoji odgovarajuća infrastruktura koja podržava širokopojasne usluge. Stoga je važno postojanje odgovarajuće infrastrukture za širokopojasnu komunikaciju u cijeloj Uniji po pristupačnoj cijeni.

U pravilu, ulaganje u infrastrukturu IKT-a trebalo bi uzeti u obzir brzi tehnološki razvoj, poštovati načela tehnološke neutralnosti i otvoren pristup. Poštovanje pravila tržišnog natjecanja i provedbe regulatornog okvira za elektroničke komunikacije je od iznimne važnosti.

Djelovanja bi se trebala temeljiti na pokazateljima koji su vezani uz postojeću gospodarsku strukturu (uključujući industrijsku specijalizaciju, razinu gospodarskog razvoja, kakvoću sposobnosti povezivanja s IKT-om i moguće sinergije između regionalnih polova gospodarske djelatnosti). Pri određivanju regionalnih potreba trebale bi se uzeti u obzir postojeće inicijative Zajednice u korist IKT-a, osobito i2010 – Europsko informacijsko društvo za rast i zapošljavanje ⁽¹⁾.

Budući da su informacijske i komunikacijske tehnologije prisutne u svim sektorima gospodarstva i društva, države članice i regije trebale bi razviti kompatibilne strategije informacijskog društva koje jamče povezanost i integraciju među sektorima, usklađujući mjere ponude i potražnje na temelju lokalnih potreba, sudjelovanja dionika i snažne javne političke potpore.

Smjernice za djelovanje su sljedeće:

- Osigurati da poduzeća i domaćinstva preuzimaju informacijske i komunikacijske tehnologije, promicati razvoj kroz usklađenu potporu ponudi i potražnji proizvoda te javnih i privatnih usluga IKT-a, kao i putem većih ulaganja u ljudski kapital. Ova bi djelovanja trebala povećati produktivnost, promicati otvoreno i konkurentno digitalno gospodarstvo i uključivo društvo (npr. poboljšanjem pristupa invalidima i starijim osobama) i time povećati rast i nastanak novih radnih mjesta.
- Osigurati pristup infrastrukturi IKT-a i vezanih usluga gdje ih tržište ne nudi po pristupačnoj cijeni i na razini koja je primjerena za potporu potrebnim uslugama, osobito u udaljenim i ruralnim područjima i u novim državama članicama.

1.2.4. Poboljšanje pristupa financiranju

Još jedan ključni čimbenik za promicanje znanja i inovacija je olakšanje pristupa financiranju. Kako bi se ojačao rast i otvaranje novih radnih mjesta, poduzetnicima i poduzećima bi se ulaganje u razvoj i proizvodnju dobara i usluga trebalo isplatiti više od usredotočenja napora na aktivnosti, na primjer, iznajmljivanja.

Pristup financiranju u ovom je kontekstu često otežan, što stvara prepreku rastu i otvaranju novih radnih mjesta. Poboljšanje pristupa kapitalu za aktivnosti istraživanja i tehnološkog razvoja i pokretanje poslovanja je bitno. Potrebno je razviti tržišta rizičnog kapitala u vezi s inovacijskim aktivnostima i poboljšati regulatorni okvir koji olakšava poduzetništvo.

Ovi se programi mogu izvoditi u bliskoj suradnji s Europskim investicijskim fondom (EIF) u okviru inicijative JEREMIE kako bi se razvili izvori financijskih sredstava ondje gdje je poduzetništvo ograničeno neefikasnošću tržišta zbog visokih rizika koji su vezani uz aktivnosti istraživanja i tehnološkog razvoja. Trebalo bi se voditi računa i o utjecaju državne potpore pokretanju poduzeća kako bi se izbjeglo istiskivanje privatnih ulaganja i mjere koje štete tržišnom natjecanju. Trebalo bi također poboljšati koordinaciju između fondova.

⁽¹⁾ COM(2005) 229.

Privatni temeljni i poduzetnički kapital i rotacijski fondovi za pokretanje inovativnih poduzeća igraju bitnu ulogu pokretača poduzetništva, inovacija i otvaranja novih radnih mjesta. Ustanove javnog sektora nisu uvijek najprikladnije za ulazak u rizik. Prednost bi se trebala dati stvaranju ili proširenju specijaliziranih pružatelja usluga rizičnog kapitala i bankovnih jamstava, kad postoji neefikasnost tržišta. Oni će većinom biti učinkovitiji ako pružaju integrirani paket potpore, počevši od osposobljavanja prije samog pokretanja ili proširenja poslovanja.

Na temelju navedenih načela, smjernice za djelovanje su sljedeće:

- Podupirati instrumente povratnih sredstava kao što su: zajmovi, osigurano financiranje zaduživanjem za podređeni dug, konvertibilni instrumenti (*mezzanine* dug) i rizični kapital (npr. sjemenski kapital i poduzetnički kapital). Bespovratna sredstva bi se trebala koristiti za izgradnju i održavanje infrastrukture koja olakšava pristup financiranju (npr. uređi za prijenos tehnologija, inkubatori, mreže „poslovnih anđela“, programi poticanja ulaganja). Jamstva i zajednički mehanizmi jamstava se također mogu podupirati kako bi se malim i srednjim poduzećima olakšao pristup mikro-kreditima. Pomoć Europske investicijske banke i Europskog investicijskog fonda bi u tom pogledu bila dragocjena.
- Razvijati integrirani pristup koji istodobno potiče inovacije, njihov prijenos u nove komercijalne djelatnosti i dostupnost rizičnog kapitala.
- Otvarati se određenim posebnim skupinama, na primjer, mladim poduzetnicima ili poduzetnicama ili skupinama koje su u nepovoljnom položaju.

Posebno je bitna bliska suradnja s Europskim investicijskim fondom u pogledu stručnih znanja i iskustava koje je razvio tijekom godina, kako bi se malim i srednjim poduzećima pružila tražena potpora, istodobno razvijajući europsko tržište rizičnog kapitala. To bi moglo uključivati i sudjelovanje u inicijativi JEREMIE.

1.3. Smjernica: Brojnija i bolja radna mjesta

Pri ponovnom pokretanju Lisabonske strategije, Europsko je vijeće donijelo jedinstveni sklop smjernica povezujući opće smjernice gospodarske politike ⁽¹⁾ i smjernice za europsku strategiju zapošljavanja, integrirajući time makroekonomsku i mikroekonomsku politiku te politiku zapošljavanja za rast i nova radna mjesta. U skladu s uredbom o fondovima ⁽²⁾, prioriteti strateških smjernica Zajednice za koheziju u području zapošljavanja i ljudskih resursa jednaki su prioritetima europske strategije zapošljavanja ⁽³⁾, dopunjeni preporukama EU za zapošljavanje koje utvrđuju prioritete pojedinačnih država.

Ostvarivanje pune zaposlenosti i veće produktivnosti ovisi o širokom spektru djelovanja, uključujući i već navedena djelovanja. Ulaganja u infrastrukturu, razvoj poduzeća i istraživanja unapređuju mogućnosti zapošljavanja, kratkoročno kao posljedica prvog vala učinaka i dugoročno kao posljedica njihova pozitivna učinka na produktivnost i konkurentnost. Kako bi se iz tih ulaganja postigla najveća moguća zaposlenost i stvorila stalna radna mjesta visoke kakvoće, potrebno je daljnje razvijati i unapređivati ljudski kapital.

U pogledu razvoja ljudskog kapitala, smjernice za zapošljavanje naglašavaju tri prioriteta djelovanja u okviru politika država članica:

- privući više ljudi u zapošljavanje i zadržati ih u zaposlenju, te osuvremeniti sustave socijalne zaštite,
- poboljšati prilagodljivost radnika i poduzeća te fleksibilnost tržišta rada,
- povećati ulaganja u ljudski kapital putem boljeg obrazovanja i stručnog znanja.

Pored navedenih prioriteta, potrebno je usmjeriti pozornost na ulaganja kojima se poboljšava učinkovitost javne uprave, kao i obrazovne, socijalne, zdravstvene i kulturne infrastrukture.

⁽¹⁾ SL L 205, 6.8.2005., str. 21.

⁽²⁾ Članak 2. Uredbe (EZ) br. 1081/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o Europskom socijalnom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1784/1999. SL L 210, 31.7.2006., str. 12.

⁽³⁾ COM(2005) 141, 12.4.2005.

Kohezijska se politika trebala bi usredotočiti na rješavanje posebnih izazova europske strategije zapošljavanja u svakoj državi članici, podupiranjem djelovanja u okviru ciljeva konvergencije te regionalne konkurentnosti i zapošljavanja, uzimajući u obzir opseg aktivnosti koje su određene zakonodavnim okvirom. Opseg prihvatljivih djelovanja i financijskih sredstava veći je za cilj konvergencije. Za cilj regionalne konkurentnosti i zapošljavanja sredstva Zajednice trebala bi se mnogo više usredotočiti kako bi se ostvario značajan učinak.

Programi za zapošljavanje i razvoj ljudskih resursa trebali bi poštovati izazove i prioritete pojedinačnih država, kako je naglašeno u preporukama za zapošljavanje i u nacionalnim programima reformi. Programi, bilo da se njima upravlja na nacionalnoj ili regionalnoj razini, trebali bi učinkovito rješavati teritorijalne nejednakosti i trebali bi se prilagoditi potrebama različitih područja.

Konačno, jedan od najvidljivijih aspekata europske dodane vrijednosti u razdoblju strukturnih fondova od 2000. do 2006. bila je potpora državama članicama i regijama u razmjeni iskustava i umrežavanju, a time i promicanje inovacija. U tom bi se kontekstu trebalo kapitalizirati iskustvo stečeno kroz inicijativu Zajednice EQUAL, promicanjem načela na kojima je zasnovana: inovacije, transnacionalnost, partnerstvo, promicanje jednakosti među spolovima.

1.3.1. Privući i zadržati više ljudi u zaposlenju i osuvremeniti sustave socijalne zaštite

Širenje osnove gospodarske aktivnosti, povećanje stope zaposlenosti te smanjenje nezaposlenosti su ključni za održiv gospodarski rast, promicanje socijalno uključivih društava i suzbijanje siromaštva. Povećanje zaposlenosti je još potrebnije zbog očekivanog smanjenja broja radno sposobnog stanovništva. U okviru smjernica za zapošljavanje, smjernice za djelovanje pod ovim naslovom su sljedeće:

- Provoditi politike zapošljavanja s ciljem pune zaposlenosti, povećanja kakvoće i produktivnosti na radu te jačanja socijalne i teritorijalne kohezije.
- Promicati pristup radu prema životnoj dobi.
- Osigurati uključiva tržišta rada, poboljšati privlačnost poslova i isplativost poslova osobama koje traže zaposlenje, uključujući i osobe u nepovoljnom položaju te neaktivne osobe.
- Poboljšati usklađenost s potrebama tržišta rada.

Djelovanja bi se trebala temeljiti na prethodnom utvrđivanju potreba, na primjer, korištenjem relevantnih nacionalnih i/ili regionalnih pokazatelja kao što su nezaposlenost i stope udjela u zaposlenosti, stope dugoročne nezaposlenosti, stope stanovništva koje živi na rubu siromaštva te razine dohotka. Potrebno je obratiti pozornost na lokalnu razinu gdje regionalne statistike ne odražavaju postojeće velike razlike.

Prisutnost uspješnih i učinkovitih ustanova za tržište rada, prije svega službi za zapošljavanje koje mogu odgovoriti na izazove brzoga gospodarskog i socijalnog restrukturiranja i starenja stanovništva, ključna je za potporu pružanju usluga osobama koje traže zaposlenje, nezaposlenima i osobama koje su u nepovoljnom položaju te se mogu financirati iz strukturnih fondova. Ove ustanove imaju presudnu ulogu u provedbi politike aktivnog tržišta rada i pružanju usluga koje su prilagođene pojedincu s ciljem promicanja profesionalne i zemljopisne mobilnosti te usklađivanja ponude i potražnje radne snage, uključujući i na lokalnoj razini. Navedene ustanove trebale bi pomoći u predviđanju nestašica i uskih grla na tržištu rada te predviđanju potreba za određenim zanimanjima i strukovnim znanjima. Kao posljedica, doprinijet će se i pozitivnom upravljanju gospodarskim migracijama. Laka dostupnost i transparentnost usluga koje se nude su ključni. Mreža EURES je ključna za povećanje profesionalne i zemljopisne mobilnosti, kako na europskoj tako i na nacionalnoj razini ⁽¹⁾.

Važan prioritet trebao bi biti i jačanje aktivnih i preventivnih mjera na tržištu rada radi svladavanja prepreka pri ulasku ili ostanku na tržištu rada te radi promicanja mobilnosti osoba koje traže zaposlenje, nezaposlenih i neaktivnih osoba, starijih radnika, kao i onih kojima prijeti opasnost da postanu nezaposleni, pri čemu posebnu pozornost treba posvetiti nisko kvalificiranim radnicima. Djelovanje bi se trebalo usredotočiti na pružanje usluga koje su prilagođene pojedincu, uključujući i pomoć pri traženju zaposlenja, praksu i osposobljavanje kako bi se vještine osoba koje traže zaposlenje i zaposlenika prilagodile potrebama lokalnih tržišta rada. Trebalo bi se u potpunosti voditi računa o mogućnostima samozapošljavanja i pokretanja poslovanja, vještinama IKT-a i digitalnoj pismenosti. Posebna bi se pozornost trebala obratiti na:

⁽¹⁾ EURES, osnovan 1993., mreža je suradnje između Europske komisije i javnih službi za zapošljavanje država članica Europskoga gospodarskog prostora (EGA – države članice EU plus Norveška, Island i Lihtenštajn) te drugih partnerskih organizacija.

- provedbu Europskog pakta za mlade tako da se mladim ljudima omogući pristup zapošljavanju, olakša prijelaz iz obrazovanja u rad, uključujući profesionalna savjetovanja, pomoć u dovršenju obrazovanja, pristup odgovarajućem osposobljavanju i pripravnstvu,
- provedbu Europskog pakta za jednakost spolova uz poštovanje načela jednakosti među spolovima i uz posebna djelovanja za povećanje sudjelovanja žena u zapošljavanju, uz smanjenje razlikovanja u poslovima i rješavanje pitanja razlike u plaći među spolovima i spolnih stereotipa te uz promicanje obiteljski naklonjenih radnih okruženja te usklađivanja poslovnog i privatnog života. Omogućavanje pristupa uslugama brige o djeci i uslugama brige o uzdržavanim osobama je ključno, uz promicanje uključivanja jednakosti među spolovima u politike i mjere, osvješćivanje i dijalog među dionicima,
- posebno djelovanje za jačanje pristupa migranata tržištu rada i olakšavanje njihove socijalne integracije putem osposobljavanja i priznavanja kvalifikacija stečenih u inozemstvu, individualnog savjetovanja, učenja jezika, odgovarajuće potpore za poduzetništvo i osvješćivanja poslodavaca i radnika migranata o njihovim pravima i obvezama te jačanje provedbe pravila protiv diskriminacije.

Još jedan važan prioritet trebao bi biti osiguranje uključivih tržišta rada za osobe nepovoljnijeg položaja ili osobe kojima prijeti socijalna isključenost, kao što su osobe koje rano napuštaju školovanje, dugoročno nezaposlene osobe, manjine i invalidne osobe. To zahtjeva još širi opseg potpore kako bi se izgradili putovi integracije te suzbila diskriminacija. Ciljevi bi trebali biti:

- unaprijediti njihove mogućnosti zapošljavanja povećanjem njihova udjela u strukovnom obrazovanju i osposobljavanju, rehabilitaciji i odgovarajućim poticajima te organizacijom rada, kao i potrebne službe socijalne potpore i njege, uključujući i razvoj socijalnoga gospodarstva,
- boriti se protiv diskriminacije i promicati prihvaćanje različitosti na radnom mjestu putem osposobljavanja i kampanja osvješćivanja o različitostima, u kojima bi lokalne zajednice i poduzeća sudjelovala u cijelosti.

1.3.2. Poboljšanje prilagodljivost radnika i poduzeća te fleksibilnost tržišta rada

Obzirom na sve veći pritiska globalizacije, uključujući iznenadne i neočekivane potrese na tržištu i kontinuirano uvođenje novih tehnologija, Europa bi trebala povećati svoju sposobnost predviđanja, pokretanja i apsorpcije gospodarskih i društvenih promjena. U okviru smjernica za zapošljavanje, smjernice za djelovanje pod ovim naslovom su sljedeće:

- Promicati fleksibilnost u kombinaciji sa sigurnošću zaposlenja i smanjivati raščlanjenost tržišta rada, uz puno poštovanje uloge socijalnih partnera.
- Osigurati razvoj troškova rada i mehanizama utvrđivanja plaća koji promiču zapošljavanje.

Glavni naglasak trebao bi biti na djelovanjima za promicanje ulaganja u ljudske resurse od strane poduzeća, posebno malih i srednjih poduzeća, i na radniku osiguranjem strategija cjeloživotnog učenja i sustava koji daju zaposlenicima, posebno nisko kvalificiranim i starijim radnicima, vještine i znanja koja su potrebna za prilagodbu gospodarstvu znanja i koji produžuju njihov radni vijek. Pozornost bi trebalo posvetiti osobito:

- razvoju strategija i sustava cjeloživotnog učenja uključujući mehanizme kao što su regionalni i sektorski fondovi, s ciljem povećanja ulaganja poduzeća i sudjelovanja radnika u osposobljavanju,
- provedbi navedenih strategija kroz doprinos financiranju programa i aktivnosti osposobljavanja. Prednost bi se trebala dati poduzetništvu te malim i srednjim poduzećima, uključujući i olakšavanje njihovog pristupa vanjskim izvorima osposobljavanja, financijskom inženjeringu, kao što je instrument JEREMIE, te rješenjima za osposobljavanje, gdje se naglasak stavlja na vještine informacijskih i komunikacijskih tehnologija i vještine upravljanja. Potrebno je obratiti posebnu pozornost na povećanje udjela nisko kvalificiranih i starijih radnika u osposobljavanju i prekvalifikaciji.

Posebno je važno bolje predviđanje i pozitivno upravljanje restrukturiranjem gospodarstva, posebno kao posljedica promjena vezanih uz otvaranje trgovine. Trebalo bi razmotriti pitanje stvaranje sustava nadzora koji uključuju socijalne partnere, poduzeća i lokalne zajednice, kako bi se proučile društveno-gospodarske promjene na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini, te kako bi se procijenila buduća gospodarska kretanja i kretanja na tržištu rada. Trebalo bi osigurati potporu za programe koji za cilj imaju osuvremenjivanje tržišta rada i predviđanje postupnih promjena u cijeloj Uniji, posebno u sektoru poljoprivrede, tekstilnoj i automobilskoj industriji i rudarstvu, uz aktivne mjere za jačanje gospodarskog blagostanja u regijama. U kontekstu restrukturiranja poduzeća i sektora svoje mjesto imaju i posebne usluge zapošljavanja, osposobljavanja i potpore radnicima, kao što su sheme brzog odgovora u slučaju kolektivnih otpuštanja radnika.

Također bi trebalo posvetiti pozornost razvoju i širenju znanja o inovativnim i prilagodljivim oblicima organizacije rada kako bi se iskoristile nove tehnologije – uključujući i rad na daljinu, poboljšanje sigurnosti na radu (npr. sigurnost u industriji), povećanje produktivnosti i promicanje boljeg usklađivanja poslovnog i privatnog života. To može uključiti i osvješćivanje o društvenoj odgovornosti poduzeća, razvoj svijesti o pravima u području zapošljavanja, inicijative za poštovanje kodeksa rada, smanjivanje sive ekonomije i načine za preobražaj rada na crno u redovno zaposlenje.

Socijalni partneri imaju važnu ulogu u uspostavljanju mehanizama koji osiguravaju fleksibilnost tržišta rada. Države članice trebale bi stoga ohrabrivati sudjelovanje socijalnih partnera u aktivnostima u okviru ovog prioriteta. Nadalje, u okviru cilja konvergencije, odgovarajući iznos sredstava iz Europskog socijalnog fonda (ESF) dodjeljuje se izgradnji kapaciteta, što uključuje osposobljavanje, mjere umrežavanja, jačanja i socijalnog dijaloga te aktivnosti koje zajednički provode socijalni partneri.

1.3.3. Povećanje ulaganja u ljudski kapital putem boljeg obrazovanja i stručnih vještina i znanja

Europa bi trebala više ulagati u ljudski kapital. Previše ljudi ne sudjeluje, ili se ne zadržava na tržištu rada, zbog nedostatka vještina i znanja, uključujući osnovna znanja pismenosti i računanja ili zbog neodgovarajućih stručnih vještina i znanja. Kako bi se poboljšao pristup zapošljavanju svim dobnim skupinama i kako bi se povećala razina produktivnosti i kakvoće u radu, potrebno je povećati ulaganja u ljudski kapital te razviti i provesti učinkovite nacionalne strategije cjeloživotnog učenja koje će koristiti pojedincu, poduzećima, gospodarstvu i društvu. U okviru smjernica za zapošljavanje, smjernice za djelovanje pod ovim naslovom su sljedeće:

- Širiti i unapređivati ulaganja u ljudski kapital.
- Prilagoditi sustav obrazovanja i osposobljavanja novim zahtjevima osposobljenosti.

Reforme osposobljavanja na tržištu rada radi privlačenja većeg broja ljudi u zaposlenost i povećanje prilagodljivosti radnika i poduzeća mora biti praćeno reformama u sustavima obrazovanja i osposobljavanja. U prethodnim programskim razdobljima strukturni fondovi su znatno ulagali u sustave obrazovanja i osposobljavanja. U sljedećem programskom razdoblju trebalo bi pojačati ulaganja u ljudski kapital stavljanjem naglaska na lisabonske ciljeve koji su u skladu s integriranim smjernicama za rast i zapošljavanje. Trebalo bi rješavati sljedeće opće prioritete:

- širenje i poboljšanje ulaganja u ljudski kapital uključujući razvoj odgovarajućih poticaja i mehanizama podjele troškova za poduzeća, javna tijela vlasti i pojedince,
- potpora usklađenim i sveobuhvatnim strategijama cjeloživotnog učenja s posebnim naglaskom na rješavanje potreba za stručnim vještinama i znanjem u gospodarstvu znanja, uključujući potporu suradnji i uspostavi partnerstva između država članica, regija i gradova u pogledu obrazovanja i osposobljavanja kako bi se omogućila razmjena iskustava i dobre prakse, uključujući inovativne projekte. Posebna pozornost trebala bi se usmjeriti na rješavanje potreba skupina nepovoljnijega položaja,
- potpora oblikovanju i uvođenju reformi u sustavima obrazovanja i osposobljavanja koristeći, kad je potrebno, zajednička europska načela, posebno za povećanje važnosti obrazovanja i osposobljavanja za tržište rada,

- jačanje veza između sveučilišta, istraživačkih i tehnoloških središta te poduzeća, osobito kroz aktivnosti umrežavanja i zajedničkih djelovanja.

U okviru cilja konvergencije, mnoge se države članice i regije suočavaju s velikim izazovima u području obrazovanja i osposobljavanja. Financijska sredstva trebala bi se koristiti za provedbu reformi koje moraju rješavati sljedeće posebne prioritete:

- osiguranje odgovarajuće ponude privlačnog i dostupnog obrazovanja i osposobljavanja visoke kakvoće na svim razinama, uključujući i poboljšanje osposobljenosti i kvalificiranosti osoblja, promičući fleksibilne načine učenja i nove mogućnosti počevši još na razini školskog i predškolskog obrazovanja, djelovanja za postizanje značajnog smanjenja ranog napuštanja školovanja i veće stope dovršetka srednjoškolskog obrazovanja te poboljšan pristup predškolskom i školskom obrazovanju,
- potpora osuvremenjivanju tercijarnog obrazovanja i razvoj ljudskog potencijala u istraživanju i inovacijama, kroz poslijediplomske studije, daljnje osposobljavanje istraživača i privlačenje većega broja mladih ljudi na znanstvene i tehničke studije,
- promicanje kakvoće i privlačnosti strukovnog obrazovanja i osposobljavanja, uključujući pripravnništvo te poduzetničko obrazovanje,
- osiguranje, gdje je primjereno, veće mobilnosti na regionalnoj, nacionalnoj i transnacionalnoj razini te promicanje okvira i sustava za potporu transparentnosti i priznavanju kvalifikacija i priznavanju neformalnog i informalnog učenja.
- ulaganje u infrastrukturu za obrazovanje i osposobljavanje, uključujući i informacijske i komunikacijske tehnologije, kad su takva ulaganja neophodna za provedbu reformi i/ili gdje mogu znatno doprinijeti povećanju kakvoće i učinkovitosti sustava obrazovanja i osposobljavanja.

1.3.4. Administrativna sposobnost

U prethodnim programskim razdobljima, fondovi su putem tehničke pomoći jačali upravljačku sposobnost država članica i upravljačkih tijela u provedbi propisa. To vrijedi i za razdoblje od 2007. do 2013.

Pored upravljanja fondovima, učinkovita administrativna sposobnost javne uprave i javnih službi, tzv. pametno upravljanje, temeljni je uvjet za gospodarski rast i nova radna mjesta. Stoga, u skladu s obnovljenom Lisabonskom strategijom koja zahtijeva bolje zakonodavstvo, oblikovanje i provedbu politike za stvaranje uvjeta za gospodarski rast i otvaranje novih radnih mjesta, fondovi podupiru ulaganja u ljudski kapital i vezane mogućnosti informacijskih i komunikacijskih tehnologija administrativnih i javnih službi na svim teritorijalnim razinama.

Za kohezijske države i regije u okviru cilja konvergencije, povećanje produktivnosti i kakvoće u radu u javnom sektoru – osobito u gospodarskom području, području zapošljavanja, socijalne skrbi, obrazovanja, zdravstva, okoliša i pravosuđa – nužno je slijediti i ubrzati reforme, povećati produktivnost i rast u općem gospodarstvu te promicati socijalnu i teritorijalnu koheziju i održivi razvoj. Strukturni fondovi mogu odigrati važnu ulogu u potpori oblikovanju i provedbi učinkovitih politika, što uključuje sve bitne dionike u brojnim područjima.

Stoga su kohezijske države i regije koje obuhvaća cilj konvergencije pozvane da izgrade javnu upravu i javne službe na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Djelovanja u ovom području moraju uzeti u obzir posebne okolnosti u svakoj državi članici. Stoga, u skladu s načelom koncentracije, države članice pozivaju se da provedu cjelovitu analizu kako bi utvrdile područja politike kojima je najpotrebnija potpora za administrativnu sposobnost. Ulaganja bi se trebala koncentrirati na ona područja politike gdje postoje najveće prepreke za društveno-gospodarski razvoj te na ključne elemente administrativnih reformi.

Države članice trebale bi osigurati primjereno rješavanje potrebe povećanja učinkovitosti i transparentnosti javne uprave i osuvremeniti javne službe. Smjernice za djelovanje pod ovim naslovom su sljedeće:

- Dati podršku dobroj izradi politika i programa, nadzoru, evaluaciji i procjeni učinka putem studija, statističkih analiza, stručnog mišljenja te predviđanja te dati podršku međusektorskoj koordinaciji i dijalogu između odgovarajućih javnih i privatnih tijela.
- Poboljšati izgradnju kapaciteta u donošenju politika i programa, uključujući i kontrolu kriminaliteta te izvršavanje zakonodavstva, osobito putem analize potreba za osposobljavanjem, kontrole stručnog razvoja, evaluacije, postupaka društvene revizije, provedbe načela otvorene vlasti, osposobljavanja vodstva i osoblja te posebne potpore ključnim službama, inspektoratima i društveno-gospodarskim sudionicima.

1.3.5. Pomoć u održavanju zdrave radne snage

Obzirom na demografsku strukturu Europske unije, sve starije stanovništvo i vjerojatno smanjivanje radne snage u godinama koje dolaze, ključno je da Unija poduzme korake za povećavanje broja zdravih radnih godina svoje radne snage. Ulaganja u promicanje zdravstva i prevenciju bolesti pomaže održati aktivno sudjelovanje u društvu za što veći broj radnika, na taj način održavajući njihov gospodarski doprinos i smanjujući stupanj uzdržavanosti. To izravno utječe na produktivnost i konkurentnost, te predstavlja bitan pozitivan poticaj kakvoći života uopće.

Postoje velike razlike u zdravstvenom stanju i dostupnosti zdravstvene zaštite između europskih regija. Stoga je za kohezijsku politiku važno doprinositi mogućnostima zdravstvene zaštite, pomažući na taj način povećanje broja zdravih radnih godina posebno u manje naprednim državama članicama i regijama. Djelovanje Zajednice u području unapređenja zdravstva i prevencije imaju važnu ulogu u smanjenju nejednakosti u zdravstvu. Rezultat dobre zdravstvene zaštite veće je sudjelovanje na tržištu rada, duži radni vijek, veća produktivnost i manji troškovi zdravstvene zaštite te manji socijalni troškovi.

Za kohezijsku je politiku važno, posebno u regijama koje zaostaju u razvoju, doprinositi poboljšanju dugoročnih mogućnosti zdravstvene zaštite i ulagati u poboljšanje zdravstvene infrastrukture, posebno kad njezin nedostatak ili nedovoljan razvoj predstavlja glavnu prepreku gospodarskom razvoju. Države članice moraju osigurati rješavanje potrebe povećanja učinkovitosti sustava zdravstvene zaštite putem ulaganja u informacijske i komunikacijske tehnologije, znanje i inovacije. Smjernice za djelovanje pod ovim naslovom su sljedeće:

- Sprečavati zdravstvene rizike kako bi se pomoglo povećanje produktivnosti putem kampanja obavješćivanja o zdravlju i osiguranja prijenosa znanja i tehnologije, te osigurati da zdravstvene službe posjeduju potrebne vještine i znanja, proizvode i opremu za sprečavanje rizika i smanjenje moguće štete.
- Popunjavati praznine u zdravstvenoj infrastrukturi i promicati učinkovito pružanje usluga kada je u pitanju gospodarski razvoj manje naprednih država članica i regija. Ovo bi se djelovanje trebalo temeljiti na detaljnijoj analizi optimalne razine pružanja usluga i odgovarajuće tehnologije, kao što je telemedicina i mogućnost uštede troškova koju donose usluge e-zdravstva.

2. TERITORIJALNA DIMENZIJA KOHEZIJSKE POLITIKE

Jedno od obilježja kohezijske politike, u odnosu na sektorske politike, je mogućnost njezine prilagodbe posebnim potrebama i obilježjima posebnih zemljopisnih izazova i mogućnosti. U kohezijskoj politici zemljopis ima važnu ulogu. Sukladno tome, pri razvoju programa i koncentriranju sredstava na ključne prioritete, države članice i regije trebale bi posvetiti posebnu pozornost tim posebnim zemljopisnim okolnostima.

Uključivanje teritorijalne dimenzije pomaže u razvoju održivih zajednica i sprečavanju da nejednaki regionalni razvoj umanju opći potencijal rasta. Ovakav pristup također zahtijeva rješavanje posebnih problema i mogućnosti urbanih i ruralnih područja kao i određenih teritorija kao što su prekogranična i šira transnacionalna područja ili regije koje su prikraćene zbog svog otočnog položaja, udaljenosti (kao što su najudaljenije arktičke regije), rijetke naseljenosti ili gorsko-planinskih obilježja. Također bi trebalo rješavati pitanja okolišnih i demografskih ograničenja s kojima se suočavaju obalna područja. Uspješna provedba djelovanja za promicanje teritorijalne kohezije zahtijeva provedbene mehanizme koji mogu pomoći u osiguranju pravednog tretmana za sve teritorije na temelju pojedinačnih mogućnosti kao čimbenika konkurentnosti. Stoga je dobra uprava bitna za uspješno rješavanje pitanja teritorijalne dimenzije.

Ustvare, u sljedećoj generaciji programa, promicanje teritorijalne kohezije trebao bi biti dio nastojanja da se osigura da cijelo područje Europe može doprinosti programu rasta i otvaranju novih radnih mjesta. Točnije, to znači da bi se teritorijalnoj koheziji trebao dati drugi značaj, vezano uz povijest, kulturu ili institucionalne okolnosti svake države članice.

Razvoj partnerstva visoke kakvoće također je bitno, jer uključuje sudionike na svim razinama, nacionalnoj, regionalnoj, urbanoj, ruralnoj i lokalnoj. Uspjeh u području teritorijalne kohezije ovisi o cjelovitoj strategiji koja utvrđuje okvir unutar kojega se provode određeni ciljevi i djelovanja.

Prema novom zakonodavnom okviru, države članice imaju mogućnost prenijeti sredstva koja su namijenjena rješavanju urbanih pitanja u okviru novih programa, na same gradove. Gradovi bi se trebali uključiti u cijeli proces kako bi se u potpunosti iskoristilo partnerstvo. To može uključiti odgovornost oblikovanja i provedbe prenesenog dijela programa.

Novi zakonodavni okvir predviđa i posebnu pomoć najudaljenijim regijama kako bi se riješila pitanja visokih troškova zbog udaljenosti s kojima se suočavaju. Poseban izazov je osigurati da navedena pomoć doprinosi ostvarenju strategije programa u cjelini u smislu pomoći stvaranju održivog rasta i novih radnih mjesta.

2.1. Doprinos gradova za rast i nova radna mjesta

Kao što je navedeno u priopćenju Komisije o kohezijskoj politici i gradovima, više od 60 % stanovništva Europske unije živi u urbanim područjima s više od 50 000 stanovnika ⁽¹⁾. U gradovima, i urbanim područjima općenito, najveći je broj radnih mjesta, poduzeća i ustanova visokog obrazovanja i oni su ključ ostvarenja socijalne kohezije. Europski gradovi i područja metropola nastoje privući visoko osposobljenu radnu snagu, često stvarajući uspješan krug koji potiče inovacije i poslovanja, čime se povećava njihova privlačnost za nove talente.

Gradovi i urbana područja ne koncentriraju samo mogućnosti već i izazove te je potrebno voditi računa o posebnim problemima s kojima se suočavaju urbana područja, kao što su nezaposlenost i socijalna isključenost (uključujući problem radnika koji žive na rubu siromaštva), visoke i rastuće stope kriminaliteta, povećana preopterećenost i postojanje zapostavljenih gradskih predjela.

Programi koji se usredotočuju na urbana područja mogu biti u nekoliko različitih oblika. Kao prvo, to su djelovanja koja promiču gradove kao pokretače regionalnog razvoja. Takva bi djelovanja za cilj trebala imati poboljšanje konkurentnosti, na primjer, organiziranjem klastera. Djelovanja koja se podupiru uključuju mjere za promicanje poduzetništva, inovacija i razvoja usluga, uključujući proizvodne usluge. Također je bitno privući i zadržavati visoko osposobljeno osoblje (putem mjera koje se odnose na dostupnost, ponudu usluga u području kulture itd.)

Kao drugo, to su djelovanja za promicanje unutarnje kohezije unutar urbanih područja kojima se nastoji poboljšati stanje u kriznim četvrtima. One ne samo da izravno koriste samim četvrtima, već pomažu i smanjiti prekomjerno širenje predgrađa u potrazi za boljom kakvoćom života.

⁽¹⁾ Komunikacija Vijeću i Parlamentu „Kohezijska politika i gradovi: urbani doprinosi za rast i nova radna mjesta u regijama”. COM(2006) 385 završna verzija, 12.7.2006.

U tom smislu, važne su mjere kojima se nastoji obnoviti fizički okoliš, ponovno razviti opustjela industrijska područja osobito u starim industrijskim gradovima te očuvati i razviti povijesno i kulturno naslijeđe s potencijalnim djelatnostima za razvoj turizma kako bi se stvorili privlačniji gradovi u kojima ljudi žele živjeti. Oživljavanje postojećih javnih površina i industrijskih područja može odigrati važnu ulogu u sprečavanju širenja predgrađa i gradova, pomažući time u stvaranju uvjeta koji su potrebni za održivi gospodarski razvoj. Općenito govoreći, unapređenjem planiranja, oblikovanja i održavanja javnih površina, gradovi mogu smanjiti kriminalitet, stvarajući privlačne ulice, parkove i otvorene površine koje su sigurne i pružaju osjećaj sigurnosti. U urbanim područjima, okolišna, gospodarska i socijalna dimenzija međusobno su čvrsto povezane. Urbani okoliš visoke kakvoće doprinosi prioritetu obnovljene Lisabonske strategije kojom se Europa želi učiniti privlačnijim mjesto za rad, život i ulaganja ⁽¹⁾.

Kao treće, to su djelovanja za promicanje uravnoteženijeg, policentričnog razvoja putem razvoja urbanih mreža na nacionalnoj razini i razini Zajednice, uključujući veze između gospodarski najjačih gradova i drugih urbanih područja, uključujući male gradove i gradove srednje veličine. To zahtijeva donošenje strateških odluka u određivanju i jačanju polova rasta, i jednako važno, uspostavljanju mreža koje ih povezuju i u fizičkom (infrastruktura, informacijske tehnologije itd.) i ljudskom (djelovanja za promicanje suradnje itd.) smislu. Budući da navedeni polovi služe širem području, uključujući neposredno ruralno zaleđe, oni doprinose održivom i uravnoteženom razvoju države članice i Zajednice u cjelini. Na sličan način, ruralna područja pružaju usluge širem društvu, na primjer, u vidu mogućnosti za rekreaciju te visoko cijenjenih krajolika. Stoga je potrebno posvetiti pozornost mjestu susreta urbanog i ruralnog.

Na temelju prethodnih iskustava, postoje brojna ključna načela u urbanim djelovanjima. Kao prvo, ključni partneri u gradovima i lokalne vlasti igraju važnu ulogu u postizanju navedenih ciljeva. Kao što je gore navedeno, države članice mogu prenijeti odgovornost urbanog razvoja na same gradove. To je posebno važno ondje gdje je bitna blizina, na primjer, kako bi se odgovorilo na izazove lokalne prirode kao što su socijalna isključenost ili nedostupnost ključnih usluga.

Kao drugo, priprema srednjoročnog do dugoročnog plana razvoja za održiv urbani razvoj općenito je preduvjet uspješnosti, jer osigurava koherentnost ulaganja i njihove ekološke kakvoće. To također osigurava obveze i sudjelovanje privatnog sektora u urbanoj obnovi. Općenito je potreban multidisciplinarni ili integriran pristup. U vezi s područnim djelovanjima, na primjer za promicanje socijalne uključenosti, takav pristup zahtijeva da djelovanja kojima se nastoji unaprijediti kakvoća življenja (uključujući okoliš i stanovanje) ili razina usluga koje se pružaju građanima, budu kombinirane s djelovanjima za promicanje razvoja novih djelatnosti i otvaranje novih radnih mjesta kako bi se osigurala dugoročna budućnost navedenih područja. Nova inicijativa JESSICA je namijenjena promicanju i omogućavanju razvoja proizvoda financijskog inženjeringa za potporu projektima koji su uključeni u integrirane planove urbanog razvoja.

Općenito, integrirane usluge i programi potpore trebali bi biti usredotočeni na one skupine kojima je pomoć najpotrebnija, kao što su imigranti, mladi i žene. Trebalo bi poticati sve građane na sudjelovanje kako u planiranju tako i u pružanju usluga.

2.2. Potpora gospodarskoj diversifikaciji ruralnih područja, ribarskih područja i područja s prirodnim ograničenjima

Kohezijska politika može odigrati ključnu ulogu u potpori gospodarske obnove ruralnih područja, dopunom djelovanja koje financira novi fond za ruralni razvoj (Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj – EPFRR) ⁽²⁾. Komplementarni pristup trebao bi nastojati pružiti potporu restrukturiranju i diversifikaciji gospodarstva u ruralnim područjima Europe.

Potrebno je poticati sinergiju između strukturne politike, politike zapošljavanja te politike ruralnog razvoja. U tom smislu, države članice trebale bi osigurati sinergiju i dosljednost djelovanja koja bi se trebale financirati iz Europskog fonda za regionalni razvoj, Kohezijskog fonda, ESF-a, Europskog fonda za ribarstvo (EFR) i EPFRR-a na određenom području i za određeno područje aktivnosti. Vodeća načela u pogledu crte razgraničenja i mehanizama koordinacije između djelovanja koja financiraju različiti fondovi trebali bi se utvrditi na razini nacionalnog strateškog referentnog okvira/nacionalnog strateškog plana.

⁽¹⁾ Tematska strategija urbanog razvoja. COM(2005) 718 završna verzija.

⁽²⁾ Uredba Vijeća (EZ) br. 1685/2005, SL L 277, 21.10.2005., str. 1.

Za kohezijsku politiku, djelovanje u korist ruralnih područja i u korist područja s prirodnim ograničenjima, uključujući mnoge otočke regije, trebalo bi doprinijeti stvaranju novih mogućnosti putem diversifikacije ruralnoga gospodarstva. To uključuje potporu osiguranju najniže razine dostupnosti usluga od općeg gospodarskog interesa kako bi se privukla poduzeća i kvalificirano osoblje i ograničila selidba stanovništva s tih područja. U tom je smislu potrebna povezanost s glavnim nacionalnim i europskim mrežama. Pored toga, kohezijska politika trebala bi podupirati izvorne kapacitete ruralnih područja promicanjem, na primjer, plasmana proizvoda na nacionalnoj i globalnoj razini i davanjem prednosti inovacijama postupaka i proizvoda u postojećim gospodarskim djelatnostima.

Ostvarenje potrebne kritične mase za učinkovito pružanje usluga, uključujući gore navedene usluge za zdravu radnu snagu, poseban je izazov. Osiguranje univerzalnog pristupa svim uslugama, osobito u vrlo rijetko naseljenim područjima, može se ostvariti ulaganjem u razvojne polove u ruralnim područjima (na primjer u male i srednje velike gradove) te razvojem gospodarskih klastera koji se temelje na lokalnim sredstvima u kombinaciji s korištenjem novih informacijskih tehnologija.

Mnoge ruralne regije uvelike ovise o turizmu. Navedene regije zahtijevaju integrirani pristup koji teži kakvoći, stavlja naglasak na zadovoljstvo potrošača te se temelji na gospodarskoj, socijalnoj i ekološkoj dimenziji održivog razvoja. Djelovanja bi trebala iskoristiti i nastojati očuvati i razviti prirodna i kulturna bogatstva koja mogu imati pozitivan utjecaj na zaštitu staništa i potporu ulaganju u biološku raznolikost. Integrirani pristup trebao bi težiti ostvarenju pozitivnog utjecaja na sektor turizma, lokalno gospodarstvo, ljude koji rade u sektoru turizma, posjetitelje i lokalno stanovništvo, kao i na prirodno i kulturno naslijeđe.

U pogledu sektora ribarstva, gospodarsko restrukturiranje obalnih područja koja ovise o ribarstvu i manjih otoka često je poseban izazov iz zemljopisnih razloga i kohezijska politika može odigrati važnu ulogu u dopuni djelovanja koja financira Europski fond za ribarstvo (EFR).

2.3. Suradnja

Mjere za promicanje prekogranične, transnacionalne i međuregionalne suradnje, uključujući i pomorsku suradnju gdje je primjereno, trebale bi dopunjavati tri gore navedena prioriteta. Kao posljedica, tješnja suradnja diljem regija EU-a trebala bi pomoći ubrzanju gospodarskog razvoja i ostvarenju većega rasta. Nacionalne granice često su prepreka razvoju Europskog teritorija u cjelini i mogu ograničavati njene mogućnosti pune konkurentnosti. U prekograničnom i transnacionalnom smislu, promet, gospodarenje vodama i zaštita okoliša jasni su primjeri izazova koji zahtijevaju usredotočen i integriran pristup koji prelazi nacionalne granice. U smislu provedbe, države članice mogu ispitati mogućnosti stvaranja europske grupacije za teritorijalnu suradnju koja bi preuzela ulogu upravljačkog tijela za određene programe suradnje.

2.4. Prekogranična suradnja

Cilj je prekogranične suradnje u Europi integracija područja koja su podijeljena prirodnim granicama i koja se suočavaju sa zajedničkim problemima koji zahtijevaju zajednička rješenja. S takvim se izazovima suočavaju sve granične regije u Uniji kao posljedica fragmentacije tržišta rada i kapitala, mreža infrastrukture, fiskalnih kapaciteta i ustanova.

Iako bi se programi suradnje trebali oblikovati prema određenim okolnostima u kojima se nalazi svaka granična regija, bitno je učiniti napor kako bi se pomoć koncentrirala na glavne prioritete za potporu rastu i otvaranju novih radnih mjesta.

Opće prihvatljive preporuke za buduću prekograničnu suradnju nisu uvijek primjerene zbog velike raznolikosti okolnosti. Ali u isto vrijeme, imajući na umu prepreke koje stvaraju granice, korisna polazna točka je unapređenje postojeće prometne i komunikacijske infrastrukture i, gdje je potrebno, razvoj novih veza. To su preduvjeti za uspostavljanje ili razvoj prekograničnih kontakata.

Prekogranična suradnja trebala bi se usredotočiti na jačanje konkurentnosti graničnih regija. Pored toga, trebala bi doprinijeti gospodarskoj i socijalnoj integraciji, posebno ondje gdje postoje velike gospodarske razlike na jednoj ili na drugoj strani. Djelovanja uključuju promicanje znanja i prijenosa stručnog znanja i iskustava, razvoj prekograničnih poslovnih djelatnosti, prekogranično obrazovanje/osposobljavanje, mogućnosti zdravstvene zaštite, integraciju prekograničnog tržišta rada te zajedničko upravljanje okolišem i općim opasnostima. Ako već postoje osnovni uvjeti za prekograničnu suradnju, kohezijska politika trebala bi se usredotočiti na pomoć u obliku djelovanja koje donose dodanu vrijednost prekograničnim aktivnostima. Na primjer, povećanje prekogranične konkurentnosti putem inovacija te istraživanja i razvoja, povezivanje nematerijalnih mreža (usluga) ili fizičkih mreža (promet) radi jačanja prekograničnog identiteta kao obilježja europskog državljanstva, promicanje integracije prekograničnog tržišta rada, prekogranično gospodarenje vodama i nadzor poplava te zajedničko upravljanje prirodnim i tehnološkim rizicima.

Potrebno je posvetiti posebnu pozornost izazovima i mogućnostima koje pružaju izmijenjene vanjske granice Unije nakon proširenja. Ovdje postoji potreba za promicanjem usklađenih prekograničnih djelovanja koja potiču gospodarsku djelatnost na obje strane i uklanjanje prepreka za razvoj. U tu svrhu, kohezijska politika i novi Instrument za europsko susjedstvo i partnerstvo i, gdje je primjereno, novi Instrument pretprijetne pomoći moraju stvoriti skladan okvir za takva djelovanja.

2.5. Transnacionalna suradnja

U transnacionalnim je područjima postoji potreba za povećanje gospodarske i socijalne integracije i kohezije. Transnacionalni programi suradnje nastoje povećati suradnju diljem država članica u pitanjima od strateške važnosti.

Stoga bi trebalo poduprijeti djelovanja kojima se nastoji unaprijediti fizička međusobna povezanost teritorija (tj. ulaganja u održivi prijevoz) kao i nematerijalne veze (mreže, razmjene između regija i uključenih stranki).

Predviđena djelovanja uključuju stvaranje europskih prometnih koridora (osobito prekograničnih dijelova) i djelovanja za sprečavanje prirodnih opasnosti (tj. vatra, suša i poplave), gospodarenje vodama na razini riječnih korita, integriranu pomorsku suradnju, promicanje održivog urbanog razvoja te mreže istraživanja i razvoja/inovacija.

Zemljovid postojećih zona transnacionalne suradnje izmijenjen je kako bi se osigurali uvjeti za provedbu temeljnih strukturnih djelovanja. Oblikovane su tako da poštuju teritorijalnu cjelovitost i funkcionalne kriterije zemljopisne prirode, na primjer, dijeljenje istog riječnog korita ili obalne zone, pripadnost istom gorsko-planinskom području ili prelazak glavnog prometnog koridora. Primjenjuju se i drugi kriteriji, kao što su povijest, institucionalne strukture, postojeća suradnja ili konvencije.

2.6. Međuregionalna suradnja

Programi međuregionalne suradnje trebali bi se usredotočiti na obnovljenu Lisabonsku strategiju: jačanje inovacija, malih i srednjih poduzeća i poduzetništva, okoliš i sprečavanje rizika. Pored toga, ohrabruju se razmjena iskustava i primjera najbolje prakse u vezi s urbanim razvojem, osuvremenjivanjem usluga javnog sektora (kao što su zdravstvo i vlada koji koriste informacijske i komunikacijske tehnologije), provedbom programa suradnje kao i u vezi sa studijama i prikupljanjem podataka. Međuregionalna suradnja se može podupirati i u okviru programa za konvergenciju i programa za regionalnu konkurentnost i zapošljavanje. Pored toga, ohrabruje se razmjena iskustava i primjera najbolje prakse u vezi s urbanim razvojem, socijalnom uključenosti, odnosima između gradova i ruralnih područja i provedbom programa suradnje.