



Bruxelles, 20.9.2017.
COM(2017) 534 final

KOMUNIKACIJA KOMISIJE VIJEĆU I EUROPSKOM PARLAMENTU

Poticanje rasta i kohezije u graničnima regijama EU-a

{SWD(2017) 307 final}

1. GRANIČNE SU REGIJE VAŽNE U EUROPSKOJ UNIJI

Europska unija (EU) i njezini susjedi u Europskom udruženju slobodne trgovine (EFTA) dijele 40 unutarnjih kopnenih granica¹. Regije uz unutarnje granice proteklih su se desetljeća zahvaljujući europskoj integraciji preobrazile iz rubnih u područja u kojima se bilježi rast i nude nove mogućnosti. Dovršenje jedinstvenog tržišta 1992. povećalo je produktivnost i smanjilo troškove u EU-u jer su ukinute carinske formalnosti, usklađena ili međusobno priznata tehnička pravila te jer je uslijed konkurencije došlo do snižavanja cijena; trgovina unutar EU-a porasla je 15 % tijekom 10 godina; ostvaren je dodatni rast te stvoreno 2,5 milijuna dodatnih radnih mjesta.

Te su promjene i pozitivno (zbog veće slobode kretanja povećana je lokalna međugranična interakcija) i negativno (smanjenje broja zaposlenih u carinskoj upravi i povezanim uslugama) utjecale na granične regije². Općenito, porastao je broj prilika za zajednički razvoj usluga i aktivnosti na lokalnoj razini.

Kad je riječ o regijama uz unutarnje granice EU-a:

- obuhvaćaju 40 % područja EU-a
- u njima živi 30 % stanovništva, odnosno 150 milijuna ljudi
- zaslužne su za 30 % BDP-a EU-a
- više od 2 milijuna ljudi redovito prelazi granicu, od čega njih 1,3 milijuna na putu za posao, što čini 0,6 % svih zaposlenih u EU-u (npr. 450 000 u Francuskoj, 270 000 u Njemačkoj, 140 000 u Poljskoj i 135 000 u Slovačkoj).

Člankom 147. Ugovora o funkcioniranju Europske unije prepoznani su izazovi za granične regije. Njime je propisano da bi im Unija trebala posvetiti posebnu pozornost kada razvija i provodi aktivnosti koje vode jačanju njezine ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije.

Financiranjem iz Interrega od 1990. podupiru se programi prekogranične suradnje u graničnim regijama EU-a, među ostalim i onima uz zemlje EFTA-e. Iz Interrega su financirane tisuće projekata³ i inicijativa koje su potakle europsku integraciju. Njegova su glavna postignuća veće povjerenje, bolja povezanost, očuvaniji okoliš, zdravstvene koristi i gospodarski rast⁴. Financiranjem projekata „od građana za građane”, ulaganjem u infrastrukturu i podupiranjem inicijativa za institucijsku suradnju Interreg je potakao znatan napredak u graničnim regijama i pridonio njihovoj preobrazbi.

Rad se nastavlja: gotovo 6 milijardi EUR dodijeljeno je iz proračuna EU-a za prekogranične programe Interrega 2014. – 2020. Oni se provode na svim granicama, osiguravajući da integracija ne zastane i da se ostvari puni potencijal graničnih regija. Znatno će se ulagati u poboljšanje životnih uvjeta: zajedničkim ekološkim aktivnostima i mjerama za ublažavanje posljedica klimatskih promjena bolje će se zaštititi granične regije. Njihov će se gospodarski i inovacijski potencijal dodatno potaknuti zajedničkim istraživačkim inicijativama i

¹ EFTA: Norveška, Švicarska i Lihtenštajn. Island s EU-om dijeli samo morsku granicu. Vidjeti zemljovid na str. 3.

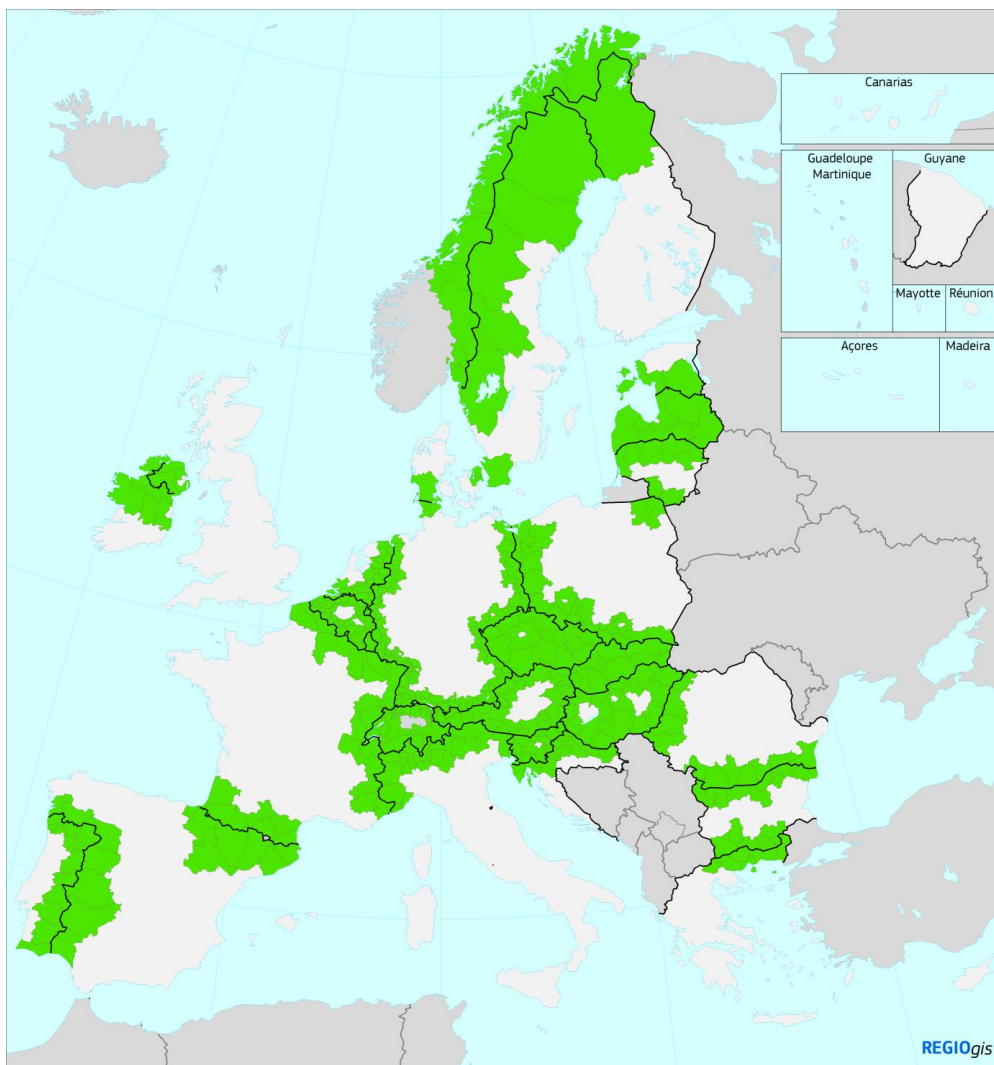
² Podaci i informacije se zbog statistike temelje na regijama NUTS3 iz europske statističke nomenklature teritorijalnih jedinica: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts>.

³ Projekti su navedeni u bazi podataka KEE, koju financira Interreg: www.KEEP.eu.

⁴ Pet ponajvećih postignuća istaknuto je tijekom proslave 25. godišnjice Interrega 2015.

postrojenjima. Strategijama pametne specijalizacije regionalne i lokalne inovacije dovest će se na veću skalu, među ostalim prekograničnu⁵. Plan ulaganja za Europu, pojačan i proširen 2016., također će doprinijeti razvoju graničnih regija. Njegovim trećim stupom, kojim se žele ukloniti prepreke ulaganjima, omogućit će se pogodnije okruženje za prekogranične investicijske projekte⁶.

U graničnim bi regijama koristi od europske integracije trebale biti najočitije – prekogranično školovanje, osposobljavanje, rad, skrb i poslovanje svakodnevne su aktivnosti koje trebaju biti moguće bez obzira na to postoji li administrativna nacionalna granica.



Zemljovid: Kopnene granične regije uz unutarnje granice EU28 i granice s EFTA-om

Međutim, podaci koje je prikupila Komisija pokazuju da su granične regije gospodarski općenito manje uspješne od drugih u državi članici. Pristup javnim uslugama, npr. bolnicama

⁵ Komunikacija Komisije „Jačanje inovacija u europskim regijama: strategije za otporni, uključivi i održivi rast”, COM(2017) 376 od 18. srpnja 2017.:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0376&from=en>.

⁶ Plan ulaganja: https://ec.europa.eu/commission/priorities/jobs-growth-and-investment/investment-plan_hr.

i sveučilištima⁷, u njima je općenito otežan. Balansiranje između različitih administrativnih i pravnih sustava i dalje je složeno i stvara znatne troškove⁸. Komisiju su pojedinci, poduzeća, javna tijela i nevladine organizacije znali obavijestiti o negativnim iskustvima u pogledu interakcije preko unutarnjih granica.

Potrebno je više od europskog financiranja jer novčana sredstva i ulaganja nisu dovoljna za rješavanje tih poteškoća. U ovoj se Komunikaciji naznačuje kako EU i države članice mogu smanjiti složenost, potrebno vrijeme i troškove prekogranične interakcije te promicati objedinjavanje usluga uz unutarnje granice. Sagledava se što je potrebno poboljšati kako bi građani koji žive uz granice mogli u potpunosti iskoristiti prilike na njezinim objema stranama. EU tako može dodatno ojačati svoje granične regije i pomoći u stvaranju rasta i radnih mjesta.

Cilj je ove Komunikacije približiti EU građanima i osigurati djelotvornost europskog pravnog sustava za pojedince i poduzeća. Bijelom knjigom o budućnosti Europe⁹ i dokumentima za razmatranje koji su uslijedili pokrenuta je široka rasprava o tome kako bi se Europa trebala razvijati da bi bila najkorisnija svim svojim građanima. Široko je prepoznano da teritorijalna i, posebice, prekogranična suradnja stvaraju istinsku dodanu vrijednost za Europljane.

Ovom se Komunikacijom doprinosi tom razmatranju i tako što se predlažu mjere i daju preporuke u cilju olakšanja suradnje među regijama uz unutarnje kopnene granice, smanjenja zapreka i pomaganja građanima i poduzećima iz tih regija da u potpunosti iskoriste njihov potencijal.

2. PREOSTALE POTEŠKOĆE

Iz javnog savjetovanja na internetu na svim jezicima EU-a te istraživanja i kontakata s dionicima koji su uslijedili¹⁰ Komisiji je ukazano na više problema s kojima se suočavaju osobe koje žive uz granicu i poduzeća koja ondje posluju. Iako se ne odražavaju isključivo u graničnim regijama, ti su problemi u njima posebno vidljivi zbog učestalosti i razine međugranične interakcije.

Priče o životu uz granicu

- Terapeutkinja koja radi u nepunom radnom vremenu u Belgiji i na temelju ugovora o djelu u Francuskoj osam je mjeseci čekala pouzdane informacije o primjenjivom poreznom režimu, a time i o prihodima kojima raspolaže.
- Osobi koja je doživjela nesreću na poslu u Švedskoj nije odobrena rehabilitacijska skrb kod kuće u Danskoj jer su ugovori o uzajamnom pružanju usluga u sustavu socijalnog osiguranja između tih zemalja nesveobuhvatni.

⁷ *Territories with specific geographical features*, Europska komisija, DG REGIO (2009.), oznaka radnog dokumenta: 02/2009: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/working-papers/2009/territories-with-specific-geographical-features.

⁸ U kontekstu ove Komunikacije granična prepreka nije tek ograničenje slobodnog kretanja kako ga je utvrdio Sud EU-a, nego i zakon, pravilo ili administrativna praksa kojom se priječi inherentni potencijal granične regije u prekograničnim aktivnostima.

⁹ Komisijina Bijela knjiga o budućnosti Europe, COM(2017) 2025 od 1. ožujka 2017.

¹⁰ Pregled prekogranične situacije: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/cooperation/european-territorial/cross-border/review/.

- Učenik koji u Belgiji pohađa strukovnu školu nije mogao obaviti pripravništvo bliže domu, u Francuskoj, jer status pripravnika nije usklađen među tim zemljama.
- Osobe u sjevernom Portugalu koje bi se htjele zaposliti s druge strane granice u Španjolskoj možda će imati velike troškove ishođenja službenih preslika dokumenata te mjesecima čekati na priznavanje stručnih kvalifikacija.
- Može se dogoditi da vatrogasci moraju čekati na granici prije nego im se dopusti da je prijeđu kako bi pomogli kolegama. U nekoliko država članica na snazi su ograničenja za prekogranični prijevoz pacijenata bolničkim kolima.
- Proširenje tramvajskog pravca iz Strasbourga u Francuskoj do Kehla u Njemačkoj trajalo je 10 godina, među ostalim zbog različitih standarda i složenog pitanja usklađenog određivanja cijena i izdavanja karata.
- U odnosu na poduzeća koja posluju unutar granica, poduzeća koja posluju prekogranično imaju 60 % veće troškove provedbe ključnih postupaka zbog dodatnih troškova prevođenja i ovjeravanja¹¹.

Iz tih se priča vidi da su mnogi aspekti života uz granicu prekomplikirani i opterećujući. S druge strane, javno savjetovanje i studija ukazali su na više veoma pozitivnih primjera europske integracije i prilika koja se nude u graničnim regijama.

- Belgijski pacijenti koji su triput tjedno morali putovati 200 km na dijalizu sada na nju odlaze u tek 3 km udaljenu Francusku jer im je to omogućeno sporazumima o dijeljenju resursa zdravstvene skrbi koje su te zemlje potpisale.
- Neka djeca u graničnim regijama između Austrije, Češke, Mađarske i Slovačke pohađaju dvojezične i dvonacionalne vrtiće u kojima se igra odvija u mješavini dviju kultura na dvama jezicima.
- Zemlje Beneluksa i pokrajina Sjeverna Rajna-Vestfalija provode nove preporuke koje će olakšati uzajamno priznavanje kvalifikacija na temelju suradnje koja počiva na povjerenju u obrazovne sustave svake od njih.
- Kako se pokazalo iz djelovanja udruženja *Groupement Transfrontalier Européen*¹², koje predstavlja više od 30 000 osoba koje putuju između Švicarske i Francuske, i pojedinci se mogu djelotvorno organizirati kako bi promicali zajedničke interese.

No premalo je takvih inspirativnih primjera gdje su prilike koje potječu od postojanja granica pretočene u koristi za stanovništvo koje u njihovoj blizini živi.

Komisija je analitički istražila troškove koje uzrokuju složeni granični procesi i udvostručenje usluga. Iz nedavne studije¹³ o učinku graničnih prepreka na BDP i ekonomske aspekte zaposlenosti u regijama uz unutarnje kopnene granice čini se da bi te regije moglo biti

¹¹ Ecorys Netherlands u suradnji s Mazarsom, *Study about administrative formalities of important procedures and administrative burdens for businesses*, Europska komisija, travanj 2017.: http://ec.europa.eu/growth/tools-databases/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=9134&lang=hr i Radni dokument službi SWD(2017) 213 od 2. svibnja 2017.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1503565263778&uri=CELEX:52017SC0213>.

¹² *Le Groupement Transfrontalier Européen*: <http://www.frontalier.org/>.

¹³ Politecnico di Milano (2017.), *Quantification of the effects of legal and administrative border obstacles in land border regions*.

prosječno 8 % bogatije kad bi se sve zapreke uklonile i upotrebljavao zajednički jezik¹⁴. To, međutim, nije ni realno ni poželjno jer je Europa izgrađena na raznolikosti i supsidijarnosti. No BDP graničnih regija već bi uklanjanjem i 20 % zapreka porastao za 2 %. Učinak na zaposlenost jednako je bitan, naime, otvara mogućnost za više od milijun radnih mjesta. Zbog graničnih je prepreka teže postići produktivnost i ostvariti ekonomiju razmjera, a uzrokuju i troškove pojedincima i poduzećima. Taj negativan učinak razlikuje se među državama članicama, ali neupitno je viši u zemljama čije granične regije bitno pridonose nacionalnom BDP-u.

Pokazuje se i da problem nije lako riješiti. Riječ je o složenom procesu koji uključuje sve razine vlasti i javnih uprava. Brojni su dionici naveli da se poteškoće koje nastaju zbog postojanja granica uvijek osjećaju lokalno, dok rješenja na toj razini uglavnom nema. Da bi se prepreke nadišle i složenosti ublažile, sve razine vlasti i uprava trebaju surađivati.

3. ŠTO SE MOŽE UČINITI

U ovom se poglavlju navode područja utvrđena u pripremnom radu Komisije s dionicima (studija, savjetovanje i radionice), a koja nose velik potencijal za uklanjanje daljnjih prepreka. Očrtava se kako je Komisija vlastitom aktivnošću i podupiranjem drugih ključnih aktera pridonijela napretku.

U svakom se odjeljku ukratko opisuju utvrđena pitanja te ih se ilustrira primjerima, među ostalim, dobre prakse (podrobnije su opisani u priloženom radnom dokumentu službi). Daje se kratak uvid u mjere koje provode Komisija ili nacionalne institucije i, konačno i gdje je to moguće, predlaže što bi Komisija još mogla učiniti ili se preporučuju mjere državama članicama i drugim dionicima.

Provedbu 10 mjera u nastavku olakšat će stvaranje „središnje točke za granice” u Komisiji. Zadaća će joj biti: 1. osigurati da se pri budućim ključnim Komisijinim aktivnostima uzme u obzir prekogranična regionalna dimenzija, 2. podupirati države članice i druge ključne aktere u rješavanju pravnih i administrativnih aspekata pitanja u regijama uz granice, posebice u pogledu prenošenja direktiva EU-a ili zahtjeva za koordiniranje, 3. osigurati uspostavu praktičnih rješenja za nove mjere iz ove Komunikacije, 4. djelotvorno i opsežno razmjenjivati iskustva i dobre prakse s odgovarajućim dionicima.

3.1. Produbljivanje suradnje i razmjena

Nove inicijative Komisije neće u potpunosti polučiti željeni učinak u graničnim regijama ako se ne prodube djelotvorni mehanizmi za prekograničnu suradnju. Ti mehanizmi, institucionalizirani ili ne, trebaju odražavati dimenziju sudjelovanja više razina tijela javne vlasti u političkom odlučivanju u EU-u. Više takvih mehanizama već postoji.

Dobra praksa: Kad je riječ o međuvladinoj razini, Nordijsko vijeće ministara i Unija Beneluksa uspostavili su procese identifikacije i uklanjanja međusobnih graničnih zapreka.

¹⁴ Izračun ne uključuje troškove uklanjanja prepreka. Više o tome navodi se u bilješci 13.

Na regionalnoj su razini Konferencija Gornje Rajne (*Oberrheinkonferenz*) i Odbor šireg Kopenhagena i Skånea razvili načine identifikacije lokalnih zapreka i organiziranja odgovora na njih.

Komisija poziva države članice i regije da prodube redovite dijaloge o graničnim pitanjima. Države članice i regije trebale bi pridavati više pozornosti neizostavnim aspektima europske integracije kao što su uzajamno priznavanje i usklađivanje pravila. Pozivaju se da u potpunosti iskoriste prilike koje se pružaju i sklope sporazume ili konvencije. Primjerice, četiri makroregionalne strategije¹⁵ mogle bi biti odgovarajući okvir za prekograničnu institucijsku suradnju. To bi se trebalo u cijelosti iskoristiti u slučajevima u kojima se suradnja izričito zahtijeva zakonodavstvom EU-a, kao npr. brojnim pravnim aktima u području okoliša.

Mjera: Komisija će radi podupiranja tog procesa i promicanja dobrih praksi uspostaviti **internetsku profesionalnu mrežu** na razini EU-a u kojoj će dionici za koje su granična pitanja relevantna moći predstavljati slučajeve povezane s graničnom administracijom i njihova rješenja. Ta će mreža koristiti Futurium, internetsku platformu koju je izradila Komisija, a moderirat će ju se posredstvom središnje točke za granice.

Mjera: Komisija će uz navedeno objaviti otvoreni poziv za **pilot-projekte** prije kraja 2017. Bit će usmjeren na javna tijela koja žele riješiti pravne odnosno administrativne probleme povezane s granicama. Projekti bi mogli biti usredotočeni na povećanje uskladiivosti administrativnih sustava, olakšavanje mobilnosti radnika većim mogućnostima za priznavanje kvalifikacija ili osiguranje usklađenosti pravnih normi. Poslužit će kao podloga za istraživanja inovativnih načina rješavanja graničnih pitanja. Rezultati projekata bit će u konačnici sažeti te takvi široko distribuirani i upotrijebljeni kako bi se potaknuli svijest i kapaciteti ključnih aktera. Svako javno tijelo koje želi pronaći rješenja graničnih pitanja u svojoj nadležnosti moći će se prijaviti na poziv. Odabrat će se najviše 20 pilot-projekata, a kriteriji će biti njihova demonstracijska vrijednost i mogućnosti proširenja na druga područja.

3.2. Poboljšanje zakonodavnog postupka

Temeljni uzroci znatnog dijela utvrđenih graničnih poteškoća pripisani su razlikama među propisima između nacionalnih pravnih i administrativnih sustava. Čak i ondje gdje postoji europski pravni okvir, državama članicama ostavljena je određena mjera fleksibilnosti i diskrecije u njegovu prenošenju u nacionalne sustave. Države članice često u različitoj mjeri primjenjuju određene standarde propisane zakonodavstvom EU-a. Zbog toga doticaj dvaju različitih sustava uz unutarnje granice može uzrokovati složenost, ponekad čak i pravnu nesigurnost, kao i dodatne troškove.

Primjer: Direktiva 2014/24/EU Europskog parlamenta i Vijeća od 26. veljače 2014. o javnoj nabavi sadržava 19 slučajeva u kojima se primjenjuju minimalni standardi, primjerice za utvrđivanje posebnih rokova. To potencijalno znači 19 situacija u kojima prekogranična javna nabava može biti posebno otežana jer će određene države članice primjenjivati dulje rokove.

¹⁵ Strategije EU-a za regiju Baltičkog mora, regiju Dunava, jadransku i jonsku regiju te alpsku regiju.

Komisija je u paketu o boljoj regulativi donesenom 2015.¹⁶ predložila mjere kojima se osigurava uključenje teritorijalnih aspekata u opcije politike, što se čini uglavnom provedbom čvrsto utemeljenih procjena učinka zakonodavstva koje sadržavaju teritorijalne elemente.

Dobra praksa: Neovisno tijelo (Institut za transnacionalnu i euregionalnu prekograničnu suradnju i mobilnost Sveučilišta u Maastrichtu) izrađuje procjene učinka u pogledu prekograničnih aspekata budućeg nacionalnog zakonodavstva i zakonodavstva EU-a na temelju programa rada razvijenog s nacionalnim, regionalnim i lokalnim dionicima na koje utječu granična pitanja uz granice Nizozemske s Njemačkom i Belgijom¹⁷.

Mjera: Gdje god su **prekogranični učinci** znatni, Komisija će ih dodatno nastojati identificirati postojećim metodama i alatima. Posredstvom središnje točke za granice i profesionalne mreže u taj će proces pokušati uključiti dionike na koje utječu granična pitanja.

Mjera: Kako bi se državama članicama pomoglo u pogledu koordinacije tijekom prenošenja u nacionalno zakonodavstvo, središnja točka Komisije za granice okupit će **stručno znanje** i pružati **savjete** o prekograničnim regionalnim aspektima. To će se, među ostalim, temeljiti na rezultatima navedenih pilot-projekata i postojećim dobrim praksama.

3.3. Jačanje prekogranične javne uprave

Administrativna kultura i sustavi razlikuju se među državama članicama, što može biti otežavajuće pri doticaju različitih sustava. Većina administrativnih postupaka nacionalne je prirode, dok su prekogranični rjeđi. Međutim, dionici za koje su granična pitanja bitna redovno će trebati posebne postupke, nenamijenjene domicilnom stanovništvu. Nepostojanje jedinstvenog pristupa odnosno međusobnog razumijevanja te ograničeno postojanje uzajamno priznanih dokumenata mogu uzrokovati dugotrajne i skupe postupke, čak i kad je riječ o najvažnijim životnim događajima.

Primjerice, e-uprava zaživjela je brže u nekim javnim upravama nego u drugima, što može otežati prekograničnu interakciju, pogotovo gdje se traže dokumenti ili obrasci. Primijenjena rješenja e-uprave češće se odnose na domaći, nego prekogranični kontekst¹⁸. Interoperabilnost e-sustava javnih uprava i dalje je ograničena.

Primjer: Interakcija između pojedinaca i javnih tijela u Danskoj u najvećoj je mjeri digitalizirana. Čestim prekograničnim putnicima iz susjednih zemalja može biti složeno dobiti potrebnu identifikaciju i prava pristupa. Primjerice, kratki rokovi izdavanja poreznog broja (*skattepersonnummer*) mogu uzrokovati kašnjenja u sklapanju ugovora o radu i ugovaranju

¹⁶ Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija „Bolja regulativa za bolje rezultate – Agenda EU-a”, COM(2015) 215 final od 19. svibnja 2015.

¹⁷ Institut za transnacionalnu i euregionalnu prekograničnu suradnju i mobilnost Sveučilišta u Maastrichtu: <https://www.maastrichtuniversity.nl/research/institute-transnational-and-euregional-cross-border-cooperation-and-mobility-item>.

¹⁸ Izvješće Europske komisije o e-upravi u EU-u 2016. pokazuje neujednačen napredak među internetskim javnim uslugama; jedinstveno digitalno tržište, vijesti, Digibytes, 3. listopada 2016.: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/eu-egovernment-report-2016-shows-online-public-services-improved-unevenly>.

zdravstvenog osiguranja. Rješavanje određenih pitanja izvan digitalnih sustava nosi rizik kašnjenja i propuštanja rokova.

Komisija u svojem Akcijskom planu za e-upravu za 2016. – 2020.¹⁹ utvrđuje dugoročnu viziju otvorenih, učinkovitih i uključivih javnih uprava, koje pružaju sveobuhvatne digitalne javne usluge prilagođene korisnicima i neovisne o granicama. Premda je plan općenit, u njemu se predlažu mjere i alati koji će biti posebno bitni za granične regije, primjerice načelo „samo jednom” (tj. informacije se dostavljaju javnim upravama samo jednom, neovisno o zemlji podrijetla²⁰) i alat za automatizirano prevođenje za javne uprave²¹.

Mjera: Države članice i regionalna/lokalna tijela trebaju **pojačati nastojanja kad je riječ o e-upravi** i poduzeti konkretne korake koji donose koristi građanima koji žive uz granice. Komisija će to poduprijeti aktivnim promicanjem postojećih e-rješenja među dionicima za koje su granična pitanja bitna i javnim tijelima koja ponajviše sudjeluju u prekograničnim razmjenama podataka. U tu će svrhu Komisija pozvati da se u **tekuće i buduće projekte e-uprave** pod njezinim okriljem uključe dionici za koje su granična pitanja bitna kako bi se pružale prekogranične javne usluge prilagođene potrebama pojedinaca i poduzeća. Čvrst temelj za to uspješni su projekti u tijeku kao što je uzajamno priznavanje elektroničkih osobnih iskaznica ili elektronička razmjena informacija o socijalnom osiguranju (EESSI).

3.4. Pružanje pouzdanih i razumljivih informacija i pomoći

Uklanjanje graničnih prepreka iziskuje vrijeme i postojan rad. U međuvremenu je od vitalne važnosti da se s druge strane granice može pristupiti pouzdanim uslugama pružanja informacija i rješavanja problema u području života i rada. U pripremnom radu Komisije uočeni su problemi za pojedince i poduzeća te manjak pouzdanih usluga pružanja informacija, što može uzrokovati pravnu nesigurnost koja otežava prekograničnu interakciju ili produljuje i poskupljuje provedbu prekograničnih projekata.

Dobra praksa: Mreža Infobest²², koju čine kontakne točke u trilateralnoj graničnoj regiji Gornjoj Rajni između Francuske, Njemačke i Švicarske, a koja je u početku financirana iz Interrega, trenutačno pruža pouzdane informacije pojedincima o svim aspektima prekograničnog života, među ostalim o zapošljavanju i obrazovanju, te je potpora prekograničnim kontaktima među javnim upravama.

Usluge i alati na razini Europe poput Vaše Europe, Informacijskog sustava unutarnjeg tržišta i mreže SOLVIT korisni su u tom kontekstu.

¹⁹ Europska komisija: Akcijski plan EU-a za e-upravu 2016. – 2020. – Ubrzavanje digitalne transformacije uprave, COM(2016) 179 od 19. travnja 2016.:

<http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52016DC0179&from=EN>.

²⁰ Europska komisija, Projekt o načelu „samo jednom” pokrenut u siječnju 2017., jedinstveno digitalno tržište, vijesti o projektu i njegovi rezultati, 26. siječnja 2017.: <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/once-only-principle-toop-project-launched-january-2017>.

²¹ Strojno prevođenje za javne uprave – MT@EC: https://ec.europa.eu/info/resources-partners/machine-translation-public-administrations-mtec_en.

²² Infobest: <https://www.infobest.eu/>.

Mjera: Komisija je nedavno predložila nacrt uredbe o **jedinstvenom digitalnom pristupniku**²³, nakon čijeg će se donošenja pojedincima i poduzećima putem jedinstvene digitalne ulazne točke olakšati pristup kvalitetnim informacijama, internetskim administrativnim postupcima i uslugama pomoći. Pristupnikom se previđa prva primjena načela samo jednom na razini EU-a tako što se za niz ključnih postupaka omogućuje izravna razmjena podataka među nadležnim tijelima različitih država članica. Pristupnik će se neprestano razvijati na temelju povratnih informacija korisnika kako bi ispunio njihove potrebe i prikupljao informacije o preprekama na jedinstvenom tržištu.

Mjera: Komisija se u nedavno donesenom Akcijskom planu za jačanje SOLVIT-a: ostvarivanje pogodnosti jedinstvenog tržišta za građane i poduzeća²⁴ obvezala dodatno **ojačati SOLVIT** s državama članicama kako bi se još većem broju pojedinaca i poduzeća pomoglo u rješavanju prekograničnih pitanja.

3.5. Podupiranje prekograničnog zapošljavanja

U pripremnom je radu mobilnost rada prepoznana kao najvažnije područje na koje izravno utječu granične prepreke. To se posebice odnosi na prekogranične radnike koji žive s jedne strane granice, a na posao svakodnevno ili tjedno putuju preko nje²⁵.

Na europskoj razini postoji više alata i mehanizama koordinacije kojima se olakšava prekogranični rad, primjerice Europska mreža službi za zapošljavanje (EURES), pravila za koordiniranje sustava socijalne sigurnosti, Europski kvalifikacijski okvir, kojim se podupiru razumijevanje i usporedba kvalifikacija, okvir za Europass, koji pojedincima omogućuje da predstave svoje vještine i kvalifikacije, europska klasifikacija vještina, kompetencija, kvalifikacija i zanimanja te europska strukovna iskaznica, digitalni postupak na razini EU-a za priznavanje stručnih kvalifikacija. Mobilnost rada u graničnim regijama financira se iz Programa Europske unije za zapošljavanje i socijalne inovacije i iz Europskog socijalnog fonda. Iz osi EURES navedenog programa podupiru se prekogranična partnerstva koja prekograničnim radnicima i njihovim poslodavcima pružaju informacije i usluge posredovanja.

Dobra praksa: Inspektorati rada i sustava socijalne sigurnosti iz Galicije i iz Sjevernog Portugala stvorili su mrežu koja se podupire prekograničnim partnerstvom EURES-a i omogućuje brže uklanjanje prepreka prekograničnoj mobilnosti za poslodavce i radnike. Razvijena je djelotvorna suradnja između tijela socijalne sigurnosti i inspekcije rada u graničnom području.

²³ Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi jedinstvenog digitalnog pristupnika kao izvora informacija, postupaka, usluga podrške i otklanjanja poteškoća te o izmjeni Uredbe (EU) br. 1024/2012 od 2. svibnja 2017.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017PC0256&from=EN>.

²⁴ Komunikacija Komisije „Akcijski plan za jačanje SOLVIT-a: ostvarivanje pogodnosti jedinstvenog tržišta za građane i poduzeća”, COM(2017) 255 final od 2. svibnja 2017.: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52017DC0255&from=EN>.

²⁵ Prekogranični radnici (pogranični radnici) definirani su kao građani EU-a/EFTA-e koji žive u jednoj državi EU-a ili EFTA-e, a rade u drugoj i svakodnevno ili barem tjedno prelaze granicu, neovisno o tome kojeg su državljanstva (pod uvjetom da su građani države članice EU-a ili EFTA-e).

Međutim, pozitivni učinci tih mjera/alata nisu još doveli do ostvarenja punog potencijala u graničnim regijama. Prostora za poboljšanje ima još, primjerice kad je riječ o dovršenju pripravnštva, potpunom priznavanju vještina i kompetencija, pristupu oglašenim radnim mjestima, pronalaženju radnika, pravnoj sigurnosti u fiskalnim pitanjima, punom socijalnom osiguranju, profesionalnom osiguranju za medicinsko osoblje i složenim postupcima ishoda stručnih potvrda. Potrebno je poboljšati pružanje informacija, među ostalim pojedincima i poslodavcima, te prikupljanje podataka u svrhu odlučivanja.

Mjera: Države članice i regionalna tijela potiču se da pojačaju suradnju među **zavodima za zapošljavanje** u graničnim regijama, uključujući zajedničke prekogranične usluge zapošljavanja, kako bi se poboljšao pristup informacijama i radnim mjestima na prekograničnom tržištu rada. Postojeće prakse bit će šire dostupne uporabom predložene prethodno navedene profesionalne mreže.

3.6. Promicanje višejezičnosti uz granice

Brojnost kultura i tradicija europsko je bogatstvo. Višejezičnost je cilj europske integracije. Strani su jezici sve važniji za zapošljavanje, mobilnost i konkurentnost, a posebice u graničnim regijama.

Dobra praksa: „Francuskom strategijom” njemačke regije Saarland²⁶, usvojenom 2014., promiče se dvojezičan pristup na svim razinama uprave. Francuski je obavezan predmet već od predškolske razine, pa je tako više od polovine ondašnjih vrtića dvojezično.

No, mnogi su tijekom javnog savjetovanja za ovu Komunikaciju kao uzrok poteškoća istaknuli upravo jezik. Iskustvo dionika za koje su granična pitanja bitna često upućuje na slučajeve u kojima nefleksibilna uporaba različitih jezika na objema stranama granice povećava administrativno opterećenje i otežava svrsishodne razmjene među javnim upravama i pojedincima.

Komisija nastavlja sa strategijom koju je podržalo Vijeće i koja se temelji na cilju koji su utvrdili čelnici država i vlada EU-a u skladu s kojim bi se svim građanima trebalo omogućiti učenje dvaju stranih jezika od rane dobi²⁷. U graničnim bi regijama jedan od njih mogao idealno biti jezik susjeda. Usto, učenje jezika među glavnim je prioritetima programa Erasmus+, europskog programa za financiranje obrazovanja, osposobljavanja, mladih i sporta. Programom se učenje jezika u graničnim regijama može poduprijeti na više načina.

Mjera: Države članice, regije i općine pozivaju se da mogućnostima cjeloživotnog učenja dodatno **promiču dvojezičnost** u graničnim regijama. Postojeće dobre prakse trebale bi biti izvor inspiracije, a Komisija će ih dodatno promicati. To će se, gdje je primjereno, poduprijeti postojećim instrumentima financiranja kao što su Erasmus+ ili programi prekogranične suradnje Interrega.

²⁶ Francuska strategija Saarlanda, listopad 2016.:

https://www.saarland.de/dokumente/ressort_finanzen/MFE_Frankreich_Strategie_LangDIn4S_UK_Lay2.pdf

²⁷ Europska unija – Vijeće EU-a, Zaključci Vijeća o višejezičnosti i razvoju jezičnih kompetencija, svibanj 2014.: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XG0614\(06\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:52014XG0614(06)&from=EN).

3.7. Olakšavanje prekogranične pristupačnosti

Prijevoz je ključan za međuregionalne razmjene preko nacionalnih granica. Usluge javnog prijevoza daju podstrek integraciji, ali i povećavaju održivost prekogranične povezanosti. No, mnogim je građanima u graničnim regijama na raspolaganju tek manjkav, nedovoljan ili nekvalitetan javni prijevoz. To se odnosi na tri razine: 1. infrastrukturne veze, 2. pružanje usluga i 3. kvalitetu usluga. To je posebno vidljivo u željezničkoj infrastrukturi manjih razmjera, koja je zbog niza poteškoća (različiti prioriteti ili pravni/postupovni/organizacijski pristupi, raspoloživa proračunska sredstva) manjkava ili neoperativna na više mjesta uz unutarnje granice EU-a.

Dobra praksa: Interreg financira projekte prekogranične mobilnosti, od kojih je većina upisana u bazi podataka KEEP²⁸. Primjerice, pružatelji usluga javnog prijevoza u trilateralnom pograničnom području između Njemačke, Nizozemske i Belgije razvili su zajedničku platformu (<http://mobility-euregio.com>) s kombiniranim voznim redovima, jedinstvenim cijenama i moderniziranim izdavanjem karata. Na granici između Njemačke i Švicarske uvedena je nova autobusna linija između Grenzach-Wyhlena (Njemačka) i Basela (Švicarska) za 1 900 lokalnih redovnih prekograničnih putnika (stanovnika je ukupno 14 000).

Bolja usklađenost i koordiniraniji tehnički i pravni standardi te postizanje interoperabilnosti u sektoru prometa važni su prioriteti na razini EU-a. Koordinacija i usklađenje ostvareni su u području TEN-T, koje može biti primjer za druga područja politike, a ne samo za promet. Primjerice, kad je riječ o uslugama pružanja informacija o multimodalnom prijevozu, buduće će zakonodavstvo EU-a uključivati odgovarajuće okvirne uvjete kako bi se omogućila suradnja među svim relevantnim dionicima u vrijednosnom lancu putnih informacija²⁹.

Mjera: Komisijina **studija o nedostajućim željezničkim vezama** uz unutarnje granice bit će dostupna 2018. Bit će podijeljena s dionicima posredstvom središnje točke za granice.

Mjera: Usluge prekograničnog javnog prijevoza organiziraju se i provode na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Države članice, regije i općine stoga se pozivaju da **učine više kako bi putnicima na raspolaganju bile kvalitetnije i integriranije usluge javnog prijevoza**. Središnja točka za granice objavljivat će dobre prakse te pružati stručni savjet kad je to moguće.

3.8. Promicanje većeg objedinjavanja zdravstvenih ustanova

EU-ov je prioritet promicanje suradnje među državama članicama radi boljeg dopunjavanja njihovih zdravstvenih usluga u graničnim regijama³⁰. Strukture i načela naknade troškova prekograničnih zdravstvenih usluga razlikuju se, što uzrokuje, primjerice, različite i složene postupke za prethodno odobrenje zdravstvenih usluga i plaćanja/naknade; administrativno opterećenje pacijentima koji na specijalističke preglede putuju preko granice; nesukladnu uporabu tehnologije i dijeljenje podataka o pacijentima; manjak objedinjenih pristupačnih

²⁸ www.keep.eu.

²⁹ Provest će se delegiranom uredbom o dopuni Direktive 2010/40/EU.

³⁰ Osim odredaba u samom Ugovoru, navesti se mogu i Direktiva o primjeni prava pacijenata u prekograničnoj zdravstvenoj skrbi (2011/24/EU) i Uredba EU-a o koordinaciji sustava socijalne sigurnosti (883/2004).

informacija, kao i manjak informacija na jeziku pacijenta. Zbog ograničene pristupačnosti na objema stranama granice otežano je potpuno korištenje zdravstvenim uslugama. Usto, službe hitne pomoći i spašavanja ponekad su zapriječene u prekograničnim intervencijama.

Dobra praksa: Na temelju institucionaliziranog sporazuma o uspostavi sedam organiziranih prekograničnih zona pružanja zdravstvenih usluga na francusko-belgijskoj granici³¹ više od 20 000 pacijenata primilo je zdravstvenu skrb bliže domu, u susjednoj zemlji.

Mjera: Komisija će **sveobuhvatnim kartiranjem prekogranične zdravstvene suradnje** diljem EU-a utvrditi dobre prakse i analizirati buduće izazove. Rezultati će biti dostupni 2018., a s dionicima će se podijeliti posredstvom središnje točke za granice. Osim toga, Komisija će 2018. organizirati strateški događaj na kojem će se navesti dobre prakse prekogranične zdravstvene suradnje i istražiti kako ju se može dodatno razvijati diljem Unije.

3.9. Uzimanje u obzir pravnog i financijskog okvira prekogranične suradnje

EU je uveo niz pravnih i financijskih alata za poboljšanje suradnje preko europskih granica. Primjerice, Europska grupacija za teritorijalnu suradnju (EGTS)³² omogućuje subjektima iz dviju država članica ili više njih da surađuju unutar zajedničke strukture s pravnom osobnošću. To umnogome olakšava prekograničnu suradnju, a regionalnim i lokalnim tijelima omogućuje suradnju bez potrebe za sporazumom ratificiranim na razini država članica. Međutim, ta, posve institucijska narav tih alata, nije uvijek prikladna za uklanjanje pravnih i administrativnih prepreka.

Dobra praksa: EGTS eurometropole Lille-Tournai-Kortrijk³³ najveće je prekogranično gradsko područje u Europi. Okuplja 14 ustanova iz Francuske i Belgije (nacionalna, regionalna i lokalna tijela, razvojne agencije), koje surađuju kako bi poništile „granični učinak” i olakšale život za ondašnji 2,1 milijun stanovnika.

Mjera: Više država članica razmatra bi li koristan bio novi **instrument** koji bi na dobrovoljnoj osnovi i na temelju sporazuma nadležnih tijela omogućio da se pravila jedne države članice primjenjuju u susjednoj za određenu vremenski ograničenu mjeru ili projekt koje su pokrenula lokalna i/ili regionalna javna tijela, a odvijaju se u graničnoj regiji. Službe Komisije pažljivo prate taj rad. Komisija će, uzimajući u obzir podatke dobivene pilot-projektima navedenima u odjeljku 3.1., razmotriti kako se taj instrument može ostvariti.

Mjera: Države članice i europske institucije trebale bi rano započeti dijalog radi istraživanja kako budući **programi financiranja** mogu dati veći strateški doprinos sprječavanju i uklanjanju graničnih prepreka te razvoju prekograničnih javnih usluga.

³¹ *Espace Transfrontaliers, La Communauté de santé transfrontalière:*
<http://www.espaces-transfrontaliers.org/ressources/themes/sante/sante-4/>.

³² Uredba (EZ) br. 1082/2006 Europskog parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. (SL L 210, 31.7.2006., str. 19.), kako je izmijenjena Uredbom (EU) br. 1302/2013 od 17. prosinca 2013. (SL L 347, 20.12.2013., str. 303).

³³ Eurometropola: <http://www.eurometropolis.eu/>.

3.10. Prikupljanje podataka o prekograničnoj interakciji radi informiranog odlučivanja

Prikupljanje podataka o graničnim preprekama prvi je nužni korak ka njihovom rješavanju, ali u prikupljanje i analiziranje informacija o graničnim poteškoćama i složenostima ulažu se ograničena sredstva. Izvrsni primjeri prikupljanja i analiziranja informacija postoje u Francuskoj³⁴ i Mađarskoj³⁵.

Slično tome, zbog ograničene su dostupnosti statističkih i geoprostornih podataka o prekograničnim tokovima umanjene mogućnosti istinskog prekograničnog razvoja politika i odlučivanja. Nešto je u tom pogledu napravljeno na regionalnoj razini, na čemu mogu graditi druge regije.

Dobra praksa: Podatkovni portal Velike regije³⁶ (koju čine Luksemburg i okolica) prikuplja podatke od pet nacionalnih i regionalnih statičkih zavoda kako bi donositeljima političkih odluka na raspolaganju bili podaci o prekograničnim tokovima i teritorijalnim trendovima u području koje obilježava visok stupanj interakcije (npr. 200 000 prekograničnih radnika).

Statistički i geoprostorni podaci o prekograničnim tokovima i pojavama nisu uvijek u dovoljnoj mjeri dostupni ili standardizirani za informirano donošenje političkih odluka. Države članice bi uz koordinaciju Eurostata trebale istražiti inovativne metodologije prikupljanja podataka (npr. georeferenciranje ili geokodiranje) spremne za prekograničnu analizu, poput podataka temeljenih na mreži (*grid-based data*).

Mjera: Komisija financira **jednogodišnji pilot-projekt sa statističkim zavodima** kako bi se istražila potencijalna uporaba anketnih podataka o radnoj snazi, administrativnih podataka i podataka o popisu stanovništva te podataka o uporabi mobilnih uređaja. Sa zajedničkim bi se radom s državama članicama trebalo nastaviti te bi ga trebalo ojačati ovisno o ishodu pilot-projekta, koji završava 2018.

Mjera: Komisija surađuje s Europskom promatračkom mrežom za teritorijalni razvoj i koheziju (ESPON) na njezinim programima teritorijalne suradnje kako bi se dodatno **promicalo teritorijalno istraživanje povezano s graničnim regijama**. Komisija usto gradi dalje na uspješnim aktivnostima teritorijalnog istraživanja koje se financiraju iz Sedmog okvirnog programa za istraživanje i tehnološki razvoj Obzora 2020. i iz sredstava Zajedničkog istraživačkog centra. Središnja točka za granice na temelju tog rada promicat će informirano odlučivanje kako bi se odgovorilo na izazove s kojima se suočavaju zajednice koje žive uz granice.

³⁴ Mission Opérationnelle Transfrontalière: www.espaces-transfrontaliers.org.

³⁵ Srednjoeuropska služba za prekogranične inicijative: www.cesci-net.eu.

³⁶ Grande Région: <http://www.grande-region.lu/portal/>.

4. ZAKLJUČCI

Regije uz unutarnje granice EU-a znatno pridonose društveno-gospodarskom razvoju Europe. Njihovi stanovnici, poduzeća i javna tijela svakodnevno svjedoče europskom integracijskom procesu i u njemu sudjeluju.

Pokazuje se da je moguće ostvariti mnogo ako se smanji negativan učinak teritorijalnih, pravnih i administrativnih odstupanja u graničnim regijama.

Da bi se njihov potencijal bolje iskoristio, potrebno je djelovati na razini EU-a uz suradnju s državama članicama, regijama i drugim dionicima. U tom je pogledu uloga Komisije ključna. Komisija može izravno djelovati u područjima za koje je nadležna pri predlaganju zakonodavstva ili mehanizama financiranja. Ne manje važno, može pomoći državama članicama i regijama u boljem razumijevanju izazova i razvoju operativnog uređenja, konkretno promicanjem razmjene informacija i predstavljanjem uspješnih praksi.

Iz proračuna EU-a znatno se proteklih 25 godina pridonijelo razvoju graničnih regija. S tim bi se najdjelotvornije i najučinkovitije moguće trebalo nastaviti i s budućim programima financiranja te se usredotočiti na područja u kojima EU može stvoriti posebno visoku dodanu vrijednost. Primjerice, trebalo bi voditi računa o tome da uklanjanje graničnih poteškoća bude u središtu programa prekogranične suradnje. Slično tome, središnji dio tih programa trebali bi biti nedostaci i veze koje nedostaju u različitim područjima politike, uključujući promet. Konačno, u obzir bi se mogli uzeti i objedinjavanje zajedničkih javnih usluga u susjednim graničnim regijama i izgradnja institucija.

Uloga država članica i regija u tom procesu jednako je bitna – trebaju djelovati u područjima pod svojom nadležnošću kako bi spriječile nastanak prepreka i uklanjale postojeće. Trebale bi ozbiljno razmotriti veću koordinaciju (npr. pri prenošenju prava EU-a), veće uzajamno priznavanje i bliskije usklađivanje sa svim susjedima.

Komisija će 2017. i narednih godina i dalje biti aktivna u predmetnom području u skladu s prethodno izloženim. Središnja točka za granice uskoro će početi s radom kako bi se predložene mjere mogle brzo provesti.

Cilj je pokazati da granične regije mogu dodatno društveno i gospodarski pridonijeti građanima EU-a, a ujedno postati živi laboratoriji europske integracije, u korist područjima u Europi i njihovim stanovnicima.