

Bruxelles, 10. studenoga 2022.
(OR. en)

14479/22

COH 106

NAPOMENA

Od:	Predsjedništvo
Za:	Odbor stalnih predstavnika / Vijeće
Predmet:	Dugoročni učinci kohezijske politike na regije EU-a = razmjena mišljenja

Na sastanku Vijeća za opće poslove o kohezijskoj politici koji će se održati 22. studenoga ministri i ministrice zaduženi za kohezijsku politiku pozivaju se da na temelju dokumenta predsjedništva iz Priloga ovoj napomeni rasprave o ključnim ciljevima i načelima kohezijske politike u budućnosti; izazovima s kojima će se ta politika suočiti u budućnosti i kako ih na najbolji način prevladati; te o dodanoj vrijednosti kohezijske politike u usporedbi s drugim politikama i instrumentima EU-a, kao i nacionalnim okvirima, s ciljem njezine moguće prilagodbe.

Pripremni dokument
za sastanak Vijeća za opće poslove o kohezijskoj politici

Kohezijska politika ključna je za promicanje dugoročne konvergencije unutar Europske unije (EU). Kako je istaknuto u Osmom izvješću o koheziji, kohezijska politika učinkovito doprinosi premošćivanju gospodarskog jaza između slabije i bolje razvijenih regija i država članica, što je u skladu s mandatom EU-a, sadržanim u Ugovoru o funkcioniranju EU-a, za smanjivanje razlika u razinama razvijenosti različitih regija i zaostalosti regija koje su u najnepovoljnijem položaju.

Programsko razdoblje 2007. – 2013.¹²³⁴

U programskom razdoblju 2007. – 2013. uloženo je 346,5 milijardi EUR za smanjenje razlika među regijama, promicanje uravnoteženog i održivog razvoja i povećanje gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije. Ta su se ulaganja pokazala jako važnima tijekom financijske i gospodarske krize, kada je javno financiranje bilo ograničeno, među ostalim za mala i srednja poduzeća (MSP), i kada je bilo teško pronaći privatno financiranje i otvoriti radna mjesta. Zahvaljujući njima smanjile su se regionalne razlike i povećao bruto domaći proizvod (BDP).

¹ Prezentacija – [Kohezijska politika: Ostvarivanje koristi za građane](#) – glavni rezultati 2007. – 2013. (21. prosinca 2016.); Europska komisija (Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku).

² [Devet načina na koje Kohezijska politika funkcionira za Europu: glavni rezultati za razdoblje 2007. – 2013.](#) (7. listopada 2016.); Europska komisija (DG Regio).

³ [WP1:objedinjeno izvješće, Ex post evaluacija programa kohezijske politike za razdoblje 2007. – 2013. s naglaskom na Europskom fondu za regionalni razvoj \(EFRR\) i Kohezijskom fondu \(KF\)](#); Europska komisija, Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku, Uprava B – Politika, Odjel B.2 Evaluacija i europski semestar; 2016.

⁴ [Gdje kohezijska politika EU-a proizvodi svoj učinak? Simulacije s regionalnim modelom dinamičke opće ravnoteže](#); Philippe Monfort, Simone Salotti; Glavna uprava Europske komisije za regionalnu i urbanu politiku. Zajednički istraživački centar Europske komisije; WP 2/2021.

Rezultati su ostvareni u svim državama članicama i regijama. Očekuje se da će 1 EUR ulaganja u okviru kohezijske politike u razdoblju 2007. – 2013. generirati 2,74 EUR dodatnog BDP-a do 2023. Procijenjeni povrat ulaganja od ukupnih dodijeljenih sredstava u razdoblju 2007. – 2013. iznosi 1 bilijun EUR dodatnog BDP-a do 2023., a dugoročno će dovesti do pozitivnog povrata koji se za cijeli EU procjenjuje na oko 4 % godišnje. Otvoreno je milijun radnih mjesta, što odgovara trećini neto otvorenih radnih mjesta u tom razdoblju. Ulaganja u okviru kohezijske politike u razdoblju 2007. – 2013. bila su ključan izvor javnog financiranja za mnoge države članice te su u nekima od njih činila do 57 % državnih kapitalnih ulaganja. Konkretno, zahvaljujući kohezijskoj politici mogao se održati kontinuitet javnih ulaganja, posebno tijekom godina gospodarske krize, čime se naglašava dugoročan stabilizacijski učinak višegodišnjeg programiranja u okviru te politike na ulaganja.

U listopadu 2021. Europska komisija objavila je radni dokument u kojem su ispitani makroekonomski učinci programa kohezijske politike za razdoblje 2007. – 2013. Učinak kohezijske politike veći je u glavnim državama članicama korisnicama, no on je dugoročno pozitivan i u razvijenijim državama članicama i regijama unatoč činjenici da su neto doprinositelji toj politici. U konačnici, oko 15 % učinka na BDP EU-a proizlazi iz međunarodnih prelijevanja, što upućuje na to da kohezijska politika ima pozitivan učinak i generira pozitivne veze među gospodarstvima država članica. Prelijevanja su posebno važna za glavne doprinositelje kohezijskoj politici i čine znatan udio u njezinom ukupnom učinku.

Dugoročno, više od 45 % pozitivnog učinka u zemljama koje ne ispunjavaju uvjete za sredstva iz Kohezijskog fonda proizlazi iz ulaganja u državama članicama koje ostvaruju koristi od tog fonda. Za neke države članice prelijevanja su glavni izvor koristi ostvarenih u okviru kohezijske politike. Ti su nalazi čvrsti dokaz da kohezijska politika pruža koristi diljem EU-a u skladu s njezinim ciljevima iz Ugovora.

Glavni rezultati ostvareni u okviru Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) i Kohezijskog fonda su sljedeći⁵⁶:

⁵ [Radni dokument službi Komisije: Ex post evaluacija EFRR-a i Kohezijskog fonda za razdoblje 2007. – 2013.](#); Bruxelles, 19. rujna 2016. SWD(2016) 318 final.

⁶ [RHOMOLO procjena učinka kohezijske politike za razdoblje 2014. – 2020. u regijama EU-a](#); Francesca Crucitti, Nicholas-Joseph Lazarou, Philippe Monfort, Simone Salotti; Glavna uprava Europske komisije za regionalnu i urbanu politiku. Zajednički istraživački centar Europske komisije; WP 4/2022, 1. izdanje.

- izravno je otvoreno oko 940 000 radnih mjesta, od kojih 41 600 u području istraživanja i razvoja;
- dodijeljena je izravna potpora za 400 000 MSP-ova i otvoreno je 322 000 radnih mjesta u MSP-ovima;
- kapacitet za proizvodnju energije iz obnovljivih izvora povećan je za 3 900 megavata;
- okoliš: osigurana je opskrba čistom vodom za piće za dodatnih 5,9 milijuna te dodatnih 6,9 milijuna ljudi ima koristi od novih ili poboljšanih postrojenja za pročišćavanje otpadnih voda;
- infrastruktura (kilometri novoizgrađenih ili moderniziranih cesta/željeznica, internetska povezivost itd.):
 - osiguran je pristup širokopojasnim vezama za dodatnih 8 400 000 ljudi;
 - izgrađeno je 4 900 km dodatnih cesta (uglavnom autocesta), gotovo polovica u okviru europske mreže TEN-T;
 - modernizirano je gotovo 28 600 km cesta, od čega se dvije trećine nalaze u državama članicama EU12;
 - modernizirano je 3 900 km željeznica, od čega je gotovo 1 600 km u državama članicama EU12.

Glavna ključna kvantitativna postignuća u okviru Europskog socijalnog fonda (ESF) su sljedeća⁷:

- 98,7 milijuna osoba sudjelovalo je u operacijama u području osposobljavanja i drugim operacijama koje se financiraju iz ESF-a, a u njih su ravnomjerno bile uključene neaktivne (36 %), zaposlene (33 %) i nezaposlene osobe (30 %);
- ostvareno je više od 30 milijuna povoljnih učinaka, čime se ljudima pomoglo da ostvare pozitivne promjene:
 - 9,4 milijuna sudionika pronašlo je zaposlenje, od kojih je najmanje 300 000 osoba samozaposleno;
 - 8,7 milijuna sudionika steklo je kvalifikaciju/svjedodžbu;
 - ostalih 13,7 milijuna sudionika poboljšalo je vještine, kompetencije, povećalo izgleda na tržištu rada, nastavilo se obrazovati itd.

⁷ [Radni dokument službi Komisije: Ex post evaluacija programâ ESF-a za razdoblje 2007. – 2013.](#); Bruxelles, 12. prosinca 2016. SWD(2016) 452 final; str. 4.

Programsko razdoblje 2014. – 2020.⁸

Sredstva dodijeljena kohezijskoj politici za razdoblje 2014. – 2020. iznosila su oko 355 milijardi EUR, što podrazumijeva ubrizgavanje sredstava od oko 0,3 % BDP-a EU-a. Komisija je u srpnju 2022. objavila radni dokument u kojem je procijenjen makroekonomski učinak programâ kohezijske politike za razdoblje 2014. – 2020. Simulacija na temelju modela RHOMOLO ukazala je na to da su intervencije u okviru kohezijske politike za razdoblje 2014. – 2020. općenito imale pozitivan učinak na gospodarstvo EU-a, koji se s vremenom povećavao tijekom razdoblja financiranja te je 2021. dosegao vrhunac kada je BDP EU-a bio gotovo 0,4 % viši nego prije uvođenja te politike.

Na regionalnoj razini najveći učinak politike vidljiv je u glavnim državama članicama korisnicama. U razvijenijim državama članicama i regijama učinak je kratkoročno općenito manji. Za mnoge od tih regija potpora u okviru kohezijske politike niska je u odnosu na veličinu njihovih gospodarstava. Međutim, dugoročno se učinak politike povećava jer programi nakon završetka više ne generiraju troškove, ali i dalje donose znatne koristi. Naposljetku je učinak na BDP pozitivan u svim regijama. Rezultat da na kraju sve regije EU-a imaju koristi od kohezijske politike djelomično proizlazi iz snažnih prostornih prelijevanja koja ta politika generira i zahvaljujući kojima programi koji se provode u jednoj od regija pozitivno utječu i na druge regije, osobito one koje imaju snažne trgovinske veze s glavnim korisnicima te politike.

Analiza pokazuje da je kohezijska politika znatno doprinijela smanjenju ili ograničavanju povećanja regionalnih razlika na razini EU-a i unutar država članica.

⁸ [RHOMOLO procjena učinka kohezijske politike za razdoblje 2014. – 2020. u regijama EU-a](#); Francesca Crucitti, Nicholas-Joseph Lazarou, Philippe Monfort, Simone Salotti; Glavna uprava Europske komisije za regionalnu i urbanu politiku. Zajednički istraživački centar Europske komisije; WP 4/2022, 1. izdanje.

Makroekonomsko modeliranje koje provodi Zajednički istraživački centar (model RHOMOLO) u pogledu ESF-a ima i pozitivne učinke na gospodarstvo u cjelini, povrh izravnih rezultata za sudionike u operacijama ESF-a⁹. Ulaganja u zapošljavanje i mobilnost do 2018. dugoročno će dovesti do otvaranja 47 000 radnih mjesta i povećanja BDP-a u iznosu od 0,06 % u usporedbi s osnovnim scenarijem (2014.). Razlog tome su konačni makroekonomski učinci ulaganja u ljudski kapital i poboljšanja radne produktivnosti te povezane strukturne promjene. Očekuje se da će se potporom iz ESF-a za socijalnu uključenost BDP EU-a povećati za 0,037 % (što iznosi 4 milijarde EUR) do 2023. te će se otvoriti dodatnih 127 000 radnih mjesta, a operacijama u području obrazovanja i osposobljavanja BDP bi se trebao povećati za 0,16 % (18 milijardi EUR) do 2023. u usporedbi s osnovnim scenarijem te bi se trebalo otvoriti otprilike još 170 000 radnih mjesta. Očekuje se da će sva povećanja biti dugoročna (do 2033.) jer bi BDP i zaposlenost trebali biti veći u odnosu na osnovni scenarij.

Dugoročno se ulaganjima u okviru politike ostvaruju znatni pozitivni povrati, pri čemu 25-godišnji multiplikator BDP-a iznosi 2,7 odnosno jednak je godišnjoj stopi povrata od oko 4 %.

Glavni rezultati kohezijske politike su sljedeći:

- 5,4 milijuna ljudi pronašlo je posao zahvaljujući potpori iz ESF-a i Inicijative za zapošljavanje mladih (YEI);
- uz potporu iz EFRR-a otvoreno je 236 500 novih radnih mjesta;
- 3,6 milijuna poduzeća imat će koristi od projekata odabranih za primanje potpore iz ESI fondova, od kojih je tri milijuna već dobivalo potporu;
- poboljšana je energetska učinkovitost u više od 359 000 kućanstava;
- 45,5 milijuna sudionika imalo je koristi od projekata koji se podupiru iz ESF-a i YEI-ja;
- u razdoblju od 2014. do kraja 2020. postavljena su ili modernizirana 1544 kilometra željeznica.

To potvrđuje uspješnost kohezijske politike u praksi.

⁹ [Radni dokument službi Komisije: Evaluacija potpore iz ESF-a za zapošljavanje i mobilnost radne snage, socijalnu uključenost te obrazovanje i osposobljavanje u razdoblju 2014. – 2018.](#); str. 35., {SWD(2021) 11 final} – Evaluacija potpore iz ESF-a za socijalnu uključenost. Imajte na umu da se podaci temelje na podacima za razdoblje 2014. – 2018. te će se stoga ex post evaluacijom ESF-a za razdoblje 2014. – 2020. nakon dovršetka dobiti noviji podaci. NAPOMENA: izračuni su izvršeni 2019., tj. prije trenutačnih kriza.

Osim što je doprinijela promicanju gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije u EU-u, ta je politika pokazala i svoju prilagodljivost, posebno preusmjeravanjem 23 milijarde EUR iz postojećih programa kako bi se odgovorilo na izazove povezane s pandemijom, te je 50 milijardi EUR novog novca kroz inicijativu REACT-EU usmjerila u proces oporavka regija EU-a kojim se stvaraju temelji za njihovu veću otpornost.

Tijekom proteklih desetljeća kohezijska politika napredovala je i u pogledu oblikovanja mehanizama za upravljanje programima: višegodišnje programiranje, redovite evaluacije, ojačana intervencijska logika u kombinaciji s poboljšanjima usmjerenima na rezultate, zajedno s boljim načinom rada za partnerstvo i višerazinsko upravljanje, doveli su do djelotvornosti u provedbi programa i projekata. Slično tome, okvir kohezijske politike obogaćen je zahtjevima za stvaranje odgovarajuće strateške osnove i okvirnih uvjeta za intervencije, zajedno s poboljšanim vezama između kohezijske politike i okvira europskog semestra.

Moguće perspektive

Kad je riječ o budućim trendovima, jasno je da se EU suočava s nizom izazova povezanih s demografskim i tehnološkim promjenama te digitalnom i zelenom tranzicijom koje će doći do izražaja. To će vjerojatno dovesti do novih razlika, što bi pak moglo ugroziti održivost i otpornost razvojnog modela EU-a. Politika ne može samostalno zajamčiti da ni jedno područje ni osoba neće biti zapostavljeni, ali zasigurno može snažno doprinijeti gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji, među ostalim osiguravanjem prostornih i teritorijalnih razmatranja za nacionalne i sektorske politike. Osmišljavanje i provedba kohezijske politike trebali bi se moći temeljiti na snažnoj i učinkovitoj kombinaciji nacionalnih politika i instrumenata te politika i instrumenata EU-a.

Pitanja za ministarsku raspravu:

1. **Koji su ključni ciljevi i načela politike u pogledu kojih u budućnosti ne bi trebalo praviti kompromise?**
 2. **Koja je dodana vrijednost kohezijske politike u usporedbi s drugim politikama i instrumentima EU-a te nacionalnim okvirima? Treba li kohezijsku politiku prilagoditi drugim politikama i instrumentima kako bi se dodatno ojačalo ostvarivanje njezinih ključnih ciljeva?**
 3. **S kojim će se očekivanim izazovima kohezijska politika suočiti u budućnosti i kako se može prilagoditi radi njihova prevladavanja?**
-