

Bruxelles, 4. veljače 2022.
(OR. en)

5989/22

COH 7
SOC 65

POP RATNA BILJEŠKA

Od:	Glavna tajnica Europske komisije, potpisala direktorica Martine DEPREZ
Datum primitka:	4. veljače 2022.
Za:	Jeppe TRANHOLM-MIKKELSEN, glavni tajnik Vijeća Europske unije
Br. dok. Kom.:	COM(2022) 34 final
Predmet:	KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA o 8. izvješću o koheziji: kohezija u Europi do 2050.

Za delegacije se u prilogu nalazi dokument COM(2022) 34 final.

Priloženo: COM(2022) 34 final



Bruxelles, 4.2.2022.
COM(2022) 34 final

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

o 8. izvješću o koheziji: kohezija u Europi do 2050.

{SWD(2022) 24 final}

KOMUNIKACIJA KOMISIJE EUROPSKOM PARLAMENTU, VIJEĆU, EUROPSKOM GOSPODARSKOM I SOCIJALNOM ODBORU I ODBORU REGIJA

o 8. izvješću o koheziji: kohezija u Europi do 2050.

1. UVOD

Na temelju analize iz 8. izvješća o koheziji u ovoj se Komunikaciji opisuju glavne promjene u teritorijalnim razlikama zabilježene u proteklom desetljeću i načini na koje su politike utjecale na te razlike. Ističe se potencijal zelene i digitalne tranzicije kao novih pokretača rasta EU-a, no navodi se i da se bez odgovarajućih mjera politike mogu pojaviti nove gospodarske, socijalne i teritorijalne razlike. Naposljetku, razmatraju se načini na koje bi se kohezijska politika trebala razvijati kako bi se odgovorilo na te izazove, a posebno načini na koje će se lokaliziranim, višerazinskim i partnerskim pristupima nastaviti unaprjeđivati kohezija na temelju sinergija i uključivanjem kohezijskih ciljeva u druge politike i instrumente.

2. KOHEZIJA U EUROPSKOJ UNIJI POBOLJŠANA JE, ALI I DALJE POSTOJE NEDOSTACI

U Izvješću o koheziji ocjenjuje se dugoročni razvoj regionalnih razlika, no spominju se i dramatični kratkoročni učinci pandemije bolesti COVID-19. Pandemija je neravnomjerno utjecala na regije EU-a zbog različitih regionalnih kapaciteta zdravstvene zaštite, ograničenja i gospodarskih struktura. COVID-19 već je povećao stopu smrtnosti u EU-u za 13 % (poglavlje 1.¹), no dosad su zabilježene veće posljedice u slabije razvijenim regijama, u kojima se smrtnost povećala za 17 %². Pandemija je dovela do najveće recesije od 1945., posebno je pogodila sektore koji ovise o međuljudskoj interakciji (npr. turizam) i drastično je promijenila naša radna mjesta, škole i socijalnu interakciju, dok su ograničenja putovanja nerazmjerno utjecala na granična područja.

Konvergenција je potaknuta velikim rastom u slabije razvijenim regijama, ali se njihova prednost zbog niskih troškova i povrat ulaganja u infrastrukturu s vremenom mogu smanjiti.

Od 2001. slabije razvijene istočne regije EU-a hvataju korak s ostatkom EU-a, što je dovelo do znatnog smanjenja razlike u BDP-u po stanovniku (karta 1.). Njihove visoke stope rasta potaknute su strukturnom preobrazbom, posebno premještanjem zaposlenosti iz poljoprivrede u sektore s većom dodanom vrijednošću. Neke od tih regija oslanjaju se

¹ Poglavlja na koja se upućuje u ovoj Komunikaciji odnose se na prateći radni dokument službi.

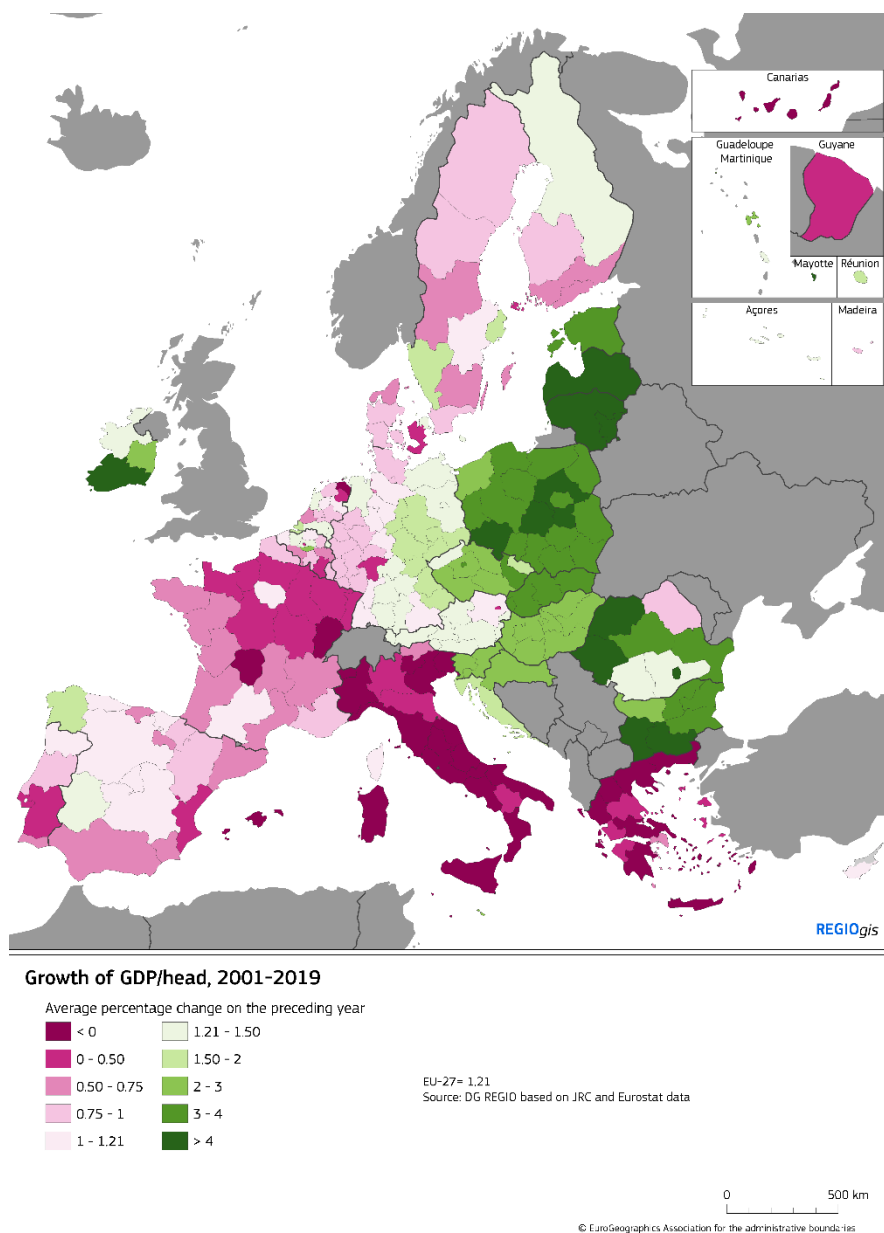
² BDP slabije razvijenih regija niži je od 75 % prosjeka EU-a, BDP tranzicijskih regija iznosi od 75 % do 100 % prosjeka EU-a, a BDP razvijenijih regija viši je od 100 % prosjeka EU-a.

na ulaganja u infrastrukturu i niske troškove za promicanje rasta. No povrat ulaganja u infrastrukturu i prednosti zbog niskih troškova smanjit će se ako realne plaće budu rasle brže od produktivnosti, posebno u izvoznim sektorima. Da bi se u budućnosti izbjegla razvojna zamka, slabije razvijene regije morat će poticati obrazovanje i osposobljavanje, povećati ulaganja u istraživanje i inovacije te unaprijediti kvalitetu svojih institucija.

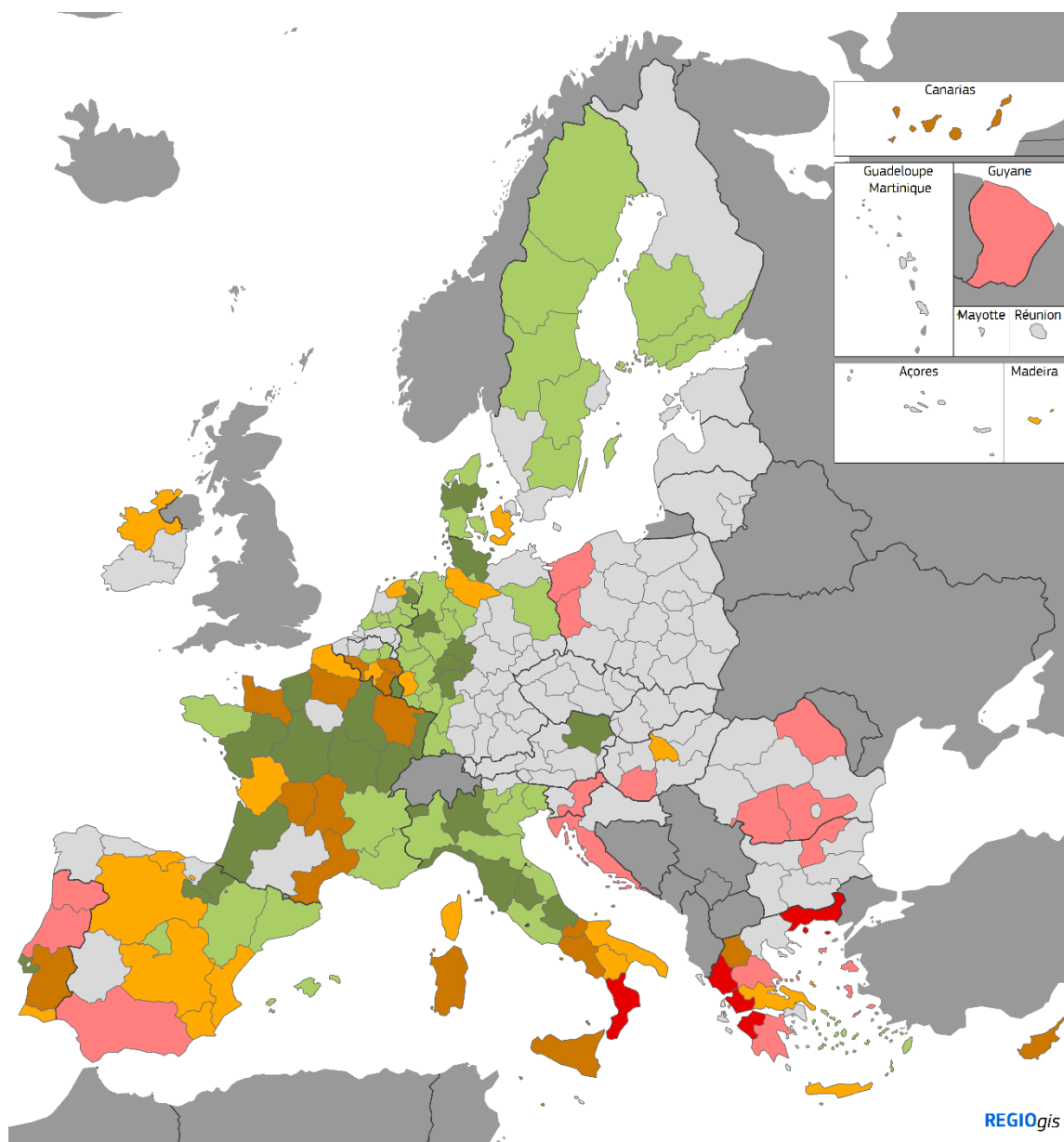
Nekoliko regija sa srednjim dohotkom i slabije razvijenih regija, posebno na jugu EU-a, pretrpjelo je gospodarsku stagnaciju ili pad (karta 1.), što upućuje na to da se nalaze u razvojnoj zamci³ (karta 2.). Mnogo ih je bilo pogođeno gospodarskom i financijskom krizom 2008. i otad se pokušavaju oporaviti. Za dugoročni rast bit će potrebne reforme javnog sektora, usavršavanje radne snage i veći kapaciteti za inovacije.

³ Smatra se da je regija u razvojnoj zamci ako se njezin rast usporio i manji je od rasta EU-a i/ili nacionalnog rasta. Na karti 2. prikazane su regije koje su u razdoblju od 2000. do 2019. uglavnom ili često bile u zamci. Regije označene sivom bojom uglavnom nisu bile u zamci.

Karta 1.



Karta 2.



Number of years in a development trap during 2001-2019 by level of GDP per head in 2000

GDP/head (index EU-27=100) vs. years

< 75%, 10-14 years 75 - 100%, 10-14 years > 100%, 10-14 years
 < 75%, 15-19 years 75 - 100%, 15-19 years > 100%, 15-19 years

less than 10 years in a development trap

Six capital regions have been merged with the surrounding regions to limit distortions in the GDP/head values.
 Source: DG REGIO calculations based on JRC and Eurostat data

0 500 Km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

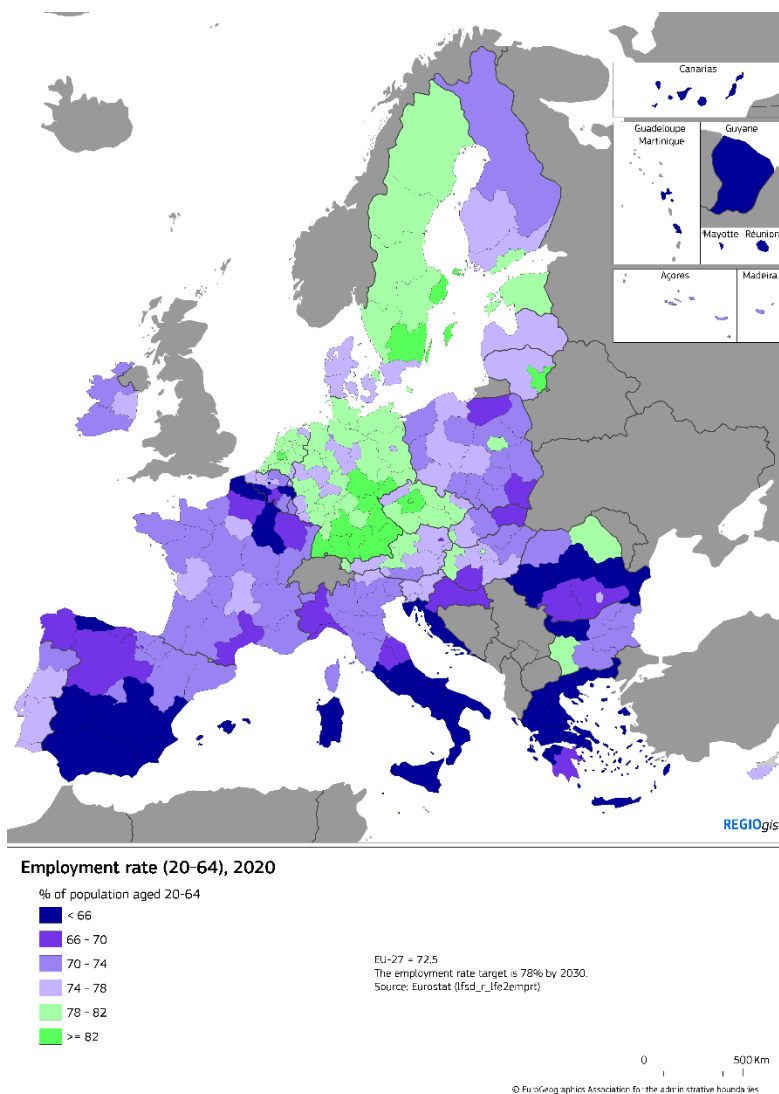
Regije glavnih gradova i metropolske regije ostvaruju bolje rezultate od drugih regija. Od 2001. do 2019. realni BDP po stanovniku u metropolskim regijama rastao je brže nego u drugim regijama EU-a (poglavlje 2.). U južnom i istočnom dijelu EU-a regije glavnih gradova i druge metropolske regije imale su veći rast BDP-a i zaposlenosti po stanovniku, što je dovelo do povećanja koncentracije gospodarske aktivnosti i

zaposlenosti u tim regijama. No na sjeverozapadu EU-a metropolske i druge regije rasle su sličnom brzinom, a samo su regije glavnih gradova bilježile nešto brži rast.

Ostvaren je znatan napredak u povećanju zaposlenosti i socijalne uključenosti⁴, no i dalje su otvorena neka važna strukturna pitanja.

Zaposlenost raste, ali regionalne razlike veće su nego u razdoblju prije 2008. (poglavlje 5.). Gospodarska kriza 2008. dovela je do znatnog povećanja regionalnih razlika u stopama zaposlenosti i nezaposlenosti. Stopa zaposlenosti na razini EU-a potpuno se oporavila od krize i dosegla najvišu vrijednost 2019., kad je iznosila 73 % ljudi u dobi od 20 do 64 godine. Regionalne razlike smanjile su se od 2008., no i dalje su veće nego prije gospodarske krize. Stope zaposlenosti u slabije razvijenim regijama znatno su niže nego u razvijenijim regijama (karta 3.).

Karta 3.



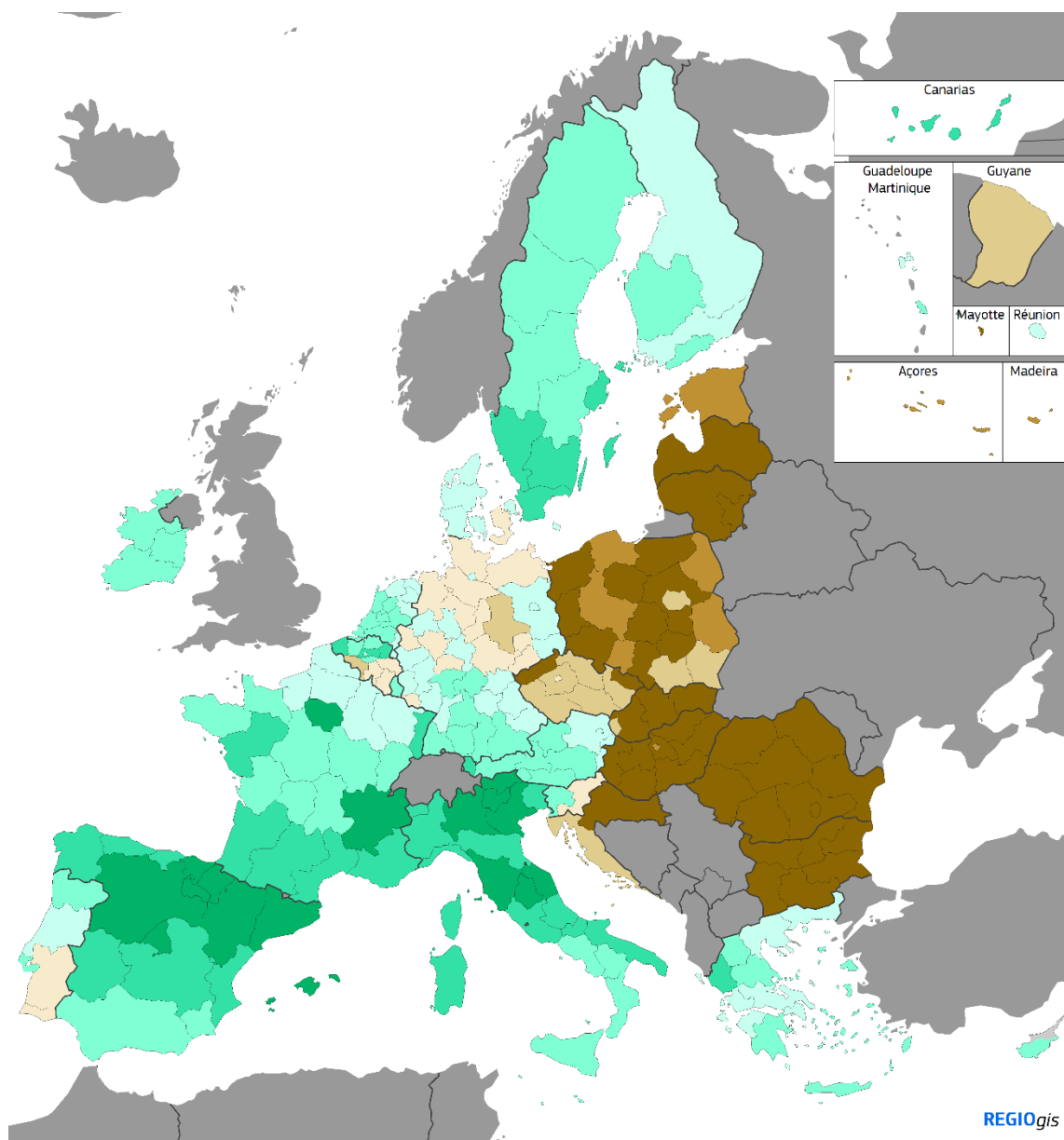
⁴ Vidjeti regionalnu dimenziju pregleda socijalnih pokazatelja <https://ec.europa.eu/eurostat/web/european-pillar-of-social-rights/indicators/data-by-region>

Za smanjenje regionalnih razlika u zaposlenosti potreban je veći rast zaposlenosti i smanjenje razlike na temelju spola. U slabije razvijenim regijama razlika na temelju spola u zapošljavanju gotovo je dvostruko veća nego u razvijenijim regijama (17 u odnosu na 9 postotnih bodova). Općenito gledajući, za žene u slabije razvijenim regijama vjerojatnije je da će biti u nepovoljnom položaju u odnosu na muškarce u istoj regiji i manje je vjerojatno da će imati visoku razinu postignuća u usporedbi sa ženama u drugim regijama.

Broj ljudi izloženih riziku od siromaštva i socijalne isključenosti smanjio se za 17 milijuna od 2012. do 2019., uglavnom zbog smanjenja broja ljudi u teškoj materijalnoj oskudici u istočnim državama članicama. Za postizanje cilja smanjenja broja ljudi izloženih riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti u EU-u za najmanje 15 milijuna do 2030. bit će potrebno zadržati trenutačnu stopu smanjenja siromaštva u sljedećem desetljeću. No pandemija je 2020. povećala broj ljudi izloženih riziku od siromaštva i socijalne isključenosti za 5 milijuna.

Smanjuju se razlike u području zdravlja. U proteklom desetljeću očekivani životni vijek brže se povećavao u slabije razvijenim regijama nego u drugim regijama. Ipak, u mnogim istočnim regijama očekivani životni vijek i dalje je kratak u usporedbi s prosjekom EU-a (karta 4.). Pandemija je 2020. skratila očekivani životni vijek u gotovo svim državama članicama, no to je vjerojatno samo privremeno (poglavlje 1.). Osim toga, istaknula je i regionalne razlike u kapacitetima zdravstvene zaštite.

Karta 4.



Life expectancy, 2019

Life expectancy at birth in years

<= 78	81 - 82
78 - 79	82 - 83
79 - 80	83 - 84
80 - 81	> 84

EU-27 = 81.3
Source: Eurostat (demo_r_mlifexp)

0 500 km

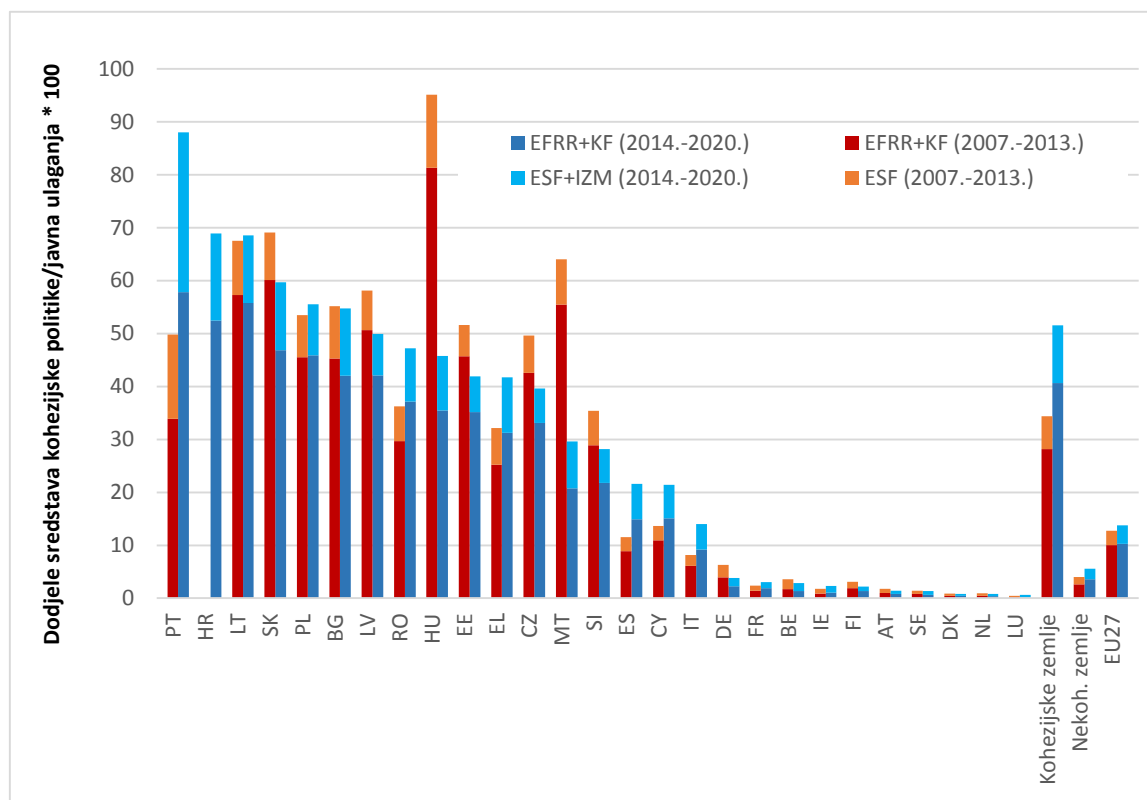
© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Kohezijska politika pomogla je u smanjenju razlika.

Ekonomsko modeliranje upućuje na to da će 2023. BDP po stanovniku biti za 2,6 % veći u slabije razvijenim regijama zbog potpore osigurane u okviru kohezijske politike u razdoblju 2014.–2020. Iz tog modela vidljivo je i da će se razlika između BDP-a po stanovniku u regijama koje čine najviši i najniži decil smanjiti za 3,5 % (poglavlje 9.).

Nakon smanjenja nacionalnih javnih ulaganja zbog gospodarske i financijske krize kohezijska politika postala je važniji izvor ulaganja (poglavlje 8.). U kohezijskim zemljama kohezijska sredstva narasla su s 34 % na 52 % ukupnih javnih ulaganja od programskog razdoblja 2007.–2013. do programskog razdoblja 2014.–2020. (slika 1.). Bez kohezijske politike smanjenje javnih ulaganja u tim zemljama bilo bi još veće.

Slika 1.: Dodjele sredstava kohezijske politike u odnosu na javna ulaganja, 2007.–2013. i 2014.–2020.



Kohezijska politika brzo je odgovorila na krizu uzrokovanu bolešću COVID-19 mobilizacijom dodatnih financijskih sredstava, omogućavanjem upotrebe sredstava za odgovor na krizu i dopuštanjem viših stopa sufinanciranja. To je pomoglo državama članicama i regijama u odgovoru na krizu. No kohezijska politika sad bi se trebala ponovno okrenuti svojoj glavnoj misiji, a to je smanjivanje regionalnih razlika i promicanje dugoročnog regionalnog razvoja.

3. POKRETAČI REGIONALNOG RAZVOJA OBIČNO POTIČU KOHEZIJU

Ulaganja u infrastrukturu, vještine, inovacije i upravljanje posljednjih su godina nastavila poticati konvergenciju. Ipak, nedostaci i dalje postoje i mnogi su pokretači rasta i dalje koncentrirani u razvijenijim regijama i gradskim područjima. Nedavna istraživanja pokazala su da djelotvornost tih ulaganja ovisi o odgovarajućoj kombinaciji ulaganja za pojedinu regiju i o dobrom institucijskom i makroekonomskom okviru.

U programskom razdoblju 2014.–2020. gotovo polovina sredstava u okviru kohezijske politike uložena je u infrastrukturu, uglavnom zbog potreba na istoku EU-a. To je pomoglo u smanjenju razlike u uspješnosti cestovnog prijevoza na istoku EU-a **i njezinu uklanjanju na jugu EU-a** (poglavlje 4.). Zahvaljujući tim ulaganjima poboljšana je i uspješnost željezničkog prijevoza na jugu i istoku EU-a. Ipak, potrebna su daljnja ulaganja na istoku EU-a, posebno kako bi se potaknuo prelazak na ugljično neutralno gospodarstvo.

Osnovni širokopojasni pristup postoji gotovo svugdje u EU-u, no vezama vrlo velikih brzina mogu pristupiti samo dvije trećine stanovnika gradova i šestina stanovnika ruralnih područja (poglavlje 4.). Ulaganja u prijevoz i IT infrastrukturu sama ne dovode automatski do viših stopa rasta, već ih trebaju pratiti politike koje stvaraju povoljno okruženje za rast poduzeća i pomažu radnicima pristupiti novim mogućnostima zapošljavanja u svim regijama.

Dovoljna ulaganja u zaštitu okoliša, čistu energiju i pružanje povezanih usluga ključna su za osiguravanje dugoročne održivosti, konkurentnosti i kvalitete života. **Iako je smanjena, razina onečišćenja zraka i vode i dalje je previsoka u mnogim slabije razvijenim regijama.** Razina onečišćenja zraka koje uzrokuju sitne čestice visoka je u mnogim istočnim regijama. Procjenjuje se da godišnje dovodi do 400 000 slučajeva prerane smrti u EU-u. Koncentracije ozona i dalje su previsoke u mnogim južnim regijama. Pročišćavanje otpadnih voda poboljšalo se u cijelom EU-u, ali su u mnogim slabije razvijenim i tranzicijskim regijama još potrebna daljnja ulaganja u zaštitu i poboljšanje kvalitete vode (poglavlje 3.).

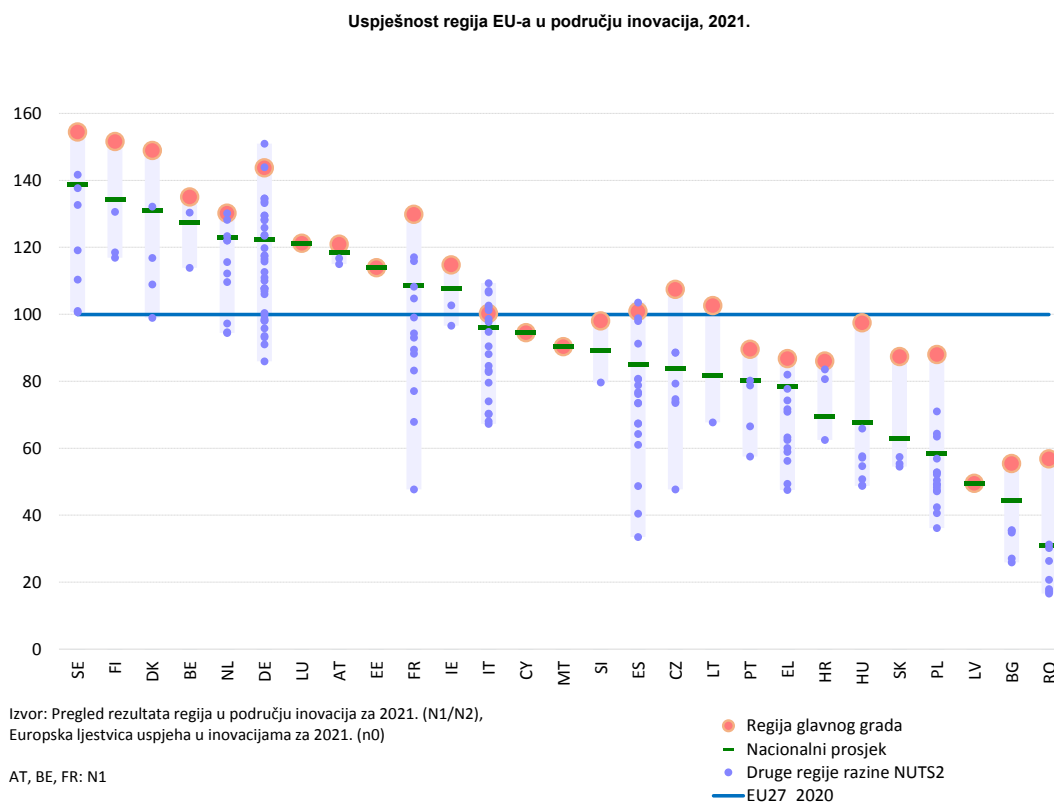
Vještine su neravnomjerno raspodijeljene i koncentrirane u razvijenijim regijama, a posebno u regijama glavnih gradova. Slabije razvijene regije uvelike zaostaju za tranzicijskim i razvijenijim regijama u pogledu tercijarnog obrazovanja, cjeloživotnog učenja i digitalnih vještina. Unatoč poboljšanjima na razini EU-a, među regijama i dalje postoje velike razlike. Premošćivanje jaza u produktivnosti postaje teže kad mnogi radnici nemaju sekundarno obrazovanje. Razlika između gradskih i ruralnih područja velika je i u području stjecanja obrazovanja i vještina. Za stanovnike gradova vjerojatnije je da će imati sveučilišnu diplomu, sudjelovati u osposobljavanju i imati dobre digitalne vještine nego za stanovnike ruralnih područja.

Poduzetništvo je ključno za rast, ali je uglavnom koncentrirano u većim gradovima. Nova poduzeća posebno su važna za diversifikaciju gospodarskih djelatnosti i otvaranje radnih mjesta u regijama s niskim rastom. U Preporuci o učinkovitoj aktivnoj potpori

zapošljavanju nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19 (EASE)⁵ ističu se načini na koje se usavršavanjem, prekvalifikacijom i potporama za poduzetnike mogu promicati uključivi prelasci s jednog radnog mjesta na drugo uzimajući u obzir regionalni kontekst.

Inovacije su ključna odrednica dugoročnoga regionalnog gospodarskog rasta, no **u Europi se povećao regionalni inovacijski jaz**. Iako su određene države članice ostvarile znatan napredak, mnoge regije zaostaju, čak i u razvijenijim državama članicama (slika 2.). To je posljedica manjka ulaganja u istraživanje i razvoj, ali i slabosti u regionalnim inovacijskim ekosustavima. Boljim širenjem inovacija na nacionalnoj i regionalnoj razini može se pomoći slabije razvijenim i tranzicijskim regijama u napredovanju. Strategije pametne specijalizacije, uvedene u okviru kohezijske politike za razdoblje 2014.–2020., mogu pomoći u smanjivanju te razlike, ali će se morati više usmjeriti na regionalni potencijal.

Slika 2.: Regionalni inovacijski jaz u Europi 2021.



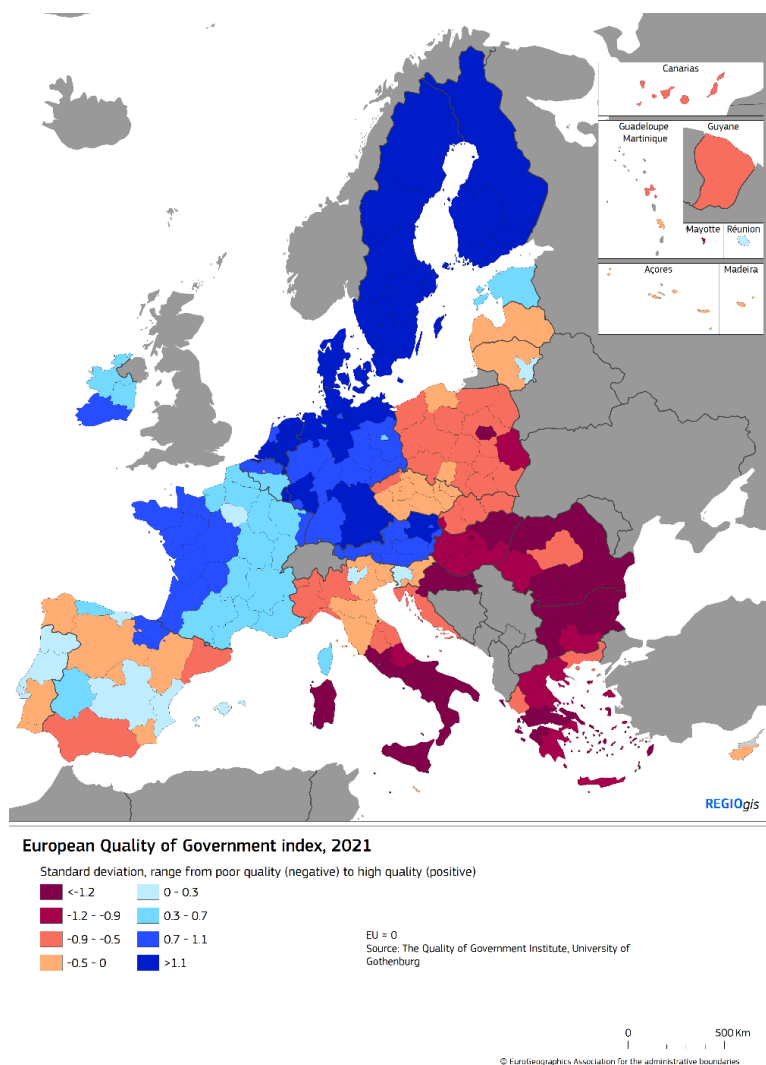
Taj inovacijski jaz pogoršavaju **slabe inovacije i ograničeno prelijevanje ljudskog kapitala iz međunarodnih trgovinskih veza i lanaca vrijednosti** u mnogim slabije razvijenim i tranzicijskim regijama. Unatoč izravnim stranim ulaganjima i izvozu, koji su često znatni, mnoge regije ne uspijevaju iskoristiti prednosti za lokalna poduzeća i radnike. Slaba primjena digitalnih tehnologija, upravljačkih praksi i tehnologija industrije 4.0 u poduzećima i javnom sektoru znači da mnoge regije nisu spremne iskoristiti nove

⁵ Preporuka Komisije o učinkovitoj aktivnoj potpori zapošljavanju nakon krize uzrokovane bolešću COVID-19 (EASE) – C(2021) 1372, 4.3.2021.

prilike i da su izložene mogućnosti vraćanja poslovanja u matičnu zemlju kako se lanci vrijednosti razvijaju.

Upravljanje u EU-u uglavnom se poboljšava, ali i dalje postoje razlike među državama članicama i unutar njih (karta 5.⁶) (poglavlje 7.). Unaprijeđenjem institucija može se pridonijeti djelotvornijem ulaganju, višim razinama inovacija i poduzetništva, što je ključno za dugoročni gospodarski rast. Sve države članice unaprijedile su svoje poslovno okruženje, no i dalje postoje znatne razlike. Djelotvornost pravosudnog sustava isto se tako razlikuje među državama članicama, a u nekima od njih vladavina prava s vremenom je oslabjela.

Karta 5.



Uloga i kapaciteti podnacionalnih vlada u gospodarskom razvoju i dalje su neravnomjerni, iako one provode većinu javnih ulaganja, posebno u vezi s energetsom tranzicijom i prilagodbom klimatskim promjenama (poglavlje 8.).

⁶ Indeks se temelji na regionalnom istraživanju kojim se mjeri kvaliteta lokalne policije, obrazovanja i zdravstvene skrbi te korupcija, nepotizam i diskriminacija u pružanju tih usluga.

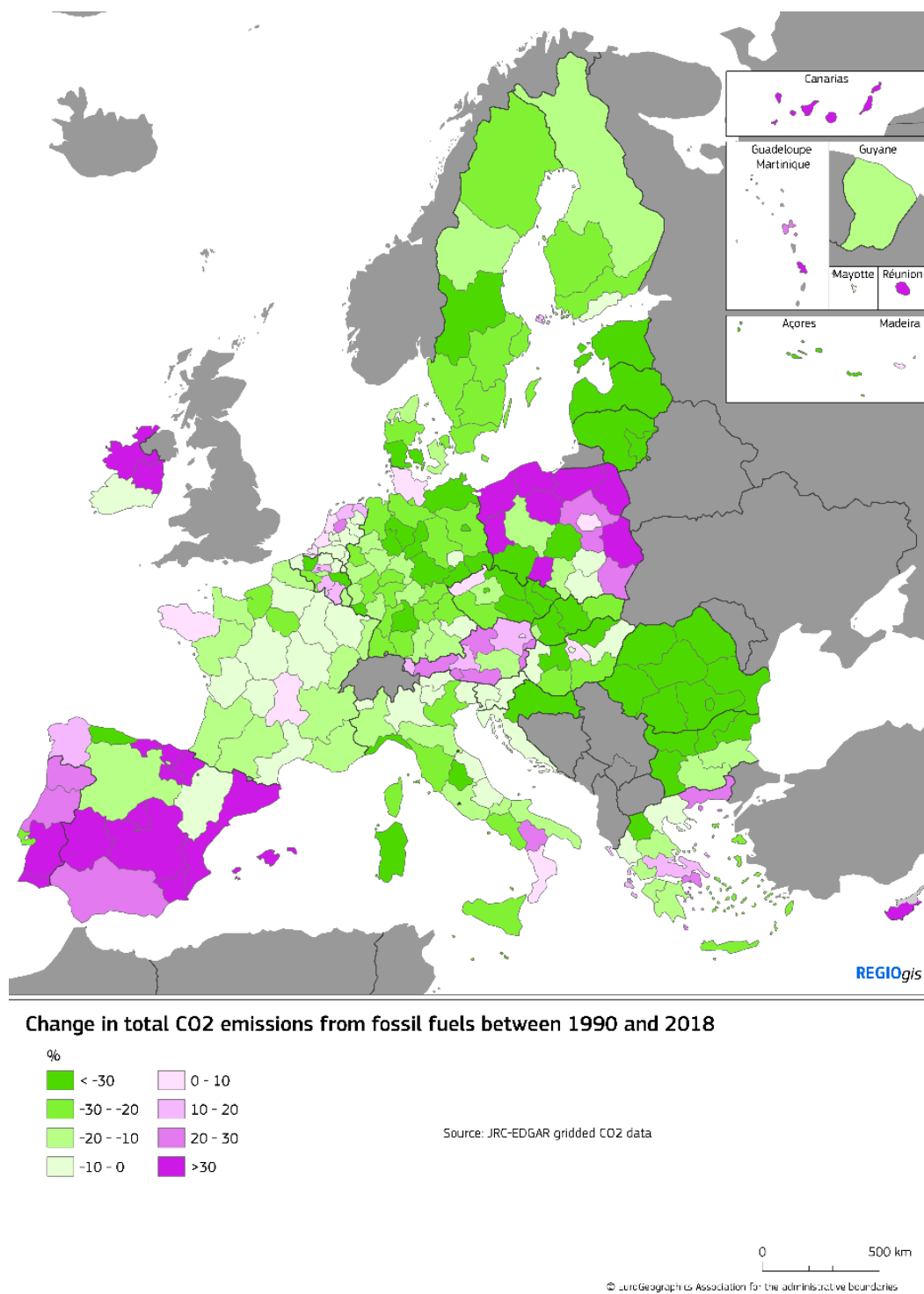
Lokalizirane politike posebno su važne u zemljama sa znatnim unutarnjim gospodarskim razlikama. Lokalna i regionalna autonomija u zadnjih nekoliko desetljeća polako raste u kohezijskim zemljama, ali je i dalje manja nego u ostatku EU-a. Budući da upravljanje programima kohezijske politike predstavlja poteškoće za regije s niskim stupnjem autonomije i manje iskustva u provedbi javnih ulaganja, kohezijska politika pomaže u jačanju administrativnih kapaciteta i provedbi strategija regionalnog razvoja, posebno u okviru teritorijalnih instrumenata i suradnje u funkcionalnim područjima.

4. NOVE PRILIKE ZA RAST, ALI I RIZICI OD NOVIH RAZLIKA

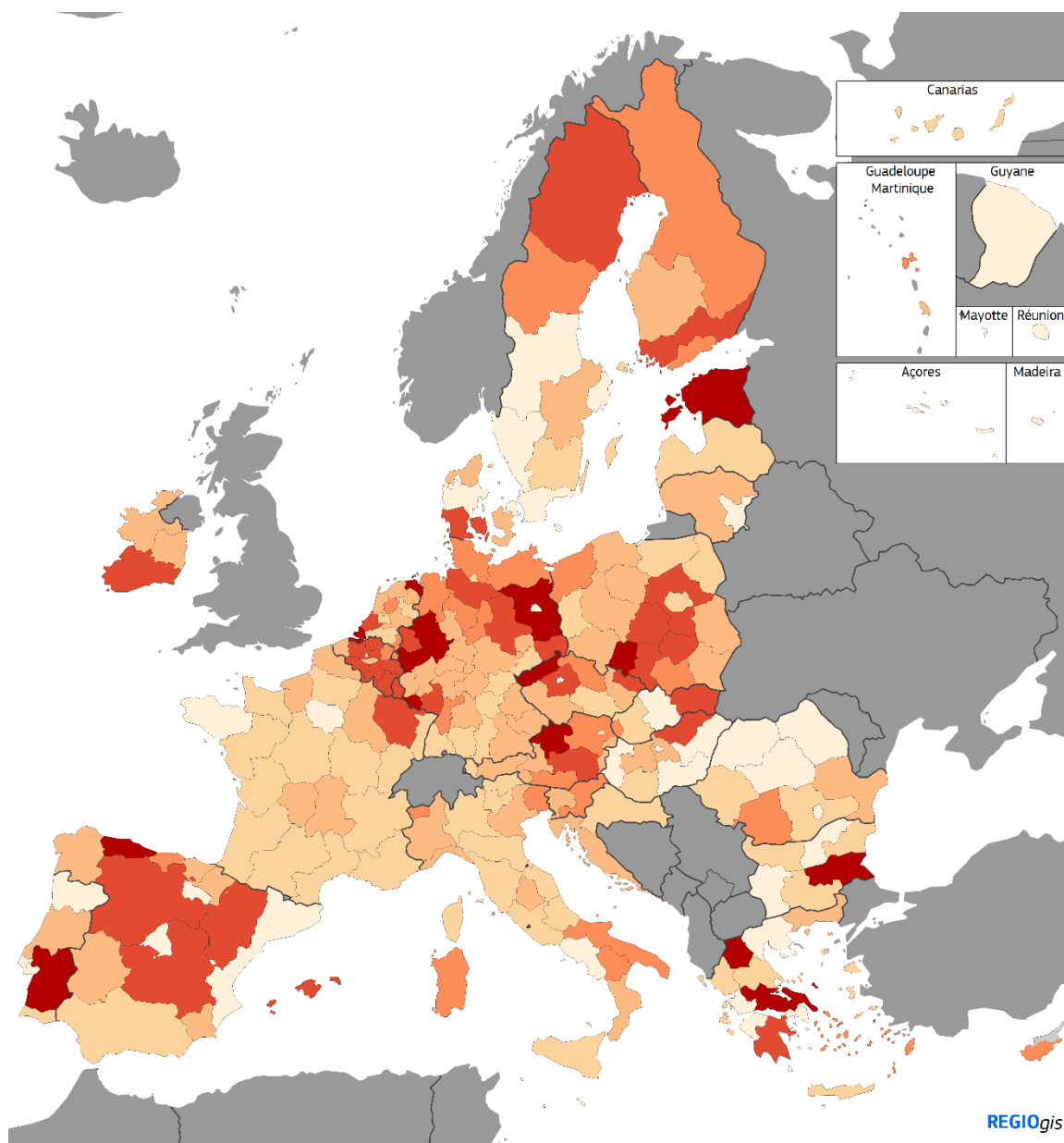
U sljedećih 30 godina rast EU-a pokretat će zelena i digitalna tranzicija. One će donijeti nove prilike, ali će i iziskivati znatne strukturne promjene, koje će vjerojatno dovesti do novih regionalnih razlika. Ako se zanemari, demografska tranzicija može dovesti u pitanje i koheziju i rast. Način na koji se upravlja tim tranzicijama odredit će hoće li sve regije i građani, gdje god da žive, moći ostvariti korist od njih. Bez jasne teritorijalne vizije o tome kako će se upravljati tim procesima i bez ambiciozne provedbe europskog stupa socijalnih prava sve bi više ljudi moglo smatrati da se njihovo mišljenje ne uvažava i da se ne razmatra učinak na njihove zajednice, što može potaknuti nezadovoljstvo demokracijom. Kako bi se Europa pripremila za te izazove, nužno je promicati prelasku s jednog radnog mjesta na drugo u zelenim i digitalnim sektorima i smanjenje nedostataka povezanih vještina, kako je predloženo u Preporuci EASE.

Zelena tranzicija, a posebno ciljevi ugljično neutralnog i kružnog gospodarstva, preobrazit će naša gospodarstva. Potaknut će zapošljavanje u sektorima kao što su obnovljiva energija, recikliranje, dizajn, obnova i usluge ekosustava, ali bi mogla nepovoljno utjecati na sektore čije se emisije moraju smanjiti i na regije u kojima su ti sektori prisutni (karte 6. i 7.). Prirodni kapital u ruralnim regijama mogao bi potaknuti otvaranje radnih mjesta u upravljanju uslugama ekosustava i obnovljivom energijom. Stoga će društveni učinak cilja postizanja klimatske neutralnosti EU-a do 2050. biti drukčiji u svakoj regiji i možda će biti veći u regijama s visokim stopama siromaštva, zbog čega će biti potrebna potpora instrumenata politike kao što je Fond za pravednu tranziciju.

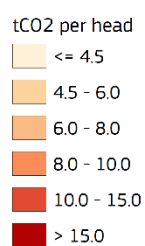
Karta 6.



Karta 7.



CO2 emissions from fossil fuels per head, 2018



EU-27 = 7.2
Source: Crippa e.a. (2019)

0 500 km

© EuroGeographics Association for the administrative boundaries

Digitalna tranzicija u različitim dijelovima Europe različito napreduje. Za njezin dovršetak bit će potrebno proširiti pristup internetu vrlo velikih brzina, poticati digitalne vještine i ulagati u IT opremu. To će pomoći ruralnim područjima jer su ondje internetske veze često spore, a digitalne vještine ispod prosjeka. Brži pristup internetu omogućit će većem broju ljudi da rade od kuće i unaprijedit će pristup internetskim uslugama, uključujući osposobljavanje, zdravstvene usluge i e-trgovinu, te može potaknuti izmještanje više usluga izvan velikih urbanih središta. Slabije razvijene države članice imat će veće koristi od te tranzicije jer njihova poduzeća zaostaju u primjeni digitalnih tehnologija, e-trgovine i praksi e-poslovanja.

Demografske promjene, posebno starenje, utjecat će na sve regije, ali u prvom redu na ruralne. Predviđa se da će se u sljedećem desetljeću u svakoj petoj regiji broj stanovnika u dobi od 65 godina i više povećati za više od 25 %. Nadalje, predviđa se da će se u svakoj četvrtoj regiji broj radno sposobnih stanovnika smanjiti za više od 10 %, a u svakoj trećoj regiji broj stanovnika mlađih od 20 godina smanjiti za više od 10 %. Općenito se predviđa da će se udio stanovništva koje živi u regiji koja se smanjuje povećati s 34 % na 51 % od 2020. do 2040. (poglavlje 6.). Ruralne regije posebno su pogođene jer se one već smanjuju (slika 3.). Ta kretanja mogu utjecati na potencijal za rast, razvoj vještina i pristup uslugama.

Slika 3.: Prirodno kretanje stanovništva, neto migracije i ukupna promjena broja stanovnika prema urbano-ruralnoj regionalnoj tipologiji i prema vrsti metropolske regije, 2010.–2019.

Prosječna godišnja promjena na 1 000 stanovnika	Prirodno kretanje stanovništva	Neto migracije	Ukupna promjena broja stanovnika	Prosječna godišnja promjena na 1 000 stanovnika	Prirodno kretanje stanovništva	Neto migracije	Ukupna promjena broja stanovnika
Sjeverozapad				Sjeverozapad			
Gradsko	2,5	4,1	6,6	Reg. gl. grada	5,1	3,3	8,4
Prijelazno	0,1	3,8	3,9	Druga metrop. reg.	0,5	4,5	5,0
Ruralno	-1,3	2,5	1,2	Nemetrop. regija	-0,8	2,7	1,8
Jug				Jug			
Gradsko	0,0	2,5	2,6	Reg. gl. grada	1,0	2,7	3,7
Prijelazno	-1,7	1,9	0,2	Druga metrop. reg.	-0,5	2,5	2,0
Ruralno	-4,7	1,0	-3,7	Nemetrop. regija	-2,5	1,5	-1,0
Istok				Istok			
Gradsko	-0,5	2,7	2,2	Reg. gl. grada	-0,3	4,7	4,5
Prijelazno	-1,9	-0,4	-2,3	Druga metrop. reg.	-1,0	0,2	-0,7
Ruralno	-1,9	-2,3	-4,2	Nemetrop. regija	-2,4	-2,3	-4,7
EU				EU			
Gradsko	1,2	3,3	4,5	Reg. gl. grada	2,7	3,5	6,2
Prijelazno	-0,9	2,1	1,2	Druga metrop. reg.	0,0	3,2	3,2
Ruralno	-2,0	0,4	-1,6	Nemetrop. regija	-1,8	0,8	-1,0

Posljednjih je godina u nekim mjestima u Europi došlo do slabljenja ili smanjenja gospodarskih mogućnosti, društvene mobilnosti i kvalitete života. Taj dugotrajni gospodarski pad budi sve veće nezadovoljstvo među građanima. Rezultati istraživanja Eurobarometra pokazuju da je za stanovnike ruralnih područja vjerojatnije da će smatrati da se njihovo mišljenje ne uvažava i da će biti nepovjerljivi prema EU-u. No građani

imaju više povjerenja u regionalne i lokalne vlasti nego u nacionalna tijela ili tijela EU-a. Zbog toga bi zelena i digitalna tranzicija trebale biti poštene i pravedne, njima bi trebalo upravljati na uključiv način i trebalo bi ih razvijati u suradnji s regionalnim i lokalnim vlastima.

5. IZAZOVI ZA KOHEZIJSKU POLITIKU

U Izvješću o strateškim predviđanjima⁷ kao najvažnija kretanja ističu se klimatska i druga okolišna pitanja, hiperpovezivost i tehnološke transformacije, pritisak na demokraciju te promjene u globalnom poretku i demografiji. U posljednja dva desetljeća kohezijskom politikom smanjene su gospodarske, socijalne i teritorijalne razlike. Ipak, velikom zelenom, digitalnom i demografskom tranzicijom mogu nastati nove razlike, mogu se povećati očekivanja od nacionalnih i lokalnih tijela, može se povećati nezadovoljstvo stanovništva, a naše demokracije mogle bi biti pod pritiskom. S tim će se suočiti i druge razvijene zemlje. Razmjena politika s drugim zainteresiranim zemljama mogla bi dodatno obogatiti našu raspravu o politikama.

Kako se kohezijskom politikom, zajedno s drugim politikama EU-a, može odgovoriti na te nove izazove? Građani Europe moraju imati povjerenja u svoju budućnost, gdje god živjeli. Kohezijska politika može vratiti povjerenje Europljana na tri načina: prvo, otvaranjem pozitivne gospodarske perspektive za njihovu regiju; drugo, odgovaranjem na njihova pitanja o kvaliteti života, mogućnostima zapošljavanja i socijalnom uključivanju; i treće, pravednom raspodjelom troškova i koristi suočavanja s novim izazovima. To se može postići utvrđivanjem najboljih odgovora na te nove pokretače razlika, jačanjem uloge regija i razmatranjem teritorijalnog učinka horizontalnih politika EU-a. U skladu s ciljem uzlazne socijalne konvergencije iz europskog stupa socijalnih prava trebalo bi pokrenuti opsežnu raspravu o politikama u vezi s tim točkama kako bi se pridonijelo razvoju politike nakon 2027.

Odgovor na nove pokretače razlika

- **Osiguravanje pravedne tranzicije.** Prelazak na klimatski neutralno kružno gospodarstvo, zaštita našeg okoliša, obnova prirode i smanjenje onečišćenja proizvest će brojne koristi, ali bi povezane troškove trebalo pravedno raspodijeliti. Mehanizam za pravednu tranziciju mogao bi se proširiti na društvene troškove ublažavanja klimatskih promjena i prilagodbe klimatskim promjenama te druga okolišna pitanja, među ostalim boljim predviđanjem strukturnih promjena, borbom protiv siromaštva, ulaganjem u vještine te bliskom suradnjom sa socijalnim partnerima i akterima civilnog društva na svim teritorijalnim razinama.
- **Jačanje otpornosti i sposobnosti odgovora na asimetrične šokove.** Tijekom pandemije posebno se pokazalo da kohezijska politika mora moći odgovoriti na neočekivane šokove, koji su prije svega povezani s globalizacijom i tehnološkim

⁷ https://ec.europa.eu/info/strategy/strategic-planning/strategic-foresight/2021-strategic-foresight-report_en

promjenama. Regije koje uvelike ovise o nekoliko uskih izvoznih sektora u području proizvodnje ili usluga posebno su ranjive. Diversifikacija gospodarskih djelatnosti, prvenstveno povezana s digitalnom tranzicijom u kombinaciji s lokaliziranim politikama kao što su strategije pametne specijalizacije, može pomoći regijama da postanu produktivnije i otpornije na šokove.

- **Pomaganje regijama u odgovoru na demografske promjene.** Poduzeća će se morati prilagoditi smanjenju radne snage tako što će zapošljavati više ljudi iz skupina s nižim stopama zaposlenosti, kao što su mladi, žene i migranti iz trećih zemalja, i više ulagati u inovacije, tehnologije kojima se štedi i povećava radna snaga te u obrazovanje odraslih, posebno starijih i niskokvalificiranih radnika, čime bi se pomoglo u ostvarenju ciljeva utvrđenih na sastanku na vrhu u Portu⁸. Osnovne i srednje škole morat će se prilagoditi manjem broju učenika, dok će druge javne službe i zdravstvo morati služiti sve većem broju starijih stanovnika.
- **Smanjenje pritiska na demokraciju i njezine vrijednosti.** Teritorijalni instrumenti za uključivanje lokalnih aktera u većim i manjim gradovima, ruralnim područjima, obalnim područjima i otocima u te načelo partnerstva iz kohezijske politike mogu pomoći u smanjenju pritiska na demokraciju većim preuzimanjem odgovornosti za europske politike. Teritorijalnom suradnjom uspostavljaju se nove zajednice od zajedničkog interesa i podupire vidljiva isporuka javnih dobara na različitim teritorijalnim razinama.

Jačanje uloge regija u izgradnji budućnosti Europe

- **Stvaranje novih gospodarskih perspektiva za slabije razvijene i rubne regije.** Slabije razvijenim i rubnim regijama možda će biti potrebna nova paradigma razvoja. U njoj bi trebalo uzeti u obzir nove prilike, međunarodne veze, teritorijalnu raspodjelu posebnih potreba i sredstava te pružanje javnih dobara, kao što su strateški resursi, bioraznolikost, obnovljivi izvori energije i javni sadržaji.
- **Uključivanje inovacija u sve regije.** Uklanjanjem slabosti u širenju i prihvaćanju novih ideja i tehnologija te poticanjem opsežnih inovacija osigurat će se da sve regije mogu imati koristi od gospodarstva utemeljenog na znanju.
- **Jačanje prekogranične i međuregionalne suradnje.** Pandemija je ukazala na poteškoće povezane s prelaženjem državne granice radi posla, obrazovanja, zdravstvene zaštite ili pristupa drugim uslugama. Uspješnost cestovnog i željezničkog prijevoza manja je u graničnim regijama. Kako bi se riješili ti problemi, potrebni su bolje upravljanje funkcionalnim graničnim područjima, bolja koordinacija usluga, infrastrukture i ulaganja te razmjena iskustava potkrijepljena paneuropskim istraživanjima.

⁸ Uključujući cilj da svake godine najmanje 60 % odraslih prođe program osposobljavanja. <https://www.2021portugal.eu/media/icfksbgy/porto-social-commitment.pdf>

- **Jačanje urbano-ruralnih veza i uloge manjih gradova u podupiranju ruralnih područja.** Veliki gradovi i njihove metropolske regije često pokreću gospodarski razvoj. Određeni manji gradovi i sela omogućuju pristup širokom rasponu javnih i privatnih usluga. Zbog svoje uloge regionalnih središta služe kao uporišta za širu regiju. Jačanje njihove uloge moglo bi potaknuti gospodarski razvoj i poboljšati kvalitetu života. Iako se gradska područja suočavaju sa specifičnim problemima, daljnje učvršćivanje veza u funkcionalnim područjima moglo bi koristiti stanovnicima gradskih i ruralnih područja. Dugoročna vizija za ruralna područja⁹ služi kao okvir za rješavanje problema s kojima su suočena ruralna područja.
- **Ispunjavanje potreba zapostavljenih područja.** Neke regije suočene su sa smanjenjem tradicionalnih izvora zapošljavanja kao posljedicom strukturnih promjena, što dovodi do neusklađenosti ponuđenih i traženih vještina te propadanja okoliša, a time i do razvojnih zamki. Takva područja često se nalaze u zemljama ili regijama sa srednjim dohotkom. Za integraciju tih zajednica u šire regionalno i nacionalno gospodarstvo potrebne su ciljane politike u skladu s načelima europskog stupa socijalnih prava.

Razvoj alata za postizanje kohezije do 2050.

- **Povećanje djelotvornosti lokaliziranih politika.** Sve se više prepoznaje potreba za dopunjavanjem nacionalnih strukturnih politika lokaliziranim politikama. Pametna specijalizacija pokazuje kako na temelju lokalnih resursa jačati konkurentnost i inovacijski ekosustav. Lokaliziranim teritorijalnim planovima za pravednu tranziciju europska potpora usmjerava se na poduzeća, radnike i zajednice koji su najviše pogođeni strukturnim promjenama prouzročenima klimatskim promjenama. Taj bi pristup trebalo učvrstiti za druge ključne ciljeve politike u okviru kohezijske politike, posebno za potrebe zelene i digitalne tranzicije. Osim toga, trebalo bi u potpunosti iskoristiti integrirani pristup teritorijalnom razvoju i namjenski cilj politike „Europa bliža građanima”.
- **Daljnje pojednostavnjenje provedbe kohezijske politike za korisnike.** Na temelju pojednostavnjenja i fleksibilnosti koji su već uvedeni u programskom razdoblju 2021.–2027., u okviru kohezijske politike i drugih relevantnih fondova povezanih s ulaganjima, trebalo bi istražiti dodatna poboljšanja u provedbi politike prilagođena korisnicima. Istodobno bi trebalo ojačati ključna načela lokalizirane i participativne provedbe, kao što su višerazinsko upravljanje i načelo partnerstva.
- **Jačanje uloge kohezijske politike u poticanju javnih i privatnih ulaganja u zelenu, digitalnu i demografsku tranziciju.** Kohezijska politika može imati veću ulogu u poticanju ulaganja na regionalnoj, gradskoj i lokalnoj razini, iskorištavanju resursa privatnog sektora i podupiranju potrebnih institucijskih prilagodbi. To znači

⁹ COM(2021) 345 final, 30.6.2021.

da javni i privatni akteri na odgovarajućoj razini trebaju imati potrebne kapacitete za dugoročno pokrivanje takvih ulaganja kroz porezne prihode, korisničke naknade, pristojbe i druge izvore prihoda. Te mjere trebale bi biti povezane s Komisijinom potporom u svrhu jačanja okvirnih uvjeta za održivo financiranje.

- **Veća ulaganja u ljude tijekom cijelog njihova života.** Kako bi Europa u budućnosti bila konkurentna i kohezivna, morat će se više i bolje ulagati u obrazovanje i osposobljavanje ljudi, uključujući njihove vještine, kreativnost te potencijal za poduzetništvo i inovacije. To će biti ključno za uspješno snalaženje u predstojećoj tehnološkoj, zelenoj i digitalnoj tranziciji. Radi jačanja socijalne kohezije i ispunjavanja potreba zapostavljenih skupina Europa treba ulagati u ciljane aktivacijske mjere i mjere socijalnog uključivanja te istodobno nastaviti podupirati reforme politike usmjerene na uključivi razvoj.
- **Jačanje komplementarnosti u okviru drugih politika EU-a.** Postojeći pristup sinergijama u okviru proračuna EU-a, usmjeren na ulazne čimbenike i financijske tokove, treba se više temeljiti na stvarnim komplementarnostima politika. Nova područja politike, kao što su strateške međuovisnosti, socijalna klimatska politika i europski industrijski savezi, za koja bi kohezijska politika mogla biti posebno relevantna, trebaju imati posebno regionalno usmjerenje. Trebalo bi poboljšati procjene teritorijalnog učinka i procjene učinka na ruralna područja kako bi se bolje uzele u obzir potrebe i posebnosti različitih područja EU-a. Načelo „nenanošenja štete koheziji”, što znači da nijedno djelovanje ne bi trebalo ometati proces konvergencije ili pridonijeti regionalnim razlikama, trebalo bi dodatno razviti i uključiti u oblikovanje politika.
- U okviru EU-ova Mehanizma za oporavak i otpornost državama članicama osigurati će se sredstva u iznosu do 724 milijarde EUR. Od tih sredstava 37 % mora se iskoristiti za potporu djelovanju u području klime, a 20 % za digitalnu tranziciju. Najvažnije će biti osigurati da ti resursi koordinirano **pridonose koheziji**.

Na Kohezijskom forumu 2022. dionici će raspravljati o poukama koje se mogu izvući iz nedavne krize te će se razmatrati budući izazovi za kohezijsku politiku kako nijedno područje ne bi bilo zapostavljeno.