

Teritorijalna kohezija

Milinković, Maja

Undergraduate thesis / Završni rad

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Pula / Sveučilište Jurja Dobrile u Puli**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:137:789378>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-10-28**



Repository / Repozitorij:

[Digital Repository Juraj Dobrila University of Pula](#)



Sveučilište Jurja Dobrile u Puli
Fakultet ekonomije i turizma
«Dr. Mijo Mirković»

MAJA MILINKOVIĆ

TERITORIJALNA KOHEZIJA

Završni rad

Pula, 2024.

Sveučilište Jurja Dobrile u Puli
Fakultet ekonomije i turizma
«Dr. Mijo Mirković»

MAJA MILINKOVIĆ

TERITORIJALNA KOHEZIJA

Završni rad

JMBAG: 0303085287, redovita studentica

Studijski smjer: Ekonomija

Predmet: Regionalna ekonomika

Znanstveno područje: društvene znanosti

Znanstveno polje: ekonomija

Znanstvena grana: opća ekonomija

Mentorica: izv. prof. dr. sc. Lela Tijanić

Pula, rujan 2024.



IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, dolje potpisana Maja Milinković, kandidat za prvostupnika ekonomije, smjera Ekonomija, ovime izjavljujem da je ovaj Završni rad rezultat isključivo mogega vlastitog rada, da se temelji na mojim istraživanjima te da se oslanja na objavljenu literaturu kao što to pokazuju korištene bilješke i bibliografija. Izjavljujem da niti jedan dio Završnog rada nije napisan na nedozvoljen način, odnosno da je prepisan iz kojega necitiranog rada te da ikoji dio rada krši bilo čija autorska prava. Izjavljujem, također, da nijedan dio rada nije iskorišten za koji drugi rad pri bilo kojoj drugog visokoškolskoj, znanstvenoj ili radnoj ustanovi.

Student:

U Puli, rujan 2024.



IZJAVA

o korištenju autorskog djela

Ja, **Maja Milinković**, dajem odobrenje Sveučilištu Jurja Dobrile u Puli, kao nositelju prava iskorištavanja, da moj završni rad pod nazivom „**TERITORIJALNA KOHEZIJA**“, koristi na način da gore navedeno autorsko djelo, kao cjeloviti tekst trajno objavi u javnoj internetskoj bazi Sveučilišne knjižnice Sveučilišta Jurja Dobrile u Puli te kopira u javnu internetsku bazu završnih radova Nacionalne i sveučilišne knjižnice (stavljanje na raspolaganje javnosti), sve u skladu sa Zakonom o autorskom pravu i drugim srodnim pravima i dobrom akademskom praksom, a radi promicanja otvorenoga, slobodnoga pristupa znanstvenim informacijama.

Za korištenje autorskog djela na gore navedeni način ne potražujem naknadu.

U Puli, rujan 2024.

Potpis:

SADRŽAJ

1. UVOD	1
2. DEFINIRANJE KOHEZIJSKE POLITIKE EUROPSKE UNIJE	2
2.1. Razvoj kohezijske politike Europske unije	2
2.2. Ciljevi kohezijske politike Europske unije.....	5
2.2.1. <i>Ekonomska i socijalna kohezija</i>	5
2.2.2. <i>Teritorijalna kohezija</i>	6
2.3. Savez za koheziju	8
3. KOHEZIJSKA POLITIKA EUROPSKE UNIJE U RAZDOBLJU 2021.-2027.	10
3.1. Osnovna obilježja.....	11
3.2. Instrumenti kohezijske politike Europske unije	12
3.2.1. <i>Europski fond za regionalni razvoj</i>	12
3.2.2. <i>Europski socijalni fond plus</i>	13
3.2.3. <i>Kohezijski fond</i>	12
3.2.4. <i>Fond za pravednu tranziciju</i>	14
3.3. Raspodjela sredstava	15
3.3.1. <i>Europski fond za regionalni razvoj</i>	15
3.3.2. <i>Europski socijalni fond plus</i>	16
3.3.3. <i>Kohezijski fond</i>	15
3.3.4. <i>Fond za pravednu tranziciju</i>	19
4. OSNOVNE ODREDNICE TERITORIJALNE KOHEZIJE	21
4.1. Zelena knjiga o teritorijalnoj koheziji	21
4.2. Teritorijalna Agenda 2030.....	22
4.3. Europska teritorijalna suradnja	23
4.3.1. <i>Program transnacionalne suradnje dunavske regije</i>	24
4.3.2. <i>Interreg NEXT i IPA</i>	25
4.4. ESPON	26
4.5. Mjerenje teritorijalne kohezije.....	26
4.6. Odabrani pokazatelji teritorijalne kohezije.....	27
5. ZAKLJUČAK	34
LITERATURA	35

POPIS GRAFIKONA	40
POPIS TABLICA	40
POPIS SLIKA	40
SAŽETAK	41
SUMMARY	42

1. UVOD

Europska unija od samih početaka nije izravno ulagala u kohezijsku politiku kakvu danas poznajemo, već se kohezijska politika razvijala i prilagođavala postupno s razvitkom Europske unije. Međutim, važnost smanjenja regionalnih nejednakosti, što je jedan od ciljeva Europske unije i kohezijske politike Europske unije, bila je istaknuta od početka integracije. Kohezijska politika i teritorijalna kohezija usko su povezani koncepti, ali je kohezijska politika Europske unije najprije bila usmjerena na ekonomsku i socijalnu koheziju. S razvojem Europske unije, postupno jača sve veća svijest o regionalnim nejednakostima i regionalnim specifičnostima. Sve veće razlike između država članica nastaju ulaskom novih članica u Europsku uniju. Te su države bile suočene s ozbiljnim ekonomskim i socijalnim poteškoćama, što je potaknulo još veću potrebu za prilagođenim razvojem kohezijske politike. Kako su regionalne razlike postajale sve veće, jačala je i svijest o važnosti teritorijalne kohezije jer specifični izazovi nisu mogli biti riješeni isključivo ekonomskom i socijalnom kohezijom. U novije vrijeme (posebno od Lisabonskog ugovora), teritorijalna kohezija postala je jedan od tri stupa kohezijske politike, uz spomenute ekonomsku i socijalnu koheziju i od tada promiče uravnotežen razvoj svih regija unutar Unije, uključujući teritorijalne specifičnosti. Iako je kohezijska politika značajna financijska politika Europske unije, koncept kohezije i dalje se razvija. Kroz ovaj rad prikazan je okvir za definiranje i razumijevanje teritorijalne kohezije.

Cilj rada je prikazati osnovna obilježja teritorijalne kohezije kao jednog od ciljeva kohezijske politike Europske unije. Rad je podijeljen na pet glavnih poglavlja. U prvom dijelu, odnosno u uvodu, postavljen je cilj te je ukratko objašnjena struktura rada. U drugom dijelu definiran je pojam kohezijske politike te su objašnjeni pojmovi ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije. U trećem dijelu navedena su osnovna obilježja u novom razdoblju, 2021. – 2027., detaljno opisani odabrani instrumenti kohezijske politike (fondovi), a nakon toga prikazana je raspodjela sredstva u okviru fondova Europske unije. U četvrtom dijelu navedene su osnovne odrednice teritorijalne kohezije, komentiraju se pristupi u mjerenju teritorijalne kohezije te je analizirano nekoliko pokazatelja teritorijalne kohezije. U posljednjem, petom dijelu, sintetizirani su zaključci ovog rada.

2. DEFINIRANJE KOHEZIJSKE POLITIKE EUROPSKE UNIJE

„Kohezijska politika glavna je investicijska politika Europske unije. Ova politika usmjerena je na sve regije i gradove u Europskoj uniji kako bi podržala otvaranje novih radnih mjesta, ekonomski rast, konkurentnost te poboljšala kvalitetu života svih svojih građana. Kako bi se postigli ti ciljevi i odgovorilo na različite razvojne potrebe u svim regijama EU-a, 392 milijarde eura, gotovo trećina ukupnog proračuna EU-a, izdvojeno je za kohezijsku politiku za razdoblje 2021. – 2027.“ (European Commission, n.d.b). Osim što ulaže u različita područja, kao što su istraživanje i razvoj, poduzetništvo, obrazovanje, energija, okoliš i sl., kohezijska politika pruža razne alate za ulaganja prilagođena posebnostima teritorija, kako bi riješila specifična pitanja. U tom smislu, specifična pitanja odnose se npr. na najudaljenije regije, otoke, urbana područja, prekograničnu suradnju, planinska područja, slabije naseljena područja i sl.

„Kohezijska politika naziva se također regionalna politika, odnosno politika solidarnosti te je jedna od najvažnijih koje provodi Unija... Kohezijska politika uvrštena je među temeljne ciljeve Unije. To potvrđuje članak 3., stavak 3. Ugovora o Europskoj uniji koji propisuje: Unija promiče gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju te solidarnost među državama članicama“ (Marinac, Devčić i Raguž, 2014., str. 2.). Stoga je od samih početka, interes za koheziju postojao na razini Unije.

2.1. Razvoj kohezijske politike Europske unije

Razvoj kohezijske politike može se promatrati kroz nekoliko ključnih faza (European Commission, n.d.e):

- 1. Početci i prve inicijative (1957. – 1987.):** početak razvoja kohezijske politike Europske unije može se povezati s Rimskim ugovorom 1957. godine, kojim je osnovana Europska ekonomska zajednica (EEZ). U samim počecima mjere kohezijske politike bile su ograničene, ali su u isto vrijeme i postavile temelje za budući razvoj. 1975. osnovan je Europski fond za regionalni razvoj.
- 2. Integracija Strukturnih fondova (1988. – 1999.):** 1988. godine provedena je značajna reforma koja je dovela do integriranja Strukturnih fondova (kao što su Europski fond za regionalni razvoj i Europski socijalni fond) u sveobuhvatnu kohezijsku politiku, pri čemu načela prepoznaju važnost rješavanja problema

slabije razvijenih regija, potrebu višegodišnjeg programiranja, strateškog usmjeravanja ulaganja te uključivanje regionalnih i lokalnih partnera. Ugovorom iz Maastrichta uvode se Kohezijski fond, Odbor regija te se naglašava načelo supsidijarnosti. S vremenom se uvode novi instrumenti, a sredstva se povećavaju.

- 3. Integracija novih država članica (2000. – 2013.):** ulaskom novih zemalja u Europsku uniju, kohezijska politika dobiva dodatnu dimenziju te se prilagođavaju pravila, instrumenti i programi. Lisabonska strategija naglasila je važnost rasta, stvaranja radnih mjesta i inovacija, čemu se također usmjerava kohezijska politika Europske unije.
- 4. Razdoblje 2014. – 2020.:** kohezijska politika u razdoblju 2014. – 2020. usmjerena je na tematske ciljeve povezane s Europa 2020 strategijom, odnosno na pametan, održiv i uključiv rast. Vidljivo je poticanje istraživanja, razvoja i inovacija, jačanje konkurentnosti malih i srednjih poduzeća, poticanje prijelaza na niskougljično gospodarstvo, promicanje društvene uključenosti i borba protiv siromaštva, usmjeravanje na rješavanje problema nezaposlenosti mladih itd.
- 5. Aktualno razdoblje 2021. – 2027.:** za razdoblje 2021. – 2027., kohezijska politika se usmjerava na pet ključnih ciljeva:
 1. pametna Europa; konkurentna, inovativna i pametna ekonomska transformacija;
 2. zelena Europa; niskougljična, otporna na klimatske promjene;
 3. povezana Europa; mobilnost i regionalna povezanost;
 4. socijalna i uključiva Europa;
 5. Europa bliža građanima; podrška održivom i integriranom razvoju različitih vrsta područja.

U aktualnom razdoblju jasno se ističe orijentacija Europske unije prema zelenoj i digitalnoj tranziciji. Europska unija velike napore i sredstva ulaže u digitalizaciju jer digitalne tehnologije imaju značajan utjecaj na naš život olakšavajući nam svakodnevne poslove. „Europska komisija predana je izradi Europe prikladne za digitalno doba, osnaživanjem ljudi, poduzeća i administracije novom generacijom tehnologija, gdje će digitalna transformacija biti od koristi svima. Digitalna rješenja koja stavljaju ljude na prvo mjesto otvorit će nove mogućnosti za poduzeća, potaknuti razvoj tehnologije, otvoreno i demokratsko društvo, omogućiti živahno i održivo gospodarstvo, pomoći u borbi protiv

klimatskih promjena i postići zelenu tranziciju“ (European Commission, 2024 n.d.c).

Također, iz gore navedenih ciljeva, važno je spomenuti i zelenu tranziciju. S obzirom na to da su klimatske promjene i degradacija okoliša prijetnja ne samo Europskoj uniji, već i čitavom svijetu, kako bi se prevladali različiti izazovi Europska unija osmislila je strategiju pod imenom Europski zeleni plan. Europski zeleni plan ima za cilj učiniti Europu klimatski neutralnom do 2050. godine (European Commission, 2024 n.d.d). Kohezijska politika Europske unije omogućuje da se ciljevi na razini integracije jednostavnije realiziraju, iako je potrebno uzeti u obzir i ograničenja u provedbi.

Kao što je uvodno objašnjeno, s vremenom se kohezijska politika Europske unije pobliže usmjerava prema specifičnostima pojedinih područja i razvija prilagođene instrumente za ulaganja. U tom smislu, Europska unija svoja sredstva ciljano usmjerava i prema urbanom razvoju. U razdoblju 2014. – 2020. Europska unija je urbanu dimenziju stavila u središte kohezijske politike, a u razdoblju 2021. – 2027. nastavlja ulagati u sve regije, uključujući i urbana područja. Da je urbani razvoj ključan za Europsku uniju govore i podaci o ulaganjima. Naime, u razdoblju 2014. – 2020., više od 115 milijardi eura sredstava Europskog fonda za regionalni razvoj uloženo je u urbana područja, pri čemu je oko 17 milijardi eura izravno je dodijeljeno integriranim strategijama za održivi urbani razvoj. U novom razdoblju 2021. – 2027., Europa bliža građanima podupire lokalno razvijene strategije integriranog teritorijalnog razvoja (European Commission, n.d.g). Vidljiva je potreba uključivanja teritorijalnih posebnosti u provedbu.

Kako bi se promicala suradnja između država članica, gradova, Europske komisije i drugih sudionika, kako bi se zajedno rješavali izazovi, iskoristili potencijali gradova te poticale inovacije u gradovima Europe, osmišljena je i Urbana agenda za Europsku uniju. Agenda nastoji poboljšati kvalitetu života usredotočujući se na odabrane teme unutar namjenskih partnerstava. Partnerstva se uspostavljaju oko tema od urbane i europske važnosti, a rješenja se preporučuju kroz razne akcijske planove. Akcijski planovi sadrže primjere dobrih projekata i aktivnosti koji se prenose diljem Europe. Projekt URBACT, predstavlja projekt razmjene i učenja koji također potiče urbani razvoj, omogućuje gradovima da zajedno rade na razvoju novih održivih rješenja koji će biti prilagođeni izazovima. Također, Europska unija 2016. godine pokrenula je Program međunarodne urbane suradnje (IUC), a 2021. godine program je proširen na regionalne vlasti i dodatne zemlje. Program uključuje suradnju na zajedničkim urbanim i teritorijalnim izazovima, s posebnim osvrtom na zelene i digitalne prijelaze i uključiv oporavak nakon pandemije

(European Commission, 2024 n.d.g). Koriste se i drugi instrumenti usmjereni teritorijalnom razvoju, a osim urbanih područja kohezijska politika usmjerena je primjerice na pogranične regije, prekograničnu suradnju, udaljena, planinska područja, rijetko naseljena područja, otoke i sl. Sve navedeno potvrđuje da se tijekom vremena kohezijska politika Europske unije prilagođava te da pokušava uključiti teritorijalne specifičnosti u planiranje i provedbu politike kako bi rezultati bili što bolji.

2.2. Ciljevi kohezijske politike Europske unije

Kada se govori o ciljevima, moguće je istaknuti da je jačanje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije jedan od temelja kohezijske politike Europske unije. Znatan udio proračuna i aktivnosti posvećuje se smanjenju razlika među regijama. Poseban naglasak je na regijama koje su zahvaćene industrijskom tranzicijom, ruralnim područjima te područjima koja su pogođena trajnim prirodnim nepogodama ili su suočena s demografskim poteškoćama (Schwarz, 2023.). Ciljevi kohezijske politike definirani su kroz strateške dokumente i programe i mijenjaju se ovisno o prioritetima Unije u različitim razdobljima. Europska unija ove ciljeve podupire kroz fondove i prilagođene instrumente, mjere i aktivnosti.

2.2.1. Ekonomska i socijalna kohezija

Ekonomska i socijalna kohezija predstavljaju dva ključna stupa kohezijske politike Europske unije. Prema Pavlinović (2016.), ekonomska i socijalna kohezija može se definirati kao sposobnost društva da svim svojim članovima osigura priliku za postizanje dobiti. Na taj način smanjuju se nejednakosti. Ekonomska kohezija usmjerena je na smanjenje gospodarskih dispariteta između regija, strukturnih nejednakosti, poticanje gospodarskog rasta i konkurentnosti, dok je socijalna kohezija usmjerena na promicanje socijalne uključenosti, smanjenje siromaštva i osiguranje pristupa obrazovanju i zapošljavanju za sve građane. Najvažniji cilj je svakoj osobi unutar društva osigurati priliku da sudjeluje u tzv. ekonomskom životu, a posebice kada je riječ o zapošljavanju. Socijalna kohezija usmjerava se i na one najugroženije u društvu, a s druge strane potiče stvaranje institucija koje će posredovati između članova društva različitih mogućnosti. Zahtijeva prihvaćanje različitih stavova, poštovanje različitih kultura i običaja te toleranciju

prema svim članovima zajednice. Ako se u zajednici ne tolerira različitost, kohezija je dovedena u opasnost (Pavlinović, 2016.).

2.2.2. Teritorijalna kohezija

Teritorijalna kohezija predstavlja treći ključni stup kohezijske politike Europske unije, uz ekonomsku i socijalnu koheziju. Sukladno ranije navedenom, cilj teritorijalne kohezije je promicanje uravnoteženog i održivog razvoja svih regija unutar Europske unije, uzimajući u obzir specifične karakteristike i potrebe različitih teritorija. Teritorijalna kohezija teži smanjenju teritorijalnih nejednakosti, jačanju povezanosti i promicanju integriranog pristupa razvoju. Teritorijalna kohezija, za razliku od ekonomske i socijalne kohezije, uvodi se kasnije. Početak rasprava o teritorijalnoj koheziji vezuje se za razdoblje tijekom 1990-ih i ranih 2000-tih godina. Javila se potreba promicanja kohezivnijeg i ravnomjernijeg razvoja koji će uključiti i slabije razvijene regije te su se razvile rasprave i istraživanja o konceptu teritorijalne kohezije. Zelena knjiga o teritorijalnoj koheziji objavljena je 2008., a teritorijalna kohezija uključena je u Lisabonski ugovor 2009., kao jedan od tri glavna stupa kohezijske politike Europske unije (Medeiros, 2016.). Treba napomenuti da „članak 174. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (TFEU) definira cilj Unije za jačanje gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije, za cjelokupni skladan razvoj“ (European Commission, n.d.h).

Kada je riječ o definiranju teritorijalne kohezije, razumijevanje pojma prikazano je i prošireno kroz razne dokumente koji daju okvire za ostvarivanje cilja, kao što su Teritorijalna agenda 2020 i Teritorijalna agenda 2030. U tom smislu može se navesti da „teritorijalna kohezija promiče uravnotežen i skladan teritorijalni razvoj između i unutar zemalja, regija, gradova i općina, kao i osiguranje budućnosti za sva mjesta i ljude u Europi, temeljeći se na raznolikosti mjesta i supsidijarnosti (European Commission, n.d.h).

Jedinstvenu definiciju teritorijalne kohezije s obzirom na širinu pojma zahtjevno je istaknuti te se u nastavku prikazuju pokušaji definiranja različitih institucija i autora, koji također mogu pomoći u razumijevanju pojma, prema Medeiros (2016.). Iz navedenih objašnjenja, što obuhvaća definiranje teritorijalne kohezije, mogu se uočiti zajednička obilježja, koja su također bitna u praćenju i mjerenju realizacije cilja teritorijalne kohezije.

Tablica 1. Predložene definicije teritorijalne kohezije

Izvor	Definicija
	Institucionalne definicije
<i>Green Paper on Territorial Cohesion</i>	<p>Kako bi se osigurao uravnotežen i održiv teritorijalni razvoj Europske unije u cjelini, potrebno je ojačati njezinu ekonomsku konkurentnost i kapacitet za rast, uz istovremeno poštivanje potrebe za očuvanjem prirodnih resursa i osiguranje socijalne kohezije.</p> <p>Povezuje ekonomsku učinkovitost, socijalnu koheziju i ekološku ravnotežu, stavljajući održivi razvoj u središte oblikovanja politike.</p>
<i>Third Cohesion Report</i>	Politika koja teži osigurati da ljudi ne budu u nepovoljnom položaju zbog činjenice gdje žive ili rade unutar Unije.
<i>Fifth Cohesion Report</i>	Teritorijalna kohezija osnažuje važnost pristupa uslugama, održivog razvoja, „funkcionalnih geografija” i teritorijalne analize.
<i>Territorial Agenda background document</i>	Postići ravnomjerniji razvoj smanjenjem postojećih razlika, izbjegavanjem teritorijalnih neravnoteža te usklađivanjem sektorskih politika s prostornim utjecajem i regionalne politike.
<i>Sixth Progress Report on Cohesion</i>	Promicati skladan i održiv razvoj svih teritorija oslanjanjem na njihove karakteristike i resurse.
<i>Kiruna Conference on Territorial Cohesion</i>	Teritorijalna kohezija odnosi se na osiguravanje uravnoteženog razvoja svih mjesta i na to da građani mogu maksimalno iskoristiti svojstvena obilježja teritorija.
<i>Conference of Peripheral Maritime</i>	Osigurati pravedan pristup uslugama od općeg interesa i omogućiti optimalne uvjete konkurentnosti za sva područja.
<i>Regije</i>	
<i>Rotherham Declaration</i>	Teritorijalna kohezija prevodi cilj održivog i uravnoteženog razvoja dodijeljen Uniji u teritorijalne okvire.
	Znanstvena tumačenja
<i>Roberto Camagni</i>	Teritorijalna kohezija može se promatrati kao teritorijalna dimenzija održivosti – izvan tehnoloških, bihevioralnih i diplomatskih dimenzija.
<i>Andreas Faludi</i>	<p>Smanjiti dominaciju središnjeg urbanog područja ne samo u ekonomskom smislu, već i u smislu pristupa donošenju odluka.</p> <p>Teritorijalna kohezija promišlja se u kontekstu usklađenosti aktivnosti unutar, kao i između, međusobno povezanih jedinica.</p>
<i>Willen Molle</i>	Teritorijalna kohezija može se promatrati kao situacija u kojoj ljudi i poduzeća nisu nepotrebno ograničeni prostornim razlikama u pristupu osnovnim uslugama, osnovnoj infrastrukturi i znanju.

ESPON 2.2.1	Teritorijalna kohezija promatra se u kontekstu potencijala, položaja i relativne situacije određene geografske jedinice. Može se analizirati i operacionalizirati na različitim razinama ili skalama, tj. na mikro, mezo ili makro razini.
ESPON INTERCO	Pametna rast u konkurentnoj i policentričnoj Europi. Uključiv, uravnotežen razvoj i pravedan pristup uslugama. Lokalni razvojni uvjeti i geografske specifičnosti. Okolišna dimenzija i održivi razvoj. Upravljanje i koordinacija politika i teritorijalnih utjecaja.

Izvor: prema Medeiros, E. (2016.) Territorial cohesion: An EU concept, *European Journal of Spatial Development*, 14(1), str. 8. [Online] Dostupno na: <https://doi.org/10.5281/zenodo.5141339> (pristupljeno: 23. kolovoza 2024.).

Zakonodavstvo o kohezijskoj politici također usmjerava države članice prema analizi teritorijalnih izazova koji se uključuju u proces programiranja. S obzirom na to da europski teritorij obilježavaju različita područja s geografskim i razvojnim posebnostima, definiraju se i prostorne tipologije kako bi provedba politike te ostvarivanje ciljeva ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije bilo uspješnije. Ranije spomenuti novi cilj u kohezijskoj politici 2021. – 2027., Europa bliža građanima, bitan za provedbu integriranih strategija usmjerenih na različite teritorijalne razine, ujedno pridonosi ostvarivanju teritorijalne kohezije (više u: European Commission (n.d.h)).

2.3. Savez za koheziju

Savez za koheziju koalicija je koja okuplja članove koji smatraju da kohezijska politika Europske unije mora ostati jedan od temelja na kojima počiva budućnost Europske unije. Od njegovog osnivanja u listopadu 2017. Savezu se priključilo više od 12 000 pojedinaca, 121 regija, 135 gradova i okruga, 50 udruga regionalnih i lokalnih vlasti, 40 zastupnika i zastupnica u Europskom parlamentu i 35 europskih sektorskih udruženja (Europski odbor regija, 2019.). Kontinuirano se potvrđuje predanost Saveza jačanju kohezijske politike. Također, smatra se da je potrebno povećati teritorijalni učinak ulaganja kako bi se riješili različiti izazovi s kojima se Europa suočava.

Noviji problemi ponovno su potvrdili da kohezijska politika ima bitnu ulogu te da se neprestano mora raditi na jačanju kohezije. Posljednja pandemija, rat u Ukrajini, značajan porast cijena, brojne socio-ekonomske posljedice globalnih događanja,

upućuju na nužnost kreiranja prilagođenih mjera, jačanja otpornosti i brzog oporavka.

Članovi Saveza za koheziju naglašavaju koliko je kohezijska politika važna spona koja Europu „drži na okupu“ te su pozvali „da kohezijska politika ostane temeljni stup razvojnog modela Europske unije i glavna dugoročna, decentralizirana investicijska politika u višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje nakon 2027. na temelju sljedećih načela:

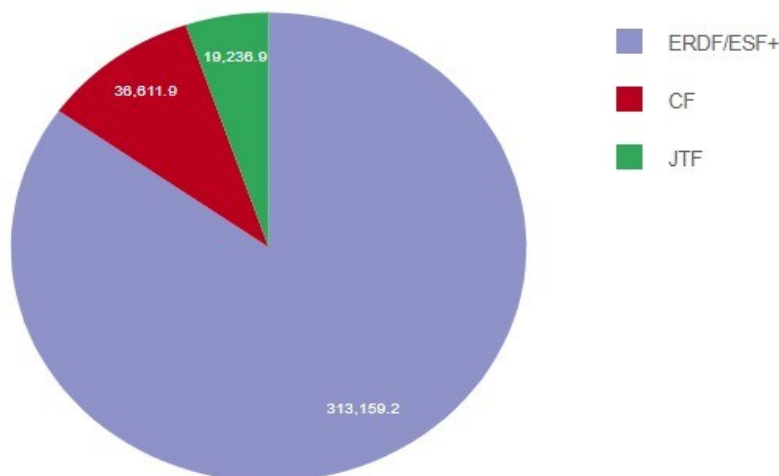
1. politika dostupna svim regijama, gradovima i općinama;
2. politika kojom bi se učvrstila uloga socijalne, ekonomske i teritorijalne kohezije u okviru industrijske politike novog Zelenog plana i strateške autonomije Europske unije;
3. politika vođena općim ciljem „pravedne tranzicije“: preobrazba prema klimatskoj neutralnosti utjecat će na svako područje, bez obzira na njegove značajke. Poziva se na obnovljenu kohezijsku politiku nakon 2027. kojom će se ponuditi prilagođena rješenja, koja se temelje na načelima "pravedne tranzicije", koja će biti dostupna svim regijama u svakom dijelu Europe;
4. politika koja se temelji na lokaliziranim rješenjima: raznolikost područja u Europskoj uniji predstavlja prednost;
5. politika temeljena na načelima kao što su: podijeljeno upravljanje, ojačano partnerstvo sa svim segmentima društva, višerazinsko upravljanje temeljeno na stvarnom dijalogu između lokalnih, regionalnih i nacionalnih vlasti i institucija Europske unije;
6. politika koja se temelji na novoj kulturi povjerenja između različitih razina vlasti u Europskoj uniji;
7. politika kojom se jača teritorijalna suradnja i podupiru teritorijalne inovacije i demokracija;
8. politika „nenanošenja štete koheziji“: sve politike Europske unije moraju služiti jačanju ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije“ (Europski odbor regija, 2024.).

3. KOHEZIJSKA POLITIKA EUROPSKE UNIJE U RAZDOBLJU 2021.-2027.

U financijskom razdoblju 2014. – 2020. izdvojeno je za kohezijsku politiku 376 milijardi eura (Europski strukturni i investicijski fondovi, n.d.), dok je za razdoblje 2021. – 2027. predviđeno da se za ovu politiku izdvoji 392 milijarde eura (European Commission, n.d.a).

Sukladno zaključcima izvješća o rezultatima izrade programa kohezijske politike za razdoblje 2021. – 2027., „očekuje se da će sredstva kohezijske politike u razdoblju 2021. – 2027. potpomognuti otvaranje 1,3 milijuna radnih mjesta, dok će se bruto domaći proizvod (BDP) Europske unije u prosjeku povećati za 0,5 % do kraja desetljeća, a u nekim državama članicama do čak 4 %. Pritom će građani, regije i gradovi od kohezijske politike imati konkretne koristi“ (Europska komisija, 2023.). Također, ističe se da će se time potaknuti dugoročna socioekonomska konvergencija, teritorijalna kohezija, doprinijeti izgradnji socijalne i uključive Europe te pravednoj zelenoj i digitalnoj tranziciji (Europska komisija, 2023.).

Grafikon 1. 2021. – 2027. - Cilj: Ulaganje u radna mjesta i rast - početna alokacija Europske unije dostupna za programiranje (tekuće cijene, u mil. EUR i udio u ukupnom)



Izvor: European Commission (n.d.a) *Available budget of Cohesion Policy 2021-2027*. [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/available-budget_en (pristupljeno: 24. lipnja 2024.).

Grafikon 1 prikazuje raspodjelu sredstava po fondovima (kao što su Europski fond za

regionalni razvoj (ERDF na grafu), Europski socijalni fond plus (ESF+), Kohezijski fond (CF) i Fond za pravednu tranziciju (JTF)), u razdoblju 2021. – 2027. Cilj je ulaganje u radna mjesta i rast, a dodijeljena sredstva prikazana su u tekućim cijenama (u mil. EUR i udio u ukupnoj alokaciji za navedeni cilj). Najviše sredstava stavljeno je na raspolaganje Europskom fondu za regionalni razvoj i Europskom socijalnom fondu plus. Ta dva fonda imaju na raspolaganju 85 % ukupnog proračuna za navedeni cilj, odnosno 313.159,2 mil. EUR. Zatim slijedi Kohezijski fond s udjelom 10 % od ukupnog proračuna, odnosno 36.611,9 mil. EUR. Najmanje sredstava (u odnosu na navedene fondove) dodijeljeno je Fondu za pravednu tranziciju (JTF), u iznosu od 19.236,9 mil. EUR (5 % od ukupnog proračuna). Međutim, radi se o novom fondu, sa specifičnim obilježjima (koja se prikazuju u nastavku rada) te u tom smislu treba promatrati komparaciju i istaknuti važnost ulaganja u okviru Fonda za pravednu tranziciju.

3.1. Osnovna obilježja

U novom programskom razdoblju došlo je do nekoliko promjena u odnosu na prethodno programsko razdoblje 2014. – 2020. kako bi se pojednostavila i prilagodila provedba politike. Kao što je ranije objašnjeno, definiraju se ciljevi u skladu s razvojnim prioritetima Europske unije. Potiče se pravedna tranzicija prema energetske i klimatskim ciljevima Unije i digitalna tranzicija. Značajna sredstva predviđena su za projekte koji podržavaju ciljeve Europskog zelenog plana, s ciljem da Europa postane prvi klimatski neutralan kontinent do 2050. godine. te je uveden spomenuti novi fond koji nosi naziv Fond za pravednu tranziciju.

Jedan od ciljeva je, dakle, postići ublažavanje klimatskih promjena koje su danas značajne. Da bi se ovaj cilj ostvario podupiru se primjerice projekti u područjima energetske učinkovitosti i obnovljive energije. Ovi projekti važni su i zbog provedbe ključnih mjera iz plana REPowerEU. Plan je pokrenut u svibnju 2022. godine te pomaže Europskoj uniji da uštedi energiju, proizvodi čistu energiju i diversificira opskrbu energijom. Posljednji cilj povezan je i s napadom Rusije na Ukrajinu. Nakon toga Europska unija morala je pronaći alternativne načine za osiguranje opskrbe energijom. REPowerEU zahtjeva velika ulaganja stoga je za ovaj plan izdvojeno gotovo 300 milijardi eura (European Commission, 2024c.). Mehanizam za oporavak i otpornost (RRF) glavni je izvor financiranja plana REPowerEU, koristi se i npr. Inovacijski fond te pojedini od

ostalnih izvora financiranja kao što su (European Commission, 2024c.):

- fondovi kohezijske politike;
- Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj;
- Europska investicijska banka
- Instrument za povezivanje Europe;
- financiranje nacionalnim sredstvima i sredstvima Europske unije za potporu plana;
- nacionalne fiskalne mjere;
- privatna ulaganja.

Iz navedenog je vidljiva i uloga kohezijske politike. Također, u novom razdoblju prepoznaje se potreba većeg osnaživanja mogućnosti upravljanja razvojem na lokalnim, urbanim, nižim teritorijalnim razinama, kroz lokalizirani pristup, integriranim i participativnim načinom (Europska komisija, 2023.).

3.2. Instrumenti kohezijske politike Europske unije

Instrumenti kohezijske politike su financijski alati putem kojih Europska unija nastoji smanjiti razlike između država članica. Svaki od dolje navedenih fondova ima svoj zaseban cilj i svrhu, a zajedničko im je učinkovito postizanje ciljeva kohezijske politike te smanjenje ekonomskih i socijalnih razlika uz poticanje konkurentnosti i održivosti diljem Europske unije. Svaki fond ima na raspolaganju određena sredstva koja onda raspoređuje između država članica prema prioritetima. Sredstva se koriste za financiranje projekata i aktivnosti kojima se nastoji pridonijeti razvojnim ciljevima.

3.2.1. Europski fond za regionalni razvoj

Europski fond za regionalni razvoj (eng. *European Regional Development Fund*) koriste razvijenije i slabije razvijene regije, a podupire niz tematskih prioriteta. Također, nastoji potaknuti razvoj nerazvijenih područja i iskorištavanje posebnosti na područjima koja imaju određene razvojne specifičnosti. Neki od zadataka fonda su financiranje koje će dovesti do poticanja gospodarskog rasta, otvaranja novih radnih mjesta, teritorijalne suradnje, smanjenja zagađenja, koje će omogućiti pristup različitim uslugama, potaknuti inovacije i sl. U programskom razdoblju 2021. – 2027. potiče ulaganja u pametniju,

zeleniju, bolje povezanu i socijalniju Europu bližu svojim građanima (fi-compass, 2024b.).

U razdoblju 2021. – 2027. fondu je dodijeljeno približno 226 milijardi EUR. Sredstva se dodjeljuju trima različitim kategorijama regija, a to su razvijene regije (čiji je BDP po stanovniku veći od 100 % prosjeka Europske unije), tranzicijske regije (između 75 % i 100 % prosjeka Europske unije) i manje razvijenim regijama (čiji je BDP po stanovniku manji od 75 % prosjeka Europske unije). Svaka regija i država članica moraju 30 % svojih dodijeljenih sredstava usmjeriti na cilj koji se odnosi na prijelaz na zeleno, niskougljično gospodarstvo s nultom neto stopom emisija ugljika i otpornu Europu (Schwarz, 2024a.).

3.2.2. *Europski socijalni fond plus*

Europski socijalni fond plus (eng. *European Social Fund Plus*) ima za cilj povećati zapošljavanje i pravednije životne prilike za sve. Ovim fondom Europska unija ulaže u ljude i u provedbu europskog stupa socijalnih prava. Europski socijalni fond plus također je jedan od temeljnih fondova koji pomažu u oporavku od pandemije COVID-19 s obzirom na to da se tijekom pandemije smanjilo sudjelovanje na tržištu rada. Sve države članice suočile su se s izazovima tijekom pandemije, što je dovelo do sve veće nejednakosti, stoga ovaj fond državama članicama pomaže u rješavanju tih problema (fi-compass, 2024a.).

Europska komisija s članicama određuje glavne prioritete Europskog socijalnog fonda te kako i za koje namjene će se trošiti sredstva iz fonda. Jedan od prioriteta je i pomoći radnicima da se što lakše prilagode novim vještinama, a s druge strane pomoći poduzećima prilikom uvođenja novih načina poslovanja. Ostali prioriteti usmjereni su u bolji pristup zapošljavanju, pomoći mladima prilikom prelaska iz obrazovanja na tržište rada. Također, važno je educirati i osposobiti ljude koji traže posao kako bi se povećala njihova šansa za zapošljavanje. Europska komisija kroz razne projekte ističe važnost cjeloživotnog učenja. Kroz cjeloživotno učenje usvajaju se vještine koje su od velike pomoći prilikom zaposlenja, ali i napredovanja na postojećem poslu. Promicanje socijalne uključenosti, borba protiv siromaštva i diskriminacije još je jedno bitno područje koje podupire Europski socijalni fond.

Europski socijalni fond plus objedinjuje zasebne instrumente financiranja iz prošlog programskog razdoblja, odnosno Europski socijalni fond, Fond europske pomoći za

najpotrebitije, Inicijativu za zapošljavanje mladih i Program za zapošljavanje i socijalne inovacije (fi-compass, 2024a.).

3.2.3. Kohezijski fond

„Kohezijski fond (eng. *Cohesion Fund*) uspostavljen je 1994. i financijski podupire provedbu projekata u području okoliša i transeuropskih mreža. Namijenjen je onim državama članicama čiji je bruto nacionalni dohodak (BND) po glavi stanovnika manji od 90 % prosjeka Europske unije“ (Schwarz, 2024c.).

To znači da će u programskom razdoblju 2021. – 2027. sredstva Kohezijskog fonda primati 15 članica: Bugarska, Hrvatska, Cipar, Češka, Estonija, Grčka, Mađarska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka i Slovenija. Kohezijski fond posebno podupire dva cilja, a to su zelenije, kružno gospodarstvo s niskom razinom emisija ugljika (cilj politike PO2) i povezanija Europa (cilj politike PO3). Očekuje se da će 37 % ukupnih financijskih sredstava iz Kohezijskog fonda pridonijeti klimatskim ciljevima Europske unije (Schwarz, 2024c.).

3.2.4. Fond za pravednu tranziciju

Fond za pravednu tranziciju (eng. *Just Transition Fund*) novi je instrument kohezijske politike Europske unije. Jedan je od ključnih elemenata Europske unije usmjerenih na podršku regijama koje su najviše pogođene tranzicijom prema klimatski neutralnom gospodarstvu. Drugim riječima, ovaj fond nastoji olakšati provedbu Europskog zelenog plana, čiji je cilj Europsku uniju učiniti klimatski neutralnom do 2050. godine. Da bi države članice dobile pomoć iz Fonda za pravednu tranziciju, moraju dostaviti teritorijalne planove za pravednu tranziciju. U njima moraju biti konkretno navedena područja za koja se traži intervencija. Fond za pravednu tranziciju pomaže i radnicima koji su ostali bez posla zbog zatvaranja ili smanjena aktivnosti u sektorima koji negativno utječu na okoliš. Sredstva iz fonda koriste se za otvaranje novih radnih mjesta u industrijama koje su održivije i ne zagađuju okoliš. Kroz ta sredstva pruža se pomoć malim i srednjim poduzećima te se potiče razvitak novih tehnologija. Fond za pravednu tranziciju raspolaže ukupnim proračunom od 17,5 milijardi EUR za razdoblje od 2021. – 2027. (Gouardères, 2024.).

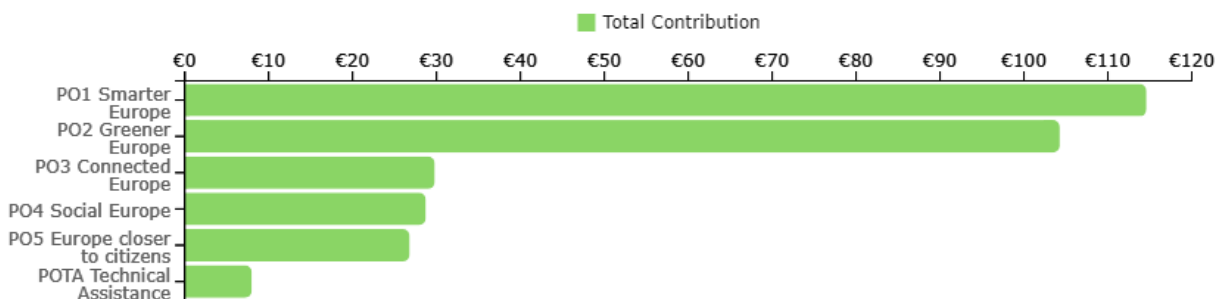
3.3. Raspodjela sredstava

U ovom potpoglavlju prikazano je kako su raspodijeljena sredstva EU fondova po kategorijama fondova u proračunskom razdoblju 2021. – 2027. Na navedenim grafikonima također je moguće vidjeti ciljeve koje kohezijska politika Europske unije podupire u ovom proračunskom razdoblju, a spomenuti su u ovom poglavlju. U nastavku navedena i opisana sredstva odnose se na planirana sredstva.

3.3.1. Europski fond za regionalni razvoj

Za Europski fond za regionalni razvoj u proračunskom razdoblju 2021. – 2027. planirano je 215 milijardi eura. Europski fond za regionalni razvoj ulaže u svih pet ciljeva Europske unije s naglaskom na ciljeve politike Pametnija Europa i Zelenija Europa (European Commission, 2024a.).

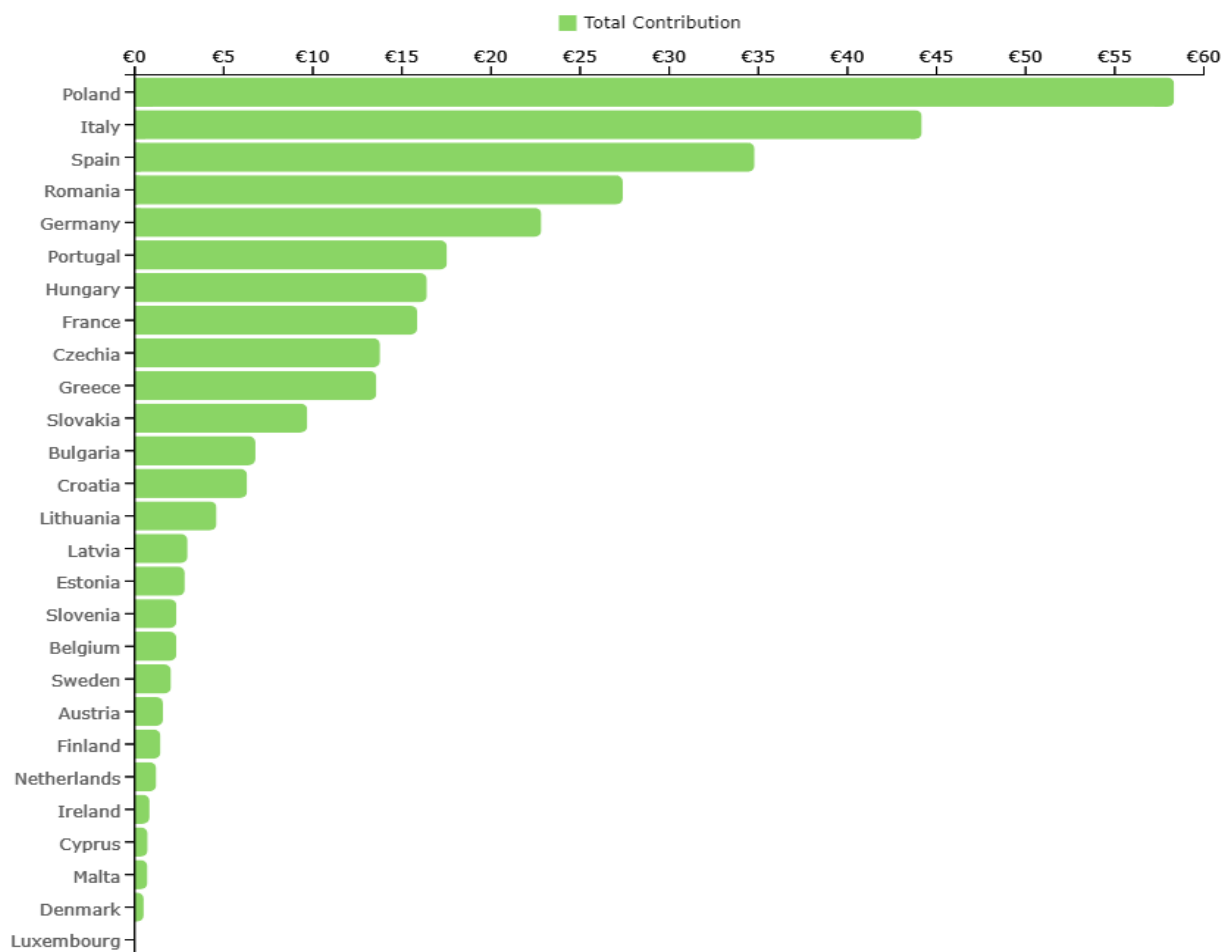
Grafikon 2. Ukupni proračun po temama 2021. – 2027.: Europski fond za regionalni razvoj (u milijardama EUR)



Izvor: European Commission (2024a.), *Cohesion Open Data Platform*. [Online] Dostupno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/erdf/21-27> (pristupljeno: 15. kolovoza 2024.).

Kao što je već i navedeno, fokus je na Pametnijoj i Zelenijoj Europi. Najviše ukupnih sredstava planirano je za cilj Pametnija Europa, potom slijedi Zelenija Europa, Povezanija Europa, Socijalnija Europa te Europa bliža građanima. Pametnija Europa ima za cilj usvajanje naprednih tehnologija, digitalizaciju, pametnu specijalizaciju itd., dok je cilj Europa bliža građanima cilj koji je posebno bitan za ostvarivanje teritorijalne kohezije.

Grafikon 3. Ukupni proračun po zemljama 2021. – 2027.: Europski fond za regionalni razvoj (u milijardama EUR)



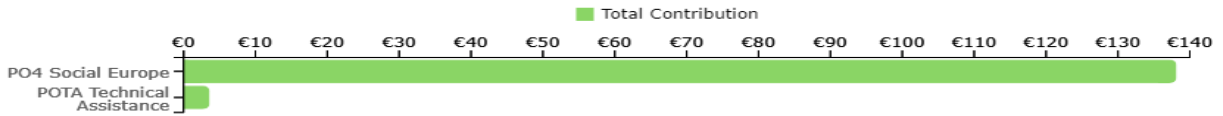
Izvor: European Commission (2024a.), *Cohesion Open Data Platform*. [Online] Dostupno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/erdf/21-27> (pristupljeno: 15. kolovoza 2024.).

Najviše (ukupnih planiranih) sredstava iz Europskog fonda za regionalni razvoj ima Poljska, zatim Italija te Španjolska.

3.3.2. *Europski socijalni fond plus*

Europski socijalni fond plus (ESF+) glavni je instrument Europske unije za „ulaganje u ljude“ s početnom alokacijom od 98 milijardi eura (European Commission, 2024a.).

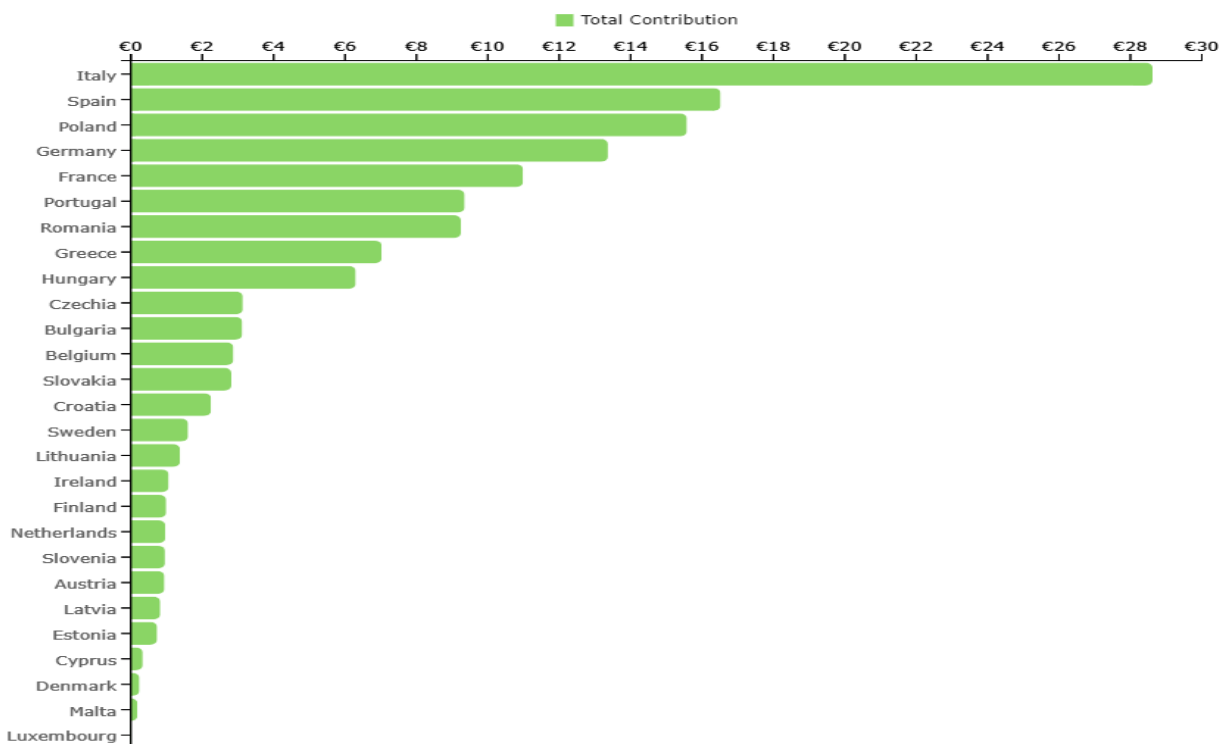
Grafikon 4. Ukupni proračun po temama: Europski socijalni fond plus (u milijardama EUR)



Izvor: European Commission (2024a.), *Cohesion Open Data Platform*. [Online] Dostupno na: https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/esf_plus/21-27 (pristupljeno: 15. kolovoza 2024.).

Socijalnija Europa cilj je za koji je planirano gotovo 140 milijardi eura. Ovaj cilj važan je i zbog provedbe zdravstvene skrbi te socijalne uključenosti svih građana Europske unije. Zdravstvena skrb trebala bi biti jedan od najvažnijih ciljeva svake države što je dokazano i kroz pandemiju COVID-19. Dobro organizirano zdravstvo temelj je svake države te je potrebno ulagati u opremu, tehnologiju i ljude u zdravstvenom sektoru. Kao što i ranije objašnjeno, Europski socijalni fond plus značajno pridonosi potrebama tržišta rada, obrazovanju, smanjenju nejednakosti, potiče inkluzivnost. European Commission (2024a.) navodi da u okviru cilja politike koji se odnosi na „socijalniju i inkluzivniju Europu“ pomaže ljudima da pronađu posao ili otvore poduzeća, podupire skupine u nepovoljnom položaju, poboljšava obrazovanje te omogućuje učinkovitije pružanje javnih usluga.

Grafikon 5. Ukupni proračun po zemljama: Europski socijalni fond plus (u milijardama EUR)



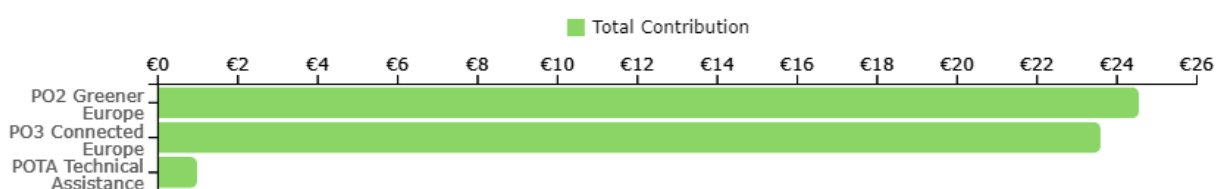
Izvor: European Commission (2024a.), *Cohesion Open Data Platform*. [Online] Dostupno na: https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/esf_plus/21-27 (pristupljeno: 15. kolovoza 2024.).

Najveći dio planiranih sredstava za financiranje iz Europskog socijalnog fonda u razdoblju 2021. – 2027. ima Italija, s nešto više od 28 milijardi eura. Kada se uzmu u obzir sve države i dva glavna fonda, može se zaključiti kako je najviše sredstava planirano Poljskoj, Italiji i Španjolskoj. Velika je razlika u usporedbi s npr. Maltom, Luxembourgom i Danskom.

3.3.3. Kohezijski fond

Kohezijski fond, kao što je već i navedeno, podupire 15 država članica, s početnom alokacijom od 36,6 milijardi EUR. Sredstva se dodjeljuju u okviru ciljeva politike Zelenija Europa i Povezana Europa za projekte koji spadaju pod prioritete Europske unije povezane s okolišem i za transeuropske prometne mreže (European Commission, 2024a.).

Grafikon 6. Ukupni proračun po temama: Kohezijski fond (u milijardama EUR)

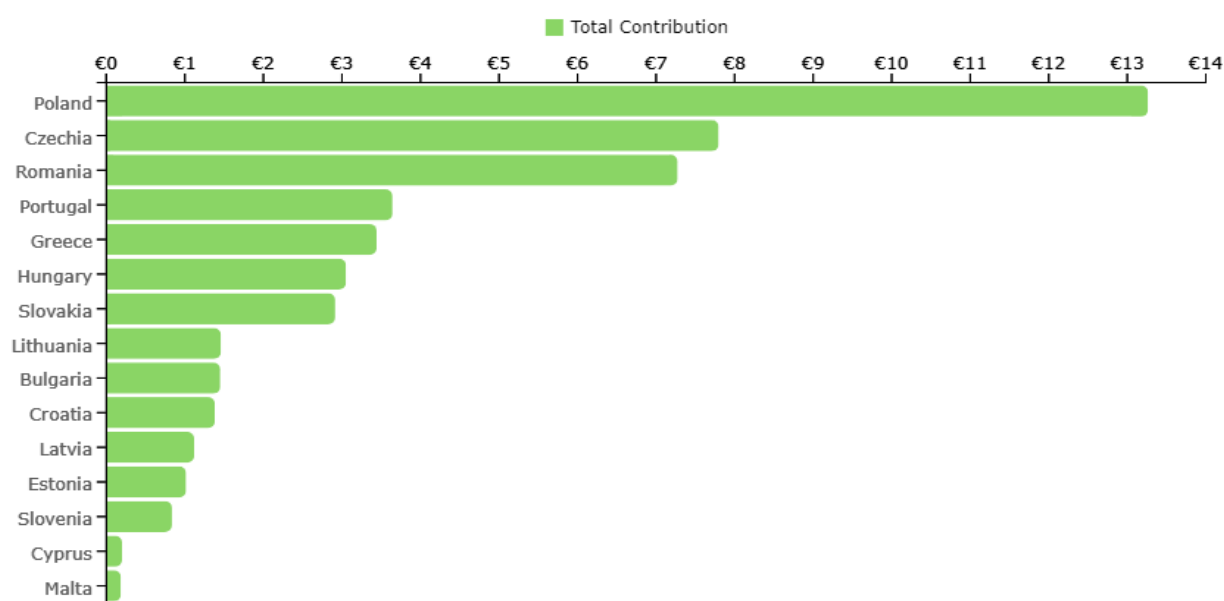


Izvor: European Commission (2024a.), *Cohesion Open Data Platform*. [Online] Dostupno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/cf/21-27#financing> (pristupljeno: 15. kolovoza 2024.).

Možemo zaključiti da je najviše ukupnih sredstava planirano za tzv. *Greener Europe* (nešto više od 24 milijarde EUR ukupno). To i ne čudi s obzirom na to da je Europska komisija zaštitu klime, ekologiju i održivost postavila kao središte političke agende. Plan je Europske unije da Europa bude globalni predvodnik u borbi za klimatsku neutralnost. Uz ostale ciljeve, nastoji se smanjiti neto emisija stakleničkih plinova za najmanje 55 % do 2030. godine u odnosu na 1990. godinu (Europsko vijeće, Vijeće Europske unije n.d.). Na drugom mjestu je tzv. *Connected Europe*, a za ovaj cilj planirano je nešto više od 23,6

milijarde eura. Na trećem je mjestu cilj tehničke pomoći za koji je planirano nešto manje od milijarde EUR. Njime se nastoji ostvariti jačanje ljudskih potencijala, sustava upravljanja i koordinacije, uključujući aktivnosti protiv prijevara, uspostaviti i osigurati organizacijske uvjete koji će omogućiti neometanu provedbu financiranja iz fondova Europske unije.

Grafikon 7. Ukupni proračun po zemljama: Kohezijski fond (u milijardama EUR)



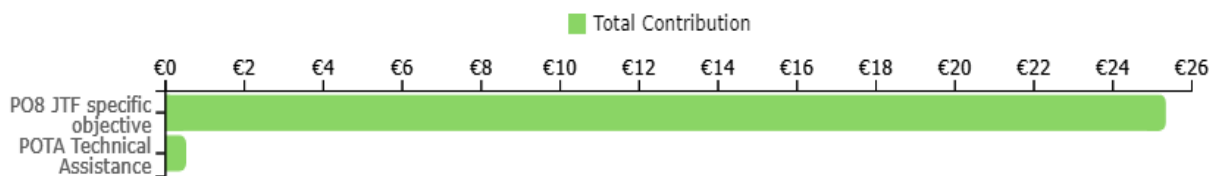
Izvor: European Commission (2024a.), *Cohesion Open Data Platform*. [Online] Dostupno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/cf/21-27#financing> (pristupljeno: 15. kolovoza 2024.).

Na grafikonu su prikazana ukupna planirana sredstva Kohezijskog fonda po zemljama članicama u razdoblju 2021. – 2027. Najviše planiranih sredstava za ulaganja koja će se financirati iz Kohezijskog fonda ima Poljska, a najmanje Malta.

3.3.4. Fond za pravednu tranziciju

Fond za pravednu tranziciju (JTF), kao najnoviji instrument, ima planirani proračun u iznosu od 19,2 milijarde eura. Smatra se da će ovaj fond najviše pomoći regijama koje su ovisne o krutim fosilnim gorivima te industrijama s intenzivnim ugljikom, u ublažavanju socio-ekonomskih učinaka tranzicije (European Commission, 2024a.).

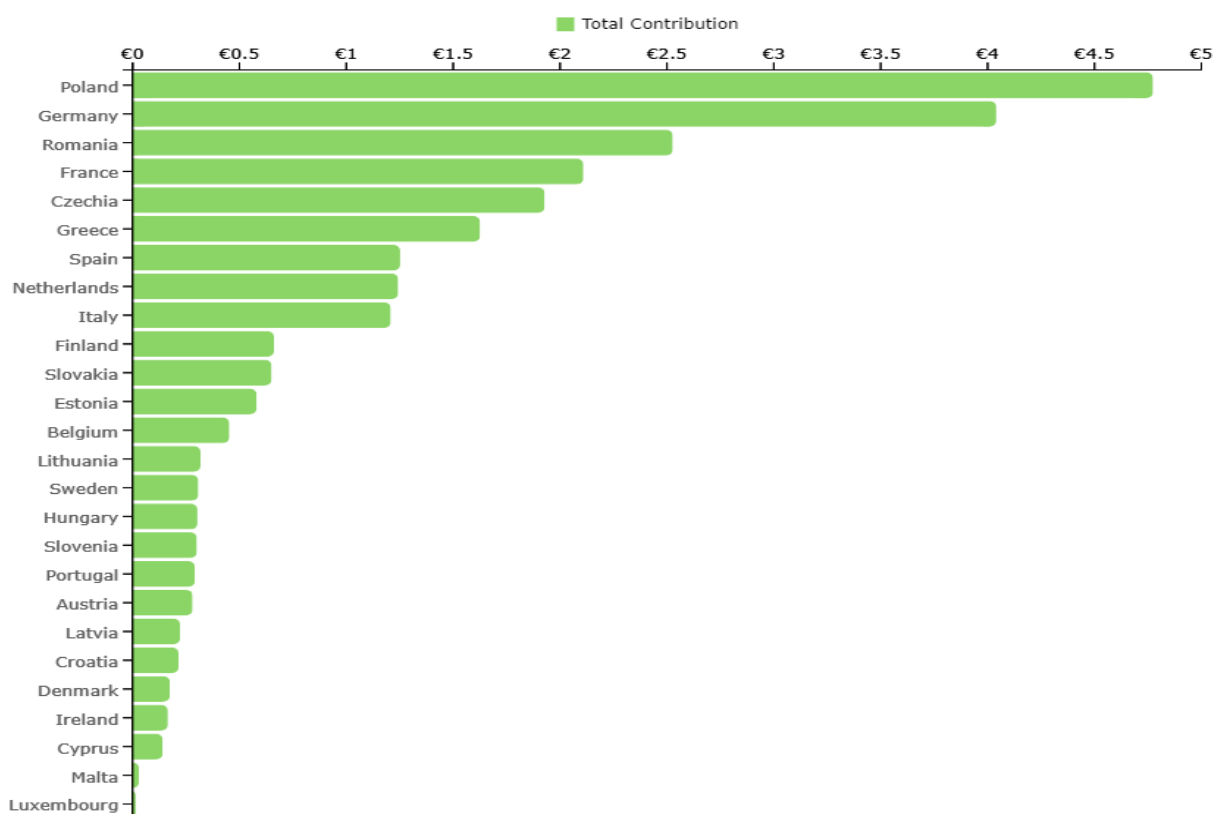
Grafikon 8. Ukupni proračun po temama: Fond za pravednu tranziciju (u milijardama EUR)



Izvor: European Commission (2024a.), *Cohesion Open Data Platform*. [Online] Dostupno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/jtf/21-27> (pristupljeno: 15. kolovoza 2024.).

Kao što je vidljivo na grafikonu, ukupna sredstva planirana su za specifični cilj za Fond za pravednu tranziciju.

Grafikon 9. Ukupni proračun po zemljama: Fond za pravednu tranziciju (u milijardama EUR)



Izvor: European Commission (2024a.), *Cohesion Open Data Platform*. [Online] Dostupno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/jtf/21-27> (pristupljeno: 15. kolovoza 2024.).

Prema grafikonu 9, Poljska, Njemačka i Rumunjska prednjače s obzirom na ukupna planirana sredstva Fonda za pravednu tranziciju.

4. OSNOVNE ODREDNICE TERITORIJALNE KOHEZIJE

Teritorijalna kohezija je, uz ekonomsku i socijalnu koheziju, bitna komponenta kohezijske politike Europske unije, kao što je u prošlim poglavljima istaknuto. O teritorijalnoj koheziji počinje se više govoriti nakon rastuće zabrinutosti zbog prostornih neravnoteža i neravnomjerne raspodjele resursa. Cilj teritorijalne kohezije je smanjiti nejednakosti između država članica te osigurati uravnotežen i skladan razvoj diljem europskih regija, uzimajući u obzir njihove specifične karakteristike, prilike i izazove. Financijsko razdoblje 2014. – 2020. postaje značajnije po pitanju teritorijalne kohezije s obzirom na to da su i fondovi počeli izdvajati više sredstava za promicanje integriranog teritorijalnog razvoja, uključujući inicijative prekogranične, transnacionalne i međuregionalne suradnje. Teritorijalna kohezija je, dakle, evoluirala tijekom vremena. Razumijevanje teritorijalne kohezije i svega onoga što ona je oblikovano je dokumentima, strategijama i akademskim diskursom Europske unije. Teritorijalne agende postavljaju prioritete za teritorijalni razvoj te naglašavaju važnost suradnje između država članica, regija i gradova, a sve to u svrhu rješavanja zajedničkih izazova i postizanja rasta.

4.1. Zelena knjiga o teritorijalnoj koheziji

Zelena knjiga o teritorijalnoj koheziji objavljena je 2008. godine te je otvorila raspravu o teritorijalnoj koheziji s ciljem poboljšanja konkurentnosti i održivog razvoja diljem Europske unije. Navodi se kako bi strategije koje se provode na razini zajednice te na nacionalnoj, lokalnoj i regionalnoj razini trebale omogućiti smanjenje nepovoljnosti za sve regije kako bi se podržao njihov skladan razvoj, poboljšanje veza između teritorija kako bi se osigurao pristup uslugama od općeg gospodarskog interesa, prvenstveno u području zdravstva, obrazovanja, prometa, energije, informacijskih i komunikacijskih tehnologija te promicanje suradnje između teritorija, kako bi se upravljalo ekološkim i strukturnim problemima na najprikladnijoj teritorijalnoj razini. Zelena knjiga temelji se na raspravama o kohezijskoj politici, a one su dovele do stvaranja programa poput Interreg-a i Europske mreže za praćenje prostornog razvoja (ESPON-a). Zelena knjiga također podržava Teritorijalnu agendu i njezin Akcijski plan usvojen 2007. godine (European Union, EUR-Lex, 2009.).

4.2. Teritorijalna Agenda 2030

Na neformalnom sastanku ministara nadležnih za prostorno planiranje, teritorijalni razvoj i/ili teritorijalnu koheziju, 2020. godine, istaknuta je teritorijalna agenda kao strateški okvir povezan s teritorijalnom kohezijom na način da predstavlja prioritete, ciljeve i načela kojih bi se trebale pridržavati sve države članice, a u svrhu promicanja skladnog i uravnoteženog teritorijalnog razvoja u cijeloj Europskoj uniji. Teritorijalna agenda 2030. pruža okvir usmjeren na akciju za promicanje teritorijalne kohezije u Europi: budućnost za sva mjesta. Uzima u obzir najnovije okvire politika i programa. Ciljevi teritorijalnog razvoja Europske unije dodatno su usklađeni s Programom održivog razvoja do 2030. Ujedinjenih naroda i njime određenim ciljevima održivog razvoja, Urbanom agenda za Europsku uniju, Europskim zelenim planom itd. (Territorial Agenda 2030, 2024.).

Teritorijalna agenda 2030. navodi sljedeće prioritete (Teritorijalna agenda 2030, 2020.):

1. Pravedna Europa:

- Uravnotežena Europa: bolje uravnotežen teritorijalni razvoj podržan europskom raznolikošću.
- Funkcionalne regije: konvergentni lokalni i regionalni razvoj, manje nejednakost među mjestima.
- Integracija izvan granica: lakši život i rad izvan državnih granica.

2. Zelena Europa:

- Zdrav okoliš: klimatski neutralni i otporni gradovi, gradovi i regije.
- Kružno gospodarstvo: snažna i održiva lokalna gospodarstva u globaliziranom svijetu.
- Održive veze: održiva digitalna i fizička povezanost mjesta.

Europa dijeli različite tipologije područja, kao što su regije glavnih gradova, urbana područja, mali i srednji gradovi, periferna područja, ruralna područja, unutrašnje periferije, najsjevernija područja, rijetko naseljena područja, otoci, obalna područja, planinska područja, najudaljenije regije, prekogranične regije, makroregije, područja demografskog pada i područja u gospodarskoj transformaciji i industrijskoj tranziciji. Sva ta mjesta imaju izazove i različite razvojne potencijale. Na svim razinama, već dugo vremena, postoje društvene i ekonomske razlike, stoga je važno pravovremeno djelovati u rješavanju ovih problema kako bi se teritorijalne razlike smanjile na što manju razinu (Territorial Agenda 2030, 2024.).

4.3. Europska teritorijalna suradnja

„Europska teritorijalna suradnja cilj je kohezijske politike kojom se žele riješiti prekogranični problemi i zajednički ostvariti potencijali različitih područja. Mjere u okviru suradnje financira Europski fond za regionalni razvoj posredstvom triju glavnih sastavnica: prekogranične suradnje, transnacionalne suradnje i međuregionalne suradnje. Europska teritorijalna suradnja dio je kohezijske politike od 1990. Za programsko razdoblje 2014. – 2020. prvi je put u povijesti europske kohezijske politike donesena uredba kojom su obuhvaćene mjere u sklopu europske teritorijalne suradnje koje se financiraju iz Europskog fonda za regionalni razvoj. To se nastavilo i u razdoblju 2021. – 2027. Razdoblje 2021. – 2027. označava daljnji razvoj međuregionalne suradnje (Interreg), uz pojačanu suradnju s partnerskim zemljama preko instrumenta Interreg za pretpristupnu pomoć (IPA) i Interreg NEXT, te integraciju posebne sastavnice za suradnju između najudaljenijih regija Europske unije i njihovih susjednih zemalja“ (Schwarz, 2024b.).

Europska unija je 2021. ušla u novo višegodišnje programsko razdoblje, a pravila za europsku teritorijalnu suradnju utvrđena su uredbom o posebnim odredbama za potporu cilju „europska teritorijalna suradnja“ (tzv. Uredba o Interregu). U razdoblju 2021. – 2027. europska teritorijalna suradnja ima četiri sastavnice (Schwarz, 2024b.):

1. Prekograničnom suradnjom (sastavnica Interreg A) podupire se suradnja između regija razine NUTS 3, u najmanje dvije različite države članice koje se nalaze izravno na granicama ili uz njih. Cilj je savladavanje izazova zajednički utvrđenih u pograničnim regijama i iskorištavanje neiskorištenog potencijala rasta u pograničnim područjima, uz istodobno jačanje procesa suradnje u svrhu sveukupnog razvoja Unije.
2. Transnacionalna suradnja (sastavnica Interreg B) omogućuje suradnju na većim transnacionalnim područjima ili uz morske bazene. Uključuje nacionalne, regionalne i lokalne programske partnere u državama članicama te u nekim programima i u zemljama izvan Europske unije (kao što su Island i Lihtenštajn), partnerskim zemljama u okviru politike proširenja i susjedstva te prekomorskim zemljama i područjima, s ciljem postizanja višeg stupnja teritorijalne integracije. Transnacionalna suradnja koju provode najudaljenije regije odnosi se na zasebnu sastavnicu. U okviru sastavnice Interreg B podupire se značajan raspon projektnih ulaganja povezanih s inovacijama te zelenom i digitalnom tranzicijom.

3. Međuregionalna suradnja (sastavnica Interreg C) provodi se na paneuropskoj razini i obuhvaća sve države članice Europske unije i partnerske države. Omogućuje kreiranje mreža za razvoj dobre prakse i olakšava razmjenu i prijenos iskustava uspješnih regija. Predstavlja alat za jačanje kohezije i prevladavanje izazova.

4. Suradnjom u najudaljenijim regijama (sastavnica Interreg D) želi se omogućiti najudaljenijim regijama da na najbolji način surađuju sa susjednim zemljama i područjima. U tu svrhu nudi se mogućnost upravljanja vanjskim fondovima i Europskim fondom za regionalni razvoj u skladu s istim skupom pravila. U skladu s tim, pozivi na podnošenje prijedloga u okviru sastavnice D mogu se pokrenuti za kombinirano financiranje iz Europskog fonda za regionalni razvoj i Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodne suradnje.

4.3.1. Program transnacionalne suradnje dunavske regije

Transnacionalni program usmjeren na područje dunavske regije jedan je od programa Europske teritorijalne suradnje, koji promiče gospodarsku, društvenu i teritorijalnu koheziju u dunavskoj regiji, a sastoji se od 14 zemalja (Austrija, Bugarska, Hrvatska, Češka, Mađarska, Njemačka – Baden-Württemberg i Bavarska, Rumunjska, Slovačka, Slovenija, Bosna i Hercegovina, Moldavija, Crna Gora, Srbija i Ukrajina – dijelom). S obzirom na to da je obuhvaćeno veliko područje, raznolikost ovih područja može se smatrati velikim izazovom. Međutim, sva to su ujedno važne prilike i neiskorišten potencijal (Interreg Danube Transnational Programme, n.d.).

Program je fokusiran na četiri tematska prioriteta (Interreg Danube Transnational Programme, n.d.):

- 1. Inovativna i društveno odgovorna dunavska regija** (poticanje eko-inovacija, prijenos znanja, politika klastera, društvene inovacije i poduzetništvo uključujući tehnološke i netehnološke aspekte inovacija).
- 2. Okolišna i kulturno odgovorna dunavska regija** (očuvanje i upravljanje raznolikošću prirodnih i kulturnih dobra, održavanje glavnih ekoloških koridora uz riječne sustave, prevencija i upravljanje rizicima).
- 3. Bolje povezana dunavska regija** (poboljšati regionalnu povezanost s TEN-T mrežom, ekološki prihvatljivi prometni sustavi, regionalno energetska planiranje i koordinacija).

- 4. Dobro upravljana dunavska regija** (jačanje višerazinskog i transnacionalnog upravljanja na područjima s velikim društvenim izazovima, učinkovitije upravljanje Strategijom Europske unije za dunavsku regiju i razvoj složenih transnacionalnih projekata).

Ukupni proračun programa iznosi 274 578 077 EUR, uključujući potporu Europske unije (231 924 597,00 EUR) te nacionalnu potporu (42 653 480,00 EUR). Potpora Europske unije temelji se na različitim fondovima (Interreg Danube Transnational Programme, n.d.):

- Europski fond za regionalni razvoj (ERDF) - 202 095 405,00 EUR;
- Instrument za prepristupnu pomoć II (IPA II) - 19 829 192,00 EUR;
- Europski instrument za susjedstvo (ENI) - 10 000 000,00 EUR.

U okviru programa provedeni su mnogi uspješni projekti kao što su DANUrB (*DANube Urban Brand*), DANUBE S3 Cluster itd. Primjerice, projekt DANUrB (*DANube Urban Brand*) je usmjeren na stvaranje zajedničkog brenda za dunavsku regiju kroz razvoj kulturnog i turističkog potencijala područja koja se nalaze uz Dunav. Cilj ovog programa je promocija kulturne baštine i poticanje održivog turizma. Zemlje koje sudjeluju u ovom programu su Mađarska, Slovačka, Rumunjska, Bugarska, Austrija, Srbija i Hrvatska.

4.3.2. Interreg NEXT i IPA

Prekogranična suradnja (CBC) između država članica Europske unije i regije susjedstva prvi je put uspostavljena u okviru Europske politike susjedstva te je financirana iz Europskog instrumenta za susjedstvo i partnerstvo (ENPI). U razdoblju 2021. – 2027. suradnja prelazi u nadležnost kohezijske politike Europske unije, a programi postaju dio Interrega. Interreg NEXT novi su programi nazvani tako jer se želi naglasiti koliko su Europska unija i partnerske zemlje bliske. U skladu s restriktivnim mjerama koje provodi Europska unija, Komisija je prekinula suradnju s Rusijom i Bjelorusijom. Programi suradnje Interreg NEXT za razdoblje 2021. – 2027. imaju alokaciju od 1,1 milijarde eura iz Europskog fonda za regionalni razvoj, Instrumenta za susjedstvo, razvoj i međunarodnu suradnju (NDICI) i Instrumenta za prepristupnu pomoć (IPA) (European Commission, n.d.f). IPA se odnosi na suradnju sa zemljama kandidatkinjama za ulazak u Europsku uniju.

4.4. ESPON

ESPON (*European Spatial Planning Observation Network*) je Europska mreža za praćenje prostornog razvoja koju čini 27 članica Europske unije i četiri partnerske države; Island, Lihtenštajn, Norveška i Švicarska. ESPON financira Europska unija, a sufinanciran je iz Europskog fonda za regionalni razvoj – Interreg. Mreža je osnovana 2002. godine kako bi podržala razvoj znanja i baze podataka za teritorijalnu koheziju i prostorno planiranje u Europi. Prvobitno je započela kao međuvladina suradnja u koju su bile uključene sve države članice te partnerske države. Članice mreže sudjeluju u ESPON programu i doprinose njegovom sufinanciranju. ESPON-om upravlja Upravljačko tijelo, a to je Ministarstvo energije i prostornog planiranja Luksemburga. ESPON svoja istraživanja prikazuje u različitim formatima poput publikacija, postova na blogu, članaka u časopisima, interaktivnih karata itd. Sve publikacije mogu se pronaći na službenoj stranici ESPON-a. Koristi od ESPON-a imaju lokalne, regionalne i nacionalne vlasti, a one su ujedno i glavni korisnici ESPON rezultata. Također, važan je izvor za znanstvenike, istraživače i studente. O tome svjedoči i podatak da je od 2006. godine ESPON citiran više od 20.000 puta u akademskim publikacijama. Mnogi istraživački centri i sveučilišta imaju ugovor s ESPON-om za provođenje studija. Dakle, ESPON je dostupan svima i može biti od koristi svakom građaninu koji je zainteresiran za razumijevanje uspješnosti njihovog grada ili regije (Interreg – ESPON 2020 Cooperation Programme, n.d.).

4.5. Mjerenje teritorijalne kohezije

Kada govorimo o mjerenju ekonomske kohezije, može se izdvojiti nekoliko indikatora s pomoću kojih možemo izmjeriti ekonomsku koheziju. Jedan od indikatora bila bi stopa zaposlenost i nezaposlenosti ili kretanja BDP-a, ali kada govorimo o mjerenju teritorijalne kohezije dolazimo do vrlo složenog i još uvijek nejasnog koncepta. Iako je teritorijalna kohezija uvrštena među glavne prioritete Europske unije, ne postoje sveobuhvatni i jasno definirani indikatori pomoću kojih možemo mjeriti teritorijalnu koheziju. Postoji tek nekoliko studija koje pokušavaju identificirati i ponuditi načine mjerenja teritorijalne kohezije. Iako je teritorijalnu koheziju teško i složeno izmjeriti, ipak nije nemoguće (Medeiros, Zaucha i Ciołek, 2022.).

Dakle, ekonomska i teritorijalna kohezija usko su povezane, ali se fokusiraju na različite aspekte razvoja i imaju različite indikatore za mjerenje. Dok se ekonomska kohezija fokusira na ekonomski rast, konkurentnost i stvaranje novih radnih mjesta, teritorijalna kohezija, s druge strane, teži ravnomjernom teritorijalnom razvoju. Teritorijalna kohezija fokusira se na povezivanje udaljenih i ruralnih područja s centralnim dijelovima, dostupnost usluga, infrastrukturu itd. Najveća razlika između ove dvije kohezije očituje se u pogledu geografije, odnosno geografskog opsega. U tom smislu, ekonomska kohezija nerijetko se više usmjerava na NUTS 1 i NUTS 2 klasifikaciju kada je riječ o analizama, dok teritorijalna kohezija često zahtijeva detaljniju geografsku analizu, tj. češće koristi NUTS 3 klasifikaciju ili podatke na nižim razinama kao što su lokalne upravne jedinice, urbana područja i sl. I ekonomska i teritorijalna kohezija slobodne su koristiti sve tri NUTS klasifikacije, zavisno od cilja analize kojeg žele postići, ali može se i pri tome vidjeti određena razlika.

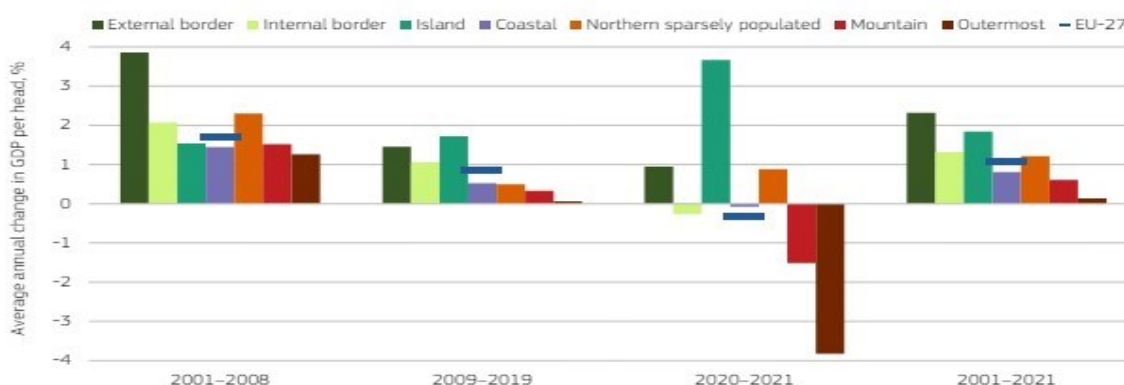
Mjerenje teritorijalne kohezije vrlo je složen proces jer podrazumijeva mjerenje niza indikatora. Jedan od pokazatelja koji se uključuje je i spomenuti BDP po glavi stanovnika. Socijalni pokazatelji uključuju pokazatelje obrazovanja i stopu siromaštva i socijalne isključenosti, kao i pristup zdravstvenim uslugama, dostupnost ostalih javnih usluga. Postoje još ekološki, infrastrukturni pokazatelji, pokazatelji koji se odnose na razinu suradnje između regija. S obzirom na brojnost i složenost u povezivanju navedenih indikatora javljaju se i poteškoće u mjerenju. Problem se očituje i kod pribavljanja podataka potrebnih za mjerenje teritorijalne kohezije. Podaci mogu biti ograničeni i u nekim slučajevima nisu dostupni na detaljnijoj geografskoj razini. Bez obzira na sve izazove, precizno mjerenje teritorijalne kohezije mora biti ključno za donošenje odluka koje će omogućiti ravnomjeran razvoj svih regija. U nastavku ćemo se osvrnuti na neke od pokazatelja koji se koriste za mjerenje određenih odrednica teritorijalne kohezije.

4.6. Odabrani pokazatelji teritorijalne kohezije

U ožujku 2024. Komisija je objavila Deveto izvješće o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji (European Commission, 2024b.). U izvješću su detaljno analizirane ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija. Izvješće ukazuje da se kohezijskom politikom i dalje smanjuju razlike između regija i država članica Europske unije. To znači da kohezijska politika ispunjava svoje ciljeve i misiju. Izvješće ukazuje na to da je došlo

do smanjenja razlika u BDP-u po glavi stanovnika među regijama, posebno u manje razvijenim regijama Istočne Europe. U ovim regijama ekonomski je rast bio brži u usporedbi s razvijenim regijama. Iako prema Izvješću kohezijska politika ispunjava svoj cilj i misiju te se smanjuju razlike među regijama, treba napomenuti da je pandemija COVID-19 imala značajan utjecaj na regionalnu koheziju, pogoršavajući postojeće nejednakosti. To se tijekom pandemije najviše očitovalo u regijama koje ovise o sektorima poput turizma. Isto tako, zdravstvene usluge i pristup zdravstvenoj zaštiti također su pokazali regionalne razlike u otpornosti na pandemiju. Sve veća digitalizacija zahtijeva i bolju digitalnu povezanost, koja se prema Izvješću poboljšava, ali i dalje postoje velike razlike među regijama u pristupu brzom internetu. Sve gore navedene razlike naglašavaju potrebu za još fleksibilnijim pristupom kako bi se što bolje odgovorilo na specifične potrebe pojedinih regija, posebno onih slabije razvijenih.

Grafikon 10. Stope rasta BDP-a po stanovniku (u stalnim cijenama) u regijama specifičnih teritorijalnih karakteristika u različitim razdobljima od 2001. do 2021.



Izvor: prema European Commission (2024b.) *Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en (pristupljeno: 25. lipnja 2024.).

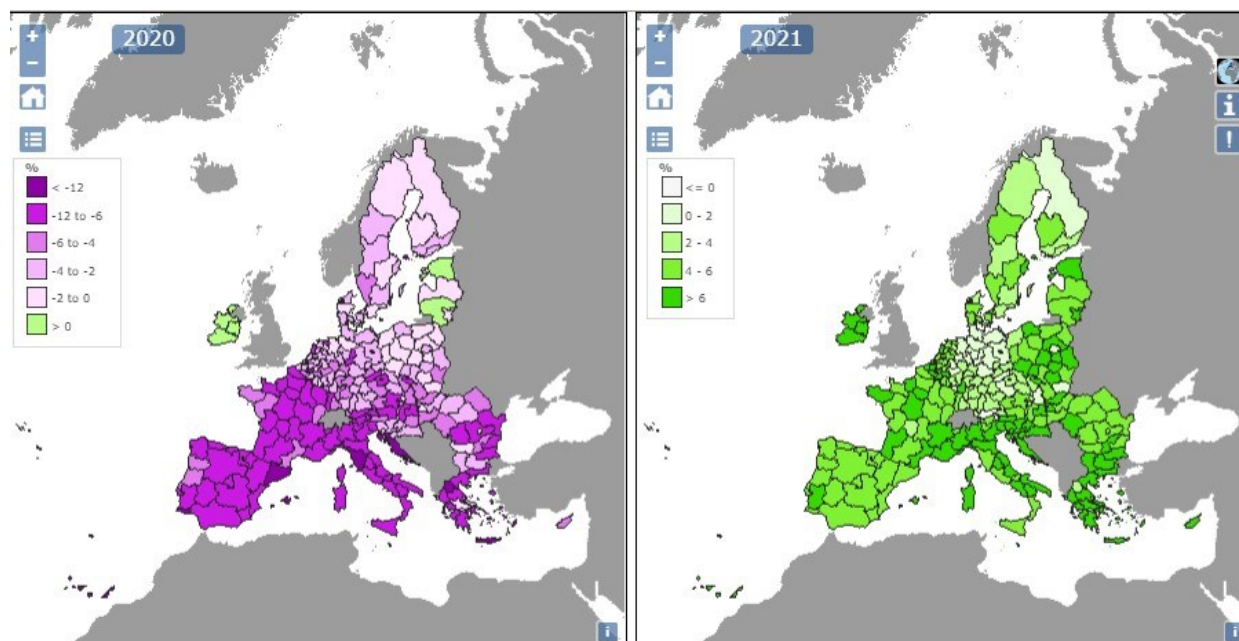
Na grafikonu 10 prikazane su stope rasta BDP-a po stanovniku u regijama koje imaju specifične teritorijalne karakteristike. Regije koje imaju specifične teritorijalne karakteristike su u ovom kontekstu otočne regije, najudaljenije regije, pogranične regije, planinske i obalne regije te sjeverne rijetko naseljene regije. Ove regije mogu imati velike probleme zbog svojih specifičnih karakteristika (npr. otočne regije imaju veći trošak prijevoza) koje dovode do trajnog iseljavanja stanovništva. S druge strane, ove regije mogu iskoristiti svoj puni potencijal (npr. otočne regije i planinske regije mogu iskoristiti

svoje prirodne resurse i usmjeriti se na turizam).

Kako je navedeno u Devetom izvješću o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji (European Commission, 2024b.) pogranične regije, otoci i sjeverne slabo naseljene regije imale su prosječne stope rasta BDP-a po glavi stanovnika veće od prosjeka Europske unije u razdoblju 2001. – 2021. U vanjskim graničnim regijama, prosječna stopa rasta iznosila je 2,3 % godišnje, dvostruko od prosjeka Europske unije (1,1 %). To je dijelom zbog toga što su navedene regije uglavnom manje razvijene regije s većim potencijalom rasta od ostalih. U svim otočnim regijama osim Irske, BDP po stanovniku neznatno je zabilježio smanjenje u razdoblju od 20 godina, posebno nakon 2008., što jasno odražava strukturne slabosti. BDP po glavi stanovnika u najudaljenijim regijama bio je manji od prosjeka Europske unije nakon 2008. Podijelivši razdoblje prije i za vrijeme/nakon COVID-19 pandemije, tj. 2009. – 2019. i 2020. – 2021., rast BDP-a po stanovniku bio je iznad prosjeka Europske unije u oba podrazdoblja u pograničnim (uz vanjske granice) i otočnim regijama. Međutim, tu je razlog Irska. U ostalim otočnim regijama BDP po stanovniku smanjio se i u godinama prije pandemije i kasnije (za 2,7 % između 2019. i 2021.). Najudaljenije regije bile su najviše pogođene pandemijom, s padom BDP-a po glavi stanovnika za 3,8 % između 2019. i 2021., dok su planinske regije također doživjele pad (od 1,5 %) (European Commission, 2024b.).

Iako je pandemija COVID-19 imala snažan utjecaj na europsko gospodarstvo i društvo u cjelini, regionalni BDP se oporavio 2021. godine nakon velikog pada 2020. godine. Poduzete koordinirane mjere ekonomske politike vjerojatno su pridonijele učinkovitom ublažavanju društvenog i gospodarskog utjecaja pandemije.

Slika 1. Regionalni rast BDP-a u 2020. i 2021. godini



Izvor: prema European Commission (2023a.) *Cohesion Open Data Platform. Regional GDP: post-pandemic rebound.* [Online] Dostupno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/EU-Regional-GDP-Post-pandemic-rebound/2gic-tfdx> (pristupljeno: 24. kolovoza 2024.).

Slika 1 prikazuje usporedbu rasta regionalnog BDP-a u 2020. godini i regionalnog BDP-a u 2021. godini te potvrđuje oporavak.

Slika 2. Pristup osnovnim školama (2018.), sveučilištima (2020.) i centrima zdravstvene skrbi (2021. – 2022.) prema urbano-ruralnoj tipologiji uključujući blizinu grada

	Primary school < 15 min walking	University < 45 min driving	Distance to nearest healthcare centre
Urban	77.9	98.6	6.4
Intermediate	58.0	89.8	10.3
Intermediate – close	58.6	91.7	10.1
Intermediate – remote	48.6	61.9	13.6
Rural	45.3	69.1	14.0
Rural – close	44.7	73.9	13.0
Rural – remote	47.3	55.6	16.8

Izvor: prema European Commission (2024b.) *Ninth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion.* [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en (pristupljeno: 25. lipnja 2024.).

Slika 2 prikazuje pristup osnovnim školama, sveučilištima i centrima zdravstvene skrbi prema urbano-ruralnoj tipologiji. Važnost prometne mreže sve je istaknutija. Europska unija kroz fondove nastoji neprestano ulagati u infrastrukturu. I bez obzira na to što se u infrastrukturu neprestano ulaže, ona i dalje nije dovoljno razvijena u ruralnim područjima. Loša prometna mreža pruža i lošu povezanost te slabiji pristup uslugama smanjuje i privlačnost takvih regija za život obitelji s malom djecom.

U Devetom izvješću o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji (European Commission, 2024b.), navedeno je kako udio stanovništva koje živi unutar 15 minuta hoda od osnovne škole iznosi preko 80 % u nekoliko regija na jugu i istoku Španjolske, jugu i sjeverozapadu Italije, sjeveru Francuske i u Nizozemskoj. Također veći je u regijama glavnog grada nego u ostalima. Najmanji udjeli su u južnim i istočnim regijama Njemačke, u Hrvatskoj, Latviji i Litvi. Dok je prosječni udio 80 % u urbanim područjima diljem Europske unije, u ruralnim regijama i u udaljenim prijelaznih regijama manji je od polovine. Pristup sveučilištima obično upućuje na slične zaključke. Udio stanovništva koje može doći do sveučilišta unutar 45 minuta vožnje blizu je 100 % u mnogim regijama u većini država članica. U prosjeku, pristup je manji u istočnim državama članicama, ali ne tako izrazito. Regije sa slabim pristupom su uglavnom u Finskoj, Rumunjskoj i Poljskoj. Pristup je bolji u gušće naseljenim područjima. U urbanim regijama, gotovo 100 % stanovništva može doći do sveučilišta unutar 45 minuta vožnje. U ruralnim regijama to je samo 69 %, a u udaljenim ruralnim regijama tek nešto više od polovice. Blizina sveučilišta može utjecati na broj studenata koji moraju napustiti svoju matičnu regiju kako bi pohađali studij, što se može odraziti na veću migraciju mladih iz udaljenih ruralnih regija nego iz drugih. Pristup centrima zdravstvene skrbi znatno se razlikuje među regijama, a ruralne regije (i udaljene) regije također su u nepovoljnijem položaju.

Na temelju Izvješća (European Commission, 2024b.) možemo zaključiti kako se ostvaruje određeni napredak u postizanju teritorijalne kohezije. Iako su određene regije ostvarile napredak, regionalne nejednakosti i dalje postoje. To se značajno očituje u razlikama između urbanih i ruralnih područja. Iako Europska unija ulaže u ruralna područja, ona i dalje zaostaju prema pojedinim pokazateljima. Usmjeravanje na ciljana ulaganja i bolje prilagođene mjere, kao i fleksibilnije politike, ključno je za daljnje smanjenje razlika i postizanje veće teritorijalne kohezije u budućnosti.

Za kraj, zanimljivo je izdvojiti i Indeks regionalne konkurentnosti, koji objedinjuje različite odrednice regionalne konkurentnosti. Od 2010. Indeks regionalne konkurentnosti

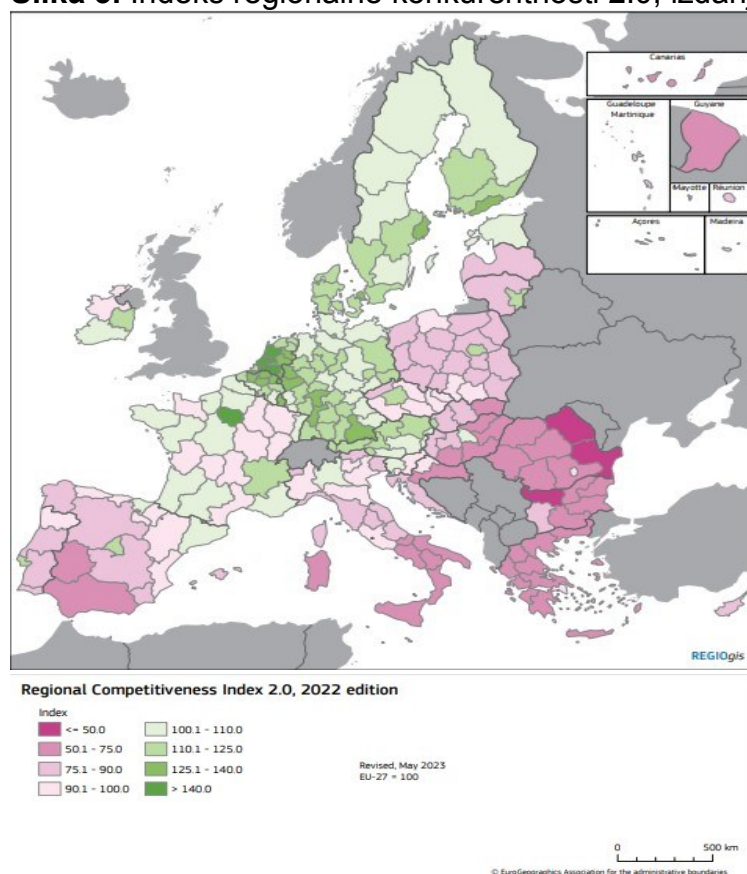
Europske unije (RCI) mjeri glavne čimbenike konkurentnosti za sve regije NUTS 2 razine diljem Europske unije. Indeks mjeri, pomoću skupa pokazatelja, sposobnost regije da ponudi privlačno okruženje za život i rad poduzeća i stanovnika. Izdanje indeksa iz 2022. temelji se na ažuriranoj metodologiji i stoga se naziva RCI 2.0. (European Commission, 2023b.).

Indeks 2.0 pokazuje da i dalje postoje velike razlike među regijama Europske unije, ali i to da slabije razvijene regije poboljšavaju svoju konkurentnost. Najkonkurentnije regije u Europskoj uniji su Utrecht, Zuid-Holland u Nizozemskoj i regija glavnog grada Francuske Île-de-France (European Commission, 2023b.).

Na temelju različitih izdanja indeksa, European Commission (2023b.) navodi da se u razdoblju između 2016. i 2022. regionalna konkurentnost poboljšala u slabije razvijenim regijama, dok su rezultati tranzicijskih regija bili neujednačeniji. Razvijenije regije i dalje bilježe najbolje rezultate, dok su najniže vrijednosti koncentrirane u slabije razvijenim regijama istočnih država članica Europske unije. Regije u istočnim članicama Europske unije zabilježile su poboljšanje svojih rezultata između 2016. i 2019. godine, kao i regije južnih država članica Europske unije. U razdoblju od 2019. do 2022. većina istočnih regija nastavila je s napretkom prema razvijenijim regijama, među kojima su baltičke države, Hrvatska, Mađarska, Poljska i Slovenija. Ipak, dijelovi Češke, Rumunjske, Slovačke i Bugarske značajno su se odmaknuli od prosjeka Europske unije. Na jugu, regije u Portugalu, Španjolskoj i većem dijelu Grčke su poboljšale svoje rezultate u odnosu na prosjek Europske unije, što nije slučaj za veći broj regija u Italiji (European Commission, 2023b.).

Slika 3 prikazuje Indeks regionalne konkurentnosti u 2022. godini. Regionalna konkurentnost iznad je prosjeka Europske unije u svim regijama u Austriji, Njemačkoj, Belgiji, Luksemburgu, Nizozemskoj te u nordijskim zemljama. Sve istočne regije, osim većine regija glavnih gradova, postižu rezultate ispod prosjeka Europske unije. Može se zaključiti da i dalje postoje razlike između pojedinih regija unutar Europske unije, odnosno zapadne regije još uvijek su konkurentnije i privlačnije za život od istočnih regija Europske unije. Iako su se mnoge regije novih država članica Europske unije značajno razvile nakon ulaska u Europsku uniju, razlike su i dalje vidljive. Zapadne regije i dalje imaju veći BDP po glavi stanovnika, bolju prometnu, zdravstvenu i obrazovnu infrastrukturu. Sve navedeno je razlog i vrlo čestih migracija ka zapadu. Mnogi mladi i obrazovani ljudi stoga migriraju u zapadne regije u potrazi za boljom perspektivom.

Slika 3. Indeks regionalne konkurentnosti 2.0, izdanje 2022.



Izvor: prema European Commission (2023b.) *EU Regional Competitiveness Index 2.0 - 2022 edition*. [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/working-papers/2023/ (pristupljeno: 25. kolovoza 2024.).

Iz prikazanog slijedi da iako se mogu vidjeti poboljšanja teritorijalne kohezije i jasnija orijentacija prema poticanju navedenog cilja u Europskoj uniji i dalje je potrebno pratiti te prilagođavati instrumente koji će pomoći regijama sa specifičnim karakteristikama ostvariti pune potencijale.

5. ZAKLJUČAK

Kohezijska politika najvažnija je investicijska politika Europske unija te ima za cilj promicati skladan razvoj svih država članica i regija. Iako se od osnutka Europske unije nisu toliko vodile rasprave o teritorijalnoj koheziji, od 1990. godina pa sve do ranih 2000. razni problemi vezani uz prostorne regionalne nejednakosti postaju sve veći predmet interesa u istraživanjima kohezijske politike Europske unije, što je posebno naglašeno s proširenjima. Osim što je prepoznata kao glavna politika za ostvarivanje ciljeva integracije, koliko je kohezijska politika važna govori i činjenica da je u 2017. godini osnovan Savez za koheziju koji okuplja sve one koji su potvrdili svoju predanost jačanju kohezijske politike i povećanju teritorijalnog učinka svih ulaganja Europske unije kako bi poslužili kao učinkovit instrument u svladavanju dugoročnih izazova s kojima se Europa suočava. Novo financijsko razdoblje Europske unije 2021. – 2027. preuzima pozitivna rješenja iz prošlog programskog razdoblja, ali usklađuje novo razdoblje s izazovima i problemima današnjeg vremena poput velikih klimatskih promjena. Kroz nove programe, Europska unija želi postati bliža građanima, povezanija, klimatski neutralnija i pametnija, uz nove inovacije i uz osuvremenjenu tehnologiju te naglašava također socijalnu komponentu. Teritorijalna kohezija kao dio kohezijske politike Europske unije predstavlja bitan i opravdan cilj. Kroz programe poput Interrega nastoje se riješiti prekogranični problemi te se kroz razne projekte omogućuje da svi stanovnici Europske unije imaju jednake koristi od tih projekata. Na temelju pregleda okvira i obilježja teritorijalne kohezije koji je prikazan u radu, može se zaključiti da je usmjeravanje prema teritorijalnoj koheziji od velike važnosti za sve članice Europske unije kako bi se teritorijalne razlike smanjile i omogućio pristup područjima s posebnim karakteristikama. Upravo su područja posebnih karakteristika prepoznate kao bitan dio cilja teritorijalne kohezije. Europska unija putem ulaganja iz fondova i ostalim instrumentima koji se prilagođavaju posebnostima regionalnih prostora nastoji pridonijeti ostvarivanju navedenih ciljeva, ciljano usmjerava pomoć onim regijama kojima je pomoć najpotrebnija. Također, može se zaključiti, na temelju prikazanih pokazatelja, da teritorijalnu koheziju nije nemoguće mjeriti (iako je zahtjevno) jer na raspolaganju imamo brojne pokazatelje pomoću kojih možemo pratiti i uspoređivati razvijenost regija Europske unije. Mjerenje i praćenje kohezije jedan je od glavnih prioriteta Europske unije kako bi se teritorijalne razlike smanjivale, odnosno kako bi one slabo razvijene regije mogle iskoristiti svoj puni potencijal. Pri tome se daljnji doprinos očekuje i s obzirom na mjerenje teritorijalne kohezije.

LITERATURA

Članci u časopisima:

1. **MEDEIROS, E.** (2016.) Territorial cohesion: An EU concept, *European Journal of Spatial Development*, 14(1), str. 1-30. [Online] Dostupno na: <https://doi.org/10.5281/zenodo.5141339> (pristupljeno: 23. kolovoza 2024.).
2. **MEDEIROS, E., ZAUCHA, J. i CIOŁEK, D.** (2022.) Measuring territorial cohesion trends in Europe: a correlation with EU Cohesion Policy, *European Planning Studies*, 31(9), str. 1868-1884. [Online] Dostupno na: <https://doi.org/10.1080/09654313.2022.2143713> (pristupljeno: 19. kolovoza 2024.).

Internet izvori (različite vrste publikacija):

1. **EUROPEAN COMMISSION** (2023a.) *Cohesion Open Data Platform. Regional GDP: post-pandemic rebound.* [Online] Dostupno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/EU-Regional-GDP-Post-pandemic-rebound/2gic-tfdx> (pristupljeno: 24. kolovoza 2024.).
2. **EUROPEAN COMMISSION** (2023b.) *EU Regional Competitiveness Index 2.0 - 2022 edition.* [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/publications/working-papers/2023/eu-regional-competitiveness-index-2-0-2022-edition_en (pristupljeno: 25. kolovoza 2024.).
3. **EUROPEAN COMMISSION** (2024a.) *Cohesion Open Data Platform.* [Online] Dostupno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/erdf/21-27>, https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/esf_plus/21-27, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/cf/21-27#financing>, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/funds/jtf/21-27> (pristupljeno: 15. kolovoza 2024.).
4. **EUROPEAN COMMISSION** (2024b.) *Ninth report on economic, social and territorial cohesion.* [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/information-sources/cohesion-report_en (pristupljeno 25. lipnja 2024.).

5. **EUROPEAN COMMISSION** (2024c.) *REPowerEU*. [Online] Dostupno na: https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024/european-green-deal/repowereu-affordable-secure-and-sustainable-energy-europe_hr (pristupljeno: 18. kolovoza 2023.).
6. **EUROPEAN COMMISSION** (n.d.a) *Available budget of Cohesion Policy 2021-2027*. [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/funding/available-budget_en (pristupljeno: 25. kolovoza 2024.).
7. **EUROPEAN COMMISSION** (n.d.b) *Cohesion policy*. [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/what/investment-policy_en (pristupljeno: 5. rujna 2024.).
8. **EUROPEAN COMMISSION** (n.d.c) *Digital transition*. [Online] Dostupno na: https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/digital-transition_en (pristupljeno: 5. rujna 2024.).
9. **EUROPEAN COMMISSION** (n.d.d) *Green transition*. [Online] Dostupno na: https://reform-support.ec.europa.eu/what-we-do/green-transition_en (pristupljeno: 5. rujna 2024.).
10. **EUROPEAN COMMISSION** (n.d.e) *History of the policy*. [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/what/history_en (pristupljeno: 5. kolovoza 2023.).
11. **EUROPEAN COMMISSION** (n.d.f) *Interreg NEXT programmes*. [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/cooperation/european-territorial/next_en (pristupljeno: 20. kolovoza 2024.).
12. **EUROPEAN COMMISSION** (n.d.g) *Sustainable urban development*. [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/themes/urban-development_en (pristupljeno: 5. rujna 2024.).
13. **EUROPEAN COMMISSION** (n.d.h) *Territorial cohesion*. [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/what/territorial-cohesion_en (pristupljeno: 8. kolovoza 2023.).
14. **EUROPEAN UNION, EUR-LEX** (2009.) *Green paper on Territorial Cohesion*. [Online] Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/EN/legal-content/summary/green-paper-on-territorial-cohesion.html> (pristupljeno: 25. kolovoza 2023.).
15. **EUROPSKA KOMISIJA** (2023.) *Kohezijska politika EU-a: Očekuje se otvaranje*

- novih 1,3 milijuna radnih mjesta s pomoću sredstava kohezijske politike u razdoblju 2021. – 2027. [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/whats-new/newsroom/05-02-2023-eu-cohesion-policy-2021-2027-programmes-expected-to-create-1-3-million-jobs-in-the-eu_hr (pristupljeno: 18. kolovoza 2023.).
16. **EUROPSKI ODBOR REGIJA** (2019.) *Savez za koheziju (#CohesionAlliance)* želi ostvariti suradnju sa zastupnicima u EP-u kako bi se osigurala snažna kohezijska politika za razdoblje 2021. – 2027. [Online] Dostupno na: <https://cor.europa.eu/hr/news/Pages/cohesionalliance-seeks-cooperation-with-meps-to-secure-strong-cohesion-policy-2021-27.aspx> (pristupljeno: 6. rujna 2024.).
17. **EUROPSKI ODBOR REGIJA** (2024.) *Savez za koheziju*. [Online] Dostupno na: <https://cor.europa.eu/hr/engage/Pages/cohesion-alliance.aspx> (pristupljeno: 7. rujna 2024.).
18. **EUROPSKI STRUKTURNI I INVESTICIJSKI FONDOVI** (n.d.) *EU fondovi*. [Online] Dostupno na: <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/> (pristupljeno: 8. kolovoza 2023.).
19. **EUROPSKO VIJEĆE, VIJEĆE EUROPSKE UNIJE** (n.d.) *Europski zeleni plan*. [Online] Dostupno na: <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/green-deal/> (pristupljeno 1. rujna 2024.)
20. **FI-COMPASS** (2024a.) *The European Social Fund Plus*. [Online] Dostupno na: <https://www.fi-compass.eu/funds/esfplus> (pristupljeno: 9. kolovoza 2023.).
21. **FI-COMPASS** (2024b.) *The European Regional Development Fund / Cohesion Fund*. [Online] Dostupno na: <https://www.fi-compass.eu/funds/erdf-cf> (pristupljeno: 15. kolovoza 2023.).
22. **GOUARDÈRES, F.** (2024.) *Fact Sheets on the European Union, Just Transition Fund*. [Online] Dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/214/just-transition-fund> (pristupljeno: 16. kolovoza 2023.).
23. **INTERREG DANUBE TRANSNATIONAL PROGRAMME** (n.d.) [Online] Dostupno na: <https://interreg.eu/programme/interreg-danube-transnational-programme/> (pristupljeno: 17. kolovoza 2024.).
24. **INTERREG** (n.d.) *ESPON 2020 Cooperation Programme*. [Online] Dostupno na: <https://interreg.eu/programme/test-test-testing-espon-2020-cooperation->

- [programme/](#) (pristupljeno: 21. kolovoza 2023.).
25. **MARINAC, A., DEVČIĆ, A. i RAGUŽ, V.** (2014.) *Regionalni razvoj Hrvatske u sklopu kohezijske politike Europske unije u financijskoj perspektivi 2014. – 2020.* [Online] Dostupno na: <https://www.bib.irb.hr:8443/747764> (pristupljeno: 8. kolovoza 2023.).
26. **SCHWARZ, K.** (2023.) *Informativni članci o Europskoj uniji, Ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija.* [Online] Dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/93/ekonomska-socijalna-i-teritorijalna-kohezija> (pristupljeno: 5. kolovoza 2024.).
27. **SCHWARZ, K.** (2024a.) *Fact Sheets on the European Union, European Regional Development Fund (ERDF).* [Online] Dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/en/sheet/95/european-regional-development-fund-erdf-> (pristupljeno: 10. kolovoza 2024.).
28. **SCHWARZ, K.** (2024b.) *Informativni članci o Europskoj uniji, Europska teritorijalna suradnja.* [Online] Dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/98/europska-teritorijalna-suradnja> (pristupljeno: 10. kolovoza 2024.).
29. **SCHWARZ, K.** (2024c.) *Informativni članci o Europskoj uniji, Kohezijski fond.* [Online] Dostupno na: <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/96/kohezijski-fond> (pristupljeno: 9. kolovoza 2024.).
30. **TERRITORIAL AGENDA 2030** (2020.) *Teritorijalna Agenda 2030. Budućnost za sva mjesta. Sažetak.* [Online] Dostupno na: https://territorialagenda.eu/wp-content/uploads/TA2030_summary_02jul2021_hr.pdf (pristupljeno: 20. kolovoza 2023.).
31. **TERRITORIAL AGENDA 2030** (2024.) *Territorial Agenda. A future for all places.* [Online] Dostupno na: <https://territorialagenda.eu/hr/> (pristupljeno 15. kolovoza 2024.)

Ostali izvori:

1. **PAVLINOVIĆ, H.** (2016.) *Socijalna, ekonomska i teritorijalna kohezija u Europskoj Uniji s posebnim osvrtom na Republiku Hrvatsku: završni rad.* Završni rad, Split: Sveučilište u Splitu, Ekonomski fakultet. [Online] Dostupno na:

<https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:124:444601> (pristupljeno: 5. rujna 2024.).

POPIS GRAFIKONA

Grafikon 1. 2021.-2027. - Cilj: Ulaganje u radna mjesta i rast - početna alokacija Europske unije dostupna za programiranje (tekuće cijene, u mil. EUR i udio u ukupnom)	10
Grafikon 2. Ukupni proračun po temama 2021. – 2027.: Europski fond za regionalni razvoj (u milijardama EUR)	18
Grafikon 3. Ukupni proračun po zemljama 2021. – 2027.: Europski fond za regionalni razvoj (u milijardama EUR)	19
Grafikon 4. Ukupni proračun po temama: Europski socijalni fond plus (u milijardama EUR)....	17
Grafikon 5. Ukupni proračun po zemljama: Europski socijalni fond plus (u milijardama EUR) .	17
Grafikon 6. Ukupni proračun po temama: Kohezijski fond (u milijardama EUR).....	15
Grafikon 7. Ukupni proračun po zemljama: Kohezijski fond (u milijardama EUR)	16
Grafikon 8. Ukupni proračun po temama: Fond za pravednu tranziciju (u milijardama EUR) ...	20
Grafikon 9. Ukupni proračun po zemljama: Fond za pravednu tranziciju (u milijardama EUR).	20
Grafikon 10. Stope rasta BDP-a po stanovniku (u stalnim cijenama) u regijama specifičnih teritorijalnih karakteristika u različitim razdobljima od 2001. do 2021.	28

POPIS TABLICA

Tablica 1. Predložene definicije teritorijalne kohezije.....	7
--	---

POPIS SLIKA

Slika 1. Regionalni rast BDP-a u 2020. i 2021. godini.....	30
Slika 2. Pristup osnovnim školama (2018.), sveučilištima (2020.) i centrima zdravstvene skrbi (2021. – 2022.) prema urbano-ruralnoj tipologiji uključujući blizinu grada	30
Slika 3. Indeks regionalne konkurentnosti 2.0, izdanje 2022.....	33

SAŽETAK

Kohezijska politika značajna je investicijska politika Europske unije za uravnotežen razvoj svih država članica i regija. Smanjenje razvojnih razlika potiče ulaganjima iz fondova Europske unije te kroz različite programe i projekte. Kohezijsku politiku čine ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija. Cilj ovoga rada je prikazati koliko je teritorijalna kohezija, kao dio kohezijske politike, važna za Europsku uniju i objasniti glavna obilježja okvira za razumijevanje teritorijalne kohezije. Rad je podijeljen na pet dijelova; u prvom dijelu, odnosno u uvodu, postavljen je cilj te je ukratko objašnjena struktura rada. U drugom dijelu definiran je pojam kohezijske politike te su objašnjeni pojmovi ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije. U trećem dijelu navedeni su najvažniji ciljevi u novom programskom razdoblju, opisani osnovni fondovi Europske unije, kao instrumenti kohezijske politike. U četvrtom dijelu objašnjene su odrednice teritorijalne kohezije, uključujući dio poglavlja koji se usmjerava također prema mjerenju teritorijalne kohezije. U posljednjem, petom dijelu, istaknuti su zaključci ovog rada. Teritorijalna kohezija opravdava svoj cilj i svrhu te Europska unija kroz kohezijsku politiku smanjuje teritorijalne razlike koje danas predstavljaju jedan od najvećih izazova s kojima se Europska unija susreće. Kao zaseban cilj, teritorijalna kohezija omogućuje ciljana i prilagođena ulaganja prema specifičnostima različitih prostornih tipologija te potiče povezivanje regija. Europska unija ulaže i u prekograničnu suradnju, provodi razne projekte koji potiču razvoj punog potencijala urbanih područja, jača integrirani pristup razvoju, a sve u svrhu smanjena teritorijalnih, ekonomskih i socijalnih razlika između država članica.

Ključne riječi: Europska unija, teritorijalna kohezija, fondovi Europske unije

SUMMARY

Cohesion policy is an important investment policy of the European Union for the balanced development of all member states and regions. Reducing development differences is encouraged by investments from European Union's funds and through various programs and projects. Cohesion policy consists of economic, social and territorial cohesion. The aim of this final thesis is to investigate how important territorial cohesion, as part of cohesion policy, is in the European Union and to explain the main features of the framework for understanding territorial cohesion. This final thesis is divided into five parts; in the first part, i.e. in the introduction, the goal is presented and the structure that follows is briefly explained. In the second part, the concept of cohesion policy is defined and the concepts of economic, social and territorial cohesion are explained. The third part presents the most important goals in the new programming period, describes the main funds of the European Union, as instruments of cohesion policy. In the fourth part, the determinants of territorial cohesion are explained, including a part of the chapter that also focuses on measuring territorial cohesion. In the last, fifth part, the conclusions of this final thesis are highlighted. Territorial cohesion justifies its aim and purpose, and the European Union, through cohesion policy, reduces territorial differences, which today represents one of the biggest challenges the European Union faces. As a specific goal, territorial cohesion enables targeted and tailored investments according to the specificities of different territorial typologies and encourages the connection of regions. The European Union also invests in cross-border cooperation, implements various projects that encourage the full potential of urban areas, strengthens an integrated approach to development, all aimed at reducing territorial, economic, and social disparities among member states.

Keywords: European Union, territorial cohesion, European Union funds