

# Evaluacija kohezijske politike

---

**Rogina, Ana**

**Undergraduate thesis / Završni rad**

**2018**

*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:137:193952>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2025-01-11**



*Repository / Repozitorij:*

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



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

**ANA ROGINA**

**EVALUACIJA KOHEZIJSKE POLITIKE**

Završni rad

Pula, 2018.

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

**ANA ROGINA**

## **EVALUACIJA KOHEZIJSKE POLITIKE**

Završni rad

**JMBAG:** 0303062359, redovita studentica

**Studijski smjer:** Ekonomija

**Predmet:** Regionalna ekonomika

**Znanstveno područje:** društvene znanosti

**Znanstveno polje:** ekonomija

**Znanstvena grana:** opća ekonomija

**Mentorica:** doc. dr. sc. Lela Tijanić

Pula, rujan 2018.



## IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, dolje potpisana Ana Rogina, 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 drugoj visokoškolskoj, znanstvenoj ili radnoj ustanovi.

Student

---

U Puli, 25. rujna 2018. godine



**IZJAVA**  
o korištenju autorskog djela

Ja, Ana Rogina dajem odobrenje Sveučilištu Jurja Dobrile u Puli, kao nositelju prava iskorištavanja, da moj završni rad pod nazivom „Evaluacija kohezijske politike“ 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 s 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, 25. rujna 2018. godine

Potpis

---

## Sadržaj

<b>1. Uvod</b> .....	<b>1</b>
<b>2. Kohezijska politika</b> .....	<b>2</b>
<b>2.1. Svaha i nastanak</b> .....	<b>2</b>
<b>2.2. Temeljni ciljevi</b> .....	<b>4</b>
2.2.1. <i>Programsko razdoblje 2007. – 2013.</i> .....	6
2.2.2. <i>Programsko razdoblje 2014. – 2020.</i> .....	7
<b>2.3. Provedba kohezijske politike</b> .....	<b>10</b>
2.3.1. <i>NUTS klasifikacija</i> .....	11
2.3.2. <i>Fondovi</i> .....	13
<b>2.4. Ciklus programiranja</b> .....	<b>15</b>
2.4.1. <i>Programiranje</i> .....	16
2.4.2. <i>Identifikacija</i> .....	17
2.4.3. <i>Formulacija</i> .....	18
2.4.4. <i>Implementacija</i> .....	18
2.4.5. <i>Evaluacija</i> .....	19
<b>3. Evaluacija kohezijske politike</b> .....	<b>20</b>
<b>3.1. Vrednovanje na temelju partnerstva</b> .....	<b>21</b>
3.1.1. <i>Ex-ante evaluacija</i> .....	22
3.1.2. <i>Evaluacija u tijeku</i> .....	25
3.1.3. <i>Ex-post evaluacija</i> .....	27
<b>3.2. Postignuti rezultati 2007. – 2013.</b> .....	<b>28</b>
3.2.1. <i>Ključna postignuća</i> .....	29
3.2.2. <i>Naučene lekcije</i> .....	34
<b>3.3. Uvedene promjene 2014. – 2020.</b> .....	<b>35</b>
<b>4. Zaključak</b> .....	<b>38</b>
<b>Literatura</b> .....	<b>40</b>
<b>Popis tablica, slika i grafikona</b> .....	<b>45</b>
<b>Sažetak</b> .....	<b>46</b>
<b>Summary</b> .....	<b>47</b>

## 1. Uvod

Europska unija (EU) se sastoji od 28 država članica koje se međusobno uvelike razlikuju. Također, unutar svake od država članica postoje znatne razlike među njihovim regijama. Zbog toga EU ulaže veliki napor u postizanje skladnog razvoja svojih država članica i njihovih regija, što postiže pomoću kohezijske politike. Svrha kohezijske politike je briga o najmanje razvijenim državama i regijama kako bi postigle podjednaku razinu razvijenosti. Drugim riječima, kohezijska politika nastoji smanjiti razlike među regijama na način da financijska sredstva usmjerava u regije kojima su ona najpotrebnija. Važnost kohezijske politike povećana je posljednjih desetljeća ponajprije zbog ulaska novih država članica koje znatno zaostaju po razini razvijenosti za starim članicama. Zbog toga je kohezijskoj politici dodijeljeno još više sredstava, što za razdoblje 2014. – 2020. čini 32,5 % ukupnog proračuna EU (Europska komisija, 2014c.). Zbog povećanja važnosti kohezijske politike i količine namijenjenih sredstava na važnosti dobiva i evaluacija kojoj je zadaća ocijeniti jesu li sredstva usmjerena na odgovarajuća područja i koji su postignuti učinci. Cilj ovog rada je prikazati glavna obilježja provedbe i evaluacije kohezijske politike s prikazom postignutih rezultata. Svrha rada je detaljnije upoznati proces evaluacije te ukazati na važnost procjene učinkovitosti cjelokupnog djelovanja kohezijske politike temeljem koje se dobivaju potrebna saznanja za daljnji napredak. Nakon uvoda, u drugom poglavlju pod naslovom „Kohezijska politika“, naglasak je stavljen na važnost politike, ciljeve te na nužnost prilagodbe trenutnim potrebama. Nakon toga je objašnjeno njezino djelovanje prilagođeno uočenim potrebama koje se provodi financiranjem iz tri glavna fonda. Dalje je objašnjen ciklus programiranja kohezijske politike kojeg čine glavne faze: programiranje, identifikacija, formulacija, implementacija i evaluacija. Treće poglavlje posvećeno je detaljnijem sagledavanju važnosti evaluacije, načinu njezine provedbe koje uključuje više faza temeljenih na partnerstvu pomoću kojeg se dobivaju kvalitetni i objektivni zaključci. Zaključci se dobivaju na temelju rezultata evaluacije zbog čega ona mora biti kvalitetno provedena kako bi ostvarila svoju temeljnu svrhu poboljšanja kohezijske politike. Drugim riječima, evaluacija se provodi kako bi se odredile potrebe te kako bi se postigli i poboljšali rezultati na temelju uočavanja pozitivnih učinaka i nedostataka, odnosno na temelju učenja s ciljem daljnjeg napretka. Kako bi se opisala složenost evaluacije i izdvojili najvažniji zaključci u radu su korištene metode: analize, sinteze, deskripcije i komparacije.

## **2. Kohezijska politika**

EU veliku važnost daje regijama i njihovim individualnim potrebama što je prijeko potrebno s obzirom na činjenicu da se prostire na više od četiri milijuna km<sup>2</sup>. Kako naglašava Maldini: „regija označava zemljopisno zaokružen prostor, povijesno, kulturno, ekonomski i politički relativno homogen i/ili relativno izdvojen u odnosu prema nekoj nadređenoj (geografskoj i/ili državnoj) cjelini“ (Maldini, 2014., str. 128.). Prema tome, regija generalno podrazumijeva prostor koji ima određene karakteristike po kojima se razlikuje i izdvaja od drugih regija. Naime, svaka se regija razlikuje po svojim potrebama i problemima koje one samostalno mogu najbolje prepoznati i riješiti. To označuje pojam regionalizma koji naglašava važnost decentralizacije država kako bi regije imale što veću samostalnost, odnosno autonomiju u odlučivanju i rješavanju svojih individualnih potreba.

EU nastoji poticati skladan razvoj svojih država članica i njihovih regija pomoću kohezijske politike. Kohezijska politika se smatra sinonimom regionalnoj politici EU te predstavlja iskaz solidarnosti prema manje razvijenim državama i regijama jer usmjerava sredstva u područja i sektore gdje su najpotrebnija (Savić, Gelo i Bukovac, 2013.). Prema tim odrednicama, počeci kohezijske politike nazočni su već od samog osnivanja Europske ekonomske zajednice (EEZ) Ugovorom iz Rima, 1957. godine gdje su spomenute regionalne razlike i postavljeni temelji regionalne politike (Europska komisija, 2014e.).

### **2.1. Svrha i nastanak**

Kohezijska politika je jedna od najznačajnijih politika EU. Briga o nerazvijenim područjima bitan je razvojni cilj EU, a osnovna svrha kohezijske politike je upravo smanjenje gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika koje postoje između regija. Dakle, cilj kohezijske politike je ostvariti ujednačen razvoj unutar EU, odnosno gospodarsku i društvenu koheziju. To se ostvaruje pomoću instrumenata, financiranjem odgovarajućih projekata koji doprinose smanjenju razlika, ali i pogoduju jačanju ukupne konkurentnosti europskog gospodarstva (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU, 2017.).

Od 50-ih pa do 70-ih godina prošlog stoljeća sve su europske zemlje veliki dio sredstava trošile na infrastrukturu. U tom su razdoblju gradovi i mnoga sela dobili struju



i telefonsku mrežu, no to nije riješilo problem u razlikama razvijenosti jer je i dalje postojao značajan jaz između industrijskih zona i ruralnih područja, kako u Europi tako i unutar zemalja članica EU. Razvoju gradova iz nerazvijenih regija nastojalo se pogodovati izgradnjom cesta, željeznica i sveučilišta, dok je razvoju ruralnih područja EEZ nastojala pomoći programima ruralnog razvoja. No, zbog prevelikog siromaštva pojedinih područja iznos financiranja tih programa nije bio dovoljan. Financiranje je veće promjene doživjelo promjenom same politike EEZ koja je bila nužna 1973. godine nakon ulaska Irske, prve od „siromašnih“ zemalja članica. Tada su regionalne razlike bile još uočljivije zbog čega je 1975. godine osnovan Europski fond za regionalni razvoj (engl. *European Regional Development Fund* – ERDF) sa svrhom preraspodjele novca najsiromašnijim regijama (Durova, 2017.). No, taj fond nije bio dovoljan za tadašnje potrebe, a pogotovo one kasnije. Tako je nakon pristupanja Grčke, Španjolske i Portugala bila potrebna dodatna prilagodba jer su te zemlje bile značajno siromašnije od ostalih članica zbog čega su tražile dodatne pogodnosti u pogledu financiranja.

Uz spomenuti ERDF, u strukturne fondove ubrajaju se još: najstariji fond, Europski socijalni fond (engl. *European Social Fund* – ESF) i Kohezijski fond (engl. *Cohesion Fund* – CF). Kohezijska politika je bila definirana Jedinственim europskim aktom 1986. godine, na temelju kojeg je određena novim načelima. Prvo načelo tiče se spomenute usredotočenosti na najsiromašnije regije (koje najviše zaostaju), dok sljedeća načela naglašavaju važnost samih strukturnih fondova, a to su višegodišnje programiranje i strateško usmjeravanje ulaganja. Novo načelo je također bilo i ono koje se odnosilo na uključenost regionalnih i lokalnih partnera što predstavlja bitnu razliku kohezijske politike od regionalnih razvojnih politika koje samostalno provode nacionalne vlade (Europska komisija, 2014e.).

U tom kontekstu, provedba kohezijske politike može pridonositi procesu europeizacije. Pod pojmom se misli na širenja: pravila, normi, postupaka, zajedničkih uvjerenja i stavova, političkih paradigmi definiranih u politici EU na identitet zemalja članica, na njihove javne politike i političke strukture (Ferry i McMaster, 2013.). Mišljenja o toj temi su podvojena, no smatra se kako kohezijska politika utječe na aktivnosti nacionalnih politika u pogledu regionalnog rasta te da povezuje nacionalne razine zemalja članica i ujedno jača partnerstvo.

Samecki je primijetio kako se u tom pogledu zaboravlja osnovna politička vizija koja je upravo i dovela do kohezijske politike. Ona se temeljila na mišljenju da su EU potrebne

politike koje će olakšati integraciju i osigurati da svaka od država članica integracije ima koristi. Prema tome, EU je potrebna razvojna politika koja će svim njenim građanima omogućiti da iskoriste prednosti i ublaže negativne posljedice koje su proizašle iz integracije, odnosno one koje su nastale ujedinjenjem tržišta (Samecki, 2009.).

Kako bi ostvarila svoju misiju, kohezijska politika se temelji na četiri ključna načela. Prvo načelo se odnosi na koncentraciju i ima tri aspekta: koncentraciju sredstava, koncentraciju napora i koncentraciju izdataka. Koncentracija sredstava podrazumijeva da je većina sredstava strukturnih fondova namijenjena prvenstveno najsiromašnijim regijama i zemljama. Koncentracija napora se odnosi na ciljno ulaganje u glavne prioritete rasta, dok koncentracija izdataka podrazumijeva da se na početku svakog programskog razdoblja dodjeljuju godišnja sredstva za svaki program. Drugo je načelo programiranja koje kazuje da se kohezijskom politikom financiraju višegodišnji nacionalni projekti koji su usklađeni s ciljevima i prioritetima EU. Treće načelo je partnerstvo i ono podrazumijeva da su u svaki program uključena nadležna tijela na europskoj, regionalnoj i lokalnoj razini te socijalni partneri iz civilnog društva. Takvo se partnerstvo primjenjuje na svim razinama programiranja i njime se osigurava prilagođenost lokalnim i regionalnim potrebama. Posljednje, četvrto načelo je dodavanje i ono podrazumijeva da financijska sredstva iz strukturnih fondova ne smiju zamijeniti, odnosno smanjiti nacionalnu potrošnju država članica, već joj se trebaju pridodati. To je načelo od velikog značaja za funkcioniranje strukturnih fondova upravo zbog toga što se u okviru tog načela određuje kolika mora biti visina javne potrošnje država te se određuju ciljevi i vrše provjere s ciljem postizanja dodane vrijednosti (Europska komisija, 2014d.).

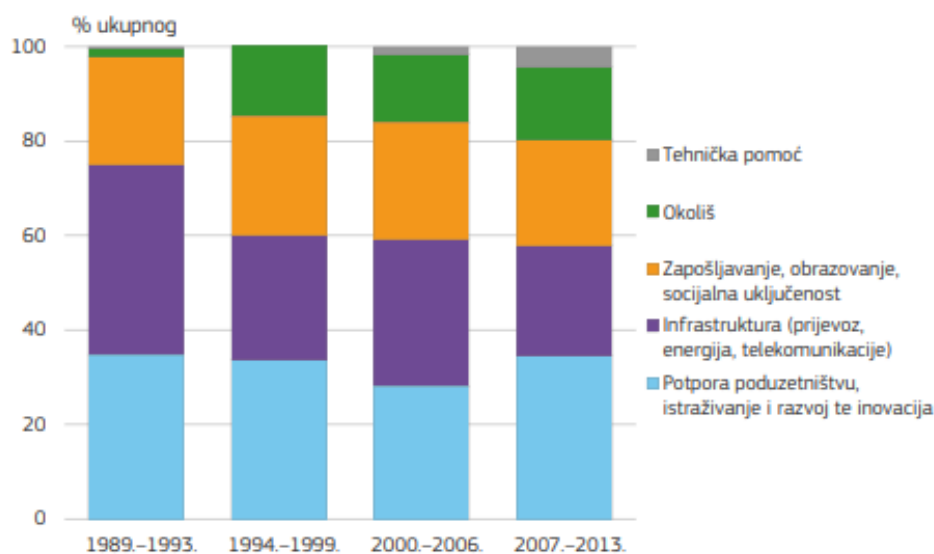
## **2.2. Temeljni ciljevi**

Kohezijska politika je od svojih početaka podložna mnogim promjenama na koje uvelike utječu same države članice, regije i stručnjaci koji potiču razne rasprave. To je dovelo do toga da se s vremenom mijenjaju ciljevi i funkcioniranje sustava što u konačnici vodi napretku i razvoju same kohezijske politike. Unatoč tim promjenama i dalje se naglašava važnost da kohezijska politika nastavi promicati svoje temeljne ciljeve koji su predviđeni Ugovorom. Time se misli na zajedničko upravljanje,

višegodišnje programiranje i upravljanje na temelju više razina, a sve to predstavlja ključ uspjeha kohezijske politike (Samecki, 2009.).

Kako nalaže svrha kohezijske politike, za postizanje gospodarske i društvene kohezije, potrebno je zadovoljiti različite potrebe različitih područja koje se s vremenom mijenjaju. Na grafikonu 1 je prikazano kako su te potrebe utjecale na financiranje kohezijske politike prema slabije razvijenim područjima kroz četiri programska razdoblja.

**Grafikon 1.** Organizacija investicija kohezijske politike u slabije razvijenim regijama u razdoblju 1989. – 2013. godine



Izvor: Europska komisija (2014f.) *Šesto izvješće o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji. Ulaganja u radna mjesta i rast. Promicanje razvoja i dobrog upravljanja u regijama i gradovima EU-a.* Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, str. xix. [Online] Dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/hr/information/publications/reports/2014/6th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion](http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/information/publications/reports/2014/6th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion) [Pristupljeno: 27. srpnja 2018.]

Kohezijska politika je u razdoblju od 1989. godine financijske potpore usmjeravala na razvoj osnovne infrastrukture što se promijenilo u razdoblju od 1994. godine. Tada su nakon postignutog razvoja infrastrukture financijske potpore bile usmjerene prema poduzetništvu i inovacijama te politici zapošljavanja i socijalnoj politici. Nakon ulaska novih država članica, 2004. godine, bilo je potrebno povećati ulaganja u infrastrukturu jer je većina država bila u nepovoljnom položaju, u gospodarskom i socijalnom smislu. Uloga ESF-a se povećala s utjecajem krize, a u novije vrijeme sve se više naglašava važnost inovacija te ulaganje u zaštitu okoliša (Europska komisija, 2014f.). Osim

promjena u opsegu i usmjeravanju primljenih sredstava financiranja, od 1989. godine promijenio se i način na koji su regije kategorizirane. Od tada je politika postala jednostavnija, a to je postignuto pomoću: održavanja kontinuiteta pruženih potpora, smanjenja kategorija regija i prelaska na jednostavniju geografsku pokrivenost (Europska komisija, 2014f.). U nastavku je detaljnije analizirano kako su spomenute promjene utjecale na izazove i potrebe u posljednja dva programska razdoblja, pomoću kojih se instrumenata oni nastoje riješiti i u koje ciljeve spadaju.

### 2.2.1. Programsko razdoblje 2007. – 2013.

Prvi cilj kohezijske politike u razdoblju 2007. – 2013. bila je konvergencija. Taj je cilj objedinio prvi cilj iz njemu prethodnog razdoblja poznat pod nazivom regije koje zaostaju u razvoju i CF koji je tada bio samostalan. Cilj konvergencije je bio potaknuti rast i zaposlenost u najmanje razvijenim regijama i tako smanjiti razlike među državama članicama i regijama EU. Bio je namijenjen NUTS<sup>1</sup> 2 regijama čiji je bruto domaći proizvod (BDP) po stanovniku bio niži od 75 % prosjeka EU. CF je bio namijenjen isključivo za države članice čiji je bruto nacionalni dohodak manji od 90 % prosjeka EU. Uz navedeni fond, u financijske instrumente cilja konvergencije također spadaju ERDF i ESF. U okviru cilja konvergencije podržavali su se projekti koji su bili prioritetni za najmanje razvijena područja kao što su to na primjer: financiranje osnovne infrastrukture, otvaranje radnih mjesta, briga o okolišu na primjer pročišćavanje vode i sl. U cilj je uključena i potpora onim regijama koje bi spadale u cilj konvergencije kada bi se pri utvrđivanju granice u obzir uzimalo 75 % prosječnog BDP-a po stanovniku EU-15 kao što je to bilo u prethodnom razdoblju. Naime, u razdoblju 2007. – 2013. prag se određuje na temelju 75 % prosječnog BDP-a po stanovniku EU-25, a kako su novije države članice uglavnom manje razvijene one smanjuju taj prosjek zbog čega dio regija više nije imao pravo na korištenje sredstava iz tog cilja. Takve regije spadaju u kategoriju koja se naziva *phasing-out* regijama (Europska komisija, 2007a.).

Drugi cilj je regionalna konkurentnost i zaposlenost, a obuhvaća sva područja EU koja ne ispunjavaju kriterije prethodno spomenutog prvog cilja konvergencije, odnosno obuhvaća NUTS 2 regije čiji je BDP po stanovniku iznad 75 % prosjeka EU. Tu spadaju i regije koje su spadale u regije iz prvog cilja, ali u programskom razdoblju 2007.-2013. ulaze u ovaj drugi cilj i nazivaju se *phasing-in* regijama. Taj je cilj nastojao ojačati

---

<sup>1</sup> Nomenklatura prostornih jedinica za statistiku, fra. *Nomenclature des unités territoriales statistiques*.

konkurentnost, privlačnost regija i zapošljavanje. U svrhu toga poticana je inovativnost, poduzetništvo, zaštita okoliša, prilagodljivost i razvoj tržišta rada pomoću financiranja iz ERDF-a i ESF-a (Europska komisija, 2007a.).

Posljednji treći cilj, Europska teritorijalna suradnja, usmjeren je jačanju suradnje na prekograničnoj, transnacionalnoj i međuregionalnoj razini. Djeluje kao nadopuna prethodnim ciljevima jer regije koje ispunjavaju uvjete za navedeni cilj također imaju pravo na prvi i drugi cilj. Svrha je promicanje zajedničkih aktivnosti i iskustava različitih zemalja u području urbanog i ruralnog razvoja, gospodarskog razvoja te osnivanja malih i srednjih poduzeća (MSP). Suradnja je usmjerena na istraživanje i razvoj, društvo utemeljeno na znanju, sprječavanje rizika i stabilnost (Europska komisija, 2007a.). Taj je cilj financiran iz ERDF-a. Prekogranična i transnacionalna suradnja u EU započela je kao izdvojena inicijativa EEZ-a 1990. god., nakon čega je uvelike dobivala na važnosti, povećao se udio u financiranju te 2007. god. postaje jednim od triju ciljeva kohezijske politike (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, 2012a.).

### *2.2.2. Programsko razdoblje 2014. – 2020.*

Kohezijska politika u razdoblju 2014. – 2020. godine obilježena je brojnim promjenama u odnosu na prethodno programsko razdoblje. Te su promjene povezane s ciljevima Europe 2020 u smislu nastojanja da omoguće njihovo ostvarenje.

Glavni ciljevi strategije Europa 2020. su:

- *„Pametna rast - razvoj gospodarstva utemeljenog na znanju i inovacijama;*
- *Održiva rast - promicanje zelenijeg, konkurentnijeg gospodarstva temeljenog na učinkovitom korištenju resursa;*
- *Uključiva rast - poticanje ekonomije visoke stope zaposlenosti, uz rezultat ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije“ (Europska komisija, 2010., str. 12.).*

Središnji cilj kohezijske politike je i dalje smanjenje regionalnih razlika, a sukladno tome većina sredstava financiranja i dalje ostaje namijenjena slabije razvijenim regijama. Značajna promjena se odnosi na uzroke regionalnih razlika koje su u početku bile vezane uz nezaposlenost, razvoj industrije i poljoprivrede, dok je u razdoblju 2014. – 2020. veći naglasak na promjene vezane uz inovacije, razinu obrazovanja, kvalitetu okoliša te siromaštvo i socijalnu uključenost (Europska komisija, 2014f.).

U razdoblju 2014. – 2020. godine određeni su novi ključni elementi kojima će se voditi kohezijska politika, a to su: odgovarajuće razine ulaganja u regije, ciljani rast, odgovornost i rezultati, preduvjeti za financiranje, koordinirana akcija, pojednostavljene procedure, proširena urbana dimenzija, prekogranična suradnja, dosljednost i usklađenost te poticanje korištenja financijskih instrumenata (Europska komisija, 2014c.).

Odgovarajuće razine ulaganja u regije podrazumijevaju da je razina ulaganja prilagođena potrebama regija, odnosno njihovom stupnju razvijenosti. Regije se prema stupnju razvijenosti svrstavaju u tri skupine:

- „*manje razvijene regije (BDP po stanovniku < 75 % od prosjeka EU-27),*
- *tranzicijske regije (BDP po stanovniku od 75 % do 90 % od prosjeka EU-27),*
- *razvijenije regije (BDP po stanovniku > 90 % od prosjeka EU-27)“* (Europska komisija, 2014c., str. 8.).

Ciljani rast je u ovom razdoblju usredotočen na ključne sektore rasta svrstane u tematske ciljeve koji se financiraju određenim fondovima. Države i regije su dužne objaviti ciljeve koje žele postići, a moraju ih odabrati s obzirom na prioritete i razinu razvijenosti. Takvi ciljevi moraju biti jasni, transparentni i mjerljivi, što je od velike važnosti za praćenje korištenja financijskih sredstava jer se tako omogućuje ocjena njihovog učinka, a to spada u spomenuti element odgovornosti i rezultata (Europska komisija, 2014c.).

Reforma kohezijske politike je rezultirala promjenama njezinih ciljeva pa tako više ne postoje tri cilja kao što je to bio slučaj u prethodnom razdoblju, već su na temelju njih izvedena dva osnovna cilja, a to su: ulaganje u radna mjesta i rast te europska teritorijalna suradnja. Prvi cilj, ulaganje u radna mjesta i rast obuhvaća prva dva cilja iz prethodnog razdoblja: konvergenciju te regionalnu konkurentnost i zaposlenost. To je zajednički cilj za sve tri kategorije regija: manje razvijene regije, tranzicijske regije i razvijenije regije, a financiraju ga ERDF, ESF i CF (Europska komisija, 2016b.).

Iako je broj ciljeva kohezijske politike smanjen, oni su upotpunjeni pomoću 11 tematskih ciljeva prikazanih na slici 1. Osnovna svrha tematskih ciljeva je odrediti pomoću kojih fondova se financiraju određene potrebe. Time se nastojalo pojednostaviti cjelokupni sustav i smanjiti preklapanje, odnosno pridonijeti boljoj

koordinaciji između europskih strukturnih fondova te u konačnici ostvariti ciljeve strategije Europa 2020 (Europska komisija, 2014c., str. 9.).

**Slika 1.** Tematski ciljevi za pomoć u ostvarenju ciljeva strategije Europa 2020.



Izvor: Europska komisija (2014c.) *Kohezijska politika 2014.-2020. Dobivanje zamaha. Panorama*. Zima 2014 (48), str. 24. [Online] Dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag48/mag48\\_h\\_r.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag48/mag48_h_r.pdf) [Pristupljeno: 29. srpnja 2018.]

ERDF podržava svih 11 ciljeva, ali prva četiri cilja se smatraju glavnim prioritetima za ulaganja. Prvi cilj „Istraživanje i inovacije“ se odnosi na jačanje istraživanja, tehnološkog razvoja i inovacija pomoću većih ulaganja. Glavni cilj je rješavanje prepreka za inovacije i povećanje ulaganja u poslovna istraživanja i razvoj putem bliske suradnje između javnih i privatnih sektora, što bi u konačnici utjecalo na stvaranje velikog broja radnih mjesta. Drugi cilj „Informacijske i komunikacijske tehnologije“ nastoji poboljšati pristup i kvalitetu informatičke i komunikacijske tehnologije koje pridonose gospodarskom rastu, inovacijama i produktivnosti u raznim područjima. Treći cilj „Konkurentnost malih i srednjih poduzeća“ ulaže u promicanje poduzetništva te mala i srednja poduzeća koje smatra važnima za stvaranje rasta i radnih mjesta. Da bi se osigurala njihova konkurentnost na globalnom tržištu, ulaganja je potrebno usmjeriti na povećanje produktivnosti, poboljšanje kvalitete, diferencijaciju proizvoda i usluga te njihovog marketinga. Četvrti cilj „Gospodarstvo s niskim emisijama ugljika“ podrazumijeva povećanje energetske učinkovitosti te usmjeravanje prema izvorima energije s niskim emisijama ugljika (Europska komisija, 2014c.).

Nadalje, CF podržava ciljeve od 4. do 7. te 11. cilj, dok su glavni prioriteti za ESF ciljevi od 8. do 11. iako taj fond podržava i prva četiri cilja. Peti cilj „Borba protiv klimatskih promjena“ potiče prilagodbu na klimatske promjene da bi se smanjio rizik od

potencijalnih šteta. Šesti cilj „Okoliš i učinkovitost resursa“ brine se za očuvanje i zaštitu okoliša te promicanje učinkovitosti resursa. Sedmi cilj „Održiv prijevoz“ promiče ulaganje u promet i poboljšanje mrežne infrastrukture. Osmi cilj „Zapošljavanje i mobilnost“ promiče održivo i kvalitetno zapošljavanje te mobilnost radne snage. Deveti cilj „Bolje obrazovanje i osposobljavanje“ ulaže sredstva u obrazovanje, osposobljavanje i cjeloživotno učenje. Deseti cilj „Socijalna uključenost“ sredstva namjenjuje poboljšanju socijalne uključenosti te borbi protiv siromaštva i diskriminacije. Jedanaesti cilj „Bolja javna uprava“ teži poboljšanju učinkovitosti javne uprave (Europska komisija, 2014g.).

### **2.3. Provedba kohezijske politike**

Da bi ostvarila svoje ciljeve kohezijska politika se provodi u više faza koje uključuju različite razine. Značajnu ulogu za kohezijsku politiku oduvijek ima Europska komisija koja je zaslužna za njeno uspostavljanje i prilagodbu. Na temelju inicijativa Europska komisija utječe na upravljanje, kreiranje strategija i osnovnih ciljeva (Tömmel, 2016.).

Iako je Europska komisija u središtu kohezijske politike ona ne djeluje samostalno već provedbu kohezijske politike i donošenje odluka vrši sukladno državama članicama, a odluke o proračunu i pravilima za njezinu uporabu donose Europsko vijeće i Europski parlament na temelju prijedloga Europske komisije (Europska komisija, 2015c.).

Države članice mogu utjecati na kohezijsku politiku tako da odrede u koja će se prioritetna područja sredstva iz fondova EU usmjeravati što pridonosi sagledavanju njihovih individualnih potreba. To je osnovna svrha operativnih programa, programskih dokumenata, koji nakon što su usvojeni čine osnovu za upotrebu sredstava u cjelokupnom programskom razdoblju. Dakle, svaka država u procesu programiranja mora izabrati svoje razvojne prioritete od ponuđenih tematskih ciljeva koji su navedeni i objašnjeni u prethodnom poglavlju (Savić et al., 2015.).

Da bi dobila sredstva iz proračuna, svaka država članica mora izraditi nacrt Partnerskog sporazuma koji definira strategiju države za korištenje euopskih fondova i ostvarivanje ciljeva Europe 2020. Korištenje sredstava detaljnije se opisuje pomoću operativnih programa nakon čega Europska komisija pregovara s državnim tijelima o njihovom konačnom sadržaju. Na temelju toga, Europska komisija državama dodjeljuje sredstva te nastavlja nadzirati svaki program za koji zajedno s državama članicama



podnosi izvještaje tijekom cijelog razdoblja provedbe (Europska komisija, 2015c.). U nastavku ovog poglavlja objašnjeno je djelovanje kohezijske politike putem financiranja koje se određuje ovisno o razini razvijenosti, odnosno na temelju klasifikacije regija.

### 2.3.1. NUTS klasifikacija

EU se sastoji od velikog broja regija koje su različite po svojim prostornim obilježjima zbog čega ih je teško uspoređivati i na temelju toga odrediti mjere koje bi pridonijele smanjivanju razlika između njihove razine razvijenosti.

Eurostat je prije više od 40 godina izradio NUTS klasifikaciju s ciljem podjele prostora EU u teritorijalne jedinice koje bi se koristile za potrebe regionalnih statistika, a što bi pridonijelo lakšem upravljanju regijama. Primjena NUTS-a omogućuje usklađenost standarda prikupljanja i obrade regionalnih podataka (čime jamči da su regionalne statistike zasnovane na usporedivim podacima) te pridonosi ciljanom usmjeravanju provedbe politika. Tako je NUTS svojim nastankom zamijenio razne klasifikacije koje su se koristile u različitim statističkim područjima, što je pojednostavilo cjelokupnu proceduru, omogućilo analize i usporedbe socioekonomskih situacija regija. Sve navedeno omogućuje učinkovitiju provedbu kohezijske politike jer se tako stvara realna, objektivna slika stanja regija na temelju koje je moguće usmjeriti potrebnu tj. odgovarajuću visinu ulaganja. Dakle, glavna svrha NUTS-a je prikupljanje, razvoj i usklađivanje regionalnih statistika EU kako bi se sredstva iz fondova raspodijelila prema potrebi (Eurostat, 2015.).

NUTS klasifikacija dijeli teritorij država članica na teritorijalne jedinice na temelju sljedećih načela:

- „NUTS klasifikacija uključuje tri hijerarhijske razine;
- NUTS uzima u obzir administrativnu podjelu koja postoji u državama članicama;
- NUTS određuje minimalne i maksimalne granice prema broju stanovnika;
- NUTS klasifikacija je na nižoj razini upotpunjena s lokalno administrativnim jedinicama (LAU)“ (Eurostat, 2015., str. 5.).

Pripadanje jednoj od triju NUTS regija određuje se na temelju broja stanovnika kako je prikazano u tablici 1. Time se nastoji osigurati da se na istoj razini nalaze regije koje je moguće uspoređivati na temelju njihove veličine, no još uvijek postoje velike razlike u

broju stanovništva unutar NUTS regija jer postoje iznimke kod geografskih, društveno-ekonomskih, povijesnih, kulturnih ili ekoloških okolnosti (Eurostat, 2017.).

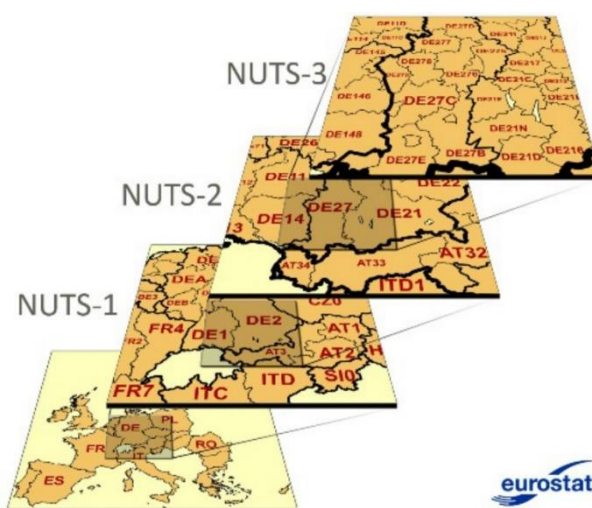
**Tablica 1.** Razine NUTS regija prema broju stanovnika

Razina	Minimum	Maksimum
NUTS 1	3 000 000	7 000 000
NUTS 2	800 000	3 000 000
NUTS 3	150 000	800 000

Izvor: Eurostat (2017.) *Principles and characteristics*. [Online] Dostupno na: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/principles-and-characteristics> [Pristupljeno: 2. kolovoza 2018.]

Prema NUTS klasifikaciji države članice se dijele na određeni broj NUTS regija svake od triju razina kao što prikazuje slika 2. Prva razina je osnovna podjela države na NUTS 1 regije, one se dijele na NUTS 2 regije, koje su zatim podijeljene na NUTS 3 regije. Svakoj NUTS regiji se dodjeljuje specifičan naziv koji čini skraćenica države kojoj se pridodaju brojevi od kojih prvi pokazuje kojoj NUTS 1 razini pripada pojedina regija, drugi broj označava NUTS 2 regiju, NUTS 3 regiju označava treći broj (Eurostat, 2015.).

**Slika 2.** Razine NUTS regija



Izvor: Eurostat (2018.) *NUTS - Nomenclature of territorial units for statistics. Background*. [Online] Dostupno na: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background> [Pristupljeno: 2. kolovoza 2018.]

NUTS 1 su najveće društveno-ekonomske regije, kao što je to na primjer njemački *Länder*. NUTS 2 su osnovne regije za primjenu regionalnih politika, to su primjerice belgijske *provincies*. NUTS 3 su malene regije koje služe za specifične dijagnoze, kao što su bugarske oblasti i talijanske *provincie* (Europska unija, 2016.). Prema trenutnoj NUTS 2016 klasifikaciji sveukupno postoji: 104 regija na NUTS 1 razini, 281 regija na NUTS 2 razini te 1348 regija na NUTS 3 razini (Eurostat, 2018.).

Kako bi ostvarila svoje ciljeve kohezijska politika sredstva namjenjuje NUTS 2 regijama ovisno o njihovoj razini razvijenosti i prioritetima. Jednako kao što postoje značajne razlike među regijama unutar EU, one postoje i unutar jedne države zbog čega je od velike važnosti regionalizaciju na NUTS 2 regije provesti optimalno. Naime, količina sredstava za pojedinu regiju ovisi o tome u koju skupinu spada prema razini razvijenosti: manje razvijene regije, tranzicijske ili razvijenije regije. Problem nastaje kada NUTS 2 regija zahvaća veliki dio nerazvijenog područja uz na primjer glavni grad ili neke veće razvijenije gradove koji podižu BDP po stanovniku zbog čega regija prelazi granicu od 75 % prosjeka EU. U takvoj situaciji ta regija više ne spada u skupinu manje razvijenih i time dobiva znatno manji iznos sredstava te pojedina nerazvijena područja nemaju mogućnost napredovanja kao što bi mogla i trebala imati.

### 2.3.2. Fondovi

Za ostvarenje svojih ciljeva kohezijska politika na raspolaganju ima 351,8 milijardi eura što čini 32,5 % od ukupnog proračuna EU za razdoblje 2014. – 2020. koji iznosi 1 082 milijarde eura. Financiranje kohezijske politike se ostvaruje kroz tri glavna fonda: ERDF, ESF i CF (Europska komisija, 2014c.).

ERDF je jedan od strukturnih fondova, a njegov cilj je jačanje gospodarske i socijalne kohezije u EU ispravljanjem neravnoteže, odnosno smanjivanjem razlika između regija. To postiže putem potpore u razvoju i strukturnim prilagodbama regionalnih gospodarstava te putem potpore prekograničnoj, transnacionalnoj i međuregionalnoj suradnji. Predviđena sredstva proračuna ovog fonda iznose 183,3 milijarde eura u razdoblju 2014. – 2020. godine (Savić et al., 2015., str. 13.). Kao što je istaknuto ranije, taj fond podržava svih 11 tematskih ciljeva, ali glavni prioriteti su mu: istraživanje i inovacije, informacijske i komunikacijske tehnologije, konkurentnost MSP te gospodarstvo s niskim emisijama ugljika. Financiranje tih prioriteta je određeno tako da su definirane minimalne vrijednosti financijskih alokacija prema razini razvijenosti

regija. U razvijenijim regijama minimalna vrijednost iznosi 80 %, u tranzicijskim regijama 60 % te u manje razvijenim regijama 50 % za dva ili više spomenutih prioriteta (Europska komisija, 2016b.).

ESF također spada u strukturne fondove, a cilj mu je poboljšati mogućnost zaposlenja i obrazovanja te položaj ljudi kojima prijeti siromaštvo (Europska komisija, 2014a.). Prioriteti ESF-a su zapošljavanje i mobilnosti rada, bolje obrazovanje i osposobljavanje, socijalna uključenosti i borba protiv siromaštva te bolja javna uprava. Osnovna zadaća tog fonda je ulaganje u europski ljudski kapital, u radnike, mlade i sve koji traže posao. Pri tome su mu prioriteti: jačanje prilagodljivosti radnika novim vještinama, pružanje pomoći tvrtkama pri uvođenju novih načina poslovanja, bolji pristup zapošljavanju pružanjem pomoći mladim ljudima pri prelasku iz obrazovnih ustanova na posao ili obučavanjem osoba koje traže zaposlenje kako bi se povećale njihove mogućnosti za zapošljavanje, strukovno osposobljavanje i cjeloživotno učenje radi stjecanja novih vještina, pružanje pomoći pri zapošljavanju osoba iz skupina u nepovoljnom položaju. Sredstva iz tog fonda se državama članicama dodjeljuju na temelju njihove razvijenosti i ovisno o tome projekti se sufinanciraju od 50 % pa do 85 % ukupnih troškova (Savić et al., 2015., str. 14./15.). Ukupna predviđena sredstva proračuna ovog fonda iznose 84 milijarde eura (Savić, Gelo i Bukovac, 2013., str. 8.).

CF je namijenjen najmanje razvijenim državama članicama EU čiji je BDP po stanovniku ispod 90 % prosjeka EU. Njime se financiraju infrastrukturni projekti koji pridonose poboljšanju prometa i okoliša, s naglaskom na održivi razvoj usmjeravajući se na prioritete: gospodarstvo s niskim emisijama ugljika, borba protiv klimatskih promjena, okoliš i učinkovitost resursa te održiv promet. Sredstva iz tog fonda se državama članicama dodjeljuju na temelju njihove površine i broja stanovnika, a projekti se sufinanciraju od 80 % do 85 % ukupnih troškova. Predviđena sredstva proračuna ovog fonda za trenutno razdoblje iznose 63,4 milijarde eura što je manje nego u prethodnom razdoblju, 2007. – 2013. godine kada je iznosio oko 70 milijardi eura (Savić et al., 2015., str. 12.).

## 2.4. Ciklus programiranja

Kako bi se ostvarili temeljni ciljevi kohezijske politike sredstva se državama članicama dodjeljuju na temelju izrađenih programa temeljem kojih se financiraju projekti za postizanje ciljeva definiranih u programima.

Partnerski sporazum (engl. *Partnership Agreement* – PA) predstavlja plansko-programski dokument kojim države članice EU planiraju ulaganja iz fondova EU za cjelokupno programsko razdoblje. Partnerski sporazumi tako definiraju strateške ciljeve, investicijske prioritete, za njih osmišljene planove i mjere kojima se u konačnici nastoje ostvariti ciljevi Europe 2020, u skladu s nacionalnim prioritetima. O partnerskim proračunima pregovaraju Europska komisija i nacionalne vlasti uzimajući u obzir potrebe i mišljenja sa svih razina vlasti: predstavnika interesnih skupina, civilnog društva te predstavnika lokalnih i regionalnih vlasti (Savić et al., 2015., str. 29.).

„Operativni programi detaljni su planovi u kojima države članice predviđaju koliko će sredstava iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF-ova) potrošiti tijekom programskog razdoblja“ (Europska komisija, 2018b.). Operativni programi se donose na temelju Partnerskog sporazuma, njima se detaljnije definiraju investicijski prioriteti i ciljevi u obliku konkretnih mjera i aktivnosti za učinkovitu provedbu i korištenje ESIF-ova, a za razliku od Partnerskog sporazuma, država članica može imati jedan ili više operativnih programa. Operativni programi se smatraju programskim dokumentima pomoću kojih se određuju prioritetna područja u koja će se usmjeravati sredstva iz ESIF-ova. Ona područja koja nisu navedena u operativnim programima neće se moći sufinancirati, zbog čega je od velike važnosti da svaka država članica u procesu programiranja kvalitetno odredi svoje razvojne prioritete u skladu s ciljevima Europa 2020 (Savić et al., 2015.).

Europska komisija je 1992. godine uvela Upravljanje projektnim ciklusom (engl. *Project Cycle Management*) čija je osnovna zadaća pomoć pri izradi i upravljanju projektima.

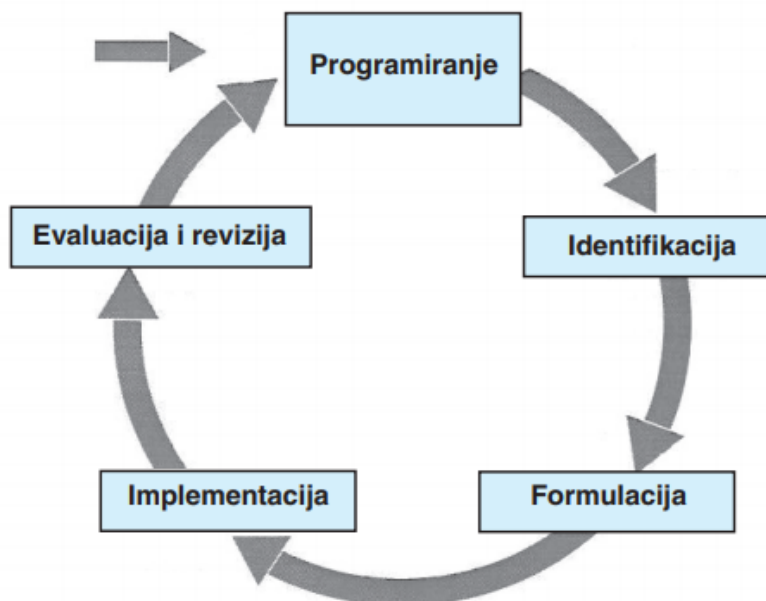
„Projekt je niz aktivnosti čiji je cilj ostvarenje jasno određenih ciljeva unutar određenog vremenskog roka i s određenim proračunom“ (Europska komisija, 2008b., str. 15.).

Projekt treba jasno definirati dionike podijelivši ih na glavnu ciljnu skupinu i krajnje korisnike. Zatim, on treba odrediti strukturu koordinacije, upravljanja i financiranja te uz to sustav nadzora i evaluacije koji predstavlja podršku upravljanju na osnovi rezultata. Također je važno odrediti da će koristi od projekta nadilaziti njihove troškove pomoću odgovarajuće razine financijske i ekonomske analize. Uz to, bitno je uzeti u

obzir da se projekti međusobno razlikuju, kako po svojim ciljevima tako i po veličini koja određuje koliko se financijskih sredstava u njih mora uložiti kako bi se realizirali i u kojem vremenskom razdoblju (Europska komisija, 2008b.).

Slika 3 u nastavku prikazuje faze ciklusa aktivnosti za upravljanje projektima.

**Slika 3.** Ciklus aktivnosti



Izvor: Europska komisija (2008b.) *Smjernice za upravljanje projektnim ciklusom*, str. 23. [Online] Dostupno na: [https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2017/06/Smjernice\\_za\\_.pdf](https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2017/06/Smjernice_za_.pdf) [Pristupljeno: 6. kolovoza 2018.]

Ciklus programiranja se vodi temeljem tri ključna načela. Prvo načelo naglašava važnost određivanja kriterija i postupaka odlučivanja u svakoj od faza, što uključuje potrebu za informacijama i ocjenama kvalitete. Drugo načelo određuje da svaka faza treba biti dovršena da bi se sljedeća mogla uspješno riješiti. Posljednje načelo podrazumijeva da se novo programiranje može započeti jedino na osnovi evaluacije prethodnog koja donosi potrebne povratne informacije o postignutim učincima od kojih se nastavlja dalje (Europska komisija, 2008b.).

#### 2.4.1. Programiranje

„Programiranje obuhvaća analizu situacije na nacionalnoj (regionalnoj, lokalnoj) razini ili razini sektora kako bi se identificirali problemi, prepreke i mogućnosti“ (Đokić, Rašić Bakarić i Šišinački, 2010., str. 23.). Ta faza traje više godina i podrazumijeva proces

kojim Europska komisija pomaže razvoju država članica tako da njene službe vrše koordinaciju koju zatim provode države članice (Europska komisija, 2008b.).

U toj fazi: „...*analiziraju se društveno-ekonomski pokazatelji s gledišta nacionalnih (regionalnih, lokalnih) prioriteta ili prioriteta donatora te je svrha postići konsenzus oko glavnih razvojnih ili projektnih ciljeva i prioriteta i time omogućiti relevantan i izvediv programski okvir unutar kojeg se mogu prepoznati i pripremati projekti*“ (Đokić, Rašić Bakarić i Šišinački, 2010., str. 23.).

To omogućuje sagledavanje stvarnih potreba, uočavanje problema, ograničenja i mogućnosti koji bi se rješavali pomoću financiranja kohezijske politike. Svrha programiranja je odrediti glavne ciljeve i sektorske prioritete, što bi doprinijelo izvedivom programskom okviru unutar kojeg se projekti mogu određivati i pripremati (Europska komisija, 2008b., str. 32.).

Za svaki od prioriteta formuliraju se strategije koje uzimaju u obzir iskustva evaluacije iz prethodnog razdoblja. Strategije se izrađuju na temelju dogovora Europske komisije i države članice, uz što je važno u obzir uzeti lokalno vlasništvo nad strategijom što omogućuje detaljnije uočavanje problema i time uspješniju provedbu. To je dugoročni proces koji zahtjeva određeno vrijeme, financijska sredstva i odgovarajuće kadrove. Takva strategija ima jasno određenu strukturu koja se sastoji od nekoliko glavnih elemenata. Prvenstveno je važno opisati sam cilj suradnje s Europskom komisijom, a uz to također sagledati ciljeve politike države članice. Nadalje, strukturu također tvori analiza političkog, gospodarskog i socijalnog stanja s naglaskom na održivost. Sljedeći element odnosi se na pregled prošle i sadašnje suradnje Europske komisije koja donosi informacije o dosadašnjim dostignućima i iskustvima. Europska komisija u strategiji ograničava broj sektora za intervenciju u koje se može ulagati. Posljednji element određuje da se na kraju donesena strategija treba pretvoriti u program koji pokriva razdoblje od nekoliko godina u kojem se donose mjere i aktivnosti potrebne za ostvarenje postavljenih ciljeva (Europska komisija, 2008b.).

#### *2.4.2. Identifikacija*

Identifikacija je druga faza ciklusa programiranja u kojoj se prepoznaju ideje za projekte te ostale aktivnosti za daljnje proučavanje i analizu. Te ideje moraju biti usklađene s razvojnim prioritetima Europske komisije i korisnicima zbog čega se u tu fazu uključuju konzultacije s korisnicima, analiza problema s kojima se oni susreću te se nastoje

prepoznati mogućnosti za rješavanje problema (Đokić, Rašić Bakarić i Šišinački, 2010., str. 24.). Svrha ove faze je također pripremiti Prijedlog za financiranje ili sažetak identifikacije za pojedinačne projekte te pripremiti odluku o financiranju za program projekata ili odrediti obujam daljnjih poslova potrebnih tijekom faze formulacije za pojedinačne projekte (Europska komisija, 2008b., str. 33./34.).

#### *2.4.3. Formulacija*

Svrha treće faze je odabrane važne projektne ideje razviti u operativne projektne planove. U toj fazi korisnici i ostali dionici sudjeluju u detaljnom određivanju projektne ideje orijentirajući se na njihovu izvedivost i održivost, odgovarajući na pitanje hoće li one proizvesti dugoročnu korist za korisnike. Na temelju toga se donosi odluka hoće li se krenuti u provedbu projekta (Đokić, Rašić Bakarić i Šišinački, 2010., str. 24.). Nakon toga, u ovoj fazi je potrebno osmisлити detaljnu izradu projekta pri čemu se određuju: strukture upravljanja i koordinacije, plan financiranja, analiza troškova i koristi, upravljanje rizicima, strukture nadzora, evaluacije i revizije. Svrha formulacije je još i dodatno pripremiti prijedlog za financiranje i odluku o financiranju što je započeto u prethodnoj fazi (Europska komisija, 2008b., str. 39./40.).

#### *2.4.4. Implementacija*

Implementacija (provedba) je najvažnija faza s obzirom na činjenicu da se tek u njoj projekt pokreće te zbog toga što je njezin osnovni cilj ostvarenje rezultata, odnosno doprinos općem cilju projekta koji je određen i razrađen u prethodnim fazama. U toj fazi provoditelji projekta nadgledaju stvarni napredak u odnosu na planirani na način da prate proces provedbe pomoću monitoringa, odnosno pomoću sustava izvještavanja i definiranih pokazatelja. Tako utvrđuju postiže li projekt očekivane rezultate i ciljeve, a u slučaju potrebe za promjenama moguće je provesti revizije koje projekt mogu vratiti u planirano stanje ili se pak mogu samo promijeniti ciljevi tako da se prilagode promjenama okruženja (Đokić, Rašić Bakarić i Šišinački, 2010., str. 24.).

Ova faza je najkritičnija po svojoj svrsi jer je zaslužna za ostvarenje prethodno određenih ciljeva, ali i zbog toga što su sve ostale faze ciklusa nužne za njeno ostvarenje. Faza implementacije se uglavnom dijeli na tri glavna razdoblja: razdoblje utvrđivanja zatečenoga stanja, glavno razdoblje provedbe i završno razdoblje. Zatečeno stanje je razdoblje u kojem se sklapaju ugovori, određuju resursi,



uspostavljaju odnosi s dionicima, provode radionice za utvrđivanje zatečenog stanja, sagledavaju planovi projekata te uspostavljaju sustavi nadzora i evaluacije. To su zadaci koji omogućuju provedbu koja zatim nabavlja i namjenjuje resurse i uključuje odgovarajuće kadrove čime provodi aktivnosti i ostvaruje rezultate. Zadaci u provedbi su također nadzor i praćenje napretka, a na temelju uočenog i ispravljanje operativnih planova uz izvještavanje o napretku. Nakon toga slijedi završna faza u kojoj se postupno prenose odgovornosti na lokalne partnere, nastoji se uspostaviti planove održavanja, prenošenje relevantnih vještina te osigurati pomoći nastale povratnim troškovima (Europska komisija, 2008b., str. 45.).

#### *2.4.5. Evaluacija*

Evaluacija je peta faza ciklusa programiranja čija je svrha izraditi objektivnu ocjenu svih projekata, programa ili politike, bilo da su oni dovršeni ili su još u tijeku. Tako se ocjenjuje njihova izrada, provedba i ostvareni rezultati sa svrhom vrednovanja ispunjenja ciljeva, razvoja, učinkovitosti, utjecaja i održivosti. Temeljem toga evaluacija nastoji prikupiti i ponuditi informacije koje ukazuju na pravilne i nepravilne postupke u prethodnim fazama što omogućuje primjenjivanje stečenih iskustava u daljnji proces odlučivanja (Europska komisija, 2008b.). Uobičajeni dokumenti ove faze su evaluacijski izvještaji i upravo oni omogućuju primjenu stečenih iskustava na način da pružaju temeljne inpute za pokretanje novog ciklusa programiranja (Đokić, Rašić Bakarić i Šišinački, 2010., str. 24.).

Svrha evaluacije postiže se na temelju sljedećih načela: nepristranost i neovisnost, vjerodostojnost, sudjelovanje dionika i korisnost. Prvo načelo zagovara da proces evaluacije mora biti neovisan o fazama programiranja i provedbe. Drugo načelo podrazumijeva da se vjerodostojnost evaluacije postiže pomoću neovisnih i kvalificiranih stručnjaka te transparentnosti njenog cijelog procesa i rezultata, uz što je potrebno da u procesu evaluacije sudjeluju mnogi dionici čime se sagledavaju različite perspektive što spada u treće načelo. Posljednje načelo određuje da dobivene informacije i na temelju njih donesena preporuka evaluacije moraju biti izložene jasno i sažeto u pravo vrijeme onima koji donose odluke (Europska komisija, 2008b., str. 53.). U sljedećem su poglavlju detaljnije opisani važnost, faze evaluacije te ostvareni rezultati.

### 3. Evaluacija kohezijske politike

Kohezijska politika troši najviše novčanih sredstava iz proračuna EU i raspoređuje ih na široko područje sa svrhom smanjenja razlika između regija. Da bi ostvarila tu svrhu, kohezijska politika mora odrediti pravilan način redistribuiranja svojih sredstva. Po tom pitanju nailazila je na brojne kritike, još od 80-ih godina, od početka djelovanja regionalne politike, prvenstveno od bogatijih država članica zbog zakirutosti u iznosima financiranja. Da bi osporila dobivene kritike kohezijska politika mora pokazati da je način na koji troši dobivena sredstva djelotvoran i učinkovit (Hoerner i Stephenson, 2012.). To postiže evaluacijom, odnosno vrednovanjem projekta ili programa.

*„Evaluacija je periodičko ocjenjivanje djelotvornosti (efikasnosti), učinkovitosti (efektivnosti), učinka, održivosti i relevantnosti programa/projekta u kontekstu utvrđenih ciljeva. Odnosi se na opći cilj projekta i njegovu svrhu, odnosno bavi se tzv. dugoročnim učinkom (impact) te se od praćenja provedbe (monitoring) razlikuje u vremenskom intervalu u kojem se provodi“* (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, 2012b.).

Evaluacija je dakle od velike važnosti jer se time u okviru kohezijske politike konstantno prati način trošenja dodijeljenih sredstava i ostvarenje ciljeva što doprinosi odgovornosti i transparentnosti. Evaluacija svojim rezultatima pruža informacije o učincima i nedostacima koji omogućuju poboljšanje učinkovitosti kohezijske politike, odnosno učinkovitosti njenih programa.

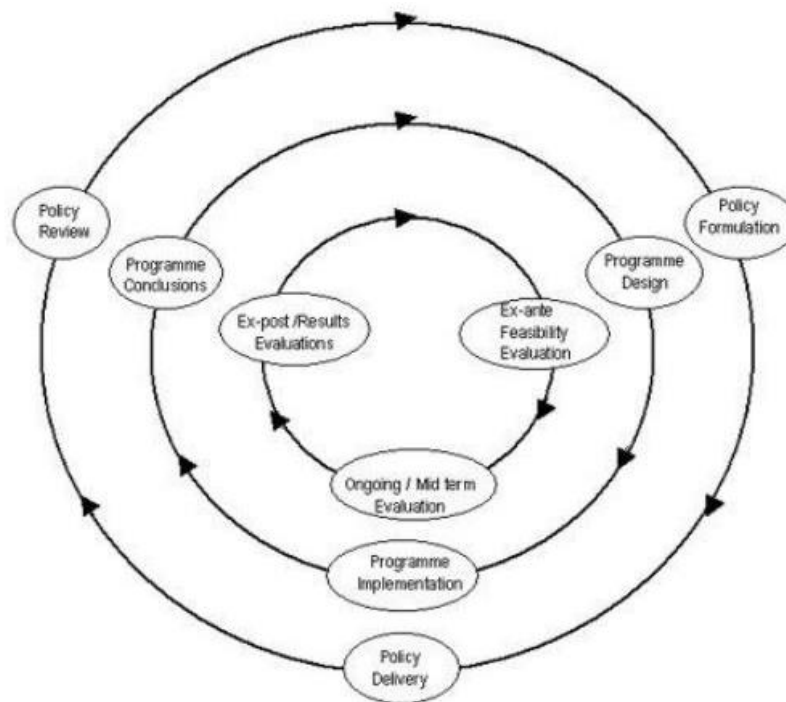
Kako naglašava Danuta Hübner, evaluacija ima snažnu ulogu i kompleksna je jer ne postoji jednaka metodologija evaluacije koja se može primijeniti pri svim okolnostima: *„to je umjetnost isto koliko je i znanost, a njezina kvaliteta ovisi o partnerstvu između onih koji je planiraju, provode i koriste“*. Oni koji planiraju evaluaciju moraju točno znati što njome žele postići odnosno saznati, oni koji je provode moraju odrediti kojom će se metodologijom koristiti s obzirom na dostupne metode, a na kraju, oni koji koriste evaluaciju moraju nastojati konstantno doprinositi poboljšanju politike (Europska komisija, 2008a).

U nastavku ovog poglavlja pozornost će se ponajprije usmjeriti na teorijsku podlogu evaluacije, pristupe evaluaciji i metodologiju, što je preduvjet za bolje razumijevanje uvedenih promjena, postignutih rezultata i izazova kohezijske politike.

### 3.1. Vrednovanje na temelju partnerstva

Iako je evaluacija posljednja faza u ciklusu programiranja ona ne predstavlja završetak već doprinosi odabiru i oblikovanju ciljeva i mjera na način da politici i programima pruži povratne informacije koje sugeriraju potrebe za napredak u sljedećem razdoblju. Evaluacija se primjenjuje kod donošenja odluka i upravljanja, odnosno, integrirana je u ciklus politike (Europska komisija, 2008a).

**Slika 4.** Ciklus politike, programa i evaluacije



Izvor: Europska komisija (2008a) *EVALSED: The Resource for the Evaluation of Socio-Economic Development*. Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, str. 8. [Online] Dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008\\_evalsed.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_evalsed.pdf) [Pristupljeno: 13. kolovoza 2018.]

Ciklus politike podrazumijeva formuliranje politike i njezino djelovanje kroz planiranje i izradu programa što predstavlja ciklus programiranja, a u to se uklapa ciklus evaluacije kako je prikazano na slici 4. Ciklus politike oblikuje programe te utječe na zahtjeve evaluacije. Ciklus evaluacije je povezan s ciklusom programiranja na način da se prema različitim fazama u programiranju provode različite vrste evaluacije, a to su: *ex-ante*, *on-going* i *ex-post* evaluacija politike. *Ex-ante* evaluacija provodi se u početnoj fazi programiranja kako bi se predvidjeli potencijalni problemi i prema njima odredili

ciljevi koji se trebaju postići, uz što se procjenjuje izvedivost planiranih programa. *On-going* evaluacija služi za procjenu ranih učinaka tijekom programskog razdoblja što pomaže samoj provedbi programa. *Ex-post* evaluacija se orijentira na rezultate i doprinos provedenih programa na temelju čega se donose zaključci za buduća razdoblja programiranja po čemu ima ključnu ulogu u oblikovanju programa i formuliranju politike (Europska komisija, 2008a.).

### 3.1.1. *Ex-ante* evaluacija

Kohezijska politika usmjerena je na rezultate kako bi u što većoj mjeri doprinijela strategiji Europa 2020. Kohezijska politika rezultate postiže pomoću operativnih programa. Važnu ulogu u tome ima upravo *ex-ante* evaluacija koja se provodi prije provedbe programa i time osigurava da operativni programi jasno izražavaju svoju intervencijsku logiku i tako doprinose strategiji. Time se misli kako evaluacija poboljšava kvalitetu operativnih programa jer ih na temelju lekcija naučenih iz prethodnog razdoblja usmjerava na ciljeve u skladu s potrebama čije bi dostizanje imalo najveći doprinos (Europska komisija, 2014b.).

Priručnik EU, *Guidance document on ex-ante evaluation*, predvidio je metodološki pristup kojim su definirani zadaci i proces *ex-ante* evaluacije, prikazani i objašnjeni u nastavku. Zadaci *ex-ante* evaluacije grupirani su u pet komponenti:

- „*programska strategija*;
- *indikatori, monitoring i evaluacija*;
- *dosljednost dodjele financijskih sredstava*;
- *doprinos strategiji Europa 2020.*;
- *strateška procjena utjecaja na okoliš.*“ (Europska komisija, 2014b., str. 4.).

Programska strategija je prva komponenta koja podrazumijeva postizanje sljedećih zadataka: konzistentnost programskih ciljeva, koherentnost, povezanost radnji i horizontalni principi. Konzistentnost programskih ciljeva predstavlja zadatak stavljen pred evaluatore, a tiče se potrebe vrednovanja da li su odabrani tematski ciljevi i prioriteti operativnih programa konzistentni s ciljevima, odnosno s izazovima i potrebama, strategije Europa 2020. Koherentnost je zadatak koji od *ex-ante* evaluacije zahtjeva analizu unutarnje koherentnosti predloženog programa ili aktivnosti te odnos programa prema drugim strategijama i politikama što predstavlja vanjsku koherentnost. Povezanost radnji je zadatak koji od *ex-ante* evaluacije zahtjeva

analiziranje tzv. intervencijske logike programa koja podrazumijeva povezanost ciljeva, mjera, očekivanih rezultata i time planiranih učinaka. Ovaj zadatak započinje određivanjem promjene koju država članica ili regija nastoji postići programom. Takva analiza se pri utvrđivanju povezanosti ciljeva i rezultata treba oslanjati na: literaturu, istraživanje, empirijske rezultate i rezultate drugih evaluacija provedenih u prethodnim razdobljima ili nekim drugim strategijama. Horizontalni principi predstavljaju zadatak koji zahtjeva procjenu utjecaja planiranih mjera prema promicanju jednakih mogućnosti za muškarce i žene, sprečavanju diskriminacije i promociji održivog razvoja. Prema tome, prema smanjenju nejednakosti, promicanju jednakosti između muškaraca i žena te borbu protiv diskriminacije moraju biti usmjereni izrada i provedba programa te provedba ESIF-ova (Europska komisija, 2014b.).

Indikatori, monitoring i evaluacija predstavljaju drugu komponentu koja objedinjuje sljedeće zadatke: relevantnost i jasnoću indikatora, polazne i ciljane vrijednosti, pogodnost među-rezultata te administrativne kapacitete, procedure prikupljanja podataka i evaluaciju. Relevantnost i jasnoća indikatora prvi je zadatak ove komponente koji se nastoji postići *ex-ante* evaluacijom. Indikator je relevantan ako prezentira aktivnost i ciljeve prioritetne osi, a razlikuju se indikatori rezultata i učinaka. Indikator učinka daje informacije o postignutom napretku prema promjeni koja se želi ostvariti u državi članici ili regiji, dok indikator rezultata mjeri rezultat dobiven implementacijom određene aktivnosti. Jasnoća indikatora podrazumijeva da oni imaju jasan naziv i definiciju, da nisu dvosmisleni kako bi odražavali jasne rezultate. Polazne vrijednosti predstavljaju zadatak koji zahtjeva korištenje najnovijih podataka koji se koriste za indikatore učinka, dok ciljane vrijednosti podrazumijevaju određene vrijednosti pri ciljevima za koje evaluacija treba ocijeniti jesu li realne s obzirom na razinu podrške fondova. Pogodnost među-rezultata je sljedeći zadatak s obzirom na činjenicu da predstavljaju prethodne ciljeve koji vode postizanju onih postavljenih, zbog čega je potrebno odrediti nekoliko takvih pokazatelja više puta. Posljednji zadatak vezan uz komponentu indikatora odnosi se na administrativne kapacitete, procedure prikupljanja podataka i evaluaciju. Njihova je važnost naglašena zbog veće orijentiranosti kohezijske politike na rezultate, zbog čega je sve bitnija kvaliteta i pouzdanost sustava praćenja (Europska komisija, 2014b.).

Dosljednost dodjele financijskih sredstava zahtjeva od *ex-ante* evaluacije da procijeni jesu li sredstva dodijeljena dosljedno ciljevima programa, u skladu s identificiranim

razvojnim izazovima i potrebama. Doprinos strategiji Europa 2020. je komponenta koja zahtjeva od *ex-ante* evaluacije procjenu doprinosa programa s obzirom na odabrane tematske ciljeve i prioritete koji su također u skladu s nacionalnim i regionalnim potrebama. Strateška procjena utjecaja na okoliš zahtjeva da države članice procjene učinaka pri čemu bi zahtjevi trebali biti uključeni *ex-ante* avaluciju. Takva se procjena mora provesti tijekom pripreme programa i mora se dovršiti prije njegovog usvajanja (Europska komisija, 2014b., str. 16.).

Proces *ex-ante* evaluacije definiran je na temelju sljedećih karakteristika:

- vremenski okvir
- proces interakcije i iteracije
- princip partnerstva i višerazinsko upravljanje
- princip autonomnosti
- princip proporcionalnosti
- zahtjevi za evaluatora
- metode
- financiranje evaluacije
- finalni izvještaj i publiciranje (Europska komisija, 2014b., str. 18-22.).

Pri oblikovanju programa vrijeme je od presudne važnosti jer je u određenom vremenskom okviru potrebno analizirati nacionalnu i regionalnu situaciju prema kojoj se program priprema, nakon čega se o njemu pregovara da bi se tek onda usvojio. U tome ključnu ulogu ima *ex-ante* evaluacija koja je zadužena za praćenje programa i ocjenjivanje odabranih ciljeva čime pomaže osmišljavanju programa zbog čega je vrijeme njezinog uključivanja izrazito važno (Europska komisija, 2014b.).

Proces interakcije i iteracije naglašava kako je važno da postoji bliska interakcija između evaluatora i tijela odgovornog za izradu programa. Evaluatori moraju raditi u fazama ovisno o dostupnosti elemenata programa za koje je potrebno dati povratnu informaciju, a takav proces mora biti dobro organiziran (Europska komisija, 2014b.).

Princip partnerstva naglašava potrebu jačanja partnerstva i višerazinskog upravljanja kroz cijeli ciklus programiranja što bi trebalo pogodovati kvalitetnijem donošenju odluka na temelju stručnosti. Partnerstvo treba uključivati nadležna regionalna, lokalna, urbana i druga javna tijela, gospodarske i socijalne partnere, tijela koja predstavljaju civilno društvo uključujući partnere iz područja zaštite okoliša, nevladine organizacije i

tijela odgovorna za promicanje socijalne uključenosti, jednakosti i nediskriminacije. Zadaća evaluatora je provjeriti jesu li svi spomenuti dionici u potpunosti uključeni u izradu programa i ocijeniti kvalitetu za njihovo djelovanje u svim fazama ciklusa programiranja (Europska komisija, 2014b.).

Princip autonomnosti podrazumijeva da evaluatori moraju biti neovisni od tijela zaduženih za pripremu i provedbu budućeg programa. Važnost je u tome da *ex-ante* evaluacija može biti kvalitetna samo ako evaluatori mogu neovisno, objektivno i konstruktivno komentirati te ocjenjivati programe. Princip proporcionalnosti odnosi se na financijske i administrativne resurse potrebne za provedbu fondova (Europska komisija, 2014b.).

Evaluatori predlažu kombinacije metoda kojima će se koristiti pri različitim fazama evaluacije. Metode korištene kod evaluacija koje se baziraju na teoriji su pregled literature, intervjui, fokus grupe, recenzije, radionice. Financiranje evaluacije može biti izuzetno skupo, a ovisi ponajprije o širini pitanja odnosno područja koje ona pokriva, o vrsti metodologije i dodatnim zadacima (Europska komisija, 2014b.).

Finalni izvještaj i publiciranje je posljednja faza koja nastupa kada je nacrt programa gotov i kada se može predati Europskoj komisiji. Tada se mora pripremiti konačno izvješće evaluacije koje zaokružuje sve njene elemente i koje opisuje proces i metode te rezultate, promjene programa postignute pomoću *ex-ante* evaluacije (Europska komisija, 2014b.).

### 3.1.2. *Evaluacija u tijeku*

Evaluacija kohezijske politike koja se provodi tijekom programskog razdoblja nije novi koncept, ona je uvedena 1994. godine pod nazivom *mid-term evaluation* (MTE). Kao što i sam naziv govori takve se evaluacije provode na sredini razdoblja pa su tako u razdoblju od 2000. – 2006. godine provedene tijekom 2003. godine. Provedba je s vremenom napredovala po pitanju kvalitete i sposobnosti država članica. Veliku potrebu za promjenama zahtijevala su dva osnovna problema. Naime, određen rok unutar razdoblja u kojem su se evaluacije morale provesti predstavlja prvi problem zbog činjenice da su kod nekih država takve evaluacije provedene prerano, u situaciji kada je djelovanje fondova započelo kasnije pa zbog toga njihovi rezultati nisu uzeti u obzir. Problem je također predstavljao obujam zahtjeva koje je evaluacija trebala

izvršiti te složenih, različitih pitanja o učincima, učinkovitosti implementacije i sl. (Europska komisija, 2007b.).

Na temelju tih „naučenih lekcija“ u narednom je razdoblju, 2007. – 2013. godine pristup evaluaciji prilično izmijenjen. Tada je uveden pojam *on-going evaluation*, koji podrazumijeva stalnu evaluaciju, čija je svrha kontinuirano praćenje provedbe operativnih programa i promjena koje se dešavaju kako bi se bolje analizirali učinci i uočile potrebne mjere za poboljšanja. U svrhu toga naglašena je potreba veće povezanosti monitoringa i evaluacije te dobivenih zaključaka s daljnom provedbom (Europska komisija, 2007b.).

Monitoring je proces praćenja provedbe projekata koji provjerava odvija li se projekt prema planu pomoću sustavnog i kontinuiranog prikupljanja, analize i korištenja informacija koje su potrebne kod upravljanja i donošenja odluka u projektu. To su informacije o provedbi projekta koje se odnose na: izdatke, korištenje resursa, provedbe aktivnosti, ostvarivanje rezultata i eventualne probleme u provedbi (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, 2012c.).

Navedene informacije velikim dijelom omogućuju evaluaciju, no uz to se traže dodatne informacije koje se ne mogu dobiti monitoringom, kao što su to na primjer informacije o strateškim aspektima, promjena u prioritetima koje utječu na operativne programe. U tom slučaju monitoring može poslužiti samo kao izvor dodatnih informacija koje će se dalje obrađivati i analizirati. Iz navedenog je jasno kako je od velike važnosti da države članice rade na osiguravanju povezanosti monitoringa i evaluacije, a uz to i na određivanju njihovog periodičnog korištenja što bi osiguralo kontinuirano pružanje informacija važnih za upravljanje. Preporuča se izrada evaluacijskog plana, kojim države članice određuju koje aktivnosti evaluacije namjeravaju izvršiti u različitim fazama provedbe što doprinosi njihovoj fleksibilnosti (Europska komisija, 2007b.).

Glavna svrha evaluacijskog plana je izgradnja okvira po kojem će se provoditi *on-going* evaluacija te time osigurati da će se efektivno koristiti u svrhu upravljanja tijekom razdoblja implementacije (Europska komisija, 2007b., str. 12.). Evaluacijski plan tako doprinosi kvaliteti evaluacije, učinkovitoj primjeni, omogućuje razmjenu znanja, doprinosi formulaciji i provedbi programa i politika temeljenih na dokazima (Europska komisija, 2015a.).



Zadaci evaluacijskog plana su sljedeći:

- „poboljšati kvalitetu evaluacije pomoću pravilnog planiranja koje uključuje identifikaciju i prikupljanje potrebnih podataka;
- omogućiti da se upravljanje projektima i odluke o politici temelje na evaluacijom dobivenim informacijama;
- pružiti okvir za planiranje evaluacije učinaka;
- osigurati da evaluacije pružaju inpute za godišnja izvješća o provedbi i napretku;
- olakšati sintezu zaključaka različitih država članica od strane Komisije i razmjenu rezultata;
- osigurati potrebne resurse za financiranje i upravljanje evaluacijom“ (Europska komisija, 2015a., str. 4.).

Da bi se povećao doprinos evaluacije učinkovitosti operativnih programa *Uredba o zajedničkim odredbama* od upravljačkih tijela država članica zahtijeva da izrade evaluacijske planove na početku programskog razdoblja te da ih dostave Odboru za praćenje u roku od jedne godine nakon usvajanja operativnog programa. Osim za izradu evaluacijskog plana, Upravljačko tijelo je također odgovorno za osiguravanje da se evaluacije tijekom programskog razdoblja i provode temeljem plana. Najmanje jednom tijekom programskog razdoblja, evaluacijom je potrebno procijeniti koliko je podrška ESIF-ova pridonijela ostvarivanju ciljeva svakog prioriteta. Sve evaluacije razmatra Odbor za praćenje te ih dostavlja Europskoj komisiji (Europska komisija, 2015a., str. 3.).

### 3.1.3. *Ex-post* evaluacija

Svrha *ex-post* evaluacije je dobiti saznanje o cjelokupnom programskom razdoblju zbog čega se ona provodi na kraju razdoblja. Da bi to ostvarila orijentira se na rezultate, procjenjuje učinkovitost i djelotvornost fondova te njihov doprinos prioritetima za pametan, održiv i uključiv rast. Za vođenje *ex-post* evaluacija je zadužena Europska komisija uz suradnju s državama članicama i upravljačkim tijelima. Evaluacije tijekom programskog razdoblja olakšavaju *ex-post* evaluaciju, posebno zbog korištenja izvješća o evaluacijama i glavnim rezultatima dobivenog od strane država članica (Europska komisija, 2018c., str. 30.).

Pri vođenju *ex-post* evaluacije Europska komisija preuzela je odgovornost za informiranje o glavnim dostignućima kohezijske politike. Zadužena je za izradu sažetih godišnjih izvješća tijekom programskog razdoblja 2014. – 2020. i za izradu strateških, kohezijskih izvješća u 2017. i 2019. godini. Na temelju toga je odgovorna za objavu evaluacija koje provodi te onih koje provode države članice, kao i za koordinaciju razmjene iskustva, što utječe na olakšavanje procesa evaluacije. Uz to također donosi smjernice za provođenje evaluacije kohezijske politike kojima određuje pristupe i metode evaluacije i smjernice za evaluaciju socioekonomskog razvoja (Europska komisija, 2018a.).

Zaključci *ex-post* evaluacije programa kohezijske politike donose se na razini država članica, a nastoje odgovoriti na tri glavna pitanja:

- *„Kako su odobrena sredstva upotrijebljena u državi članici ili na što je novac potrošen?“*
- *Koji su rezultati postignuti i koliko su pridonijeli ostvarenju ciljeva kohezijske politike?*
- *Što se može naučiti iz iskustva tijekom razdoblja i koje su posljedice za kohezijsku politiku u budućnosti ili kako se oblikovanje i djelovanje politike može poboljšati kako bi ona bila što učinkovitija?“* (Europska komisija, 2016c.).

### **3.2. Postignuti rezultati 2007. – 2013.**

Ovo poglavlje je namijenjeno sagledavanju glavnih problema i potreba u programskom razdoblju od 2007. – 2013. godine, njima namijenjenim mjerama kohezijske politike te na kraju sagledavanju učinka, odnosno ciljevima koji su ostvareni i onome što je potrebno promijeniti i učiniti u budućnosti.

Naime, to je razdoblje u kojem su dvije krize zahvatile sve države članice, ostavile teške posljedice i zaustavile dugogodišnji trend smanjivanja razlika u BDP-u po stanovniku među državama članicama. Uz to su se povećale regionalne razlike u stopama zaposlenosti i nezaposlenosti. Za rješavanje navedenih problema ključnu ulogu ima kohezijska politika EU, odnosno pobliže financiranje iz fondova kao što su: ERDF, ESF i CF (Europska komisija, 2017b.).

Njihova je važnost u tom razdoblju bila još veća zbog toga što su u mnogim državama postali glavni izvor financiranja za ulaganja kada su kao posljedica krize smanjena

financiranja nacionalnih vlasti (Europska komisija, 2017b.). Uz posljedice globalne financijske krize, veliki izazov za kohezijsku politiku u tom je razdoblju također predstavljala potreba za povećanim ulaganjem u nove države članice koje su po stupnju razvijenosti značajno zaostajale za starim državama članicama.

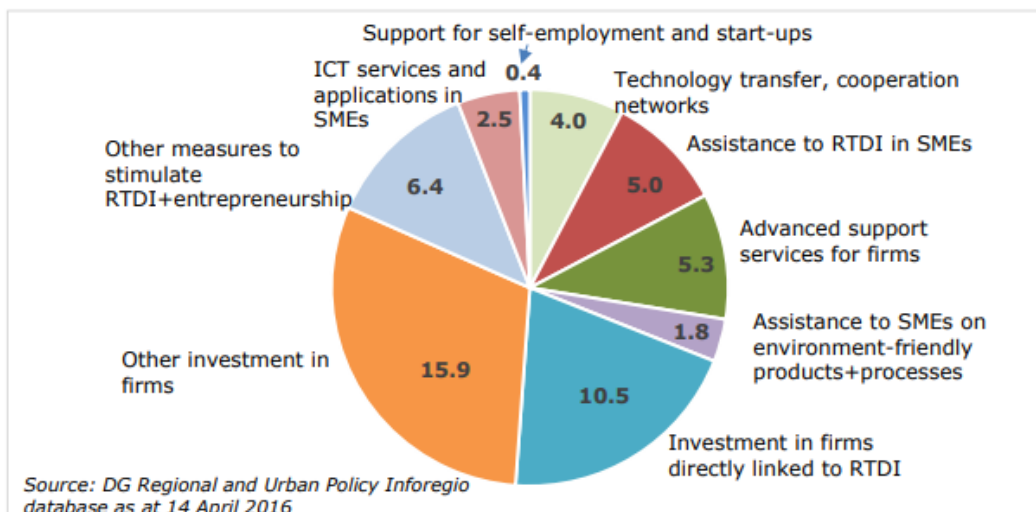
Da bi kohezijska politika savladala spomenute izazove i ostvarila svoju svrhu primorana je konstantno provjeravati ima li njezino djelovanje pozitivan učinak, a to se postiže upravo evaluacijom. U nastavku su prikazani zaključci evaluacije kohezijske politike provedene za razdoblje od 2007. – 2013. godine koji daju odgovore na istaknuta glavna pitanja: na što je potrošen novac, koji su rezultati postignuti i na koji način su pridonijeli ostvarivanju ciljeva te što se iz tog razdoblja može naučiti i promijeniti kako bi implementacija politike bila učinkovitija?

### 3.2.1. Ključna postignuća

Ključna postignuća financiranja kohezijske politike ocijenjena su tako da su podijeljena u 14 tematskih radnih paketa (engl. *working packages*, WP). Da bi se osigurala neovisnost, *ex-post* evaluaciju su provele neovisne kompanije, a podjelom u tematske radne pakete osiguralo se da na svakom od njih rade stručnjaci za to područje. Prema procjeni Europske komisije, u procesu evaluacije bilo je ispitano više od više od 3 000 korisnika i 1 000 djelatnika upravljačkih tijela, dok je 530 dionika sudjelovalo na deset seminara kako bi raspravljali o rezultatima, a 80 organizacija je odgovorilo na online upite, uz komentare 25 vanjskih stručnjaka (Europska komisija, 2016a.).

Za potporu MSP-ovima bio je namijenjen ERDF koji je financirao niz različitih mjera prikazanih na grafikonu 2. Potpora je bila orijentirana prvenstveno na Istraživanje, tehnološki razvoj i inovacije (engl. *Research, Technology Development and Innovation – RTDI*) u skladu s *Lisabonskom strategijom* koja je u tom razdoblju osigurala veliku potporu poduzetništvu. Ukupni iznos podrške ERDF koji je bio namijenjen poduzećima iznosio je 51,9 milijardi eura, a od toga je 30,2 milijarde eura bilo namijenjeno za RTDI. Oko 15,9 milijardi eura bilo je namijenjeno ulaganju u područja koja se ne odnose na RTDI-a dok je ostatak, nešto više od 7,7 milijardi eura bilo namijenjeno ostalim uslugama podrške i pomoći pri samozapošljavanju te osnivanju novih tvrtki (Applica i Ismeri Europa, 2016., str. 118./119.).

**Grafikon 2.** Iznos sredstava iz ERDF-a za potporu poduzetništvu prema vrstama izdataka u EU, u razdoblju 2007. – 2013. (milijarde eura)



Izvor: APPLICA i ISMERI EUROPA (2016.) *WP1: Synthesis report: Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF)*, str. 119. [Online] Dostupno na:

[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1\\_synth\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_synth_report_en.pdf) [Pristupljeno: 18. kolovoza 2018.]

Glavna postignuća potpore MSP-u ogledaju se u podacima da je za razdoblje od 2007. – 2013. godine izravnu potporu za ulaganje primilo 356 800 projekta koje su proveli MSP-ovi, otvoreno je 825 000 radnih mjesta u malim i srednjim poduzećima. Također je značajan podatak da je 141 145 novih tvrtki primilo novčanu potporu (Europska komisija, 2016c.).

Iako je kohezijska politika prvenstveno usmjerena na poticanje MSP-a, svoja ulaganja također usmjerava i prema velikim poduzećima za koja se smatra da imaju ključnu ulogu u regionalnom razvoju, a iznos te potpore je 6,1 milijardi eura (Europska komisija, 2016a., str. 22.). Evaluacija je orijentirana u tom području na ocjenjivanje učinaka u 8 država članica koje primaju najveći dio sredstava iz ERDF-a što je prikazano u tablici 2.

**Tablica 2.** Potpore velikim poduzećima u razdoblju 2007. – 2013.

	<b>Direct enterprise support*</b> (EUR million)	<b>Large enterprise support</b> (EUR million)	<b>Large enterprise / total support</b>	<b>Number of projects</b>	<b>Number of firms supported</b>
<b>Poland</b>	6591	1153	17%	539	408
<b>Portugal</b>	4145	1134	27%	407	319
<b>Germany</b>	3200	704	22%	763	632
<b>Czech Republic</b>	1491	467	31%	520	339
<b>Hungary</b>	2581	453	18%	409	273
<b>Spain</b>	2543	311	12%	1269	398
<b>Italy</b>	2034	243	12%	416	270
<b>Austria</b>	283	133	47%	194	148
<b>Total (8 case study countries)</b>	22 868	4598	20%	4517	2787
<b>Total (EU-28)</b>	<b>31 233</b>	<b>6100 (est.)</b>	<b>20% (est.)</b>	<b>6000 (est.)</b>	<b>3700 (est.)</b>

\* *Potrošnja poduzeća podrazumijeva sljedećih deset odredbi definiranih u Uredbi Vijeća (EZ) br. 1083/2006: 03-09, 14-15 i 68.*

Izvor: Europska komisija (2016a.) *Commission staff working document. Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13*, str. 22. [Online] Dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1\\_swd\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_swd_report_en.pdf) [Pristupljeno: 18. kolovoza 2018.]

Ulaganje u promet oduvijek je značajan fokus ulaganja ERDF-a i CF-a pa tako i u razdoblju 2007. – 2013. To je vidljivo iz činjenice da je u tom području uloženo 65,4 milijardi eura, što je najveći udio usmjerenih sredstava prema tematskim područjima u okviru promatranih radnih paketa. Potreba za ulaganjem u promet tijekom tog razdoblja dodatno je naglašena zbog ulaska novih država članica kojima je bilo prijeko potrebno poboljšanje prometne infrastrukture (Europska komisija, 2016a.). Postignuta je izgradnja 6 700 km novih cesta i obnova 41 300 km cesta te izgradnja 475 km i obnova 7 500 km željeznica (Europska komisija, 2016c.).

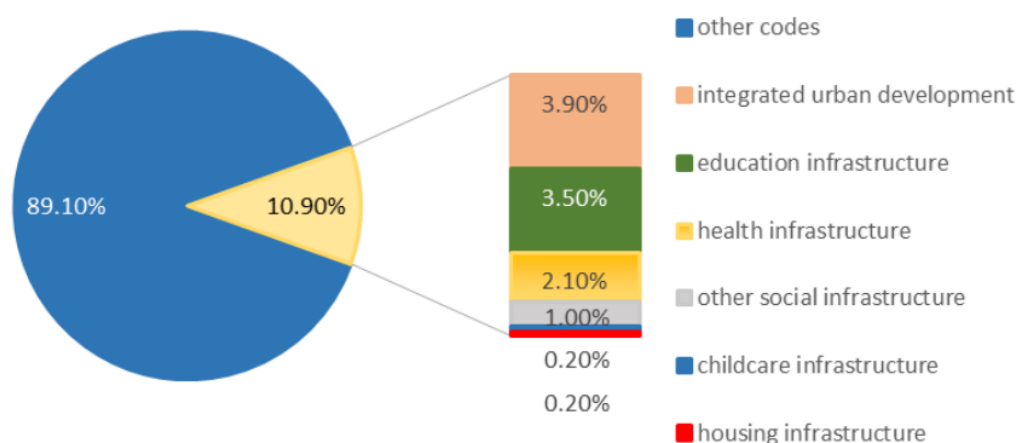
Uz promet, bitan fokus kohezijske politike oduvijek je i ulaganje u okoliš, pri čemu je u razdoblju 2007. – 2013. za ulaganja u ekološku infrastrukturu namijenjeno 27,4 milijardi eura prema provedenoj evluciji. Time se nastojala poboljšati zaštita okoliša, odnosno postići nužni zajednički standardi zaštite okoliša koji su od presudne važnosti za zdravlje ljudi i zaštitu ekosustava (Europska komisija, 2016a.). Procjenjuje se da je u tom razdoblju moderniziran vodoopskrbni sustav kojeg sada koristi 15 milijuna građana, projektima za otpadne vode pomoglo se više od 19,7 milijuna građana te je sanirano 1 650 km<sup>2</sup> površine (Europska komisija, 2016c.).

Energetska učinkovitost javnih i stambenih zgrada važan je segment ulaganja kojim se nastoji doprinijeti smanjenju potrošnje energije čime se štedi prekomjerno trošenje fosilnih goriva i smanjuju troškovi uvoza. U tu je svrhu bilo namijenjeno 6,4 milijardi eura, od čega je skoro 90 % dodijeljeno u obliku bespovratnih sredstava. Evaluacijom je procijenjeno kako je pomoću mjera energetske učinkovitosti uštedeno 2 904 GWh godišnje do kraja tog razdoblja, od čega je 1 438 GWh uštedeno zahvaljujući poboljšanju energetske učinkovitosti u javnim i stambenim zgradama (Europska komisija, 2016a.).

Na području kulture i turizma u tom razdoblju primljeno je 12,2 milijardi eura usmjerenih na razna područja pomoću kojih se nastojalo pogodovati gospodarskoj raznolikosti, razvoju lokalnih područja i socijalnoj koheziji, poticanju inovacija i konkurentnosti, a time i održivom gospodarskom razvoju (Europska komisija, 2016a., str. 35.).

Za urbani razvoj i socijalnu infrastrukturu u tom je razdoblju bilo namijenjeno 28,8 milijardi eura iz ERDF-a što je iznosilo 11 % od njegove cjelokupne vrijednosti. Od toga je 4 % bilo namijenjeno za urbani razvoj, a 7 % za socijalnu infrastrukturu. U okviru socijalne infrastrukture najviše sredstava je bilo namijenjeno za obrazovanje i zdravstvo što je uz ostala područja ulaganja prikazano na grafikonu 3 (Europska komisija, 2016a.).

**Grafikon 3.** Udio ulaganja ERDF-a za pojedina područja



Izvor: Europska komisija (2016a.) *Commission staff working document. Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13*, str. 37. [Online] Dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1\\_swd\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_swd_report_en.pdf) [Pristupljeno: 18. kolovoza 2018.]

Za Europsku teritorijalnu suradnju u razdoblju 2007. – 2013. bilo je namijenjeno 7,7 milijardi eura. U tom je području od velikog značaja program *Interreg* (Europska komisija, 2016a.). Taj program djeluje na području prekogranične, transnacionalne i međuregionalne suradnje za koje su podaci o ulaganjima prikazani u tablici 3.

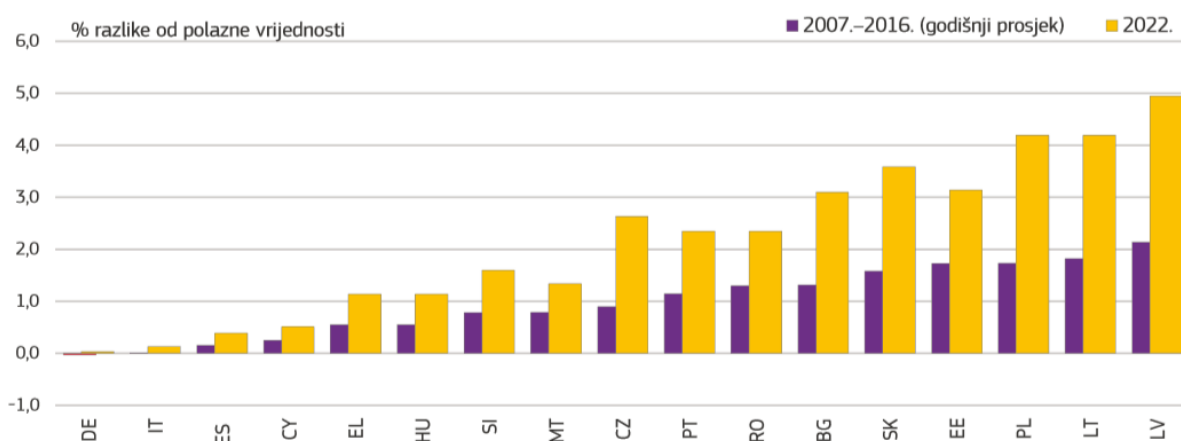
**Tablica 3.** Namijenjeni iznosi ERDF-a za područja Europske teritorijalne suradnje u razdoblju 2007. – 2013.

	Number of OPs	EUR million	% Total
Cross-border cooperation	55	5479	70.9
Transnational cooperation	13	1814	23.5
Inter-regional cooperation	1	321	4.2
ESPO	1	34	0.4
INTERACT	1	30	0.4
URBACT	1	53	0.7
<b>Total</b>	<b>73</b>	<b>7732</b>	<b>100.0</b>

Izvor: Europska komisija (2016a.) *Commission staff working document. Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13*, str. 40. [Online] Dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1\\_sw\\_d\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_sw_d_report_en.pdf) [Pristupljeno: 18. kolovoza 2018.]

Ostvarenja u navedenim područjima nakon određenog vremena se odražavaju i na makro razini. U tom se smislu simulacijom pomoću makroekonomskih modela procjenjuju učinci kohezijske politike na rast BDP-a i zapošljavanje što zahtjeva sagledavanje direktnih i indirektnih učinaka intervencije.

**Slika 5.** Procjena učinka kohezijske politike na BDP za razdoblje od 2007. – 2013.



Izvor: Europska komisija (2014f.) *Šesto izvješće o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji. Ulaganja u radna mjesta i rast. Promicanje razvoja i dobrog*

*upravljanja u regijama i gradovima EU-a*. Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, str. 232. [Online] Dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/hr/information/publications/reports/2014/6th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion](http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/information/publications/reports/2014/6th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion) [Pristupljeno: 27. srpnja 2018.]

Kao što je prikazano na slici 5 simulacije ukazuju na činjenicu da kohezijska politika značajno doprinosi povećanju BDP-a i zapošljavanja. Procjenjuje se da će taj doprinos biti najveći u Latviji, Litvi i Poljskoj, državama koje su dobile najviše sredstava ovisno o njihovom stupnju razvijenosti. Također se očekuje da će se takvi doprinosi povećavati tijekom godina što je rezultat jačanja konkurentnosti gospodarstava zahvaljujući ulaganjima (Europska komisija, 2014f.).

### 3.2.2. Naučene lekcije

Na temelju rezultata dobivenih evaluacijom na kraju razdoblja izvedeni su zaključci koji su imali utjecaj na budućnost, kreiranje kohezijske politike za iduće programsko razdoblje. U nastavku su prikazani najvažniji od tih zaključaka koji su navedeni u izvješću ex-post evaluacije autora *Applica i Ismeri Europa pod nazivom: „WP1: Synthesis report, Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF)“*.

Prvi zaključak se odnosi na spoznaju da su ciljevi programa bili preširoko i nejasno određeni zbog čega je njihova evaluacija bila otežana. Nejasnim određivanjem ciljeva teško je odrediti potrebne mjere koje projekti zahtijevaju da bi postigli željene rezultate. Upravo zbog toga je potrebno zahtijevati strateški pristup kojim će se određivati specifični ciljevi i način njihovog postizanja uz određivanje točnih ciljanih vrijednosti. Problem je uočen također i kod raspodjele financijskih sredstava koja su bila usmjerena na previše različitih područja, odnosno ciljeva što je rezultiralo nedovoljnim iznosima u pojedinim područjima gdje su bila potrebna. Kako bi se to promijenilo uočena je potreba za usmjeravanjem ulaganja u ograničen broj tematskih ciljeva za koje je definiran iznos sredstava (Applica i Ismeri Europa, 2016.).

Uz to je uočen i nedostatak relevantnih pokazatelja namijenjenih za nadzor provedbe programa i evaluaciju rezultata postignutih završetkom tih programa. Navedeno je predstavljalo veliki problem jer su procjene u tom razdoblju bile nepotpune i definirane na različite neusklađene načine, što zahtjeva da se u narednom razdoblju za svaki od



ciljeva odrede prikladni indikatori na temelju jasno određene metodologije. Sljedeći zaključak se odnosi na uočavanje potrebe za provedbom evaluacija tijekom programskog razdoblja. Naime, u razdoblju 2007. – 2013. godine provedeno je više on-going evaluacija nego što je to bilo prije, no one nisu pridonijele procjeni učinaka programa već su često bile orijentirane samo na njihovu provedbu. Upravo je zbog toga naglašena potreba za izvješćivanjem o rezultatima i ostvarenjima programa u narednom razdoblju (Applica i Ismeri Europa, 2016.).

### **3.3. Uvedene promjene 2014. – 2020.**

Na temelju provedene evaluacije za razdoblje 2007. – 2013. doneseni su zaključci koji su upućivali na područja politike koja je bilo potrebno unaprijediti u narednom razdoblju.

Tako je za razdoblje 2014. – 2020. uvedeno nekoliko mjera za poboljšanje učinkovitosti programa:

- *„ex-ante uvjeti za poticanje strukturnih reformi i povećanje administrativnog kapaciteta;*
- *strategije pametne specijalizacije za utvrđivanje lokalnog potencijala i davanje prednosti ulaganjima u ključne sektore;*
- *naglasak na rezultate utvrđivanjem posebnih ciljeva programa i jasnih pokazatelja ostvarenja“ (Europska komisija, 2017b., str. 175.)*

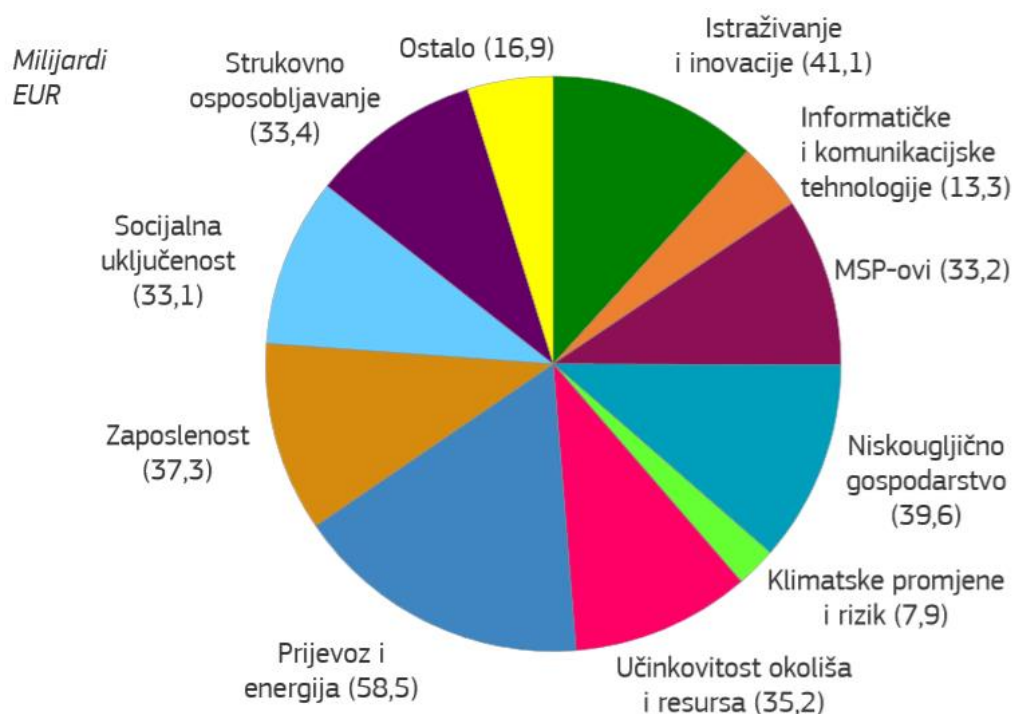
Zaključci doneseni na iskustvu iz prethodnog razdoblja ukazali su na potrebu snažnije orijentiranosti na rezultate zbog čega se u razdoblju 2014. – 2020. zahtijevaju programi koji pogoduju ciljevima na regionalnoj ili nacionalnoj razini koji mogu ukazati na postignute rezultate pomoću jasnih pokazatelja. Uz to se zahtijeva da takvi ciljevi budu uzeti u obzir kod odabira projekata za financiranje i da se redovito izvještava o rezultatima i učincima. Također se zahtijeva procjena učinaka za svaki poseban cilj, kako bi se sagledao cjelokupni učinak programa na nacionalnoj i regionalnoj razini koji bi poslužio kao lekcija za budućnost. Za to je potrebno da ciljevi budu jasni i mjerljivi (Europska komisija, 2017b.).

Na temelju evaluacijom uočenih propusta, u razdoblju 2014. – 2020. također se poradilo i na sveukupnom pojednostavljenju u svrhu čega su osmišljena jedinstvena pravila za svih pet fondova. Uvedeni su i konkretni preduvjeti za usmjeravanje

financiranja te je pojačana urbana dimenzija i borba za društvenu uključenost. Novost je također i poveznica s gospodarskom reformom u okviru čega Europska komisija može obustaviti financiranje za državu članicu ukoliko se ne pridržava gospodarskih pravila EU (Europska komisija, 2015b.).

Budući da je zaključeno kako su sredstva u prethodnom razdoblju bila usmjerena na previše različitih područja, a time nedovoljno na ona najpotrebnija (što bi pridonijelo postizanju cilja konvergencije), taj problem se pokušao riješiti uvođenjem 11 tematskih ciljeva, od kojih se odabiru ključni prioriteti za financiranje iz tri glavna fonda u određenim planiranim iznosima, kao što prikazuje grafikon 4.

**Grafikon 4.** Planirano ulaganje prema ključnom prioritetu, 2014. – 2020.



Izvor: Europska komisija (2017b.) *Sedmo izvješće o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji. Moja regija, moja Europa, naša budućnost*. Luksemburg: Ured za publikacije Europske unije, str. 176. [Online] Dostupno na: <https://publications.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/014d75b6-aefa-11e7-837e-01aa75ed71a1/language-hr> [Pristupljeno: 18. kolovoza 2018.]

Uvedene promjene su pozitivno pridonijele provedbi ESIF-ova u trenutnom razdoblju 2014. – 2020. Naime, početna pozitivna postignuća su vidljiva već prema podacima iz prve tri godine. Do 2016. godine je odobreno oko 2 milijuna projekata u iznosu od 182 milijarde eura, što čini 28 % ukupnog iznosa financijskih sredstava za cjelokupno

razdoblje. Financijski je potpomognuto 793 490 poduzeća, dok se u pronalasku posla, obrazovanju i razvoju vještina pomoglo više od 7,8 milijuna ljudi. Oko 20 % ukupne poljoprivredne površine je pokriveno aktivnostima usmjerenim na borbu protiv klimatskih promjena i očuvanje okoliša (Europska komisija, 2017a.).

Izvešća država članica pokazuju da je broj odabranih projekata u 2016. godini znatno porastao što ukazuje na činjenicu da države članice uvelike napreduju po pitanju iskorištavanja ESIF-ova, postizanju konkretnih rezultata i u konačnici poboljšanju života svojih stanovnika. Zaključeno je kako je najveći napredak ponajprije u konkurentnosti MSP-ova, dok se također ukazuje na područja gdje je napredak sporiji i gdje je potrebno poboljšanje, kao što je to kod ulaganja u informacijske i komunikacijske tehnologije (Europska komisija, 2017a.). Upravo se u takvom sagledavanju područja koja napreduju i onih koja zaostaju vidi značaj evaluacije, odnosno važnost usmjeravanja na rezultate, a to se ujedno smatra osnovom za razumijevanje doprinosa ESIF-ova ostvarenju ciljeva Europa 2020.

## 4. Zaključak

Kohezijska politika je jedna od najznačajnijih politika EU jer je njezina temeljna zadaća smanjenje razlika koje postoje unutar cijelog teritorija, što u konačnici pogoduje i jačanju konkurentnosti gospodarstva, poticanju rasta, razvoja i zapošljavanja. Kako bi navedeno ostvarila, kohezijska politika na raspolaganju ima veliki udio u proračunu EU čija sredstva usmjerava primarno u regije kojima je to najpotrebnije. Zbog raznovrsnih područja na kojima djeluje, brojnih projekata koje financira i potreba koje ispunjava, kohezijska politika je primorana konstanto pratiti da se u tom kompleksnom procesu sve odvija na odgovarajući način. Navedeno postiže evaluacijom pomoću koje dobiva potrebne rezultate za procjenu učinkovitosti kohezijske politike.

Da bi evaluacija bila detaljna i precizna provodi se u više faza tijekom programiranja. Ex-ante evaluacija provodi se u početnoj fazi programiranja kako bi se osiguralo da će operativni programi biti usmjereni na stvarne potrebe koje će pridonijeti ciljevima EU. On-going evaluacije se provode tijekom razdoblja kako bi se dobili rezultati o ranim učincima i problemima koji se do kraja razdoblja još mogu promijeniti kako bi konačni doprinos programa bio što veći. Ex-post evaluacije se provode na kraju razdoblja i od najvećeg su značaja jer se na temelju konačnih rezultata donose zaključci o doprinosu programa, a također i zaključci o propustima koje je potrebno poboljšati u budućnosti kako bi kohezijska politika bila što uspješnija.

Na temelju ex-post evaluacije provedene krajem prošlog razdoblja, 2007. – 2013. doneseni su zaključci koji su ukazivali na važne nedostatke tijekom programskog razdoblja. Glavni nedostaci odnosili su se na preširoko i nejasno određene ciljeve programa, raspodjelu financijskih sredstava na velik broj različitih područja, nedefinirane pokazatelje te na nužnost pojednostavljenja pravila provedbe i nadzora kohezijske politike. Može se zaključiti kako je kohezijska politika te zaključke uzela u obzir. Za novo razdoblje 2014. – 2020. uvedene su brojne reforme od kojih su najvažnije: orijentiranost na rezultate, financiranje usmjereno na određene prioritete koji su usklađeni s ciljevima Europa 2020. te brojna pojednostavljenja provedbe na svim razinama.

Iz navedenog proizlazi da se svrha evaluacije kohezijske politike ne odnosi samo na analizu koliki je iznos sredstva potrošen i za koja područja, već da uz to podrazumijeva i znatno kompleksniji pristup temeljen na važnosti napredovanja, učenja na vlastitim

pogreškama i da se na temelju toga usmjerava prema povećanju učinkovitosti. U tom je kontekstu bitno razlikovati važnost evaluacije programa i projekata koji ponajprije doprinose sposobnosti država članica i regija za postizanje njihovih vlastitih razvojnih prioriteta, a zatim i pridonose razvojnim ciljevima na razini integracije. Uz to je također nužno naglasiti da bez kvalitetno izrađenih operativnih programa nije moguće provesti kvalitetnu evaluaciju, a time niti ostvariti temeljne ciljeve kohezijske politike.

## Literatura

### Knjige

1. ĐOKIĆ, I., RAŠIĆ BAKARIĆ, I. i ŠIŠINAČKI, J. (2010.) *Strateški programi lokalnog razvoja – hrvatska iskustva*. Zagreb: Naklada Jesenski i Turk, Ekonomski institut, Zagreb.

### Poglavlja u knjizi

1. TÖMMEL, I. (2016.) The Commission and Cohesion policy. U: POLVERARI, L. i PIATTONI, S. (ur.). *Handbook on Cohesion Policy in the EU*. Northampton: Edward Elgar Publishing, Inc.

### Članci u časopisima

1. DUROVA, K. (2017.) Cohesion Policy of the European Union: Evolution, Challenges and Prospects. *Economic Archive*. LXX (2). str. 50-62.
2. FERRY, M. i MCMASTER, I. (2013.) Cohesion Policy and the Evolution of Regional Policy in Central and Eastern Europe. *Europe-asia studies*. 65 (8). str. 1502-1528.
3. HOERNER, J. i STEPHENSON, P. (2012.) Theoretical Perspectives on Approaches to Policy Evaluation in the EU: The Case of Cohesion Policy. *Public Administration*. [Online] 90 (3). str. 699-715. Dostupno na: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1467-9299.2011.02013.x> [Pristupljeno: 18. kolovoza 2018.]
4. MALDINI, P. (2014.) Politički i administrativni aspekti regije: regionalizam, regionalizacija i regionalna politika, *Zbornik Sveučilišta u Dubrovniku*. 1. str. 125-153.

### Internet izvori

1. APPLICA i ISMERI EUROPA (2016.) *WP1: Synthesis report: Ex post evaluation of Cohesion Policy programmes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund (ERDF) and the Cohesion Fund (CF)*. [Online] Dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1\\_synth\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_synth_report_en.pdf) [Pristupljeno: 18. kolovoza 2018.]
2. EUROPSKA KOMISIJA (2007a.) *Cohesion policy 2007-13 Commentaries and official texts*. Luxemburg: Office for Official Publications of the European Communities. [Online] Dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/en/information/publications/legislation/2007/cohesion-policy-2007-13-commentaries-and-official-texts](http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/legislation/2007/cohesion-policy-2007-13-commentaries-and-official-texts) [Pristupljeno: 18. kolovoza 2018.]

3. EUROPSKA KOMISIJA (2007b.) *Indicative guidelines on evaluation methods: Evaluation during the programming period.* [Online] Dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2007/working/wd5\\_ongoing\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2007/working/wd5_ongoing_en.pdf) [Pristupljeno: 16. kolovoza 2018.]
4. EUROPSKA KOMISIJA (2008a) *EVALSED: The Resource for the Evaluation of Socio-Economic Development.* Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities. [Online] Dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008\\_evalsed.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/guides/cost/guide2008_evalsed.pdf) [Pristupljeno: 13. kolovoza 2018.]
5. EUROPSKA KOMISIJA (2008b.) *Smjernice za upravljanje projektnim ciklusom.* [Online] Dostupno na: [https://strukturfondovi.hr/wp-content/uploads/2017/06/Smjernice\\_za\\_.pdf](https://strukturfondovi.hr/wp-content/uploads/2017/06/Smjernice_za_.pdf) [Pristupljeno: 6. kolovoza 2018.]
6. EUROPSKA KOMISIJA (2014a.) *Europski socijalni fond.* [Online] Dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/hr/funding/social-fund/](http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/funding/social-fund/) [Pristupljeno: 2. kolovoza 2018.]
7. EUROPSKA KOMISIJA (2014b.) *Guidance document on ex-ante evaluation. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy.* [Online] Dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2014/working/ex\\_ante\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/ex_ante_en.pdf) [Pristupljeno: 15. kolovoza 2018.]
8. EUROPSKA KOMISIJA (2014c.) *Kohezijska politika 2014.-2020. Dobivanje zamaha. Panorama.* Zima 2014 (48). [Online] Dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag48/mag48\\_hr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag48/mag48_hr.pdf) [Pristupljeno: 29. srpnja 2018.]
9. EUROPSKA KOMISIJA (2014d.) *Načela.* [Online] Dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/hr/policy/how/principles/](http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/how/principles/) [Pristupljeno: 25. srpnja 2018.]
10. EUROPSKA KOMISIJA (2014e.) *Povijest politike.* [Online] Dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/hr/policy/what/history/](http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/what/history/) [Pristupljeno: 20. srpnja 2018.]
11. EUROPSKA KOMISIJA (2014f.) *Šesto izvješće o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji. Ulaganja u radna mjesta i rast. Promicanje razvoja i dobrog upravljanja u regijama i gradovima EU-a.* Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije. [Online] Dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/hr/information/publications/reports/2014/6th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion](http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/information/publications/reports/2014/6th-report-on-economic-social-and-territorial-cohesion) [Pristupljeno: 27. srpnja 2018.]
12. EUROPSKA KOMISIJA (2014g.) *Uvod u kohezijsku politiku EU-a za razdoblje 2014.-2020.* [Online] Dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/basic/basic\\_2014\\_hr.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_hr.pdf) [Pristupljeno: 24. srpnja 2018.]
13. EUROPSKA KOMISIJA (2015a.) *Guidance Document on Evaluation Plans. Guidance Document on Evaluation Plans. Terms of Reference for Impact Evaluations. Guidance on Quality Management of External Evaluations.*

- Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy*. [Online] Dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/2014/working/evaluation\\_plan\\_guidance\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/2014/working/evaluation_plan_guidance_en.pdf) [Pristupljeno: 16. kolovoza 2018.]
14. EUROPSKA KOMISIJA (2015b.) *Novosti za razdoblje 2014-2020*. [Online] Dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/hr/policy/how/priorities](http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/how/priorities) [Pristupljeno: 22. kolovoza 2018.]
  15. EUROPSKA KOMISIJA (2015c.) *Programiranje i provedba*. [Online] Dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/hr/policy/how/stages-step-by-step/](http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/how/stages-step-by-step/) [Pristupljeno: 30. srpnja 2018.]
  16. EUROPSKA KOMISIJA (2016a.) *Commission staff working document. Ex post evaluation of the ERDF and Cohesion Fund 2007-13*. [Online] Dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1\\_swd\\_report\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp1_swd_report_en.pdf) [Pristupljeno: 18. kolovoza 2018.]
  17. EUROPSKA KOMISIJA (2016b.) *Europski strukturni i investicijski fondovi za razdoblje od 2014. do 2020.: Službeni tekstovi i komentari*. Luksemburg: Ured za publikacije Europske unije. [Online] Dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/hr/information/publications/legislation/2015/european-structural-and-investment-funds-2014-2020-official-texts-and-commentaries](http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/information/publications/legislation/2015/european-structural-and-investment-funds-2014-2020-official-texts-and-commentaries) [Pristupljeno: 10. kolovoza 2018.]
  18. EUROPSKA KOMISIJA (2016c.) *Ključna postignuća regionalne politike*. [Online] Dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/HR/policy/what/key-achievements/](http://ec.europa.eu/regional_policy/HR/policy/what/key-achievements/) [Pristupljeno: 18. kolovoza 2018.]
  19. EUROPSKA KOMISIJA (2017a.) *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Strategic report 2017 on the implementation of the European Structural and Investment Funds*. [Online] Dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/strat\\_rep\\_2017/strat\\_rep\\_2017\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/strat_rep_2017/strat_rep_2017_en.pdf) [Pristupljeno: 18. kolovoza 2018.]
  20. EUROPSKA KOMISIJA (2017b.) *Sedmo izvješće o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji. Moja regija, moja Europa, naša budućnost*. Luksemburg: Ured za publikacije Europske unije. [Online] Dostupno na: <https://publications.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/014d75b6-aefa-11e7-837e-01aa75ed71a1/language-hr> [Pristupljeno: 18. kolovoza 2018.]
  21. EUROPSKA KOMISIJA (2018a.) *Evaluation*. [Online] Dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/hr/policy/evaluations/](http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/evaluations/) [Pristupljeno: 18. kolovoza 2018.]
  22. EUROPSKA KOMISIJA (2018b.) *Operativni program*. [Online] Dostupno na: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/hr/policy/what/glossary/o/operational-programme](http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/what/glossary/o/operational-programme) [Pristupljeno: 6. kolovoza 2018.]
  23. EUROPSKA KOMISIJA (2018c.) *Programming period 2014-2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Social Fund. Guidance document*. [Online] Dostupno na:



- <https://ec.europa.eu/sfc/en/system/files/ged/ESF%20monitoring%20and%20e-valuation%20guidance.pdf> [Pristupljeno: 18. kolovoza 2018.]
24. EUROPSKA UNIJA (2016.) *Zajedničko razvrstavanje prostornih jedinica za statistiku (NUTS)*. [Online] Dostupno na: [http://publications.europa.eu/resource/ellar/3686a361-ae7-415d-8549-127ed6370bf0.0012.02/DOC\\_3](http://publications.europa.eu/resource/ellar/3686a361-ae7-415d-8549-127ed6370bf0.0012.02/DOC_3) [Pristupljeno: 2. kolovoza 2018.]
25. EUROSTAT (2015.) *Regions in the European Union: Nomenclature of territorial units for statistics NUTS 2013/EU-28*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. [Online] Dostupno na: <http://ec.europa.eu/eurostat/documents/3859598/6948381/KS-GQ-14-006-EN-N.pdf> [Pristupljeno: 31. srpnja 2018.]
26. EUROSTAT (2017.) *Principles and characteristics*. [Online] Dostupno na: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/principles-and-characteristics> [Pristupljeno: 2. kolovoza 2018.]
27. EUROSTAT (2018.) *NUTS - Nomenclature of territorial units for statistics. Background*. [Online] Dostupno na: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/background> [Pristupljeno: 2. kolovoza 2018.]
28. MINISTARSTVO REGIONALNOGA RAZVOJA I FONDOVA EUROPSKE UNIJE (2012.) *Europska teritorijalna suradnja i povijest prekogranične suradnje u EU*. [Online] Dostupno na: <https://razvoj.gov.hr/eu-fondovi/financijsko-razdoblje-eu-2007-2013/ipa/ipa-ii-prekograncna-suradnja-398/europska-teritorijalna-suradnja-i-povijest-prekograncne-suradnje-u-eu-403/403> [Pristupljeno: 19. rujna 2018.]
29. MINISTARSTVO REGIONALNOGA RAZVOJA I FONDOVA EUROPSKE UNIJE (2012.) *Evaluacija*. [Online] Dostupno na: <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/eu-fondovi/pracenje-provedbe-monitoring-i-vrednovanje-evaluacija/evaluacija/314> [Pristupljeno: 12. kolovoza 2018.]
30. MINISTARSTVO REGIONALNOGA RAZVOJA I FONDOVA EUROPSKE UNIJE (2012b.) *Monitoring*. [Online] Dostupno na: <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/eu-fondovi/pracenje-provedbe-monitoring-i-vrednovanje-evaluacija/monitoring/307> [Pristupljeno: 16. kolovoza 2018.]
31. MINISTARSTVO REGIONALNOGA RAZVOJA I FONDOVA EUROPSKE UNIJE (2017.) *Kohezijska politika*. [Online] Dostupno na: <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/> [Pristupljeno: 24. srpnja 2018.]
32. SAMECKI, P. (2009.) *Presentation of the Orientation Paper on the future of Cohesion Policy*. [Online] Dostupno na: [http://europa.eu/rapid/press-release\\_SPEECH-09-571\\_en.pdf](http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-09-571_en.pdf) [Pristupljeno: 25. srpnja 2018.]

## Ostali izvori

1. EUROPSKA KOMISIJA (2010.) *Priopćenje Komisije. EUROPA 2020. Strategija za pametan, održiv i uključiv rast*, COM (2010) 2020, Bruxelles.
2. SAVIĆ, Z., GELO, R. i BUKOVAC, S. (2013.) *Ususret fondovima kohezijske politike u Hrvatskoj. Kohezijska politika, Strukturni fondovi, Kohezijski fond i primjeri*. Zagreb: Hrvatska gospodarska komora.
3. SAVIĆ, Z. et al. (2015.) *Kohezijska politika Europske unije i Hrvatska 2014. - 2020. Vodič kroz strateški okvir i pregled mogućnosti financiranja*. Zagreb: Hrvatska gospodarska komora.

## Popis tablica, slika i grafikona

### Popis tablica

<b>Tablica 1.</b> Razine NUTS regija.....	12
<b>Tablica 2.</b> Potpore velikim poduzećima u razdoblju 2007. – 2013. ....	31
<b>Tablica 3.</b> Namijenjeni iznosi ERDF-a za područja Europske teritorijalne suradnje u razdoblju 2007. – 2013. ....	33

### Popis slika

<b>Slika 1.</b> Tematski ciljevi za pomoć u ostvarenju ciljeva strategije Europa 2020. ....	9
<b>Slika 2.</b> Razine NUTS regija.....	12
<b>Slika 3.</b> Ciklus aktivnosti.....	16
<b>Slika 4.</b> Ciklus politike, programa i evaluacije .....	21
<b>Slika 5.</b> Procjena učinka kohezijske politike na BDP za razdoblje od 2007. – 2013. ....	33

### Popis grafikona

<b>Grafikon 1.</b> Organizacija investicija kohezijske politike u slabije razvijenim regijama u razdoblju 1989. – 2013. godine .....	5
<b>Grafikon 2.</b> Iznos sredstava iz ERDF-a za potporu poduzetništvu prema vrstama izdataka u EU, u razdoblju 2007. – 2013. (milijarde eura) .....	30
<b>Grafikon 3.</b> Udio ulaganja ERDF-a za pojedina područja .....	32
<b>Grafikon 4.</b> Planirano ulaganje prema ključnom prioritetu, 2014. – 2020. ....	36

## Sažetak

Kohezijska politika nastoji smanjiti razlike između država članica Europske unije, odnosno razlike u razvijenosti njihovih regija. Financiranje se provodi putem Europskih strukturnih i investicijskih fondova, pri čemu je svaki od fondova usmjeren prema financiranju određenih tematskih ciljeva koji pridonose ostvarenju ciljeva strategije Europa 2020. Kako bi se razvojni ciljevi ostvarili, države članice su obvezne odrediti strateške ciljeve i vlastite razvojne prioritete definirane u operativnim programima na temelju Partnerskog sporazuma s Europskom komisijom. Cilj rada je prikazati proces evaluacije te ukazati na važnost praćenja i procjene učinkovitosti kohezijske politike, kako bi se pravovremeno sagledali rezultati i implementirale potrebne promjene. Nakon objašnjenja osnovnih obilježja, u radu je opisana provedba kohezijske politike te detaljnije ciklus programiranja. Svrha evaluacije, *ex-ante* i *ex-post* evaluacija te evaluacija u tijeku u različitim fazama programiranja detaljnije se analiziraju u zasebnom dijelu rada, nakon čega je prikazana analiza rezultata evaluacije kohezijske politike te su istaknute glavne promjene u posljednjem programskom razdoblju. Rezultati prikazuju pozitivne učinke provedbe kohezijske politike, ali i upućuju na probleme u implementaciji, potvrđuju složenost procesa evaluacije i važnost prilagodbe na temelju izvedenih zaključaka.

Ključne riječi: evaluacija, kohezijska politika, Europska unija, fondovi

## Summary

Cohesion policy aims to reduce the differences between the Member States of the European Union that is the disparities in the development levels between their regions. European Structural and Investment Funds are used for the implementation of cohesion policy, where funds contribute to achieve different thematic objectives and the goals of the strategy Europe 2020. In order to reach defined goals, Member States are obliged to determine their strategic directions and own development priorities in operational programmes in line with Partnership Agreement with the European Commission. The aim of this final thesis is to present the process of evaluation and to specify the importance of monitoring and evaluation of the European Union cohesion policy. It is important to observe the outputs and results on time to implement necessary changes. After describing the main characteristics, the implementation of the cohesion policy and programming are presented in more detail. The role of evaluation, ex-ante, on-going and ex-post evaluations are analysed in separate chapter as well as the results of the evaluation with the changes in the last programming period. The results imply on the positive effects of the cohesion policy, but also determine problems in its implementation, confirm the complexity of the evaluation process as well as the need for evidence-based improvements in the creation of the cohesion policy for the future programming period.

Keywords: evaluation, cohesion policy, European Union, funds