

Kohezijska politika 2021-2027

Labaš, Silva Kristina

Undergraduate thesis / Završni rad

2019

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:137:109575>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-28**



Repository / Repozitorij:

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



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

SILVA KRISTINA LABAŠ

Kohezijska politika 2021. - 2027.

Završni rad

Pula, 2019.

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

SILVA KRISTINA LABAŠ

Kohezijska politika 2021. - 2027.

Završni rad

JMBAG: 0303057378, redovita studentica

Studijski smjer: Ekonomija

Predmet: Regionalna ekonomika

Znanstveno područje: društvene znanosti

Znanstveno polje: ekonomija

Znanstvena grana: opća ekonomija

Mentor: doc. dr. sc. Lela Tijanić

Pula, rujan 2019.



IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, dolje potpisana Silva Kristina Labaš, kandidatkinja za prvostupnicu 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, 30. rujna 2019. godine



IZJAVA

o korištenju autorskog djela

Ja, Silva Kristina Labaš dajem odobrenje Sveučilištu Jurja Dobrile u Puli, kao nositelju prava iskorištavanja, da moj završni rad pod nazivom „Kohezijska politika 2021. - 2027.“ 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, 30. rujna 2019. godine

Potpis

Sadržaj

1. Uvod	1
2. Pregled razvoja kohezijske politike Europske unije	3
2.1. Osnovna obilježja kohezijske politike	3
2.2. Kohezijska politika 2007. - 2013. godine.....	10
2.3. Kohezijska politika 2014. - 2020. godine.....	11
3. Učinci kohezijske politike Europske unije	16
3.1. Reforme kohezijske politike	16
3.2. Kretanje regionalnih razlika u Europskoj uniji	19
3.3. Postignuća kohezijske politike.....	23
4. Kohezijska politika 2021. - 2027.	25
4.1. Glavni ciljevi regionalnog razvoja i kohezije nakon 2020.	27
4.2. Prilagođeniji i jednostavniji pristup regionalnom razvoju	28
4.3. Dodatne prilike u proračunu Europske unije	31
4.4. Korištenje financijskih instrumenata.....	31
4.5. Hrvatska 2021. - 2027.	32
5. Zaključak	35
Literatura	37
Popis slika i grafova	44
Sažetak	45
Summary.....	46

1. Uvod

Regionalne neravnomjernosti prisutne su od početka nastajanja europske integracije te regionalna politika Europske unije (EU) kontinuirano ima prioritetnu ulogu u poticanju razvoja. Sama kohezijska politika mijenjala se kroz vrijeme, prilagođavala promjenama, kao što je vidljivo i u posljednjem programskom razdoblju. Trenutno traju rasprave o novim smjernicama za programsko razdoblje 2021.-2027. Osnovna svrha kohezijske politike jest smanjiti značajne gospodarske, socijalne i teritorijalne razlike koje postoje između EU regija, ali također i jačanje globalne konkurentnosti europskog gospodarstva, poticanje zapošljavanja i poboljšanje kvaliteta života.

Cilj ovog rada je prikazati pregled razvoja kohezijske politike EU s posebnim naglaskom na analizu planiranih izmjena u programskom razdoblju 2021.-2027. Pri tome će se uz osnovna obilježja kohezijske politike prikazati i učinci dosadašnje implementacije.

U prvoj cjelini pod naslovom „Pregled razvoja kohezijske politike“ opisuje se ideja kohezije i potreba za kohezijskom politikom te se prikazuju bitna obilježja djelovanja kohezijske politike u razdoblju od 2007. do 2013. godine i od 2014. do 2020. godine. Također je navedeno i objašnjeno pet Europskih strukturnih i investicijskih fondova (European Structural and Investment Funds, ESI) EU-a, Europski fond za regionalni razvoj (European Regional Development Fund, ERDF), Europski socijalni fond (European Social Fund, ESF), Kohezijski fond (Cohesion Fund, CF), Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (European Agricultural Fund for Rural Development, EAFRD) i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (European Maritime and Fisheries Fund, EMFF), koji su objedinjeni u posljednjem programskom razdoblju, uz ostale specifičnosti.

U sljedećem poglavlju opisani su učinci kohezijske politike, reforme, regionalne neravnomjernosti i konkretni rezultati. U četvrtom, ujedno i glavnom dijelu rada, obrađuju se cjelokupne reforme planirane za razdoblje 2021.-2027., uključujući promjene u korištenju fondova. Kohezijska politika nije nadomjestak za regionalne politike država članica EU-a nego njihova dopuna. Također se opisuje kako kohezijska politika koristi Hrvatskoj te su opisani odabrani projekti, kao što su

izgradnja zračne luke u gradu Dubrovniku te izgradnja Pelješkog mosta, uz smjernice razvoja kohezijske politike Hrvatske 2021.-2027.

U radu su primijenjene sljedeće metode: opisna metoda, metoda generalizacije, metoda apstrakcije, induktivna i deduktivna metoda te metoda analize i sinteze.

2. Pregled razvoja kohezijske politike Europske unije

Zbog prisutnih regionalnih razlika u cijeloj EU, kako na nacionalnoj razini tako i među državama članicama, dugi niz godina ulaže se veliki napor u postizanje skladnog razvoja, pri čemu kohezijska politika EU ima ključnu ulogu. Naime, Unija je razvila kohezijsku politiku kao instrument kojim nastoji umanjiti nastale regionalne razlike te ostvariti gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju, što predstavlja temeljna tri cilja. Kohezijska politika također usmjerava pozornost na ruralna područja svake zemlje, zemlje u tranzicijskim procesima, zemlje koje su obuhvaćene ozbiljnim prirodnim, demografskim i ekonomskim zaostajanjem, područja vrlo niske gustoće naseljenosti te područja otoka i planinskih regija Europe (Europska komisija - Opća uprava za regionalnu i urbanu politiku, 2014.).

Kohezijska politika stoga usmjerava financijska sredstva prema regijama kojima su ona najpotrebnija, ali i prema ostalim regijama sukladno određenim prioritetima. U nastavku se prikazuju osnovna obilježja razvoja kohezijske politike.

2.1. Osnovna obilježja kohezijske politike

Kohezijska politika naziva se također regionalna politika, odnosno politika solidarnosti te je jedna od najvažnijih koje provodi Unija (Marinac, Devčić i Raguž, 2014.). Ista je uvrštena među temeljne ciljeve EU-a, što potvrđuje Ugovor o EU (*Treaty of European Union*, 210/C83/01, 2010.), kojim je propisano: „Unija promiče gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju te solidarnost među državama članicama“ (Marinac, Devčić i Raguž, 2014.:376.). Istoimeni Ugovor sadrži načelo ravnomjernog regionalnog razvoja koje predstavlja temeljno načelo kohezijske politike EU-a.

Prema navedenom slijedi da kohezijska politika ima svoje začetke još u doba osnivanja Europske ekonomske zajednice 1957. godine, kada su se Ugovorom iz Rima postavili temelji za razvoj regionalne politike tadašnje zajednice. Do 1975. godine osnovani su Glavna uprava za regionalnu politiku koja provodi regionalnu i urbanu politiku s ciljevima zapošljavanja, rasta ulaganja, širenja unutarnjeg tržišta te fond ERDF koji ima za cilj jačanje socijalne i gospodarske kohezije, a danas financira

brojna prioriteta područja EU-a. ERDF također posvećuje posebnu pažnju određenim, specifičnim teritorijalnim karakteristikama (Europska komisija, 2019g.).

Nakon ulaska novih država članica kohezijska politika se prilagođava. Do 1992. godine, nakon prilagodbi zbog pristupanja Grčke, Španjolske i Portugala, strukturni fondovi uključuju se u sveobuhvatnu kohezijsku politiku, kojom se uvode i sljedeća ključna načela: usredotočenost na najsiromašnije regije i regije koje najviše zaostaju, višegodišnje programiranje, strateško usmjeravanje ulaganja te uključenost regionalnih i lokalnih partnera. Do 1999. godine uvode se bitne promjene u sklopu razvoja regionalne politike EU-a kao što su (Europska komisija, 2019g.):

1. Kohezijski fond (CF) - fond namijenjen državama članicama EU-a čija je vrijednost bruto nacionalnog proizvoda (BNP) po stanovniku manja od 90% prosjeka EU-a. Ovaj fond također služi smanjivanju gospodarskih i socijalnih razlika, a financira područje prometa i okoliša. Podvrgnut je istim pravilima programiranja, upravljanja i nadzora kao i ERDF te ESF.
2. Odbor regija - Europski odbor regija je kao skup lokalnih i regionalnih predstavnika EU-a politička institucija čiji rad uključuje održavanje bliskih odnosa s visokim predstavnicima na europskoj, nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. Budući da Odbor godišnje prima više od 250 posjeta, Jedinica za protokol osigurava da pružena pomoć udovoljava standardima koje je utvrdio Odbor regija kada je riječ o prijemu predsjednika europskih i međunarodnih institucija, šefova država i vlada, predsjednika regija i gradonačelnika, kao domaćin desetaka događaja i službenih ceremonija. Protokolarna služba također osigurava učinkovitu suradnju sa svojim kolegama u ostalim europskim institucijama i partnerskim organizacijama.
3. Načelo supsidijarnosti - nastoji osigurati da se odluke donose na nižoj razini upravljanja, što bliže građanima. Osim na područjima gdje EU ima isključivo pravo djelovanja, aktivnosti na europskoj razini ne bi trebale zamijeniti aktivnosti na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini. Povezano je i s načelom proporcionalnosti. Načelo se uvodi 1992., a Ugovorom iz Amsterdama je prošireno (daje se veća važnost nižim razinama upravljanja, naglašava se uloga komunikacije s nacionalnim razinama).

2000. godine donesena je Lisabonska strategija, kojom se prioriteti EU-a pomiču prema rastu, stvaranju radnih mjesta i inovacijama, a prioriteti kohezijske politike prilagođavaju se toj promjeni. Fondovi postaju dostupni i zemljama koje su bile kandidatkinje za pristup EU, koje su koristile financijska sredstva i instrumente kohezijske politike za svoj napredak i prilagodbu ulasku u integraciju. Proračun kohezijske politike je tada iznosio 213 milijardi eura za tadašnjih 15 država članica te 22 milijarde eura za nove članice (Europska komisija, 2019g.).

Kao što je ranije istaknuto, kohezijska politika od samog svog začetka i primjene sadrži niz načela, koja su osnovica za njezinu učinkovitu primjenu. U nastavku se objašnjavaju najvažnija načela kohezijske politike EU prema Maleković, Puljiz i Keser (2018.:6.):

- „Višegodišnje i strateško planiranje – razvoj i financiranje višegodišnjih nacionalnih programa i strategija usklađenih s prioritetima EU-a. Ovo načelo obuhvaća i druga načela kohezijske politike utvrđivanjem koncentracije, jasnih ciljeva za svaku zemlju, s fokusom na nekoliko ključnih razvojnih prioriteta i ulaganja, kao i na djelotvornu koordinaciju fondova i politika.
- Partnerstvo – postavka da bi sva ključna tijela vlasti na svim razinama kao i relevantni društveno-ekonomski dionici i civilno društvo trebali biti uključeni u sve faze procesa planiranja, upravljanja i praćenja.
- Osiguravanje da fondovi EU-a ne zamjenjuju nacionalne fondove nego da ih dopunjuju, čime se omogućuje usklađenost nacionalnih fondova i fondova EU-a, dodaje vrijednost i pridonosi postizanju sinergijskog učinka te tako osnažuju razvojni potencijal i konkurentna prednost.
- Djelotvorno i učinkovito upravljanje – vezano je uz razumno financijsko upravljanje, uklanjanje administrativnih prepreka te usklađenost s nacionalnim zakonodavstvom i zakonima EU-a.“

Navedena načela su vrlo važna u procesima usklađivanja nacionalnih, regionalnih politika s cjelokupnom kohezijskom politikom EU-a, posebice za slabije razvijene države članice koje zahtijevaju učinkovitije koordiniranje politika te više financijskih sredstava iz EU-a za regulaciju svojih regionalnih nejednakosti u usporedbi s drugim zemljama.

U okviru kohezijske politike pet glavnih fondova potiču gospodarski razvoj diljem država EU-a:

- ERDF – „ima za cilj ojačati gospodarsku i socijalnu koheziju u EU ispravljanjem neravnoteže između njezinih regija. ERDF usmjerava svoja ulaganja u nekoliko ključnih prioritetnih područja, što je poznato kao "tematska koncentracija": inovacije i istraživanje, digitalni program, podrška za male i srednje poduzetnike, ekonomija s niskim emisijama ugljika“ (Europska komisija, 2019g.). Uz to financira i ostala područja (predstavlja najobuhvatniji fond za financiranje).
- Djelovanje ERDF-a usmjereno je i prema teritorijalnoj suradnji te je oblikovano također prema specifičnim područjima. Nastoji smanjiti gospodarske, ekološke i socijalne probleme u urbanim područjima, s posebnim fokusom na održivi urbani razvoj. U tom smislu, najmanje 5% resursa ERDF-a odvaja se za navedeno područje, putem "integriranih akcija" kojima upravljaju gradovi. Sljedeća bitna područja financiranja odnose se na ona koja su u nepovoljnom položaju zbog geografskih karakteristika (kao što su udaljena, planinska, rijetko naseljena područja) (Europska komisija, 2019g.).
- ESF – ima za cilj ostvarivanje politika zapošljavanja u EU te je usmjeren na poticanje poduzetništva, pružanje pomoći posloprimcima i uspostavu pravednih i jednakih mogućnosti za sve građane EU – a prilikom pronalaska posla. Stopa sudjelovanja u financiranju projekata zemalja članica iznosi od 50 – 85%. Europska komisija je definirala prioritete ovog fonda kao što su: jačanje prilagodljivosti radnika novim vještinama, pružanje pomoći tvrtkama pri uvođenju novih načina poslovanja, bolji pristup zapošljavanju pružanjem pomoći mladim ljudima pri prelasku iz sustava obrazovanja na tržište rada ili obučavanjem osoba koje traže zaposlenje kako bi se povećale njihove šanse za zapošljavanje, strukovno osposobljavanje i mogućnost cjeloživotnog učenja, pružanje pomoći osobama iz skupina u nepovoljnijem položaju (Savić et. al., 2015.:14./15.).
- CF - sredstva iz ovog fonda kojim se financiraju projekti država članica namijenjeni su unapređenju okoliša i prometne infrastrukture, s ciljem stvaranja jedinstvene transeuropske prometne mreže. Ovaj fond također služi smanjivanju gospodarskih razlika zemalja članica i regionalnih nejednakosti

među istima, kao i promicanju održivog razvoja Europe. Stope dodjele bespovratnih sredstava iznose do 85%, a iznos alokacije sredstava se dodjeljuje prema površini i broju stanovnika zemlje koja traži bespovratna sredstva. Podvrgnut je istim pravilima programiranja, upravljanja i nadzora kao i ERDF i ESF, putem Propisa o zajedničkim odredbama. U razdoblju od 2014. do 2020. godine, CF financira projekte na području Bugarske, Hrvatske, Cipra, Malte, u Češkoj, Estoniji, Grčkoj, Mađarskoj, Latviji, Litvi, Poljskoj, Portugalu, Rumunjskoj, Slovačkoj i Sloveniji (Savić et al., 2015.; Europska komisija, 2019e.).

- EAFRD je kreiran s ciljem jačanja europskih politika ruralnog razvoja i pojednostavljenja provedbe navedene politike. Ovaj fond pridonosi ekološkoj ravnoteži i uvođenju inovacija u poljoprivredni sektor. Da bi mogla koristiti sredstva iz ovog fonda svaka zemlja članica mora imati razrađen Nacionalni plan za ruralni razvoj, kako bi Fond mogao racionalno alocirati svoja sredstva. Proračun ovog fonda iznosi 95,57 milijardi eura koji se mora potrošiti u proračunskom razdoblju EU-a do 2020. godine (Savić et. al., 2015.:15.).
- EMFF je kreiran kao potpora ribarskoj industriji i priobalnim zajednicama da bi se osiguranim sredstvima iz fonda navedena industrija lakše prilagodila promjenjivim uvjetima u tom sektoru. Do 2020. za ovaj fond je planirano iz EU proračuna 5,7 milijardi eura, a projekti se financiraju na temelju strateškog plana i operativnih programa koje su pripremile nacionalne vlasti (Savić et. al., 2015.:16./17.).

Ovih pet fondova čine ESI fondove u najnovijem programskom razdoblju (Maleković, Puljiz i Keser, 2018.).

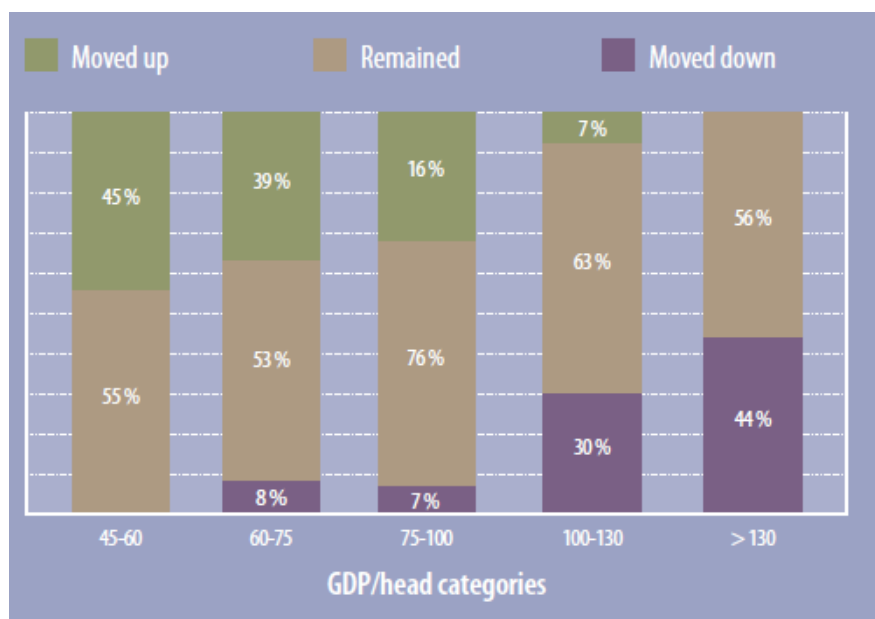
Za provedbu kohezijske politike EU-a uvedeni su programski dokumenti koji u posljednjem programskom razdoblju uključuju (Maleković, Puljiz i Keser, 2018.:7.): Partnerski sporazum kao okvirni nacionalni dokument za sve fondove, preveden u specifičnije programske dokumente, operativne programe i program ruralnog razvoja. Koncentracija EU fondova vezanih za kohezijsku politiku je jasno povezana s njezinim prioritetima, a cilj im je smanjiti investicijske probleme uzrokovane fragmentiranim politikama zemalja članica. Politika je usmjerena na ključna područja

koja će EU-u pomoći da se suoči s izazovima 21. stoljeća i ostane globalno konkurentna.“

Ciljevi regionalne politike obuhvaćaju sve regije i gradove EU. Obuhvaćaju podršku stvaranju novih radnih mjesta, tržišnom natjecanju, održivom razvoju i poboljšanju kvalitete života građana. Osim poboljšanja prometne povezanosti udaljenih i nerazvijenih regija, EU nastoji potaknuti razvoj malih i srednjih poduzetnika, prelazak na nisko ugljično gospodarstvo, razvoj inovacija i novih proizvoda, energetske učinkovitost te brigu o klimatskim promjenama (Maletić et al., 2016.).

Na sljedećem grafu prikazan je razvoj regija EU 15 (starih država članica koje su bile dio EU-a prije proširenja 2004., 2007. i 2013. godine), u razdoblju od 1995. do 2005. godine.

Graf 1. Regije u tranziciji

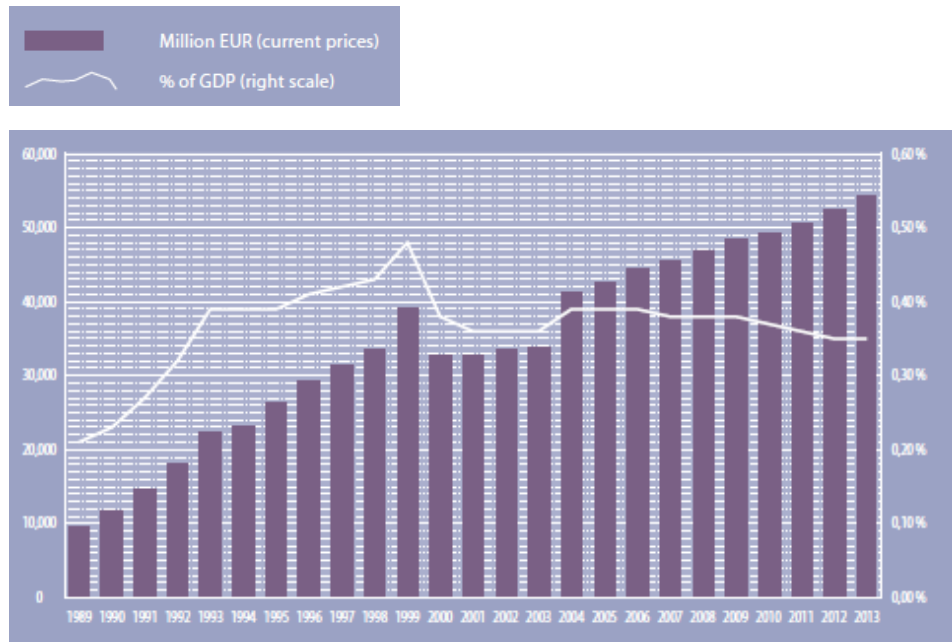


Izvor: European Commission – Directorate-General for Regional Policy (2008.) *EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's future*. Panorama. [Online] June 2008 (26), str. 43. Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_en.pdf (pristupljeno: 5. srpnja 2019.)

Grafikon prikazuje evoluciju regija u EU-15 u razdoblju od 1995. do 2005. godine. Podaci su kategorizirani prema bruto domaćem proizvodu (BDP-u) po stanovniku u odnosu na prosjek EU-a. Grafikon pokazuje da je 45% regija koje su imale BDP po

stanovniku između 45% i 60% te 39% regija koje su imale BDP po stanovniku između 60 i 75% u odnosu na prosjek EU-a povećalo razinu BDP-a po stanovniku do 2005. godine. Navedeno potvrđuje značaj kohezijske politike.

Graf 2. 1989. – 2013.: Potrošnja kohezijske politike

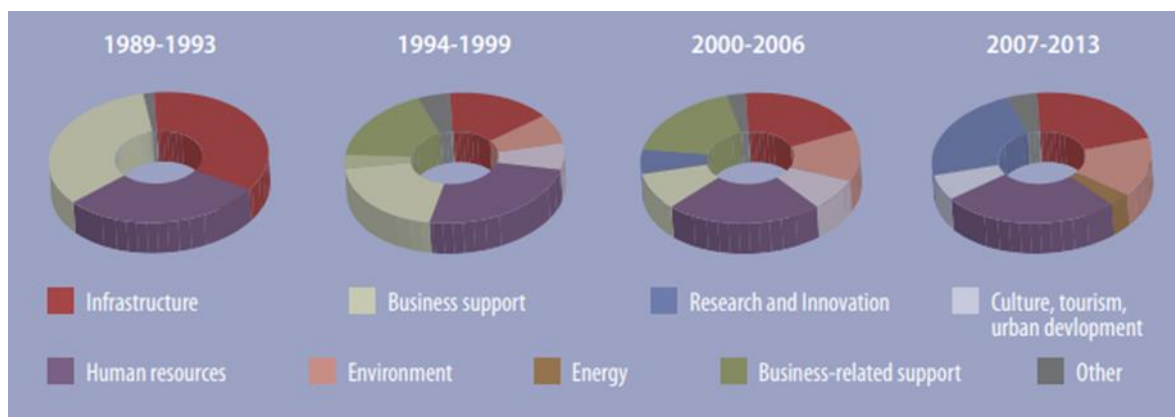


Izvor: European Commission – Directorate-General for Regional Policy (2008.) *EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's future*. Panorama. [Online] June 2008 (26), str. 43. Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_en.pdf (pristupljeno: 5. srpnja 2019.)

Grafikon prikazuje potrošnju kohezijske politike između 1989. i 2013. godine (u apsolutnom i relativnom smislu). Isplate sredstava iz Strukturnih fondova i CF-a povećale su se s nešto manje od 10 milijardi eura u 1989. godini na oko 54 milijardi eura 2013. godine i iznose trećinu EU proračuna. Međutim, u relativnom smislu, udio iznosi oko 0,4% BDP-a EU-a od kraja 1990-ih.

Tijekom vremena, mijenjala se i struktura ulaganja, kao što se može vidjeti na slici 1. Naime, grafovi prikazuju kako se mijenjao udio rashoda prema područjima ulaganja iz Strukturnih fondova i CF-a tijekom četiri programska razdoblja, od 1989. do 2013. u EU.

Slika 1. Od infrastrukture do inovacija



Izvor: European Commission – Directorate-General for Regional Policy (2008.) *EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's future*. Panorama. [Online] June 2008 (26), str. 43. Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_en.pdf (pristupljeno: 5. srpnja 2019.)

Treba napomenuti da sve kategorije nisu u potpunosti usporedive između različitih programskih razdoblja, zbog izmjene definicija pojedinih kategorija, ali moguće je vidjeti promjene od ulaganja u infrastrukturu prema sve većim udjelima na različitim područjima, kao što su istraživanje i razvoj, zapošljavanje i socijalna uključenost, projekti na području okoliša itd.

U nastavku se ukratko prikazuju bitna obilježja kohezijske politike u posljednjim programskim razdobljima, a tada je i Hrvatska imala koristi kada je 2013. godine postala punopravna članica EU-a.

2.2. Kohezijska politika 2007. - 2013. godine

Kohezijska politika doživjela je značajan napredak i razvoj u razdoblju od 2007. do 2013. godine, ali se također suočila s krizom. Do 2013. godine, pristupanjem novih članica (nakon proširenja 2004. kada ulaze Cipar, Češka, Estonija, Litva, Latvija, Mađarska, Malta, Poljska, Slovačka, Slovenija, u prošlom programskom razdoblju, 2007. godine ulaze Bugarska i Rumunjska te 2013. Hrvatska) pojednostavljuju se pravila i strukture regionalne politike, gdje se stavlja naglasak na transparentnost, komunikaciju, rast i radna mjesta, a kohezijska politika sve se više prilagođava novim potrebama (Europska komisija, 2019g.).

Među ključnim područjima ulaganja u razdoblju od 2007. do 2013. su istraživanja i inovacije (25% u ukupnim ulaganjima), infrastruktura povezana s okolišem i mjere usmjerene prema suočavanju s klimatskim promjenama (s udjelom od 30%). Ukupni proračun na raspolaganju je bio 347 milijardi eura (Europska komisija, 2019g.).

Za potporu malim i srednjim poduzećima u promatranom razdoblju bio je namijenjen ERDF koji je financirao niz različitih mjera. Potpora je bila orijentirana prvenstveno na istraživanje, tehnološki razvoj i inovacije u skladu s Lisabonskom strategijom. U promet je uloženo 65,4 milijardi eura, što je bilo značajno zbog ulaska novih država članica kojima je bilo potrebno poboljšanje prometne infrastrukture. Ulaganja u ekološku infrastrukturu iznosila su 27,4 milijardi eura, moderniziran je vodoopskrbni sustav, postignuti su rezultati na području poticanja energetske učinkovitosti, na području kulture i turizma uloženo je 12,2 milijardi, a za urbani razvoj i socijalnu infrastrukturu iskorišteno je 28,8 milijardi eura iz ERDF-a (Rogina, 2018.).

Uz navedena ulaganja, značajna su bila ulaganja iz ostalih fondova te ostale aktivnosti kohezijske politike kako bi se realizirali učinci povoljni za gospodarstva država članica, ali i na EU razini, o kojima se više može vidjeti u 3. poglavlju.

Međutim, promatrano razdoblje bilo je izazovno zbog snažnog utjecaja krize te se javila i potreba prilagodbe kohezijske politike u idućem programskom razdoblju.

2.3. Kohezijska politika 2014. - 2020. godine

Za razdoblje 2014.-2020. Europska komisija je definirala ciljeve koji se odnose na smanjenje emisije stakleničkih plinova od minimalno 20% u odnosu prema 1990. godini, na povećanje udjela obnovljivih izvora energije i energetske učinkovitosti za 20%, buduća ulaganja u istraživanje i razvoj u visini od 3% BDP-a. Europska komisija je uz to definirala i civilizacijska poboljšanja kao što su: povećati zapošljavanje stanovništva između 20. i 64. godine do razine od najmanje 75%, teži se i smanjenju broja siromašnih osoba za najmanje 20 milijuna, kao i povećanju visokoobrazovanih između 30. i 34. godine na 40%, uz smanjenje ranog napuštanja školovanja na 10% (Vela, 2015.). Sve navedeno sadržano je u glavnoj strategiji za rast i zapošljavanje u EU, Europa 2020.

Kohezijska politika u programskom razdoblju od 2014. do 2020. godine koristi ulaganja za ostvarivanje ciljeva Strategije Europa 2020 koji se odnose na pametan, održiv i uključiv rast. Odnosno, kohezijska politika osigurava investicijski i strateški okvir za ispunjavanje ciljeva koji su vezani uz zapošljavanje, inovacije, obrazovanje, socijalno uključivanje te klimu i energiju. Svaka država članica usvojila je odgovarajuće nacionalne ciljeve, a Europska komisija surađuje s državama članicama i regijama u pripremi partnerskih ugovora i operativnih programa koji definiraju investicijske prioritete i potrebe (Europska komisija, 2014.).

Tematski ciljevi kohezijske politike do 2020. godine su sljedeći (Europska komisija, 2014.):

1. Veća ulaganja u istraživanje, tehnološki razvoj i inovacije
2. Poboljšanje pristupa informacijskim i komunikacijskim tehnologijama te njihova korištenja i kvalitete
3. Poboljšanje konkurentnosti malih i srednjih tvrtki
4. Podržavanje prijelaza na gospodarstvo s manjim udjelom ugljika
5. Poticanje prilagodbe na klimatske promjene, prevencije opasnosti i upravljanja
6. Očuvanje i zaštita okoliša i promicanje učinkovitosti resursa
7. Promicanje održivog prometa i poboljšanje mrežnih infrastruktura
8. Promicanje održivog i kvalitetnog zapošljavanja, podržavanje mobilnosti radne snage
9. Promicanje društvene uključenosti, borba protiv siromaštva i diskriminacije
10. Ulaganje u obrazovanje, osposobljavanje i cjeloživotno učenje
11. Poboljšanje učinkovitosti javne uprave.

Države članice i regije koncentriraju sredstva financiranja na ograničeni broj ciljeva u skladu s razvojnim potrebama (Europska komisija - Opća uprava za regionalnu i urbanu politiku). Sredstvima iz ERDF-a financirati se može svih 11 ciljeva, ali prva četiri cilja smatraju se glavnim prioritetima za ulaganja. Glavni prioriteti za ESF ciljevi su pod rednim brojevima od 8. do 11., iako taj fond podržava i prva četiri cilja, dok CF financira ostvarivanje 4., 7. i 11. cilja (Europska komisija, 2014.).

Glavne novosti kohezijske politike u razdoblju od 2014 do 2020. godine odnose se na sljedeće (Europska komisija, 2014.:5.):

- „Veća usmjerenost na rezultate: jasniji i mjerljivi ciljevi za postizanje većeg stupnja odgovornosti.
- Pojednostavnjenje: jedan skup pravila za svih pet fondova.
- Uvjeti: uvođenje konkretnih preduvjeta za usmjeravanje financiranja.
- Pojačana urbana dimenzija i borba za društvenu uključenost: rezerviran minimalni iznos sredstava ERDF-a za integrirane projekte u gradovima te ESF-a za podršku marginaliziranim zajednicama.
- Poveznica s gospodarskom reformom: Komisija može obustaviti financiranje za državu članicu koja se ne pridržava gospodarskih pravila EU-a.“

Također, ističe se potreba učinkovite koordinacije između ulaganja iz fondova i drugih politika i instrumenata (npr. Horizon 2020, Instrument za povezivanje Europe itd.), a smjernice o provedbi propisuju se Zajedničkim strateškim okvirom (Europska komisija - Opća uprava za regionalnu i urbanu politiku, 2014.).

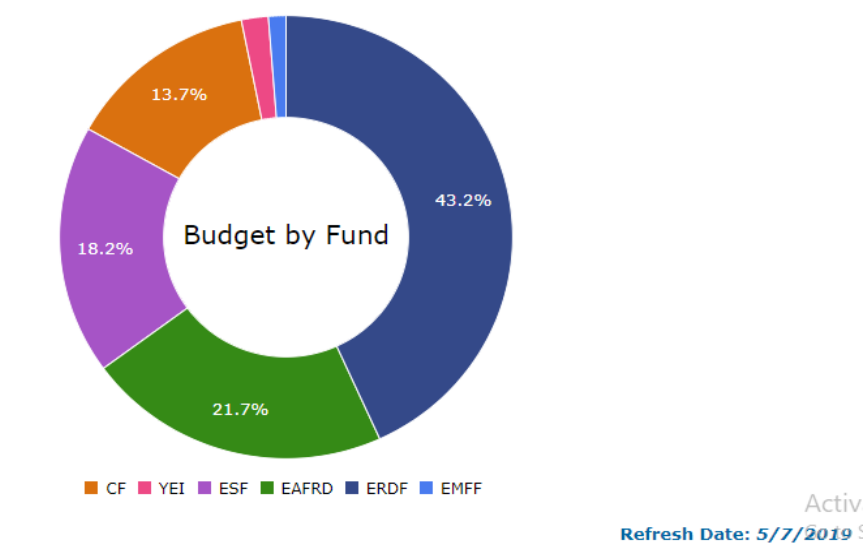
Instrumentima koji podupiru kohezijsku politiku dodijeljeno je približno 32,5% proračuna EU-a za razdoblje od 2014. do 2020. godine, što iznosi oko 351,8 milijardi eura, u cijenama iz 2014. Njima zajednički upravljaju Europska komisija, države članice i dionici na nižim razinama upravljanja, kao što je ranije istaknuto (Europska komisija, 2019d.). Uzimajući u obzir nacionalne doprinose i učinak privatnih ulaganja očekuje se da će doprinos za razdoblje 2014.-2020. iznositi oko 450 milijardi eura. Kohezijska politika predstavlja svojevrsan katalizator za daljnje javno i privatno financiranje jer osim što obvezuje države članice na sufinanciranje iz nacionalnih proračuna, ujedno stvara povjerenje ulagača (Europska komisija, 2014.).

Većina sredstava namijenjena je manje razvijenim europskim državama i regijama kako bi se potaknuo razvoj i smanjivanje ekonomskih, socijalnih i teritorijalnih nejednakosti (Europska komisija, 2014.). Posebna pozornost u ovom razdoblju poklanja se ruralnim područjima, područjima zahvaćenima industrijskom tranzicijom i regijama koje su izložene ozbiljnim i trajnim prirodnim ili demografskim poteškoćama, najudaljenijim regijama, najsjevernijim regijama s vrlo niskom gustoćom naseljenosti, otocima, pograničnim i planinskim regijama (Službeni list Europske unije, 2013a.). Sve se više stavlja naglasak na socijalnu uključenost i rješavanje problema nezaposlenosti mladih.

Razina ulaganja prilagođena je potrebama država članica. U tom smislu, regije su podijeljene s obzirom na BDP, kao razvijene, tranzicijske (BDP po stanovniku između 75% i 90% prosjeka EU-a) i manje razvijene (BDP po stanovniku ispod 75% prosjeka EU-a), a fondovi pokrivaju između 50% i 85% ukupnih sredstava projekta (ostatak se pokriva iz javnih, nacionalnih ili regionalnih te iz privatnih izvora) (Europska komisija, 2014.).

Graf u nastavku prikazuje raspodjelu financijskih sredstava, ukupni proračun raspodijeljen po ESI fondovima u programskom razdoblju 2014.-2020., a odnosi se na planirana ulaganja. Ovaj skup otvorenih podataka pruža informacije o planiranom ukupnom i financiranju iz EU-a u okviru različitih ESI fondova te podatke o rezultatima ulaganja.

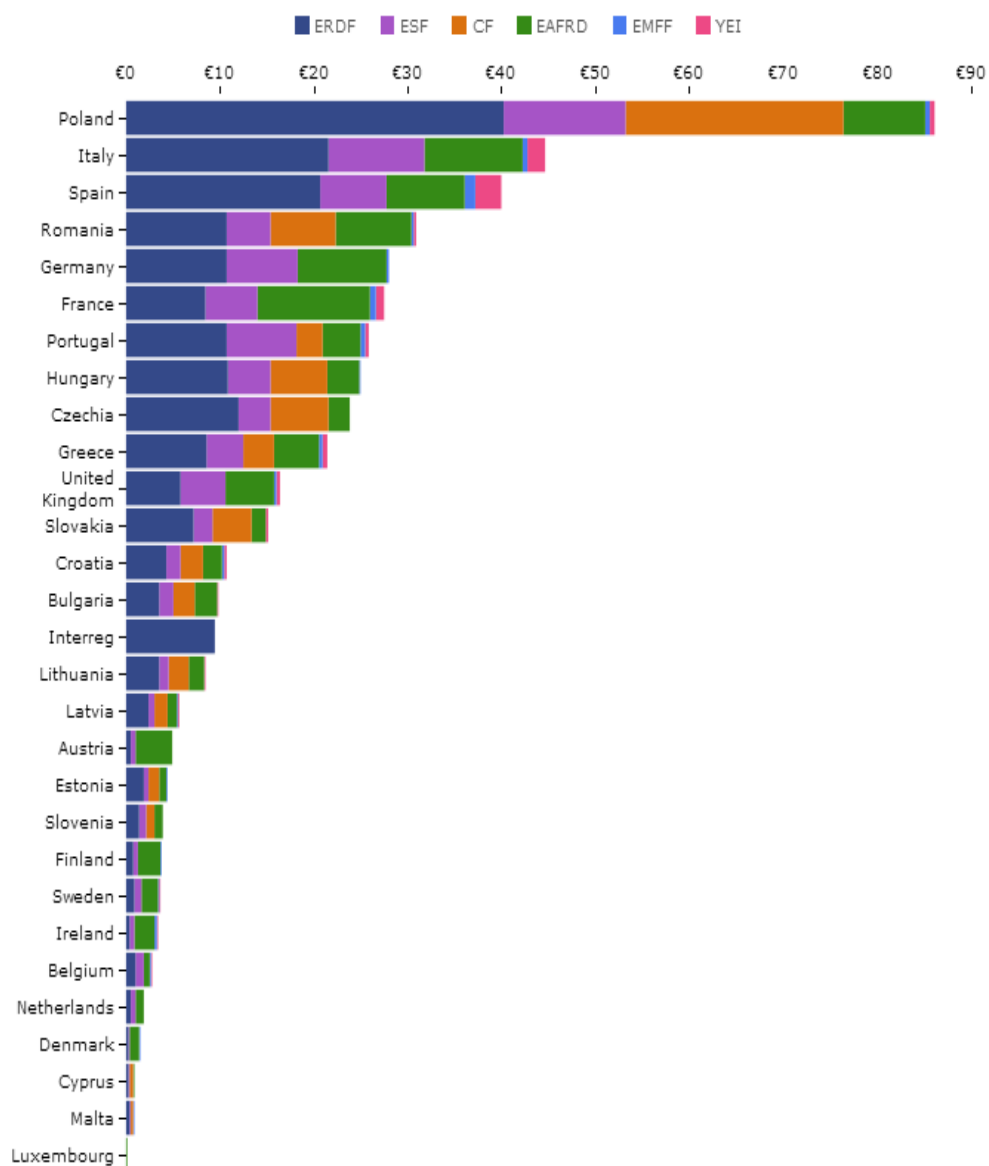
Graf 3. Proračun EU-a prema fondovima, 2014. - 2020.



Izvor: European Commission (2018.) *European Structural & Investment Funds – Data* [Online] Dostupno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview> (pristupljeno: 8. srpnja 2019.)

Na grafikonu se može vidjeti struktura planiranih ulaganja prema fondovima, u programskom razdoblju 2014.-2020. Najveći udio u ukupnom odnosi se na ERDF (43,2%), očekivano zbog najvećeg broja područja ulaganja, slijede EAFRD (21,7%), ESF (18,2%), CF (13,2), Inicijativa za zapošljavanje mladih (YEI) te EMFF.

Graf 4. Ukupni proračun po državi članici EU-a, milijarde eura, 2014. - 2020.



Izvor: European Commission (2018.) *European Structural & Investment Funds – Data* [Online] Dostupno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview> (pristupljeno: 8. srpnja 2019.)

Graf 4 prikazuje strukturu raspodjele sredstava iz pojedinih EU fondova prema državama članicama EU-a. Potvrđuje se važnost udjela koji se odnosi na ERDF. Ukupno, najviše je planiranih sredstava alocirano za Poljsku (ukupno više od 86 milijardi eura), a najmanje za Luksemburg. Hrvatska ima na raspolaganju više od 10,7 milijardi eura (najviše se odnosi na ERDF).

3. Učinci kohezijske politike Europske unije

Kao što je ranije istaknuto, regionalna politika ima snažan utjecaj na mnoge gospodarske sektore i kao takva doprinosi smanjenju regionalnih razlika, rastu, zapošljavanju te socijalnoj inkluziji. Investicijska sredstva koja EU dodjeljuje zemljama članicama omogućuju ispunjavanje mnogih ciljeva europske politike. Kohezijska politika sa svojim aktivnostima nadopunjuje politike vezane uz obrazovanje, zapošljavanje, energetiku, zaštitu okoliša, jedinstveno tržište, istraživanje i inovacije (Europska komisija, 2019b.). Dakle, kohezijska politika, osim što doprinosi svojim ciljevima djelovanja, ujedno je generator napretka i drugih europskih politika.

Kohezijska politika potvrdila je svoje učinke u razdoblju krize u ublažavanju posljedica u europskim regijama i gradovima. ESI fondovi izravno doprinose Planu ulaganja i prioritetima Komisije koje je ona postavila, služe kao nadopuna Europskom fondu za strateška ulaganja kako bi se potaknula ulaganja, poduprijele reforme, financiranja privatnog sektora i poboljšala investicijska klima (Europska komisija, 2019b.).

Svaka država članica usvaja svoje nacionalne ciljeve te definira ciljeve na regionalnim i lokalnim razinama, a nastoji ih ostvariti putem EU projekata. Rezultati provedenih projekata pokazuju važnost politike u regijama i gradovima. S vremenom se politika reformirala kako bi učinci bili što bolji. U nastavku se ukratko opisuju reforme, a dijelom su ključne promjene koje su imale utjecaja na učinke prikazane i u prošlim poglavljima rada.

3.1. Reforme kohezijske politike

Prva reforma kohezijske politike dogodila se 1988. godine kada je Europsko Vijeće odlučilo integrirati strukturne fondove u kohezijsku politiku. „Ta je reforma podrazumijevala pet zajedničkih ciljeva: razvoj i strukturne prilagodbe regija koje zaostaju u razvoju, a podrazumijevaju regije čiji je BDP po glavi stanovnika manji od 75% europskog prosjeka, restrukturiranje regija čija je industrija u opadanju, borbu za smanjenje dugoročne stope nezaposlenosti, pomoć u profesionalnoj prilagodbi mlade

radne snage i ubrzanje strukturnih prilagodbi u poljoprivredi i ruralnim područjima“ (Jovančević, 2012.:183.).

Zbog sukoba između Vijeća i Parlamenta javila se višegodišnja proračunska kriza pa je Europska komisija 1988. godine predložila sustav financijske perspektive radi održavanja proračunske discipline u EU. Tada je došlo do reforme financijskog sustava (1988. - 1992.). „Prvi Delorsov paket“ povećao je alokaciju sredstava iz proračuna strukturnim fondovima u iznosu od 25%, uspostavio dogovorene principe operativnog upravljanja, postavio ciljeve i standarde kvalitete (Jovančević, 2012.).

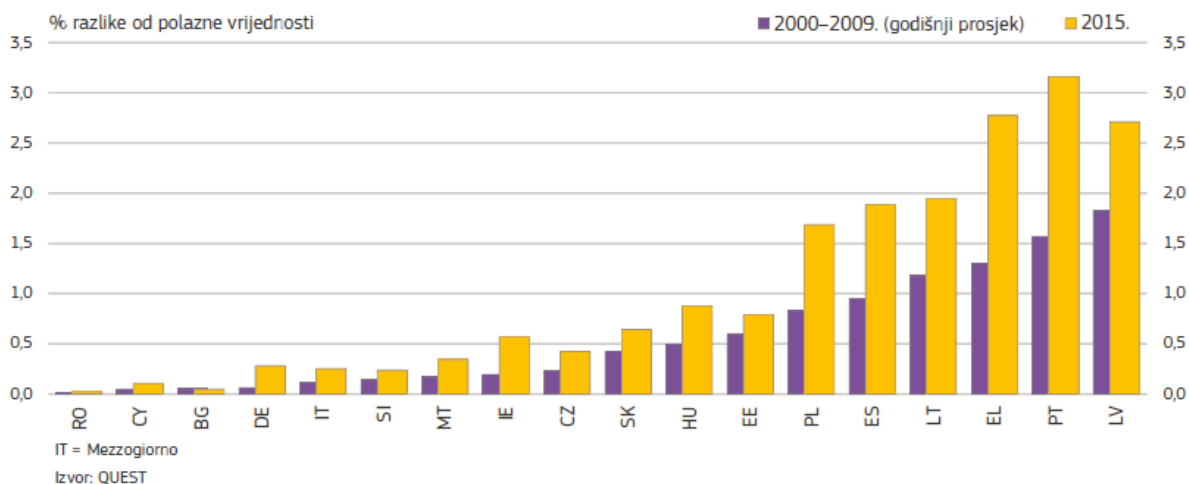
Kohezijska politika dobiva sve veće značenje u samoj politici EU Ugovorom o EU potpisanim u Maastrichtu, koji je stupio na snagu 1993. godine (kada je stvorena ekonomska i monetarna unija). Sporazum iz Maastrichta uvodi također formalnu obvezu Komisije da podnosi izvješće o razvoju ekonomske i socijalne kohezije svake tri godine Vijeću i Parlamentu. 1993. godine uslijedilo je jačanje reforme financijskog sustava kroz Drugi Delorsov paket, reforma strukturnih fondova, a financijska alokacija sredstava udvostručila se u odnosu na prethodno razdoblje te je trećina sredstava bila alocirana za regionalnu politiku (Jovančević, 2012.).

Nakon još jednog proširenja koje se dogodilo 2004. godine, kada je u EU ušlo novih 10 država članica, došlo je do nove reforme strukturnih fondova. Unutar financijskog okvira 2000.-2006. godine oko 260 milijardi eura bilo je osigurano za instrumente kohezije, od toga 213 milijardi eura s ciljem jačanja kohezije starih zemalja članica i oko 25 milijardi eura za zemlje koje su se priključile EU 2004. godine, uz oko 22 milijardi eura za pretprijetne pomoći zemljama kandidatima (Jovančević, 2012.).

„S početnog cilja postizanja ujednačenog razvitka unutar EU, cilj kohezijske politike se tijekom vremena pomiče ka jačanju globalne konkurentnosti europskog gospodarstva“ (Jovančević, 2012.:188.). Od 2007. godine sve veći je naglasak na istraživanju i razvoju, inovacijama, usklađenosti sustava obrazovanja s potrebama tržišta rada, informacijskoj infrastrukturi, suradnji s privatnim sektorom u sufinanciranju i pripremi projekata, održivosti okoliša, sprječavanju prirodnih i tehnoloških rizika itd. Reformama se nastojalo povezati kohezijsku politiku i strateški okvir razvoja EU-a, kao što je Lisabonska strategija (i kasnije Europa 2020) te učiniti kohezijsku politiku polugom održivog gospodarskog rasta EU (Jovančević, 2012.).

S vremenom se sve više pažnje posvećuje također praćenju provedbe kohezijske politike te se u tom smislu pripremaju i procjene učinaka ulaganja.

Graf 5. Procjena učinka kohezijske politike na BDP za razdoblje 2007. – 2013.



Izvor: Europska komisija - Opća uprava za regionalnu i urbanu politiku (2014.) *Ulaganja u radna mjesta i rast. Promicanje razvoja i dobrog upravljanja u regijama i gradovima EU-a. Šesto izvješće o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji.* Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije, str. 232. [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_hr.pdf (pristupljeno: 7. srpnja 2019.)

Učinci ulaganja prikazuju se simulacijama kao što se može vidjeti na grafu. Iz prikaza slijedi da kohezijska politika doprinosi rastu BDP-a, u svakoj državi koja je u sustavu dobivanja sredstava iz fondova. Procjenjuje se da će taj doprinos ulaganja iz razdoblja 2007.-2013. biti najveći 2022. godine u Latviji, Litvi i Poljskoj (Europska komisija - Opća uprava za regionalnu i urbanu politiku, 2014.). Slične procjene pripremaju se i za ostale ekonomske pokazatelje, korištenjem različitih metoda.

Kako bi Europska komisija još više usmjerila aktivnosti na gospodarske prioritetne ciljeve, prihvaćen je novi zakonodavni paket za kohezijsku politiku u razdoblju 2014.-2020., kojim se promiče rast i stvaranje radnih mjesta, veći je naglasak na rezultatima, s ulaganjima u ključne sektore (kao što su malo i srednje poduzetništvo, inovacije, energetska učinkovitost...) (Jovančević, 2012.). Jedan od bitnih elemenata reforme kohezijske politike za razdoblje 2014.-2020. bilo je uvođenje preduvjeta za dobivanje sredstava, što se pokazao kao snažan poticaj državama članicama i

regijama na provedbu reformi, uklanjanje prepreka ulaganjima itd. (Europska komisija, 2017c.).

Iako se ciljevi postavljaju šire od samog smanjenja regionalnih razlika, navedeno područje i dalje je fokus regionalne politike EU-a, praćenjem kojeg se mogu izvesti i zaključci o učinkovitosti kohezijske politike. EU i dalje karakteriziraju velike ekonomske nejednakosti te se reformama predlažu novi planovi kojima je cilj smanjiti ograničenja kako bi se razlike smanjile (Jovančević, 2012.).

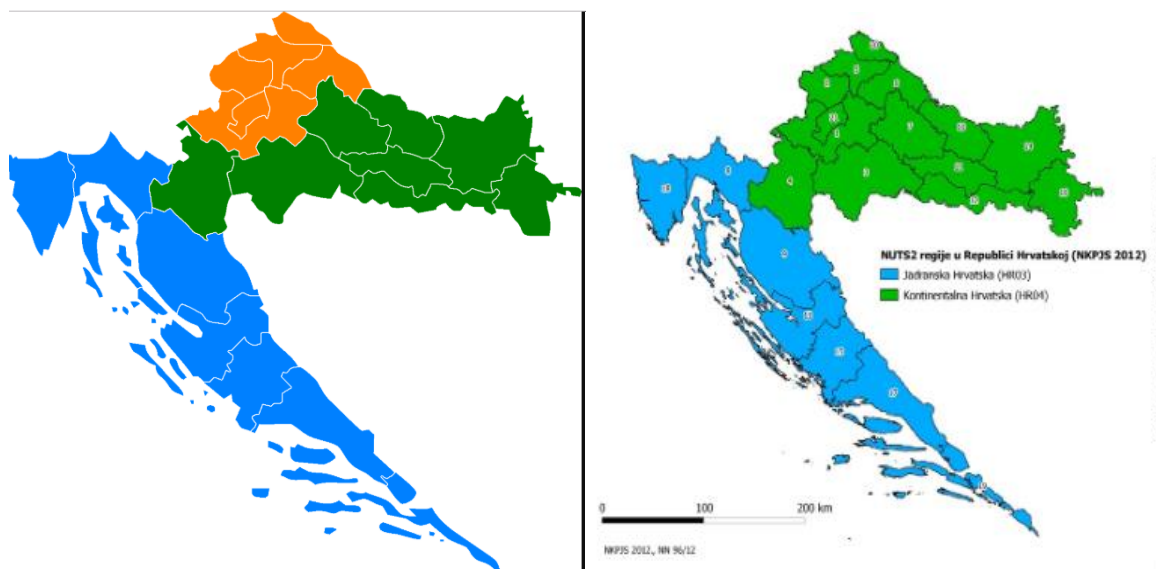
3.2. Kretanje regionalnih razlika u Europskoj uniji

Problematika regionalnih razlika u EU je pitanje od gospodarske, političke i društvene važnosti. „Sve zemlje članice su suočene s razlikama u stupnju razvijenosti. Različitost regija s prirodnog i društvenog aspekta predstavlja prednost za neku zemlju ukoliko se te razlike uspješno iskoriste“ (Borić, 2018.:91.). S ekonomske točke gledišta razlike najčešće ograničavaju rast, a u političkoj dimenziji povećavaju nestabilnost. Stoga se poticanje ujednačenog regionalnog razvoja može jasno povezati s poticanjem gospodarskog razvoja u cjelini. „Ulažući znatna sredstva EU nastoji smanjiti ekonomske razlike na svom prostoru, a pitanje konvergencije zemalja članica ima važne političke i gospodarske implikacije“ (Borić, 2018.: 91.).

NUTS (*Nomenclature des unités territoriales statistiques, Nomenclature of territorial units for statistics*) regije predstavljaju osnovu za prikupljanje statističkih podataka u EU, a koriste se također za provedbu kohezijske politike. Naime, EU je uspostavila zajedničko razvrstavanje prostornih jedinica za statistiku, nazvano „NUTS“, radi lakšeg prikupljanja, obrade i objavljivanja usporedivih regionalnih statističkih podataka. Ovaj se hijerarhijski sustav koristi za socioekonomske analize regija i usmjeravanje intervencija kohezijske politike EU-a (Eurostat, 2015.; Horvat, 2015.; Europski parlament, 2019.). Kretanje regionalnih razlika u EU stoga se prati na NUTS razini.

U Republici Hrvatskoj NUTS regije prvi put su definirane 2007. godine, izmijenjene su 2012. godine, a primjenjuju se nakon ulaska u EU (Horvat, 2015.).

Slika 2. Prikaz podjele Republike Hrvatske na NUTS 2 i NUTS 3 regije

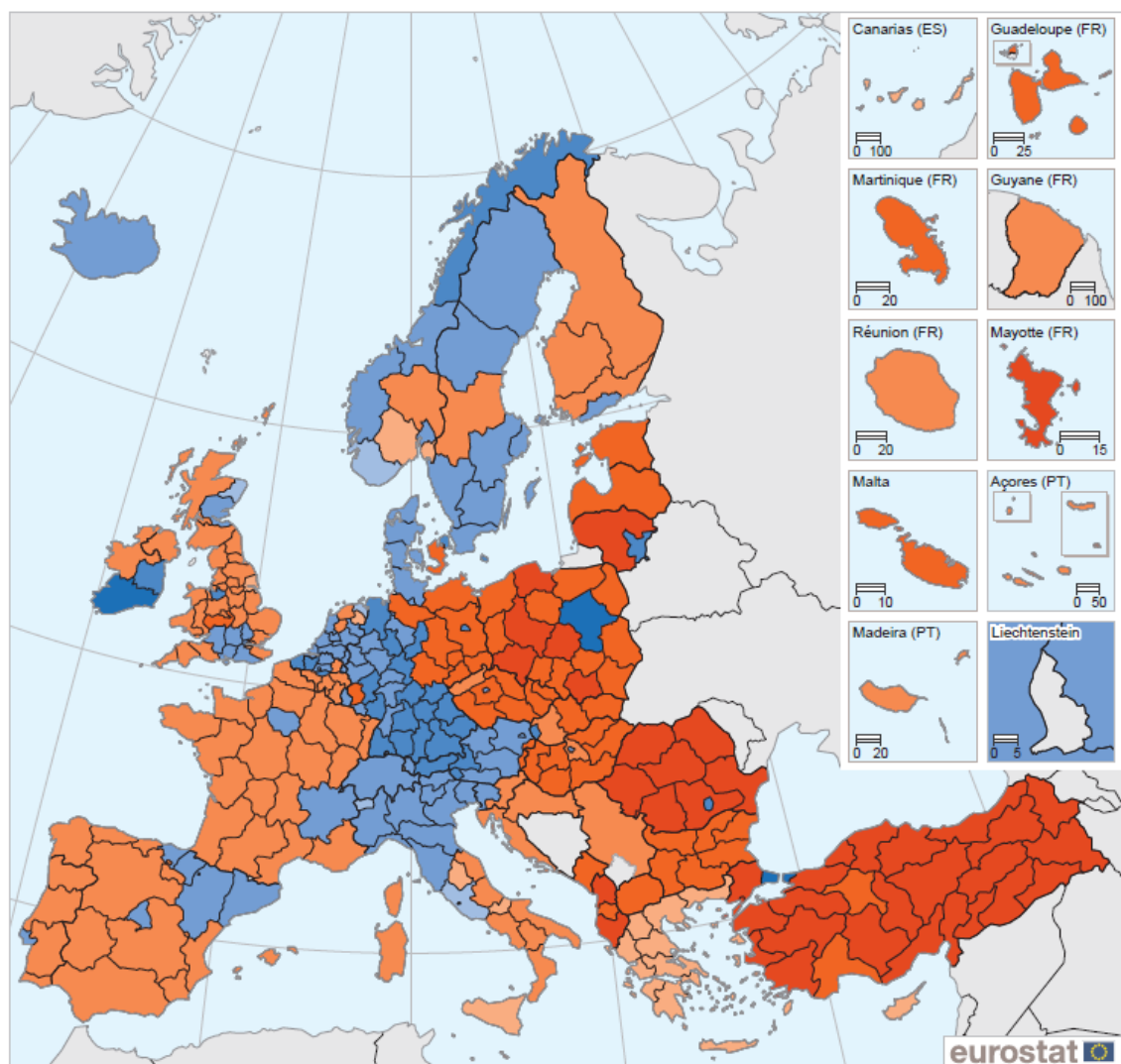


Izvor: Horvat, B. (2015.) *Regionalni razvoj, NUTS regije* [Online] Dostupno na: <http://regionalni.weebly.com/statistika.html> (pristupljeno: 6. kolovoza 2019.)

Od 2007. do 2012. godine Hrvatska je bila podijeljena na sljedeće NUTS razine: NUTS 1: Republika Hrvatska, NUTS 2: 3 NUTS 2 regije: Sjeverozapadna Hrvatska, Središnja i Istočna (Panonska) Hrvatska, Jadranska Hrvatska, NUTS 3: 21 županija u Hrvatskoj (prikazano na lijevoj slici). 2012. godine provedeno je spajanje regija na NUTS 2 razini, Sjeverozapadne Hrvatske i Središnje i Istočne (Panonske) Hrvatske, u regiju Kontinentalna Hrvatska, a Jadranska Hrvatska ostala je nepromijenjena (prikazano na desnoj slici). Klasifikacija se primjenjuje od 2013.

U „Sedmom izvješću o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji“ navedeno je da je posljednja kriza zaustavila smanjenje razlika u BDP-u po stanovniku između država članica, ali se prema posljednjim podacima stanje počelo popravljati te su se razlike ponovno počele smanjivati (Europska komisija - Opća uprava za regionalnu i urbanu politiku, 2017.). Međutim, regionalne razlike u EU su i dalje izražene, kao što je u nastavku potvrđeno.

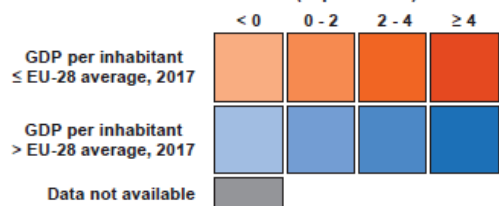
Slika 3. BDP po stanovniku, 2017., prema NUTS 2 regijama EU-a (PPS, %, prosječna godišnja promjena u razdoblju od 2008. do 2017.)



EU-28: 2017 = 30 000 PPS; 2008-2017 = 1.6 % per annum

Administrative boundaries: © EuroGeographics © UN-FAO © Turkstat
Cartography: Eurostat — GISCO, 05/2019

Average change compared with 2008
(% per annum)



0 200 400 600 800 km

Note: Makroregion Województwo Mazowieckie (PL9), NUTS level 1. Switzerland and Serbia: national data. Norway, Montenegro and Albania: 2008-2016. Germany, Ireland, Croatia and Slovakia: estimates. France, Lithuania, the Netherlands and Poland: Eurostat estimates. Greece, Spain, Cyprus, Romania and Albania: provisional. Romania: break in series.

Source: Eurostat (online data codes: nama_10r_2gdp and nama_10_pc)

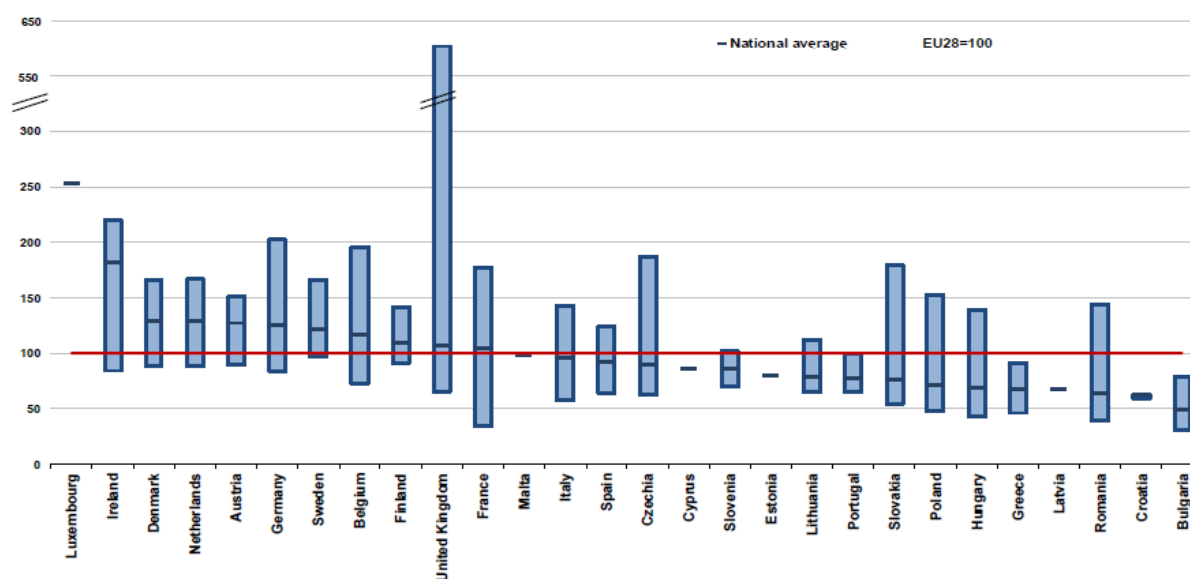
Izvor: Eurostat (2019a.) *Eurostat regional yearbook 2019*. Luxembourg: Publications Office of the European Union, str. 199. [Online] Dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-HA-19-001>

(pristupljeno: 20. rujna 2019.)

Slika potvrđuje da se sve regije nisu podjednako oporavile od razdoblja krize (od 2008. do 2017. godine) te se ujedno prikazom potvrđuju regionalne razlike prema BDP-u po stanovniku (u istom godišnjaku i prema drugim pokazateljima).

Graf u nastavku prikazuje regionalne razlike između i u unutar država članica EU-a, prema posljednjim dostupnim podacima za BDP po stanovniku.

Graf 6. Varijacija regionalnog BDP-a po stanovniku unutar EU država članica, 2017., u PPS, EU28=100



Izvor: Eurostat – newsrelease (2019b.) *GDP per capita in 281 EU regions, Regional GDP per capita ranged from 31% to 626% of the EU average in 2017.* Eurostat newsrelease. [Online] 34. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9618249/1-26022019-AP-EN.pdf/f765d183-c3d2-4e2f-9256-cc6665909c80> (pristupljeno: 6. rujna 2019.)

Može se vidjeti da su regionalne razlike izražene unutar država članica, kao i među državama članicama. Prema vrijednosti BDP-a po stanovniku 2017. godine na vrhu ljestvice nalazi se NUTS 2 regija Inner London - West u Ujedinjenom Kraljevstvu, dok je najmanje razvijena NUTS 2 regija North-West u Bugarskoj.

Na razini Hrvatske, razlike su još izraženije ako se promatraju pokazatelji prema NUTS 3 regijama (županijama).

Kako bi se razlike smanjile i ostvarili ostali ciljevi kohezijske politike, bitno je imati što učinkovitiju provedbu politike i ostvariti rezultate kao što su pojedini prikazani u nastavku.

3.3. Postignuća kohezijske politike

U nastavku je opisano do kojih se postignuća došlo u razdoblju 2007. do 2012. godine tijekom provedbe kohezijske politike prema Europska komisija (2014.:3.):

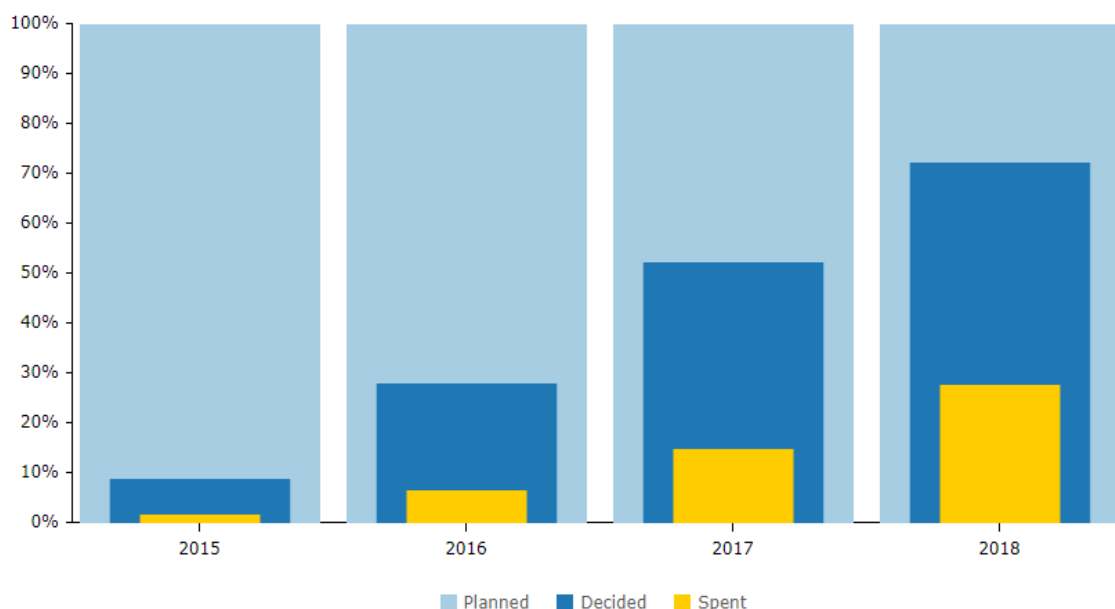
1. **„Otvaranje radnih mjesta i poticanje rasta:** Povećao se prihod najsiromašnijih regija EU-a, uz porast BDP-a po stanovniku s 60,5% prosjeka EU-a u 2007. na 62,7% u 2010. godini, a procjenjuje se da je od 2007. do 2013. godine otvoreno 594 000 novih radnih mjesta.
2. **Ulaganje u ljude:** Svake godine u tisućama projekata sufinanciranih iz ESF-a u cijelom EU-u sudjeluje 15 milijuna ljudi, dok je 2,4 milijuna sudionika u aktivnostima ESF-a za poboljšanje pristupa zapošljavanju pronašlo poslove unutar 6 mjeseci (2007.-2010.).
3. **Podrška poduzećima:** Izravnu investicijsku pomoć primilo je 198 000 malih i srednjih poduzeća, a podržano je 77 800 start-up tvrtki. U malim i srednjim poduzećima otvoreno je 262 000 radnih mjesta.
4. **Oснаživanje istraživanja i inovacija:** Podržano je 61 000 istraživačkih projekata. Širokopojasnom vezom pokriveno je dodatnih 5 milijuna stanovnika EU-a, otvoreno je 21 000 novih, dugoročnih istraživačkih radnih mjesta.
5. **Poboljšanje zaštite okoliša:** Modernizirani su sustavi za opskrbu vodom na korist 3,2 milijuna građana, pokrenuto je 9 400 projekata za poboljšanje održivosti i atraktivnosti gradova.
6. **Moderniziranje transporta:** 1 200 km cesta i 1 500 km željeznice pridonijelo je uspostavi transeuropske transportne mreže (TEN-T-a).“

Različiti projekti koji se financiraju iz fondova i provode u regijama i lokalnim jedinicama doprinose navedenim pokazateljima.

Iz grafikona u nastavku je vidljiv napredak provedbe kohezijske politike od 2015. – 2018. godine te udjeli planiranih (svjetlo plava boja, ukupni proračun programa), dodijeljenih (tamno plava boja, financijska sredstva dodijeljena odabranim projektima)

i utrošenih sredstava (žuta boja, troškovi o kojima izvještavaju odabrani projekti) iz ESI fondova.

Graf 7. Napredak provedbe kohezijske politike za EU



Izvor: European Commission (2018.) *European Structural & Investment Funds – Data* [Online] Dostupno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview> (pristupljeno: 8. srpnja 2019.)

Vidljivo je povećanje utrošenih sredstava, ali i potreba značajnijeg napretka u preostalom razdoblju. Iz navedenih podataka može se zaključiti da se ukupna sredstva ne koriste dovoljno učinkovito, iako je vidljiv progresivan napredak. Kako bi se realizirali planirani i procijenjeni pozitivni učinci kohezijske politike bitno je sagledati dosadašnje rezultate i provesti daljnje reforme.

Temeljem navedenog, a u cilju postizanja još boljih rezultata te suočavanja s izmijenjenim izazovima razvoja EU-a, planiraju se daljnje reforme i prilagodbe politike. U nastavku se prikazuje plan provedbe kohezijske politike EU-a, u budućem programskom razdoblju (2021.-2027.).

4. Kohezijska politika 2021. - 2027.

Gospodarstvo EU-a još je uvijek pod utjecajem određenih posljedica od posljednje recesijske krize iz 2008. godine. Iako je prošlo više od 10 godina, kriza je svojim domino efektom naštetila mnogim europskim posrnulim gospodarstvima, tako da su njene posljedice još uvijek prisutne u određenim gospodarskim sektorima zemalja članica i njihovim regijama. Kriza je, dakle, doprinijela produbljivanju regionalnih i socijalnih razlika. Problemi su ostali i izvan regionalne politike te obuhvaćaju politike tržišta rada, demografske politike i druge. Stoga su potrebne dodatne investicije i prilagođeno upravljanje kako bi se riješio problem dugotrajnih regionalnih razlika među državama članicama i unutar njih.

„Prijedlog novog višegodišnjeg financijskog okvira sadrži sedam poglavlja (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, 2019b.):

1. jedinstveno tržište, inovacije i digitalna pitanja
2. kohezija i vrijednosti
3. prirodni resursi i okoliš
4. migracije i upravljanje granicama
5. sigurnost i obrana
6. EU susjedstvo i svijet
7. europska javna uprava.“

Za razdoblje od 2021. do 2027. godine kohezijskoj politici EU-a namijenjen je proračun od 373 milijarde eura. Sredstva iz proračuna EU-a se planiraju i dalje usmjeravati u regije koje najviše zaostaju, a istodobno bi kohezijska politika i dalje trebala biti snažna, izravna poveznica između EU-a te regija i gradova EU-a (Europska komisija, 2018c.).

„Komisija za sljedeći dugoročni proračun EU-a (2021.-2027.) predlaže osuvremenjivanje kohezijske politike, glavne ulagačke politike EU-a i jednog od najkonkretnijih izraza europske solidarnosti prema sljedećim smjernicama (Europska komisija, 2018c.; Europska komisija – Predstavništvo u Hrvatskoj, 2018.):

1. Usmjerenost na ključne prioritete za ulaganja, s obzirom na koje EU može postići najbolje rezultate: većina ulaganja iz ERDF i CF usmjerit će se na inovacije, potporu malim poduzećima, digitalne tehnologije i osuvremenjivanje industrije. Ulagat će se i u prelazak na nisko ugljično, kružno gospodarstvo te u borbu protiv klimatskih promjena.

2. Kohezijska politika za sve regije i prilagođeniji pristup regionalnom razvoju:

- Ulaganje u sve regije: regije koje zaostaju s obzirom na stopu rasta ili visine prihoda – uglavnom se radi o regijama na jugu i istoku Europe – i dalje će primati znatnu potporu EU-a. U okviru kohezijske politike nastavit će se ulaganja u svim regijama jer se mnoge regije diljem Europe, uključujući one u bogatijim državama članicama, teško suočavaju s ostvarivanjem industrijske tranzicije, s borbom protiv nezaposlenosti i sa suočavanjem s globaliziranim gospodarstvom.
- Prilagođeni pristup: u okviru kohezijske politike zadržavaju se tri kategorije regija: slabije razvijene, tranzicijske i razvijenije regije. BDP po stanovniku i dalje je glavni kriterij u dodjeli sredstava u nastojanju da se smanje nejednakosti te da se regijama s niskim prihodima i niskom stopom rasta olakša sustizanje ostatka EU-a. Osim toga, novim se kriterijima nastoji bolje odraziti stvarno stanje na terenu.
- Vodstvo na lokalnoj razini: kohezijska politika za razdoblje od 2021. do 2027. godine podupire lokalno pokrenute strategije razvoja. Lokalna, gradska i regionalna tijela više će sudjelovati u upravljanju sredstvima iz fondova EU-a, a višim stopama sufinanciranja kreirat će se veći osjećaj odgovornosti za projekte financirane sredstvima EU-a u regijama i gradovima.

3. Manje pravila, jasnije i sažetije odredbe te fleksibilniji okvir:

- Pojednostavnjenje pristupa fondovima: Komisija za sljedeći proračun EU-a predlaže pojednostavnjenje pravila, smanjenje administrativnog opterećenja te blaže provjere za poduzeća i poduzetnike koji primaju potporu EU-a.
- Jedinstven pravilnik: sedam fondova EU-a koji se provode u partnerstvu s državama članicama sada je obuhvaćeno jedinstvenim pravilnikom. Tako će

se olakšati rad voditelja programa koji se financiraju sredstvima EU-a, sinergije, primjerice između fondova u okviru kohezijske politike i Fonda za azil i migracije (kada je riječ o razvoju lokalnih strategija integracije migranata). Okvirom se omogućava i učinkovitije povezivanje s drugim fondovima dostupnima u okviru proračuna EU-a. Primjerice, države članice mogu odlučiti prenijeti dio sredstava koja su primile na temelju kohezijske politike u programe InvestEU.

- Prilagođavanje potrebama: novi je okvir spoj stabilnosti koja je potrebna za planiranje dugoročnih ulaganja i odgovarajuće razine fleksibilnosti potrebne za prilagodbu nepredviđenim događajima. Revizijom sredinom provedbenog razdoblja odredit će se jesu li tijekom posljednje dvije godine razdoblja financiranja potrebne promjene u programu, a moći će se provesti i ograničeni prijenosi sredstava među programima koji se financiraju iz fondova EU-a.

4. Snažnija povezanost s Europskim semestrom radi poboljšanja ulagačkog okruženja: Komisija predlaže jačanje povezanosti kohezijske politike i Europskog semestra kako bi se u Europi stvorilo okruženje pogodno za rast i poslovanje te ostvario potpuni potencijal ulaganja EU-a i nacionalnih ulaganja.“

U nastavku se detaljnije objašnjava provedba planiranih aktivnosti.

4.1. Glavni ciljevi regionalnog razvoja i kohezije nakon 2020.

Ulaganja EU-a u razdoblju od 2021. do 2027. bit će usmjerena na pet glavnih ciljeva, ulagačkih prioriteta (Europska komisija, 2019f.):

- za pametniju Europu,
- zeleniju Europu bez ugljika,
- povezaniju Europu,
- socijalniju Europu,
- Europu bližu građanima.

Kroz te ciljeve EU želi postići najbolje rezultate. Ulaganja u regionalni razvoj snažno će se usredotočiti na prvi i drugi cilj putem inovacija, digitalizacije, gospodarske preobrazbe i potpore malim i srednjim poduzećima te za zeleniju Europu bez ugljika u kojoj se provodi Pariški sporazum i ulaže u energetska tranziciju, obnovljive izvore

energije i borbu protiv klimatskih promjena. Od 65% do 85% sredstava iz ERDF-a i CF-a dodijelit će se tim prioritetima ovisno o relativnom bogatstvu država članica. Treći cilj se odnosi na povezaniju Europu sa strateškim prometnim i digitalnim mrežama, a četvrti će istaknuti socijalne komponente ostvarivanjem ciljeva europskog stupa socijalnih prava i kvalitetnim zapošljavanjem, obrazovanjem, vještinama, poticanjem socijalne uključenosti i jednakim pristupom zdravstvenoj skrbi. Europa će se približiti građanima podupiranjem lokalnih strategija razvoja i održivog urbanog razvoja diljem EU-a, kao što je istaknuto ranije (Europska komisija, 2019f.).

4.2. Prilagođeniji i jednostavniji pristup regionalnom razvoju

U okviru kohezijske politike i za iduće proračunsko razdoblje postoje investicijski programi za smanjenje regionalnih razlika EU-a, kao i za poticanje daljnje progresivne socijalne inkluzije. Sredstva su usmjerena prema svim regijama klasificiranim kao (Europska komisija, 2014.): manje razvijene, tranzicijske i razvijenije regije. Metoda dodjele sredstava iz kohezijskih fondova i dalje se temelji na BDP-u po stanovniku kao glavnom pokazatelju razvoja, ali uvode se novi kriteriji kao što su: nezaposlenost mladih, niska razina obrazovanja stanovništva, klimatske promjene te prihvaćanje i integracija migranata, kako bi se bolje vrednovalo stvarno stanje za pojedine regije. Najudaljenije regije i dalje će imati korist od posebne potpore EU-a (Europska komisija, 2019f.).

Uz to, kohezijskom politikom podupiru se lokalno pokrenute razvojne strategije, promiče se uloga tijela lokalne uprave u upravljanju fondovima. Osnažena je urbana dimenzija kohezijske politike te je 6% ERDF-a namijenjeno održivom urbanom razvoju, a predviđen je novi program umrežavanja i izgradnje kapaciteta za tijela gradske uprave (Europska urbana inicijativa) (Europska komisija, 2019f.).

U novom proračunskom razdoblju kohezijske politike prisutno je pojednostavljenje pristupa zemljama do potrebnih sredstava te su sačinjene i prilagođene nove procedure i pravila. Naime, pravila u okviru kohezijske politike s vremenom su postala brojnija i složenija te se javila potreba za pojednostavljenjem, uz fleksibilniji proračun koji će brže reagirati na promjene. Promiče se primjena manjeg administrativnog opterećenja za poduzeća koja koriste sredstva EU-a, jednostavnijeg

obračuna troškova, predlaže se blaži sustav provjere za programe manjeg rizika, prošireno je načelo jedinstvene revizije. Olakšan je rad nacionalnih i regionalnih voditelja programa jer se objedinjuju (u jedinstvenom priručniku) pravila funkcioniranja sedam fondova EU-a koji se provode prema načelu podijeljenog upravljanja. Ti su fondovi ERDF, ESF+, EMFF, Fond za azil i migracije, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za upravljanje granicama i vize. Time se olakšavaju i sinergije između instrumenata financiranja. Države članice moći će prenijeti postojeći sustav provedbe u novo razdoblje i odmah započeti s korištenjem programa. Planirana ulaganja u okviru programa kohezijske politike bit će fiksna samo tijekom prvih pet godina, a za zadnje dvije godine programskog razdoblja odluke o ulaganju donijet će se na temelju revizije (npr. analizirat će se promjene, novi izazovi i uspješnost programa). Unutar jednog programa sredstva se mogu prenositi na različite prioritete, a olakšava se i mobilizacija sredstava u slučaju prirodne katastrofe (Europska komisija, 2018b.).

Cijeli proces kohezijske politike za razdoblje 2021.-2027. godine podrazumijeva pojednostavljivanje okvira u navedenom razdoblju sukladno sljedećim smjernicama (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, 2019b.):

1. „Jedna zajednička uredba za sedam fondova za podijeljeno upravljanje - prvi put je sedam fondova za zajedničko upravljanje obuhvaćeno jednim zakonodavstvom. U ovom jednostavnom, ali sveobuhvatnom pravilniku navedena su usklađena pravila provedbe za sve.
2. Jedinstvena Uredba o CF i ERDF-u - jednostavnija, kraća i samo jedna uredba (umjesto dvije).
3. Manji izbor tematskih područja, veća fleksibilnost - 11 tematskih ciljeva za razdoblje 2014.-2020. konsolidirano je u pet ciljeva politike. Opširniji ciljevi politike jednostavniji su za izvješćivanje i državama članicama omogućuju veću fleksibilnost u prenošenju sredstava unutar određenog prioriteta. Manji je broj posebnih ciljeva.
4. Manje uvjeta koji omogućuju provedbu (prijašnji *ex ante* uvjeti) - 20 uvjeta umjesto gotovo 40 za razdoblje 2014.-2020. Uvjeti su usmjereni na područja politike s najvećim utjecajem na učinkovitost kohezijske politike. Ne obuhvaćaju druge postojeće pravne obveze.

5. Nema više izmjena sporazuma o partnerstvu nakon početnog donošenja - pregovori o programu vodit će se na početku, na temelju sporazuma o partnerstvu, no nakon toga više neće biti izmijenjeni. Za razdoblje 2014.-2020. sve promjene u programima morale su biti unesene i u izmijenjeni partnerski ugovor, što je bilo administrativno opterećenje za programska tijela.
6. Nema preklapanja između sporazuma o partnerstvu i programa.
7. Pojednostavnjenja logika intervencije. Logika intervencije bit će usredotočena na opširne ciljeve politike i posebne ciljeve. Svi pokazatelji i vrste intervencija nalaze se na razini posebnog cilja.
8. Nema obveze provedbe *ex ante* evaluacije. *Ex ante* evaluacija budućih programa postaje opcija.
9. Jedinstven skup pokazatelja; visoka obuhvaćenost po zajedničkim pokazateljima - svi pokazatelji koji se upotrebljavaju u programu bit će dio okvira za uspješnost (*performance framework*). Predloženi zajednički pokazatelji ostvarenja i rezultata obuhvatit će velik udio intervencija programa te nema obveze da programi imaju specifične pokazatelje. Za ESF+ predlaže se manji broj pokazatelja za općenitu potporu ESF+, uporaba registara kada su podaci dostupni u registrima, uporaba informiranih procjena korisnika za određene pokazatelje, izvješćivanje o pokazateljima relevantnima za operaciju.“

Također, planira se prilagodba procedure i protokola u smislu pojednostavljivanja međuregionalne i prekogranične suradnje na način da će se slabije razvijenim regijama omogućiti da iskoriste dio sredstava koja su im dodijeljena za financiranje projekata zajednički s drugim regijama u Europi. Zahvaljujući prekograničnoj suradnji (programu „Interreg“) uklanjaju se prekogranične prepreke i pruža se potpora sveeuropskim inovacijskim projektima. Europski prekogranični mehanizam je novi instrument koji Europska komisija predlaže za pogranične regije i države članice koje žele uskladiti svoje pravne okvire, a uz to predlaže stvaranje međuregionalnih inovacijskih instrumenata, gdje će regije sa srodnim pametnim specijalizacijama dobiti dodatnu potporu za izgradnju klastera u prioritetnim sektorima kao što su obrada velikih količina podataka, kružno gospodarstvo, napredna proizvodnja i kiber sigurnost (Europska komisija, 2019f.).

4.3. Dodatne prilike u proračunu EU-a

Kao što je ranije navedeno, u idućem programskom razdoblju planirane su sinergije između različitih vrsta ulaganja. Povezuju se ulaganja iz kohezijske politike i Fonda za azil i migracije te će se tako sredstva iz Fonda za azil i migracije usmjeriti na kratkoročne potrebe migranata nakon dolaska u određenu regiju, dok će se kohezijskom politikom podupirati njihova društvena i profesionalna integracija u društvo. Povezivanje će biti olakšano i s drugim instrumentima i programima kao što su oni na području Zajedničke poljoprivredne politike, Obzor Europa, LIFE i Erasmus+ (Europska komisija, 2019f.).

U kontekstu urbanističkih planova razvoja urbanih područja značajno je i jednostavnije kombinirano korištenje ERDF-a i ESF+-a u okviru jednog projekta. Jasnije su odredbe kada se može pokriti veći udio rizika u financijskim proizvodima, čime se može pridonijeti privlačenju privatnog kapitala i potaknuti ulaganja. Oznaka „Pečat izvrsnosti“ projektima koji su uspješno prošli evaluaciju u okviru programa Obzor Europa omogućit će daljnje financiranje iz fondova kohezijske politike bez ponavljanja postupka (Europska komisija, 2018a.).

4.4. Korištenje financijskih instrumenata

Do sada su primijećeni znatni nedostaci u ulaganjima koji se ne mogu otkloniti samo bespovratnim sredstvima. Bespovratna sredstva u narednom razdoblju se stoga mogu učinkovito dopuniti financijskim instrumentima, kojima se potiču dodatna ulaganja i koji su bliži tržištu. „Novi okvir olakšava kombiniranje bespovratnih sredstava i financijskih instrumenata te sadrži posebne odredbe kojima se želi privući više privatnog kapitala“ (Europska komisija, 2019f.). Za države članice moguć je prijenos sredstava iz fondova kohezijske politike u novi fond InvestEU, a navedenim fondom objedinjuju se postojeći financijski instrumenti u cilju poticanja ulaganja u strateška područja kao što su istraživanje i inovacije, digitalne mreže, niskouglično gospodarstvo. S druge strane, države mogu ostvariti pristup jamstvu koje nudi proračun EU (Europska komisija, 2018a.).

Uz sve navedeno, u novom razdoblju i dalje se naglašava potreba za što boljom komunikacijom o pozitivnim rezultatima kohezijske politike, dok države članice i regije imaju veće obveze u području komunikacije. Komuniciranje o projektima nastoji se

pojednostaviti jedinstvenim brendiranjem različitih fondova EU-a, jedinstvenim portalom o mogućnostima komuniciranja i bazom podataka o projektima (Europska komisija, 2019f.).

4.5. Hrvatska 2021. - 2027.

Kohezijska politika igra ključnu ulogu u javnom ulaganju u razvoj gospodarstva Hrvatske. Predstavlja pokretačku snagu za važne strukturne promjene, smanjuje razlike, pomaže gospodarstvu da postane globalno konkurentnije i potiče uključivanje na međunarodno tržište. Hrvatska će i dalje nastaviti usmjeravati potpore od EU-a prema poboljšanju kvalitete života svojih građana (European Commission, 2019.).

Za novo financijsko razdoblje 2021.-2027. Hrvatskoj će za kohezijsku politiku biti dostupno 9,8 milijardi eura, što predstavlja iznos manji za 6% u odnosu na prethodno razdoblje (Ministarstvo regionalnog razvoja, 2019b.).

U cilju unapređenja kohezijske politike u narednom razdoblju definiraju se prioritetna tematska područja koja će se implementacijom kohezijske politike razvijati do 2027. godine kao što su: zdravlje i kvaliteta života, energija i održivi okoliš, promet i mobilnost, sigurnost, hrana i bio ekonomija, digitalno društvo te turizam i kreativno društvo (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, 2019b.).

Za Hrvatsku je značajno da se ulaganja nastave i dalje prema uspješnim primjerima te da se uklone prepreke u povlačenju sredstava. Pojedini od uspješnih projekata u Hrvatskoj bili su npr. projekti „B.hive: udružene organizacije civilnog društva za razvoj ljudskih resursa“ (promicanje zapošljavanja, rasta i razvoja ljudskih resursa, koristi volontiranja), „Iskorištavanje potencijala Hrvatske svjetski poznate autohtone trešnje (istraživanje novih načina obrade višanja, višnje Maraska, vrste višnje Morello, poticanje razvoja poljoprivredno-prehrambene industrije), „Modernizacija toplovodnih akvakulturnih farmi u ribnjacima“ (modernizacija tradicionalne akvakulturne aktivnosti) (Europska komisija, 2016.), ali i brojni drugi na različitim područjima.

Projekt Zračna luka Dubrovnik jedan je od većih kapitalnih i iznimno vrijednih projekata, kojim se Zračna luka Dubrovnik u Hrvatskoj renovira zahvaljujući financiranju iz EU-a. Projekt uključuje nadogradnju i rekonstrukciju, uključujući izgradnju novog terminala. Ove restauracije povećat će veličinu, omogućujući veći

broj predviđenih putnika. Drugi aspekt investicija uključuje osiguranje da zračna luka ispunjava uvjete za primjenu odredbi schengenske granice. Ukupno ulaganje u projekt „Razvoj Zračne luke Dubrovnik” iznosilo je 214 998 448 eura, a ERDF pridonosi s 134 601 779 eura (Europska komisija, 2017a.).

Razvojem zračne infrastrukture, u okviru navedenog velikog projekta, mogu se ispuniti sigurnosni međunarodni zrakoplovni zahtjevi. Nadogradnja na ovaj način osigurava da zračna luka ostane u skladu s propisima Međunarodne organizacije civilnog zrakoplovstva - Ujedinjenih naroda. Niz ekoloških i energetski učinkovitih mjera osigurat će da aerodrom - koji je dio sveobuhvatne transeuropske prometne mreže - ispunjava standarde, između ostalog, za zaštitu od buke i gospodarenje otpadom (Europska komisija, 2017a., 2018d.).

Značajna investicija i kapitalni projekt je također izgradnja Pelješkog mosta, koji je već započeo s izgradnjom infrastrukture. Njime se prometno povezuje najjužnija županija Hrvatske s ostatkom zemlje. Za financiranje ovoga projekta Hrvatska je dobila 357 milijuna eura bespovratnih EU sredstava iz Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014.-2020. godine (ukupno ulaganje u projekt „Cestovna povezanost s južnom Dalmacijom” iznosi 526 010 320 eura). Most će biti više rasponski. Dizajn uključuje cestu s četiri traka, s prometnim trakom i zaustavnim trakom na svakoj strani, a u sklopu projekta potrebno je napraviti poboljšanja na 10,2 km postojeće ceste. Radovima je predviđena izgradnja dvosmjernih pristupnih cesta ukupne dužine 12 km s obje strane glavnog mosta. To podrazumijeva izgradnju „dvaju tunela, jednog duljine 0,49 km, a drugog 2,47 km, dvaju mostova duljine 0,51 km i 0,08 km, vijadukta duljine 0,16 km i dvaju odmorišta, po jedno sa svake strane mosta. Oko sela Ston izgradit će se dvosmjerna obilaznica duljine 7,9 km. Uključuje dva tunela, most, vijadukt i petlju“ (Europska komisija, 2017b.). Nakon dovršetka Pelješkog mosta i prateće cestovne infrastrukture, smanjit će vrijeme putovanja između dviju točaka hrvatske autoceste D8 s obje strane Neumskog koridora za 37 minuta, povećat će se pristup regiji u pripremi za ulazak u schengensku zonu, ukloniti potreba prolaza kroz carinu, ojačati regionalna prometna povezanost i sl. (Europska komisija, 2017b.).

Kod značajnijih infrastrukturnih projekata vrijedi istaknuti i projekte kao što su izgradnja željezničke pruge između Zaprešića i Zaboka, vodovodna infrastruktura u

Rijeci i na otoku Krku, izgradnja kolektora za pročišćavanje otpadnih voda i vodovodne te kanalizacijske mreže u Varaždinu i Poreču itd. (Europska komisija, 2018d.). U provedbi velikih projekata bitne su mogućnosti CF-a.

Tijekom implementacije kohezijske politike 2021.-2027. konkurentna i inovativna Hrvatska usmjerit će se na nacionalne ciljeve kao što su razvoj konkurentnog, tehnološki naprednog i izvozno orijentiranog gospodarstva temeljenog na znanju i inovacijama i poticanje zapošljavanja u sektorima visoke dodane vrijednosti. Kroz pametne i ciljane intervencijske politike koje podržavaju stvaranje poticajnog poslovnog okruženja i razvoj poduzetništva, znanstvenu izvrsnost, kreativnost i komercijalizaciju rezultata istraživačko razvojnih aktivnosti, brendiranjem, digitalizaciju i primjenu novih tehnologija, proizvodne investicije i razvoj pametnih vještina te pridonose učinkovitom gospodarenju resursima nastojat će se ostvariti navedeno. Ujedno se nastoji doprinijeti uvođenju strukturnih promjena u industriju i uslužne djelatnosti, jačanju veza između znanstvene zajednice i poslovnog sektora i jačanju pozicije hrvatskog gospodarstva u globalnim lancima vrijednosti (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, 2019b.).

5. Zaključak

Kohezijska politika EU-a nastoji promicati i poduprijeti 'ukupan skladni razvoj' svih država članica i regija. Ciljevi kohezijske politike su rast, porast stope zaposlenosti stanovništva EU, jačanje konkurentnosti gospodarstva, širenje unutarnjeg tržišta, razvoj jedinstvenog digitalnog tržišta, razvoj energetske unije, poboljšanje kvalitete života i sl., uz smanjenje razlika. Kohezijska politika kao jedna od strateških politika ravnomjernog razvoja EU na raspolaganju ima velik udio ukupnog proračuna EU. Provođi se pomoću jasno definiranih reformi koje su točno usmjerene na ciljeve za razvoj regija EU kojima je to najpotrebnije kako bi se postigao ravnomjerniji razvoj.

U radu su prikazana osnovna obilježja i opisane promjene kohezijske politike EU-a kojima se pokušavaju ostvariti što bolji rezultati. Analiza planiranih izmjena u idućem programskom razdoblju 2021.-2027. potvrđuje da su preuzeta pozitivna rješenja iz prošlih razdoblja, ali i da postoji potreba za osuvremenjivanjem politike, prilagodbu novim ograničenjima, što će predstavljati zahtjevan izazov. Ujedno se nastoji pojednostaviti provedba na različite načine. Neke od ključnih promjena obuhvaćaju ciljana ulaganja na pet glavnih ciljeva, naglasak se dalje daje na inovacije, malo i srednje poduzetništvo, digitalne tehnologije, osuvremenjivanje industrije, prelazak na nisko ugljično, kružno gospodarstvo, borbu protiv klimatskih promjena, prilagođeniji pristup regionalnom razvoju, upravljanje na lokalnoj razini, pojednostavljenje pravila, smanjivanje administrativnog opterećenja. Također, nastoje se povezati različiti financijski instrumenti, a jedinstvenom pravilnikom obuhvaća se sedam fondova prepoznatih kao značajnih za provedbu kohezijske politike EU-a (ERDF, ESF+, EMFF, Fond za azil i migracije, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za upravljanje granicama i vize). Predlaže se nastavak značajnijeg povezivanja kohezijske politike i Europskog semestra radi stvaranja najpogodnijeg okruženja za ulaganja.

Hrvatska, kao najmlađa članica EU-a, nastoji također iskoristiti prednosti navedene politike. Iskustvo u korištenju kohezijske politike u Hrvatskoj pokazuje koristi vidljive kroz prilagodbu za provedbu politike kohezije i kroz financiranje projekata. U idućem razdoblju očekuje se usmjeravanje prema različitim područjima financiranja, nastavak započetih promjena gospodarstva, u skladu s postavljenim razvojnim prioritetima koji

obuhvaćaju područja kao što su inovacije, digitalizacija, strateške prometne i ostale mreže, razvoj malog i srednjeg poduzetništva, ekologije i zeleno gospodarstvo, uz uključen socijalni aspekt, razvoj socijalnih prava, kvalitetno zapošljavanje i obrazovanje u skladu s potrebama tržišta, socijalnu uključenost te pristup zdravstvenoj skrbi. Također, s obzirom na specifičnosti razvoja i mogućnosti turizma jedan od prioriteta je turizam, ali i razvoj kreativnog društva.

Literatura

Knjige:

1. Maletić, I. et al. (2016.) *EU PROJEKTI – Od ideje do realizacije*. Zagreb: TIM4PIN d.o.o za savjetovanje.
2. 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, Intergrafika TTŽ, Zagreb.
3. Vela, A. (2015.) *Menadžment ESI fondova - Priručnik o pripremi i provedbi projekata financiranih iz ESI fondova u financijskoj perspektivi 2014. - 2020*. Zagreb: Školska knjiga.

Članci:

1. Borić, I. (2018.) Regionalni razvojni dispariteti u Europskoj uniji. *Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku*. [Online] 1-2, str. 91-106. Dostupno na: https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=292384 (pristupljeno: 6. kolovoza 2019.)
2. Đulabić, V. (2014.) Kohezijska politika Europske unije kao instrument razvoja Hrvatske. *Političke analize*. [Online] 5 (17), str. 17-22. Dostupno na: https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=210286 (pristupljeno: 22. srpnja 2019.)
3. Jovančević, R. (2012.) Izazovi kohezijske politike Europske unije, 2014-2020. U: Družić, G. i I. Družić (ur.). *Razvojna strategija malog nacionalnog gospodarstva u globaliziranom svijetu*. [Online] Zagreb: Ekonomski fakultet Zagreb, Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti, 1, str. 179-207. Dostupno na: <https://econpapers.repec.org/scripts/search.pf?kw=reforma%20kohezijske%20politike%20EU> (pristupljeno: 16. srpnja 2019.)
4. Kesner-Škreb, M. (2007.) Lisabonska strategija. *Financijska teorija i praksa*. [Online] 31 (4), str. 441-443. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/22020> (pristupljeno: 16. srpnja 2019.)

5. Lajh, D. (2006.) Zajednička kohezijska politika i višerazinsko odlučivanje u Europskoj uniji. *Politička misao: časopis za politologiju*. [Online] 43 (4), str. 3-24. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/20372> (pristupljeno: 22. srpnja 2019.)
6. Marinac, A., Devčić, A. i Raguž, V. (2014.) Regionalni razvoj Hrvatske u sklopu kohezijske politike Europske unije u financijskoj perspektivi 2014. – 2020. U: Katalinić, B. (ur.). *International Conference „Valis Aurea“ Focus on: Regional and Innovation Development*. [Online] Požega: Veleučilište u Požegi, str. 375-383. Dostupno na: https://www.bib.irb.hr/747764/download/747764.Rad_4.me.konf._P_14-kon.docx (pristupljeno: 16. srpnja 2019.)

Internet izvori (različite vrste publikacija):

1. Horvat, B. (2015.) *Regionalni razvoj, NUTS regije* [Online] Dostupno na: <http://regionalni.weebly.com/statistika.html> (pristupljeno: 6. kolovoza 2019.)
2. European Commission (2018.) *European Structural & Investment Funds – Data* [Online] Dostupno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview> (pristupljeno: 8. srpnja 2019.)
3. European Commission (2019.) *New Cohesion Policy - Croatia* [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/croatia/ (pristupljeno: 8. srpnja 2019.)
4. European Commission – Directorate-General for Regional Policy (2008.) *EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's future. Panorama*. [Online] June 2008 (26). Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/mag26/mag26_en.pdf (pristupljeno: 5. srpnja 2019.)
5. Europska komisija (2014.) *Uvod u kohezijsku politiku EU-a za razdoblje 2014.–2020.* [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_hr.pdf (pristupljeno: 6. rujna 2019.)
6. Europska komisija (2016.) *Europski strukturni i investicijski fondovi – Hrvatska* [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/factsheets/201

[6/european-structural-and-investment-funds-country-factsheet-croatia](#)

(pristupljeno: 19. rujna 2019.)

7. Europska komisija (2017a.) *Dogradnja Zračne luke Dubrovnik radi zadovoljenja potreba većeg broja putnika* [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/projects/croatia/upgrades-to-dubrovnik-airport-to-cater-for-passenger-increases (pristupljeno: 19. rujna 2019.)
8. Europska komisija (2017b.) *Novi most za poboljšanje cestovne povezanosti s južnom Dalmacijom* [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/projects/major/croatia/new-bridge-to-improve-road-connections-with-croatias-south-dalmatia-region (pristupljeno: 21. kolovoza 2019.)
9. Europska komisija (2017c.) *Novo izvješće pokazuje kako kohezijska politika EU-a poboljšava ulagačko okruženje u Europi* [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/newsroom/news/2017/03/31-03-2017-new-report-highlights-how-eu-cohesion-policy-improves-the-investment-environment-in-europe (pristupljeno: 19. rujna 2019.)
10. Europska komisija (2018a.) *Proračun EU-a za budućnost. Regionalni razvoj i kohezija. Dodatne prilike za sinergije u proračunu EU-a* [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-more-opportunities-synergies_hr.pdf (pristupljeno: 4. kolovoza 2019.)
11. Europska komisija (2018b.) *Proračun EU-a za budućnost. Regionalni razvoj i kohezija. Jednostavniji i fleksibilniji okvir kohezijske politike* [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/budget-may2018-simpler-flexible-framework-cohesion-policy_hr.pdf (pristupljeno: 4. kolovoza 2019.)
12. Europska komisija (2018c.) *Proračun EU-a: regionalni razvoj i kohezijska politika nakon 2020.* [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/newsroom/news/2018/05/29-05-2018-regional-development-and-cohesion-policy-2021-2027 (pristupljeno: 19. rujna 2019.)
13. Europska komisija (2018d.) *Veliki projekti* [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/projects/major (pristupljeno: 21. kolovoza 2019.)

14. Europska komisija (2019a.) *Europski socijalni fond* [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/funding/social-fund/ (pristupljeno: 17. srpnja 2019.)
15. Europska komisija (2019b.) *Glavna investicijska politika EU-a* [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/what/investment-policy/ (pristupljeno: 6. srpnja 2019.)
16. Europska komisija (2019c.) *Ključna postignuća regionalne politike* [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/what/key-achievements/?fbclid=IwAR1IvtjSjCKGTq_IoCRFX36VnpsftE0gN6Z9gKMBtoyW0fpkZ26W3FaBqiY (pristupljeno: 4. srpnja 2019.)
17. Europska komisija (2019d.) *Kohezijska politika, pojmovnik* [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/what/glossary/c/cohesion-policy (pristupljeno: 8. srpnja 2019.)
18. Europska komisija (2019e.) *Kohezijski fond* [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/funding/cohesion-fund/ (pristupljeno: 8. srpnja 2019.)
19. Europska komisija (2019f.) *Nova kohezijska politika* [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/2021_2027/ (pristupljeno: 4. kolovoza 2019.)
20. Europska komisija (2019g.) *Povijest politike* [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/what/history/ (pristupljeno 5. rujna 2019.)
21. Europska komisija (2019h.) *Prioriteti za razdoblje 2014. – 2020.* [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/how/priorities (pristupljeno: 8. srpnja 2019.)
22. Europska komisija - Opća uprava za regionalnu i urbanu politiku (2014.) *Ulaganja u radna mjesta i rast. Promicanje razvoja i dobrog upravljanja u regijama i gradovima EU-a. Šesto izvješće o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji.* Luxembourg: Ured za publikacije Europske unije. [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_hr.pdf (pristupljeno: 7. srpnja 2019.)
23. Europska komisija - Opća uprava za regionalnu i urbanu politiku (2017.) *Moja regija, moja Europa, naša budućnost: Sedmo izvješće o gospodarskoj,*

- socijalnoj i teritorijalnoj koheziji*. Luksemburg: Ured za publikacije Europske unije. Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion7/7cr_hr.pdf (pristupljeno: 7. srpnja 2019.)
24. Europska komisija – Predstavništvo u Hrvatskoj (2018.) *Proračun EU-a za regionalni razvoj i kohezijsku politiku nakon 2020*. [Online] Dostupno na: https://ec.europa.eu/croatia/news/regional_development_and_cohesion_policy_beyond_2020_hr (pristupljeno: 7. srpnja 2019.)
25. Europski parlament (2019.) *Zajedničko razvrstavanje prostornih jedinica za statistiku (NUTS)* [Online] Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/99/zajednicko-razvrstavanje-prostornih-jedinica-za-statistiku-nuts-> (pristupljeno: 6. rujna 2019.)
26. Europski strukturni i investicijski fondovi (2018.) *Potpisan ugovor za izgradnju Pelješkog mosta* [Online] Dostupno na: <https://strukturnifondovi.hr/potpisan-ugovor-za-izgradnju-peljeskog-mosta/> (pristupljeno: 21. kolovoza 2019.)
27. 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: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-manuals-and-guidelines/-/KS-GQ-14-006> (pristupljeno: 6. rujna 2019.)
28. Eurostat (2019a.) *Eurostat regional yearbook 2019*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. [Online] Dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/products-statistical-books/-/KS-HA-19-001> (pristupljeno: 20. rujna 2019.)
29. Eurostat – newsrelease (2019b.) *GDP per capita in 281 EU regions, Regional GDP per capita ranged from 31% to 626% of the EU average in 2017*. Eurostat newsrelease. [Online] 34. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9618249/1-26022019-AP-EN.pdf/f765d183-c3d2-4e2f-9256-cc6665909c80> (pristupljeno: 6. rujna 2019.)
30. Maleković, S., Puljiz, J. i Keser I. (2018.) *Utjecaj kohezijske politike na regionalnu politiku i razvoj Hrvatske*. Zagreb: Institut za razvoj i međunarodne odnose. [Online] Dostupno na: <http://polocro28.irmo.hr/wp->

<content/uploads/2018/07/PP-Utjecaj-Kohezijske-politike-na-regionalnu-politiku-i-razvoj-Hrvatske.pdf> (pristupljeno: 6. rujna 2019.)

31. Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava (2014.) *Europski socijalni fond* [Online] Dostupno na: <http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/> (pristupljeno: 6. rujna 2019.)
32. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije (2019a.) *EU fondovi - Kohezijska politika*. [Online] Dostupno na: <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/> (pristupljeno: 7. rujna 2019.)
33. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije (2019b.) *Planovi i pravila za novo programsko razdoblje 2021. – 2027.* [Online] Dostupno na: <https://www.hup.hr/EasyEdit/UserFiles/Petra%20Senti%C4%87/planovi-i-pravila-za-novo-programsko-razdoblje-2021-2027ff.pdf> (pristupljeno: 7. rujna 2019.)
34. Ministarstvo uprave (2019.) *Kako se provodi regionalna i kohezijska politika Europske unije* [Online] Dostupno na: <https://uprava.gov.hr/kako-se-provodi-regionalna-i-kohezijska-politika-europske-unije-14031/14031> (pristupljeno 5. rujna 2019.)
35. Rogina, A. (2018.) *Evaluacija kohezijske politike*. Pula: Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, Fakultet ekonomije i turizma „Dr. Mijo Mirković“ (završni rad) [Online] Dostupno na: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:137:193952> (pristupljeno 5. rujna 2019.)
36. Službeni list Europske unije (2013a.) *Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006. L 347/320* [Online] Dostupno na: https://www.mingo.hr/public/documents/Uredba_EU_parlamentna-i-Vijeca_1303-2013.pdf (pristupljeno: 6. rujna 2019.)
37. Službeni list Europske unije (2013b.) *Uredba (EU) br. 1304/2013 Europskog Parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Europskom socijalnom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1081/2006, L 347/340* [Online]

Dostupno na: https://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2015/12/Uredba-1304_2013-Europskog-parlamenta-i-vije%C4%87a.pdf (pristupljeno: 6. rujna 2019.)

Popis slika i grafova

Popis slika:

Slika 1. Od infrastrukture do inovacija	10
Slika 2. Prikaz podjele Republike Hrvatske na NUTS 2 i NUTS 3 regije	20
Slika 3. BDP po stanovniku, 2017., prema NUTS 2 regijama EU-a (PPS, %, prosječna godišnja promjena u razdoblju od 2008. do 2017.....	21

Popis grafova:

Graf 1. Regije u tranziciji.....	8
Graf 2. 1989. – 2013.: Potrošnja kohezijske politike.....	9
Graf 3. Proračun EU-a prema fondovima, 2014. – 2020.	14
Graf 4. Ukupni proračun po državi članici EU-a, milijarde eura, 2014. – 2020.....	15
Graf 5. Procjena učinka kohezijske politike na BDP za razdoblje 2007. – 2013.	18
Graf 6. Varijacija regionalnog BDP-a po stanovniku unutar EU država članica, 2017., u PPS, EU28=100	22
Graf 7. Napredak provedbe kohezijske politike za EU.....	24

Sažetak

Kohezijska politika jedna je od najvažnijih politika koje provodi Europska unija. S vremenom se mijenjala, prilagođavala potrebama integracije i regija. Cilj rada je prikazati pregled razvoja kohezijske politike EU s detaljnijim osvrtom na analizu planiranih izmjena u programskom razdoblju 2021.-2027. Na početku rada opisuju se ideja kohezije i osnovna obilježja kohezijske politike, u razdobljima od 2007. do 2013. godine te od 2014. do 2020. godine. Objašnjavaju se fondovi kao bitni instrumenti za provedbu politike. Nakon toga slijedi poglavlje o učincima kohezijske politike koje obuhvaća sažetak reformi, prikaz regionalnih razlika i postignuća. U idućem poglavlju obrađuju se reforme planirane za razdoblje 2021.-2027. te detaljnije ključne promjene. U posljednjem poglavlju istaknute su i prednosti kohezijske politike za Hrvatsku. U radu su utvrđeni pozitivni učinci, ali i potrebe promjena kohezijske politike EU-a. Analiza planiranih izmjena u idućem programskom razdoblju potvrđuje da su preuzeta pozitivna rješenja iz prošlih razdoblja, uz potrebu za osuvremenjivanjem politike, prilagodbu novim ograničenjima, kao i za jednostavnijom provedbom. Nove smjernice za provedbu trebale bi ostvariti pametniju, zeleniju, povezaniju Europu, socijalnu Europu i Europu bližu građanima. Hrvatska također treba u novim okvirima nastojati što uspješnije djelovati i prilagoditi se na vrijeme planiranim izmjenama.

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

Summary

Cohesion Policy is one of the most important policies implemented in the European Union. This policy has changed over time, according to the needs of integration and its regions. The aim of this thesis is to present development of the Cohesion policy in the European Union with more detailed analysis of the planned changes in the future programming period, 2021-2027. At the beginning of this work, the idea of cohesion and the main characteristics of the Cohesion policy are presented, especially in the programming periods 2007-2013, 2014-2020. Funds are described as the main instruments of the policy implementation. After that follows a section on the effects of the Cohesion policy that encompasses summary of reforms, presentation of regional differences and achievements of the policy. The next section describes the reforms planned in 2021-2027 and in more detail the main changes. In the last chapter the main advantages of Cohesion policy in Croatia are also highlighted. This work confirms positive effects of Cohesion policy, but also the needs to change some directions for better performances. Analysis of the planned changes in the next programming period has shown that contributions from previous periods are retained, while there is a need to modernise some actions, adjust the policy on new constraints and to achieve simpler, more flexible implementation. New guidelines for the next Cohesion policy should contribute to smarter, greener, more connected Europe, more social Europe and Europe closed to citizens. Also, in this new framework, Croatia needs to be more successful and to accommodate on time for planned changes.

Keywords: Cohesion Policy, European Union, regions, funds