Iskoristivost Kohezijskog fonda

Vrljić, Anđela

Undergraduate thesis / Završni rad

2016

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

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:137:134839

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-28**

Image not found or type unknown

Repository / Repozitorij:

Digital Repository Juraj Dobrila University of Pula

zir.nsk.hr

Image not found or type unknown

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

ANĐELA VRLJIĆ

Iskoristivost Kohezijskog fonda

Završni rad

Pula, rujan 2016.

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

ANĐELA VRLJIĆ

Iskoristivost Kohezijskog fonda

Završni rad

JMBAG: 0303041680, 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 2016.

IZJAVA O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI

Ja, dolje potpisani ANĐELA VRLJIĆ, kandidat za prvostupnika

EKONOMIJE ovime izjavljujem da je ovaj Završni rad rezultat isključivo mojega 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, 27. rujna 2016.

IZJAVA o korištenju autorskog djela

Ja, ANĐELA VRLJIĆ dajem odobrenje Sveučilištu Jurja Dobrile u Puli, kao nositelju prava iskorištavanja, da moj završni rad pod nazivom

ISKORISTIVOST KOHEZIJSKOG FONDA 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, 27. rujna 2016.

Potpis

_____

SADRŽAJ

UVOD 1
1. KOHEZIJSKA POLITIKA 2
1.1. Europa 2020 4
1.2. Učinci kohezijske politike 10
1.2.1. Mjerenje učinaka 11
1.2.2. Nemjerljivi učinci 14
2. INSTRUMENTI KOHEZIJSKE POLITIKE 17
2.1. Programiranje 19
2.2. Strukturni fondovi 21
3. KOHEZIJSKI FOND 24
3.1. Temeljna obilježja Kohezijskog fonda 24
3.2. Financijska sredstva u razdoblju 2014.-2020. 25
3.3. Potprogrami 27
4. ISKORISTIVOST KOHEZIJSKOG FONDA 30
4.1. Iskoristivost u razdoblju 2007.-2013. 33
4.2. Alokacije za razdoblje 2014.-2020. 39
5. ALOKACIJA SREDSTAVA ZA REPUBLIKU HRVATSKU 44
ZAKLJUČAK 49
LITERATURA 50
POPIS GRAFIKONA 55
POPIS SLIKA 55
POPIS TABLICA 55
SAŽETAK 56
ABSTRACT 57

UVOD

Kohezijska politika kao jedan od važnih instrumenata za ostvarivanje strateških ciljeva Europske unije (EU), definiranih u strateškom dokumentu Europa 2020, usmjerava se na smanjivanje teritorijalnih, ekonomskih i socijalnih razlika između regija i država članica te se, kao što joj i samo ime govori, zalaže za njihovu koheziju. Pomaganje manje razvijenim područjima svojevrstan je solidaran čin koji je i nužan kako bi se izbjeglo stvaranje sve većeg jaza među njenim članicama.

Politika se provodi prema unaprijed osmišljenim sedmogodišnjim strategijama, od kojih je posljednja kreirana za razdoblje 2014.-2020., gdje se prema glavnim ciljevima i prioritetima dodjeljuju potrebna sredstva. Tu je naravno za svaku državu primarno važno otkriti najvažnija i najpotrebnija područja djelovanja kojima se treba usmjeriti te tada krenuti u programiranje i njihovo ostvarivanje uz pomoć instrumenata kohezijske politike, Europskih strukturnih i investicijskih (ESI) fondova.

Jedan od tih instrumenata je i Kohezijski fond kojima se financiraju projekti na području transporta i okoliša. Ti su projekti uglavnom velike prirode i provode se na nacionalnim razinama, tako da im je udio sufinanciranja nešto viši. Međutim, unatoč visokom sufinanciranju, izdvajanja na nacionalnoj razini zbog veličine projekata nisu niska te je zanimljivo promatrati njegovu iskoristivost, kao i čimbenike o kojima ovisi.

Cilj ovog rada je opisati područja financiranja Kohezijskog fonda te analizirati iskoristivost istaknutog fonda u EU državama članicama. Nakon pojašnjenja kohezijske politike te njezinih učinaka u prvom poglavlju, prelazi se na sljedeće poglavlje koje govori o financijskim instrumentima značajnim za provedbu istaknute politike, među kojima je i Kohezijski fond, opširnije opisan u trećem dijelu rada. Dalje slijedi analiza iskoristivosti Kohezijskog fonda na temelju javno dostupnih podataka o dodijeljenim sredstvima za fond kroz vrijeme, ali i po državama članicama. Isto tako komentirana su i dodijeljena sredstva za tekuće razdoblje 2014.-2020., što se može očekivati do kraja razdoblja, za pojedine države članice te zasebno i Hrvatsku, prije zaključnih razmatranja.

U radu su korištene metode analize, sinteze, indukcije, deskripcije, komparacije te statistička metoda.

1. KOHEZIJSKA POLITIKA

Radi jačanja svoje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije, EU nastoji smanjiti razlike u razinama razvijenosti različitih regija te zaostajanje regija koje su u najnepovoljnijem položaju. Posebna pozornost poklanja se ruralnim područjima, područjima zahvaćenima industrijskom tranzicijom i regijama koje su izložene ozbiljnim i trajnim prirodnim ili demografskim poteškoćama, između ostalog najudaljenijim regijama, najsjevernijim regijama s vrlo niskom gustoćom naseljenosti te otocima, pograničnim i planinskim regijama.[1]

Cilj smanjivanja razlika među regijama odnosi se na ekonomske, socijalne te teritorijalne neravnomjernosti. Osim poboljšanja prometne povezanosti udaljenih i nerazvijenih regija, EU nastoji potaknuti razvoj malih i srednjih poduzetnika u tim regijama, prelazak na nisko ugljično gospodarstvo, razvoj inovacija i novih proizvoda, energetsku učinkovitost te brigu o klimatskim promjenama.[2]

Kohezijska politika kao važan instrument ostvarivanja strateških ciljeva EU, predstavlja drugo najvažnije područje javne politike Unije koje osigurava sedmogodišnji financijski okvir za projekte usmjerene realizaciji gospodarske, društvene i teritorijalne kohezije na cjelokupnom području EU-a.[3]

Konkretno, kohezijska politika je u razdoblju 2007.-2013. imala tri glavna cilja[4]:

1) Prvi cilj kohezijske politike bio je konvergencija kojim su se nastojale smanjiti razlike u razvoju među državama članicama i regijama unutar EU. Taj je cilj bio predodređen za one NUTS 2[5] regije čiji je bruto domaći proizvod (BDP) po stanovniku bio niži od 75% europskog prosjeka.

[1] *UREDBA (EU) br. 1303/2013 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 17. prosinca 2013.*, http://www.mingo.hr/public/documents/Uredba_EU_parlamenta-i-Vijeca_1303-2013.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[2] I. Maletić (ur.), *EU PROJEKTI - od ideje do realizacije*, Zagreb, TIM4PIN, 2016., str. 25.
[3] Đulabić, V., „Kohezijska politika Europske unije kao instrument razvoja Hrvatske", *Političke analize*, vol. 5, no. 17, 2014, str. 17.
[4] I. Maletić (ur.), *EU PROJEKTI - od ideje do realizacije*, Zagreb, TIM4PIN, 2016., str. 25.
[5] Nomenklatura prostornih jedinica za statistiku EU

Vrste projekata financiranih u sklopu tog cilja su[6]: unapređenje osnovne infrastrukture, pomaganje poduzećima, pročišćavanje vode i gospodarenje otpadom, brze internetske veze, izobrazba, otvaranje radnih mjesta.

2) Drugi cilj, regionalna konkurentnost i zapošljavanje, bio je namijenjen onim NUTS 2 regijama čiji je BDP po stanovniku prelazio 75% prosjeka EU-a i to u svrhu jačanja konkurentnosti i privlačnosti tih regija.

   Ovaj cilj pokrivao je sve regije EU koje nisu ispunjavale uvjete cilja konvergencije.[7]

3) Europska teritorijalna suradnja kao treći cilj kohezijske politike poticao je povezanost jačanjem prekograničnih suradnji zajedničkim aktivnostima koje ubrzavaju razvoj i omogućuju razmjenu iskustava među uključenim regijama.

Kako bi se dodatno naglasila sama važnost cilja konvergencije, za najnerazvijenije regije EU-a na raspolaganju je bilo do 82% sredstava kohezijske politike. Za konkurentnost i zapošljavanje, bilo je predviđeno do 16% sredstava, dok je za međunarodnu suradnju to bilo 2,5%.[8]

U sljedećem razdoblju, 2014.-2020., dolazi do promjena u ciljevima u odnosu na prethodno. Oni se još više konkretiziraju te upotpunjuju detaljnijim prioritetima koji će se uz pomoć ESI fondova (Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Europski socijalni fond (ESF), Kohezijski fond, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj, Europski fond za pomorstvo i ribarstvo) pokušati što bolje i ostvariti. Mijenjaju se i udjeli sredstava po pojedinim ciljevima i kategorijama regija. Detaljniji opis promjena do kojih je došlo te na što se najviše pridaje pozornost u tekućem razdoblju može se saznati u sljedećem poglavlju 1.1. Isto tako, o ESI fondovima te načinu na koji se pomoću njih realiziraju navedeni ciljevi bit će riječi u poglavlju u kojem se opisuju instrumenti kohezijske politike.

---

[6] Europski fondovi, *Konvergencija*, http://www.europski-fondovi.eu/content/konvergencija, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

[7] Europski fondovi, *Regionalna konkurentnost i zapošljavanje*, http://europski-fondovi.eu/content/regionalna-konkurentnost-i-zapo-ljavanje, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

[8] Hrvatska gospodarska komora, *Ususret fondovima Kohezijske politike u Hrvatskoj; Kohezijska politika, Strukturni fondovi, Kohezijski fond i primjeri*, 2013, str. 21., http://www.strukturnifondovi.hr/UserDocsImages/Documents/Edukativni%20kutak/Publikacije/web_publikacija_kohezija_2013.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

1.1. Europa 2020

Europa 2020. temeljni je strateški dokument na razini EU, nasljednik Lisabonske strategije te sadrži razvojne ciljeve EU.[9]

"Strategija Europa 2020 je strategija koja treba pomoći da se EU pretvori u pametnu, održivu i uključivu ekonomiju koja će ostvarivati visoke stope zaposlenosti, produktivnosti i društvene povezanosti."[10] Da bi se te pozitivne stope rasta ostvarile, Unija svoje djelovanje provodi kroz više politika, od kojih se ovaj rad bavi uglavnom kohezijskom politikom čiji je i jedan od instrumenata ostvarivanja ciljeva Kohezijski fond.

Kao što je već naglašeno, kohezijska politika se mijenja, ali i konstantno zahtijeva izdašna financijska sredstva. Od ukupnog proračuna EU-a za razdoblje 2014.-2020. koji iznosi 1082 milijarde EUR, 32,5% je predodređeno za financiranje kohezijske politike, dakle, 351,8 milijardi EUR. Ostalih 67,5% planirano je za potrebe ostalih politika EU: poljoprivredu, istraživanja, vanjsku politiku itd., što iznosi 730,2 milijarde EUR.[11]

Sredstva će se u razdoblju do 2020. ulagati u sve regije Unije sa prilagodbama iznosa potpore i nacionalnog doprinosa (stopa sufinanciranja) njihovim razinama razvijenosti[12]:

1) manje razvijene regije (BDP po stanovniku < 75 % prosjeka BDP-a po stanovniku 27 država članica EU-a)

2) tranzicijske regije (BDP po stanovniku 75 % do 90 % prosjeka BDP-a po stanovniku 27 država članica EU-a)

---

[9] I. Maletić (ur.), *EU PROJEKTI - od ideje do realizacije*, Zagreb, TIM4PIN, 2016., str. 22.

[10] Hrvatska gospodarska komora, *Ususret fondovima Kohezijske politike u Hrvatskoj; Kohezijska politika, Strukturni fondovi, Kohezijski fond i primjeri,* svibanj 2013, str. 7., http://www.strukturnifondovi.hr/UserDocsImages/Documents/Edukativni%20kutak/Publikacije/web_publikacija_kohezija_2013.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

[11] Europska komisija, *Uvod u kohezijsku politiku EU-a za razdoblje 2014.-2020.,* 2014, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_hr.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

[12] Europska komisija, *Preusmjeravanje kohezijske politike EU-a za postizanje maksimalnog učinka na rast i zapošljavanje: reforma u 10 točaka,* 2013, *ec.europa.**eu**/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/.../mag48_hr.pdf*, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

3) razvijenije regije (BDP > 90 % prosjeka BDP-a po stanovniku 27 država članica EU-a).

Ukoliko se gleda samo budžet za kohezijsku politiku tada je više od polovice proračuna ili 182,2 milijarde eura, odvojeno za manje razvijene regije. Najmanje, 35 milijardi eura dodijeljeno je tranzicijskim regijama i 54 milijarde eura razvijenijim regijama.[13] Osim promjena u dodijeljenim sredstvima po regijama, kohezijska politika EU-a za razdoblje 2014.-2020. donijela je još novosti u odnosu na prethodno razdoblje.

Za tekuće razdoblje temeljno je utvrđivanje jasnih, transparentnih i mjerljivih ciljeva za postizanje odgovornosti i rezultata. Istaknuto znači da će države i regije morati unaprijed odrediti ciljeve koje s raspoloživim sredstvima žele postići i precizno utvrditi način na koji će se mjeriti napredovanje prema tim ciljevima. Tako će se omogućiti rasprava o načinu iskorištavanja financijskih sredstava i njegovo redovito praćenje. Pred kraj razdoblja za uspješnije programe moći će se ostvariti dodatna sredstva (iz takozvane „pričuve na temelju postignutih rezultata").[14]

Isto tako, potrebno je utvrditi uvjete prije prijenosa sredstava u cilju postizanja učinkovitijeg ulaganja. Primjerice, nužni su ispunjeni preduvjeti strategije „pametne specijalizacije" za utvrđivanje posebnih prednosti i potencijala, reforme koje pogoduju poslovanju, prometne strategije, mjere poboljšanja sustava javne nabave, sukladnost sa zakonima u području zaštite okoliša, strategije za suzbijanje nezaposlenosti mladih, ranog napuštanja školovanja te promicanje jednakosti spolova i nediskriminacija.[15]

Uz to, zahtijeva se utvrđivanje zajedničke strategije kako bi se postigla veća usklađenost i smanjilo preklapanje. Zajednički strateški okvir (ZSO) temelj je za

[13] Europska komisija, *Najčešća pitanja o kohezijskoj politici*, http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/faq/#3, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[14] Europska komisija, *Preusmjeravanje kohezijske politike EU-a za postizanje maksimalnog učinka na rast i zapošljavanje: reforma u 10 točaka,* 2013, ec.europa.**eu**/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/.../mag48_hr.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[15] Europska komisija, *Preusmjeravanje kohezijske politike EU-a za postizanje maksimalnog učinka na rast i zapošljavanje: reforma u 10 točaka,* 2013, ec.europa.**eu**/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/.../mag48_hr.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

postizanje bolje usklađenosti ESI fondova.[16] Na taj način omogućit će se također bolje povezivanje s ostalim instrumentima i programima EU-a. O uspostavljanju i svrsi ZSO-a bit će riječi u poglavlju 2.1. Programiranje.

Novo razdoblje karakteriziraju smanjenje birokracije i pojednostavnjenje korištenja ulaganja EU-a zajedničkim pravilima za sve ESI fondove. Tu su i jednostavnija računovodstvena pravila, precizniji zahtjevi povezani s izvješćivanjem i šira uporaba digitalne tehnologije („e-kohezija").[17] Sve to trebalo bi ubrzati procese provođenja kohezijske politike i osigurati njenu lakšu i efikasniju realizaciju i implementaciju u stvarni svijet.

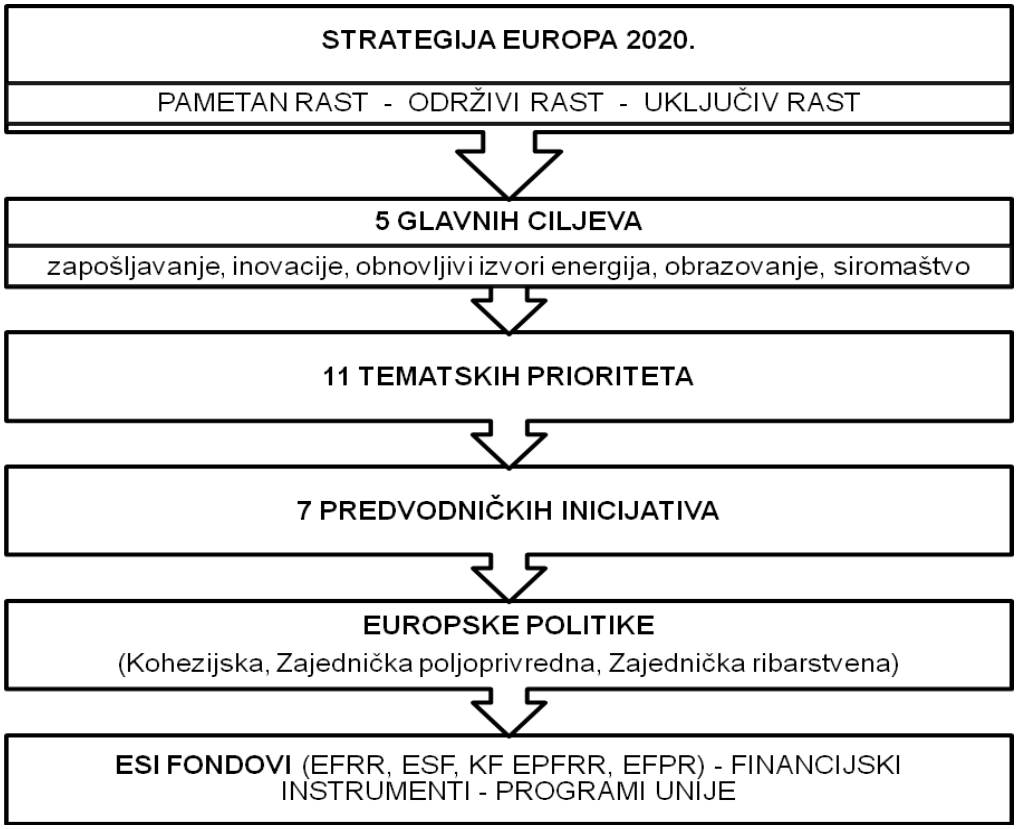
U posljednjem programskom razdoblju naglašene su i pojačana urbana dimenzija te borba za društvenu uključenost. Definirani su i rezervirani minimalni iznosi sredstava Europskog fonda za regionalni razvoj za integrirane projekte u gradovima te Europskog socijalnog fonda za podršku marginaliziranim zajednicama. Isto tako, prema novim odrednicama, Komisija može obustaviti financiranje za državu članicu koja se ne pridržava gospodarskih pravila EU-a. [18]

Osnovna ideja implementacije strategije Europa 2020. vidljiva je na slici 1. Na vrhu slike vidljiva su tri elementarna prioriteta nove strategije.[19] Prvi je pametan rast kojim se želi postići gospodarstvo temeljeno na znanju i inovacijama. Drugi je održiv rast za promicanje zelenoga gospodarstva utemeljenog na učinkovitom korištenju resursa. Treći također vrlo važan, uključiv rast, kojim bi se poticala visoka stopa zaposlenosti te postizanje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije. Ove prioritete slijedi pet glavnih ciljeva koji se, kako je i na slici 1 naznačeno, bave pitanjima zapošljavanja, inovacija, obnovljivih izvora energija, obrazovanja i siromaštva.

[16] Europska komisija, *Preusmjeravanje kohezijske politike EU-a za postizanje maksimalnog učinka na rast i zapošljavanje: reforma u 10 točaka,* 2013, ec.europa.**eu**/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/.../mag48_hr.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[17] Europska komisija, *Preusmjeravanje kohezijske politike EU-a za postizanje maksimalnog učinka na rast i zapošljavanje: reforma u 10 točaka,* 2013, ec.europa.**eu**/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/.../mag48_hr.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[18] Europska komisija, *Uvod u kohezijsku politiku EU-a za razdoblje 2014.-2020.,* 2014, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_hr.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[19] Đulabić, V., „Kohezijska politika Europske unije kao instrument razvoja Hrvatske", *Političke analize*, vol. 5, no. 17, 2014, str. 17.

U razdoblju 2014.-2020., za razliku od prethodnog, EU je konkretnije definirala te ciljeve, tj. odredila je gdje želi biti 2020.-te godine. Unija cilja na smanjenje emisije stakleničkih plinova od minimalno 20% u odnosu prema 1990. godini te na povećanje udjela obnovljivih izvora energije i energetske učinkovitosti za 20%. Planira ulagati u istraživanje i razvoj u visini od 3% BDP-a te povećati zapošljavanje stanovništva između 20. i 64. godine do razine od najmanje 75%. Teži 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%.[20]

Slika 1: Strategija Europa 2020.



Izvor: Maletić, I. (ur.), *EU PROJEKTI - od ideje do realizacije*, Zagreb, TIM4PIN d.o.o. za savjetovanje, 2016., str. 25.

[20] Vela, A., Menadžment ESI fondova - Priručnik o pripremi i provedbi projekata financiranih iz ESI fondova u financijskoj perspektivi 2014.-2020., Zagreb, Školska knjiga, 2015., str. 18.

Da bi se postigli navedeni ciljevi, tri fonda u okviru kohezijske politike EU-a (EFRR, ESF i Kohezijski fond) podržavat će 11 tematskih ciljeva za poticanje rasta u ovom razdoblju. Ti ciljevi su[21]:

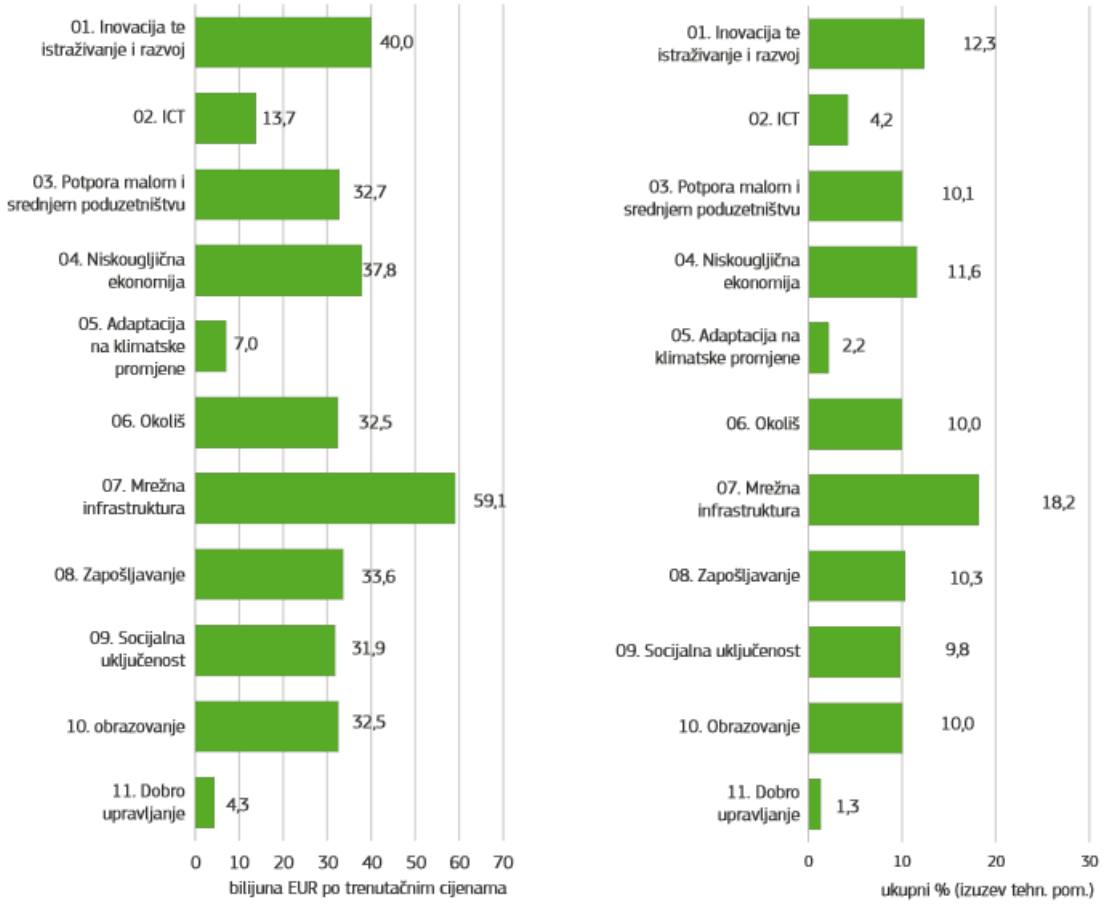
1. Jačanje istraživanja, tehnološkog razvoja i inovacija
2. Poboljšanje pristupa informacijskim i komunikacijskim tehnologijama te njihova korištenja i kvalitete
3. Poboljšanje konkurentnosti malih i srednjih poduzeća
4. Podržavanje prijelaza na gospodarstvo s malim udjelom ugljika
5. Promicanje prilagodbe 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 i podržavanje mobilnosti radne snage
9. Promicanje društvene uključenosti te borba protiv siromaštva i diskriminacije
10. Ulaganje u obrazovanje, osposobljavanje i cjeloživotno učenje
11. Poboljšanje učinkovitosti javne uprave.

Na slici 2 prikazana je raspodjela sredstava prema istaknutim tematskim ciljevima.

Prema slici je vidljivo da je najviše sredstava dodijeljeno za potporu prometnoj i energetskoj infrastrukturi (tematski cilj 7) (59,1 milijardi EUR ili 18,2 % ukupnog iznosa), nakon čega slijedi jačanje inovacija te istraživanja i razvoja (tematski cilj 1) (40 milijardi EUR, 12,3 % ukupnog iznosa) i potpora niskougljičnom gospodarstvu (tematski cilj 4) (37,8 milijardi EUR, 11,6 % ukupnog iznosa).

[21] Europska komisija, *Uvod u kohezijsku politiku EU-a za razdoblje 2014.-2020.,* 2014, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_hr.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

Slika 2: Raspodjela sredstava na tematske ciljeve (u milijardama EUR i %), 2014.-2020.



Izvor: Europska komisija, Opća uprava za regionalnu i urbanu politiku, *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*), 2014, str. 259, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_hr.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

Dodjela financijskih sredstava za potporu zapošljavanju (tematski cilj 8), malim i srednje velikim poduzećima (tematski cilj 3), obrazovanju i obuci (tematski cilj 10), zaštiti okoliša (tematski cilj 6) i mjerama socijalne uključenosti (tematski cilj 9) otprilike su jednakih razmjera te iznose oko 32-33 milijardi EUR (ili oko 10 % ukupnog iznosa).[22] Sredstva dodijeljena za potporu digitalnoj agendi, informacijsko

[22] Europska komisija, Opća uprava za regionalnu i urbanu politiku, 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), 2014, str. 258., http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_hr.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

telekomunikacijskim tehnologijama (ICT-a) (tematski cilj 2), prilagodbu klimatskim promjenama (tematski cilj 5) i dobrom upravljanju (tematski cilj 11) mnogo su manja. Kohezijskim fondom financiraju se projekti vezani za tematske ciljeve 4-7 koji se uglavnom bave prometom i okolišem, o čemu će biti više riječi kasnije.

Svaki od projekata koji planira dobiti potporu iz EU fondova mora doprinositi barem jednom od navedenih glavnih mjerljivih i tematskih EU ciljeva. Koordinacija strateških prioriteta na svim razinama, od lokalne do nacionalne, s ciljevima kohezijske politike, jedan je od ključnih izazova i preduvjet za visoku apsorpciju sredstava. Detaljniji opis usklađivanja nacionalnih i kohezijske politike Unije može se vidjeti u poglavlju 2.1. Programiranje.

1.2. Učinci kohezijske politike

Kohezijska politika je dovela do brojnih postignuća. Tisuće projekata poduprijelo je ulaganje u mala i srednje velika poduzeća ili je pomoglo početak raznih poslovnih aktivnosti. Drugi projekti doprinijeli su poboljšanju sposobnosti poslovnog sektora da pretvori istraživanje i razvoj u vrijednu inovaciju. Kohezijska politika omogućila je milijunima kućanstava i tvrtki povezivanje na najnaprednije informatičke i komunikacijske mreže. Financirala je izgradnju brojnih kilometara cesta i željeznica, poboljšavajući time prometne veze u područjima EU-a u kojima je njihovo nepostojanje ili loše stanje priječilo gospodarski razvoj. Kohezijska politika također je doprinijela poboljšanju pristupa tržištu rada diljem EU-a i pomogla je boljoj integraciji osjetljivih socijalnih skupina u društvo. Jednako je tako radila na zaštiti okoliša, posebno sufinanciranjem ugradnje ekološke infrastrukture na mjestima na kojima se to inače ne bi dogodilo zbog nedostatka resursa. Pokazalo se da ulaganje u prometnu infrastrukturu, kada je provedeno kao dio koherentne strategije, ima pozitivni učinak na regionalni razvoj.[23]

Očekuje se da će se ulaganja u trenutačnom financijskom razdoblju, 2014.-2020., više usmjeriti na ključne sektore poput nisko ugljičnog gospodarstva, konkurentnosti

[23] Europska komisija, Opća uprava za regionalnu i urbanu politiku, 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), 2014, str. 233., http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_hr.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

malih i srednjih poduzeća, inovacija, zapošljavanja i socijalne uključenosti. Ulaganjima u energetsku učinkovitost i obnovljive izvore energije stavit će se na raspolaganje više od 38 milijardi eura za potporu prelaska na ekološki prihvatljivije gospodarstvo. Za usporedbu, oko 16,6 milijardi eura bilo je uloženo u nisko ugljično gospodarstvo u razdoblju 2007.-2013. Prema planovima potrošnje i „sporazumima o partnerstvu" s državama članicama, europska mala i srednja poduzeća podržat će se s više od 33 milijarde eura (što je porast od gotovo 10 milijardi eura) kako bi povećali konkurentnost. Više od 80 milijardi eura uložit će se u ljudski kapital kroz Europski socijalni fond i Inicijativu za zapošljavanje mladih.[24]

Kohezijska politika zapravo je vrsta katalizatora za daljnja javna i privatna financiranja ne samo stoga što obvezuje države članice na sufinanciranje iz nacionalnih proračuna, nego i stoga što stvara povjerenje ulagača. Uzimajući u obzir nacionalne doprinose i druga privatna ulaganja, očekuje se da će učinak kohezijske politike za razdoblje 2014.-2020. iznositi oko 450 milijardi eura.[25]

1.2.1. Mjerenje učinaka

Učinci kohezijske politike su mnogobrojni i oni se mogu promatrati prema različitim pristupima. Logično bi bilo te učinke mjeriti na nacionalnim razinama iz razloga što se agregiranjem rezultata država članica dolazi do ukupnog prosperiteta Unije te se od svake države članice može zahtijevati praćenje ostvarenja ciljeva definiranih na razini EU. Pokazatelji na nacionalnoj razini proizlaze iz rezultata na regionalnoj i mikro razini, što upućuje na potrebu praćenja rezultata i na nižim razinama na kojima se provode projekti i sredstva iskorištavaju, kao i na potrebu promatranja regionalnih specifičnosti. Isto tako treba uzeti u obzir da nije sve učinke moguće kvantificirati. Neki od njih mogu se iskazati brojčano poput rasta BDP-a određene regije, dok se pojedini poput poboljšanja kvalitete života ili sreće stanovništva ipak ne mogu tako lako prikazati „na papiru". Multiplikativne učinke teško je izračunati, iako su često i vidljivi u stvarnom svijetu. Stanovništvu je važno da živi što boljim i ugodnijim životom, dok ekonomiste i druge analitičare uvijek zanimaju konkretni podaci o

[24] Europska Komisija, Priopćenje - Prema novom izvješću Komisije, kohezijska politika EU-a za razdoblje 2014. - 2020. bit će usmjerena na energetsku učinkovitost, zapošljavanje te mala i srednja poduzeća (MSP), 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-857_hr.htm, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

[25] Europska komisija, *Uvod u kohezijsku politiku EU-a za razdoblje 2014.-2020.,* 2014, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_hr.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

promjenama. Ekonomski indikatori omogućuju evaluaciju provedenih aktivnosti i mjera, primjerice dokazivanje da kohezijska politika osim svojih troškova ima i većih koristi. Tako su u *Šestom izvješću o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji* kojeg je sastavila Europska Komisija prikazani učinci kohezijske politike i to na tri sljedeća načina[26]:

1) Prema kvantitativnim informacijama o direktnim ishodima projekata i mjerama koje podupiru fizički pokazatelji,

2) Prema procjenama učinkovitosti dodijeljenog financiranja te

3) Prema makroekonomskim modelima.

Prvi pokazatelji su obično u obliku bilo dobivenog rezultata (kao što je broj novih poslovnih subjekata čiji je početak potpomognut, duljina izgrađenih cesta ili željeznice, broj ljudi koji su prošli obuku) ili rezultata čiji su rast omogućili (poput uštođenog vremena ili prijevoznih troškova kao posljedica otvaranja nove gradske obilaznice, broj ljudi povezan na glavnu kanalizaciju i učinkovit sustav pročišćavanja otpadnih voda te broj ljudi koji su prošli edukaciju, osposobljavanje i uspjeli su pronaći zaposlenje).[27]

Prema tim pokazateljima u razdoblju 2000.-2006. izgrađeno je ili obnovljeno 8 400 km željeznica i 5 100 km cesta, osiguran je pristup pitkoj vodi za dodatnih 20 milijuna ljudi te je otvoreno više od milijun radnih mjesta.[28]

Vidljivi su i vrlo dobri rezultati ulaganja u sklopu kohezijske politike EU-a 2007.–2013. Tu je do kraja 2012. otvoreno 600.000 novih radnih mjesta, 5,7 milijuna osoba dobilo je pomoć u pronalasku posla, a još 8,6 milijuna potporu za stjecanje kvalifikacija.

[26] Europska komisija, Opća uprava za regionalnu i urbanu politiku, 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), 2014, str. 213., http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_hr.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

[27] Europska komisija, Opća uprava za regionalnu i urbanu politiku, 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), 2014, str. 213., http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_hr.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

[28] Hrvatska gospodarska komora, *Ususret fondovima Kohezijske politike u Hrvatskoj; Kohezijska politika, Strukturni fondovi, Kohezijski fond i primjeri,* 2013, str. 9., http://www.strukturnifondovi.hr/UserDocsImages/Documents/Edukativni%20kutak/Publikacije/web_publikacija_kohezija_2013.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

Dodatno, pružena je potpora 80.000 novih poduzeća, 5 milijuna građana dobilo je pristup širokopojasnoj mreži, a 3,3 milijuna ljudi dobilo je bolju opskrbu vodom za piće.[29]

Drugi se pak pokazatelji usmjeravaju prema postizanju kako neposrednih ciljeva mjera (poput povećanja ulaganja u poduprijete kompanije ili njihovo izdvajanje za istraživanje i razvoj), tako i širih ciljeva jačanja razvojnog potencijala promatranih područja (povećanjem konkurentnosti tamošnjih poslovnih subjekata ili vještina radne snage).[30]

Za jačanje razvojnog potencijala, u ovom slučaju vještina radne snage, u razdoblju 2000.-2006. svake su godine organizirani treninzi (edukacije) za 10 milijuna ljudi[31]. Prema pokazateljima kohezijske politike za razdoblje 2007.-2013., 254.722 malih i srednjih poduzeća primilo je izravnu financijsku pomoć, podržano je i 94.955 istraživačkih projekata te 33.556 projekta suradnje, a uz to je otvoreno i 41.600 novih stalnih istraživačkih radnih mjesta.[32]

Treći pokazatelji učinaka kohezijske politike odražavaju način funkcioniranja gospodarstava sa svrhom procjene učinka kohezijske politike i programa koje ona podupire. Pružaju činjenice o glavnim gospodarskim varijablama, posebno o BDP-u, zapošljavanju i uspješnosti trgovine.[33]

---

[29] Europska Komisija, Priopćenje - Prema novom izvješću Komisije, kohezijska politika EU-a za razdoblje 2014. - 2020. bit će usmjerena na energetsku učinkovitost, zapošljavanje te mala i srednja poduzeća (MSP), 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-857_hr.htm, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

[30] Europska komisija, Opća uprava za regionalnu i urbanu politiku, 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), 2014, str. 213., http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_hr.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

[31] Hrvatska gospodarska komora, *Ususret fondovima Kohezijske politike u Hrvatskoj; Kohezijska politika, Strukturni fondovi, Kohezijski fond i primjeri,* 2013, str. 9., http://www.strukturnifondovi.hr/UserDocsImages/Documents/Edukativni%20kutak/Publikacije/web_publikacija_kohezija_2013.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

[32] Europska komisija, *Ključna postignuća regionalne politike*, http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/what/key-achievements/#1, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

[33] Europska komisija, Opća uprava za regionalnu i urbanu politiku, 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), 2014, str. 213., http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_hr.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

Tako je vidljivo da je u razdoblju 2000.-2006. BDP po stanovniku porastao za 5% u novim državama članicama.[34] U najsiromašnijim regijama Unije zabilježen je porast BDP-a sa 60,5% europskog prosjeka 2007. na 62,7% 2010. godine, a 2,4 milijuna korisnika sredstava Europskog socijalnog fonda namijenjenih zapošljavanju pronašlo je posao u roku od šest mjeseci (2007.-2010.).[35]

Promjene kojima je pridonijela kohezijska politika na mikro razini nakon nekog se vremena odražavaju na makro razini. Procjena učinka politike na rast BDP-a i zapošljavanje zahtjeva da se uzmu u obzir direktni i indirektni učinci intervencija, što je moguće učiniti samo simulacijom politike pomoću makroekonomskih modela. Takve simulacije ukazuju da kohezijska politika doprinosi povećanju BDP-a i zapošljavanja, posebno u državama članicama koje su glavni primatelji financijske potpore. Modeli također pokazuju da se, u skladu s dugoročnim ciljevima politike koji se odnose na trajno povećanje produktivnog potencijala gospodarstava EU-a, učinak akumulira još godinama nakon dovršetka programa.[36]

1.2.2. Nemjerljivi učinci

Poboljšanje kvalitete života i zaštite lokalnih i globalnih ekosustava nemjerljivi su učinci koji nastaju i pod velikim su utjecajem kohezijske politike.

Primjerice, ako bi se smanjio ukupan utjecaj na okoliš iz urbanih aktivnosti, a kojeg promovira politika Unije, to bi dovelo do poboljšanja stanja unutar gradova, ali i izvan njih. Međutim, vrlo je teško ili čak nemoguće doći do konkretnih podataka o svim posljedicama nastalim uslijed pojedinih akcija. To znači da se određeni učinci ne mogu precizno kvantificirati kako bi se točno odredilo koliko je neka aktivnost imala utjecaja na okolinu. Stanovnici često takvim utjecajima ne pridaju dovoljno pozornosti. Zagađenje okoliša neprestano raste, a okoliš sam za sebe nema granice. Onečišćeni zrak u gradu proširit će se i izvan toga grada. Isto tako, prekomjerno

[34] Hrvatska gospodarska komora, *Ususret fondovima Kohezijske politike u Hrvatskoj; Kohezijska politika, Strukturni fondovi, Kohezijski fond i primjeri,* svibanj 2013., Dostupno na: www.hgk.hr, (pristupljeno 1. srpnja 2016.), str. 9.
[35] Europska komisija, *Ključna postignuća regionalne politike*, http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/what/key-achievements/#1, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[36] Europska komisija, Opća uprava za regionalnu i urbanu politiku, 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), 2014, str. 233., http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_hr.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

iskorištavanje prirodnih resursa te proizvodnja energije iz neobnovljivih izvora u urbanim područjima povezana je sa pitanjima zaštite okoliša i života ljudi u budućnosti te je zbog tog razloga važno promicati upravljanje održivom energijom. Zaključak ja da se gradovi kao glavni potrošači energije savršeno uklapaju u mjesta gdje treba primjenjivati kohezijsku politiku baš zbog toga što zahtijevaju održiv razvoj koji je i jedan od njenih temeljnih prioriteta. Kako se održivi razvoj gradova planira i provodi u duljem vremenskom razdoblju, posljedice koje današnje aktivnosti mogu uzrokovati, kroz vrijeme mogu imati utjecaj i na neke neposredne sudionike u okolini. Što znači da će se prvotni "namjerni" utjecaji koji su se željeli postići, multiplikativno proširiti i izvan onih planiranih točno određenih mjerljivih ciljeva. Kroz vrijeme dolazit će i do promjena u okolini koje nisu pod direktnim utjecajem onih koji spomenutu politiku provode, nego se može reći da te promjene kasnije nastaju pod utjecajem prirodnih uvjeta (ako se govori o održivosti okoliša), ali i tržišnih kretanja (ako se misli na poslovanje), koje je kroz vrijeme sve teže ili nemoguće izmjeriti.

Gradovi ne samo da se uklapaju, već mogu znatno doprinijeti ispunjavanju svih ciljeva povezanih s poboljšanjem energetske učinkovitosti i prijelazom na gospodarstvo koje proizvodi manje CO_2. Na temelju realizacije svih aktivnosti koje nalaže kohezijska politika podupirala bi se veća energetska učinkovitost i ušteda energije. To bi značilo i manja ulaganja koja predviđaju gradovi, a koja će upotpuniti ona koja su predviđena na nacionalnoj razini.[37] Sukladno tome, učinkovitim ulaganjima i promjenama koje pridonose koristima i uštedama na razini gradova, pozitivan efekt implicirat će se na nacionalnu razinu. Učinci prelijevanja sa niže na višu razinu upravljanja teško su mjerljivi što zahtijeva dodatno praćenje.

Nadalje, u sklopu ITU-a (Integriranih teritorijalnih ulaganja), koji predstavlja novi mehanizam EU-a u posljednjem programskom razdoblju, s ciljem jačanja uloge gradova, trebali bi se (između ostalih projekata) provesti manji projekti urbanog prijevoza, posebno oni koji se odnose na nisko ugljične prometne opcije ili one bez emisije ugljika, a koji će nadopunjavati projekte na nacionalnoj razini i financirati se iz

[37] Europska komisija, Opća uprava za regionalnu i urbanu politiku, 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), 2014, str. 233., http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_hr.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

Kohezijskog fonda.[38] To je jedan od načina kako postići da koristi za pojedini grad kasnije prerastu u pozitivne utjecaje i na druge lokalne i regionalne zajednice te naposljetku i na nacionalnu razinu.

Ukratko, ITU mehanizam služi za dodjeljivanje sredstava za tri tematska područja:[39] 1. Progresivni gradovi (gradovi kao pokretači održivog i pametnog gospodarskog rasta); 2. Čisti gradovi (borba protiv klimatskih promjena, promicanje energetske učinkovitosti i zdravog okoliša); 3. Uključivi gradovi (borba protiv siromaštva i podrška socijalnoj integraciji).

To bi značilo da iznad navedeni projekti, s obzirom da su vezani za okoliš i energetsku učinkovitost, pripadaju ulaganjima ITU mehanizma koji dodjeljuju sredstva za područje ulaganja u čiste gradove. Ponovno se tu pojavljuje nemogućnost konkretnih mjerenja pozitivnih efekata smanjenja zagađenja okoliša uslijed manjeg korištenja ugljika u proizvodnji energije. Naravno, može se izračunati koliko je primjerice manje CO_2 ispušteno u razdoblju prije i nakon smanjenja upotrebe ugljika, međutim detaljniji utjecaj na okoliš nije jednostavno precizirati. Nedvojbeno je da bi takav utjecaj bio pozitivan i da predstavlja važno područje u novijoj kohezijskoj politici.

Na posljetku, važan dio kulturnog i nacionalnog identiteta predstavlja postojeća kulturna baština koja se nastoji i može zaštiti putem korištenja sredstava kohezijske politike te je njeno stanje vrlo je bitan (nemjerljiv) pokazatelj djelovanja na tom području. Isto tako, ponovno korištenje brownfield područja (industrijskih i vojnih) u gospodarske svrhe, može uljepšati gradski izgled, popraviti ljudsko zadovoljstvo okruženjem, ali i pokrenuti ili barem potaknuti pokretanje pozitivnih trendova određenih ekonomskih pokazatelja, što kao mogućnost ostvaraju spomenuta ulaganja u okviru ITU mehanizma.

[38] *SPORAZUM O PARTNERSTVU između Republike Hrvatske i Europske komisije za korištenje EU strukturnih i investicijskih fondova za rast i radna mjesta u razdoblju 2014.-2020.*, 2014, str. 132., http://www.strukturnifondovi.hr/vazni-dokumenti, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

[39] *SMJERNICE ZA DEFINIRANJE PROJEKATA U SKLOPU ITU MEHANIZMA KOJI MORAJU BITI UTEMELJENI U STRATEGIJI RAZVOJA URBANE AGLOMERACIJE ZAGREB*, http://www.zagreb.hr/UserDocsImages/ITU/Smjernice%20za%20projekte%20ITU.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

2. INSTRUMENTI KOHEZIJSKE POLITIKE

Financijski instrumenti predstavljaju potencijalan resursno učinkovit način dodjele sredstava kohezijske politike omogućavanjem povratne potpore ulaganju putem zajmova, jamstava, vlastitog kapitala i ostalih instrumenata.[40]

Kohezijska politika EU-a financira se iz 3 glavna fonda koji će kasnije biti detaljnije opisani[41]:

1. KOHEZIJSKI FOND – usmjeren je na države članice čiji je bruto nacionalni dohodak (BND) po stanovniku manji od 90% prosjeka EU-a te financira projekte iz područja prometa i okoliša.

2. EUROPSKI FOND ZA REGIONALNI RAZVOJ – za cilj ima jačanje ekonomske i socijalne kohezije u EU te smanjenje razvojnih razlika između njenih regija.

3. EUROPSKI SOCIJALNI FOND – potiče zapošljavanje i mogućnosti zaposlenja u EU.

Osim navedenih, u financijskoj perspektivi 2014.-2020. na raspolaganju su i[42]:

4. EUROPSKI POLJOPRIVREDNI FOND ZA RURALNI RAZVOJ

5. EUROPSKI FOND ZA POMORSTVO I RIBARSTVO.

Svih pet fondova u programskom razdoblju 2014.-2020. imaju zajednički naziv ESI fondovi kao što je ranije istaknuto.

[40] Europska komisija, Opća uprava za regionalnu i urbanu politiku, 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), 2014, str. 253., http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_hr.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[41] Europski strukturni i investicijski fondovi, *EU fondovi*, http://www.strukturnifondovi.hr, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[42] Europski strukturni i investicijski fondovi, *EU fondovi*, http://www.strukturnifondovi.hr, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

Sami ciljevi ESI fondova trebali bi se ostvarivati u okviru održivog razvoja i promicanja cilja Unije koji se odnosi na očuvanje, zaštitu i unapređenje kvalitete okoliša uz odražavanje načela proporcionalnosti.[43] Ovo načelo obvezuje institucije EU-a održati proporcionalnost između ciljeva koje treba postići i sredstava koja se mogu koristiti za njihovo postizanje, što znači da mjere koje poduzimaju institucije ne prelaze granice onoga što je odgovarajuće i potrebno za ostvarenje ciljeva.

O usmjeravanju sredstava iz programa u financijske instrumente uspostavljene na razini Unije odlučuju Upravljačka tijela koja bi pri tome trebala biti fleksibilna. Ta tijela također usmjeravaju sredstva prema instrumentima uspostavljenim na nacionalnoj, regionalnoj, transnacionalnoj ili prekograničnoj razini, a imaju mogućnost primjenjivati financijske instrumente izravno, kroz postojeće ili novoosnovane fondove ili kroz fondove fondova.[44]

Odluku o financiranju mjera potpore financijskim instrumentima treba utemeljiti na ex ante procjeni kojom su ustanovljeni tržišni nedostaci ili neoptimalna ulaganja te procijenjena razina i opseg potreba za javnim ulaganjem.[45]

Isto tako važno je ne zanemariti ulaganja u privatni sektor. Prema odredbama Unije, financijske instrumente trebalo bi oblikovati i primjenjivati tako da se njima promiče znatno sudjelovanje ulagača iz privatnog sektora i financijskih institucija na temelju odgovarajuće podjele rizika. Kako bi bili što privlačniji privatnom sektoru bitno je da se financijski instrumenti fleksibilno oblikuju i primjenjuju. Oblik primjene tih financijskih instrumenata trebao bi biti u mogućnosti odgovoriti na potrebe određenih regija prema ciljevima njihovih programa, rezultatima prijašnjih procjena te propisima o državnoj potpori.[46]

---

[43] *UREDBA (EU) br. 1303/2013 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 17. prosinca 2013.*, http://www.mingo.hr/public/documents/Uredba_EU_parlamenta-i-Vijeca_1303-2013.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

[44] *UREDBA (EU) br. 1303/2013 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 17. prosinca 2013.*, http://www.mingo.hr/public/documents/Uredba_EU_parlamenta-i-Vijeca_1303-2013.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

[45] *UREDBA (EU) br. 1303/2013 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 17. prosinca 2013.*, http://www.mingo.hr/public/documents/Uredba_EU_parlamenta-i-Vijeca_1303-2013.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

[46] *UREDBA (EU) br. 1303/2013 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 17. prosinca 2013.*, http://www.mingo.hr/public/documents/Uredba_EU_parlamenta-i-Vijeca_1303-2013.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

2.1. Programiranje

"Programiranje podrazumijeva proces kojim se definiraju: preduvjeti za povlačenje sredstava, razvojni ciljevi, područja ulaganja, strateški dokumenti te koncentracija sredstava."[47]

Uz to da bi se maksimalno povećala potpora iz ESI fondova te utvrdila strateška temeljna načela za olakšanje procesa programiranja na razini država članica i regija, trebalo bi uspostaviti Zajednički strateški okvir (ZSO), što znači da bi se uz pomoć ZSO-a trebala olakšati sektorska i teritorijalna koordinacija intervencija Unije u okviru ESI fondova, ali i koordinacija s drugim relevantnim politikama i instrumentima Unije u skladu s njenim ciljevima te potrebama određenih teritorija i država.[48]

Za programiranje uz pomoć ESI fondova, prema ZSO-u svaka država članica trebala bi u suradnji sa svojim partnerima i u dijalogu s Komisijom sastaviti sporazum o partnerstvu. Sporazumom o partnerstvu trebalo bi prenijeti u nacionalni kontekst elemente utvrđene ZSO-om i utvrditi obveze u ostvarivanju ciljeva Unije programiranjem ESI fondova.[49]

Dakle, Sporazumom o partnerstvu trebalo bi utvrditi mehanizme za osiguranje usklađenosti sa strategijom Unije, a ESI fondove potrebno je primjenjivati kroz programe koji obuhvaćaju programsko razdoblje u skladu sa sporazumima o partnerstvu. Za osiguranje usklađenosti programa koji se podupiru u okviru različitih ESI fondova nužno je utvrditi zajedničke minimalne zahtjeve u pogledu sadržaja programa.[50]

---

[47] Hrvatska gospodarska komora, *Ususret fondovima Kohezijske politike u Hrvatskoj; Kohezijska politika, Strukturni fondovi, Kohezijski fond i primjeri,* 2013, str. 32., http://www.strukturnifondovi.hr/UserDocsImages/Documents/Edukativni%20kutak/Publikacije/web_publikacija_kohezija_2013.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

[48] *UREDBA (EU) br. 1303/2013 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 17. prosinca 2013.*, http://www.mingo.hr/public/documents/Uredba_EU_parlamenta-i-Vijeca_1303-2013.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

[49] *UREDBA (EU) br. 1303/2013 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 17. prosinca 2013.*, http://www.mingo.hr/public/documents/Uredba_EU_parlamenta-i-Vijeca_1303-2013.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

[50] *UREDBA (EU) br. 1303/2013 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 17. prosinca 2013.*, http://www.mingo.hr/public/documents/Uredba_EU_parlamenta-i-Vijeca_1303-2013.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

Prije traženja potpore EU država bi trebala definirati uvjete te sažet i iscrpan skup objektivnih kriterija za njihovo ispunjavanje kako bi se osiguralo postojanje potrebnih preduvjeta za djelotvorno i učinkovito korištenje sredstava. "Pri procjeni primjenjivosti ex ante uvjeta u obzir bi se trebalo uzeti načelo proporcionalnosti, prema potrebi uzimajući u obzir razinu dodijeljene potpore."[51]

Procesom programiranja utvrđuje se koji dijelovi nacionalne strategije će se moći sufinancirati iz fondova EU, a operativnim programima se određuju prioriteti za sufinanciranje iz fondova EU. Ona područja koja nisu navedena u strateškim dokumentima, operativnim programima, neće se moći sufinancirati sredstvima EU-a.[52]

Kod svakog programa određuju se prioriteti prema kojima se dalje utvrđuju specifični ciljevi, financijska sredstva potpore iz ESI fondova i odgovarajuće nacionalno sufinanciranje. Prema svakom prioritetu utvrđuju se i pokazatelji te odgovarajući ciljevi izraženi u smislu količine ili kvalitete. Trebaju biti određeni prema pravilima za pojedine fondove, u svrhu procjene napretka u provedbi programa usmjerenih na ostvarivanje ciljeva, a služe kao temelj za praćenje, evaluaciju i pregled uspješnosti. Ti pokazatelji obuhvaćaju[53]:

a) financijske pokazatelje koji se odnose na dodijeljene izdatke;

b) pokazatelje ostvarenja koji se odnose na operacije za koje se daje potpora;

c) pokazatelje rezultata koji se odnose na određeni prioritet.

Tako će i pri kraju razdoblja 2014.-2020. Komisija u suradnji s državama članicama izvršiti pregled uspješnosti programa u svakoj državi članici 2019. godine („pregled uspješnosti"), uzimajući u obzir okvir za procjenu ostvarenja postignuća utvrđen odgovarajućim programima. Pregledom uspješnosti ispitat će se ostvarivanje ključnih

[51] *UREDBA (EU) br. 1303/2013 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 17. prosinca 2013.*, http://www.mingo.hr/public/documents/Uredba_EU_parlamenta-i-Vijeca_1303-2013.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

[52] Hrvatska gospodarska komora, *Ususret fondovima Kohezijske politike u Hrvatskoj; Kohezijska politika, Strukturni fondovi, Kohezijski fond i primjeri,* 2013, str. 32., http://www.strukturnifondovi.hr/UserDocsImages/Documents/Edukativni%20kutak/Publikacije/web_publikacija_kohezija_2013.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

[53] *UREDBA (EU) br. 1303/2013 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 17. prosinca 2013.*, http://www.mingo.hr/public/documents/Uredba_EU_parlamenta-i-Vijeca_1303-2013.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

dijelova programa na razini prioriteta na temelju informacija i ocjena iznesenih u godišnjem izvješću o provedbi koje će države članice podnijeti 2019.[54]

2.2. Strukturni fondovi

U nastavku se detaljnije opisuju EFRR i ESF, strukturni fondovi u programskom razdoblju 2007.-2013., koji u razdoblju 2014.-2020., uz Kohezijski fond, predstavljaju glavne ESI fondove za provedbu kohezijske politike.

EFRR ima za cilj ojačati gospodarsku i socijalnu koheziju u EU ispravljanjem neravnoteže između njezinih regija. EFRR usmjerava svoja ulaganja u nekoliko ključnih prioritetnih područja, što je poznato kao "tematska koncentracija"[55]:

- inovacije i istraživanje;
- digitalni program;
- podrška za male i srednje poduzetnike;
- ekonomija s niskim emisijama ugljika.

EFRR će se u razdoblju 2014.-2020. koristiti za provedbu svih 11 tematskih ciljeva, ali sredstva su koncentrirana za potporu istraživanju i razvoju te inovaciji (40 milijardi EUR, 22 % ukupnog iznosa EFRR-a), mala i srednje velika poduzeća (32,7 milijardi EUR, 18 % ukupnog iznosa), nisko ugljično gospodarstvo (30 milijardi EUR, 16,5 % ukupnog iznosa) te prometnu i energetsku infrastrukturu (25,6 milijardi EUR, 14 % ukupnog iznosa.[56]

Resursi EFRR-a koji se dodjeljuju ovise također i o kategoriji regije, gdje je razvijenijim regijama određeno da se najmanje 80 % sredstava mora usmjeriti na

[54] *UREDBA (EU) br. 1303/2013 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 17. prosinca 2013.*, http://www.mingo.hr/public/documents/Uredba_EU_parlamenta-i-Vijeca_1303-2013.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

[55] Europska komisija, *Europski fond za regionalni razvoj*, http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/funding/erdf/, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

[56] Europska komisija, Opća uprava za regionalnu i urbanu politiku, 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), 2014, str. 259., http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_hr.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

najmanje dva od navedenih prioriteta, tranzicijskim regijama ovaj fokus je određen na razini 60 % sredstava, dok je to 50 % u manje razvijenim regijama.[57]

Nadalje, ukoliko se promatra ulaganje u nisko ugljično gospodarstvo, kojemu se u posljednjem 2014.-2020. razdoblju pridaje dosta pozornosti, zahtjevi za ulaganje u ovo područje kreću se prema udjelima kako slijedi: za razvijenije regije udio je 20%, za tranzicijske regije 15 % te za manje razvijene regije 12%.[58]

ESF predstavlja glavni financijski instrument EU-a za ostvarivanje strateških ciljeva politike zapošljavanja. Jedna od važnih mjera je financiranje jačanja administrativne sposobnosti u državnoj upravi i javnom sektoru u području gospodarstva, zapošljavanja, socijalne politike, okoliša i pravosuđa.[59] Fond također ima za cilj poboljšati položaj najugroženijih ljudi kojima prijeti siromaštvo. Kao i kod EFRR-a, ulaganja ESF-a obuhvaćaju sve regije EU-a.[60]

U razdoblju od 2007. do 2013. godine, članice EU-a imale su na raspolaganju oko 75 milijardi eura iz ESF-a, odnosno na godišnjoj razini izdvajalo se gotovo 10 milijardi eura u svrhu ublažavanja posljedica ekonomske krize. Udio ESF-a u programskom razdoblju 2007.-2013. iznosio je nešto više od 10%, dok je njegova uloga za programsko razdoblje 2014.-2020. povećana uvođenjem pravno obvezujućeg minimalnog udjela od 23,1% ukupnih sredstava za koheziju.[61]

Više od 80 milijardi eura namijenjeno je za ulaganja u ljudske resurse u državama članicama između 2014. i 2020., a još je najmanje 3,2 milijarde dodijeljeno Inicijativi za zapošljavanje mladih. Za isto razdoblje, ESF se usmjerava na četiri tematska cilja kohezijske politike[62]:

- poticanje zapošljavanja i podržavanje mobilnosti rada;

[57] Europska komisija, *Europski fond za regionalni razvoj*, http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/funding/erdf/, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[58] Europska komisija, *Europski fond za regionalni razvoj*, http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/funding/erdf/, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[59] Europski fondovi, *Europski socijalni fond*, http://europski-fondovi.eu/program/europski-socijalni-fond, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[60] Europska komisija, *Europski socijalni fond*, http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/funding/social-fund/, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[61] Europski fondovi, *Europski socijalni fond*, http://europski-fondovi.eu/program/europski-socijalni-fond, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[62] Europska komisija, *Europski socijalni fond*, http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/funding/social-fund/, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

- promicanje socijalne uključenosti i borbe protiv siromaštva;
- ulaganje u obrazovanje, vještine i cjeloživotno učenje; te
- jačanje institucionalnih kapaciteta i učinkovite javne uprave.

Prema tim ciljevima financijska potpora ESF-a dodijelit će se prema sljedećim iznosima i udjelima: 31 milijardi EUR (38 % ukupnog raspoloživog iznosa) za zapošljavanje, 26,3 milijardi EUR (32,5 % ukupnog iznosa) za obrazovanje i obuku te 20,9 milijardi EUR (26 %) za mjere socijalne uključenosti.[63]

[63] Europska komisija, Opća uprava za regionalnu i urbanu politiku, 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), 2014, str. 259., http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_hr.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

3. KOHEZIJSKI FOND

3.1. Temeljna obilježja Kohezijskog fonda

Stvaranje Kohezijskog fonda 1992. godine te poboljšanje prometne i ekološke infrastrukture postali su značajni elementi kohezijske politike. Kohezijski fond osnovan je kao prateća mjera za uspostavu jedinstvenog tržišta.[64]

Budući da su kriteriji iz Maastrichta (1992.) ograničili javni dug i javne deficite, državama sa slabom infrastrukturom bilo je teže uhvatiti korak s ostatkom EU-a nego što je to ranije bio slučaj. Stoga je potpora bila usmjerena na pomaganje državama da to ostvare doprinoseći izdvajanjima za proširenje i poboljšanje prometnih mreža i ekološke infrastrukture, uklanjajući na taj način prepreke njihovom gospodarskom i socijalnom razvoju. Istovremeno, navedeno je ulaganje također trebalo proširiti projekt jedinstvenog tržišta te konačno gospodarske i monetarne unije, a sve to poboljšanjem prometnih veza s ostatkom EU-a i osiguravanjem minimalnog standarda infrastrukture diljem EU-a.[65]

Za razliku od EFRR-a fokus je od početka bio na situaciji na nacionalnoj, a ne regionalnoj razini i na razlikama između država sa nižim dohotkom i ostatka EU-a, a ne na disparitetima između regija.[66]

Kao što je ranije istaknuto, danas je Kohezijski fond namijenjen državama članicama čija je vrijednost bruto nacionalnog dohotka po stanovniku manja od 90 % prosjeka

[64] Europska komisija, Opća uprava za regionalnu i urbanu politiku, 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), 2014, str. 196., http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_hr.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

[65] Europska komisija, Opća uprava za regionalnu i urbanu politiku, 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), 2014, str. 196., http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_hr.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

[66] Europska komisija, Opća uprava za regionalnu i urbanu politiku, 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), 2014, str. 196., http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_hr.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

EU-a te služi smanjivanju gospodarskih i socijalnih razlika, kao i promicanju održivog razvoja.[67]

Međutim, iako je u Kohezijskom fondu uglavnom riječ o financiranju velikih nacionalnih projekata (u vrijednosti većoj od 50 milijuna EUR) čiji su korisnici tijela javne vlasti, prilike za poslovni sektor otvaraju se kroz mogućnosti sudjelovanja u postupcima javne nabave za isporuku dobara i usluga te obavljanje radova kao što su različite studije, građevinski radovi i slično.[68]

Uz to, razina financiranja sredstvima Kohezijskog fonda za određeni projekt može iznositi najviše 85% njegova ukupnog troška. Kod financijske perspektive 2007.-2013. vrijednost koja je dodijeljena Kohezijskom fondu iznosila je 61 milijardu EUR (58 milijardi EUR + 3 milijarde za posebnu prijelaznu pomoć).[69]

3.2. Financijska sredstva u razdoblju 2014.-2020.

Kohezijskom fondu je za razdoblje 2014.-2020. dodijeljeno nešto više sredstava nego u prethodnom razdoblju, ukupno 63.4 milijardi EUR.[70]

Sredstva se usmjeravaju za sljedeća dva investicijska područja[71]:

- Promet, gdje se naglašavaju investicije u Transeuropsku prometnu mrežu, a posebice u njene sastavnice od europskog interesa, koje je definirala Unija.

- Okoliš, gdje se naglašavaju ulaganja u upravljanje otpadom i vodama. Međutim, kroz Kohezijski fond mogu se financirati i projekti koji pozitivno utječu na održivi razvitak, uz uvjet da takvi projekti imaju pozitivan učinak na okoliš.

Za razliku od prethodna dva strukturna fonda (EFRR i ESF), Kohezijski fond je za razdoblje od 2014.-2020. godine usmjeren samo na ove države: Bugarsku, Hrvatsku,

[67] Europski fondovi, *Kohezijski fond*, http://europski-fondovi.eu/program/kohezijski-fond, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[68] Europski fondovi, *Kohezijski fond*, http://europski-fondovi.eu/program/kohezijski-fond, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[69] Europski fondovi, *Kohezijski fond*, http://europski-fondovi.eu/program/kohezijski-fond, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[70] Europska komisija, *Kohezijski fond*, http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/funding/cohesion-fund/ (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[71] Europski fondovi, *Kohezijski fond*, http://europski-fondovi.eu/program/kohezijski-fond, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

Cipar, Republiku Češku, Estoniju, Grčku, Mađarsku, Latviju, Litvu, Maltu, Poljsku, Portugal, Rumunjsku, Slovačku i Sloveniju. Dok se EFRR koristi za provedbu 11 tematskih ciljeva, Kohezijski, poput ESF-a, koncentriran je na četiri tematska cilja (tj. kod Kohezijskog fonda su to ranije navedeni tematski ciljevi pod red. br. 4.-7.) [72]:

- potpore prema ekonomiji s niskom razinom ugljičnog dioksida
- promicanje prilagodbe klimatskim promjenama i sprječavanje rizika
- zaštita okoliša i promicanje učinkovitosti resursa
- promicanje održivog prometa i uklanjanje uskih grla u ključnim infrastrukturnim mrežama.

Kod prvog cilja Kohezijskog fonda (četvrtog tematskog cilja kohezijske politike) financiraju se aktivnosti potpore prema ekonomiji s niskom razinom ugljičnog dioksida. Navedeno podrazumijeva promicanje proizvodnje i distribucije obnovljivih izvora energije, poticanje energetske učinkovitosti i korištenje obnovljivih izvora energije u malim i srednjim poduzećima. Međutim, isto tako jednako je važno podržavanje energetske učinkovitosti i korištenja obnovljivih izvora energije u javnoj infrastrukturi koja je poznata kao veliki potrošač energije. Potiče se razvoj pametnih distribucijskih sustava sa niskim razinama napona te strategija s niskom razinom ugljičnog dioksida u urbanim područjima.[73]

Uz naznačeno, fondom se financira i promicanje prilagodbe klimatskim promjenama te sprječavanje raznih povezanih rizika. Tu se misli na ulaganja posvećena prilagodbi na klimatske promjene te za rješavanje specifičnih rizika, osiguranja od katastrofe i razvoj sustava za upravljanje katastrofama.[74]

Vezano uz to financijski se potpomažu i projekti vezani za zaštitu okoliša te promicanje učinkovitosti resursa. Vrlo je važno rješavanje potreba za ulaganjem u upravljanje otpadom te rješavanje potreba za ulaganjem u zaštitu vode. Zaštita i obnova bio raznolikosti, uključujući i zelene infrastrukture, poboljšanje urbanog

[72] Europski fondovi, *Kohezijski fond*, http://europski-fondovi.eu/program/kohezijski-fond, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[73] Europski fondovi, *Kohezijski fond*, http://europski-fondovi.eu/program/kohezijski-fond, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[74] Europski fondovi, *Kohezijski fond*, http://europski-fondovi.eu/program/kohezijski-fond, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

okoliša te smanjenje zagađenja zraka važni su ciljevi prema kojima teži te u njih ulaže sam Kohezijski fond.[75]

Posljednji tematski cilj odnosi se na promicanje održivog prometa i uklanjanje uskih grla u ključnim infrastrukturnim mrežama u cilju stvaranja jedinstvenog europskog prometnog prostora. To se čini ulaganjem u trans-europske prometne mreže, razvoj transportnih sustava koji su ekološki i s niskom razinom ugljičnog dioksida, što uključuje i promicanje održivog gradskog prijevoza te razvoj sveobuhvatnog, visokokvalitetnog i interoperabilnog sustava željeznica.[76]

Sukladno navedenim tematskim ciljevima, nešto više od 33 milijardi EUR dodijeljeno je za ulaganje u prometnu i energetsku infrastrukturu (54 % ukupnog iznosa), 17 milijardi EUR (27,5 % ukupnog iznosa) za zaštitu okoliša i 7,7 milijardi EUR (12,5 % ukupnog iznosa) za nisko ugljično gospodarstvo.[77]

Važno je istaknuti i podatak da se financijska pomoć Kohezijskog fonda može obustaviti odlukom Vijeća (donesenom kvalificiranom većinom), ako neka država članica pokaže pretjerani javni deficit i ako ne razriješi situaciju ili ne poduzme odgovarajuće mjere za rješavanje.[78]

3.3. Potprogrami

Potprogrami Kohezijskog fonda koji se mogu istaknuti iz navedenih investicijskih područja su[79]:

1) Transeuropske prometne mreže (TEN-T mreža),

2) Transportna infrastruktura (izvan TEN-T mreža),

[75] Europski fondovi, *Kohezijski fond*, http://europski-fondovi.eu/program/kohezijski-fond, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[76] Europski fondovi, *Kohezijski fond*, http://europski-fondovi.eu/program/kohezijski-fond, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[77] Europska komisija, Opća uprava za regionalnu i urbanu politiku, 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), 2014, str. 259., http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_hr.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[78] Europska komisija, *Kohezijski fond*, http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/funding/cohesion-fund/ (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[79] Europski fondovi, *Kohezijski fond*, http://europski-fondovi.eu/program/kohezijski-fond, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

3) Okolišna infrastruktura te

4) Učinkovito korištenje energije i korištenje obnovljivih izvora energije.

U ove se potprograme osim uz pomoć Kohezijskog fonda može ulagati i drugim instrumentima. U nastavku teksta bit će opisana područja kojima se ti potprogrami bave radi lakšeg razumijevanja konkretnih podataka o sredstvima koja su namijenjena u razdoblju do 2020. za pojedine tematske ciljeve i potprograme, a opisana su u poglavlju 4.2. Alokacije za razdoblje 2014.-2020.

Na području EU, Transeuropska prometna mreža (TEN-T mreža), prometna je infrastruktura od velike važnosti za nesmetano funkcioniranje unutarnjeg tržišta, za mobilnost ljudi i roba te za ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju EU-a. Uspostavljanje učinkovite TEN-T mreže predstavljalo je ključni element u obnovljenoj Lisabonskoj strategiji kako bi se stvorila konkurentnost i potaknulo zapošljavanje u Europi. Navedena se potreba dodatno naglasila porastom broja zemalja članica, a danas su potrebna dodatna ulaganja za dovršetak i modernizaciju prometne mreže. Da bi se to postiglo, potrebno je oko 550 milijardi eura do 2020. godine od kojih bi oko 215 milijardi bilo namijenjeno uklanjanju glavnih uskih grla, a budući da je riječ o ogromnim ulaganjima, potrebno je ojačati dimenziju mrežnog planiranja i razvoja na europskoj razini, u suradnji s nacionalnim vladama.[80]

Kod transportne infrastrukture (izvan TEN-T mreža) financira se transportna infrastruktura (izvan TEN-T mreža) koja doprinosi okolišno održivom urbanom i javnom prometu, inter-operabilnosti transportnih mreža diljem EU-a i potiče inter-modalne prometne sustave (u odnosu na razvoj samo cestovnog prometa).[81]

Što se tiče trećeg potprograma, okolišne infrastrukture, Kohezijska politika daje financijsku potporu zemljama u skladu sa EU zakonima o zaštiti okoliša, zahtijevajući odgovarajuću infrastrukturu i zaštitu okoliša, prateći nove ekološke izazove i inovativne pristupe. Ovi se ciljevi ostvaruju kroz dugoročne investicije, pa je potrebno razviti infrastrukturu kroz EFRR i Kohezijski fond. Oko 44 milijarde eura namijenjeno je ulaganju u područja kao što su voda i otpad, poboljšanje kakvoće zraka, priroda i

[80] Europski fondovi, *Trans-European Transport Networks*, http://europski-fondovi.eu/content/trans-european-transport-networks, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

[81] Europski fondovi, *Transportna infrastruktura (izvan TEN-T mreža)*, http://europski-fondovi.eu/content/transportna-infrastruktura-izvan-ten-t-mre, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

zaštita bioraznolikosti, prirodno sprječavanje rizika, kontrola zagađenja i obnova industrijskih područja, a dodatnih 60 milijardi eura namijenjeno je potpori zaštite okoliša, primjerice razvijanjem zelenijeg prijevoza, održive energije i urbane sanacije.[82]

Financira se također i učinkovito korištenje energije te korištenje obnovljivih izvora energije. Isto tako, pozivaju se zemlje članice Unije da osiguraju punu provedbu europskog zakonodavstva upravljanja otpadom, uključujući minimalne ciljeve za smanjenje otpada putem nacionalnih planova i strategija gospodarenja otpadom.[83]

[82] Europski fondovi, *Okolišna infrastruktura*, http://europski-fondovi.eu/content/okoli-na-infrastruktura, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[83] Europski fondovi, Učinkovito korištenje energije i korištenje obnovljivih izvora energije, http://europski-fondovi.eu/content/u-inkovito-kori-tenje-energije-i-kori-tenje-obnovljivih-izvora-energije, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

4. ISKORISTIVOST KOHEZIJSKOG FONDA

Prema Uredbi Vijeća (No 1164/94), kod pripreme indikativne alokacije iz Kohezijskog fonda za svaku državu članicu, u obzir se uzimao broj stanovnika, BDP po glavi stanovnika, površina te ostali društveno-gospodarski pokazatelji kao, primjerice, infrastruktura. U vrijeme osnivanja Kohezijskog fonda, četiri države članice bile su prihvatljive korisnice: Španjolska, Grčka, Irska i Portugal. U financijskoj perspektivi 1993.-1999. kroz Kohezijski fond je bilo na raspolaganju 15,15 milijardi ECU *(European Currency Unit)*, s alokacijama koje su postupno rasle iz godine u godinu. Najveći dio tog iznosa utrošila je tada Španjolska (51,7%), Portugal je utrošio 22%, Grčka 16,6% te Irska 9,5%. Nakon što je, tijekom 2003., dosegla BDP od 101% prosjeka EU-a, Irskoj je od 1. siječnja 2004. onemogućeno korištenje Kohezijskog fonda.[84]

Akt o uvjetima pristupanja deset novih država članica EU jamčio im je 7,59 mlrd EUR (po cijenama iz 1999.), iz Kohezijskog fonda, za razdoblje od 1. svibnja 2004. do 31. prosinca 2006. Oko 50% tadašnjih sredstava za nove države bilo je namijenjeno Poljskoj, a ostatak je raspoređen između ostalih 9 država.[85]

Uredbom Vijeća br. 1084/2006 propisana je provedba Kohezijskog fonda za razdoblje 2007.-2013. Ovom novijom Uredbom nije promijenjena dotadašnja namjena Kohezijskog fonda te je osnovna namjena i dalje bila jačanje gospodarske i socijalne kohezije Zajednice s ciljem promicanja održivog razvitka. Međutim, u tom razdoblju od 347 mlrd. EUR predviđenih za Kohezijsku politiku tek 20% pripalo je Kohezijskom fondu, što iznosi oko 70 mlrd. EUR.[86] U tom razdoblju sredstva Kohezijskog fonda bila su namijenjena državama čiji je BDP ispod 90% prosjeka EU 15.

[84] Europski fondovi, *Kohezijski fond*, http://europski-fondovi.eu/program/kohezijski-fond, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[85] Hrvatska gospodarska komora, *Ususret fondovima Kohezijske politike u Hrvatskoj; Kohezijska politika, Strukturni fondovi, Kohezijski fond i primjeri,* 2013, str. 18., http://www.strukturnifondovi.hr/UserDocsImages/Documents/Edukativni%20kutak/Publikacije/web_publikacija_kohezija_2013.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[86] Hrvatska gospodarska komora, *Ususret fondovima Kohezijske politike u Hrvatskoj; Kohezijska politika, Strukturni fondovi, Kohezijski fond i primjeri,* 2013, str. 18., http://www.strukturnifondovi.hr/UserDocsImages/Documents/Edukativni%20kutak/Publikacije/web_publikacija_kohezija_2013.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

O važnosti ovog instrumenta svjedoče brojni infrastrukturni projekti koje su provele države članice EU-a. Primjerice, Slovenija je na taj način izgradila sustav zaštite vodnog područja za 12 općina, zatim regionalni centar za prikupljanje otpada u Celju, Latvija je rekonstruirala zračnu luku u Rigi i razvila sustav prikupljanja, distribucije i obrade otpada u regiji Ventspils, a Estonija je razvila putnički terminal u zračnoj luci u Tallinnu.[87]

Prema Uredbi (EU) br. 1300/2013 od 17. prosinca 2013. definirani su zajednički pokazatelji ostvarenja za Kohezijski fond (Tablica 1), koji služe za ocjenjivanje ukupnog napretka provedbe operativnih programa na razini Unije. Ti pokazatelji odgovaraju prioritetu ulaganja i vrsti djelovanja koje se podupire u skladu s navedenom Uredbom. Zajedničke pokazatelje ostvarenja trebali bi upotpuniti pokazatelji rezultata pojedinih programa i, sukladno potrebi, pokazatelji ostvarenja pojedinih programa.[88]

Za zajedničke pokazatelje ostvarenja i pokazatelje ostvarenja pojedinih programa osnovne vrijednosti postavljaju se na nulu, a kumulativne kvantificirane ciljne vrijednosti za te pokazatelje utvrđuju se za 2023. Kod pokazatelja rezultata pojedinih programa koji se odnose na prioritete ulaganja, za osnovne vrijednosti koriste se posljednji dostupni podaci, a ciljne se vrijednosti utvrđuju također za 2023. Ciljne se vrijednosti mogu izraziti u smislu količine ili kvalitete.[89] Više o ciljnim vrijednostima jedinica za zajedničke pokazatelje ostvarenja bit će riječi u poglavlju 4.2. Alokacije za razdoblje 2014.-2020.

[87] EU-projekti info, *Kohezijski fond*, http://www.eu-projekti.info/kohezijski-fond, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[88] *UREDBA (EU) br. 1300/2013 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 17. prosinca 2013.*, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1300&from=HR, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[89] *UREDBA (EU) br. 1300/2013 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 17. prosinca 2013.*, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1300&from=HR, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

Tablica 1: Zajednički pokazatelji ostvarenja za Kohezijski fond

	Jedinica	Naziv
Okoliš		
Kruti otpad	tone/godina	Dodatni kapacitet recikliranja otpada
Opskrba vodom	osobe	Povećanje u broju stanovnika koji imaju pristup poboljšanoj opskrbi vodom
Pročišćavanje otpadnih voda	ekvivalent u broju stanovnika	Povećanje u broju stanovnika koji koriste poboljšani sustav pročišćavanja otpadnih voda
Sprečavanje rizika i upravljanje rizikom	osobe	Broj stanovnika koji imaju korist od mjera zaštite od poplave
	osobe	Broj stanovnika koji imaju korist od mjera zaštite od šumskih požara
Obnova tla	hektari	Ukupna površina obnovljenog tla
Priroda i biološka raznolikost	hektari	Površina staništa koja primaju potporu kako bi postigla bolje stanje očuvanosti
Energija i klimatske promjene		
Obnovljiva energija	MW	Dodatni kapacitet proizvodnje obnovljive energije
Energetska učinkovitost	kućanstva	Broj kućanstava s poboljšanom klasifikacijom potrošnje energije
	kWh/godina	Smanjenje godišnje potrošnje primarne energije u javnim zgradama
	korisnici	Broj novih korisnika energije spojenih na pametne mreže
Smanjenje stakleničkih plinova	ekvivalent u tonama CO_2	Procjena godišnjeg smanjenja stakleničkih plinova
Transport		
Željeznička infrastruktura	kilometri	Ukupna dužina novih željezničkih linija
	kilometri	Ukupna dužina obnovljenih ili nadograđenih željezničkih linija
Cestovna infrastruktura	kilometri	Ukupna dužina novoizgrađenih cesta
	kilometri	Ukupna dužina obnovljenih ili nadograđenih cesta
Gradski prijevoz	kilometri	Ukupna dužina novih ili unaprjeđenih tramvajskih linija i linija gradske podzemne željeznice
Unutarnji plovni putovi	kilometri	Ukupna dužina novih ili unaprijeđenih unutarnjih plovnih putova

Izvor: *UREDBA (EU) br. 1300/2013 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 17. prosinca 2013.*, http://eur-lex.europa.eu/legal-

content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1300&from=HR, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

4.1. Iskoristivost u razdoblju 2007.-2013.

Više je primjera dobre prakse u Europi vezano za iskoristivost Kohezijskog fonda, u razdoblju od 2007. do 2013., s ciljem napretka i razvoja pojedinih regija i država. Ta su ulaganja dovela do raznih mjerljivih i nemjerljivih utjecaja na regije, ali i koristi za stanovništvo i okoliš.

Razumno je vjerovati da će poboljšanje cestovnog i željezničkog prometa (koje je moguće sufinancirati iz Kohezijskog fonda) pomoći određenom području u lakšem obavljanju svakodnevnih zadaća, smanjenju troškova prijevoza, uštedi vremena i sl. Istaknuto također pridonosi povezivanju sa okolnim područjima što može pospješiti međuregionalne aktivnosti i otvoriti pristup izdvojenim regionalnim područjima. Kako se Kohezijski fond prvenstveno odnosi na nacionalne projekte tada se može reći da se uz pomoć Kohezijskog fonda može lakše potaknuti razvoj transporta u nekoj državi, ali i u onim dijelovima kojima je ona povezana sa susjednim državama te sa transeuropskom prometnom mrežom.

Osim u klasični način transporta ljudi i raznog tereta, Kohezijski fond brine da se određeni dio ulaže i u prijenos energetskih resursa. Upravo zato što promiče očuvanje okoliša te prelazak na gospodarstva sa što manje ugljika, razvijen sustav transporta tih resursa je ključan. Ukoliko je sustav dovoljno dobro razvijen i efikasan, znači da se u njega isplati ulagati jer će koristi biti znatno veće od troškova, a tada će se i države članice lakše odlučiti za prelazak na noviji način očuvanja resursa i oblike poslovanja u skladu sa održivim razvojem.

Pronalazak i korištenje resursa na ekološki učinkovit način u današnje vrijeme stalna je tematika i važan problem kojim se bave mnoge svjetske institucije, upravo zbog održivog razvoja, očuvanja kvalitete života i za buduće generacije. Kohezijski fond sufinancira važne projekte očuvanja okoliša čija će uspješna realizacija imati ne samo trenutne nego i dugoročne pozitivne efekte.

Može se pretpostaviti da će pozitivnih utjecaja uspješnim iskorištavanjem sredstava Kohezijskog fonda zasigurno biti, ali s obzirom na zahtjevan proces povlačenja i

iskorištavanja sredstava, pitanje je koliko je tih sredstava uspješno iskorišteno u prošlosti i služi li Kohezijski fond svojoj svrsi? U nastavku će se prema konkretnim pokazateljima pokušati utvrditi kolika je bila iskoristivost u razdoblju 2007.-2013. po godinama te pojedinim državama. Ujedno su navedeni različiti pokazatelji koji se mogu koristiti u mjerenju iskoristivosti EU fondova kako bi zaključci bili realniji. Pokazatelj o dodijeljenim sredstvima naravno ne treba previše govoriti o tome kako će se ona iskoristiti. Isplaćena sredstva također ne govore previše o učincima, ali uz pokazatelj o isplaćenim/ugovorenim sredstvima mogu upotpuniti analizu koja se odnosi na iskoristivost.

Promatranjem podataka iz Tablice 2 za prošlo programsko razdoblje EU-a (koje je, kao što je ranije istaknuto, započelo 2007. i završilo 2013.), o dodijeljenim, ugovorenim te isplaćenim iznosima iz Kohezijskog fonda, mogu se primijetiti nesrazmjeri.

Tablica 2: Iskoristivost Kohezijskog fonda po godinama u razdoblju 2007.-2013. (u EUR i %)

Godina	Dodijeljeno	Ugovoreno	Isplaćeno	Isplaćeno / Ugovoreno
2013.	12.492.545.237,00	12.486.272.067,00	9.842.814.181,77	78,83%
2012.	11.798.480.381,00	11.798.480.381,00	8.671.943.015,80	73,50%
2011.	11.025.796.276,00	11.025.796.276,00	5.497.169.523,25	49,86%
2010.	10.188.154.793,00	10.188.154.793,00	5.625.973.091,66	55,22%
2009.	9.291.840.990,00	9.261.634.142,00	4.295.845.809,40	46,38%
2008.	8.147.381.671,00	8.147.381.671,00	2.803.819.866,21	34,41%
2007.	7.125.589.735,00	7.125.589.735,00	1.582.560.998,07	22,21%
Ukupno:	**70.069.789.083,00**	**70.033.309.065,00**	**38.320.126.486,16**	**54,72%**

Izvor: Europska komisija, *EU Payments to Member States with a breakdown by programming periods, Member States, Funds and years,* http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/evaluations/data-for-research/, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

Primarno je na to utjecao ulazak 10 novih zemalja članica 2004. te Rumunjske i Bugarske 2007. u Uniju, koji je povećao ukupan broj stanovnika koji imaju pravo na korištenje sredstava iz fonda na 31% stanovnika EU-25 2004. i na 34% EU-27 2007. godine, premda je potpora Španjolskoj uskraćena zbog rasta njezinog BND-a.[90] Veći broj stanovnika doveo je do toga da se povećaju i izdaci od 2007. godine.

Ako se, radi usporedbe sa prethodnim razdobljima, govori o iznosima po stanovniku tada je Kohezijski fond imao intenzitet potpore od 54 EUR po osobi (po cijenama iz 2011.) kada je prvi put pokrenut u razdoblju od 1994.-1999. godine. Međutim, u tom razdoblju bio je namijenjen samo za četiri države koje su činile 17% ukupnog stanovništva EU-15. Kasnijim proširenjem iz 2004. godine, uslijed povećanja broja stanovnika, potpora je pala malo ispod 50 EUR, što je trajalo tri godine do kraja razdoblja, odnosno do kraja 2006. godine. Potpora je u razdoblju od 2007.-2013. godine povećana na 60 EUR, te na 62 EUR po stanovniku za razdoblje od 2014.-2020. godine. [91]

U promatranom razdoblju potporama se također nastojalo postići da pad javnih ulaganja u infrastrukturu i okoliš bude što manji, posebno s obzirom na svjetsku gospodarsku krizu. Novija težnja Unije za brigu o klimatskim promjenama i očuvanje okoliša dodatno je dovela do većih financijskih izdataka iz Kohezijskog fonda.

Prema podacima iz Tablice 2 ukupna dodijeljena sredstva ovog fonda u prethodnom razdoblju iznosila su nešto više od 70 milijardi EUR, ugovoreno je oko 36,4 milijuna EUR manje, dok je isplaćeno 38.320.126.486,16 EUR, odnosno pokazatelj isplaćenih u odnosu na ugovorena sredstva iznosio je 54,72%. Iz navedenog proizlazi da je oko 50% ukupno raspoloživih sredstava iz Kohezijskog fonda za razdoblje 2007.-2013. naposljetku i bilo isplaćeno, prema posljednjim dostupnim podacima. Uzroci za to mogu biti razni. Jasno je da je kriza koja se nazirala baš početkom razdoblja imala značajan utjecaj na ulaganja (i to ne samo na ona koja se tiču Kohezijskog fonda).

[90] Europska komisija, Opća uprava za regionalnu i urbanu politiku, 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), 2014, str. 186., http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_hr.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

[91] Europska komisija, Opća uprava za regionalnu i urbanu politiku, 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), 2014, str. 187., http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_hr.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

Posljednje promatrane godine očekivano bilježe bolju iskoristivost sredstava. Osim činjenice da je za provedbu većih projekata financiranih iz Kohezijskog fonda potrebno dulje vrijeme i iskustvo provedbe, dodatni poticaj prema pozitivnim rezultatima također može biti veća svijest o klimatskim i promjenama u okolišu, kao i razumijevanje da su skuplji obnovljivi izvori zapravo jednog dana u budućnosti oni povoljniji te da će se ulaganjem u njih i smanjenjem zagađenja pridonijeti održivom razvoju Unije.

Osim pokazatelja koji se odnose na ukupnu iskoristivost Kohezijskog fonda za razdoblje 2007.-2013. na razini EU, potrebno je detaljnije istražiti i podatke o tome koliko su države članice bile uspješne u povlačenju sredstava. Kao i u prošloj tablici, u nastavku će se analizirati dodijeljena, ugovorena te isplaćena sredstva, prema državama koje su na ta sredstva u navedenom razdoblju imala pravo. Također, radi mogućnosti detaljnije komparacije navest će se i pokazatelji koji se odnose na udio isplaćenih sredstava u odnosu na ugovorena.

Država članica koja bilježi najviši iznos prema dodijeljenim sredstvima je Poljska sa nešto više od 22,38 milijardi EUR. Isti je iznos i ugovorenih sredstava, a ukoliko se detaljnije kompariraju podaci može se primijetiti da sve države imaju isti iznos dodijeljenih i ugovorenih sredstava, osim Litve i Rumunjske kod kojih sva dodijeljena sredstva nisu i ugovorena. Nadalje, od ukupnih sredstava koja je Poljska ugovorila iskoristila je 57,95% (prema pokazatelju udjela isplaćenih sredstava u odnosu na ugovorena). Na drugom mjestu prema dodijeljenim sredstvima je Češka sa oko 8,82 milijardi EUR, a slijedi Mađarska sa oko 8,64 milijarde EUR, odnosno iskoristivost fonda prema promatranom pokazatelju je malo viša u Češkoj (50,43%), u odnosu na Mađarsku (51,05%).

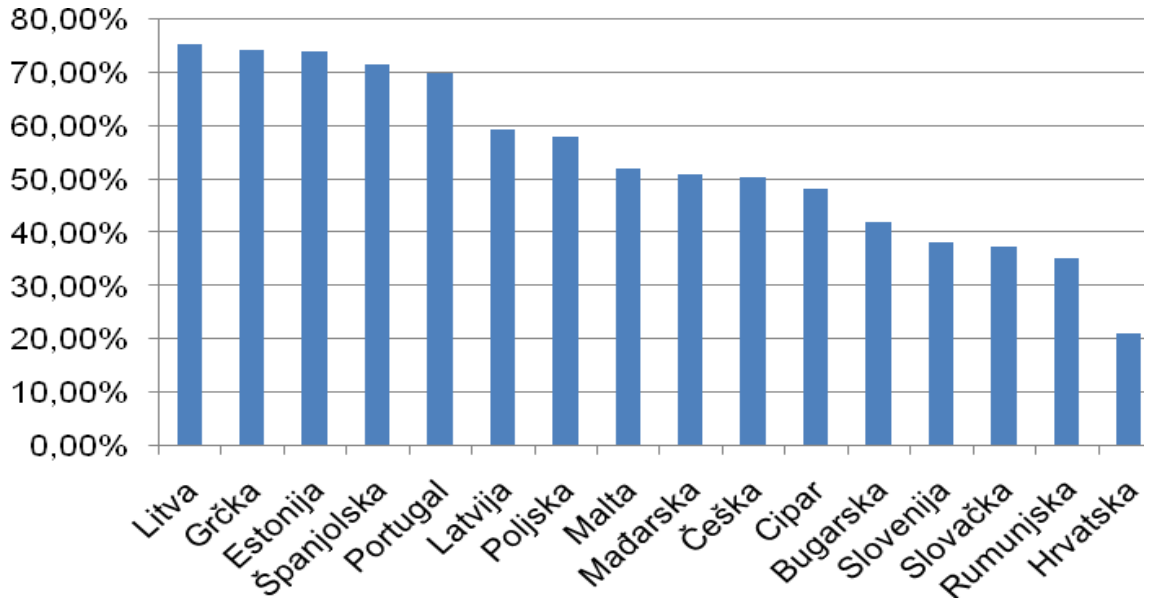
Tablica 3: Iskoristivost Kohezijskog fonda po zemljama u razdoblju 2007.-2013. (u EUR i %)

Zemlja	Dodijeljeno	Ugovoreno	Isplaćeno	Isplaćeno / Ugovoreno
Bugarska	2.283.036.165,00	2.283.036.165,00	960.649.906,64	42,08%
Češka	8.819.022.439,00	8.819.022.439,00	4.447.382.848,32	50,43%
Estonija	1.151.731.446,00	1.151.731.446,00	852.432.364,49	74,01%
Grčka	3.697.160.864,00	3.697.160.864,00	2.743.291.305,80	74,20%
Španjolska	3.543.213.008,00	3.543.213.008,00	2.532.595.931,71	71,48%
Hrvatska	281.099.011,00	281.099.011,00	59.178.852,61	21,05%
Cipar	213.204.484,00	213.204.484,00	103.081.847,40	48,35%
Latvija	1.539.776.553,00	1.539.776.553,00	914.178.085,60	59,37%
Litva	2.305.235.743,00	2.298.962.573,00	1.733.159.746,74	75,39%
Mađarska	8.642.316.217,00	8.642.316.217,00	4.412.278.340,20	51,05%
Malta	284.145.020,00	284.145.020,00	147.958.166,88	52,07%
Poljska	22.387.151.159,00	22.387.151.159,00	12.973.576.041,83	57,95%
Portugal	3.059.965.525,00	3.059.965.525,00	2.137.053.933,41	69,84%
Rumunjska	6.552.423.028,00	6.522.216.180,00	2.303.183.383,19	35,31%
Slovenija	1.411.569.858,00	1.411.569.858,00	539.206.564,66	38,20%
Slovačka	3.898.738.563,00	3.898.738.563,00	1.460.919.166,68	37,47%
Ukupno:	**70.069.789.083,00**	**70.033.309.065,00**	**38.320.126.486,16**	**54,72%**

Izvor: Europska komisija, *EU Payments to Member States with a breakdown by programming periods, Member States, Funds and years,* http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/evaluations/data-for-research/, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

U cilju preglednije usporedbe podataka o iskoristivosti dodijeljenih sredstava na sljedećem grafičkom prikazu prikazani su rezultati o isplaćenim/ugovorenim sredstvima prema pojedinih državama članicama u razdoblju 2007.-2013.

Grafikon 1: Udio isplaćenih u odnosu na ugovorena sredstva Kohezijskog fonda prema EU državama članicama, za razdoblje 2007.-2013.



Izvor: Europska komisija, *EU Payments to Member States with a breakdown by programming periods, Member States, Funds and years,* http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/evaluations/data-for-research/, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

Grafikon 1 upućuje na rezultate koji su navedeni i u tablici 3. Na prvom mjestu prema pokazatelju isplaćenih u odnosu na ugovorena sredstva je Litva čiji je postotak iskoristivosti Kohezijskog fonda iznosio 75,39%, slijede Grčka sa 74,2% i Estonija sa 74,01%. Također, može se istaknuti da je Litva ujedno bila najefikasnija u iskorištavanju sredstava u promatranom razdoblju 2011. godine (kada se ukupna iskoristivost Kohezijskog fonda smanjila u odnosu na prethodnu godinu) te je tada povukla čak 97% ugovorenih sredstava za tu godinu.[92]

Na posljednjem mjestu, prema promatranom pokazatelju iskoristivosti sredstava iz Kohezijskog fonda nalazi se Hrvatska koja je uspjela iskoristiti samo 21,05% od dodijeljenih 281.099.011,00 EUR. Međutim, potrebno je naglasiti da je Hrvatska 28. država članica EU-a, koja se Uniji priključila 1. srpnja 2013. godine. Rumunjska,

[92] Europska komisija, *EU Payments to Member States with a breakdown by programming periods, Member States, Funds and years,* http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/evaluations/data-for-research/, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

Slovačka, Slovenija, Bugarska i Cipar članice su koje su zabilježile iskoristivost sredstava ispod 50%, prema promatranom pokazatelju isplaćenih/ugovorenih sredstava.

4.2. Alokacije za razdoblje 2014.-2020.

Kao što je već navedeno u poglavlju o Kohezijskom fondu, u razdoblju od 2014.-2020. godine Kohezijski fond pokriva Grčku, Portugal i 13 država koje su pristupile EU od 2004. godine do danas. Navedene države čine 26% ukupnog stanovništva EU-28.[93] Nadalje, u razdoblju 2014.-2020. sredstva Kohezijskog fonda također će se usmjeravati prema provođenju 4 tematska cilja kohezijske politike Unije. To su tematski ciljevi 4-7 koji su navedeni u poglavlju 1.1. Europa 2020. U sljedećem tekstu usporedit će se ukupni iznosi planiranog financiranja po istaknutim tematskim ciljevima s posebnim osvrtom na sredstva Kohezijskog fonda koja su namijenjena ostvarivanju tih ciljeva. Rezultati će se komparirati sa sredstvima iz ostalih fondova, kako bi se utvrdilo koliko je Kohezijski fond zastupljen i važan u provedbi određenog tematskog cilja. Nakon toga, za svaki cilj bit će navedene države kojima se dodjeljuje najviše sredstava po cilju, što će se također usporediti i sa podacima za Hrvatsku.

Za tematski cilj 4, Podržavanje prijelaza na gospodarstvo s malim udjelom ugljika, financiranje EU u razdoblju 2014.-2020. planirano je prema sljedećoj strukturi: ukupna sredstva iznose 44.923.228.029 EUR od kojih 17,9% ili 8.035.855.750 EUR pripada Kohezijskom fondu. Najveći udio financirat će se iz EFRR i to 70,4%, što iznosi 31.620.566.264 EUR. Ostatak se planira financirati iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (11,5%) te Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (0,3%).[94]

Od ukupnog iznosa sredstava za istaknuti cilj najviše je dodijeljeno Poljskoj, čak 9.573.396.818 EUR, od kojih iz Kohezijskog fonda 4.127.614.633 EUR. Hrvatska ima

[93] Europska komisija, Opća uprava za regionalnu i urbanu politiku, 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), 2014, str. 186., http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_hr.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

[94] Europska komisija, *European Structural & Investment Funds - Data - Low Carbon Energy*, https://cohesiondata.ec.europa.eu/themes/4, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

pravo na 747.678.227 EUR, od čega se ne planira financiranje iz Kohezijskog fonda.[95]

U okviru istog tematskog cilja, realizacija novih ili unaprjeđenih tramvajskih linija i linija gradske podzemne željeznice u iznosu od 113 km, planira se ostvariti financiranjem iz Kohezijskog fonda, pri čemu se 86 km očekuje u Poljskoj, 19 km u Grčkoj te 8 km u Latviji. Ostvarenje ciljanih dodatnih 2.137 MW kapaciteta proizvodnje obnovljive energije planira se primarno realizirati projektima financiranim sredstvima iz Kohezijskog fonda u Mađarskoj (gdje se očekuje dodatnih 940 MW kapaciteta), Litvi (700 MW) te u Poljskoj (297 MW). Ukupnom cilju od 169.745 kućanstava s poboljšanom klasifikacijom potrošnje energije najviše će pridonijeti projekti u Poljskoj (gdje je planiran broj kućanstava 56.000), Mađarskoj (51.745) i Estoniji (40.000), dok se za realizaciju smanjenja godišnje potrošnje primarne energije u javnim zgradama Kohezijski fond gotovo u potpunosti okreće Portugalu, koji planira smanjiti godišnju potrošnju za 500 000 000 kWh. Više od pola planiranog povećanja novih korisnika energije spojenih na pametne mreže (u iznosu od 2.029.000) očekuje se ostvariti u Portugalu, približno četvrtina na području Poljske, 300.000 novih korisnika za Sloveniju i 10.000 novih korisnika u Litvi. Procijenjeno godišnje smanjenje stakleničkih plinova (u iznosu od 3.608.269 tona ekvivalenta CO_2 u cijeloj EU) realizirat će se prema planu ponajviše projektima u Mađarskoj (smanjenjem u iznosu od 1.584.218 tona ekvivalenta CO_2), slijede Poljska (sa 875.000 tona ekvivalenta CO_2) i Litva (sa 600.000 tona ekvivalenta CO_2).[96]

Sljedeći je tematski cilj broj 5, Promicanje prilagodbe na klimatske promjene, prevencije opasnosti i upravljanja. Tu je planirano financiranje EU-a u razdoblju 2014.-2020. u iznosu od 28.531.823.567 EUR, od kojih 13% ili 3.699.528.054 EUR pripada Kohezijskom fondu. Najveći udio (72,4% od ukupnog iznosa sredstava dodijeljenih za tematski cilj 5) financirat će Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj, a ostatak (14,7%) se planira financirati iz EFRR-a.[97]

[95] Europska komisija, *European Structural & Investment Funds - Data - Low Carbon Energy*, https://cohesiondata.ec.europa.eu/themes/4, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[96] Europska komisija, *European Structural & Investment Funds - Data - Low Carbon Energy*, https://cohesiondata.ec.europa.eu/themes/4, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[97] Europska komisija, *European Structural & Investment Funds - Data - Climate Change Adaptation & Risk Prevention*, https://cohesiondata.ec.europa.eu/themes/5, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

U okviru promatranog cilja 5, najviše sredstava, 3.449.186.931 EUR, dodijeljeno je Francuskoj, dok Hrvatska ima pravo na 515.756.022 EUR. Međutim, navedena sredstva za te dvije zemlje nisu dodijeljena iz Kohezijskog fonda, već se planira financiranje sredstvima Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj i EFRR-a. Najviše sredstava iz Kohezijskog fonda, u okviru cilja 5, dodijeljeno je Mađarskoj (888.196.395 EUR), Poljskoj i Rumunjskoj.

Planirano je da će koristi od projekata financiranih iz Kohezijskog fonda u okviru ovog tematskog cilja, konkretnije od mjera zaštite od poplava, imati ukupno 5.648.433 stanovnika na razini cijele EU, najviše na području Bugarske (2.750.000 stanovnika), Portugala (1.500.000 stanovnika) i Mađarske (1.100.000 stanovnika). Također, očekivano je da će koristi od mjera bolje zaštite od šumskih požara ostvariti 5,33 milijuna stanovnika EU, odnosno 5 milijuna u Portugalu i ostatak u Mađarskoj. 108 hektara obnovljenog tla (u Slovačkoj) pretpostavljen je rezultat provedbe preostalih projekata u okviru cilja 5.[98]

Za tematski cilj 6, Očuvanje i zaštita okoliša i promicanje učinkovitosti resursa, u razdoblju 2014.-2020. vrijede alokacije koje su opisane u nastavku. Planirano financiranje EU-a za ovaj cilj u razdoblju 2014.-2020. iznosi 61.793.766.544 EUR od kojih 27,2% ili 16.797.681.034 EUR pripada Kohezijskom fondu. Najveći udio (39,8%) financirat će se iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj. Ostatak se odnosi na EFRR (29,5%) te manji udio na Europski fond za pomorstvo i ribarstvo. [99]

Od predviđenih sredstava, najviše može iskoristiti Poljska, kojoj je u okviru ovog tematskog cilja dodijeljeno 8.538.386.693 EUR, 2.808.174.166. EUR iz Kohezijskog fonda, dok Hrvatska ima pravo na 2.323.942.415 EUR, tj. 1.649.340.216 EUR iz Kohezijskog fonda.

Uz financijsku pomoć Kohezijskog fonda, kao končan rezultat realizacije projekata tematskog cilja 6, planira se ostvariti dodatni kapacitet za recikliranje otpada u iznosu od 3.260.587 tona godišnje. Najviše se dodatnog kapaciteta očekuje u Rumunjskoj

[98] Europska komisija, *European Structural & Investment Funds - Data - Climate Change Adaptation & Risk Prevention*, https://cohesiondata.ec.europa.eu/themes/5, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[99] Europska komisija, *European Structural & Investment Funds - Data - Environment Protection & Resource Efficiency*, https://cohesiondata.ec.europa.eu/themes/6, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

(940.000 tona), Češkoj (700.000 tona) i Grčkoj (650.000 tona). Za Hrvatsku se predviđa povećanje od 30.000 tona otpada. Uz to financirat će se i poboljšanje vodoopskrbe vode i to za dodatnih 7.874.242 osoba na razini Unije, u čemu predvode Rumunjska (3.300.000 osoba), Portugal (1.820.000 osoba) te slijedi Hrvatska sa vrlo visokih dodatnih 1.000.000 osoba koje će imati pristup poboljšanoj opskrbi vodom. Isti rezultat planira se ostvariti u Hrvatskoj vezano za povećanje u broju stanovnika koji koriste poboljšani sustav pročišćavanja otpadnih voda, dok će se po tom pitanju najviše raditi u Poljskoj (gdje se očekuje povećanje za 2.000.000 stanovnika), Rumunjskoj i Bugarskoj. Planirano je da će cilju od 689 ha površine obnovljenog tla, najviše pridonijeti Poljska sa 300 ha, dok se za Hrvatsku očekuje ostvarenje u iznosu od 60 ha. Nadalje, od 326.806 ha površine staništa koja primaju potporu kako bi postigla bolje stanje očuvanosti, 200.000 ha planira se ostvariti u Portugalu (u Hrvatskoj 358 ha). 320.000 tona ekvivalenta CO_2 manje stakleničkih plinova godišnje uz pomoć Kohezijskog fonda trebala bi postići Češka.

Učinkovito iskorištavanje predviđenih sredstava za navedene zadatke omogućit će državama članicama čišći okoliš te efikasno gospodarenje resursima, što bi trebalo dovesti do boljeg životnog standarda svih građana te zemlje.

U okviru posljednjeg tematskog cilja 7, Promicanje održivog prometa i poboljšanje mrežnih infrastruktura uz pomoć EFRR-a i Kohezijskog fonda ulaže se u promicanje održivog prometa i uklanjanje uskih grla u ključnim mrežnim infrastrukturama, uključujući energetske mreže.

Planirano financiranje[100] EU-a za ovaj cilj u razdoblju 2014.-2020. iznosi 58.542.812.414 EUR od kojih značajnih 55,9% ili 32.722.538.577 EUR pripada Kohezijskom fondu, a preostalih 44,1% financira EFRR.

I kod ovog cilja najviše sredstava predviđeno je za Poljsku i to 23.868.124.755 EUR, (14.542.076.880 EUR za Kohezijski fond). Hrvatskoj je dodijeljeno 1.310.205.755 EUR, od kojih 910.205.755 EUR putem Kohezijskog fonda.

U okviru istaknutog tematskog cilja, sredstvima Kohezijskog fonda, planiraju se graditi nove željezničke linije u Grčkoj (64 km), dok se za njihovu obnovu ili

[100] Europska komisija, *European Structural & Investment Funds - Data - Network Infrastructure in Transport and Energy,* https://cohesiondata.ec.europa.eu/themes/7, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

nadogradnju od ukupno 2.829 km na vrhu popisa nalaze Latvija, Poljska i Mađarska. U Hrvatskoj se očekuje da će se obnoviti ili nadograditi 78 km željezničkih linija. Najviše cesta trebalo bi se izgraditi u Poljskoj, Mađarskoj i Grčkoj (od ukupnih ciljanih 1.695 km u EU), a obnovi ili nadogradnji 671 km cesta na razini Unije najviše će pridonijeti tri baltičke zemlje, Latvija, Litva i Estonija. Hrvatska iz navedenog fonda neće koristiti sredstva za ceste. Očekuje se da će koristi od izgradnje novih ili unaprjeđenja tramvajskih linija i linija gradske podzemne željeznice, u okviru tematskog cilja 7, najviše imati Mađarska sa 132 od 176 ukupnih planiranih kilometara, a slijede Slovačka i Rumunjska. Hrvatska kao vodeća sa 247 km od ciljanih 327 km na razini Unije unaprijeđenih ili novih unutarnjih plovnih putova može prosperirati u budućim koristima od poboljšane trgovine upravo tim putovima. Cipar planira realizirati i godišnje smanjenje u iznosu od 4.000 tona ekvivalenta CO_2 stakleničkih plinova (također u okviru naznačenog tematskog cilja).[101]

[101] Europska komisija, *European Structural & Investment Funds - Data - Network Infrastructure in Transport and Energy,* https://cohesiondata.ec.europa.eu/themes/7, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

5. ALOKACIJA SREDSTAVA ZA REPUBLIKU HRVATSKU

U ovom poglavlju sažeto će se prikazati i prilike koje Hrvatska kroz kohezijsku politiku EU-a može ostvariti, pri čemu će uglavnom biti govora o dodijeljenim sredstvima za razdoblje 2014.-2020., s posebnim naglaskom na korištenje sredstava iz Kohezijskog fonda.

Dostupna sredstva iz ESI fondova koja su na raspolaganju Republici Hrvatskoj u financijskom razdoblju EU-a od 2014. do 2020. godine iznose 10,676 milijardi eura. (prema podacima u Tablici 4).

Europska komisija potvrdila je Sporazum o partnerstvu, krovni strateški dokument Republike Hrvatske za korištenje navedenih sredstava. Tim se sporazumom pruža okvir za korištenje[102]:

- 8,397 milijardi eura za ciljeve kohezijske politike
- 2,026 milijarde eura za poljoprivredu i ruralni razvoj
- 253 milijuna eura iz Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo.

Za provođenje ciljeva kohezijske politike za razdoblje 2014.-2020. godine Hrvatska je pripremila dva operativna programa[103]:

- „Konkurentnost i kohezija 2014.-2020.“, koji definira prioritete za upotrebe sredstava iz EFRR-a i Kohezijskog fonda.
- „Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020.“, koji definira prioritete za upotrebu sredstava iz ESF-a.

Ako se pogledaju podaci u Tablici 4, tada se zbrajanjem alokacija EFRR-a i Kohezijskog fonda dobije iznos od 6.881.045.559 EUR za potrebe prvog operativnog programa u Hrvatskoj, a 1.516.033.073 EUR za drugi operativni program.

[102] SAFU, Strukturni instrumenti – Programsko razdoblje 2014-2020, http://www.safu.hr/hr/strukturni-instrumenti/programsko-razdoblje-2014-2020, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
[103] SAFU, Strukturni instrumenti – Operativni programi, http://www.safu.hr/hr/strukturni-instrumenti/programsko-razdoblje-2014-2020/operativni-program, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

Od spomenutih 6,881 milijardi eura iz ESI fondova, kojoj se pridodaju još oko 1,2 milijarde eura sufinanciranja iz proračuna Republike Hrvatske, više od 2,7 milijardi eura dodijeljeno je za pet prioriteta vezanih za poticanje konkurentnosti: istraživanje i inovacije, informacijske i telekomunikacijske tehnologije, razvoj malih i srednjih poduzeća, nisko ugljično gospodarstvo, te obrazovanje. Preko 45 % ukupne alokacije iz EFRR-a bit će iskorišteno za podršku malim i srednjim poduzećima, istraživanje i inovacije, a više od 3,5 milijardi eura uložit će se u zaštitu okoliša, prilagodbu klimatskim promjenama i mrežnu infrastrukturu (promet).[104]

Tablica 4: Raspodjela alokacije iz ESI fondova za Republiku Hrvatsku 2014.-2020.

ESI fond	Alokacija (EUR)
Europski fond za regionalni razvoj (EFRR)	4.321.499.588
Kohezijski fond	2.559.545.971
Europski socijalni fond (ESF)	1.516.033.073
Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR)	2.026.222.500
Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR)	252.643.138
UKUPNO	**10.675.944.270**

Izvor: prema *SPORAZUM O PARTNERSTVU između Republike Hrvatske i Europske komisije za korištenje EU strukturnih i investicijskih fondova za rast i radna mjesta u razdoblju 2014.-2020.*, 2014, http://www.strukturnifondovi.hr/vazni-dokumenti, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

U sljedećoj Tablici 5 prikazani su tematski ciljevi i raspodjela sredstava koji se odnose na Kohezijski fond. Radi se samo o šestom i sedmom tematskom cilju kohezijske politike: očuvanje i zaštita okoliša i promicanje učinkovitosti resursa te promicanje održivog prometa i uklanjanje uskih grla u infrastrukturi ključnih mreža. Razlog tome spomenut je i u prijašnjoj analizi alokacije sredstava prema tematskim

[104] Europski strukturni i investicijski fondovi, Europska komisija i Vlada Republike Hrvatske usvojile Operativni program „Konkurentnost i kohezija“ 2014.-2020., http://www.strukturnifondovi.hr/europska-komisija-i-vlada-republike-hrvatske-usvojile-operativni-program-konkurentnost-i-kohezija-2014-2020, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

ciljevima gdje su se podaci uspoređivali i sa Hrvatskom te je naglašeno da za ostale navedene ciljeve Hrvatskoj nisu namijenjena sredstva kroz Kohezijski fond.

Tablica 5: Okvirna raspodjela potpore Unije po tematskim ciljevima na nacionalnoj razini za Kohezijski fond

Tematski cilj	**KF sredstva (EUR)**
Očuvanje i zaštita okoliša i promicanje učinkovitosti resursa	1.649.340.216
Promicanje održivog prometa i uklanjanje uskih grla u infrastrukturi ključnih mreža	910.205.755
UKUPNO:	**2.559.545.971**

Izvor: prema *SPORAZUM O PARTNERSTVU između Republike Hrvatske i Europske komisije za korištenje EU strukturnih i investicijskih fondova za rast i radna mjesta u razdoblju 2014.-2020.*, 2014, http://www.strukturnifondovi.hr/vazni-dokumenti, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

Značajan iznos financijskih sredstava iz Kohezijskog fonda za tematski cilj 6, trebao bi doprinijeti približavanju Hrvatske standardima EU-a, a koji se odnose na gospodarenje vodom i otpadom. Očekuje se i povećanje količine otpada tretiranog na lokacijama za zbrinjavanje otpada, kao rezultat unapređenja postrojenja za zbrinjavanje otpada i upravljanje njime, te povećanje recikliranja otpada. Osim toga, trebale bi se osposobiti i odabrane lokacije koje su prethodno bile onečišćene otpadom (uključujući odlagališta komunalnog otpada koja trebaju biti sanirana i zatvorena, kao i mjesta koja su visoko zagađena uglavnom industrijskim otpadom).[105]

Isto tako, korištenje Kohezijskog fonda u sektoru prometa doprinijet će kontinuiranoj modernizaciji željezničke mreže u Hrvatskoj, posebno željezničkih pruga osnovne mreže, a rezultat može biti povećanje željezničkog teretnog prometa i broja putnika u željezničkom prometu. Dodatni očekivani rezultati koji se tiču doprinosa Kohezijskog

[105] *SPORAZUM O PARTNERSTVU između Republike Hrvatske i Europske komisije za korištenje EU strukturnih i investicijskih fondova za rast i radna mjesta u razdoblju 2014.-2020.*, 2014, str. 72., http://www.strukturnifondovi.hr/vazni-dokumenti, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

fonda bili bi poboljšanje usluga javnog urbanog prijevoza i kvalitete putovanja u urbanim aglomeracijama time pridonoseći smanjenju negativnih utjecaja javnog urbanog prijevoza na okoliš (kao što su zagušljivost, onečišćenje zraka, buka itd.). Nadalje, očekuje se poboljšanje povezanosti u smislu putovanja na naseljene otoke i s njih putem postupnog uvođenja održivih usluga prijevoza tijekom cijele godine, što bi trebalo doprinijeti lokalnom gospodarskom rastu. Ujedno se očekuju povećani prometni tokovi na unutarnjim vodnim putovima (UVP) koji će se ostvariti poboljšanjem lučke infrastrukture (sposobnost obavljanja trgovine) i poboljšanom plovnošću osnovne TEN-T mreže UVP-ova u Hrvatskoj, također kao rezultat doprinosa iz Kohezijskog fonda.[106]

Do sada je u Hrvatskoj uz pomoć Kohezijskog fonda realizirano više projekata. Zanimljiv je Projekt Kaštijun za izgradnju novog modernog sustava gospodarenja otpadom u Istarskoj županiji kojim se nastojala smanjiti količina biorazgradivog otpada te komunalnog otpada na odlagalištima. Projekt pridonosi smanjenju ispuštanja stakleničkih plinova zahvaljujući smanjenju ili pravilnom prikupljanju ispuha metana i ugljičnog dioksida. Ostvaruju se i ostala smanjenja ispuha zahvaljujući tome što projekt nastoji pružiti alternativni izvor grijanja i električne energije bez upotrebe fosilnih goriva. Recikliranjem se planiraju i razne uštede resursa. Ukupna ulaganja za projekt "Županijski centar za gospodarenje otpadom Kaštijun" iznosila su 35.070.000 EUR, od čega je iznos koji se odnosi na Kohezijski fond 25.050.000 EUR.[107]

Još jedan projekt koji se tiče sustava vodovoda i kanalizacije s postrojenjem za pročišćavanje otpadnih voda odnosio se na nadogradnju i proširivanje sustava vodovoda i kanalizacije u gradu Slavonskom Brodu i njegovoj okolici na jugoistoku Hrvatske. Naime, vodovodni sustav na tom području star je od 15 do 40 godina, a procjenjivalo se da su gubici vode iznosili i do 43 %. Cilj projekta bila je nadogradnja mreže i poboljšanje sigurnosti opskrbe vodom za postojeće korisnike, kao i povezivanje dodatnih 4 300 stanovnika. Radovi su obuhvaćali i izgradnju novog postrojenja za pročišćavanje otpadnih voda jer je utvrđeno da nekoliko gradova i sela

[106] *SPORAZUM O PARTNERSTVU između Republike Hrvatske i Europske komisije za korištenje EU strukturnih i investicijskih fondova za rast i radna mjesta u razdoblju 2014.-2020.*, 2014, str. 77., http://www.strukturnifondovi.hr/vazni-dokumenti, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

[107] Europska komisija, *Centar za gospodarenje otpadom smanjit će količinu otpada na odlagalištima u Hrvatskoj*, http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/projects/croatia/waste-management-centre-to-reduce-landfilled-waste-in-croatia, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

nema kanalizacijskog sustava te da su se otpadne vode iz sustava u Slavonskom Brodu neobrađene ispuštale u rijeku Savu što je moglo uzrokovati štetu u okolišu. Cilj projekta bila je naravno modernizacija kanalizacijskog sustava i izgradnja postrojenja za pročišćavanje otpadnih voda koje bi omogućilo učinkovitu obradu otpadnih voda, a projektom se željelo i dodatnih 9 950 stanovnika priključiti u kanalizacijski sustav. Procijenjeno je da će nadogradnja vodovodnih i kanalizacijskih sustava poboljšati kvalitetu života za 67 000 stanovnika te će pridonijeti postizanju ekoloških standarda na području dunavskog bazena. Ukupna ulaganja u projekt iznosila su 29.652.030 EUR, od čega se 17.390.915 EUR financiralo sredstvima iz Kohezijskog fonda.[108] Oba projekta su se financirala prema operativnom programu „Okoliš" u Hrvatskoj tijekom programskog razdoblja 2007.-2013.

Iako je moguće navesti više primjera dobre prakse iskoristivosti Kohezijskog fonda u Hrvatskoj, ona još uvijek nije na zavidnoj razini. U Hrvatskoj se javlja problem pri aplikaciji projekata zbog kompleksnosti prijavne procedure, opsežnosti potrebne dokumentacije, kao i još uvijek relativno visokog stupnja neinformiranosti hrvatskih građana i pravnih osoba o mogućnosti iskorištavanja fondova. Sam proces ugovaranja sredstava, od pripreme prijedloga do potpisivanja ugovora, traje između 12 i 18 mjeseci. Dodatno otežava i općenit nedostatak kadrova stručno obrazovanih za upravljanje projektnim ciklusom. Iako poduzetnički treninzi za pripremu i izradu projekata postoje, oni se ne mogu smatrati adekvatnom zamjenom za školovanje državnih službenika, koji zbog razlike u zaradi u odnosu na privatne konzultante, rijetko ostaju zaposleni pri državnim agencijama.[109]

Kako bi se stanje u trenutnom programskom razdoblju koje traje do 2020. poboljšalo, u Hrvatskoj je potrebna uspostava kvalitetnih administrativnih kapaciteta, odnosno zapošljavanje i usavršavanje kvalificiranog i iskusnog osoblja, njihovo zadržavanje također i kao državnih službenika, organizacijske pripreme, prilagodba procedura i osposobljavanje za samu provedbu projekata koji su nerijetko složeni kao što je slučaj kod velikih projekata Kohezijskog fonda.

[108] Europska komisija, *Poboljšanje vodovoda i kanalizacijskog sustava u Slavonskom Brodu*, http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/projects/croatia/improving-water-supply-and-wastewater-treatment-in-slavonski-brod, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

[109] Hajdinjak, S. i G. Mišić, *Iskorištavanje pretpristupnih fondova Europske unije: problem administrativnih kapaciteta u Hrvatskoj,* 2009, str. 24., http://www.unizg.hr/rektorova/upload_2009/Hajdinjak_Misic_Iskoristavanje_%20PPF_EU%20_u%20_RH.doc.,, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

ZAKLJUČAK

Kohezijska politika EU-a pruža okvir za financiranje velikog broja različitih projekata čiji je cilj poticanje ekonomskog rasta u zemljama i regijama članicama te šire ostvarenje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije. Iako financijska sredstva kohezijske politike mogu koristiti sve zemlje članice, prvenstveno su namijenjena siromašnijim zemljama i regijama članicama, kako bi mogle dostići standarde bogatijih. Naime, sa svakim proširenjem, EU je u pravilu prihvaćala siromašnije i manje razvijene zemlje koje je bilo potrebno čim prije integrirati u zajedničko tržište te učiniti ravnopravnim sudionicima gospodarskog i političkog projekta. Dodatna razvojna sredstva s EU razine su način da se sva područja i stanovništvo EU osnaži za mogućnost korištenja prednosti zajedničkog tržišta roba, kapitala, radne snage i usluga. Način kojim je to dijelom ostvarivala bilo je i kroz Kohezijski fond kojim su se financirali veći infrastrukturni projekti povezani sa transportom i okolišem. Međutim, unatoč prilično visokim predodređenim sredstvima za članice u razdoblju 2007.-2013. ukupan rezultat iskoristivosti bio je tek nešto niži od 55%. Latvija, Grčka, Estonija i Španjolska sa rezultatima iskoristivosti višim od 70% mogu se proglasiti uspješnima, dok Rumunjska, Slovačka, Slovenija i Hrvatska nisu privukle niti 40% mogućih sredstava (uz ograničenja koja se u analizi trebaju uzeti u obzir pri tumačenju rezultata). Nepovoljni pokazatelji o iskoristivosti Kohezijskog fonda trebaju se sagledati sa unutarnjih i vanjskih aspekata. Jedan od najsnažnijih utjecaja u prošlom sedmogodišnjem razdoblju imala je svjetska gospodarska kriza iz 2008., koja je umanjila sva europska, ali i svjetska ulaganja. Stoga se i snažnije nego ranije, u novom programskom razdoblju, 2014.-2020., pojavljuje potreba konkretnije pristupiti prioritetima na koja se sredstva usmjeravaju, posebno velikim projektima financiranih iz Kohezijskog fonda koji su u financijskom smislu, ali i zbog procedure, razdoblja provedbe posebno osjetljivi na možebitne šokove. U radu je kroz mjerljive, nemjerljive učinke i područja ulaganja Kohezijskog fonda potvrđena značajna uloga analiziranog instrumenta te je kroz odabrane prikazane aspekte i primjere potvrđena potreba da se iskoristivost navedenog fonda i dalje kontinuirano prati.

LITERATURA

Knjige:

1. Belić, M., *Potpore i javni natječaji iz EU fondova,* Zagreb, Nova knjiga Rast, 2011.
2. Dimitrova, T. D. i N. Radoslavova Kadieva, *Posebnosti financiranja i upravljanja projektima prekogranične suradnje,* Zagreb, Ekonomski fakultet Zagreb, 2016.
3. Granić, M. et. al., *Europski fondovi za Hrvatsku, Kako iskoristiti sredstva iz fondova EU,* Zagreb, Europski pokret Hrvatska, 2005.
4. Kandžija, V. (ur.), *Absorption capacity of EU pre-accession programs in the Western Balkan countries,* Nica, CEMAFI International, 2014.
5. Maletić, I. (ur.), *EU PROJEKTI - od ideje do realizacije,* Zagreb, TIM4PIN d.o.o. za savjetovanje, 2016.
6. Pelkmans, J., *European Integration, Methods and Economic Analysis,* Harlow, Pearson Education Limited, 2006.
7. Tufekčić, M. i Ž. Tufekčić, *EU politike i fondovi 2014-2020,* Zagreb, Plavi partner d.o.o., 2013.
8. Vela, A., *Menadžment ESI fondova - Priručnik o pripremi i provedbi projekata financiranih iz ESI fondova u financijskoj perspektivi 2014.-2020.,* Zagreb, Školska knjiga, 2015.

Članci u časopisima:

1. Đulabić, V., „Kohezijska politika Europske unije kao instrument razvoja Hrvatske", *Političke analize*, vol. 5, no. 17, 2014, str. 17-22.

Internet izvori:

1. EU-projekti info, *Kohezijski fond*, http://www.eu-projekti.info/kohezijski-fond, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
2. Europska komisija, *Centar za gospodarenje otpadom smanjit će količinu otpada na odlagalištima u Hrvatskoj*, http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/projects/croatia/waste-management-centre-to-reduce-landfilled-waste-in-croatia, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

3. Europska komisija, *EU Payments to Member States with a breakdown by programming periods, Member States, Funds and years*, http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/evaluations/data-for-research/, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
4. Europska komisija, *European Structural & Investment Funds - Data - Climate Change Adaptation & Risk Prevention*, https://cohesiondata.ec.europa.eu/themes/5, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
5. Europska komisija, *European Structural & Investment Funds - Data - Environment Protection & Resource Efficiency*, https://cohesiondata.ec.europa.eu/themes/6, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
6. Europska komisija, *European Structural & Investment Funds - Data - Low Carbon Energy*, https://cohesiondata.ec.europa.eu/themes/4, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
7. Europska komisija, *European Structural & Investment Funds - Data - Network Infrastructure in Transport and Energy*, https://cohesiondata.ec.europa.eu/themes/7, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
8. Europska komisija, *Europski fond za regionalni razvoj*, http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/funding/erdf/, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
9. Europska komisija, *Europski socijalni fond*, http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/funding/social-fund/, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
10. Europska komisija, *Ključna postignuća regionalne politike*, http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/what/key-achievements/#1, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
11. Europska komisija, *Kohezijski fond*, http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/funding/cohesion-fund/ (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
12. Europska komisija, *Najčešća pitanja o kohezijskoj politici*, http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/faq/#3, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
13. Europska komisija, *Poboljšanje vodovoda i kanalizacijskog sustava u Slavonskom Brodu*, http://ec.europa.eu/regional_policy/hr/projects/croatia/improving-water-supply-and-wastewater-treatment-in-slavonski-brod, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
14. Europska komisija, *Preusmjeravanje kohezijske politike EU-a za postizanje maksimalnog učinka na rast i zapošljavanje: reforma u 10 točaka*, 2013,

ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/panorama/pdf/.../mag48_hr.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

15. Europska Komisija, *Priopćenje - Prema novom izvješću Komisije, kohezijska politika EU-a za razdoblje 2014. - 2020. bit će usmjerena na energetsku učinkovitost, zapošljavanje te mala i srednja poduzeća (MSP)*, 2014, http://europa.eu/rapid/press-release_IP-14-857_hr.htm, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
16. Europska komisija, *Uvod u kohezijsku politiku EU-a za razdoblje 2014.-2020.*, 2014, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_hr.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
17. Europska komisija, Opća uprava za regionalnu politiku, *Kohezijska politika 2014-2020. Ulaganje u rast i radna mjesta*, 2011, http://www1.zagreb.hr/euzg/eu_publikacije/Kohezijska%20politika%202014_2020_ulaganje%20u%20rast%20i%20radna%20mjesta.pdf., (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
18. Europska komisija, Opća uprava za regionalnu i urbanu politiku, *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*), 2014, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_hr.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
19. Europski fondovi, *Kohezijski fond*, http://europski-fondovi.eu/program/kohezijski-fond, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
20. Europski fondovi, *Konvergencija*, http://www.europski-fondovi.eu/content/konvergencija, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
21. Europski fondovi, *Okolišna infrastruktura*, http://europski-fondovi.eu/content/okoli-na-infrastruktura, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
22. Europski fondovi, *Regionalna konkurentnost i zapošljavanje*, http://europski-fondovi.eu/content/regionalna-konkurentnost-i-zapo-ljavanje, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
23. Europski fondovi, *Europski socijalni fond*, http://europski-fondovi.eu/program/europski-socijalni-fond, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

24. Europski fondovi, *Trans-European Transport Networks*, http://europski-fondovi.eu/content/trans-european-transport-networks, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
25. Europski fondovi, *Transportna infrastruktura (izvan TEN-T mreža)*, http://europski-fondovi.eu/content/transportna-infrastruktura-izvan-ten-t-mre, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
26. Europski fondovi, Učinkovito korištenje energije i korištenje obnovljivih izvora energije, http://europski-fondovi.eu/content/u-inkovito-kori-tenje-energije-i-kori-tenje-obnovljivih-izvora-energije, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
27. Europski strukturni i investicijski fondovi, *EU fondovi*, http://www.strukturnifondovi.hr, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
28. Europski strukturni i investicijski fondovi, Europska komisija i Vlada Republike Hrvatske usvojile Operativni program „Konkurentnost i kohezija“ 2014.-2020., http://www.strukturnifondovi.hr/europska-komisija-i-vlada-republike-hrvatske-usvojile-operativni-program-konkurentnost-i-kohezija-2014-2020, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
29. Hajdinjak, S. i G. Mišić, *Iskorištavanje pretpristupnih fondova Europske unije: problem administrativnih kapaciteta u Hrvatskoj*, 2009, http://www.unizg.hr/rektorova/upload_2009/Hajdinjak_Misic_Iskoristavanje_%20PPF_EU%20_u%20_RH.doc., (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
30. Hrvatska gospodarska komora, *KOHEZIJSKA POLITIKA EUROPSKE UNIJE I HRVATSKA 2014. - 2020. Vodič kroz strateški okvir i pregled mogućnosti financiranja*, 2015, https://izvoz.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Kohezijska%20politika%20EU%20i%20Hrvatska%202014.-2020..pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
31. Hrvatska gospodarska komora, *Ususret fondovima Kohezijske politike u Hrvatskoj; Kohezijska politika, Strukturni fondovi, Kohezijski fond i primjeri*, 2013, http://www.strukturnifondovi.hr/UserDocsImages/Documents/Edukativni%20kutak/Publikacije/web_publikacija_kohezija_2013.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
32. SAFU, Strukturni instrumenti – Programsko razdoblje 2014-2020, http://www.safu.hr/hr/strukturni-instrumenti/programsko-razdoblje-2014-2020, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

33. SAFU, Strukturni instrumenti – Operativni programi, http://www.safu.hr/hr/strukturni-instrumenti/programsko-razdoblje-2014-2020, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
34. *SMJERNICE ZA DEFINIRANJE PROJEKATA U SKLOPU ITU MEHANIZMA KOJI MORAJU BITI UTEMELJENI U STRATEGIJI RAZVOJA URBANE AGLOMERACIJE ZAGREB*, http://www.zagreb.hr/UserDocsImages/ITU/Smjernice%20za%20projekte%20ITU.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
35. *SPORAZUM O PARTNERSTVU između Republike Hrvatske i Europske komisije za korištenje EU strukturnih i investicijskih fondova za rast i radna mjesta u razdoblju 2014.-2020.*, 2014, http://www.strukturnifondovi.hr/vazni-dokumenti, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
36. *UREDBA (EU) br. 1300/2013 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 17. prosinca 2013.*, http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1300&from=HR, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).
37. *UREDBA (EU) br. 1303/2013 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 17. prosinca 2013.*, http://www.mingo.hr/public/documents/Uredba_EU_parlamenta-i-Vijeca_1303-2013.pdf, (pristupljeno 1. srpnja 2016.).

POPIS GRAFIKONA

Grafikon 1: Udio isplaćenih u odnosu na ugovorena sredstva Kohezijskog fonda prema EU državama članicama, za razdoblje 2007.-2013..... 38

POPIS SLIKA

Slika 1: Strategija Europa 2020.....7

Slika 2: Raspodjela sredstava na tematske ciljeve (u milijardama EUR i %), 2014.-2020.....9

POPIS TABLICA

Tablica 1: Zajednički pokazatelji ostvarenja za Kohezijski fond.....32

Tablica 2: Iskoristivost Kohezijskog fonda po godinama u razdoblju 2007.-2013. (u EUR i %).....34

Tablica 3: Iskoristivost Kohezijskog fonda po zemljama u razdoblju 2007.-2013. (u EUR i %).....37

Tablica 4: Raspodjela alokacije iz ESI fondova za Republiku Hrvatsku 2014.-2020.....45

Tablica 5: Okvirna raspodjela potpore Unije po tematskim ciljevima na nacionalnoj razini za Kohezijski fond.....46

SAŽETAK

Glavni cilj rada je opisati područja financiranja Kohezijskog fonda te analizirati iskoristivost fonda u državama članicama Europske unije. Kako bi se navedena tematika bolje objasnila, u radu se kreće od pojmova kao što su strategija Europa 2020, kohezijska politika te Europski strukturni i investicijski (ESI) fondovi, a zatim se prelazi na pojašnjenje temeljnih obilježja i analizu Kohezijskog fonda, s naglaskom na iskoristivost. Dokumentom strategija Europa 2020., glavnim strateškim dokumentom Europske unije, definirani su ciljevi razvoja za razdoblje 2014.-2020. Ti ciljevi provode se uz pomoć više politika na razini Unije, od kojih je jedna i kohezijska politika, kojom se nastoje umanjiti ekonomske, socijalne i teritorijalne nejednakosti. To se dalje postiže korištenjem financijskih instrumenata, ESI fondova. Kohezijski fond čija su područja ulaganja transport i okoliš uglavnom financira velike projekte na nacionalnim razinama. Prema pokazateljima uspješnosti povlačenja sredstava za razdoblje 2007.-2013. države članice nisu dovoljno dobro iskoristile potencijal koji im Kohezijski fond nudi, uz razlike u ostvarenim rezultatima među državama članicama. U novom programskom razdoblju, 2014.-2020., potrebno je konkretnije pristupiti realizaciji i praćenju realizacije prioriteta za koje se sredstva usmjeravaju, kao što su podrška prijelazu na gospodarstvo s malim udjelom ugljika, promicanje prilagodbe na klimatske promjene, prevencija opasnosti i upravljanja, očuvanje i zaštita okoliša i promicanje učinkovitosti resursa te promicanje održivog prometa i poboljšanje mrežnih infrastruktura u slučaju Kohezijskog fonda. U radu je kroz mjerljive, nemjerljive učinke i područja ulaganja Kohezijskog fonda potvrđena značajna uloga analiziranog instrumenta te je kroz odabrane primjere potvrđena potreba da se iskoristivost navedenog fonda i dalje kontinuirano prati.

Ključne riječi: kohezijska politika, Kohezijski fond, strategija Europa 2020, iskoristivost Kohezijskog fonda

ABSTRACT

The main aim of this work is to describe the investment areas of the Cohesion Fund as well as to analyse its absorption across EU member states. In order to explain in more detail the observed theme, the terms and main characteristics of the Strategy Europe 2020, Cohesion Policy and the European Structural and Investment (ESI) Funds are presented in the first chapters, followed by more detail analysis of the Cohesion Fund. The separate chapter is directed towards the absorption of the Cohesion Fund. Europe 2020 Strategy, the main EU's strategic document, defines the goals for the programming period 2014-2020. These goals will be implemented through different policies, where Cohesion Policy has one of the most important roles, reducing also economic, social and territorial disparities. Cohesion policy uses ESI Funds to achieve its priorities. One of the ESI Funds, Cohesion Fund, invests in transport and environment, where special highlight is given on «major-projects». The comparison of the absorption rates of the 2007-2013 programming period implies that EU member states should achieve better results in using available opportunities of the Cohesion Fund, while there are also differences regarding the absorption rates across the EU countries. In the new programming period, 2014-2020, there is a need for more targeted priorities as well as to monitor the realisation of the defined thematic objectives in detail, where Cohesion Fund contributes to supporting the shifts towards a low-carbon energy, promoting climate change adaptation, risk prevention and management, preserving and protecting the environment and promoting resource efficiency, promoting sustainable transport and improving network infrastructures. Through measurable and immeasurable impacts, described areas and examples of investments of the Cohesion Fund, this work confirms the important role of the Fund as well as the need to observe its absorption in the future continuously.

Keywords: Cohesion Policy, Cohesion Fund, Europe 2020 Strategy, Absorption of Cohesion Fund