

BUDUĆNOST KOHEZIJSKE POLITIKE EUROPSKE UNIJE - ŠTO NAS ČEKA NAKON 2027. GODINE?

Jakša Puljiz i Ivana Biondić

Sažetak

Kohezijska politika Europske unije (EU) ima za cilj smanjenje socio-ekonomskih razlika među regijama i državama članicama Unije. Još od kraja 80-ih godina prošlog stoljeća fokusirana je na ubrzanje razvoja njezinih najslabije razvijenih dijelova pružajući financijsku podršku velikom broju infrastrukturnih i drugih projekata koji bi trebali osigurati brži i kvalitetniji dugoročni razvoj. Svakih sedam godina, u skladu s višegodišnjim proračunskim okvirom EU-a, donose se nova pravila EU-a kojima se definira temeljna arhitektura kohezijske politike. Analiza devetog izvješća o koheziji kao i nedavno objavljenog dokumenta o budućnosti kohezijske politike pruža dobar orijentir za razumijevanje temeljnih pitanja koja se tiču sadržaja kohezijske politike nakon 2027. godine. Cjelokupna rasprava ujedno predstavlja poticaj za promišljanje o utjecaju buduće kohezijske politike na razvoj Hrvatske.

Uvod

Kohezijska politika najbolje utjelovljuje načelo solidarnosti među državama članicama EU-a. Njen najvažniji cilj je doprinijeti smanjenju ekonomskih i društvenih razlika među europskim regijama uz pomoć sredstava iz proračuna Unije te pratećih zajedničkih pravila ulaganja. Posebno je usmjerena prema razvoju najslabije razvijenih regija koje se suočavaju sa strukturnim izazovima poput niske produktivnosti, visoke dugotrajne nezaposlenosti te niskih plaća. Politika podupire ulaganja u infrastrukturu, inovacije, obrazovanje i druga ključna područja vitalna za dugoročan rast i razvoj. Za ostvarenje svojih ciljeva kohezijska politika raspolaže vrlo značajnim sredstvima iz EU proračuna, gotovo 31% ukupnog proračuna EU za razdoblje 2021.-2027. se planira uložiti u razvoj država članica i regija putem fondova kohezijske politike.

Od svojeg početka, kohezijska politika je prošla kroz nekoliko reformi kako bi se prilagodila novim gospodarskim i društvenim okolnostima te se uskladila sa širim ciljevima EU-a, poput promicanja inovacija, održivog razvoja, digitalizacije, proširenja EU-a i drugim. U sklopu priprema za novi ciklus kohezijske politike za razdoblje 2028.-2034. Europska komisija objavila je u veljači 2024. Izvješće skupine na visokoj razini o budućnosti kohezijske politike nakon 2027. (Europska komisija, 2024a). Radi se o dokumentu koji ima za cilj usmjeriti raspravu o budućnosti kohezijske politike te dobiti što kvalitetniji okvir za buduću kohezijsku politiku. Zajedno s devetim izvješćem o koheziji (Europska komisija, 2024b) oba dokumenta daju vrlo dobar uvid u najvažnija pitanja koja se odnose na oblikovanje kohezijske politike nakon 2027. odnosno završetka sadašnje financijske perspektive 2021.-2027.

Okruženje u kojem kohezijska politika danas djeluje znatno se promijenilo u odnosu na neke ranije financijske perspektive. EU se u posljednjih desetak godina suočila s nizom novih globalnih izazova kao što su migrantska kriza, COVID-19 epidemija, rat u Ukrajini i energetska kriza, a koji su znatno utjecali na makro okruženje u kojem kohezijska politika djeluje. U takvim okolnostima kohezijska politika je vrlo često bila primorana provesti brze prilagodbe u svojim prioritetima kako bi pružila doprinos rješavanju akutnih globalnih izazova za EU. Neki su u tome prepoznali problem identiteta kohezijske politike koja od dugoročne razvojne politike polako postaje instrument za krizno djelovanje (Hunter, 2023). Osim toga, brojne *ad-hoc* prilagodbe ključnih prioriteta su dodatno usložnile ionako kompleksni dizajn kohezijske politike koji je već ranije opisan kao problematičan zbog

prevelikog broja razvojnih ciljeva koje se pokušavaju istovremeno ostvariti (Bachtler et al. 2013).

Pokretanje Mehanizma za oporavak i otpornost kao odgovor na krizu uzrokovanu epidemijom COVID-19 dovelo je do stvaranja novog instrumenta za financiranje ulaganja u zemljama članicama koji se u velikoj mjeri preklapa s ulaganjima financiranim putem kohezijske politike. te je učinkovito usklađivanje jednih i drugih ulaganja jedan od važnih izazova koji obilježava sadašnju financijsku perspektivu 2021.-2027. Istovremeno, novi instrument je donio i neke nove prakse djelovanja koje bi mogle pomoći kohezijskoj politici u idućem razdoblju da poveća svoju učinkovitost.

U nastavku osvrta detaljnije su opisani ključni društveni i gospodarski trendovi te izazovi s kojima se suočavaju regije unutar EU-a te uloga kohezijske politike u njihovu rješavanju, kao i otvorena pitanja koja se odnose na postignuća kohezijske politike. Također, dan je i osvrt na ključne preporuke radne skupine za budućnost kohezijske politike o tome kakva se kohezijska politika zagovara za razdoblje nakon 2027. godine te na moguće implikacije za Hrvatsku.

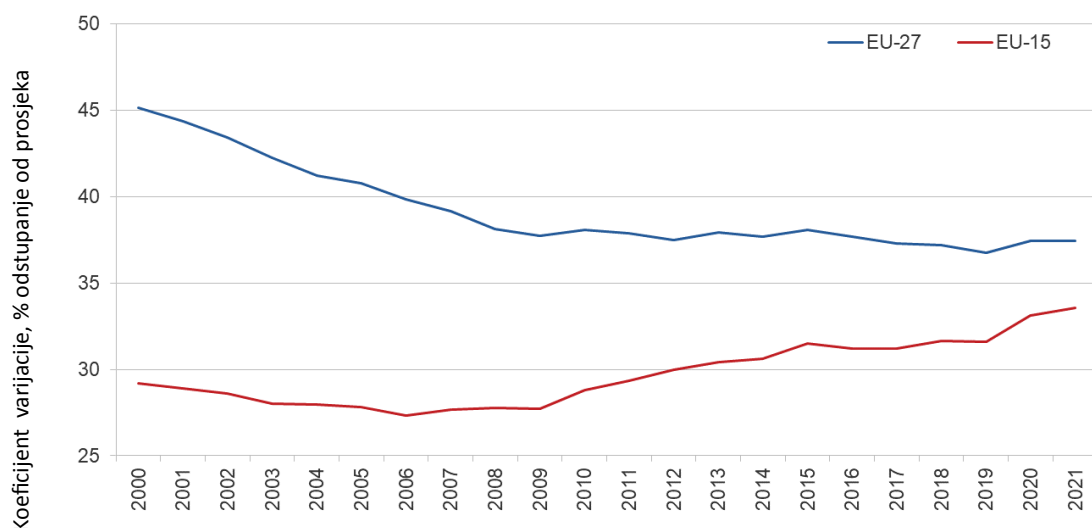
Slika razvijenosti i ključni izazovi EU regija

Prema podacima iz Izvješća o budućnosti kohezijske politike nakon 2027., u 2023. godini, više od 120 milijuna (26,8 %) stanovnika živjelo je u slabije razvijenim područjima, 60 milijuna (13,4 %) 2023. godine živjelo je u regijama čiji je BDP po stanovniku bio niži nego što je bio 2000. godine, a trećina stanovnika (skoro 150 milijuna ljudi) je živjela u regijama čija je stopa rasta BDP-a bila manja od 0,5 % godišnje od 2000. godine do danas. Spomenuti podaci ukazuju kako **velik dio stanovništva u EU-u i dalje** živi u područjima koja ne osiguravaju dovoljno kvalitetnu perspektivu življenja i koja stoga trebaju pojačanu potporu instrumenata javnih politika, u čemu bi posebno značajan prostor trebala dobiti kohezijska politika. Vrlo detaljan uvid u razvoj europskih regija te iz njega izvedenih *policy* izazova, a koji će biti ključni za definiranje nove kohezijske politike nakon 2027. godine donosi deveto izvješće o koheziji koje je Europska komisija objavila u ožujku 2024. (Europska komisija, 2024b).

Premda su izazovi uravnoteženog teritorijalnog razvoja u EU-u i dalje vrlo značajni, pogled unatrag pokazuje kako je ukupna slika teritorijalnog razvoja u EU-u znatno bolja nego što je to bila prije dva desetljeća. Podaci iz Izvješća dokazuju kako „**konvergenjski stroj**“ **funkcionira, odnosno**

da EU bilježi značajno smanjenje regionalnih razlika u razvijenosti u posljednja dva desetljeća, mjereno BDP-om po stanovniku prema paritetu kupovne moći. U razdoblju 2000. - 2021. regionalne nejednakosti na razini NUTS 2 regija smanjene su za oko 17 %. Glavni pokretač smanjenja nejednakosti jest snažan rast regija u srednjoj i istočnoj Europi koji je doveo do znatnog smanjenja njihovog zaostajanja za prosjekom EU-a. Dok je prosječna razina razvijenosti regija u srednjoj i istočnoj Europi u 2004. godini iznosila oko 52 % prosjeka EU-a, dva desetljeća kasnije njihov prosječni BDP po stanovniku doseže 76,5 % prosjeka EU-a. Drugim riječima, tijekom nešto manje od dva desetljeća članstva, regije novih zemalja članica prepolovile su svoje zaostajanje za prosjekom EU-a.

Regionalne nejednakosti na NUTS 2 razini, EU-27 i EU-15, BDP per capita (PKM)



Slika 1. Regionalne nejednakosti na NUTS 2 razini

Izvor: Komisija, 2024a

Međutim, **dinamika regionalne konvergencije znatno se promijenila nakon izbijanja ekonomske krize 2008. godine**, kada dolazi do značajnog usporavanja konvergencije. Čak 90 % ukupne konvergencije BDP-a po stanovniku na razini NUTS 2 regija u razdoblju 2000. - 2021. ostvareno je do 2008. godine. Znatno slabije smanjenje regionalnih nejednakosti nakon 2008. prvenstveno je povezano s poteškoćama siromašnijih regija starih država članica u Grčkoj, Španjolskoj, Italiji i Portugalu, zbog čega dolazi do povećanja njihovog zaostajanja za razvijenijim regijama EU-a. Zbog toga se **nakon 2008. bilježi i porast regionalnih nejednakosti među regijama starih zemalja članica (EU-15)**, kao što se može vidjeti na slici 1. Snažan gospodarski rast regija u novim zemljama članicama posljedično je doveo

do vrlo snažnog povećanja raspoloživog dohotka tamošnjih kućanstava koji je između 2000. i 2020. skočio s 45 % na 75 % prosjeka EU-a. Time se potvrđuje pozitivan utjecaj gospodarskog rasta na standard kućanstava. S druge strane, kod regija južnih zemalja članica (Italija, Grčka, Španjolska, Portugal, Malta i Cipar) bilježi se pad raspoloživog dohotka kućanstava sa 115 % na 95 % prosjeka EU-a (Europska komisija, 2024a).

Glede regionalnih nejednakosti unutar država članica bilježe se različiti trendovi. U mnogim istočnim državama članicama (poput Bugarske i Rumunjske) bilježi se znatno povećanje regionalnih nejednakosti potaknuto vrlo visokim stopama rasta u najrazvijenijim regijama (u pravilu u regiji glavnog grada). U Francuskoj i Grčkoj povećale su se unutarnje razlike jer je rast BDP-a po glavi stanovnika u siromašnijim regijama bio izrazito slab. Ipak, u nekim drugim državama članicama, poput Portugala, regionalne razlike su se smanjile, što je pak rezultat relativno loših ekonomskih rezultata u nekim razvijenim, prethodno dinamičnijim regijama.

Pored dobro poznatih strukturnih poteškoća s kojima se suočavaju regije južnih država članica, u EU-u postoji širi **problem regija koje su upale, odnosno u riziku su od upadanja u tzv. „razvojnu zamku“** obilježenu nepovoljnom dinamikom rasta BDP-a, produktivnosti i zaposlenosti (Diemer et al., 2022). Radi se o regijama koje bilježe zaostajanje koje se tiče dinamike rasta u odnosu na nacionalni i prosjek EU-a kao i prethodne vlastite vrijednosti, a njima se Europska komisija (EK) posebno bavila u osmom izvješću o koheziji u 2022. godini (Europska komisija, 2022) te u zadnjem izvješću iz 2024. godine (Europska komisija, 2024b). Takve se regije u pravilu suočavaju s problemom prelaska na višu razinu kompleksnosti ekonomske strukture, te problemom usvajanja novih trendova i prilagodbi potrebnih da svoja gospodarstva što bolje pozicioniraju unutar globalnih lanaca vrijednosti. Važno je uočiti da koncept regija u razvojnoj zamci nije vezan za razinu razvijenosti već za dinamiku razvoja, što znači da se i visoko-razvijene regije mogu naći u razvojnoj zamci. Premda se strukturna obilježja i razlozi upadanja u razvojnu zamku razlikuju među regijama, važno zajedničko obilježje regija koje se dugo vremena nalaze u zamci jest manjak ljudskog kapitala (Europska komisija, 2024a). Kontinuirano otvaranje prilika za zadržavanje i privlačenje visoko-obrazovanih osoba ključna je razlika između regija koje nisu upale u razvojnu zamku od onih koje su u nju upale. Na temelju podataka za razdoblje 2001. - 2018., **EK je procijenio da najveći broj regija (na NUTS 3 razini) s najvećom vjerojatnosti ulaska u razvojnu zamku bilježe Francuska i Italija (Europska komisija, 2024a). Od novih zemalja članica Hrvatska bilježi najveći broj takvih regija.**

U slučaju Hrvatske najveći rizik od ulaska u razvojnu zamku bilježe Ličko-senjska, Karlovačka, Sisačko-moslavačka, Brodsko-posavska, Požeško-slavonska i Virovitičko-podravska županija. Dodatan problem regija koje upadnu u razvojnu zamku je i porast euroskepticizma u njima (Rodríguez-Pose et al., 2024).

Pored pitanja dinamike regionalnog razvoja, stalan izazov za EU predstavlja **kvaliteta socijalnog razvoja**, koja prvenstveno podrazumijeva ostvarivanje koristi od gospodarskog rasta što širih društvenih slojeva te kontinuirano poboljšavanje njihovog životnog standarda. Za razliku od krize iz 2008., **regionalna tržišta rada su se vrlo brzo oporavila nakon šokova prouzročenih epidemijom bolesti COVID-19**, uključujući i ona u najslabije razvijenim regijama (Demertzis, 2021). Prema podacima EK-a, stopa zaposlenosti u najslabije razvijenim regijama EU-a iznosila je 68 %, što je znatno iznad 61 %, koliko je iznosila 2008. prije izbijanja ekonomske krize. Udio osoba u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti bilježi znatno smanjenje u razdoblju 2016. - 2019. nakon čega većina bilježi stagnaciju. Najveće koncentracije socijalno ugroženog stanovništva bilježe brojne regije u Italiji, Španjolskoj, Grčkoj, Rumunjskoj i Bugarskoj. Međutim, navedene zemlje istovremeno bilježe vrlo velike unutarnje razlike, što potvrđuje prethodno istaknute probleme velikih regionalnih nejednakosti unutar pojedinih država članica. Unatoč ostvarenom gospodarskom rastu nakon krize iz 2008., EU se i dalje suočava s visokom nezaposlenošću među mladima, a što je posebno istaknuto u regijama južnih država članica kod kojih se u 2022. bilježi stopa nezaposlenosti mladih 26,2 %, što je znatno više od prosjeka EU-a koji je iznosio 14,4 %. Istovremeno, sve više raste i problem nedostatka kvalificirane radne snage u određenim sektorima, a posebno u poslovima povezanim s digitalnom i zelenom tranzicijom.

Demografske prilike su također jedan od ključnih izazova EU-a. **Broj stanovnika u EU-u opada od 2020. godine, pri čemu ruralne i udaljene regije bilježe snažniji pad u usporedbi s urbanim područjima.** Pad broja stanovnika prvenstveno je posljedica velikog prirodnog pada i smanjenog useljavanja iz trećih zemalja. Projekcije Eurostata koje se odnose na kretanje radno sposobnog stanovništva do 2040. pokazuju da se pojedine zemlje članice u istočnoj Europi (Litva, Latvija, Bugarska, Rumunjska, Hrvatska i Slovačka) te u južnoj Europi (Grčka i Portugal) suočavaju s potencijalnim padom većim od 10 %. Očekuje se da će ove demografske promjene dodatno pogoršati nedostatak radne snage i staviti dodatni pritisak na javne proračune, posebice uzme li se u obzir činjenica da dobar dio trenutno aktivnog stanovništva u sljedećim godinama ide u mirovinu. Na tragu

izračuna zamke regionalnog razvoja, EK je razvio pokazatelj zamke razvoja talenata kojom se želi identificirati regije kod kojih se istovremeno bilježi snažno smanjenje radno sposobnog stanovništva, ispodprosječni udio osoba s visokim obrazovanjem te sporiji rast udjela visokoobrazovanog stanovništva od prosjeka EU-a. Prema toj metodi, **trenutno u EU-u postoji 46 regija koje se nalaze u zamci razvoja talenata**, uglavnom na teritoriju Rumunjske, Bugarske, južne Italije, Mađarske, Portugala, istočne Njemačke, sjeveroistočne Francuske te Hrvatske.

Klimatske promjene imaju vrlo snažan učinak na regije EU-a, pri čemu su uočljive razlike u učincima na pojedine regije. **Obalne, mediteranske i istočne regije, koje su već siromašnije od prosjeka EU-a, ranjivije su i nerazmjerno pogođene klimatskim promjenama.** Prema procjenama EK-a, ove se regije suočavaju s procijenjenim godišnjim gospodarskim gubicima od najmanje 1 % BDP-a (Europska komisija, 2024a). S druge strane, **kapaciteti pojedinih regija za uključenje u procese zelene tranzicije te za provedbu odgovarajuće mjere kojima bi se ublažili učinci klimatskih promjena znatno se razlikuju.** Oba čimbenika mogu posljedično dovesti do daljnjeg povećanja regionalnih nejednakosti, ali i do nezadovoljstva brojnih društvenih skupina što može imati političke posljedice u vidu jačanja radikalnih političkih stajališta (Rodriguez-Pose, Bartalucci, 2023). Problem onečišćenja zraka još je jedan izazov koji osobito snažno pogađa urbana središta. Iako se kvaliteta zraka u posljednja dva desetljeća poboljšala i u najbogatijim i u najsiromašnijim regijama EU-a, nejednakosti i dalje postoje, a riziku su osobito izložene najsiromašnije regije kod kojih dominira korištenje krutih goriva za grijanje.

Doprinos kohezijske politike gospodarskom rastu u EU

Kohezijska politika donosi znatne pozitivne učinke za razvoj pojedinih država članica odnosno regija, ali i za EU u cjelini. Rezultati makroekonomskih prognostičkih modela pokazuju da bi provedba programa financiranih putem fondova kohezijske politike u razdoblju 2014. – 2020. i 2021. – 2027., trebala povećati BDP EU-a za 0,9 % do kraja 2030. godine (2024b). Učinak na povećanje BDP-a znatno je veći u zemljama koje primaju veću razinu potpore. Tako se očekuje da će BDP Hrvatske do 2030. biti veći za oko 8 %, u Poljskoj i Slovačkoj za oko 6 %, a u Litvi za oko 5 % nego u slučaju izostanka potpore iz fondova kohezijske politike (*ibid*). Važno je naglasiti kako **razvijenije regije, premda iz kohezijske politike primaju znatno manju potporu po stanovniku, također imaju koristi**

od snažnih pozitivnih učinaka prelijevanja uslijed provedbe programa u slabije razvijenim regijama. Simulacije pokazuju da će svaki euro uložen u programe kohezijske politike u razdobljima 2014. – 2020. i 2021. – 2027. generirati oko 1,3 eura dodatnog BDP-a u Uniji do 2030., a gotovo se utrostručiti do 2043. godine. Također, procjenjuje se da će provedba ulaganja putem kohezijske politike do 2027. generirati oko 1,3 milijuna dodatnih radnih mjesta u EU-u (*ibid*). Programi kohezijske politike znatno su ojačali javna ulaganja u pojedinim državama članicama. Kohezijska politika odigrala je ključnu ulogu u podupiranju javnih ulaganja. Prema podacima EK-a sredstva kohezijske politike čine oko 51 % ukupnih javnih ulaganja u manje razvijenim državama članicama (*ibid*). Pritom su ulaganja bila usmjerena upravo u ona područja koja potiču dugoročan rast i razvoj, kao što su poduzetništvo i inovacije, obrazovanje i vještine, prometna i energetska infrastruktura te klimatska i digitalna tranzicija. Također važno, procjene EK ukazuju da su **ulaganja pomogla u smanjivanju unutarnjih regionalnih nejednakosti u zemljama članicama** te da se pozitivan utjecaj očekuje i u narednom razdoblju (*ibid*). Drugim riječima, u slučaju izostanka kohezijske politike regionalne nejednakosti unutar zemalja članica bi bile veće. Međutim, razina utjecaja na nejednakosti se znatno razlikuje od članice do članice, prvenstveno zbog razlike u relativnoj važnosti ulaganja kohezijske politike u odnosu na veličinu pojedinih nacionalnih gospodarstava.

Trebamo li i dalje znatan dio proračuna EU-a ulagati u kohezijsku politiku?

U situaciji kada se na razini EU-a bilježi regionalna konvergencija te kada se EU suočava s nizom novih unutarnjih i vanjskih izazova **postavlja se legitimno pitanje da li je i dalje potrebno gotovo jednu trećinu proračuna EU-a ulagati u kohezijsku politiku.** Prije svega treba naglasiti kako i dalje postoji niz argumenata koji idu u prilog očuvanja važnosti kohezijske politike i u narednom razdoblju. Naime, kao što se moglo vidjeti iz prethodnog pregleda, teritorijalni razvoj EU-a je i dalje suočen s brojnim izazovima, uključujući još uvijek prisutne značajne regionalne nejednakosti. Posebno je važno saznanje da **pored područja koja su tradicionalno glavni fokus kohezijske politike (najsiriromašnije regije) postoji značajan broj regija koje se nalaze u određenoj vrsti stagnacije (razvojne zamke)** i koje traže neke nove pristupe u ponovnom dinamiziranju njihovog razvoja. Nadalje, neki od aktualnih izazova prijete

povećanjem regionalne nejednakosti u budućnosti. Najbolji primjer su klimatske promjene koje mogu imati vrlo različite učinke na pojedine regije te u hipotetskoj situaciji gdje ne postoje adekvatni zaštitni mehanizmi mogu dovesti do jačanja teritorijalnih nejednakosti, odnosno slabljenja položaja najsiromašnijih regija u EU-u. Nadalje, **druge politike EU-a** često zanemaruju teritorijalnu dimenziju, što je osobito uočljivo u mnogim aspektima Mehanizma za oporavak i otpornost te Europskog semestra. Zanemarivanje utjecaja politika EU-a na ranjive regije može dovesti do niza neželjenih posljedica i ugrožavanja izvornih ciljeva EU-a. Na primjer, zelena tranzicija može izazvati nezadovoljstvo u regijama koje zbog toga trpe dodatne kratkoročne i srednjoročne troškove, a da ne ostvaruju dodatne koristi („zeleno nezadovoljstvo“). **Zanemarivanje teritorijalne dimenzije zelene tranzicije tako može umanjiti javnu podršku za klimatske politike u nekim dijelovima EU-a**, što bi posljedično moglo ugroziti opći cilj dekarbonizacije europskog gospodarstva. Ukratko, gledajući aktualne izazove EU-a, jasno je da potreba za snažnom kohezijskom politikom i dalje postoji, ali za postizanje političkog dogovora o njezinoj budućnosti bit će nužno ponuditi rješenja kojima će se osigurati još veći doprinos ove politike ključnim ciljevima Europske unije.

Kohezijska politika nakon 2027. godine

Radna skupina za budućnost kohezijske politike izradila je preporuke za razdoblje nakon 2027. godine. Među važnijim promjenama koje zagovara je ona koja se tiče teritorijalnog fokusa same politike. **Pored najsiromašnijih regija, preporučuje se posebno ciljati regije koje se nalaze u razvojnoj zamci te regije koje su u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti.** Za sve grupe regija predlažu se posebno prilagođene intervencije koje bi se u njima provodile. Na taj bi način kohezijska politika napustila BDP po stanovniku kao isključivi kriterij za kategoriziranje regija EU-a za potrebe njezina djelovanja.

Radna skupina nadalje **naglašava potrebu za još većom usmjerenosti kohezijske politike na jedinstvene prednosti, izazove i potrebe pojedinih regija** kako bi se osigurala osjetljivost na lokalni kontekst i pokrenuo dugoročni razvoj temeljen na lokalnim čimbenicima rasta. Zagovara se poticanje svih oblika inovacija, uključujući i procesne te socijalne inovacije te općenito veća hrabrost i otvorenost u planiranju i provedbi strategija razvoja regija, uključujući i ulazak u nove ekonomske aktivnosti i sektore. Nadalje, **jačanje međusobne suradnje europskih**

regija i dalje ostaje važan cilj, pri čemu se fokus stavlja na one vrste suradnje kojima se jača transfer znanja i inovacija, privlačenje izravnih stranih ulaganja, posebno u kontekstu ciljeva strateške autonomije EU-a. Posebno se naglašava **važnost snažnijeg djelovanja u pomaganju slabije razvijenim regijama kako bi ostvarile veće koristi od međunarodne razmjene**. Čak se predlaže osnivanje specijaliziranih regionalnih agencija koje bi imale ulogu posrednika između regija i multinacionalnih kompanija, međunarodnih partnerstava i mreža, a s ciljem snažnijeg integriranja takvih regija u globalne lance vrijednosti. Također se naglašava važnost jače promidžbe proizvoda s područja pojedinih regija kroz geografske oznake podrijetla, a što se već pokazalo kao dobar način smanjenja depopulacije i privlačenja ulaganja u pojedinim regijama. Konačno, ističe se važnost sustavnog mapiranja globalnih lanaca vrijednosti od strane regija kako bi one mogle lakše razumjeti prilike koje globalno okruženje pruža njihovom vlastitom razvoju.

Kao što su brojni znanstveni radovi već potvrdili (npr. Ederveen et al., 2006; Fratesi & Di Caro, 2021; Martin, 2023), snažne institucije ključne su za dugoročni razvoj te stoga **jačanje institucija i poboljšanje kvalitete vladavine (eng. governance) trebaju biti sastavnim dijelom buduće kohezijske politike**. Stav je radne skupine da bi poboljšanje kvalitete institucija trebalo biti jednako važno kao i ulaganje u infrastrukturu, inovacije i ljudski kapital. To zahtijeva jačanje i osnaživanje lokalne vlasti te veće uključivanje dionika, obuhvaćajući i dionike civilnog društva. Također, poboljšanja kvalitete institucija uključuje pružanje stručne pomoći članicama i regijama koji nemaju dovoljno vlastitih institucionalnih kapaciteta, te poboljšano prikupljanje i analizu podataka kako bi se podržalo planiranje i provedba intervencija temeljenih na (empirijskim) dokazima. Isto tako, buduća kohezijska politika također bi trebala **još više jačati svoje načelo podijeljenog upravljanja**. Navedeno uključuje snažniju podršku načelu partnerstva i jačanju višerazinskog upravljanja u planiranju, provedbi i evaluaciji programa koji se financiraju iz kohezijske politike.

Novi europski instrumenti, kao što je Instrument za oporavak i otpornost, kod kojih se plaćanja državama članicama temelje na ostvarenim rezultatima, a ne na potrošnji kao u slučaju kohezijske politike, dobar su pokazatelj potrebnih prilagodbi kohezijske politike. Međutim, treba izbjeći upadanje u zamku centralizacije upravljanja programima, odnosno **nužno je zadržati decentralizirani pristup koji omogućuje visok stupanj uključenosti regionalne razine u planiranje i provedbu programa**. Također, ne smije se, pod pritiskom ostvarenja kratkoročnih ciljeva programa, ispustiti iz vida

dugoročnu prirodu razvojnih ciljeva kohezijske politike. Kohezijska politika trebala bi nastaviti razvijati vlastita uvjetovanja koje države članice trebaju prethodno ispuniti u različitim područjima kako bi se osiguralo učinkovito okruženje za provedbu programa kohezijske politike (kao što je npr. postojanje različitih strateških dokumenata, institucionalnih kapaciteta i sl.).

Kohezijska politika već je razvila niz alata i instrumenata usmjerenih na teritorijalni razvoj, uključujući strategije pametne specijalizacije (S3), lokalni razvoj vođen zajednicom (CLLD), integrirana teritorijalna ulaganja (ITI) i Fond za pravednu tranziciju (JTF). S njihovom provedbom treba nastaviti i nakon 2027. godine, pri čemu temeljem provedenih vrednovanja treba osigurati potrebne prilagodbe i promjene kojima će se postići njihova što veća efektivnost. Radna skupina posebno naglašava **kako je potrebno primijeniti primjerenije analize i evaluacije** koje će omogućiti kvalitetnije ciljanje ulaganja te njihovu bolju usklađenost sa specifičnostima pojedinih regija.

Kompleksnost kohezijske politike predstavlja stalan izazov za osiguranje jednostavnijeg okruženja za planiranje, provedbu i kontrolu financiranih projekata. Pretjerana administrativna složenost često je obeshrabrivala regionalne i lokalne dionike u promišljanju inovativnijih pristupa i rješenja u poticanju vlastitog razvoja, a u nekim regijama je uočena veća sklonost korištenju nacionalnih umjesto instrumenata EU-a. Stoga je nužno **nastaviti rad na pojednostavljivanju administrativnih praksi**, na još većoj usklađenosti pravila postupanja s drugim izvorima EU-a, ali i većoj slobodi država članica u određivanju pravila prihvatljivosti troškova.

Posebno je važno pitanje daljnjeg **osnaživanja koordinacije između kohezijske politike i drugih nacionalnih i politika EU-a**. To podrazumijeva kontinuirano usklađivanje ekonomskih, socijalnih i teritorijalnih ciljeva s ciljevima drugih politika kao što su politike zaštite okoliša, zapošljavanja, obrazovanja, energetike, inovacija i digitalizacije. Važno je, istodobno, osigurati da nova kohezijska politika ostane fleksibilna i prilagodljiva kako bi mogla odgovoriti na specifične potrebe i uvjete svake regije i države članice.

Ukratko, radna skupina smatra kako bi se kohezijska politika trebala nastaviti fokusirati na poticanje održivog razvoja i jačanje konkurentnosti europskih regija, uz zadržavanje fleksibilnosti u načinima suočavanja sa specifičnim teritorijalnim izazovima. U kojoj mjeri će ove preporuke biti uključene u dizajn nove kohezijske politike tek ostaje za vidjeti. Povijest pokazuje

da kohezijska politika ima visoku razinu otvorenosti promjenama s ciljem jačanja vlastite učinkovitosti pa je za očekivati da će buduća kohezijska politika uključiti dobar dio predloženih rješenja. Međutim, odgovor na **pitanje veličine financiranja kohezijske politike nakon 2027. čini se znatno neizvjesnijim nego što je to ikada do sada bio slučaj.** Ukoliko ne dođe do znatnijeg povećanja redovnog proračuna EU-a, vrlo je mala vjerojatnost da će u situaciji izvjesnog povećanja ulaganja EU-a u obranu i sigurnost te smanjenje energetske ovisnosti o fosilnim gorivima, kohezijska politika moći računati na izdašno financiranje kao što je to do sada bio slučaj. U takvom scenariju moguće je očekivati znatno veće oslanjanje na sufinanciranje iz proračuna država članica za provedbu intervencija kohezijske politike nego do sada.

Hrvatska i buduća kohezijska politika

Šira javnost u Hrvatskoj će se vjerojatno najviše zanimati za pitanje veličine financiranja namijenjeno Hrvatskoj i s te pozicije će se potom ocjenjivati njezin utjecaj na razvoj Hrvatske. Premda je veličina ukupno dostupnih sredstava u tom pogledu nesumnjivo važan čimbenik, jednako tako treba voditi računa o tome kojim sve drugim načinima buduća kohezijska politika može utjecati na (regionalni) razvoj.

Prije svega, usvajanje preporuka za buduću kohezijsku politiku predloženih od strane radne skupine bi potencijalno moglo dovesti do još snažnijeg fokusiranja na specifična teritorijalna obilježja pojedinih regija kao i na potrebe specifičnih društvenih skupina. To bi, u konačnici, moglo donijeti **veću podršku za najmanje razvijene regije poput Slavonije i Baranje, Like i Gorskog kotara te Banovine.** Snažnija podrška bi vrlo vjerojatno uključivala veća financijska sredstva, ali i moguće nove teritorijalne pristupe planiranju i provedbi intervencija. Nadalje, može se očekivati **veća podrška provedbi kompleksnijih teritorijalnih programa kao što su Strategija pametne specijalizacije odnosno Planovi industrijske tranzicije,** a koji imaju ambiciju promjene strukturnih obilježja regionalnih gospodarstava. Također, kombiniranje reformi i ulaganja kao što je to trenutno slučaj u Nacionalnom planu za oporavak i otpornost, bi nakon 2027. moglo biti znatno prisutnije unutar programa financiranih od strane kohezijske politike (pod pretpostavkom da u međuvremenu na razini EU-a ne dođe do svojevrsnog nastavka Mehanizma za oporavak i otpornost). **Kohezijske**

politika bi tako mogla postati važan pokretač za daljnje strukturne reforme u Hrvatskoj, ali s posebnim naglaskom na njihovoj teritorijalnoj dimenziji, odnosno teritorijalnim učincima.

Što se tiče financijskog učinka kohezijske politike nakon 2027. na Hrvatsku, o njemu se trenutno može samo nagađati. On će najviše ovisiti o tome koliko će ukupno sredstava biti stavljeno na raspolaganje za kohezijsku politiku u idućem Višegodišnjem financijskom okviru (VFO) za razdoblje 2028.-2034., a nakon toga i o specifičnim kriterijima koji će se primijeniti prilikom utvrđivanja nacionalnih omotnica za sredstva iz fondova kohezijske politike. Obzirom na niz potreba za pojačanim financiranjem, posebno u sferi sigurnosti i obrane, strateške autonomije te migrantske i klimatske politike **moгуće je da se proračunska važnost kohezijske politike smanji nakon 2027., a što bi imalo za posljedicu** umanjeње raspoloživih sredstava za Hrvatsku u odnosu na prethodna razdoblja. Premda to ne bi bio poželjan scenarij obzirom na i dalje vrlo značajno gospodarsko zaostajanje RH za razvijenijim državama članicama, on bi, s druge strane, mogao potaknuti veća ulaganja iz domaćih izvora u financiranje dugoročnih razvojnih prioriteta **te smanjiti visoku razinu ovisnosti domaćih javnih ulaganja o EU izvorima.**

Eventualna **promjene metode plaćanja sredstava prema državama članicama** u okviru kohezijske politike, odnosno uvođenja plaćanja temeljenog na ostvarenim rezultatima, **povećala bi pritisak na sve dionike u RH da poboljšaju kvalitetu planiranja i provedbe razvojnih projekata**, kako bi se njihovom provedbom doista i ostvarili postavljeni razvojni ciljevi. Time bi se ujedno ojačala politička volja za provedbu kompleksnijih intervencija koje u pravilu traže veće institucionalne napore i učinkovitu koordinaciju većeg broja dionika. U takvom je scenariju osobito važno da postoji jasna vizija domaćih aktera o tome kakve dugoročne promjene se planiraju ostvariti u pojedinim područjima javnih politika koje su predmet financiranja fondova kohezijske politike. Sve bi se navedeno u konačnici trebalo **pozitivno odraziti na ukupne policy kapacitete** u RH, a time donijeti opipljive koristi za razvoj gospodarstva i životni standard građana.

Zaključno

Kohezijska politika ima snažno utemeljenje da i poslije 2027. godine ostane važna politika EU-a. Svojim mehanizmima djelovanja, stečenim iskustvom i znanjem te uz odgovarajuću financijsku podršku, kohezijska politika može i dalje doprinosti ostvarenju gospodarskog i društvenog potencijala EU-a. Također, ona može kod dijela građana, a posebno onih u slabije razvijenim dijelovima Unije umanjiti rastuće nezadovoljstvo s nekim drugim politikama EU-a, kao što je zelena tranzicija. Međutim, isto tako je jasno da će bez odgovarajuće razine financiranja konačni učinci kohezijske politike biti znatno ograničeni. Da bi uspjela u svojoj misiji, kohezijska politika se mora i dalje prilagođavati te uzimati u obzir nove okolnosti u kojima se države članice i regije nalaze. Međutim, pritom nikako ne smije ispustiti iz vida svoj temeljni cilj, a to je smanjivanje regionalnih nejednakosti u EU odnosno jačanje konkurentnosti regija.

Jedan od mogućih prilagodbi koja vjerojatno čeka novu kohezijsku politiku se tiče teritorijalnog fokusa. Regije s vrlo slabom dinamikom razvoja, neovisno o stupnju razvijenosti, vrlo će vjerojatno dobiti poseban prostor u novoj kohezijskoj politici. Nadalje, premda se i ranije u okviru kohezijske politike (u razdoblju 2014.-2020.) eksperimentiralo s financiranjem temeljenom na postignućima umjesto na potrošnji, model nije do kraja zaživio te se od njega u sadašnjoj perspektivi odustalo. Poučeni iskustvom provedbe nacionalnih planova za oporavak i otpornost, lako je moguće da ćemo svjedočiti promjeni načina financiranja u razdoblju nakon 2027. i stavljanju puno većeg naglaska na postignuća nego na potrošnji kao ključnom kriteriju za financiranje. Također, snažnija povezanost ulaganja kohezijske politike s provedbom strukturnih reformi u državama članicama je vrlo vjerojatan ishod, osobitu u slučaju da ne dođe do stvaranja novog EU instrumenta na tragu Mehanizma za oporavak i otpornost.

Kontinuirane slabosti s kvalitetom institucija koje se bilježe u pojedinim državama članicama, predstavljaju važnu prepreku za poboljšanje učinkovitosti kohezijske politike. Stoga ne iznenađuje da je jedna od važnijih preporuka iz izvještaja o budućnosti kohezijske politike da buduća kohezijska politika stavi veći prioritet na izgradnju institucija i jačanju participativne vladavine. Nadalje, za poboljšanje učinkovitosti kohezijske politike nužno je i dalje raditi na pojednostavljivanju pravila provedbe. Premda je određeni napredak u prethodnom razdoblju ostvaren, sustav je i dalje vrlo složen te iziskuje znatne administrativne napore zbog čega je važno nastaviti raditi na njegovom pojednostavljenju. Suradnja i učinkovito

usklađivanje s ostalim politikama kako na razini EU-a tako i na nacionalnoj razini bit će i dalje važan izazov o kojem treba voditi računa kako bi se osigurala koherentnost i maksimizirao učinak kohezijske politike. U tom je dijelu potrebno i dalje poboljšavati nacionalni i EU okvir za strateško planiranje i koordinaciju koji će olakšati povezivanje i usklađivanje različitih politika, a što se može najbolje ostvariti u sklopu procesa Europskog semestra.

Za Hrvatsku kao slabije razvijenu zemlju članicu je prije svega važno kako će izgledati financijski položaj kohezijske politike u novom VFO-u, a osobito zbog toga jer je vrlo teško očekivati da će doći do nastavka financiranja država članica putem Mehanizma za oporavak i otpornost. Međutim, jednako tako je važno da hrvatska administracija izvuče vlastite pouke i zaključke o tome kako se može unaprijediti postojeći nacionalni sustav korištenja fondova kohezijske politike. Pritom je potrebno iskoristiti prethodna iskustva upravljanja fondovima kohezijske politike ali i iskustva s provedbom Nacionalnog plana za oporavak i otpornost. Izgradnja cjelovite i dobro koordinirane nacionalne politike ulaganja i strukturnih reformi je ono što bi trebao biti krajnji cilj, neovisno o visini dostupnih sredstava iz EU proračuna.

Literatura

- Demertzis, M. (2021) Growth and inflation after the pandemic in the EU. Bruegel, external opinion. Dostupno: <https://www.bruegel.org/comment/growth-and-inflation-after-pandemic-eu>
- Diemer, A., Iammarino, S., Rodríguez-Pose, A., & Storper, M. (2022). *The Regional Development Trap in Europe*. *Economic Geography*, 98(5), 487–509. <https://doi.org/10.1080/00130095.2022.2080655>
- Ederveen, S., de Groot, H.L.F. & Nahuis, R. (2006) *Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion policy*. *Kyklos International Review for Social Sciences*, 59(1), 17-42. <https://doi.org/10.1111/j.1467-6435.2006.00318.x>
- Europska komisija (2021) *New Cohesion Policy*. Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/2021-2027_en
- Europska komisija (2022) *Eighth report on economic, social and territorial cohesion*. Luxembourg: Publications Office of the EU. DOI:10.2776/624081
- Europska komisija (2024a) *Forging a Sustainable Future Together: Cohesion*

for a Competitive and Inclusive Europe. Report of the high-level group on the future of Cohesion Policy. Luxembourg: Publications Office of the EU. DOI:10.2776/143512

Europska komisija (2024b) *Ninth report on economic, social and territorial cohesion*. Luxembourg: Publications Office of the EU. DOI: 10.2776/585966

Europska komisija (2024c), *European Structural and Investment Funds 2023: Summary report of the annual programme implementation reports covering implementation in 2014–2020*, COM(2024) 6 of 15 January 2024.

Eurostat database

Hunter, A. (2023). *Addressing Cohesion Policy's identity crisis in a changing European Union*. EPC. Dostupno na https://www.epc.eu/content/PDF/2023/Cohesion_Policy_DP.pdf

Fratesi, U. & Di Caro, P. (2021) *One policy, different effects: Estimating the region-specific impacts of EU cohesion policy*. *Journal of Regional Science*, 62(1). <https://doi.org/10.1111/jors.12566>

Lang, V., Redeker, N. & Bischof, D. (2023) *Place-Based Policies and Inequality Within Regions*. OSF Preprints. Dostupno na <https://doi.org/10.31219/osf.io/2xmzj>

Martin, R. (2023) *The Impact of the EU's Structural and Cohesion Funds on Real Convergence in the EU*. NBC Conference. EBC. Dostupno na: <https://nbp.pl/wp-content/uploads/2023/01/martin.pdf>

Rodríguez-Pose, A., & Bartalucci, F. (2023). The green transition and its potential territorial discontents. *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, rsad039, <https://doi.org/10.1093/cjres/rsad039>

Rodríguez-Pose, A., Dijkstra, L., & Poelman, H. (2024). The Geography of EU Discontent and the Regional Development Trap. *Economic Geography*, 1–33. <https://doi.org/10.1080/00130095.2024.2337657>

Nakladnik:

IRMO - Institut za razvoj i međunarodne odnose
Ulica Ljudevita Farkaša Vukotinovića 2
10000 Zagreb
www.irmo.hr

Za nakladnika:

Sanja Tišma, ravnateljica

Uredništvo:

Ana-Maria Boromisa,
Sanja Maleković,
Jakša Puljiz,
Sanja Tišma,
Aleksandra Uzelac

Lektura:

Snježana Ivanović

Grafičko uređenje:

Dragana Markanović

Ova publikacija odražava isključivo stajalište autora i Institut se ne može smatrati odgovornim prilikom uporabe informacija koje se u njoj nalaze.

Sadržaj publikacije **IRMO aktualno** moguće je prenositi bez prethodnog odobrenja IRMO-a pod uvjetom da se jasno i vidno navede izvor (autor, naslov, IRMO kao nakladnik te poveznica na internet stranicu objave).