

# IZAZOVI KOHEZIJSKE POLITIKE EUROPSKE UNIJE, 2014-2020

**Radmila JOVANČEVIĆ\***

*U radu su prikazane strukturne politike kao i kohezijska politika koje provodi Europska unija, kojima je cilj smanjivanje dispariteta dohodaka među članicama, te ujednačavanje stupnja gospodarskog razvoja poticanjem rasta nerazvijenih regija u EU. U radu se dokazuje da sredstva iz strukturnih i kohezijskog fonda, koja se dodjeljuju novim zemljama članicama EU, nisu presudna za gospodarski razvoj. Kohezijska politika iznimno je značajna u gospodarstvima sa sporijim razvojem i niskom akumulativnosti. Obrnuto, ona je dragocjeni poticaj za dinamične ekonomije jer usmjerava sredstva na zapostavljene regije ili djelatnosti u tim regijama.*

*U radu smo pokazali da je kohezijska politika imala pozitivne efekte na rast i konvergenciju novih članica EU sve do 2008. godine. Nakon 2008. godine došlo je do snažne korekcije rasta te su se prognoze realne konvergencije analiziranih zemalja drastično pogoršale zbog utjecaja globalne krize i akumuliranih problema makroekonomske neravnoteže. Negativnu stopu rasta BDP-a u 2012. godini ostvariti će i Hrvatska (-0,9 %), iako su očekivanja vlade RH optimistična u pogledu započetih investicija koje provodi država, no vrlo je vjerojatno da će rezultati trenutnih poteza vlade biti vidljivi tek u 2013. godini. Budući da su procjene realnog rasta BDP-a za EU-27 nepovoljne, t.j. prognozira se stagnacija u cjelini, a za stare članice EU predviđena stopa rasta je čak negativna (-0,25), to će utjecati i na niže stope rasta BDP-a novih članica EU.*

*Zaključimo, da sredstva kohezijske politike pridonose rastu i konvergenciji ako su kvalitetno usmjerena, u kvalitetne projekte koji doprinose rastu i povećanju konkurentnosti. Pretpostavka za uspješno provođenje politike je svakako usklađena nacionalna politika s prioritetnim ciljevima*

---

\* Prof. dr. sc. Radmila Jovančević, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Hrvatska

*EU ali i fokusiranje na one projekte koji su u funkciji razvoja nacionalne ekonomije. Stoga financijska sredstva treba koncentrirati i usmjeriti u manje razvijene regije radije negoli ih ravnomjerno raspodijeliti u sve regije. Pretpostavka za provođenje uspješne politike poticaja rasta i konkurentnosti gospodarstava svakako je osiguranje makroekonomske stabilnosti zemalja i provođenje strukturnih reformi koje bi trebale rezultirati privlačenjem inozemnih direktnih ulaganja u projekte od nacionalnog interesa koji bi rezultirali povećanjem zaposlenosti.*

**Ključne riječi:** *razvitak kohezijske politike EU, reforma kohezijske politike EU, konvergencija novih članica EU*

## 1. UVOD

U radu ćemo prikazati strukturne politike kao i kohezijsku politiku koje provodi Europska unija, kojima je cilj smanjivanje dispariteta dohodaka među članicama, te ujednačavanje stupnja gospodarskog razvoja poticanjem rasta nerazvijenih regija u EU. Analizu ćemo usmjeriti na najnovije članice EU i Hrvatsku, kao buduću članicu, koje znatno zaostaju u ostvarenom dohotku po stanovniku u odnosu na dostignutu razinu dohotka u EU-15.

U vrijeme financijske i ekonomske krize kreatori ekonomske politike, stručnjaci i građani zabrinuti za svoju budućnost sve više raspravljaju o efikasnosti kohezijske politike Europske unije. U radu ću preispitati tvrdnju nekih autora prema kojima je kohezijska politika slabo povezana s prioritetima Europske unije, da su sredstva raspršena između pojedinih politika pa je njezin učinak često teško ocijeniti. Iako izvješća Komisije naglašavaju da kohezijska politika utječe na gospodarski i društveni razvoj regija i blagostanje ljudi, ipak je potrebno ocijeniti koliko je ona efikasna u uvjetima krize.

Pod utjecajem financijske i ekonomske krize EU Komisija je pod pritiskom da predloži odgovarajuću makroekonomsku politiku, stvori povoljno mikroekonomsko okruženje i institucionalni okvir kao preduvjet za promicanje gospodarskog rasta, stvaranje radnih mjesta, smanjenje socijalne isključenosti i uvođenje strukturnih promjena. To je posebno važno za kohezijsku politiku, budući da njena učinkovitost zavisi o gospodarskom okruženju u kojem djeluje.

## 2. RAZVITAK KOHEZIJSKE POLITIKE EU

Regionalnu politiku provodi država koja svojom intervencijom nastoji postići smanjivanje socio-ekonomskih dispariteta između različitih dijelova

zemlje, kako bi ubrzala ukupni napredak. Politički argumenti u podršci regionalnoj politici naglašavaju važnost jednakosti kao osnovnog elementa u koheziji između regija neke zemlje. Socijalni argumenti, s druge strane, naglašavaju, da će svi građani, ma gdje oni unutar zemlje živjeli i radili, s razumnim udjelom sudjelovati u rastućem prosperitetu zemlje, ako nacionalno gospodarstvo bude postizalo rast. Članstvo u EU treba značiti prednosti ne samo za najnerazvijenija područja.

Regionalni problemi Europske unije proizlaze iz dispariteta u razini dohoda, stopa rasta BDP-a i zaposlenosti, što uzrokuje ekonomske nejednakosti između regija unutar EU. Prema neoklasičnoj teoriji regionalnog razvoja, slobodna konkurencija i faktor mobilnosti donose tendenciju ujednačavanja unutar zemlje, seljenjem proizvodnje i zaposlenosti u regije s višim prinosom, pa bi se dugoročno regionalne nejednakosti same po sebi korigirale. No, znamo da u praksi takvi procesi idu sporo.

Pristup neofunkcionalista integraciji podrazumijeva da će realna konvergencija ekonomske unije nastupiti putem procesa „periferne dominacije“ slabije razvijenih regija, koji će ih potaknuti da sustignu razvijene regije. Liberalizacija trgovine i mobilnost faktora trebala bi ohrabriti proces konvergencije u regijama. Međutim, također je vjerojatno, da trgovinska liberalizacija, kada ekonomska integracija uznapreduje, u nedostatku rastućih prinosa i aglomeracija ekonomije ne može ubrzati konvergenciju nego intenzivirati postojeće probleme regionalnih nejednakosti.

Ekonomska integracija može poticati koncentraciju nove industrije, kao i realokaciju postojeće u nekim industrijaliziranim područjima ekonomske unije koja nude izvrsnu infrastrukturu, raspoloživost obrazovane radne snage, blizinu velikih tržišta i niže transportne troškove. S proširenjem tržišta i rastuće konkurencije, najefikasnija će poduzeća ekspanzirati pod utjecajem integracijskog procesa, dok će ona manje učinkovita oslabiti ili biti istisnuta s tržišta. U pravilu su poduzeća na periferiji manje učinkovita, s nižom produktivnošću, od onih u razvijenom centru Zajednice. Ako transportni troškovi na integriranom tržištu nisu visoki, tada će centripetalne sile, s aglomeracijom ekonomija razmjera i eksternalijama poboljšati dominaciju centra, te potaknuti koncentraciju ekonomske aktivnosti u postojećim dinamičkim polovima razvoja. Stoga sam proces integracije može imati negativni učinak na ekonomsku aktivnost na periferiji zajednice.

Sami počeci regionalne politike EU definirani su Rimskim ugovorom o EEZ iz 1957. godine, gdje se promicanje regionalne politike spominje kao jedan od zadataka Zajednice. U skladu s time 1958. godine osnovani su Europski socijalni fond i Europski fond za usmjeravanje razvoja i garancije u

poljoprivredi. Regionalna politika postala je aktivnija nakon prvog proširenja Zajednice 1973. godine. Regionalni problemi sve su više dolazili u središte pozornosti tijekom pristupanja zemalja koje su bile razvijene ispod prosjeka EU (Irska, Grčka, Španjolska, Portugal). Na pariškom sastanku 1974. godine dogovoreno je osnivanje Europskog regionalnog razvojnog fonda (ERDF) sa ciljem da se pomogne najsiromašnijim regijama.

Financijska sredstva ERDF-a povećavaju se od 1988. godine i temelje se na dva instrumenta. ERDF osigurava strukturnu podršku regijama koje zaostaju u razvoju. Drugi instrument je namijenjen rješavanju određenih specifičnih ciljeva u cijeloj EU kao pomoć regijama koje napuštaju staru industrijsku osnovu, te pomoć za prekograničnu suradnju (na području uprave, te gradskog i ruralnog razvoja). Članak 159 Sporazuma osigurava da se putem Europskog regionalnog razvojnog fonda smanjuju neravnoteže u Zajednici te tako doprinosi smanjenju jaza između razina razvitka različitih regija i proširuje se na slabije razvijene regije i otoke, uključujući ruralna područja i regije koje zaostaju u razvoju .

Svaki veliki korak u integraciji EU, primjerice; proširenje 1986 (Španjolska i Portugal) i 2004/2007 (kada ulazi 12 novih zemalja), ili razvitak jedinstvenog tržišta ili ekonomske i monetarne unije (EMU) - otvorio je europskim čelnicima put za stvaranje novih instrumenata, kako bi se suprotstavili negativnim učincima na najranjiviju populaciju ili regije. Regionalna politika Europske unije doživjela je velike promjene u recentnom razdoblju. Nju karakterizira princip solidarnosti i jedinstva između autonomnih zemalja članica što ujedno predstavlja instrument za postizanje složenih zadataka razvoja planiranog na lokalnoj razini. Princip homogenosti navodi se u članku 159 Sporazuma EU. U suradnji s pojedinim zemljama članicama Komisija polazi od načela supsidijarnosti prema kojem se određena pitanja ne smiju rješavati na višoj razini, ako postoji mogućnost za rješavanje na nižoj (lokalnoj) razini. Ekonomska i socijalna kohezija, kao rezultanta povijesnog razvitka integracije dio je europske regionalne politike koja postaje sve značajnija.

Politika konvergencije započinje 1988. godine kada je u službenom dokumentu „Jedinstveni europski akt (“Single European Act”) uveden cilj, kojim valja postići „ekonomsku i socijalnu koheziju“, a taj je cilj bio unesen u Osnivački sporazum EZ. Ta je politika tada i formulirana zbog zabrinutosti da neka područja neće biti u stanju postići brzi gospodarski razvoj koji će uživati ostali dijelovi Zajednice nakon što se stvori jedinstveno tržište.

U postizanju ciljeva socijalne politike stvoren je Europski socijalni fond (ESF) kojem je glavna svrha ostvariti aktivnu politiku na tržištu rada. Središte njegova rada je borba protiv dugotrajne i visoke nezaposlenosti, integracija

mladih u radni kontingent, te dodatno obrazovanje radne snage u skladu s tehnološkim promjenama. Jačanje socijalne politike regulirano je prije svega pomoću jedinstvenog radnog zakonodavstva. Harmonizacija prava u pogledu zdravlja i politike zaštite na radu može se ostvariti kvalificiranom većinom, te je Maastrichtski ugovor sadržavao i protokol kojim se teži jedinstvenom socijalnom zakonodavstvu.

Opći je cilj ESF fonda promoviranje tehničkog progressa u regijama koje su zaostale u razvoju; podržavanje ekonomske i socijalne transformacije u područjima koja se suočavaju sa strukturnim izazovima, podrška usvajanju i modernizaciji edukacije i politici zapošljavanja. ESF daje potporu aktivnostima u članicama EU u sljedećim područjima: prilagođavanje radnika i poduzeća; sheme cjeloživotnog učenja, projektiranje i širenje inovativnih organizacija; pristup zapošljavanju tražiteljima zaposlenja, nezaposlenim ženama i migrantima; socijalna integracija osoba u nepovoljnom položaju i borba protiv diskriminacije na tržištu rada; jačanje ljudskih potencijala kroz reformu sustava obrazovanja i uspostavljanje mreža nastavnih institucija. ESF fond ima ključnu ulogu u mjerama potpore zemljama članicama u potpori nacionalnim planovima zapošljavanja. Međutim, ne provodi se strategija zapošljavanja samo na nacionalnom nivou, već regionalne i lokalne vlasti igraju značajnu ulogu unutar svojih sfera kompetencija.

Reformom iz 1988. godine Vijeće je odlučilo integrirati strukturne fondove u kohezijsku politiku. Ta je reforma podrazumijevala pet zajedničkih ciljeva: razvoj i strukturne prilagodbe regija koje zaostaju u razvoju (regije čiji je BDP po glavi stanovnika manji od 75% europskog prosjeka), restrukturiranje regija čija je industrija u opadanju, borba za smanjenje dugoročne stope nezaposlenosti, pomoć u profesionalnoj prilagodbi mlade radne snage i ubrzanje strukturnih prilagodbi u poljoprivredi i ruralnim područjima. Međutim, uvođenje kohezijske politike nije moglo osigurati daljnji regionalni razvitak. 1988.godine Europska komisija je predložila sustav financijske perspektive upravo zbog višegodišnjih proračunskih kriza koje su se javljale zbog sukoba na relaciji Vijeće - Parlament i radi održavanja proračunske discipline. Dolazi do reforme financijskog sustava (1988 – 1992) tzv. Prvi Delorsov paket<sup>1</sup>. Taj je paket povećao alokaciju sredstava iz budžeta strukturnim fondovima u iznosu od 25%, uspostavio dogovorene principe operativnog upravljanja i postavio ciljeve i standarde kvalitete.

Iako se u početku smatralo da su regionalni problemi u nadležnosti nacionalne politike koja bi se njima trebala baviti, pokazalo se, da su problemi tako

---

<sup>1</sup> Nazvan po Jacquesu Delorsu, predsjedniku Europske komisije od 1985. do 1994. godine.

veliki, da uzrokuju velike eksternalije, te se Europska unija morala uključiti. Ugovorom o Europskoj uniji potpisanim u Maastrichtu koji je stupio na snagu 1993. godine, kada je stvorena ekonomska i monetarna unija, kohezijska politika dobiva sve veće značenje u samoj politici Unije. Sporazum iz Maastrichta doprinio je stvaranju kohezijskog fonda i uveo formalnu obvezu Komisiji da podnosi izvješće o razvoju ekonomske i socijalne kohezije svake tri godine Vijeću i Parlamentu. Kohezija je postala jedan od glavnih ciljeva Europske unije. Uslijedilo je jačanje reforme financijskog sustava (1993) kroz Drugi Delorsov paket. Uslijedila je reforma strukturnih fondova, a financijska alokacija sredstava iz budžeta udvostručila se u odnosu na prethodno razdoblje, te je čak trećina sredstava bila alocirana za regionalnu politiku. Ovo razdoblje karakterizira primjena Maastrichtskih kriterija kao i uspostava Kohezijskog fonda kao podrška slabo razvijenim članicama Unije radi financiranja projekata u području transporta i okoliša.

Kohezijska politika nije jednostavan mehanizam preraspodjele između zemalja i regija, više joj je namjera usmjeravati financijske transfere prema ostvarivanju dvaju ciljeva: regionalnom razvoju i ekonomskom sustizanju. Odgovornost za regionalnu politiku u zemljama članicama danas je podijeljena i sukladno tome, mjere regionalne politike koje provodi Unija ovise u jednakoj mjeri o odlukama središnje vlade kao i regionalnih vlasti. Strategija Europske komisije usmjerena je na sve veće uključivanje regionalnih vlasti u proces donošenja odluka koje su odgovorne za implementaciju mjera, ali i za njihovo financiranje.

Nakon zadnjeg proširenja, došlo je do reforme strukturnih fondova. Unutar financijskog okvira 2000-2006. godine oko 260 mlrd. eura bilo je osigurano za instrumente kohezije, od čega 213 mlrd. eura unutar proračunske stavke strukturne operacije s ciljem jačanja kohezije starih zemalja članica i oko 25 mlrd. eura za zemlje koje su se priključile EU 2004. godine, te oko 22 mlrd. eura unutar proračunske stavke vanjske aktivnosti odnosno pretprijetna pomoć zemljama kandidatima.

### **3. KOHEZIJSKA POLITIKA 2007-2013.**

Kohezijska je politika nakon poljoprivredne politike druga financijski najznačajnija zajednička politika EU. Cilj kohezijske politike definiran je Ugovorom o osnivanju Europske zajednice (čl.2 i 4), te naglašava da kohezijska politika treba promicati ekonomski i socijalni napredak kao i visoku razinu zaposlenosti, uz postizanje ujednačenog i održivog razvoja. U višegodišnjem

financijskom razdoblju 2007-2013., čak je 35,7% EU budžeta određeno za kohezijsku politiku. Kroz strukturne fondove i kohezijski fond EU je rezervirala 348 milijardi eura iz budžeta Europske unije za programe koji potiču konkurentnost i zaposlenost promovirajući uravnoteženi razvoj ruralnih i urbanih područja. Maksimalna stopa pomoći Kohezijskog fonda iznosi između 80% i 85% izdataka.

Od ukupnih sredstava, 283 milijarde eura namijenjeno je ostvarivanju cilja konvergencije, od čega 70 milijardi ide u kohezijski fond, a 54,96 milijardi eura namijenjeno je povećanju regionalne konkurentnosti i zapošljavanja (Tablica 1). Za poticanje europske teritorijalne suradnje namijenjen je iznos od 8,7 milijardi eura, iako se naglašava da je teritorijalna kohezija značajan faktor u promoviranju konkurentnosti kroz promoviranje prekogranične suradnje i međuregionalnih i transnacionalnih projekata. U praksi se potiče financiranje NUTS 2 statističkih regija, koje imaju BDP po stanovniku manji od 75% prosjeka u EU-25, što otprilike odgovara konvergencijskim regijama (uključujući i regije s postupnim ukidanjem). U 2008, potpora ovim regijama iznosila je gotovo 14 milijardi eura (EU Commission, Fifth Cohesion Report). Sve se više preispituju dispariteti između zemalja „centra“ i „periferije“ u EU te se naglašava neophodnost pronalaženja solucija s obzirom na pitanja koja proizlaze kao posljedica nejednakosti razvoja između dviju pojedinačnih (nejednakih) regija. Komisija i nadalje preporuča promjene koje su prvenstveno usmjerene na udaljene i slabo naseljene regije na sjeveru EU, što je vidljivo iz predložene alokacije fondova, gdje je za tu svrhu trenutno rezervirano oko 0,9 milijardi eura budžeta (0,27%).

Međutim, unatoč širokom rasponu investicija i usmjeravanju sredstava na ekonomski i socijalni razvoj, Europsku uniju i dalje karakteriziraju velike ekonomske nejednakosti koje su posebno došle do izražaja kao rezultat ekonomske krize. Stoga je razumljivo da se u svakoj novoj financijskoj perspektivi predlažu novi planovi reforme kojoj je glavni cilj eliminirati ili u najmanju ruku smanjiti ograničenja vidljiva u trenutnoj financijskoj perspektivi.

Tablica 1. Inicijalna alokacija sredstva članicama EU, 2007-2013. u milijunima eura (tekuće cijene).

	Konvergencija			Regionalna konkurentnost i zaposlenost		Europske teritorijalna suradnja	UKUPNO
	Kohezijski fond	Konvergencija	Phasing-out (iznad 75%)	Phasing-in (ispod 75%)	Regionalna konkurentnost i zapošljavanje		
Austrija			177		1 027	257	1 461
Belgija			638		1 425	194	2 258
Bugarska	2 283	4 391				179	6 853
Cipar	213			399		28	640
Češka	8 819	17 064			419	389	26 692
Danska					510	103	613
Estonija	1 152	2 252				52	3 456
Finska				545	1 051	120	1 716
Francuska		3 191			10 257	872	14 319
Grčka	3 697	9 420	6 458	635		210	20 420
Irska				458	293	151	901
Italija		21 211	430	972	5 353	846	28 812
Latvija	1 540	2 991				90	4 620
Litva	2 305	4 470				109	6 885
Luxembourg					50	15	65
Mađarska	8 642	14 248		2 031		386	25 307
Malta	284	556				15	855
Nizozemska					1 660	247	1 907
Njemačka		11 864	4 215		9 409	851	26 340
Poljska	22 176	44 377				731	67 284



Nastavak tablice 1.

	Konvergencija			Regionalna konkurentnost i zaposlenost		Europske teritorijalna suradnja	UKUPNO
	Kohezijski fond	Konvergencija	Phasing-out (iznad 75%)	Phasing-in (ispod 75%)	Regionalna konkurentnost i zapošljavanje		
Portugal	3 060	17 133	280	448	490	99	21 511
Rumunjska	6 552	12 661				455	19 668
Slovačka	3 899	7 013			449	227	11 588
Slovenija	1 412	2 689				104	4 205
Španjolska	3 543	21 054	1 583	4 955	3 522	559	35 217
Švedska					1 626	265	1 891
V. Britanija		2 738	174	965	6 014	722	10 613
Interregional						445	445
Teh. pomoć							868
<b>UKUPNO</b>	<b>69 578</b>	<b>199 322</b>	<b>13 955</b>	<b>11 409</b>	<b>43 556</b>	<b>8 723</b>	<b>347 410</b>

Izvor: [http://ec.europa.eu/regional\\_policy](http://ec.europa.eu/regional_policy)

Europska komisija prihvatila je prijedlog reforme kohezijske politike unutar financijske perspektive 2007 – 2013. Predložena reforma razlikuje se ponajviše u smanjivanju broja financijskih instrumenata i fleksibilnijih propisa i pravila uz naglasak na gospodarskom rastu i zapošljavanju te decentralizaciji odgovornosti. Kroz tri financijska instrumenta financirat će se postizanje triju temeljnih ciljeva. Suradnja sa zemljama izvan EU više se ne pokriva kroz strukturne fondove već su to dva zasebna instrumenta, Instrument za razvoj partnerstva (ENPI) i Instrument pretprijetne pomoći (IPA).

Iako zbog svoje veličine, EU fondovi nisu tako snažan instrument raspodjele sredstava kao što su to nacionalni proračuni zemalja, ipak financijska „težina“ politike kroz fondove odražava težinu socioekonomskih razlika unutar EU ali i politički značaj „kohezije“ za projekt ujedinjene Europe. 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 (Jovančević, 2005). Dodatna razvojna sredstva putem fondova EU predstavljaju način da se sva područja i stanovništvo EU ojačaju za mogućnost korištenja svih prednosti zajedničkog tržišta roba, kapitala, radne snage i usluga: veće tržište, veća mobilnost u radu i obrazovanju, veći izbor usluga itd.

S početnog cilja postizanja ujednačenog razvitka unutar EU, cilj kohezijske politike se tijekom vremena pomiče ka jačanju globalne konkurentnosti europskog gospodarstva. Taj je trend izražen i u posljednjoj reformi politike: od 2007. veći je naglasak na istraživanju i razvoju, inovacijama, usklađenosti edukacije s potrebama tržišta rada, informacijskoj infrastrukturi, suradnji s privatnim sektorom u sufinanciranju i pripremi projekata, održivosti okoliša, sprječavanju prirodnih i tehnoloških rizika itd. Reformom se nastoji kohezivsku politiku staviti u službu Lisabonske strategije i učiniti ju polugom održivog gospodarskog rasta EU, što je puno više od politike ujednačenog regionalnog razvoja. EU doprinosi održivom gospodarskom rastu zemalja članica usmjerenjem EU sredstava – a time i nacionalnih sredstava (sufinanciranje) – na prioritetna ulaganja (ona s izraženim ekonomskim doprinosom), te uvođenjem kvalitetnijeg pristupa razmišljanju o razvoju u nacionalnu praksu zemalja članica, utemeljenog na strateškom planiranju

Podrška manje razvijenim regijama, čiji je BDP po stanovniku manji od 75% prosječnog BDP-a EU-27, ostaje i dalje važan prioritet kohezijske politike. Proces sustizanja manje razvijenih regija zahtijevati će dugoročne održive napore. Ugovor o funkcioniranju EU-a (čl. 107 (3) (a)) dozvoljava pomoć koja stimulira gospodarski razvoj područja u kojima je životni standard posebno nizak ili gdje postoji jaka nezaposlenost. Iznos sredstava određuje se za svaku

zemlju posebno, uzevši u obzir njezinu veličinu, razinu gospodarske razvijenosti i broj stanovnika, te dijelom i na osnovi dostavljenih nacionalnih operativnih programa. Kroz transfere iz strukturnih fondova i kohezijskog fonda svaka zemlja članica može primiti maksimalno 4% vlastitog BDP-a, prema zaključku europskog sastanka u Berlinu. U razdoblju 2007-2013. nove članice EU imaju na raspolaganju oko 178 milijardi eura kroz strukturne fondove i kohezijski fond (tablica 2).

Najveći iznos sredstava, mjereno po glavi stanovnika, ostvariti će Češka, Estonija i Mađarska, dok će najmanje sredstava povući novoprimiteljne članice EU, Bugarska i Rumunjska. Kod nekih zemalja došlo je do sporije apsorpcije sredstava zbog uvođenja n+3 pravila (za nove zemlje članice EU, te Portugal i Grčku), pa su se sredstva isplaćivala u tri umjesto u dvije godine nakon odobravanja za određenu programsku godinu. To će se u novoj financijskoj perspektivi nastojati otkloniti, kako bi se ubrzalo povlačenje sredstava iz kohezijskog i strukturnih fondova. No, i dalje ostaje problem osiguranja nacionalnih sredstava članica za sufinanciranje projekata EU zbog utjecaja ekonomske krize, ali i slabih i nesređenih javnih financija u mnogim članicama.

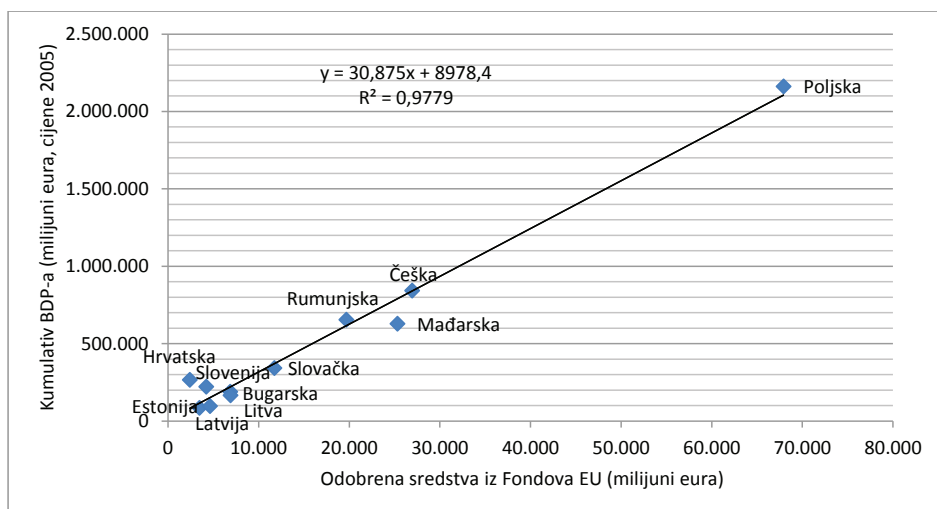
*Tablica 2 Alokacija sredstava iz strukturnih i kohezijskog fonda po glavi stanovnika u novim članicama EU, 2007-2013.*

	Broj stanovnika (u mil.)	EU fondovi * 2007-2013 (milijuni EUR, tekuće cijene)	EU fondovi <i>per capita</i> EUR	EU fondovi <i>per capita</i> EUR prosječno <i>godišnje</i>
Bugarska	7,65	6852.9	895,8	127,97
Češka	10,32	26928.7	2 609,4	372,77
Estonija	1,34	3455.8	2 578,9	368,41
Latvija	2,27	4620.4	2 035,4	290,77
Litva	3,37	6885.0	2 043,0	291,86
Mađarska	10,05	25307.4	2 518,1	359,73
Poljska	38,12	67916.6	1 781,7	254,53
Rumunjska	21,54	19667.6	913,1	130,44
Slovačka	5,40	11725.6	2 171,4	310,20
Slovenija	2,02	4205.3	2 081,8	297,40
Ukupno	102,08	17765.3	1808,9	258,41

Izvor: Marzinotto, B., A European Fund for Economic Revival in Crisis Countries, Bruegel, 2011/01.; Eurostat, 2011. \* uključena sredstva odobrena za konvergenciju, koheziju, regionalnu konkurentnost i zapošljavanje i teritorijalnu suradnju financirana iz ERDF, ESF i kohezijskog fonda.

Treba naglasiti da sredstva iz strukturnih i kohezijskog fonda, koja se dodjeljuju zemljama članicama EU, nisu presudna za gospodarski razvoj. Uzimimo primjerice Rumunjsku, kojoj će u razdoblju 2007.-2013. biti alocirano oko 130 eura po stanovniku prosječno godišnje po toj osnovi, dok su ukupne investicije zemlje u bruto fiksni kapital u razdoblju 2000 -2007. godine iznosile 22,5% BDP-a. U Poljskoj, koja je ostvarila najviše stope rasta BDP-a nakon 2004. godine, investicije u bruto fiksni kapital povećale su se od 6,4 % u 2000. godini na 17,6% u 2007. godini, dok je Bugarska ostvarila povećanje bruto fiksnih investicija sa 13,5% na 20,1 % BDP-a u istom razdoblju. U Mađarskoj odgovarajući postotak iznosi u 2004. godini 7,9%, ali zbog teškoća u koje je ušlo mađarsko gospodarstvo to je palo na svega 1,6% BDP-a u 2007. godini (EBRD, 2012.). Drugim riječima, značenje strukturnih i kohezijskih sredstava EU u dinamičnim ekonomijama relativno je skromno. Obrnuto, ona igraju veliku ulogu u ekonomijama koje su suočene sa velikim teškoćama u gospodarstvu. Zaključak je evidentan, kohezijska politika iznimno je značajna u gospodarstvima sa sporijim razvojem i niskom akumulativnosti. Obrnuto, ona je dragocjeni poticaj za dinamične ekonomije jer usmjerava sredstva na zapostavljene regije ili djelatnosti u tim regijama. U grafikonu 1 prikazujemo korelaciju između odobrenih sredstva iz fondova EU i kumulativnog BDP-a u novim članicama EU.

*Grafikon 1. Korelacija odobrenih sredstva iz strukturnih i kohezijskog fonda EU i kumulativnog BDP-a u novim članicama EU, 2007-2013.*



Izvor: Eurostat 2012. i Bruegel, 2011.; izračun autorice

Iz Grafikona 1 vidljivo je značajno postojanje veze između sredstava fondova Europske unije i ostvarenog kumulativnog nacionalnog BDP-a zemalja, ali je potrebna detaljnija analiza podataka kako bi se analizirale uzročno posljedične veze te utjecaj EU fondova na rast pojedinačno po članicama EU.

Europska unija sve više sredstava usmjerava na aktivnosti vezane za održivi razvoj. Tako je u razdoblju 2007-2013. namijenila gotovo 30% od ukupno odobrenih 344 milijardi eura regionalnog financiranja za aktivnosti s posebnim utjecajem na održivi rast. Do kraja 2009. godine čak je 22 % sredstava namijenjenih održivom rastu bilo dodijeljeno za specifične projekte u odnosu na 27% namijenjenih za ukupno regionalno financiranje.

S obzirom na trenutnu fiskalnu situaciju u Uniji, a značajna sredstva još su uvijek dostupna u sadašnjoj kohezijskoj politici u programskom razdoblju 2007-13, EU Komisija je svojim priopćenjem pozvala sudionike regionalne politike da više ulažu u održivi rast, i koriste sredstva učinkovitije<sup>2</sup>. Regijama se preporuča da koriste politiku za razvoj resursno štedljive ekonomije, s niskom količinom ugljika, te stvaraju klimu za elastično konkurentno gospodarstvo. Na početku sadašnjeg programskog razdoblja, energetska učinkovitost i obnovljivi izvori energije nisu bili prepoznati kao prioritetni. Financijska kriza, ograničeni javni proračuni, administrativna uska grla i nedovoljna tehnička stručnost u relativno novim područjima upravljanja pridonijeli su kašnjenjima u tim područjima. Predlažu se dva stupa u pristupu kako bi se povećao doprinos regionalnoj politici za održivi rast tijekom tekućeg razdoblja programiranja<sup>3</sup>: a) ulaganje u održivi razvoj: poticanjem strateški fokusiranih ulaganja u održivi razvoj i b) bolje ulaganje u održivi razvoj: poboljšanjem mehanizama provedbe politika primjenjujući načela održivog razvoja u operativnim programima (tablica 3).

---

<sup>2</sup> Brussels, 26.1.2011COM(2011) 17 final

<sup>3</sup> Brussels, 26.1.2011COM(2011) 17 final

Tablica 3. Alokacija sredstava a za odabrane operacije do kraja 2009. godine (u milijardama eura i u postotku)

	Sredstva za usvojene operativne programe (U milijardama eura)	Alokacija sredstava za odabrane operacije do kraja 2009. (U milijardama eura)	Postotni udio alociranih sredstava za odabrane operacije
<b>Direktne mjere</b>	45,5	9,9	22
Snabdijevanje vodom	8,1	1,7	21
Otpadne vode	13,9	3,8	27
Smeće	7,0	1,1	16
Kvaliteta zraka	1,0	0,1	6
Zaštita prirode	5,2	1,0	19
Prilagodbe klimatskim promjenama	7,8	1,8	23
Eko inovacije u SMEs	2,5	0,5	20
<b>Indirektne mjere</b>	<b>59,5</b>	<b>13,4</b>	<b>23%</b>
Željeznice	23,9	5,4	23
Gradski prijevoz	7,8	2,2	28
Ostali održivi promet	4,6	1,0	22
Električna energija	0,6	0,02	4
Održiva energija	9,0	1,4	15
Urbana i ruralna obnova	13,6	3,4	25
Ukupno	105	23,3	22

Izvor: Member States Strategic Reports, September 2009 – January 2010.

Iz tablice 3 je vidljivo da relativno visoko učešće u alokaciji sredstava imaju prometnice (željeznica, gradski prijevoz i ostali održivi promet). Afirmiralo se staro načelo da je najjeftiniji prijevoz roba željeznicom pa se zbog toga razmjerno velika sredstva izdvajaju za obnovu i modernizaciju željeznica. Posebno valja istaći da se iz sredstava malo izdvaja za proizvodnju električne energije tradicionalnim načinom (0,6 milijardi eura), dok se za održivu energiju predviđaju sredstva u gotovo 15 puta većim iznosima (9 milijardi eura). Jednako tako kroz direktne mjere relativno visoki iznosi daju se za sanaciju zapostavljenih djelatnosti ((otpadne vode i smeće (21 milijarda eura)), dok je za snabdijevanje vodom i kvalitetom zraka i za zaštitu prirode odobreno svega 14 milijardi eura. To govori da Europska unija, spoznavši slabosti stanja u EU,

nastoji svojim sredstvima ublažiti postojeću neravnotežu u alokaciji sredstava nacionalnim ekonomijama.

Na kraju, zaključimo, da kohezijski fond pomaže financiranje u regijama, primjerice, u poboljšanju prometne i internet veze u udaljenim regijama, potiče mala i srednja poduzeća u zapostavljenim područjima, podržava ulaganje u čisti okoliš i poboljšanje obrazovanja i vještina. EU fondovi također ulažu u inovacije, razvoj novih proizvoda i proizvodnih metoda, energetske učinkovitosti i borbu protiv klimatskih promjena. No, smatra se da inovacije predstavljaju ključni prioritet unutar kohezijskog pristupa. Kohezijska politika pojedinačno je najznačajniji EU instrument financiranja istraživanja i inovacija na regionalnoj razini. Procijenjeno je da je 29,5 milijardi € EU strukturnih fondova utrošeno na istraživanje, tehnološki razvoj i inovacije u programskom razdoblju 2000-2006. i oko 70 milijardi € alocirano je u tekućem razdoblju 2007-2013 (Izvješće Barca, 2009).

#### 4. EKONOMSKI UČINCI KOHEZIJSKE POLITIKE EU

Europska Unija ima 27 država članica i 271 NUTS 2 regiju<sup>4</sup>. Socijalne i gospodarske razlike između navedenih regija značajne su i svaka četvrta ima bruto domaći proizvod (BDP) po stanovniku manji od 75% prosjeka svih 27 članica EU. Na razini Unije postoji potreba za smanjenjem navedenih nejednakosti te jačanja konkurentnosti svih regija EU, kako bi kao cjelina Unija ostala konkurentna na svjetskim tržištima te kako bi se općenito mogla uspješno nositi sa globalnim izazovima 21. stoljeća.

U svim novim državama članicama EU i Hrvatskoj kao i brojnim starim članicama EU -15, znatan udio ekonomske aktivnosti koncentriran je u regijama koje uključuju i glavne gradove. To su ujedno i regije sa najvišim BDP-om po stanovniku. Vodeća regija rangirana po ostvarenom BDP-u po stanovniku u odnosu na prosječni BDP u EU-27 je Inner London Središte Londona u Velikoj Britaniji. Tako Londonsko područje ima 3,3 puta veći BDP po stanovniku nego što ga ima u prosjeku 27 zemalja članica EU. To je međutim

---

<sup>4</sup> NUTS 2 razina pokriva 271 regiju u EU: Belgija (11), Bugarska (6), Češka (8), Danska (5), Njemačka (39), Irska (2), Grčka (13), Španjolska (19), Francuska (26), Italija (21), Mađarska (7), Nizozemska (12), Austrija (9), Poljska (16), Portugal (7), Rumunjska (8), Slovenija (2), Slovačka (4), Finska (5), Švedska (8) i UK (37). Neke države se smatraju kao jedinstvena regija razine NUTS 2: Estonija, Cipar, Latvija, Litva, Luksemburg i Malta.

karakteristično i za druge gradove. Područje Bruxellesa ima 2, 2 puta veći BDP po stanovniku od EU prosjeka. Međutim i Bratislava ima gotovo dvostruko veći BDP po stanovniku nego što je prosjek EU pa je, da proturječe bude veće, visina BDP-a po stanovniku Bratislave veća nego ona u Beču (tablica 4). Tako se između analiziranih 20 najrazvijenijih regija, od novih članica s najvećim bruto domaćim proizvodom po stanovniku, Bratislavský Kraj Bratislava (Slovačka) nalazi na petom mjestu po rangu sa (41 800 PPS), među 271 statističkih regija koje se razmatraju u regionalnoj politici EU, a slijedi ju Praha Prag (Češka) sa (41 200 PPS).

*Tablica 4 Bruto domaći proizvod po stanovniku u NUTS 2 regijama u 2009. godini (PPS)*

Rang	Regije (NUTS 2)	GDP per capita 2009, PPS	GDP per capita 2009, PPS, EU27=100
	EU-27	23.500	100
1	Inner London (UK)	78.000	332
2	Luxembourg Grand Duchy (LU)	62.500	266
3	Bruxelles-Cap. / Brussels Hfdst. (BE)	52.500	223
4	Hamburg (DE)	44.100	188
5	Bratislavský kraj (SK)	41.800	178
6	Île de France (FR)	41.500	177
7	Praha (CZ)	41.200	175
8	Stockholm (SE)	40.400	172
9	Groningen (NL)	40.000	170
10	Åland (FI)	38.500	166
11	Wien (AT)	37.900	161
12	Oberbayern (DE)	37.700	160
13	Bremen (DE)	37.500	160
14	North Eastern Scotland (UK)	37.200	158
15	Darmstadt (DE)	37.100	158
16	Utrecht (NL)	36.900	157
17	Noord-Holland (NL)	35.400	151
18	Hovedstaden (DK)	34.900	149
19	Bolzano / Bozen (IT)	34.700	148
20	Berkshire, Buckinghamshire & Oxfordshire (UK)	33.400	142

Izvor: Eurostat

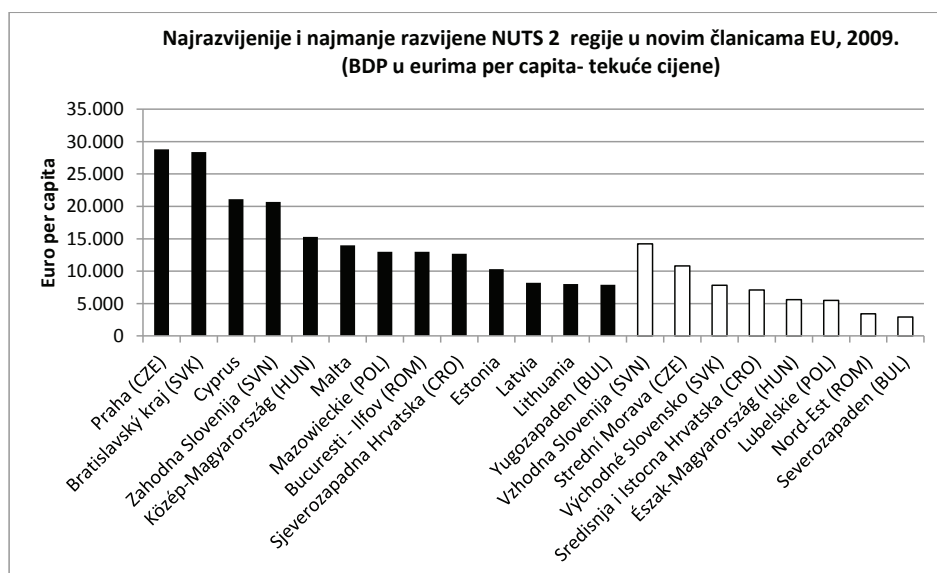


Regije s najvećim BDP-a po stanovniku nalaze se u južnoj Njemačkoj, na jugu Velike Britanije, u sjevernoj Italiji i Belgiji, Luksemburgu, Nizozemskoj, Austriji, Irskoj i Skandinaviji. Regije oko određenih glavnih gradova; (Madrid, Pariz, Prag i Bratislava); također spadaju u ovu kategoriju (Eurostat 2012).

Slabije razvijene regije koncentrirane su na južnoj, jugozapadnoj i jugoistočnoj periferiji Unije, u Istočnoj Njemačkoj i budućim novim državama članicama poput Hrvatske, ali i Makedonije ili Turske. Također postoje značajne razlike BDP-a po stanovniku unutar same Europske unije koji varira od 28 posto prosjeka EU-27 (6 500 PPS) u regiji sjeverozapadna Bugarska do 332 posto (78 000 PPS) u središtu Londona u Velikoj Britaniji (Eurostat).

Podaci o najrazvijenijim i najnerazvijenijim NUTS 2 regijama pokazuju, da je podjela na najrazvijenije i najnerazvijenije regije relativna, ako se uzmu u analizu sve regije unutar EU (grafikon 2). Naime, iz grafikona je vidljivo da je najnerazvijenija regija u Sloveniji (istočna Slovenija) po BDP-u po stanovni-

*Grafikon 2. BDP po stanovniku u najrazvijenijim i najmanje razvijenim NUTS 2 regijama u novim članicama EU, 2009. godine (u eurima po tekućim cijenama).*

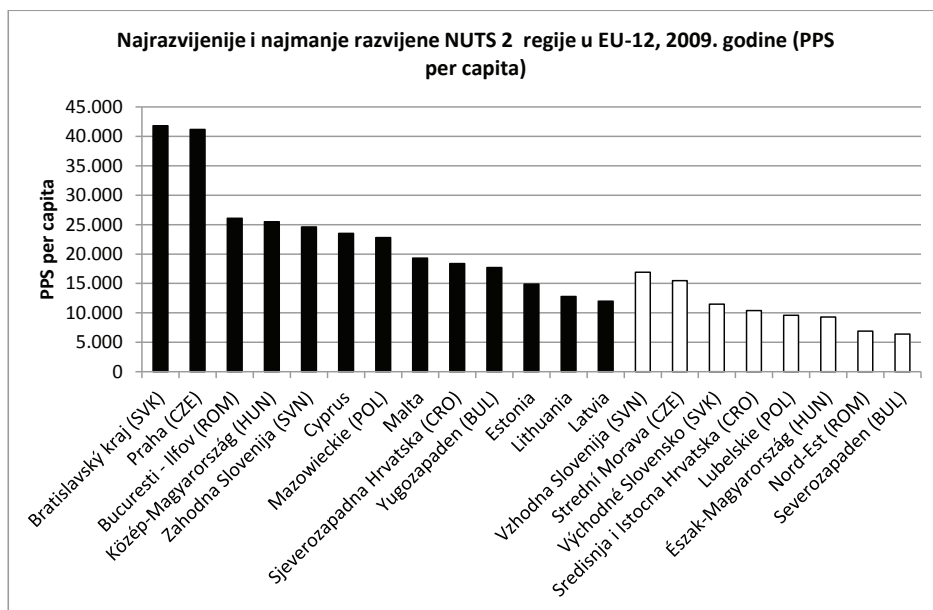


Izvor: Eurostat ; račun autorice; Crni stupci- najrazvijenije NUTS 2 regije; Bijeli stupci- najnerazvijenije NUTS 2 regije

ku gotovo dvostruko razvijenija od Latvije, Litve i jugozapadne Bugarske. To govori o velikim disparitetima. Pogledajmo kako se kretao regionalni BDP po stanovniku na razini NUTS 2 regija u novim članicama EU u 2009. godini po kupovnoj snazi (Grafikon 3).

Iz grafikona je vidljivo, da su neke regije ostvarile iznadprosječnu razinu BDP-a po stanovniku u odnosu na prosjek u EU-27 (23 500 PPS): Bukurešt-Ilfov u Rumunjskoj (26 100 PPS) sa 111%, zapadna Slovenija u Sloveniji (24 600 PPS) sa 104,5 %, Közép u Mađarskoj (25 500 PPS) sa 109% prosjeka BDP-a u EU-27. S druge strane, iako ulaze u kategoriju najnaprednijih regija u novim državama članicama, neke regije još uvijek daleko zaostaju u odnosu na prosjek EU-27: Estonija (14 900 PPS) i 63,5 %, Litva (12 800 PPS) i 54,% i Latvija (12 000 PPS) i 51,2% europske prosječne razine BDP.

*Grafikon 3. BDP po stanovniku po kupovnoj snazi (PPS), u najrazvijenijim i najmanje razvijenim NUTS 2 regijama u novim članicama EU, 2009. godine*



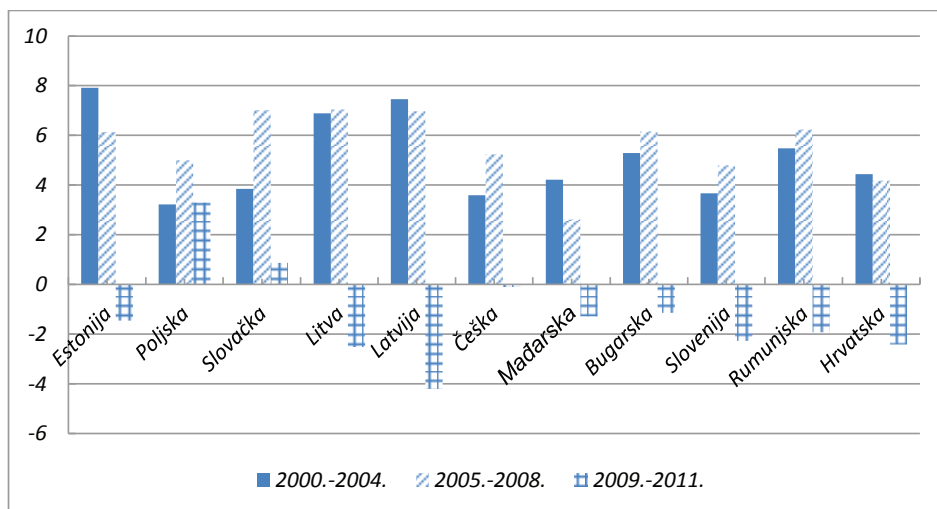
Izvor: Eurostat , račun autorice

Crni stupci- najrazvijenije NUTS 2 regije; Bijeli stupci- najnerazvijenije NUTS 2 regije

Iz Grafikona 3 može se uočiti da analiza BDP-a po kupovnoj snazi također pokazuje da su neke regije, koje su najmanje razvijene regije unutar zemlje, zapravo razvijenije od nekih razvijenih regija u novim članicama. Navedimo primjer istočne Slovenije, koja je najnerazvijenija regija unutar Slovenije, s ostvarenim bruto domaćim proizvodom po stanovniku (20 500 PPS) i 87,1% europske prosječne razine BDP, koja je razvijenija od regija koje su svrstane u kategoriji najrazvijenijih regija poput Estonije, Litve i Latvije. To isto vrijedi i za regiju Stredni Morava u Češkoj sa (15 500 PPS) i 66% prosječnog BDP-a Europske unije.

Međutim, unatoč svim naporima Europske unije u prevladavanju dispariteta, proširenjem EU s novim članicama koje čine oko 20% populacije EU, sve su veće socioekonomske razlike kako na razini zemalja tako i na razini regija Unije. Primjerice, rast BDP-a u starim članicama u razdoblju od 2004. do 2008 u prosjeku je bio 2.2%, no s druge strane značajno povećanje bilježile su nove zemlje članice sa 3.4% u periodu 1999-2003. na 5.6% u 2004-2008., nakon pridruživanja (EU Commission 2009.). Na takav rast utjecala je veća trgovinska otvorenost, povećani priljev direktnih stranih ulaganja sve do 2008. godine, te institucionalne prilagodbe tijekom pretpripravnog procesa Europskoj uniji.

Grafikon 4. Realne stope rasta BDP-a u novim članicama EU, prije i nakon ulaska u EU (prosječno godišnje, u %).



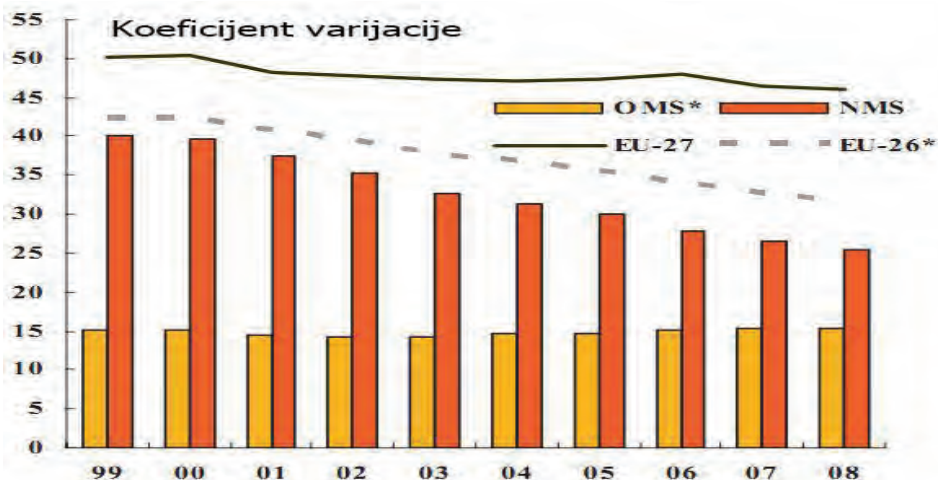
Izvor: IMF, izračun autorice

Najviše prosječne stope realnog rasta BDP-a u razdoblju nakon ulaska u EU, od 2005-2008. bilježile su Litva (7,04%), Slovačka (7,02%) i Latvija (6,98%), slijede siromašnije zemlje poput Rumunjske (6,24%) i Bugarske (sa 6,16%). Najnižu prosječnu realnu stopu rasta BDP-a u analiziranom razdoblju imala je Mađarska (2,62%) dok je Hrvatska imala gotovo dvostruko višu stopu rasta od 4,18% (grafikon 4).

U periodu nakon 2009-2011., nakon globalne financijske krize, dolazi do zaokreta kod većine novih članica EU, tako da su svega dvije zemlje imale pozitivnu stopu rasta GDP-a, Poljska (3,30) i Slovačka (0,87%).

Konvergencija u EU tijekom posljednje dekade pokazivala je relativno stabilan put. Peto proširenje Europske unije bilo je najznačajnije s obzirom na veliki broj zemalja i njihovu veličinu ali i kompleksnije i zahtjevnije s obzirom na politički, ekonomski i socijalni sustav novih članica. Proširenje je imalo veći učinak na disparitete između regija nego između samih zemalja. Stupanj dostizanja realne i nominalne konvergencije nedvojbeno je rezultat kvalitete pretpristupnog procesa, odnosno napretka tijekom integracijskog procesa. Ideja, da će apsolutno per capita BDP dispariteti biti smanjeni tijekom vremena, poznata je kao „sigma konvergencija“. Promatrajući sigma-konvergenciju u proširenoj EU (Grafikon 5) – dispariteti dohotka ostali su uglavnom jednaki

Grafikon 5. Sigma konvergencija u EU



Izvor: Five years of an enlarged EU economic achievements and challenges, European economy, Economic and financial affair, European commission, 2009.; OMS= stare članice; NMS= nove članice; Napomena: Luksemburg je isključen iz analize.

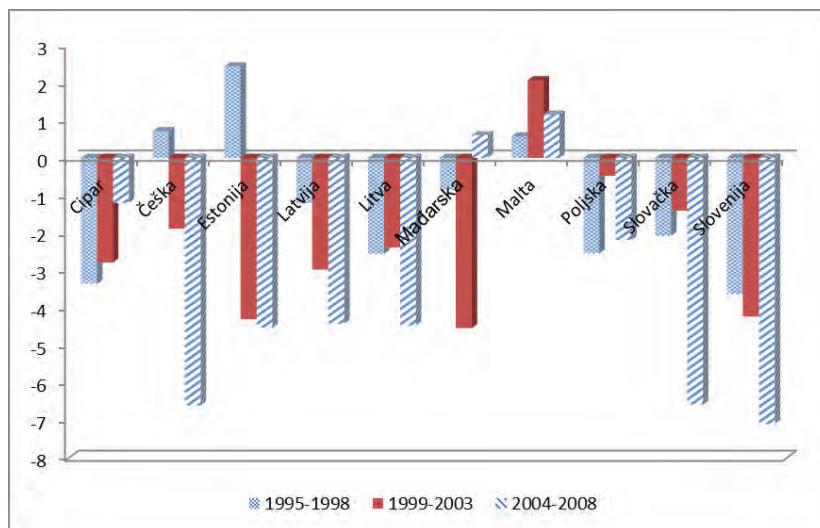
tijekom 10 analiziranih godina. Grafikon potvrđuje hipotezu o sigma konvergenciji, odnosno evidentno je da je disperzija gospodarstava prema stupnju razvijenosti nakon proširenja EU (2004-2008.) smanjena.

Treba naglasiti da brojni autori s pravom naglašavaju da niti konvergencija niti brzina sustizanja novih zemalja nisu samo automatski rezultat članstva u EU, već niza drugih faktora poput strukturnih reformi, rasta proizvodnosti, priljeva kapitala i sl. (Halmai i Vasary, 2010). Konvergencija se mjeri veličinom napretka, dok je proces sustizanja mjerilo duljine odnosno vremena potrebnog za dostizanje određene razine napretka. Brzina sustizanja razvijenijih zemalja mjeri se tzv. stopom sustizanja (catch-up rate).

$$\text{Brzina sustizanja} = 100 \cdot \frac{\Delta(y_t - y_t^*)}{(y_{t-1} - y_{t-1}^*)}$$

Gdje je  $y$  razina BDPa po kupovnoj snazi za određenu zemlju  $i$  u vremenu  $t$ ;  $y^*$  je prosjek vrijednosti  $y$  za zemlje EU-15, dok  $\Delta$  označava apsolutnu varijaciju između  $t$  i  $t-1$ .

Grafikon 6. Prosječna brzina sustizanja EU-10 novih članica EU (u postotku godišnje)



Izvor: Halmai, P., Vasary, V., Real convergence in the new Member States of the European Union, The European journal of comparative economics, Vol.7, n.1,2010., str.229-253.

Napomena: Negativna vrijednost pokazuje smanjenje, dok pozitivna vrijednost pokazuje povećanje jaza između određene zemlje i prosjeka EU-25

U pretpristupnom periodu 1999. - 2003. godine godišnja stopa sustizanja EU-10 novih članica bila je 1,7%, dok je nakon ulaska (2004-2008.) taj prosjek iznosio gotovo 2,92% (Halmai i Vasary, 2010.). U pretpristupnim godinama (1999-2003.) najbolji učinak imale su Mađarska, Estonija i Slovenija. U razdoblju nakon pristupanja EU od 2004. do kraja 2008. godine gotovo sve nove članice zabilježile su značajan učinak sustizanja razvijenijih zemalja Unije, gotovo su udvostručile stopu sustizanja u odnosu na prethodno razdoblje. Naročito značajnu stopu sustizanja pokazale su u tom razdoblju Slovenija, Baltičke zemlje, Češka i Slovačka. Izuzetak su međutim Mađarska i Malta. U slučaju Mađarske, koja je imala najbolje rezultate u razdoblju prije ulaska u EU do 2003. godine, to je sustizanje značajno usporeno s obzirom na lošu makroekonomsku situaciju u toj zemlji. Proces sustizanja u mnogim novim članicama djelomično je baziran na pretjeranoj potražnji koja se financirala jeftinim kreditima. U isto vrijeme u većini analiziranih zemalja došlo je do porasta deficita tekućeg računa bilance plaćanja, ali i fiskalnih neravnoteža. (Jovančević, R. 2008).

Zaključujemo da su zemlje koje su započele proces konvergencije sa visokom razinom dohotka po glavi stanovnika, imale sporiji gospodarski rast nego zemlje sa početno nižim dohotkom po stanovniku. Prvu grupu zemalja čine Cipar, Češka i Slovenija, zemlje koje su zabilježile najmanji rast BDPa po stanovniku. Na drugom su polu pri samom vrhu tri baltičke zemlje sa početno najnižim dohotkom i najvećim rastom BDPa po stanovniku. Time se potvrđuje hipoteza o konvergenciji.

Ova dinamika rasta ne može se, međutim, smatrati dugoročno održivom. Naime u 2008. godini došlo je do snažne korekcije rasta te su se prognoze realne konvergencije analiziranih zemalja drastično pogoršale zbog utjecaja globalne krize i akumuliranih problema makroekonomske neravnoteže. Procjene Eurostata za 2012. godinu govore da će se tendencije stagnacije nastaviti i većina analiziranih zemalja ostvariti će pozitivne, ali niske realne stope rasta BDP-a. Tako bi u 2012. godini najviše stope rasta BDP-a ostvarile Poljska (2,7), Litva (2,4%) i Latvija (2,2%), a potom Slovačka (1,8%) i Estonija (1,6), iako će mnogo toga ovisiti o prevladavanju krize u eurozoni (tablica 5).

Tablica 5. Realni rast BDP-a u novim članicama EU i Hrvatskoj, 2009-2012. (godišnja postotna promjena)

	2009	2010	2011	2012 <sup>p</sup>
EU-27*	-4,3	2	1,5	0
EU-15*	-4,4	2	1,4	-0,2
Bugarska	-5,5	0,4	1,7	0,5
Češka	-4,7	2,7	1,7	0,0
Estonija	-14,3	2,3	7,6	1,6
Latvija	-17,7	-0,3	5,5	2,2
Litva	-14,8	1,4	5,9	2,4
Mađarska	-6,8	1,3	1,6	-0,3
Poljska	1,6	3,9	4,3	2,7
Rumunjska	-6,6	-1,6	2,5	1,4
Slovačka	-4,9	4,2	3,3	1,8
Slovenija	-8	1,4	-0,2	-1,4
Hrvatska*	-6,9	-1,4	0,0	-0,9

Izvor: Eurostat; Za EU-27 i EU-15 procjena EBRD-a.\*Procjena autorice.

Procjenjuje se da će mnoge nove članice EU bilježiti značajno relativno smanjenje BDP-a u 2012. u usporedbi s prošlom godinom, na što će utjecati lošije prognoze rasta za euro- područje, kao i pogoršanje ekonomske situacije u pojedinim zemljama središnje Europe te baltičkih zemalja. Posebno to vrijedi za Sloveniju koja će, prema procjeni Eurostata, ostvariti negativnu stopu rasta (-1,0%) i koju očekuje povratak u recesiju prvenstveno kao posljedica slabijeg izvoza u eurozonu kao i zbog nastavka pritiska u bankarskom sektoru.

Negativnu stopu rasta BDP-a u 2012. godini ostvariti će i Hrvatska (-0,9 %), iako su očekivanja vlade RH optimistična u pogledu započetih investicija koje provodi država, no vrlo je vjerojatno da će rezultati trenutnih poteza vlade biti vidljivi tek u 2013. godini. Oporavku će doprinijeti i optimistična očekivanja u pogledu izglednog pristupanja Hrvatske Europskoj uniji u srpnju 2013. godine, što bi imalo pozitivne učinke na rast ekonomije. Budući da su procjene realnog rasta BDP-a za EU-27 nepovoljne, t.j. prognozira se stagnacija u cjelini (0,0%), a za EU stare članice predviđena stopa rasta je čak negativna (-0,25), to će sve vrlo vjerojatno utjecati i na niže stope rata BDP-a novih članica EU.

## **5. KOHEZIJSKA POLITIKA ZA PRORAČUNSKO RAZDOBLJE OD 2014. DO 2020. GODINE**

Europsko vijeće donijelo je u lipnju 2010 strategiju za Europu 2020, kojom se nastojalo potaknuti održivi rast. Strategija utvrđuje opće ciljeve EU za istraživanja i inovacije, klimatske promjene i energiju, zapošljavanje, obrazovanje i smanjenje siromaštva za 2020. godinu, koji će biti uneseni u nacionalne ciljeve članica.

Kohezijska politika EU pokazala je snagu za promjene u zadnjih deset godina, te doprinosila konvergenciji i rastu u EU izravno stvarajući više od milijun radnih mjesta, ulaganjem u obuku kako bi se poboljšala zaposlenost za više od 10 milijuna ljudi, sufinancirala izgradnju više od 2.000 km autocesta i 4000 km željezničkih pruga. Tim je sredstvima osnovano najmanje 800 tisuća malih i srednjih poduzeća. (Bruxelles, 06. listopada 2011).

Da bi Europska komisija mogla još više usmjeriti svoje aktivnosti na gospodarske prioritetne ciljeve, prihvatila je zakonodavni paket za kohezijsku politiku u razdoblju 2014-2020. Namijenjen je promicanju rasta i radnih mjesta u Europi s naglaskom na ulaganja u EU, Europski plan za rast i zapošljavanje ("Europa 2020"). U prijedlozima buduće kohezijske politike Europske komisije mnogo je veći naglasak na rezultatima nego što je to bio slučaj do sada. U vrijeme ekonomske krize još je važnije da se raspoloživi resursi troše na način koji EU građanima donosi najveće koristi.

Povjerenik za regionalnu politiku Johannes Hahn naglasio je da je „kohezijska politika već dala veliki doprinos kako bi se osiguralo blagostanje u EU. Međutim, s obzirom na gospodarsku krizu, ona mora postati pokretač rasta i konkurentnosti. Veći učinak postići će se usmjeravanjem ulaganja u ključna područja za rast, tj. u mala i srednja poduzeća, inovacije i energetske učinkovitost.“

Europska komisija predstavila je 29. lipnja 2011. prijedlog za idući višegodišnji financijski okvir za razdoblje od 2014.- 2020. godine. Proračun za sljedeće sedmogodišnje razdoblje trebao bi se povećati za 4,8%, odnosno s 976 na 1025 milijardi eura. Pregovori o proračunu EU za 2014-2020. su u tijeku. Prema prijedlogu Komisije za sljedeće proračunsko razdoblje, za kohezijsku politiku namijenjeno je 376 milijardi eura. U taj iznos uključeno je i 40 milijardi eura, koje će se koristiti za budući fond iz kojeg će se financirati prometna, energetska i telekomunikacijska infrastruktura. Za izravnu potporu razvoju i konkurentnosti svih europskih regija namijenjeno je preostalih 336 milijardi eura. Ukupno će za kohezijsku politiku biti namijenjeno nešto iznad 32 posto proračuna EU (tablica 6).



Tablica 6. Buduća raspodjela sredstava proračuna EU (milijarde EUR)

Kohezijski fond <sup>1</sup>	68.7
Slabije razvijene regije	162.6
Tranzicijske regije	38.9
Razvijenije regije	53.1
Europska teritorijalna suradnja	11.7
Najudaljenije regije i rijetko naseljena područja	0.926
<b>Ukupno</b>	<b>336.0</b>
Povezivanje Europe postrojenja za prijevoz, energije i informacijske i komunikacijske tehnologije	40 milijardi eura (uz dodatnih 10 milijardi eura unutar Kohezijskog fond)
Europski socijalni	Najmanje 84 milijarde eura (u okviru iznad izdvajanja za manje razvijene, tranzicijske i razvijenije regije)

Izvor: European Commission

Prema prijedlogu Europske komisije, 162,6 milijarda eura ili 48,3 posto ukupnog iznosa, namijenjeno je za regije čiji je BDP po glavi stanovnika ispod 75 posto europskog prosjeka. U tu kategoriju spadat će sve tri hrvatske statističke regije ( Sjeverozapadna Hrvatska, Panonska Hrvatska i Jadranska Hrvatska). Prioritet za kohezijsku politiku i dalje ostaju intervencije u manje razvijenim regijama, međutim; postoje i važni izazovi za sve države članice, kao što je globalna konkurencija i gospodarstvo temeljeno na znanju.

Također je stvorena „sigurnosna mreža“ za sve regije financirane iz cilja konvergencije u razdoblju 2007-2013., čiji je BDP po stanovniku iznad 75% BDP-a prosjeka EU-27. Unutar tranzicije ili razvijenijih kategorija regija one će i dalje primati sredstava iz strukturnih fondova u iznosima najmanje dvije trećine njihove alokacije iz 2007-2013.

Europska komisija uvela je novu kategoriju „tranzicijskih regija“, koje će zamijeniti sadašnje regije koje postupno izlaze ( phasing-out) iz financiranja, te će uključivati sve regije s BDP-om po glavi stanovnika između 75% i 90% posto europskog prosjeka i za njih je predviđeno 39 milijardi ili 11,6 posto sredstava za kohezijsku politiku. Za razvijenije regije, čiji je BDP iznad 90 posto europskog prosjeka, predviđeno je 53,1 milijarda eura ili 15,7 posto (tablica 6).

Nova kohezijska politika uzima sve više sredstava iz proračuna EU, daje se prednost konkurentnosti u svim regijama, podrazumijeva višegodišnje pla-

niranje i programiranja, veću transparentnost te naglasak na financijskoj odgovornosti lokalnih partnera, pri čemu je Europska unija u ulozi promatrača i supervizora. Svaka zemlja članica priprema Nacionalni strateški referentni okvir (National Strategic Reference Framework, NSRF), koji je usklađen sa Strateškim smjernicama Europske unije, te služi kao baza za dijalog i pregovore s Europskom komisijom. Tim dokumentom zemlja članica predlaže popis operativnih programa koje nastoji provesti, te time ujedno definira svoje prioritete u strategiji razvoja. Komisija potvrđuje određene dijelove NSRF-a koji zahtijevaju odluku, kao i sve operativne programe.

U operativnim programima predstavljeni su prioriteti zemlje članice ili njenih regija kao i način na koji će provoditi svoje programiranje. Međutim, postoji obveza za zemlje i regije u pogledu cilja konvergencije: 60% izdataka treba biti alocirano za prioritete koji proizlaze iz Strategije za rast i zapošljavanje EU (takozvana Lisabonska strategija). Za zemlje i regije na koje se odnosi cilj konkurentnosti i zapošljavanje taj postotak iznosi 75%. A treći cilj se odnosi na Europsku prekograničnu i transnacionalnu suradnju.

Proračun prati mjere zacrtane u strategiji Europskog razvoja EU 2020 što je posebno vidljivo u stavkama za regionalni razvoj, znanost i istraživanje, obrazovanje i otvaranje novih radnih mjesta. Regionalna politika i u ovoj je financijskoj perspektivi na prvom mjestu sa 491 milijardi eura. Udio Zajedničke poljoprivredne politike (ZPP) smanjen je s 39,4% na 36,2%. Za zajedničku strategiju razvoja znanosti i podupiranje istraživačkih projekata EU izdvojilo bi se 80 milijardi eura s kojima bi se trebala potaknuti globalnu konkurentnost i stvaranje novih radnih mjesta u EU.

Za infrastrukturne projekte i poticanje njihove paneuropske vrijednosti osnovao bi se novi fond „Povezivanje Europe“ (Europe Connect), a raspolagao bi s 40 milijardi eura. Komisija je predložila 15,2 milijarde eura za područje obrazovanje, želi se ojačati programe za obrazovanje i stručno osposobljavanje radi povećanja visokog obrazovanja i smanjenja ranog napuštanja škole. Za teritorijalnu suradnju namijenjeno je 11,7 milijarda eura ili 3,48 posto, a za Kohezijski fond 68,7 milijarda eura ili 20,4 posto od kojih je 10 milijarda rezervirano za prometne mreže. Posebna stavka od približno milijarde eura predviđena je za udaljena područja i regije s malom gustoćom naseljenosti.

Najveću pozornost izazvao je prijedlog Komisije da se ubuduće pomoć iz strukturnih fondova EU-a uvjetuje fiskalnom disciplinom zemalja članica kako bi se i na taj način kaznilo zemlje koje krše dogovorena pravila. Taj je prijedlog odmah naišao na brojne kritike.

## 6. ZAKLJUČAK

U radu smo pokazali da je kohezijska politika imala pozitivne efekte na rast i konvergenciju novih članica EU sve do 2008. godine. Globalna financijska kriza nakon 2008. godine rezultirala je dubokom recesijom te su gotovo sve analizirane zemlje smanjile svoje realne stope rasta BDP-a. U tim zemljama moglo bi doći kratkoročno do zaustavljanja konvergencije, čak bi moglo doći do divergencije.

Nakon 2008. godine osjetno su se smanjile investicije u fiksne fondove: smanjena je akumulativna sposobnost svih gospodarstava u novim članicama EU, osjetno su se smanjili pritoci FDI pa su zato sredstva kohezijskih fondova sve više dobivala na važnosti. Postalo je nemoguće i dalje zadržavati domaću potrošnju na nivou daljnjeg zaduživanja nacionalnih ekonomija kako su to pokazali primjeri Grčke, Irske, Portugala, Španjolske pa i Italije, a to se sve više osjeća i u nama susjednima Mađarskoj i Sloveniji.

U Hrvatskoj su također osjetno smanjene investicije, građevinska poduzeća su pod pritiskom da otpuste radnike zbog visokih dugova iz prošlog razdoblja. Mnoga, do jučer potencijalno investicijska mjesta (gradovi, općine, županije itd.), smanjila su svoju akumulativnu sposobnost pa je povlačenje sredstava iz kohezijskih fondova postalo sve privlačnije. Taj je problem zajednički gotovo svim zemljama koje se natječu za sredstva iz kohezijskog fonda. Na žalost, primjećuje se da su neke zemlje bile u stanju natjecati se za više projekata, imale su bolji apsorpcijski kapacitet te su tako mogle povući mnogo više sredstava od drugih potencijalnih kandidata. Na žalost i Hrvatska na tom planu zaostaje pa je povlačenje sredstava iz strukturnih fondova nezadovoljavajuće. To je dodatno produbilo investicijsku krizu, koja je karakteristična za ovo novo razdoblje. Valja reći da je jedan od razloga tog slabijeg povlačenja sredstava to, što se sredstva dobivaju tek po završetku projekata u cijelosti što pretpostavlja da je država članica participirala sa svojim iznosima ex ante.

Zaključimo da sredstva kohezijske politike pridonose rastu i konvergenciji ako su kvalitetno usmjerena, u kvalitetne projekte koji doprinose rastu i povećanju konkurentnosti. Pretpostavka za uspješno provođenje politike svakako je nacionalna politika usklađena s prioritetnim ciljevima EU, ali i fokusiranje na one projekte koji su u funkciji razvoja nacionalne ekonomije. Stoga financijska sredstva treba koncentrirati i usmjeriti u manje razvijene regije radije negoli ih ravnomjerno raspodijeliti na sve regije. Pretpostavka za provođenje uspješne politike poticanja rasta i konkurentnosti gospodarstava svakako je osiguranje makroekonomske stabilnosti zemalja i provođenje strukturnih re-

formi koje bi trebale rezultirati privlačenjem inozemnih direktnih ulaganja u projekte od nacionalnog interesa, ali i povećanjem zaposlenosti.

## **LITERATURA:**

- Boldrin M. and F. Canova (2001) 'Europe's Regions: Income Disparities and Regional Policies', *Economic Policy* vol. 16 (32), pp 207-53
- Barro, R., Sala-i-Martin, X (2005), *Economic growth*, McGraw-Hill Inc., New York.
- Council of the European Union: Conclusions of the European Council, Lisbon European Council, 2000.
- Checherita C., C. Nickel and P. Rother (2009) 'The role of fiscal transfers for regional economic convergence in Europe', ECB Working Paper Series no. 1029, European Central Bank
- De Grauwe, P., Schnabl, G (2004), Nominal versus real convergence with respect to EMU accession-EMU entry scenarios for the new Member States, *Econ Papers*.
- EEAG Report on the European economy, 2011; (2012)
- EBRD, Transition Report , 2011.
- EBRD, website ([www.ebrd.com](http://www.ebrd.com)).
- European Commission, Third report on economic and social cohesion, 2005. ([http://ec.europa.eu/regional\\_policy/](http://ec.europa.eu/regional_policy/))
- European Commission Council Regulation 1081/2006 of 5.7.2006 on the European Regional Development Fund and repealing Regulation No. 1783/1999
- European Commission Council Regulation 1083/2006 of 11.7.2006 laying down general provisions of the ERDF, ESF and Cohesion Fund and repealing Regulation No. 1260/1999
- European Commission Council Regulation 1084/2006 of 11.7.2006 on the Cohesion Fund and repealing Regulation No. 1164/1999
- European Commission Council Regulation 1085/2006, Official Journal L 210/82 of 17.7.2006.
- European Territorial Cooperation 2007-2013: MED Operational programme, revidirana verzija, ožujak 2011.
- European Commission (2009) , Five years of Enlarged EU-Economic Achievements and Challenges. *European economy, economic and financial affair*
- European Commission (2011), Investing in European's future. Fifth Report on economic , social and territorial cohesion, (22 December 2011).
- European Commission (2000-09) Analysis of the budgetary implementation of the Structural and Cohesion Funds, [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/repor\\_en.htm#stru](http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/repor_en.htm#stru)
- European Central Bank (ECB) Convergence Report, may 2008. <http://www.ecb.int/pub/pdf/conrep/cr200805en.pdf>
- European Commission, Analysis of the budgetary implementation of the structural and cohesion funds, (2011).

- EU Commission, Communication from the commission to the european parliament, the council, the european economic and social committee and the committee of the regions Regional policy contributing to sustainable growth in europe 2020Sec(2011) 92 final
- European Commission, Communication from the Commission to the European Parliament and the Council-Croatia 2011 Progress Report, SEC(2011)1200, Brussels, 2011.
- European Union, EU Cohesion Policy 1988-2008: Investing in Europe's Future Panorama inforegio, (26).
- European Union, Delivering smart, sustainable and inclusive growth, Panorama inforegio (36).
- European Union, The role of Regional policy in the future Europe, Panorama inforegio (39).
- Falcetti, E., Lysenko, T., Sanfrey, P.: Reforms and growth in transition: re-examing the evidence, *Journal of comparative economics* 34, 2006., str. 421-445.
- Halmi, P., Vasary, V. (2010), Real convergence in the new member states of the European union, *The European journal of comparative economics*, Vol.7, n.1. str. 229-253.
- Jovančević, R (2005), *Ekonomski učinci globalizacije i EU*, Mekron promet d.o.o., Zagreb.
- Jovančević, R (2008), Financing of current account deficit in new Member States, *Zbornik radova Ekonomskog fakulteta Rijeka*, Vol.26, sv.1, str. 69-91.
- Marzinotto, B., A (2011), *European Fund for economic revival in crisis countries*, Bruegel, 2011/01.
- Santos I. (2008) 'Is Structural Spending On Solid Foundations?', Policy Brief 02/2008, Bruegel.
- Varga J. and J. in 't Veld (2010) 'The Potential Impact of EU Cohesion Policy Spending in the 2007-13 Programming Period: A Model-Based Analysis', *European Economy Economic Paper* no.422