

APSORPCIJSKI KAPACITETI HRVATSKIH ŽUPANIJA I REGIONALNA POLITIKA EU

Stojak, Stjepan

Master's thesis / Diplomski rad

2023

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Josip Juraj Strossmayer University of Osijek, Faculty of Economics in Osijek / Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, Ekonomski fakultet u Osijeku**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:145:276570>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-03**



Repository / Repozitorij:

[EFOS REPOSITORY - Repository of the Faculty of Economics in Osijek](#)



Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

Ekonomski fakultet u Osijeku

Sveučilišni diplomski studij, Menadžment

Stjepan Stojak

**APSORPCIJSKI KAPACITETI HRVATSKIH ŽUPANIJA I
REGIONALNA POLITIKA EU**

Diplomski rad

Osijek, 2023.

Sveučilište Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku

Ekonomski fakultet u Osijeku

Sveučilišni diplomski studij, Menadžment

Stjepan Stojak

**APSORPCIJSKI KAPACITETI HRVATSKIH ŽUPANIJA I
REGIONALNA POLITIKA EU**

Diplomski rad

Kolegij: Regionalna ekonomija

JMBAG: 0010223461

e-mail: stjepanstojak10@gmail.com

Mentor: izv. prof. dr. sc. Nataša Drvenkar

Osijek, 2023.

Josip Juraj Strossmayer University of Osijek

Faculty of Economics and Business in Osijek

University Graduate Study, Management

Stjepan Stojak

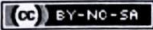
**ABSORPTION CAPACITIES OF CROATIAN COUNTIES
AND EU REGIONAL POLICY**

Graduate paper

Osijek, 2023.

IZJAVA

O AKADEMSKOJ ČESTITOSTI, PRAVU PRIJENOSA INTELKTUALNOG VLASNIŠTVA, SUGLASNOSTI ZA OBJAVU U INSTITUCIJSKIM REPOZITORIJIMA I ISTOVJETNOSTI DIGITALNE I TISKANE VERZIJE RADA

1. Kojom izjavljujem i svojim potpisom potvrđujem da je diplomska (navesti vrstu rada: završni / diplomski / specijalistički / doktorski) rad isključivo rezultat osobnoga rada koji se temelji na mojim istraživanjima i oslanja se na objavljenu literaturu. Potvrđujem poštivanje nepovredivosti autorstva te točno citiranje radova drugih autora i referiranje na njih.
2. Kojom izjavljujem da je Ekonomski fakultet u Osijeku, bez naknade u vremenski i teritorijalno neograničenom opsegu, nositelj svih prava intelektualnoga vlasništva u odnosu na navedeni rad pod licencom *Creative Commons Imenovanje – Nekomercijalno – Dijeli pod istim uvjetima 3.0 Hrvatska*. 
3. Kojom izjavljujem da sam suglasan/suglasna da se trajno pohrani i objavi moj rad u institucijskom digitalnom repozitoriju Ekonomskoga fakulteta u Osijeku, repozitoriju Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku te javno dostupnom repozitoriju Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu (u skladu s odredbama Zakona o visokom obrazovanju i znanstvenoj djelatnosti, NN 119/2022).
4. izjavljujem da sam autor/autorica predanog rada i da je sadržaj predane elektroničke datoteke u potpunosti istovjetan sa dovršenom tiskanom verzijom rada predanom u svrhu obrane istog.

Ime i prezime studenta/studentice: Stjepan Stojak

JMBAG: 0010223461

OIB: 01526137376

e-mail za kontakt: stjepan.stojak10@gmail.com

Naziv studija: sveučilišni diplomski studij Menadžment

Naslov rada: Apsorpcijski kapaciteti hrvatskih županija i regionalna politika EU

Mentor/mentorica rada: izv. prof. dr. sc. Nataša Drvenkar

U Osijeku, 2023 godine

Potpis

Stjepan Stojak

SAŽETAK

Apsorpcija financijskih sredstava dodijeljenih iz fondova Europske unije vrlo je važan aspekt procesa europskih integracija. Regionalne politike u zemljama članicama Europske unije (u nastavku: EU) doživjele su značajne promjene u posljednja dva desetljeća. Novi pristup regionalnoj politici posebno je usmjeren na pitanja kao što su regionalna konkurentnost, uloga regionalnih i lokalnih aktera u upravljanju razvojem, višegodišnje programiranje i evaluacija (regionalne) ekonomske politike. Hrvatski kreatori regionalne (ekonomske) politike još uvijek nisu, u dovoljnoj mjeri, prepoznali najnovije političke, ali i ekonomske te opće razvojne (strateške) trendove. Hrvatska regionalna politika još uvijek se temelji na relativno staromodnim instrumentima kao što su porezne olakšice i međudržavni transferi, odnosno klasične državne potpore i, velikim dijelom, ulaganjem kroz fondove EU (a koji su često „stihijski određeni“) dok nedostaje strateški izražajni pristup potpori regionalnom rastu i konkurentnosti. U novije vrijeme, sam pristup regionalnim potporama rastu uključuje dvosmjerni proces. S jedne strane, instrumentima regionalne politike potiču se one regije koje bilježe zaostajanje u svojoj razvijenosti, ali se isto tako s druge strane potiču one razvijene regije kako bi postale još razvijenije (konkurentnije i inovativnije). Proces pristupanja Republike Hrvatske, kao članice EU, predstavlja katalizator za uspostavu nove i moderne regionalne politike. Na temelju identificiranih trendova u europskim regionalnim politikama te analize aktualnog regionalnog razvoja i konteksta regionalne politike, ovaj diplomski rad pokušava dati preporuke za unapređenje postojećeg pristupa Republike Hrvatske i hrvatskih županija u apsorpciji sredstava iz fondova EU.

Ključne riječi: EU fondovi, regionalna politika, apsorpcijski kapaciteti

ABSTRACT

The absorption of financial resources from the funds of the European Union is a very important aspect of the European integration process. Regional policy in the member countries of the European Union (hereinafter: EU) has undergone significant changes in the last two decades. The new approach to regional policy focuses in particular on issues such as regional competitiveness, the role of regional and local actors in development management, multi-annual programming and evaluation of (regional) economic policy. Croatian regional (economic) policy makers have not yet sufficiently recognized the latest political, economic and general (strategic) development trends. Croatian regional policy still relies on relatively old-fashioned instruments such as tax breaks and intergovernmental transfers, i.e., classic state aid and, to a large extent, investments through EU funds (which are often "spontaneously determined"), while a more strategic approach to regional support is lacking. Growth and competitiveness. Recently, the approach to promoting regional growth has been a two-way process. On the one hand, regional policy instruments are used to support regions lagging behind, while on the other hand, developed regions are encouraged to develop even further (become more competitive and innovative). The accession process of the Republic of Croatia as a member of the EU is a catalyst for the creation of a new and modern regional policy. Based on the identified trends in European regional policy and the analysis of the current regional development and context of regional policy, this paper attempts to provide recommendations for improving the existing approach of the Republic of Croatia and Croatian counties in absorbing resources from EU funds.

Key words: EU funds, regional policy, absorption capacities

SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
2. METODOLOGIJA RADA	2
2.1. Korištene znanstvene metode.....	2
2.2. Predmet i cilj rada.....	3
2.3. Struktura rada.....	3
3. REGIONALNA POLITIKA EU I REPUBLIKE HRVATSKE.....	4
3.1. Regionalna politika EU	4
3.1.1. Načela	6
3.1.2. Financiranje.....	7
3.1.3. Napori	7
3.2. Regionalna politika i regionalni razvoj Republike Hrvatske.....	9
3.2.1. Prvo razdoblje	9
3.2.2. Drugo razdoblje	10
3.2.3. Treće razdoblje.....	11
3.2.4. Četvrto razdoblje.....	12
3.2.5. Trenutno stanje.....	20
4. EU FONDOVI.....	25
4.1. EU fondovi kroz povijest	25
4.1.1. Razdoblje od 1988. do 1999. godine	26
4.1.2. Razdoblje od 2000. do 2006. godine	27
4.1.3. Programsko razdoblje od 2007. – 2013. godine	28
4.1.4. Programsko razdoblje od 2014. do 2020. godine	30
4.1.5. Programsko razdoblje od 2021. do 2027. godine	32
4.2. Važnost fondova EU.....	33
4.2. Klasifikacija EU fondova.....	38

4.2.1. Europski fond za regionalni razvoj (ERDF)	38
4.2.2. Europski socijalni fond (ESF).....	41
4.2.3. Kohezijski fond (CF)	43
4.2.4. Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD).....	45
4.2.5. Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EMFF).....	47
5. APSORPCIJSKI KAPACITETI HRVATSKIH ŽUPANIJA	49
5.1. Mjerenje apsorpcijskih kapaciteta	49
5.2. Potencijali i izazovi hrvatskih županija u iskorištavanju sredstava EU fondova .52	
5.2.1. Apсорpcijski kapaciteti Republike Hrvatske u razdoblju od 1991. do 2006. godine	53
5.2.2. Apсорpcijski kapaciteti Republike Hrvatske u razdoblju od 2007. do 2020. godine	53
5.2.3. Novi trendovi apсорpcijskih kapaciteta Republike Hrvatske u razdoblju od 2021. godine do danas.....	62
6. ZAKLJUČAK	66
LITERATURA	68

1. UVOD

Regionalna dimenzija razvojnih procesa dobila je značajnu pozornost kreatora ekonomske politike u posljednjih nekoliko desetljeća. Regije su prepoznate kao važni pokretači nacionalnog rasta i konkurentnosti koji zaslužuju da se njima pažljivo posvete kreatori nacionalnih ekonomskih (i općih društvenih) politika. Tradicionalna regionalna politika, promatrana iz sektorske perspektive i koja je usmjerena isključivo na smanjenje regionalnih razlika, doživjela je velike promjene na razini EU zbog novih shvaćanja. Naime, uloga regionalnih i lokalnih aktera u upravljanju politikom regionalnog razvoja sada se mnogo više cijeni i naglašava. Sve veći interes za regionalnu politiku i regionalni razvoj zahtijeva ispitivanje njezina sadašnjeg položaja u Hrvatskoj, kao i budućih perspektiva jer se one izravno (ali i neizravno) odražavaju na dugoročnu stabilnost gospodarskog sustava zemlje. Položaj regionalne politike u Hrvatskoj ocjenjuje se iz dvije perspektive. Prvi se može označiti kao klasičan, jer se temelji na pretpostavci postojanja značajnih regionalnih nejednakosti kao važnog čimbenika za određivanje i upravljanje regionalnom politikom. Druga perspektiva se može označiti kao moderna jer odražava najnovija kretanja u nacionalnim regionalnim politikama i kohezijskoj politici te ih uspoređuje s dosadašnjom praksom u Hrvatskoj, ali kako je u sažetku istaknuto, naglašava pitanje ubrzanje „već ubrzanih“ regija. Financiranje regionalne politike Hrvatske iz fondova EU ovisi o mnogim čimbenicima te je sam odnos financiranja međuovisan o različitim kriterijima, obvezama i prilikama.

2. METODOLOGIJA RADA

U ovom dijelu rada prikazuje se metodologija diplomskog rada, tj. predmet rada i cilj istraživanja, uključujući metode istraživanja. Predmet ovog diplomskog rada je sažeto analizirati, a potom opisati regionalnu politiku Hrvatske, uzimajući u obzir kontekst regionalne politike EU. Cilj ovog diplomskog rada je olakšati razumijevanje apsorpcijskih kapaciteta hrvatskih županija te prikazati potencijale i izazove hrvatskih županija u pribavljanju sredstava fondova EU-a, a time ipak i njihove dugoročne gospodarske opstojnosti (primarno zadržavanjem i povećanjem životnog standarda lokalnog i regionalnog stanovništva).

2.1. Korištene znanstvene metode

Prilikom pisanja ovog diplomskog rada koristile su se:

- 1) deskriptivna metoda kojom se opisuju i prikazuju temeljni pojmovi i doseg regionalnih ekonomskih znanosti s aspekta, prvenstveno, regionalne politike EU i pokušaja stavljanja u kontekst svojevrsna razvojna lutanja Hrvatske; isto je djelomično olakšano kroz prikaze u slikama,
- 2) deduktivna metoda za donošenje zaključka temeljem raspoloživih podataka o ekonomskoj osnovici razvoja hrvatskih županija i apsorpcijskih kapaciteta fondova EU (budući to nije na istim temeljima niti bilježi identične rezultate u svim županijama Hrvatske),
- 3) metoda kompilacije na osnovi koje su preuzeti određeni dijelovi teksta iz članaka, internetskih stranica i znanstvene literature regionalnih ekonomskih znanosti, ali i svih područja koja se tiču razvoja regija, s posebnim naglaskom na regije EU,
- 4) koristeći metodu klasifikacije prikazane su različite podjele „koga čega?“ se analizira, zašto i kako se to odražava na sam predmet istraživanja oko apsorpcijskih kapaciteta hrvatskih županija unutar okvira regionalne (kohezijske) politike EU te
- 5) metoda grupiranja koja se očituje kroz raščlanjivanje prikupljenih podataka, a sve u svrhu boljeg i jasnijeg prikazivanja i rasprave čimbenika koji su značajni za apsorpciju financijskih sredstava (i ostalih elemenata) regionalne politike EU.

2.2. Predmet i cilj rada

Upravo je i prethodno temeljna ideja vodilja prilikom izrade ovog diplomskog rada. Naime, u ovom diplomskom radu se analizira regionalna politika EU i Hrvatske uz analizu apsorpcijskih kapaciteta hrvatskih županija u pribavljanju financiranja iz EU fondova. Ujedno se analiziraju, raspravljaju i predstavljaju potencijali i izazovi hrvatskih županija u korištenju EU fondova.

2.3. Struktura rada

Prvo poglavlje predstavlja uvod diplomskog rada, a drugo poglavlje objašnjava metodologiju diplomskog rada. Treće poglavlje navodi definiciju, klasifikaciju i značaj EU fondova u financiranju različitih razvojnih područja, sektora i aktivnosti. Četvrto poglavlje sadrži analizu regionalne politike EU i Hrvatske. Peto poglavlje sadrži definiciju i analizu apsorpcijskih kapaciteta te određene potencijale i izazove hrvatskih županija u iskorištavanju financijskih sredstava EU. Šesto poglavlje predstavlja zaključak diplomskog rada.

3. REGIONALNA POLITIKA EU I REPUBLIKE HRVATSKE

U ovom poglavlju pojašnjava se regionalna politika unutar EU i Republike Hrvatske. Ujedno se analizira kako se regionalna politika EU odražava na aspekte regionalne politike Hrvatske. Općenito, kako Blažević (2003), ali i ranije Bogunović (1990) naglašavaju, regionalna ekonomska politika predstavlja skup koherentnih relacija kojima se želi povećati blagostanje regije i spoznati vrijednosti regije kao i njene temeljne pokretačke snage, odnosno, tom se politikom proučava ekonomska struktura na pojedinim lokacijama. Kako tradicionalna ekonomska teorija polazi od tri pitanja: 1) što proizvoditi, 2) kako proizvoditi i 3) za koga proizvoditi, kako Zdunić (1975) ističe, lokacijska teorija dodaje i četvrto pitanje „gdje proizvoditi?“. Upravo je konkurentnost, kako naglašava Drvenkar (2012) ponovno naglasila važnost zemljopisnog položaja u ekonomiji. Za globalizaciju je nužna regionalizacija s ciljem “ugradnje” u lokalne okvire, a glavna je svrha regionalnog razvoja ostvarivanje cjelovitog razvoja u okviru ukupnog razvoja cijele zemlje (Drvenkar, 2012).

3.1. Regionalna politika EU

Regionalna politika EU predstavlja politiku ulaganja kako bi se ostvario održivi i ujednačeni razvoj i kako bi se povećala učinkovitost socijalne i gospodarske kohezije EU. Kako navode Kandžija i suradnici (2014), prema EU je, sve do 80.-ih godina 20. stoljeća država bila temeljni nositelj razvoja tako što je vrhunac razvoja bio u pojedinim razvijenijim regijama. Međutim, poslije tog razdoblja se u EU regionalni razvoj počeo poticati prepoznavanjem i razvojem vlastitih snaga unutar pojedinih regija. U suvremeno doba, regionalna politika EU iznimno je značajna zajednička politika EU, a s vremenom se mijenjala, odnosno prilagođavala svakom novom financijskom programu. Reformom iz 1988. godine politika se „europeizirala“, afirmirao se koncept kohezije koji uključuje mnoštvo mjera za ostvarivanje cilja društvene i gospodarske kohezije. Tada se afirmirao i Europski socijalni fond kao vrlo značajan instrument pomoći regionalnom razvoju (Kandžija i sur., 2014). Regionalna politika EU, prema Tufekčić i Tufekčić (2013), podržava sljedeće:

- formiranje novih radnih mjesta,
- rast gospodarstva,
- podizanje konkurentnosti,
- unaprjeđenje kakvoće života i

- porast razine održivog razvoja.

Regionalnom se politikom EU nastoji iskazati solidarnost s manje razvijenim regijama i zemljama na način da se koncentriraju sredstva u sektore i dijelove u kojima se mogu postići najveći učinci, odnosno najveću razinu rasta i napretka. Budući da su mnoge europske regije različite po mnogim karakteristikama, ovom se politikom želi umanjiti teritorijalna, ekonomska i socijalna nejednakost između njih. Upravo bi se uklanjanjem i umanjivanjem tih razlika ostvarilo snažnije europsko tržište te bi se povećala njegova efikasnost i konkurentnost. Nejednakosti među regijama mogu nastupiti uslijed:

- „geografske udaljenosti,
- promjena u društvu i ekonomiji i
- kombinacije svih ovih čimbenika“ (Kesner-Škreb, 2009:103).

Regionalna je politika EU u najužoj vezi s ciljevima europske strategije Europe 2020 te bi trebala, u najvećoj mjeri, pridonijeti njihovom ostvarenju, a to su pametan, uključiv i održiv rast (Vlada Republike Hrvatske – Europa 2020, 2023). Pod pametnim se rastom podrazumijeva poticanje inovacija, obrazovanja, istraživanja i razvoja te inovacija koje su utemeljene na znanju i aktivnosti koje stvaraju dodanu vrijednost. Doprinos regionalne politike trebao bi se ogledati i u vidu održivog rasta na način da pomaže i potiče investiranje i projekte u energetske i klimatske područje te područje zaštite okoliša. Cilj je regionalne politike i uključiv rast koji predstavlja prioritet regionalne politike i prioritet financiranja preko njezinih instrumenata. Drugi je termin za regionalnu politiku kohezijska iz razloga što je temeljna svrha iste jačanje ekonomske, teritorijalne i socijalne kohezije u područjima koja su prihvatljiva za potpore (Kesner-Škreb, 2009). Ovi su se ciljevi „prenijeli“ i u novu stratešku odrednicu EU, uz poseban naglasak na energetskej samodostatnosti, ali i jačim naglaskom upravo na „lokaciju“.

Regionalna politika EU bazirana je na financijskoj solidarnosti što znači da svaka regija, kao i njeni građani, treba moći, što je više moguće, iskoristiti sve prednosti zajedničkog tržišta, ekonomske i monetarne unije te pomoći nerazvijenim regijama u procesu restrukturiranja kako bi bili u mogućnosti odgovoriti na snažnu konkurenciju na jedinstvenom tržištu (Hitiris, 2003: 231). U nastavku su opisana temeljna načela regionalne politike EU, ali i ostala područja značajna za cijeli okvir regionalne politike.

3.1.1. Načela

Sve aktivnosti strukturnih fondova trebale bi se temeljiti na pet principa, odnosno načela (Barnes i Barnes, 1995: 278-279):

1. koncentracija (odnosi se na geografsku koncentraciju i definirana je kroz ciljeve strukturnih fondova),
2. programsko planiranje (podrazumijeva višegodišnje programe raspodjele sredstava regionalne politike),
3. politika dodavanja (nacionalne politike regionalnog razvoja nadopunjuju se projektima i financijskim sredstvima iz strukturnih fondova - politike moraju biti komplementarne),
4. partnerstvo (Europska komisija i nacionalna tijela raspravljaju o dodjeli regionalnih fondova EU-a) i
5. učinkovitost (podrazumijeva kontrolu s ciljem osiguravanja poštivanja definiranih ciljeva).

Prema načelu koncentracije resursa mora se osigurati da se financijska sredstva troše na ona područja gdje je najveća potreba za istim. Ovo načelo obilježavaju sljedeća stajališta:

- raspored sredstava strukturnih fondova ka najsiromašnijim zemljama i teritorijima,
- ulaganje napora u glavne prioritete razvoja poput jačanja konkurentnosti malih i srednjih poduzeća, inovacija i istraživanja te
- trošenje izdataka dodijeljenih na početku programskog razdoblja sve do konca sljedeće godine (Tron, 2009).

Načelo programskog planiranja podrazumijeva definiranje dugoročnih planova koje zahtijeva mnogo vremena, a time se žele ostvariti stabilnost i sigurnost sustava. Ovo je načelo slabo fleksibilno što dodatno otežava izradu i realizaciju samog plana rada. Politikom “dodavanja politika” i resursi EU jačaju resurse svake zemlje članice i, općenito, državnu politiku. Upravo zato, s ciljem promocije društvene i ekonomske kohezije, strukturni fondovi služe kao važan instrument regionalne politike kroz koje se ulažu mnogi napori.

Pod partnerstvom se podrazumijeva suradnja među privatnim kompanijama i javnim institucijama te individualnim zemljama članicama i Europskom komisijom.

Zadnjim načelom, načelom učinkovitosti, provode se praćenje i evaluacija svih prethodnih faza procesa. Temeljni kriteriji prema kojima se određena regija (država) preporučuje kao korisnik regionalnih fondova EU politike su: ispodprosječna razina BDP-a po stanovniku u odnosu na prosjek EU te iznadprosječna stopa nezaposlenosti (Tron, 2009).

3.1.2. Financiranje

Prema Bićaniću (2016), za ostvarivanje svojih ciljeva, regionalna politika EU koristi sljedeće financijske instrumente:

1. strukturne fondove:
 - Europski socijalni fond,
 - Europski fond za pomorstvo i ribarstvo,
 - Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj i
 - Europski regionalni razvojni fond,
2. Europsku investicijsku banku te
3. Kohezijski fond.

Isti taj autor navodi kako Europska investicijska banka ima temeljnu zadaću izdavanje kredita za infrastrukturu i novogradnju koji imaju niže kamatne stope nego krediti u drugim bankama. Ovu banku, zajedno s Kohezijskim fondom, predvode osobne definirane norme i utemeljeni su prema načelu financiranja projekata.

3.1.3. Napori

Regionalna politika EU-a svoje napore usmjerava ka sljedećim ciljevima:

1. konvergenciji,
2. konkurentnosti i
3. kooperaciji (Kesner-Škreb, 2009).

Konvergencija (odnosno „približavanje nerazvijenih razvijenima“) se želi ubrzati na način da se podupire rast gospodarstva i zaposlenost najmanje razvijenih zemalja članica EU i regija tih zemalja. Navedeno se financira putem sredstava iz Europskog regionalnog razvojnog fonda, Europskog socijalnog fonda i Kohezijskog fonda, ističe Kesner-Škreb (2009:104).

Konkurentnost regionalne politike EU-a želi se postići razvijanjem „promjena u ekonomiji i društvu, poticanjem inovacija, poduzetništva, zaštite okoliša i razvoja tržišta rada u regijama koje nisu obuhvaćene ciljem konvergencije“ (Kesner-Škreb, 2009:104).

Nadalje, Kesner-Škreb (2009:104) navodi kako EU želi pojačati i kooperaciju na „međugraničnoj, transnacionalnoj i međuregionalnoj razini“ na teritorijima urbanog, ruralnog i obalnog razvoja. Također, želi se postići i ubrzanje razvoja ekonomskih odnosa između malih i srednjih poduzeća zemalja članica EU. Navedeno se financira putem sredstava iz Europskog regionalnog razvojnog fonda (Baldwin i Wyplosz, 2006), a što je posebno značajno ako se predmet istraživanja stavi u kontekst vremena završetka i svih geopolitičkih i geoekonomskih izazova (agresija Rusije na Ukrajinu, energetske i ostalih šokova, rastuće inflacije, post-pandemijskog oporavka nakon „oštećenih javnih financija“).

Posve logično, najviše sredstava koja su namijenjena regionalnom razvoju EU troši se u regijama koje imaju BDP niži od prosjeka EU s ciljem poboljšanja infrastrukture i razvoja ekonomskih i ljudskih potencijala istih regija.

Za provedbu regionalne politike EU, nužno je usklađivanje, u što većoj mjeri, s drugim politikama kao i odgovarajući teritorijalni ustroj te djelotvorno funkcioniranje institucija u zemljama članicama koje upravljaju financijskim sredstvima europskih fondova. Naime, kako je i ranije istaknuto, „financiranje projekata za regionalni razvoj EU-a provodi se preko Europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF), a Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj te Europski fond za pomorstvo i ribarstvo također pridonose kohezijskim mehanizmima“ (Kandžija i sur., 2014:111). Kako Savić (2021) ističe, treba naglasiti činjenicu da se provođenju nacionalnih regionalnih politika pristupa putem okvira regionalne politike EU, tj. da su iste politike u međusobnoj interakciji. Budući da su putem instrumenata, odnosno fondova EU, sredstva regionalne politike EU usmjerene zemljama koje iste koriste s ciljem razvoja projekata i prioriteta, a veza provođenja regionalne politike EU i nacionalne regionalne politike nadopunjavaju se, u tome se očituje značajnost uspostavljanja dugoročno održivog nacionalnog institucionalnog sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU.

Iz svega navedenoga vidljivo je kako nositelji ekonomske politike kroz regionalnu politiku (primarno EU) kontinuirano ulažu napore i sredstva u unaprjeđenje iste, ali i dalje ima jako puno mjesta za napredak i poboljšanje. Upravo bi trebala biti manja razlika u razvijenosti zemalja članica kao i njihovih regija kako bi se ostvarilo navedeno.

3.2. Regionalna politika i regionalni razvoj Republike Hrvatske

Bez obzira kako je klasificirana i koliko je velika pojedina regija, neophodno je postojanje regulatornog okvira koji služi kao podloga za formiranje i provedbu ekonomske politike koja je primjerena specifičnostima regije, ističe Drvenkar (2012). Bogunović (2001) naglašava da politika regionalnog razvoja obuhvaća formiranje ključnih strateških opredjeljenja, koja predstavljaju temelj za odabir instrumenata i mjera ekonomske politike. Regionalna se strategija ne bi smjela bazirati na autarkičnosti, nego na regionalnoj stvarnosti i budućnosti koje treba pozicionirati u interregionalne okvire. U skladu s time, za regionalnu je ekonomsku politiku karakterističan sustav koherentnih relacija kojim se usmjerava i unaprjeđuje regionalno gospodarstvo, kao i međuregionalni odnosi. Regionalna politika ima za cilj povećavanje produktivnosti i konkurentnosti nekog teritorija te nastojanje prepoznavanja i otklanjanja uzroka koji dovode do neravnoteže između pojedinih regija. Ne postoje jednostavna rješenja čija je primjena moguća i laka u svakoj regiji već instrumente treba prilagođavati regionalnim specifičnostima, ističu Drvenkar, Marošević i Unukić (2023). Naime, unatoč velikim naporima i ulaganjima u nerazvijene regije, i dalje postoji veliki problem nedostatnih sredstava i svojevrstne loše „startne pozicije“ nerazvijenih regija pa su transformacijski procesi otežani te je često potrebno duže vremensko razdoblje za uklanjanje početnih barijera. Nacionalni sustavi kojim se omogućavaju upravljanje i djelotvorna implementacija fondova regionalne politike, predstavljaju presudan factor za uspješnu upotrebu regionalne politike u zemlji. S obzirom da se, s vremenom, ta politika razvijala, odgovornost za upravljanje i učinkovito trošenje sredstava fondova sve se više decentralizirala, naglašava Savić (2021). Što se tiče Republike Hrvatske, njena je regionalizacija izvršena 1992. godine uspostavljanjem županija kao jedinica područne (regionalne) samouprave koje su bile zadužene za poslove područnog (regionalnog) značenja. S druge, pak, strane, gradovi i općine, kako ističe Maldini (2014.), bili su ustrojani kao jedinice lokalne samouprave (Maldini, 2014). Regionalni razvoj Republike Hrvatske obilježen je izraženim regionalnim nejednakostima u dužem vremenskom razdoblju i može se podijeliti u četiri razdoblja, o kojem će biti više riječi u nastavku.

3.2.1. Prvo razdoblje

Prvi period obuhvaća razdoblje prije njene samostalnosti, odnosno prije 1990. godine.

Tada je započelo tranzicijsko razdoblje i ugrožena su bila područja ona blizu granice s Bosnom i Hercegovinom, od zaleđa Dalmacije, središnjih planinskih dijelova poput Like i Gorskog kotara do Banovine i Korduna. Također, dijelovi sjeverne i istočne Hrvatske (Slavonije) identificirani su kao područja u nepovoljnom položaju i uključeni su u posebne vladine programe stvorene za poboljšanje gospodarskih i društvenih uvjeta u tim područjima. Pojedina područja poput Like, Dalmacije, ali i većine otoka dugo su patila od nepovoljnih zemljopisnih uvjeta, koji se ogledaju prvenstveno u lošoj prometnoj komunikaciji s većim urbanim sredinama (Puljiz i Maleković, 2013). Dakle, u ovom su periodu mnoga područja Republike Hrvatske bila vrlo nerazvijena i upravo je zato taj period, što se tiče regionalne politike, bio vrlo neuspješan. S ciljem dobivanja sredstava iz Fonda za razvoj nedovoljno razvijenih krajeva (koji je tada bio jedan od osnovnih instrumenata regionalne politike), mnoge su općine htjele same sebe proglasiti nerazvijenima. Zabilježeno je veliko iseljavanje iz takvih krajeva s paralelnim povećavanjem površina nerazvijenih dijelova zbog čega se takva vrsta politike može ocijeniti nedovoljnom. Dakle, geografska je izolacija, kako naglašavaju Devčić i Šostar (2015), zajedno s drugim nepovoljnim gospodarskim i društvenim čimbenicima, rezultirala intenzivnom i dugotrajnom migracijom koja je ozbiljno narušila bazu ljudskih resursa i ugrozila njihove dugoročne razvojne perspektive (Devčić i Šostar, 2015).

3.2.2. Drugo razdoblje

Razdoblje od 1990. godine, odnosno od postizanja samostalnosti, pa sve do suvremenog doba, predstavlja drugi period regionalne politike Republike Hrvatske. Netom nakon ostvarivanja samostalnosti, u Republici je Hrvatskoj nastupilo nazadovanje u gospodarstvu, depopulacija i neravnomjeran regionalni razvoj nekih dijelova zemlje na što je dodatno negativno utjecao Domovinski rat. Naime, većina, već brojnih zaostalih, područja pretrpjela je velike izravne i neizravne ratne štete tijekom razdoblja od 1991. do 1995. godine. Posljedično, nastupili su:

- značajan gubitak stanovništva zbog iseljavanja i gubitaka života,
- devastirane prometne i komunalne infrastrukture,
- uništeni proizvodni kapaciteti i tako dalje (Puljiz i Maleković, 2013).

Iako se većina izravnih ratnih šteta u međuvremenu sanirala, i dalje su očiti neizravni učinci kao što je izostanak većih stranih izravnih ulaganja u proizvodne pogone, posebno u područjima izvan glavnog grada (Puljiz i Maleković, 2013).

3.2.3. Treće razdoblje

Nakon što je 18. lipnja 2004. godine formalno postala zemlja kandidat za članstvo u EU, Republika je Hrvatska dobila prepristupne fondove kako bi joj se pomoglo da se prilagodi zakonima i propisima EU te Strukturni i Kohezijski fond za daljnji razvoj, nakon što pristupi zajednici. Svim je tim, kako navode Tolušić i suradnici (2013., str. 220) ostvarila različite mogućnosti da osigura potrebna sredstva „za izgradnju cestovnih, željezničkih i plovnih putova, razvoj društva, promicanje raznolikosti, izobrazbu nezaposlenih i stvaranje novih radnih mjesta, razmjenu mladih, promoviranje raznolikosti, zaštitu prirode i pronalaženje novih izvora energije kao i mnoge druge pogodnosti“. Međutim, problem koji je konstantno prisutan u ovoj zemlji jest nedovoljna razina iskorištenja EU fondova. Republika se Hrvatska, posebice u to vrijeme, suočavala s vrlo visokom razinom nezaposlenosti. Kao opcija izlaska iz krize, pojedinci koji su upoznati s EU fondovima, svoju su mogućnost vidjeli u samozapošljavanju (upravo putem EU fondova), ali takvih je pojedinaca zaista malo. Prema istim autorima (str. 220), „uslijed fluktuacije i nedostatka stalnog stručnog kadra, nedovoljne informiranosti i iskustva, straha od rizika te mnogih drugih problema, Republika Hrvatska je suočena s velikim poteškoćama“. Za uspješnije je rezultate u tom razdoblju Republici Hrvatskoj trebalo biti 50% više gotovih projekata nego novaca koji je bio na raspolaganju, a sve kako bi se alocirana sredstva mogla apsorbirati u zadovoljavajućem postotku. Nadalje, Republika je Hrvatska, u fazi korištenja IPA fondova, imala na raspolaganju 140 milijuna alokacije što će se, nakon što postane članica EU, „popeti“ na 450 milijuna eura, a već će u 2014. godini taj iznos iznositi oko 1,08 milijardi eura. Za ostvarivanje kvalitetne i uspješne pripreme i provedbe projekata EU, neophodni su dobro obučeni te informirani ljudi koji znaju voditi projekte sukladno europskoj proceduri. Naime, upravo zbog čestih fluktuacija u administrativnim kadrovima, često je prisutno nedovoljno iskustvo i praktično znanje zaposlenika, smanjuje kvalitetu upravljanja projektima te predstavlja uzrok njihove nepotpune iskorištenosti. Povrh navedenog, naglašava se važnost suradnje i uključivanja različitih organizacija, kako na nacionalnoj, tako i na regionalnoj razini. Prvenstveno, za efikasno povlačenje sredstava iz EU, nužan je kvalitetan projektni menadžment i dobri projekti.

3.2.4. Četvrto razdoblje

Republika je Hrvatska, po svakom svom segmentu, bolja država i mjesto za život, nakon pristupanja EU nego što je to bila prije pristupanja istoj. Naime, u prilog tome ide i činjenica da sve njene susjedne zemlje žele članstvo u EU, ali ne zato što je članstvo samo sebi svrha, već zato što je evidentan brži napredak zemalja članica od onih koje to nisu (Marić, 2023).

Tijekom prvih dviju godine članstva Republike Hrvatske u EU zabilježene su znatne pozitivne promjene u gotovo svakom segmentu poput rasta izvoza, stranih investicija, industrijske proizvodnje i osobne potrošnje, rasta broja zaposlenih te zavidni rezultati u turističkom sektoru. Na stranici Vlade Republike Hrvatske navodi se kako su učinci integracije u jedinstveno europsko tržište vidljivi u porastu izvoza (u prva četiri mjeseca 2015. godine za 10% u odnosu na isto razdoblje 2014. godine) od čega je izvoz u zemlje članice EU porastao za 12%. „Ukupan izvoz u 2014. u odnosu na 2013. godinu porastao je za 6,32 milijardi kuna, odnosno 8,71%, a uvoz za 5,35 milijardi kuna, odnosno 28%“ (Vlada Republike Hrvatske, 2023).

Negativan trgovinski saldo se u 2014. godini smanjio za 1 milijardu kuna, odnosno s 52,457 milijarde kuna na 51,484 milijardu kuna. Prema zemljama članicama EU izvoz je rastao za gotovo 11%, od čega najviše prema Latviji, Portugalu i Španjolskoj čime je dokazana integriranost Republike Hrvatske u zajedničko tržište (Vlada Republike Hrvatske, 2023).

01. srpnja ove godine Republika je Hrvatska obilježila deset godina od punopravnog članstva u EU do kojega je došla nakon niza godina razgovora i pregovora, a potom i usklađivanja zakona sa zakonima EU. Ulazak u EU bio je jedan od temeljnih ciljeva Republike Hrvatske otkako je stekla neovisnost, a zahtjeva za punopravno članstvo podnijela je 21. veljače 2003. godine. Republika Hrvatska, kao najmlađa članica EU, u prvih deset godina članstva realizirala je dva strateška cilja EU integracije i time je postala jedina zemlja u povijesti koja je u isti dan pristupila u Schengenski prostor i europodručje (Bradarić, 2023).

Isti autor navodi da, dok je Republika Hrvatska „prije sedam godina (dakle, 2016. godine) bila na razini 59%, danas je na 73% razvoja EU“. Nadalje, ova zemlja ima na raspolaganju 15 milijardi eura iz Višegodišnjeg financijskog okvira te 10 milijardi eura iz Instrumenta EU iduće generacije. Dodatnih milijardu eura već je, u većini, iskoristila za obnovu nakon potresa, a prvih deset godina članstva označilo je “10 godina osnaživanja hrvatske demokracije, institucija, gospodarstva, socijalne situacije i ukupnog razvoja” (Bradarić, 2023).

Dakle, manje razvijena područja i dalje su ostala takva (iako se bilježi napredak). Nadalje, tranzicijske poteškoće, uključujući raspad tržišta istočne Europe i bivšeg Sovjetskog Saveza, kao i neuspjesi u procesu privatizacije, imali su daljnje negativne posljedice na regionalni razvoj Republike Hrvatske. To je posebno slučaj sa županijama koje su vrlo ovisne o socijalističkim industrijskim divovima, poput Sisačko-moslavačke, Šibensko-kninske, Brodsko-posavske županije i drugih, koje su danas suočene s visokom nezaposlenošću jer restrukturiranje lokalne industrijske baze još uvijek nije gotovo (Bradarić, 2023). Odnosno, restrukturiranje je dosta sporo, ekonomska struktura nije zadovoljavajuća i postavlja se pitanje što će biti okosnice budućeg održivog gospodarskog rasta ovih regija, uzimajući u obzir okruženje.

Ott i Bajo (2001) ističu kako su promjene u regionalnom i lokalnom administrativnom sustavu također jedan od aspekata političkih promjena nakon 1990. godine sa značajnim utjecajem na regionalni razvoj. Prema Zakonu o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08,36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20, Republiku Hrvatsku danas čini 551 lokalnih jedinica (od čega je 428 općina i 127 gradova) i 21 županijskih jedinica, dok je 1990. godine postojalo 110 lokalnih jedinica i 10 tzv. udruga lokalnih jedinica. Različite analize već su pokazale da je brz porast broja lokalnih jedinica rezultirao postojanjem previše lokalnih jedinica s ograničenim financijskim i organizacijskim resursima koji su nedostatni za učinkovito upravljanje funkcijama lokalne jedinice. Sličnog je razmišljanja i Družić (2003) koji naglašava kako su u prošlosti Republike Hrvatske postojali mnogi problemi njene regionalizacije. Naime, prema tom autoru nije postojalo regionalno ustrojstvo kao ni regionalna strategija i ekonomska politika. Sve do 1999. godine regionalni se problem uopće nije smatrao problemom i upravo zato ni nisu postojala precizna rješenja. Iznimke su bili problemi otoka i teritoriji za koje se skrbila država te su upravo oni predstavljali probleme obnove, a ne pitanje regionalnog razvoja. Međutim, 1992. godine poduzet je pozitivan korak u vidu vođenja regionalnih administrativnih jedinica (županija) čime je nastupilo promicanje više decentraliziranog pristupa upravljanju razvojem zemlje.

Ipak, ograničenje financijskih i administracijskih ovlasti županija, manjak sposobnosti organiziranja, nedostatak suradnje između županija uzroci su niskog potencijala regionalnog razvoja.

Lozina i Jagnjić (2021, str. 569) ističu kako su najznačajnije karakteristike lokalne samouprave „previše kompleksna struktura teritorija, manjak stabilnosti istog, neuravnotežena struktura lokalnih jedinica, manjak efikasnosti lokalne samouprave, slabi potencijali za razvoj te osiguravanje centralizma u upravljanju zemljom”. Počevši od 2000. godine, zabilježeno je provođenje raznih znanstvenih skupova kojima se potvrđuju previše teritorijalnih jedinica lokalne samouprave, nužnost za decentralizacijom poslova i ovlastima državnih tijela na jedinice lokalne samouprave te fiskalnu decentralizaciju, kao i na potrebu podjele državnog teritorija Republike Hrvatske na regije koje bi bile ekonomski sposobne da razvijaju, između ostalog, i lokalnu samoupravu na svom teritoriju (Lozina i Jagnjić, 2021).

Empirijske studije temeljene na slučajevima novih država članica pokazuju da su procesi tranzicije i proširenja povezani s povećanjem regionalnih razlika. Bradley i suradnici (2005) ističu da „...prostorne prilagodbe favoriziraju metropolitanske i zapadne regije uz granicu s EU-om.” Jedan od aspekata gdje se pripremama za kohezijsku politiku snažno utjecalo na regionalnu politiku bilo je uvođenje ključnih načela kohezijske politike. Zakonom o regionalnom razvoju Republike Hrvatske uvedena su sva takva načela u regionalnu politiku Republike Hrvatske. Bajo i Puljiz (2017) navode kako se, pri tome, pod načelima koja predviđa taj zakon, podrazumijevaju:

- partnerstvo i suradnja,
- strateško planiranje,
- praćenje i evaluacija,
- jednake mogućnosti i
- održivost.

Svako je od ovih načelo iznimno važno za regionalni razvoj Republike Hrvatske. Ipak, Bajo i Puljiz (2017) naglašavaju važnost načela strateškog planiranja zbog obveze koju ima prilikom pripreme dugogodišnjih strateških nacionalnih i regionalnih dokumenata. Različiti su projekti pomoći koje financira EU predstavili pomoć vladama na središnjoj i regionalnoj razini da steknu alate i vještine potrebne za uvođenje strateškog planiranja kao redovitog instrumenta politike. Uz regionalnu politiku, sustavni i obvezni procesi strateškog planiranja bili su novina i u drugim srodnim područjima politike (Bajo i Puljiz, 2017). U slučaju Hrvatske, ističe Savić (2021), već se od 2014. godine, pojavio objektivni problem, kojim se zemlja sporije pripremala, a kasnije i provodila projekte regionalne politike EU.

Navedeno je rezultiralo sporijom dinamikom kumulativnih isplata sredstava iz EU u odnosu na druge zemlje. Prije početka novog proračunskog razdoblja (2014. - 2020.), države EU su bile iskusne oko korištenja regionalne politike EU u proračunskom razdoblju 2007. - 2013. te su uspostavile upravljačke sustave. Paralelno, Republika je Hrvatska tek bila u procesu završavanja pregovora s EU.

Do vremena završetka ovog diplomskog rada, dokumenti strateškog planiranja, koji čine osnovu za provedbu dugoročnih politika razvoja, ugrađeni u skoro sve sektorske politike. Ista se važnost pridaje i činjenici da se razvoj odvio u svakoj hrvatskoj županiji i većim, ali i u većini manjih gradova i mjesta. Potrebno je poznavati i konkretne dugoročne strukturne probleme s kojima se Hrvatska, na nacionalnoj razini, suočila već početkom trenutne proračunske perspektive EU (2014. – 2020.), ističe Savić (2021):

- Manjak učinkovitosti funkcioniranja sustava upravljanja i provođenja fondova EU, što obuhvaća nedovoljne kapacitete u administraciji (naglašena kašnjenja u definiranju i uspostavljanju upravljačkih sustava, premaleni broj zaposlenika u sustavu provođenja fondova EU).
- Nedovoljno uvažavanje strateških nacionalnih (i s Europskom komisijom dogovorenih) odluka za definiranje strateških dokumenata za upotrebu sredstava regionalne politike EU i odluka u vidu uspostavljanja sustava za upravljanje fondovima EU.

Ipak, kao rezultat pridržavanja strateškog planiranja, Hrvatska je u svibnju 2018. godine počela pripremati Hrvatsku nacionalnu razvojnu strategiju do 2030. godine. Istom su strategijom postavljena očekivanja ostvarivanja programiranja hrvatskog udjela u financijskoj perspektivi EU-a u određenom vremenu, a strategija bi trebala biti uključena u novi operativni program tijekom nadolazećeg programskog razdoblja (Maleković i sur., 2018). Prema toj će strategiji Republika Hrvatska u 2030. godini biti „konkurentna, inovativna i sigurna zemlja prepoznatljivog identiteta i kulture, zemlja očuvanih resursa, kvalitetnih životnih uvjeta i jednakih prilika za sve“ (Vlada Republike Hrvatske – Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030., 2023). Kako bi ostvarila navedenu viziju, Republika Hrvatska mora ostvariti definirane strateške ciljeve i uskladiti provođenje politike u četiri razvojna smjera:

1. održivo gospodarstvo i društvo,
2. jačanje otpornosti na krize,
3. zelena i digitalna tranzicija te

4. ravnomjeran regionalni razvoj (Vlada Republike Hrvatske – Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030., 2023).

Upravo ovi razvojni smjerovi trebaju dati doprinos tome da Republika Hrvatska iskoristi svoje potencijale na što bolji mogući način i da otkloni sve društvene i gospodarske štete koje su posljedica globalne krize.

Time se postavlja baza za stvaranje održivog, inovativnog i uključivog razvoja Republike Hrvatske, uz ostvarivanje otpornog društva i gospodarstva na globalne krize. Pod održivim razvojem zajednice podrazumijeva se dinamična prilagodba novim okolnostima pod uvjetom zadovoljavanja socijalnih i ekonomskih potreba stanovnika uz istodobno očuvanje resursa okoliša koji su u stanju to poduprijeti za postojeće i buduće generacije (Miljenović, 2013). Prve evaluacije programa u Republici Hrvatskoj provedene su u okviru regionalne politike, uz uvođenje obveznih procedura ocjenjivanja za strategije razvoja županija, ali i cijele zemlje, temeljene na standardima i pristupu Europske komisije (Maleković i sur., 2018).

Autori Đulabić i Manojlović (2011) ističu da je priprema Republike Hrvatske i njena provedba kohezijske politike uvelike pridonijela jačanju njenih lokalnih i regionalnih sudionika. Podizanjem svijesti, obukom i ostalim formama za izgradnju kapaciteta koje su se financirale iz pretprijetnih fondova dao se doprinos da se bolje razumije i da se steknu vještine potrebne za učinkovitu i djelotvornu apsorpciju fondova EU. Osnivanje razvojnih agencija na županijskoj i lokalnoj razini predstavlja relevantni utjecaj koncepata politike koji proizlaze iz kohezijske politike na regionalnoj razini u Republici Hrvatskoj. Procesom je potaknuta pojava novih lokalnih i regionalnih sudionika, koji su, uz svoju dosadašnju ulogu u razvoju i provedbi projekata, također dali značajan doprinos poboljšanju kapaciteta koordinacije i strateškog planiranja na nivou regija. Njihova je uloga bila osobito važna za podizanje kapaciteta ostalih sudionika u županijama kao i pružanje potrebne podrške dionicima uključenim u pripremu i provedbu projekata. Jača uloga županija i županijskih razvojnih agencija u nacionalnom kontekstu nastupila je donošenjem Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske iz 2009. godine kojim su županijske agencije službeno imenovane regionalnim koordinirajućim tijelima, zaduženima za koordinaciju procesa strateškog planiranja i pripremu razvoja projekata. Daljnje regionalno osnaživanje došlo je nakon donošenja Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske 2014. godine.

Tim je zakonom određeno da su, nastavljajući poštivanje načela kohezijske politike u pitanjima supsidijarnosti, participativnog pristupa, suradnje, vertikalne koordinacije i strateškog planiranja, regionalni koordinatori nadležni za koordinaciju izrade strategija razvoja županija, ostalih strategija razvoja te planova za akciju, koordinaciju izrade i provedbe strategija urbanog razvoja, koordinaciju aktivnosti koje se odnose na promicanje konkurentnosti regije i urbanog razvoja te pripremu i provođenje projekata razvoja (Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, NN 147/14, 123/17, 118/18, čl. 25.).

Sudjelovanjem u kohezijskoj politici Republika Hrvatska je ostvarila razne prednosti kojima se direktno ili indirektno utjecalo na hrvatske kreatore politike te na oblikovanje političkih intervencija. Novim temama razvoja, pitanjima i konceptima postupno se utjecalo na domaće kreatore politike kao i na informiranje o njihovim postupcima. Sljedeći je važan Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014. - 2020. godine koji se fokusira na pametni i održivi razvoj i kojim je otvoren put intenzivnijem angažmanu na konceptima, poput pametnih gradova, inovacija u društvu, zelenih gradova, zelene energije, zelene mobilnosti, zelenoga gospodarstva, zelenog turizma itd. Značajnost navedenih tema u Republici Hrvatskoj opće se prepoznala kao najznačajnija za razvijanje održivih lokalnih zajednica i gradova sa značajnim doprinosom podizanju kakvoće života. Pozitivno je što se svakim takvim konceptom i temom pridala velika pažnja u glavnom dokumentu razvoja regije – Nacionalnoj strategiji regionalnog razvoja 2020. – kao i u županijskim razvojnim strategijama i strategijama urbanog razvoja (Operativni program u okviru cilja investicija za rast i zapošljavanje, 2014).

Zbog gospodarske krize 2008. godine razina BDP-a smanjila se za više od 10%, a otada su glavni izazovi niska konkurentnost gospodarstva, visoka nezaposlenost, raskorak između sustava obrazovanja i ekonomskih potreba, nedovoljna gospodarska i javna infrastruktura te usluge. Osim toga, prisutne su i nejednakosti između regija, a sve su one nastale zbog zemljopisnih i raznih socioekonomskih čimbenika. Ovaj se operativni program financira iz Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, a njegova je strategija utemeljena na koncentraciji ulaganja u tematske ciljeve i njihove specifične prioritete s daljnjim fokusom na specifične ciljeve koji bi se trebali ostvariti. Ovim se programom želi potpomognuti uravnoteženom regionalnom razvoju kao horizontalnom prioritetu, ali i promicati pristup integriranim teritorijalnim ulaganjima što znači povezivanje različitih izvora financiranja EU-a za ulaganja u različite projekte razvoja koji su međusobno povezani te se nalaze u sklopu lokalnih strategija, sukladno ciljevima operativnih programa (Iharoš i Careva, 2020).

Pristup je utemeljen na načelu teritorijalne koncentracije koja cilja na relativno ograničena zemljopisna područja, najčešće urbane aglomeracije ili jedno urbano područje. Promjene u kohezijskoj politici za tekuće programsko razdoblje daju posebnu važnost urbanom razvoju u Republici Hrvatskoj. Navedeno se odrazilo i na Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske iz 2014. godine kojim su uvedena urbana područja, tj. urbane aglomeracije s većim i manjim urbanim područjima, a sve s ciljem poticanja učinkovitijeg planiranja i provedbe regionalne politike, posebice u njezinoj urbanoj dimenziji (Iharoš i Careva, 2020).

Prema tom Zakonu, gradovi koji su urbana središta moraju razvijati vlastite strategije urbanog razvoja. Upravo je ova relevantna inovacija potaknula dalekosežne promjene, uključujući uvođenje koncepta održivog i integriranog urbanog razvoja, koji već ima posljedice na sve hrvatske strateške dokumente koji se bave pitanjima koja su važna za gradove i urbane regije. Kao početna faza potpore, oblikovanje hrvatske regionalne politike provodi se kroz pretpristupnu pomoć, a posebno kroz programe OBNOVA i CARDS (Burić Pejčinović, 2010). Program OBNOVA je 1996. godine uspostavila EU s glavnim ciljem obnove infrastrukture koja je uništena tijekom rata, ali i zbog konsolidacije demokracije i civilnog društva, povratka i reintegracije izbjeglica te razvoja malog poduzetništva. Od 1996. do 2000. je godine EU dodijelila Republici Hrvatskoj 60 milijuna eura kroz program OBNOVA od čega je 53,21 milijuna eura (89%) potrošila na povratak izbjeglica (Đulabić i Manojlović, 2011).

Pod programom CARDS (*Community Assistance for reconstruction, Development and Stabilization*) podrazumijeva se program tehničko-financijske pomoći EU-a. Ovaj je program usvojen u prosincu 2000. godine, a njegov je temeljni cilj potpora zemljama jugoistočne Europe u aktivnom sudjelovanju u procesu stabilizacije i pridruživanja. Pomoć se pruža u vidu financiranja programa izgradnje institucija te investicijskih programa, a sva sredstva koja se ulože bespovratna su. Program CARDS dijeli se na nacionalnu i regionalnu komponentu pri čemu se nacionalna komponenta odnosi na svaku zemlju programa CARDS pojedinačno. U Republici Hrvatskoj ovaj program provodi Središnja agencija za financiranje i ugovaranje, a isti kontrolira Delegacija EU-a. Korisnici regionalne komponente programa CARDS su sve zemlje programa CARDS, a za pripremu i provedbu su zadužena središnja tijela Europske komisije u Bruxellesu (Vlada Republike Hrvatske – CARDS, 2023). Cijelo razdoblje od 2001. do 2004. godine naziva se CARDS fazom, a u odnosim EU i Republike Hrvatske, karakteriziralo ga je potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (engl. *Stabilization and Association Agreement – SAA*) s kojim su ušle u ugovorni odnos (Burić Pejčinović, 2010).

Nakon potpisanog Sporazuma, Republika je Hrvatska ostvarila pravo na korištenje programa CARDS i bila je njegova korisnica do 2004. godine. „Tijekom te četiri godine Republika je Hrvatska dobila 260 milijuna eura“ (Đulabić i Manojlović, 2011:1047).

CARDS faza bila je vrlo značajna za Republiku Hrvatsku iz razloga što je po prvi put pokazala prilike koje nude EU fondovi i programi te je stvorila osnovu za buduću uspješnu provedbu programa EU-a u Republici Hrvatskoj. Iako većina ugovorenih projekata tijekom 2003. i 2004. godine nije realizirana (zbog kompleksne procedure odobravanja, ugovaranja i plaćanja) što je za posljedicu imalo nepromijenjenu, tj. i dalje nerazvijenu, Republiku Hrvatsku, ova je faza za zemlju svakako bila „vjetar u leđa“. Nakon toga su uslijedile pripreme za sudjelovanje u kohezijskoj politici koje su snažno utjecale na proces rješavanja najozbiljnijih problema s kojima se hrvatska regionalna politika suočavala, a jedan je od njih razvoj upadljive diferencije u razvoju društva i ekonomije među lokalnim i regionalnim područjima (Maleković i sur., 2018).

Osim programa OBNOVA i CARDS, EU, točnije Europska komisija, stalno definira razne strategije kojima je uspostavljen sustav kontinuirane procjene stupnja društveno-ekonomskog razvoja koji predstavlja temelj državnih potpora najnerazvijenijim područjima. Novi Indeks razvijenosti Republike Hrvatske izrađen je 2017. godine i važan je za provedbu postojeće regionalne politike zemlje (Narodne novine, 2017).

Nakon CARDS faze, slijede pretpristupna i IPA faza koja traje od 2004. (otkad je Republika Hrvatska postala članica Država kandidatkinja za članstvo u EU) pa do 2013. godine (kada je postala članicom EU-a). Ovu je fazu moguće podijeliti u dva razdoblja:

1. razdoblje od 2005. do 2006.godine (Republika Hrvatska koristila je pretpristupne programe PHARE, ISPA i SAPARD) te
2. razdoblje od 2007. do 2013. godine (kreiran je novi pretpristupni instrument IPA) (Đulabić i Manojlović, 2011).

Što se tiče regionalnog razvoja, PHARE projekti, zajedno sa spomenutim CARDS projektom, počeli su stvarati osnovu za modernu regionalnu politiku. Isto tako, priprema i sudjelovanje u kohezijskoj politici bili su ključni u praćenju programa i mjera za potporu najranjivijim regijama – uključujući pogranične regije, planinske, otočne, ruralne i druge regije, one koje se suočavaju s depopulacijom, industrijskim restrukturiranjem i drugim ozbiljnim problemima (Maleković i sur., 2018).

Fokus na istaknute regionalne razlike i regije u nepovoljnom položaju naglašen je u Zakonu regionalnog razvoja Republike Hrvatske, čija je izrada financirana iz prethodno spomenutog programa CARDS, a nastavlja utjecati na politiku regionalnog razvoja Hrvatske 2020. godine.

Općenito, evidentno je kako snažni zahtjevi kohezijske politike, koji su zastupljeni u različitim fazama politike, od strateškog planiranja i provedbe do evaluacije, stavljaju naglasak na potrebu za stalnim poboljšanjem kvalitete upravljanja nacionalnim upravama. Posebno je to bilo u slučaju Republike Hrvatske kao najnovije države članice EU. Sposobnost odgovora na sve više zahtjevna načela i ciljeve politika EU-a, konkretno kohezijske politike, zahtijeva da hrvatski kreatori politike trajno prilagođavaju i poboljšavaju okvir javne politike. Ovo je još jedna važna pozitivna nuspojava kohezijske politike. Zaključno, autori Đulabić i Manojlović (2011) zaključuju da regionalna politika, iako je relativno novo područje javne politike u Republici Hrvatskoj, postala je vrlo važna za zemlju i njen razvoj. Naime, nakon dugogodišnje socijalističke vladavine nastupila je agresija izazvana Domovinskim ratom. Tijekom tog je rata većina glavnih fizičkih snaga Republike Hrvatske devastirana te se javila hitna potreba za koherentnom, proaktivnom i usmjerenom politikom, posebno u područjima koja su nedovoljno razvijena. U budućnosti bi regionalna politika trebala postati jednom od najvažnijih politika Republike Hrvatske.

3.2.5. Trenutno stanje

Koliko je svaki pojedini kriterij značajan za ostvarivanje efikasnosti vođenja regionalne politike najlakše se može pojasniti na način da se postavi pitanje pomaže li isti u rješavanju problema koji su ustanovljeni. Također, postavlja se pitanje kako bi se mogla izvršiti podjela zemlje na regije kako bi se ostvarila učinkovita regionalna politika kao rezultat uravnoteženog razvoja gospodarstva zemlje. Važno je shvatiti, kako Jurlina Alibegović (2014) ističe da se, pri tome, ne smije zanemariti Nomenklatura prostornih jedinica za statistika (NUTS klasifikacija) koju je definirala upravo EU, a koja je od velike važnosti za vođenje politika razvoja regija. Prilikom uspostavljanja NUTS podjele u svakoj je zemlji, pa tako i Republici Hrvatskoj, nužno uvažiti temeljni kriterij broja stanovnika, ali i kriterije homogenosti statističkih jedinica, prirodno-geografskih obilježja, tradicije itd. NUTS je utemeljen na:

- institucionalnim i
- regionalnim kriterijima (Jurlina Alibegović, 2014).

Institucionalne je kriterije, u pravilu, moguće podijeliti na normativne i analitičke kriterije. Dok normativni odražavaju granice regija u pojedinoj državi, analitički određuju regije prema geografskim ili socioekonomskim kriterijima.

Prema regionalnom kriteriju svaka teritorijalna jedinica čini jednu gospodarsku cjelinu. Republika se Hrvatska dijeli na tri NUTS II statističke regije:

- „statističku regiju 1. razine Jadransku (odnosi se na Republiku Hrvatsku kao upravnu jedinicu),
- statističku regiju 2. razine (obuhvaća 4 neupravne jedinice nastale na temelju grupiranja županija, odnosno upravnih jedinica niže razine) i
- statističku regiju 3. razine (obuhvaća 21 upravnu jedinicu, odnosno 21 županiju i Grad Zagreb)“ (Državni zavod za statistiku – Klasifikacija NUTS u Republici Hrvatskoj, 2023).

Lovrinčević i suradnici (2005) navode koje se županije ubrajaju u ove dvije regije. Prema tim autorima Jadranska regija obuhvaća: Primorsko-goransku, Ličko-senjsku, Zadarsku, Šibensko-kninsku, Splitsko-dalmatinsku, Istarsku i Dubrovačko-neretvansku županije. U Kontinentalnu se Hrvatsku ubrajaju: Krapinsko-zagorska, Sisačko-moslavačka, Karlovačka, Varaždinska, Koprivničko-križevačka, Bjelovarsko-bilogorska, Virovitičko-podravska, Požeško-slavonska, Brodsko-posavska, Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska, Međimurska, Zagrebačka županija te Grad Zagreb.

S aspekta kohezijske politike EU-a statističke jedinice NUTS koriste se za utvrđivanje razine i vrste potpore koju će EU pružiti pojedinoj zemlji članici. Konkretno, Republici je Hrvatskoj omogućeno financiranje razvojnih projekata iz sredstava kohezijske politike. Suvremena Republika Hrvatska iznimno je heterogena i, s obzirom na prisutnost jako velikih razlika u stupnju razvoja njenih pojedinih područja, jedan je od glavnih prioriteta njene razvojne politike osiguravanje ravnomjernog razvoja svih njenih krajeva. Međutim, Republika Hrvatska navedeno neće moći ostvariti samo financiranjem sredstvima iz strukturnih fondova EU-a već je neophodno poduzeti i mjere aktivne politike nacionalne vlasti. Autori Đulabić i Škarica (2012) navode kako je regionalna politika Republike Hrvatske neprimjerena zbog toga što se provodi isključivo na razini temeljnih jedinica lokalne samouprave (gradova, općina i nekih naselja čime se stvara nefleksibilan i statički sustav). Kao posljedica se javljaju atomizacija sustava i nemogućnost praćenja razvoja učinka provedenih mjera.

Naime, isti autori naglašavaju kako gotovo 50% lokalnih jedinica samouprave spadaju u kategoriju posebne brige prema kojima se usmjeravaju posebne mjere za promicanje razvoja. Nadalje, zbog svoje uloge u Domovinskom ratu i posebnog simboličkog značenja „grada heroja“, grad Vukovar posjeduje specifičan status u sustavu politike regionalnog razvoja. U kategoriju područja posebne državne skrbi (PPDS) spadaju sva hrvatska područja u kojima je u prošlosti došlo do devastacije zbog čega im je nužan „oporavak“.

Pored grada Vukovara, u tu kategoriju spadaju i mnogi hrvatski otoci i brdsko-planinska područja čiji je razvoj minimalan (ili ga uopće nema) i upravo se zato upravo u takvim krajevima naglašava važnost razvoja. Važno je shvatiti, zašto je Republika Hrvatska zaostajala u odnosu na neke druge tranzicijske zemlje (misleći na zemlje članice EU od 2004. godine). Kako Veselica i Vojnović (2002) ističu, osnovni problem zašto je Republika Hrvatska zaostajala od, primjerice, Slovenije, su:

1. stvaranje neprihvatljivog političkog ozračja na početku tranzicije,
2. provođenje „tajkunske privatizacije“ s ciljem mehaničke promjene vlasništva čime je onemogućen rast profitabilnosti i efikasnosti gospodarstva,
3. zamjena ciljeva i uvjeta razvoja (za razliku od Slovenije koja se fokusirala na razvoj, zaposlenost te izvoz).

Dakle, pogreške u prošlosti itekako su „koštale“ Republiku Hrvatsku tada što se odrazilo i na trenutno stanje. Nadalje, kako Brkljača (2023) ističe, za hrvatsko su gospodarstvo posljednje dvije godine bile godine vrlo jakog rasta. Naime, nakon pada BDP-a za 8,6% u 2020., 2021. godina predstavlja vrlo brzi oporavak hrvatskoga gospodarstva što dokazuje porast BDP-a za 13,1%. U prvom dijelu 2022. godine gospodarski se rast nastavlja, a u drugom se dijelu taj rast nastavlja, ali puno sporije nego prethodnih šest mjeseci te je na razini cijele godine zabilježen rast BDP-a od 6%. Nadalje, isti autor navodi kako je temeljna gospodarska tema u 2022. godini bila inflacija koja je konstantno rasla, sve do mjeseca studenog otkada inflacija pada. Usprkos visokoj inflaciji, realni je promet u trgovini na malo nastavio s rastom u prvom dijelu 2022. godine što se nije nastavilo i u drugom dijelu godine iz razloga što su dohoci građana rasli puno manjim stopama. U 2022. je godini zabilježen i porast izvoz i uvoza robe te je, kako Brkljača (2023) ističe, u prvih 10 mjeseci uvoz porastao za 50, a izvoz za 33%, ukoliko se promotri isto razdoblje godine prije. Veliki rast gospodarstva u 2021. i 2022. godini, u kombinaciji s visokom inflacijom, kao posljedicu ima veliko poboljšanje pokazatelj zaduženosti Republike Hrvatske.

Tome u prilog ide i činjenica kako udio duga u BDP-u već godinu i pol zaredom pada te je čak manji od onog iz prvog tromjesečja 2020. godine. „Ukupni dug na kraju rujna 2022. iznosio je 70,4% BDP-a, dok je na kraju rujna prethodne godine taj udio iznosio 81,5% što je smanjenje od 11,1 postotnog boda na godišnjoj razini“ (Brkljača, 2023).

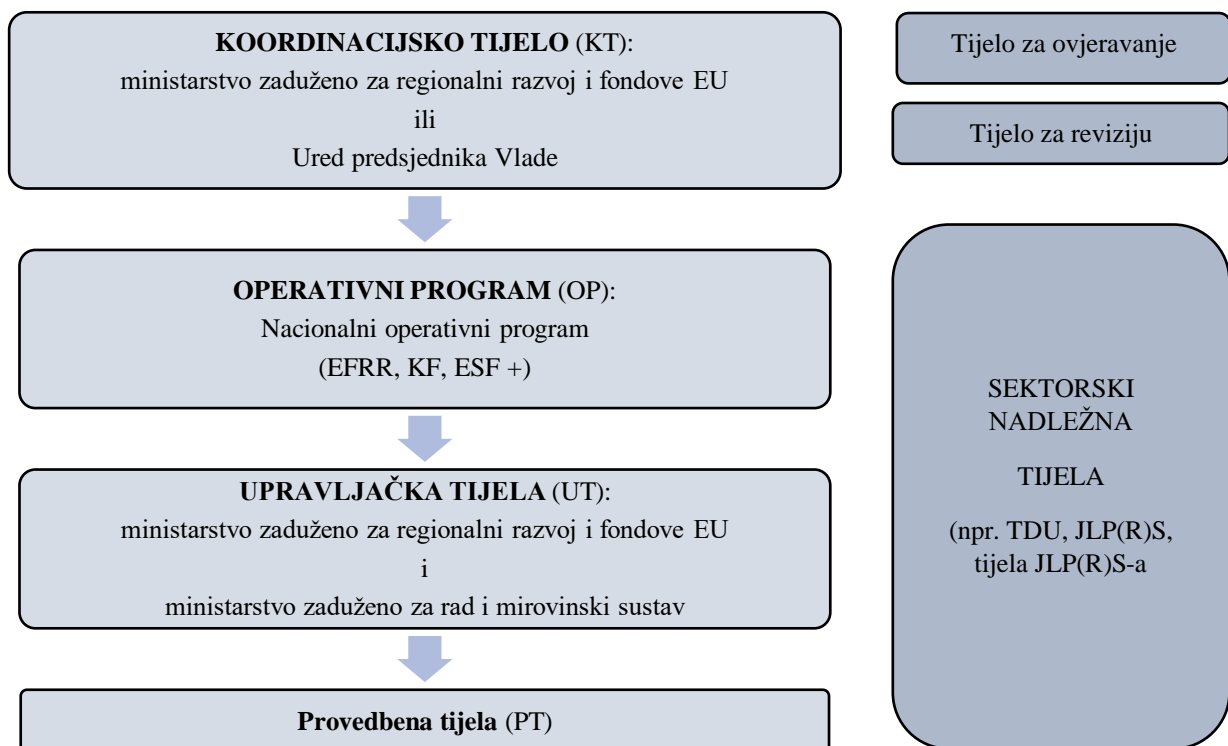
Osim poboljšanja stope zaduženosti i, usporedno s time, porasta BDP-a, poboljšanje je vidljivo i u području zaposlenosti jer je zabilježena rekordno niska stopa nezaposlenosti i rekordan broj zaposlenih. Navedeno potvrđuje i MacroHub (2022) koji ističe blagi porast administrativne stope nezaposlenosti u studenom 2022. godine za 0,2% u odnosu na prethodni mjesec. Ukoliko se promotri stanje na godišnjoj razini, vidljiv je porast broja zaposlenih za 2,2%. Međutim, u području plaća je situacija uvelike drugačija, ponajviše zbog inflacije. Usprkos nominalnom rastu plaća, iste u realnim iznosima kroz cijelu 2022. godinu padaju. Brkljača (2023) konačno zaključuje kako Republika Hrvatska može biti zadovoljna s oporavkom nakon krize korona virusa jer se hrvatsko gospodarstvo pokazalo otpornijim nego što se očekivalo. Međutim, nakon tog uspješnog razdoblja za hrvatsko gospodarstvo, na prijelazu iz 2022. u 2023. je godinu ponovno zabilježeno „hlađenje“ istoga. Za očekivati je da će budućnost biti vrlo izazovna te da će biti potrebni dodatni, vrlo veliki naponi da se izbjegne nova recesija. Upravo temeljem svih prethodno prikazanih podataka, može se zaključiti da Republika Hrvatska treba jedinstvenu regionalnu politiku i učinkovit pravni okvir za politiku regionalnog razvoja. Za ovu je zemlju nužan novi pristup regionalnoj politici kojim bi trebalo postići sljedeće ciljeve:

- mjere politike regionalnog razvoja trebale bi biti proaktivnije i usmjerene budućnosti,
- institucionalni okvir upravljanja regionalnom politikom trebao bi biti jasniji, ali i jednostavniji te bi trebalo reorganizirati postojeća i uspostaviti potpuno nova upravna tijela.

Nova politika regionalnog razvoja trebala bi se temeljiti na načelima suvremene politike regionalnog razvoja koja su u skladu s glavnim načelima kohezijske politike EU-a. Osim toga, neophodno je da se fokus stavi na svaki dio zemlje, a ne na samo neke dijelove. Neophodna je i bolja koordinacija kako bi Republika Hrvatska mogla što učinkovitije i bolje iskorištavati EU fondove koji su na raspolaganju njenom društvenom i gospodarskom razvoju. Nadalje, autori Đulabić i Manojlović (2011) naglašavaju važnost bližeg usklađivanja članstva Republike Hrvatskoj u EU i svih aktivnosti koje provodi za nacionalnu regionalnu politiku.

Navedeno bi trebalo bolje međusobno povezati i uskladiti kako bi se postigla veća osposobljenost apsorpcije za buduće korištenje EU fondova. Kako Đulabić (2007) ističe, EU ima utjecaja na vođenje regionalne politike u zemljama članicama. U skladu s time, Slovenija i Mađarska su morale izgraditi dio svog upravnog sustava, a isto treba odraditi i Republika Hrvatska. Upravo je zato neophodno donijeti zakon o regionalnom razvoju te učvrstiti institucionalni okvir za njegovu provedbu. Provedba ovih reformi trebala bi se odviti što prije jer bi tako Republika Hrvatska bila sposobna koristiti sredstva iz strukturnih fondova. Konačno, moglo bi se zaključiti kako je Đulabić (2007) na tragu toga da se regionalnu politiku smije shvaćati kao nešto što je potrebno provoditi s ciljem zadovoljenja briselske birokracije već kao nešto što je neophodno za razvoj Republike Hrvatske. Slika 1. prikazuje prijedlog modela institucionalnog okvira u Hrvatskoj za regionalnu (kohezijsku) politiku EU 2021. - 2027. (jedan operativni program) i iz nje se može vidjeti kako je za regionalni razvoj i fondove EU zaduženo koordinacijsko tijelo koje obuhvaća ministarstvo ili Ured predsjednika Vlade. Potom, (hijerarhijski) niže tijelo čine upravljačka te provedbena tijela.

Slika 1. Prijedlog modela institucionalnog okvira u Hrvatskoj za regionalnu (kohezijsku) politiku EU 2021. - 2027. (jedan operativni program)



Izvor: Savić, 2021

4. EU FONDOVI

U prethodnom je poglavlju pojašnjena politika regionalnog razvoja EU-a koju ona provodi vrlo aktivno već više od 40 godina, a nerijetko se zove još i kohezijskom ili strukturnom politikom. Glavni je njen cilj umanjeње razlika u razvoju između zemalja članica, ali i regija u svakoj zemlji, čime se ostvaruje povećanje njihove, ali i konkurentnosti same EU na svjetskom tržištu. Financiranje EU-a usko je vezano za usvojenu strategiju razvoja, a zadnja strategija koja je provedena uspostavljena je dokumentom Europa 2020 i predstavlja detaljni plan utroška sredstava EU-a, tzv. višegodišnji financijski okvir. Svaki bi se takav plan trebao pripremati barem jednom u svakih pet, ali se u praksi izrađuje jednom u svakih sedam godina (European Funds Portal, 2015). EU svoja sredstva daje na raspolaganje svojim zemljama članicama putem raznih fondova, programa i financijskih instrumenata.

4.1. EU fondovi kroz povijest

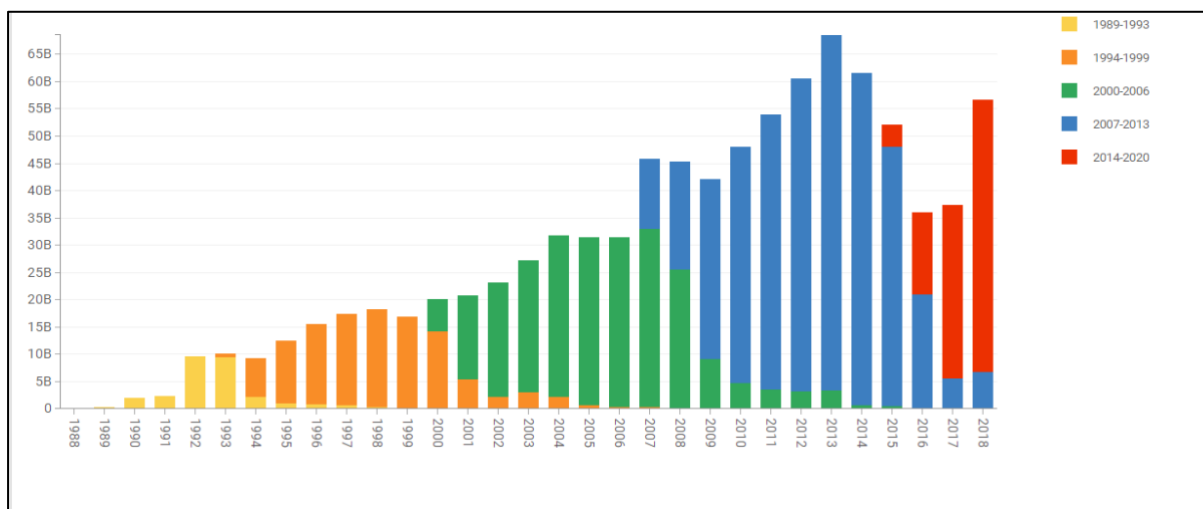
Regionalna politika EU-a provodi se kroz Europske strukturne i investicijske (ESI) fondove, a većina se aktivnosti financira iz Europskog socijalnog fonda (ESF), Europskog fonda za regionalni razvoj (ERDF) i Kohezijskog fonda. Iako su zemlje članice EU-a oduvijek imale siromašnije regije, stvaranjem Europske ekonomske zajednice (1957. godine) počeo se razmatrati problem njihove nerazvijenosti. Kako navode autorice Kersan-Škabić i Tijanić(2017), prvo je stvoren Europski socijalni fond (zajedno s Europskom ekonomskom zajednicom) s glavnom svrhom pružanja financijske pomoći zemljama članicama EU-a u promicanju zapošljavanja. Iste je godine osnovan i Europski fond za regionalni razvoj (ERDF) s ciljem jačanja ekonomske i društvene kohezije u EU smanjenjem neravnoteže između njenih regija. Od onda se, a pogotovo poslije proširenja Europske ekonomske zajednice na Grčku, Španjolsku i Portugal (80-ih godina 20. stoljeća), regionalna politika promatra kao vrlo značajno područje od zajedničkog interesa pri čemu su fondovi osnovni instrumenti implementacije regionalne politike. Za svaku zemlju članicu EU-a učinkovitost apsorpcije sredstava predstavlja stalni izazov zbog čega se ukazala potreba da se detaljno analizira apsorpcijska sposobnost svake zemlje. Europska je komisija objedinila povijest podataka o plaćanjima proračuna EU-a iz nekoliko programskih razdoblja te ih regionalizirala godišnje (od 1988. do 2018. godine) na razinu NUTS2 (Walsh, 2022).

Walsh (2022) pojašnjava kako je Europska komisija prvi put objavila podatke s povijesnom evidencijom plaćanja proračuna EU-a iz Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda zemljama članicama i regijama NUTS-2 u travnju 2018. godine kada je obilježena i 30. obljetnica donošenja regionalne politike EU-a pomoću pristupa programiranju koji se temelji na „dijeljenom upravljanju“.

4.1.1. Razdoblje od 1988. do 1999. godine

Reformom iz 1988. godine zabilježen je veliki i značajan pomak s financiranja koje se temelji na projektima na programiranje s jačom ulogom nacionalnih i regionalnih vlasti. Navedeno potvrđuje i Strand (2017) koji navodi još i da je te godine došlo do značajnih pomaka u izgradnji EU-a. Također, razvio se i opseg financiranja EU-a koji je namijenjen rješavanju ekonomskih, socijalnih i teritorijalnih razlika, i to u okviru četiri višegodišnja programska razdoblja EU-a. U prethodno spomenutom razdoblju od 1988. do 2018. godine ukupna svota financiranja iz EU fondova dosegla je iznos veći od 900 milijardi eura. Za razdoblje od 2014. do 2020. godine uključeni su svi ESI fondovi, uključujući Europski fond za pomorstvo i ribarstvo, Inicijativu za zapošljavanje mladih i Fond za europsku pomoć najpotrebitijima (Walsh, 2022). Kohezijski je fond osnovan je 1993. godine, a za zemlje EU-14 koje su se pridružile EU 2004. i 2007. godine su sva plaćanja EU-a u okviru Instrumenta za pretprijetupnu pomoć (IPA) prikazana u okviru Kohezijskog fonda. Grafikon 1. prikazuje iznose godišnjih plaćanja iz proračuna EU-a (u eurima) po programskim razdobljima od 1988. do 2018. godine.

Grafikon 1. Godišnja plaćanja iz proračuna EU-a (u eurima) po programskom razdoblju



Izvor: autor preuzeo iz: Walsh, 2020.

Iz grafikona 1. je vidljiv porast sredstava koje je EU dodjeljivala svojim zemljama članicama sve do 2013. godine kada je zabilježen najviši iznos. Nakon toga slijedi pad dodijeljenih sredstava sve do 2017. te od 2018. godine slijedi ponovni porast. Kako je navedeno na stranici Europske komisije, s ciljem prilagodbe dolasku Grčke (1981.) te Španjolske i Portugala (1986. godine) ESI su fondovi tada bili integrirani u sveobuhvatnu kohezijsku politiku, uvodeći ova načela:

- fokus na navise siromašne i zaostale regije,
- programiranje tijekom više godina,
- strateško usmjerenje ulaganja te
- uključivanje regionalnih i lokalnih partnera.

Sljedeća značajna godina za EU je 1993. godine kada je, osim Kohezijskog fonda, utemeljen i Odbor regija te je uvedena primjena načela supsidijarnosti kojim se želi zaštititi pravo zemalja članica EU-a da odlučuju i djeluju. Također, tim se načelom EU dodijelio legitimitet djelovanju u slučajevima kada zemlje članice ne mogu do kraja ostvariti ciljeve svog djelovanja već je to, zbog opsega ili efekta, bolje učiniti na razini EU-a. Kako je navedeno na stranici Europske komisije, iste je te godine stvoren i Financijski instrument za usmjeravanje ribarstva. Od 1994. do 1999. su godine sredstva za strukturne i kohezijske fondove udvostručena na trećinu proračuna EU-a, a u međuvremenu je, točnije 1995. godine, dodan i poseban cilj za potporu slabo naseljenim regijama Finske i Švedske.

4.1.2. Razdoblje od 2000. do 2006. godine

Cace i suradnici (2009) navode kako su, tijekom razdoblja od 2000. do 2006. godine, EU fondovi djelovali u skladu sa sljedećim načelima:

- koncentracijom (usmjerenosti na niz prioriteta),
- programiranjem (razradom strateških planova i provođenjem manje izoliranih projekata),
- partnerstvom (EU- a sa zemljama članicama, vladinim strukturama i ostalim dionicima)
i
- komplementarnosti (prema kojemu trošenje sredstava mora biti nadopuna, a manje zamjena za rashode zemlje članice).

Isti autori navode kako su 2000. godine Lisabonskom strategijom pomaknuti prioriteti EU-a prema rastu, inovacijama i radnim mjestima. Četiri godine kasnije je EU pridruženo deset novih zemalja članica te je zabilježen porast broja stanovnika za 20%.

4.1.3. Programsko razdoblje od 2007. – 2013. godine

2007. su se godine Bugarska i Rumunjska pridružile EU, a 2013. Republika Hrvatska. U tom se razdoblju (od 2007. do 2013. godine) pokazala pozicija koju je EU dodijelila politikom ekonomske i socijalne kohezije izdvajanjem proračuna od 308 milijardi eura. Constantin (2008) ističe da su u ovom programskom razdoblju definirani sljedeći temeljni ciljevi:

1. konvergencija (koja je usmjerena regijama zemalja članica EU-a koje imaju BDP po stanovniku niži od 75% od prosjeka kao i regijama koje su u rangi ispod prosječne europske razine),
2. konkurentnost (koja je namijenjena regijama koje ne udovoljavaju uvjetima konvergencije) i
3. europska teritorijalna suradnja (koja je usmjerena na transnacionalnu, prekograničnu i međuregionalnu suradnju).

Kako Cace i suradnici (2009) navode, 2007. se godine EU pripremala dostići ukupno 27 zemalja članica nakon najvećeg proširenja u svojoj povijesti, a posljedično se javlja povećanje stanovništva EU-a za više od četvrtine i teritorija za gotovo jednu trećinu. Budući da su sredstva koja su se dodjeljivala za podršku kohezijskoj politici bila ograničena na 0,45% BDP-a EU-a, neke su zemlje (poput Španjolske, Grčke i Portugala, ali i mnogih drugih novih članica) zahtijevale veću razinu s obzirom na zahtjev za financiranjem ostvarivanja ciljeva kohezijske politike. Kako Zaman i Georgescu (2009) naglašavaju, sasvim je sigurno da scenariji od godišnjem rastu BDP-a od 7% više ne vrijede za nove članice zbog ekonomske i financijske krize, a starije će članice iz krize izaći brže i bez inozemnih zajmova. Prema istim je autorima evidentno da je većina država članica EU-a imala poteškoća u apsorpciji fondova u prvim godinama nakon pristupanja, i to najčešće zbog toga što im nedostaje dugoročna vizija vlasti ili sredstva za sufinanciranje projekata. Također, autori navode da su problemi i niski kapacitet središnje i lokalne uprave, nedovoljna suradnja institucija, neuspješno javno-privatno partnerstvo, ograničene sposobnosti ljudskih potencijala itd.

Dakle, može se zaključiti da su se u programskom razdoblju od 2007. do 2013. godine pojednostavila pravila i strukture vezana za EU fondove, s naglaskom na transparentnosti i komunikaciji te još većim fokusom na rast i radna mjesta. U ovom su periodu ključna područja ulaganja bila istraživanje i inovacije (25% sredstava), ekološka infrastruktura i borba protiv klimatskih promjena (30% sredstava). Unatoč početnim zabrinutostima EU-a, do kraja ovog programskog razdoblja nekoliko je novih država članica postiglo stope apsorpcije bliske onoj u zemljama EU-15. Kako navode Incaltarau i sur. (2019), radi se o sljedećim zemljama: Litvi, Latviji, Mađarskoj, Slovačkoj, Estoniji, Bugarskoj, Poljskoj, Češkoj Republici, Rumunjskoj, Malti, Sloveniji, Portugalu, Grčkoj, Cipru i Španjolskoj. Međutim, nisu sve ove zemlje navedeno postigle lako jer su se suočile s velikim poteškoćama, posebno u prvim godinama programskog razdoblja što je prouzrokovalo različitu dinamiku apsorpcije.

Naime, zemlje koje su pristupile EU 2004. godine imale su tri dodatne godine da se prilagode postupcima podnošenja, evaluacije, provedbe i praćenja projekata što je rezultiralo njihovom boljom izvedbom tijekom programskog razdoblja od 2007. do 2013. godine. Bugarska i Rumunjska, ističu Incaltarau i sur. (2019), bile su najlošije, a s druge, pak, strane, Poljska, Slovenija, Litva, Latvija i Estonija bile su najbolje jer su apsorbirale oko 95% iznosa koji im je dodijelila EU. Isti autori navode da su Slovačka, Bugarska, Češka i Malta imale stope apsorpcije niže od prosjeka, a Rumunjska je daleko na zadnjemu mjestu, sa stopom apsorpcije malo višom od 70%. Kod svih je zemalja najveća briga bila da ostvare što veće stope apsorpcije i potrošnju dodijeljenih sredstava. S obzirom na negativne učinke financijske krize i kašnjenja u apsorpciji financijskih sredstava, nekoliko institucija EU-a donijelo je različite mjere kako bi odgovorile na navedeno, uključujući dodatna plaćanja unaprijed, pojednostavljenje postupaka ili povećanje stopa sufinanciranja. Posljedično su se, krajem programskog razdoblja, javili porasti stopa apsorpcije zbog produljenja razdoblja provedbe. Početkom 2013. vodile su se brojne rasprave o strukturi proračuna EU-a za razdoblje 2014. – 2020. jer EU fondovi predstavljaju značajan izvor ulaganja financiranja, posebno u novim zemljama članicama. Tiberiu Albuлесcu i Goyeau (2013) naglašavaju da, iako su učinci od pridruživanja EU opsežno proučavani, analize koje procjenjuju utjecaj kohezijske politike o gospodarskom rastu vrlo su rijetke. Stoga se počela naglašavati važnost analiza utjecaja stopa apsorpcije EU fondova na kratkoročni gospodarski rast, posebice kod novih zemalja članica. Kako navodi Europski revizorski sud (2018), tijekom programskog razdoblja 2007. – 2013.

Europska je komisija pratila apsorpciju sredstava iz EU fondova, a oko 13 mjeseci prije kraja razdoblja prihvatljivosti uvela je i Radnu skupinu za pomoć zemljama članicama koje slabo apsorbiraju ista. U skladu s time je osam zemalja dobilo potporu Radne skupine za bolju provedbu čime je ostvareno značajno povećanje apsorpcije za njih. Početkom 2018. godine prosječna stopa apsorpcije EU fondova iznosila je 97,2%.

4.1.4. Programsko razdoblje od 2014. do 2020. godine

Nakon razdoblja od 2007. do 2013., EU je provodila programsko razdoblje od 2014. do 2020. godine, koji karakteriziraju temeljni strateški dokumenti, i to Sporazum o partnerstvu i mnogi operativni programi. Kako je navedeno na službenoj stranici ESI fondova, za ovo je razdoblje značajan operativni program naziva Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. Ovaj program predstavlja osnovni dokument za provođenje kohezijske politike EU-a, a koji daje doprinos cilju ulaganja za rast i radna mjesta. Kako stoji na stranici, navedeno se čini putem poticanja ulaganja u infrastrukturne investicije i pružanja podrške razvijanju poduzetništva te djelatnosti istraživanja. U hrvatskom prijevodu s engleskog jezika, koji je objavljen u lipnju 2021. godine, na stranicama ESI fondova navodi se da su ukupna sredstva ovog operativnog programa koja je EU dodjeljivala Republici Hrvatskoj iznosila 6,964 milijardi eura (ESI fondovi, 2021).

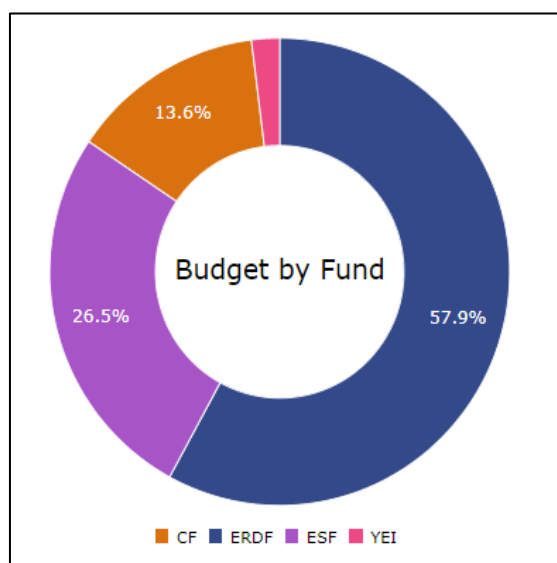
Od toga je 4,7 milijardi eura dodijeljeno iz Europskog fonda za regionalni razvoj, 2,1 milijardu eura iz Kohezijskog fonda te 132,557 milijuna eura iz Europskog fonda za regionalni razvoj. U ovom je programskom razdoblju donesena i Strategija Europa 2020 kojom je definirano da se ulaže u ispunjavanje ciljeva pametnog, održivog i uključivog rasta u EU. U ovom su programskom razdoblju Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond i Kohezijski fond podržali 11 investicijskih prioriteta, poznatih kao sljedeći tematski ciljevi:

1. poboljšanje razine istraživanja, razvoja tehnologije te inovacija,
2. unaprjeđenje pristupa, upotrebe i kakvoće informacijskih i komunikacijskih tehnologija,
3. unaprjeđenje konkurentnosti malog i srednjeg poduzetništva,
4. podupiranje pomicanja ka gospodarstvu s niskom razinom ugljika u svim sektorima,
5. promicanje prilagodbe klimatskim promjenama, prevencije i upravljanja rizicima,
6. očuvanje i zaštita okoliša i promicanje učinkovitosti resursa,

7. promicanje održivog prometa i uklanjanje uskih grla u ključnim mrežnim infrastrukturama,
8. promicanje održivog i kvalitetnog zapošljavanja i potpora mobilnosti radne snage,
9. promicanje socijalne uključenosti, borba protiv siromaštva i svake diskriminacije,
10. ulaganje u obrazovanje, osposobljavanje i strukovno osposobljavanje za vještine i cjeloživotno učenje te
11. jačanje institucionalnih kapaciteta tijela javne vlasti i dionika te učinkovite javnosti uprave.

Također, veći je fokus EU stavljala upravo na društvenu uključenost i rješenje problema nezaposlenosti ljudi mlađe životne dobi (European Commission – history, 2023). Grafikon 2. prikazuje sredstva iz EU fondova (razdijeljena po fondovima) dodijeljena u razdoblju od 2014. do 2020. godine.

Grafikon 2. Sredstva iz EU fondova dodijeljena u programskom razdoblju 2014. - 2020.



Izvor: autor preuzeo iz: Walsh, 2020.

Od ukupnih 532.678.886.946 eura, koje je EU dodijelila zemljama članicama u ovom programskom razdoblju, najviše (57,9%) sredstava dodijeljeno je iz Europskog fonda za regionalni razvoj, a slijede ga Europski socijalni fond (s 26,5%), Kohezijski fond (s 13,6%) te, posebno utemeljena, Inicijativa za zapošljavanje mladih (s 2%).

4.1.5. Programsko razdoblje od 2021. do 2027. godine

U konačnici, kako navodi EBLIDA (*The European Bureau of Library, Information and Documentation Association*) (2020), slijedi programsko razdoblje od 2021. do 2027. godine u kojemu je definirano pet temeljnih ciljeva koje je potrebno ostvariti u navedenom periodu.

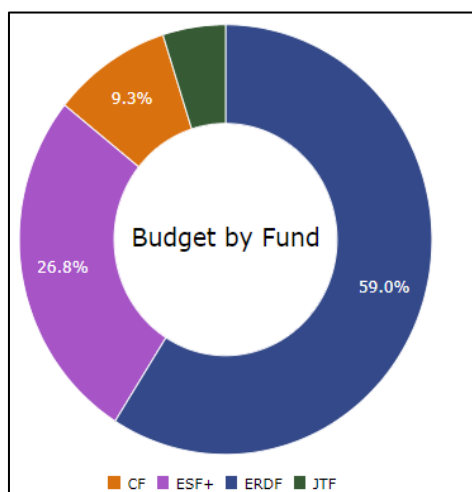
Naime, radi se o sljedećim ciljevima:

1. „pametnija“ Europa,
2. „zelenija“ Europa (s niskom razinom ugljika),
3. više povezana Europa,
4. društvenija Europa i
5. Europa bliža građanima.

Pod prvim se ciljem podrazumijeva iskorištavanje prednosti digitalizacije za građane, tvrtke i vlade zemalja članica EU-a što je vrlo važno, pogotovo u suvremeno doba, doba stalnih promjena, urbanizacije i digitalizacije. Drugi cilj obuhvaća posvećenost okolišu i klimatskih promjena kako bi se postigla „zelenija“ Europa. Treći cilj podrazumijeva ostvarivanje bolje povezanosti zemalja članica EU-a, i to uvođenjem mobilnosti i poboljšanog sustava prijevoza velike brzine. Pod četvrtim se ciljem podrazumijevaju jednake mogućnosti i pristup tržištu rada za svakoga, pravedni uvjeti rada te socijalna zaštita i uključenost, a peti se cilj raščlanjuje na dva cilja: urbani razvoj i razvoj ruralnih i obalnih područja s integracijom društvenih i gospodarskih aspekta okoliša.

U programskom razdoblju 2021. – 2027. planira se dodjela 516.346.671.581 eura sredstava iz EU fondova, i to na način koji prikazuje grafikon 3.

Grafikon 3. Planirana sredstva iz EU fondova u programskom razdoblju 2021. - 2027.



Izvor: autor preuzeo iz: Walsh, 2020.

Iz grafikona je vidljivo da se planira 59% svih sredstava dodijeliti iz Europskog fonda za regionalni razvoj i 26,8% iz Europskog socijalnog fonda + (čiji je cilj ojačavanje ekonomije i društva putem postizanja više razine zaposlenosti, aktivnosti i jačanja vještina radne snage te kvalitetnog i dostupnog obrazovanja). Nadalje, 9,3% se planira dodijeliti iz Kohezijskog fonda te 4,9% iz Fonda za pravednu tranziciju. Iz svega navedenoga može se zaključiti kako je svako programsko razdoblje specifično, ali je, u konačnici, svako orijentirano na stvaranje jedinstvene, povezane, digitalne, okolišno orijentirane, kvalitetne, jake i „zdrave“ EU.

4.2. Važnost fondova EU

Pet je temeljnih EU fondova koji podupiru gospodarski razvoj svih država članica EU-a u skladu s ciljevima strategije Europa 2020. Prema European Funds Portal (2015), to su:

- Europski fond za regionalni razvoj (engl. *European Regional Development Fund*- ERDF) čiji je glavni cilj smanjenje razlika u razini razvijenosti regija EU-a i ojačanje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije EU-a u cjelini,
- Europski socijalni fond (engl. *European Social Fund*– ESF) koji se zalaže za što veću stopu zaposlenosti i što veći stupanj obrazovanja u svim zemljama članicama EU-a,
- Kohezijski fond (engl. *Cohesion Fund*- CF) za smanjivanje razlika u ekonomiji i društvu te promicanje održivog razvoja,

- Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (engl. *European agricultural fund for rural development* - EAFRD) koji podržava transformaciju strukture poljoprivrede i doprinosi razvoju ruralnih područja te
- Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (engl. *European Maritime and Fisheries Fund*-EMFF) koji podržava restrukturiranje sektora ribarstva država članica.

Sveukupno, do 2020. godine, EU je planirala prenijeti gotovo polovicu svog cjelokupnog proračuna (više od 453 milijarde eura) putem gore navedenih fondova u obliku potpore državama članicama. Navedeno je i ostvarila, tj. čak i premašila jer je do te godine prenijela više od 532 milijardi eura što potvrđuje Europska komisija (European Commission – Cohesion open data platform, 2023).

Osim toga, EU je uvela i četiri financijska instrumenta (European Funds Portal, 2015):

- JASPERS i JASMINE (koriste se za financiranje tehničke podrške tijekom pripreme velikih infrastrukturnih projekata),
- JEREMIE (olakšava malim i srednjim poduzećima (MSP) pristup mikrofinanciranju) te
- JESSICA (podržava urbani razvoj).

Europska komisija u svojem radnom dokumentu (2021) navodi kako je JASPERS osmišljen 2006. godine i do danas je izrastao u jednu od najvećih inicijativa za tehničku pomoć koju podržava Europska komisija, s uslugama dostupnim svim zemljama članicama EU-a te u svim sektorima relevantnim za ulaganja EU-a. Evaluacija ove inicijative osmišljena je na način da se ocjenjuju kriteriji relevantnosti, djelotvornosti, učinkovitosti, koherentnosti i dodane vrijednosti EU-a. JASMINE je zajednička akcija za potporu mikrofinancijskih institucija u zemljama članicama EU-a te, kao takva, predstavlja prvu i jedinu inicijativu tehničke pomoći za mikrofinancijske institucije u EU. Ovu Inicijativu financira Europska komisija, a s obzirom na pokazanu uspješnost, proširena je i u okviru programskog razdoblja 2014. – 2020. Inicijativa je integrirana u okviru savjetodavne platforme *fi-compass* za financijske instrumente u okviru Europskih strukturnih i investicijskih fondova i mikrofinanciranja koje provodi Europska investicijska banka(EIF – JASMINE, 2023).

ICF GHK (2014) u svom završnom izvještaju navodi da je za sastavljanje sveobuhvatne baze dokaza za evaluaciju ove inicijative studijski je tim koristio pristup mješovitim metodama. Kvantitativni i kvalitativni dokazi prikupljeni su iz niza izvora kao što su: istraživanja, polustrukturirani intervjui s relevantnim dužnosnicima Europske komisije, tijelima uključenima u provođenje programa, odabranih korisnika inicijative, stručnjaka u sektoru te putem tri *online* ankete koje su usmjerene korisnicima inicijative. Evaluacija inicijative JEREMIE fokusira se na ulogu EIF-a (*European InvestmentFund*) u doprinosu i upravljanju fazom evaluacije i temelji se na uzorku od preko 40% zemalja ili regija u kojima je EIF proveo evaluaciju nedostataka u financiranju malih i srednjih poduzeća u pripremi za potencijalnu provedbu JEREMIE inicijative. Ova je inicijativa aktivna i danas, a posebno je bila popularna u vrijeme pandemije korona virusa jer je djelomično osiguravala bankovne garancije, akreditive, opće limite za obrtna sredstva, kredite za obrtna sredstva i tako dalje (EUROPEAN INVESTMENT FUND – JEREMIE, 2023).

Što se, pak, tiče inicijative JESSICA, ona predstavlja vrlo koristan alat u odgovarajućim okolnostima, a njena se evaluacija provodi na način da se pregledavaju prevladavajuće aktivnosti urbane obnove i razvoja, zatim se utvrđuju postojeći financijski nositelji za urbane investicije te se analiziraju potencijalni tržišni neuspjesi i načini djelovanja financijskog inženjeringa (European Investment Bank – JESSICA, 2007). JESSICA je inicijativa koju je EU provodila i u programskom razdoblju 2014.-2020. kada je izvedena kao pilot studija izvodljivosti, ali se u programskom razdoblju 2021.-2027. više ne spominje.

Kako bi donosila i uvodila financijske instrumente, EU mora poštivati određena pravila, odnosno načela. Naime, pravila kojima se uređuje funkcioniranje EU fondova proistječu iz sljedećih načela kojima se uređuje regionalna politika EU-a (European Funds Portal, 2015):

- načelo partnerstva (prema kojemu se svi zainteresirani partneri moraju uključiti u aktivnosti koje se poduzimaju u svakoj fazi projekta),
- načelo dodatnosti (tj. sufinanciranja i komplementarnosti - prema kojemu EU fondovi moraju nadopunjavati, a ne nadomještati financiranje pojedinih država članica),
- načelo supsidijarnosti (prema kojemu tijela na višim razinama vlasti moraju poduzeti mjere samo ako vlasti na nižim razinama vlasti ne mogu u dovoljnoj mjeri postići određene ciljeve),

- načelo decentralizacije (koje proizlazi iz načela supsidijarnosti, a ima za cilj jačanje uloge regionalnih i lokalnih vlasti u provedbi i korištenju EU fondova),
- načelo koncentracije (prema kojemu bi se sredstva EU-a trebala upotrebljavati za potporu onim aktivnostima koje su od najvećeg značaja za njen razvoj i povećanje njene ekonomske, socijalne ili teritorijalne kohezije),
- načelo programiranja (koje ima za cilj razvoj višegodišnjih razvojnih programa u skladu s procesom donošenja odluka o partnerstvu) i
- načelo teritorijalne dimenzije regionalne politike (prema kojemu EU fondovi imaju za cilj potporu razvoju područja definiranih u administrativnom, ali i u smislu funkcionalno povezanih, tj. sličnih društvenih, gospodarskih i prostornih obilježja te jedinstvenih razvojnih ciljeva).

U skladu s ovim načelima, EU donosi svoje strategije od kojih je jedna strategija Europa 2020. Tom je strategijom EU utvrdila svoje strateške ciljeve i razvojne prioritete.

Oni su poslužili kao osnova za razvoj tzv. horizontalnih politika, to: promicanja održivog razvoja, ravnopravnosti spolova, jednakih mogućnosti i nediskriminacije te informacijskog društva. Svaki projekt koji treba dobiti potporu iz EU fondova ocjenjuje se u smislu njegove usklađenosti s te tri osnovne politike (Europska komisija – EUROPA 2020.). Pod održivim se razvojem podrazumijeva nastojanje EU-a da osigura da gospodarski razvoj Europe ne šteti okolišu. Nadalje, EU promiče racionalno i ekonomično korištenje prirodnih resursa i zaštitu okoliša smanjenjem emisija plinova ili širenjem ekološki prihvatljivih tehnologija. Jednake mogućnosti podrazumijevaju osiguravanje jednakog tretmana muškaraca i žena i zabranu svake diskriminacije na temelju dobi, uvjerenja, podrijetla, vjere ili invaliditeta.

Provedba politike informacijskog društva sastoji se u promicanju korištenja suvremenih informacijskih tehnologija u svakodnevnom životu građana, poduzeća i tijela javne uprave. I danas se naglašavaju ove horizontalne politike, ali su, kako navodi Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (2020), definirane još i neke druge politike. Naime, riječ je o: makroekonomskoj politici, pravosuđu i dobrom upravljanju, teritorijalnom razvoju, demografiji i socijalnoj politici, obrazovanju, znanosti i razvoju ljudskih potencijala, konkurentnosti, industrijskom razvoju te razvoju poduzetništva i obrta. Postupno, sve više raste važnost politike teritorijalnog razvoja kao područja interesa EU-a. Njegov je glavni cilj osigurati raznolikost i održati kulturnu posebnost pojedinih regija.

Tijekom razdoblja financiranja 2014. – 2020. EU je planirala uložiti gotovo 960 milijardi eura, a uz postojeća sredstva, tijekom istog je razdoblja osigurala posebna sredstva za nove programe koji pružaju dodatnu potporu u različitim područjima te koji su i dalje aktivni (Europska komisija – EUROPA 2020.):

- program Horizon 2020. (namijenjen je poticanju istraživačkog rada na najvišoj razini, podršci međunarodnoj suradnji, inovativnim poduzećima itd. - 80 milijardi eura),
- program COSME (namijenjen je malim i srednjim poduzećima kako bi olakšao pristup tržištima unutar EU-a, ali i izvan, kao i kako bi im se olakšalo dobivanje financiranja davanjem jamstava za kredite i kapital - 2,3 milijarde eura),
- instrument za povezivanje Europe (predstavlja najvažniji instrument za financiranje strateških infrastrukturnih ulaganja vezanih uz izgradnju cesta, željezničke pruge, energetske mreže, kao i razvoj informacijskih i komunikacijskih tehnologija - 33 milijarde eura),
- Erasmus plus (program koji je namijenjen mladima s ciljem olakšavanja stjecanja pripravničkog staža u inozemstvu, što će zauzvrat doprinijeti podizanju njihovih vještina i poboljšati njihove mogućnosti zapošljavanja - 15 milijardi eura) i
- program Kreativna Europa (koji je namijenjen pružanju dodatnih sredstava za europsku kulturu, kino, televiziju, glazbu, književnost, kazalište, kulturnu baštinu i srodna područja - 1,5 milijardi eura).

Kako bi bile prihvatljive za primanje pomoći EU-a, pojedine države članice moraju potpisati sporazum o partnerstvu s Europskom komisijom. Ovaj je sporazum najvažniji dokument kojim se utvrđuje strategija raspodjele sredstava u svakoj zemlji. Planirano je da ukupni iznos sredstava dodijeljenih državama članicama EU-a u razdoblju od 2014. do 2020. za regionalnu politiku premaši 351 milijardu eura, tj. da čini više od jedne trećine cjelokupnih rashoda EU-a. Navedeno je i ostvareno te je dodijeljeno 739 milijardi eura svim zemljama članicama od čega je Republici Hrvatskoj dodijeljeno 10,68 milijardi eura (Strukturni fondovi, 2023).

Dodijeljena se sredstva još uvijek troše u tim zemljama, a očekivanja su da će u budućnosti iznosi tih sredstava biti još i veći što dokazuju planovi za programsko razdoblje 2021. – 2027. Kako je već prethodno prikazano, u tom je programskom razdoblju planirana dodjela zemljama članicama EU-a u iznosu od 516.346.671.581 eura.

4.2. Klasifikacija EU fondova

Sljedeća slika, radi jasnijeg prikaza, sažeto prikazuje spomenutu klasifikaciju fondova EU-a.



Slika 1. Fondovi EU-a

Izvor: EU fondovi, 2023.

Kohezijska politika, odnosno europski strukturni i investicijski fondovi sastoje se od: Kohezijskog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda, Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj te Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo. U nastavku su prikazane određene novosti vezane za politiku provođenja i financiranja fondova EU-a.

4.2.1. Europski fond za regionalni razvoj (ERDF)

Europski fond za regionalni razvoj EU koristi kako bi financirala programe za koje su odgovorni Europska komisija i nacionalna te regionalna tijela u zemljama članicama. Administracije država članica biraju koje će projekte financirati i preuzimaju odgovornost za svakodnevno upravljanje. U programskom razdoblju 2021.-2027. ovaj će fond omogućiti ulaganja kako bi Europa i njezine regije bile (Europska komisija, Europski fond za regionalni razvoj, 2021):

- konkurentnije i pametnije, kroz inovacije i podršku malim i srednjim poduzećima, kao i digitalizaciju te digitalno povezivanje (cilj 1),

- zelenije, nisko ugljične i otpornije (cilj 2),
- više povezane povećanjem mobilnosti (cilj 3),
- društvenije, podržavajući učinkovito i uključivo zapošljavanje, obrazovanje, vještine, društvenu uključenost i jednak pristup zdravstvenoj skrbi, kao i jačanje uloge kulture i održivog turizma (cilj 4) i
- bliže građanima, podržavajući lokalno vođen razvoj i održivi urbani razvoj diljem EU-a (cilj 5).

Temeljem svog prosperiteta, sve regije i zemlje članice bit će podrška za konkurentniju i pametniju Europu (cilj br. 1), kao i za zeleniju, nisko ugljičnu tranziciju prema neto nultom gospodarstvu i otporne Europe (cilj br. 2) putem mehanizma poznatog kao „tematska koncentracija”. Sve regije i države članice koncentrirat će najmanje 30% svojih izdvajanja na cilj br. 2, te ujedno i (Europska komisija, Europski fond za regionalni razvoj, 2021):

- razvijenije regije ili države članice posvetit će najmanje 85% svojih izdvajanja za ciljeve br. 1 i br. 2.,
- regije u tranziciji ili države članice najmanje 40% na cilj br. 1 te
- manje razvijene regije ili države članice najmanje 25% na cilj br. 1.

Također, sve regije i zemlje članice koncentrirat će minimalno 8% svojih izdvajanja za urbani razvoj koji će se isporučiti kroz partnerstva za lokalni razvoj s različitim mehanizmima. Očekuje se da će operacije u okviru ERDF-a doprinijeti s 30 % ukupnog financijskog izdavanja za klimatske ciljeve. Prema izvještajima Europske komisije, iz Europskog fonda za regionalni razvoj su svim zemljama u programskom razdoblju 2014. – 2020. godine dodijeljena sredstva u iznosu od 308.647.785.410 eura (57,9% u odnosu na ukupna sredstva za sve fondove), od čega je 230.034.529.187 eura dodijeljeno zemljama članicama EU-a (56,8%). Ukoliko se promotre zemlje članice EU-a, sredstva iz ovog fonda dodijeljena su u sljedećim iznosima:

- 23.613.172.759 eura u području mrežne infrastrukture u sektoru prijevoza i energije,
- 29.291.311.979 eura u području poticanja popravka krize i elastičnosti,
- 51.207.848.045 eura u području istraživanja i inovacija,
- 41.190.125.006 eura u području konkurentnosti malih i srednjih poduzeća,
- 3.380.372.854 eura u području održivog i kvalitetnog zapošljavanja,
- 13.859.326.663 eura u području socijalnog uključivanja,
- 28.907.777.766 eura u području nisko-ugljične ekonomije,

- 18.301.815.697 eura u području zaštite okoliša i resursne učinkovitosti,
- 6.987.075.506 eura u području obrazovnog i strukovnog treninga,
- 6.080.825.359 eura u području tehničke podrške,
- 11.608.771.803 eura u području informacijsko-komunikacijske tehnologije,
- 3.598.077.634 eura u području prilagodbe klimatskim promjenama i prevencije rizika,
- 1.324.879.590 eura u području učinkovite javne uprave te
- 683.148.527 eura u području najudaljenijih i nenaseljenih regija i zemalja.

Dakle, može se vidjeti kako je daleko najviše sredstava uloženo u područje istraživanja i inovacija, a slijede ga konkurentnost malih i srednjih poduzeća te poticanje popravka krize i elastičnosti. Također, daleko se najmanje sredstava uložilo i razvoj najudaljenijih i nenaseljenih regija i zemalja članica EU-a. Prema istom izvoru podataka, najviše su sredstava iz ovog fonda dobile Poljska i Italija, a Republika se Hrvatska nalazi na 14. (od 29) mjestu. I u trenutnom programskom razdoblju 2021. – 2027. planira se, putem ERDF-a, i dalje fokus na rješavanje regionalnih razlika i izazova s kojima se suočavaju zemlje članice EU-a. Također, očekuje se nastavak i poboljšanje koncentracije na „pametni rast“, zadržavanje potpore suradnji između zemalja, ali i regija unutar svake pojedine zemlje, kao i promicanje lokalnog razvoja. S ciljem podržavanja pametnije Europe nastojat će se osigurati veći istraživački i inovacijski kapaciteti, veći rast i konkurentnost malih i srednjih poduzeća te razvoj vještina za „pametnu“ specijalizaciju, industrijsku tranziciju i poduzetništvo.

Potom, kako je navedeno na stranici WelcomEurope (2023), s ciljem pružanja potpore zelenijoj Europi s niskim udjelom ugljika promicat će se mjere energetske učinkovitosti, obnovljive energije, razvijat će se pametni energetske sustavi, promicat će se prilagodba klimatskim promjenama, prevenciji rizika i otpornosti na katastrofe kao i održivo upravljanje vodama, prijelaz na kružno gospodarstvo i povećanje biološke raznolikosti. Vrlo važan cilj trenutnog programskog razdoblja jest i povezaniya Europa putem kojeg će se nastojati poboljšati digitalna povezanost i razviti održiva, klimatski otporna mobilnost. Osim toga, jako je značajan i cilj društvenije Europe koji se želi ostvariti povećanjem učinkovitosti tržišta rada i pristupa kvalitetnom zapošljavanju.

Pored navedenog, nastojanja će se usmjeriti ka poboljšanju pristupa uslugama u obrazovanju, osposobljavanju i cjeloživotnom učenju, ali i osiguranju jednakog pristupa zdravstvenoj zaštiti.

I, konačno, posljednji cilj ovog programskog razdoblja jest Europa bliža građanima koja će se nastojati ostvariti poticanjem integriranog društvenog, gospodarskog i ekološkog razvoja, kulturne baštine i sigurnosti u urbanim, ali i ruralnim te obalnim područjima. Za ostvarivanje svih navedenih ciljeva u programskom razdoblju 2021. – 2027. su, u sklopu ERDF-a, planirana sredstva u iznosu od 304.557.059.940 eura što čini 59% ukupnih sredstava. Iz navedenog se može zaključiti da se u prednosti ovoga fonda ubrajaju: poboljšanje infrastrukture, kvalitetnije usluge, povećanje učinkovitosti poslovanja malih i srednjih poduzeća, poboljšanje komunikacija, umrežavanja, suradnje i rada tehničke podrške. Također, u prednosti se ubrajaju još i činjenica da je izravna potpora povoljnih zajmova koje umanjuju gospodarski napor lokalne vlasti zemalja članica EU-a, predstavlja značajan proračunski fond te služi za smanjenje troškova energije i lokalnih emisija ugljikova dioksida.

4.2.2. Europski socijalni fond (ESF)

Europski socijalni fond predstavlja temeljni instrument EU-a za ulaganje u ljudske resurse. Kako navode Begić i sur. (2022) Europski socijalni fond podupire zeleni, otporni i uključivi razvoj jačanjem zaštite ljudi i okoliša i postizanjem važnih napretka u područjima kao što su rad, inkluzija i nediskriminacija, spol, klimatske promjene, bioraznolikost, zdravlje i sigurnost zajednice i angažman dionika. ESF promiče integrirano upravljanje ekološkim i društvenim rizicima, a poseban naglasak stavlja na jačanje nacionalnih sustava te institucija za upravljanje okolišem i društvom te promiče povećanu transparentnost i angažman dionika pravodobnim otkrivanjem informacija i stalnim konzultacijama tijekom životnog ciklusa projekta. Za ESF su karakteristična, kako je navedeno u ESF-u (2023), područja zapošljavanja, socijalnog uključivanja, obrazovanja i dobrog upravljanja. Projekti u području zapošljavanja imaju za cilj smanjiti trenutnu nezaposlenost, povećati zapošljivost, poticati konkurentnost na tržištu rada i povećati prilagodljivost malih i srednjih poduzeća te obrta. Projektima iz područja socijalnog uključivanja žele se stvoriti bolji uvjeti za zapošljavanje skupina koje su u manje povoljnom položaju, ali se želi ostvariti i veća dostupnost socijalnih usluga. U području obrazovanja želi se unaprijediti kvaliteta cjelokupnog sustava odgoja i obrazovanja te znanosti, ali i unaprijediti njegova učinkovitost te ga bolje uskladiti s potrebama na tržištu rada.

Prema istom se izvoru pod dobrim upravljanjem podrazumijeva izgradnja demokratskog, otvorenog, uključivog i socijalno pravednog te ekološki osviještenog društva.

Pored prethodno prikazanog ERDF-a, ESF je sljedeći EU fond iz kojega se dodjeljuje najviše sredstava zemljama članicama EU-a. Prema izvještajima Europske komisije, u programskom razdoblju 2014. – 2020. su se iz ovog fonda zemljama članicama dodijelila sredstva u iznosu od 104.412.027.966 eura što čini 25,8% od ukupno dodijeljenih sredstava. Od toga je, kako stoji u izvještaju, dodijeljeno:

- 19.487.903.603 eura u području poticanja popravka krize i elastičnosti,
- 27.883.355.053 eura u području održivog i kvalitetnog zapošljavanja,
- 23.961.156.986 eura u području socijalnog uključivanja,
- 25.811.116.101 eura u području obrazovnog i strukovnog treninga,
- 3.964.311.285 eura u području tehničke podrške te
- 3.304.184.939 eura u području učinkovite javne uprave.

Iz navedenih je podataka vidljivo da je najviše sredstava iz Europskog socijalnog fonda dodijeljeno održivom i kvalitetnom zapošljavanju te obrazovnom i strukovnom treningu, prvenstveno, zaposlenika, a najmanje se sredstava dodijelilo u području učinkovite javne uprave. U istom je izvještaju navedeno kako je u ovom programskom razdoblju najviše sredstava iz Europskog socijalnog fonda dobila Italija (oko 18 milijardi eura), a slijede ju Španjolska i Poljska (s gotovo 13 milijardi eura). Republici je Hrvatskoj iz ovog fonda u navedenom razdoblju dodijeljeno 1.944.736.310 eura. Važno je napomenuti da je u programskom razdoblju 2014.-2020. kreiran Europski socijalni fond + (ESF+) koji objedinjuje četiri zasebna instrumenta financiranja: „Europski socijalni fond (ESF), Fond europske pomoći za najpotrebitije (FEAD), Inicijativu za zapošljavanje mladih (YEI) i Program za zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI)“ (EuropeanCommission – ESF+, 2023).

S proračunom od gotovo 99,3 milijarde eura za razdoblje 2021. – 2027., iz ESF-a se planira nastaviti pridonositi politikama EU-a o zapošljavanju, socijalnoj politici, obrazovanju i vještinama, uključujući strukturne reforme upravo u tim područjima. ESF bi trebao biti jedan od baza socio-ekonomskog oporavka EU-a od pandemije korona virusa. S obzirom da je pandemija preokrenula razine dobiti tržišta rada, dovela u pitanje obrazovne i zdravstvene sustave te povećala nejednakosti, ESF će biti jedan od ključnih instrumenata EU-a koji pomaže zemljama članicama u rješavanju ovih izazova.

Kao dio kohezijske politike, ESF će, također, nastaviti svoju misiju potpore gospodarskoj, teritorijalnoj i socijalnoj koheziji u EU, smanjujući razlike između država članica i regija (Europska komisija, Europski socijalni fond, 2021).

Prethodno navedenih (gotovo) 99,3 milijarde eura predstavlja 25,9% iznosa od ukupnih sredstava svih fondova EU-a u navedenom programskom razdoblju, a ta se sredstva planiraju dodijeliti mnogim zemljama među kojima je i Republika Hrvatska (1.933.570.912 mlrd. eura). Zaključno, prednosti ESF-a predstavlja njegovo promicanje načela ravnopravnosti spolova, poštivanja temeljnih prava svakog pojedinca, jednakih mogućnosti i nediskriminacije. Velika je prednost i mogućnost financiranja svih prethodno navedenih prioriteta ulaganja s usmjerenošću na tržišne nedostatke, tj. područja u kojima nisu dostupni zajmovi banaka i u kojima nema dovoljno financijskih sredstava za pojedince.

4.2.3. Kohezijski fond (CF)

Kohezijska politika EU-a pridonosi jačanju ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije u EU, a glavni je cilj ovog fonda ispravak neravnoteže među zemljama članicama i regija unutar istih. Kohezijski fond ispunjava političke prioritete EU-a, a posebno zelenu i digitalnu tranziciju. Fi compass (2023) navodi kako je u programskom razdoblju 2014.-2020. godine Kohezijski fond ima ukupni proračun od 63 milijarde eura. Ova se potpora pružala državama članicama s bruto nacionalnim dohotkom po stanovniku manjim od 90% prosjeka EU-a, a tada su to bile sljedeće zemlje: Bugarska, Cipar, Češka Republika, Estonija, Grčka, Mađarska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka i Slovenija.

U prethodnom programskom razdoblju, tj. onom od 2007. do 2013. godine nisu se koristila sredstva iz ovog fonda. Svim se ovim financijskim instrumentima pridonijelo ostvarivanju sljedećih ciljeva:

- promicanju proizvodnje, distribucije i korištenju energije dobivene iz obnovljivih izvora,
- podržavanje energetske učinkovitosti i pametnog upravljanja energijom,
- ulaganju u sektor otpada i vodni sektor,
- poboljšanju urbanog okoliša,
- potpori multimodalnom jedinstvenom europskom prometnom prostoru,
- razvoju i poboljšanju ekološki prihvatljivih (uključujući tihi) i nisko ugljičnih prometnih sustava u cilju promicanja održive regionalne i lokalne mobilnosti te
- razvoju i unaprjeđenju sveobuhvatnog, visokokvalitetnog željezničkog, riječnog i pomorskog prometa, intermodalnih transportnih sustava i njihove interoperabilnosti.

U navedenom su se programskom razdoblju sredstva Kohezijskog fonda dodijelila zemljama članicama EU-a u iznosu od 72.619.934.162 eura što predstavlja 13,6% od ukupnih sredstava EU fondova. Od toga je najveći iznos (38.008.693.521 eura) dodijeljen u području mrežne infrastrukture u sektoru prijevoza i energije, a ostatak je dodijeljen u područjima nisko-ugljične ekonomije, obrazovnog i strukovnog treninga, tehničke podrške i prilagodbe klimatskim promjenama i prevencije rizika. Najviše je sredstava iz Kohezijskog fonda u ovom programskom razdoblju dobila Poljska (27.223.448.200 eura), a slijede ju Rumunjska (7.688.231.740 eura), Češka Republika (7.228.171.881 eura) i Mađarska (7.088.764.445 eura). Republici je Hrvatskoj u istom razdoblju dodijeljeno 2.506.771.361 eura. Kako je navedeno u izvještajima Europske komisije, u sljedećem programskom razdoblju, tj. onom od 2021. do 2027. godine, planirano je da sredstva iz Kohezijskog fonda budu raspodijeljena Bugarskoj, Češkoj Republici, Estoniji, Grčkoj, Republici Hrvatskoj, Cipru, Latviji, Litvi, Mađarskoj, Malti, Poljskoj, Portugalu, Rumunjskoj, Slovačkoj i Sloveniji. U istom su razdoblju evidentne neke novosti u provedbi kohezijske politike i upravljanju Kohezijskim fondom, što je navedeno u nastavku (Europska komisija, Kohezijski fond, 2021):

- podrška prioritetima EU (ciljevi politike fokusirani na ključne ciljeve i tematsku koncentraciju na one najrelevantnije za konkurentnu Europu koja je spremna na budućnost),
- klimatski ciljevi (ponderirani doprinos ulaganja u klimu i okoliš, mehanizmi prilagodbe klimi),
- veće osnaživanje lokalnog stanovništva urbane i teritorijalne vlasti u upravljanju fondovima (namjenski cilj politike koji se provodi isključivo kroz teritorijalne i lokalne razvojne strategije),
- pojednostavljenje (nova kohezijska politika uvodi jedan skup pravila za osam fondova i značajno smanjenje količine podzakonskih akata što posebno uključuje lakše i češće izvješćivanje),
- lakše kontrole za programe (oštro smanjenje provjera upravljanja, „načelo jedne revizije“, proporcionalni aranžmani za revizije),
- brža isporuka (proširena mogućnost korištenja pojednostavljenih opcija troškova i financiranje koje nije povezano sa shemama troškova),
- kraj odobrenja Europske komisije za velike projekte,
- nema više imenovanja upravljačkih i kontrolnih tijela,

- stvaranje uvjeta za uspjeh (pojednostavljeni i jasni uvjeti koji omogućuju poštivanje tijekom cijelog programskog razdoblja za nadoknadu iz proračuna EU-a),
- fleksibilno programiranje prilagođeno novim izazovima i novim potrebama (dodjela iznosa fleksibilnosti tek nakon srednjoročne revizije društveno-ekonomske situacije i mogućih novih izazova) i
- pojačana vidljivost i komunikacijske odredbe (zahtjevi za korisnike i operacije od strateške važnosti).

U ovom je programskom razdoblju planirano da se zemljama koje su članice EU-a dodijele sredstva iz Kohezijskog fonda u iznosu od 38.209.328.589 eura što predstavlja 10,7% od ukupnih sredstava iz svih EU fondova u navedenom razdoblju. Od tog se iznosa planira 20.371.489.014 eura (53%) dodijeliti u području zelenije Europe, a ostalih 17.837.839.575 eura (47%) u povezaniju Europu. Također, najviše će se sredstva dodijeliti Poljskoj i Češkoj Republici, a najmanje Cipru i Malti. Kako je navedeno u dokumentu EBLIDA (2020), Kohezijski će fond u narednom razdoblju podupirati ulaganja u okoliš, a posebno ona koja su u vezi s održivim razvojem te u transeuropskoj mreži – prometu, ali će pružiti potporu i aktivnostima koje su usmjerene na radna mjesta i cilj rasta.

Zaključno, Kohezijski fond odlikuju sljedeće prednosti: doprinos postizanju ciljeva Kohezijske politike (jačanju ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije u EU) uz posebne prioritete EU-a (zelena i digitalna tranzicija), ulaganje u investicije vezane za sustave upravljanja otpadom i vodama s pozitivnim učinkom na održivi razvoj i okoliš, ali i promociju proizvodnje i distribucije obnovljivih izvora energije, poticanje energetske učinkovitosti i razvoj pametnih distribucijskih sustava s iznimno niskim razinama napona te, u konačnici, i niskom razinom ugljikovog dioksida.

4.2.4. Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD)

Ruralni razvoj predstavlja „drugi stup“ zajedničke poljoprivredne politike koji pojačava „prvi stup“ podrške dohotku i tržišnih mjera, i to putem jačanja društvene, ekološke i ekonomske održivosti ruralnih područja.

Zajednička poljoprivredna politika daje doprinos održivom razvoju ruralnih područja putem sljedećih dugoročnih ciljeva:

1. poticanja konkurentnosti poljoprivrede i šumarstva,

2. osiguravanja održivog upravljanja prirodnim resursima i klimatsko djelovanje te
3. postizanja uravnoteženog teritorijalnog razvoja ruralnih gospodarstava i zajednica uključujući stvaranje i održavanje radnih mjesta (Europska komisija, europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj, 2021).

Doprinos Zajedničke poljoprivredne politike ciljevima ruralnog razvoja EU-a podržava Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD). Tijekom programskog razdoblja 2014. – 2020. proračun EAFRD-a iznosio je 100 milijardi eura, a u sljedećem se programskom razdoblju, onom od 2021. do 2027. godine, očekuje 95,5 milijardi eura, što obuhvaća kapitalnu injekciju od 8,1 milijardu eura iz sljedeće generacije EU-a instrumenta za oporavak s ciljem pružanja pomoći rješavanja izazova koje predstavlja pandemija COVID-19. Kako navodi Europska komisija (2022), pravila potrošnje, s ciljem ruralnog razvoja tijekom 2021. i 2022. godine, izložena su u prijelaznoj uredbi Zajedničke poljoprivredne politike koja je usvojena 23.12.2020. godine. Uredbom se značajno proširuju postojeća pravila (koja su u početku bila na snazi za razdoblje od 2014. do 2020. godine), a svaki će nacionalni plan biti izgrađen oko ključnih društvenih, ekoloških i gospodarskih ciljeva za poljoprivredu, šumarstvo i ruralna područja EU-a. Financiranje iz EAFRD-a provodi se programima ruralnog razvoja (engl. *Rural development program* – RDP) koji se sufinanciraju iz državnih proračuna, a mogu se pripremati na nacionalnoj ili regionalnoj osnovi. Dok Europska komisija odobrava i prati RDP-ove, odluke o odabiru projekata i odobravanju plaćanja donose nacionalna i regionalna upravljačka tijela pojedine zemlje. Svaki RDP mora biti baziran na najmanje 4(od 6) prioriteta EAFRD-a (Europska komisija, europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj, 2021):

- poticanje prijenosa znanja i inovacija u poljoprivredi, šumarstvu i ruralnim područjima,
- povećanje održivosti i konkurentnosti svih vrsta poljoprivrede i promicanje inovativnih poljoprivrednih tehnologija i održivog gospodarenja šumama,
- promicanje organizacije prehrambenog lanca, dobrobiti životinja i upravljanja rizicima u poljoprivredi,
- promicanje učinkovitosti korištenja resursa i potpora prelasku na niskougljično gospodarstvo otporno na klimatske promjene u sektoru poljoprivrede, hrane i šumarstva,
- obnavljanje, očuvanje i unapređenje ekosustava vezanih uz poljoprivredu i šumarstvo i
- promicanje socijalne uključenosti, smanjenje siromaštva i poticanje gospodarskog razvoja u ruralnim područjima.

U svom programu svaka zemlja mora definirati ciljeve koji se odnose na njihove odabrane prioritete i područja fokusa, kao i strategiju za njihovo ostvarivanje. Prilikom osmišljavanja svojih strategija, zemlje biraju s „izbornika“ od 20 širokih mjera politike koje se mogu prilagoditi nacionalnim i regionalnim okolnostima kako bi ispunile jedan ili više prioriteta ovog fonda. Napredak u postizanju ciljeva prati se kroz zajednički okvir za praćenje i evaluaciju (engl. *Common Monitoring and Evaluation Framework – CMEF*). Iz svega navedenoga može se zaključiti kako se u prednosti EAFRD-a ubrajaju njegov doprinos ekološkoj i teritorijalnoj ravnoteži, zaštiti klimatskih uvjeta i uvođenju inovacija u poljoprivredni sektor. Također, za financiranje putem EAFRD-a ističu se prednosti u odnosu na ostale programe financiranja kao što je, primjerice IPARD (pristupni program EU-a za razdoblje 2007. – 2013. kojim se žele potpomoći poljoprivredna gospodarstva). Kako naglašava Mavrek (2014), u te se prednosti ubrajaju: nije obvezno biti u sustavu PDV-a, moguće je avansno plaćanje, 5%-kontrola provedbe se obavlja na terenu, a ostalih 95% administrativno i prema procjeni rizika. Osim toga, ulaganja u programu IPARD mogu početi tek nakon što se sklopi ugovor s agencijom, dok ulaganja u EAFRD-u počinju odmah nakon prijave na natječaj. Na temelju toga se može zaključiti kako je EAFRD zaista vrlo popularan i prihvatljiv način financiranja poljoprivrednog sektora mnogih zemalja.

4.2.5. Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EMFF)

Prema Europskoj komisiji (2023) Europski fond za pomorstvo i ribarstvo predstavlja financijski instrument EU-a kojim se želi ostvariti nova, reformirana Zajednička ribarstvena politika i kojim se želi poticati provođenje Integrirane pomorske politike EU-a. U okviru EMFF-a je u programskom razdoblju 2014.-2020. bilo raspolaganju 6,5 milijardi eura, a osim što je glavni izvor financiranja provedbe reformirane Zajedničke ribarstvene politike, sredstva EMFF-a mogu koristiti i treće zemlje. U ovom je programskom razdoblju, u sklopu EMFF-a Republika Hrvatska imala na raspolaganju 252,6 milijuna eura.

EMFF je fond koji teži ostvarivanju dugoročnih ciljeva strategije Europa 2020. za pametan, održiv i uključiv rast u razdoblju od 2014. do 2020. godine, a njegov se doprinos očituje u promociji konkurentnog, okolišno i gospodarski održivog i društveno odgovornog ribarstva i akvakulture.

Osim toga, ovaj fond predstavlja poticaj provedbi Zajedničke ribarstvene politike, promicanje uravnoteženog i uključivog teritorijalnog razvoja ribarstvenih područja i područja u akvakulturi. Navedeni su ciljevi strukturirani u okviru šest prioriteta EMFF-a:

1. poticanje okolišno održivog, resursno učinkovitog, inovativnog, konkurentnog i, na znanju utemeljenog, ribarstva,
2. poticanje okolišno održive, resursno učinkovite, inovativne, konkurentne i, na znanju utemeljene, akvakulture,
3. poticanje provedbe Zajedničke ribarstvene politike prikupljanjem i upravljanjem podacima s ciljem poboljšanja znanstvenih spoznaja i pružanjem podrške za praćenje, kontrolu i provođenje, jačanje institucionalnih kapaciteta i učinkovite javne uprave bez dodatnog administrativnog opterećenja,
4. povećanje zaposlenosti i teritorijalne kohezije što se može ostvariti promicanjem gospodarskog rasta, socijalne uključenosti, stvaranja radnih mjesta i pružanja potpore zapošljivosti,
5. poticanje stavljanja na tržište i prerade kroz unaprjeđenje organizacije tržišta za proizvode ribarstva i akvakulture i kroz poticanje ulaganja u sektore prerade i stavljanja na tržište te
6. poticanje provedbe Integrirane pomorske politike.

Dodatno, EMFF obuhvaća i popratne mjere tehničke pomoći i podršku regionalnim organizacijama za upravljanje ribarstvom. Što se, pak, tiče programskog razdoblja od 2021. do 2027. godine, u sklopu ovoga je fonda planiran proračun u iznosu od 6,108 milijardi eura (Europska komisija, Europski fond za pomorstvo i ribarstvo, 2021). Istim se fondom u narednom razdoblju želi osigurati podrška Zajedničkoj ribarskoj politici, pomorskoj politici EU-a i programu EU-a za međunarodno upravljanje oceanima. Kao svjetski sudionik u razvoju oceana i veliki proizvođač morskih plodova, EU je odgovoran da zaštiti i održivo koristi oceane i njihove resurse, a ima obvezu i jamčenja dostupnosti zaliha hrane, konkurentnosti pomorskoga gospodarstva i egzistenciju obalnih zajednica iz čega se i naglašavaju njegove prednosti, a to su: postizanje održivog ribarstva i očuvanje morskih bioloških resursa kao i ostvarivanje sigurnosti hrane putem opskrbe proizvodima od morskih plodova i rasta održivog plavog gospodarstva zdravim, sigurnim i održivo upravljanim morima i oceanima.

Upravo je ovaj fond značajan za očuvanje i održavanje mora i oceana te životinja koje žive u njima kao jednih od najznačajnijih svjetskih „blaga“.

5. APSORPCIJSKI KAPACITETI HRVATSKIH ŽUPANIJA

U ovom se poglavlju analizira pojam, uloga i primjena apsorpcijskih kapaciteta unutar EU-a i Republike Hrvatske. Ujedno su predstavljeni potencijali i izazovi hrvatskih županija u iskorištavanju financijskih sredstava EU. Europske se regije u velikoj mjeri razlikuju s obzirom na svoje ekonomske, ali i ostale faktore zbog čega se EU suočava s mnoštvom izazova u vidu strukturnih politika, naglašavaju Savić, Drvenkar i Drezgić (2023).

5.1. Mjerenje apsorpcijskih kapaciteta

Kohezijskom se politikom žele stvoriti preduvjeti za razvoj svih regije EU-a, a posebice onih koje zaostaju za prosjekom s obzirom na BDP po stanovniku. Njima se nude instrumenti (sredstva) s ciljem financiranja njihovih razvojnih ciljeva i aktivnosti koje proizlaze iz strategije Europa 2020, ali obuhvaćaju i brojne probleme u razvoju svih ovih regija (manjak adekvatne infrastrukture, razina poduzetništva, nezaposlenost itd.). ApSORPCIJA predstavlja jako značajan aspekt procesa europskih integracija, posebice kod novih zemalja članica EU-a čija se očekivanja očituju u količini novca iz proračuna EU-a i postajanja neto korisnika članstva u EU (Škabić i Tijanić, 2017). Isti autori navode kako se čini da raspoloživa sredstva predstavljaju idealnu priliku za nove zemlje članice EU-a što ne znači potpuno iskorištavanje istih od strane zemalja EU-a i njihovih regija. Uspješnost njih ovisan je upravo o apSORPCIJSKOM kapacitetu. Kada se govori o korištenju EU fondova postoji nekoliko zanimljivih pitanja:

- 1) utjecaj dobivenih sredstava na gospodarski (regionalni) razvoj (rast) pojedine regije, države ili skupine zemalja,
- 2) utjecaj EU fondova na proces konvergencije među zemljama EU/NUTS 2 regijama i
- 3) kapacitet određene regije/skupine regija/država za apSORPCIJU EU fondova.

S obzirom na to da se većina radova na ovu temu bavi prvom i drugom problematikom, smatra se da je treća tema neiskorišteno područje (Devčić i Šostar, 2011). „Koncept apSORPCIJSKE sposobnosti, čiji su temelji izvorno osmišljeni u kontekstu teorije poduzeća, može se proširiti na složenije subjekte, kao što su zemlje i regije” (Caragliu i Nijkamp, 2008:1). Cace i suradnici (2009) raspravljaju o različitim tumačenjima pojma apSORPCIJSKOG kapaciteta, kako u Europi tako i u svijetu.

Apsorpcija se koristi u odnosu na proširenja EU-a, gdje autori opisuju apsorpcijski kapacitet kao stupanj do kojeg je županija sposobna potrošiti, realno i učinkovito, financijska sredstva dodijeljena iz strukturnih fondova.

Također, Cace i suradnici (2009) predstavljaju integrativnu perspektivu apsorpcijske sposobnosti strukturnih fondova što potvrđuje složenost determinanti koje mogu utjecati na apsorpciju. Prema Saviću (2021), apsorpcijski kapacitet određuju tri glavna činitelja:

1. administrativno (institucionalno) ustrojstvo i kapaciteti za provedbu operativnih programa (strateških dokumenata kojima se iskazuju nacionalne potrebe razvoja koje će se sufinancirati sredstvima fondova EU);
2. financijski kapaciteti sufinanciranja projekata koje financiraju fondovi EU;
3. makroekonomski kapaciteti države za osiguranje dovoljno produktivnih investicijskih prilika za efikasno korištenje fondova EU.

Osim toga, Devčić i Šostar (2011) navode sljedeće determinante učinkovitosti apsorpcije:

- 1) „financijska spremnost,
- 2) institucionalna spremnost,
- 3) spremnost osoblja,
- 4) zakonska (pravna) spremnost i
- 5) dokumentacijska spremnost“.

Apsorpcijski se kapaciteti, kako ističu Zaman i Georgescu (2009), mogu definirati i prema sljedećim pristupima:

- makroekonomski apsorpcijski kapacitet (mjereno u BDP-u; trenutna pravila kohezijske politike ograničavaju prijenos sredstava EU-a na najviše 3,8% BDP-a dotične zemlje),
- kapacitet financijske apsorpcije (sposobnost sufinanciranja programa i projekata iz strukturnih fondova) te
- administrativni kapacitet (sposobnosti i kvalifikacije središnjih i lokalnih vlasti da pripremaju programe i projekte, izvještavaju, koordiniraju te ih provode).

Zaman i Georgescu (2009) identificiraju dvije vrste apsorpcijske sposobnosti:

1. stranu ponude (institucionalni sustav koji je stvorila odgovarajuća država da upravlja sredstvima) te
2. stranu potražnje (od strane korisnika koji su ciljani na korištenje sredstava).

Važnost heterogenih teritorijalnih obilježja u analizi odnosa između regionalne politike EU-a i ekonomskih rezultata istaknuli su Crescenzi i Giua (2014) koji su utvrdili da su regionalni društveno-ekonomski uvjeti određujući čimbenik za utjecaje regionalne politike, gdje su uključene demografske i produktivne strukture, tržište rada, regionalni inovativni kapaciteti i infrastrukturna opremljenost. Odnos među financiranjem regionalne politike EU-a i regionalnog rasta neke države jači je za područja koja imaju povoljnije socio-ekonomske uvjete (Crescenzi i Giua, 2014) što potvrđuje potencijalni paradoks kohezijske politike EU-a te naglašava da je regionalna obdarenost značajna u provođenju regionalne politike i kod analiziranja apsorpcijskih kapaciteta. Mihailescu (2012) je istaknuo važnost procesa decentralizacije koji je doveo do reforme javne uprave kao glavnog korisnika EU fondova. Uspješnost apsorpcije EU fondova povezuje se s razinom lokalne odgovornosti i ovlasti jer su te razine najbliže stvarnim potrebama.

Prema izvješću koje je izradio voditelj odjela za javnu upravu Sveučilišta u Varšavi (Grose, 2007), centralizacija implicira neučinkovitost, nepravednost i korupciju. Također se navodi da ekonomska neučinkovitost ima mnogo aspekata: proračunska sredstva, umjesto da se troše tamo gdje su generirana, prvo se šalju u određeno centralizirano područje, a potom se temeljito obrađuju u birokratskom aparatu i vraćaju na teritorij kroz principe proizvoljnosti, po političkoj zaslugi. Također, Grose (2007) upozorava da bi pretjerana centralizacija sustava upravljanja regionalnim operativnim programima mogla dovesti do više slučajeva korupcije. S druge strane, Coman i Coman (2010) navode da je upravo uspješna investicijska politika utemeljena na apsorpciji EU fondova ključna za implikaciju da je prioritet strateških ulaganja odgovornost vlade, a ne regionalnih ili lokalnih vlasti zemlje. Kapacitet regionalne apsorpcije u EU ovisi o teritorijalnim gospodarskim preduvjetima za uspješnu apsorpciju EU fondova. Istraživanja su pokazala da su sljedeće determinante ključne za objašnjenje apsorpcijske sposobnosti:

- karakteristike radne snage (razina obrazovanja i stope nezaposlenosti),
- decentralizacija,
- investicije,
- institucionalni okvir i
- razvoj infrastrukture.

Rezultati su potvrdili da su odabrane determinante apsorpcije EU sredstava uvjetno učinkovite te da se razlikuju između regija u konvergenciji i razvijenih regija.

Značajne razlike u determinantama među regijama, prema njihovoj razvijenosti, navode na zaključak da je potrebno ove skupine regija promatrati na poseban način što je definirano i u regulaciji EU fondova. Karakteristike radne snage neizbježna su odrednica uspješnog trošenja EU fondova jer razina obrazovanja radne snage predstavlja važnu varijablu za uspješnu apsorpciju EU fondova u svim NUTS 2 regijama. Može se zaključiti da je iz tog razloga potrebno ukloniti ograničenja na makro i mikro razini, posebno u novim članicama EU-a koja se odnose na kapacitet radne snage za realizaciju projekata financiranih iz EU fondova. Također, institucionalni okvir (sustav s dobrim upravljanjem i kontrolom korupcije) važna je determinanta apsorpcijske sposobnosti u regijama konvergencije, ali, kako potvrđuju Škabić i Tijanić (2017), treba ga dalje istražiti. Iz promatranja ne bi smjele biti isključene javne investicije (gledajući značajan utjecaj u razvijenim regijama), iako EU fondovi predstavljaju priliku, posebno u vrijeme kada javna ulaganja opadaju.

Dokazana je i važnost fiskalne decentralizacije za uspješnu apsorpciju (u konvergencijskim regijama) koja naglašava potrebu da se tim regijama, kao i njihovim podnacionalnim vlastima, daju veće odgovornosti (zajedno s obvezama) u upravljanju njihovim razvojem. Infrastruktura ima različit utjecaj u uzorku regija konvergencije i ostalih regija. Iako (još uvijek) predstavlja značajnu odrednicu za regije konvergencije, bit će potrebno krenuti prema integriranijim determinantama (ekonomskim, financijskim i institucionalnim) što je složen zadatak za aktere regionalne politike. Zaključci ove analize mogu biti od značaja za buduće programiranje na temelju potreba kohezijske politike, kao i za planiranje bolje apsorpcije EU fondova u europskim regijama. Također, rezultati studije doprinose raspravama oko kohezijske politike o tome s kojim čimbenikom politika treba biti usmjerena. Rezultati ove studije mogu se usporediti i s rezultatima učinkovitosti apsorpcije EU fondova i kanala prijenosa EU fondova u europskim regijama s obzirom na nacionalne i regionalne prioritete dane u strateškim dokumentima. Ove značajne determinante regionalne apsorpcijske sposobnosti mogu se uključiti u mjerenje točke zasićenja u procjeni utjecaja strukturnog i kohezijskog fonda na regionalni gospodarski rast i razvoj (Fratesi i Perucco, 2014).

5.2. Potencijali i izazovi hrvatskih županija u iskorištavanju sredstava EU fondova

Podaci o uspješnosti država članica u korištenju EU fondova potvrđuju kako je Republika Hrvatska još uvijek suočena s velikim izazovima u apsorpciji sredstava.

5.2.1. Apsorpcijski kapaciteti Republike Hrvatske u razdoblju od 1991. do 2006. godine

U razdoblju od ostvarivanja svoje samostalnosti, tj. od 1991. godine, pa sve do 1995. godine, Republika je Hrvatska dobivala pomoć humanitarne prirode. Potom, od 1996. do 1999. godine pomoć se usmjerila ka obnovi i povratku prognanika te izbjeglica. U tom je razdoblju humanitarna pomoć predstavljala 65% ukupne pomoći što bi značilo da se 128 milijuna eura predvidjelo za restrukturiranje gospodarstva zemlje. U razdoblju od 2002. do 2004. godine EU je pružala pomoć Republici Hrvatskoj kako bi se ostvarilo sljedeće:

- demokratska stabilizacija,
- socijalni i ekonomski razvoj,
- pomoć funkcioniranju pravosuđa i unutarnjih poslova,
- provođenje reforme javne administracije te
- zaštita okoliša i prirodnih resursa (Maleković i sur., 2018).

Dakle, u spomenutom je razdoblju Republika Hrvatska dobivala pomoć od EU-a u obliku projekata kojima je bio cilj njen oporavak od posljedica Domovinskog rata te njeno „stajanje na noge“. Naime, od 1991. godine za Republiku je Hrvatsku karakteristično preklapanje ekonomskih, društvenih, kulturnih i političkih faktora zbog kojih je nastupilo stvaranje institucionalnih struktura te interesnih aranžmana koji su aktualni i danas. Iako su se tadašnja sredstva ulagala u jačanje administrativnih kapaciteta, ostvareni rezultati nikako nisu bili u skladu s očekivanjima.

5.2.2. Apsorpcijski kapaciteti Republike Hrvatske u razdoblju od 2007. do 2020. godine

Podaci od 2007. do 2013. godine ukazuju na to da je stopa apsorpcije, koja se mjeri omjerom između dodijeljenih i stvarno utrošenih sredstava, za Republiku Hrvatsku dosegla 81%, što predstavlja najnižu stopu među državama članicama. Republici Hrvatskoj je u programskom razdoblju od 2007. do 2013. godine na raspolaganju bilo nešto više od 150 milijuna eura godišnje kroz pretpristupni program IPA što se u sljedećem programskom razdoblju, od 2014. do 2020. godine, povećalo na 10.676 milijardi eura. Od 10.676 milijardi eura, 8,397 milijardi eura predviđeno je za ciljeve kohezijske politike kroz korištenje sljedeća tri fonda:

1. Europski fond za regionalni razvoj,
2. Europski socijalni fond i
3. Kohezijski fond.

Kako bi bila u mogućnosti koristiti sredstva iz prethodno navedenih fondova, državna tijela Republike Hrvatske za perspektivu 2014. – 2020. morala su izraditi Operativni program Konkurentnost i kohezija te Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali. U okviru prvog Operativnog programa Republika je Hrvatska imala na raspolaganju 6,831 milijarda eura od čega je 4.321 milijarda eura bilo iz Europskog fonda za regionalni razvoj i 2.510 milijardi eura iz Kohezijskog fonda (SAFU, 2023).

Kad se tom iznosu doda još i obvezno sufinanciranje provedbe operativnog programa iz proračuna Republike Hrvatske, njegova ukupna vrijednost iznosi 8,037 milijardi eura. Operativnim su se programom definirale prioritetne osi, ali problem je bilo nedovoljno dobro definiranje koja tijela kontroliraju koriste li se dodijeljena sredstva za ostvarivanje ciljeva.

U skladu sa Zakonom o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj u razdoblju 2014-2020 (NN 92/14), upravljačko je tijelo Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, ali prema istom je zakonu određeno da to tijelo dio svojih funkcija može prenijeti na posrednička tijela. Navedeno, pak, za sobom nosi obveze da se raspisuju pozivi na dostavu projektnih prijedloga. Pri tome je posredničko tijelo prve razine odgovorno za sadržajne aspekte pripreme i provedbe poziva te osigurava financijska sredstva za provedbu istog, a posredničko tijelo druge razine odgovorno je za provedbu postupka dodjele bespovratnih sredstava, supotpisivanje ugovora s korisnicima za odabrane projekte, upoznavanje korisnika s njihovim pravima i obvezama u vezi provedbe projekata, praćenje napretka provedbe projekata te nadzor i financijsku kontrolu projekata. Nakon toga, posrednička tijela evaluiraju projektne prijedloge i s korisnicima potpisuju Ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava. U tom se ugovoru navode ugovorena sredstva, tj. sredstva u maksimalnom iznosu u kojem se mogu dodijeliti korisniku što ne znači da će tolika biti i iskorištena. Naime, sredstva se smatraju iskorištenima onda kada se zemljama članicama iz proračuna EU-a isplate u svrhu sufinanciranja prihvatljivih projekata. Korištena je sredstva potrebno i opravdati što podrazumijeva dostavu dokazne dokumentacije poput dokumentacije provedenog postupka nabave, računa i narudžbenice. Veliki nedostatak koji se pokazao jest toleriranje određenih nedostataka u dokumentaciji o nabavi u duljem vremenskom razdoblju, poput neopravdanog korištenja određenih proizvoda. Osim toga, ugovoreni iznos često nije jednak onom isplaćenom iz razloga što se, prilikom pregleda dokazne dokumentacije, utvrdi da potraživani trošak nije prihvatljiv. Upravo zbog tih razlika između ugovorenih i isplaćenih iznosa konačna apsorpcija sredstava nije jednaka iznosu koja su i dodijeljena.

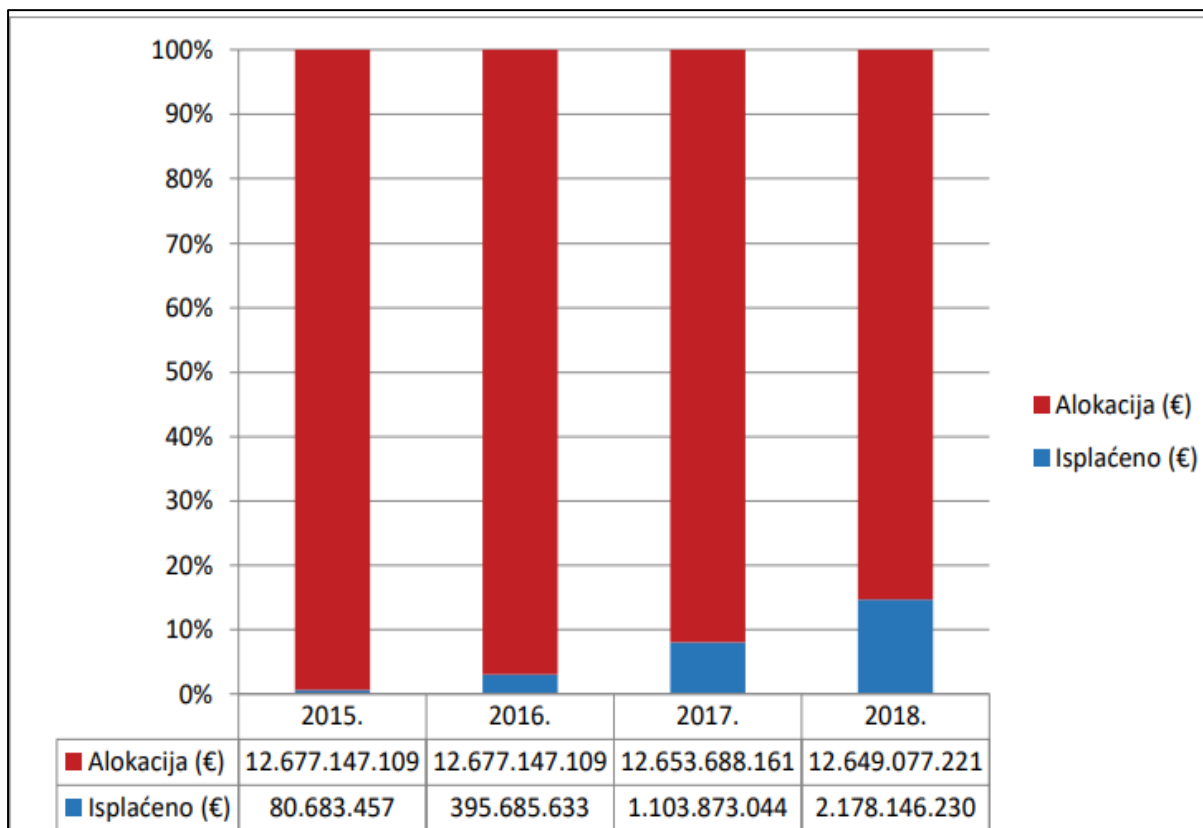
Međutim, problem ne predstavljaju samo složeni propisi koje korisnici moraju poštivati već i vrijeme koje je potrebno za pregled i evaluaciju pristiglih projektnih prijedloga što kod potencijalnih korisnika izaziva nefinancijsku sigurnost. Također, nerijetko se, nakon raspisivanja Poziva, uoče nedostaci koji se uklanjaju kroz kasnije izmjene što dodatno otežava podnošenje projektnog prijedloga. Konačno, iznimno veliki problem predstavlja i fluktuacija kapaciteta administracije te pronalazak odgovarajućega kadra na tržištu rada. Velika fluktuacija nastupa zbog velike opterećenosti administrativnih djelatnika što je izravni rezultat kompleksnih procedura. U Republici Hrvatskoj se u prošlosti nije pružala mogućnost za obrazovanje ili dodatno osposobljavanje za asistente za upravljanje projektima EU fondova, što se danas promijenilo, i upravo je to bio razlog za teškim pronalaskom kadrova koji je spreman za brzo usvajanje mnoštva složenih procedura. Iz svih prethodno navedenih problema moguće je zaključiti kako ova zemlja ima itekako puno posla i mjesta za napredak.

Naime, iako se situacija poboljšava, i dalje je vrlo velik broj problema s kojima se Republika Hrvatska suočava. Problem apsorpcije posebno je došao do izražaja 01.07.2013. godine kada je Republika Hrvatska ušla u EU. Međutim, paralelno je provodila prijelazni IPA instrument, povlačila je prva sredstva iz programskog razdoblja 2007.-2013. te se pripremala za programsko razdoblje 2014.-2020. Kako navode Fratesi i Perucco (2014), sve je to bio dodatni teret za administrativne kapacitete i nastupio je tzv. apsorpcijski šok, kako za administraciju, tako i za korisnike EU fondova. S ciljem pojačanja administrativnih kapaciteta i naglašavanja važnosti EU fondova za Republiku Hrvatsku, 27.12.2011. godine osnovano je, prethodno spomenuto, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije. Međutim, time se nisu riješili svi problemi već su se i dalje nizali novi. Iako se povećavao broj osoblja, problem je bio kako zadržati kvalitetne zaposlenike, pronaći im zamjenu u situacijama kada napuste to radno mjesto. Osim toga, veliki je problem predstavljalo i političko kadroviranje, odnosno uplitanje politike u proces zapošljavanja. Svemu tome je dodatno doprinijela i politička nestabilnost u 2015. i 2016. godini kada su često nastupale promjene u vodstvu zemljom i u njenom institucionalnom ustrojstvu što je za posljedicu imalo odgodu mnogih važnih odluka vezanih za upravljanje fondovima. U konačnici se to odrazilo i na nemogućnost ostvarivanja dugoročnih i održivih rezultata u području promicanja razvojnih promjena. Navedeno se odrazilo na zemlju u cjelini, ali i na njene regionalne i lokalne dijelove pojedinačno. Naime, iako su pojedine lokalne i regionalne jedinice (posebno županije) u 2015. i 2016. godini „povukle“ mnogo više sredstava u usporedbi s godinama prije, veći dio hrvatskih općina nije nikada iskoristila sredstva iz EU fondova.

Riječ je o lokalnim upravama koje ne ulažu u izgradnju kapaciteta, vještine pripreme i provedbe projekata i nemaju koristi od razmjene iskustava i učenja iz različitih primjera dobre prakse u apsorpciji strukturnih fondova. Razlozi za nekorištenje ili neadekvatno korištenje strukturnih sredstava posljedica su dugotrajnih administrativnih prijedloga i kašnjenja na nacionalnoj razini, odgođenih poziva, odgođenih postupaka dodjele i ugovaranja, učestalih promjena javnih poziva (zahtjeva i/ili dokumentacije), i tako dalje (Ott i sur., 2018). EU fondovi uvelike utječu na lokalne i regionalne vlasti, a financijski instrumenti koji se usmjeravaju ka financiranju „tipičnih“ projekata lokalnog razvoja, kao što su lokalne ceste, vrtići, škole, otvoreni javni prostori itd., uvelike su umanjeni iz razloga što ne predstavljaju prioritetna područja u tematskim ciljevima EU fondova. Lokalni projekti trebali bi biti više usklađeni s područjima od važnosti za EU, poput razvoja Interneta dostupnog „uvijek, svugdje i svakome“ i preciznije povezanosti sa specifičnim javnim politikama poput deinstitucionalizacije sustava socijalne skrbi ili poboljšanja u strukovnom obrazovanju (Škabić i Tijanić, 2017).

Ukoliko se uvažava sva ova ograničenja, ali i činjenica kako se mnoge lokalne i regionalne samouprave suočavaju s manjkom administrativnih kapaciteta za pripremanje i provođenje projekata financiranih od strane EU-a, ne čude ni rezultati analize o apsorpciji EU fondova na lokalnoj razini kojom se dokazuje činjenica kako goovo tri četvrtine općina i polovica gradova nije uopće koristilo iste tijekom 2015. i 2016. godine (Ott i sur., 2018). Veliki su izazov za Republiku Hrvatsku administrativni kapaciteti, a na temelju podataka koje objavljuje Europska komisija moguće je za svaku državu članicu vidjeti statistiku “povlačenja“ EU sredstava. Grafikon 1. prikazuje odnos između alokacije i iskorištenosti EU fondova u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2015. do 2018. godine.

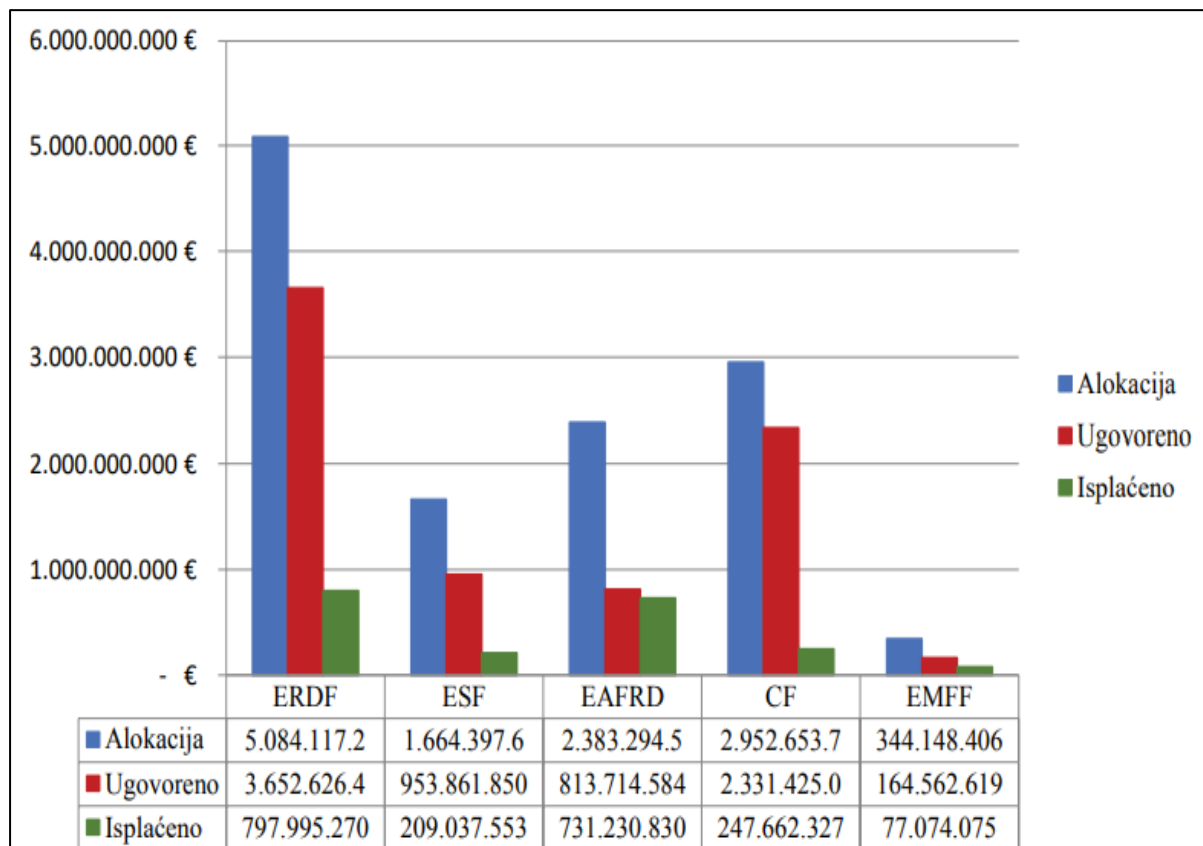
Grafikon 4. Odnos između alokacije i iskorištenosti EU fondova u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2015. do 2018. godine



Izvor: autor preuzeo iz: European Commission – Cohesion open data platform, 2023.

Iz ovog je grafikona vidljivo da je u 2015. i 2016. godini iznos ugovorenih sredstava iz fondova bio jednak, ali je isplaćeno više u 2016. godini. Što se tiče 2017. i 2018. godine evidentan je porast i ugovorenih i utrošenih sredstava. Ukoliko se, pak, promotre sredstva iz svakog pojedinog EU fonda u razdoblju od 2014. do 2018. godine dobije se sljedeći grafikon.

Grafikon 5. Iskorištenost EU fondova u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2014. do 2018. godine



Izvor: autor preuzeo iz: European Commission – Cohesion open data platform, 2023.

Iz ovog je grafikona moguće vidjeti da je iz Europskog fonda za regionalni razvoj Republici Hrvatskoj bilo namijenjeno oko 5 milijardi eura, a od toga je potrošeno samo 797 milijuna eura (15% iskorištenosti). Također, može se vidjeti da je iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj potrošen najveći dio novca, a odnosi se na oko 30% potrošenih sredstava. Svega oko 8% je potrošeno iz Kohezijskog fonda što je vrlo malo u odnosu na planiranu potrošnju i količinu dostupnih sredstava. Prema Maleković i suradnicima (2018) Republika Hrvatska je u prosincu 2017. godine zauzela 24. mjesto prema stopi ugovaranja sredstava (39%) što je znatno niže od prosjeka EU-a od 51%. Još je lošije stanje s isplatama, gdje je Republika Hrvatska na zadnjemu mjestu, sa samo 11% ukupnih izdvajanja EU-a, dok je prosjek u EU 18%. Za 2017. su godinu prihodi iz proračuna EU-a bili na razini od 9,0% ukupnih prihoda hrvatskog proračuna, dok su za 2018. i 2019. godinu iznosili gotovo 11% ukupnih prihoda (Ministarstvo financija, 2018).

Time su prihodi iz proračuna EU treći najznačajniji izvor hrvatskih prihoda (poslije poreza i mirovinskih doprinosa). Može se zaključiti kako je, uz jak financijski i investicijski učinak, sudjelovanjem u kohezijskoj politici Republika Hrvatska mogla uvelike doprinijeti promjeni strukture svojih javnih ulaganja te povećati njihove učinke na dugoročnu konkurentnost.

Ukoliko se promotri sektorska distribucija EU fondova u Republici Hrvatskoj, najviše je izdvajanja prisutno za područje zaštite okoliša koje uglavnom pokriva velike infrastrukturne projekte u objektima za obradu voda i otpada (Škabić i Tijanić, 2017). Puljiz i suradnici (2018) naglašavaju kako je drugo najznačajnije područje financiranja potpora konkurentnosti malih i srednjih poduzeća (MSP). S prosječnim godišnjim izdvajanjem od 140 milijuna eura samo iz EU fondova, potpora poduzetništvu znatno je povećana u odnosu na nacionalnu razinu pretpristupnog financiranja, kada je iznosila otprilike 25 do 30 milijuna eura. U području istraživanja, razvoja i inovacija (RDI) također su dodijeljena značajna sredstva čija je namjena za različite vrste potpore, od ulaganja u javne i privatne objekte za istraživanje te razvoj do potpore razvoju novih proizvoda i usluga. Druga područja sa značajnim povećanjem ulaganja jesu energetska učinkovitost i ostale aktivnosti koje podupiru prijelaz na niskouglično gospodarstvo, a dodatna potpora iz EU fondova važna je i u području zapošljavanja, obrazovanja i socijalne uključenosti te u tehnologiju. Ako se usporede s predpristupnom strukturom sektora, vremenom kada je većina javnih ulaganja bila usmjerena na izgradnju cesta i komunalnu infrastrukturu te druge vrste osnovne fizičke infrastrukture, vidljiva je puno veća usklađenost EU fondova s dugoročnim čimbenicima kojima se povećava konkurentnost Republike Hrvatske (Škabić i Tijanić, 2017).

Dakle, iz navedenih je podataka evidentno kako je u Republici Hrvatskoj, po pitanju korištenja i apsorpcije sredstava EU fondova, u razdoblju do 2020. godine, nastupilo podosta poboljšanja, ali je bilo mnogo izazova za nju. Naime, počevši od njenog pristupanja EU kada se hrvatska administracija morala suočiti s potrebom istovremenog upravljanja aktivnostima vezanim uz prijelaz s IPA sustava na strukturne i kohezijske fondove i pripremu novog programiranja pa do pripreme zakonodavnog i upravljačkog okvira za upravljanje EU fondovima za višegodišnji financijski okvir 2014.-2020. Upravo su uspostava Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije 2012. godine te, poslije toga, značajna izgradnja institucionalnih kapaciteta i promicanje teme EU fondova na političkoj agendi Vlade bili vrlo značajni pomaci za zemlju.

Ipak, problemi se nastavljaju i u godinama nakon pristupanja, a zbog čestih promjena u vodstvu vlade i u institucionalnom okruženju tijekom 2015.-2016. nastupila su daljnja odgađanja mnogih važnih odluka vezanih za upravljanje fondovima. Također, usmjerenost Republike Hrvatske na ostvarivanje dugoročnih i održivih rezultata koji su nužni u promociji razvojnih promjena, nisu predstavljali njene prioritete. Nadalje, ove okolnosti, a posebice već spomenute česte promjene u vodstvu vlasti, rezultirale su kašnjenjem u započinjanju s relevantnim strukturnim reformama, s neposrednim posljedicama za lokalne i regionalne vlasti, posebice u obrazovanju, zdravstvu, javnoj upravi i zapošljavanju (Maleković i sur., 2018).

Tablica 1. prikazuje iznos ugovorenih sredstava EU fondova po hrvatskim županijama u razdoblju od 2014. do 2020. godine.

Tablica 1. Ugovorena sredstva EU fondova po hrvatskim županijama za razdoblje od 2014. do 2020. godine

ŽUPANIJA	OP KONKURENTNOST I KOHEZIJA		OP UČINKOVITI LJUDSKI POTENCIJALI		OP PROGRAM RURALNOG RAZVOJA	
	UGOVORENA SREDSTVA (EUR)	UDIO U UKUPNOJ VRIJEDNOSTI PROJEKATA U RH (%)	UGOVORENA SREDSTVA (EUR)	UDIO U UKUPNOJ VRIJEDNOSTI PROJEKATA U RH (%)	UGOVORENA SREDSTVA (EUR)	UDIO U UKUPNOJ VRIJEDNOSTI PROJEKATA U RH (%)
LIČKO-SENJSKA	41.787.090	0,98	4.105.382	0,68	60.810.053	5,06
KARLOVAČKA	33.288.999	0,78	8.757.883	1,45	56.126.088	4,67
BJELOVARSKO-BILOGORSKA	31.562.131	0,74	9.650.585	1,60	99.014.675	8,25
SISAČKO-MOSLAVAČKA	85.992.939	2,02	13.227.536	2,19	90.033.169	7,50
BRODSKO-POSAVSKA	36.559.144	0,86	14.228.782	2,36	57.960.623	4,83
ZADARSKA	131.617.461	3,09	7.377.589	1,22	45.543.275	3,79
VIROVITIČKO-PODRAVSKA	62.541.766	1,47	6.756.148	1,12	77.295.468	6,44
SPLITSKO-DALMATINSKA	115.938.737	2,72	22.351.921	3,71	43.242.796	3,60
KRAPINSKO-ZAGORSKA	151.774.242	3,56	7.252.887	1,20	39.104.853	3,26
ISTARSKA	163.420.870	3,83	5.244.551	0,87	55.778.798	4,65
MEDIMURSKA	81.184.138	1,90	7.206.847	1,20	34.253.249	2,85
ŠIBENSKO-KNINSKA	150.069.176	3,52	9.518.011	1,58	19.955.526	1,66
POŽEŠKO-SLAVONSKA	77.355.507	1,81	7.568.526	1,26	37.837.778	3,15

VUKOVARSKO-SRIJEMSKA	132.729.590	3,23	20.117.967	3,34	80.776.060	6,73
VARAŽDINSKA	123.076.091	2,89	9.169.494	1,52	42.692.809	3,56
KOPRIVNIČKO-KRIŽEVAČKA	192.135.352	4,51	7.264.067	1,21	47.009.458	3,92
PRIMORSKO-GORANSKA	386.583.714	9,07	7.418.183	1,23	28.102.952	2,34
OSJEČKO-BARANJSKA	219.779.289	5,16	27.70.305	4,60	163.845.648	13,65
ZAGREBAČKA	159.183.487	3,73	10.722.421	1,78	71.599.586	5,96
GRAD ZAGREB	1.295.327.899	30,39	24.524.138	4,07	27.455.867	2,29
DUBROVAČKO-NERETVANSKA	585.513.521	13,74	3.699.865	0,61	22.269.108	1,85
UKUPNO	4.257.421.143	100	206.233.115	38,8*	1.200.707.839	100,00

Izvor: vlastita izrada autora (prema Hrvatska gospodarska komora – Županije i fondovi EU: ugovorena sredstva i projekti po županijama (2020).)

**U sklopu Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali ostalih 55,15% spada na cijelu Republiku Hrvatsku te 6,05% više županija zajedno.*

Iz ove je tablice vidljivo da je u promatranom razdoblju najviše sredstava ugovoreno u sklopu Operativnog programa Konkurentnost i kohezija, a najmanje u sklopu Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali. Nadalje, u sklopu Operativnog programa Konkurentnost i kohezija je daleko najviše sredstava EU ugovorila s gradom Zagrebom, i to s 30,39% iskorištenosti, a slijede ga Dubrovačko-neretvanska (s 13,74%), Primorsko-goranska (s 9,07%) te Osječko-baranjska županija (s 5,16% iskorištenosti). U sklopu istog programa najmanje je ugovoreno s Bjelovarsko-bilogorskom županijom, i to s 0,74% iskorištenosti. Ukoliko se promotri Operativni program Učinkoviti ljudski potencijal, najveću stopu iskorištenosti imao je grad Zagreb (4,07%), a slijede ga Splitsko-dalmatinska (s 3,71%) te Vukovarsko-srijemska (s 3,34% iskorištenosti). Najmanju iskorištenost EU fondova u sklopu ovog operativnog programa imale su Dubrovačko-neretvanska (s 0,61%) i Ličko-senjska županija (s 0,68%). U istom je razdoblju u sklopu operativnog programa Program ruralnog razvoja najviše sredstava iz EU fondova iskoristila Osječko-baranjska županija (13,65%), a slijede ju Bjelovarsko-bilogorska (s 8,25%) te Sisačko-moslavačka županija (s 7,50%). U istom je periodu iz istog operativnog programa najmanje sredstava iz EU fondova iskoristila Šibensko-kninska županija, s 1,66% iskorištenosti (Hrvatska gospodarska komora – Županije i fondovi EU: ugovorena sredstva i projekti po županijama, 2020).

5.2.3. Novi trendovi apsorpcijskih kapaciteta Republike Hrvatske u razdoblju od 2021. godine do danas

Europske su regije vrlo različite s obzirom na svoje (gotov sve) ekonomske, ali i ostale faktore zbog čega su strukturne politike veliki izazov za EU, naglašava Savić (2021). Glavna ograničenja s kojima se Republika Hrvatska suočava danas vrlo su slična onima koja su bila prisutna u studijama slučaja Slovenije i Slovačke. Ove tri zemlje imaju centralno upravljane kohezijske politike, uz samo malo ovlasti sub-nacionalnih aktera - njihove domaće regionalne politike ovisne su o kohezijskoj politici. Procesi kohezijske politike u dvije studije slučaja nerijetko su doveli do značajnih promjena u sustavima domaćih politika s ciljem osiguravanja integriranog EU nacionalnog pristupa upravljanju i provedbi (Europska komisija, 2008), a ta je praksa prisutna i u Republici Hrvatskoj. Međutim, postoji jaka tendencija da se sustavi osmišljavaju s ciljem osiguravanja usklađenosti s propisima, a ne kao strateški ili operativni alati za upravljanje programom što je primijećeno u Sloveniji, Slovačkoj, ali i Republici Hrvatskoj. Regionalna politika EU, kako ističe Savić (2021), nema zakonsku osnovu zahtijevati usklađivanje sustava regionalnih politika država članica, već im je dopuna i podrška, stoga je potrebno uspostaviti učinkovit sustav upravljanja fondovima regionalne politike EU u svakoj državi EU, a čime se postiže ujedno i integracija i konvergencija.

Horizontalna međusektorska partnerstva, a posebno vertikalna, koja obuhvaćaju regije, postupno su se razvijala, paralelno sa sporim, ali postojanim, procesom regionalnog jačanja, kao rezultat potpore kohezijskom politikom razvoj regionalnih razvojnih agencija i kontinuirana izgradnja kapaciteta. U sve tri analizirane zemlje taj je proces bio dosta naglašen od pretpristupnog razdoblja EU-a i nadalje (Maleković i sur., 2018).

Uvedena i, već prilično, razvijena praksa evaluacije, posebice na primjeru Slovenije, mogla bi predstavljati priliku za implementaciju ovakvih unaprjeđenja, ali i za buduće poboljšanje prakse evaluacije u Republici Hrvatskoj. Sličnosti su očite i u pogledu sposobnosti apsorpcije i nametanja nepotrebnih administrativnih opterećenja. Navedeno je rezultiralo kašnjenjima i problemima u pripremi i provedbi velikih projekata i njihovoj održivosti. Sve ove sličnosti, kako u učincima tako i ograničenjima vezanim uz učinkovito i djelotvorno sudjelovanje u kohezijskoj politici, pravdaju potrebu da hrvatski dionici i stručnjaci kontinuirano dijele iskustva i uče od Slovenije i Slovačke, ali i od drugih zemalja srednje i istočne Europe.

Moguće je prikazati, kako navode Škabić i Tijanić (2017) neke temeljne preporuke za hrvatske kreatore politike na temelju okolnosti, glavnih ograničenja i izazova s kojima se suočavaju.

Sve preporuke podrazumijevaju potrebu ostvarivanja optimalnih učinaka na daljnje sudjelovanje Republike Hrvatske u kohezijskoj politici. Pored ovih autora, i Europska komisija (2018) navodi sljedeće preporuke:

- unatoč relativno zadovoljavajućem korištenju pretpristupnih fondova, s ciljem podizanja administrativne sposobnosti, apsorpcijski kapacitet za upotrebu i upravljanje strukturnim fondovima još uvijek je veliki problem; (iz tog će razloga hrvatske vlasti morati nastaviti ulagati sredstva u razvoj svoje apsorpcijske sposobnosti i osiguravanje da se raspoloživa financiranja iz EU koriste na najučinkovitiji način, a morat će se i ubrzati i pojednostaviti postupci);
- ključni će se akteri morati fokusirati na postizanje rezultata, odnosno željene promjene razvoja, posebice u županijama, lokalnim općinama i gradovima koji su najmanje razvijeni;
- statističke sustave, pokazatelje rezultata i temeljitu praksu praćenja i evaluacije potrebno je razviti kako bi bili baza za kontinuirano poboljšanje regionalnih i drugih razvojnih politika;
- uz unaprjeđenje međusektorske suradnje, neophodno je usmjeravanje više pažnje na ostvarivanje komplementarnosti/sinergije povezanih mjera koje se provode u različitim sektorima, čime bi se osigurala poželjna maksimalizacija međusektorskog učinka;
- programiranje je uspješnije ako ga prate potrebne strukturne reforme, posebice u područjima pravosuđa, zdravstva i javne uprave;
- na nivou središnje države nužno je rješavanje horizontalnih prepreka za infrastrukturna ulaganja, što uključuje i rješavanje pravnih te imovinskih prava;
- pod dobrim upravljanjem regionalnom politikom podrazumijeva se i postavljanje puno dugoročnijih razvojnih ciljeva što se posebno naglašava kada se razmatraju teme vezane uz klimatske promjene, energetska učinkovitost, istraživanje i razvoj (izrada nacionalne razvojne strategije 2030. zahtijeva poboljšano koncentriranje na strateške prioritete financiranja za pojedine zemlje);
- i dalje se naglašava važnost jačanja koordinacije na nižim razinama vlasti, kao i daljnje izgradnje kapaciteta vezanih uz strateško planiranje (to je slučaj i s apsorpcijskim kapacitetom kao i znanjem vezanim uz pripremu i provedbu složenih i velikih projekata);

- na temelju početnih primjera najbolje hrvatske prakse, u manjim i manje razvijenim lokalnim općinama i gradovima nužno je uvođenje inovativnih, integriranih, inkluzivnijih transparentnih pristupa i novih, participativnih modela upravljanja;
- početne pozitivne rezultate promicanja zajedničke suradnje lokalnih samouprava u razvojnim projektima od zajedničkog interesa potrebno je dodatno podržati (kreatori politike na lokalnoj i regionalnoj razini imali bi velike koristi od razmjene iskustava i najboljih praksi na temelju bogatog iskustva);
- održivosti rezultata finaliziranih projekata je potrebno dati puno veći značaj u mnogo ranijoj fazi projektnog ciklusa;
- potrebno je uložiti više napora da se najvećim dijelom iskoriste strukturni fondovi i instrumenti za ublažavanje jednog od najhitnijih problema regionalnoga razvoja Republike Hrvatske – dugoročnog pada stanovništva, uključujući iseljavanje mladih iz najnerazvijenijih područja;
- potrebno je poduzeti korake da se osigura zadržavanje kvalificiranog osoblja, posebice na srednjoj razini rukovodstva, u državnim institucijama koje se bave strukturnim fondovima i da se u institucijama koje se bave pripremom i provedbom projekata na svim razinama zapošljavaju najobrazovaniji i iskusniji pojedinci;
- unatoč vidljivim postignućima, nastavak podizanja kapaciteta za pripremanje i provođenje projekata posebno je važan na lokalnoj i regionalnoj razini (uz mjerodavna ministarstva i javne agencije koje su izravno angažirane u upravljanju EU fondovima na središnjoj razini, postoji puno mjesta za intenzivno angažiranje drugih putem ciljane obuke i podrške udruga gradova, općina i županija te regionalnih razvojnih agencija) te
- bez obzira na značajna postignuća u uvođenju participativnog pristupa uključujući ključne aktere na svim razinama, političke rasprave koje uključuju ključne dionike, istraživačku zajednicu, relevantne javne aktere i civilno društvo, još uvijek nedostaju i potrebno ih je redovito uvoditi kao alate za kontinuirano poboljšanje hrvatskog javne politike, posebice nacionalne regionalne politike.

Zaključno, kohezijska politika EU-a u velikoj je mjeri utjecala na razvoj regionalne i cjelokupne nacionalne politike u Republike Hrvatskoj.

Politika regionalnog razvoja usmjerena je na postizanje razvoja pojedinih regija na način da osigura niz povoljnih uvjeta za prijenos znanja, tehnologije, poduzetništva, financijskih sredstava i postizanje cjelokupnog razvoja nacionalnih i nadnacionalnih država, određuje ciljeve regionalnog razvoja i instrumente koji će se koristiti.

Ista je pokrenula sustavnu upotrebu točaka strateškog planiranja te, istodobno, pridonijela poštivanju svih ostalih važnih načela kohezije – dostatnosti, partnerstva, koncentracije, koordinacije, praćenja i evaluacije. Svim se navedenim unaprijedila kvaliteta upravljanja, kako u regionalnoj politici, tako i u ostalim javnim politikama u području razvoja. Introdokcija novih formi upravljanja potpomognuta je sustavnim i kontinuiranim pridržavanjem kulture izgradnje partnerstva među svim razinama vlasti u procesima kreiranja i provođenja kohezijske politike. Uz značajne promjene i unaprijeđenu vertikalnu suradnju i koordinaciju, pridržavanjem participativnog pristupa i poboljšanu koordinaciju na horizontalnoj razini uvele su se znatne promjene u prevladavajućem sektorskom pristupu koji se upotrebljava u Republici Hrvatskoj, s dominantnim silosima među različitim, iako vrlo povezanim politikama. Navedenim se doprinijelo i promjeni paradigme u Republici Hrvatskoj i prvim vidljivijim promjenama u kreiranju politika temeljenih na inovativnim načinima koordiniranja i početnom ovladavanju integriranom razvojnom pristupu upravljanju.

Kako naglašavaju Maleković i suradnici (2018), to znači povećanu svijest i znanje o ograničenjima te prijetnjama koje su uzrokovane neučinkovitom horizontalnom suradnjom, doprinos učinkovitih partnerstava na svakoj razini, sustavno nametanje ocjenjivanja politike i porast znanja o pristupu integriranog održivog (urbanog) razvoja. To je posebno tako s gledišta promjene paradigme koju je moguće uočiti – od hijerarhijskog, legalističkog i centraliziranog, ali neučinkovitog planiranja do inkluzivnijeg, odgovornijeg i mrežnog modela koordinacije. Istodobno kako se širi EU, nacije od kojih je sastavljena podvrgnute su pritiscima kojima se ona pokušava srušiti: porast regionalnih i nacionalnih identiteta često premašuje napredak decentralizacije i regionalizacije, sve do postavljanja „nacionalnog pitanja“ u smislu sukcesije ili podjele, ističe Drvenkar (2012). Uvođenje europskih regija pridonosi dovođenju u pitanje mehanizama solidarnosti unutar nacija, uspostavljajući natjecateljske odnose između regija (Drvenkar, 2012). Temeljem prezentiranih dokaza, pripreme za kohezijsku politiku i upravljanje EU fondovima predstavljaju značajnu motivaciju kojom su se promijenile i unaprijedile metode koje se koriste u oblikovanju hrvatske regionalne politike. Ukoliko se bespovratna sredstva pomoći iz EU fondova ne iskoriste na primjeren i svrsishodan način, moguće je da će same pomoći dovesti do dugoročno negativnih učinaka na razvoj zemalja primateljica (Savić, Drvenkar i Drezgić, 2023). S gledišta široke međusektorske prirode EU fondova, kao i očekivanih učinaka razvoja u trenutnom višegodišnjem financijskom okviru, efekti priprema za kohezijsku politiku moguće je promatrati u poticanju vidljivih promjena u hrvatskoj regionalnoj politici.

6. ZAKLJUČAK

Imajući na umu golem financijski učinak kohezijske politike te pravila i propise koji prate njezinu provedbu, za Hrvatsku kohezijska politika predstavlja iznimno snažan instrument za prilagodbu nacionalnih politika te praksi politikama i praksama EU. Ishod takvog odnosa je nacionalni sustav za upravljanje EU fondovima i niz povezanih sektorskih politika koje su sada podvrgnute kontinuiranoj prilagodbi i procesima izgradnje kapaciteta s ciljem zadovoljavanja trenutnih standarda. Za kvalitetu procesa prilagodbe značajna je kvaliteta upravljanja u svakom sektoru pojedinačno koji je u vezi s korištenjem EU fondova. Upravo navedeno predstavlja glavni problem u kojemu je moguće naći odgovor na pitanje o razlozima sporog trošenja EU fondova. Navedeno ne znači da se proces učenja, točnije poboljšanje institucionalnih kapaciteta za učinkovito upravljanje EU fondovima, ne odvija. Upravo suprotno, uprava nedvojbeno unaprjeđuje vlastite kapacitete.

Međutim, proces izgradnje institucija je spor i stavlja stalni pritisak na hrvatsku upravu zbog moguće odgovornosti za gubljenje dijela dodijeljenih sredstava. U ovakvim se okolnostima rad na kvaliteti pripreme projekata, njihovoj strateškoj relevantnosti i doprinosu ciljevima politike nerijetko ostavlja po strani, a fokus je samo na kvantitetu, odnosno na osiguravanju dovoljne količine pripremljenih projekata koji će apsorbirati sva raspoloživa sredstva. Iako se to s jedne strane razumije i opravdava, u takvim okolnostima postaje upitno koliko će razvoj naroda zapravo dugoročno dobiti od sredstava EU-a, posebice kada se govori o primjeni novih koncepata poput pristupa pametne specijalizacije ili integriranog teritorijalnog ulaganja.

Poželjna mješavina politika obuhvaća različita, ali međusobno povezana područja politike, a potom slijedi dobro organizirana koordinacija provedenih politika. Time se ostvaruje i fokus na strateške razvojne prioritete Republike Hrvatske, to i dalje nedostaje – osobito u područjima poslovnog razvoja, zapošljavanja, istraživanja i razvoja, obrazovanja, prometa i okoliša. Potrebno je još razmotriti u kojoj mjeri će strategija razvoja 2030. (izrada sveobuhvatnog strateškog dokumenta na razini središnje države) odražavati spremnost ključnih kreatora politike, dionika i stručnjaka na njihov fokus na ključna područja najrelevantnija za hrvatsku konkurentnost i razvojnu specijalizaciju.

Konačno, preostaje za vidjeti u kojoj će mjeri sudjelovanje u kohezijskoj politici pridonijeti ublažavanju jednog od najhitnijih problema s kojima se suočava hrvatski regionalni razvoj – smanjenja značajnih razlika među regijama i stalnog pada broja stanovnika, što su ozbiljni, dugoročni te inherentni problemi, posebice za manje razvijene i udaljene krajeve Republike Hrvatske.

LITERATURA

1. Bajo, A., Puljiz, J. (2017). Institucionalna potpora za strateško planiranje i gospodarski razvoj Republike Hrvatske. *Aktualni osvrti*. 93:1-4.
2. Baldwin, R., Wyplosz, Ch. (2006). *The Economics of European Integration*. New York: The McGraw-Hill.
3. Barnes, I. Barnes, P. M. (1995). *The Enlarged European Union*. Essex: Longman Group UK Limited.
4. Begić, J., Depope, A., Kuhar, M. (2022). Stavovi o pripremi i provedbi projekata društveno korisnog učenja financiranih sredstvima Europskog socijalnog fonda, *Odgovno-obrazovne teme*, 5:1, 167-196.
5. Bićanić, K. (2016). *Suvremena regionalna politika Europske unije i strukturni fondovi: izazovi i perspektive* (Doctoraldissertation, University North. University centre Varaždin. Department of Business Economics). Dostupno na: <https://repositorij.unin.hr/en/islandora/object/unin%3A755> (22.04.2022.)
6. Blažević, B. (2003). Prostorne različitosti kao ishodište regionalnog razvoja i turističke regionalizacije, *Tourism and hospitality management*, 9:2, 29-40.
7. Bradarić, B. (2023). Deset godina Hrvatske u EU: Rezultati su dobri, ali se moglo i moralo više. Dostupno na: <https://balkans.aljazeera.net teme/.2023/6/4/deset-godina-hrvatske-u-eu-rezultati-su-dobri-ali-se-moglo-i-moralo-vise> (08.09.2023.)
8. Bradley J., Petrakos G., Traistaru I. (2005). *Integration, Growth and Cohesion in an Enlarged European Union: An Overview*, in Bradley J, Petrakos G. and Traistaru I. (eds) *Integration, Growth and Cohesion in an Enlarged European Union*, Springer, Berlin.
9. Brkljača, I. (2023). Ekonomski lab. Počelo je osjetno „hlađenje“ hrvatskoga gospodarstva, Dostupno na: <https://arhivanalitika.hr/blog/pocelo-je-osjetno-hladenje-hrvatskoga-gospodarstva/> (27.04.2023.)
10. Burić Pejčinović, M. (2010). Učinkovitost korištenja pretpristupnim fondovima Europske unije u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 10:3, 651-663. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/135326> (26.04.2023.)
11. Cace, C., Cace, S., Iova, C., Nicolăescu, V. (2009). Absorption capacity of the structural funds. *Integrating perspectives. Revista de cercetare și intervenție socială (Review of Research and Social Intervention)*, 27, 7–28. Dostupno na: http://www.rcis.ro/images/documente/rcis27_01.pdf (12.04.2022.)

12. Caragliu, A., Nijkamp, P. (2008). The impact of regional absorptive capacity on spatial knowledge spillovers. [Adobe Digital Editions version]. Dostupno na: <http://papers.tinbergen.nl/08119.pdf> (13.04.2022.)
13. Coman, A. N., Coman, P. (2010). Ireland: An example of best practices in the utilization of EU funds. *Amfiteatru Economic*, 12, 661–674. Dostupno na: http://www.amfiteatruconomic.ro/temp/Article_990.pdf (15.04.2022.)
14. Constantin, D. (2008). How Well Prepared are the New Member States to absorb the EU Funds? Reflections on the administrative capacity, paper presented on „International Conference on Business and Economy“; Constanta, 6-8.
15. Crescenzi, R., Giua, M. (2014). The EU Cohesion policy in context: Regional growth and the influence of agricultural and rural development policies. [Adobe Digital Editions version]. Dostupno na: <http://www.lse.ac.uk/europeanInstitute/LEQS/LEQSPaper85.pdf> (15.04.2022.)
16. Devčić, A., Šostar, M. (2011). Upravljanje apsorpcijskim kapacitetima u korištenju fondova Europske unije – izazovi Panonske regije, *Praktični menadžment*, 2:3, 28-33.
17. Devčić, A., Šostar, M. (2015). Regionalni razvoj i fondovi Europske unije: Prilike i izazovi. Požega: Veleučilište u Požegi.
18. Družić, I. (2003). *Hrvatski gospodarski razvoj*. Zagreb: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
19. Državni zavod za statistiku – Klasifikacija NUTS u Republici Hrvatskoj. Dostupno na: <https://dzs.gov.hr/istaknute-teme-162/prostorne-klasifikacije-i-subnacionalne-statistike-2/klasifikacija-nuts-u-republici-hrvatskoj/450> (08.09.2023).
20. Đulabić, V. (2007). Regionalizam i regionalna politika, *Revija za socijalnu politiku*, 16:3, 313-315.
21. Đulabić, V., Manojlović, R. (2011). Administrative aspects of regional and cohesion policy in Croatia: In search of a better coordination of parallel processes. *Croatian and Comparative Public Administration*. 11(4): 1041-1074.
22. Đulabić, V., Škarica, M. (2012). Regional Policy and the Various Statues of Local Units in Croatia, *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 12:2, 433-462.
23. EBLIDA (2023). The European Structural and Investment Funds 2021-2027. Dostupno na: http://www.eblida.org/Documents/The-European-Structural-and-Investment-Funds_%202021-2027.pdf (29.04.2023.)

24. EIF (2023). JASMINE. Dostupno na:
https://www.eif.org/what_we_do/microfinance/JASMINE/index.htm (30.04.2023.)
25. ESI fondovi (2023). Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020.
Dostupno na: <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/esi-fondovi-2014-2020/op-konkurentnost-i-kohezija/> (29.04.2023.)
26. ESI fondovi (2023). Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014.-2020., hrvatski prijevod s engleskog jezika. Dostupno na: <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2021/06/Operativni-program-Konkurentnost-i-kohezija-na-hrvatskom-jeziku-lipanj-2021..pdf> (29.04.2023.)
27. European Commission (2023). History. Dostupno na:
https://ec.europa.eu/regional_policy/policy/what/history_en (28.04.2023.)
28. European Commission (2023). Cohesion open data platform. Dostupno na:
https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion_overview/14-20 (29.04.2023.)
29. European Commission (2023). Commission Staff working document evaluation. Mid-term evaluation of the JASPERS initiative in 2014-2020. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52021SC0236> (30.04.2023.)
30. European Commission (2021). European Regional Development Fund 2021-2027.
Dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/erdf/ (10.04.2022.)
31. European Commission (2021). Cohesion Policy 2021-2027. Dostupno na:
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/2021_2027/(10.04.2022.)
32. European Commission (2023). ESF+. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/european-social-fund-plus/hr/sto-je-esf> (02.05.2023.)
33. European Commission (2021). European Social Fund 2021.-2027. Dostupno na:
<https://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=325>(10.04.2022.)
34. European Commission (2021). Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj 2021.-2027.
Dostupno na:https://ec.europa.eu/info/food-farming-fisheries/key-policies/common-agricultural-policy/rural-development_en(11.04.2022.)
35. European Commission (2021). European Maritime, Fisheries and Aquaculture Fund (EMFAF). Dostupno na: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/funding/emfaf_en(12.04.2022.)
36. European Commission (2023). EMFF. Dostupno na: https://oceans-and-fisheries.ec.europa.eu/funding/european-maritime-and-fisheries-fund-emff_en
(03.05.2023.)

37. European Commission (2016). Ex post evaluation of Cohesionpolicyprogrammes 2007-2013, focusing on the European Regional Development Fund and the CohesionFund. WP 1: Synthesis, CountryReportSlovenia. CambridgeEconomicAssociates.
38. European Commission (2017). My Region, My Europe, Our Future. SeventhReport on Economic, Social and TerritorialCohesion, Regional and Urban Policy. 22-24.
39. European Commission(2018). Countryreport — Croatia 2018. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-croatiaen.pdf> (12.04.2022.)
40. European Funds Portal (2015). What are the European Funds? Dostupno na: <https://www.funduszeuropejskie.gov.pl/en/site/learn-more-about-european-funds/discover-how-the-funds-work/what-are-the-european-funds/>(12.04.2022.)
41. European Investment Bank (2023). JESSICA – PreliminaryEvaluation Study. Dostupno na: https://www.eib.org/attachments/jessica_preliminary_evaluation_study.pdf (30.04.2023.)
42. EUROPEAN INVESTMENT FUND (2023). JEREMIE. Dostupno na: https://www.eif.org/news_centre/publications/Jeremie_leaflet_files/jeremie_leaflet_en.pdf (30.04.2023.)
43. Europska komisija (2023). EUROPA 2020. Dostupno na: <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2017/03/Strategija-EUROPA-2020.-hr.pdf> (30.04.2023.)
44. Europski revizorski sud (2018). SpecialReport - Commission’s and MemberStates’ actions in the lastyears of the 2007-2013 programmestackledlowabsorption but had insufficientfocus on results. Dostupno na: https://www.eca.europa.eu/Lists/ECADocuments/SR18_17/SR_ABSORPTION_EN.pdf (28.04.2023.)
45. Fi comaps (2023). Cohesionfund. Dostupno na: <https://www.fi-compass.eu/cf/cohesion-fund-cf> (01.05.2023.)
46. Grose, T. G. (2007). Save public assets (Monitoring corruptionthreats in the distribution of structuralfunds). The case of IntegratedRegionalOperationalProgramme (IROP) in Poland. [Adobe Digital Editionsversion]. Dostupno na: <http://www.isp.org.pl/files/20445278050803130001176716743.pdf> (15.04.2022.)
47. Hitiris, T. (2003). European Union Economics. Essex: PearsonEducationLimited.
48. Hrvatska gospodarska komora – Županije i fondovi EU: ugovorena sredstva i projekti po županijama (2020). Dostupno na: <https://www.hgk.hr/documents/analiza-koristenja-fondova-eu-po-zupanijama-20205f25f87143873.pdf> (02.05.2023.).

49. ICF GHK (2023). Evaluation of the JASMINE technical assistance pilot phase – final report. Dostupno na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/5996f562-44fc-4d57-a5f5-38d39755de6d/language-en> (30.04.2023.)
50. Iharoš, B., Careva, K. (2020). Održivi urbani razvoj u kontekstu mehanizma integriranih teritorijalnih ulaganja, Znanstveni prilozi, 2:60, 427-437, Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/361685> (26.04.2023.)
51. Incaltarau, C., Pascariu, G. C., Surubaru, N-C. (2019). Evaluating the Determinants of EU Funds Absorption across Old and New Member States – the Role of Administrative Capacity and Political Governance, Journal of Common Market Studies, Wiley Online Library. Dostupno na: <https://onlinelibrary.wiley.com/doi/full/10.1111/jcms.12995> (29.04.2023.)
52. Jurlina Alibegović, D. (2014). Izazovi efikasnog vođenja regionalne politike u Hrvatskoj, Političke analize: tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku, 5:17, 30-34.
53. Kandžija, V., Cvečić, I., Zaninović, V. (2014). Europska unija i njene regije – perspektive razvoja Dubrovačko-neretvanske županije, Zbornik Sveučilišta u Dubrovniku, 1, 107-124.
54. Kersan-Škabić, I., Tijanić, L. (2017). Regional absorption capacity of EU funds, Economic Research, 30:1, 1191-1208.
55. Kesner-Škreb, M. (2009). Regionalna politika Europske unije. Financijska teorija i praksa, 33:1, 103-105, Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/36053> (25.04.2023.)
56. Lovrinčević, Ž., Marić, Z., Rajh, E. (2005). Kako optimalno regionalizirati Hrvatsku?, Ekonomski pregled, 56:12, 1109-1160.
57. Lozina, D., Jagnjić, J. (2021). Razvoj lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu, 58:2, 555-585.
58. MacroHub (2022). Semafori tržišta rada. Dostupno na: <https://macrohub.net.efzg.hr/indikatori/tr%C5%BEi%C5%A1te-rada> (27.04.2023.)
59. Maldini, P. (2014). Politički i administrativni aspekti regije: regionalizam, regionalizacija i regionalna politika, Zbornik Sveučilišta u Dubrovniku, 1, 125-153.
60. Maleković S., Keser I. (2018). Cohesion Policy in Croatia: What Have We Accomplished so Far. In Zdravko Petak and Kristijan Kotarski (eds.) Policy Making at the European Periphery: The Case of Croatia. Pallgrave Macmillan.
61. Maleković, S., Puljiz, J., Keser, I. (2018). The Impact of Cohesion Policy on Croatia's Regional Policy and Development. POLO-Cro28 Policy Paper, Zagreb: Institute for Development and International Relations–IRMO. Dostupno na:

- <https://polocro28.irmo.hr/wp-content/uploads/2018/07/The-Impact-of-Cohesion-Policies-on-Croatia%E2%80%99s-Regional-Policy-and-Development.pdf> (17.04.2022.)
62. Marić, J. (2023). Hrvatska je danas bolje mjesto za život nego prije ulaska u EU. Dostupno na: <https://zadarskilist.novilist.hr/novosti/hrvatska-je-danas-bolje-mjesto-za-zivot-nego-prije-ulaska-u-eu/> (08.09.2023.)
63. Mavrek, K. (2014). Agroklub. Jesmo li, osim vremena, izgubili i europski novac? Dostupno na: <https://www.agroklub.com/poljoprivredne-vijesti/jesmo-li-osim-vremena-izgubili-i-europski-novac/12356/> (03.05.2023.)
64. Mihailescu, G. (2012). Two Eastern European countries with different paths: Why polish manage to efficiently absorb the European money while Romania remains with its funds blocked. [Adobe Digital Editions version]. Dostupno na: http://www.academia.edu/3354176/Poland_vs_Romania_Two_Eastern_European_Countries_with_diffrent_paths/ (16.04.2022.)
65. Miljenović, A (2013). Pristup razvojno osjetljivim zajednicama u Hrvatskoj: između teorijske konceptualizacije i političko-pravnih rješenja, *Politička misao*, 50:3, 155-179.
66. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (2020). Planovi i pravila za novo programsko razdoblje 2021. – 2027. Dostupno na: <https://www.hup.hr/EasyEdit/UserFiles/Petra%20Senti%C4%87/planovi-i-pravila-za-novo-programsko-razdoblje-2021-2027ff.pdf> (30.04.2023.)
67. Narodne novine (2014). Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj u razdoblju 2014-2020, 92/14.
68. Narodne novine (2017). Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti, 132/2017.
69. Narodne novine (2018). Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, 147/14, 123/17, 118/18.
70. Operativni program u okviru cilja investicija za rast i zapošljavanje (2023). Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Vijesti/2015/sije%C4%8Danj/26%20sije%C4%8Danj//Operativni%20program%20Konkurentnost%20i%20kohezija%202014.%20-%202020..%20hrv%2027112014.pdf> (26.04.2023.)
71. Ott, K., Bajo A. (2001). Local government budgeting in Croatia, study, Institute for Public Finances, Zagreb. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/305285> (17.04.2022.)
72. Ott K., Bronić, M., Stanić, B. (2018). Pomoći Europske unije županijama, gradovima i općinama 2015. i 2016. Newsletter 114/2018. Institut za javne financije. Dostupno na:

- <http://www.ijf.hr/hr/publikacije/serijske-publikacije/12/newsletter/110/pomocieuropske-unije-zupanijama-gradovima-i-opcinama-2015-i-2016/1370/> (17.04.2022.)
73. Puljiz, J., Maleković, S. (2013). Current situation and future perspectives of regional policy in Croatia.
74. Puljiz J., Maleković S. (2007). Regional Income and Unemployment Disparities in Croatia, Conference proceedings, 7th International Conference Enterprise in Transition. University of Split, May 24-26, 2007.
75. SAFU (2023). Dostupno na: <https://www.safu.hr/hr/esi-fondovi/provedba-projekta> (04.05.2023.)
76. Strand, R. (2017). Regionalisation of ESIF payments 1989-2015. Dostupno na: <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/cd2133d5-1d04-11e8-ac73-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-68135162> (28.04.2023.)
77. Strukturni fondovi (2023). ESI fondovi – Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. Dostupno na: <https://strukturnifondovi.hr/en/eu-fondovi/esi-fondovi-2014-2020/> (30.04.2023.)
78. Škabić, I., Tijanić, L. (2017). Regional absorption capacity of EU funds, Economic Research-Ekonomska Istraživanja, 30:1, 1191-1208, Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/285077> (22.04.2022.)
79. Tiberiu Albuлесcu, C., Goyeau, D. (2013). EU Funds Absorption Rate and the Economic Growth, Timisoara Journal of Economic and Business, 6:20, 153-170. Dostupno na: <https://shs.hal.science/halshs-01368391/document> (28.04.2023.)
80. Tolušić, M., Koporčić, N., Tolušić, Z. (2014). Uloga i važnost EU fondova za Republiku Hrvatsku. Ekonomski vjesnik, 26:1, 215-222. Dostupno na: <https://hrcak.srce.hr/file/159443> (07.09.2023.)
81. Tron, Z. (2009). Evaluation Methods of European Regional Policy and Reasons for Different Outcomes. Romanian Economic Journal, 12:32, 149-185. Dostupno na: https://econpapers.repec.org/article/rejjournal/v_3a12_3ay_3a2009_3ai_3a32_3ap_3a149-185.htm (22.04.2023.)
82. Tufekčić, M., Tufekčić, Ž. (2013). EU politike i fondovi: 2014-2020. Plavi Partner.
83. Ugovor o funkcioniranju Europske unije, Službeni list Europske unije, C 202/49, Dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF (27.04.2023.)
84. Vlada Republike Hrvatske (2023). CARDS. Dostupno na: <https://udruge.gov.hr/istaknute teme/programi-eu-za-razvoj-civilnog-drustva/cards/134> (25.04.2023.)

85. Vlada Republike Hrvatske (2023). Dvije godine članstva u EU. Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/dvije-godine-clanstva-hrvatske-u-eu/17258> (08.09.2023.)
86. Vlada Republike Hrvatske (2023). Europa 2020. Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/europa-2020/19454> (22.04.2023.)
87. Vlada Republike Hrvatske (2023). Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. Dostupno na: <https://hrvatska2030.hr/> (25.04.2023.)
88. Zaman, G., Georgescu, G. (2009). Structuralfund, absorption: A newchallenge for Romania?Romanian Journal of EconomicForecasting, 1, 136–154. Dostupno na: http://www.ipe.ro/rjef/rjef1_09/rjef1_09_10.pdf (23.04.2022.)
89. Walsh, J. (2022). Revealed: the historicpattern of EU investments in yourregion. Dostupno na: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/stories/s/Historic-EU-payments-by-region-1988-2018/47md-x4nq/> (28.04.2023.)
90. WelcomEurope. (2023). ERDF 2021-2027. Dostupno na: <https://www.welcomeurope.com/en/programs/erdf-european-regional-development-fund/#:~:text=The%20European%20Regional%20Development%20Fund,is%20closer%20to%20its%20citizens.> (01.05.2023.)