Integralni nacionalni institucionalni sustav upravljanja fondovima kohezijske (regionalne) politike Europske unije u funkciji maksimiziranja iskorištavanja alociranih sredstava

Savić, Zvonimir

Doctoral thesis / Disertacija

2020

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Rijeka, Faculty of Economics and Business / Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:192:038590

Rights / Prava: In copyright / Zaštićeno autorskim pravom.

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-29**

SVEUČILIŠTE U RIJECI
EKONOMSKI FAKULTET

Repository / Repozitorij:

Repository of the University of Rijeka, Faculty of Economics and Business - FECRI Repository

UNIRI DIGITALNA KNJIŽNICA

Image not found or type unknown

SVEUČILIŠTE U RIJECI
EKONOMSKI FAKULTET

Zvonimir Savić

INTEGRALNI NACIONALNI INSTITUCIONALNI SUSTAV UPRAVLJANJA FONDOVIMA KOHEZIJSKE (REGIONALNE) POLITIKE EUROPSKE UNIJE U FUNKCIJI MAKSIMIZIRANJA ISKORIŠTAVANJA ALOCIRANIH SREDSTAVA

DOKTORSKI RAD

Rijeka, 2020.

SVEUČILIŠTE U RIJECI
EKONOMSKI FAKULTET

Zvonimir Savić

INTEGRALNI NACIONALNI INSTITUCIONALNI SUSTAV UPRAVLJANJA FONDOVIMA KOHEZIJSKE (REGIONALNE) POLITIKE EUROPSKE UNIJE U FUNKCIJI MAKSIMIZIRANJA ISKORIŠTAVANJA ALOCIRANIH SREDSTAVA

DOKTORSKI RAD

Mentor: izv. prof. dr. sc. Saša Drezgić

Rijeka, 2020.

UNIVERSITY OF RIJEKA
FACULTY OF ECONOMICS AND BUSINESS

Zvonimir Savić

INTEGRAL NATIONAL IMPLEMENTATION SYSTEM OF THE EU COHESION (REGIONAL) POLICY IN THE FUNCTION OF MAXIMISING OF EU FUNDS ALLOCATION

DOCTORAL THESIS

Rijeka, 2020.

Mentor rada: izv. prof. dr. sc. Saša Drezgić, Ekonomski fakultet Rijeka

Doktorski rad obranjen je dana 25. rujna 2020. godine na Ekonomskom fakultetu u Rijeci, pred povjerenstvom u sastavu:

1. Prof. dr. sc. Alen Host, predsjednik povjerenstva, Ekonomski fakultet, Rijeka
2. Prof. dr. sc. Mladen Vedriš, član, Pravni fakultet, Zagreb
3. Prof. dr. sc. Hrvoje Šimović, član, Ekonomski fakultet, Zagreb

Zahvala

Izrada doktorske disertacije izazov je kroz koji nisam mogao prolaziti sam. Zato zahvaljujem molim roditeljima na bezrezervnoj podršci, koja je uvijek i neupitno bila prisutna, i bez koje ne bih postigao životne ciljeve, te obitelji, posebice djeci, na strpljivosti i razumijevanju. Posebna zahvala i mom mentoru na otvorenosti, stručnom usmjeravanju i pruženoj pomoći u svo vrijeme izrade ove doktorske disertacije.

SAŽETAK

Način funkcioniranja i prilagodba nacionalnog sustava upravljanja i provedbe instrumenata kohezijske (u nastavku: regionalne) politike Europske unije (u nastavku: EU) te, posljedično, učinkovitost toga sustava, ima presudan utjecaj na dinamiku i svrsishodnost povlačenja sredstava fondova regionalne politike EU.

Uzimajući u obzir aktualnost te teme uslijed završetka proračunskog razdoblja EU, 2014. - 2020. i perspektivu novog proračunskog razdoblja EU (2021. - 2027.), doktorska disertacija izdiže se iznad vremenskih ograničenja proračunskih razdoblja jer analizira problematiku korištenja sredstava regionalne politike EU u kontekstu znanstvenog doprinosa predlaganju modela institucionalnog okruženja sustava upravljanja instrumentima (fondovima) regionalne politike EU u Hrvatskoj. U tom kontekstu, jedan od najvećih problema i izazova je činjenica da je Hrvatska zadnja država koja je postala članica EU te istovremeno i jedina koja koristi fondove regionalne politike EU samo jednu proračunsku perspektivu. Stoga je i dodatni izazov prikupiti dostatne empirijske i ekonometrijske spoznaje o funkcioniranju sustava upravljanja fondovima regionalne politike u odabranim državama EU, a da bi zaključci bili primjenjivi na Hrvatsku.

Posebna pozornost posvećena je prikazu sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU u državama sličnih usporednih karakteristika kao i Hrvatska, putem empirijskih spoznaja i zakonitosti, suvremenih pristupa i teorija koje pridonose rješavanju aktualnih, kompleksnih, teorijskih i praktičnih problema, a koji do sada nisu dovoljno istraženi niti prisutni u nacionalnom istraživačkom području. Rezultati organizacijske analize te analize učinkovitosti sustava upravljanja fondovima EU u odabranim državama u fokusu je istraživanja provedenog u okviru ove doktorske disertacije.

Znanstveno istraživanje temelj je za davanje smjernica pri definiranju optimalnog modela sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU u Hrvatskoj koji, do trenutka izrade doktorske disertacije, zbog svoje nedovoljne učinkovitosti, kompleksnosti sustava donošenja odluka i svojevrsne „isprepletenosti“ institucija u procesu pripreme i implementacije, negativno utječe na maksimiziranje iskorištavanja sredstava fondova regionalne politike EU.

Kako bi se iz postojećih sustava upravljanja odabranih država EU empirijski mogli utvrditi ključni institucionalni čimbenici apsorpcije fondova EU, uzimaju se u obzir

postojeći sustavi upravljanja. Znanstvenim istraživanjem i komparativnom analizom sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU u devet država središnje i istočne Europe te iskustvima funkcioniranja hrvatskog sustava, nastoji se formulirati optimalni okvir nacionalnog sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU koji bi mogao omogućiti donošenje kvalitetnijih strateških odluka izvršnoj vlasti kako bi se isti, u što je moguće većoj mjeri, odrazio na gospodarski rast putem učinkovitosti korištenja sredstava fondova regionalne politike EU.

Rezultati provedene ekonometrijske analize doprinose zaključcima koji potvrđuju da su primljene bespovratne pomoći EU dovele do povećanja gospodarskog razvoja država EU. Međutim, sama alokacija sredstava pomoći nije nužno dovela do povećanja kvalitete institucionalnog okvira te konkurentnosti analiziranih zemalja. Stoga se potvrđuje važnost uspostavljanja institucionalnog okvira upravljanja fondovima EU koji, ne samo da će dovesti do povećanja apsorpcije fondova EU, nego će unaprijediti opću djelotvornost javnog sektora te konkurentnost države.

Stoga je, temeljem sustavnog i sveobuhvatnog znanstvenog istraživanja u ovoj doktorskoj disertaciji, predložen i argumentiran model institucionalnog sustava za upravljanje i provedbu instrumenata (fondova) regionalne politike EU u Hrvatskoj, a primjenjiv je u kratkom i dugom roku.

Ključne riječi: regionalna politika EU, integralni nacionalni institucionalni sustav upravljanja, model institucionalnog sustava za provedbu instrumenata regionalne politike EU u RH.

SUMMARY

The national system of management and implementation of the European Union (hereinafter: EU) cohesion (hereinafter: regional) policy, its manner of functioning, its adjustment and, consequently, the effectiveness of this system, has a decisive influence on the dynamics and expediency of drawing from EU regional policy funds.
Considering the relevance of this topic due to the end of the European budgetary period 2014-2020, and the perspective of the new budgetary period (2021-2027), this doctoral thesis rises above the time limits of budget periods because it analyses the use of EU regional policy funds in the context of scientific contribution to a draft model of the institutional framework for managing EU regional policy instruments (funds) in Croatia.
In this context, one of the biggest problems and challenges is the fact that Croatia was the last to become an EU member country and at the same time the only one that uses EU regional policy funds for only one budgetary period. Therefore, it is an additional challenge to gather enough empirical and econometric knowledge about the functioning of the EU regional policy funds management system in selected EU countries, for the conclusions to apply to Croatia.
Special attention was paid to the presentation of the EU regional policy funds management systems in countries with similar characteristics comparative to Croatia, through empirical knowledge and laws, modern approaches and theories that contribute to solving current, complex, theoretical and practical problems, which have not been sufficiently researched or present in the national research area. The results of the organizational and efficiency analyses of the EU funds management system in selected countries are the focus of the research conducted within this doctoral thesis.
Scientific research served as the basis for providing guidelines for defining the optimal model of the EU regional policy funds management system in Croatia, which, by the time of this analysis, due to its low efficiency, the complexity of the decision-making system and a kind of "intertwining" of institutions in the process of preparation and implementation, has failed to maximize the utilization of EU regional policy funds.
To be able to empirically determine the key institutional factors for the EU funds absorption from the existing management systems of selected EU countries, the existing management systems are considered. Through scientific research and comparative analysis of the EU regional funds management system in nine Central

and Eastern European countries, along with the experiences of the Croatian system, this paper aims to determine an optimal framework for a national EU regional policy fund management system that would enable the executive power to adopt better strategic decisions. The abovementioned framework should, to the greatest extent possible, stimulate economic growth through the efficient use of EU regional policy funds.

The results of the conducted econometric analysis contribute to the conclusions confirming that the received EU grants have led to an increase in the economic development of EU countries. However, the allocation of funds alone did not necessarily lead to an increase in the quality of the institutional environment and the competitiveness of the countries analysed. Furthermore, it is confirmed that an institutional framework for the management of EU funds should be established, which will not only increase the absorption of EU funds but will also improve the overall efficiency of the public sector and the competitiveness of the state.

Therefore, this doctoral thesis, based on systematic and comprehensive scientific research, proposes and asserts a model of an institutional system for management and implementation of instruments (funds) of EU regional policy in Croatia that is applicable in the short and long term.

Key words: EU regional policy, integral national implementation system, model of institutional system for EU regional policy implementation in Croatia, functioning of the EU regional policy funds management system in selected EU countries.

SADRŽAJ:

1. UVOD 1
1.1. Problem, predmet i objekt istraživanja 1
1.2. Svrha i ciljevi istraživanja 5
1.3. Hipoteze 8
1.4. Metodologija istraživanja 12
1.5. Očekivani znanstveni doprinos i primjenjivost rezultata rada 14
2. TEORIJSKI OKVIR REGIONALNOGA RAZVOJA 18
2.1. Regionalni razvoj u klasičnoj literaturi o ekonomskom razvoju 23
2.1.1. Neoklasični model rasta 25
2.2. Novi koncepti regionalnoga razvoja 30
3. REGIONALNA (KOHEZIJSKA) POLITIKA EU I FONDOVI KAO INSTRUMENTI PROVEDBE 37
3.1. Regionalna politika – uloga i važnost 42
3.2. NUTS – statističko razvrstavanje za potrebe regionalne politike 48
3.2.1. Nova podjela NUTS 2 regija u Hrvatskoj 54
3.3. EU regulativa i instrumenti regionalne politike (Europski strukturni i investicijski fondovi) 57
3.3.1. Nova financijska regulativa 60
3.4. Pregled razvoja i funkcioniranja fondova regionalne politike EU 67
3.4.1. Kohezijski fond (KF) 67
3.4.2. Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) 69
3.4.3. Europski socijalni fond (ESF) 70
4. SUSTAVI UPRAVLJANJA FONDOVIMA REGIONALNE POLITIKE EU 72
4.1. Tijela (institucije) za upravljanje i provedbu fondova EU u državama korisnicama 73
4.1.1. Upravljačko tijelo i posrednička tijela 79
4.1.2. Tijelo za ovjeravanje 84
4.1.3. Revizorsko tijelo 86
4.2. Prikaz sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU u pojedinim državama - istraživanje 88
4.2.1. Poljska 93
4.2.2. Slovačka 98
4.2.3. Baltičke države: Latvija, Litva, Estonija 103
4.2.4. Otočne države: Malta, Cipar 117
4.2.5. Slovenija 127

4.2.6. Mađarska 132
4.3. Osvrt na promjene sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU u odnosu na proračunsko razdoblje 2007. – 2013. 137
4.4. Analiza napretka u isplatama sredstava fondova EU 145
5. RAZVOJ NACIONALNOG INSTITUCIONALNOG SUSTAVA (OKVIRA) UPRAVLJANJA FONDOVIMA EU U HRVATSKOJ 161
5.1. Sustav upravljanja fondovima regionalne politike EU u Hrvatskoj 2014. - 2020. 162
5.1.1. Mehanizam koordinacije fondova EU u Hrvatskoj 168
5.2. Strateški dokumenti u okviru regionalne politike 171
5.2.1. Sporazum o partnerstvu – prioriteti ulaganja i sustav upravljanja 171
5.2.2. Operativni programi – prioriteti ulaganja i sustav upravljanja 174
5.2.3. Sredstva regionalne politike EU za Hrvatsku 177
5.3. Glavni prioriteti regionalne politike EU za Hrvatsku 180
6. OCJENA UČINKOVITOSTI SUSTAVA UPRAVLJANJA – REZULTATI ISTRAŽIVANJA EKONOMETRIJSKOM ANALIZOM 184
6.1. Ekonometrijska analiza međuovisnosti kvalitete institucionalnog i regulatornog okvira, apsorpcije fondova EU te ekonomskog rasta 184
6.2. Učinak kvalitete institucionalnog i regulatornog okruženja na stupanj iskorištenja fondova EU 189
6.3. Učinak kvalitete institucionalnog i regulatornog okruženja na gospodarski rast 195
6.4. Zaključak ekonometrijske analize 200
7. PRIJEDLOG MODELA INSTITUCIONALNOG OKVIRA UPRAVLJANJA FONDOVIMA REGIONALNE POLITIKE EU U HRVATSKOJ ZA 2021. - 2027.. 203
LITERATURA 223
POPIS TABLICA 236
POPIS SLIKA 237
POPIS GRAFOVA 238
POPIS PRILOGA 239
PRILOZI 241
ŽIVOTOPIS 269

1. UVOD

1.1. Problem, predmet i objekt istraživanja

Ova doktorska disertacija analizira uspostavu, funkcioniranje i prilagodbu nacionalnog sustava upravljanja i provedbe fondova regionalne politike Europske unije[1] (dalje u tekstu: EU), kako bi se sve spoznaje i zaključci usmjerili u prilagodbu sustava, povećanje njegove učinkovitosti i maksimiziranja korištenja sredstava fondova dostupnih Hrvatskoj. Stoga je, nakon uvodnog poglavlja o problemu, ciljevima istraživanja, metodologiji, hipotezama i očekivanom doprinosu i primjenjivosti rezultata rada, u drugom poglavlju postavljen osnovni okvir koncepta regionalnog razvoja u teorijskoj literaturi te koncepta statističke regije. To je bitno iz aspekta razumijevanja svrhe i važnosti regionalne politike u ekonomskom razvoju. U tom kontekstu, u trećem poglavlju pojašnjena je uloga i važnost regionalne politike EU putem fondova (kao instrumenata provedbe) koji su dostupnih državama EU, ali i koncept podjele EU na statističke regije. Četvrto poglavlje prikazuje problematiku pravnog, odnosno zadanog okvira za tijela (institucije) koje se formiraju za provedbu regionalne politike EU, što je bitno u kontekstu razmatranja sustava upravljanja. Stoga je u nastavku toga poglavlja prikazan sustav upravljanja fondovima regionalne politike EU u odabranih devet država te je napravljena analiza napretka u isplatama fondova EU u tim državama. U petom poglavlju se pozornost posvetila razvoju institucionalnog sustava (okvira) upravljanja fondovima EU u Hrvatskoj. Ekonometrijska analiza obuhvaćena je u šestom poglavlju, kako bi se utvrdila međuovisnost kvalitete institucionalnog i regulatornog okvira, apsorpcije fondova i ekonomskog rasta, potom učinka kvalitete institucionalnog i regulatornog okruženja na stupanj iskorištenja fondova EU te u konačnici učinak kvalitete institucionalnog i regulatornog okruženja na gospodarski rast. Sve spoznaje i zaključci u prethodno navdenim poglavljima stvorile su pretpostavke da se u sedmom poglavlju predloži model institucionalnog okvira upravljanja fondovima regionalne politike EU u Hrvatskoj u dugom roku, s ciljem učinkovitog upravljanja sredstvima fondova EU za Hrvatsku te slijedom toga i maksimiziranje gospodarskog rasta.

[1] Kako bi se dodatno naglasila distinkcija između nacionalnih regionalnih politika i regionalne (kohezijske) politike EU, u ovoj disertaciji se, kao sinonim za kohezijsku politiku EU, dominantno koristi termin regionalna politika EU.

Iz navedenog se zaključuje da provedba regionalne politike EU nužno podrazumijeva efikasnu ulogu nacionalnih institucija, budući su one izravni nositelji regionalne politike na nacionalnoj razini. U kontekstu EU, bitno je naglasiti princip kohezije (vidi više u: Varga J., Veld J., 2010.; Bachtler J., Wren C., 2006.) kao jednog od temeljnih politika EU (više o regionalnoj politici EU i njenim instrumentima vidi u poglavlju 3), koja je usmjerena na balansiranje između učinkovitosti i jednakosti, što sugerira kako je moguće maksimizirati ukupan ekonomski rast istovremeno s procesom razvojne konvergencije u regijama EU. Teorijska razmatranja (vidi više u: Farole T., Rodriguez-Pose A., Storper M, 2011.; Armstrong, H., Taylor J., 2000.; Dawkins C. J., 2003.; Martin R., Sunley P., 1996.) prepoznaju postojanje institucionalnih različitosti na inter-regionalnoj razini. S obzirom da su mehanizmi razumijevanja geografski definiranih razvojnih procesa znatno uznapredovali od sredine prošloga stoljeća, razvijali su se i teorijski modeli za razumijevanje regionalnoga razvoja, primjerice “nova ekonomska geografija” (Krugman, 1991; Fujita i dr., 1999.). Teorijska razmatranja o ulozi institucija u procesu konvergencije regionalnoga razvoja bitna su i iz razloga što se tehnološka, edukacijska i instutucionalna spremnost država znatno razlikuje unutar EU, ali se sve odvija u naglašeno urbano-regionalnoj hijerarhiji, s metropolitanskim središtima, nacionalnim urbanim središtima i perifernim regijama. Spomenuta razmatranja o ulozi institucija prisutna je i u ranijim studijama Europske komisije[2] gdje je primjetan sve prisutniji konsenzus kako kvaliteta upravljanja, odnosno administrativni uvijeti u okviru kojih se provode Europski strukturni i investicijski fondovi (tzv. ESI fondovi), utječu na financijsku implementaciju. Znanstvena istraživanja (više o tome u: Boijmans, 2014.) pokazuju da na učinkovitost regionalne politike EU utječe sveukupna kvaliteta upravljanja od strane administracije države članice EU.

Međutim, dosadašnja istraživanja problematike sustava upravljanja fondovima EU nisu obimna, a navedena tematika je uglavnom dio sveobuhvatnijih analiza ili osvrta u okviru razmatranja regionalne politike EU. Naime, teorijski koncepti regionalne politike EU obuhvaćeni su literaturom, ali iznimno su rijetki teoretičari koji ujedno imaju i aplikativno iskustvo rada u sustavu upravljanja i korištenja fondova regionalne politike

[2] Commission Communication on the Fourth Report on Economic and Social Cohesion, European Commission, 2007; Refocusing EU Cohesion Policy for Maximum Impact on Growth and Jobs, European Commission, 2010.

EU. Od istaknutih autora, koji imaju utjecaja i na kreiranje politika, potrebno je istaknuti istraživanje Bachtlera et al. (2018.), koje se ne bavi samo analizom i opservacijama prošlih događaja već se, temeljem dosadašnjih znanja i spoznaja upušta u davanje konkretnih prijedloga za budućnost. S obzirom da se problematikom pripreme i provedbe regionalne politike EU bavi Opća uprava Europske komisije za regionalnu i urbanu politiku, analize i pregledi koje ona objavljuje, daju prikaz dinamike i problema u procesu korištenja fondova EU[3].

Za prethodne proračunske perspektive EU postojale su analize koje su davale procjenu učinaka regionalne politke, odnosno potrošnje, što je uglavnom bilo područje rada stručne i znanstvene zajednice u okviru Europske komisije. Pri tome je potrebno istaknuti neke radove o utjecaju potrošnje sredstava regionalne politike EU te analize efikasnosti istih fondova i politika (Varga i Jan in 't Veld, 2010.; 2009.a; Ederveen, Groot i Nahuis, 2006.; Ederveen, Groter, de Mooji i Nahuis, 2002.). U pojedinim izvorima također je analizirano testiranje i evaluiranje utjecaja regionalne politike (De la Fuente, 2010..; Bachtler i Wren, 2006.). Od autora kojima je bliska problematika regionalne politike te transfera sredstava prema državama članicama te na čije će se ekspertize referirati u znanstvenom istraživanju, potrebno je izdvojiti i neke ranije radove poput onih autora Allard, Choueiri, Schadler i van Elkan (2008.), Herve i Holzmann (1998.), Armstrong i Taylor (2000.) zatim radove koji povezuju problematiku dohodovne nejednakosti i regionalne politike poput Boldrin i Canova (2001.), Burnside, i Dollar (2000.), Dawkins (2003.), MacKinnon i Cumbers (2019.),autore koji analiziraju utjecaj regionalne politike i politike regionalnih potpora na rast i konveregenciju u EU poput Cappelen, Castellacci, Fagerberg i Verspagen (2003.), Varga i in ’t Veld (2009.b), Manzella i Mendez (2009.), Ferry i McMaster (2013.). Osim toga, značajna su istraživanja utjecaja fiskalnih transfera u svrhu regionalne konvergencije u EU koja su predstavili, primjerice Baddeley (2006.), Checherita, Nickel i Rother (2009.), in ’t Veld (2007.), Borys, Polgár i Zlate (2008.), ali i istraživanja šire tematike, koja obuhvaćaju problematiku odrednica gospodarskog rasta te učinkovitosti svojevrsnih izvora pomoći poput onih autora Barro i Sala-I-Martin (1995.), Boone (1996.), Easterly (2003.), Hansen i Tarp (2000.), Jones (2002.; 1995.), Romp i de Haan (2005.), Sturm,

[3] Više o pregledu publikacija i studijama na:
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies

Kuper i de Haan (1996.). Poseban značaj imaju i temelji ekonomske geografije i razvoja regionalnih ekonomskih znanosti poput istraživanja Barnes (2000.a) i Barnes (2000.b), Da Silva (2004.), potom Ascani, Crescenzi i Iammarino (2012.). Sve navedeno je dijelom i podloga za razumijevanje scenarija provedbe strukturnih reformi (više o tome u: D'Auria, Pagano, Ratto i Varga, 2009.; Roeger, Varga i in 't Veld, 2008., Varga i in 't Veld, 2010.), koje se mogu financirati provedbom regionalne politike EU. U poglavlju 6, odnosno zaključku ekonometrijske analize, nalazi nekih od ovih radova uspoređeni su sa zaključcima, kako bi se dodatno argumentirali (potvrdili) scenariji utjecaja strukturnih reformi i regionalne politike EU.

Uvažavajući suvremene trendove regionalnih ekonomskih znanosti, bitno je istaknuti kako se suvremena istraživanja u velikoj mjeri temelje na analizama regionalne politike EU, problematike regionalne politike EU u kratkom i dugom roku te svakako financijskim okvirima iste (više o tome u: Bachtler, Mendez, Wishlade, 2018.), pri čemu se poveznica institucionalnih (čitaj često: administrativnih) kapaciteta i sustava upravljanja fondovima regionalne politike analizira u manjoj mjeri (Boijmans, 2014; Farole, Rodriguez-Pose, Storper, 2011.). Naime, provedbom regionalne politike u državama članicama upravljaju nacionalni sustavi, odnosno institucionalno organizirani sustavi koji se razlikuju među državama, pri čemu nema jedinstvenog, univerzalnog modela, a po državama se razlikuje i intenzitet i dinamika korištenja fondova EU. Pri tome neke države zaostaju u dinamici korištenja sredstva fondova EU, dok druge imaju sustave upravljanja koji su primjereni veličini gospodarstva, veličini administracije te alokacijama sredstava iz regionalne politike EU. S obzirom da svaka država članica EU samostalno uspostavlja sustav upravljanja fondovima EU, odnosno institucionalni sustav upravljanja fondovima regionalne politike EU, analize tih sustava uglavnom su pojedinačne po državama te ograničene na opis sustava, bez detaljnije elaboracije efikasnosti i smjernica za unapređenje. U tom kontekstu potrebno je dodatno povezivati analitičke i stručne spoznaje o efikasnosti sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU te teorijske koncepte regionalnog razvoja, s potrebama prilagodbe nacionalnih sustava upravljanja kako bi isti odgovarao stvarnim razvojnim potrebama, prioritetima ulaganja i administrativnim kapacitetima. Drugim riječima, kako bi se provedba i utjecaj regionalne politike EU bio svrhovit, odnosno da se postigne cilj (smanjenje razvojnih različitosti regija unutar EU), potrebno je „uključiti" i ekonomsku znanost putem teorija i spoznaja o regionalnom razvoju. Na takav način

se povezuju koncepti modela rasta s razvojnim priritetima pojedine države EU (koji se financiraju fondovima EU, kao instrumentima regionalne poitike EU), ali uz uspostavu učinkovitog institucionalnog sustava upravljanja fondovima EU. Time se postiže maksimalni učinak, odnosno utjecalo na ostvarivanje dugoročnih pozitivnih utjecaja na gospodarski rast. U tom kontekstu svoj doprinos daje i ova doktorska disertacija, kojaanalizira iskustva i učinkovitost funkcioniranja sustava upravljanja u odabranim državama, temeljem čega bi se, u konačnici, odredile smjernice za model primjenjiv za Republiku Hrvatsku (dalje u tekstu: RH).

1.2. Svrha i ciljevi istraživanja

Sve države EU imaju mogućnost korištenja sredstava fondova regionalne politike EU putem njenih instrumenata, odnosno fondova. To je od osobite važnosti za manje razvijene regije EU (koje su ispod 75% prosjeka razvijenosti EU promatrajući BDP po stanovniku po paritetu kupovne moći), jer su tim regijama za razvojne potrebe, u pravilu, na raspolaganju sva tri fonda regionalne politike EU (Kohezijski fond, Europski fond za regionalni razvoj i Europski socijalni fond). Kako bi se sredstva tih fondova mogla učinkovito i ciljano usmjeravati u razvojne prioritete, potrebno je uspostaviti nacionalni sustav upravljanja fondovima regionalne politike EU, o kojemu ovisi i uspješnost korištenja spomenutih fondova te, u konačnici i intenzitet utjecaja iskorištavanja fondova na gospodarski rast. S obzirom da je RH, za razliku od drugih država središnje i istočne Europe, do sada sudjelovala u korištenju fondova regionalne politike EU u samo jednoj sedmogodišnjoj proračunskoj perspektivi EU (2014. – 2020.), od iznimne je važnosti uspostava i održavanje integralnog nacionalnog institucionalnog sustava upravljanja fondovima regionalne (kohezijske) politike EU, s ciljem maksimiziranja iskorištavanja alociranih sredstava. S obzirom da se Hrvatska duže vrijeme nalazi na začelju ljestvice država središnje i istočne Europe po iskorištenosti fondova EU (detaljnije vidi u poglavlju 4.4: Analiza napretka u isplatama sredstava fondova EU), nameće se nužna potreba analize sustava upravljanja usporedivih država EU i nacionalnih iskustava s postojećim sustavom upravljanja, kako bi se predložio dugoročno održivi okvir za sustav upravljanja fondovima regionalne politike EU u Hrvatskoj. Stoga je svrha ove doktorske disertacije znanstveno i stručno doprinijeti navedenoj problematici (koja nije samo posebnost i potreba Hrvatske, već i drugih država koje su korisnice sredstava regionalne politike

EU) konkretnim prijedlozima i rješenjima te dati doprinos raspravi i odluci o dugoročno održivom sustavu upravljanja, koji nadilazi okvire sam jedne (sedmogodišnje) proračunske perspektive EU.
U tom kontekstu, potrebno je imati u vidu i konkretne dugoročne i strukturne probleme s kojima se Hrvatska na nacionalnoj razini suočila već početkom tranutne proračunske perspekive EU (2014. – 2020.):

- Nedovoljno učinkovito funkcioniranje sustava upravljanja i provedbe fondova EU, uključujući nedostatne administrativne kapacitete (znatna kašnjenja u definiranju i uspostavi sustava upravljanja, manjak zaposlenih u sustavu provedbe fondova EU).
- Neuvažavanje strateških nacionalnih (i s Europskom komisijom dogovorenih) odluka po pitanju definiranja strateških dokumenata za korištenje sredstava regionalne politike EU i odluka po pitanju uspostave sustava upravljanja fondovima EU.

Gore navedeni problemi su samo dio sveukupne slike te jasno ukazuju na nužnu potrebu znanstvenog pristupa i analize temeljnih problema i okvira, kako bi stečene spoznaje omogućile efikasniju uspostavu, održavanje i upravljanje sustava, koji može osigurati da korištenjem fondova regionalne politike EU hrvatski nacionalni prioriteti ulaganja budu sufinancirani jasno, transparentno i ispravno te da putem primjerenog sustava upravljanja na nacionalnoj razini, budu stvorene nužne okolnosti kako bi se hrvatski projekti učinkovitije mogli sufinancirati sredstvima EU. Na taj način, otvara se mogućnost poboljšanja hrvatskih okolnosti i osiguranje značajno primjerenije i učinkovitije strukture sustava upravljanja fondovima EU. Time bi Hrvatska mogla pripasti skupini država s najboljim rezultatima iskoristivosti fondova EU i time doprinositi održivom gospodarskom rastu (i razvoju) koji je preduvjet za boljitak svih njenih stanovnika.

Nije potrebno posebno isticati da Hrvatska nije jedina država kojoj je u interesu imati što je moguće bolju dinamiku svrsishodnog korištenja fondova regionalne politike EU, već je to težnja i drugih, manje razvijenih država EU. To se, prije svega, odnosi na sve države središnje i istočne Europe (eng. *Central East Europe - CEE*), koje se nalaze ispod prosjeka razvijenosti EU te im sredstva fondova regionalne politike EU mogu značajno utjecati na gospodarski rast (u slučaju korištenja punog potencijala fondova

EU, u državama srednje i istočne Europe rast BDP-a mogao bi se uvećati i do tri postotna boda godišnje[4]). Stoga, treba uzeti u obzir činjenicu kako upravo sve te države nastoje intenzivirati provedbu projekata koji se sufinanciraju iz fondova EU te po potrebi unapređuju institucionalni sustav upravljanja. U tom kontekstu je presudno imati funkcionalan i efikasan nacionalni sustav upravljanja fondovima EU. Neizostavno je napomenuti kako je znanstveno (ali i stručno) područje izuzetno aktualno, stoga putem empirijskih spoznaja i zakonitosti, doktorska disertacija ima dodatan cilj pokušaja rješavanja aktualnih, kompleksnih, teorijskih i praktičnih problema koji, do trenutka pisanja doktorske disertacije, nisu adekvatno istraženi niti prisutni u domaćoj literaturi.

Znanstvenim istraživanjem sustava upravljanja fondovima regionalne poltike EU u državama sličnih usporednih karakteristika kao i Hrvatska, takva usporedba temelj je za donošenje odluka o prilagodbi/promjeni sustava upravljanja u Hrvatskoj, koji u ovom trenutku zbog 1) nedovoljne učinkovitosti, 2) kompleksnosti sustava donošenja odluka i 3) nedovoljne učinkovite prioritizacije (usmjerenosti) sredstava na financiranje razvojno-socijalnih potreba, negativno utječe na maksimiziranje iskorištavanja sredstava fondova regionalne politike EU. Dodatno, zbog ovih spomenutih problema, niti administrativni kapaciteti niti znanje ljudi u sustavu upravljanja ne mogu biti u dostatnoj mjeri učinkoviti.

Zaključno na prethodno elaborirani dio, nameće se potreba jasno definiranog osnovnog znanstvenog cilja istraživanja doktorske disertacije. S obzirom na aktualnost teme obuhvaćene doktorskom disertacijom te mogućnost realne primjene spoznaja istraživanja, definiranje aplikativnog cilja istraživanja ima poseban značaj. **Osnovni cilj** znanstvenog istraživanja u doktorskoj disertaciji je proširiti spoznaje o institucionalnom sustavu pripreme, korištenja i provedbe fondova EU u Hrvatskoj,te pojasniti i procijeniti utjecaj takvog sustava na apsorpciju sredstava fondova EU, a u svrhu davanja smjernica za uspostavu okvira za optimalni nacionalni integrirani sustava upravljanja sredstvima regionalne politike EU u Hrvatskoj, kako bi se maksimalizirala učinkovitost upravljačkog sustava, a time i iskorištavanja sredstava dodijeljenih Hrvatskoj primarno za proračunsko razdoblje 2021. – 2027. godine.

[4] Razvojni prioritet – maksimalno iskoristiti sredstva fondova EU, Zagreb, 2017., HGK

Znanstveni ciljevi istraživanja su: 1) utvrditi kvalitetu postojećeg sustava te dati odgovor na pitanje kakav bi sustav za upravljanje fondovima EU bio primjenjiv u Hrvatskoj u idućem proračunskom razdoblju EU (ali i dugoročnije), a u svrhu povećanja učinkovitosti i optimiziranja nacionalnog sustava upravljanja fondovima EU te 2) omogućiti maksimalnu apsorpciju dostupnih sredstava fondova regionalne politike EU. **Aplikativni cilj** istraživanja je potaknuti i utjecati na kreatore nacionalne politike upravljanja sustavom pripreme i provedbe fondova EU, na uspostavu dugoročno učinkovitog nacionalnog integriranog sustava upravljanja sredstvima regionalne politike EU i njegovu učinkovitu prilagodbu trenutnim i budućim endogenim i egzogenim utjecajima, a u cilju optimiziranja učinkovitosti upravljačkog sustava i maksimiziranja iskorištavanja alociranih (dodijeljenih) sredstava fondova EU. Time bi se utjecalo i na ostvarivanje znatno povoljnije pozicije iskorištavanja sredstava fondova regionalne politike EU u odnosu na nama usporedive države središnje i istočne Europe.

1.3. Hipoteze

U okviru determiniranog problema i predmeta istraživanja postavlja se i **osnovna znanstvena hipoteza**, koja glasi:

H1: „**MOGUĆE JE DEFINIRATI OPTIMALAN I FUNKCIONALAN INSTITUCIONALNI SUSTAV ZA PROVEDBU FONDOVA REGIONALNE POLITIKE, KOJI SE TEMELJI NA SUSTAVIMA USPOREDIVIH DRŽAVA EU, I PRIMIJENITI GA NA REPUBLIKU HRVATSKU**."

Pomoćne hipoteze su slijedeće:

H1.1: Nedostatak uvažavanja teorijskih i empirijskih spoznaja dovodi do uspostave nedovoljno učinkovitih sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU.

H1.2: Procesi čestih organizacijskih izmjena tijela za upravljanje i provedbu, imaju negativan utjecaj na učinkovitost korištenja sredstava regionalne politike EU.

H1.3: Definicije i pravila koja se putem uredbi Europske komisije primjenjuju na fondove regionalne politike EU, ograničavaju fleksibilnost uspostave okvira za upravljanje i za provedbu fondova regionalne politike EU do mjere u kojoj ograničavaju prilagodbu specifičnim zahtjevima svake države članice EU.

Svrha postavljenih hipoteza je istražiti različite administrativne sustave upravljanja fondovima regionalne politike EU (vezanih uz proces programiranja/pripreme i implementacije strateških razvojnih dokumenata) u odabranim državama središnje i istočne Europe, što je u izravnoj vezi s maksimiziranjem iskorištavanja dostupnih sredstava fondova regionalne politike EU iz proračuna EU. U slučaju Hrvatske ta je relacija posebice značajna, jer je sustav upravljanja pretpristupnim instrumentima EU (IPA instrumentom pretpristupne pomoći EU, eng. *IPA – Instrument for the Pre-Accession Assistance*) obuhvaćao aktivnosti pripreme i implementacije projekata koji su bili sufinancirani s oko 150 mil. eura godišnje IPA sredstava, dok je ulaskom u EU Hrvatskoj na raspolaganju višestruko veći iznos (oko 1 mlrd. eura godišnje iz fondova regionalne politike EU). Za izgradnju sustava koji bi pripremio i implementirao projekte koji bi koristili sredstva regionalne politike, bilo je potrebno proći kroz višegodišnje razdoblje uspostave funkcionirajućeg institucionalnog i administrativnog okvira za upravljanje IPA programom, a nakon toga institucionalni sustav upravljanja i korištenja pretpristupnih sredstava EU, transformirati u sustav upravljanja fondovima regionalne politike EU. U tom procesu neizbježan je utjecaj političkih silnica, uključujući i (post)izborne promjene vlasti, a time i kadrovske promjene na najvišoj (strateškoj) razini i to onih kadrova koji imaju višegodišnje (gotovo nenadoknadivo) iskustvo u pregovorima s EU i u sustavu upravljanja fondova EU. Imajući u vidu da su Uredbom Europske komisije sredstva koja pojedina država EU može imati na raspolaganju iz fondova regionalne politike EU ograničena na najviše 2,35% BDP-a godišnje, jasno je da potencijalni utjecaj fondova na gospodarska kretanja može biti izuzetno jak, posebice u vremenima pada gospodarske aktivnosti. Nedovoljno korištenje fondova EU može voditi negativnom utjecaju, jer je Hrvatska, kao i svaka druga država EU, u obvezi vršiti i uplate u proračun EU (u iznosu od oko 1% BDP-a, odnosno oko 3,5 mlrd. kuna).

Svrha hipoteze je prikazati i kako razina funkcioniranja nacionalnog sustava za upravljanje fondovima EU utječe na kvalitetu pripreme i izrade strateških dokumenata koji definiraju prioritete ulaganja i korištenja sredstava fondova EU. Izrada programskih dokumenata koji definiraju korištenje sredstava fondova EU provodi se prije početka sedmogodišnje financijske perspektive EU te stoga nespremnost sustava za upravljanje fondovima EU, nedovoljni administrativni (kadrovski) kapaciteti te nedostatna kvaliteta i nedosljednost programskih (strateških) dokumenata

(Sporazuma o partnerstvu i operativnih programa) ima dugoročne i dalekosežne posljedice na potrebe financiranja iz fondova EU. Drugim riječima, dugoročno se smanjuje pozitivan utjecaj koji fondovi EU mogu imati na gospodarski rast i razvoj. U slučaju neprimjerenog definiranja razvojnih prioriteta navedenih u programskim dokumentima, moguće je usmjeravanje financiranja sredstvima iz EU fondova na prioritete koji ne doprinose socio-ekonomskom razvoju države u dostatnoj mjeri, odnosno u mjeri koja ne opravdava uplate u proračun EU.

Prema procjenama Europske komisije, ukoliko bi se potencijal fondova EU u potpunosti iskoristio u državama srednje i istočne Europe, rast BDP-a mogao bi se uvećati i do 3 postotna boda godišnje. Koliko bi takvo povećanje gospodarskog rasta bilo značajno za Hrvatsku govori i podatak da je Hrvatski BDP u 2017. godini, u odnosu na predkriznu 2008. godinu, bio niži realno za oko 4%, a tek 2019. godine (kada je zabilježena realna stopa rasta BDP-a od 2,9%) dosegnuo je razinu predkrizne. Stoga se pojačano korištenje sredstava fondova EU nameće i kao razvojni prioritet. U tom kontekstu, koliko je bitan efikasan sustav upravljanja fondovima EU i u nadolazećem proračunskom razdoblju EU (2021. - 2027.), govore i očekivanja da će Hrvatska i dalje imati na raspolaganju znatna financijska sredstva. Naime, prema prijedlogu proračuna za buduće proračunsko razdoblje 2021. - 2027. (od strane Europske komisije iz svibnja 2018. godine[5]), iznos sredstava regionalne politike namijenjen Hrvatskoj je 9,89 milijardi eura u tekućim cijenama, što je gotovo 10% više od iznosa koji je na raspolaganju u sadašnjem proračunskom razdoblju (2014. - 2020.). Međutim, promatrano u stalnim cijenama, navedena alokacija je realno skoro 6% niža u odnosu na sadašnje proračunsko razdoblje. Za usporedbu, taj realni pad je među najnižima u državama središnje i istočne Europe. Primjerice, najveće realno smanjenje sredstava regionalne politike EU, zahvatilo bi Estoniju, Litvu, Mađarsku, Češku, Slovačku i Poljsku. Jedino su Bugarska i Rumunjska, dvije manje razvijene države EU, realno dobile veću alokaciju sredstava. Na takva kretanja utječu i kriteriji za dodjelu sredstava regionalne politike EU. Naime, BDP po glavi stanovnika ostao je temeljni kriterij, što ide u prilog manje razvijenim državama članicama EU, poput Hrvatske, koje se sporo

[5] Proposal for a Council regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027, Brussels, 2 May 2018, dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/laying-down-mff-may_2018_en.pdf (datum preuzimanja: 16.05.2020.)

približavaju prosjeku razvijenosti EU. Međutim, prema posljednjem dostupnom prijedlogu[6], nakon prilagodbi proračuna EU zbog odlaska Ujedinjene Kraljevine iz EU te zbog promjene referentnog razdoblja za izračun alokacije sredstava za regionalnu politiku (s 2014. - 2016. na 2015. - 2017.), ukupan proračun EU se smanjuje, a time i sredstva za regionalnu politiku. Hrvatskoj to ne ide u prilog jer promjenom referentnog razdoblja za izračun Hrvatska se u razdoblju 2015. - 2017. godine izdiže iznad 60% prosjeka razvijenosti EU (za razliku u razdoblju 2014. - 2016. kada je bila ispod) i zbog te činjenice joj se potencijalno smanjuju sredstva za regionalnu politiku za oko 17%. Naime, alokacija sredstava regionalne politike EU za Hrvatsku za razdoblje 2014. - 2020. po cijenama iz 2018. godine, iznosila je oko 9,258 mlrd. eura. Temeljem posljednjeg prijedloga Europskog vijeća iz veljače 2020. godine, a zbog gore navedenih razloga, alokacija za Hrvatsku bi iznosila oko 9 mlrd. eura (u tekućim cijenama), odnosno za spomenutih oko 17%[7].

Po prihvaćanju i definiraju proračuna EU za razdoblje 2021. – 2027., uslijedit će i definiranje uredbi EU. Uredbe Europske Unije definiraju nužan okvir i institucije koje moraju postojati u sustavu upravljanja i implementacije kohezijske politike u nekoj državi, pri čemu svaka država definira pozicije tih institucija unutar sustava državne uprave te njihovu organizacijsku strukturu. Implikacije postavljenog okvira putem uredbi EU na prostor za postojanje različitih sustava za implementaciju i upravljanje kohezijskom politikom stoga je potrebno istražiti na način da se usporede postojeći sustavi upravljanja među državama (prevenstveno državama središnje i istočne Europe). Stoga se nacionalna iskustva mogu razlikovati zbog brojnih faktora, poput intenziteta EU sufinanciranja, vrste fondova koji se koriste, koherentnosti područja u koja se sredstva fondova EU usmjeravaju, relativne snage nacionalne i regionalne administracije te nacionalne ekonomske i regionalne tradicije. Zbog sličnih razloga, arhitekture sustava implementacije mogu znatno odstupati među državama, ali se

[6] Europsko vijeće objavilo je 14. veljače 2020. godine prijedlog tzv. „pregovaračke kutije“ za pregovore s državama EU za prihvaćenje Višegodišnjeg financijskog okvira, odnosno proračuna EU za razdoblje 2021.-2027. Dokument je korišten za potrebe pregovora, ali nije javno objavljen, više o tome dostupno na: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/en/document.html?reference=EPRS_BRI(2020)642815 (datum preuzimanja: 16.05.2020.)

[7] Izračuni autora, a temeljem izrade materijala za sudjelovanje u pripremama i pregovorima na sastancima Europskog vijeća na temu Višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2021.-2027.

postavlja istraživačko pitanje koliku fleksibilnost u kreiranju te arhitekture dozvoljavaju pravila Europske komisije.

1.4. Metodologija istraživanja

S obzirom na to da znanstveno istraživanje uporište pronalazi u brojnim uzročno-posljedičnim spregama od ugovornih i zakonodavnih akata, državnih institucija i agencija te operativnih procedura na razini obavljanja dnevnih poslova, do kompleksnih međunarodnih pregovora, međunarodnih financijskih sporazuma i donošenja strateških (dalekosežnih) odluka, bilo je potrebno primijeniti brojne znanstvene metode istraživanja. Izbor, priroda i broj znanstvenih metoda koje su korištene pri izradi doktorske disertacije te njihova kombinacija prilagođeni su sadržaju disertacije, postavljenim hipotezama i očekivanim rezultatima istraživanja. Pri izboru znanstvenih metoda u obzir se uzela njihova primjenjivost u znanstvenom istraživanju i komplementarnost s područjem znanstvenog istraživanja. Stoga su, za potrebe izrade doktorske disertacije korištene, uz metodu studije slučaja i opće metode društvenog istraživanja, i to: metoda deskripcije, deskriptivne statistike, korelacijska analiza, metoda komparacije, deduktivno-logički pristup, komparativna (usporedna) analiza, metoda sinteze, metoda analize sadržaja, metoda dokazivanja i opovrgavanja te induktivna metoda. Znanstveno istraživanje obuhvatilo je teorije, modele, institucionalne okvire i pojave dostupne u inozemnim i znanstvenim istraživačkim krugovima, ali i kroz ekspertizu autora doktorske disertacije i njegovog aktivnog sudjelovanja na izvršnim razinama vlasti u sustavu pripreme i korištenja fondova EU.

Nakon određivanja dizajna znanstvenog istraživanja u samoj metodologiji istraživanja korištene su ostale istraživačke metode s ciljem utvrđivanja i analize definiranih procesa i pojava. Na taj način istraživan je i proces pripreme i uspostave strukture za upravljanje fondovima EU u postpristupnom razdoblju, što uključuje i usporednu analizu sustava upravljanja u nekim drugim, usporedivim državama. Takva analiza povezana je s aplikativnim ciljevima ovoga doktorata, jer stvara put i realnoj primjeni. Razlike u apsorpciji fondova EU među državama ocijenit će se putem deskriptivne statistike, gdje se može promatrati dinamika korištenja sredstava fondova EU kroz vrijeme. Deskriptivna statistika, kao dio matematičke statistike, bavila se uzorkom od devet zemalja središnje i istočne Europe, za koje je napravljan prikaz postojećih

sustava upravljanja fondovima EU, ali i dinamika ugovaranja i korištenja sredstava fondova regionalne politike EU. Metodom analize, odnosno raščlanjivanjem, nastojalo se spoznati specifičnosti vezane uz analizirane države, kako bi sintezom došli do spoznaje složene cjeline, odnosno povezanosti sustava upravljanja fondovima EU s dinamikom ugovaranja i iskorištenosti sredstava te s kompleksnošću situacije u svakoj promatranoj državi. Deduktivno-logičkim pristupom nastojalo se objasniti uporište, odnosno opće spoznaje o sustavima upravljanja, ali i temeljem pojedinačnih sudova i činjenica vezanih uz institucionalne sustave upravljanja fondovima EU u drugim državama, doći do zaključaka koji se mogu primijeniti u slučaju Hrvatske. Metoda dokazivanja i opovrgavanja prvenstveno je svoju vrijednost dokazala prilikom odbacivanja/prihvaćanja znanstvenih hipoteza. U konačnici, kako bi se ocijenili učinci kvalitete institucionalnog i regulatornog okvira Hrvatske na stupanj apsorpcije fondova EU i na ostvarenje razvojnog potencijala koji se očituje u rastu bruto domaćeg proizvoda, provedena je i ekonometrijska analiza putem fiksne panel regresije. Panel regresijski model s fiksnim učincima uobičajeni je izbor istraživača kad se ocjenjuje model na temelju podataka koji nisu slučajno izabrani, pri čemu neka ekonometrijska istraživanja povezana s regionalnom politikom EU postoje u literaturi (Hagen and Mohl, 2016.; Tiganasu R. i ostali, 2018.; Incaltarau i ostali, 2020.).

Kvaliteta institucionalnog okvira analizirana je temeljem selekcije usporedivih devet država iz novijih valova proširenja EU koje imaju slične razvojne potrebe kao i Hrvatska, ali i usporediv sustav javne uprave na kojega se nadograđuje sustav upravljanja fondovima EU (Cipar, Estonija, Mađarska, Latvija, Litva, Malta, Slovačka, Slovenija, Poljska). Nadalje, kako bi se pobliže objasnio institucionalni kontekst razvoja, pri znanstvenom istraživanju korišteni su podindikatori svjetski uglednih i priznatih istraživanja: Globalni indeks konkurentnosti Svjetskog ekonomskog foruma te izvješće o jednostavnosti poslovanja *Doing Business* Svjetske banke. Dodatno, metodom komparacije usporedile su se osnovne značajke sustava upravljanja u pojedinim državama i tražile su se poveznice među pojedinim državama, što je stvorilo temelj za zaključak da je u svim postojećim sustavima upravljanja fondovima EU prepoznata potreba za određenim organizacijskim pod-oblikom, odnosno nacionalnom prilagodbom zadanom okviru, ali koji nije zabranjen EU regulativom. Pored navedenih temeljnih znanstveno-istraživačkih metoda kritički se analizirala dostupna domaća i inozemna literatura iz područja regionalnih ekonomskih znanosti, institucionalne

ekonomije kao i znanstvena istraživanja iz područja utjecaja sustava upravljanja fondovima EU na apsorpciju fondova EU putem kvalitetne izrade strateških dokumenata, odnosno putem poveznice administrativnih kapaciteta i sustava upravljanja fondovima te kvalitetnog definiranja razvojnih prioriteta u strateškim dokumentima. Stoga su se deduktivno-logičkim pristupom povezali dosadašnji rezultati, postojeći modeli tj. nacionalni sustavi upravljanja fondovima EU te empirijski rezultati. Komparativna analiza koristi se prilikom usporedbe empirijske analize između Hrvatske i pojedinih država. Rezultati pregleda teorijskih i empirijskih radova te empirijske analize prikazat će se metodom sinteze u obliku zaključaka te bitnih razvojnih smjernica (uvažavajući istraživačka i kontekstualna ograničenja).

1.5. Očekivani znanstveni doprinos i primjenjivost rezultata rada

Budući da je Hrvatska suočena sa zahtjevnim i dugotrajnim procesom integracije u EU, kao država koja je sama prolazila kroz pregovore za razliku od vala proširenja u 2004. godini, kada je istovremeno u EU ušlo deset država, i 2007. godine kada su dvije države ušle u EU, nameće se potreba stjecanja znanja i iskustava koja povezuju znanstvena istraživanja i njihovu aplikativnu primjenu u ključnim integracijskim procesima u EU. Među najvažnijima, zbog potencijalnog velikog utjecaja na gospodarsku aktivnost, svakako jest proces pripreme i korištenja sredstava fondova EU u postpristupnom razdoblju. Da bi ga se razumjelo, potrebno je analizirati i spoznati sve procese koji utječu na učinkovitost sustava upravljanja, što podrazumijeva istraživanje i usporedbu s drugim državama, kako bi sustav upravljanja fondovima EU u postpristupnom razdoblju bio optimalno modeliran na dobrobit gospodarskog razvoja, a time i društva.

Pronalaženjem uporišta u dosezima regionalnih ekonomskih i institucionalnih znanosti, a uvažavajući emprijska iskustva i rezultate komparativnih (i ostalih) analiza, nužno je kreirati takav model upravljanja za Hrvatsku, koji će isprva napraviti sve potrebne prilagodbe postojećeg sustava i time dati jedan pogled koji nadilazi perspektivu jednoga proračunskog razdoblja EU. U te se potrebe, primjerice, mogu ubrojiti, potrebe za racionalizacijom strateških dokumenata (smanjivanja broja operativnih programa), jasnije definiranje pozicije i utjecaja upravljačkih tijela zbog jasnije hijerarhijske pozicije, što uključuje i poziciju koordinacijskog tijela u sustavu upravljanja. Tako

definiran susutav upravljanja osigurao bi dugoročno jasniju horizontalnu i vertikalnu komunikaciju između institucija, jasniju poziciju i odgovornost koordinacijskog tijela, doprinosio jačanju administrativnih kapaciteta i stabilnosti cijeloga sustava. To je dugoročno bitno iz razloga što je regionalna politika EU jedna od politika koja je navedena u temeljnim ugovorima EU te je perspektiva njezina postojanja trajnije naravi, što svaku državu korisnicu sredstava fondova regionalne politike stavlja u poziciju definiranja što efikasnijeg institucionalnog sustava upravljanja, sa što rjeđim potrebama prilagodbe.

Svoju primjenu rezultati znanstvenog istraživanja ove doktorske disertacije svakako mogu pronaći u budućim procesima približavanja država EU (države jugoistočne Europe). Naime, pred države koje tek trebaju započeti pregovore s EU (ili su već u procesu pregovora) nametat će se isti ili slični zahtjevi kao i pred RH – od osnovnih institucionalnih i makroekonomskih prilagodbi do uspostave funkcionirajućeg sustava upravljanja i provedbe fondova EU, pri čemu svaka država autonomno kreira svoj sustav. Ferry i McMaster (2013.) analizirali su se, primjerice, na transfere i razvili su analitički okvir koji razlikuje osnovne komponente regionalne politike (ciljeve, instrumente, ciljano teritorijalno usmjerenje te upravljanje) i analizirali su opseg europeizacije u smislu apsorpcije i transformacije u državama sličnim RH. Okvir za moguća rješenja sustava upravljanja fondovima EU počinju Uredbom EU (Regulation (EU) No 1303/2013[8]) koja zahtjeva od država članica EU uspostavu nužnih institucija, čija je uspostava i preduvjet zatvaranja pregovora s EU u Poglavlju 22 (regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata). Međutim, svaka država članica može imenovati (odrediti) i druge institucije koje mogu provoditi brojne funkcije vezane uz upravljanje provedbom fondova EU. Načini kako su države članice EU ustrojile nacionalne sustave su raznovrsni i ovise o nacionalnim specifičnostima. Zbog toga treba ustanoviti postoji li jednoznačno definirano rješenje za RH, jer svaka država mora napraviti dubinsku analizu svojih kapaciteta, mogućnosti, potreba za EU-sufinanciranjem, nacionalnih prioriteta koji bi se sufinancirali EU sredstvima, kadrovskih ograničenja, učinkovitosti nacionalne administracije, sustava upravljanja i

[8] Regulation (EU) No 1303/2013 of the European parliament and of the Council of 17 December 2013. Napomena: navedena Uredba je jedina i temeljna koja daje okvir institucionalnog sustava upravljanja fondovima EU.

drugih važnih pretpostavki, a sve u cilju stvaranja znanstvenih temelja za donošenje optimalne odluke o nacionalnim potrebama i upravljačkom sustavu, što za posljedicu mora imati pozitivan učinak na korištenje fondova EU, a time i na gospodarsku aktivnosti i stanje javnih financija. U dosadašnjim stručnim istraživanjima Europske komisije o funkcioniranju kohezijske politike EU naglasak na procjenu njenog utjecaja je na pitanju zapošljavanja i gospodarskog rasta[9] i to u regijama EU, odnosno statističkim regijama koje su već duže vremena definirana kao područja čiji se socio-ekonomski pokazatelji prate u kontekstu rasta i razvoja, a time i učinkovitosti provedbe kohezijske politike EU. Stoga i Europska komisija objavljuje redovita izvješća o ekonomskoj i socijalnoj koheziji. S druge strane, u dosadašnjim teoretskim znanstvenim istraživanjima (navedenima ranije u ovom radu), uvažavajući stručna istraživanja, dodatno se analiziraju paradigme i modeli koji mogu poslužiti kao okvir za provedbu regionalne politike EU u svrhu poticanja razvoja, ali ne i kreiranje nacionalnog modela, odnosno nacionalnog institucionalnog sustava upravljanja fondovima regionalne politke EU, prilagođenog nacionalnim potrebama.

Doktorska disertacija daje doprinos teorijskoj argumentaciji o važnosti sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU na apsorpciju fondova te na regionalnu konvergenciju. Naglašava i nužnost institucionalnog uređenja i kreiranja modela institucionalnog upravljanja, koji će unaprijediti učinkovitost provedbe regionalne politike EU u Hrvatskoj, putem njenih instrumenata, odnosno fondova. Regulativom EU definirana su temeljna tijela (institucije) nužna za funkcioniranje sustava programiranja (pripreme) strateških dokumenata za korištenje fondova EU, ali i za provedbu (implementaciju) projekata financiranih iz fondova regionalne politike EU (dodatno o tome i u: Ederveen (ur.), 2002. u: Ferry i McMaster, 2013.). Regulativom EU se definira okvir funkcioniranja sustava, ali odluka države korisnica sredstava fondova kohezijske politike je uspostava sustava upravljanja. Kako bi se iz postojećih sustava upravljanja u nekim državama EU empirijski mogli utvrditi ključni institucionalni čimbenici apsorpcije, potrebno je uzeti u obzir konkretne, postojeće sustave upravljanja. Istraživanjem i komparativnom analizom sustava upravljanja fondovima

[9] EU Cohesion policy contributing to employment and growth in Europe, European Commission - Joint paper from the Directorates-General for Regional & Urban Policy and Employment, Social Affairs & Inclusion, July 2013

regionalne politike EU u devet država te ocjenom učinkovitosti pojedinog sustava upravljanja nastoji se doći do zaključka koji bi se temeljio na empirijskom istraživanju.

U konačnici, doktorska disertacija otvara prostor i daje doprinos i široj problematici – regionalnom razvoju, odnosno regionalnim razvojnim izazovima općenito. Naime, uspostavljanjem učinkovitijeg sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU dodatno se mogu potencirati pitanja vezana uz istraživanje i diskutiranje problema regionalne ekonomske neujednačenosti hrvatskih regija uzimajući u obzir ograničene mogućnosti postojećeg okvira ekonomskih politika. U širem smislu, otvara se prostor i analiziraju pojmovi konvergencije i divergencije te upravljanje regionalnim razvojem u kontekstu europskih regija i time, uz postojeće instrumente regionalne politike Hrvatske i EU održava potrebu diskusije na temu održivog (regionalnog) strateškog planiranja.

Zbog dugoročnog nedostatnog osmišljavanja nacionalne regionalne politike i zamjetnih regionalnih ekonomskih neravnoteža, postojanje značajnih disproporcija u ljudskim, financijskim, organizacijskim i infrastrukturnim kapacitetima jedinica lokalne, područne i regionalne samouprave, konvergencija i pristup fondovima EU dodatno je otežan. Isto tako, nepostojanje efikasnog top-bottom i bottom-up sustava strateškog planiranja i mjerljivosti (odgovornosti) koja umanjuje odgovornost, otežava efikasno provođenje ekonomskih mjera i narušava povjerenje dionika. Stoga je izrada Nacionalne razvojne strategije Republike Hrvatske do 2030. godine preduvjet strateškog planiranja i upravljanja razvojem Hrvatske, na čemu se temelji i izrada programskih dokumenata (sporazuma o partnerstvu i operativnih programa) za korištenje raspoloživih sredstava regionalne politike EU. Za razliku od EU financijske perspektive 2014. – 2020., Hrvatska prioritete za nadolazeće financijsko razdoblje EU-a 2021. - 2027. temelji na vlastitoj Nacionalnoj razvojnoj strategiji koja osigurava usklađenost razvojnih prioriteta na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini sa strateškim prioritetima Europske unije vezanih uz korištenje sredstava EU fondova (vidi tablicu 7.1).

2. TEORIJSKI OKVIR REGIONALNOGA RAZVOJA

Ekonomski rast na nekoj prostornoj razini, odnosno regionalni ekonomski rast, iznimno je važan za dugoročno održiv nacionalni ekonomski rast. Stoga, nužno je pronaći ključne dugoročne pokretače tog rasta i, gdje je moguće, prepoznati one determinante koje su egzogene na regionalnoj razini i na taj način podliježu intervenciji (Harris, 2008.). Unatoč tome što je teško identificirati ključne egzogene varijable (ograničenost podataka), i dalje je nužno pronaći uzročne veze između varijabli i razumjeti procese koji su temelj ekonomskog rasta. Kako Richardson (1973.) ističe, važno je razmotriti je li regionalni rast „konkurentan“ ili „generativan“. U prvom, gdje se pretpostavlja rast nacionalnog gospodarstva, a regionalni rast samo je nulta suma raspodjele proizvodnje pa je rast jedne regije uvijek na štetu druge (Richardson, 1978., u: Harris, 2008.). Suprotno tome, generativni modeli tretiraju nacionalni rast kao rezultat stope rasta regija koje obuhvaćaju gospodarstvo, stoga nacionalni rast može biti veći ako se poboljšaju regionalne stope rasta. Pri tome, ekonomije aglomeracije i prostorno grupiranje aktivnosti mogu dovesti do više proizvodnje nego ako se proizvodnja raspršri, a dodatni rast može doći iz poboljšanja prostorne učinkovitosti, a ne iz dodatnog unosa faktora (Richardson, 1978., u: Harris, 2008.). Friedrich-Eckey i Türck (2007.) sumiraju najvažnije teorije i temeljem znanstvenog istraživanja ističu modele konvergencije:

1.) Apsolutna konvergencija u kojoj sve regije konvergiraju na isto stabilno stanje i nisu potrebne intervencije regionalne (kohezijske) politike,
2.) Apsolutna konvergencija i uvjetna konvergencija u kojoj regije neprestano konvergiraju i ne odstupaju suviše jedne od drugih, a nužno je financiranje perifernih područja s ravnotežnim vrijednostima koje su ispod prosjeka,
3.) Ne postoji apsolutna konvergencija, već uvjetna konvergencija stoga nerazvijene regije nužno moraju dobiti transfere (sredstva fondova),
4.) Ne postoji niti apsolutna niti uvjetna konvergencija, regije ne konvergiraju pa isključivo izuzetno izdašni transferi mogu umanjiti različite ekonomske uvjete.

Jasno je kako je regionalni razvoj povezan s ciljevima učinkovitosti (poput optimalne upotrebe oskudnih faktora i inputa) i ciljevima jednakosti (poput društvene kohezije i raspodjele bogatstva, odnosno „teritorijalnom kohezijom“). Budući da regija tvori intermedijarnu ili hibridnu prostornu jedinicu između nacije i njenih građana, teorija

regionalnog ekonomskog rasta koristi elemente i makroekonomske politike rasta, ali i pojedinačne teorije blagostanja, ističu Capello i Nijkamp (2011.).

Kratki pogled u povijest ekonomske misli od Adama Smitha preko Davida Ricarda, Thomasa Roberta Malthusa, Karla Marxa do Johna von Neumanna pokazuje kako je rast proizvodnje u cjelini ovisan o ponašanju pojedinaca, odnosno, endogen je, ističu Kurz i Salvadori (u: Salvadori, ur., 2003.) i Capello i Nijkamp (2011.). Uzimajući u obzir utjecaj zemljopisne udaljenosti u svojim studijima, upravo vodeći pioniri ekonomskih znanosti, izuzev spomenutih, svakako su bili Sir James Stuart i Abbot of Condillac Izuzetak tog vremena bio je Johann Thünen (1826.) koji je utemeljitelj prostorne ekonomije, a ozbiljnija istraživanja iz ovog područja uslijedila su značajno kasnije (vidjeti i u: Hansen, 1976.; Nijkamp i Poot, 1998.). Tako su, primjerice, doprinos iz područja dali Marshall (1890.) posebice u području njegovih neprocjenjivih istraživanja i „uvođenja u znanost“ industrijskih okruga i tzv. „marshallovog trojstva“ te nešto kasnije Weber (1909.) pronalazeći svojevrstan skup tržišnih točaka i savršenu konkurenciju kako bi se pronašla „savršena lokacija“ koja minimizira transportne troškove (primjerice, Weber je prvi objasnio aglomeraciju i deglomeraciju, odnosno pretjeranu aglomeraciju). Među prvim istraživačima koji daju definiciju regije potrebno je navesti Christallera (1933.; opširnije: Nicolas, 2009.; vidjeti i: Dawkins, 2003.) i Löscha (1940.). U njihovoj teoriji središnjeg mjesta (središnje lokacije), regije se definiraju kao hijerarhijski sustavi središnjih mjesta ili gradova. U tom konceptu svaka regija ima mali broj gradova višeg reda te veliki broj gradova nižeg reda, čime tvore šesterokutni okrug poput pčelinje saće (više o tome u: Sonis, 2005.). Red (rang) grada određuje se raznolikošću ponude dobara u gradu. U tom konceptu je pretpostavka da se u gradove uvoze dobra iz gradova višeg reda, a izvoze u gradove nižeg reda, i da nema interakcije s ostalim gradovima istog reda. Za ovu definiciju kao temeljni nedostatak potrebno je navesti da se smatra da je jedino korisna kao način da se odredi prostorna struktura regija u kojoj posluju samo tržišno orijentirana poduzeća, ne i radno orijentirana poduzeća. Ova teorija, ukratko, ima naglasak na međusobnom odnosu transportnih troškova i ekonomije. Zanimljivo je istraživačko pitanje postavio Lösch 1940. godine: „kakvi obrasci ponašanja i djelovanja se mogu očekivati ukoliko zamislimo svijet u kojem su svi prirodni resursi jednako raspodijeljeni – postoji jednaka distribucija prirodnih bogatstava na svim područjima?” (više o tome u: Hoover i Giarratani, 1999.). Kako Dawkins (2003) ističe, „prostor je bitan“ budući su studije

regionalnog razvoja dijelom zaslužne za priznanje kako procesi koji pokreću inovacije i nacionalni gospodarski rast u svojoj osnovi uvijek su prostorne prirode. Podsjeća kako su Chrstaller (1933. u: 1966.) i Lösch (1954) dali doprinos definiranju regije samo kao način određivanja prostorne strukture regija koje su tržišno orijentirane. Alfred Marshall je u svojim istraživanjima (industrijski distrikti i temelji klasterskih analiza) potvrdio 1977. godine aktualnost ovih razmatranja, ističe Sonis (2005.:7) u svojim ekonometrijskim analizama temeljnih koncepata Christallera i Löscha. Zasigurno je potrebno istaknuti i Waltera Isarda (1956.) čiji je hvale vrijedan pokušaj objedinjavanja teorije lokacije i neoklasične ekonomije te svih prethodnih važnih teorijskih doprinosa (pogledati više i u: Scott, 2000.; Thisse, 2011.).

I u ranijem vremenu su se razvile varijacije nodalnog pristupa te se pojavio i Karl Foxov koncept „funkcionalnog ekonomskog područja“ (Fox i Kumar, 1965.) koji se temelji na pretpostavci da se princip dominacije središnjeg čvora, gravitacijskog centra, nad okolnom periferijom, može primijeniti na koncept prostorne ovisnosti radnika o okolnim postojećim centrima rada. Ovaj pristup omogućuje definiranje ekonomskih područja, a zbog takvih praktičnih i teorijskih razloga, Foxov koncept funkcionalno ekonomskog područja teoretičari su smatrali prilično korisnim. Naime, ako bi se regije definirale kao samo geografske jedinice koje nemaju odgovarajuću korelaciju s brojem, lokacijom i koncentracijom stanovništva, teško bi se moglo odrediti kako promjene utječu na ljude unutar određenih regije, posebice ako one oskudijevaju stanovništvom. Koncept funkcionalnog ekonomskog područja eksplicitno uključuje prostor i prostornu integraciju među ekonomskim jedinicama u definiciju regije i to putem troškova prijevoza radnika. Stoga se i može ekonomski obrazložiti ocrtavanje regija temeljenih na funkcionalno integriranim tržištima rada. Naime, radnici žele minimizirati financijski i vremenski trošak prijevoza na posao, a poslodavci žele minimizirati financijske kompenzacije onima koji imaju veće izdatke za prijevoz. U konačnici, velika gravitirajuća ekonomska (regionalna) središta razvijaju tržište rada, a time i razvoj potrošačkih tržišta. Stoga razvoj lokalnih tržišta služi i kao izvor radne snage, ali i kao tržište (potrošači) za tvrtke koje plasiraju svoje proizvode. Time se povećava međuodnos tvrtki, radnika, ali se dodatno razvija i gravitirajuća regija, odnosno ekonomsko područje. Jedno od ozbiljnih ograničenja ovom pristupu funkcionalnog ekonomskog područja, ali i konceptu nodalnih ekonomskih regija, proizlazi iz činjenice da lokalne političke granice rijetko odgovaraju funkcionalnim ekonomskim područjima

ili drugim nodalnim definicijama te se, posljedično, određeni regionalni problemi ne mogu jednoznačno riješiti alatima koji su na raspolaganju regionalnim planerima.

Predstavnici klasične teorije ekonomskog rasta nastojali su dokazati kako je provođenje pojedinačne inicijative u slobodnim konkurentskim uvjetima i ostvarivanje pojedinačnih ciljeva pretpostavka i nužda koja proizvodi, u konačnici, pozitivne rezultate korisne društvu u cjelini. Pojedinačni interesni ekonomski sukobi od različitih konkurentskih tržišnih snaga mogli bi se pomiriti različitim skupinama aktivnosti, koje su ipak ograničene (Harris, 2007.). Značajan doprinos predstavnika klasične teorije ekonomskog rasta proizlazi iz priznanja kako su akumulacija kapitala i produktivno ulaganje dijela društvenog proizvoda glavna pokretačka snaga ekonomskog rasta, a što je, u suvremen doba, poznato kao pojam reinvestiranje dobiti. „Naoružani“ ovim priznanjem, njihova je temeljna kritika feudalnom društvu bila zbog društvenog proizvoda kojega oni nisu produktivno ulagali već su ga neproduktivno trošili. Važan aspekt klasičnog pogleda na odluku o potrošnji jest da raspodjela dohotka nije određena preferencijama niti vrstu prihoda koji ostvaruju, ali uglavnom socijalna skupina kojoj pripadaju oni koji primaju dohodak (D'Agata i Freni u: Salvadori, ur., 2003.). Ne smije se zanemariti činjenica, a mogla bi se shvatiti kako svojevrsno opravdanje klasičara vezanih uz relativno pesimistično promatranje ekonomskog rasta, kako su njihove ideje uglavnom bile ograničene na pretežito agrarno društvo bez značajnih promjena u proizvodnji. Naime, često su njihove analize podcjenjivale dalekosežni karakter tehnoloških promjena kao moćne i stabilne poluge rasta produktivnosti (izuzev, naravno, Adama Smitha).

Američki ekonomist iz područja regionalnih znanosti, Hoover je 1971. godine dao zanimljiv pristup teorijskom poimanju regije ističući kako je regija područje koje se smatra korisnim entitetom u svrhu opisa, analize, upravljanja, planiranja ili politike (Gang, 2012.). Richardson (1978.) je izuzetno značajan doprinos dao u poimanju regije kao policentrične regije koja ima nekoliko centara i nekoliko perifernih područja, a međusobno su povezani funkcionalnom integracijom. Pristup u kojem se regija definira kao prostor međuovisnog tržišta rada, odnosno „nodalnog“ tržišta rada bio je prisutan 80.-ih godina prošlog stoljeća te su Hoover i Giarratani (1985.) opisali da takve nodalne regije imaju osobinu da su tokovi rada, kapitala i dobara intenzivniji i češći unutar regije nego s drugim regijama. Prilikom definiranja regije uzimaju u obzir prostorno

međuovisno tržište rada, a ističu kako regije imaju sljedeće dvije karakteristike: 1) funkcionalno su integrirane pa su rad, kapital i razmjena prisutne u većoj mjeri upravo unutar te regije i 2) unutar same regije aktivnosti su orijentirane prema jednom centralnom čvorištu gdje postoji pretpostavka dominacije tog čvorišta u odnosu na periferna područja. Markusen (1987.) regiju definira kao povijesno, evoluirano i neprekidno društvo koje je prostorno definirano, a sadrži socioekonomsku, političku i kulturnu dimenziju koje se razlikuju od drugih regija. Međutim, kroz vrijeme je pojačana prometna povezanost uklonila mnoga geografska ograničenja, ali to ne znači da povijesni obrazac formiranja regija ne utječe na evoluciju modernih regija. Regija se, suštinski, može definirati kao prostorno ograničena populacija ljudi koju povezuje ili povijesna nužnost ili izbor za određenu geografsku lokaciju, a ona proizlazi iz zajedničkog poimanja lokalne kulture, pristupu lokalnim središtima zaposlenosti, prirodnim resursima ili ostalim lokalnim sadržajima (više o tome i u: Dawkins, 2003., ali i Scott, 2000.). U načelu, ono što je moguće podrazumijevati pod pojmom regija, definirano je, kako ističe Harris (2008.), u smislu maksimiziranja unutarregionalnih aktivnosti koje presudno određuju dugoročni rast (spillover – prijenos znanja, karakteristike regionalnog tržišta rada i drugih učinaka aglomeracije) i minimiziranja međuregionalnih aktivnosti. Đulabić (2007.) navodi zanimljivu definiciju regija koja je, uzimajući u obzir okvir istraživanja, primjeren: 1) mikro regije koje su karakteristične za prostore manje od države, a veće od općine, potom 2) prekogranične regije koje imaju geopolitički ili geoekonomski karakter i često su rezultat suradnji više država, 3) makro regije koje obuhvaćaju više povezanih država i 4) sub regije koje su nešto nižeg karaktera i obično se nalaze unutar makro ili mikro regija. Vrlo dobru i suvremeno primjenjivu podjelu dali su Blair i Carroll (2009., u: Gang, 2012.): 1) funkcionalne regije, 2) homogene regije i 3) administrativne regije.

Geografi definiraju regiju, ističe Gang (2012.) kao jedinicu koja dijeli slična prirodna i zemljopisna obilježja na zemljinoj površini, državnici smatraju kako je regija administrativna jedinica koja se temelji na državnom upravljanju, a prema mišljenju sociologa, regija je entitet s istim jezikom, vjerskim vjerovanjem i etničkim podrijetlom. Uz temeljne navedene, predlagale su se i alternativne definicije regija kako bi se ispravili nedostaci pristupa funkcionalnog ekonomskog područja. Tako su se Hoover i Giarratani (1985.) usmjeravali na homogeno grupiranje (pogledati u: Gang, 2012.). Naime, regionalna granica povlačila bi se na mjestima gdje se razlike pojavljuju u

karakteristikama radne snage. Primjerice, mogu se definirati regije s različitom visinom dohotka po glavi stanovnika, a moguće je definirati regije koje su identificirane temeljem sektorske specijalizacije rada (industrijske regije, poljoprivredne regije…). Moguća je i podjela regija temeljem geografskih granica, ekosistema, prirodnih ograničenja, ali i povijesnih. Kompleksnost obuhvata pojma regije vidljiva je u brojnim definicijama regije kroz vrijeme, pri čemu se koriste nesporne argumentacije. Stoga je razumijevanje pojma regije kroz razne pristupe definiranju toga pojma, dodatna otegotna okolnost pri definiranju i obuhvatu pojma regije u kontekstu regionalne politike EU. Pri tome je potrebno imati u vidu da definicija regije u okviru regionalne politike EU treba biti primjenjiva na sve države članice EU, što stvara temelj korištenja te politike, odnosno njenih instrumenata – fondova EU. U nastavku je dan pregled najvažnijih teorija koje su doprinijele području istraživanja ove doktorske disertacije i omogućavaju bolje razumijevanje prošlih, sadašnjih, ali i budućih politika i programa.

2.1. Regionalni razvoj u klasičnoj literaturi o ekonomskom razvoju

Rastući interes za pitanja regionalnoga razvoja nadilazi interese ekonomista te privlači istraživače iz drugih društveno-znanstvenih disciplina, poput sociologije i političkih znanosti. Ipak, potrebno je dati kratak prikaz problematike razvoja kako bi se i ovaj rad tematski zaokružio. Posljedično na pokušaje davanja definicije regije iz različitih teoretskih perspektiva, središnja pitanja koja privlače pažnju stručnjaka odnose se na pitanja kako regije rastu, zašto neke regije napreduju brže od drugih te zašto su razlike u razinama blagostanja među regijama trajne (Dawkins, 2003.). Od klasičnih ekonomista i njihovih kritičara, koji su istraživali rast i distribuciju, Malthus i Marx su ekonomski rast smatrali procesom koji je sam po sebi neujednačen i koji bi mogao dovesti do kumulativnog rasta i pada, dok je Ricardo predvidio stabilan trend koji će dovesti do stacionarnog stanja s nultim rastom i bez institucionalnih ili tehnoloških promjena zbog smanjenja marginalnih prinosa u poljoprivredi (Dunford i Smith, 2000.). Prilikom razmatranja regionalnog razvoja u klasičnoj i suvremenoj literaturi posebice s aspekta EU, nužno je objasniti pojam konvergencija. Konvergencija[10], prema

[10] Nominalna konvergencija odnosi se na tendenciju prema većoj ujednačenosti nominalnih varijabli (onih koje ukazuju na makroekonomsku stabilnosti), a realna konvergencija izražava približavanje razine ekonomskog blagostanja iskazanog rastom BDP-a po stanovniku.

Strielkowski i Höschle (2013.) intuitivno znači kako se razlike između dviju ili više varijabli s vremenom smanjuju i postaju gotovo zanemarive (konvertiraju se u nulu). Apsolutna konvergencija proizašla iz neoklasičnog modela rasta podrazumijeva da zemlje s nižim razinama realnog BDP-a po stanovniku pokazuje veće stope rasta koje se ne mogu pripisati drugim karakteristikama njihovog gospodarstva. Neoklasični pristup posebno sugerira konvergenciju zbog smanjenog graničnog proizvoda kapitala. Nadalje, kritičke teorije o tržišnim aktivnostima - postkejnesijanizam i teorija polarizacije - pokazuju kako će se razlike u ekonomskom bogatstvu dugoročno povećavati. U teoriji endogenog rasta i novoj ekonomskoj geografiji pitanje konvergencije i divergencije temelji se na specifičnim ekonomskim uvjetima, ističu Friedrich-Eckey i Türck (2007.).

Prvi autor koji nedvosmisleno uspostavlja odnos između stupnja razvijenosti te regionalnih nejednakosti, bio je Williamson (1965.). Prema njemu, regionalne razlike u dohocima u početnim fazama razvoja bilježe rast, nakon čega slijedi stabiliziranje, a potom i nestajanje u zrelim razdobljima rasta. Williamson također skreće pažnju na nelinearni odnos stupnja razvijenosti države i njenih regionalnih nejednakosti, koja prati oblik obrnute U-krivulje (na kojoj je na apscisi dohodak per capita, a na ordinati regionalne razlike) te koristi podatke na regionalnoj razini za veći broj država u različitim vremenskim razdobljima (uglavnom 50.-ih i 60.-ih godina dvadesetog stoljeća). Međutim, iako je prvi koristio podatke za više država te dosljedno istražio odnos stupnja razvijenosti države i regionalnih nejednakosti, Williamson nije objasnio uzroke takvog odnosa u svome radu. Objašnjenja su pokušali dati drugi ekonomisti u svojim radovima koji se odnose na ekonomiku razvoja. Tako se mogu istaknuti radovi francuskog ekonomista Pérrouxa (1955.) o polovima rasta, ali i švedskog ekonomista Myrdala (1957.) koji problematizira kružne i kumulativno uzročno-posljedične procese te Hirschmana, američkog ekonomista, o mehanizmima polarizacije rasta. Hirschman (1958.), primjerice, ističe dva osnovna mehanizma polarizacije rasta. Jedan se odnosi na istiskivanje poduzeća iz razvijenijih područja prema slabije razvijenim područjima, a pod utjecajem konkurencije poduzeća u razvijenim područjima. Drugi je vezan uz proces migracije obrazovanijih slojeva stanovništva u razvijena područja. Posljedica takvih kretanja je demografsko slabljenje i slabljenje potencijala radne snage u manje razvijenim područjima i njihovo daljnje zaostajanje. Istraživači ekonomike razvoja inicijalno su u prvi plan postavili odnos razvijenih i nerazvijenih država, ali su se

rezultati prilagodili i regionalnoj razini. Posebnost tih klasičnih radova leži u tome što pružaju objašnjenje za procese održavanja i rasta regionalnih razlika (za razliku od neoklasične teorije). Neoklasična teorija, naime, argumentirano objašnjava smanjenje regionalnih razlika putem procesa konvergencije, ali istovremeno objašnjenja vezana uz rast regionalnih razlika nisu ponuđena, iako su ona vrlo prisutna u realnom svijetu. Dodatno, nedostatak im je što su svoje ideje predočili na izrazito deskriptivan način, bez potrebne razrade u obliku ekonomskih modela, a takav pristu može dovesti do zanemarivanja teorija ekonomskog razvoja. U nastavku su objašnjeni različiti pristupi i njihovi utjecaji na područje regionalnih ekonomskih znanosti bitnih za ovo područje istraživanja doktorske disertacije.

2.1.1. Neoklasični model rasta

Suvremena očekivanja konvergencije svojevrstan su rezultat prevlasti neoklasičnih modela regionalnog ekonomskog razvoja. Zbog ranog razvoja kapitalizma, postojala su oprečna očekivanja između zagovornika konvergencije i neujednačenog razvoja. Tako je svojevrsna neoklasična revolucija dovela u pitanje problem raspodjele. Tehnološke promjene i ljudski faktor presudni su za dugoročnu konvergenciju i predstavljaju endogene faktore rasta (vidjeti i: Capello i Nijkamp, 2011.). Kako Dunford i Smith (2000.) ističu, ako su sva tržišta konkurentna, ako je u svakoj zemlji dostupna ista tehnologija i ako su stope ulaganja slične, svako bi gospodarstvo trebalo rasti po istoj dugoročnoj stopi, stopi koja se određuje brzinom egzogenih tehničkih promjena i rasta stanovništva – u tim idealiziranim uvjetima, neoklasična teorija pruža jednostavno obrazloženje za apsolutnu ekonomsku konvergenciju. Većina teorijskih istraživanja neoklasičnih ekonomskih dosega temeljila su se na pokušaju da se štednja i, kasnije, tehnološki napredak učine endogenim. Moguće je reći kako je upravo tehnološki napredak ključno područje svih neoklasičnih ekonomskih analiza u modeliranju ekonomskog rasta. Teorija konvergencije podrazumijeva kako tržište pomaže rastu slabije razvijenih regija, a što vodi konvergenciji. Suprotno tome je teorija divergencije koja naglašava različite mogućnosti pojedinih regija za ostvarivanje ekonomskog rasta pa ujedno ne doprinosi konvergenciji. Neoklasični pogled na pitanje regionalnog ekonomskog rasta korijene vuče u modelima rasta koje su razvili Harrod (1939.) i Domar (1946.). Harrod i Domar razvili su prvi makroekonomski model kojim analiziraju problem ekonomskog rasta, a pri tome se posebna pažnja usmjerava na eksplicitni

odnos između štednje, potrošnje kućanstava i investicijskih odluka poduzetnika. Odluka o smanjenju potrošnje definirana je, prema kenezijanskom pristupu, egzogenim sklonostima potrošnji, dok je odluka o investiranju definirana principima akceleratora, stoga je proizvodnja moguća jedino pomoću fizičkog kapitala i rada (D'Agata i Freni u: Salvadori, ur., 2003.). Usvajanjem neoklasičnog okvira, Solow mijenja temelj svoje analize s obzirom na kenezijansku teoriju rasta. Prema njegovom mišljenju, glavni je problem formulirati teoriju općeg rasta i pune zaposlenosti, a najvažnija je briga osigurati konvergenciju gospodarstva prema prirodnom putu rasta. Stoga, teorija rasta mora objasniti na koji je način moguće ostvariti potencijalni rast, ali uzimajući u obzir ciklička kretanja gospodarstva i njegov utjecaj, dugoročno, na ekonomski rast (D'Agata i Freni u: Salvadori, ur., 2003.).

Neoklasična teorija rasta objašnjava regionalni razvoj ne sa strane potražnje, već koristi modele koji se bave agregatnom ponudom i investiranjem u proizvodne kapacitete. Stoga se rane verzije ove teorije često spominju kao egzogene teorije rasta, jer se izvan samoga modela nalaze parametri poput stope rasta populacije i tehnološkog napretka. Temelji neoklasičnoj teoriji rasta sežu u sredinu 20.-og stoljeća, kada su je postavili američki ekonomist Solow (1956.) te Swan (1956.), australski ekonomist. Model koje su ta dva ekonomista razvili smatraju se najutjecajnijima u modernoj teoriji rasta, ističe Dawkins (2003.) te se po njima model često naziva Solow-Swanov model rasta. Neoklasični model rasta u kratkom, ali i u srednjem roku ističe ulogu ponude proizvodnih faktora u procesu rasta, dok je u dugom roku stopa rasta ograničena tehnološkim napretkom. Tradicionalni egzogeni model rasta prema Solowu stoga sugerira da bi se sve zemlje trebale razvijati prema nekoj stabilnoj razini dohotka po stanovniku (Strielkowski i Höschle, 2013.). Ne čudi onda što je, u neoklasičnom modelu rasta, u središtu pažnje agregatna funkcija proizvodnje. Prema funkciji, razina proizvodnje određuje se temeljem doprinosa proizvodnih faktora, dakle kapitala i rada, ali i razine tehnologije i znanja, što se može prikazati u slijedećem, općenitom obliku:

$$Y = F\ A, K, L$$

Pri čemu *A* podrazumijeva razinu tehnologije i znanja, *K* predstavlja kapital, a *L* označava rad, odnosno radnu snagu. Kapital podrazumijeva fizičke inpute (oprema, strojevi, nekretnine…), a rad podrazumijeva broj radnika i količinu vremena provedenog u radu. Osnovno polazište neoklasične teorije rasta jest da će regionalne razlike ipak konvergirati, odnosno, tržišni će mehanizam s vremenom eliminirati

regionalnu razliku u dohotku po stanovniku i dovesti će do uravnoteženog ekonomskog rasta pod sljedećim pretpostavkama: 1) svi tržišni agenti teže maksimizaciji povrata, 2) tržišni agenti imaju savršeno znanje o cijenama, 3) sva su tržišta u stanju savršene konkurencije, 4) cijene su elastične i fleksibilne, a faktori proizvodnje u potpunosti dostupni, 5) ne postoje troškovi prijevoza između regija i 6) konstantan je povrat (više u: Gang, 2012.). Neoklasični model rasta za regionalni kontekst s vremenom se modificira te ga Borts i Stein (1964.) prilagođavaju na način da u njemu dozvoljavaju otvorena regionalna gospodarstva s egzogenim priljevom rada i kapitala. Williamson (1965.) modificira njihov model uz tvrdnju da je međuregionalna konvergencija vjerojatnija tijekom kasnijeg stadija nacionalnog razvoja nego na početku dok je država još nerazvijena. To potkrepljuje tvrdnjama da su migracije radne snage u relativno nerazvijenima državama prilično nejednake zbog slabih međuregionalnih veza u ranim fazama rasta, razlike u troškovima migracija te negativne percepcije migranata od strane starosjedilačkih radnika. Isto tako, vladine politike mogu biti pristrane prema regijama koje su politički mobiliziranije ili gdje ekonomski rast zahtjeva dodatni kapita, ističe Dawkins (2003.).

Teorija endogenog rasta nudi malo drugačija pojašnjenja gospodarskog rasta u odnosu na neoklasičnu teoriju. U Solow-Swanovom neoklasičnom modelu tehnološki napredak je egzogeno zadan, što implicira da ključni faktor kojim se određuje stopa rasta, nije objašnjen modelom. Takva situacija je potaknula istraživače da pokušaju napraviti model tehnološkog napretka kao rezultat ekonomskih procesa. Predodžba o endogenom rastu postojala je i ranije, ali endogeni rast, kao usvojeni teoretski koncept, potječe još iz sredine 80.-ih godina prošlog stoljeća. Temelji moderne endogene teorije rasta stoga mogu se pronaći u radovima Romera (1986.) koji je uveo novi koncept rasta i na ponašanje poduzeća može utjecati samo politika (primjerice, u situacijama monopola), Lucasa (1988.), koji ističe kako su povećani prinosi na ljudski kapital glavna pokretačka snaga gospodarskog rasta, Grossmana i Helpmana (1991.), Aghiona i Howitta (1992.) i brojnih drugih istraživača. Teorija endogenog rasta ne predviđa konvergenciju. Suprotno neoklasičnoj teoriji rasta, ona ne pretpostavlja smanjivanje povrata kapitala i ne postoji konvergencija prema stabilnom stanju, i, kao rezultat toga, akumulacija kapitala je dovoljna da osigura rast (Senger i Mulquin, 2012.). Potrebno je naglasiti kako neoklasični modeli rasta važnost daju procesu akumulacije fizičkih faktora proizvodnje. S druge strane, u endogenim modelima izvor rasta je u procesu

akumulacije znanja. Ipak, to ne podrazumijeva da u Solow-Swanovom modelu znanje nije prisutno, jer u neoklasičnom modelu znanje se posredno smatra javnim dobrom, kao što je npr. besplatno osnovno školovanje ili nacionalna sigurnost. Države i regije koje raspolažu s manje kapitala po radniku (u odnosu na njihov dugotrajni kapital po radniku) imaju višu stopu prinosa i veće stope rasta. Konvergencija je uvjetovana jer postojane razine kapitala i proizvodnje po radniku u neoklasičnom modelu ovise o sklonosti štednji, stopi rasta stanovništva i položaju proizvodne funkcije, kao i karakteristikama koje mogu varirati u pojedinim ekonomijama. Sukharev (2005.) naglašava kako su institucije prihvaćene općim ekonomskim teorijama i uključuju instrumente i modele koji obuhvaćaju antimonopolsku regulaciju, socijalne politike uz socijalno osiguranje i troškove mirovine, politike tržišta rada, primijenjene metode makroekonomskih regulacija i tome slično. Prema konceptu makrodisfunkcije institucionalna ekspanzija ne može nikada biti rezultat restriktivne politike niti može biti primjenjivana u isto vrijeme s restriktivnim politikama. Stoga, ako vlada neke države provodi institucionalnu transformaciju u kratkom vremenskom roku, treba ujedno postaviti osnovne zahtjeve makroekonomskih politika koje mogu dati pozitivan ishod transformacijskih ciljeva. Ako su države jednako sklone prema tehnologiji, tada, prema neoklasičnoj ekonomskoj teoriji, nerazvijene države ili regije rastu brže od bogatih, ističu Barro i Xavier (1992.) i Barro (1996.). Podsjetimo se, stopa ekonomskog rasta po stanovniku je obrnuto povezana s početnom razinom proizvodnje ili prihodom po osobi. Endogene teorije rasta ističu, između ostaloga, kako je dugoročna stopa ekonomskog rasta određena vladinim politikama i drugim snagama (kapital, ljudski potencijal i potencijal za učinak prelijevanja ili engl. *spillover effect*s, „kreativne destrukcije“, difuzija tehnologije), ističe Barro (1996.). Ipak, kako naglašava Barro (1996.), ako jedna od promatranih nerazvijenih zemalja ili regija bilježi nižu stopu štednje ili neprimjerene javne politike, tada naravno niti konvergencija neće biti ista (pogledati i: Sachs i Warner, 1995.).

Naravno, nije teško zaključiti kako će se apsolutna konvergencija dogoditi samo ako su strukturni uvjeti slični ili sve dok gospodarstva pripadaju istom krugu zemalja sa sličnim početnim uvjetima. U ovome bi se svakako mogla povući poveznica sa CEE zemljama EU. Raspadom socijalizma, problemima s restrukturiranjem industrije i prelaskom na tržišnu ekonomije, mnogobrojni su lokaliteti (regije) postale natjecateljske regije za resurse. Posljedično, novi gospodarski akteri odabirali su regije isključivo na temelju ekonomskih varijabli, a što je rezultiralo rastom novih nejednakosti

i sve većeg zaostajanja pojedinih regija. Uslijedila je regionalna reorganizacija i preraspodjela bogatstva, ističu Bakus i Ferto (2019.). Logično tome, ako se dakle strukturni uvjeti razlikuju, njihove dugoročne stope rasta razlikovat će se i time će se udaljavati (uvjetna konvergencija) pa BDP po stanovniku neće konvergirati. U tom smislu, CEE zemlje EU mogli bismo smatrati zemljama koje usvajaju tržišne reforme i čine „klub konvergencije" (Sachs i Warner, 1995.; Dunford i Smith, 2000.; Harris, 2008.; Monojit, 1992., u: Strielkowski i Höschle, 2013.; Friedrich-Eckey i Türck, 2007.; Jakubowski, 2018.). Problemi CEE zemalja EU značajne su zbog oblika strukturno neodržive regionalne ovisnosti o velikim i integriranim proizvodnim pogonima, državnom socijalističkom modelu razvoja pa su i rani dosezi tih zemalja značajno zaostajali u odnosu na tržišno orijentirane zemlje, a samim time su i usporavale u rastu produktivnosti i ostalim ekonomskim varijablama. Ipak, postoje pristupi koji tvrde kako su konvergencijski modeli ograničene vrijednosti budući povezuju samo rast regije s vlastitom poviješću, a ne s međuregionalnim sustavom čiji je dio (više u: Quaha, 1993.). Nastavno na to, Strielkowski i Höschle (2013.) upozoravaju na problematiku istraživanja konvergencije između CEE zemalja članica EU i ostalih članica upravo s obzirom na ograničene vrijednosti, uvjete koji su bili zastupljeni u zemljama prije ulaska u EU, brzinu transformacijskih procesa nakon ulaska u EU, financijsku i ekonomsku krizu 2008. godine i niz drugih okolnosti zbog kojih je ponekad otežano dokazati snažnu konvergenciju. Iako, ako se promotre ostali ekonomski pokazatelji (ili specifični poput obujma industrijske proizvodnje, izvoza po stanovniku i slično), onda je konvergencija očita. Stoga, ovakva istraživanja predstavljaju značajan doprinos znanosti i otvaraju važna razvojna (i znanstvena) pitanja za postizanje blagostanja svih zemalja članica EU, pa tako i Hrvatske.

Problematika s neoklasičnim modelom rasta proizlazi iz samih temelja ovog modela: 1) pretpostavlja kako sve regije konvergiraju i ne dopušta da se neke regije „ne zbližavaju" (različite se regije mogu približiti različitim ravnotežnim stopama), 2) model ne može obuhvatiti regije koje su postigle razdoblje ravnoteže u stabilnom stanju, 3) model ignorira *spillover* između regija što dovodi do prostorne ovisnosti i 4) procjene brzine konvergencije mogu biti pristrane (više o tome u: Nijkamp i Poot, 1998.; Martin, Veláquez i Funck, 2001.; Harris, 2008.; Monfort, 2008.).

2.2. Novi koncepti regionalnoga razvoja

Pitanja rasta iznova su se pojavila u četrdesetim godinama prošlog stoljeća, ali sve više s obilježjima sljedbenika Keynesa koji su ukazivali na to da tržišne snage koje djeluju samostalno neće moći dovesti ekonomiju u stanje pune zaposlenosti – „kapitalistički neujednačen razvoj“. Upravo temeljem tih neo-Keynezijanskih sljedbenika, isticao se nestabilan makroekonomski put razvoja koji bi se vrlo jednostavno mogao opisati kao činjenica „kako je ekonomija ili iskusila eksplozivni ekonomski rast ili je bila zarobljena u kumulativnoj i samoubijajućoj depresiji“ (Boyer, 1997., u: Dunford i Smith, 2000.). Razvoj nove teorije trgovine i novih ekonomskih modela geografije rezultirao je širem prepoznavanju „prostora“ kao presudnog faktora za određivanje putanje gospodarskog rasta (a uvažavajući nove modele trgovinskih tokova i industrijske lokacije) (Harris, 2008.). Treba napomenuti kako na ekonomsku politiku transformacije nacionalnog gospodarstva, ističe Sukharev (2005.), ne utječe sam proces transformacije već uvjeti i mogućnosti gospodarskog rasta zahtijevajući pri tome pravilan izbor instrumentarija nacionalne razvojne politike. Moglo bi se priznati kako ovo podsjeća na neoklasični model rasta s egzogenim tehnološkim napretkom i konvergencijom ili, primjerice, šumpeterijansku teoriju rasta koja je doprinijela razumijevanju razlika između mikroekonomske i makroekonomske razine i strukture naglašavajući važnost poznate „šumpeterijanske kreativne destrukcije“. Aghion, Akcigit i Howitt (2015.) ističu tri ključne ideje temeljnog modela šumpeterijanske teorije rasta: 1) dugoročno održiv rast se temelji na inovativnosti, 2) inovacije su rezultat poduzetničkih ulaganja i 3) nove inovacije zamjenjuju stare tehnologije što rezultira tzv. „kreativnom destrukcijom“. Howitt i Mayer-Foulkes (2005., u: Baddeley, 2006.) naglašavaju kako, u kontekstu tehnoloških promjena, usvajanje novih tehnologija bit će neravnomjerno raspoređeno u otvorenim ekonomijama izazivajući, pri tome, stabilno i održivo konvergiranje tehnoloških lidera s jedne strane, i svojevrsnu „zarobljenost“ u stupnju konvergencije manje razvijenih zemalja. Ipak, treba naglasiti i istraživanje Abramovitza iz 1986. godine (više u: Baddeley, 2006.) koje pokazuje kako razlike u produktivnosti mogu potaknuti naknadnu konvergenciju dokle god manje razvijene zemlje mogu apsorbirati nove tehnologije (pogledati i: Arratibel, O. i ostali, 2007.). Barro i Xavier (1992.) postavili su ključno pitanje u svom istraživanju mogu li nerazvijene zemlje ili regije rasti brže od razvijenih odnosno, postoje li automatske „sile“ koje vode do konvergencije (BDP po stanovniku i proizvodnja) kroz odgovarajući

vremenski period? Svojim su istraživanjem potvrdili kako države imaju tendenciju konvergirati (imati brži ekonomski rast) kada su nerazvijene, što je i logično budući su u prilici „preskočiti“ (primjerice, engl. *technology leapfrogging*) niz institucionalnog, sektorskog i tehnološkog razvoja razvijenih zemalja i regija.

Neminovno, čini se kako su teorije osnovnih tehnoloških promjena najvažnije za razumijevanje zašto svijet u cjelini može i dalje ostvarivati pozitivne stope ekonomskog rasta po stanovniku, beskonačno (Barro, 1996.). Posebnu pozornost potrebno je obratiti mlađem teorijskom pravcu, odnosno području nove ekonomske geografije (više u: Martin i Sunley, 1996.). Naime, u posljednja preko dva desetljeća razvijaju se nove teorije, koje ključnu važnost dodjeljuju geografiji, odnosno naglašavaju da interna geografija nacije može imati utjecaj na trgovinu i robnu razmjenu gospodarskog potencijala te nacije. Takve teorije uobičajeno se nazivaju „nova trgovinska teorija“ (engl. *new trade theory*) ili „nove ekonomije komparativnih prednosti“ (engl. *new economics of competitive advantage*). Razvoj teorije nove ekonomske geografije vremenski se može pozicionirati na početak 1990.-ih godina prošlog stoljeća, počevši s Krugmanovim člankom „*Increasing returns and Economic Geography*“ (1991.). Teorija je s vremenome proširena nizom radova kao, primjerice, Krugman i Venables, (1995.), Fujita i ostali, (1999.), Ottaviano i Thisse, (2004.). Iako je riječ o relativno mladom području istraživanja, korijeni nove ekonomske geografije sežu i u prvu polovicu 20-og stoljeća. Nova ekonomska geografija ukorijenjena je u endogenoj teoriji rasta, ali otvara i nove mogućnosti uključivanjem prostornih podataka u modele. Kao što je tvrdio Krugman (1995., u: Nijkamp i Poot, 1998.), teorijski alati još nisu bili dostupni 1950.-ih za proučavanje takvih pojava povećanja prinosa i nesavršenog natjecanja u prihvaćenom aksiomatičnom neoklasičnom okviru. Slijedom toga, kreatori politika zahtijevaju savjete o tome kako poboljšati nacionalne i regionalne stope rasta, a područja razvojne ekonomije i regionalne ekonomije pojavila su se kao pragmatičniji odgovori. Krugman (1991.), tražeći odgovor na ključno istraživačko pitanje „kada se i zašto neke industrije koncentriraju upravo u jednoj regiji ostavljajući ostale relativno nerazvijenima?“ ističe kako su obilježja i čimbenici ekonomske geografije zasigurno među najupečatljivijim značajkama ekonomija u stvarnom svijetu, među strukom i laicima. Pri tome, teorija trgovine pretpostavlja kako je veličina unutrašnjeg (regionalnog) tržišta egzogena (radna snaga je gotovo nepokretna, kapital je pokretan – klasteriranje i iskorištavanje ekonomije razmjera), a nova ekonomska geografija

pretpostavlja kako je unutarnje (regionalno) tržište endogeno kroz mobilnost radne snage i mobilnost poduzeća koja imaju visoku razinu posredne potražnje (Harris, 2008.). Konkretnije, standardna međunarodna trgovinska teorija, utemeljena na modelima neoklasičnog rasta, predviđa kako ukidanje prepreka trgovini i slobodno kretanje faktora kroz zemlje ne samo da povećava opću ekonomsku dobrobit integrirajućeg područja u cjelini, već će također uzrokovati rast BDP-a po stanovniku i konvergenciju među zemljama članicama (tzv. stvarna konvergencija), ističu Martin, Veláquez i Funck (2001.). Umjesto toga, novi modeli pretpostavljaju kako, pod određenim okolnostima (razlike u tehnologijama, pozitivni vanjski učinci aglomeracije, troškovi transporta), ekonomska integracija može dovesti do sve neujednačenije prostorne raspodjele ekonomskog blagostanja (Martin, Veláquez i Funck, 2001.; Monfort, 2008.). Krugman (1991.) ističe ključna obilježja Marshallova doprinosa razvoju ekonomske geografije: 1) koncentracija nekoliko tvrtki na jednom mjestu nudi udruženo tržište za radnike sa specifičnim znanjima i vještinama osiguravajući manju vjerojatnost za nezaposlenost i manju vjerojatnost za nestašicu radne snage, potom 2) lokalizirane industrije mogu podržati proizvodnju specijaliziranih inputa koji se ne mogu (jednostavno) kupiti i posljednje, 3) *spillover* mogu poduzećima na pojedinim lokacijama omogućiti bolju proizvodnu funkciju od izoliranih (ili dislociranih) proizvođača. To omogućava Myradlovu „kružnu uzročnost“ i Arthurovu „pozitivnu povratnu informaciju“ budući će tržište rasti tamo gdje je proizvodnja koncentrirana (Krugman, 1991.). Snaga Krugmanovih radova je, bez sumnje, u njegovom povezivanju eksternih ekonomija i regionalnih industrijskih aglomeracija s trgovinskim tokovima, što omogućuje važan korektiv za tezu o fleksibilnosti specijalizacije u okviru nove industrijske geografije. Takve zaključke te naglaske važnosti i kritički osvrt na Krugmanovu ekonomsku geografiju elaboriraju i ističu Martin i Sunley (1996.). Prema Krugmanu (1991.), geografski raspored ekonomskih aktivnosti pojavljuje se kao rezultat odnosa između tzv. centripetalnih sila (koje potiču okrupnjavanje ekonomskih aktivnosti) i tzv. centrifugalnih sila (koje ograničavaju proces okrupnjivanja). Ključnim centrifugalnim silama smatra nepokretne faktore proizvodnje, zemljišne rente i prave negativne eksternalije, dok ključnim centripetalnim silama smatra efekte veličine tržišta i razvijenosti tržišta rada (pogledati i: Ascani, Crescenzi i Iammarino, 2012.; Thisse, 2011.). U njegovoj teoriji posebno se ističe važnost tzv. efekta veličine tržišta (eng. *Home market effect*) u blizini proizvođačkih baza za ostvarivanje konkurentskih prednosti kroz korištenje efekata ekonomije razmjera. Stoga, prema Krugmanu, u

svijetu nesavršene konkurencije, međunarodnu trgovinu potiče rast povrata na ulaganje te eksterne ekonomije, ali i komparativne prednosti nekog gospodarstva. Da bi se takvi procesi razumjeli, Krugman smatra da je nužno shvatiti procese koji vode prema lokalnoj i regionalnoj koncentraciji proizvodnje. Iz toga razloga potaknuo je cijeli niz pitanja, a time i razotkrio određene limite njegovoj teoriji regionalnog razvoja. Uz navedeno, Krugman ne prihvaća neoklasično vjerovanje u efikasnost tržišta, pod obrazloženjem da kolektivni rezultati individualnih odluka mogu zadržati loš rezultat, odnosno teško ga je promijeniti. Zato smatra da svi ekonomski modeli moraju imati ugrađen dobro i precizno definirani ekvilibrij, odnosno da mora specificirati kako se pojedinci ponašaju i kako se razvija tržište pod interakcijom individualnih ponašanja (Krugman 1993.a:115-16). Naime, ekonomski trendovi i uzorci posljedica su nebrojenih individualnih odluka, ali te odluke nisu savršeno racionalne. Umjesto toga, često su blizu racionalnog te su individualno razumne i opravdane. Međutim, u nesavršenom tržišnom gospodarstvu ukupan rezultat je nestabilan i iracionalan. Prema njegovim riječima, ono što izgleda kao krajnje iracionalan ishod na tržištu je uzrokovano interakcijom između nesavršenog tržišnog gospodarstva i nešto manje od savršeno racionalnih pojedinaca (Krugman 1994.c: 213).

Postoji uvrježeno mišljenje nekih autora kako postoje i određena ograničenja u Krugmanovoj teoriji ekonomske geografije, prvenstveno u vidu upornog usmjeravanja na samo one eksternalije koje se mogu matematički modelirati te u vidu nesklonosti raspravi o geografskim utjecajima prelijevanja tehnologije i znanja. Kritike modela nove ekonomske geografije pronalaze se kod Martina (1999.), koji kritizira radove Krugmana, Fujite i Venablesa. Takve kritike temelji na pretjeranom matematičkom formalizmu te izostavljanju važnosti politike, institucija, ali i socijalnih te kulturnih faktora na prostorno oblikovanje ekonomskih aktivnosti. Nadalje, Ascani, Crescenzi i Iammarino (2012.) upozoravaju kako upravo samoosnažujuće centripetalne sile mogu djelovati negativno po pitanju smanjivanja regionalnih razlika zbog većih povrata od ekonomskih aktivnosti, monopolističke konkurencije, transakcijskih troškova ili pojava vanjskih dionika. Ipak, može se reći da postoji konsenzus kako je nova ekonomska geografija stekla značajnu popularnost u okviru ekonomske struke, jer je regionalna dimenzija je od samog početka ugrađena u novu ekonomsku geografiju. S druge strane, i nadalje ostaju brojna ograničenja koja je potrebno riješiti da bi nova

ekonomska geografija, kako relativno novi teorijski koncept, postala općeprihvaćeni teoretski okvir regionalnog razvoja (više o tome u: Martin i Sunley, 1996.).

Uvažavajući pionire regionalnih ekonomskih znanosti kao i suvremene trendove, očigledno je kako je geografska ekonomija značajno šira od teorije lokacije. Iz općih komercijalnih odnosa globalnog sustava ekonomska je geografija doživjela svoju veliku promjenu od 1930.-ih godina preusmjeravajući se prema manjim i usko omeđenim regijama. U ranim '90.-im godinama prošlog stoljeća razvio se novi smjer ekonomske geografije potaknut rastućim pitanjima o različitostima u razvijenosti, područjima koja su bila marginalizirana i zanemarena u ekonomskoj geografiji prijašnjih razdoblja (više o tome u: MacKinnon i Cumbers, 2019.; Dawkins, 2003.). Koncepte ekonomske geografije moguće je pronaći u području ekonomskih znanosti, a same znanstvene metode u području geografije istaknuo je McCarty (1940., u: Barnes, 2000.:22). Neoklasični model regionalne konvergencije imao je značajan utjecaj u oblikovanju analiza regionalnih ekonomskih neravnoteža i rasprava o potencijalnim političkim rješenjima. Shodno tome, model se bavi kretanjem relevantnih faktora proizvodnje, kapitala i rada između regija (više o tome u: Armstrong i Taylor, 2000.:141; Friedrich-Eckey i Türck, 2007.). Scott (2000.) naglašava doprinos Masseya (knjiga iz 1984. godine). Najistaknutija značajka regionalnih ekonomskih znanosti suvremenog doba, ističe Thisse (2011.) jest postojanje ekonomskih aglomeracija koje proizvode i trguju velikim količinama proizvoda, a krajnji cilj ekonomske geografije svakako je objasniti svojevrsnu „zagonetku“ neravnomjernog prostornog razvoja (vidjeti isto: Storper, 1995., u: Scott, 2000.). U nastavku je dan okvir temeljnih promjena i pristupa ekonomske geografije kroz njezine nadogradnje kroz vrijeme, što je važno iz aspekta pregleda razvoja te znanstvene grane (vidi tablicu 2.1), a područje nove ekonomske geografije bit će objašnjeno nešto kasnije. Pri tome, nužno je voditi računa o poimanju tri ključna područja prostorne ekonomije i regionalnih ekonomskih znanosti: lokacijske teorije, prostorne organizacije i prostorni (regionalni) razvoj.

Tablica 2.1: Pristupi ekonomske geografije

	Prostorna analiza	Nova ekonomska geografija (NEG)	Geografska politička ekonomija (GPE)	Evolucijska ekonomska geografija (EEG)	Racionalna ekonomska geografija
Ključna podupiruća filozofija	Pozitivizam	Implicitni pozitivizam	Dijalektički materijalizam (materijalizam naglašava stvarne socijalne i ekonomske uvjete nad idejama i kulturom)	Evolucijski pristupi prirodnih i društvenih znanosti	Post strukturalizam, institucionalizam i pristupi mrežnih aktera;
Ključni izvor ideje	Neoklasična ekonomija	Neoklasična ekonomija revidirana kako bi se prilagodila nesavršenoj konkurenciji	Marksizam, sociologija i povijest	Evolucijska ekonomija i biologija	Filozofija, ekonomska sociologija, znanost i tehnologija
Ekonomski koncept	Racionalne odluke pojedinaca	Racionalne odluke pojedinaca	Strukturirana temeljem društvene proizvodnje; vođeni potragom za profitom i konkurencijom	Povijesno evoluirajući skupovi aktivnosti; inovacijski vođeni i u ovisnosti;	Ugrađeni u šire društvene i ekonomske odnose i utemeljeni u praksi
Geografska orijentacija	Širi oblici prostorne organizacije	Šire sile koje oblikuju ekonomski krajolik	Širi proces razvoja kapitalizma	Usmjereni i na evoluciju ekonomskih područja i prilagodbe gradova i regija	Orijentacija na odgovarajuće lokacije i mreže
Geografski fokus	Urbane regije Sjeverne Amerike, Velike Britanije i Njemačke	Urbane regije Sjeverne Amerike i Europe	Ključni gradovi industrijskih regija u Europi, Sjevernoj Americi. Gradovi i regije na jugu svijeta	Pretežito orijentiran prema Sjeveru uz jaku europsku orijentaciju	Raznolike studije slučaja sa globalnog sjevera i juga
Ključni istraživački fokus	Industrijska lokacija; sustav gradskih naselja; prostorna difuzija tehnologije; obrasci korištenja zemlje	Industrijska lokacija, aglomeracije, urbanizacija	Proces urbanizacije; industrijsko restrukturiranje zemalja u razvoju; globalne ekonomske neravnoteže	Prostorni razvoj industrija i industrijski klasteri	Svakodnevne aktivnosti kroz mreže i praktična iskustva; odnosi između gradova i regija
Istraživačke metode	Kvantitativne analize temeljene na rezultatima istraživanja (upitnika i sekundarnih izvora podataka)	Matematičko modeliranje	Reinterpretacija sekundarnih izvora podataka prema političko-ekonomskim kategorijama; intervjui i upitnici;	Mješovite kroz primjenu kvantitativnih analiza i studija slučaja	Studije slučajeva (intervjui, upitnici, etnografija)

Izvor: autor prilagodio prema: MacKinnon i Cumbers, 2019.

Novija teorijska razmatranja daju osvrt i na povezanost regionalne politike EU te nacionalnih regionalnih politika. Naime, uspostavljanje mehanizma za provedbu programa regionalnog razvoja koji financira EU, imalo je značajnu ulogu u promjeni percepcije ciljeva i sadržaja domaćih regionalnih politika, ističu Ferry i McMaster (2013.), a sam proces provedbe programa Strukturnog fonda može uvesti novi institucionalni okvir i mehanizme u područje regionalne politike posebno na podnacionalnim razinama i unutar privatnih i dobrovoljnih sfera (više u: Roberts i Hart 1996., u: Ferry i McMaster, 2013.). Stoga je i u kontekstu ove disertacije bitno naglasiti da su pristupi provedbi nacionalnih regionalnih politika „podvedeni" pod okvir provedbe regionalne politike EU (više u: Ferry i McMaster, 2013.), odnosno da su u interakciji. S obzirom da se fondovima EU sredstva regionalne politike EU usmjeravaju prema državama korisnicima za razvojne potrebe, a povezanost provedbe regionalne politike EU i nacionalne regionalne politike se nadopunjuju, upravo u tome se nalazi važnost uspostave dugoročno održivog nacionalnog institucionalnog sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU. Institucije, prema svojevrsnom začetniku institucionalne ekonomije Northu iz 1981. godine su svojevrsna „pravila igre", postupci usklađivanja, moralne i etičke norme ponašanja, a sve u svrhu maksimiziranja bogatstva ili korisnosti (vidi više u: Glaeser i ostali, 2004.). Brunetti, Kisunko i Weder (1997.) su analizirali pet kategorija institucionalne pouzdanosti: 1) predvidljivost pravila, 2) politička stabilnost (ili nedostatak neizvjesnosti), 3) sigurnost vlasničkih prava, 4) pouzdanost pravosuđa i 5) nedostatak korupcije kako bi pokušali doći do objašnjenja imaju li institucionalne promjene utjecaja na relativnu ekonomsku performansu bivših tranzicijskih zemalja, ali i na regionalnoj razini. Rezultati istraživanja potvrdili su kako pouzdan institucionalan okvir može biti važan preduvjet uspješne transformacije gospodarstva i poboljšanja ekonomskih performansi zemalja istočne i središnje Europe (pogledati i: Fischer, Sahay i Vegh, 1996., kao i Glaeser i ostali, 2004.). Kako ističu Havrylyshyn i Van Rooden, R. (2003.), za bivše tranzicijske zemlje razlike u razvijenosti mogu se objasniti kroz 1) makroekonomske varijable, 2) napredak u strukturnim reformama i liberalizacija kao i 3) stupanj makroekonomskih i strukturnih distorzija na početku tranzicije. S obzirom da regionalna politika EU nema zakonsku osnovu zahtijevati usklađivanje sustava regionalnih politika država članica, već im je dopuna i podrška, u poglavlju 3.1 još jednom je dodatno naglašena ta činjenica, što dodatno daje na važnosti potrebi za uspostavom učinkovitog sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU u svakoj državi EU, a time i u Hrvatskoj.

3. REGIONALNA (KOHEZIJSKA) POLITIKA EU I FONDOVI KAO INSTRUMENTI PROVEDBE

Neminovna je činjenica kako postoji izuzetna raznolikosti između europskih regija prema gotovo svim ekonomskim, ali i ostalim čimbenicima, stoga je veliki izazov na razini EU po pitanju strukturnih politika. Zemlje EU mogle bi brže konvergirati ako bi mogle smanjiti ekonomske i društveno-političke razlike, ističu Yin, Zestos i Michelis, (2003., u: Friedrich-Eckey i Türck, 2007.). Dok su, kako Dunford i Smith (2000.) ističu, neoklasična, endogena i „radikalna" teorija konvergencije neujednačen razvoj razmatrale kroz iskustva „naprednih" kapitalističkih ekonomija, došlo je do paralelne rasprave o prirodi regionalne i nacionalne nejednakosti CEE zemalja. Kohezija se postiže uglavnom promocijom uvjeta za povećanje rasta i smanjenje nejednakosti između su ključni ciljevi europske kohezijske politike (Monfort, 2008.). Kako bi se postigla kohezija, a ranije je već istaknuto, strukturni programi i fondovi uspostavljeni su s ciljem promicanja (i postizanja) konvergencije, regionalne konkurentnosti i zapošljavanja kao i europske teritorijalne integracije. Ipak, često se pojavljuju problemi s alokacijom fondova na regionalnoj razini, a samim time i ciljevi kohezijske politike teže su ostvarivi. Stoga su zanimljivo istraživanje proveli Bakus i Ferto (2019.) budući se većina znanstvenih istraživanja o konvergenciji odnosi na onu na međunarodnoj razini (primjerice, između članica EU), a postoji svojevrstan istraživački deficit i nedovoljna istraženost konvergencije manjih teritorijalnih jedinica, odnosno regija. Dunford i Smith (2000.) procjenjuju primjerenost interpretacije rasta i prostornog razvoja suprotstavljanjem dominantnog diskursa konvergencije u neoklasičnim i neoliberalnim smjerovima sugerirajući kako integracija sa sobom donosi niz važnih teritorijalnih „troškova" povezanih s povećanjem regionalnih nejednakosti. Njihovi su zaključci kako je diferencijacija očiglednija od same konvergencije, a konvergencija će se dogoditi samo bržim poboljšanjem perifernih teritorija, odnosno regija. Neminovno je kako je EU pri tome neizostavan „okidač" razvoja, opće nacionalne transformacije po pitanju svih bitnih aspekata suvremene države i ekonomskog razvoja (pogledati više u: Halmai i Vásáry, 2010.). Ipak, jasno je kako tempo konvergencije može biti vrlo različit i varirati od regije do regije, od zemlje članice do zemlje članice, posebice kroz duži vremenski period, iako se čini često kako je konvergencija među samim regijama značajno brža.

Friedrich-Eckey i Türck (2007.) ističu kako studije konvergencije pružaju argumente za strukturne fondove EU, a divergentni razvoj regija, dugoročno gledano, ili velika disperzija brzine konvergencije opravdava rashode strukturnih fondova. Na sličnom su tragu i Jakubowski (2018.), kao i Zbigniew i Mariusz (2004.) istražujući (pozitivan) utjecaj pristupanja EU i konvergencije zemalja članica. Značajno pozitivan utjecaj duljine članstva na ekonomski rast dokazali su Crespo i suradnici 2008. godine, a posebno zanimljiv zaključak njihovog istraživanja jest za zemlje koje su značajno više zaostajale prije ulaska u EU i ekonomskog prosperiteta nakon ulaska u EU (Strielkowski i Höschle, 2013.; Jakubowski, 2018.; Zbigniew i Mariusz, 2004.). Martin, Veláquez i Funck (2001.) u svojem istraživanju donose vrijedne zaključke kako:

1) glavni učinak europske ekonomske integracije bio je omogućavanje širenja tehnologije, zaokruženih konvergencijskim omjerima kapitala i rada što je potaknulo realnu konvergenciju,

2) realna konvergencija nije unaprijed određena i ostvariva već ovisi o nizu drugih čimbenika, a prvenstveno ljudskom kapitalu,

3) ostale zajedničke europske politike (jedinstveno unutarnje tržište, ekonomska i monetarna unija) mogu biti jednako važne kao i trgovina za održavanje konvergencije tijekom dugog razdoblja,

4) izravna strana ulaganja jedan su od glavnih kanala širenja pozitivnih tehnoloških učinaka i prevladavanje „tehnološke zaostalosti“, a makroekonomska stabilnost i kvaliteta ljudskog kapitala ključne su za iskorištavanje prednosti tih kanala te

5) osim visokih transfera iz EU, nužni su efikasni ostali faktori razvoja poput makroekonomske stabilnosti, efikasnog institucionalnog okvira, konkurencije i mobilnosti radne snage što potvrđuje kako integracija u EU može biti od iznimne koristi za konvergenciju, ali ona nije zamjena za pojedine nacionalne politike koje nužno moraju biti što efikasnije.

Senger i Mulquin (2012.) ističu kako u praksi, ekonomska integracija poput EU smanjuje troškove transporta i posljedično povećava udio u prodaji koje svaka tvrtka smještena u središnjoj regiji može ostvariti u perifernim regijama. Stoga, modelu ekonomske geografije, ekonomska integracija favorizira aglomeraciju uopće. Međutim, kako se veličina industrije u osnovnoj regiji dodatno povećava, tako se povećavaju i faktorske cijene, jer se pretpostavlja da je radna snaga nepokretna u svim regijama.

Nadalje, Borys, Polgár i Zlate (2008.) naglašavaju kako je nužno konvergenciju zemalja članica EU poimati u nešto širem kontekstu nego što se ona često koristi – prvenstveno pokazateljima BDP-a i „zaostajanja“ za prosjekom. Ističu pokazatelje takozvane „strukturne konvergencije“ ili „institucionalne razvojne i strukturne reforme“ kao izuzetno značajnih pokazatelja konvergencije. Studija iz 1999. godine čiji su autori Kaufmann i suradnici (Borys, Polgár i Zlate, 2008.) jasno dokazuje snažnu povezanost između kvalitete upravljanja (institucija) i kretanja BDP-a po stanovniku.

Arratibel i ostali (2007.) potvrdili su kako su, nakon proširenja 2004. godine, nove članice EU uspjele povećati njihovu relativnu razinu dohotka po glavi stanovnika (uključivši i rast produktivnosti zbog rasta ukupne faktorske produktivnosti) iako su ostali brojni drugi izazovi (posebice s radnom snagom - migracijama i reformama). Dokazi za tzv. „uvjetnu konvergenciju“ značajno su slabiji za tranzicijske ekonomije, ističu Borys, Polgár i Zlate (2008.) i naglašavaju kako klasična teorija rasta (temeljena na rastu BDP-a po stanovniku, obrazovanju, stopi ulaganja i slično) gotovo nije imala utjecaja na tranzicijske zemlje (novijih članica EU, odnosno CEEC). Upravo su se iz tog razloga istraživanja preusmjerila na analize važnosti strukturnih faktora i institucija. Štoviše, Havrylyshyn i Van Rooden, R. (2003.) su, primjerice, istaknuli brojna istraživanja koja su potvrdila kako su negativni učinci rane i brze liberalizacije bili značajno brži nego što su ih kompenzirali pozitivni efekti tranzicije. Istraživanje Sengera i Mulquin (2012.) potvrđuju kako se apsolutna konvergencija može primijeniti na regijama EU, a opći pad nejednakosti u EU upravo je rezultat konvergencije među zemljama, a ne unutar zemalja. Unutrašnje tržište EU i instrumentarij kohezijske politike EU zasigurno jest, iskustva i istraživanja su potvrdila, značajan impuls za razvoj regija i konvergenciju pa, slijedom toga, u nastavku se objašnjava regionalna (kohezijska) politika EU. U nastavku je dano objašnjenje suvremenog poimanja statističkog razvrstavanja regija za potrebe suvremene regionalne politike EU.

Gospodarska i politička integracija među članicama Europske unije podrazumijeva da te države moraju donositi i provoditi zajedničke odluke o brojnim pitanjima, što je dovelo da razvoja zajedničkih politika. U ranim danima formiranja EU, pažnja je bila usmjerena na zajedničku trgovačku politiku za ugljen i čelik te na zajedničku poljoprivrednu politiku, a druge politike dodavane su postupno, kako se pojavljivala potreba. Primjerice, cilj poljoprivredne politike više nije proizvoditi hranu što je moguće

više i što je moguće jeftinije, već podupirati poljoprivredne metode za proizvodnju zdrave i kvalitetne hrane. Također, potreba za zaštitom okoliša postala je važna sastavnica svih politika Europske unije. Odnosi EU s ostatkom svijeta također su postali važni, što je dovelo do razvoja zajedničke vanjske i sigurnosne politike. Ascani, Crescenzi i Iammarino (2012.) analizirajući brojna znanstvena istraživanja pronalaze poveznice između ekonomskih integracija, teorije o međunarodnoj trgovini i pitanjima lokacije, ali i podsjećaju na Kaldorovo istraživanje iz 1970. godine koje naglašava, već tada, štetne učinke ekonomskih integracija na manje razvijene regije u odnosu na one koje su u samom početku integracije bile puno razvijenije. Nastavno na to, ističući doprinos Boudevillea iz 1972. godine, Hansen (1976.) naglašava kako je jačina integracijskog pola posljedica sljedeća tri faktora: 1) dodana vrijednost i aktivnosti koje omogućavaju tehničku dostupnost između dviju regija, 2) stvaranje novih elemenata transportne mreže između susjednih regija poboljšavajući ukupnu geografsku dostupnost i 3) razrada zajedničkog urbanističko-razvojnog planiranja koje poboljšava ukupnu društvenu dostupnost.

U suvremeno doba, uzimajući u obzir kontekst EU, kako su rasle potrebe, tako su se razvijale i zajedničke politke, od kojih se mogu izdvojiti iduće: Regionalna politika Europske unije, prometna politika, zajednička poljoprivredna politika, politika zaštite okoliša, socijalna politika, ekonomska i monetarna unija, politika tržišnog natjecanja te potrošačka politika Europske unije. Bogunović ističe (2001.) kako je zadaća regionalne razvojne politike omogućavanje regijama da ostvare svoj potencijal i iskoriste mogućnosti za održiv razvoj. U tome, ključnu dimenziju predstavlja država koja je, putem svojih instrumenata, glavni dominantni koordinator i regulator ekonomskih aktivnosti unutar nacionalnog gospodarstva i mora ostvariti kvalitetan dijalog, sinergiju i koordinaciju između *bottom-up* političkih razina na nacionalnoj, ali i nadnacionalnoj razini (Bianchi, 2006.). Maskell (1998.) ističe kako regionalna politika ovisi o specifičnom kontekstu i posebnosti gospodarske strukture regije. Regionalna (odnosno kohezijska) politika EU može se definirati kao investicijska politika čiji je cilj promicanje ukupnog ravnomjernog razvoja država članica EU i njihovih regija. Ona podupire gospodarski rast, stvaranje novih radnih mjesta, unapređenje kvalitete života te dugoročno održivi razvoj. Regionalna politika je i iskaz solidarnosti EU s manje razvijenim državama i regijama, pri čemu se financijska sredstva usmjeravaju u

područja i sektore u kojima su najpotrebnija. Uz navedeno, cilj regionalne politike EU je smanjivanje značajnih teritorijalnih, socijalnih i ekonomskih u europskim regijama.

Kako ističu Ferry i McMaster (2013.: 1504), regionalna politika može promicati promjene unutarnje politike pružanjem dodatnog izvora financiranja za regionalni razvoj, uz obavezan okvir koji regulira sadržaj, upravljanje i provedbu politike. Da bi zadovoljile minimalne kriterije upravljanja sredstvima pomoći EU, naglašavaju Frkić i Rek (2004., u: Drvenkar, 2012.) države moraju definirati sustav za upravljanje EU fondovima. Sustavi moraju imati unutarnja proceduralna pravila o jasnim institucionalnim i osobnim odgovornostima, a moraju imati adekvatno obrazovan kadar, sa znanjem engleskog jezika, ali i znanja o reviziji i implementaciji programa EU. Procesi konstrukcije, difuzije i institucionalizacije pravila, potom procedure, paradigme politika i zajednička uvjerenja i norme definirani su i konsolidirani u procesu regionalne politike EU, a potom ugrađeni u samu logiku EU, ističe Radaelli (2000.:4, u: Ferry i McMaster, 2013.:1502). U nastavku je prikaz promjenjene paradigme regionalne politike koja je svakako indikativna za buduća razmatranja (vidi tablicu 3.1).

Tablica 3.1: Promjena paradigme regionalne politike

	Stara paradigma	Nova paradigma
Način prepoznavanja regionalnih ekonomskih problema	Regionalne nejednakosti u dohotku, pokazatelji zaposlenosti i infrastrukture	Nedostatak regionalne konkurentnosti, nedovoljno iskorišteni regionalni potencijali
Ciljevi	Jednakost kroz uravnoteženi regionalni razvoj	Konkurentnost i jednakost
Ključni okvir politike	Reaktivan; nadoknađivanje nedostataka zaostalih regija; reagiranje na ekonomske / industrijske šokove;	Proaktivan; aktivacija nedovoljno iskorištenog regionalnog ekonomskog potencijala putem regionalnog programiranja
1) Područje	Limitirani sektorski pristup	Integrirani i opsežni projekti
2) Prostorna orijentacija	Ciljano na zaostale regije	Ciljano na sve regije
3) Područje intervencije	Administrativne regije	Funkcionalne regije
4) Vremenska dimenzija	Kratak rok	Dugi rok
5) Pristup	Pristup „isto pristaje svima“	Pristup prema specifičnom kontekstu regije
Fokus	Egzogene investicije i transferi	Endogena imovina i znanje
Instrumenti	Subvencije i državna pomoć (često individualnim poduzećima)	Mješovita ulaganja iz i u područje poslovne zajednice, tržišta rada i infrastrukture
Nositelji	Središnja vlast	Različite razine vlasti i različiti stakeholderi

Izvor: autor prema: OECD., 2010:13, u: MacKinnon i Cumbers, 2019.

3.1. Regionalna politika – uloga i važnost

Važnost potrebe poticanja razvoja manje razvijenih regija prepoznata je na samom početku formiranja Europske zajednice, da bi kroz vrijeme razvijala svoje djelovanje i dobivala na važnosti (vidi tablicu 3.2). Regionalna politika treba biti tržišno usmjerena i treba odgovarati na proces globalizacije kroz: 1) usredotočenje na učenje, 2) koncentriranje napora na podržavanje poduzeća kako bi prebrodila nedostatak znanja koji se nalazi izvan njihovog sadašnjeg dohvata, i 3) kroz podršku akumulaciji i zaštiti socijalnog kapitala, koji je potreban za suradnju i razmjenu djelomično pritajenog znanja među poduzećima (više u Masckell, 1998., u: Drvenkar, 2012.). bitno je naglasiti kako je regionalna politika EU neregulirajuća, odnosno, ona nema zakonsku osnovu zahtijevati usklađivanje sustava regionalnih politika država članica, već im je dopuna i podrška. Stoga, programi Strukturnih fondova koji se financiraju u okviru regionalne politike ne mogu u potpunosti diktirati točan sadržaj i pristup svih aspekata nacionalne regionalne politike, ali svakako pomažu u institucionalnom „sređivanju“ i efikasnosti cijelog sustava upravljanja regionalnim razvojem i iskoristivosti fondova EU (više o tome u: Ferry i McMaster, 2013.). U prilog tome ide i istraživanje Ferry-a i McMaster iz 2013. godine koji su prikazali kako je, primjerice, čak 58,9% izdataka za razvoj u Slovačkoj dolazilo upravo iz strukturnih i kohezijskih fondova EU u razdoblju 2000. - 2006. godine, u Poljskoj 50,3% ili Češkoj 13,5%. Takve financijske alokacije i „pritisak na institucionalno sređivanje“, posebno su bili značajni za države središnje i jugoistočne Europe zahvaćene tranzicijskim procesom.

Tablica 3.2: Kronologija razvoja regionalne (kohezijske) politike EU

1957.	Rimski ugovor spominje “regionalne razlike”.
1958.	Uspostava Europskog socijalnog fonda (ESF).
1968.	Formirana je Glavna uprava u Europskoj komisiji koja se bavila regionalnom politikom.
1975.	Uspostava Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) (eng.*European Regional Development Fund − ERDF*).
1986.	Jedinstveni europski akt (eng. *Single European Act*) − prva velika revizija Rimskog ugovora, stvara temelje kohezijskoj politici EU.
1988.	Kako bi se prilagodili novim državama članicama (Grčka 1981. godine, Španjolska i Portugal 1986. godine), strukturni fondovi su integrirani u kohezijsku politiku EU.
1989. − 1993.	Prvo razdoblje sa zajedničkim pravilima za strukturne fondove. Kohezijski fond (KF) uspostavljen 1993./1994. godine

1994.− 1999.	Drugo zajedničko programsko razdoblje.
2000. − 2006.	Treće programsko razdoblje, alokacija iznosi 213 mlrd. eura (u cijenama iz 1999. godine) za 15 država članica prije novog vala proširenja. Strukturni pretpristupni instrumenti uspostavljeni za države središnje i istočne Europe.
2004.	Deset novih država ulazi u EU te povećavaju stanovništvo EU-a za 20%, ali njezin BDP za samo 5%.
2007. − 2013.	Programsko razdoblje s alokacijom od 308 mlrd. eura (u cijenama iz 2004. godine) za instrumente kohezijske politike EU. 27 država članica EU-a korisnice su kohezijske politike, dok je Hrvatskoj ona dostupna od sredine 2013. godine
2014. − 2020.	Novo programsko razdoblje s planiranom alokacijom od 325 mlrd. eura (u cijenama iz 2011. godine) za kohezijsku politiku, što uključuje više od 8 mlrd. eura alociranih za Hrvatsku. U novo programsko razdoblje EU ulazi s 28 država članica.

Izvor: Europska komisija, autor

Naime, Rimskim ugovorom iz 1957. godine osnovana je Europska ekonomska zajednica (eng. *European Economic Community* - EEC), a zajedno s njome uspostavljen je i Europski socijalni fond s osnovnim ciljem povećanja mogućnosti zapošljavanja promoviranjem zapošljavanja i povećanje prostorne i profesionalne mobilnosti. Bio je namijenjen svim sektorima s izuzetkom poljoprivrede. Već 1968. godine formirana je glavna uprava u Europskoj komisiji koja se bavila regionalnom politikom te su definiran instrumenti i mjere za njeno provođenje. Potom u svibnju 1973. godine, EK zauzima stav da je smanjivanje razvojnih razlika u pojedinim regijama „prvorazredni ljudski i moralni zahtjev“. Stoga su i predložene smjernice za regionalnu politiku Zajednice navodile da ERDF treba biti u potpunosti posvećen srednjoročnom i dugoročnom razvoju manje razvijenih regija unutar država članica s ciljem dosezanja samoodrživog rasta. U prosincu 1974. godine došlo je do usuglašavanja, a u ožujku 1975. godine. Vijeće je prihvatilo uredbu 724/75 kojom je osnovan ERDF. Kohezijski fond ustanovljen je s primarnim ciljem da slabije razvijenim državama članicama osigura zadovoljenje kriterija za sudjelovanje u ekonomskoj i monetarnoj uniji. Kohezijski fond je konačno uspostavljen Uredbom Vijeća 1164/EC od 16. svibnja 1994. godine. Namijenjen je državama članicama čiji GNI ne prelazi 90% prosjeka EU-a, a najvećim je dijelom usmjeren na projekte s područja zaštite okoliša i Transeuropske prometne mreže. Za razliku od ostalih fondova kohezijske politike, koji funkcioniraju na regionalnoj razini, Kohezijski fond funkcionira na državnoj razini. U vremenu osnivanja kohezijskog fonda, četiri države članice bile su prihvatljive korisnice: Španjolska,

Grčka, Irska i Portugal. Posljednja velika reforma pokrila je razdoblje 2007. – 2013. godine, što je posebice važno zbog povećanja broja članica EU-a 2004. godine za novih 10 država, koje su bile značajno manje razvijene u odnosu na prosjek EU-a. Te zamjetne regionalne razvojne razlike dodatno su povećane pristupanjem Bugarske i Rumunjske 2006. godine. Stoga je neizbježan proces bio usmjeravanje sredstava regionalne politike, a time i ERDF-a, iz EU 15 prema novim državama članicama, a kasnije i prema Hrvatskoj nakon njenog ulaska u EU 2013. godine. Da se „mobilizacija“ regionalnog razvoja počela dešavati pod utjecajem regionalne politike EU i instrumenata provedbe (odnosno fondova EU), intenzivnije se prepoznaje u novijoj literaturi (više u: Büttner, 2012). Dodatno, i drugi radovi (vidi više u: Hagemann, 2019) naglašavaju da regionalna politika EU „posebno interesantno“ područje u novim državama članicama EU iz središnje i istočne Europe, koje su zbog toga bile i dodatno motivirane ispuniti preduvjete ulaska u EU i postati država članica, a time i korisnica sredstava fondova regionalne politike EU s prvim iskustvom cijeloga proračunskog razdoblja EU 2007. - 2013. godine.

U suvremeno se doba regionalna politika EU smatra najvažnijom investicijskom politikom EU, odnosno politikom ulaganja, kojom se promiče i podržava ukupan ravnomjeran razvoj država EU. Ona podupire gospodarski rast, nastajanje novih radnih mjesta, unapređenje kvalitete života, konkurentnost te održivi razvoj. Regionalna politika investicijama daje potporu provođenju strategije Europa 2020 te ima jak utjecaj na mnogim poljima. Njezina investicijska sredstva omogućuju ispunjavanje mnogih ciljeva europske politike te nadopunjuje politiku vezanu uz obrazovanje, zapošljavanje, energetiku, zaštitu okoliša, jedinstveno tržište, istraživanje i inovacije. Ukratko, regionalna politika izraz je i solidarnosti EU-a s manje razvijenim državama i regijama. Regionalna politika EU ima instrumente u vidu tri glavna fonda: Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) i Kohezijski fond (KF) i Europski socijalni fond (ESF). Uz Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) čine Europske strukturne i investicijske (ESI) fondove (vidi sliku 3.2: Europski strukturni i investicijski fondovi za razdoblje 2014. – 2020.). Cilj kohezijske politike je smanjivanje značajnih ekonomskih, socijalnih i teritorijalnih razlika koje postoje u europskim regijama. Zanemarivanje tih različitosti značilo bi „potkopavanje“ temeljnih oslonaca EU, uključujući zajedničko tržište i jedinstvenu europsku valutu. Stoga je značajan dio proračuna EU usmjeren na regionalnu politiku

EU. U proračunskom razdoblju 2014. − 2020. godine Europska komisija – EK (eng. *European Commission - EC*) je, prema prvom prijedlogu Višegodišnjeg financijskog okvira – VFO (eng. *Multiannual Financial Framework - MFF*) iz lipnja 2011. godine planirala investirati 376 mlrd. eura u europske regije.[11] Investicije se usmjeravaju, primjerice, u poboljšanje prometne povezanosti udaljenih i nerazvijenijih regija, u razvoj malih i srednjih poduzeća u nerazvijenijim područjima, u čišći okoliš te poboljšanje edukacije i vještina ljudi. Financiranje EU usmjerava se i u inovacije, razvoj novih proizvoda i proizvodnih metoda, energetsku učinkovitost i problematiku klimatskih promjena. Upravo zbog navedene financijske snage te načina kako funkcionira, regionalna politika EU je i važan iskaz solidarnosti sa slabijim i siromašnijim regijama EU. Sudeći prema nacrtima nove regulative ta njena bitna karakteristika ostat će nepromijenjena i u novom financijskom razdoblju EU 2021. - 2027. godine, ali u smanjenom ukupnom financijskom obujmu, što je izravna posljedica smanjenja ukupnog proračuna EU zbog izlaska Ujedinjene Kraljevine iz EU te rasta potreba za financiranjem drugih potreba EU (poput migracijskih i sigurnosnih potreba).

Odgovornost za provođenje regionalne politike EU za proračunsko razdoblje EU 2014. - 2020. godine, ima Opća (glavna) uprava za regionalnu i urbanu politiku[12], jedna od općih uprava u okviru Europske komisije. Njena važnost očituje se u činjenici da joj je uloga zastupanje općeg interesa EU, u odnosu na pojedinačne interese država, vlada ili političkih stranaka, a temeljna joj je odgovornost, između ostaloga, predlaganje EU zakona i politika te nadzor nad njihovom implementacijom. Većina ureda Europske komisije smješteno je u Briselu i Luksemburgu. Skupina od 28 povjerenika (od početka 2020. godine, nakon izlaska Ujedinjene Kraljevine iz EU, povjerenika je 27), poznatih i kao „the college“, djeluju kao političko vodstvo Komisije. Pojedinačni povjerenici su zaduženi za određene politike, a implementiranje tih politika je odgovornost pojedinih glavnih uprava, tzv. Directorate-General (DG). Svaka glavna uprava je formirana temeljem politika o kojima se brine (vidi tablicu 3.3).

[11] Dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52011IP0266
Kasnijim izmjenama VFO-a te usvajanjem njegovog prijedloga početkom prosinca 2013. godine od strane Europskog vijeća, iznos je smanjen na 325 mlrd. EUR. Vidi: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32013R1311

[12] Od početka 2020., s novim sazivom Europske komisije, ima taj naziv. dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/

Tablica 3.3: Politike EU i glavne uprave Europske komisije (od početka 2020. godine)

Prioriteti Europske komisije:	Odjeli (Glavne uprave):
Europski zeleni plan Europa spremna za digitalno doba Snažnija Europa u svijetu Gospodarstvo u interesu građana Promicanje našeg europskog načina života Novi poticaji europskoj demokraciji	DEFIS - Defence Industry and Space ECFIN - Ekonomski i financijski poslovi ENER - Energetika NEAR - Europska politika susjedstva i pregovori o proširenju EUROSTAT - Eurostat – europska statistika FISMA - Financijska stabilnost, financijske usluge i unija tržišta kapitala DIGIT - Informatika RTD - Istraživanje i inovacije CLIMA - Klimatska politika COMM - Komunikacija CONNECT - Komunikacijske mreže, sadržaji i tehnologije HR - Ljudski resursi i sigurnost DEVCO - Međunarodna suradnja i razvoj HOME - Migracije i unutarnji poslovi MOVE - Mobilnost i promet EAC - Obrazovanje, mladi, sport i kultura ENV - Okoliš TAXUD - Oporezivanje i carinska unija Glavna uprava za pismeno prevođenje - Pismeno prevođenje AGRI - Poljoprivreda i ruralni razvoj MARE - Pomorstvo i ribarstvo SRSS - Potpora strukturnim reformama JUST - Pravosuđe i potrošači BUDG - Proračun REGIO - Regionalna i urbana politika TRADE - Trgovina COMP - Tržišno natjecanje GROW - Unutarnje tržište, industrija, poduzetništvo te mala i srednja poduzeća GU za usmeno prevođenje - Usmeno prevođenje ECHO - za europsku civilnu zaštitu i europske operacije humanitarne pomoći JRC - Zajednički istraživački centar EMPL - Zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje SANTE - Zdravlje i sigurnost hrane

Izvor: Europska komisija, obrada autora

Misija Glavne uprave za regionalnu i urbanu politiku je jačanje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije putem smanjenja različitosti i razvojnih razlika u regijama i državama članicama EU. Takvim pristupom doprinosi se ukupnoj ekonomskoj snazi EU. Smanjenje različitosti zahtjeva od regionalne politike EU da promovira neprekidna poboljšanja u konkurentosti i zapošljavanju. To se provodi putem sufinanciranja

infrastrukturnih projekata, razvoja informacijskog društva, ubrzavanja transfera znanja (know-how), potpore investicijama u ljudski kapital i poticanjem prekogranične suradnje. Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku takvim aktivnostima pomaže manje razvijenim regijama, ili regijama koje su pogođene strukturnim problemima, da unaprijede konkurentnost i dosegnu veću, i održivu stopu rasta. Bitno je naglasiti da Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku upravlja s dva velika fonda[13]:

- Europski fond za regionalni razvoj (eng. *European Regional Development Fund*), koji je na raspolaganju svim državama članicama EU, a sufinancira vrlo raznolike investicije – ovaj fond je izrazito usmjeren na regije s najnižim BDP-om po glavi stanovnika;
- Kohezijski fond (eng. *Cohesion Fund*), koji sufinacnira prometnu i okolišnu politiku u državama članicama čiji je BND (bruto nacionalni dohodak, eng. *Gross National Income – GNI*) manji od 90% prosjeka EU;

Naime, Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku svojim instrumentima utječe na smanjenje razvojne raznolikosti regija EU-e, prvenstveno kroz navedena dva fonda, koji, zajedno s drugim Europskim strukturnim i investicijskim fondovima, čine temeljne investicijske instrumente EU-e. Kroz Regionalni i Kohezijski fond, kritična masa investicija je usmjerena na prioritetna područja, kako bi se odgovorilo na potrebe realnog gospodarstva podupiranjem stvaranja radnih mjesta, poslovne konkurentnosti, gospodarskog rasta, održivog razvoja i poboljšanjem kvalitete života. Time se doprinosi ciljevima Strategije Europa 2020 i ciljevima regionalne politike EU.

Uz navedene fondove, Glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku također je odgovorna i za[14]:

- Instrument pretpristupne pomoći (eng. *Instrument for Pre-accession Assistance - IPA*), koji predstavlja sredstva putem kojih EU potiče reforme putem financijske i tehničke pomoći u državama koje su na putu ulaska u EU (tzv. *enlargement countries*).

[13] DG Regional and Urban Policy, Strategic Plan 2016-2020; str. 4
Dostupno na: https://ec.europa.eu/info/publications/strategic-plan-2016-2020-regional-and-urban-policy_en

[14] DG Regional and Urban Policy, Strategic Plan 2016-2020; str. 4
Dostupno na: https://ec.europa.eu/info/publications/strategic-plan-2016-2020-regional-and-urban-policy_en

- Implementaciju Europskog fonda za solidarnost (eng. *the European Union Solidarity Fund - EUSF*), koji je usmjeren na brze intervencije u slučaju većih katastrofa, kako bi pružio pomoć što je brže moguće;
- Koordinacijsku grupu za periferne regije EU, u čijoj je nadležnosti poticanje aktivnosti EU-e za provođenje mjera koje kompenziraju nepovoljnu situaciju u vanjskim (perifernim) regijama EU-e;

Regionalnu politiku EU preispituju i redefiniraju institucije EU-a svakih sedam godina. Regulativa (uredbe)[15] za novo financijsko razdoblje EU-a 2014. − 2020. godine stupila je na snagu početkom 2014. godine, a bitne odrednice regionalne politike za to razdoblje jače su usmjeravanje na strateške prioritete EU-a, prvenstveno na područje rasta i zapošljavanja te na jače financiranje određenih područja (npr. inovacija). Važnost financiranja inovacija, zapošljavanja i poveznica s gospodarskim rastom istaknuta je i u nekim radovima koji idu i šire od povezivanja s regionalnom politikom (Bottazzi i Peri, 2007.) koji su procjenjivali odnose između zapošljavanja i tehnoloških inovacija u državama OECD-a.

3.2. NUTS – statističko razvrstavanje za potrebe regionalne politike

Za potrebe ovog znanstvenog istraživanja i za prostorno-statističko poimanje regije koristit će se obuhvat temeljen na definiciji statističkih regija koju koristi Europska komisija, odnosno Europski statistički ured – Eurostat (pogledati i: Butkus i ostali, 2018.). Kako Šutić (2010.) naglašava, intenziviranjem procesa širenja EU, razlike u strukturnim karakteristikama, vođenju politike u cjelini te razvijenosti pojedinih članica postaju sve očitije pa vođenje regionalne politike uravnoteženog gospodarskog razvitka i politike poticaja postaje izrazito važnim. Pri tome, proces pristupanja EU naglašava potrebu formiranja statističkih regija kao temelja za privlačenje financijskih sredstava iz EU fondova. Suštinski je riječ o podjeli EU na regije temeljem broja stanovnika, pri čemu se svakoj državi EU ostavlja na izbor teritorijalni obuhvat. Naime, države EU imaju različite načine podjele svoga teritorija na administrativne jedinice, ali

[15] Regulative (uredbe) najjači su oblik zakonodavstva EU-a. Po njihovom stupanju na snagu, one su u potpunosti i izravno primjenjive u svim državama članicama. Zakonodavstvo vezano uz regionalnu politiku EU uobičajeno se donosi u vidu uredbi.

kako bi se upravljalo programima EU i uspoređivale statistike, EU je razvila tzv. NUTS sustav (fra. *Nomenclature des unites territoriales statistiques* – Prostorne jedinice za statistiku). Kako bi se uspostavila odgovarajuća razina prema NUTS-u u kojoj se razvrstava određeni razred upravne jedinice države članice EU, prosječna veličina razreda upravne jedinice države članice izražava se unutar sljedećih pragova broja stanovnika: za NUTS 1 razinu raspon od 3 do 7 milijuna, za NUTS 2 razinu raspon od 800.000 do 3 milijuna te za razinu NUTS 3 razinu raspon od 150.000 do 800.000 stanovnika (vidi tablicu 3.4). Navedena podjela temelji se na uredbi Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi zajedničkog razvrstavanja prostornih jedinica za statistiku od 26. svibnja 2003. godine[16]. Razvrstavanje prema NUTS-u ne bi smjelo spriječiti postojanje drugih podjela i razvrstavanja koji se u državama mogu temeljiti i na ranije navedenim mogućim teorijskim konceptima definiranja regije te iz toga razloga Uredba propisuje samo okvir vezan uz broj stanovnika regije. Naime, za EU je ključna mogućnost uspoređivanja statistički podataka po regijama kako bi se mogli dobiti usporedivi podaci diljem EU (pogledati za više u: Gang, 2012.).

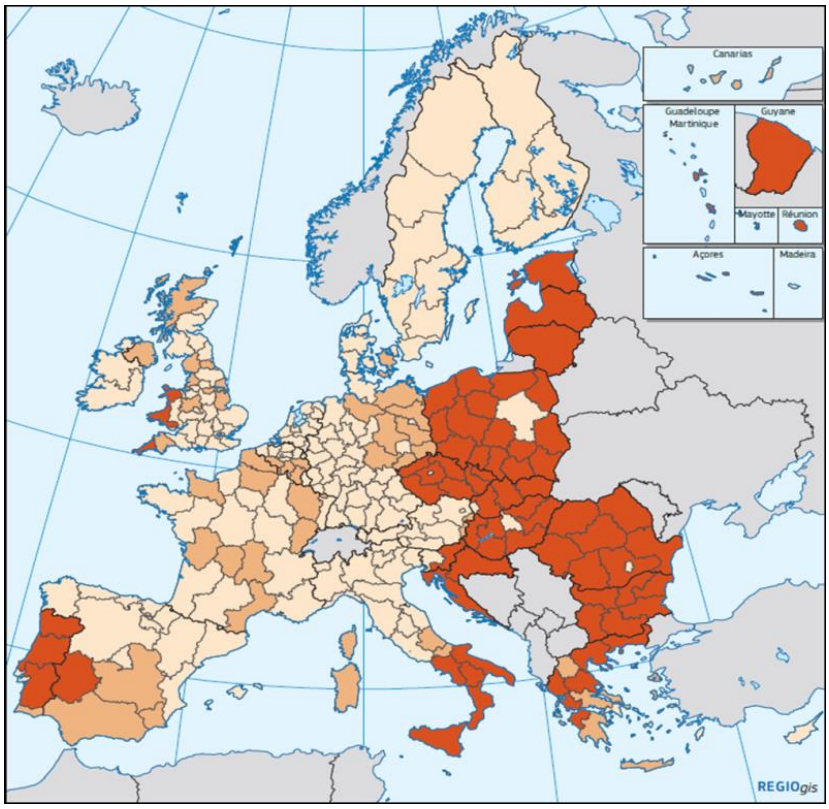
Pojam „regije“ podrazumijeva NUTS 2 regije (vidi tablicu 3.4), odnosno regije u koje se usmjeravaju sredstva regionalne politike (vidi sliku 3.1). Već je naglašeno da su NUTS regije utvrđene prema broju stanovnika (vidi tablicu 3.4). NUTS regije mogu i ne moraju biti administrativne naravi. Za regionalne statističke podatke potrebne su različite razine, a prema Uredbi (EZ) br. 1059/2003 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi zajedničkog razvrstavanja prostornih jedinica za statistiku, uputno je imati najmanje tri hijerarhijske razine detalja u europskom regionalnom razvrstavanju prema NUTS-u. Usporedivost regionalnih statističkih podataka zahtijeva da regije budu usporedive veličine u pogledu broja stanovnika. Kako bi se postigao navedeni cilj, razvrstavanje prema NUTS-u regionalnu strukturu treba učiniti homogenom u smislu broja stanovnika te ga treba ograničiti na gospodarski prostor država članica[17]. Stoga je i svrha navedene Uredbe utvrditi zajedničko statističko razvrstavanje prostornih

[16] Uredba (EZ) br. 1059/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. o uspostavi zajedničkog razvrstavanja prostornih jedinica za statistiku (NUTS) je temeljna uredba o uspostavi NUTS regija. Naknadnih šest izmjena i nadopuna uredbe vidi na: https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/legislation i https://ec.europa.eu/eurostat/web/nuts/history

[17] Odnosno može uključiti izvanregionalna područja koja se sastoje od dijelova gospodarskog područja koje se ne može pridružiti određenoj regiji, poput zračnog prostora, teritorijalnih voda i epikontinentalnog pojasa, teritorijalne enklave, veleposlanstava, konzulata, vojnih baza, nalazišta nafte, prirodnog plina, itd.

jedinica, kako bi se omogućilo prikupljanje, obrada i diseminacija usklađenih regionalnih statističkih podataka u EU. Pri tome je i definirano ukupno 281 NUTS 2 regija u EU[18] te 1.348 regije NUTS 3 razine u EU[19]. U Hrvatskoj statističke regije NUTS 3 razine su sve županije i Grad Zagreb, odnosno Hrvatska ukupno ima 21 NUTS 3 regiju.

Slika 3.1: Simulacija NUTS 2 regija, 2014.−2020. godine[20]



Izvor: Europska komisija; Commission implemeting decision of 18 February 2014 setting out the list of regions eligible for funding from the European Regional Development Fund and the European Social Fund and of Member States eligible for funding from the Cohesion Fund for the period 2014-2020 (notified under document C(2014) 974) (2014/99/EU)
Napomena: Crveno označene regije su „manje razvijene regije“, s <75% prosječnog BDP p/c (PPP) EU27; narančasto označene regije su „regije u tanziciji“ s >75% i <90% prosječnog BDP p/c (PPP) EU27; svijetlonarančasto označene regije su „razvijene regije“ na > 90% prosječnog BDP p/c (PPP) EU27.

[18] Prema klasifikaciji iz 2016. Za usporedbu, prema klasifikaciji iz 2013., bilo je 276 NUTS 2 regija u EU. Vidi: Commission Regulation (EU) 2016/2066 of 21 November 2016 amending the annexes to Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS); dostupno na: https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A32016R2066

[19] Prema klasifikaciji iz 2016 godine. Za usporedbu, prema klasifikaciji iz 2013. godine, bilo je 1.342 NUTS 3 regije u EU.

[20] Prema klasifikaciji iz 2013. godine.

Kako bi se uspostavila odgovarajuća razina prema NUTS-u, u kojoj se razvrstava određeni razred upravne jedinice države članice, prosječna veličina razreda upravne jedinice države izražava se unutar sljedećih pragova broja stanovnika (vidi tablicu 3.4):

Tablica 3.4: NUTS regije i broj stanovnika[21]

Statistička razina	Minimalan broj stanovnika	Maksimalan broj stanovnika
NUTS 1	3.000.000	7.000.000
NUTS 2	800.000	3.000.000
NUTS 3	150.000	800.000

Izvor: Europska komisija

Ako je broj stanovnika cijele države članice EU ispod najnižeg praga zadane jedinice prema NUTS-u, cijela je država članica jedna prostorna jedinica prema NUTS-u za tu razinu. Primjerice, Luksemburg sa svojih ispod 600.000 stanovnika, tretira se kao da je na razini NUTS 1, Malta s oko 400.000 stanovnika također. Prije ulaska u EU, Hrvatska je trebala definirati svoje statističke NUTS regije, kako bi po ulasku u EU mogla koristiti sredstva fondova kohezijske politike EU (vidi tablicu 3.5).

Tablica 3.5: NUTS 2 regije u Hrvatskoj

NUTS 2 regija	Broj stanovnika	BDP po stanovniku, PPS, 2018.g., EU28=100[22]
Kontinentalna Hrvatska	2.960.157	64%
Jadranska Hrvatska	1.468.921	61%

Izvor: DZS, Eurostat

Hrvatska je administrativno podijeljena na dvadeset županija i Grad Zagreb, što je istovremeno i statistička podjela na regije NUTS 3 razine. Te regije objedinjene su u višu statističku razinu tj. u dvije regije na NUTS 2 razini – Kontinentalnu Hrvatsku te Jadransku Hrvatsku (vidi tablicu 3.5). Kontinentalna Hrvatska obuhvaća prostor na kojem živi 2,87 milijuna stanovnika, s BDP-om 61,67% prosjeka EU 27 (za razdoblje

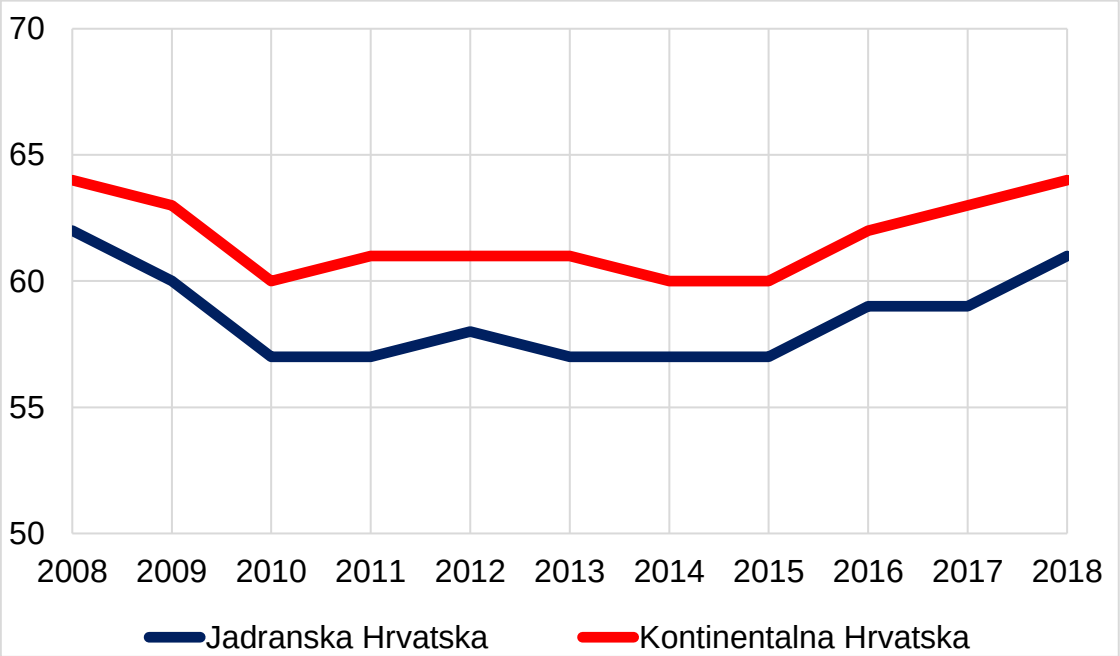
[21] Uredba (EZ) br. 1059/2003 Europskog parlamenta i Vijeća od 26. svibnja 2003. o uspostavi zajedničkog razvrstavanja prostornih jedinica za statistiku (NUTS)

[22] GDP per capita in 281 EU regions, Eurostat, 26 February 2019; dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9618249/1-26022019-AP-EN.pdf/f765d183-c3d2-4e2f-9256-cc6665909c80

2008. - 2010. godine) te 63% prosjeka EU 28 (u 2017.)[23]. Regija Jadranska Hrvatska ima 1,41 milijuna stanovnika s BDP-om 60,00% EU prosjeka (za razdoblje 2008. - 2010.), te 59% prosjeka EU 28 (u 2017.)[24], prema čemu obje regije spadaju u tzv. manje razvijene regije, čiji je BDP po stanovniku manji od 75% prosjeka EU. Odluka Vlade RH od 24. travnja 2014. godine o podjeli Hrvatske na dvije NUTS 2 regije primjenjuje se od 1. srpnja 2014. godine i vrijedi do 31. prosinca 2020. godine.

Prema podacima o BDP-u po stanovniku prema paritetu kupovne moći za 2018. godinu[25], dvije Hrvatske regije nalaze se na 64% prosjeka EU 27 (Kontinentalna Hrvatska) te 61% prosjeka EU 27 (Jadranska Hrvatska) (vidi graf 3.1).

Graf 3.1: NUTS 2 regije u Hrvatskoj, BDP p/c (PPP), prosjek, EU=100



Izvor: Eurostat, obrada autora

[23] GDP per capita in 281 EU regions, Eurostat, 26 February 2019; dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9618249/1-26022019-AP-EN.pdf/f765d183-c3d2-4e2f-9256-cc6665909c80

[24] GDP per capita in 281 EU regions, Eurostat, 26 February 2019; dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/9618249/1-26022019-AP-EN.pdf/f765d183-c3d2-4e2f-9256-cc6665909c80

[25] Regional GDP per capita, Eurostat, 5 March 2020; dostupno na: https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/10474907/1-05032020-AP-EN.pdf/81807e19-e4c8-2e53-c98a-933f5bf30f58

Za usporedbu, Kontinentalna Hrvatska je 2013. godine bila na 60% prosjeka EU (na 236. mjestu od 281 NUTS 2 regije u EU), 2014. na 60% (na 238. mjestu) i 2015. na 59% (na 235. mjestu). Jadranska Hrvatska je 2013. bila na 58% prosjeka EU (na 242. mjestu), 2014. na 57% prosjeka EU i na 245 mjestu, a 2015. na 55% prosjeka EU i na 244. mjestu.

Takav pad relativne razvijenosti Hrvatskih NUTS 2 regija u odnosu na prosjek EU u 2009. te 2010. godini, potom višegodišnja stagnacija te lagani oporavak počevši od 2016. godine pokazuje i dokazuje da su sredstva fondova regionalne politike EU od iznimne važnosti. Naime, njihova je svrha smanjiti razvojnu raznolikost regija unutar EU i dati poticaj gospodarskom rastu. Hrvatska je ušla u EU upravo u trenutku kada je bilježila gospodarski pad te su sredstva fondova EU u to vrijeme bila jedna od rijetkih sigurnih sredstava za poticanje rasta, razvoja i investicija. S obzirom da od trenutka dodjele sredstava do trenutka kada se sredstva intenzivnije počinju koristiti, u pravilu prođe i do dvije godine, razvidno je da početak razvojnog oporavka Hrvatskih regija počinje u 2016. godini, odnosno u godini kada se sredstva fondova EU počinju intenzivnije koristiti. To nužno ne znači da su ta sredstva jedini razlog oporavka, ali u znatnoj mjeri doprinose.

Temeljem ranije navedene podjele po NUTS regijama, Europska komisija je donijela provedbenu uredbu[26] kojom je temeljem stupnja razvijenosti definirala regije koje imaju pravo na korištenje sredstava Strukturnih fondova (ERDF-a i ESF-a). Dodatno, definirane su države članice EU koje imaju pravo na korištenje sredstava Kohezijskog fonda za proračunsko razdoblje 2014. – 2020.[27] Naime, Strukturnim fondovima podržava se cilj „Ulaganje za rast i radna mjesta“ u svim regijama koje odgovaraju NUTS 2 razini (regije razine NUTS 2 uspostavljenoj Uredbom (EZ) 1059/2003), a u razdoblju 2014. − 2020. godinesredstva se usmjeravaju u tri skupine regija razine NUTS 2:

[26] Commission implementing decision of 18 February 2014 setting out the list of regions eligible for funding from the European Regional Development Fund and the European Social Fund and of Member States eligible for funding from the Cohesion Fund for the period 2014-2020. dostupno na: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/decisions/2014/201499eu-commission-implementing-decision-of-18-february-2014-setting-out-the-list-of-regions-eligible-for-funding-from-esif

[27] Aneks IV spomenute Uredbe.

- „slabije razvijene regije“ (eng. l*ess developed regions*) podrazumijevaju one regije čiji je BDP po stanovniku manji od 75% prosjeka EU 27,
- „regije u tranziciji“ (eng. *transition regions*) podrazumijevaju one regije čiji je BDP po stanovniku između 75% i 90% prosjeka EU 27,
- „razvijene regije“ (eng. *more developed regions*) podrazumijevaju one regije čiji je BDP po stanovniku preko 90% prosjeka EU 27.

Razvrstavanje regija prema jednoj od triju kategorija regija određuje se na osnovi toga u kakvom su odnosu BDP po stanovniku svake regije, izmjeren prema paritetu kupovne moći i izračunan na temelju podataka EU za razdoblje 2007. – 2009. i prosječni BDP država za isto referentno razdoblje[28].

Po stupanju na snagu ove Uredbe, Komisija provedbenim aktom donosi odluku u kojoj navodi popis regija koje ispunjavaju kriterije triju kategorija regija te popis država EU koje ispunjavaju kriterije da im je BND po stanovniku manji od 90% prosječnog BND-a po stanovniku EU 27. Taj popis vrijedi od 1. siječnja 2014. godine do 31. prosinca 2020. godine. Kohezijski fond daje potporu onim državama članicama čiji je BND po stanovniku, izmjeren prema paritetu kupovne moći i izračunan na temelju podataka EU za razdoblje 2008. – 2010., manji od 90% prosječnog BND-a po stanovniku država EU 27 za isto referentno razdoblje. Postotak sufinanciranja na razini prioritetne osi unutar operativnog programa ovisno o stupnju razvijenosti regije. Primjerice, postotak sufinanciranja u razvijenim regijama iznosi najviše 50%, a u regijama u tranziciji najviše 60%. U manje razvijenim regijama postotak sufinanciranja na razini prioritetne osi pojedinog operativnog programa je najviše 80-85%. Za kohezijski fond je najviša stopa sufinanciranja od 85%.

3.2.1. Nova podjela NUTS 2 regija u Hrvatskoj

Tijekom šest godina primjene postojeće NUTS 2 podjele uočeni su njeni nedostaci. Prvi i najznačajniji nedostatak podjele proizlazi iz okolnosti da Grad Zagreb, glavni grad

[28] Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013, Article 90.

RH, zajedno s još trinaest drugih županija čini jednu NUTS 2 regiju – Kontinentalnu Hrvatsku. Takav pristup doveo je do njene izrazite heterogenosti u gospodarskom i socijalnom smislu. Primjera radi, Grad Zagreb je jedina NUTS 3 jedinica u RH s bruto domaćim proizvodom po stanovniku prema kupovnoj moći iznad prosjeka EU (108% u 2017. godini), dok sve ostale županije u Kontinentalnoj Hrvatskoj imaju bruto domaći proizvod po stanovniku između 33% (Virovitičko-podravska županija) i 53% (Varaždinska županija) prosjeka EU. Značajni nesklad postoji i u odnosu na druge pokazatelje, poput plaća, razine nezaposlenosti, raspodjele siromaštva, demografskih kretanja i slično. Nadalje, gospodarska struktura Grada Zagreba u kojoj prevladava uslužni sektor s manjim udjelom proizvodnog i poljoprivrednog sektora, u velikoj je mjeri drugačija od ostatka Kontinentalne Hrvatske. Iz navedenog se može zaključiti kako su statistički i administrativni podaci koji se prikupljaju za Kontinentalnu Hrvatsku u određenoj mjeri nepouzdani za interpretaciju, točnije, prikrivaju značajne razlike svojstvene takvoj izrazito heterogenoj regiji. Povezano s opisanim, javlja se i problematika regionalnih potpora[29] koje se temelje upravo na BDP-u po stanovniku NUTS 2 regija. Zbog značajnog utjecaja Grada Zagreba, ukupni BDP po stanovniku Kontinentalne Hrvatske premašuje 60% prosjeka EU, što stavlja u izrazito nepovoljan položaj ostale županije unutar Kontinentalne Hrvatske, čiji je BDP po stanovniku ispod 45% prosjeka EU. Zbog navedenog, ostale županije ostvaruju pravo na osjetno nižu stopu regionalnih potpora u odnosnu na njihov stvarni BDP po stanovniku[30], što negativno utječe na njihovu sposobnost privlačenja investicija i smanjenja nezaposlenosti.

Daljnji problem predstavljaju i rastuće razlike u razvijenosti između sjeverozapadnog dijela te središnjeg i istočnog dijela regije Kontinentalna Hrvatska, što pridonosi jačanju heterogenosti regije u cjelini. Snažni negativni demografski trendovi, kako u vidu niske stope nataliteta tako i rastućeg iseljavanja, posebno su vidljivi u središnjem i još naglašenije istočnom dijelu regije, u odnosu na sjeverozapadni dio regije u kojem su isti trendovi nešto manje izraženi. Navedeno je povezano i s učincima ekonomske krize

[29] Guidelines on regional State aid for 2014-2020, (2013/C 209/01), European Commission, Brussells, 23.07.2013

[30] Zaključak Vlade Republike Hrvatske o prihvaćanju Prijedloga karte regionalnih potpora za razdoblje 2014-2020. od 24. travnja 2014.

koji su se posebno jako osjetili upravo u središnjem i istočnom dijelu Kontinentalne Hrvatske. Primjerice, BDP po stanovniku po kupovnoj moći u Virovitičko-podravskoj županiji pao je sa 42% u 2008. godini na 33% u 2017. godini.
Suprotno situaciji u Kontinentalnoj Hrvatskoj, podaci prikupljeni iz Jadranske Hrvatske koji se tiču glavnih socioekonomskih trendova ukazuju na uravnoteženiju sliku. Ukratko, postoje jasni pokazatelji rastućih nejednakosti unutar regije koji su posljedica razlika u ekonomskim i demografskim kretanjima između sjeverozapadnog dijela s jedne strane te središnjeg i istočnog dijela regije Kontinentalna Hrvatska s druge strane. S obzirom na takvo stanje, regionalni statistički podaci na postojećoj NUTS 2 razini postaju sve manje značajni za potrebe regionalne politike.

Provedeno istraživanje putem studije[31] koje je naručilo Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU pokazalo je kako bi podjela na četiri NUTS 2 regije dovela do bitno uravnoteženijih NUTS 2 regija u odnosu na broj stanovnika, gospodarski razvoj te socioekonomske trendove, uzimajući pritom u obzir i broj NUTS 3 jedinica u svakoj regiji. Statistički podaci prikupljeni na tako kreiranoj NUTS 2 razini bili bi za stvaratelje politike regionalnoga razvoja od mnogo većeg značaja prilikom tumačenja potreba i potencijala regija. Navedena studija dovela je do prijedloga izmjene jedinica NUTS 2 razine, koja je prihvaćena od strane Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova EU. Stoga je Vlada RH krajem siječnja 2019. godine prihvatila prijedlog Ministarstva i donijela Odluku o pokretanju postupka izmjene prostornih jedinica za statistiku 2. razine. Predložene izmjene NUTS klasifikacije službeno su 30. siječnja 2019. godine upućene u Eurostat, nakon čega su i prihvaćene, a predložene izmjene su vidljive u tablici 3.6.

Bitno je napomenuti da se početak primjene nove podjele ne očekuje do početka 2023. godine, s obzirom da se na razini EU treba donijeti i Uredba na razni EU početkom 2020. godine, nakon čega slijedi vrijeme potrebno za prikupljanje i obradu podataka za nove statističke regije na razini cijele EU. Koliko je važna činjenica izmjene NUTS 2 regija u Hrvatskoj, govori i podatak da se izmjene statističkih regija mogu u redovitoj

[31] Izrada prijedloga nove NUTS 2 klasifikacije u Republici Hrvatskoj, studija, Institut za razvoj i međunarodne odnose, Zagreb, prosinac 2018.

proceduri zatražiti svake tri godine, a da je 2019. godine od svih država članica EU jedino Hrvatska zatražila promjenu te joj je ista i odobrena.

Tablica 3.6: Novi prijedlog podjele na NUTS 2 regija u Hrvatskoj.

Naziv NUTS 2 regije	Broj stanovnika	BDP po stanovniku prema paritetu kupovne moći u odnosu na EU-27	Karta podjele na NUTS 2 regije
Panonska Hrvatska	1.166.287	40,69%	
Sjeverna Hrvatska	842.773	47,12%	
Jadranska Hrvatska	1.398.260	57,40%	
Grad Zagreb	800.674	104,84%	

Izvor: Izrada prijedloga nove NUTS 2 klasifikacije u Republici Hrvatskoj, studija, Institut za razvoj i međunarodne odnose, Zagreb, prosinac 2018.

3.3. EU regulativa i instrumenti regionalne politike (Europski strukturni i investicijski fondovi)

Proračun za Kohezijsku politiku u razdoblju 2007. − 2013. godine iznosio je 347 mlrd. EUR, odnosno 35,7% ukupnog proračuna EU-a za navedeno razdoblje, pri čemu se kohezijska politika EU-a financirala iz tri glavna fonda:

1. Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) (eng. *European Regional Development Fund − ERDF*) za cilj ima jačanje ekonomske i socijalne kohezije u EU-u te smanjenje razvojnih razlika između njenih regija. U razdoblju 2007. − 2013. godine za ERDF alocirano je 201 mlrd. EUR. Prema prijedlogu nove uredbe o ERDF-u za razdoblje 2014. − 2020. godine za ERDF je predviđena alokacija od najviše 183,3 mlrd. EUR.
2. Europski socijalni fond (ESF) (eng. *European Social Fund − ESF*) potiče zapošljavanje i mogućnosti zaposlenja u EU-u[32]. U razdoblju 2007. − 2013.g.

[32] Uključujći i dodatke na plaće zaposleni u sustavu upravljanja fondovima EU. Vidi: Co-financing salaries, bonuses, top-ups from structural funds during 2007-2013 period, final report, European Commission, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014, str. 66; dostupno na:

za ESF alocirano je 76 mlrd. EUR. Prema prijedlogu nove uredbe o ESF-u, za razdoblje 2014. − 2020. godine za ESF je predviđena alokacija od najmanje 84 mlrd. EUR.

3. Kohezijski fond (KF) (eng. *Cohesion Fund - CF*) cilja na države članice EU-a čiji je GNI[33] (bruto nacionalni dohodak, eng. *Gross national income*) po stanovniku manji od 90% prosjeka EU-a te financira projekte iz područja prometa i okoliša. U razdoblju 2007. − 2013. godine za Kohezijski fond alocirano je 70 mlrd. EUR. Prema prijedlogu nove uredbe o CF-u, za razdoblje 2014. − 2020. godine za CF je predviđena alokacija od najviše 68,7 mlrd. EUR.

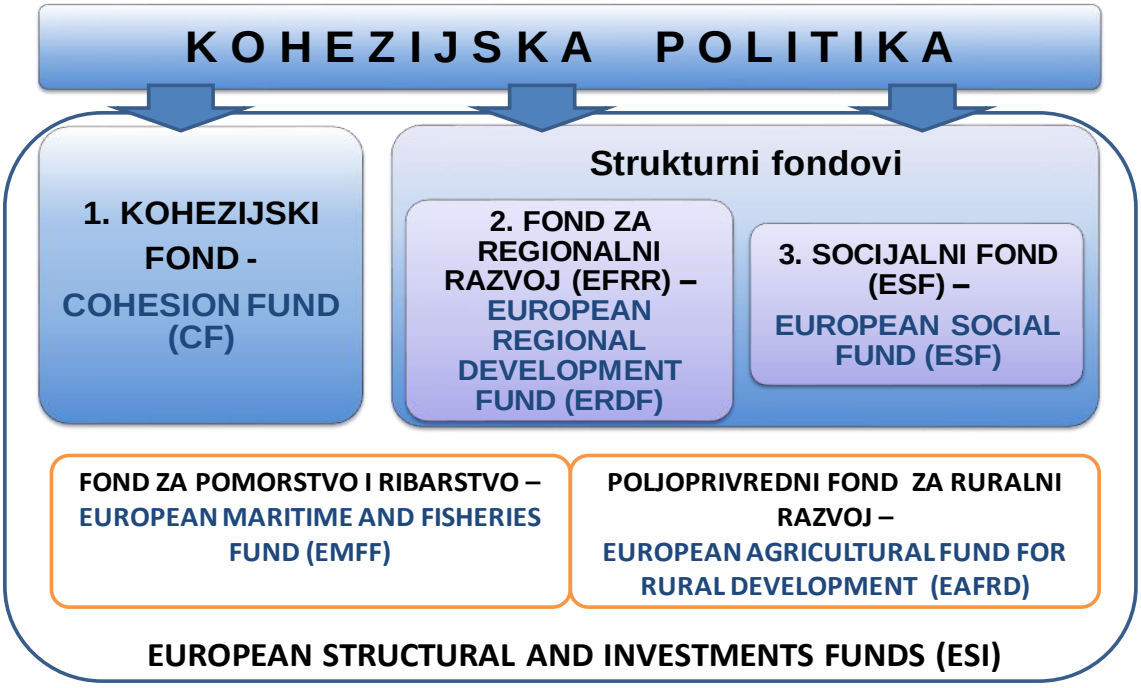
Potrebno je spomenuti da je za razdoblje 2007. − 2013. godine uspostavljen i Instrument pretpristupne pomoći – IPA (eng. *Instrument for Pre-Accession Assistance – IPA*) čiji je korisnik i Hrvatska. Putem IPA-e, Hrvatskoj je, prema posljednjem (listopad 2012. godine) revidiranom višegodišnjem indikativnom financijskom okviru za 2013. godine (eng. *Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA) – Revised Multi-Annual Indicative Financial Framework for 2013*) za razdoblje 2007. − 2013. godine alocirano ukupno 997,6 mil. EUR.

ERDF i ESF poznati su i pod nazivom strukturni fondovi. Iako se ne smatraju fondovima kohezijske politike, potrebno je spomenuti da će u novoj financijskoj perspektivi EU-a 2014. − 2020. godine funkcionirati − Fond za pomorstvo i ribarstvo (eng. *European Maritime and Fisheries Fund – EMFF*) kao nasljednik Europskog fonda za ribarstvo, dok će nastaviti funkcionirati postojeći Poljoprivredni fond za ruralni razvoj (eng. *European Agricultural Fund for Rural Develoment – EAFRD*). Svih pet navedenih fondova (ERDF, ESF, CF, EMFF i EAFRD) imaju zajednički naziv Europski strukturni i investicijski fondovi − ESI (eng. *European Structural and Investment Funds – ESI funds*) (vidi sliku 3.2).

https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/studies/pdf/financing_salaries/financing_salaries_study.pdf

[33] Izračun GNI-a je sličan izračunu BDP-a, odnosno njegovoj vrijednosti. GNI se izračuna zbrajanjem BDP-a i iznosa primitaka (npr. kamata i dividendi) koje su ostvarile domaće kompanije u inozemstvu te oduzimanjem sličnih izdataka prema drugim državama.

Slika 3.2: Europski strukturni i investicijski fondovi za razdoblje 2014.−2020. godine



Izvor: Europska komisija, obrada autora

Člankom 174. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (dalje u tekstu: UFEU) predviđa se da, radi jačanja svoje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije, Unija nastoji smanjiti razlike u razinama razvijenosti različitih regija te zaostalost regija ili otoka koji su u najnepovoljnijem položaju, a posebna pozornost poklanja se ruralnim područjima, područjima zahvaćenima industrijskom tranzicijom i regijama koje su izložene ozbiljnim i trajnim prirodnim ili demografskim poteškoćama, između ostalog najudaljenijim regijama, najsjevernijim regijama s vrlo niskom gustoćom naseljenosti te otocima, pograničnim i planinskim regijama. Člankom 175. UFEU-a traži se da Unija podupire ostvarivanje tih ciljeva svojim djelovanjem kroz Europski fond za smjernice i jamstva u poljoprivredi, Komponentu za smjernice, Europski socijalni fond, Europski fond za regionalni razvoj, Europsku investicijsku banku i ostale instrumente. Uredba (EU) 1303/2013[34] o utvrđivanju zajedničkih odredbi (pravila) koja se primjenjuju na Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Europski socijalni fond (ESF), Kohezijski fond (KF), Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu

[34] Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013.

za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006., bitna je u kontekstu stvara okvira za funkcioniranje Europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI fondova). Naime, navedenom Uredbom, uz utvrđivanje zajedničkih pravila za pet spomenutih fondova, također utvrđuje odredbe potrebne za osiguravanje učinkovitosti ESI fondova i njihove međusobne koordinacije.

Ova Uredba (1303/2013) sastoji se od pet dijelova, pri čemu prvi sadrži predmet i definicije, drugi pravila koja se primjenjuju na sve ESI fondove, treći odredbe koje se primjenjuju samo na EFRR, ESF i Kohezijski fond, četvrti odredbe koje se primjenjuju samo na fondove i na EFPR, a peti dio su završne odredbe.

3.3.1. Nova financijska regulativa

Prvi prijedlog Višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2014 −2020. godine Europska komisija je pripremila u lipnju 2011. godine. Do izmjena je došlo je u studenom 2012. godine, da bi 8. veljače 2013. godine Europsko vijeće na sastanku predsjednika država i vlada država članica EU-a, prihvatilo prijedlog Višegodišnjeg financijskog okviraEuropske komisije za razdoblje 2014.− 2020. godine (što uključuje i sredstva kohezijske politike koja čine oko trećine proračuna EU-a)[35].Idući korak je prihvaćanje prijedloga proračuna u Europskom parlamentu. Međutim, 13. ožujka 2013. godine Europski parlament nije prihvatio prijedlog proračuna u predloženom obliku. Parlament je zatražio veću fleksibilnost i učinkovitost unutar proračuna te je upozorio na problem nedostatka sredstava, što je ugrozilo isplate i provođenje EU programa. Dodatno, Parlament je inzistirao da se neisplaćene obveze iz 2012. godine podmire prije završetka pregovora o Višegodišnjem financijskom okviru te da se sve obveze koje nastupaju u 2013. godine podmire u toj godini, kako bi se izbjeglo prenošenje deficita u novo proračunsko razdoblje. Naime, pravno gledano, EU ne može bilježiti proračunski deficit.

Prvi prijedlog Europske komisije za Višegodišnji financijski okvir predviđa ukupno 376 mlrd. eura za ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju za razdoblje 2014.−2020. godine. Raščlanjivanje sredstava po pojedinim fondovima prikazano je u prijedlogu uredbe iz ožujka 2012. godine, koja pokriva CSF (eng. *Common Strategic Framework*)

[35] European Council conclusions (Multiannual Financial Framework, Brussels, 8 February 2013.; dostupno na: https://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-37-2013-INIT/en/pdf

fondove[36] (vidi tablicu 3.7). Prema tome prijedlogu, za procjenu alokacije ESF-a primjenjuju se različiti izračuni, ovisno o kategoriji razvijenosti pojedine regije. Za manje razvijene regije predviđeno je najmanje 25% udjela sredstava ESF-a u ukupnoj alokaciji za Kohezijsku politiku (ne računajući Connecting Europe Facility[37]), za regije u tranziciji udio ESF-a bio bi 40% ukupne alokacije, dok bi za razvijene regije udio ESF-a u ukupnoj alokaciji za Kohezijsku politiku bio 52%. To bi u ukupnosti rezultiralo udjelom ESF-a od najmanje 25% u ukupnom iznosu predviđenom za Kohezijsku politiku za razdoblje 2014.−2020. godine, odnosno najmanje 84 mlrd. eura. Iz toga proistječe da bi najveći ukupan iznos predviđen za ERDF iznosio 183,3 mlrd. eura za to isto razdoblje. Iznos predviđen za Kohezijski fond iznosio bi 68,7 mlrd. eura.

Tablica 3.7: Prijedlog Višegodišnjeg financijskog okvira za proračunsko razdoblje 2014.−2020. godine

Prijedlog proračuna 2014. − 2020.	mlrd. EUR*	Najmanji udio ESF-a	Najmanji procijenjeni iznos za ESF, mlrd. EUR*
Manje razvijene regije	162,6	25%	40,7
Regije u tranziciji	38,9	40%	15,6
Razvijene regije	53,1	52%	27,6
Teritorijalna suradnja	11,7	-	-
Kohezijski fond	68,7	-	-
Dodatne alokacije za udaljene i rijetko naseljene regije	0,926	-	-
Connecting Europe Facility (za promet, energiju i ICT)	40 (+ dodatnih 10 mlrd. eura iz Kohezijskog fonda)	-	-

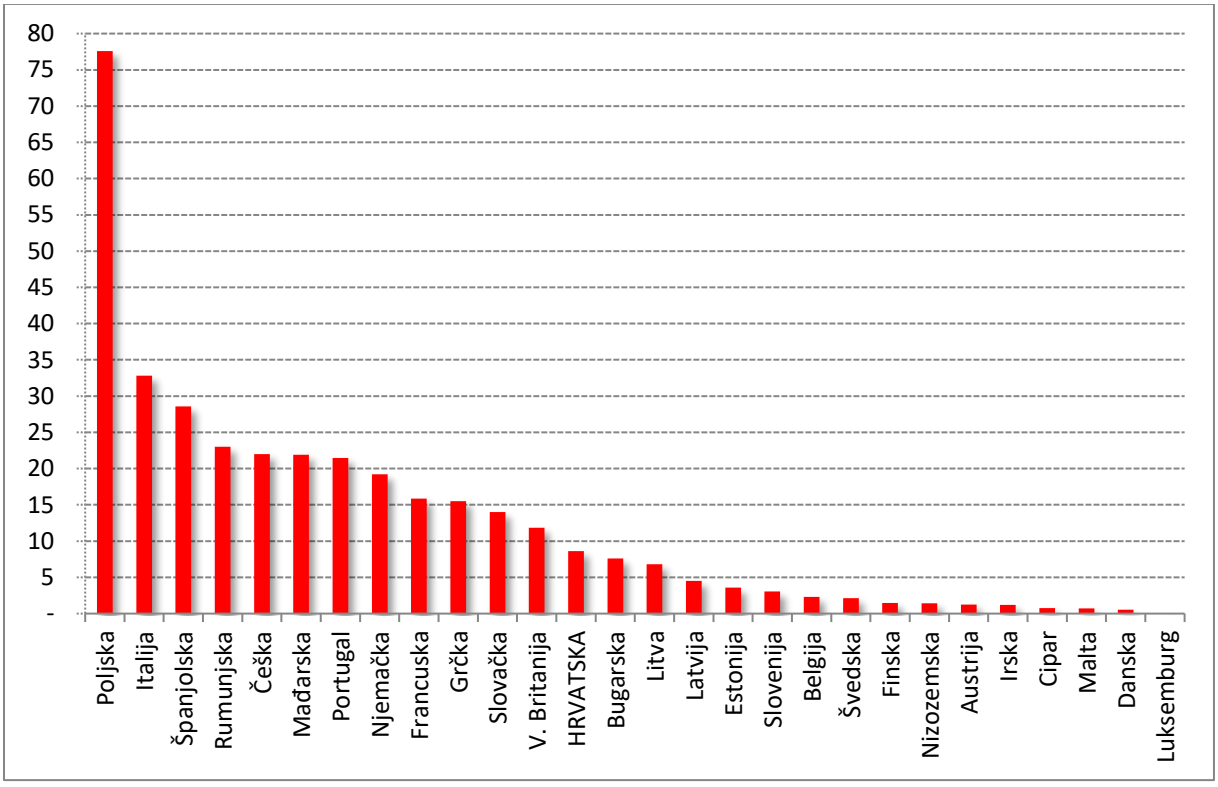
*Po cijenama iz 2011.
Izvor: Council regulation (EU, Euratom) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020., Europska komisija; European Commission proposal for a Council regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027 (COM/2018/322 final), Brussels, May 2018; obrada autora

[36] European Regional Development Fund (ERDF), European Social Fund (ESF), Cohesion Fund (CF), the European Agricultural Fund for Rural Development (EAFRD), European Maritime and Fisheries Fund (EMFF).

[37] Zajednički infrastrukturni fond za razvoj pametnog, povezanog prometa te prioritetnih energetskih koridora i digitalnih mreža.

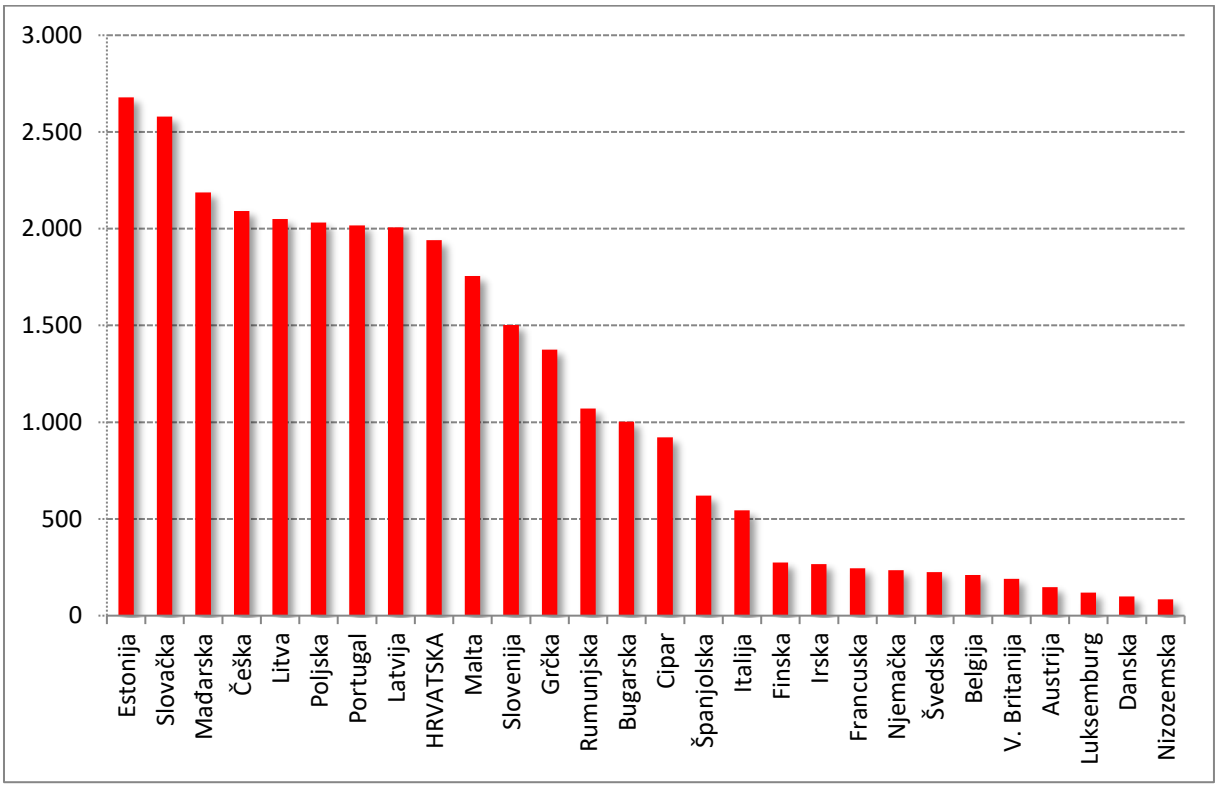
Alokacija za svaku državu članicu EU-a (vidi graf 3.2) predstavlja zbroj alokacija za pojedinu regiju te države, a određuje se na temelju kriterija i metodologije definiranih u financijskom okviru opće Uredbe o instrumentima kohezijske politike (1083/2006 i 1303/2013). Primjerice, za slabije razvijene države članice EU-a, odnosno one čiji je BDP po stanovniku (mjeren paritetom kupovne moći), manji od 75% prosjeka EU-a, alokacija se računa na temelju relativne regionalne i nacionalne gospodarske snage te stope nezaposlenosti koristeći korake izračuna definirane u Uredbi.

Graf 3.2: Kohezijska (regionalna) politika EU − alokacije po državama, u mlrd. eura



Izvor: Europska komisija, obrada autora

Graf 3.3: Kohezijska (regionalna) politika EU − alokacije po državama, po stanovniku, u eurima



Izvor: Europska komisija, izračuni i obrada autora

Na gornjem grafu (Graf 3.2) je vidljivo da je naveći iznos sredstava regionalne politike alociran na Poljsku, što je razumljivo s obzirom na veličinu gospodarstva, broj stanovnika i relativnu nerazvijenost Poljske u odnosu na prosjek EU. Hrvatska je pozicionirana otprilike na polovici tablice, ali važnije od apsolutnog iznosa alokacije je alokacija po stanovniku (vidi graf 3.3).

Alokacija po stanovniku jasno pokazuje koliki je intenzitet dodijeljenih sredstava regionalne politike, po čemu se jasno vidi i koje države imaju veći razvojni potencijal u korištenju sredstava fondova regionalne politike. Naime, u gornjoj polovici država po intenzitetu dodijeljenih sredstava regionalne politike po stanovniku nalaze se manje razvijene, odnosno ispodprosječno razvijene države EU. Estonija i Slovačka su pri vrhu s preko 2.500 eura po stanovniku, dok je Hrvatska također relativno visoko, na blizu 2.000 eura po stanovniku (što je na razini još nekoliko država središnje i istočne Europe). Države koje imaju veći intenzitet dodijeljenih sredstava regionalne poitike u pravilu su i države koje imaju na raspolaganju sva tri fonda regionalne politike EU (uključujući Kohezijski fond), što znači da imaju na raspolaganju više sredstava za

ulaganje u infrastrukturu za razliku od razvijenijih država, kod kojih je naglasak na Europski fond za regionalni razvoj i Europski socijalni fond. Dodatno, zbog veće alokacije sredstava fondova regionalne politke po stanovniku, i utjecaj regionalne politike na gospodarski razvoj u tim državama je veći nego u razvijenijim državama. Stoga je interes manje razvijenih država EU zadržati važnost regionalne politike EU i u budućim proračunskim razdobljima EU.

U konačnici, usvojeni financijski okvir sadržan je u Uredbi (EZ) br. 1303/2013[38], gdje je navedeno da sredstva za ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju dostupna za proračunsku obvezu za razdoblje 2014. – 2020. godine iznose 325.145.694.739 eura prema cijenama iz 2011. godine, od čega 322.145.694.739 eura predstavlja ukupna sredstva dodijeljena EFRR-u, ESF-u i Kohezijskom fondu, a 3.000.000.000 eura predstavlja posebnu dodjelu za Inicijativu za zapošljavanje mladih[39].

Sredstva za cilj „Ulaganje za rast i radna mjesta" iznose 96,33 % ukupnih sredstava (tj. ukupno 313.197.435.409 EUR) i dodjeljuju se kako slijedi:

(a) 52,45% (tj. ukupno 164.279.015.916 EUR) za slabije (manje razvijene) regije;

(b) 10,24% (tj. ukupno 32.084.931.311 EUR) za tranzicijske regije;

(c) 15,67% (tj. ukupno 49.084.308.755 EUR) za razvijenije regije;

(d) 21,19% (tj. ukupno 66.362.384.703 EUR) za države članice koje primaju potporu iz Kohezijskog fonda;

(e) 0,44% (tj. ukupno 1.386.794.724 EUR) kao dodatno financiranje za najudaljenije regije i određene regije razine NUTS 2.

Navedena sredstva podijeljena po regijama, daju još precizniju alokaciju sredstava regionalne politike prezentiranu u grafu 3.2 (Kohezijska (regionalna) politika EU − alokacije po državama, po stanovniku, u eurima), a ta podjela vidljiva je u tablici 3.8 (Ukupne alokacije sredstava regionalne (kohezijske) politike EU 2014. - 2020. godine). Iznosi u tablici nisu identični iznosima iz Uredbe koji su upravo spomenuti jer je u tablici prikaz u tekućim cijenama iz 2014. Međutim, iz navedene tablice se jasno vidi da je

[38] Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013.

[39] Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013, Article 91.

naglasak na dodijeljenim sredstvima manje razvijenim regijama. Time se potvrđuje bit regionalne politike EU, čiji je cilj smanjenje razvojnih razlika među regijama u EU putem sufinaniranja razvojnih projekata u tim regijama. Kako bi se projekti financirali i uspješno provodili, svaka država članica EU mora imati sustav upravljanja fondovima regionalne politike EU.

Imajući u vidu da su korisnici sredstava regionalne politike dominantno manje razvijene države i regije EU (dakle i Hrvatska), u središtu ove doktorske disertacije je analiza sustava upravljanja upravo u onim državama u kojima je regionalne politika od izrazitog značaja. S obzirom da je cilj imati integralni nacionalni sustav upravljanja koji je u funkciji maksimiziranja iskorištavanja alociranih sredstava, podaci iz navedene tablice daju inicijalni prikaz koje su to države koje potencijalno mogu poslužiti kao modeli za razmatranje sustava upravljanja fondovima EU. Riječ je o 13 država koje imaju na raspolaganju Kohezijski fond te sredstva regionalne politike koja se usmjeravaju u manje razvijene regije (drugi i treći stupac u tablici). Te informacije u kontekstu odabira država za potrebe usporedbe sustava implementacije fondova EU, u ovoj doktorskoj disertaciji dolaze do izražaja u poglavlju 4.2 (Prikaz sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU u pojedinim državama – istraživanje), gdje su, kao neki od kriterija, navedeni alokacija sredstava regionalne politike po stanovniku, sličnost u razvijenosti s Hrvatskom te korištenje Kohezijskog fonda.

Tablica 3.8: Ukupne alokacije sredstava regionalne (kohezijske) politike EU 2014. - 2020. godine (mil. eura, tekuće cijene iz 2014. godine)

Država	Kohezijski fond	Manje razvijene regije	Tranzicijske regije	Razvijenije regije	Vanjske i sjeverne rijetko naseljene regije	Europska teritorijalna suradnja		Youth Employment Initiative (dodatna alokacija)	Ukupno
						Prekogranična suradnja	Transnacionalna suradnja		
BE	-	-	1.039,7	938,6	-	219,0	44,2	42,4	2.283,9
BG	2.278,3	5.089,3	-	-	-	134,2	31,5	55,2	7.588,4
CZ	6.258,9	15.282,5	-	88,2	-	296,7	43,0	13,6	21.982,9
DK	-	-	71,4	255,1	-	204,2	22,7	-	553,4
DE	-	-	9.771,5	8.498,0	-	626,7	338,7	-	19.234,9
EE	1.073,3	2.461,2	-	-	-	49,9	5,5	-	3.590,0
IE	-	-	-	951,6	-	150,5	18,3	68,1	1.188,6
EL	3.250,2	7.034,2	2.306,1	2.528,2	-	185,3	46,4	171,5	15.521,9
ES	-	2.040,4	13.399,5	11.074,4	484,1	430,0	187,6	943,5	28.559,5
FR	-	3.407,8	4.253,3	6.348,5	443,3	824,7	264,6	310,2	15.852,5
HR	2.559,5	5.837,5	-	-	-	127,8	18,3	66,2	8.609,4
IT	-	22.324,6	1.102,0	7.692,2	-	890,0	246,7	567,5	32.823,0
CY	269,5	-	-	421,8	-	29,5	3,3	11,6	735,6
LV	1.349,4	3.039,8	-	-	-	84,3	9,3	29,0	4.511,8
LT	2.048,9	4.628,7	-	-	-	99,9	13,9	31,8	6.823,1
LU	-	-	-	39,6	-	18,2	2,0	-	59,7
HU	6.025,4	15.005,2	-	463,7	-	320,4	41,4	49,8	21.905,9
MT	217,7	-	490,2	-	-	15,3	1,7	-	725,0
NL	-	-	-	1.014,6	-	321,8	67,9	-	1.404,3
AT	-	-	72,3	906,0	-	222,9	34,4	-	1.235,6
PL	23.208,0	51.163,6	-	2.242,4	-	543,2	157,3	252,4	77.567,0
PT	2.861,7	16.671,2	257,6	1.275,5	115,7	78,6	43,8	160,8	21.465,0
RO	6.935,0	15.058,8	-	441,3	-	364,0	88,7	106,0	22.993,8
SI	895,4	1.260,0	-	847,3	-	54,5	8,4	9,2	3.074,8
SK	4.168,3	9.483,7	-	44,2	-	201,1	22,3	72,2	13.991,7
FI	-	-	-	999,1	305,3	139,4	21,9	-	1.465,8
SE	-	-	-	1.512,4	206,9	304,2	38,1	44,2	2.105,8
UK	-	2.383,2	2.617,4	5.767,6	-	612,3	253,3	206,1	11.839,9
Interregionalna suradnja									571,6
Urbane inovativne aktivnosti									371,9
Tehnička pomoć									1.217,6
EU28	**63.399,7**	**182.171,8**	**35.381,1**	**54.350,5**	**1.555,4**	**7.548,4**	**2.075,0**	**3.211,2**	**351.854,2**

Izvor: Europska komisija, obrada autora

3.4. Pregled razvoja i funkcioniranja fondova regionalne politike EU

Kao bi se dobila jasnija usporedba funkcioniranja svakog od tri fonda regionalne politike EU, u nastavku su sva tri fonda (Kohezijski fond, Europski fond za regionalni razvoj i Europski socijalni fond) prikazani na kratak i pregledan način.

3.4.1. Kohezijski fond (KF)

Uredbom kojom se propisuje provedba Kohezijskog fonda za razdoblje 2014. – 2020. godine nastavlja se jasna strategija zacrtana još početkom provedbe tijekom 1994. Dvama dosadašnjim investicijskim područjima (Transeuropskoj prometnoj mreži i okolišu) prijedlogom nove Uredbe pridodaje se i tehnička pomoć.
Uz navedena tri područja usmjeravanja sredstava Kohezijskog fonda, prijedlogom Uredbe 1300/2013 definirano je pet investicijskih prioriteta koji se svaki pojedinačno i detaljnije razrađuju[40]:

- potpora prelasku na ekonomiju s niskim udjelom ugljika u svim sektorima,
- promicanje prilagodbe na klimatske promjene te upravljanje i prevencija rizika,
- zaštita okoliša i promocija učinkovitosti resursa,
- promicanje održivog prometa i uklanjanje uskih grla u ključnim mrežama,
- jačanje institucionalnih kapaciteta te jačanje javne administracije.

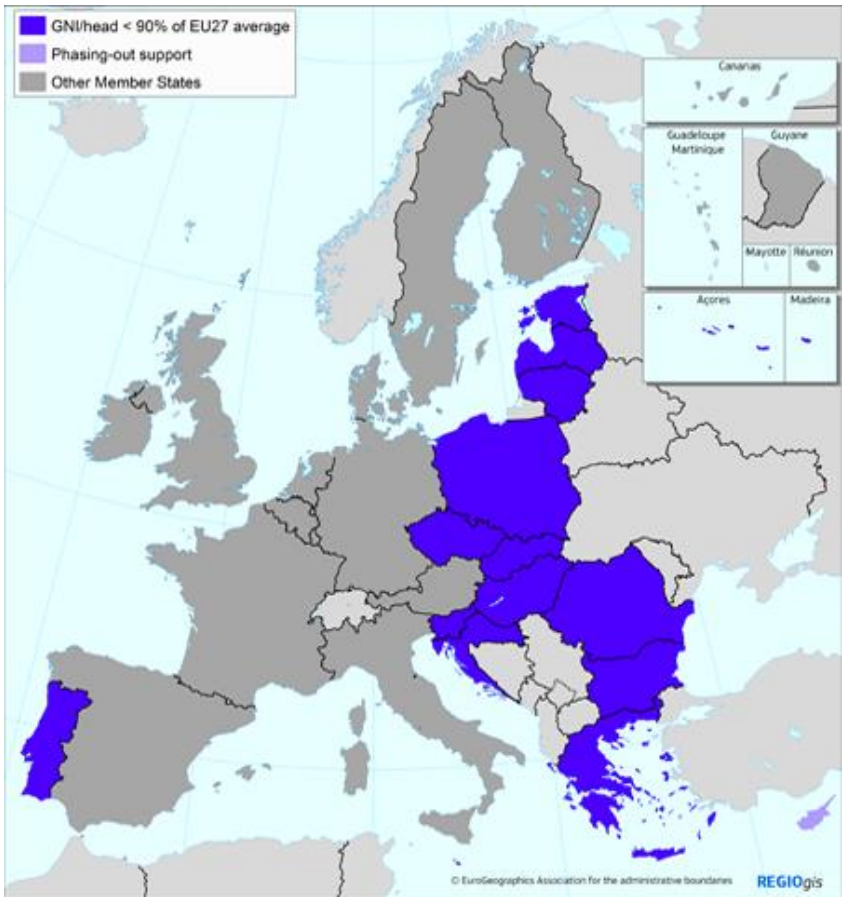
Međutim, za razliku od ERDF-a i ESF-a, koji su dostupni svim državama članicama EU-a, Kohezijski fond podupire projekte u onim državama članicama čiji je GNI < 90% prosjeka EU-a. Prema prvom prijedlogu Višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2014. – 2020., udio Kohezijskog fonda u ukupnom iznosu predviđenom za regionalnu politiku (376 mlrd. EUR) iznosi više od 18%, odnosno 68,7 mlrd. EUR. Predviđeno je da se dio toga iznosa (10 mlrd. EUR) izdvoji za Connecting Europe Facility, odnosno za financiranje ciljane osnovne infrastrukture (prometne, energetske, širokopojasne i digitalne).

[40] Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013., Article 4.

Upravo je Kohezijski fond prilika za razvoj i sufinanciranje velikih infrastrukturnih projekata u manje razvijenim državama (uključujući i Hrvatsku), jer omogućuje financiranje projekata velike vrijednosti (eng. *major projects*), nerijetko i iznad 50 mil. EUR. Potrebno je istaknuti da se izgradnja infrastrukture treba gledati i u širem kontekstu, ne samo fizičke gradnje, već i sredstva za poticanje razvoja novih tehnologija i razvoja specijalizacije i time dodatnog gospodarskog rasta (Bougheas S., P. Demetriades and T. Mamuneas, 2000).

Za razdoblje 2007. – 2013. Europska komisija na razini EU-a očekuje prijave za oko 800 projekata velike vrijednosti iz područja prometa i okoliša te drugih sektora, poput kulture, obrazovanja, energetike, ICT-a... Projekti velike vrijednosti (iznad 50 mil. EUR) mogu se financirati i iz ERDF-a, a njihovo obilježje je da su podložni procjeni i posebnom odobrenju Europske komisije prije početka njihove realizacija. Za razdoblje 2014. - 2020., države korisnice Kohezijskog fonda su Bugarska, Hrvatska, Cipar, Češka Republika, Estonija, Grčka, Mađarska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka i Slovenija (vidi sliku 3.3).

Slika 3.3: Države korisnice Kohezijskog fonda, za razdoblje 2014. - 2020.



Izvor: Europska komisija

3.4.2. Europski fond za regionalni razvoj (EFRR)

U lipnju 2011. godine Europska komisija je pripremila prvi prijedlog, a u veljači 2013. godine Europsko vijeće je prihvatilo prijedlog Višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2014. – 2020. Europska komisija je pri tome predložila brojne važne promjene u dizajniranju i provođenju regionalne politike. Koncentriranje sredstava na manji broj prioriteta i jače povezivanje s europskom „Strategijom 2020“, fokusiranje na rezultate, nadzor napretka prema dogovorenim ciljevima te pojednostavljivanje provedbe su glavne značajke prijedloga. Slijedom toga, prema prijedlogu uredbe za uspostavu ERDF-a za financijsko razdoblje 2014. – 2020., jasno je naznačeno da ERDF (eng. *ERDF – European Regional Development Fund*) za cilj ima jačanje ekonomske i socijalne kohezije i smanjivanje razlika u razvoju između regija unutar EU-a. Dodatno, temeljem Uredbe 1301/2013, ERDF podupire regionalni i lokalni razvoj radi njihova doprinosa svim tematskim ciljevima postavljanjem podrobnih prioriteta kojima se fokus usmjerava na sljedeće[41]:

- istraživanje i razvoj te inovacije,
- poboljšani pristup informacijskim i komunikacijskim tehnologijama te veću kvalitetu tih tehnologija,
- klimatske promjene i prijelaz na gospodarstvo s niskim udjelom ugljika,
- poslovnu podršku malim i srednjim poduzećima,
- usluge od općeg gospodarskog interesa,
- telekomunikacijsku, energetsku i prijevoznu infrastrukturu,
- povećavanje kapaciteta institucija i učinkovitu javnu administraciju,
- zdravstvenu, obrazovnu i socijalnu infrastrukturu te
- održivi urbani razvoj.

Gore navedena područja, odnosno investicijski proriteti, odabrani su temeljem razvojnih potreba i potencijala za rast. Naime, upravo ulaganja u navedena područja omogućuju državama usklađivanje sa strategijom za pametan i održiv rast, koji bi se financirao sredstvima regionalne politike[42].

[41] Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013., Article 5.

[42] Detaljenije o navedenom vidi: Uredba 1301/2013, članak 15 (1).

Jedan od temeljnih mehanizama korištenja ERDF-a u razdoblju 2014. – 2020. predviđa da u manje razvijenim regijama prioriteti ulaganja budu širi, što odražava veće potrebe za razvojem. No, najmanje 50% sredstava ERDF-a mora se odvojiti za energetsku učinkovitost i obnovljive izvore energije, inovaciju te podršku malim i srednjim poduzećima. Ukratko, ERDF nudi vrlo velike mogućnosti – svih 11 tematskih ciljeva EU-a mogu imati ERDF kao izvor sufinanciranja, što daje svakoj državi članici EU-a široke mogućnosti prilikom odabira sektora u koje bi se usmjeravala sredstva regionalne politike, prvenstveno sredstva ERDF-a. Postoji samo nekoliko jasno definiranih investicija u prijedlogu uredbe o ERDF-u za razdoblje 2014. – 2020. koje ERDF neće sufinancirati. U to se, primjerice, ubrajaju proizvodnja, prerada i reklamiranje duhana i duhanskih proizvoda te troškovi zatvaranja nuklearnih elektrana. U prijedlogu uredbe za Kohezijski fond, također je navedeno da se troškovi zatvaranja nuklearnih elektrana neće financirati. Međutim, zanimljivo je da je unatoč tome, u prijedlogu Višegodišnjeg financijskog okvira za 2014. – 2020. iz veljače 2013., planiran trošak zatvaranja nuklearnih elektrana u Litvi, Slovačkoj i Bugarskoj u ukupnom iznosu od 860 mil. EUR.

3.4.3. Europski socijalni fond (ESF)

Prema pravilima i prioritetima za razdoblje 2014. – 2020., uloga ESF-a je dati doprinos zapošljavanju, promicanju obrazovanja općenito (ali i cjeloživotnog obrazovanja), jačanju socijalne inkluzije (uključivosti), borbi protiv siromaštva te jačanju državne administracije. Pravila i prioriteti ESF-a za razdoblje 2014. - 2020. detaljnije su navedeni u Uredbi 1304/2013, ali u suštini, investicijski prioriteti obuhvaćaju sljedeće[43]:

- promoviranje zapošljivosti i potpora mobilnosti,
- investiranje u obrazovanje, vještine i cjeloživotno obrazovanje,
- promoviranje socijalne uključenosti i borba protiv siromaštva,
- jačanje institucionalnih kapaciteta i učinkovitosti javne uprave.

ESF-om bi se trebale povećati mogućnosti zapošljavanja, jačati socijalna uključenost, suzbijati siromaštvo, promicati obrazovanje i cjeloživotno učenje te razviti aktivne,

[43] Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013., Article 3.

sveobuhvatne i održive politike uključivanja. Dodatno, Ciljevi ESF-a su promicanje zapošljavanja, poboljšanje pristupa tržištu rada, poklanjajući posebnu pozornost onima koji su najudaljeniji od tržišta rada i podupiranje dobrovoljne mobilnosti radne snage. ESF-om bi se također podupire aktivno i zdravo starenje, uključujući putem inovativnih oblika organizacije rada, promicanjem zdravlja i sigurnosti na radu i povećanjem zapošljivosti. S obzirom da ESF, za razliku od Kohezijskog fonda i EFRR-a u pravilu sufinancira manje projekte te u maloj mjeri nabavku opreme, u provedbi ESF-a u državama EU je razmjerno veliki broj manjih projekata i veliki broj korisnika. Dodatno, ESF kao fond intenzivnije se koristi u razvijenijim državama EU, koje, za razliku od manje razvijenih, imaju manje potrebe za razvojem infrastrukture te stoga nemaju niti pristup Kohezijskom fondu. I u vrstama projekata, vidljiva je razlika između razvijenijih i manje razvijenih država. Primjerice, u slabije razvijenim regijama i državama članicama te s ciljem povećanja gospodarskog rasta i prilika za zapošljavanje, naglašenija je potreba za unapređenjem učinkovitosti javne uprave na nacionalnoj i regionalnoj razini, ali i potreba za socijalnim projektima i projektima održavanja zaposlenosti i poticanja zapošljavanja.

4. SUSTAVI UPRAVLJANJA FONDOVIMA REGIONALNE POLITIKE EU

Nakon ulaska u EU, Hrvatska postaje 28. država u kojoj se provodi regionalna (kohezijska) politika EU, što podrazumijeva i potrebu razumijevanja koncepta regionalnog razvoja, ali i potrebu razvoja institucionalnog sustava i administrativnih kapaciteta za provedbu regionalne politike EU i apsorpciju sredstava koja su dodijeljena (alocirana) pojedinoj državi. Koliko će svaka država, a tako i Hrvatska, na kraju iskoristiti raspoloživih bespovratnih sredstava iz proračuna EU, ovisi o njezinom apsorpcijskom kapacitetu. Pritom je apsorpcijski kapacitet određen trima glavnim činiteljima:

1. administrativnim (institucionalnim) ustrojstvom i kapacitetima za provođenje operativnih programa (strateških dokumenata koji definiraju nacionalne razvojne potrebe koje će se sufinancirati sredstvima fondova EU);
2. financijskim kapacitetom sufinanciranja projekata financiranih iz fondova EU;
3. makroekonomskim kapacitetima države da osigura dovoljno produktivnih investicijskih prilika za efikasno korištenje fondova EU.

U središtu pažnje ovoga doktorskog rada je prvi gore spomenuti činitelj (institucionalno ustrojstvo). Naime, apsorpcijski kapaciteti ponajviše ovise o institucionalnim činiteljima, odnosno o tome u kojoj su mjeri vlasti na središnjoj (kao i regionalnoj i lokalnoj) razini sposobne pripremiti konzistentne višegodišnje planove korištenja fondova EU, a posljedično se i nositi i s velikom količinom administrativnog posla vezanog uz povlačenje sredstava fondova EU i uspješno koordinirati i nadzirati njihovo korištenje. Koliko je bitna tema uspostave integralnog institucionalnog sustava upravljanja fondovima EU govori i činjenica da je u okviru pregovora s EU, odnosno u okviru pregovaračkog poglavlja 22 (regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata) jedno od mjerila za zatvaranje toga poglavlja bilo vezano uz sustav upravljanja. Naime, već u *Screening reportu* Europske komisije (odnosno Izvješću o analitičkom pregledu, iz ožujka 2007. godine) navedeno je da države članice (a time i Hrvatska) moraju uspostaviti institucionalni okvir. To obuhvaća utvrđivanje i uspostavljanje svih struktura na nacionalnoj i regionalnoj razini koje zahtijevaju propisi, kao i uspostavljanje sustava provedbe s jasnom definicijom zadataka i odgovornosti uključenih tijela.

Kako bi se dinamizirala apsorpcija fondova EU, u Hrvatskoj je potrebno ubrzati pripremu i objavu natječaja, ali i sustav upravljanja i kontrole fondovima EU učiniti efikasnijim i jednostavnijim. Primjerice, u Hrvatskoj su u sustav upravljanja i kontrole fondova regionalne politike EU uključena dva ministarstva kao upravljačka tijela te dodatno i dvije razine posredničkih tijela s ukupno oko 20 institucija (ministarstva, agencije, zavod, ured...) (vidi poglavlje 5.1: Sustav upravljanja fondovima regionalne politike EU u Hrvatskoj 2014. - 2020.). Kao uvod u navedenu temu, u nastavku ovoga poglavlja detaljno se prikazuju tijela, odnosno institucije koje su nužne ili potrebne za upravljanje i provedbu programa i projekata financiranih iz fondova EU. To je nužan preduvjet za razumijevanje instritucionalnih i organizacijskih ograničenja koja se postavljaju pred svaku državu korisnicu fondova EU, jer se uspostava sustava upravljanja temelji na ograničenjima i smjernicama koje postavlja Europska komisija. Stoga, kako bi se dobio jasan prikaz sustava upravljanja fondovima EU u pojedinim (odabranim državama), u drugom dijelu ovoga poglavlja prezentirano je istraživanje koje je obuhvatilo devet država članica EU.

Sustavi upravljanja u tim državama detaljno su analizirani, ali je pritom obuhvaćena i dinamika ugovaranja i korištenja pojedinih fondova EU. Time se stvara temelj za razumijevanje funkcioniranja sustava u svakoj pojedinoj državi, ali daje i podlogu za razumijevanje ekonometrijske analize učinkovitosti sustava upravljanja u poglavlju 6 (Ocjena učinkovitosti sustava upravljanja – rezultati istraživanja ekonometrijskom analizom).

4.1. Tijela (institucije) za upravljanje i provedbu fondova EU u državama korisnicama

Kako bi države članice EU mogle lakše izraditi sustav upravljanja fondovima EU, Europska komisija propisala je putem uredbi temeljne okvire koje bi sve države članice EU morale poštovati prilikom uspostave sustava upravljanja i kontrole sredstava regionalne politike. Naime, temeljem Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. godine o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za

pomorstvo i ribarstvo[44], države članice i Komisija trebale bi biti odgovorne za upravljanje programima i njihovu kontrolu. Države članice trebale bi, kroz svoje uspostavljene sustave upravljanja i kontrole, imati primarnu odgovornost za provedbu i kontrolu operacija[45] u okviru programa. Kako bi se poboljšala učinkovitost kontrole odabira i provedbe operacija te funkcioniranje sustava upravljanja i kontrole, trebalo bi utvrditi funkcije upravljačkog tijela, odnosno tijela koje ima glavnu odgovornost za provođenje regionalne politike u državi EU[46].

Kao jedan od ograničavajućih elemenata sustavu upravljanja programima EU, je problematika ljudskih resursa, odnosno ljudskih kapaciteta. Jedan od ključnih elemenata za učinkovitu javnu upravu i pravosuđe su fleksibilni, motivirani i visokokonkurentni ljudski resursi. Hrvatska je suočena sa slabim institucionalnim kapacitetima na svim razinama upravljanja i nezadovoljavajućim upravljanjem ljudskim resursima u javnoj upravi i pravosuđu (što je prepoznato i navedeno i u Sporazumu o partnerstvu između Republike Hrvatske i Europske komisije za korištenje EU strukturnih i investicijskih fondova za rast i radna mjesta u razdoblju 2014. - 2020.)[47]. Javna uprava i pravosuđe prvenstveno su usmjereni na procese s uskim postupcima sektorskog pristupa. Stoga je potrebno sustav oblikovati tako da bude više usmjeren na rezultate i bolju koordinaciju povećanjem njegovih administrativnih kapaciteta.

Kako bi se administrativni kapaciteti mogli primjereno organizirati i raspodijeliti, potrebno je i prije početka proračunskog razdoblja EU detaljno proučiti ograničenja i pravila za uspostavu sustava upravljanja fondovima EU (koja su definirana uredbama) te prilagoditi postojeći sustav upravljanja ukoliko se pokazuje nedovoljno efikasnim. U tom kontekstu, temeljna odrednica za odluke o uspostavi upravljačke strukture je uredba Europske komisije (u slučaju proračunskog razdoblja 2014. - 2020. to je Uredba

[44] Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013.

[45] Operacija znači projekt, ugovor, aktivnost ili skupina projekata koje su odabrala upravljačka tijela dotičnih programa ili koji su pod njihovom odgovornošću te koji doprinose ostvarivanju ciljeva jednog ili više prioriteta na koje se odnose.

[46] Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013, Article 66.

[47] Sporazum o partnerstvu između Republike Hrvatske i Europske komisije za korištenje EU strukturnih i investicijskih fondova za rast i radna mjesta u razdoblju 2014.-2020., str. 37, Zagreb, listopad 2014.

1303/2013 (o utvrđivanju zajedničkih odredbi svih pet Europskih strukturnih i investicijskih fondova) koja propisuje da za svaki operativni program države članice trebaju odrediti[48]:

- upravljačko tijelo,
- tijelo za ovjeravanje i
- funkcionalno neovisno revizorsko tijelo.

Kako bi se državama članicama omogućila fleksibilnost u uspostavi sustava kontrole, može im se dati mogućnost da dužnosti tijela za ovjeravanje obavlja upravljačko tijelo. Državi članici također bi trebalo dopustiti određivanje posredničkih tijela za obavljanje određenih poslova upravljačkog tijela ili tijela za ovjeravanje. U tom slučaju države članice trebale bi jasno utvrditi svoje odgovornosti i funkcije[49]. Iz navedenih smjernica u Uredbi 1303/2013, jasno se zaključuje da je nužno uspostaviti pravni okvir kojim se osigurava snažno upravljanje i sustavi kontrole na nacionalnoj i regionalnoj razini te primjerenu raspodjelu uloga i odgovornosti u kontekstu tzv. dijeljenog upravljanja[50] [51].

Dodatno Uredba 1303/2013 definira nužan okvir i institucije koje moraju postojati u sustavu upravljanja i implementacije regionalne politike EU u nekoj državi. Međutim, unatoč detaljnom opisu odgovornosti tijela u sustavu (prvenstveno upravljačkog tijela i posredničkog tijela), što je elaborirano u nastavku ovoga poglavlja, ostavljeno je dovoljno fleksibilnosti državama da definiraju koje su točno institucije unutar državne strukture dio sustava upravljanja fondovima EU, odnosno upravljačka tijela, posrednička tijela prve i druge razine, revizorsko tijelo, tijelo za plaćanje, koordinacijsko tijelo (za koje čak nije niti obveza da bude uspostavljeno). Primjerice, Slovačka ima šest upravljačkih tijela, Mađarska četiri, Hrvatska dva, Baltičke države po jedno upravljačko tijelo za provedbu programa regionalne politike. Dodatno, u

[48] Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013, (106).

[49] Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013, Article 106.

[50] U skladu s načelima dijeljenog upravljanja države članice i Komisija trebale bi biti odgovorne za upravljanje programima i njihovu kontrolu. Države članice trebale bi, kroz svoje sustave upravljanja i kontrole, imati primarnu odgovornost za provedbu i kontrolu operacija u okviru programa.

[51] Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013, Article 121.

istraživanju sustava upravljanja u devet odabranih država (Poglavlje 4.2: Prikaz sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU u pojedinim državama – istraživanje), nije bilo dokaza koji bi vodili zaključku da je okvir sustava upravljanja rigidan i/ili nefleksibilan, odnosno da su definicije i pravila navedene u uredbi koja se primjenjuje na fondove regionalne politike ograničavajuće i da ne omogućuju prilagodbu specifičnim zahtjevima pojedine države. Naime, spomenuta uredba ima za cilj dati jasne smjernice ne samo u pogledu definiranja nužnih institucija u sustavu upravljanja i kontrole, već i u pogledu opsega poslova tih institucija.

Teoretske opcije, odnosno moguća rješenja sustava upravljanja fondovima EU počinju spomenutom Uredbom EU 1303/2013, koja zahtjeva od zemalja članica EU uspostavu nužnih institucija. S druge strane, država u svim pitanjima vezanim uz organizaciju sustava upravljanja fondovima EU ima autonomiju, pri čemu se putem uredbi (regulative), koje vrijede za sve države članice EU, definiraju samo minimalne, temeljne odrednice sustava upravljanja.

Opisani zaključci **opovrgavaju valjanost treće pomoćne hipoteze, koja navodi da definicije i pravila koja se putem uredbi Europske komisije primjenjuju na fondove regionalne politike EU, ograničavaju fleksibilnost uspostave okvira za upravljanja i za provedbu fondova regionalne politike EU do mjere u kojoj ograničavaju prilagodbu specifičnim zahtjevima svake države članice EU**. Stoga je u ovom poglavlju ukratko opisan opseg poslova tijela u sustavu upravljanja fondovima regionalne politike, jer precizan opis funkcija te definiran okvir za delegiranje funkcija institucijama, od presudne važnosti za ispravnu uspostavu arhitekture sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU.

Kako bi bilo jasnije u kojem opsegu se definiraju glavna načela sustava upravljanja i kontrole (što ima utjecaja i na uspostave nacionalnih sustava upravljanja fondovima regionalne politike, u nastavku su navedene temeljne predviđene postavke sustava upravljanja i kontrole, koje svaka država članica EU mora poštovati (a time i Hrvatska)[52]:

[52] Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013, Article 72.

a) opis funkcija svakog tijela koje se bavi upravljanjem i kontrolom te raspodjela funkcija unutar svakog tijela;
b) poštovanje načela razdvajanja funkcija između takvih tijela i unutar takvih tijela;
c) postupci za osiguravanje ispravnosti i pravilnosti iskazanih izdataka;
d) računalni sustavi za računovodstvo, pohranu i prijenos financijskih podataka i podataka o pokazateljima, te praćenje i izvješćivanje;
e) sustavi izvješćivanja i praćenja u slučajevima kada odgovorno tijelo povjeri vršenje zadataka drugom tijelu;
f) postupci za reviziju djelovanja sustava upravljanja i kontrole;
g) sustavi i postupci za osiguravanje odgovarajućeg revizorskog traga;
h) sprečavanje, otkrivanje i ispravljanje nepravilnosti, uključujući prijevaru, te povrat nepropisno isplaćenih iznosa zajedno s mogućim kamatama na zakašnjela plaćanja.

Iz navedenoga vidljiva je kompleksnost obuhvata i potreba za definiranjem većeg broja institucija unutar sustava upravljanja i kontrole sredstava regionalne politike. Pri tome je važno naglasiti da država članica u pisanom obliku utvrđuje pravila kojima regulira svoje odnose s upravljačkim tijelima, tijelima za ovjeravanje i revizorskim tijelima, odnose između tih tijela i odnose tih tijela s Komisijom. Dodatno uz navedeno, država članica može na vlastitu inicijativu odrediti i koordinacijsko tijelo čija je odgovornost biti u vezi s Komisijom i dostavljati joj podatke, koordinirati aktivnosti drugih odgovarajućih utvrđenih tijela te promicati usklađenu primjenu primjenjivog prava[53].

Koordinacijsko tijelo u sustavu upravljanja fondovima EU. Uredbe EU ne propisuju obvezu formiranja koordinacijskog tijela u državama korisnicama sredstava fondova regionalne politike, ali u svrhu boljeg funkcioniranja sustava upravaljanja, država se može odlučiti formirati takvo tijelo. U Hrvatskoj je takvo tijelo i formirano te ima bitnu ulogu u sustavu upravljanja, što je dijelom posljedica činjenice da se upravljačko tijelo za jedan operativni program i koordinacijsko tijelo nalazi u istoj instituciji (Ministarstvu regionalnoga razvoja i fondova EU). Na temelju Zakona o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih

[53] Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013, Article 123.

fondova u Republici Hrvatskoj u financijskom razdoblju 2014. – 2020.[54], središnje državno tijelo odgovorno za regionalni razvoj i fondove EU-a vrši ulogu koordinacijskog tijela[55], sa sljedećim funkcijama:

1) Osigurava primjenu općih načela ESI fondova te poduzima mjere sprečavanja dvostrukog financiranja;
2) Koordinira promjene i/ili izmjene Sporazuma o partnerstvu i programa, u suradnji s Europskom komisijom, upravljačkim tijelima (UT) i partnerima;
3) Prati napredak provedbe Sporazuma o partnerstvu i programa, koordinira pripremu izvješća o napretku provedbe Sporazuma o partnerstvu i podnosi izvješća Komisiji;
4) U kontekstu razvoja programa, i prema potrebi Sporazuma o partnerstvu, ocjenjuje primjenjivost općih i tematskih ex ante uvjeta propisanih u pravilima za pojedine ESI fondove unutar programa te procjenjuje jesu li ispunjeni propisani kriteriji;
5) Predlaže preraspodjelu odgovarajućeg iznosa pričuve za ostvarenje specifičnih ciljeva prioritetnih osi i druge izmjene programa koje proizlaze iz preraspodjele pričuve na osnovi ostvarenih rezultata;
6) Osigurava sukladnost nacionalnog zakonodavstva u svrhu učinkovitog i ispravnog korištenja ESI fondova, predlažući nužne pravne odredbe u slučaju utvrđenih nesukladnosti.

Gore navedene funkcije koordinacijskog tijela u Hrvatskoj su samo dio ukupnih funkcija definiranih navedenih spomenutim Zakonom. Ove najvažnije funkcije se uglavnom odnose na aktivnosti strateške koordinacijske razine, što znatno doprinosi nesmetanoj provedbi učinkovitog i ispravnog korištenja fondova regionalne politike. Primjerice,

[54] Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj u financijskom razdoblju 2014. – 2020 (NN 92/2014); dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_07_92_1838.html

[55] Detaljnije o funkcijama koje obavlja koordinacijsko tijelo nalazi se u Zakonu o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj u financijskom razdoblju 2014. – 2020. (NN 92/2014); dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_07_92_1838.html

U Hrvatskoj trenutno funkciju koodinacijskog tijela provodi Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU.

praćenje ne samo financiranja iz regionalne politike, već i iz drugih izvora (međunarodne financijske institucije, bilaterlalni izvori, poput Norveškog ili Švicarskog programa pomoći) utječe na izbjegavanje dvostrukih izvora financiranja istih ili sličnih programa. Na strateškoj razini koordinacijsko tijelo organizira izmjene operativnih programa i realokacija sredstava fondova EU i osigurava komunikaciju s Europskom komisijom, što je bitno u kontekstu maksimiziranja iskorištenosti sredstava. U tom kontekstu praćenje ostvarenih rezultata po prioritetnim osima operativnog programa daje mogućnost pravovremene aktivnosti za preraspodjelu pričuvnih sredstava na osnovu rezultata. Također, zaduženo je i za praćenje zakonodavne sukladnosti, kako bi aktivnosti bile i s pravne strane na vrijeme usklađene. Konačno, koordinacijsko tijelo ima i najsveobuhvatniji pregled efikasnosti sustava upravljanja te može inicirati i promjene u nacionalnom sustavu upravljanja fondovima EU.

4.1.1. Upravljačko tijelo i posrednička tijela

Upravljačko tijelo (kratica: UT, eng. *MA - managing authoritiy*) snosi glavnu odgovornost za djelotvornu i učinkovitu primjenu fondova i EFPR-a te time obavlja znatan broj poslova koji se odnose na upravljanje programom i njegovo praćenje, financijsko upravljanje i kontrole te odabir projekta[56]. Sukladno tome bi trebalo utvrditi odgovornosti i dužnosti upravljačkog tijela[57]. Dodatno, upravljačko tijelo odgovorno je za učinkovitu i pravilnu provedbu određenog operativnog programa kao cjeline i na razini pojedinačnih projekata. Izrađuje smjernice, preporuke i priručnike s naglaskom na različite aspekte vezane uz provedbu programa te provodi promotivne i informativne aktivnosti.

Fleksibilnost koja se dopušta svakoj državi članici za svaki operativni program je u tome da se može odrediti nacionalno, regionalno ili lokalno tijelo javne vlasti ili tijelo ili privatno tijelo kao upravljačko tijelo. Dodatno, isto upravljačko tijelo može biti određeno za više operativnih programa. U slučaju fondova povezanih s ciljem „Ulaganje za rast i radna mjesta" i u slučaju EFPR-a, pod uvjetom da se poštuje načelo razdvajanja

[56] Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013, Article 108.

[57] Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013, Article 108.

funkcija, upravljačko tijelo, tijelo za ovjeravanje i prema potrebi tijelo za reviziju mogu biti dio iste institucije ili tijela javne vlasti[58].

S obzirom na važnost regionalne politike EU i činjenicu da Europska komisija želi imati jasne smjernice ne samo u pogledu definiranja nužnih institucija u sustavu upravljanja i kontrole, već i u pogledu opsega poslova tih institucija, propisani su i zadaci[59] koje upravljačko tijelo mora provoditi.

Naime, u pogledu upravljanja operativnim programom, upravljačko tijelo[60]:

1) podržava rad odbora za praćenje[61] i pruža mu podatke potrebne za izvršenje njegovih dužnosti, posebno podatke o napretku operativnog programa u postizanju ciljeva, financijske podatke i podatke koji se odnose na pokazatelje i ključne etape;
2) izrađuje i, nakon odobrenja odbora za praćenje, Komisiji dostavlja godišnja i konačna izvješća o provedbi[62].
3) omogućava posredničkim tijelima i korisnicima podataka pristup informacijama koje su nužne za izvršenje poslova i provedbu operacija;
4) uspostavlja sustav evidencije i u elektroničkom obliku pohranjuje podatke o svakoj potrebnoj operaciji za praćenje, evaluaciju, financijsko upravljanje, provjeru i reviziju, uključujući prema potrebi podatke o pojedinim sudionicima;

[58] Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013, Article 123.

[59] Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013, Article 125.

[60] Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013, Article 125.

[61] U roku od tri mjeseca od dana kada je bila obaviještena o odluci Komisije kojom je usvojen program, država članica osniva odbor, u skladu sa svojim institucionalnim, pravnim i financijskim okvirom, za praćenje provedbe tog programa, u suglasnosti s upravljačkim tijelom („odbor za praćenje”). Država članica može osnovati samo jedan odbor za praćenje za pokrivanje više programa koji se sufinanciraju iz ESI fondova. (Izvor: članak 47 Uredba 1303 2013)

[62] Od 2016. do uključivo 2023. svaka država članica Komisiji podnosi godišnje izvješće o provedbi programa u protekloj financijskoj godini. Svaka država članica Komisiji podnosi konačno izvješće o provedbi programa za EFRR, ESF i Kohezijski fond te godišnje izvješće o provedbi za EPFRR i EFPR u roku utvrđenom u pravilima o pojedinom fondu. Godišnja izvješća o provedbi sadrže ključne informacije o provedbi programa i njegovim prioritetima. (Izvor: članak 50 Uredbe 1303 2013)

U pogledu financijskog upravljanja i kontrole operativnog programa, upravljačko tijelo:

1) provjerava da su sufinancirani proizvodi i usluge dostavljeni te da su izdaci koje korisnici prijavljuju plaćeni.
2) uvodi učinkovite i razmjerne mjere protiv prijevara, uzimajući u obzir utvrđene rizike;

Navedene provjere uključuju postupke administrativne provjere svih zahtjeva za nadoknadom izdataka koje su dostavili korisnici te provjere operacija na licu mjesta (provjere pojedinih operacija na licu mjesta mogu se provoditi na temelju uzorka).

Gore navedeni zadaci upravljačkog tijela temelje se na definicijama iz Uredbe 1303/2013, ali zadaci postaju jasniji i razumljiviji ukoliko se nadopune i pojasne aktivnostima iz prakse. U tom kontekstu, zadaci upravljačkog tijela su idući:

1) izrada operativnog programa (programiranje),
2) razvijaju postupke (procedure) i kriterije za odabir projekata,
3) priprema prijedloga kriterija za odabir projekata,
4) donošenje odluke o financiranju i sklapanje ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava,
5) osiguravaju da se projekti provode ispravno – provjeravaju provode li sesufinancirani projekti sukladno propisanim pravilima i zahtjevima i jesu li izdaci koje korisnici izjavljuju provedeni i plaćeni na odgovarajući način,
6) nalaže plaćanje nacionalnog sufinanciranja iz državnog proračuna,
7) djeluje kao tijelo za ovjeravanje: certificiraju troškove nastale od strane korisnika, odnosno potvrđuju pravilnost takvih izdataka i njegove usklađenosti s nacionalnim i EU regulativom pred Europskom komisijom,
8) praćenje napretka provedbe operativnog programa.

Dodatno, upravljačko tijelo može povjeriti posredničkom tijelu, temeljem sporazuma ili ugovora, zadatke (aktivnosti) vezano uz provedbu nacionalnog ili regionalnog operativnog programa, uključujući:

- donošenje rješenja o povratu sredstava za programe i projekte,
- donošenje odluka o prestanku financiranja u cijelosti ili djelomično, ili o odgodi plaćanja dok se ne izvrši povrat sredstava temeljem financijske ispravke,

Iz navedenoga je razvidno da je u srži sustava upravljanja upravljačko tijelo. Stoga su države članice EU u obvezi imenovati instituciju koje obavlja funkciju upravljačkog tijela s odgovornošću koja je vezana uz osiguravanje poštivanja uredbi EU koje su vezane uz planiranje i upravljanje programima, nadzor, vrednovanje, komunikaciju s korisnicima, itd.). U nekim državama članicama moguće je imati upravljačko tijelo sa specifičnom odgovornošću za upravljanje regionalne politikom unutar države, ali je moguće imati i upravljačka tijela koja imaju odgovornost za pojedine fondove i programe. Dodatno, države članice su u obvezi imenovati jednu ili više agencija za plaćanje, kako bi mogli raditi zahtjeve za plaćanja i podnositi ih te primati uplate od Komisije. U manjim državama, funkciju upravljačkog tijela obavlja Ministarstvo financija, dok je u slučajevima većih država, koje imaju i veće iznose sredstava regionalne politike na raspolaganju, prisutna sklonost većoj raspodjeli upravljačkih funkcija, a temeljem dostupnih programa EU.

Raspodjela upravljačkih funkcija može se provesti na način da postoji više upravljačkih tijela, ali i na način da se prenose zadaće na posrednička tijela. Naime, osnivanjem posredničkih tijela, Upravljačko tijelo prenosi dio svojih zadaća i odgovornost za njihovu provedbu tim tijelima, ali i dalje ostaje odgovoran za cijeli operativni program. Opseg odgovornosti posredničkog tijela utvrđuje se sporazumom, pri čemu se može definirati da je posredničko tijelo nadležno, između ostalog, za:

- pripremu i provedbu poziva za dostavu prijedloga i odabir odgovarajućih projekata,
- sklapanje ugovora o sufinanciranju projekta,
- nadzor nad provedbom projekata (osigurava ispravnu i brzu provedbu projekata).

Bitno je napomenuti i da su posrednička tijela obično tijela specijalizirana za određeno područje u okviru određenog programa (linijska ministarstva).

Posredničko tijelo (kratica: PT, eng. *IB – intermediate body)* se definira kao svako javno ili privatno tijelo koje djeluje pod nadležnošću upravljačkog tijela ili tijela za ovjeravanje, ili koje izvršava dužnosti u ime tog tijela u odnosu na korisnike[63] koji

[63] „Korisnik" znači javno ili privatno tijelo te, samo za potrebe Uredbe o EPFRR-u i Uredbe o EFPR-u, fizička osoba, odgovorna za pokretanje ili i za pokretanje i za provedbu operacija; u kontekstu shema državne pomoći, kako je definirano u točki 13. ovog članka, korisnik znači tijelo koje prima pomoć.

provode operacije.[64] Država članica može odrediti jedno ili više posredničkih tijela za izvršavanje poslova upravljačkog tijela ili tijela za ovjeravanje pod odgovornošću tog tijela. Država članica ili upravljačko tijelo upravljanje dijelom operativnog programa mogu povjeriti posredničkom tijelu na temelju sporazuma u pisanom obliku između posredničkog tijela i države članice ili upravljačkog tijela („okvirna bespovratna sredstva"). Posredničko tijelo dužno je jamčiti za svoju solventnost i stručnost u dotičnom području, kao i za svoj kapacitet administrativnog i financijskog upravljanja.[65]

Potrebno je još jednom naglasiti da, uz odobrenje upravljačkog tijela, posredničko tijelo može dodijeliti zadatke (aktivnosti) provedbenom tijelu, temeljem sporazuma ili ugovora, vezano uz provedbu nacionalnog ili regionalnog operativnog programa, što u praksi obuhvaća iduće:

- Donošenje rješenja o povratu sredstava za programe i projekte,
- Donošenje odluka o prestanku financiranja u cijelosti ili djelomično, ili o odgodi plaćanja dok se ne izvrši povrat sredstava temeljem financijske ispravke.

Dodatno, upravljačko tijelo ili, uz njegov pristanak, posredničko ili provedbeno tijelo mogu povjeriti zadatke drugom tijelu, uz izuzetak aktivnosti koje se odnose na obavljanje revizija sustava. Pri tome je bitno naglasiti da upravljačko tijelo ne može delegirati ili ugovoriti usluge (outsource) koje se odnose na izvršavanje zadataka poslove iz članka 126 Opće uredbe. To se odnosi na zadatke tijela za ovjeravanje (zahtjevi za plaćanje prema EK, podnošenje Izjave o izdacima, povrat sredstava u proračun u slučaju financijskih korekcija itd.).

Zaključno, a vezano uz upravljačka tijela, potrebno je naglasiti da je upravljačko tijelo (ili upravljačka tijela) temeljni dio sustava upravljanja fondovima regionalne politike u nekoj državi, sa širokim ovlastima, koje može vrlo fleksibilno, po vlastitoj odluci, delegirati dio ovlasti na posrednička tijela. Navedeno podrazumijeva mogućnost da država korisnica sredstava fondova regionalne politike samostalno odluči o broju

[64] Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013, Article 2 (18).

[65] Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013, Article 123.

upravljačkih tijela, ali i postojanju i broju posredničkih tijela u sustavu. Po navedenom se sustavi upravljanja među državama značajno razlikuju. Primjerice, u Slovačkoj nije definirana razina posredničkog tijela 2 (PT 2), a većina OP-a (5 od 7 OP-ova) nema definiranu niti razinu upravljanja posredničkog tijela 1 (PT 1). Broj upravljačkih tijela nije ograničen, a moguće je i da jedno upravljačko tijelo bude zaduženo za više operativnih programa (primjerice, u Mađarskoj) ili da upravljačko tijelo ne bude nužno ministarstvo (također slučaj Mađarske). Češći su slučajevi da jedan operativni program ima jedno upravljačko tijelo (primjerice u Hrvatskoj, Slovačkoj, Latviji, Litvi, Estoniji...). Iako Uredba 1303/2013 detaljno definira opseg odgovornosti upravljačkog tijela, o čemu je bilo riječi u ovom poglavlju, za formiranje sustava upravljanja fondovima regionalne politike navedeno nije bila otegotna okolnost, već jasan i dovoljno fleksibilan okvir koji je državama dao dovoljno mogućnosti da sustav upravljačkih i posredničkih tijela definiraju sukladno specifičnim potrebama i mogućnostima, ali i da ga prilagode u slučaju potrebe. Stoga i nije bilo registriranih zahtjeva država EU za promjenom Uredbe 1303/2013 u kojoj se, između ostalog, definira uloga i opseg odgovornosti upravljačkog tijela. Navedeno je vezano i uz treću pomoćnu hipotezu u ovoj doktorskoj disertaciji (koja navodi da definicije i pravila koja se putem uredbi Europske komisije primjenjuju na fondove regionalne politike EU, ograničavaju fleksibilnost uspostave okvira za upravljanja i za provedbu fondova regionalne politike EU do mjere u kojoj ograničavaju prilagodbu specifičnim zahtjevima svake države članice EU), odnosno iskustva iz prakse vezana uz upravljačka tijela, ali i uz ostala tijela u sustavu upravljanja (koordinacijsko tijelo, posredičko tijelo, tijelo za ovjeravanje, revizorsko tijelo) opovrgavaju njenu valjanost.

4.1.2. Tijelo za ovjeravanje

Jedna od temeljnih odrednica koja se propisuje navedenom Uredbom je da za svaki operativni program države članice trebaju odrediti, između ostaloga, i tijelo za ovjeravanje. Tijelo za ovjeravanje trebalo bi sastavljati zahtjeve za plaćanje i podnositi ih Europskoj komisiji. Ono bi trebalo sastavljati račune, potvrđujući njihovu potpunost, točnost i istinitost tih izvještaja te potvrđujući da su izdaci navedeni u računima u skladu s mjerodavnim pravilima EU i nacionalnim pravilima. Trebalo bi utvrditi odgovornosti i dužnosti tijela za ovjeravanje.[66]

[66] Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013, (109).

S obzirom na važnost regionalne politike i činjenicu da Europska komisija želi imati jasne smjernice ne samo u pogledu definiranja nužnih institucija u sustavu upravljanja i kontrole, već i u pogledu opsega poslova tih institucija, propisani su i dužnosti[67] koje tijelo za ovjeravanje mora provoditi. Naime, u pogledu dužnosti, tijelo za ovjeravanje posebno je odgovorno za, između ostaloga:

- Sastavljanje zahtjeva za plaćanje i njihovo podnošenje Komisiji, te potvrdu da se ti zahtjevi temelje na pouzdanim računovodstvenim sustavima i na provjerljivoj dokumentaciji koju je provjerilo upravljačko tijelo,
- Potvrđivanje potpunosti, točnosti i istinitosti računa te da su izdaci navedeni u računima u skladu s mjerodavnim pravom, i da su nastali u sklopu operacija odabranih za financiranje u skladu s kriterijima primjenjivima na operativni program i u skladu s primjenjivim pravom,
- Za potrebe sastavljanja i predaje zahtjeva za plaćanje, provjeru adekvatnosti podataka dobivenih od upravljačkog tijela o provedenim postupcima i provjerama izdataka.

U kontekstu sustava upravljanja fondovima EU, tijelo za ovjeravanje (a za razliku od upravljačkog, posredničkog ili koordinacijskog tijela), u praksi je puno jednostavnije odrediti. Naime, sastavljanje zahtjeva za plaćanje te potvrđivanje i provjera računa je funkcija za koju je u pravilu kapacitirano ministarstvo financija, odnosno službe unutar toga ministarstva. Stoga je tijelo za ovjeravanje u većini analiziranih država u pravilu unutar Ministarstva financija (to je slučaj u Slovačkoj, Latviji, Litvi, Estoniji, Malti, Sloveniji, Mađarskoj – dio državne riznice, Cipru – dio državne riznice, ali i u Hrvatskoj), osim u Poljskoj, gdje je dio Ministarstva infrastrukture i razvoja. Funkcije tijela za ovjeravanje vrlo su jasno definirane u Uredbi 1303/2013 te nisu evidentirane pritužbe država EU na nejasnoću ili neprimjenjivost opisa funkcionalnosti i poslova te eventualnu potrebu za izmjenom uredbe u svrhu jasnijeg definiranja uloge ili funkcionalnosti tijela za ovjeravanje. Iako postoji mogućnost da svaka država EU izmjenom sustava upravljanja promjeni instituciju koja obavlja poslove tijela za ovjeravanje, u praksi nije zabilježeno takvih slučajeva.

[67] Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013, Article 126.

4.1.3. Revizorsko tijelo

S obzirom na važnost regionalne politike i činjenicu da Europska komisija želi imati jasne smjernice ne samo u pogledu definiranja nužnih institucija u sustavu upravljanja i kontrole, već i u pogledu opsega poslova tih institucija, propisane su i obveze[68] revizorskog tijela, odnosno tijela za reviziju. Naime, revizorsko tijelo trebalo bi osigurati provođenje revizija sustava upravljanja i kontrole, odgovarajućeg broja uzoraka operacija i računa. Trebalo bi utvrditi odgovornosti i dužnosti revizorskog tijela. Revizije prijavljenih izdataka trebale bi se provoditi na reprezentativnom uzorku operacija radi omogućavanja ekstrapolacije rezultata. U pravilu bi se statistička metoda uzorkovanja trebala koristiti kako bi se dobio pouzdan reprezentativan uzorak[69].

Ukratko, revizorsko tijelo nadležno je za obavljanje revizije cjelokupnog sustava upravljanja i kontrole koji se koristi u svrhu praćenja provedbe sredstava EU kako bi se osiguralo da se sve aktivnosti vezane uz dodjelu sredstava iz europskih fondova provode u skladu s važećim zakonima i postupcima.

Funkcije revizorskog tijela jasno su definirane u Uredbi 1303/2013[70]. Naime, tijelo za reviziju dužno je osigurati revizije pravilnog funkcioniranja sustava upravljanja i kontrole operativnog programa i odgovarajućeg broja uzoraka operacija na temelju prijavljenih izdataka. Prijavljeni izdaci revidiraju se na temelju reprezentativnog uzorka. Dodatno je propisano da je revizorsko tijelo dužno u roku od osam mjeseci nakon usvajanja operativnog programa pripremiti revizijsku strategiju za provođenje revizija. Revizijskom se strategijom utvrđuje revizijska metodologija, metoda uzorkovanja za revizije operacija i planiranje revizija o tekućoj obračunskoj godini i dvije obračunske godine nakon nje. Revizijsku se strategiju mora ažurirati svake godine od 2016. do, i uključujući, 2024. godinu. Ako se zajednički sustav upravljanja i kontrole primjenjuje

[68] Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013, Article 110.

[69] Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013, Article 110.

[70] Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013, Article 127.

na više operativnih programa, može se pripremiti jedna revizijska strategija za te operativne programe[71].

Tijelo za reviziju, odnosno revizorsko tijelo, sastavlja i bitne dokumente koji doprinose održavanju efikasnosti sustava, a to se prvenstveno donosi na:

- revizorsko mišljenje,
- Izvješće o kontroli koje sadrži glavne nalaze revizija, uključujući nalaze u vezi s nedostacima otkrivenima u sustavima upravljanja i kontrole, te predložene i provedene korektivne mjere.

Tijelo za reviziju u slučaju Hrvatske je ARPA (Agencija za reviziju sustava provedbe programa Europske unije[72]). Spomenuti dokumenti tijela za reviziju redovito se izrađuju u ARPA-i. Međutim, izvješća o obavljenim revizijama imaju vrlo ograničenu dostupnost, jer su takve informacije dostupne samo ovlaštenicima prava na informaciju iz članka 3. stavka 1. Zakona o pravu na pristup informacijama, i to na zahtjev[73]. Stoga nije moguće dati osvrt na sadržaj revizijskih izvješća.

Međutim, reviziju ne mora nužno provoditi samo akreditirano tijelo za reviziju u sustavu upravljanja fondovima EU. Primjerice, Izvješće o obavljenoj reviziji Operativnog programa konkurentnost i kohezija iz svibnja 2018. godine[74] u Hrvatskoj, koju je izradio Državni ured za reviziju, daje detaljnu analizu provedbe operativnog programa, uključujući financijske podatke o provedbi. Izvješće je bitno jer se na kraju izvješća daje ocjena učinkovitosti provedba operativnog programa. Važnost ove revizije je i u tome što su subjekti revizije tijela u čijem je djelokrugu upravljanje Operativnim programom konkurentnost i kohezija: Koordinacijsko tijelo, upravljačko tijelo, tijelo za

[71] Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013, Article 127.

[72] ARPA izrađuje i dostavlja godišnja revizijska (kontrolna) izvješća te revizijska mišljenja i službama Europske komisije pri čemu izvještava o učinkovitosti i djelotvornosti sustava upravljanja i kontrole EU fondova u Republici Hrvatskoj, te o valjanosti, ispravnosti i zakonitosti svih računovodstvenih evidencija i izvršenih transakcija. Time je ARPA, kao hrvatsko tijelo za reviziju, izravno odgovorna Europskoj komisiji, istovremeno štiteći financijske interese Republike Hrvatske i Europske Unije.

[73] Dostupno na: http://www.arpa.hr/LinkClick.aspx?fileticket=qpv0mlpOMD8%3D&tabid=2375

[74] Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti provedbe operativnog programa konkurentnost i kohezija 2014.-2020., Državni ured za reviziju, svibanj 2020., 60 str.

ovjeravanje te posrednička tijela prema prioritetnim osima iz uzorka. Osnovni cilj revizije bio je ocijeniti učinkovitost provedbe OPKK na temelju provjere primjene pravnog i institucionalnog okvira, aktivnosti u vezi s provedbom prioritetnih osi te analize podataka odnosno usporedbe financijskih pokazatelja. Kod revizorskog tijela je potrebno istaknuti da ima utjecaj na poboljšanje efikasnosti sustava upravljanja fondovima EU i to primarno u slučajevima revizorskih nalaza koji otkrivaju nedostatke u sustavima upravljanja i kontorle. Naime, temeljen njih se predlažu korektivne mjere, koje tijela u sustavu upravljanja fondovima EU moraju provoditi. Razina nalaza može utjecati i na blokiranje rada institucija ili blokiranje daljnjih aktivnosti u slučaju da se ozbiljniji nalazi ne uklone u zadanim rokovima. Primjerice, ukoliko ARPA u nalazu svoje revizije odredi financijsku korekciju, odnosno odredi da je uslijed propusta u pripremi i provedbi određenog projekta sufinanciranog EU sredstvima došlo do propusta, moguće je da se povrat EU sredstava ostvari i u 100-postotnom iznosu. Konačnu odluku ipak donosi revizija Europske komisije, jer je ARPA odgovorna izravno Europskoj komisiji.

4.2. Prikaz sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU u pojedinim državama - istraživanje

Na početku ovoga poglavlja naglašeno je da su nacionalni sustavi koji omogućavaju neometano upravljanje i efikasnu implementaciju fondova regionalne politike EU, presudni za uspjeh korištenja regionalne politike u nekoj državi. Međutim, prostor za raznolikost u implementaciji i upravljanju kohezijskom politikom je velik. Stoga se nacionalna iskustva razlikuju zbog brojnih faktora, poput intenziteta i tipa EU financiranja, koherentnosti područja u koja se sredstva fondova EU usmjeravaju, relativnoj snazi nacionalne i regionalne administracije te nacionalne ekonomske i regionalne tradicije.

Zbog navedenoga, sustavi implementacije mogu znatno odstupati među državama. Kako bi se dobio što jasniji prikaz sustava implementacije u odabranim državama[75] u okviru ovoga rada, odnosno ovoga poglavlja, **za svaku od odabranih država**

[75] Poljska, Slovačka, Latvija, Litva, Estonija, Malta, Cipar, Slovenija, Mađarska.

primjenjuje se, radi preglednosti i lakše usporedbe, identičan pristup, odnosno obrađuju se iste tematske cjeline, koje, u pravilu, obuhvaćaju:

- Uvodni dio
- Tablicu s brojem programa i raspoloživim sredstvima
- Prikaz arhitekture programa
- Tablicu sredstava dodijeljenih operativnim programima
- Prikaz glavnih prioriteta i rezultata ESI fondova
- Tablicu operativnih programa, upravljačkih i posredničkih tijela
- Shemu implementacijske strukture
- Promjene/razloge promjena implementacijske strukture u odnosu na proračunsko razdoblje 2007. - 2013.
- Opise funkcija tijela u sustavu upravljanja
- Stanje i dinamika kretanja apsorpcije sredstava fondova EU

Takvim strukturiranim pristupom omogućuje se lakša i strukturiranija usporedba među državama te objektivnije donošenje zaključaka.

Prikaz sustava implementacije u ovome radu obuhvaća devet država, pri čemu su kriteriji za odabir država sljedeći:

- Države iz posljednjeg vala proširenja EU
- Države slične veličine kao Hrvatska (površina i broj stanovnika)
- Države sa sličnim brojem NUTS 2 regija kao Hrvatska
- Države slične alokacije sredstava regionalne politike EU kao Hrvatska (2014. - 2020., u ukupnom iznosu)
- Države slične alokacije sredstava regionalne politike EU kao Hrvatska (2014. - 2020., po stanovniku - p/c)
- Države korisnice sredstava Kohezijskog fonda
- Države slične razine razvijenosti kao Hrvatska (u pretkriznoj 2008. godini i u 2016.)
- Države za koje postoji dostatna razina podataka o sustavu implementacije za komparativni (usporedni) prikaz s drugim državama.

Tablica 4.1: Kriteriji za odabir država za potrebe usporedbe sustava implementacije fondova EU

R. br.	Kriteriji	Država									
		HR	PL	SK	LV	LT	EE	MT	CY	SI	HU
1	Države iz posljednjeg vala proširenja EU (godina proširenja)	2013	2004*								
2	Države slične veličine kao Hrvatska (000 km2)	57	312	49*	65*	65*	45*	0,3	9,2	20	93*
3	Države slične veličine kao Hrvatska (stanovništvo u mil., 2015.)	4,2	38,5	5,5*	1,9*	2,9*	1,3*	0,4	1,2	2,0*	9,8*
4	Broj NUTS regija (NUTS1/NUTS2/NUTS3)	1/2/21	7/17/73	1/4/8*	1/1/6*	1/1/10*	1/1/5*	1/1/2*	1/1/1*	1/2/12*	3/7/20
5	Države slične alokacije sredstava Kohezijske politike kao Hrvatska (za 2014. – 2020., mlrd. EUR)	8,6	77,6	14,0*	4,5*	6,8*	3,6*	0,7	0,7	3,1	21,9
6	Države slične alokacije sredstava Kohezijske politike kao Hrvatska (za 2014. - 2020., po stanovniku, 000 EUR)	2,5	2,3*	2,8*	2,8*	2,8*	3,4*	1,9*	1,0	1,9*	2,5*
7	Države korisnice sredstava Kohezijskog fonda [1]	DA	DA*								
8	Države slične razine razvijenosti kao Hrvatska (BDP p/c, 2008.g./2018.g.) [2]	64 / 63	56 / 71*	73 / 74*	60 / 69*	64 / 81*	70 / 82*	80 / 99*	107 / 90*	91 / 88*	64 / 71*
9	Zadovoljeni kriteriji/ukupni broj kriterija		4/8	8/8	8/8	8/8	8/8	5/8	4/8	6/8	5/8

Izvor: Eurostat regional yearbook, 2016 edition; Eurostat, Europska komisija; obrada autora.
*Zadovoljeni kriteriji (pokazatelj usporedive vrijednosti s pokazateljima za Hrvatsku).
Napomena [1]: Za razdoblje 2014. - 2020., države korisnice Kohezijskog fonda su Bugarska, Hrvatska, Cipar, Češka Republika, Estonija, Grčka, Mađarska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Portugal, Rumunjska, Slovačka i Slovenija. http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/cohesion-fund/
Napomena [2]: Za BDP p/c izvor:
http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00114&plugin=1
pristupljeno stranici: 24. svibnja 2020.

Za tablicu 4.1 s kriterijima za odabir država za potrebe usporedbe sustava implementacije fondova EU, važno je naglasiti da se po nekim svojim pokazateljima ističe Poljska (veličinom, brojem stanovnika, ukupnom alokacijom i brojem NUTS 2 regija). Poljska nije izostavljena iz ove analize iz nekoliko razloga. Naime, upravo zbog dostupnosti sva tri fonda regionalne politike EU i najveće alokacije sredstava fondova regionalne politike u odnosu na sve države EU, potrebno je promotriti kako je taj sustav organiziran, jer je apsorpcija sredstava fondova na zadovoljavajućoj razini. S druge strane, bitna je razlika što Poljska ima i regionalne operativne programe, a ne samo nacionalne, te je Poljska država s najvećom alokacijom sredstava fondova regionalne politike EU. Dodatno, Poljska je provodila i velike i brojne infrastrukturne projekte,

nesrazmjerno razvojnim potrebama i kapacitetima administracije u državama poput Hrvatske. Primjerice, grad Varšava implementira projekt unapređenja javnog gradskog prometa, koji samo iz EU sredstava (bez nacionalnog sufinanciranja) ima alokaciju od neznatno preko 800 milijuna eura. Primjer je i iz ožujka 2016. godine, kada je odobreno 3,3 mlrd. eura za deset velikih projekata za izgradnju 330 km novih cestovnih prometnih pravaca u Poljskoj[76].

U tablici 4.1 s kriterijima za odabir država za potrebe usporedbe sustava implementacije fondova EU, bitno je za zamijetiti da se po ključnim pokazateljima brojne države iz tablice ne razlikuju mnogo u odnosu na Hrvatsku. To se prvenstveno odnosi na sličnu alokaciju sredstava regionalne politike po stanovniku, razinu razvijenosti te sličan broj NUTS 2 regija. Time se stvaraju pretpostavke za pripremu i provedbu istraživanja koje za svaku državu obuhvaća bitne elemente sustava upravljanja i implementacije fondova EU.

Stoga je za svaku državu provedeno istraživanje s ciljem dobivanja idućih informacija za proračunsko razdoblje 2014. - 2020.:

- **Broj (operativnih) programa (nacionalnih i regionalnih) u svakoj državi**
- **Raspoloživa sredstva regionalne (kohezijske) politike EU po fondovima**
- **Arhitektura programa, odnosno nazivi i tematska područja operativnih programa**
- **Sredstva dodijeljena operativnim programima**
- **Napredak u implementaciji fondova**
- **Glavni prioriteti i očekivani rezultati korištenja ESI fondova**
- **Sustav upravljanja, odnosno prikaz upravljačkih i posredničkih tijela po operativnim programima**
- **Shema implementacijske strukture**
- **Promjene/razlozi promjena sustava upravljanja u odnosu na proračunsko razdoblje 2007. - 2013.**
- **Kompetencije upravljačkih tijela, posredničkih tijela i koordinacijskog tijela**

[76] Dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-16-842_en.htm

Prikupljeni podaci po državama po gore navedenim elementima daju vrlo solidan temelj za usporedbu kompleksnosti i efikasnosti pojedinih sustava upravljanja te programskih prioriteta. Nadalje, temeljem prikaza situacije u drugim, s Hrvatskom usporedivim državama, za očekivati je da se lakše mogu donijeti zaključci, ali i smjernice za potvrdu ili opovrgavanje hipoteza u ovome radu. Naime, usporednim prikazom po državama, pokušat će se zaključiti da li određeni sustav upravljanja fondovima EU te arhitektura samih programa u pojedinoj državi kolerira s efikasnošću upravljanja i apsorpcijom sredstava fondova EU. Osnovni pregled operativnih programa, dodijeljenih sredstava, ali i osnovne informacije o upravljačkim i koordinacijskim tijelima u odabranim državama, nalazi se u tablici 4.2 (Prikaz operativnih programa i dodijeljenih sredstava za razdoblje 2014. - 2020.). Dodatno, osnovna informacija o iskorištenosti sredstava regionalne politike u odabranim državama, nalazi se u tablici 4.3 (iskorištenost sredstava fondova regionalne politike EU za razdoblje 2014. - 2020.).

Tablica 4.2: Prikaz operativnih programa i dodijeljenih sredstava za razdoblje 2014. - 2020.

R. br.		Država									
		Hrvatska	**Poljska**	**Slovačka**	**Latvija**	**Litva**	**Estonija**	**Malta**	**Cipar**	**Slovenija**	**Mađarska**
1	Broj programa Kohezijske politike - nacionalnih	2	6	6	1	1	1	3	2	1	5
2	Broj programa Kohezijske politike - regionalnih		16	1							2
3	Promjena broja OP-ova Kohezijske politike u odnosu na 2007. – 2013.	-2 (bilo 4)	+1 (sada 23)	-4 (sada 7)		-2 (bilo 3)	-2 (bilo 3)	+1	0	-2 (bilo 3)	-8 (bilo 15)
4	Raspoloživa sredstva - Kohezijska politika, mil. EUR	8.463	76.866	13.768	4.418	6.709	3.535	707,9	702,4	3.011	21.544
5	Broj programa - EPFRR	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
6	Raspoloživa sredstva - EPFRR, mil. EUR	2.026	8.698	1.560	1.076	1.613	823,3	97,3	132,2	837,8	3.430
7	Broj programa - EFPR	1	1	1	1	1	1	1	1	1	1
8	Raspoloživa sredstva - EFPR, mil. EUR	252,6	531	15,8	139,8	63,4	101	22,6	39,7	24,8	39,1
9	Broj programa - ETS	9	11	7	6	6	4	3	5	9	9
10	Raspoloživa sredstva - ETS, mil. EUR	1.201	1.563	1.019	577,8	555,1	449,8	486,7	526,2	1.104	1.107
11	Broj upravljačkih tijela (ministarstava) za implementaciju Kohezijske politike	2	1 (Min. razvoja za nac. programe)	6	1 (Min. financija)	1 (Min. financija)	1 (Min. financija)	1 (Min. za europske poslove)	1 (DG for european programs)	1	4

R. br.		Država									
		Hrvatska	**Poljska**	**Slovačka**	**Latvija**	**Litva**	**Estonija**	**Malta**	**Cipar**	**Slovenija**	**Mađarska**
12	Broj zaposlenih u upravljačkim tijelima*	158 OPKK, 65 OPULJP, 39 EAFRD, 45 EMFF	424 (+4980 u regijama)	665	Informacija javno nedostupna	>1000 in ESIF implementation	Informacija javno nedostupna	50	22	Informacija javno nedostupna	2500 u ESIF strukturi
13	Postojanje koordinacijskog tijela*	DA (Min. regionalnoga razvoja)	DA (Min. investicija i ekon. razvoja)	DA (Ured zamjenika premijera)	DA (CFCA - Min. financija)	NE	NE	DA (Nac. koordinacijski odbor)	NE	DA (Međuministarski koordinacijski odbor)	DA (Min. inovacija i tehnologije)
14	Broj zaposlenih u koordinacijskom tijelu*	31	576 (za ESIF)	75	>300			2		Informacija javno nedostupna	

Izvor: Europska komisija, upravljačka tijela pojedinih država EU; obrada autora
*EU Member States'Profiles, Annex 2 to the Final Report (2019 Ernst & Young, s.r.o)

Tablica 4.2 je usporedni prikaz sustava upravljanja fondovima regionalne politike po državama, što podrazumijeva i prikaz broja operativnih programa, raspoloživih sredstava, upravljačkih tijela i koordinacijskih tijela. Takav prikaz, u poveznici s analizom napretka u isplatama sredstava fondova EU u idućem poglavlju te s analizom apsorpcije sredstava po fondovima regionalne politike EU te provedenoj ekonometrijskoj analizi, dovodi do zaključka o potrebi prilagodbe postojećeg sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU u Hrvatskoj.

Kako bi se mogla stvoriti jasnija i potpunija slika situacije u navedenim državama, u idućim potpoglavljima je obrađena svaka od devet odabranih država EU pojedinačno.

4.2.1. Poljska[77]

Za provedbu regionalne politike EU u trenutnom financijskom razdoblju 2014. – 2020. Poljskoj je na raspolaganju 76,8 milijardi eura[78]. U Poljskoj se provodi 6 nacionalnih operativnih programa kojima upravlja Ministarstvo razvoja i 16 regionalnih programa kojima upravlja regionalna samouprava (uredi Maršala). Osim toga, Poljska provodi Program ruralnog razvoja (8,5 milijardi eura) i Program za ribarstvo i more (0,5 milijardi eura) te programe Europske teritorijalne suradnje (0,7 milijardi eura) (vidi u Prilogu

[77] Središnji web portal za ESI fondove u Poljskoj, dostupno na: https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/ Nacionalni zakon - Zakon o načelima provedbe programa u području kohezijske politike u financijskoj perspektivi 2014. – 2020., dostupno na: https://www.funduszeeuropejskie.gov.pl/media/886/D20140001.pdf

[78] Dostupno na: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/available-budget/

tablicu P-1: Proračun za 2014. - 2020.). Temeljna razlika između nacionalnih i regionalnih operativnih programa jest što nacionalnim upravlja središnja vlast, a regionalnim institucije lokalne vlasti – odbori regija (vojvodstvo) i uredi maršala.

Arhitektura programa i napredak u iskorištenosti fondova

Regionalna (kohezijska) politika EU provodi se putem 23 operativna programa (OP-a), odnosno 1 više u odnosu na proračunsko razdoblje 2007. - 2013.[79] (Vidi u Prilogu tablicu P-2: Broj programa i raspoloživa sredstva te u Prilogu tablicu P-3: Sredstva dodijeljena operativnim programima):

- 3 nacionalna OPa sufinancirana EFRR-om (OP Smart Growth, OP Digital Poland, OP Development of Eastern Poland)
- 1 nacionalni OP sufinanciran EFRR-om i KF-om (OP Infrastructure and Environment);
- 1 nacionalni OP sufinanciran KF-om (OP Technical Assistance);
- 1 nacionalni OP Knowledge, Education and, Development sufinanciran ESF-om;
- 16 regionalnih „multi-fund“ OP-ova sufinanciranih EFRR-om i ESF-om;
- 1 nacionalni OP financiran FEAD-om (eng. Fund for European Aid to the Most Deprived)
- Većim dijelom alokacije upravljaju regije (oko 55% of EFRR-a i 66% ESF-a, u usporedbi s 25% EFRR-a u razdoblju 2007. - 2013).

Informacije o glavnim prioritetima ulaganja sredstava europskih strukturnih i investicijskih fondova, definiranim u operativnim programima za Poljsku u proračunskom razdoblju 2014. - 2020., te o očekivanim rezultatima i utjecajima planiranih ulaganja, nalaze se u Prilogu u tablici P-14 (Poljska - glavni prioriteti i rezultati ESI fondova).

Podaci o napretku u implementaciji ESI fondova za proračunsko razdoblje 2014. - 2020. objavljuju se temeljem godišnjih implementacijskih izvješća (eng. *Annual Implementation Report*) koja izrađuju upravljačka tijela. Prema podacima Europske

[79] European Commission, Summary of the Partnership Agreement for Poland, 2014-2020; Brussels, 23 May 2014, str. 3. Naime, uz 22 operativna programa, postoji i dodatni, OP, financiran iz fonda FEAD (European Aid to the Most Deprived)

komisije objavljenima u ožujku 2020.[80], prijavljeni (isplaćeni) izdaci za projekte dosegnuli su 43,04 mlrd. eura, odnosno 41,0% ukupno dodijeljenih sredstava ESI fondova (uključujući nacionalno sufinanciranje) za Poljsku za razdoblje 2014. - 2020. Po toj stopi iskorištenosti ESI fondova, Poljska se nalazi na 7. mjestu među 10 država članica EU koje su obuhvaćene ovim istraživanjem (ako se u rangiranje uključi i Hrvatska)[81]. (Vidi u Prilogu tablicu P-4: Napredak u implementaciji ESI fondova).
Promatrajući samo iskorištenost tri fonda regionalne politike za proračunsko razdoblje 2014. - 2020., a temeljem implementacijskog izvješća[82], stanje financijske implementacije krajem 2019. godine u Poljskoj nalazi se u Tablici 4.3: Iskorištenost sredstava fondova regionalne politike EU za razdoblje 2014. - 2020. te u Tablici P-5: Poljska - pregled odobrenih i isplaćenih sredstava fondova regionalne politike EU.

Sustav upravljanja

(vidi u nastavku sliku 4.1: Poljska - shema implementacijske strukture te u Prilogu tablicu P-23: Poljska - operativni programi, upravljačka i posrednička tijela)
Upravljačka tijela u Poljskoj[83]: Ministarstvo investicija i ekonomskog razvoja ima ulogu Upravljačkog tijela u nacionalnim programima (7), dok u slučaju regionalnih programa (17) MA-e predstavljaju pojedinačne samouprave za regionalne operativne programe (odbor Vojvodstva na području na kojem se provodi). Posrednička tijela(IB1[84]): Ukupno u Poljskoj postoji 88 IB1. Za nacionalne programe IB1 su pojedinačna resorna ministarstva, za regionalne programe IB1 su regionalne vlade, a za programe koji se financiraju iz EAFRD-a i EMFF IB1 je vladina agencija (ARiMR). Općenito, MA može povjeriti svoje nadležnosti IB-ovima, između ostalog, odabir projekata ili povrat financijskih potraživanja (odlučivanje o vraćanju sredstava, odlučivanje o otpisu,

[80] Dostupno na: https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PL https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/ESIF-2014-2020-Finance-Implementation-Details/99js-gm52#SaveAs , podaci EK obnovljeni 24. siječnja 2020, pristupljeno stranici: 25. siječnja 2020.

[81] Poljska, Slovačka, Latvija, Litva, Estonija, Malta, Cipar, Slovenija, Mađarska.

[82] Dostupno na: https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PL ; podaci EK obnovljeni 06. ožujka 2020.: grafikon „Implementation by Fund for Poland, (Total Cost) % of Planned“, grafikon „Total cumulative EU payments by fund (daily update)“; pristupljeno stranici: 07. ožujka 2020.

[83] Programming of the 2014–2020 financial perspective - Partnership Agreement, May 2014, Str. 231. (Sporazum o partnerstvu Poljske)

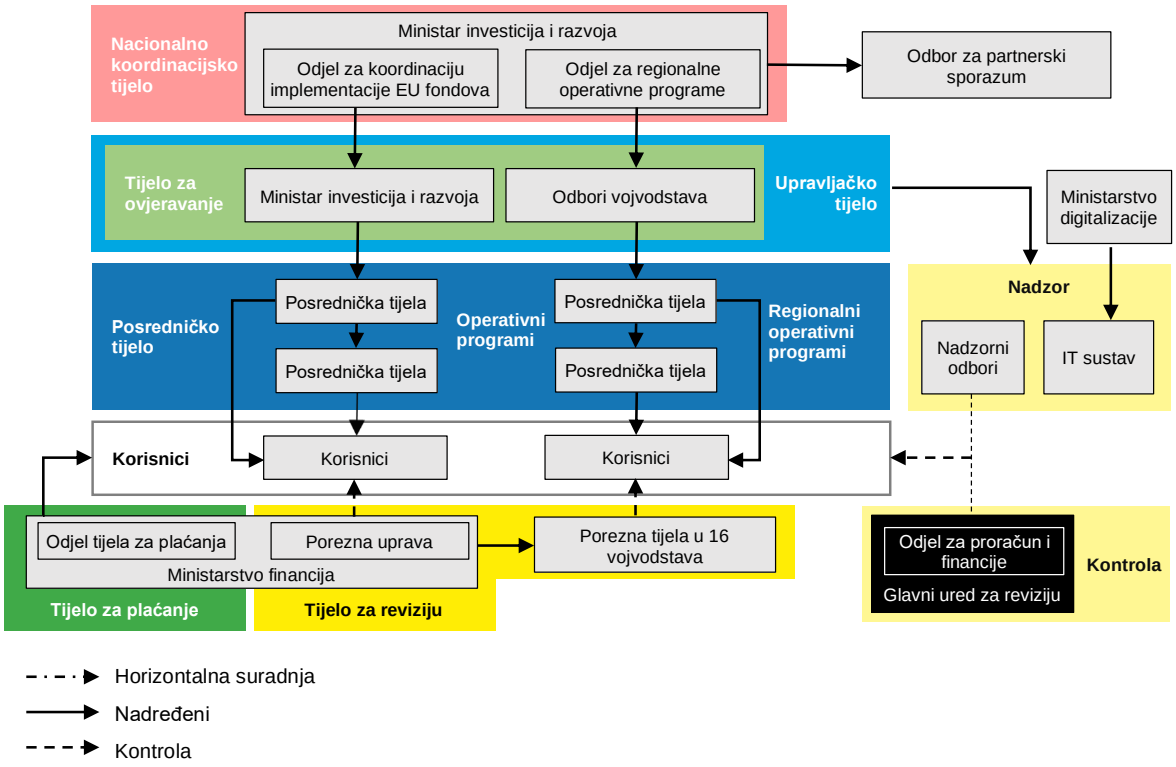
[84] Engl.: Intermediate Body level 1 – Posredničko tijelo prve razine.

odgodi ili reprogramiranje otplate duga i procjena žalbi...), neke mogu biti prenesene na posrednička tijela u okviru javnih ugovora. Nisu sve IB1 osnovane posebno za potrebe ESIF-a (resorna ministarstva i regionalne vlade). Posebno za potrebe ESIF-a osniva se vladina agencija ARiMR, a to može biti slučaj i za odabrane odjele institucija. Posrednička tijela su obično tijela specijalizirana za određeno područje u okviru određenog programa (linijska ministarstva). Na primjer, Ministarstvo zaštite okoliša djeluje kao posredničko tijelo za financijska sredstva namijenjena zaštiti okoliša u okviru Operativnog programa za infrastrukturu i okoliš.

Posredničko tijelo (IB2[85]): U usporedbi s prethodnim programskim razdobljem, ukupni broj posredničkih tijela kako na razini operativnih programa tako i ROP-a, a postoje samo na razini OP-a. Tu se posebno ističu nacionalna i regionalna vijeća za upravljanje vodama. Detaljan popis nadležnosti IB2 razlikuje se ovisno o pojedinom slučaju. Ovo je osobito napravljeno kako bi se osigurao odabir projekta. IB2 nisu uspostavljeni posebno za potrebe ESIF-a. Nacionalno koordinacijsko tijelo (NCA) je Ministarstvo ulaganja i ekonomskog razvoja. Funkciju tijela nadležnog za reviziju obavlja Generalni inspektorat kontrole riznice. Svoje zadaće obavljaju u suradnji s ministrom financija i uredima za poreznu kontrolu koji se nalaze u 16 vojvodstva.

[85] Engl.: Intermediate Body level 2 – Posredničko tijelo druge razine.

Slika 4.1: Poljska - shema implementacijske strukture



Izvor: Background study for the Preparation of the Implementation Structure for the 2021+ Period, final report (Annex 2 to the Final Report), Ernst & Young s.r.o., 2019.; obrada autora.

Gore navedena shema implementacijske strukture, odnosno sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU u Poljskoj za proračunsko razdoblje EU 2014. - 2020., pokazuje sustav koji je još decentraliziraniji nego u prethodnom proračunskom razdoblju. Povećan je broj posredničkih tijela prve razine, a smanjen je broj posredničkih tijela druge razine, tako da je u konačnici povećan broj institucija u sustavu upravljanja. Takva prilagodba se, zbog činjenice da Poljska ima najveću alokaciju sredstava fondova regionalne politike EU među svim državama članicama EU (vidi graf 3.2: Kohezijska (regionalna) politika EU − alokacije po državama), ali i operativne programe na razini vojvodstava, pokazala optimalnijom solucijom. S vremenom su i empirijske spoznaje tj. iskustva korištenja fondova EU u prethodnoj proračunskoj perspektivi EU 2007. - 2013. potaknule Poljsku na prilagodbu sustava upravljanja i porast njegove učinkovitosti, što je dodatno potvrdilo i valjanost prve pomoćne hipoteze u ovom radu. Dovoljno fleksibilan regulatorni okvir (uredbe EU) nije ograničio prilagodbu specifičnim potrebama Poljske, što dodatno opovrgava valjanost treće pomoćne hipoteze u ovom radu. Potrebno je istaknuti da je koordinacijsko tijelo

u Poljskoj na razini ministarstva. Ukoliko ministarstvo nema dovoljno jaku političku snagu, to se za državu s najvećom alokacijom sredstava regionalne politike EU te velikim i zahtjevnim infrastrukturnim projektima, može ocijeniti nedovoljno niskom razinom koja bi mogla utjecati na snažnije povećavanje učinkovitosti, jače povezivanje regionalne politike EU s provedbom nacionalnih razvojnih politika te jačanje koordinacije među institucijama i jačanje administrativnih kapaciteta, prvenstveno kod upravljačkog i posredničkih tijela. Pregled temeljnih nadležnosti i opisa poslova upravljačkog, posredničkih i koordinacijskog tijela u Poljskoj, nalazi se u Prilogu u tablici P-32 (Poljska - kompetencije upravljačkih tijela, posredničkih tijela i koordinacijskog tijela).

4.2.2. Slovačka[86]

Za provedbu regionalne politike EU, Republici Slovačkoj za financijsko razdoblje 2014. – 2020. na raspolaganju je 13,7 milijardi eura. Dodatnih 1,5 mlrd. eura odvaja se za razvoj poljoprivrednog sektora i ruralnih područja, a iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR) (eng. *EAFRD - European Agricultural Fund for Rural Development*). Alokacija za Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) (eng. *EMFF - European Maritime and Fisheries Fund*) doseže 15,8 mil. eura (vidi u Prilogu tablicu P-1: Proračun za 2014. - 2020.). Cijeli teritorij Slovačke, osim područja glavnog grada Bratislave, pripada manje razvijenim regijama. Imajući u vidu značajne unutar-regionalne raznolikosti u području Bratislave te njenu važnost u državi (posebice u području R&D), Slovačka je odlučila povećati alokaciju za Bratislavu na 329 mil. eura, kroz transfer najviše 3% od manje razvijenih regija.[87]

[86] „Sustav upravljanja Europskim strukturnim i investicijskim fondovima za razdoblje 2014. – 2020.“, koje je izradio Ured Vlade Republike Slovačke, koje obnaša funkciju Središnjeg koordinacijskog odbora. Dokument odobren u studenom 2014.

Središnji web portal za ESI fondove u Slovačkoj; dostupno na: https://www.partnerskadohoda.gov.sk/domov/

Internetska stranica ITMS2014 u Republici Slovačkoj; dostupno na: https://www.itms2014.sk/

[87] European Commission, Brussels, 20 June 2014; Summary of the Partnership Agreement for Slovakia, 2014-2020

Arhitektura programa i napredak u iskorištenosti fondova

Republika Slovačka u razdoblju 2014. – 2020. ima 7 operativnih programa (OP-a) za financiranje regionalne politike EU (vidi u Prilogu tablicu P-2: Broj programa i raspoloživa sredstva te tablicu P-3: Sredstva dodijeljena operativnim programima):

- 5 operativnih programa financirat će kroz Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) i Kohezijski fond (KF),
- 1 operativni program financiran kroz Europski socijalni fond (ESF) i EFRR;
- 1 operativni program iz ESF, uključujući Inicijativu za zapošljavanje mladih.

Svaki od ovih OP-a ima zasebno definiranu strukturu upravljanja i kontrole.

Na vrhu strukture nalazi se Središnje koordinacijsko tijelo (SKT), čiju funkciju obnaša Ured Vlade Republike Slovačke.

Drugim riječima, regionalne politika EU provodi se putem 7 operativnih programa (OP-a), odnosno 4 manje u odnosu na proračunsko razdoblje 2007. - 2013.[88]:

- 3 nacionalna OPa sufinancirana EFRR-om (OP Research and Innovation, Integrated Regional OP, OP Technical Assistance)
- 2 nacionalna OPa sufinancirana EFRR-om i KF-om (OP Integrated Infrastructure, OP Quality of Environment);
- 1 nacionalni OP sufinanciran ESF-om i EFRR-om (OP Human Resources);
- 1 nacionalni OP sufinanciran ESF-om (OP Effective Public Administration)

Dodatno, postoji i jedan Program ruralnog razvoja (financiran EPFRR-om) i jedan Program za ribarstvo.

Informacije o glavnim prioritetima ulaganja sredstava europskih strukturnih i investicijskih fondova, definiranim u operativnim programima za Slovačku u proračunskom razdoblju 2014. - 2020., te o očekivanim rezultatima i utjecajima planiranih ulaganja, nalaze se u Prilogu u tablici P-15 (Slovačka - glavni prioriteti i rezultati ESI fondova).

Podaci o napretku u implementaciji ESI fondova za proračunsko razdoblje 2014. - 2020. objavljuju se temeljem godišnjih implementacijskih izvješća (eng. *Annual Implementation Report*) koja izrađuju upravljačka tijela. Prema podacima Europske

[88] European Commission, Brussels, 20 June 2014; Summary of the Partnership Agreement for Slovakia, 2014-2020

komisije objavljenima u ožujku 2020.[89], prijavljeni (isplaćeni) izdaci za projekte dosegnuli su 6,31 mlrd. eura, odnosno 27,6% ukupno dodijeljenih sredstava ESI fondova (uključujući nacionalno sufinanciranje) za Slovačku za razdoblje 2014. - 2020. Po toj stopi iskorištenosti ESI fondova, Slovačka se nalazi na 9. mjestu među 10 država članica EU koje su obuhvaćene ovim istraživanjem (ako se u rangiranje uključi i Hrvatska)[90]. (Vidi u Prilogu tablicu P-4: Napredak u implementaciji ESI fondova).

Vezano na navedeno u slučaju Slovačke zamjetan je postupni trend pogoršavanja pozicije u odnosu na ostale države kada je riječ o implementaciji ESI fondova. Dodatno, Slovačka je na samom dnu ljestvice kada se države uspoređuju po postotku odobrenih i postotku isplaćenih sredstava u okviru Europskog fonda za regionalni razvoj (vidi tablicu 4.3 te u Prilogu tablicu P-6). S obzirom da se gotovo polovica ukupne alokacije ESI fondova za Slovačku odnosi na Europski fond za regionalni razvoj, takva relativna pozicija Slovačke, odnosno loša dinamika korištenja toga fonda je nepovoljna za Slovačku. Primjerice, krajem 2019. godine isplaćeno je samo 20,7% sredstava toga fonda, čime je Slovačka na dnu ljestvice analiziranih zemalja, nakon Hrvatske, koja je na 34,1% iskorištenosti. Takva situacija se dijelom može pripisati i sustavu upravljanja fondovima regionalne politike EU jer svaki operativni program ima svoju zasebno definiranu strukturu upravljanja i kontrole, pri čemu može doći do neusklađenosti u dinamici i kvaliteti implementacije sredstava fondova, unatoč postojanju koordinacijskog tijela.

Promatrajući samo iskorištenost tri fonda regionalne politike za proračunsko razdoblje 2014. - 2020., a temeljem godišnjeg implementacijskog izvješća[91], stanje financijske implementacije krajem 2019. godine u Slovačkoj nalazi se u Tablici 4.3: Iskorištenost sredstava fondova regionalne politike EU za razdoblje 2014. - 2020. te u Tablici P-6: Slovačka - pregled odobrenih i isplaćenih sredstava fondova regionalne politike EU.

[89] Dostupno na: https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/SK https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/ESIF-2014-2020-Finance-Implementation-Details/99js-gm52#SaveAs podaci EK obnovljeni 06. ožujka 2020, pristupljeno stranici: 07. ožujka 2020.

[90] Poljska, Slovačka, Latvija, Litva, Estonija, Malta, Cipar, Slovenija, Mađarska.

[91] Dostupno na: https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/SK ; podaci EK obnovljeni 06. ožujka 2020.: grafikon „Implementation by Fund for Slovakia, (Total Cost) % of Planned“, grafikon „Total cumulative EU payments by fund (daily update)“; pristupljeno stranici: 07. ožujka 2020.

Sustav upravljanja

(vidi u nastavku sliku 4.2: Slovačka - shema implementacijske strukture te u Prilogu tablicu P-24: Slovačka - operativni programi, upravljačka i posrednička tijela) Upravljačko tijelo (MA): za svaki operativni program je nadležno ministarstvo.

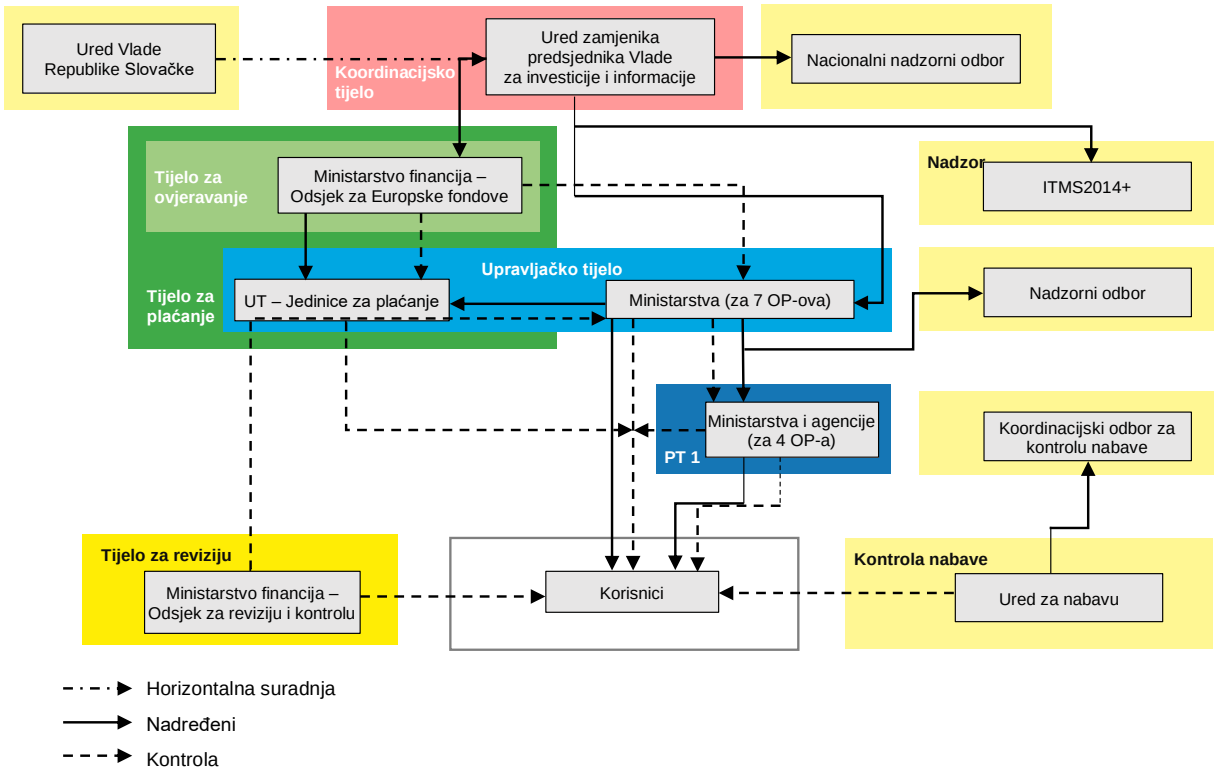
- Ministarstvo obrazovanja, znanosti, istraživanja i sporta Slovačke Republike (OP istraživanje i inovacije - RaI).
- Ministarstvo prometa i graditeljstva Slovačke Republike (OP Integrirana infrastruktura - II).
- Ministarstvo rada, socijalne politike i obitelji Slovačke Republike (OP za ljudske resurse - HR).
- Ministarstvo okoliša Slovačke Republike (OP kvaliteta okoliša - QE).
- Ministarstvo poljoprivrede i ruralnog razvoja Slovačke Republike (Integrirani regionalni operativni program - IROP, OP ribarstvo).
- Ministarstvo unutrašnjih poslova Slovačke Republike (OP Učinkovita javna uprava - EPA).
- Ured vlade Slovačke Republike (OP Tehnička pomoć - TA)

Upravljačka tijela nisu uspostavljena posebno za potrebe ESIF-a. Međutim, odabrani odjeli institucija koji su delegirani za izvršavanje nadležnosti MA posebno su uspostavljeni za potrebe ESIF-a

Posrednička tijela (IB1) su resorna ministarstva, središnje agencije za OP QE i regionalne IROP institucije: Slovačka agencija za inovacije i energiju za OP QE, Slovačka agencija za okoliš za OP QE, Ministarstvo unutarnjih poslova za OP QE, Ministarstvo rada, socijalne politike i obitelji Slovačke Republike za OP HR, Ministarstvo gospodarstva za OP RaI i za OP QE, Regionalne jedinice za IROP, Ministarstvo kulture za IROP, Ministarstvo zdravstva za IROP, Ministarstvo obrazovanja, znanosti, istraživanja i sporta Slovačke Republike za OP HR i OP RaI.
Funkciju Tijela za ovjeravanje vrši Ministarstvo financija, osim za Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj. Funkciju Tijela za reviziju vrši Ministarstvo financija, Odjel za reviziju i kontrolu, osim za Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj. Nacionalno koordinacijsko tijelo (NCA): Ured potpredsjednika Slovačke Republike za ulaganja i informacije.

Značajna razlika u odnosu na uspostavljeni sustav upravljanja i provedbe ESI fondovima u Hrvatskoj jest ta što u Slovačkoj nije definirana razina Posredničkog tijela 2 (PT 2), a većina OP-a (5 od 7 OP-a) nema definiranu niti razinu upravljanja Posredničkog tijela 1 (PT 1).

Slika 4.2: Slovačka - shema implementacijske strukture



Izvor: Background study for the Preparation of the Implementation Structure for the 2021+ Period, final report (Annex 2 to the Final Report), Ernst & Young s.r.o., 2019. ; obrada autora.

Gore prikazana shema implementacijske strukture, odnosno sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU u Slovačkoj za proračunsko razdoblje EU 2014. - 2020., pokazuje sustav koji odudara od drugih sustava upravljanja analiziranih u ovom radu jer, iako to na shemi nije eksplicitno vidljivo, ističe se brojem upravljačkih tijela. Za ukupno sedam operativnih programa postoji čak šest upravljačkih tijela (za usporedu, Poljska ima dva, Mađarska četiri, Hrvatska dva, ostale analizirane države po jedno upravljačko tijelo). Za takav sustav poželjno je imati jako koordinacijsko tijelo, što je u slučaju Slovačke razina potpredsjednika Vlade. Međutim, Slovačka nije imala veće promjene sustava u odnosu na prethodno proračunsko razdoblje EU, a pokazatelji dinamike korištenja fondova regionalne politike EU pokazuju relativno nepovoljnu poziciju Slovačke u odnosu na druge analizirane države (vidi tablicu 4.3:

Iskorištenost sredstava fondova regionalne politike EU za razdoblje 2014. - 2020.). Primjerice, prema isplatama iz EFRR-a na posljednjem je mjestu od deset promatranih država. Stoga se može zaključiti da empirijske spoznaje o učinkovitosti vlastitog sustava upravljanja nisu u dovoljnoj mjeri implementirane kako bi se sustav prilagodio i bio učinkovitiji u apsorpciji sredstava EU te osim smanjenja broja operativnih programa u odnosu na prethodno proračunsko razdoblje, nije došlo do prilagodbe nadležnosti tijela u sustavu upravljanja (čime se dodatno potvrđuje prva pomoćna hipoteza u ovom radu). Za informacije o temeljnim nadležnostima i opisu poslova upravljačkih, posredničkih i koordinacijskog tijela u Slovačkoj, pogledati u Prilogu tablicu P-33 (Slovačka - kompetencije upravljačkih tijela, posredničkih tijela i koordinacijskog tijela).

4.2.3. Baltičke države: Latvija, Litva, Estonija

Latvija[92]

U financijskom razdoblju 2014. – 2020. Latviji je za provedbu regionalne politike EU na raspolaganju 4,4 milijarde eura (ukupan iznos pročaruna OP-ova: 5.192.801.939,00 eura, ukupan iznos EU sredstava: 4.418.233.214,00 eura – Kohezijski fond (KF): 1.349.414.695,00 eura, Europski fond za regionalni razvoj (EFRR): 2.401.252.452,00 eura, Europski socijalni fond (ESF): 609.544.789,00 eura[93]) (vidi u Prilogu tablicu P-1: Proračun za 2014. - 2020.).

[92] Zakon o upravljanju Strukturnim i Kohezijskim fondom za programsko razdoblje 2014. – 2020; dostupno na: http://likumi.lv/doc.php?id=267471&cs=f521ff1e
Latvijska središnja internetska stranica vezana uz ESI fondove, dostupno na: http://www.esfondi.lv/sakums
Latvijska Komunikacijska strategija za Europske strukturne i kohezijski fond u programskom razdoblju 2014 – 2020, dostupno na: https://komitejas.esfondi.lv/Shared%20Documents/Communication_strategy_ENG_final_23072015.pdf

[93] Dostupno na: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes/2014-2020/latvia/2014lv16maop001

Arhitektura programa i napredak u iskorištenosti fondova

U svrhu korištenja sredstava regionalne politike EU, izrađen je jedan operativni program – Operativni program za rast i zapošljavanje, koji se sastoji od 9 međusobno povezanih i integriranih prioritetnih područja (prioritetne osi), uključujući i tehničku pomoć. Dodatno, za provedbu drugih politika odobreni su i Program ruralnog razvoja i Operativni program za razvoj ribarstva (vidi u Prilogu tablicu P-2: Broj programa i raspoloživa sredstva te tablicu P-3: Sredstva dodijeljena operativnim programima). Informacije o glavnim prioritetima ulaganja sredstava europskih strukturnih i investicijskih fondova, definiranim u operativnim programima za Latviju u proračunskom razdoblju 2014. - 2020., te o očekivanim rezultatima i utjecajima planiranih ulaganja, nalaze se u Prilogu u tablici P-16 (Latvija - glavni prioriteti i rezultati ESI fondova).

Podaci o napretku u implementaciji ESI fondova za proračunsko razdoblje 2014. - 2020. objavljuju se temeljem godišnjih implementacijskih izvješća (eng. *Annual Implementation Report*) koja izrađuju upravljačka tijela. Prema podacima Europske komisije objavljenima u ožujku 2020.[94], prijavljeni (isplaćeni) izdaci za projekte dosegnuli su 3,14 mlrd. eura, odnosno 45,4% ukupno dodijeljenih sredstava ESI fondova (uključujući nacionalno sufinanciranje) za Latviju za razdoblje 2014. - 2020. (Vidi u Prilogu tablicu P-4: Napredak u implementaciji ESI fondova). Promatrajući samo iskorištenost tri fonda regionalne politike EU za proračunsko razdoblje 2014. - 2020., a temeljem godišnjeg implementacijskog izvješća[95], stanje financijske implementacije krajem 2019. godine u Latviji nalazi se u Tablici 4.3: Iskorištenost sredstava fondova regionalne politike EU za razdoblje 2014. - 2020. te u Tablici P-7: Latvija - pregled odobrenih i isplaćenih sredstava fondova regionalne politike EU.

[94] Dostupno na: https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/LV https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/ESIF-2014-2020-Finance-Implementation-Details/99js-gm52#SaveAs , podaci EK obnovljeni 06. ožujka 2020, pristupljeno stranici: 07. ožujka 2020.

[95] Dostupno na: https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/LV ; podaci EK obnovljeni 06. ožujka 2020.: grafikon „Implementation by Fund for Lativa, (Total Cost) % of Planned“, grafikon „Total cumulative EU payments by fund (daily update)“; pristupljeno stranici: 07. ožujka 2020.

Sustav upravljanja

(vidi u nastavku sliku 4.3: Latvija - shema implementacijske strukture te u Prilogu tablicu P-25: Latvija - operativni programi, upravljačka i posrednička tijela)

Iako su u novom financijskom razdoblju u sustavu upravljanja i kontrole identificirana čak 10 PT1 (linijska ministarstva i Državni kancelarijat), njihov opseg nadležnosti je značajno smanjen u odnosu na prethodno financijsko razdoblje.

Linijska ministarstva su i dalje odgovorna za kreiranje i provedbu sektorskih politika. Slijedom toga u novom financijskom razdoblju jedna od glavnih zadaća PT1 je izrađivanje metodologije i kriterija odabira te praćenje provedbe sektorskih politika. Međutim, u trenutku kada se objavi pojedini poziv za dodjelu bespovratnih sredstava (za svaki poziv se donosi posebna vladina regulativa) daljnju proceduru odabira projekata (sve faze u postupku) preuzima PT2, što je značajno ubrzalo i pojednostavilo sve procese. Što se tiče provedbe projekata, PT1 zadržava pravo da zajedno s PT2 prati provedbu projekata, ali na razini provedbe sektorskih politika, a ne i na razini postupka, koji su u potpunosti u nadležnosti PT2.

Tijela za upravljanje fondovima EU u Latviji su: upravljačko tijelo, posredničko tijelo razine 1 (odgovorno tijelo), posredničko tijelo razine 2 (tijelo za suradnju), tijelo za reviziju, tijelo za ovjeravanje. odbor za praćenje, ured za praćenje nabave. Upravljačko tijelo je Ministarstvo financija[96]: koje je odgovorno za učinkovito i transparentno korištenje EU fondova, temeljeno na principima zdravog financijskog upravljanja. Ministarstvo financija ima 4 odjela odgovorna za EU fondove: Odjel za strategije EU fondova; Odjel za praćenje EU fondova; Odjel za upravljanje i kontrolu EU fondova; Odjel za poslove EU. Neki odjeli u okviru Ministarstva financija osnovani su u svrhu ESIF-a, ali podaci o broju zaposlenika nisu dostupniu javnim izvorima.

Odgovorna tijela izvršavaju dužnosti posredničkih tijela razine 1 (PT1): uključena su u planiranje dokumenata, utvrđuju kriterije odabira, provode postupke odabira projekata i evaluaciju provedbe projekata, aktivnosti nadzora i kontrole, analiziraju probleme u sustavu provedbe fondova i projekata te dostavljaju Upravljačkom tijelu i Odboru za praćenje prijedloge unaprjeđenje. Funkciju ovih tijela u sustavu upravljanja i provedbe

[96] Dostupno na:
http://www.fm.gov.lv/en/s/es_un_arvalstu_finansu_palidziba/es_fondu_vadosa_iestade/

EU fondova u Latviji obavljaju: Ministarstvo pravosuđa, Ministarstvo kulture, Ministarstvo socijalne skrbi, Ministarstvo znanosti i obrazovanja, Ministarstvo prometa, Ministarstvo zaštite okoliša i regionalnog razvoja, Ministarstvo zdravstva, Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo poljoprivrede, Državni kancelarijat (Državni kancelarijat je središnja institucija javne administracije izravno podređena Premijeru).

Posrednička tijela (IB1): 11 IB1 identificirano je unutar provedbene strukture - 10 ministarstava i državni ured. Sve su ove institucije podložne Ministarstvu financija u području provedbe ESIF-a. IB1-i nisu uspostavljeni isključivo u svrhe ESIF-a. Neki odjeli IB1 osnovani su za potrebe ESIF-a. Podaci o kadrovskim kapacitetima MA nisu pronađeni u javno dostupnim dokumentima.

Posredničko tijelo (IB2): Jedino posredničko tijelo u Latviji je Središnja agencija za financiranje i ugovaranje (CFCA), koja je podređena Ministarstvu financija. U prethodnom financijskom razdoblju SAFU je obavljala funkciju PT2 za čak šest linijskih ministarstava, a u novom razdoblju preostala kao jedino PT2 tijelo u Sustavu upravljanja i kontrole EU fondovima. Agencija je osnovana 1997. godine prema Memorandumu o razumijevanju između EZ-a i vlade Republike Latvije za potrebe ESIF-a. Kadrovski kapaciteti IB2 broje više od 300 zaposlenika s tendencijom povećanja.

Funkcije Tijela za reviziju obavlja Ministarstvo financija, odnosno Odjel za reviziju fondova EU Ministarstva financija[97]. Funkcije Tijela za ovjeravanje obavlja Državna riznica u Ministarstvu financija. Nacionalno koordinacijsko tijelo (NCA): Središnja agencija za financiranje i ugovaranje (koja se smatra predstavnikom Ministarstva financija). Ima preko 300 zaposlenih.

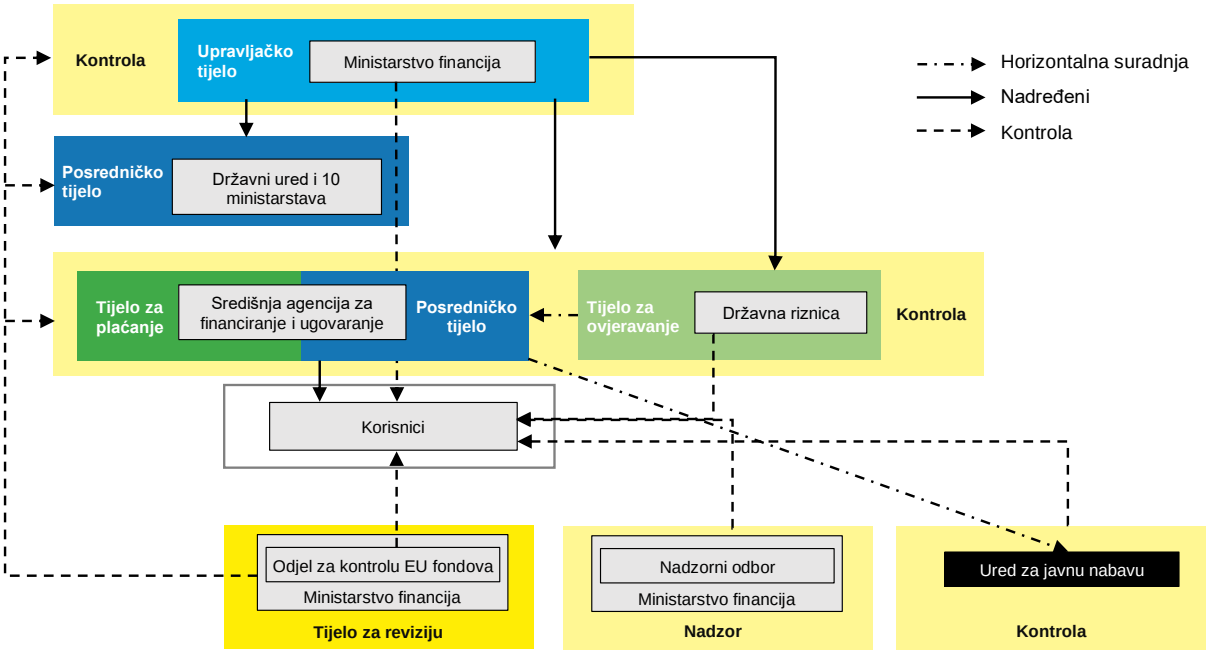
Sustav upravljanja fondovima EU u Latviji organiziran je u skladu sa Zakonom o upravljanju strukturnim i kohezijskim fondom za programsko razdoblje 2014. – 2020.[98] Ovaj zakon postavlja glavna načela za sustav upravljanja fondovima , utvrđuje prava i

[97] Dostupno na:http://www.fm.gov.lv/en/s/es_un_arvalstu_finansu_palidziba/audit_authority/

[98] Dostupno na:http://likumi.lv/doc.php?id=267471

obveze institucija i korisnika, okvir i sastav Odbora za praćenje i sl. Latvijski parlament zakon je usvojio 7. ožujka 2014. godine, a stupio je na snagu 11. srpnja 2014. godine.

Slika 4.3: Latvija - shema implementacijske strukture



Izvor: Background study for the Preparation of the Implementation Structure for the 2021+ Period, final report (Annex 2 to the Final Report), Ernst & Young s.r.o., 2019. ; obrada autora.

Gore navedena shema implementacijske strukture, odnosno sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU u Latviji za proračunsko razdoblje EU 2014. - 2020., pokazuje sustav koji je značajnije centraliziran nego što je bio u prethodnom proračunskom razdoblju. Naime, Latvija je analizom nedostataka i naučenih lekcija napravila osjetne promjene u sustavu. Primjerice, uspostavljeno je samo jedno upravljačko tijelo (u odnosu na dotadašnjih sedam), značajno je sužen opseg nadležnosti posredničkih tijela te su dužnosti jasnije definirane, a broj posredničkih tijela druge razine smanjen je na jedan. Pregled temeljnih nadležnosti i opisa poslova upravljačkog, posredničkih i koordinacijskog tijela u Latviji, nalazi se u Prilogu u tablici P-34 (Latvija - kompetencije upravljačkih tijela, posredničkih tijela i koordinacijskog tijela). Zaključno, uvažavanjem empirijskih iskustava te korištenjem fleksibilnosti za prilagodbu sustava upravljanja koje dopuštaju uredbe EU, slučaj Latvije je dodatno potvrdio prve dvije pomoćne hipoteze u ovom radu te dodatno opovrgnuo treću hipotezu.

Litva[99]

Litvi je u razdoblju 2014. – 2020. za provedbu regionalne politike EU na raspolaganju 6,7 milijardi eura[100], uključujući 31,8 mil. eura za posebnu alokaciju za Inicijativu za zapošljavanje mladih (eng. *Youth Employment Initiative – YEI*) i 113,7 mil. eura za teritorijalnu suradnju. Dodatnih 1,6 mlrd. eura usmjerava se na razvoj poljoprivrednog sektora i ruralnog područja iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR). Alokacija za Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) doseže 63 mil. eura (vidi u Prilogu tablicu P-1: Proračun za 2014. - 2020.). Bitno je naglasiti da se, u Kontekstu regionalne politike, cijela Litva smatra manje razvijenom regijom.

Arhitektura programa i napredak u iskorištenosti fondova

U svrhu korištenja sredstava regionalne politike EU u programskom razdoblju 2014. – 2020.,izrađen je jedan operativni program („*multi-fund operational programme*“) koji obuhvaća sredstva ERDF-a, KF-a i ESF-a te pokriva sve prioritetne osi regionalne politike (za razliku od programskog razdoblja 2007. – 2013. kada je imala tri OP-a.). Dodano, postoji i jedan program za ruralni razvoj (financiran iz EPFRR-a) i jedan program za ribarstvo (financiran iz EFPR-a). Ukratko, Litva ima usvojena ukupno tri operativna programa: jedan za provedbu regionalne politike EU, jedan za provedbu poljoprivredne i jedan za provedbu politike pomorstva i ribarstva (vidi u Prilogu tablicu P-2: Broj programa i raspoloživa sredstva te tablicu P-3: Sredstva dodijeljena operativnim programima). Informacije o glavnim prioritetima ulaganja sredstava europskih strukturnih i investicijskih fondova, definiranim u operativnim programima za Litvu u proračunskom razdoblju 2014. - 2020., te o očekivanim rezultatima i utjecajima planiranih ulaganja, nalaze se u Prilogu u tablici P-17 (Litva - glavni prioriteti i rezultati ESI fondova).

Podaci o napretku u implementaciji ESI fondova za proračunsko razdoblje 2014. - 2020. objavljuju se temeljem godišnjih implementacijskih izvješća (eng. *Annual Implementation Report*) koja izrađuju upravljačka tijela. Prema podacima Europske

[99] Odluka Vlade o odgovornosti i podijeli funkcija između institucija u provedbi akcijskih programa ulaganja iz strukturnih fondova EU 2014. – 2020.; Dostupno na: https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/35957860f54a11e39cfacd978b6fd9bb

[100] Dostupno na:http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/available-budget/

komisije objavljenima u ožujku 2020. godine[101], prijavljeni (isplaćeni) izdaci za projekte dosegnuli su 4,75 mlrd. eura, odnosno 47,6% ukupno dodijeljenih sredstava ESI fondova (uključujući nacionalno sufinanciranje) za Litvu za razdoblje 2014. - 2020. Po toj stopi iskorištenosti ESI fondova, Litva se nalazi na 2. mjestu među 10 država članica EU koje su obuhvaćene ovim istraživanjem (ako se u rangiranje uključi Hrvatska)[102]. (Vidi u Prilogu tablicu P-4: Napredak u implementaciji ESI fondova). Promatrajući samo iskorištenost tri fonda regionalne politike EU za proračunsko razdoblje 2014. - 2020., a temeljem godišnjeg implementacijskog izvješća[103], stanje financijske implementacije krajem 2019. godine u Litvi nalazi se u tablici 4.3: Iskorištenost sredstava fondova regionalne politike EU za razdoblje 2014. - 2020. te u Prilogu u tablici P-8: Litva - pregled odobrenih i isplaćenih sredstava fondova regionalne politike EU.

Sustav upravljanja

(vidi u nastavku sliku 4.4: Litva - shema implementacijske strukture te u Prilogu tablicu P-26: Litva - operativni programi, upravljačka i posrednička tijela)

Upravljačka tijela (MA): U Litvi postoje 3 OP-a kojima upravljaju dva MA-a. Odjel za upravljanje Europskom unijom je MA u slučaju OP-a koji se financira iz ESIF-a. Ministarstvo poljoprivrede je MA za Program ribarstva i Program ruralnog razvoja. Odjel za upravljanje Europskom unijom je uspostavljen za upravljanje ESIF-om. Trenutno također upravlja Europskim gospodarskim prostorom, Norveškim financijskim mehanizmom i Litavsko-švicarskim programom suradnje. Do kraja 2017. više od 1.000 zaposlenika radilo je na implementaciji ESIF-a. Detaljne informacije o kadrovskim kapacitetima MA nisu pronađene u javno dostupnom dokumentu.

Posrednička tijela (IB1): U Litvi postoji ukupno 28 IB1-ja: 9 ministarstava, 10 regionalnih vijeća za razvoj, 1 odjel za regionalni razvoj, 5 provedbenih agencija, 3 globalne uprave grantovima.

---

[101] Dostupno na:https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/LT https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/ESIF-2014-2020-Finance-Implementation-Details/99js-gm52#SaveAs , podaci EK obnovljeni 06. ožujka 2020, pristupljeno stranici: 07. ožujka 2020.

[102] Poljska, Slovačka, Latvija, Litva, Estonija, Malta, Cipar, Slovenija, Mađarska.

[103] Dostupno na:https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/LT ; podaci EK obnovljeni 06. ožujka 2020.: grafikon „Implementation by Fund for Lithuania, (Total Cost) % of Planned“, grafikon „Total cumulative EU payments by fund (daily update)“; pristupljeno stranici: 07. ožujka 2020.

IB1-i nisu uspostavljeni isključivo za potrebe ESIF-a. Međutim, odabrane službe/odjeli institucija koji su delegirani za izvršavanje kompetencija LS-a posebno su uspostavljeni za potrebe ESIF-a. Podaci o kadrovskim kapacitetima IB nisu pronađeni u javno dostupnim dokumentima.
Potrebno je naglasiti i da je Litva jedna od rijetkih država koja nema koordinacijsko tijelo.

EFRR, ESF i Kohezijski fond dio su jednog programa kojim upravlja Ministarstvo financija. EPFRR i EFPR imaju zasebne programe, ali obama fondovima upravlja Ministarstvo poljoprivrede. Upravljačka tijela kao članovi sudjeluju u odborima za praćenje ostalih upravljačkih tijela, čime se osigurava bliska koordinacija među europskim strukturnim i investicijskim fondovima. Sustav upravljanja i kontrole EU fondovima u Litvi uređen je „Odlukom Vlade o odgovornosti i podijeli funkcija između institucija u provedbi akcijskih programa ulaganja iz strukturnih fondova EU 2014. – 2020.“[104]. Odluka Vlade definira i razdvaja funkcije i odgovornosti institucija u sustavu upravljanja i kontrole ESI fondova 2014. - 2020. i drugih tijela javne uprave koja sudjeluju u provedbi OP-a. Na taj način se želi osigurati učinkovita suradnja između institucija u sustavu upravljanja i kontrole, tijela javne uprave koja sudjeluju u provedbi OP-a i socijalnih i ekonomskih partnera kako bi se osiguralo njihovo aktivno sudjelovanje u donošenju transparentnih odluka u korištenju ESI fondova.

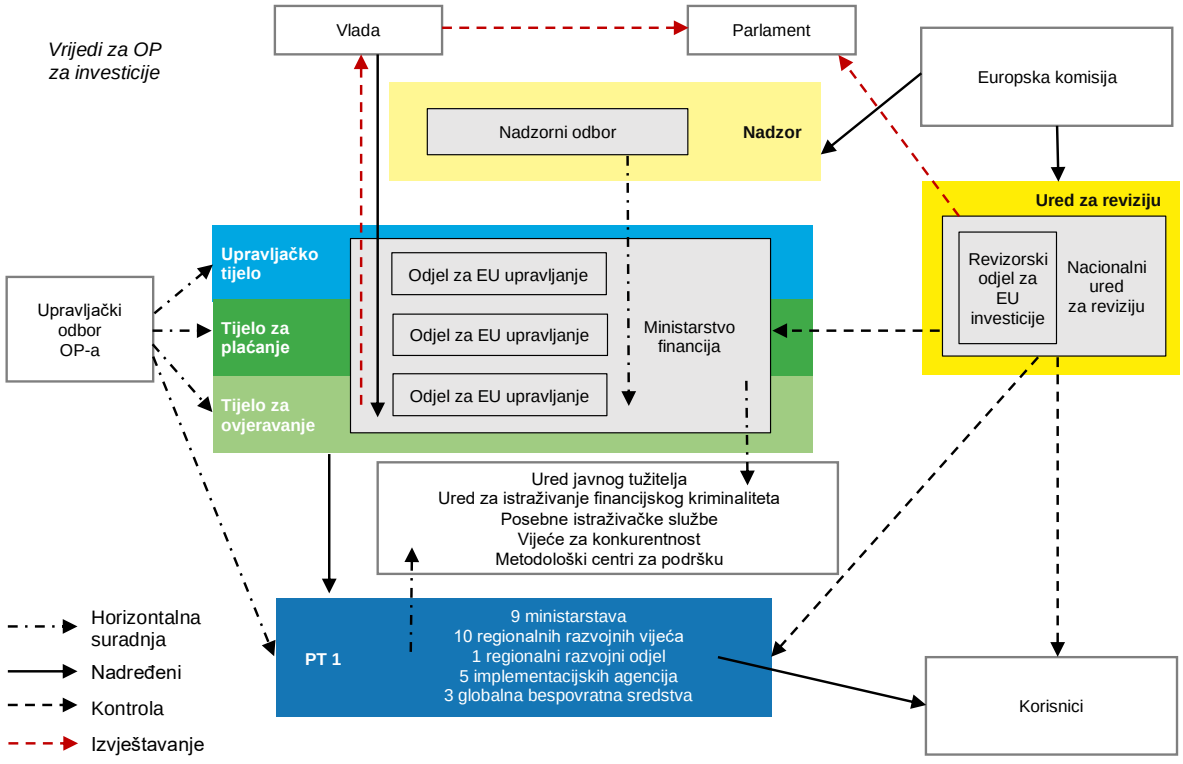
Odluka Vlade u sustavu upravljanja i kontrole u Litvi kao relevantna utvrđuje sljedeća tijela: Upravljačko tijelo, posrednička tijela, tijelo za ovjeravanje, tijelo za plaćanje, službu za utvrđivanje financijskih zločina, natjecateljsko vijeće, službu za javnu nabavu,centre za metodološku pomoć teodbor za praćenje OP-a. Upravljačko tijelo je Ministarstvo financija. Posrednička tijela su ministarstva i provedbene agencije. Ministarstva koja obavljaju funkcije posredničkih tijela razine 1, u skladu sa svojim nadležnostima su: Ministarstvo zaštite okoliša, Ministarstvo energetike, Ministarstvo kulture, Ministarstvo socijalne sigurnosti i rada, Ministarstvo prometa, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo obrazovanja i znanosti, Ministarstvo gospodarstva te Ministarstvo unutarnjih poslova.

[104] Dostupno na:
https://www.e-tar.lt/portal/lt/legalAct/35957860f54a11e39cfacd978b6fd9bb/VJUiZUeJsi

Provedbene agencije, koje obavljaju funkcije posredničkih tijela razine 2, su: Agencija za upravljanje projektima zaštite okoliša Ministarstva okoliša, Agencija za ESF, Uprava prometnih investicija, Javna ustanova Središnja agencija za upravljanje projektima, Javna ustanova Litvanska agencija za poslovnu potporu, Zatvoreno dioničko društvo „Investicijske i poslovne garancije“, Litvansko vijeće za znanost, Agencija za znanost, inovacije i tehnologiju te Agencija za razvoj javnih investicija.

Ministarstvo financija je tijelo za ovjeravanje. Prema nadležnosti sudjeluje u razvoju i ažuriranju opisa sustava upravljanja i kontrola.
Poslove tijela za plaćanje obavlja Ministarstvo financija, tj. Državna riznica.

Slika 4.4: Litva - shema implementacijske strukture



Izvor: Background study for the Preparation of the Implementation Structure for the 2021+ Period, final report (Annex 2 to the Final Report), Ernst & Young s.r.o., 2019. ; obrada autora.

Gore navedena shema implementacijske strukture, odnosno sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU u Litvi za proračunsko razdoblje EU 2014. - 2020., pokazuje sustav koji je rezultat smanjenja broja operativnih programa (s tri na jedan). Naime, Litva je u prethodnom proračunskom razdoblju EU imala problema u

funkcioniranju upravljačkih tijela su uspostavljena nova, što je podrazumijevalo izmještaj određenih funkcija i odgovornosti među ministarstvima i agencijama (primjerice, uspostava novih posredničkih tijela – detaljnije vidi u poglavlju 4.3). Pregled temeljnih nadležnosti i opisa poslova upravljačkog tijela i posredničkih tijela u Litvi, nalazi se u Prilogu u tablici P-35 (Litva - kompetencije upravljačkih tijela, posredničkih tijela i koordinacijskog tijela).Kao i u slučaju ostalih Baltičkih država, upravljačko tijelo je Ministarstvo financija, što je u slučaju Litve bitno, jer zbog činjenice da nema koordinacijsko tijelo, upravljačko tijelo treba biti dovoljno jaka institucija, odnosno ministarstvo.

Estonija[105]

Za provedbu regionalne politike EU Estoniji je za proračunsko razdoblje 2014. - 2020. na raspolaganju 3,58 mlrd. eura[106]. Dodatnih 725,8 mil. eura usmjerava se iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR). Alokacija za Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) doseže oko 100,9 mil. eura (vidi u Prilogu tablicu P-1: Proračun za 2014. - 2020.).

Arhitektura programa i napredak u iskorištenosti fondova

Regionalna politika EU provodi se kroz jedan višefondovski OP („multi-fund operational programme“) za EFRR, KF i ESF, što je dva OP-a manje u odnosu na proračunsko razdoblje 2007. - 2013. Dodatno, postoji i jedan Program ruralnog razvoja (financiran putem EPFRR-a) i jedan Program za ribarstvo (financiran putem EFPR-a). (Vidi u Prilogu tablicu P-2: Broj programa i raspoloživa sredstva te tablicu P-3: Sredstva dodijeljena operativnim programima). Planiranje vezano za EU fondove u Estoniji odvija se na nacionalnoj razini. Estonija je administrativno podijeljena na 15 okruga, 213 urbanih i ruralnih jedinica lokalne samouprave te cijela država predstavlja samo jednu NUTS 2 regiju. U prošlom programskom razdoblju od 2007. - 2013. Estonija je imala 3 operativna programa za EFRR, ESF i Kohezijski fond, dok u novom

[105] Zakon o strukturnoj pomoći 2014. – 2020.; dostupno na: https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/530112015002/consolide
Državni portal o e-uslugama; dostupno na: https://www.eesti.ee/est/

[106] Dostupno na:http://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/available-budget/

programskom razdoblju od 2014. do 2020. godine za navedene fondove ima samo jedan OP, „Operativni program za fondove kohezijske politike“[107], izrađen u nadležnosti Ministarstva financija. Osim njega, izrađena su još dva operativna programa pod vodstvom Ministarstva poljoprivrede: Nacionalni plan za ruralni razvoj i OP za Europski fond za pomorstvo i ribarstvo 2014. - 2020. Informacije o glavnim prioritetima ulaganja sredstava europskih strukturnih i investicijskih fondova, definiranim u operativnim programima za Estoniju u proračunskom razdoblju 2014. - 2020., te o očekivanim rezultatima i utjecajima planiranih ulaganja, nalaze se u Prilogu u tablici P-18 (Estonija - glavni prioriteti i rezultati ESI fondova).

Podaci o napretku u implementaciji ESI fondova za proračunsko razdoblje 2014. - 2020. objavljuju se temeljem godišnjih implementacijskih izvješća (eng. *Annual Implementation Report*) koja izrađuju upravljačka tijela. Prema podacima Europske komisije objavljenima u ožujku 2020.[108], prijavljeni (isplaćeni) izdaci za projekte dosegnuli su 2,80 mlrd. eura, odnosno 48,5% ukupno dodijeljenih sredstava ESI fondova (uključujući nacionalno sufinanciranje) za Estoniju za razdoblje 2014. - 2020. Po toj stopi iskorištenosti ESI fondova, Estonija se nalazi na 1. mjestu među 10 država članica EU koje su obuhvaćene ovim istraživanjem (ako se u rangiranje uključi Hrvatska)[109]. (Vidi u Prilogu tablicu P-4: Napredak u implementaciji ESI fondova). Kod Estonije potrebno je napomenuti da, iako je na dnu ljestivice promatranih zemalja po stopi odobrenih sredstava, pri vrhu ljestvice je (na 2. mjestu) po isplatama sredstava. Navedeno može voditi zaključku da je implementacija projekata dovoljno brza i učinkovita, odnosno da se implementacija projekata bolje nego u drugim državama ostvaruje u rokovima, na što utječe i efikasnost sustava upravljanja fondovima EU. Sličan zaključak je vezan i uz pojedinačno korištenje fondova regionalne politike EU (vidi u Prilogu tablicu P-9).

[107] Dostupno na:http://www.struktuurifondid.ee/public/EE_OP_EN_2_12_2014.pdf

[108] Dostupno na:https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/EE https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/ESIF-2014-2020-Finance-Implementation-Details/99js-gm52#SaveAs , podaci EK obnovljeni 06. ožujka 2020, pristupljeno stranici: 07. ožujka 2020.

[109] Poljska, Slovačka, Latvija, Litva, Estonija, Malta, Cipar, Slovenija, Mađarska.

Promatrajući samo iskorištenost tri fonda regionalne politike EU za proračunsko razdoblje 2014. - 2020., a temeljem godišnjeg implementacijskog izvješća[110], stanje financijske implementacije krajem 2019. godine u Estoniji nalazi se u Tablici 4.3: Iskorištenost sredstava fondova regionalne politike EU za razdoblje 2014. - 2020. te u Tablici P-9: Estonija - pregled odobrenih i isplaćenih sredstava fondova regionalne politike EU.

Sustav upravljanja

(vidi u nastavku sliku 4.5: Estonija - shema implementacijske strukture te u Prilogu tablicu P-27: Estonija - operativni programi, upravljačka i posrednička tijela).

Temeljni akt koji regulira uspostavu sustava upravljanja i kontrole te tijela u sustavu i njihova prava i obveze u programskom razdoblju od 2014. do 2020. godine je Zakon o strukturnoj pomoći 2014. – 2020.[111] Sustav upravljanja i kontrole za razdoblje 2014. - 2020. nije doživio veće promjene u odnosu na sustav u prethodnom razdoblju. Jedna od novosti odnosi se na osnivanje tematskih, sektorskih odbora, koji će pratiti provedbu strukturnih fondova i postignute rezultate. Zakon o strukturnoj pomoći 2014. - 2020. u sustavu upravljanja i kontrole ESI fondovima utvrđuje sljedeća tijela: upravljačko tijelo, posredničko tijelo razine 1, posredničko tijelo razine 2, tijelo za ovjeravanje, tijelo za reviziju, centar kompetencija, odbor za praćenje OP-a, tematski odbori. Upravljačko tijelo je Ministarstvo financija. Ono obavlja funkcije koje su određene u Uredbi (EU) 1303/2013 uz prijenos određenih ovlasti na posredničko tijelo 1. ili 2. razine. Upravljačko tijelo nije uspostavljeno isključivo zbog ESIF-a, ali su pojedini odjeli osnovani iz toga razloga te su dobili funkciju provedbe nekih aktivnosti upravljačkog tijela. Podaci o broju zaposlenih u upravljačkom tijelu nisu javno dostupni.

U programskom razdoblju 2014. - 2020. godine, funkcije PT 1 obavljaju sljedeća tijela[112]: Ministarstvo ekonomskih poslova i komunikacija, Ministarstvo obrazovanja i istraživanja, Ministarstvo okoliša, Ministarstvo socijalnih poslova, Ministarstvo financija (za regionalna područja i za prioritet Unapređenje administrativnih kapaciteta),

[110] Dostupno na:https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/EE ; podaci EK obnovljeni 06. ožujka 2020.: grafikon „Implementation by Fund for Estonia, (Total Cost) % of Planned“, grafikon „Total cumulative EU payments by fund (daily update)“; pristupljeno stranici: 07. ožujka 2020

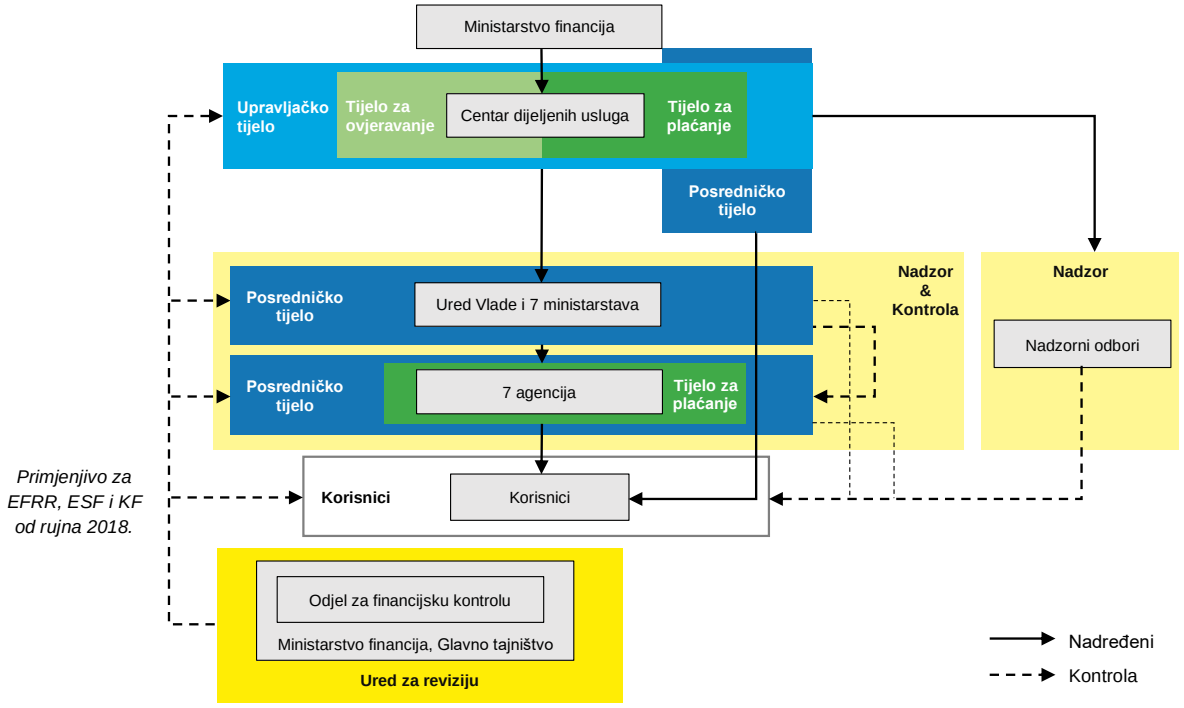
[111] Dostupno na:https://www.riigiteataja.ee/en/eli/ee/Riigikogu/act/530112015002/consolide

[112] Dostupno na:http://www.struktuurifondid.ee/rakendusasutused/

Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo kulture (novo iz razdoblja 2014. - 2020.), Državni kancelarijat(novo iz razdoblja 2014. - 2020.). Posrednička tijela nisu uspostavljena isključivo zbog ESIF potreba. Međutim, pojedini odjeli su iz toga razloga uspostavljeni te su dobili delegirane funkcije upravljačkog tijela. Podatak o njihovom broju zaposlenih nije javno dostupan.
Posrednička tijela razine 2 (IB2) također nisu uspostavljena isključivo zbog ESIF potreba. Međutim, pojedini odjeli su uspostavljeni zbog ESIF potreba te su dobili delegirane dužnosti. Estonska Vlda je kao PT 2 odredila tijela izvršne vlasti ili pravne osobe vođene javnim ili privatnim pravom. Tako u programskom razdoblju 2014. - 2020. funkcije PT 2 obavljaju sljedeća tijela: Enterprise Estonia (koje je zamijenjeno sa „State Shared Service Centre“ od rujna 2018), KredEx, Regulatorno tehničko tijelo, Zaklada Arhimed, Zaklada Innove, Centar za investicije u okoliš.

U skladu s čl. 123 (2) Uredbe (EU) 1303/2013, te kako je utvrđeno u „Operativnom programu za fondove kohezijske politike“, funkcije tijela za ovjeravanje obavlja UT, odnosno Ministarstvo financija. Tijelo za reviziju u skladu s čl. 123 (4) Uredbe (EU) 1303/2013 je Ministarstvo financija.National Coordination Authority (NCA) u Estoniji ne postoji. U Estoniji je za razdoblje 2014. – 2020. predviđen samo jedan program regionalne politike EU koji se financira iz više fondova, a u prethodnom ih je razdoblju imala tri. Ministarstvo financija upravljačko je tijelo, tijelo za ovjeravanje (njegove su funkcije bile spojene s funkcijama upravljačkog tijela) i tijelo za reviziju.

Slika 4.5: Estonija - shema implementacijske strukture



Izvor: Background study for the Preparation of the Implementation Structure for the 2021+ Period, final report (Annex 2 to the Final Report), Ernst & Young s.r.o., 2019. ; obrada autora.
Napomena: Gore navedena shema u primjeni je od rujna 2018.

Shema implementacijske strukture, odnosno sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU u Estoniji za proračunsko razdoblje EU 2014. - 2020., pokazuje sustav koji je centraliziraniji nego u prethodnom proračunskom razdoblju te je rezultat smanjenja operativnih programa s tri na jedan. Centralizacija je dijelom posljedica oslanjanja na Latvijska iskustva (Latvija je također centralizirala aktivnosti). Time je smanjeno administrativno opterećenje, što je bitno u provedbi fondova EU u manjim državama (od Malte, Cipra do Baltičkih država), gdje su ljudski resursi ograničeniji, a rizik obavljanja veće širine poslova izraženiji nego u većim državama. S obzirom da je dinamika korištenja fondova EU u Estoniji (ali i u Baltičkim državama) u pravilu bolja od ostalih promatranih država u ovom radu (vidi tablicu 4.3: Iskorištenost sredstava fondova regionalne politike EU za razdoblje 2014. - 2020.), promjenom sustava upravljanja koji se oslanja i na emprijska iskustva, dodatno se potvrđuje prva i druga pomoćna hipoteza u ovome radu. Dodatno, zbog dovoljno fleksibilnih uredbi EU koji definiraju sustave upravljanja i ne ograničavaju prilagodbu specifičnim zahtjevima države članice EU, dodatno se opovrgava treća pomoćna hipoteza. Pregled temeljnih

nadležnosti i opisa poslova upravljačkog tijela i posredničkih tijela u Estoniji, nalazi se u Prilogu u tablici P-36 (Estonija - kompetencije upravljačkih tijela, posredničkih tijela i koordinacijskog tijela).

4.2.4. Otočne države: Malta, Cipar

Malta

Za provedbu regionalne politike EU, Malti je za proračunsko razdoblje 2014. - 2020. na raspolaganju oko 729 mil. eura, što uključuje 17 mil. eura za teritorijalnu suradnju. Dodatnih 97 mil. eura usmjerava se na razvoj poljoprivrednog sektora i ruralnih područja, a iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR). Alokacija za Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) doseže 22,7 mil. eura (vidi u Prilogu tablicu P-1: Proračun za 2014. - 2020.).

Arhitektura programa i napredak u iskorištenosti fondova

Regionalna politika EU provodi se putem 3 operativna programa, što je jedan više u odnosu na razdoblje 2007. - 2013.:

- 1 nacionalni OP sufinanciran iz EFRR-a i KF-a (Fostering a competitive and sustainable economy to meet our challenges)
- 1 nacionalni OP sufinanciran EFRR-a (SME initiative: Stimulate Private Sector Investment for economic growth)
- 1 nacionalni OP sufinanciran iz ESF-a (Investing in human capital to create more opportunities and promote the wellbeing of society).

Dodatno, postoji jedan Program ruralnog razvoja (financiran iz EFPRR-a) te jedan Program za ribarstvo (financiran in EFPR-a). (Vidi u Prilogu tablicu P-2: Broj programa i raspoloživa sredstva te tablicu P-3: Sredstva dodijeljena operativnim programima).
Informacije o glavnim prioritetima ulaganja sredstava europskih strukturnih i investicijskih fondova, definiranim u operativnim programima za Maltu u proračunskom razdoblju 2014. - 2020., te o očekivanim rezultatima i utjecajima planiranih ulaganja, nalaze se u Prilogu u tablici P-19 (Malta - glavni prioriteti i rezultati ESI fondova).

Podaci o napretku u implementaciji ESI fondova za proračunsko razdoblje 2014. - 2020. objavljuju se temeljem godišnjih implementacijskih izvješća (eng. *Annual Implementation Report*) koja izrađuju upravljačka tijela. Prema podacima Europske komisije objavljenima u ožujku 2020.[113], prijavljeni (isplaćeni) izdaci za projekte dosegnuli su 455,5 mil. eura, odnosno 44,6% ukupno dodijeljenih sredstava ESI fondova (uključujući nacionalno sufinanciranje) za Maltu za razdoblje 2014. - 2020. Po toj stopi iskorištenosti ESI fondova, Malta se nalazi na 5. mjestu među 10 država članica EU koje su obuhvaćene ovim istraživanjem (ako se u rangiranje uključi i Hrvatska)[114]. (Vidi u Prilogu tablicu P-4: Napredak u implementaciji ESI fondova). Promatrajući samo iskorištenost tri fonda regionalne politike EU za proračunsko razdoblje 2014. - 2020., a temeljem godišnjeg implementacijskog izvješća[115], stanje financijske implementacije krajem 2019. godine u Malti nalazi se u tablici 4.3: Iskorištenost sredstava fondova regionalne politike EU za razdoblje 2014. - 2020. te u Prilogu u tablici P-10: Malta - pregled odobrenih i isplaćenih sredstava fondova regionalne politike EU.

Sustav upravljanja

(vidi u nastavku sliku 4.6: Malta - shema implementacijske strukture te u Prilogu tablicu P-28: Malta - operativni programi, upravljačka i posrednička tijela)

Upravljačko tijelo (MA): Ministarstvo europskih poslova obavlja poslove Upravljačkog tijela svih operativnih programa, s „Coordination Department for Planning and Priorities“ kao upravljačko tijelo u slučaju nacionalnih programa (3) te „Department of Funds and Programmes“ kao upravljačko tijelo u slučaju RDP-a and OPR-a.

[113] Dostupno na: https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/MT https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/ESIF-2014-2020-Finance-Implementation-Details/99js-gm52#SaveAs , podaci EK obnovljeni 06. ožujka 2020, pristupljeno stranici: 07. ožujka 2020.

[114] Poljska, Slovačka, Latvija, Litva, Estonija, Malta, Cipar, Slovenija, Mađarska.

[115] Dostupno na:https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/MT ; podaci EK obnovljeni 06. ožujka 2020.: grafikon „Implementation by Fund for Malta, (Total Cost) % of Planned“, grafikon „Total cumulative EU payments by fund (daily update)“; pristupljeno stranici: 07. ožujka 2020

Iz prethodno navedenog, razvidno je da programima iz EPFRR-a i EFPR-a u Malti upravlja isto ministarstvo – Ministarstvo vanjskih poslova[116]. Ovim centraliziranim sustavom upravljanja u velikoj se mjeri olakšava koordinacija različitih programa.

Nacionalni operativni programi kojima upravlja Ministarstvo su idući[117]:

- Fostering a competitive and sustainable economy to meet our challenges
- Stimulate private sector investment for economic growth.

Upravljačko tijelo za provedbu regionalne politike EU na Malti je:

- Odjel za planiranje i koordinaciju prioriteta (eng. *Planning and Priorities Coordination Division - PPCD*) Ministarstva za europske poslove. Temeljne funkcije Odjela za planiranje i koordinaciju prioriteta (PPCD)[118] su obavljanje poslova upravljačkog tijela za ESIF 2014. - 2020., potom funkcija upravljačkog tijela za SME Initiative te funkcija glavnog koordinatora za programiranje regionalne politike EU.

Tri programa koji se financiraju iz EFRR-a, KF-a i ESF-a provodit će isto upravljačko tijelo: Odjel za planiranje i koordinaciju prioriteta (eng. *Planning and Priorities Coordination Division - PPCD*) Ministarstva za europske poslove i provedbu izbornog manifesta (MEAIM)[119]. Odjel je formiran u ožujku 2001. godine kao dio administrativne infrastrukture Malte nužne za upravljanje pretpristupnim i postpristupnim fondovima EU[120]. Zadaća PPCD-a je osigurati efikasnu apsorpciju i upravljanje fondovima EU,

[116] Sadašnji naziv ministarstva je „Ministry for European Affairs and Equality“ (dostupno na: https://gov.mt/en/Government/Government%20of%20Malta/Administration/Pages/The-Administration.aspx), dok je prethodni naziv bio „Ministarstvo za europske poslove i provedbu izbornog manifesta“.

[117] Dostupno na: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/managing-authorities//?search=1&keywords=&periodId=3&countryCode=MT&typeId=ALL

[118] Dostupno na: https://eufunds.gov.mt/en/Operational%20Programmes/Managing%20Authority/Pages/Managing-Authority.aspx#

[119] Dostupno na: https://eufunds.gov.mt/en/Pages/Home.aspx https://eufunds.gov.mt/en/Operational%20Programmes/Managing%20Authority/Pages/Managing-Authority.aspx

[120] Dostupno na:

posebice u području regionalne politike EU, putem efikasne koordinacije Vladinih ureda, tijela, agencija i drugih dionika. Do srpnja 2011. godine PPCD je upravljao brojnim bilateralnim programima, koji su sada u nadležnosti Odjela za programe i fondove (eng. *Funds and Programmes Division*).

Posrednička tijela (IB) uspostavljena su jedino u slučaju implementacije ERDF-a i ESF-a: „Department of Measures and Support“, Ministarstvo za europske poslove te „Programming Statement“ za ERDF, potpom „Organization for Employment and Education“, vladina agencija pod okriljem Ministarstva obrazovanja i zapošljavanja, za ESF. Pojedinačna posrednička tijela imaju kompetencije koje se odnose na upravljanje pojedinačnih OP-ova, ovisno o fondu iz kojeg se financira. IB1 nisu osnovani specifično za potrebe ESIF-a.

Tijelo za ovjeravanje:

- European Union (Paying Authority) Directorate – Ministarstvo financija

Tijelo za reviziju:

- Internal Audit and Investigations Department (IAID) – Ured premijera

Nacionalno koordinacijsko tijelo (NCA) je Međuvladin koordinacijski odbor, kojim koordinira Ministarstvo vanjskih poslova. Naime, tijelo odgovorno za koordinaciju i pripremu operativnih programa je Ured stalnog tajništva u Ministarstvu vanjskih poslova (eng. *Office of the Permanent Secretary*). Programima Strukturnih i Kohezijskog fonda, Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo te Europskog fonda za poljoprivredu i ruralni razvoj[121], upravlja i koordinira Odjel za planiranje i koordinaciju prioriteta (eng. *Planning and Priorities Coordination Division*) – za Strukturne i Kohezijski fond te Odjel za programe i fondove (eng. *Funds and Programmes Division*) - za Europski fond za poljoprivredu i ruralni razvoj, Europski fond za pomorstvo i ribarstvo te programe Europske teritorijalne suradnje. Ti odjeli nalaze se unutar Ministarstva za europske poslove. Takav centralizirani sustav za implementaciju ESI

https://eufunds.gov.mt/en/Operational%20Programmes/Managing%20Authority/Pages/Managing-Authority.aspx

[121] Od siječnja 2014. programom financiranim iz EPFRR-a, upravlja i koordinira Odjel za programe i fondove unutar Ministarstva za europske poslove i provedbu izbornog manifesta

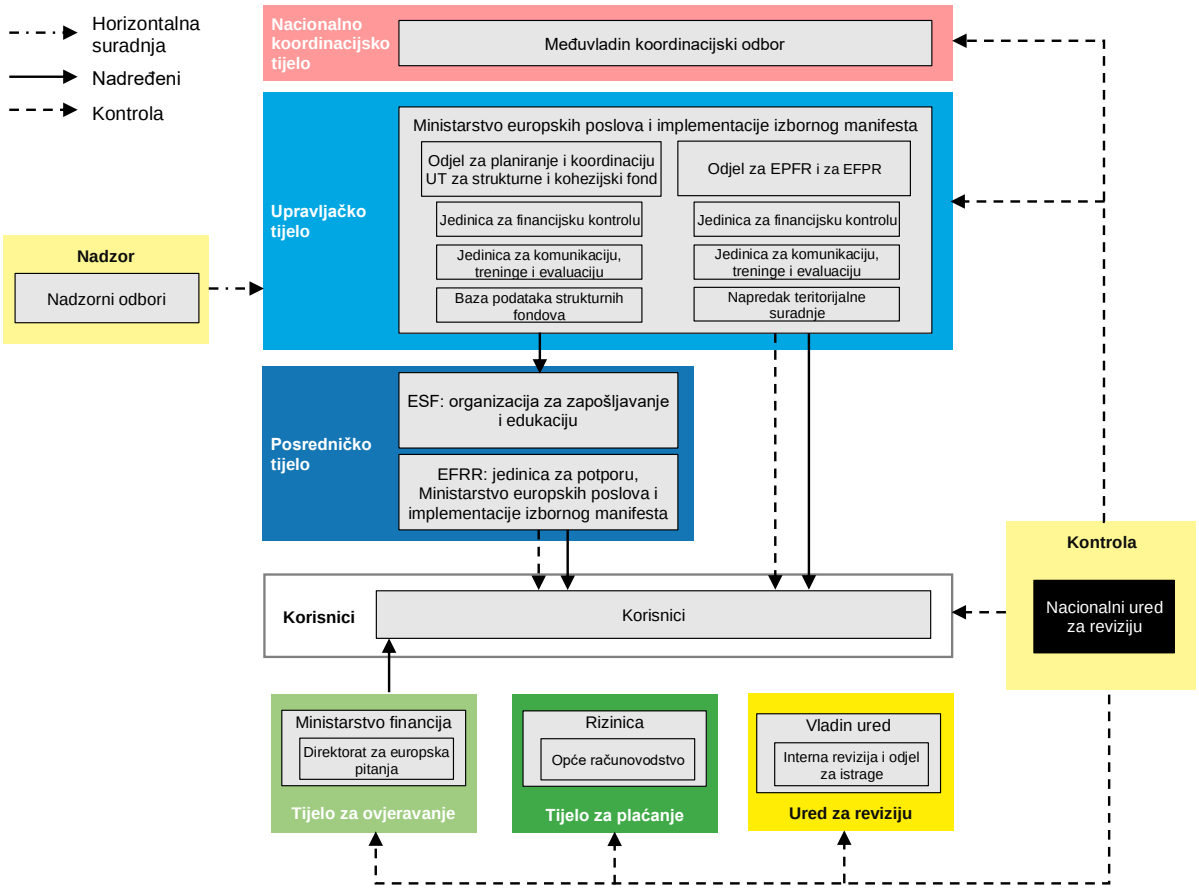
fondova i drugih financijskih inicijativa EU (uključujući Connecting Europe Facility) omogućuje koordinaciju različitih programa i inicijativa na nacionalnoj razini, a također smanjuje i rizik od dupliciranja ili preklapanja aktivnosti.[122]

Skupina za programiranje uspostavljena je u Ministarstvu te se sastojala od službenika oba navedena odjela, a zadatak joj je bio koordinacija aktivnosti za potrebe programiranja financijske prespektive. Institucionalni okvir za upravljenje u proračunskom razdoblju 2014. - 2020. uspostavljen je u travnju 2012. godine. Okvir, kojim je upravljao Ured stalnog tajništva, sastojao se od unutar-ministarskog Odboraza programiranje 2014. - 2020. (eng. *Inter-Ministerial Committee for Programming 2014-2020 – IMC*) i predstavnika onih linijskih ministarstava koji su u sustavu pripreme i provedbe ESI fondova, a potporu je dobivao od brojnih sektorskih pododbora (eng. *Sectoral Sub-Committees – SSCs*) koji su pokrivali različite tematske ciljeve. Uloga unutar-ministarskog Odboraza programiranje bila je dati strateške inpute i usmjeravati proces programiranja.[123] Nacrti operativnih programa, koji pokrivaju EFRR i KF (prvi operativni program) te ESF (drugi operativni program), završeni su u svibnju 2014. te upućeni u javne konzultacije u svibnju/lipnju 2014.

[122] Partnership Agreement of Malta, 2014-2020, November 2014, str. 165

[123] Cohesion policy 2014-2020, Operational Programme I, Fostering a competitive and sustainable economy to meet our challenges, Malta, March 2015, str. 313; Dostupno na: https://eufunds.gov.mt/en/Operational%20Programmes/Programming%20Period%202014%20-%202020/Operational%20Programme%201/Documents/Adopted%20OPI(ff).pdf

Slika 4.6: Malta - shema implementacijske strukture



Izvor: Background study for the Preparation of the Implementation Structure for the 2021+ Period, final report (Annex 2 to the Final Report), Ernst & Young s.r.o., 2019. ; obrada autora.

Shema implementacijske strukture, odnosno sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU u Malti za proračunsko razdoblje EU 2014. - 2020., pokazuje izraženo centralizirani sustav, što nije dalo prostora za veće promjene u sustava upravljanja. Za navedeno nije bilo niti veće potrebe, s obzirom da je riječ o najmanjoj državi koja je analizirana u ovom radu i po broju stanovnika, ali i po alokaciji sredstava fondova regionalne politke EU, a koja je u relativno dobroj poziciji u odnosu na ostale države u smislu dinamike korištenja fondova regionalne politike EU. Stoga nije bilo promjena u funkcionalnostima institucija, a njihov pregled temeljnih nadležnosti i opisa poslova upravljačkog, posredničkih i koordinacijskog tijela u Malti, nalazi se u Prilogu u tablici P-37 (Malta - kompetencije upravljačkih tijela, posredničkih tijela i koordinacijskog tijela).

Cipar

Cipru je za provedbu regionalne politike EU za razdoblje 2014. - 2020. na raspolaganju 735,6 mil. eura (uključujući Europsku teritorijalnu suradnju) te 132,2 mil. eura za Ruralni razvoj. Sredstva za Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) iznose 39.715.209 eura. Dodatno, 11,6 mil. eura odnosi se na Inicijativu za zapošljavanje mladih [124]. (Vidi u Prilogu tablicu P-1: Proračun za 2014. - 2020.).

Arhitektura programa i napredak u iskorištenosti fondova

Regionalna politika EU provodi se putem dva operativna programa (što je bio slučaj i u proračunskom razdoblju 2007. - 2013.[125] (vidi u Prilogu tablicu P-2: Broj programa i raspoloživa sredstva te tablicu P-3: Sredstva dodijeljena operativnim programima):

- OP Competitiveness and Sustainable Development (sufinanciran EFRR-om i KF-om)
- OP Employment, Human Resources and Social Cohesion (sufinanciran ESF-om)
- Dodatno, izdvojena su sredstva za program Inicijative za zapošljavanje mladih, te postoje:
- Jedan Program ruralnog razvoja sufinanciran EPFRR-om
- Jedan OP Maritime and Fisheries sufinanciran EFPR-om.

Intervencije u okviru oba operativna programa uključuju investicije u javni sektor, ali i scheme/poticaje i privatnom sektoru. Potrebno je naglasiti da stopa sufinanciranja može dosegnuti 95% ukupnih prihvatljivih javnih troškova.[126]

Informacije o glavnim prioritetima ulaganja sredstava europskih strukturnih i investicijskih fondova, definiranim u operativnim programima za Cipar u proračunskom razdoblju 2014. - 2020., te o očekivanim rezultatima i utjecajima planiranih ulaganja, nalaze se u Prilogu u tablici P-20 (Cipar - glavni prioriteti i rezultati ESI fondova).

[124] European Commission, Brussels, 20 June 2014, Summary of the Partnership Agreement for Cyprus, 2014-2020

[125] European Commission, Brussels, 20 June 2014, Summary of the Partnership Agreement for Cyprus, 2014-2020

[126] Dostupno na:
http://www.dgepcd.gov.cy/dgepcd/dgepcd.nsf/page09_en/page09_en?OpenDocument

Podaci o napretku u implementaciji ESI fondova za proračunsko razdoblje 2014. - 2020. objavljuju se temeljem godišnjih implementacijskih izvješća (eng. *Annual Implementation Report*) koja izrađuju upravljačka tijela. Prema podacima Europske komisije objavljenima u ožujku 2020. godine[127], prijavljeni (isplaćeni) izdaci za projekte dosegnuli su 538,6 mil. eura, odnosno 46,0% ukupno dodijeljenih sredstava ESI fondova (uključujući nacionalno sufinanciranje) za Cipar za razdoblje 2014. - 2020. Po toj stopi iskorištenosti ESI fondova, Cipar se nalazi na 3. mjestu među 10 država članica EU koje su obuhvaćene ovim istraživanjem (ako se u rangiranje uključi Hrvatska)[128]. (Vidi u Prilogu tablicu P-4: Napredak u implementaciji ESI fondova).

Promatrajući samo iskorištenost tri fonda regionalne politike EU za proračunsko razdoblje 2014. - 2020., a temeljem godišnjeg implementacijskog izvješća[129], stanje financijske implementacije krajem 2019. godine u Cipru nalazi se u tablici 4.3: Iskorištenost sredstava fondova regionalne politike EU za razdoblje 2014. - 2020. te u Prilogu u tablici P-11: Cipar - pregled odobrenih i isplaćenih sredstava fondova regionalne politike EU.

Sustav upravljanja

(vidi u nastavku sliku 4.7: Cipar - shema implementacijske strukture te u Prilogu tablicu P-29: Cipar - operativni programi, upravljačka i posrednička tijela)

Upravljačka tijela (MA): Glavna uprava za europske programe, koordinaciju i razvoj (DG EPCD) je MA svih OP-ova, osim programa koji se financiraju iz EAFRD-a, a čiji je MA Ministarstvo poljoprivrede, ruralnog razvoja i okoliša. Ukupno su 22 osobe (direktor, 3 rukovoditelja, 15 službenika, 2 računovođe i 1 tajnik) raspoređeni za agendu DG EPCD-a.

Broj programa u Cipru nije se promijenio u odnosu na razdoblje 2007. – 2013. U državi je uspostavljeno jedno upravljačko tijelo (Glavna uprava za europske programe,

[127] Dostupno na:https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/CY https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/ESIF-2014-2020-Finance-Implementation-Details/99js-gm52#SaveAs , podaci EK obnovljeni 24. siječnja 2020, pristupljeno stranici: 25. siječnja 2020.

[128] Poljska, Slovačka, Latvija, Litva, Estonija, Malta, Cipar, Slovenija, Mađarska.

[129] Dostupno na: https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/CY ; podaci EK obnovljeni 06. ožujka 2020.: grafikon „Implementation by Fund for Cyprus, (Total Cost) % of Planned“, grafikon „Total cumulative EU payments by fund (daily update)“; pristupljeno stranici: 07. ožujka 2020.

koordinaciju i razvoj[130]) i zajednički odbor za praćenje radi osiguranja koordinacije EFRR-a/KF-a i programa ESF-a, a za sve te programe upotrebljava se jedinstveni informacijski sustav. DG EPCT osnovan je 1961. kao Ured za planiranje[131] (eng. *Planning Bureau*). Tijekom ciparskog predsjedanje Vijećem EU u 2012. godini, Ured za planiranje dodatno je ekipiran te je djelovao kao tajništvo ciparskog predsjedanja. Tajništvo je koordiniralo sve aktivnosti za pripremu i provedbu procesa predsjedanja. Nakon toga, u svibnju 2013. godine, dolazi do širenja uloge i misije Ureda (odnosno sadađnjeg DG EPCT-a.[132]

Naime, Directorate General for European Programmes, Coordination and Development (DG EPCT) se imenuje odgovornim za upravljanje u idućim područjima[133]:

- Europskim fondovima i programima, poput Europskih strukturnih i investicijskih fondova, europskih programa konkurentnosti i darovnica (grantova) država članica Europskog ekonomskog područja i Švicarske.
- Razvoja i horizontalnih pitanja, poput istraživanja, tehonološkog razvoja i inovacija, cjeloživotnog učenja, koreporativne socijalne odgovornosti i strategije Europa 2020.

DG EPCD je odgovoran i za korištenje i provedbu europskih programa i fondova u funkciji[134]: nacionalnog tijela za regionalnu politiku, upravljačkog tijela za OP-ove sufinancirane od strane EFRR-a, ESF-a i KF-a, Informativnog središta za programe europske konkurentnosti (eng. *European Competitive Programmes*), nacionalne kontakt-točke za programe Europske teritorijalne suradnje, nacionalne kontakt-točke

[130] Directorate General for European Programmes, Coordination and Development – DG EPCD (Dostupno na: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/managing-authorities//?search=1&keywords=&periodId=3&countryCode=CY&typeId=ALL http://www.dgepcd.gov.cy/dgepcd/dgepcd.nsf/index_en/index_en?OpenDocument)

[131] Odluka Vijeća ministara br. 854 od 15. lipnja 1961.

[132] Dostupno na: http://www.dgepcd.gov.cy/dgepcd/dgepcd.nsf/page01_en/page01_en?OpenDocument

[133] Dostupno na:http://www.dgepcd.gov.cy/dgepcd/dgepcd.nsf/index_en/index_en?OpenDocument

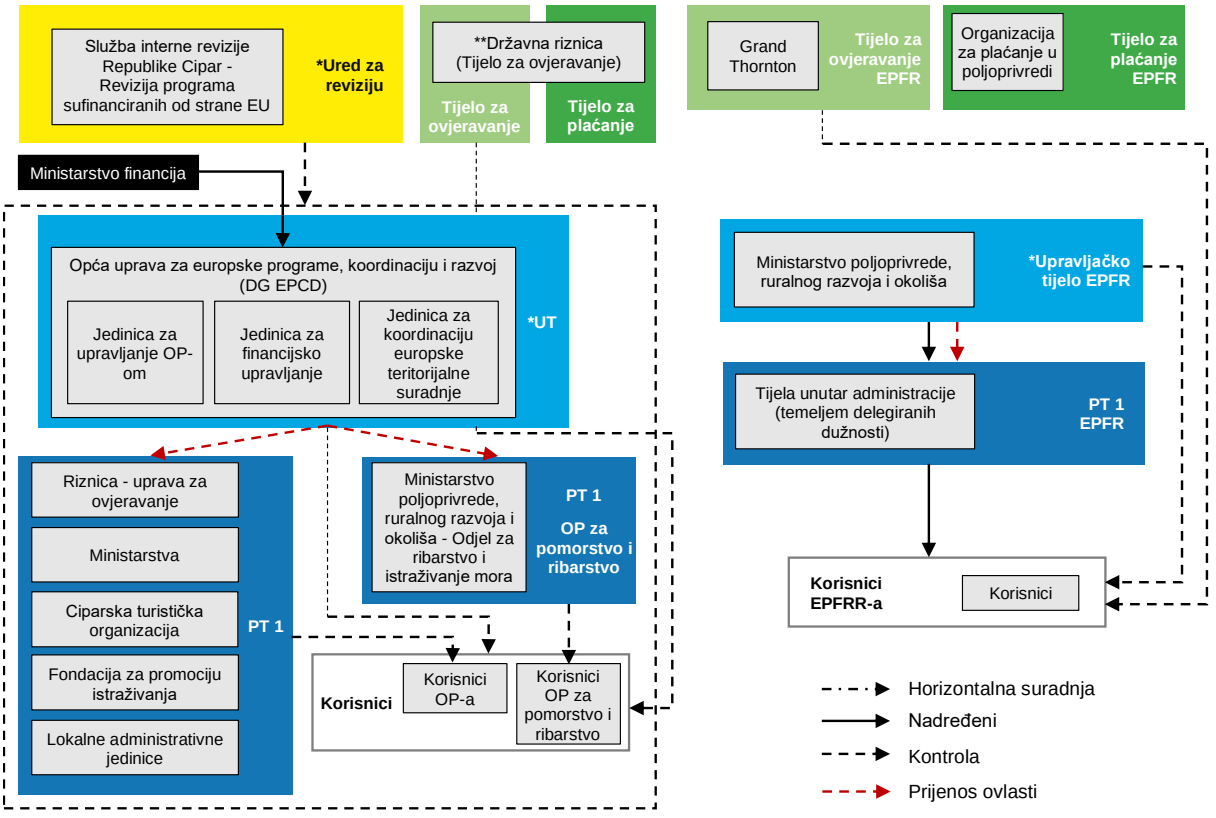
[134] Dostupno na: http://www.dgepcd.gov.cy/dgepcd/dgepcd.nsf/page05_en/page05_en?OpenDocument

za programe iz Europskog ekonomskog područja, Norveške te Švicarskog financijskog mehanizma te upravljačkog tijela za Europski fond za ribarstvo.

Ulogu IB1-ova izvršavaju pojedina resorna ministarstva u vezi sa sufinanciranjem planova javnih nabava i programa dodjele nepovratnih sredstava, pojedine općine s obzirom na strateški okvir održivog urbanog razvoja i Državna riznica za kontrolu troškova javnih nabava. IB1-ovi nisu posebno uspostavljeni za potrebe ESIF-a, oni su i dalje tijela državne uprave koja preuzimaju odabrane nadležnosti MA-a.

Nacionalno koordinacijsko tijelo (NCA): NCA ne postoji, ali njegovu funkciju u određenoj mjeri obavlja Glavna uprava za europske programe, koordinaciju i razvoj, koja je MA za sve OP-ove, osim za programe financirane iz EAFRD-a.

Slika 4.7: Cipar- shema implementacijske strukture



** Primjenjivo na sve OP-ove osim financiranoga iz EPFRR-a.*
*** Riznica je neovisno tijelo osnovano odlukom predsjednika*

Izvor: Background study for the Preparation of the Implementation Structure for the 2021+ Period, final report (Annex 2 to the Final Report), Ernst & Young s.r.o., 2019. ; obrada autora.

Gore navedena shema implementacijske strukture, odnosno sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU u Cipru za proračunsko razdoblje EU 2014. - 2020., pokazuje sustav koji je centralizirao neke administrativne kontrole u odnosu na prethodno proračunsko razdoblje EU (s posredničkih tijela na državnu rzinicu), čime se smanjio pritisak na administrativne kapacitete. Pregled temeljnih nadležnosti i opisa poslova upravljačkog tijela i posredničkih tijela u Cipru, nalazi se u Prilogu u tablici P-38 (Cipar - kompetencije upravljačkih tijela, posredničkih tijela i koordinacijskog tijela). S obzirom na veličinu države i relativno malu alokaciju sredstava regionalne politike EU za Cipar, jače koncentriranje kompetencija u Ministarstvu financija, koje je ujedno i jedino upravljačko tijelo, pokazuje se kao primjerena odluka, jer je Cipar na vrhu promatranih zemalja po isplatama EFRR-a i ESF-a (vidi tablicu 4.3: Iskorištenost sredstava fondova regionalne politike EU za razdoblje 2014. - 2020.).

4.2.5. Slovenija

Sloveniji je za proračunsko razdoblje 2014 – 2020 na raspolaganju ukupno 3.011.899.768 eura sredstava iz fondova regionalne politike EU, od čega se 895.370.363 eura odnosi na Kohezijski fond, 1.390.392.899 eura na Europski fond za regionalni razvoj te 707.713.434 na Europski socijalni fond.[135]
Navedena sredstva su programirana putem jednog operativnog programa „Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014. - 2020.“.

Dodatnih 837,8 mil. eura odvaja se za razvoj poljoprivrednog sektora i ruralnih područja, a iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj. Alokacija za Europski fond za pomorstvo i ribarstvo iznosi 24,8 mil. eura. (Vidi u Prilogu tablicu P-1: Proračun za 2014. - 2020.)
Slovenija je podijeljena na dvije NUTS 2 regije: razvijeniju regiju Zapadne Slovenije i manje razvijenu regiju Istočne Slovenije. Zapadna Slovenija na raspolaganju ima 847 mil. eura sredstava iz regionalne politike EU, dok Istočna Slovenija na raspolaganju

[135] Dostupno na:
http://ec.europa.eu/regional_policy/sl/atlas/programmes/2014-2020/slovenia/2014si16maop001

ima 1,26 mlrd. eura. Važno je naglasiti da je Kohezijski fond dostupan za cijeli teritorij Slovenije, uz alokaciju u iznosu od 1,055 mlrd. eura.[136]

Arhitektura programa i napredak u iskorištenosti fondova

Regionalna politika EU u Sloveniji provodi se putem jednog operativnog programa sufinanciranog iz EFRR-a, ESF-a i KF-a, što je sažimanje u odnosu na tri programa koliko ih je bilo u proračunskom razdoblju 2007. - 2013. Jedan Program ruralnog razvoja financira se iz Europskog fonda za prljopriovredu i ruralni razvoj, a postoji i jedan oparativni program za implementaciju Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo. Također, Slovenija sudjeluje i u trinaest programa teritorijalne suradnje.[137] (Vidi u Prilogu tablicu P-2: Broj programa i raspoloživa sredstva te tablicu P-3: Sredstva dodijeljena operativnim programima).

Informacije o glavnim prioritetima ulaganja sredstava europskih strukturnih i investicijskih fondova, definiranim u operativnim programima za Sloveniju u proračunskom razdoblju 2014. - 2020., te o očekivanim rezultatima i utjecajima planiranih ulaganja, nalaze se u Prilogu u tablici P-21 (Slovenija - glavni prioriteti i rezultati ESI fondova).

Podaci o napretku u implementaciji ESI fondova za proračunsko razdoblje 2014. - 2020. objavljuju se temeljem godišnjih implementacijskih izvješća (eng. *Annual Implementation Report*) koja izrađuju upravljačka tijela. Prema podacima Europske komisije objavljenima u ožujku 2020.[138], prijavljeni (isplaćeni) izdaci za projekte dosegnuli su 2,21 mlrd. eura, odnosno 44,5% ukupno dodijeljenih sredstava ESI fondova (uključujući nacionalno sufinanciranje) za Sloveniju za razdoblje 2014. - 2020. Po toj stopi iskorištenosti ESI fondova, Slovenija se nalazi na 6. mjestu među 10 država

[136] European Commission, Brussels, 30 October 2014, Summary of the Partnership Agreement for Slovenia, 2014-2020

[137] European Commission, Brussels, 30 October 2014, Summary of the Partnership Agreement for Slovenia, 2014-2020

[138] Dostupno na:https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/SI https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/ESIF-2014-2020-Finance-Implementation-Details/99js-gm52#SaveAs , podaci EK obnovljeni 06. ožujka 2020, pristupljeno stranici: 07. ožujka 2020.

članica EU koje su obuhvaćene ovim istraživanjem (ako se u rangiranje uključi i Hrvatska)[139]. (Vidi u Prilogu tablicu P-4: Napredak u implementaciji ESI fondova).
Promatrajući samo iskorištenost tri fonda regionalne politike EU za proračunsko razdoblje 2014. - 2020., a temeljem godišnjeg implementacijskog izvješća[140], stanje financijske implementacije krajem 2019. godine u Sloveniji nalazi se u tablici 4.3: Iskorištenost sredstava fondova regionalne politike EU za razdoblje 2014. - 2020. te u Prilogu u tablici P-12: Slovenija - pregled odobrenih i isplaćenih sredstava fondova regionalne politike EU.

Sustav upravljanja

(vidi u nastavku sliku 4.8: Slovenija - shema implementacijske strukture te u Prilogu tablicu P-30: Slovenija - operativni programi, upravljačka i posrednička tijela)
U razdoblju 2014. – 2020. postoji samo jedan program financiran sredstvima iz više fondova za provedbu regionalne politike EU u Sloveniji, što za sobom povlači i odluku o odgovarajućoj strukturi upravljanja. Posljednja prilagodba sustava upravljanja stupila je na snagu sredinom 2016. godine. Naime, u Sloveniji je 21.05.2016. na snagu stupila „*Uredba o porabi sredstev evropske kohezijske politike v Republiki Sloveniji v programskem obdobju 2014 – 2020 za cilj naložbe za rast in delovna mesta, 1. sprememba*“[141]. Tim dokumentom se regulira sustav upravljanja i kontrole te tijela u sustavu i njihova prava i obveze u programskom razdoblju od 2014. do 2020. godine.
Tijela upravljanja i kontrole u navedenoj Uredbi definirana su opisno[142].
U Sloveniji funkciju revizorskog tijela obavlja „*Ministarstvo za finance, Urad RS za nadzor proračuna (UNP)*“[143], kojemu je na čelu direktor.

[139] Poljska, Slovačka, Latvija, Litva, Estonija, Malta, Cipar, Slovenija, Mađarska.

[140] Dostupno na: https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/SI ; podaci EK obnovljeni 06. ožujka 2020.: grafikon „Implementation by Fund for Slovenia, (Total Cost) % of Planned“, grafikon „Total cumulative EU payments by fund (daily update)“; pristupljeno stranici: 07. ožujka 2020.

[141] Dostupno na:http://www.eu-skladi.si/sl/ekp/zakonodaja
http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED6816

[142] Dostupno na: http://www.svrk.gov.si/si/ i Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014-2020, Str. 438.

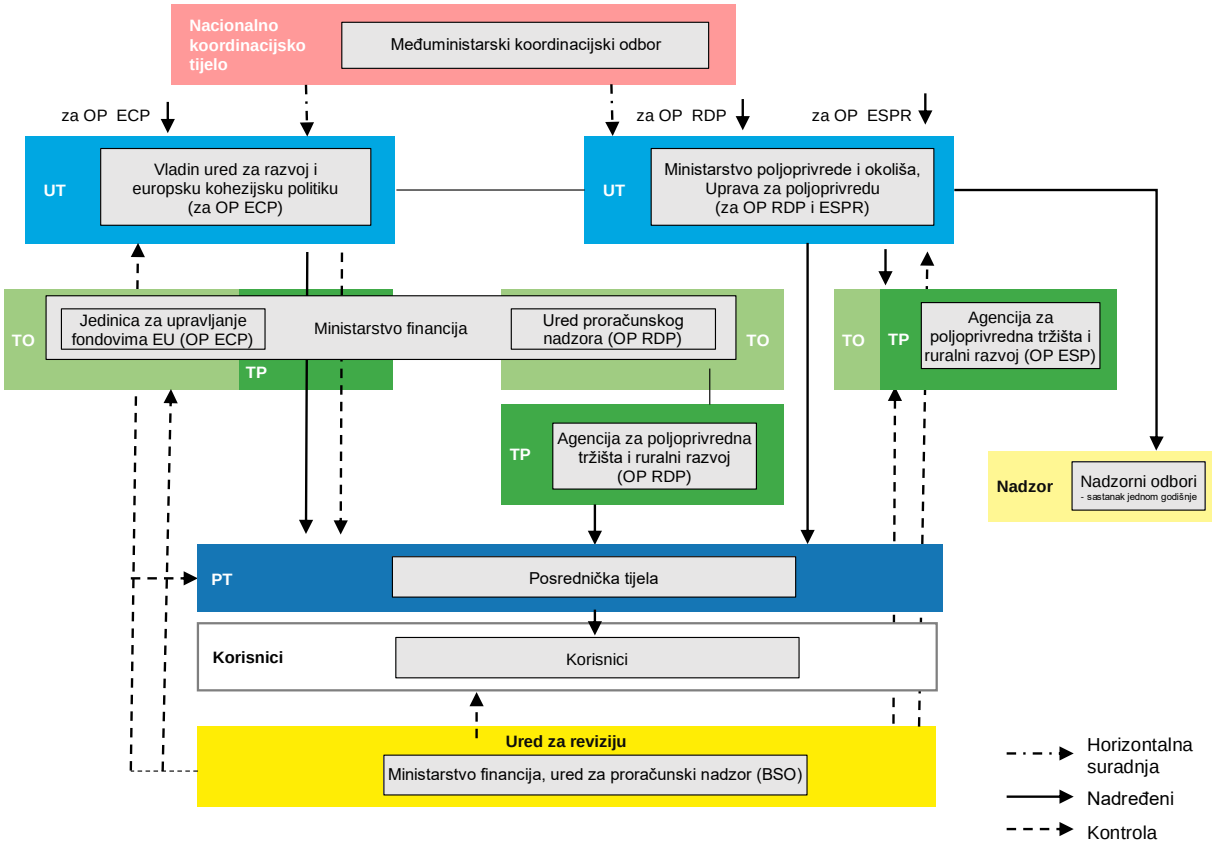
[143] Dostupno na: http://www.svrk.gov.si/si/ i Operativni program za izvajanje Evropske kohezijske politike v obdobju 2014-2020, Str. 438.

Navedena Uredba definira i posrednička tijela, odnosno ministarstva, koja su odgovorna za iduća područja[144]: delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, gospodarski razvoj in tehnologijo; kulturo; javno upravo; pravosodje; infrastrukturo; okolje in prostor; izobraževanje; znanost in šport in zdravje.
Uredba točno definira ulogu posredničkih tijela, pri čemu se poziva na Uredbu 1303/2013/EU koja u biti definira temeljne zadatke upravljačkih tijela, a svaka država korisnica EU sredstava može definirati koje od tih poslova se može delegirati na posrednička tijela.

Ukratko, upravljačka tijela (MA) u sustavu su: Vladin Ured za razvoj i europsku kohezijsku politiku za „OP EU Cohesion Policy“ (OP ECP) koji se financira iz ESF- a i ERDF-a. Ministarstvo poljoprivrede i okoliša, Direktorat za poljoprivredu, za programe financiranje iz EMFF-a i EAFRD-a.
Upravljačka tijela uspostavljena su specifično zbog potreba ESIF-a.
Posrednička tijela (IB) u sustavu su: individualna ministarstva za OP ECP, a Agencija za poljoprivredno tržište i ruralni razvoj za OP-ove financirane iz EAFRD-a.
Posrednička tijela nisu uspostavljena specifično radi potreba ESIF-a.
Nacionalno koordinacijsko tijelo: Međuministarski koordinacijski odbor.

[144] Dostupno na: http://www.eu-skladi.si/sl/ekp/zakonodaja
http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=URED6816

Slika 4.8: Slovenija - shema implementacijske strukture



Izvor: Background study for the Preparation of the Implementation Structure for the 2021+ Period, final report (Annex 2 to the Final Report), Ernst & Young s.r.o., 2019. ; obrada autora.
Napomena: OP ECP (eng. OP for EU Cohesion policy) – OP za kohezijsku politiku, OP RDP (eng. OP Rural Develeopment Programme) – OP za ruralni razvoj, OP ESPR – OP za pomorstvo i ribarstvo.

Gore navedena shema implementacijske strukture, odnosno sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU u Sloveniji za proračunsko razdoblje EU 2014. - 2020., pokazuje sustav koji je jednostavniji nego u prethodnom proračunskom razdoblju. To je vezano uz smanjenje broja operativnih programa s tri na jedan, što je utjecalo na manje opterećenje administracije u pripremi i izradi tih dokumenata. Slovenija pokazuje osjetna odstupanja kad se uspoređuje dinamika isplata sredstava po fondovima regionalne politike EU, od treće pa do sedme pozicije među analiziranim državama, ovisno o fondu (vidi tablicu 4.3: Iskorištenost sredstava fondova regionalne politike EU za razdoblje 2014. - 2020.). To može upućivati na manjak jake koordinacijske funkcije među institucijama i nedostatak usklađivanja procedura, procesa te potreba za dostatnim administrativnim kapacitetima, ali i neusklađenim nedležnostima i opisima poslova institucija. Pregled temeljnih nadležnosti i opisa

poslova upravljačkog, posredničkih i koordinacijskog tijela u Sloveniji, nalazi se u Prilogu u tablici P-39 (Slovenija - kompetencije upravljačkih tijela, posredničkih tijela i koordinacijskog tijela).

4.2.6. Mađarska

U proračunskom razdoblju 2014. - 2020. Mađarskoj je dodijeljeno oko 21,9 mlrd. eura za regionalne politike EU (EFRR, ESF i KF), što uključuje i 49,8 mil. eura za Inicijativu za zapošljavanje mladih te 361,8 mil. eura za teritorijalnu suradnju. Dodatnih 3,45 mil. eura usmjerava se za razvoj poljoprivrednog sektora i ruralnih područja, a iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj. Alokacija za Europski fond za pomorstvo i ribarstvo iznosi 39 mil. eura. Potrebno je spomenuti da cijeli teritorij Mađarske, osim regije s glavnim gradom, Budimpeštom, spada u manje razvijene regije.[145] (Vidi u Prilogu tablicu P-1: Proračun za 2014. - 2020.).

Arhitektura programa i napredak u iskorištenosti fondova

Regionalna politika EU u Mađarskoj za proračunsko razdoblje 2014. - 2020., provodi se putem sedam operativnih programa (što je jednostavnija programska arhitektura u odnosu na proračunsko razdoblje 2007. - 2013., kada je bilo 15 operativnih programa):[146]

- 2 nacionalna operativna programa sufinancirana EFRR-om i ESF-om (Economic Development and Innovation OP, Human Resources Development OP)
- 2 nacionalna operativna programa sufinancirana ERDF-om i KF-om (Integrated Transport OP, Environment and Energy Efficiency OP)
- 1 nacionalni OP sufinanciran ESF-om i KF-om (Public Administration and Services OP)
- 2 teritorijalna OP-a sufinancirana EFRR-om i ESF-om; jedan pokriva sve manje razvijene regije, a drugi razvijenije regije središnje Mađarske.

[145] European Commission, Brussels, 26 August 2014, Summary of the Partnership Agreement for Hungary, 2014-2020

[146] European Commission, Brussels, 26 August 2014, Summary of the Partnership Agreement for Hungary, 2014-2020

Dodatno, postoji jedan Program ruralnog razvoja (financiran iz EPFRR-a) tejedan Program za ribarstvo (financiran iz EFPR-a). (Vidi u Prilogu tablicu P-2: Broj programa i raspoloživa sredstva te tablicu P-3: Sredstva dodijeljena operativnim programima).
Informacije o glavnim prioritetima ulaganja sredstava europskih strukturnih i investicijskih fondova, definiranim u operativnim programima za Mađarsku u proračunskom razdoblju 2014. - 2020., te o očekivanim rezultatima i utjecajima planiranih ulaganja, nalaze se u Prilogu u tablici P-22 (Mađarska - glavni prioriteti i rezultati ESI fondova).

Podaci o napretku u implementaciji ESI fondova za proračunsko razdoblje 2014. - 2020. objavljuju se temeljem godišnjih implementacijskih izvješća (eng. *Annual Implementation Report*) koja izrađuju upravljačka tijela. Prema podacima Europske komisije objavljenima u ožujku 2020.[147], prijavljeni (isplaćeni) izdaci za projekte dosegnuli su 12,1 mlrd. eura, odnosno 40,9% ukupno dodijeljenih sredstava ESI fondova (uključujući nacionalno sufinanciranje) za Mađarsku za razdoblje 2014. - 2020. Po toj stopi iskorištenosti ESI fondova, Mađarska se nalazi na 8. mjestu među 10 država članica EU koje su obuhvaćene ovim istraživanjem (ako se u rangiranje uključi i Hrvatska)[148]. (Vidi u Prilogu tablicu P-4: Napredak u implementaciji ESI fondova).
Kod Mađarske je bitno spomenuti činjenicu da Mađarska intenzivno nastoji preugovoriti dostupna EU sredstva, odnosno ugovoriti što više projekata i iznad dostupne alokacije EU srdstava, kako bi u konačnici iskorištenost bila što je moguće veća, unatoč riziku problema u implementaciji, plaćanja penala uslijed nepravilnosti u provedbi EU projekata i riziku povećanih plaćanja iz nacionalnog proračuna. Iz toga razloga dinamika isplata osjetno zaostaje u odnosu na dinamiku ugovaranja pa je tako Mađarska na 8. mjestu po dinamici isplata iz ESI fondova, unatoč činjenici da je prva po ugovaranju među analiziranim državama. Slična je situacija kod fondova regionalne politike, posebice u slučaju Europskog fonda za regionalni razvoj (vidi tablicu P-13), koji je od iznimne važnosti za Mađarsku, jer čini oko 43% ukupne alokacije sredstva

[147] Dostupno na:https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HU https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/ESIF-2014-2020-Finance-Implementation-Details/99js-gm52#SaveAs , podaci EK obnovljeni 06. ožujka 2020, pristupljeno stranici: 07. ožujka 2020.

[148] Poljska, Slovačka, Latvija, Litva, Estonija, Malta, Cipar, Slovenija, Mađarska.

Europskih strukturnih i investicijskih fondova za Mađarsku za razdoblje 2014. - 2020. U slučaju toga fonda, Mađarska je 2. po dinamici odobravanja, ali tek 8. po dinamici isplata među deset analiziranih država.

Promatrajući samo iskorištenost tri fonda regionalne politike EU za proračunsko razdoblje 2014. - 2020., a temeljem godišnjeg implementacijskog izvješća[149], stanje financijske implementacije krajem 2019. godine u Mađarskoj nalazi se u Tablici 4.3: Iskorištenost sredstava fondova regionalne politike EU za razdoblje 2014. - 2020. te u Tablici P-13: Mađarska - pregled odobrenih i isplaćenih sredstava fondova regionalne politike EU.

Sustav upravljanja

(vidi u nastavku sliku 4.9: Mađarska - shema implementacijske strukture te u Prilogu tablicu P-31: Mađarska - operativni programi, upravljačka i posrednička tijela)

Upravljačka tijela (MA): Ulogu MA obavljaju četiri resorna ministarstva i Ured premijera/predsjednika vlade. Ministarstvo inovacija i tehnologije je MA nad dva OP-a koji kombiniraju ERDF i CF, a Ured predsjednika vlade je MA jednom OP-u koji kombinira ERDF, ESF i CF, kao i programe financirane iz EAFRD-a i EMFF. Preostala četiri OP-a koja kombiniraju EFRR i ESF imaju ili Ministarstvo financija, Ministarstvo ljudskih potencijala i Ministarstvo poljoprivrede kao svoje MA.

MA nisu osnovana posebno za potrebe ESIF-a. Međutim, odabrani odjeli institucija kojima je delegirano izvršavanje nadležnosti MA, posebno su uspostavljeni za potrebe ESIF-a.

Trenutno oko 2.500 ljudi radi zajedno u strukturi provedbe ESIF-a (NCA, MA, IB, AA, CA i PA).

Iz navedenog je razavidno da Mađarska ima veći broj operativnih programa i malo kompleksniji sustav upravljanja[150]. Naime, ima ukupno sedam programa, od čega 5 nacionalnih i 2 regionalna programa:

---

[149] Dostupno na: https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HU ; podaci EK obnovljeni 06. ožujka 2020.: grafikon „Implementation by Fund for Hungary, (Total Cost) % of Planned“, grafikon „Total cumulative EU payments by fund (daily update)“; pristupljeno stranici: 07. ožujka 2020.

[150] Dostupno na: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/programmes; http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/managing-authorities//?search=1&keywords=&periodId=3&countryCode=HU&typeId=NAT++

Ministarstvo nacionalnog razvoja je upravljačko tijelo za:

- „Environmental and Energy Efficiency OP“
- „Integrated Transport OP“

Ministarstvo nacionalne ekonomije, koje je upravljačko tijelo za regionalne razvojne programe:

- „Territorial and settlement development OP“
- „Competitive Central-Hungary OP“
- „Economic Development and Innovation Operational Programme“

Ministarstvo ljudskih kapaciteta je upravljačko tijelo za:

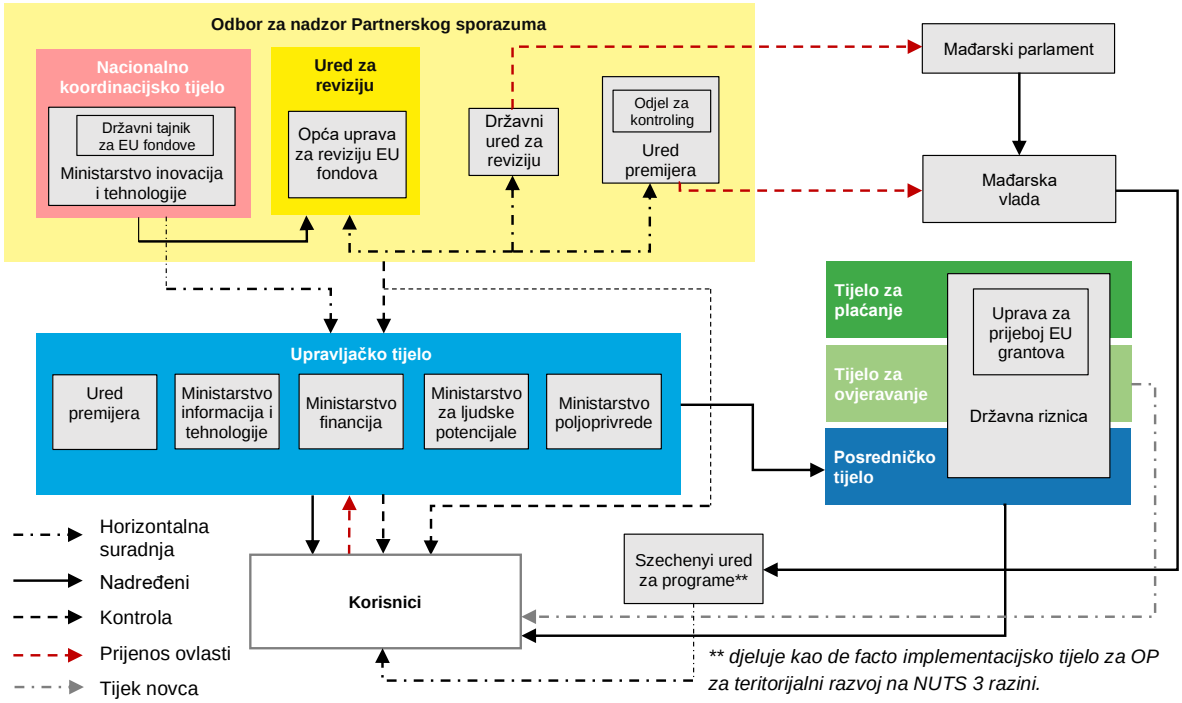
- „Human Resources Development Operational Programme“

Ured premijera je upravljačko tijelo za:

- „Public Administration and Civil Service Development OP“

Posrednička tijela (IB): Postoji jedan IB za tri OP-a (OP Konkurentna središnja Mađarska, OP za teritorijalna pitanja i naseljavanje i OP za pomorstvo i ribarstvo), a to je predsjednik Mađarske državne riznice.
IB-i nisu osnovani posebno za potrebe ESIF-a. Međutim, odabrani odjeli institucija kojima je povjereno izvršavanje nadležnosti IB-a posebno su uspostavljeni za potrebe ESIF-a.
Nacionalno koordinacijsko tijelo (NCA): Ministarstvo inovacija i tehnologije.

Slika 4.9: Mađarska - shema implementacijske strukture



Izvor: Background study for the Preparation of the Implementation Structure for the 2021+ Period, final report (Annex 2 to the Final Report), Ernst & Young s.r.o., 2019. ; obrada autora.

Shema implementacijske strukture, odnosno sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU u Mađarskoj za proračunsko razdoblje EU 2014. - 2020., pokazuje sustav koji je posljedica značajne centralizacije početkom 2014. godine (broj posredničkih tijela je prepolovljen u odnosu na prethodno proračunsko razdoblje, svakim operativnim programom upravlja nadležno ministarstvo, a cijelom provedbom koordinira Vlada), ali je provedbena struktura prošla kroz daljnje promjene nakon parlamentarnih izbora u travnju 2018. godine. Međutim, nema izvora koji potvrđuju da je promjena imala podlogu u analizama, evaluacijama ili sličnim istraživanjima. Takva situacija dodatno opovrgava treću pomoćnu hipotezu u ovom radu, prema kojoj pravila EU ograničavaju fleksibilnost uspostave okvira za provedbu regionalne politike EU na način da ograničava prilagodbu specifičnim potrebama država EU. S obzirom da su u Mađarskoj upravljačka tijela pojedina ministarstva, prilagodba sustava usmjerila se na optimizaciju provedbe pojedinim programima. U tom kontekstu, pregled temeljnih nadležnosti i opisa poslova upravljačkih, posredničkih i koordinacijskog tijela u Mađarskoj, nalazi se u Prilogu u tablici P-40 (Mađarska - kompetencije upravljačkih tijela, posredničkih tijela i koordinacijskog tijela).

4.3. Osvrt na promjene sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU u odnosu na proračunsko razdoblje 2007. – 2013.

Promjene u sustavu upravljanja fondovima regionalne politike EU u nekoj državi-korisnici su u pravilu rijetke tijekom trajanja sedmogodišnjeg proračunskog razdoblja EU. Naime, za navedeno razdoblje sustav upravljanja u nekoj državi se formira temeljem relevantnih uredbi (primjerice, za proračunsko razdoblje 2014. - 2020. riječ je o Uredbi EU 1303/2013, a za proračunsko razdoblje 2021. – 2027. o Uredbi EU 375/2018) temeljem koje je definirano koje institucije (upravljačka tijela, koordinacijsko tijelo, posrednička tijela, revizorsko tijelo, tijelo za ovjeravanje) i s kojim funkcijama je potrebno ih imati i imenovati, a kako bi se mogli pripremati i provoditi programi i projekti vezani uz fondove regionalne politike EU u pojedinoj državi. S obzirom da se tijekom sedmogodišnjeg proračunskog razdoblja ipak dolazi do spoznaja o (ne)učinkovitosti pojedinog sustava upravljanja zbog usporene dinamike ugovaranja projekata ili usporene isplate EU sredstava kao posljedica preopterećujućih procedura provedbe i administrativnih kapaciteta, ali i neadekvatnosti obavljanja funkcija u pojedinoj instituciji, može doći do potreba prilagodbe sustava upravljanja, što se prvenstveno događa na početku nekon proračunskog razdoblja EU. Zadnja takva promjena je bila na prijelazu iz razdoblja 2007. - 2013. na razdoblje 2014. - 2020.

U proračunskom razdoblju 2014. - 2020. u svakoj od država analiziranih u ovoj doktorskoj disertaciji došlo je do određenih prilagodbi u sustavu upravljanja, ali iz različitih razloga te su promjene bile različitih intenziteta.

Osvrt promjena u sustavima upravljanja pojedinih zemalja potvrđuje da su se sustavi prilagođavali potrebama, odnosno prilagođavali su se sa svrhom povećanja efikasnosti.

Primjerice, u **Poljskoj** je u proračunskom razdoblju 2014. - 2020. u odnosu na prethodno proračunsko razdoblje implementacija postala još decentraliziranija, pri čemu je povećan broj posredničkih tijela prve razine, a broj posredničkih tijela duge razine smanjen. U konačnici je došlo do porasta institucija u sustavu na 147 u odnosu na dotadašnjih 115, prvenstveno zbog nove inicijative (koja nije bila prisutna u razdoblju 2007. - 2013.). Integriranih teritorijalnih ulaganja (eng.Integrated Territorial Investments). Razlozi spomenute promjene u strukturi upravljanja mogu se svesti na

iduće: Decentralizacija je pokazala korisnom u slučaju implementiranja ERDF-a, slijedom čega je došlo do promjena i u implementaciji ESF-a.

U **Slovačkoj** nije bilo tako velikih promjena, jer je najznačajnija promjena vezana uz uvođenje informatičkog sustava (pod nazvom „ITMS2014“) te centralizaciju ESIF strukture, što je dovelo do veće transparentnosti cijeloga sustava. Upravljanje sustavom prilagodilo se legislativi za proračunsko razdoblje 2014. - 2020, pri čemu je potrebno naglasiti da se metodologije baziraju na istim dokumentima kao i u proračunskom razdoblju 2007. - 2013. Razlozi spomenute promjene u strukturi upravljanja mogu se svesti na iduće: promjene implementacijske strukture vezane su uz zahtjeve za jedinstvenim sustavom monitoringa (nadzora) i uz zahtjeve legislative za proračunsko razdoblje 2014. - 2020.

U slučaju **Latvije**, prethodni sustav upravljanja ocijenjen je kao vrlo kompleksan, s nejasnim podjelama kompetencija i nedovoljno usklađenim procedurama odgovornih institucija. Latvija je stoga analizom prethodnog sustava i naučenih lekcija napravila značajnije promjene u sustavu upravljanja za razdoblje 2014. - 2020., koji je značajnije centraliziran. Uspostavljeno je samo jedno upravljačko tijelo (u odnosu na dotadašnjih sedam), značajno je sužen opseg nadležnosti posredničkih tijela te su dužnosti jasnije definirane, a broj posredničkih tijela druge razine smanjen je na jedan. Napori usmjereni prema eliminiranju dupliciranja aktivnosti bili su očiti i u integraciji IT sustava u jedan. Glavnim nedostacima sustava upravljanja i kontrole 2007. – 2013. ocijenjeni su prekompliciranost sustava, nejasna raspodjela odgovornosti i zadaća, nejednakost u pristupu i praksi posredničkih tijela razine 2 (što je utvrđeno kao glavni nedostatak tadašnjeg sustava), različita razina kvalificiranosti (stručnih/administrativnih kapaciteta) tijela u sustavu. Nakon provedenih promjena, ključne razlike u sustavu prethodnog i tekućeg financijskog razdoblja su: uspostavljen samo jedan PT2, umjesto sedam PT2 kako je to bilo u razdoblju 2007. - 2013., značajno je sužen opseg nadležnosti posredničkih tijela razine 1 (PT1), jasnija je podjela dužnosti između različitih razina upravljanja (UT, PT1 i PT2).

Smanjenje broja PT2 na samo jedan potrebno je posebno naglasiti. Naime, iako su postojali priručnici o postupanju temeljeni na zajedničkim principima i pravilima, postojanje velikog broja PT2 tijela rezultiralo je neujednačenim pristupom i postupcima, što je predstavljalo značajnu poteškoću i nesigurnost kod korisnika. Reduciranjem

broja PT2 željelo se postići jedan od glavnih ciljeva novog financijskog razdoblja, barem po pitanju procedura, a to je zajednički pristup, odnosno ujednačenost u pristupu prema korisnicima.
U prethodnom financijskom razdoblju postojala je tzv. kaskadna raspodjela dužnost, što je značilo da Upravljačko tijelo (UT) dio svojih zadaća prenosi na PT1 razinu, a potom je PT1 dio tako prenesenih zadaća prenosio dalje na PT2 razinu. U novom financijskom razdoblju dolazi do izravnog prijenosa zadaća i dužnosti na pojedinu razinu upravljanja (centralizacija sustava), dakle, UT izravno prenosi dio svojih zadaća na razinu PT1 i izravno prenosi dio svojih zadaća na razinu PT2.

Litva je imala problema u funkcioniranju upravljačkih tijela te su uspostavljena nova, što je podrazumijevalo izmještaj određenih funkcija i odgovornosti među ministarstvima i agencijama. Ukratko, u odnosu na prethodno proračunsko razdoblje, u razdoblju 2014. - 2020., zabilježene su iduće promjene: Uspostavljena su nova posrednička tijela (Ministarstvo energetike, Ministarstvo kulture, Agencija za razvoj javnih investicija), pojačani su administrativni kapaciteti putem izravnog sudjelovanja potpornih institucija (Služba za istraživanje financijskog kriminala, Vijeće za konkurentnost), provedeni su izmještaji određenih funkcija i odgovornosti među ministarstvima i agencijama (u fazi projektnog vrednovanja uklonjene su određene procjene), Agenciji je uvedena obveza potvrđivanja procedura za selektivne kontrole te odlučuje o povratu sredstava fondova (što je zadatak koji je u prethodnom razdoblju pripadao ministarstvu).
Razlozi spomenute promjene u strukturi upravljanja mogu se svesti na iduće: poboljšanje efikasnosti (u razmjeni informacija i troškovnoj efikasnosti) i utjecaju na manjak sposobnih djelatnika.

Estonija se poslužila Latvijskim iskustvima te je također centralizirala aktivnosti, a smanjila je i broj operativnih programa s tri na jedan. Time je smanjeno administrativno opterećenje, što je bitna stavka u provedbi EU fondova u manjim državama (poput Baltičkih država te Cipra i Malte), gdje je ograničenje u ljudskim kapacitetima izraženije nego u većim državama te rizik obavljanja veće širine poslova izraženiji nego u većim državama. Dodatno, IT monitoring sustavi pojedinačnih posredničkih tijela integrirani su u „SFOS“, koji služi kao jedinstveni sustav za monitoring (nadzor).

Razlozi spomenutih promjena u strukturi upravljanja mogu se svesti na iduće: Estonija je „inspirirana“ Latvijskim modelom te je nastojala centralizirati i usmjeriti administrativne procese.

Malta je i u prethodnom proračunskom razdoblju EU imala izraženo centralizirani sustav upravljanja, što joj nije dalo prostora za veće izmjene u sustavu upravljanja, niti je za to bilo veće potrebe. Stoga je glavna promjena u sadašnjem, u odnosu na prethodno proračunsko razdoblje (2007. - 2013.), uvođenje elektronske prijave aplikacija kako bi se povećala učinkovitost usmjeravanja i trošenja sredstava. Ukupni napori za povećanje efikasnosti rezultirali su i povećanjem pomoći aplikantima, odnosno korisnicima (primjerice putem proširenja postojećih „help desk-ova“) pojednostavljenjem procesa odabira (selekcije) i jačanjem administrativnih kapaciteta i stručnjaka u procesu odabira (selekcije) projekata. Razlozi spomenute promjene u strukturi upravljanja mogu se svesti na iduće: temeljna motivacija za navedene promjene je usmjeravanje (i efikasnije trošenje) sredstava.

Administrativno opterećenje i potreba za održavanjem centralizacije bila je prisutna i u **Cipru**. Stoga su se u novom proračunskom razdoblju neke administrativne kontrole potrošnje sredstava za sufinanciranje javne nabave centralizirale putem državne riznice (dok je u prethodnom proračunskom razdoblju to bio zadatak posredničkih tijela). Dodatno, pojednostavljene su procedure upravljanja i kontrole (putem izuzimanja od sudjelovanja paralelnih razina nadležnosti i kontrola, potom koncentriranja provedbe procedura od strane institucija koje imaju primjereno iskustvo i administrativni kapacitet), jer su stvarale pritisak na administrativne kapacitete i utjecale su na implementaciju projekta, što je sličan proces kao što je zabilježen u Baltičkim državama. Razlozi spomenutih promjena mogu se svesti na iduće: kompleksne i dugotrajne procedure su stvarale probleme, posebice u slučaju ESF projekata usmjerenih na inovacije, a postojali su problemi s implementacijom projekata od strane korisnika zbog manjka administrativnih kapaciteta.

Administrativna pojednostavljenja bila su prisutna i u slučaju **Slovenije**, pri čemu je u njihovom slučaju naglasak bio na promjene u aktivnostima vezanim uz programiranje, odnosno uz izradu partnerskog sporazuma. U prethodnom proračunskom razdoblju ta aktivnost je bila u nadležnosti Ministarstva ekonomskog razvoja i tehnologije (Odjel za

planiranje, nadzor i vrednovanje razvoja), a od 2014. u nadležnosti vladinog Odjela za razvoj i europsku kohezijsku politiku (Služba Vlade RS za razvoj in evropsko kohezijsko politiko). Razlozi spomenute promjene u strukturi upravljanja mogu se svesti na iduće: administrativno pojednostavljenje.

Posebno se može istaknuti slučaj **Mađarske**, gdje je također provedena značajnija centralizacija, ali nijedna promjena nije imala podlogu u analizama, evaluacijama ili sličnim istraživanjima. Broj posredničkih tijela je prepolovljen, svakim operativnim programom upravlja nadležno ministarstvo, a Vlada koordinira cijelom provedbom.
Naime, u razdoblju 2014. – 2020. koordinacija uporabe sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova u velikoj je mjeri centralizirana. Pet programa regionalne politike financirano je iz više fondova u kojima se kombinira uporaba EFRR-a, KF-a i ESF-a. Kako bi se olakšala koordinacija i osigurala dosljednost među programima, uz pojedinačne odbore za praćenje programa uspostavit će se i odbor za praćenje na razini sporazuma o partnerstvu.
Za Mađarsku je bitno naglasiti da je apsorpcijski kapacitet reformiranog sustava za upravljanje za razdoblje 2007. - 2013. smatran osjetno višim u odnosu na sustav koji je funkcionirao u razdoblju 2004. - 2006., a unaprijeđena je i transparentnost sustava. Unatoč tome, nakon promjene vlasti 2010. godine, centralizirane strukture bile su pod pritiskom od strane sektorskih ministarstava, a Nacionalna razvojna agencija (eng. *National Development Agency - NDA*) dolazila je u konfliktne situacije. Dodatno, politička važnost razvoja nasuprot drugim ekonomskim politikama (primjerice porezne reforme, fiskalne stabilizacije, itd.) postupno je slabila. Stoga je postupno došlo i do slabljenja Nacionalne razvojne agencije. Tada nije došlo do izmjene sustava upravljanja, ali je nakon nekog vremena odlučeno provesti reformu sustava upravljanja za proračunsko razdoblje 2014. - 2020., a koje se svodi na iduće:

- Nacionalna razvojna agencija se ukida od 1. siječnja 2014.
- Ovlasti za koordinaciju inkorporiraju se u Ured premijera[151]
- Upravljačka tijela realociraju se u relevantna sektorska ministarstva, kako bi se odgovornost za izradu sektorskih i razvojnih politika nalazilo na jednom mjestu. Nova tijela zadržala bi i odgovornost za OP-ove iz proračunskog razdoblja 2007. - 2013.

[151] Potvrđeno i u: Hungarian Partnership Agreement for the 2014-2020 programme period, 2nd July 2013, Budapest, str. 169.

Vlada je smatrala da će se i takvim izmjenama zadržati jaka središnja koordinacija. Primjerice, Ured premijera bi zadržao pravo veta u slučaju odobravanja novih potpora/mjera. Smatralo se da će se gašenjem Nacionalne razvojne agencije smanjiti konflikti između koordinacijskog tijela i ministarstava (ili da će biti manje vidljivi). S druge strane, pojavio se rizik fragmentacije. U konačnici, novi sustav u Mađarskoj postavljen je sukladno zahtjevima koji proizlaze iz Uredbi, ali ima velike sličnosti sa sustavom koji je funkcionirao u razdoblju 2004. - 2006.

Dodajmo da je broj posredničkih tijela znatno smanjen sa 22 na 12. U isto vrijeme, IB-e više ne zastupaju vanjske institucije nakon što je tu funkciju preuzelo Regionalno vijeće za razvoj. Tijekom tekućeg programskog razdoblja, točnije nakon parlamentarnih izbora u travnju 2018. godine, provedbena struktura u Mađarskoj prošla je kroz daljnje promjene. Treba spomenuti najistaknutije; NCA je prebačen na novoosnovano Ministarstvo za inovacije i tehnologiju, a broj IB-a smanjen je na jedan (tj. na Mađarsku državnu riznicu) kojega dijele isključivo tri posebna OP-a.

Razlog za promjene u spomenutoj implementacijskoj strukturi je sljedeći: Bez obzira na reformu, nijedna nije provedena na temelju analize, evaluacije ili bilo koje druge takve vrste istraživanja, a prevladavajući poticaji za te promjene temelje se na odlukama političke prirode. Raspodjela uloge upravljačkih tijela pojedinim ministarstvima usmjerena je na optimizaciju provedbe na razini pojedinih operativnih programa (jer svakim OP-om upravlja nadležno ministarstvo ovisno o svom planu/agendi), dok Vlada koordinira cijelom provedbom u cilju da se maksimizira pojednostavljenje i efikasnost koordinacije.

Promatrajući sve ranije navedene države, a u kontekstu promjena i razloga promjena sustava upravljanja u odnosu na proračunsko razdoblje 2007. - 2013., zaključno je potrebno naglasiti da se svaka država prilagođavala potrebama povećanja učinkovitosti sustava upravljanja fondovima EU. Taj je proces u najvećoj mjeri vođen potrebama jasnije podjele posla među instiutcijama, jasnije odgovornosti, smanjenja administrativnog opterećenja jasnijim ili kraćim procedurama te imajući u vidu i administrativne, odnosno ljudske kapacitete provedbe. Unatoč takvim prilagodbama, zamjetno je da se dinamika implementacije fondova EU od početka sadašnjeg proračunskog razdoblja EU (2014. - 2020.) razlikuje među državama. Ukoliko se promatra dinamika isplata ESI fondova, bilo je za očekivati da se početkom proračunskog razdoblja, odnosno prve dvije godine, isplate u odnosu na planirana

sredstva zadrži ispod 10% za svaku pojedinu državu (vidi graf 4.1). Međutim, već u trećoj godini (krajem 2017. godine) taj raspon se kretao od 8,2% u Malti do 19,9% u Litvi. Krajem 2019. godine, taj raspon je povećan te iznosi od 32,6% u Slovačkoj do 48,5% u Estoniji. Promatrano po pojedinom fondu regionalne politike, razlike su još i veće (vidi tablicu 4.3). Primjerice, krajem 2019. godine raspon između država u iskorištenosti Kohezijskog fonda, odnosno odnos isplata i planiranih sredstva, bio je od 32,1% u Latviji do 59,1% u Estoniji. U slučaju EFRR-a raspon se kretao od 15,1% u Slovačkoj do 55,2% u Cipru, dok se u slučaju ESF-a, raspon kretao od 35,4% u Latviji do 53,5% u Cipru.

Stoga se može zaključiti da se, unatoč prilagodbama svake pojedine države, dinamika korištenja sredstava fondova uvelike razlikuje, jer nije moguće definirati jedinstveno primjenjivi sustav upravljanja fondovima EU za sve države te da time postignu identičnu učinkovitost. Dodatno, nije ni za očekivati identičnu dinamiku iskorištenosti sredstava fondova EU, jer države imaju i različite prioritete ulaganja i različiti intenzitet ulaganja iz pojedinačnih fondova koji opet imaju različita implementacijska pravila i dinamiku provedbe. Međutim, moguće je definirati optimalan i funkcionalan institucionalni sustav za provedbu fondova regionalne politke koji bi se temeljio na sustavima usporedivih država te na iskustvima svake pojedine države za sebe. U tom kontekstu potrebno je istaknuti iskustva Baltičkih država kod kojih se vidi sličan pristup prilagodbama sustava upravljanja, a u konačnici i bolja dinamika korištenja sredstava ESI fondova, ali i pojedinačnih fondova regionalne politike. Stoga je za potrebe unapređenja sustava za provedbu fondova regionalne politike u Hrvatskoj posebnu pozornost potrebno usmjeriti na iskustva tih država. Naime, njihov sustav upravljanja bilježi solidne rezultate, prilagođavao se temeljem vlastitih iskustva (ali koristila su se i iskustva drugih država), a veličina administracije svake od tih država pojedinačno te njihovi iznosi alokacija za fondove regionalne politike usporedivi su s Hrvatskom.

Zaključno je potrebno naglasiti da ipak postoje ograničenja koja su u većoj ili manjoj mjeri prisutna (ili su bila prisutna) u državama korisnicama regionalne politike EU te kroz vrijeme imaju utjecaja na potrebu prilagodbe i razvoja sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU. Među najveća ograničenja za efikasno upravljanje programima regionalne politike EU (definirana temeljem provedenog istraživanja sustava implementacije pojedinih država u poglavlju 4.2 doktorske disertacije te korištenjem drugih dostupnih istraživanja (više u: McMaster i Novotny,2005.) spadaju:

- Ograničenja programa pretpristupne pomoći (tj. pomoći koja je prethodila ulasku države u EU i dijelom se usmjeravala i na pripremu sustava upravljanja fondovima regionalne politike): Pretpristupna pomoć daje vrijedne doprinose, ali ne nudi sveobuhvatno iskustvo u ključnim područjima, poput višegodišnjeg programiranja, partnerskog upravljanja i komuniciranja, vrednovanju projekata, potpori korisnicima i financijskoj kontroli. Takvi primjeri vidljivi su i u drugim državama, poput Crne Gore, koje su još u fazi pregovora za ulazak u EU (više u: Savić Z. i dr., 2014.).
- Nedostatak iskustva: Brojni dogovori za upravljanje EU sredstvima zaključeni su tek u kasnjim fazama, što znači da potpora usmjerena jačanju institucija nije nužno usmjeravana odgovarajućim institucijama (što je bio slučaj u, primjerice, Sloveniji, gdje su neka ministarstva dobila upravljačke uloge, ali bez iskustva u upravljanju pretpristupnom pomoći).
- Nedostatak vremena za uspostavu novih institucija: Brojne strukture za upravljanje i implementaciju fondova EU uspostavljene su u razmjerno kratkom vremenu. U praksi je to značilo da su ključne institucije imale malo vremena za prilagodbu novim ulogama, a procedure upravljanja nisu sustavno promišljane i pripremane. U nekim državama, potreba za novim zakonodavnim okvirom je bila nužna kako bi se pojasnile i institucionalizirale uloge i procedure. Stoga je rastao i rizik da zbog pritiska na organizacijsku promjenu sustava upravljanja i implementacije fondova EU u javnim institucijama, promjene budu na „ad hoc“ bazi i politizirane, a ne racionalno promišljene, što može imati utjecaja na administriranje sredstava regionalne politike EU u pojedinoj državi.
- Urušavanje postojećih struktura: U nekim slučajevima su institucionalne reforme, vezane uz pripremu korištenja sredstava fondova EU, naštetile ili zakomplicirale funkcioniranje postojećih sustava, odnosno onih koji su bili vezani uz prepristupno razdoblje. Zakašnjele izmjene institucionalne strukture za upravljanje može štetiti i kadrovskim kapacitetima i oslabiti stručnost. Primjerice, Agencija za regionalni razvoj u Poljskoj, jedan od najiskusnijih središta za regionalnu politiku i regionalnu pomoć EU, postala je dio Agencije za poduzetnički razvoj, što je, kao posljedicu, imalo neizbježno narušavanje i disperziju akumuliranog znanja i iskustva.

- Dugotrajna slabost u javnom sektoru: Visoka stopa izmjene zaposlenika, što je uvelike posljedica niskih plaća u javnom sektoru, poseban je problem, jer umanjuje stabilnost, iskustvo i institucionalnu memoriju unutar ključnih institucija te slabi kapacitet upravljanja sredstvima fondova.

4.4. Analiza napretka u isplatama sredstava fondova EU

Analiza napretka u implementaciji Europskih strukturnih i investicijskih fondova za proračunsko razdoblje 2014. - 2020. temelji se na podacima Europske komisije, koji su dostupni na godišnjoj razini (krajem kalendarske godine i zadnji dostupni kvartal) (vidi graf 4.1). Očekivano, stopa isplate sredstava u odnosu na ukupno planirana sredstva za svaku pojedinu državu su u prve dvije godine iznimno niske. Tako po isteku druge godine proračunskog razdoblja (2015.) niti jedna država nema postotak veći od 3% isplaćenih sredstava u odnosu na dodijeljena (alocirana) sredstva. To se može povezati s kašnjenjem u pripremi operativnih programa (strateških dokumenata koji definiraju prioritete ulaganja iz fondova EU) te s kašnjenjem u pripremi, objavi i provedbi natječaja. Prve isplate sredstava mogu se dobiti kao avansi, ali tek po provedbi projekta može se govoriti o pravim isplatama. Dodatno, formiranje ili prilagodba nacionalnog sustava upravljanja fondovima EU za potrebe nove proračunske perspektive (2014. - 2020.) također doprinosi slaboj isplati sredstava u prve dvije godine financijske perspektive. Sporija financijska implementacija fondova EU na početku proračunskog razdoblja te početak ubrzavanja 2017. i 2018. godine, odnosno sredinom proračunskog razdoblja EU, slična je ubrzanju koje se zabilježilo i prethodno proračunsko razdoblje 2007. - 2013. Međutim, financijska implementacija u 2017. godini zaostaje gotovo godinu dana u odnosu na dinamiku u prethodnom proračunskom razdoblju[152], uslijed čega je postotak isplata sredstava EU fondova razlog za zabrinutost, što stavlja dodatan pritisak na reviziju učinkovitosti sustava upravljanja fondovima EU.

Ovdje je potrebno naglasiti da napredak u implementaciji Europskih strukturnih i investicijskih fondova ne obuhvaća samo fondove regionalne politike EU, već i

[152] Financial Implementation of European Structural and Investment Funds, Directorate General for Internal Policies of the Union, June 2018, str. 68.

Europski fond za poljoprivredu i ruralni razvoj. Međutim, ta činjenica ne utječe značajno na zaključak i rangiranje država. Kako bi se dobila i detaljnija slika o provedbi fondova regionalne politike, napravljen je prikaz iskorištenost sredstava fondova regionalne politike EU (vidi tablicu 4.3) te napredak u implementaciji Europskih strukturnih i investicijskih fondova u kumulativnom iznosu (vidi graf 4.1).

S obzirom da postoji duži vremenski niz (od kraja 2015. godine pa do kraja 2019. godine) u kojem se može pratiti napredak (dinamika) u isplatama sredstava fondova EU, moguće je pratiti relativnu promjenu pozicije pojedinih država i donijeti određene zaključke.

Jedno od značajnih zapažanja je svakako vezano uz dinamiku isplata sredstava u Baltičkim državama. Naime, Estonija, Latvija i Litva su u prvom dijelu proračunskog razdoblja EU, prema podacima o isplatama sredstava europskih strukturnih i investicijskih fondova za kraj 2015., 2016. i 2017. godine, od deset promatranih država (uključujući Hrvatsku) bile među prva četiri mjesta (vidi graf 4.1). U idućim godinama te pozicije su zadržane te je krajem 2019. godine Estonija bila na prvom mjestu među deset analiziranih država, Litva na trećem mjestu te Latvija na četvrtom mjestu. Slovenija i Slovačka su s vremenom blago pogoršavale svoju poziciju, Cipar osjetno poboljšao, a Mađarska i Malta bilježile oscilacije u svojim pozicijama. Takve povremene oscilacije u smislu poboljšavanja ili pogoršavanja relativne pozicije neke države nisu iznenađenje, Naime, u pojedinim vremenskim razdobljima neke države imale su pojačane isplate sredstava, pogotovo ukoliko je riječ o infrastrukturnim projektima veće vrijednosti, odnosno relativno velikog udjela u ukupnim sredstvima regionalne politike za neku državu. Tu se mogu istaknuti primjeri projekata željeznica u Poljskoj, morskih luka u Cipru ili zračnih luka u Baltičkim državama. Uz navedeno, uređeniji i efikasniji sustav upravljanja fondovima EU u pojedinoj državi doprinosi stabilnosti i boljoj dinamici apsorpcije fondova EU, što je najvidljivije u Baltičkim državama.

S druge strane, Hrvatska se uporno zadržava pri dnu ljestvice po isplatama europskih strukturnih i investicijskih fondova u odnosu na dodijeljenu alokaciju te je s devetog mjesta 2016. i 2017. godine pala na zadnje, deseto mjesto krajem 2018. godine, gdje je i ostala i krajem 2019. godine. U slučaju Hrvatske potrebno je istaknuti da je već na početku programskog razdoblja 2014. - 2020. Postojao objektivan problem koji je utjecao na nešto sporiju pripremu, a kasnije i provedbu projekata regionalne politike EU, rezultat čega je i sporija dinamika kumulativnih isplata EU sredstava u odnosu na

druge promatrane države. Naime, prije početka novog proračunskog razdoblja (2014. - 2020.) države EU su već imale iskustva s korištenjem regionalne politike EU u proračunskom razdoblju 2007. - 2013. i imale su uspostavljene sustave upravljanja. S druge strane, Hrvatska je završavala pregovore s EU, koristila je, tj. završavala je s korištenjem IPA pretpristupnog programa, koristila je fondove regionalne politike drugu polovicu 2013. godine (nakon ulaska u EU) te se istovremeno morala pripremati za novo proračunsko razdoblje 2014. - 2020. Sve navedeno je bio veliki prtisak na administraciju koja nije imala iskustva s regionalnom politikom EU te je utjecalo na sporiju dinamiku izrade Partnerskog sporazuma, pripremu i izradu projekata, što je kao poljedicu imalo relativno sporiju dinamiku ugovaranja i isplata sredstava fondova regionalne politike EU u odnosu na druge države.

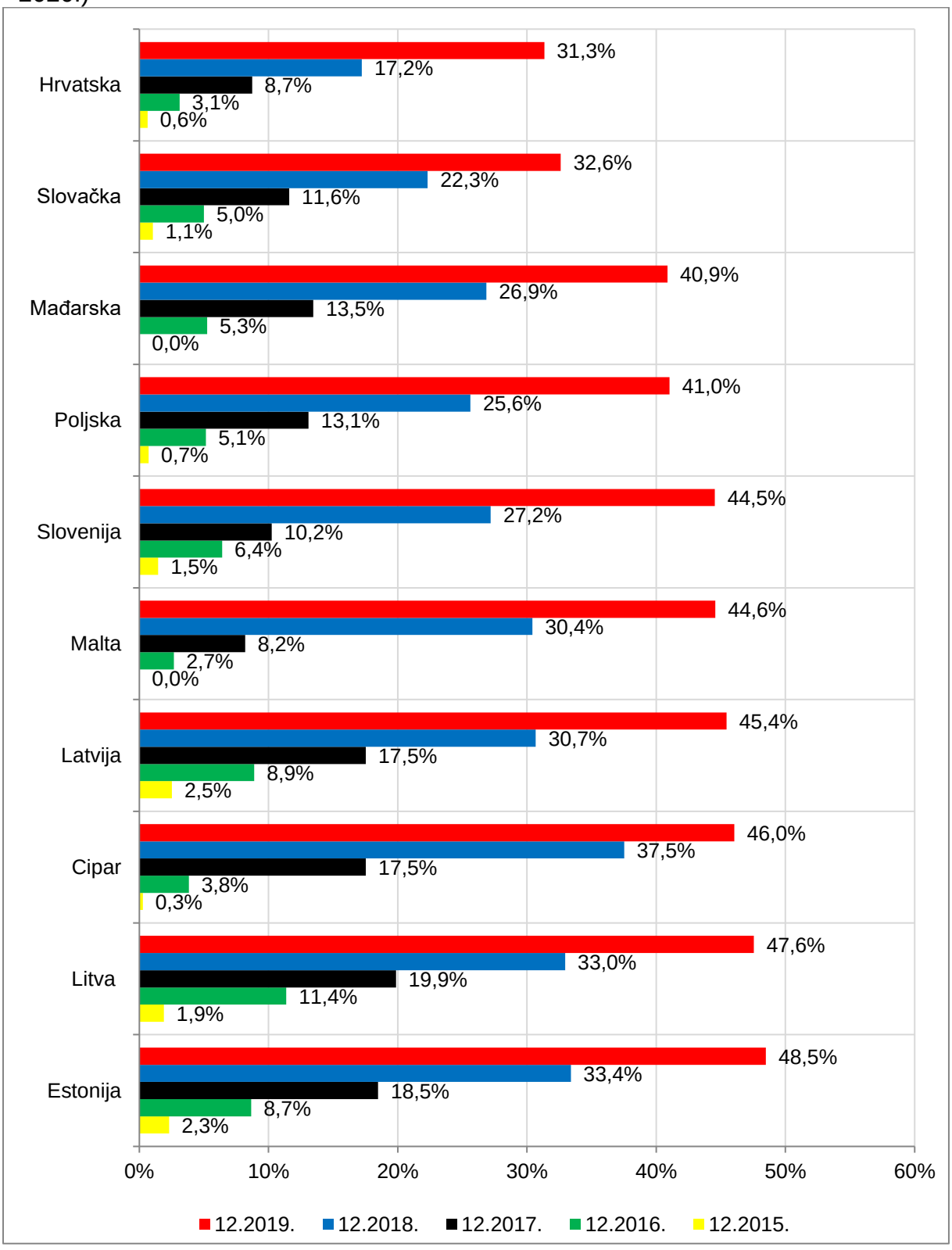
Činjenica je da je Hrvatska zadnja članica EU te da je počela koristiti fondove EU gotovo desetljeće kasnije od drugih država središnje i istočne Europe te da nije imala prilike za značajnije prilagodbe sustava upravljanja fondovima EU, što bi moglo doprinijeti većoj učinkovitosti implementacije. Stoga se iz navedene, nezadovoljavajuće dinamike apsorpcije fondova EU, može zaključiti da postoji **nepobitna potreba za definiranjem optimalnog i funkcionirajućeg institucionalnog sustava za provedbu fondova regionalne politike**, koji se temelji na sustavima usporedivih država EU i primjenjiv je na Hrvatsku, a s ciljem da Hrvatska poboljša svoju apsorpciju svrsishodnim ulaganjem sredstava fondove regionalne politike EU te poboljša svoj relativni položaj u odnosu na usporedive države. Time će se dokazati i osnovna znanstvena hipoteza doktorske disertacije, da je moguće definirati i primijeniti optimalan i funkcionalan sustav za provedbu fondova regionalne politike, koji se temelji na sustavima usporedivih država EU te ga primijeniti na Hrvatsku. Detaljno analizirani sustavi upravljanja u devet odabranih država (ne računajući Hrvatsku) prezentirani su u prethodnom dijelu ovoga poglavlja, a ekonometrijska analiza ocjene učinkovitosti sustava upravljanja prezentirana je u poglavlju 6.

Kroz vrijeme Malta i Cipar bilježe sve bolju dinamiku u implementaciji fondova EU (iako ne u potpunosti usporedivu jer Cipar zaostaje u prevedbi Kohezijskog fonda), što se može pripisati brojnim razlozima. Primjerice, zbog relativno male veličine gospodarstva i manjim potrebama za razvoj infrastrukture (nema potrebe za željezničkom

infrastrukturom, podzemnim željeznicama niti za većim brojem zračnih luka), relativno je sužen „izbor“ mogućih ulaganja, što utječe na usmjerenost sustava upravljanja na manji broj razvojnih prioriteta. To utječe na učinkovitost sustava upravljanja, koji se usmjerava na pripremu manjeg broja prioriteta te provedbu projekata iz manje tematskih područja, što u konačnici može utjecati na relativno stabilnu i dobru dinamiku ugovaranja i isplata sredstava fondova regionalne politike EU. Međutim, upravo s obzirom na veličinu tih država i njihove spomenute specifičnosti (najmanji broj stanovnika u odnosu na ostale analizirane države, najmanja alokacija sredstava fondova EU, nisu kontinentalne države, s time vezane potrebe financiranja…) nacionalni sustavi upravljanja fondovima EU na Malti i Cipru ne bi mogli u potpunosti poslužiti kao predložak za bilo koju preostalu državu, uključujući Hrvatsku.

S druge strane, znakovito je da od početka sedmogodišnjeg proračunskog razdoblja EU, tri Baltičke države bilježe solidne rezultate, odnosno nalaze se među natprosječno dobrim državama (od analiziranih deset) gledajući isplate sredstava fondova EU u odnosu na dodijeljena sredstva te stabilnost relativne pozicije u odnosu na druge države. Za sve te tri države znakovito je da u sustavu upravljanja fondovima EU imaju samo jedno upravljačko tijelo za provedbu regionalne politike (u svim državama je to Ministarstvo financija) te da u slučaju Litve, postoji i koordinacijsko tijelo. Dodatno, sve tri države imaju samo po jedan nacionalni operativni program za provedbu regionalne politke. U slučaju Litve i Latvije, to je smanjenje za dva u odnosu na prethodno proračunsko razdoblje (u razdoblju 2007. - 2013. obje države imale su po tri operativna programa za regionalnu politiku), dok je Latvija i u tom razdoblju imala jedan operativni program. Vrlo je znakovito da su promjene u sustavu upravljanja u Estoniji za razdoblje 2014. - 2020. inspirirane Latvijskim modelom, odnosno Estonija je, po uzoru na Latviju, nastojala centralizirati sustav i administrativne procese učiniti efikasnijima. Primjerice, smanjila je broj operativnih programa s tri u razdoblju 2007. - 2013. na jedan u razdoblju 2014. - 2020., a od rujna 2018. godine smanjila je broj posredničkih tijela za jedno, s osam na sedam. To nije značajna promjena, ali je dokaz da se i tijekom trajanja proračunskog razdoblja mogu vršiti promjene u sustavu upravljanja kako bi se povećala učinkovitost sustava upravljanja. Drugi primjer je Mađarska, u kojoj je te iste godine također došlo do promjena te je nakon parlamentarnih izbora u travnju 2018. godine i to u vidu promjena nekih upravljačkih tijela zbog potrebe optimizacije sustava te smanjenja za jedno posredničko tijelo.

Graf 4.1: Napredak u implementaciji Europskih strukturnih i investicijskih fondova, isplaćeno kumulativno, % u odnosu na planirano (za proračunsko razdoblje EU 2014. - 2020.)



Izvor: Europska komisija, obrada i izračuni autora

Dinamika isplata ESI fondova vrlo je neujednačena među državama (vidi graf 4.1), što nije iznenađenje početkom proračunskog razdoblja, ali je dinamika isplata u odnosu na planirana sredstva nakon prve dvije godine sve različitija među državama. Krajem 2019. godine, taj raspon se kretao između 32,6% u Slovačkoj do 48,5% u Estoniji. Nije ni za očekivati identičnu dinamiku iskorištenosti sredstava fondova EU po državama tijekom vremena, jer države imaju i različite prioritete ulaganja i različiti intenzitet ulaganja iz pojedinačnih fondova koji opet imaju različita implementacijska pravila i dinamiku provedbe Međutim, podaci iz Grafa 4.1 te Tablica 4.3 daju okvir zaključka o mogućim sustavima upravljanja koji, zbog svoje učinkovitosti u napretku implementacije fondova EU, mogu biti iskustvo primjenjivo na Hrvatsku (detaljnije vidi poglavlje 4.3 Kritički osvrt na promjene sustava upravljanja u odnosu na prethodno proračunsko razdoblje EU). Primjerice, podaci iz prethodnog grafa sugeriraju da su manje države, odnosno države s manjim gospodarstvima i manjim brojem stanovnika, a time i manjom alokacijskom sredstava fondova EU te manjom administracijom, proteklih godina uglavnom bilježile veći postotak implementacije sredstava fondova EU u odnosu na nešto veće države. Primjerice, Baltičke države, Cipar i Malta krajem 2017. godine, krajem 2018. godine i krajem 2019. godine nalaze se u gornjem dijelu tablice uspješnosti. U tim državama su izmjene u sustavu upravljanja fondovima EU u pravliu išle prema smanjenju broja operativnih programa te prema centralizaciji sustava i jasnijim procedurama provedbe programa i projekata regionalne politike EU (vidi graf 4.1).

Tablica 4.3: Iskorištenost sredstava fondova regionalne politike EU za razdoblje 2014. - 2020.[153]

Iskorištenost po fondu*	Država									
	HR	PL	SK	LV	LT	EE	MT	CY	SI	H
Kohezijski fond										
Planirano, mil. EUR	2.953	27.300	5.010	1.588	2.410	1.515	256	347	1.075	7.089
Odobreno, mil. EUR	3.772	26.096	4.578	1.555	2.200	1.314	285	301	1.097	8.189
Odobreno u %	127,7%	95,6%	91,4%	98,0%	91,3%	86,7%	111,4%	86,6%	102,0%	115,5%
Rang po odobrenom	1/10	6/10	7/10	5/10	8/10	9/10	3/10	10/10	4/10	2/10
Isplaćeno, mil. EUR	559	11.863	2.187	509	1.296	896	123	119	530	3.193
Isplaćeno u %	18,9%	43,5%	43,7%	32,1%	53,8%	59,1%	48,0%	34,3%	49,3%	45,0%
Rang po isplaćenom	10/10	7/10	6/10	9/10	2/10	1/10	4/10	8/10	3/10	5/10
EFRR										
Planirano, mil. EUR	5.084	47.502	12.995	2.825	4.119	2.459	475	353	1.824	12.612
Odobreno, mil. EUR	4.816	46.121	7.147	2.873	3.823	2.057	464	378	1.610	13.104
Odobreno u %	94,7%	97,1%	55,0%	101,7%	92,8%	83,7%	97,7%	107,0%	88,3%	103,9%
Rang po odobrenom	6/10	5/10	10/10	3/10	7/10	9/10	4/10	1/10	8/10	2/10
Isplaćeno, mil. EUR	1.732	19.433	1.966	1.174	1.702	984	214	195	675	4.593
Isplaćeno u %	34,1%	40,9%	15,1%	41,5%	41,3%	40,0%	45,1%	55,2%	37,0%	36,4%
Rang po isplaćenom	9/10	5/10	10/10	3/10	4/10	6/10	2/10	1/10	7/10	8/10
ESF										
Planirano, mil. EUR	1.664	15.206	2.479	717	1.289	682	132	134	898	5.611
Odobreno, mil. EUR	1.155	11.267	2.604	638	1.052	611	139	156	823	5.390
Odobreno u %	69,4%	74,1%	105,0%	88,9%	81,6%	89,6%	105,1%	116,3%	91,6%	96,1%
Rang po odobrenom	10/10	9/10	3/10	7/10	8/10	6/10	2/10	1/10	5/10	4/10
Isplaćeno, mil. EUR	371	5.549	945	254	508	302	58	72	370	2.367
Isplaćeno u %	22,3%	36,5%	38,1%	35,4%	39,4%	44,3%	43,8%	53,5%	41,1%	42,2%
Rang po isplaćenom	10/10	8/10	7/10	9/10	6/10	2/10	3/10	1/10	5/10	4/10

*Financijski pokazatelji prikazani su sa stanjem 31.12.2019.
Ažurirano od od strane EK 06.03.2020.; pristupljeno stranici: 07.03.2020.
Izvor: Europska komisija, https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/ ; grafikon: Total cumulative EU payments by fund; obrada i izračun autora
Napomena: Grafički pregled odobrenih i isplaćenih sredstava fondova regionalne politike EU po pojedinoj državi nalazi se u tablicama u Prilogu.

Različita dinamika odobravanja sredstava i isplate sredstava po fondovima (vidi tablicu 4.3) u najvećoj mjeri je posljedica različitih provedbenih pravila, veličine i kompleksnosti projekata te sustava provedbe. S druge strane, kada se uspoređuju države, različita dinamika odobravanja i isplata sredstava po pojedinom fondu dijelom je posljedica različitih prioriteta ulaganja, ali u znatnoj mjeri je posljedica i različitih sustava upravljanja i implementacije, odnosno provedbe sredstava regionalne politike EU. Naime, u tom kontekstu mogu se prepoznati i određene pravilnosti. Primjerice, već je spomenuto da je u nekim državama prisutan smjer centralizacije sustava upravljanja, a u kombinaciji sa smanjenjem broja operativnih programa i time povezanim pojednostavljenjem provedbe programa i projekata EU, postiže se

[153] Grafički pregled odobrenih i isplaćenih sredstava fondova kohezijske politike EU po pojedinoj državi nalazi se u tablicama u Prilogu (od tablice P-5 do tablice P-13).

stabilnost i dinamiziranje ugovaranja i isplata sredstava fondova EU. U tom kontekstu možemo izdvojiti baltičke države koje se drže toga spomenutog smjera, ali ta mogućnost je dijelom vezana i uz veličinu države i dodijeljene alokacije sredstava regionalne politike, koja je relativno mala. Međutim, za manje države s relativno malom alokacijom ne mora nužno vrijediti pravilo o efikasnom korištenju sredstava fondova EU. Primjerice, Cipar ima dva, a Malta tri nacionalna operativna programa, pri čemu je Malta pri vrhu uspješnosti isplata za sva tri fonda regionalne politike, dok je Cipar prilično loš u slučaju Kohezijskog fonda, a pri vrhu uspješnosti u isplatama EFRR-a i ESF-a (vidi graf 4.1 i tablicu 4.3). Uspješnost se može jednim dijelom pripisati i sposobnostima zaposlenika, odnosno administracije u propremi i provedbi fondova EU, ali je ključni parametar za sagledavanje intenziteta uspješnosti sustava upravljanja fondovima EU, uz praćenje dinamike ugovaranja, prvenstveno dinamika isplata sredstava.

Stoga je u središtu ovog prikaza pregled dinamike implementacije po fondovima, a što se u cjelini doktorske disertacije povezuje sa sustavima upravljanja fondovima regionalne politike u odabranim državama središnje i istočne Europe te, temeljem analize i iskustava spomenutih država, daje pokušaj definiranja optimalnog i funkcionirajućeg institucionalnog sustava za provedbu fondova regionalne politike EU u Hrvatskoj.

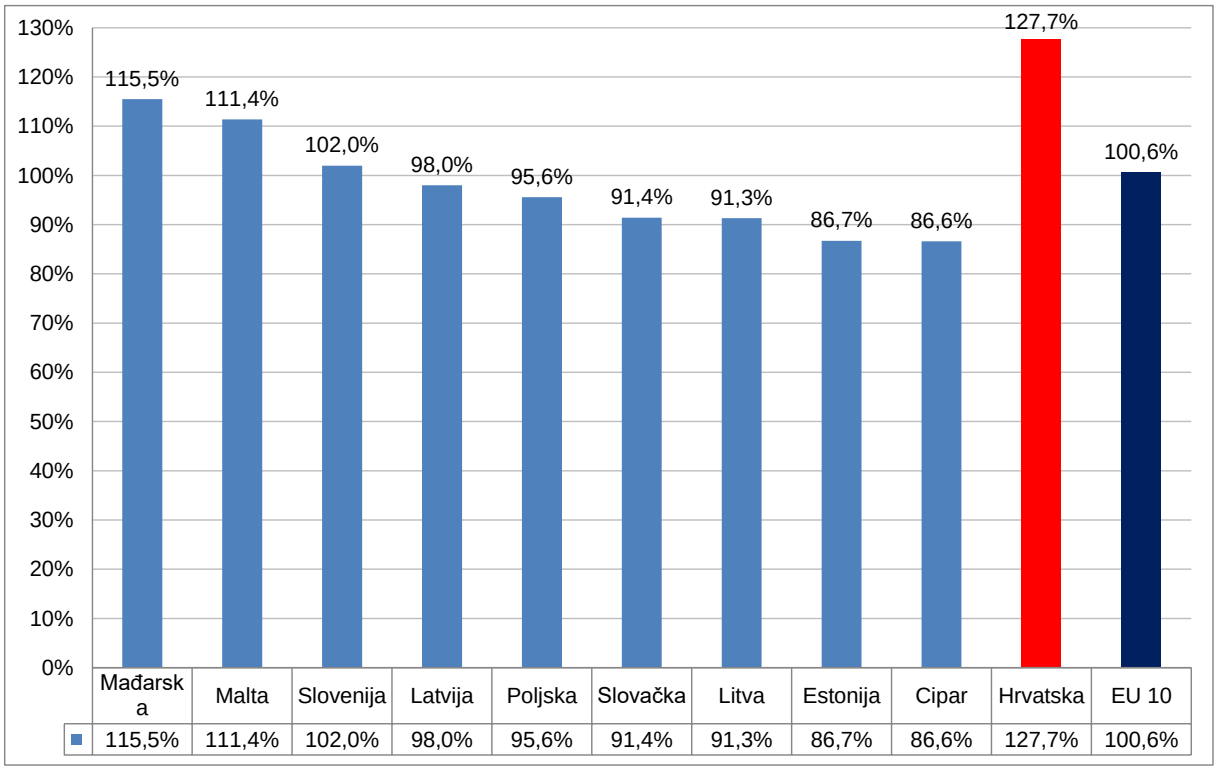
U nastavku se grafičkim prikazom daje usporedni prikaz odobrenih i isplaćenih sredstava za sva tri fonda regionalne (kohezijske) politike EU (Kohezijski fond, Europski fond za regionalni razvoj te Europski socijalni fond), kao udio u ukupnim planiranim sredstvima regionalne politike za svaku pojedinu državu.

Odobrena (ali još nepotrošena) sredstva za odabrane projekte koji se financiraju iz Kohezijskog fonda, iznosila su krajem 2019. godine oko 8,19 mlrd. eura, odnosno 115,5% planiranih dodijeljenih sredstava (uključujući nacionalno sufinanciranje) za Mađarsku za proračunsko razdoblje 2014. - 2020. Po toj stopi, Mađarska se nalazila na prvom mjestu među analiziranih deset država članica. (Vidi graf 4.2).

U slučaju Mađarske nije preveliko iznenađenje što se nalazi na vrhu liste država s najvećim postotkom odobrenih sredstava Kohezijskog fonda (isto je i u slučaju Europskog fonda za regionalni razvoj) jer Mađarska nastoji što je moguće više projekata ugovoriti i iznad razine dodijeljenih sredstava EU, kako bi, i uz rizik da dodatno ugovaranje refundira iz nacionalnog proračuna, povukla što više sredstava. U

slučaju Kohezijskog fonda to se odnosi na projekte iz područja transporta i područja zaštite okoliša. Dodatno, Mađarska je pod rizikom oduzimanja dijela sredstava fondova EU zbog učestalih kritika za nepoštivanja vladavine prava pa se i putem "prevelikog" ugovaranja projekata potencijalno minimizirali rizik gubitka sredstava fondova EU. Dodatni razlog visoke stope ugovorenosti u Mađarskoj je i u nedavnoj promjeni nacionalnog sustava upravljanja fondovima EU, pojednostavljivanju sustava i smanjenju broja institucija u njemu[154].

Graf 4.2: Kohezijski fond, odobreno, % u odnosu na planirana sredstva



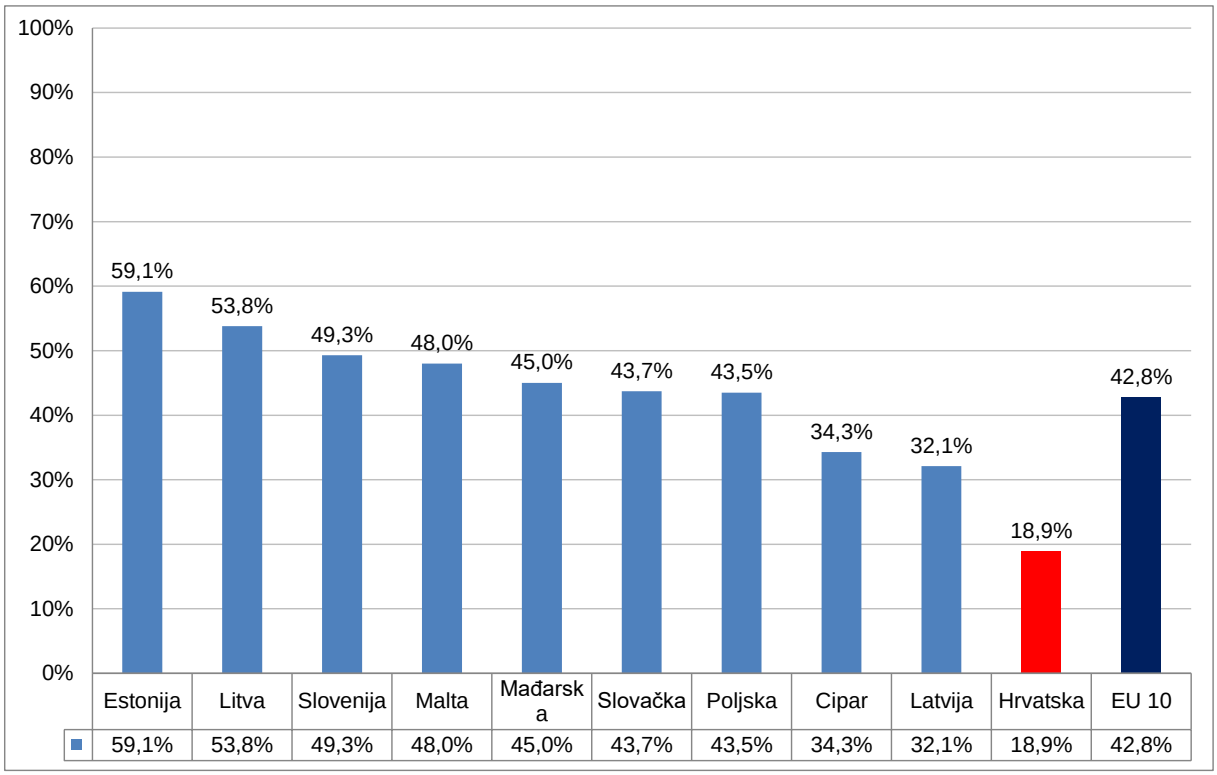
Podaci na stanje: 31.12.2019.; Ažurirano od strane EK 06.03.2020.

Prijavljeni (isplaćeni) izdaci za projekte koji se financiraju iz Kohezijskog fonda, dosegnuli su u Estoniji 0,90 mlrd. eura krajem 2019. godine, odnosno 59,1% ukupno dodijeljenih sredstava Kohezijskog fonda (uključujući nacionalno sufinanciranje). Po toj stopi, Estonija se nalazila na prvom mjestu među deset država članica EU (vidi graf 4.3). Uz Estoniju, na drugom mjestu je Litva, što je dijelom posljedica relativno malih infrastrukturnih projekata (u odnosu na projekte koji se provode u većim državama) pa

[154] Hungarian Partnership Agreement for the 2014-2020 programme period, 2nd July 2013, Budapest, str. 169.

je njihova implementacija relativno brža u odnosu na projekte većih zemalja, a time je i vrijeme isplata kraće. Primjerice, Estonija je provodila projekte modernizacije zdravstvene infrastrukture i razvoj željezničke infrastrukture[155], dok je Litva sredstva usmjeravala na projekte vezane uz energiju i klimatske promjene[156].

Graf 4.3: Kohezijski fond, isplaćeno, % u odnosu na planirana sredstva



Podaci na stanje: 31.12.2019.; Ažurirano od strane EK 06.03.2020.

Odobrena (ali još nepotrošena) sredstva za odabrane projekte koji se financiraju iz Europskog fonda za regionalni razvoj, krajem 2019. godine iznosila su 13,10 mlrd. eura, odnosno 103,9% ukupno planiranih sredstava (uključujući nacionalno sufinanciranje) za Mađarsku za razdoblje 2014. - 2020. Po toj stopi, Mađarska se nalazila na drugom mjestu među deset analiziranih država članica EU, dok je Cipar sa 107,0% na prvom. (Vidi graf 4.4)

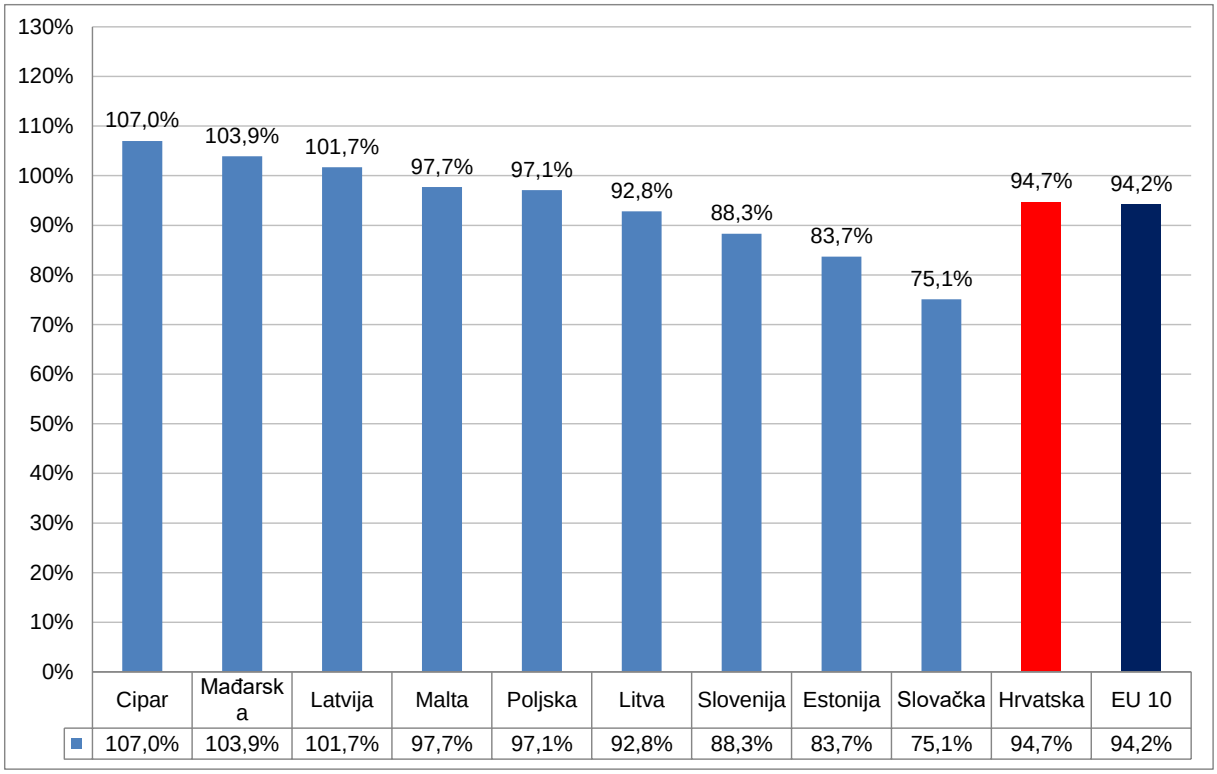
Razlozi visoke stope odobrenosti sredstava Europskog fonda za regionalni razvoj u Mađarskoj slični su kao i u slučaju visokog postotka odobrenih sredstava Kohezijskog fonda. Po visini stope odobrenosti sredstava Europskog fonda za regionalni razvoj pri

[155] Summary of the Partnership Agreement for Estonia, 2014-2020, Brussels, 20 June 2014

[156] Summary of the Partnership Agreement for Lithuania, 2014-2020, Brussels, 20 June 2014

vrhu po postotku odobrenosti sredstava su manje države (Cipar, Malta i Latvija), što se dijelom može pripisati relativno manjim projektima (u odnosu na projekte većih zemalja) čija implementacija je kraća nego u slučaju projekata u većim državama. Stoga je stopa isplata nešto brža u prvim godinama implementacije fondova EU, ali tijekom vremena, kako se proračunsko razdoblje 2014. - 2020. približava kraju, veličina projekata i države nije presudna za tu dinamiku.

Graf 4.4: Europski fond za regionalni razvoj, odobreno, % u odnosu na planirana sredstva



Podaci na stanje: 31.12.2019.; Ažurirano od strane EK 06.03.2020.

Prijavljeni (isplaćeni) izdaci za projekte dosegnuli su u Cipru 378 mil. eura, odnosno 51,0% ukupno dodijeljenih sredstava Europskog fonda za regionalni razvoj (uključujući nacionalno sufinanciranje) krajem 2019. godine. Po toj stopi, Cipar se nalazio na prvom mjestu među deset država članica EU koje su obuhvaćene ovim istraživanjem. (Vidi graf 4.5)

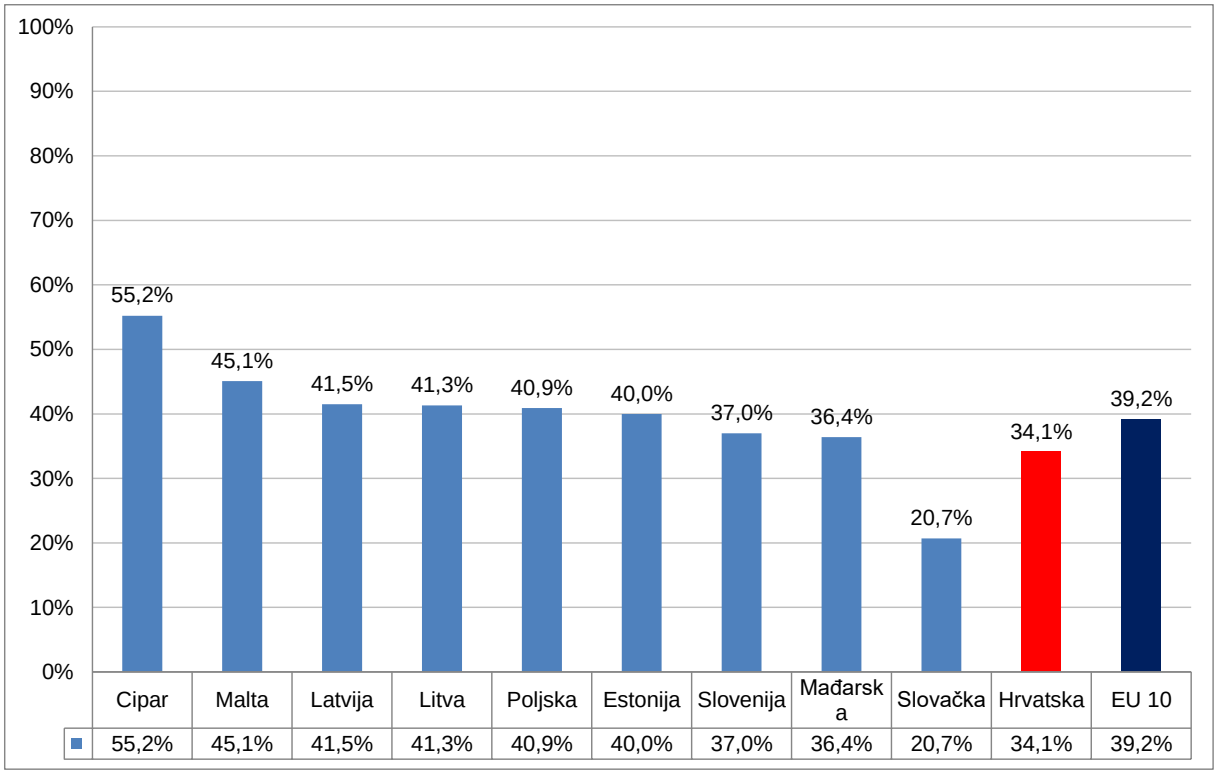
Kao i u slučaju postotka odobrenih sredstava Europskog fonda za regionalni razvoj, i u postotku isplata najuspješnije su manje države EU. Pri vrhu najuspješnijih su još Malta, Latvija i Liitva. Razlozi su slični (relativno manji projekti koji se brže implementiraju nego veći projekti u većim državama), ali nisu dominantni. Naime,

isplate sredstava ovise i o sustavu upravljanja fondovima EU i učinkovitost provedbe projekata te vrsti projekata koji se implementraju.

Kod Europskog fonda za regionalni razvoj potrebno je istaknuti da u svim analiziranim državama Europski fond za regionalni razvoj čini preko polovice sredstava fondova regionalne politike EU, odnosno vrijednosno je u tim državama veći od zbroja iznosa sredstava Kohezijskog fonda i od Europskog socijalnog fonda.

Stoga je za provedbu i isplatu projekata bitan i sustav upravljanja i provedbe fondova EU. Upravo spomenute Baltičke države, koje su u gornjoj polovici uspješnosti provedbe Europskog fonda za regionalni razvoj, imaju centralizirani sustav upravljanja, s jednim operativnim programom i jednim upravljačkim tijelom , što je jednostavniji sustav od onoga koje su te države imale u prethodnom proračunskom razdoblju EU (2007. - 2013.). Dodatno, te države od početka proračunske perspektive imaju najbolje rezultate u isplatama na razini svih europskih strukturnih i investicijskih fondova (vidi graf 4.1), što je samo potvrda i učinkovitosti sustava upravljanja fondovima EU.

Graf 4.5: Europski fond za regionalni razvoj, isplaćeno, % u odnosu na planirana sredstva



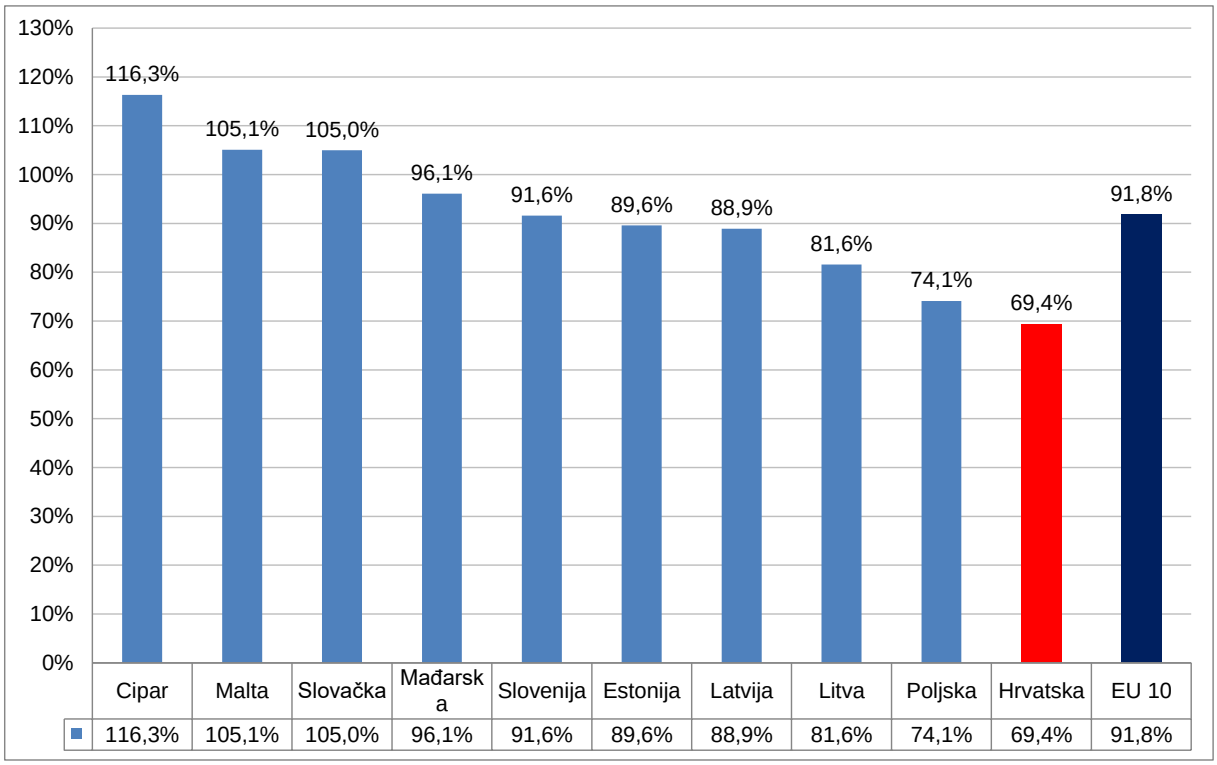
Podaci na stanje: 31.12.2019.; Ažurirano od strane EK 06.03.2020.

Odobrena (ali još nepotrošena) sredstva za odabrane projekte koji se financiraju iz Europskog socijalnog fonda, iznosila su 156 mil. eura krajem 2019. godine, odnosno

116,3% ukupno planiranih sredstava (uključujući nacionalno sufinanciranje) za Cipar za razdoblje 2014. - 2020. Po toj stopi, Cipar se nalazio na prvom mjestu među deset država članica EU. (Vidi graf 4.6)

Europski socijalni fond, za razliku od Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, podrazumijeva manje projekte koji naglasak imaju na nematerijalne aktivnosti, s malo nabavke opreme. Stoga je dinamika odbrenja sredstava relativno ujednačena među državama. Međutim, iz ranije opisanih razloga,

Graf 4.6: Europski socijalni fond, odobreno, % u odnosu na planirana sredstva



Podaci na stanje: 31.12.2019.; Ažurirano od strane EK 06.03.2020.

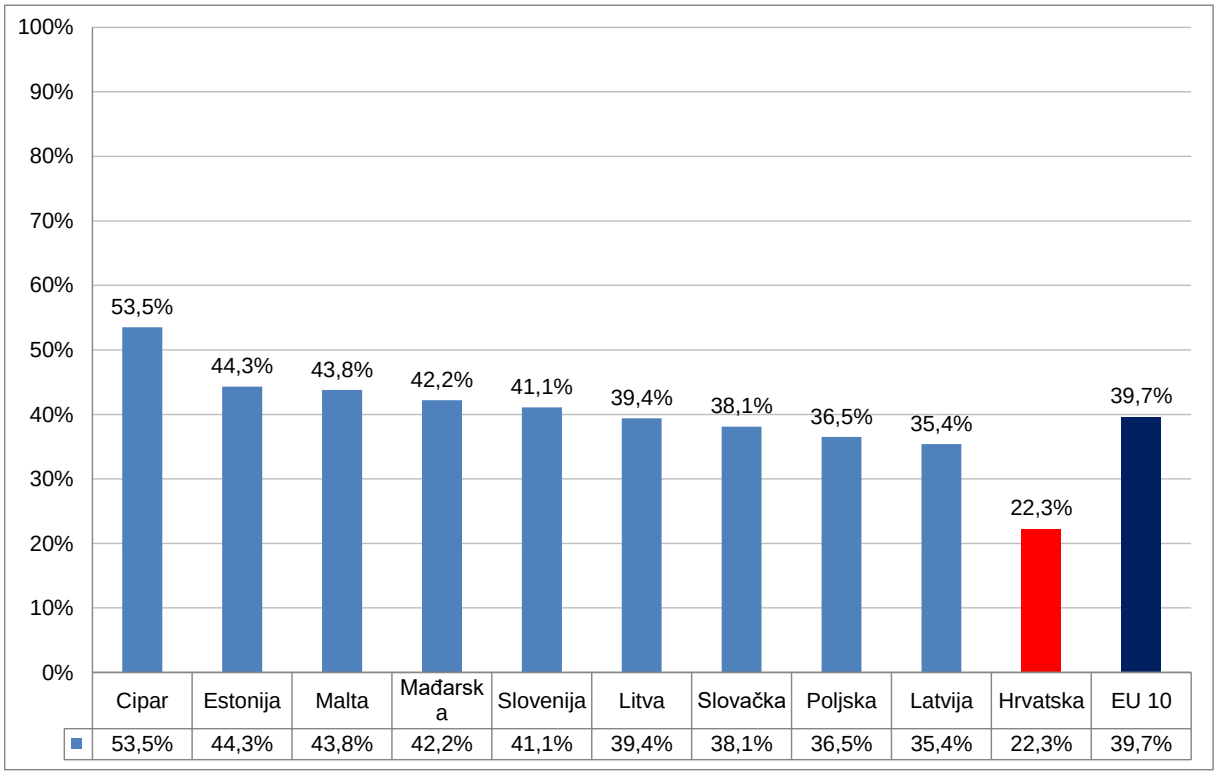
Prijavljeni (isplaćeni) izdaci za projekte iz Europskog socijalnog fonda krajem 2019. godine u Cipru dosegnuli su 72 mil. eura, odnosno 53,5% ukupno dodijeljenih sredstava Europskog socijalnog fonda (uključujući nacionalno sufinanciranje). Po toj stopi, Cipar se nalazio na prvom mjestu među deset država članica EU koje su obuhvaćene ovim istraživanjem. (Vidi graf 4.7)

Iako se Cipar ističe, stope isplata iz Europskog socijalnog fonda su relativno ujednačene među preostalim državama, što je dijelom posljedica prirode toga fonda (veći broj manjih projekata koji se mogu relativno brzo završiti i isplatitii u odnosu na

projekte iz drugih fondova – Kohezijskog i Regionalnog fonda) pa je ujednačenost veća.

Dodatno, sredstva Europskog socijalnog fonda za svaku od deset analiziranih država su osjetna manja od preostala dva fonda regionalne politike, tako da u slučaju Baltičkih zemalja, koji nisu pri vrhu najuspješnijih zemalja u isplatama sredstava Europskog socijalnog fonda, to ne utječe značajno na rezultat ukupnih isplata na razini fondova regionalne politike EU, gdje su te države među najuspješnijima.

Graf 4.7: Europski socijalni fond, isplaćeno, % u odnosu na planirana sredstva



Podaci na stanje: 31.12.2019.; Ažurirano od strane EK 06.03.2020.

U ovom poglavlju o napretku o isplatama sredstava fondova EU nekoliko puta se dotiče i problematika sustava upravljanja fondovima EU. Stoga se na ovom mjestu mogu sublimirati dosadašnji zaključci koji se protežu na nekoliko mjesta u ovoj doktorskoj disertaciji, a odnose se na prvu postavljenu pomoćnu hipotezu, a koja glasi: nedostatak uvažavanja teorijskih i empirijskih spoznaja, dovodi do uspostave nedovoljno učinkovitih sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU.

Nedostatak teorijskih spoznaja vidljiv je već u analizi regionalnog razvoja u literaturi (poglavlje 2.1, poglavlje 2.2, poglavlje 3.1), ali i u analizi sustava upravljanja fondovima regionalne politke EU (poglavlje 4). U tom poglavlju, analizom sustava upravljanja

fondovima EU po pojedinim državama, nije nađen podatak da je do promjene ili prilagodbe sustava upravljanja u pojedinoj državi došlo većim dijelom ili u potpunosti pod utjecajem teorijskih spoznaja vezanih uz regionalni razvoj i sustave upravljanja fondovima EU.

Međutim, u više slučajeva došlo se do podatka da je odluka o prilagodbi sustava upravljanja došla dijelom ili u određenoj mjeri kako posljedica vlastitih empirijskih spoznaja pojedine države. Tu možemo istaknuti primjer Mađarske (vidi poglavlje 4.2.6) ili primjer Latvije i Litve, koje je smatrale svoj dotadašnji sustav (za proračunsko razdoblje EU 2007. - 2013.) neefikasnim (vidi poglavlje 4.2.3). Cipar je također na temelju prethodnog iskustva smanjio administrativno opterećenje i pojednostavio implementacijsku strukturu (vidi poglavlje 4.2.4).

Posebice je znakovit primjer Estonije, kojoj je Latvijski model bio temelj za centraliziranje procesa upravljanja (vidi poglavlje 4.2.3) te slučaj Slovačke (vidi poglavlje 4.2.2), kojoj je značajna promjena bila vezana uz uvođenje informatičkog sustava za upravljanje, ali bez podataka u javno dostupnim dokumentima o bilo kakvim drugim promjenama. Stoga je znakovito da je Slovačka prema stopi isplata iz fondova EU zadnja među devet analiziranih država središnje i istočne Europe. Bitno je naglasiti da, iako po regulativi EU nije obavezno, koordinacijsko tijelo postoji u većini analiziranih država (u šest od devet država, odnosno u Poljskoj, Slovačkoj, Latviji, Malti, Sloveniji i Mađarskoj, dok u Litvi, Estoniji i Cipru ne postoje).

Stoga se može zaključiti da nedostatak teorijskih spoznaja može dovesti do uspostave nedovoljno učinkovitih sustava upravljanja fondovima regionalne politike, ali s druge strane je razvidno da se iskustvene, empirijske spoznaje ipak uzimaju u obzir te koriste u svrhu povećanja učinkovitosti sustava upravljanja, pri čemu se koriste i iskustva drugih zemalja. Činjenica je da se zbog kompleksnosti sustava i procedura koje se primjenjuju u pripremi strateških dokumenata, definiranja razvojnih prioriteta te pripremi i provedbi EU projekata, broju institucija i ljudi uključenih u sustav, prilagodbe sustava upravljanja događaju rijetko i relativno su komplicirane za provedbu. Stoga postavljena prva pomoćna hipoteza opovrgava samo njen dio koji se odnosi na nedostatak uvažavanja empirijskih spoznaja, a ne opovrgava dio koji se odnosi na tvrdnju da nedostatak uvažavanja empirijskih spoznaja dovodi do uspostave nedovoljno učinkovitih sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU, jer se s

vremenom sustavi ipak prilagođavaju, prvenstveno pod utjecajem empirijskih spoznaja.

Ukratko, opisani zaključci istraživanja **djelomično opovrgavaju prvu postavljenu pomoćnu hipotezu** (nedostatak uvažavanja teorijskih i empirijskih spoznaja, dovodi do uspostave nedovoljno učinkovitih sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU).

5. RAZVOJ NACIONALNOG INSTITUCIONALNOG SUSTAVA (OKVIRA) UPRAVLJANJA FONDOVIMA EU U HRVATSKOJ

Hrvatski put prema punopravnom članstvu u Europskoj uniji započeo je u svibnju 2001. godine parafiranjem Sporazuma o Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju. Hrvatska je zahtjev za članstvo u Europskoj uniji podnijela 21. veljače 2003. godine, a u travnju iste godine Vijeće Europske unije dalo je mandat Europskoj komisiji da izradi mišljenje o zahtjevu RH za članstvo u Europskoj uniji. Europska komisija je 20. travnja 2004. godine donijela pozitivno mišljenje o zahtjevu RH za članstvo u EU, a dva mjeseca kasnije - 18. lipnja, RH dobila status države kandidatkinje za članstvo u Europskoj uniji. Nakon političke odluke Europskoga vijeća o otvaranju pregovora, pregovori su formalno započeli 3. listopada 2005. godine, a time i put Hrvatske prema korištenju fondova regionalne politike EU. Naime, jedno od ukupno 35 pregovaračkih poglavlja je bilo i Poglavlje 22 (Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata). Ono što je bitno za naglasiti, je da se u Pregovaračkom stajalištu za Poglavlje 22 morao definirati institucionalni okvir za upravljanje programima EU, što je i napravljeno. Naime, u Pregovaračkom stajalištu je naglašeno da RH predviđa da će strukturnim instrumentima Europske unije (dakle, fondovima regionalne politike EU) upravljati u skladu sa zahtjevima Uredbe Vijeća (EZ-a) 1083/2006 i nastavno na postojeći institucionalni sustav za upravljanje Instrumentom za pretpristupnu pomoć (IPA) u Hrvatskoj.

Hrvatska je svoje Pregovaračko stajalište za Poglavlje 22 dostavila u Europsku komisiju, nakon čega je Europska komisija 15. rujna 2008 godine pripremila nacrt zajedničkog stajališta[157] i dostavila ga Hrvatskoj. U tom dokumentu, navedeno je 7 mjerila koja se moraju ispuniti kako bi se zatvorilo poglavlje 22 pregovora[158]. Jedno od tih mjerila izrijekom se odnosi na institucionalni sustav upravljanja fondovima regionalne politike[159]. Hrvatska je sva mjerila za zatvaranje Poglavlja 22 s vremenom

[157] Accession negotiations Croatia, draft common position (Following Croatia's Negotiating Position CONF-HR 15/08), Brussels, 15 september 2008.

[158] Poglavlje otvoreno 2. listopada 2009., privremeno zatvoreno poglavlje na Međuvladinoj konferenciji (19. travnja 2011.)

[159] Accession negotiations Croatia, draft common position (Following Croatia's Negotiating Position CONF-HR 15/08), Brussels, 15 september 2008., str. 4.

ispunila, te je pripremila i poslala Izvješće o ispunjavanju obveza iz poglavlja 22 u Europsku komisiju[160].

Time počinje Hrvatsko iskustvo u pripremama sustava za upravljanje fondovima regionalne politike EU, pri čemu je važno naglasiti da je cijelo vrijeme trajanja pregovora za ulazak u EU, Hrvatska bila u poziciji razvijati sustav bez prethodnog iskustva, jer, za razliku od drugih država središnje i istočne Europe, Hrvatska u tom trenutku nije koristila sredstva regionalne politike, pa slijedom toga mogla je razviti samo strukturu upravljanja pretpristupnim, IPA fondom. On je ipak stvorio temelje institucijama u sustavu upravljanja, jer su se na tom sustavu razvile one institucije koje će u novom proračunskom razdoblju EU (2014. - 2020.) biti upravljačka i posrednička tijela, koordinacijsko tijelo, revizorsko tijelo te tijelo za ovjeravanje. Iz toga razloga je naglasak u idućim poglavljima na sustavu upravljanja za razdoblje 2014. - 2020.

5.1. Sustav upravljanja fondovima regionalne politike EU u Hrvatskoj 2014. - 2020.

Za korištenje sredstava fondova regionalne politike EU za razdoblje 2014. – 2020. godine, ključna je odluka Vlade RH kojom se definiraju operativni programi i institucionalni okvir za upravljanje. U tom kontekstu je u srpnju 2014. godine donesen Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj u financijskom razdoblju 2014. – 2020[161] (NN 92/2014).

Ovim se Zakonom u svrhu provedbe Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. godine uspostavlja institucionalni okvir za upravljanje i provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova[162] u Republici Hrvatskoj u financijskom razdoblju 2014. – 2020. određuju institucije koje obavljaju funkcije Koordinacijskog tijela za upravljanje ESI fondovima i Neovisnog revizijskog tijela te njihove funkcije i odgovornosti.

[160] Izvješće o ispunjavanju obveza iz Poglavlja 22 – Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata, Vlada Republike Hrvatske, Zagreb, 17. prosinca 2010.

[161] Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_07_92_1838.html

[162] Europski fondu za regionalni razvoj (EFRR), Europski socijalni fond (ESF), Kohezijski fond (KF), Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR).

Bitno je naglasiti da je prema tom Zakonu definirano da će se u Republici Hrvatskoj provoditi sljedeći operativni programi[163] [164]:

- Operativni program „Konkurentnost i kohezija“, financiran iz EFRR-a i Kohezijskog fonda
- Operativni program „Učinkoviti ljudski potencijali“, financiran iz ESF-a
- Programi kojima se podržava cilj „Europska teritorijalna suradnja“, uključujući programe u okviru vanjskih financijskih instrumenata Unije (ukupno 13 programa)
- Operativni program za ribarstvo kojim se podržavaju ciljevi Zajedničke ribarstvene politike i Integrirane pomorske politike, financiran iz EFPR-a
- „Program ruralnog razvoja“ kojim se podržavaju ciljevi Europske unije za ruralni razvoj, financiran iz EPFRR-a.

Vezano uz institucionalni okvir, Zakon je bitan jer u sustavu potvrđuje postojanje okvira koji obuhvaća[165]:

- Koordinacijsko tijelo (Središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove regionalnoga razvoja i fondova Europske unije)
- tijela u Sustavu upravljanja i kontrole za provedbu Operativnog programa „Konkurentnost i kohezija“
- tijela u Sustavu upravljanja i kontrole za provedbu Operativnog programa „Učinkoviti ljudski potencijali“

U svakom od navedena dva sustava upravljanja, odnosno u svakom od dva operativna programa, utvrđuju se upravljačko tijelo, Tijelo za ovjeravanje i Tijelo za reviziju. Utvrđivanje tih tijela uslijedilo je u rujnu 2014. godine, kada je donesena Uredba o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi s ciljem „ulaganje za rast i radna mjesta“[166] (NN 107/2014). Tom Uredbom se određuju institucije koje imaju

[163] Dokumenti kojima se za financijsko razdoblje 2014. – 2020. provode ESI fondovi u skladu s prioritetima iz Partnerskog sporazuma te pravilima za pojedini ESI fond.

[164] Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj u financijskom razdoblju 2014. – 2020

[165] Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj u financijskom razdoblju 2014. – 2020

[166] Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2014_09_107_2070.html

ulogu tijela u sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda:

- Koordinacijsko tijelo – KT (*eng. Coordinating Authority - CA*), Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije – MRRFEU, nacionalno je tijelo odgovorno za programiranje, uspostavu Sustava, donošenje pravila, razvoj integriranog sustava upravljanja informacijama, praćenje provedbe na nacionalnoj razini te koordinaciju s Komisijom.
- Tijelo za reviziju – TR (*eng. Audit Authority - AA*), Agencija za reviziju sustava provedbe programa Europske unije – ARPA, nacionalno je tijelo koje je funkcionalno odvojeno od Upravljačkog tijela i Tijela za ovjeravanje, a odgovorno je za vanjsku reviziju ispravnosti i učinkovitosti rada Sustava.
- Tijelo za ovjeravanje – TO (*eng. Certifying Authority - CA*), Ministarstvo financija – MFIN, nacionalno je tijelo koje ovjerava izjavu o izdacima i zahtjeve za plaćanja prije upućivanja istih Europskoj komisiji.
- Upravljačko tijelo – UT (*eng. Managing Authority - MA*) jest nacionalno tijelo koje upravlja operativnim programom.

Za svaki Operativni program nadležna su različita upravljačka tijela:

- OP „Konkurentnost i kohezija“ – Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU
- OP „Učinkoviti ljudski potencijali“ – Ministarstvo rada i mirovinskog sustava

Posrednička tijela razine 1 (PT1) nacionalna su tijela koja, u okviru odgovornosti Upravljačkog tijela, obavljaju određene delegirane funkcije u vezi s odabirom projekata za financiranje. Posrednička tijela razine 2 (PT2) nacionalna su ili javna tijela koja, u okviru odgovornosti Upravljačkog tijela, obavljaju određene delegirane funkcije koje se odnose na provjeru jesu li financirani proizvodi i usluge isporučeni, jesu li izdaci koje je korisnik prikazao za projekt stvarno nastali te udovoljavaju li nacionalnim pravilima i pravilima Europske unije tijekom cijelog razdoblja provedbe i trajanja projekta.

Posrednička tijela razine 1 i / ili Posrednička tijela razine 2 (*eng. Intermediate Body – IB, level 1, level 2*) ustrojavaju se u okviru pojedinoga Operativnog programa ako Upravljačko tijelo tog OP-a prenosi dio svojih funkcija na Posrednička tijela razine 1 i /

ili Posrednička tijela razine 2, u kojem slučaju Upravljačko tijelo zadržava cjelokupnu odgovornost za upravljanje OP-om i obnašanje svih funkcija Upravljačkih tijela.

Tablica 5.1: Uprave i tijela odgovorna za upravljanje, kontrolu, i reviziju (relevantna nadležna tijela), OP Konkurentnost i kohezija

Nadležno tijelo	**Naziv uprave/ tijela i odjela ili jedinice**	**Ravnatelj nadležne uprave/ tijela (pozicija ili radno mjesto)**
Upravljačko tijelo	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske Unije	Ministar regionalnoga razvoja i fondova Europske Unije
Tijelo za ovjeravanje	Ministarstvo financija	Pomoćnik ministra financija
Revizorsko tijelo	Agencija za reviziju sustava programa Europske Unije	Ravnatelj agencije
Tijelo kojem Komisija vrši uplate	Ministarstvo financija	Pomoćnik ministra financija

Izvor: Operativni program konkurentnost i kohezija, str. 243

Tablica 5.1 prikazuje osnovnu podjelu nadležnosti u okviru Operativnog programa konkurentnost i kohezija, gdje je jedno upravljačko tijelo (Ministarstvo regonalnoga razvoja i fondova EU). Ista situacija, odnosno postojanje jednog upravljačkog tijela, je i u slučaju Operativnog programa razvoj ljudskih potencijala (vidi tablicu 5.2), gdje tu ulogu obavlja Ministarstvo rada i mirovinskog sustava. Tijelo za ovjeravanje, revizorsko tijelo te tijelo kojem komisija vrši uplate (Nacionalni fond u okviru Ministarstva financija) su u oba operativna programa iste institucije.

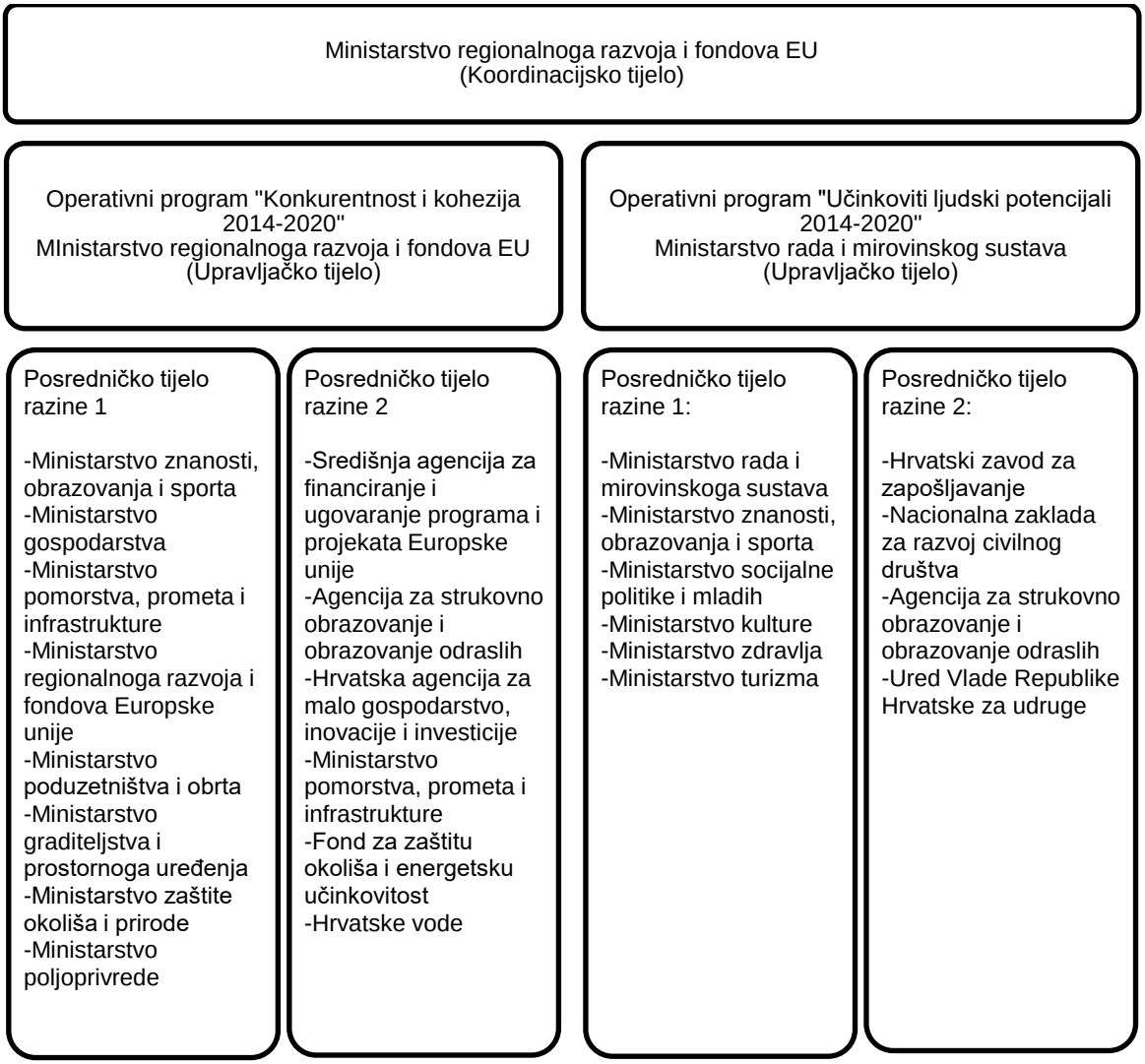
Tablica 5.2: Institucije i tijela nadležna za upravljanje, kontrolu i reviziju (mjerodavne institucije i tijela), OP Razvoj ljudskih potencijala

Institucija/tijelo	**Naziv institucije/tijela i odjela ili jedinice**	**Čelnik/ca institucije/tijela (funkcija ili radno mjesto)**
Upravljačko tijelo	Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava / Uprava za koordinaciju programa i projekata Europske unije u području rada i socijalne sigurnosti	Pomoćnik/ca ministra rada i mirovinskoga sustava, čelnik/ca Uprave za koordinaciju programa i projekata Europske unije u području rada i socijalne sigurnosti
Tijelo za ovjeravanje	Ministarstvo financija / Nacionalni fond	Čelnik/ca Nacionalnog fonda
Revizorsko tijelo	Agencija za reviziju sustava provedbe programa Europske unije	Ravnatelj Agencije
Tijelo kojem Komisija vrši uplate	Ministarstvo financija / Nacionalni fond	Čelnik/ca Nacionalnog fonda

Izvor: Operatvni program razvoj ljudskih potencijala, str. 169

Kroz vrijeme je i došlo do potreba izmjene, odnosno prilagodbe sustava. Stoga je u veljači 2015. godine Vlada donijela Uredbu o izmjenama Uredbe o tijelima u sustavu upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi s ciljem „ulaganje za rad i radna mjesta“[167] (NN 23/2015). Došlo je do izmjene posredničkih tijela nadležnih za provedbu izabranih prioriteta ulaganja, po Operativnom programu koji je sastavni dio Uredbe o tijelima u Sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi s ciljem „Ulaganje za rast i radna mjesta“ (NN, broj 107/2014).

Slika 5.1: Prikaz upravljačkih i posredničkih tijela nakon 2015.

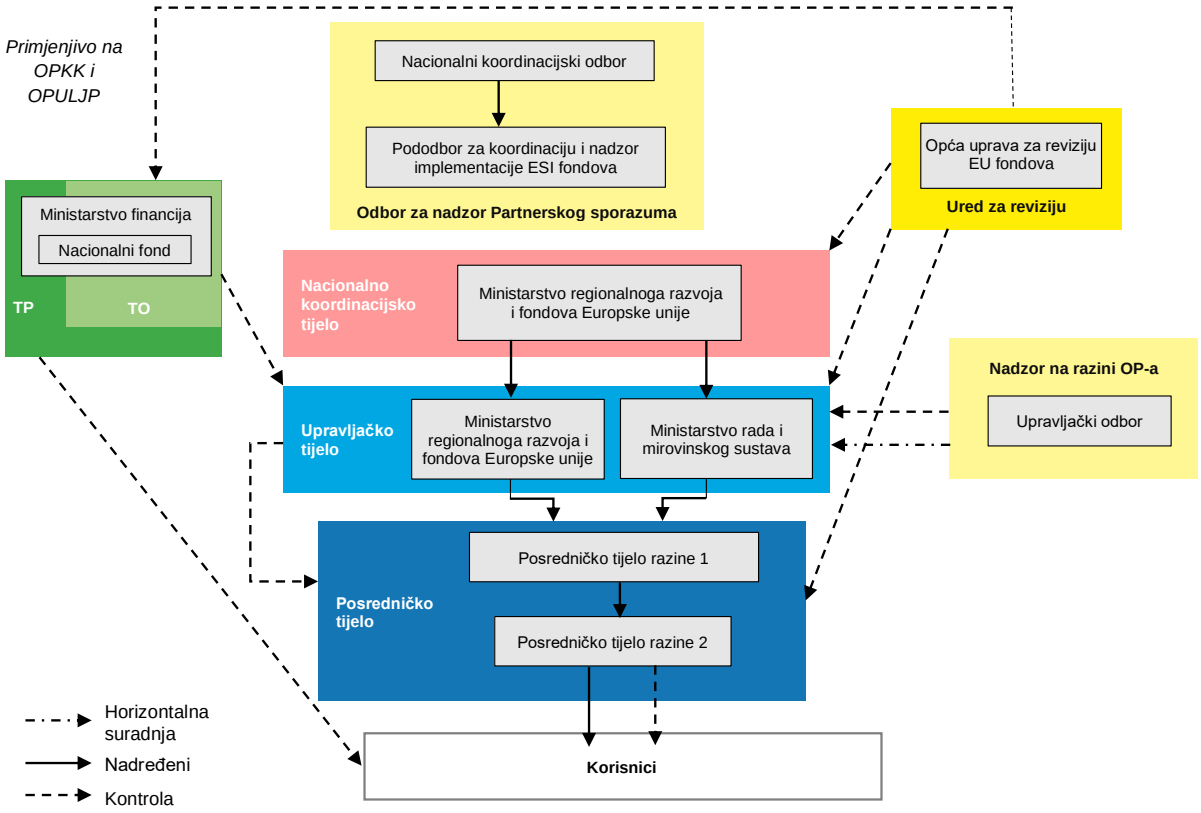


Izvor: Uredba o izmjenama Uredbe o tijelima u sustavu upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi s ciljem „ulaganje za rad i radna mjesta“(Narodne novine 23/2015); obrada autora

[167] Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2015_02_23_479.html

Prikaz institucija u sustavu upravljanja i kontrole fondova regionalne politike EU (odnosno koordinacijskog tijela, upravljačkih tijela i posredničkih tijela) prikazan je u slici 5.1. Zbog činjenice da OPKK ima veću alokaciju sredstava u odnosu na OPULJP te veći broj prioriteta ulaganja, broj posredničkih tijela razine 1 je u njemu veći, kao i broj posredničkih tijela razine 2. Implementacijska struktura u oba operativna programa funkcionira na isti način te je prikazana shematski (vidi sliku 5.2), u kojoj je nacionalno koordinacijsko tijelo Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU. U oba operativna programa funkcije tijela za ovjeravanje obavlja Nacionalni fond u okviru Ministarstva financija, a funkciju revizorskog tijela obavlja Agencija za reviziju sustava provedbe programa Europske unije (ARPA). Suštinska razlika u oba operativna programa su različita upravljačka tijela i posrednička tijela, ali oni obavljaju iste funkcije, pri čemu u OPKK se one odnose na pravila vezana uz Kohezijski fond i EFRR, dok u slučaju OPULJP implementacijska se pravila odnose na ESF. Nacionalni koordinacijski odbor obavlja funkciju sveukupnog nadzora ESI fondova, odnosno na vrhu je mehanizma nadzora koordinacije fondova EU u Hrvatskoj zbog čega je detaljnije prikazan i pojašnjen u idućem poglavlju.

Slika 5.2: Hrvatska - shema implementacijske strukture



Izvor: Background study for the Preparation of the Implementation Structure for the 2021+ Period, final report (Annex 2 to the Final Report), Ernst & Young s.r.o., 2019.
Napomena: TP – Tijelo za plaćanje, TO – Tijelo za ovjeravanje.

5.1.1. Mehanizam koordinacije fondova EU u Hrvatskoj

Koordinacija različitih instrumenata financiranja osigurava se na najvišoj razini i njome upravljati Koordinacijsko tijelo i Nacionalni koordinacijski odbor (NKO), kako je i definirano u Operativnom programu konkurentnost i kohezija[168].

Koordinacijski sustav u Hrvatskoj, kao i u svakoj drugoj državi članici EU, temelji se na Uredbi 1303/2013[169]. Država članica može osnovati samo jedan odbor za praćenje za pokrivanje više programa koji se sufinanciraju iz ESI fondova. Odbor za praćenje sastaje se najmanje jednom godišnje i pregledava provedbu programa i napredak u

[168] Operativni program konkurentnost i kohezija 2014.-2020., Zagreb, prosinac 2014, str. 46 i str. 246.

[169] Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council of 17 December 2013, Articles 47-51.

ostvarenju njegovih ciljeva. Pritom uzima u obzir financijske podatke, zajedničke pokazatelje i pokazatelje za pojedine programe, zajedno s promjenama u vrijednosti pokazatelja rezultata i napretka u ostvarenju kvantificiranih ciljnih vrijednosti, kao i ključne etape utvrđene u okviru za procjenu ostvarenja postignuća. Odbor za praćenje ispituje sva pitanja koja utječu na uspješnost programa, uključujući zaključke pregleda uspješnosti.
Od 2016. do uključivo 2023. svaka država članica Komisiji podnosi godišnje izvješće o provedbi programa u protekloj financijskoj godini.
Godišnje izvješće o provedbi koje se podnosi, sadrži i ocjenjuje informacije o provedbi programa i njegovim prioritetima pozivanjem na financijske podatke, zajedničke pokazatelje i pokazatelje za pojedine programe i kvantificirane ciljne vrijednosti. i napredak u ostvarenju ciljeva programa, uključujući doprinos ESI fondova promjenama u vrijednosti pokazatelja rezultata, ako su dostupni dokazi iz relevantne evaluacije.

Odbori za praćenje (OZP) za svaki program, uspostavljeni na temelju članka 47. CPR-a uključuju predstavnike organizacija civilnog društva, socijalnih partnera, gospodarskih partnera i privatnog sektora, nadležnih tijela na lokalnoj i regionalnoj razini, uključujući gradska nadležna tijela i predstavnike akademske zajednice. Nacionalni koordinacijski odbor (NKO) je uspostavljen na temelju članka 6. Zakona o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu ESI fondova u Hrvatskoj tijekom financijskog razdoblja od 2014. do 2020[170].
Glavni odbor uključen u upravljanje pojedinim programima i praćenje tih programa jest Odbor za praćenje (OP) svakog programa[171].
S obzirom na veliki broj prioriteta za financiranje iz fondova regionalne politike i veći broj institucija u sustavu upravljanja i implementacije, koordinacijski sustav bitan je i zbog potrebe razgraničenja, komplementarnosti i sinergije s ostalim ESI fondovima i ESI fondovima međusobno.

Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije kao tijelo nadležno za sveukupnu koordinaciju sustava upravljanja i kontrole korištenja ESI fondova redovno

[170] Sporazum o partnerstvu između Republike Hrvatske i Europske komisije za korištenje EU strukturnih i investicijskih fondova za rast i radna mjesta u razdoblju 2014.-2020., Zagreb, listopad 2014., str. 99.
[171] Operativni program konkurentnost i kohezija 2014.-2020., Zagreb, prosinac 2014, str. 246.

prati stanje administrativnih kapaciteta u sustavu, uključujući i podatke proizašle iz analiza radne opterećenosti te o broju osoba koje je potrebno dodatno zaposliti na razini svakog tijela zasebno te ukupnog broja potrebnih osoba, o čemu redovno izvještava Vladu RH, te dodatno i Ministarstvo uprave. Stoga je bitno spomenuti da je, u svrhu olakšavanja i ubrzavanja zapošljavanja na navedenim poslovima, Vlada RH na svojoj 110. sjednici održanoj 3. kolovoza 2018. godine, usvojila Odluku o izmjeni Odluke o zabrani novog zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave te stručnim službama i uredima Vlade RH. Temeljem navedene Odluke, više nije bilo potrebno da, vezano za zapošljavanje državnih službenika na poslovima upravljanja i kontrole korištenja ESI fondova, Vlada RH donosi posebnu odluku kojom bi se utvrđivao njihov broj i radna mjesta, već isto utvrđuju resorna tijela uz prethodnu suglasnost Ministarstva financija.

Prema podacima Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije[172], koji se redovito, na mjesečnoj osnovi, prikupljaju od upravljačkih tijela (operativnih) programa, na dan 31. prosinca 2018. godine, u sustavu upravljanja i kontrole Operativnog programa Konkuretnost i kohezija zaposleno ukupno 1.012 službenika, odnosno 234 više nego na dan 31. prosinca 2017. što predstavlja 81% potreba sukladno analizi radne opterećenosti za 2018. godinu (1.246). U sustavu upravljanja i kontrole Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali na isti dan zaposlen je ukupno 421 službenik, odnosno 96 više nego na dan 31. prosinca 2017. što predstavlja 66 % potreba sukladno analizi radne opterećenosti za 2018. godinu (640). U sustavu upravljanja i kontrole Programa ruralnog razvoja, zaposleno je ukupno 274 službenika, odnosno 92 više nego na dan 31. prosinca 2017. što predstavlja 89 % potreba sukladno analizi radne opterećenosti za 2018. godinu (309), dok je u sustavu upravljanja i kontrole Operativnog programa za pomorstvo i ribarstvo zaposleno ukupno 47 službenika, odnosno 22 više nego na dan 31. prosinca 2017., što predstavlja 75 % potreba sukladno analizi radne opterećenosti za 2018. godinu (63).

[172] Izvješće o korištenju Europskih strukturnih i investicijskih fondova i pretpristupnih programa pomoći Europske unije za razdoblje od 1. srpnja do 31. prosinca 2018. godine.

5.2. Strateški dokumenti u okviru regionalne politike

Za provedbu politika regionalnoga razvoja putem fondova regionalne politike EU nužno je potrebno za svaku državu korisnicu imati pripremljenu, napisanu, i od strane Europske komisije odobrenu, stratešku smjernicu, odnosno strateške dokumente. U tom kontekstu, najvažniji strateški dokumenti za države korisnice regonalne politike EU su partnerski sporazum (ili sporazum o partnerstvu) te operativni programi.

O njima je više napisano u nastavku ovoga poglavlja, ali je uvodno potrebno naglasiti nekoliko razlikovnih odrednica. Partnerski sporazum je strateški dokument najviše razine, čija je svrha oblikovanje strateških ciljeva i investicijskih prioriteta za svaku članicu EU, pri čemu se svaki partnerski sporazum mora oslanjati na ciljeve strategije „Europa 2020“. Svaka država EU donosi jedan partnerski sporazum za proračunsko razdoblje EU 2014. - 2020.[173], koji se po izradi i službeno dostavlja i usvaja od strane Europske komisije. Temeljem partnerskog sporazuma svaka država EU definira operativne programe, odnosno programske dokumente koji određuju prioritetna područja (prioritetne osi) u koje će se usmjeravati sredstva iz fondova regionalne politike EU. Operativni programi se, kao i partnerski sporazum, usvaja od strane Europske komisije, ali s obzirom da im je svrha provedba konkretnih aktivnosti, moguće je da država ima više od jednog operativnog programa. Primjerice, za proračunsko razdoblje EU 2014. - 2020., Hrvatska ima dva operativna programa za provedbu regionalne politike EU, Cipar također dva, Baltičke države i Slovenija po jedan operativni program, Malta tri, Mađarska pet, Slovačka i Poljska po šest.

5.2.1. Sporazum o partnerstvu – prioriteti ulaganja i sustav upravljanja

Partnerski sporazum (eng. *Partnership Agreement - PA*) jest krovni plansko-programski dokument kojim neka država članica EU planira ulaganja iz europskih

[173] Prije partnerskog sporazuma postojao je Nacionalni strateški referentni okvir (NSRO), krovni strateški dokument kojim se utvrđuje strategija ulaganja iz fondova koji su na raspolaganju Republici Hrvatskoj od stupanja u članstvo Europske unije, točnije, strukturnih fondova (Europski fond za regionalni razvoj i Europski socijalni fond) te Kohezijskog fonda. Dokument obuhvaća razdoblje od 1. srpnja 2013. do 31. prosinca 2013. kada završava financijska perspektiva EU te predstavlja okvir za utvrđivanje opsega i sadržaja operativnih programa. Za druge države postojao je National Stratgic Reference Framework. Vidi: Cohesion Policy 2007-13 National Strategic Reference Frameworks, European Commission, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, January 2008

fondova za sedmogodišnje razdoblje 2014. - 2020. Ti sporazumi iscrtavaju strateške ciljeve i investicijske prioritete svake članice EU koji se moraju naslanjati na ciljeve strategije „Europa 2020“ za pametan, održiv i uključiv rast te moraju biti u skladu s nacionalnim prioritetima.

Naime, u skladu s novim propisima od država članica očekuje se izrada i provedba strateških planova s investicijskim prioritetima kojima je obuhvaćeno pet Europskih strukturnih i investicijskih fondova (ERDF, ESF, CF, EMFF i EAFRD). Europska komisija i nacionalna tijela pregovaraju o „sporazumima o partnerstvu” (SP) nakon savjetovanja s predstavnicima različitih razina vlasti, interesnih skupina, civilnog društva te lokalnih i regionalnih tijela. Polazišna točka za te sporazume o partnerstvu bili su dokumenti o stajalištu koje su 2012. službe Komisije pripremile za svaku državu članicu i u kojima se navodi na koji bi se način ulaganjima EU-a trebao poduprijeti pametan, održiv i uključiv rast, s naglaskom na ključne prednosti i važne sektore rasta u pojedinim regijama i državama članicama.

Svaka država članica morala je dostaviti Partnerski sporazum Europskoj komisiji maksimalno 4 mjeseca od dana stupanja na snagu Uredbe 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća, odnosno 22. travnja 2014. Nakon toga Komisija daje svoje primjedbe u roku od 3 mjeseca od datuma dostavljanja sporazuma o partnerstvu te donosi sporazum u roku od 4 mjeseca od njegova dostavljanja, pod uvjetom da je država članica na odgovarajući način uzela u obzir primjedbe Komisije. Prije donošenja sporazuma o partnerstvu ne mogu se odobravati operativni programi.[174]

Partnerski sporazumi između Europske komisije i pojedine države EU definiraju planove nacionalnih vlasti o tome kako će se upotrebljavati sredstva iz europskih strukturnih i investicijskih fondova za proračunsko razdoblje 2014. - 2020. Oni opisuju strateške ciljeve i investicijske prioritete svake države povezujući ih s ukupnim ciljevima strategije za pametan, održiv i uključiv rast „Europa 2020.“

Sporazumom o partnerstvu utvrđuju se:

(a) mehanizmi kojima se osigurava usklađenost sa strategijom Unije za pametan, održiv i uključiv rast te sa zadaćama za pojedine fondove u skladu s njihovim ciljevima

[174] Dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-331_hr.htm

koji se temelje na Ugovorima, uključujući ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju, uključujući:

- Analizu razlika, razvojnih potreba i potencijala za rast s obzirom na tematske ciljeve i teritorijalne izazove;
- Sažetak ex ante evaluacije programa ili ključne zaključke ex ante evaluacije sporazuma o partnerstvu ako su potonju evaluaciju provele države članice na vlastitu inicijativu; odabrane tematske ciljeve i sažetak glavnih rezultata za svaki odabrani tematski cilj koji se očekuje od svakog ESI fonda;
- Okvirnu raspodjelu potpore Unije po tematskim ciljevima na nacionalnoj razini za svaki ESI fond te ukupni okvirni iznos potpore predviđen za ciljeve u području klimatskih promjena;

(b) mehanizmi kojima se osigurava učinkovita provedba ESI fondova, uključujući:

- Mehanizme u skladu s institucionalnim okvirom država članica kojima se osigurava usklađenost između ESI fondova i drugih financijskih instrumenata Unije i nacionalnih financijskih instrumenata, kao i usklađenost s financiranjem iz EIB-a;
- Procjenu treba li ojačati administrativni kapacitet tijela uključenih u upravljanje i kontrolu programa i, prema potrebi, korisnika te sažetak aktivnosti koje u tu svrhu treba poduzeti;
- Sažetak planiranih aktivnosti programa, uključujući okvirni raspored za ostvarenje smanjenja administrativnog opterećenja korisnika;

Poučeni iskustvom stečenim tijekom programskog razdoblja 2007. - 2013. i zakonskih prijedloga Komisije za 2014. – 2020., Europska komisija je za svaku državu članicu pripremila Stajalište (eng. *Position Paper*) o nastanku Partnerskog sporazuma za razdoblje 2014. - 2020. Njime se obavještava svaka pojedina država članica o prioritetima EK, o glavnim izazovima i prioritetima financiranja te se daje okvir za dijalog između Komisije i svake države članice za pripremu Partnerskog sporazuma i programa koji će biti osnova za ESI fondove.

Partnerski sporazum Republike Hrvatske upućen Europskoj komisiji za financijsko razdoblje od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2020. predstavlja najvažnije razvojne

izazove Hrvatske i definira njene glavne prioritete financiranja u kontekstu iskorištavanja ESI fondova. U njemu je detaljno opisano kako će raspolaganje Hrvatske novcem iz ESI fondova pridonijeti ostvarenju ciljeva Europe 2020. te ostalih ciljeva EU politika. U njemu su sadržana i ključna pitanja Gospodarskog programa / Nacionalnog programa ekonomskih reformi (NRP) i povezanih radnih dokumenata koje je pripremilo Vijeće EU[175].

Cjelokupnim procesom programiranja koordinira Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (MRRFEU), a u njega su bili uključeni svi dionici koji imaju interesa za upotrebu ESI fondova – resorna ministarstva, lokalne i regionalne vlasti, gospodarski i socijalni partneri te predstavnici komora i poslovnih organizacija. Svi oni bili su izravno uključeni u proces planiranja putem 6 Tematskih radnih skupina kojima koordinira Koordinacijsko povjerenstvo za izradu programskih dokumenata, za financijsko razdoblje Europske unije 2014. - 2020.

5.2.2. Operativni programi – prioriteti ulaganja i sustav upravljanja

Operativni programi su programski dokumenti kojima se određuju prioritetna područja (tzv. prioritetne osi) u koje će se usmjeravati sredstva iz fondova EU. Jednom usvojeni, operativni programi čine osnovu za upotrebu sredstava regionalne politike u proračunskom razdoblju 2014. - 2020.

Komisija surađuje s državama članicama i pri njihovom sastavljanju „operativnih programa" (OP) u kojima se investicijski prioriteti i ciljevi prevode u konkretne aktivnosti. Ti operativni programi pokrivaju cijelu državu članicu i/ili regiju, a ponekad je riječ o programima suradnje u koju je uključeno više od jedne države. Komisija pregovara s nacionalnim i regionalnim vlastima o konačnom sadržaju tih investicijskih planova. Treba se savjetovati sa svim razinama vlasti, uključujući civilno društvo, te ih uključiti u izradu operativnih programa i upravljanje njima.

U skladu s novim pravilima države članice trebaju dostaviti operativne programe u roku od 3 mjeseca nakon dostavljanja sporazuma o partnerstvu.

[175] Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in the Republic of Croatia for the period 2014-2020, European Commission, 2014.

Komisija daje svoje primjedbe u roku od 3 mjeseca i donosi operativni program u roku od 6 mjeseci od datuma njegova dostavljanja, pod uvjetom da je država članica na odgovarajući način uzela u obzir primjedbe Komisije.
Države članice i njihove regije zatim provode operativne programe. To uključuje odabir, provedbu, praćenje i ocjenjivanje pojedinih projekata u skladu s prioritetima i ciljevima programa koji su dogovoreni s Komisijom. Taj rad organiziraju „upravljačka tijela" u svakoj državi i/ili regiji prema načelu zajedničkog upravljanja i supsidijarnosti. U novim propisima zahtjeva se stavljanje puno većeg naglaska na rezultate i ciljeve koji će se mjeriti, pratiti i objavljivati tijekom cijelog tog razdoblja.[176]
ESI fondovi trebali bi se primijeniti kroz programe koji obuhvaćaju programsko razdoblje u skladu sa sporazumom o partnerstvu. Programe bi trebale sastaviti države članice na temelju transparentnih postupaka te u skladu sa svojim institucionalnim i pravnim okvirom. Države članice i Komisija trebale bi surađivati kako bi se osigurale koordinacija i dosljednost programskih mehanizama za ESI fondove.
Bitno je naglasiti da se ESI fondovi primjenjuju kroz programe u skladu sa Sporazumom o partnerstvu, pri čemu svaki program obuhvaća razdoblje od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2020. godine.

Operativni program sastoji se od prioritetnih osi. Prioritetna os odnosi se na jedan fond i jednu kategoriju regije, osim u slučaju Kohezijskog fonda, te odgovara tematskom cilju i obuhvaća jedan ili više prioriteta ulaganja za taj tematski cilj, u skladu s pravilima za pojedine fondove.
Operativni program doprinosi strategiji EU za pametan, održiv i uključiv rast te ostvarivanju ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije te se njime utvrđuje:

- opravdanost izbora tematskih ciljeva, odgovarajućih prioriteta ulaganja i dodijeljenih financijskih sredstava, uzimajući u obzir sporazum o partnerstvu.
- za svaku prioritetnu os:
- prioriteti ulaganja i odgovarajući specifični ciljevi
- opis vrste i primjera aktivnosti koje treba podržati u svakom prioritetu ulaganja te njihov očekivani doprinos specifičnim ciljevima
- pokazatelje ostvarenja, uključujući kvantificiranu ciljnu vrijednost, za koje se očekuje da će doprinijeti rezultatima

[176] Dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_MEMO-14-331_hr.htm

Uz navedene bitne elemente, operativnim programom utvrđuje se i sažetak ocjene administrativnog opterećenja korisnika te, prema potrebi, planirane aktivnosti i indikativni vremenski okvir smanjivanja administrativnog opterećenja.

Navedeno je bitno i u kontekstu činjenice da se operativnim programom utvrđuju i osnovna tijela u sustavu upravljanja fondovima EU. Naime, operativnim programom utvrđuje se:

- upravljačko tijelo, prema potrebi tijelo za ovjeravanje, i tijelo za reviziju;
- tijelo kojem Komisija vrši plaćanja;

Kako bi se odabrali prioritetni sektori ulaganja, moraju se uzeti u obzir zadana prioritetna područja koje je definirala Europska komisija uzevši u obzir ostvarivanje ciljeva iz strategije EUROPA 2020. Područja koja nisu navedena u strateškim dokumentima, odnosno Operativnim programima, neće se moći sufinancirati sredstvima EU. Na svakoj je državi članici da, u sklopu procesa programiranja, sama odredi svoje ulagačke i razvojne prioritete (u skladu s ciljevima strategije EUROPA 2020) te rasporedi alocirana sredstva za financijsko razdoble na koje se OP odnosi prema tima investicijskim prioritetima. Razvojni i investicijski prioriteti navode se u Partnerskom sporazumu na temelju kojeg se pojedini OP sastavlja i razrađuje.
Za razliku od Partnerskog sporazuma, svaka država članica može imati više od jednoga operativnog programa.

U RH za razdoblje 2014. - 2020. utvrđena su 2 operativna programa:

1. Operativni program iz područja konkurentnosti i kohezije – OP „Konkurentnost i kohezija“ (OPKK) - definira prioritete za upotrebu sredstava iz Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, a alokacija za sedmogodišnje razdoblje iznosi 6,881 milijardi eura.
2. Operativni program iz područja učinkovitosti ljudskih resursa – OP „Učinkoviti ljudski resursi“ (OPULJP) - definira prioritete za upotrebu sredstava iz Europskoga socijalnog fonda te fonda Youth Employment Initiative (YEI), a njegova alokacija za sedmogodišnje razdoblje je 1,516 milijardi eura.

Temelj Operativnog programa konkurentnost i kohezija 2014. - 2020. (OPKK) analiza je socioekonomskog stanja, utvrđenih prepreka za rast i razvojnih potreba u Hrvatskoj,

u kontekstu Sporazuma o partnerstvu, relevantnih strategija Unije i nacionalnih strategija, njihovih povezanih ciljeva i temeljnih strateških odredaba.
OPKK se sufinancira iz Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda. Neke aktivnosti OPKK-a dopunjene su ulaganjima u okviru Operativnog programa Učinkoviti ljudski resursi 2014. - 2020. (OPULJP), sufinanciranog iz Europskog socijalnog fonda (ESF).

5.2.3. Sredstva regionalne politike EU za Hrvatsku

Zaključenje pregovora o Višegodišnjem financijskom okviru početkom veljače 2013. godine donijelo je izmjene nacionalnih alokacija za Hrvatsku u odnosu na prethodno definiranu alokaciju iz studenog 2012. godine. Naime, prijedlogom Višegodišnjeg financijskog okvira postavlja se plafon (eng. *capping*) na najveći iznos alokacije sredstava regionalne politike za pojedinu državu članicu EU na razinu 2,35% BDP-a.
Zanimljivo je da je su iznimke stavljene i na to pravilo. Naime, ukoliko je država članica EU u razdoblju 2008. – 2010. zabilježila prosječnu realnu stopu rasta BDP-anižu od 1%, najviši dozvoljeni iznos alokacije sredstava regionalne politike za razdoblje 2014. – 2020. povećava se za 10%, odnosno plafon se postavlja na 2,59% BDP-a. Prema podacima Eurostata, čak 12 država članica EU u tom razdoblju bilježi pad BDP-a od 1% i niži.
Hrvatska je u navedenom razdoblju zabilježila pad gospodarske aktivnosti od oko 2,4%, ali se navedeno pravilo ne odnosi na Hrvatsku. Naime, prijedlog Višegodišnjeg finacijskog okvira predviđa i drugu iznimku koja se izravno tiče samo Hrvatske i koja glasi da se povećanje plafona za 10%, odnosno na 2,59% BDP-a odnosi samo na one države koje su postale članice EU prije 2013. godine. Procjena je da se time Hrvatskoj uskraćuje alokacija u iznosu oko 100 mil. eura godišnje iz proračuna EU za fondove regionalne politike (CF, ERDF i ESF).

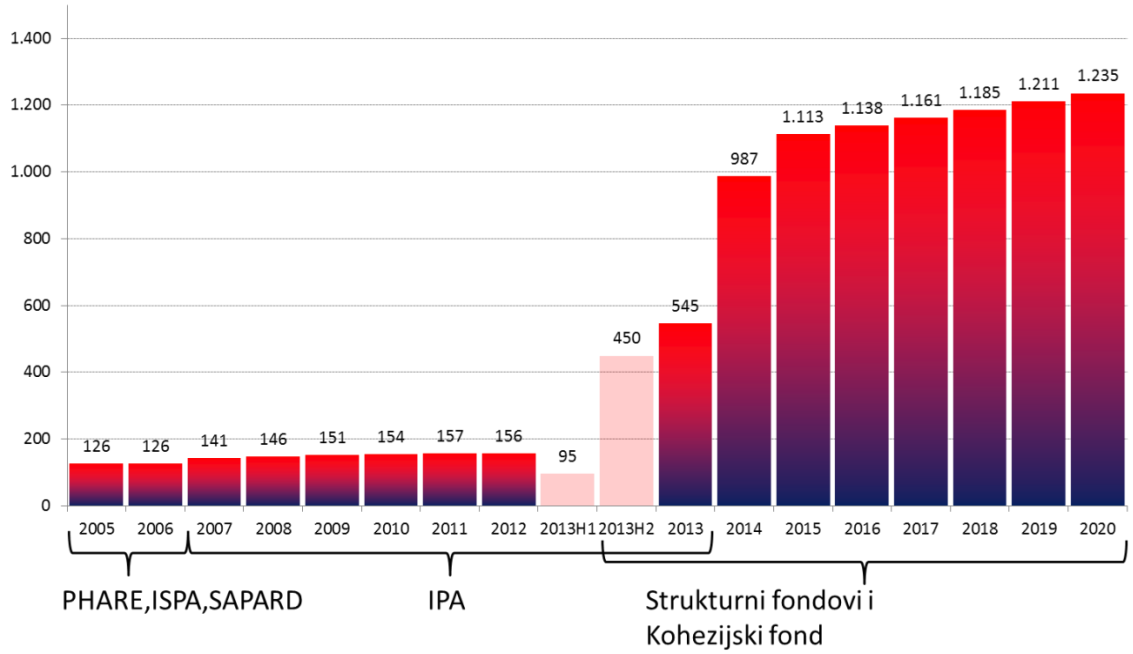
Ugovor o pristupanju predviđa postupno uvođenje (eng. *phasing-in*) sredstava regionalne politike za Hrvatsku. Naime, alokacija iz 2013. godine, pomnožena sa 2,33, daje alokaciju za 2014. godinu, a pomnožena s 3, daje alokaciju za 2015. godinu. S obzirom da je za 2013. godine za Hrvatsku predviđeno 449,7 mil. eura za regionalnu politiku EU, navedenim izračunom za 2014. dobije se iznos od 1.047,8 mil. EUR, a u 2015. godini iznos od 1.349,1 mil. EUR. Međutim, u srpnju 2012. godine dolazi do

izmjene prijedloga Višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2014. – 2020. Prema toj izmjeni, za Hrvatsku je u 2014. predviđeno 1.011 mil. eura te 1.214 mil. eura u 2015. godini. Ukupno je za regionalnu politiku za Hrvatsku u razdoblju 2014. – 2020. tim izmjenama predviđeno 8.728 mil. EUR.

Početkom veljače 2013. godine uslijedila je već spomenuta izmjena Višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2014. – 2020.i odnosi se na sve države članice EU-a. U toj izmjeni ključan element koji određuje ukupnu alokaciju sredstava regionalne politike za pojedinu državu članicu je plafoniranje najvećeg mogućeg alociranog iznosa na razinu od 2,35% BDP-a (odnosno 2,59% BDP-a za iznimke)[177]. To predstavlja novinu koja alokaciju za Hrvatsku dodatno snižava. Tim prijedlogom za regionalnu politiku (odnosno sredstva ERDF-a, ESF-a i CF-a) za Hrvatsku za razdoblje 2014. – 2020. predviđeno je ukupno 8.029 mlrd. eura (vidi graf 5.1). Iz toga proizlazi važnost sredstava EU fondova, koji u situaciji pada ili stagniranja ekonomske aktivnosti, odnosno BDP-a, čine gotovo jedini izvor financiranja prioritetnih sektora i razvojnih projekata.

[177] Ključan element koji određuje ukupnu alokaciju sredstava kohezijske politike za pojedinu državu članicu i koji može utjecati na njezinu izmjenu je plafoniranje najvećeg mogućeg alociranog iznosa na razinu od 2,35% BDP-a. Iznimno, za države čija stopa rasta BDP-a je -1% ili manja u razdoblju 2008. – 2010. godine omogućeno je povećanje akolacije za 10%, odnosno najviše do razine 2,59%. Hrvatska ima veći pad BDP-a u odnosu na navedeni kriterij, ali bi bila jedina država članica EU na koju se ne bi primijenilo povećanje alokacije za dodatnih 10% jer se taj kriterij odnosi za države koje su postale članice EU prije 2013.g.

Graf 5.1: Alokacije iz EU fondova za Hrvatsku, mil. EUR, po godinama



Izvor: Europska komisija, obrada autora

Alokacije iz fondova EU za Hrvatsku (vidi graf 5.1) u zadnjih desetak godina pokazuju ono što se ne može vidjeti ni u jednoj drugoj državi središnje i istočne EU koja je pristupila EU 2004. ili 2007. godine. Naime, Hrvatska je prije ulaska u EU na raspolaganju imala IPA pretpristupni fond temeljem kojega je na godišnjoj razini alokacija sredstava bila oko 150 milijuna eura, da bi se taj iznos po ulasku višekratno povećao (za oko sedam puta), što nije zabilježenmo u nijednoj drugoj državi. Naime, nakon alokacija od oko 156 milijuna eura u 2012. godini, u 2014. godini (prva puna godina članstva u EU), alokacija sredstava iz fondova regionalne politike premašila je 1,1 milijardu eura godišnje. Takav nagli skok je opterećenje i za sustav upravljanja fondovima regionalne politike, jer je trebalo pripremiti cijeli sustav na pripremu stateških dokumenata te implementaciju projekata i to u iznosu koji višekratno nadmašuje dotadašnja. Dodatan pritisak prilagodbe sustava upravljanja fondovima regionalne politike dolazi i iz činjenice da je Hrvatska koristila i zadnjih pola godine sredstava kohezijske politike iz proračunskog razdoblja 2007. - 2013., odnosno drugu polovicu 2013. godine, nakon što je Hrvatska postala članicom EU. Stoga je Hrvatska bila u vrlo specifičnoj situaciji: završavala je korištenje IPA pretpristupnog fonda, pripremala se za korištenje polovice zadnje godine prethodnog proračunskog razdoblja te se istovremeno pripremala za uspostavu i implementaciju sustava upravljanja za

proračunsko razdoblje 2014. - 2020., i to u vremenu dok su sve druge države već bile u EU, koristile regionalne politiku prethodno proračunsko razdoblje te su se trebale samo pripremiti za korištenje novog proračunskog razdoblja.

5.3. Glavni prioriteti regionalne politike EU za Hrvatsku

U prosincu 2015. godine u komunikaciji „Ulaganje u radna mjesta i rast – poboljšano iskorištavanje europskih strukturnih i investicijskih fondova"[178] sažeti su ishodi pregovora sa svim državama članicama o sporazumima o partnerstvu i programima. Istaknuti su i očekivani doprinosi pet ESI fondova strategiji rasta EU-a, Planu ulaganja za Europu te rješavanju strukturnih izazova i reformi u državama članicama. ESI fondovi izravno doprinose i političkim prioritetima Komisije.[179] U tom kontekstu, pripremljen je osvrt i na Hrvatsku, koji se može sažeti u nastavku.

Gospodarski i društveni izazovi u kontekstu ESIF-ova posebice su naglašeni jer se zbog produljene recesije realni BDP Hrvatske od 2008. do 2014. godine smanjio se za otprilike 12,5 %, dok se stopa nezaposlenosti udvostručila s 8,6 % 2008. na 17,3 % 2014. Posljednjih se godina pokazalo da postoji potreba za strukturnim promjenama, posebno radi uklanjanja fiskalnih neravnoteža[180], provođenja reforme tržišta rada, razvoja održivih društvenih sustava i sustava za zaštitu zdravlja, poboljšanja poslovnog okruženja i reforme državne uprave i pravosuđa. Nacionalna nadležna tijela provela su niz reformi u okviru Europskog semestra. Velik udio od ukupno 10,676 milijardi eura

[178] Bruxelles, 14.12.2015.; COM(2015) 639 final; prilog; Prilog I.: Europska teritorijalna suradnja / Interreg

Komunikaciji Komisije; Ulaganje u radna mjesta i rast – poboljšano iskorištavanje europskih strukturnih i investicijskih fondova; PRILOG II: Pregled podataka po državama: Ulaganje u radna mjesta i rast – poboljšano iskorištavanje europskih strukturnih i investicijskih fondova.

[179] Report for the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee and the Committee of the regions European Structural and Investment Funds 2014-2020 : 2016 Summary Report of the programme annual implementation reports covering implementation in 2014-2015; Brussels, 20.12.2016 COM(2016) 812 final

Dostupno na:

http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?qid=1500377186048&uri=CELEX:52016DC0812

[180] Macroeconomic Imbalances Croatia 2014, Occassional Papers 179, European Commission Directorate General for Economic and Financial Affairs, Brussels, March 2014

iz europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020. izdvojen je za provođenje reformi i ispunjavanje nacionalnih ciljeva iz strategije Europa 2020 (Vidi tablicu 5.3).

Tablica 5.3: Strategija Europa 2020 i Hrvatska

Europa 2020 – glavni ciljevi	Hrvatska – stanje u odnosu na postavljene ciljeve
Inovacije − 3 % BDP-a EU treba investirati u istraživanje i razvoj	0,73%
Klimatsko-energetski ciljevi „20/20/20“	
20% smanjenje emisije u odnosu na razine iz 1990. (30% ako okolnosti dopuštaju)	
20% energije iz obnovljivih izvora	14,6%
20% porast energetske učinkovitosti	
75% populacije u dobi između 20 i 64 godine trebalo bi biti zaposleno	57%
Postotak osoba koje rano napuste školovanje trebao bi biti ispod 10%	4,1%
Najmanje 40 % mlađe generacije (30 − 34. g.) trebalo bi završiti tercijarni stupanj obrazovanja	24,5%

Izvor: Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in the Republic of Croatia for the period 2014.-2020.; obrada autora

Iz navedene tablice vidljivo je da Hrvatska početkom proračunskog razdoblja imala osjetno niže stanje u odnosu na postavljene ciljeve Europa 2020. Međutim, postavljeni ciljevi imaju svrhu da se putem financiranja projekata EU neka država približi i premaši postavljene ciljeve. Sredstva regionalne politike EU upravo i služe tome da se investicijama poboljša situacija u nekoj državi. Potrebno je ipak istaknuti da je Hrvatska po jednom pokazatelju izuzetno uspješna na razini EU, odnosno da je cilj ispunjen već od početka, a to je postotak osoba koje rano napuste školovanje. U Hrvatskoj je ta brojka bila na 4,1%, što je osjetno ispod postavljenog cilja od 10%. Međutim, u drugim područjima, poput inovacija, izdaci su vrlo niski. Stoga se putem partnerskog sporazuma i operativnih programa prepoznala potreba za intenziviranjem ulaganja u istraživanje i razvoj, tako da su u konačnici i sufinancirani oni projekti koji doprinose postizanju toga cilja, odnosno povećanja ulaganja u istraživanje i razvoj. Slična je situacija i s drugim ciljevima Europa 2020 koje Hrvatska u trenutku njihova definiranja nije dosegnula.

Još konkretnije navedeno - sredstva iz europskih strukturnih i investicijskih fondova iskorištavaju se za poticanje istraživanja, razvoja i inovacija u Hrvatskoj, za povećanje inovativnosti i konkurentnosti nacionalnog gospodarstva i za potporu u ostvarenju nacionalnog cilja potrošnje 1,4 % BDP-a na istraživanje i razvoj do 2020. godine (podatak iz 2012. godine: 0,75 %). Hrvatska također putem EU projekata planira povećati dodanu vrijednost po zaposleniku u MSP-ovima za 50 % do 2023. godine. Hrvatska ima jednu od najnižih stopa sudjelovanja na tržištu rada u EU-u, što osobito pogađa mlade, niskokvalificiranu radnu snagu, starije radnike i žene. Nacionalni je cilj Hrvatske stopa zaposlenosti od 65,2 % do 2020. godine (podatak iz 2012. godine: 55,4 %) s posebnim naglaskom na povećanje zapošljivosti mladih koji nisu zaposleni, ne obrazuju se i ne osposobljavaju. U tu će se svrhu sredstvima iz europskih strukturnih i investicijskih fondova rješavati problem neusklađenosti ponude vještina radnika s potražnjom na tržištu rada reformom visokog obrazovanja i javne službe za zapošljavanje te potporom strukovnom obrazovanju i osposobljavanju te cjeloživotnom učenju. Sredstva će se uložiti i u podršku samozapošljavanju i smanjenje dugoročne nezaposlenosti. Hrvatska će uložiti sredstva iz europskih strukturnih i investicijskih fondova u izgradnju infrastrukture kojom se može potaknuti gospodarski rast. Naglasak će pritom biti na razvoju ključnih mreža (TEN-T), održivom gradskom prijevozu i povećanju pristupačnosti regija. Nadalje, cilj je Hrvatske da 53 % kućanstava ima širokopojasni pristup internetu do 2023. godine (u usporedbi s 33 % 2013. godine). Sredstva iz europskih strukturnih i investicijskih fondova ulagat će se i u provedbu pravne stečevine EU-a u području okoliša uz cilj da jedan milijun stanovnika do 2023. godine ima pristup boljim uslugama vodoopskrbe i pročišćavanja otpadnih voda. Više od 160 milijuna eura iz europskih strukturnih i investicijskih fondova uložit će se u proizvodnju obnovljive energije, a prosječna godišnja potražnja energije za grijanje i hlađenje u preinačenim javnim zgradama trebala bi se smanjiti na 50 kWh/m2 do 2023. godine (podatak za 2013. godinu iznosio je 250 kWh/m2).

Hrvatska se suočava s društvenim izazovima poput visoke stope siromaštva i socijalne isključenosti. Nacionalni je cilj smanjiti broj osoba koje su u opasnosti od siromaštva ili socijalne isključenosti za 150.000 do 2020. godine. U svrhe ostvarenja tog cilja sredstva iz europskih strukturnih i investicijskih fondova uložit će se u integraciju ranjivih skupina u društvo i tržište rada, poboljšanje pristupa zdravstvenoj skrbi, poboljšanje pristupa visokokvalitetnim socijalnim uslugama (uključujući prelazak s institucionalnih usluga na usluge koje se pružaju u zajednici), sprječavanje i suzbijanje

diskriminacije, razvoj društvenog poduzetništva i provođenje projekata urbane regeneracije.

Sredstvima iz europskih strukturnih i investicijskih fondova povećat će se konkurentnost i smanjiti štetnost za okoliš hrvatskih sektora proizvodnje hrane, akvakulture i ribarstva[181]. Sredstva će se uložiti u restrukturiranje i modernizaciju više od 1.800 poljoprivrednih gospodarstava, najmanje 1.000 mladih poljoprivrednika primit će potporu za pokretanje poslovanja, čime će se pridonijeti i generacijskoj obnovi u ruralnim područjima, te će se za više od 101.000 ha poljoprivrednog zemljišta podržati sklapanje ugovora o upravljanju bioraznolikošću. Daljnji je cilj Hrvatske ostvariti uravnoteženi regionalni razvoj i smanjiti gospodarski pad u ruralnim područjima, uključujući razvojem alternativnih gospodarskih djelatnosti. Nadalje, sredstva iz europskih strukturnih i investicijskih fondova uložit će se u poboljšanje i diversifikaciju lokalnog gospodarstva u obalnim područjima, povećanje održivosti ribarstva i akvakulture te jačanje morskih ekosustava i bioraznolikosti. Očekuje se povećanje proizvodnje u akvakulturi za 400%.

Vezano uz uporabu financijskih instrumenata, predviđeno je izdvajanje više od 440 milijuna eura iz europskih strukturnih i investicijskih fondova za financijske instrumente za podupiranje MSP-ova, istraživanja, razvoja i inovacija, energetske učinkovitosti, gradskog prijevoza, samozapošljavanja i socijalnog poduzetništva.

U pogledu preduvjeta za djelotvornu i učinkovitu uporabu sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova Hrvatska je donijela niz strategija i investicijskih planova za ispunjenje ex-ante uvjeta za djelotvornu i učinkovitu uporabu sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova. Planira se, među ostalim, provesti strategiju pametne specijalizacije, strategiju uvođenja širokopojasnog pristupa i digitalnog razvoja, strategiju za upravljanje prirodnim rizicima, strategiju za određivanje cijena vode, planove za gospodarenje otpadom i sprečavanje nastanka otpada, integriranu prometnu strategiju, glavni plan za bolnice, program za razvoj strukovnog obrazovanja i osposobljavanja te strategiju za razvoj javne uprave.

[181] Ex-ante evaluation of programming documents and strengthening evaluation capacity for EU funds post-accession (Europeaid/130401/D/SER/HR), EFF OP Fisheries 2007-2013 Ex-Ante Evaluation Report, Croatia, March 2013

6. OCJENA UČINKOVITOSTI SUSTAVA UPRAVLJANJA – REZULTATI ISTRAŽIVANJA EKONOMETRIJSKOM ANALIZOM

Sustavi upravljanja fondovima regionalne politike EU definirani su u velikoj mjeri uredbama EU i to prvenstveno u smislu institucija koje se moraju ili mogu uspostaviti (upravljačka tijela, posrednička tijela, koordinacijska tijela, revizorsko tijelo, tijelo za ovjeravanje) te opisa njihovih funkcija i poslova. Kako bi se ocijenila učinkovitost pojedinog sustava upravljanja u analiziranim državama EU (Poljska, Slovačka, Latvija, Litva, Estonija, Malta, Cipar, Slovenija, Mađarska), u ovom poglavlju je napravljena ekonometrijska analiza međuovisnosti kvalitete institucionalnog i regulatornog okvira, apsorpcije fondova EU te ekonomskog rasta. Ekonometrijska analiza provedena je putem fiksne panel regresije, prilikom čega je kvaliteta institucionalnog okvira analizirana temeljem selekcije u deset promatranih zemalja. Stoga su u ovom poglavlju prikazani i rezultati analize učinaka varijabli kvalitete institucionalnog i regulatornog okvira na uspješnost u okviru apsorpcije fondova EU te na gospodarski rast, odnosno sa svrhom utvrđivanja njihove međusobne korelacije. Zaključak u ovom poglavlju treba pokazati jesu li primljene bespovratne pomoći EU dovele (ili nisu dovele) do povećanja gospodarskog razvoja i rasta analiziranih zemalja EU, te je li alokacija EU sredstava dovela (ili nije dovela) do povećanja kvalitete institucionalnog okvira te konkurentnosti promatranih zemalja.

6.1. Ekonometrijska analiza međuovisnosti kvalitete institucionalnog i regulatornog okvira, apsorpcije fondova EU te ekonomskog rasta

Kako bi se ocijenili učinci kvalitete institucionalnog i regulatornog okvira RH na stupanj apsorpcije bespovratnih fondova Europske unije, ali, u konačnici i na ostvarenje razvojnog potencijala koji se očituje u rastu bruto domaćeg proizvoda, izvršena je **ekonometrijska analiza putem fiksne panel regresije**. Uz najznačajnije podatke prikupljene putem baza podataka Svjetske banke „Doing Business“ te World Competitiveness Report, iskorišteni su i službeni podaci Eurostata vezani za kretanje BDP-a te podaci Europske komisije vezani uz stope apsorpcije EU fondova u promatranim državama.

Kvaliteta institucionalnog okvira analizirana je temeljem selekcije devet država (Cipar, Estonija, Mađarska, Latvija, Litva, Malta, Slovačka, Slovenija, Poljska) koje od 2005. godine primaju bespovratna sredstva EU te je dodatno uključena i RH. Može se pretpostaviti da varijable značajne za povećanje apsorpcijskog potencijala te rasta gospodarstva u podjednakoj mjeri odgovaraju svim državama u uzorku. Kao što je navedeno, ekonometrijska analiza kojom će se dokazati postavljena hipoteza je metoda fiksnih panel regresijskih učinaka i njen opći oblik prikazan je sljedećom jednadžbom:

$$Y_{it} = \alpha + \beta X_{it} + u_{it}$$

Gdje se Y_{it} odnosi na vektor zavisnih varijabli, ili udio primljenih kohezijskih sredstava u BDP-u ili u ukupnim prihodima središnje države (ili kretanje gospodarskog rasta – stopu gospodarskog rasta ili kretanje BDP-a po glavi stanovnika), X_{it} na vektor nezavisnih varijabli kvalitete institucionalnog i regulatornog okruženja, a u_{it} rezidualno odstupanje koje čine dva izraza - γ_{it} kojim kontroliramo specifična obilježja pojedine države u uzorku, a υ_{it} predstavlja slučajno odstupanje. Prefiks *i* odnosi se na pojedinu državu, a *t* na pojedinu godinu u okviru panel uzorka izabranih zemalja. Panel regresijski model s fiksnim učincima uobičajeni je izbor istraživača kad se ocjenjuje model na temelju podataka koji nisu slučajno izabrani te je visoka vjerojatnost da svaka pojedina država ima specifične učinke koji su korelirani s regresorima.

Sama činjenica da su sve izabrane države primateljice bespovratnih sredstava EU te da ih karakterizira slična povijest transformacije gospodarstva, upućuje na upotrebu izabrane metode. Također je važno napomenuti da je u analizi upotrijebljen velik broj nezavisnih varijabli institucionalnog i regulatornog okruženja koji je metodom eliminacije sveden na one varijable koje su prikazane tablicama u nastavku. Sama eliminacija varijabli vodila se kriterijem signifikantnosti utjecaja pojedine varijable na zavisnu varijablu te visinom R^2 (kao pokazatelja stupnja u kojem sam model objašnjava kretanje zavisne varijable). Na taj način izbjegla se upotreba različitih kompleksnijih ekonometrijskih metoda koje vode računa o eliminaciji problema multikolinearnosti koje se javljaju upravo kod ovakvih uzoraka podataka gdje se koristi jako velik broj nezavisnih varijabli u relativno malom uzorku (mali broj zemalja te vremenskih

razdoblja). Također je važno istaknuti da, zbog svojih obilježja, metoda fiksnih regresijskih panel učinaka objašnjava odnose zavisnih i nezavisnih varijabli u vremenu, odnosno ocjenjuje učinak nezavisnih varijabli na kretanje zavisne u vremenu. Primjerice, da li porast apsorpcije fondova EU doprinosi rastu gospodarstva, ili da li poboljšanje neke od važnih institucionalnih varijabli doprinosi povećanoj apsorpciji fondova EU. Ekonometrijska istraživanja i evaluacije regionalne politike EU nisu česta, ali postoje u literaturi. Primjerice, ankete koje su provođene za potrebe ekonometrijske evaluacije regionalne politike EU (Hagen and Mohl, 2016) daju i teoretski okvir za evaluaciju regionalne politike. Drugi radovi (Tiganasu R. i dr., 2018) daju naglasak na administrativne kapacitete kao značajnu poveznicu s apsorpcijom fondova. U tom kontekstu posebno se ističe evaluacija apsorpcije fondova EU i utjecaja administrativnih kapaciteta (Incaltarau C. i dr., 2020) koji su istaknuli da je nedavna recesija (nakon 2008.) smanjila apsorpcijsku sposobnost država za povlačenje fondova EU (Hrvatska nije uključena u istraživanje zbog nemogućnosti usporedbe s razdobljem 2007. - 2013.). Unatoč očekivanjima autora, nacionalni fiskalni kapaciteti te politička decentralizacija, nisu se pokazali presudnim za apsorpciju fondova. Stoga je preporuka jačanje administrativnih kapaciteta, kako bi se povećalo povlačenje sredstava fondova EU.

Opis izvora podataka i indikatora

Panel regresijski model s fiksnim učincima temelji se na nizu neovisnih varijabli koje se temelje na službenim izvorima. Velika većina varijabli temelji se na Globalnom indeksu konkurentnosti (eng. *Global Competitivness Index* – GCI) Svjetskog gospodarskog foruma (eng. *World Economic Forum* – WEF), dok se preostali dio odnosi na indikatore iz Doing Business izvješća. Dodatno, iskorišteni su i službeni podaci Eurostata vezani za kretanje BDP-a te podaci Europske komisije vezani uz stope apsorpcije EU fondova u analiziranih deset zemalja (uključujući Hrvatsku).

Iako se zasebno izražavaju rezultati za svaki od 12 stupova konkurentnosti, **za potrebe panel regresijskog modela s fiksnim učincima korišteni su idući podindikatori** unutar stupova konkurentnosti:

- BGR - Opterećenje vladinom regulativom (*Burden of government regulation*)
- CE – Korporativna etika (*Corporate ethics*)

- DPF - Preusmjeravanje javnih sredstava (*Diversion of public funds*)
- EC - Etika i korupcija (*Ethics and corruption*)
- FDGO - Pogodovanje u odlukama vladinih službenika (*Favoritism in decisions of government officials*)
- JI - Neovisnost pravosuđa (*Judicial independence*)
- PR - Imovinska prava (*Property rights*)
- PSP - Javne institucije (*Public institutions*, za 2018. i 2019. *Public-sector performance*)
- SARS - Jačanje standarda revizije i izvještavanja (*Strength of auditing and reporting standards*)
- TGP - Transparentnost vladinih politika (*Transparency of government policymaking*)
- WGS - Nekorisnost vladine potrošnje (*Wastefulness of government spending*)
- GBB - Proračunski višak/manjak u odnosu na BDP (*Government budget balance, % GDP*)
- GGD - Državnih dug u odnosu na BDP (*General government debt, % GDP*)
- DC - Domaća konkurentnost (*Domestic competition*)
- CSRD - Ulaganja kompanija u istraživanje i razvoj (*Company spending on R&D*)
- GPATP - vladine nabave naprednih tehnoloških proizvoda (*Gov't procurement of advanced technological products*)
- GE - vladina efikasnost (*Government efficiency*)

Uz nevedene, postoji nekoliko podindikatora unutar Globalnog indeksa konkurentnosti koji nisu signifikantni za model:

- Javno povjerenje u političare (*Public trust in politicians*)
- Spremnost za delegiranje (*Willingness to delegate authority*)
- Kapacitet za inovacije (*Capacity for innovation*)
- Kvaliteta znanstvenih istraživačkih institucija (*Quality of scientific research institutions*) (za 2018. i 2019. *Research institutions prominence*)
- Kvaliteta ukupne infrastrukture (*Quality of overall infrastructure*)

Doing Business godišnje izvješće Svjetske banke također je korišteno za neovisne varijable u modelu, pri čemu su dva mjerenja u okviru izvješća Doing Business, korištena u ekonometrijskoj analizi:

- SB - Broj procedura za pokretanje poslovanja (*No. procedures to start a business*)
- DSB - Broj dana za pokretanje poslovanja (za 2018. godinu *Time required to start a business*, za 2019. *Time to start a business*) (*No. days to start a business*)

Varijable prikazane u okviru ekonometrijskog modela nalaze se u Prilogu (tablica P-41: Opisi i značenja neovisnih varijabli korištenih u tablicama; tablica P-42: Zavisne varijable korištene u tablicama).

Zaključno, nakon opisa izvora podataka i indikatora, a prije analize svakog pojedinog indikatora, važno je spomenuti da je **konceptualno gledano, ekonometrijska analiza imala za cilj otkrivanje tri razine međuovisnosti institucionalnih i regulatornih varijabli s jedne strane te zavisnih varijabli s druge strane:**

1) **učinak kvalitete institucionalnog i regulatornog okruženja na stupanj iskorištenja fondova EU**
2) **učinak kvalitete institucionalnog i regulatornog okruženja na gospodarski rast te**
3) **učinak korištenja fondova EU na rast gospodarstva koji se neizravno očituje kroz interpretaciju prve dvije analize.**

Interpretacija navedenih međuovisnosti obuhvaćena je u nastavku.

6.2. Učinak kvalitete institucionalnog i regulatornog okruženja na stupanj iskorištenja fondova EU

Rezultati analize učinaka varijabli kvalitete institucionalnog i regulatornog okvira na uspješnost u okviru apsorpcije bespovratnih sredstava EU prikazani su tablicom 6.1. Navedeni učinci promatraju se u odnosu na dvije zavisne varijable – udio primljenih sredstava u BDP-u te udio primljenih sredstava EU u ukupnim prihodima središnje države. Iako je za očekivati da je u relativnom smislu iznos primljenih bespovratnih sredstava promatran u udjelima za obje varijable podudaran, ipak se donekle razlikuje. Naime, visoka razina apsorpcije utjecat će na visoki udio bespovratnih sredstava u ukupnim prihodima pojedine države. Međutim, usprkos visokoj apsorpciji, ukoliko se sredstva EU ne koriste za projekte koji doprinose gospodarskom razvoju, moguća su drugačija kretanja kada je riječ o odnosu primljenih bespovratnih sredstava te realizirane stope gospodarskog rasta. Isto tako, zanimljivo je utvrditi koje od varijabli institucionalnog i regulatornog okruženja imaju značajnije učinke na makroekonomske pokazatelje. Ono što na prvi pogled iznenađuje je da **većina varijabli institucionalnog i regulatornog okruženja ima pozitivnu korelaciju s kretanjem udjela primljene pomoći EU**. Važno je podsjetiti, za ispravnu interpretaciju rezultata, da **porast ranga države u okviru pojedine varijable institucionalnog okruženja označava pogoršanje**. Stoga, **pozitivan koeficijent elastičnosti pojedine varijable i zavisne varijable označava da pogoršanje kvalitete pojedinog pokazatelja dovodi do rasta iskorištenosti fondova EU**. Naravno, takav zaključak vezan je neke druge procese koji su možda neizravno vezani za korištenje fondova EU. Tako na primjer, rezultati pokazuju da pogoršanje domaće konkurentnosti (DC) pozitivno utječe na povećanje razine korištenja fondova EU. Nažalost, pojedine države su u promatranom razdoblju (posebno Hrvatska, Mađarska te Slovačka) zabilježile značajna pogoršanja u okviru navedenog pokazatelja iako su, u isto vrijeme, dinamizirale korištenje sredstava EU. Navedeno ograničenje konkurentnosti gospodarstava u dugom roku zasigurno će se odraziti na smanjenje gospodarskog potencijala, ali ostaje pitanje utjecaja fondova EU na ograničenje domaćeg tržišta.

Tablica 6.1: Učinci varijabli kvalitete institucionalnog i regulatornog okvira na apsorpciju fondova EU

	CPGDP	CPCGR
DC - Domaća konkurentnost	0,0002** (2,13)	0,007** (2,16)
PR - Imovinska prava	0,0004*** (2,87)	0,0016*** (3,27)
BGR - Opterećenje vladinom regulativom	-0,00013* (-1,71)	
FDGO - Pogodovanje u odlukama vladinih službenika		-0,0006* (-1,88)
TGP - Transparentnost vladinih politika	-0,0002*** (-3,08)	-0,0008*** (-3,74)
SARS - Jačanje standarda revizije i izvještavanja	-0,0002** (-2,08)	
CSRD - Ulaganja kompanija u istraživanje i razvoj	0,003*** (3,63)	0,001*** (4,66)
GPATP - vladine nabave naprednih tehnoloških proizvoda	-0,0015*** (-2,62)	-0,0008*** (-4,12)
EC - Etika i korupcija	0,0005*** (3,14)	0,0025*** (4,55)
GBB - Proračunski višak/manjak u odnosu na BDP	0,00005* (1,63)	
GGD - Državni dug u odnosu na BDP	0,0002*** (3,32)	0,0006*** (2,97)
GE - vladina efikasnost	0,0002* (1,86)	0,0009** (2,28)
PSP - Javne institucije	-0,0009*** (-3,70)	-0,004*** (-4,46)
Konstanta	-0,009 (-1,52)	-0,027 (-1,21)
R2	0,58	0,67
Broj opažanja	109	102

Izvor: izračun autora
Kratice: CPGDP (eng. Total paid from Cohesion policy / GDP, in % - ukupno plaćeno iz kohezijske politike u odnosu na BDP u %), CPCGR (eng. Total paid from Cohesion policy / Central government revenues, in % - ukupno plaćeno iz kohezijske politike u odnosu na prihode središnje države u %)
Napomena: vrijednosti t-testa prikazuju signifikantnost koeficijenata varijabli na razini * - 1%, **- 5%, *** - 10%

Izvršena ekonometrijska analiza pokazuje da se, kada je riječ o međuovisnosti apsorpcije fondova EU te kvalitete institucionalnog i regulatornog sustava, radi o izrazito kompleksnom pitanju te je potreban velik oprez prilikom interpretacije rezultata. Apriori bi se moglo očekivati da je povećana apsorpcija fondova EU vezana za poboljšanje ranga u pokazateljima kvalitete institucionalnog okvira, međutim često to

nije tako budući da neki od pokazatelja nisu značajni za kretanje apsorpcije te je riječ o podudarnosti dok se za neke pokazatelje može pretpostaviti da povećana apsorpcija dovodi do njihova pogoršanja.

Tako na primjer, pokazatelji **domaće konkurentnosti (DC) i imovinskih prava (PR)**, **pozitivno koreliraju s povećanjem razine korištenje fondova EU**, odnosno na ukupne isplate sredstava regionalne politike u odnosu na BDP. Naime, pogoršanje domaće konkurentnosti i kvalitete imovinskih prava ima pozitivnu korelaciju s kretanjem udjela primljene pomoći iz EU fondova, odnosno pogoršanje kvalitete ta dva pokazatelja pozitivno utječu na povećanje razine korištenja fondova EU. Takav zaključak u određenoj mjeri može biti vezan i uz neke druge procese koji ne moraju biti izravno vezani za korištenje fondova EU, ali pozitivna korelacija može sugerirati i da intenziviranje korištenja fondova može kroz vrijeme doprinositi i poboljšanju tih pokazatelja, odnosno domaćoj konkurentnosti i imovinskim pravima. Također se postavlja pitanje mogućnosti da povećano korištenje fondova EU dovodi do smanjenja domaće konkurentnosti.

Varijable opterećenje vladinom regulativom (BGR), pogodovanje u odlukama vladinih službenika (FDGO) i transparentnost vladinih politika (TGP) vezane su uz državne aktivnosti, a sve tri pokazuju **negativan odnos**: poboljšanje pozicije po tim pokazateljima utječe na povećanje razine korištenja fondova EU, odnosno na ukupne isplate sredstava regionalne politike u odnosu na BDP. Naime, navedeni pokazatelji bilježe negativan predznak koeficijenta koji ukazuje da poboljšanje njihove kvalitete pozitivno utječe na povećanje razine korištenja fondova EU. Drugim riječima, negativan predznak koeficijenta administrativnog tereta pokazuje da su, primjerice, pretjerane administrativne procedure problematične u smislu veće apsorpcije pomoći EU, odnosno da rasterećenje doprinosi povećanju apsorpcije bespovratnih sredstava EU fondova. Stoga se može zaključiti da se smanjenje administrativnog rasterećenja pozitivno reflektira na dinamiku i razinu korištanje fondova EU. U slučaju provedbe radova, primjerice na infrastrukturi, takvi procesi dodatno pozitivno utječu na brzinu provedbe. Poboljšanje u pokazatelju pogodovanja u odlukama vladinih službenika i transparentnost vladinih politika dijelom je vezana i uz učinkovitost nacionalnog sustava upravljanja fondovima EU jer doprinosi brzini i učinkovitosti provedbe, a time i na povećanje razine isplata iz fondova EU.

Pokazatelj **jačanje standarda revizije i izvještavanja (SARS)** također pokazuje negativan odnos, odnosno poboljšanje pozicije toga pokazatelja na ljestvici konkurentnosti utječe na povećanje razine korištenja fondova EU, odnosno na ukupne isplate sredstava regionalne politike u odnosu na BDP. Naime, poboljšanje pokazatelja jačanja standarda revizije i izvještavanja ima **negativnu korelaciju** s kretanjem udjela primljene pomoći iz EU fondova, odnosno poboljšanje jačanja standarda revizije i izvještavanja pozitivno utječe na povećanje razine korištenja fondova EU.Navedeni zaključak nije iznenađenje, imajući u vidu da se u provedbi i reviziji projekata EU vrlo naglašeno pazi na ispravnost trošenja sredstava fondova EU, kako bi sredstva bila svrsishodno usmjerena te na redovito izvještavanje u provedbi projekata.

Regresijski koeficijent varijale **ulaganja kompanija u istraživanje i razvoj (CSRD)** ukazuje ne **pozitivan odnos** s kretanjem udjela primljene pomoći iz EU fondova, odnosno pogoršanje ulaganja kompanija u istraživanje i razvoj pozitivno utječe na povećanje razine korištenja fondova EU.Međutim, takav zaključak, iako na prvi pogled predstavlja iznenađenje, u određenoj mjeri je očekivan. Naime, intenzivnije ulaganje sredstava fondova EU u istraživanje i razvoj podrazumijeva više sredstava iz fondova EU, koji dijelom kompenziraju nacionalna sredstva. Stoga se ukupan iznos ulaganja može povećati, iako se nacionalni iznos ulaganja može smanjiti, što vrijedi i za kompanije. Stoga bi ukupan kumulativni učinak ulaganja doprinosio i intenziviranju korištenja fondova EU. S druge strane, poboljšanje pokazatelja **vladine nabave naprednih tehnoloških proizvoda (GPATP)** bilježi **negativan odnos** s kretanjem udjela primljene pomoći iz EU fondova, odnosno poboljšanje vladine nabave naprednih tehnoloških proizvoda pozitivno utječe na povećanje razine korištenja fondova EU. Međutim, iako to može dijelom biti vezano uz razvoj informacijskog sustava za praćenje provedbe fondova EU, takav zaključak u određenoj mjeri može biti vezan i uz neke druge procese koji ne moraju imati izravnu vezu s korištenjem fondova EU, već s modernizacijom javne uprave. Moguće je i da dodatna sredstva na raspolagnaju iz EU fondova upravo omogućuju nabavu i korištenje naprednih tehnoloških proizvoda koji zbog ograničenih nacionalnih fiskalnih resursa u protivnom nisu dostupni.

Varijabla **etika i korupcija (EC)** pokazuje pozitivan odnos, odnosno pogoršanje pozicije po pokazatelju etike i korupcije utječe na povećanje razine korištenja fondova EU, odnosno na ukupne isplate sredstava regionalne politike u odnosu na BDP.

Naime, pogoršanje pokazatelja etike i korupcije ima **pozitivnu korelaciju** s kretanjem udjela primljene pomoći iz EU fondova, odnosno pogoršanje pokazatelja etike i korupcije pozitivno utječe na povećanje razine korištenja fondova EU. Međutim, takav zaključak koji bi sugerirao da moralno upitne aktivnosti doprinose ubrzanju provedbe projekata EU i intenziviranju povlačenja sredstava EU, vrlo vjerojatno je vezan uz neke druge procese koji ne moraju imati izravnu poveznicu s korištenjem fondova EU. S druge strane, moguće je da intenziviranje ugovaranja, pripreme i provedbe EU projekata utječe na povećanje rizika od korupcije.

Zanimljivo je i da **proračunski višak/manjak u odnosu na BDP (GBB) i državni dug u odnosu na BDP (GGD)** pokazuju pozitivan statistički odnos, odnosno pogoršanje pozicije po tim pokazateljima utječe na povećanje razine korištenja fondova EU, odnosno na ukupne isplate sredstava regionalne politike u odnosu na BDP. Naime, pogoršanje tih pokazatelja ima **pozitivnu korelaciju s kretanjem udjela primljene pomoći iz EU fondova**, odnosno pogoršanje pokazatelja pozitivno utječe na povećanje razine korištenja fondova EU. Stoga se može zaključiti da se pogoršanje u pogledu proračunskog viška/manjka u odnosu na BDP te rasta duga, pozitivno reflektira na dinamiku i razinu korištenje fondova EU. Takva ovisnost može se tumačiti dodatnim zaduživanjam u cilju sufinanciranja projekata EU, pogotovo ako su veće vrijednosti i dužega trajanja implementacije (infrastrukturni projekti). Time se može utjecati na intenziviranje provedbe projekata i povlačenje EU sredstava.

Pogoršanje pokazatelja **vladina efikasnost (GE)** ima **pozitivnu korelaciju** s kretanjem udjela primljene pomoći iz EU fondova, odnosno pogoršanje pokazatelja vladina efikasnost pozitivno utječe na povećanje razine korištenja fondova EU. Navedeno vodi zaključku da se pogoršanje vladine efikasnosti pozitivno reflektira na dinamiku i razinu korištenje fondova EU, što je moguće u slučaju ukoliko se sredstva fondova EU usmjeravaju u nesvrsishodne projekte koji ne doprinose dovoljno gospodarskom i socijalnom oporavku gospodarstva i društva. Dakle, povećana apsorpcija fondova EU ne mora nužno dovesti do napretka efikasnosti države.S druge strane, poboljšanje pozicije po pokazatelju kvalitete javnih institucija (PSP) utječe na povećanje razine korištenja fondova EU. Naime, poboljšanje pokazatelja javne institucije ima **negativnu korelaciju** s kretanjem udjela primljene pomoći iz EU fondova, odnosno poboljšanje varijable javne institucije pozitivno utječe na povećanje

razine korištenja fondova EU. Stoga se može zaključiti da poboljšanje efikasnosti, odnosno učinkovitosti) javnih institucija olakšava provedbu EU projekata, jer su javne institucije i korisnici sredstava fondova EU pa njihova efikasnost doprinosi i kvaliteti pripreme i provedbe EU projekata i ukupnoj apsorpciji fondova EU.

Zaključno, u kontekstu učinka kvalitete institucionalnog i regulatornog okruženja na stupanj iskorištenosti fondova EU, bitno je zamijetiti da je nekoliko varijabli vezano uz kvalitetu državnog upravljanja (vladu): opterećenje regulativom, pogodovanje u odlukama vladinih službenika, transparentnost vladinih politika, javne institucije te vladina efikasnost. Te **neovisne varijable u velikoj su mjeri refleksija nacionalnog sustava upravljanja fondovima EU**, čija kvaliteta, funkcioniranje i efikasnost su presudna za svrsishodnost usmjeravanja fondova EU te dobru dinamiku njihovog korištenja, odnosno isplata. Istraživanje je pokazalo da je u gotovo svim promatranim varijablama prisutan negativan statistički odnos s kretanjem primljenih sredstava fondova EU, što pokazuje da je dobra apsorpcija EU fondova vezana uz poboljšanje navedenih pokazatelja. To ne predstavalja iznenađenje, već potvrdu da je bitno definirati optimalan i funkcionalan institucionalni sustav za provedbu fondova regionalne politike, kako bi se za provedbu pripremili svrsishodni projekti, koji doprinose gospodarskom rastu i utječu na što veću i bržu apsorpciju EU.
Iz navedenog proizlazi **da provedena ekonometrijska analiza putem panel regresije doprinosi zaključcima koji služe definiranju optimalnog i funkcionirajućeg institucionalnog sustava za provedbu fondova regionalne politike u Hrvatskoj, a da se temelji na iskustvima usporedivih država EU**. Drugim riječima, rezultati ekonometrijskog modela **doprinose zaključku koji potvrđuje postavljenu osnovnu znanstvenu hipotezu doktorske disertacije**, koja glasi: „Moguće je definirati optimalan i funkcionalan institucionalni sustav za provedbu fondova regionalne politike, koji se temelji na sustavima usporedivih država EU, i primijeniti ga na Republiku Hrvatsku“. Dodatnu potvrdu postavljenoj osnovnoj znanstvenoj hipotezi daje zaključak o nezadovoljavajućoj dinamici apsorpcije sredstava fondova EU u Hrvatskoj te potrebi (i mogućnosti) definiranja optimalnog i funkcionirajućeg institucionalnog sustava za provedbu fondova regionalne politike u Hrvatskoj, koji se temelji detaljnoj analizi na sustavima u devet usporedivih država EU (vidi poglavlje 4.3: Analiza napretka u isplata sredstava fondova EU).

6.3. Učinak kvalitete institucionalnog i regulatornog okruženja na gospodarski rast

Rezultati analize učinaka varijabli kvalitete institucionalnog i regulatornog okvira na gospodarski rast, prikazani su tablicom 6.2. Navedeni učinci promatraju se u odnosu na tri zavisne varijable gospodarskog rasta: kretanje BDP-a po glavi stanovnika u tekućim cijenama, kretanje BDP-a po glavi stanovnika po partetu kupovne moći te kretanje stope rasta BDP-a. Iako su rezultati podudarni, u nekim slučajevima ima odstupanja. Ne treba zaboraviti da su navedene države u pojedinim godinama imale značajan odljev stanovnika, tako da sve navedene varijable, iako ukazuju na gospodarska kretanja, imaju nešto drugačiju dinamiku.

Tablica 6.2: Učinci varijabli kvalitete institucionalnog i regulatornog okvira na gospodarski rast

	GDPPC	GDPPPS	GR
CE – Korporativna etika	-0,02* (-1,75)		
JI - Neovisnost pravosuđa	0,002* (1,92)		
WGS - Nekorisnost vladine potrošnje	-0,004*** (-5,03)	-0,004*** (-5,19)	-0,064* (-1,67)
PR - Imovinska prava		-0,04*** (-3,44)	
DPF - Preusmjeravanje javnih sredstava		0,002* (2,00)	0,17*** (3,05)
BGR - Opterećenje vladinom regulativom	0,003*** (3,86)	0,001* (1,97)	
SARS - Jačanje standarda revizije i izvještavanja			0,098*** (2,95)
GPATP - vladine nabave naprednih tehnoloških proizvoda		0,002*** (3,96)	
EC - Etika i korupcija		-0,07*** (-4,52)	-0,28*** (-3,42)
GBB - Proračunski višak/manjak u odnosu na BDP	-0,001*** (-4,09)	-0,001*** (-4,10)	
GGD - Državni dug u odnosu na BDP	0,001** (2,23)	0,002*** (3,61)	
PSP - Javne institucije		0,007*** (3,18)	
SB - Broj procedura za pokretanje poslovanja	-0,0015** (-2,39)		0,06* (1,99)
DSB - Broj dana za pokretanje poslovanja	0,008* (1,82)		

Konstanta	9,54*** (156,53)	9,98*** (224,02)	7,54*** (2,49)
R2	0,57	0,71	0,31
Broj opažanja	91	100	91

Izvor: izračun autora
Kratice: GDPPC (eng. GDP, current prices, euro per capita – BDP u tekućim cijenama, eura po stanovniku); GDPPPS (eng.GDP, current prices, purchasing power standard per capita – BDP u tekućim cijenama po paritetu kupovne moći po stanovniku),GR (eng. Gross domestic product growth rate, % - BDP stopa rasta u %)
Napomena: vrijednosti t-testa prikazuju signifikantnost koeficijenata varijabli na razini * - 1%, **- 5%, *** - 10%

Temeljem provedene empirijske analize vidljivo je da porast razine razvoja **negativno korelira** s razinom korporativne etike. Tu je bitno još jednom naglasiti da **porast ranga države u okviru pojedine varijable institucionalnog okruženja označava pogoršanje** navedenog pokazatelja. Međutim, tu se postavlja pitanje uzroka i posljedice, odnosno, da li povećanje razine razvoja dovodi do unaprjeđenje poslovnih standarda ili obrnuto, da li povećana korporativna etika unaprjeđuje gospodarstvo. Potrebno je spomenuti da se varijabla pokazuje kao signifikantna samo za pokazatelj BDP-a u tekućim cijenama, odnosno za jedan od tri pokazatelja gospodarskog rasta u modelu.

Rezultati analize upućuju na zaključak da pogoršanje pozicije države u okviru **pokazatelja neovisnosti pravosuđa (JI)** pozitivno utječe na razinu gospodarskog razvoja koja se iskazuje BDP-om po glavi stanovnika. Ipak, ovaj pokazatelj u kontekstu fondova EU nema signifikantnost u procesu pripreme i provedbe projekata EU, već u slučaju eventualnog pravnog spora vezanog uz projekte i ostale gospodarske aktivnosti. Međutim, ovdje se postavlja pitanje učinaka fondova EU na samo pravosuđe. Naime, očito je da povećani priljev sredstava fondova EU doprinosi rastu BDP-a, ali nema učinke u smjeru poboljšanja pravosudnog sustava. Takav zaključak ukazuje na još jedan od potencijalnih smjerova korištenja fondova EU – prema osnaživanju pravosudnih institucija te unaprjeđenja vladavine prava. Izostanak neovisnosti pravosuđa može dovesti do dugoročnih negativnih posjedica po razvoj države unatoč činjenici da se negativni učinci ne vide u kratkom roku (dijelom i zbog pozitivnih učinaka fondova EU). S druge strane, iz analiziranih podataka proizlazi da porast razine razvoja tj. BDP po paritetu kupovne snage **negativno korelira** s razinom **imovinskih prava (PR)**. Moglo bi se stoga zaključiti da zaštita imovinskih prava doprinosi gospodarskom razvoju što je jedna od najznačajnijih teza suvremenih teorija

gospodarskog razvoja. Dakle, i tu se može predložiti programska orjentacija na poboljšanje pozicije pojedine države.

Iz analiziranih podataka proizlazi da porast razine razvoja **negativno korelira** s **nekorisnosti vladine potrošnje (WGS)** odnosno poboljšanje pokazatelja nekorisnosti vladine potrošnje pozitivno utječe na razinu gospodarskog razvoja. Navedeni zaključak je očekivan jer korisna, svrsishodna i usmjerena ulaganja doprinose socio-gospodarskom oporavku. Na navedeno se nadovezuje pozitivna korelacija na gospodarski rast iduća dva pokazatelja: **preusmjeravanje javnih sredstava (DPF) i opterećenje vladinom regulativom (BGR).** Oba pokazatelja imaju **pozitivnu korelaciju** s razinom gospodarskog oporavka, odnosno pogoršanje tih pokazatelja pozitivno utječe na kretanje BDP-a po stanovniku i stopu gospodarskog rasta. Takav zaključak ne čini se pretjerano utemeljen jer lošije usmjeravanje javnih sredstava i opterećenje ragulativom ne doprinosi općem gospodarskom oporavku, troši ljudske i financijske kapacitete države. Međutim, navedeno ne znači nužno da pogoršanje navedenih pokazatelja pozitivno djeluje na rast gospodarstva, već da pogoršanje istih nije dovoljno da zaustavi gospodarski rast. Naime, pozitivan ekonomski ciklus te fondovi EU dovode do viših stopa gospodarskog rasta, međutim, postavlja se pitanje kolika bi stopa rasta bila kad bi se smanjila regulatorna opterećenja I poboljšala alokacija javnih sredstava.

Izračun pokazuje da pogoršanje pozicije po pokazatelju jačanje **standarda revizije i izvještavanja (SARS)** pozitivno utječe na razinu gospodarskog razvoja koja se iskazuje stopom rasta BDP-a. Iz analiziranih podataka može se zaključiti da opterećenje standardima revizije i izvještavanja **pozitivno korelira** s razinom stope gospodarskog rasta, odnosno pogoršanje pokazatelja jačanja standarda revizije i izvještavanja doprinosi stopi gospodarskog rasta. Takvo kretanje bi upućivalo na zaključak da je u navedenim državama jačanje standarda revizije doprinosi usporavanju gospodarskog razvoja. Međutim, gospodarski rast je vezan i uz druge mjere i pokazatelje, koji nisu vezani isključivo uz navedene standarde.

Model pokazuje da pogoršanje pozicije po pokazatelju **vladine nabave naprednih tehnoloških proizvoda (GPATP)** pozitivno utječe na razinu gospodarskog razvoja koja se iskazuje kretanjem BDP-a po glavi stanovnika te stopom rasta BDP-a. Iz

analiziranih podataka može se zaključiti da nabave koje potiču inovacije **pozitivno koreliraju** s razinom kretanja BDP-a po glavi stanovnika, odnosno pogoršanje toga pokazatelja doprinosi kretanju BDP-a. Navedeno pokazuje da, iako je poboljšanje navedenog pokazatelja vezano uz povećanje fondova EU, isto možda nije dovoljno u odnosu na povećanje nabave naprednih tehnoloških proizvoda u državama s višim stopama razvoja. Naime, ponovno se postavlja pitanje u kojoj mjeri rast gospodarstva potaknut fondovima EU prikriva pad konkurentnosti u odnosu na druge, razvijenije države.

Izračun u modelu pokazuje da poboljšanje pozicije pokazatelja **etike i korupcije (EC)** pozitivno utječe na razinu gospodarskog razvoja koja se iskazuje kretanjem BDP-a po glavi stanovnika te stopom gospodarskog rasta. Temeljem podataka iz modela, može se zaključiti da varijabla etike i korupcije **negativno korelira** s razinom gospodarskog razvoja, odnosno poboljšavanje pokazatelja etike i korupcije pozitivno utječe na kretanje BDP-a po glavi stanovnika te stopom gospodarskog rasta. Navedeno se može povezati i sa smanjenjem sive ekonomije i preusmjeravanje sredstava u legalne tokove, što doprinosi općem gospodarskom oporavku. S druge strane, odnos primljenih bespovratnih pomoći EU te kretanja pokazatelja etike i korupcije je suprotan. To upućuje na potencijalni zaključak da povećanje pomoći EU potencijalno uzrokuje pogoršanje pokazatelja etike i korupcije. Stoga se nameće pitanje kontrole provedbe dodjele pomoći EU koje su u pojedinim državama bile slabe pa su tako Bugarska i Rumunjska umalo izgubile prava na pristup fondovima EU[182], ali su bili i penalizirani zbog nepravilnosti u korištenju fondova EU. Analiza pokazuje da, izostanak kontrole može dovesti do dugoročno negativnih učinaka pomoći EU na razvoj zemalja primateljica.

Kad je riječ o varijablama **proračunski višak/manjak u odnosu na BDP (GBB) i državni dug u odnosu na BDP (GGD),** izračun u modelu pokazuje da poboljšanje pozicije po oba pokazatelja utječe na razinu gospodarskog razvoja koja se iskazuje

[182] Rumunjska je izgubila 80 milijuna eura u svibnju 2019. godine nakon što je Europska komisija pronašla nepravilnosti u korištenju fondova za poljoprivredu i ruralni razvoj. Bugarska je u svibnju 2019. osumnjičena za pronevjeru sredstava u okviru operativnog programa "Razvoj ruralnih područja" i s time povezane gradnje 746 seoskih turističkih objekata.

kretanjem BDP-a po glavi stanovnika te BDP-a po paritetu kupovne snage. Temeljem podataka iz modela, može se zaključiti da prva varijabla **negativno korelira** s razinom gospodarskog razvoja, odnosno poboljšavanje pokazatelja proračunske pozicije pozitivno utječe na kretanje BDP-a po glavi stanovnika te BDP-a po paritetu kupovne snage, dok dug u odnosu na BDP **pozitivno korelira**. Navedeno se može povezati i sa stabilnom fiskalnom politikom, odnosno smanjenjem proračunskog deficita i smanjenjem potreba za daljnjim zaduživanjem, što doprinosi općem gospodarskom oporavku jer se povećavaju fiskalni kapaciteti za financiranje investicija. S druge strane, kumuliranje duga može imati pozitivan utjecaj na rast u slučaju svrsishodnog usmjeravanje sredstava na projekte koji doprinose rastu i razvoju.

Temeljem rezultata empirijskog modela, može se zaključiti da varijabla vezana uz **pokazatelj javnih institucija (PSP) pozitivno korelira** s razinom gospodarskog razvoja, odnosno pogoršavanje opterećenja državnog regulatornog okvira te efikasnosti pravnog okvira u rješavanju sporova, pozitivno utječu na kretanje BDP-a po paritetu kupovne snage. Takva kretanja su pomalo iznenađujuća, ali mnoge druge varijable utječu na gospodarski oporavak pa bi se moglo zaključiti da je utjecaj ove varijable ipak vrlo ograničen.

Kad se radi o varijablama **broj procedura za pokretanje poslovanja (SB) i broj dana za pokretanje poslovanja (DSB),** primjenom izračunskog modela pokazuje se da poboljšanje pokazatelja broja procedura za pokretanje poslovanja pozitivno utječe na razinu gospodarskog razvoja koja se iskazuje kretanjem BDP-a po glavi stanovnika te stopi rasta BDP-a. Temeljem podataka iz modela, može se zaključiti da varijabla vezana uz pokazatelj broja procedura za pokretanje poslovanja **negativno korelira** s razinom gospodarskog razvoja, odnosno smanjenje procedura, pozitivno utječe na kretanje BDP-a po paritetu kupovne snage. Takav rezultat je očekivan jer doprinosi razvoju poduzetništva, ali je se doprinos toga pokazatelja na gospodarski rast ipak marginalan. S druge strane, pomalo je neočekivano da ekonometrijski model pokazuje da pogoršanje pokazatelja broja dana za pokretanje poslovanja utječe na razinu gospodarskog razvoja na način da taj pokazatelj **pozitivno korelira** s razinom gospodarskog razvoja, odnosno da povećanje broja dana za pokretanje poslovanja, pozitivno utječu na kretanje BDP-a po glavni stanovnika. Takva kretanja su pomalo iznenađujuća, ali mnoge druge varijable utječu na gospodarski oporavak pa bi se

moglo zaključiti da je utjecaj ove varijable ipak vrlo ograničen jer se tiče novoosnovanih poduzeća.

Zaključno, u kontekstu učinka kvalitete institucionalnog i regulatornog okruženja na gospodarski rast, bitno je zamijetiti nekoliko varijabli: poboljšanje u zaštiti imovinskih prava, smanjivanje nekorisnosti vladine potrošnje te poboljšanje u pogledu etike i korupcije, očekivano doprinose gospodarskom rastu. To ne predstavlja iznenađenje, već potvrdu pozitivnih procesa na gospodarstvo. Neke varijable pomalo neočekivano imaju pozitivnu korelaciju s gospodarskim rastom, poput javnih institucija i vladine nabave naprednih tehnoloških proizvoda, ali se može zaključiti da je gospodarski rast ipak snažnije vezan uz neke druge mjere i pokazatelje.

6.4. Zaključak ekonometrijske analize

Ekonometrijska analiza putem fiksne panel regresije provedena je u cilju ocjene kvalitete institucionalnog i regulatornog okvira RH na stupanj apsorpcije bespovratnih sredstava fondova EU, ali i na ostvarivanje razvojnog potencijala koji se reflektira u rastu bruto domaćeg proizvoda. Uz Hrvatsku, model je u analizi institucionalnog okvira obuhvatio još devet država EU, koje su usporedive s Hrvatskom te koje ispunjavaju kriterije za odabir država za potrebe usporedbe sustava implementacije fondova EU (Cipar, Estonija, Mađarska, Latvija, Litva, Malta, Slovačka, Slovenija te Poljska). (Vidi tablicu 4.1)

Ekonometrijska **analiza učinka kvalitete institucionalnog i regulatornog okruženja na stupanj iskorištenja fondova EU** zaključno je pokazala da većina, tj. **7 od 13 nezavisnih varijabli institucionalnog i regulatornog okruženja ima pozitivnu korelaciju s kretanjem isplata sredstava fondova regionalne politike u odnosu na BDP.** Drugim riječima, porast ranga države u okviru pojedinog pokazatelja (indeksa ili podindeksa) u okviru Globalnog indeksa konkurentnosti ili Doing Business ljestvice označava pogoršanje (porast ranga podrazumijeva kretanje prema većim brojevima, odnosno relativno pogoršanje pozicije države). Pozitivan koeficijent elastičnost pojedine varijable i zavisne varijable sugerira da je pogoršanje kvalitete pojedinog pokazatelja dovelo do rasta iskorištenosti fondova EU.

Ekonometrijskom **analizom učinka kvalitete institucionalnog i regulatornog okruženja na gospodarski rast** se pokazalo da većina, tj. **8 od 14 nezavisnih varijabli institucionalnog i regulatornog okruženja ima pozitivnu korelaciju s kretanjem razine gospodarskog rasta** (koji se iskazuje BDP-om u tekućim cijenama po stanovniku, BDP-om u tekućim cijenama po paritetu kupovne moći te realnom stopom gospodarskog rasta). Drugim riječima, porast ranga države u okviru pojedinog pokazatelja (indeksa ili podindeksa) u okviru Globalnog indeksa konkurentnosti ili Doing Business ljestvice označava pogoršanje (porast ranga podrazumijeva kretanje prema većim brojevima, odnosno relativno pogoršanje pozicije države). Pozitivan koeficijent elastičnost pojedine varijable i zavisne varijable sugerira da je pogoršanje kvalitete pojednog pokazatelja dovelo do rasta BDP-a po stanovniku te gospodarskog rasta.

Interpretacijom prve dvije analize (analiza učinka kvalitete institucionalnog i regulatornog okruženja na stupanj iskorištenja fondova EU te analiza učinka kvalitete institucionalnog i regulatornog okruženja na gospodarski rast), može se procijeniti **učinak korištenja fondova EU na rast gospodarstva,** pri čemu se **zamjećuje da je u dvije spomenute analize ukupno 8 zajedničkih (preklapajućih) neovisnih varijabli, od čega je čak 7 varijabli sa suprotnim smjerom korelacije**:

- PR - Imovinska prava (pozitivna korelacija sa zavisnom varijablom apsorpcije fondova, negativna korelacija sa zavisnom varijablom gospodarskog rasta)
- BGR - Opterećenje vladinom regulativom (negativna korelacija sa zavisnom varijablom apsorpcije fondova, pozitivna korelacija sa zavisnom varijablom gospodarskog rasta)
- SARS - Jačanje standarda revizije i izvještavanja (negativna korelacija sa zavisnom varijablom apsorpcije fondova, pozitivna korelacija sa zavisnom varijablom gospodarskog rasta)
- GPATP - vladine nabave naprednih tehnoloških proizvoda (negativna korelacija sa zavisnom varijablom apsorpcije fondova, pozitivna korelacija sa zavisnom varijablom gospodarskog rasta)
- EC - Etika i korupcija (pozitivna korelacija sa zavisnom varijablom apsorpcije fondova, negativna korelacija sa zavisnom varijablom gospodarskog rasta)

- GBB - Proračunski višak/manjak u odnosu na BDP (pozitivna korelacija sa zavisnom varijablom apsorpcije fondova, negativna korelacija sa zavisnom varijablom gospodarskog rasta)
- GGD - Državni dug u odnosu na BDP (pozitivna korelacija sa zavisnom varijablom apsorpcije fondova, pozitivna korelacija sa zavisnom varijablom gospodarskog rasta)
- PSP - Javne institucije (negativna korelacija sa zavisnom varijablom apsorpcije fondova, pozitivna korelacija sa zavisnom varijablom gospodarskog rasta)

Navedeno upućuje na zaključak da su primljene bespovratne pomoći EU (uz pozitivno djelovanje konjunkturnih kretanja) **dovele do povećanja gospodarskog razvoja i rasta zemalja EU, međutim, sama alokacija pomoći nije nužno dovela do povećanja kvalitete institucionalnog okruđenja te konkurentnosti navedenih zemalja.** Stoga se još jednom može potvrditi važnost uspostavljanja institucionalnog okvira upravljanja fondovima EU koji ne samo da će dovesti do povećanja apsorpcije fondova EU već će unaprijediti opću djelotvornost djelovanja javnog sektora te konkurentnost države. **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.**

Za problematiku transfera sredstava pomoći iz fondova regionalne politike EU veliki značaj imaju scenariji provedbe strukturnih reformi (više o tome u: Roeger, Varga i in ’t Veld, 2008., Varga i in ’t Veld, 2008.), posebice scenariji procjene putem dinamičkog modela s endogenim rastom i akumulacijom ljudskoga kapitala (više o tome: Varga i in ’t Veld, 2010.). Zaključci toga modela nadopunjuju zaključke dobivene temeljem ekonometrijske analize provedene u ovom poglavlju. Naime, ustanovljeno je da se, pod utjecajem rasta dohodaka i proizvodnje, dugoročno mogu očekivati pozitivni učinci korištenja sredstava regionalne politike EU u manje razvijenim regijama EU, jer kratkoročno dolazi do rasta investicija, potrošnje, ali i inflatornih pritisaka. Ukoliko se sredstva regionalne politike EU usmjeravaju svrsishodno te ukoliko se ubrzaju provedbe produktivnih investicija, to znatno povećava potencijalni gospodarski rast.

7. PRIJEDLOG MODELA INSTITUCIONALNOG OKVIRA UPRAVLJANJA FONDOVIMA REGIONALNE POLITIKE EU U HRVATSKOJ ZA 2021. - 2027.

Hrvatska je u proračunskom razdoblju EU 2007. – 2013. na raspolaganju imala neznatno više od 1 mlrd. eura iz proračuna EU za sufinanciranje prioritetnih projekata, dok je u proračunskom razdoblju EU 2014. – 2020. iz fondova kohezijske (regionalne) politike EU za Hrvatsku predviđeno 8,029 mlrd. eura (po cijenama iz 2011. godine, odnosno oko 8,6 mlrd. eura po tekućim cijenama).

Pripreme za korištenje fondova EU nakon ulaska u članstvo EU-e (odnosno fondova regionalne politike EU) i priprema sustava upravljanja postpristupnim fondovima EU, počele su paralelno s početkom pregovora Hrvatske s EU. Naime, Hrvatska je u pretpristupnom razdoblju na raspolaganju imala IPA instrument (eng. *IPA – Instrument for the Pre-accession Assisance*) koji je služio kao sredstvo pripreme i prilagodbe u procesu pristupanja Hrvatske Europskoj uniji. Hrvatska je sredstva IPA-e mogla koristiti u proračunskom razdoblju EU 2007. – 2013., i to u iznosu od 1 mlrd. eura iz proračuna EU. Jedan dio sredstava (I. komponenta IPA-e) bio je namijenjen tranzicijskoj pomoći i jačanju institucija (u iznosu od oko 40-ak mil. eura godišnje za sufinanciranje odabranih projekata). Upravo ta sredstva koristila su se za sufinanciranje projekata koji su doprinosili preuzimanju acquis-a (pravne stečevine EU) i prilagodbi zahtjevima proizašlih iz acquis-a, ali i za jačanje i prilagodbu institucija zadaćama koje se javljaju u postpristupnom razdoblju. Potrebe koje su bile vezane i uz definiranje i uspostavu nacionalnih institucija (uključujući i jačanje administrativnih kapaciteta) koje bi bile zadužene za pripremu i upravljanje sredstvima regionalne politike EU, sufinancirane su upravo sredstvima pretpristupne pomoći. Činjenica da se priprema integriranog institucionalnog sustava za upravljanje fondovima EU mogla, između ostaloga, provesti samo uz pomoć EU sufinanciranih projekata i inozemnim konzultantima koji su putem projekata angažirani, jasno pokazuje da hrvatskih iskustava, odnosno „nacionalne pameti“ koja bi svojim iskustvima i spoznajama mogla predložiti i izgraditi primjeren nacionalni sustav upravljanja fondovima EU i jačati administrativne kapacitete u sustavu pripreme i provedbe fondova EU – gotovo da i nije bilo.

Institucionalni okvir također zahtijeva stvaranje učinkovitog mehanizma za koordinaciju među ministarstvima, kao i uključivanje i konzultacije mnogobrojnih partnerskih organizacija u pripremama i provedbi programa.

S obzirom da je iz IPA sredstava Hrvatskoj na raspolaganje iz proračuna EU stavljeno neznatno više od 1 mlrd. eura za razdoblje 2007. – 2013. te za razdoblje korištenja sredstava regionalne politike EU za razdoblje 2014. – 2020. 8,029 mlrd. eura (po cijenama iz 2011. godine), što na godišnjoj razini čini blizu 2% BDP-a Hrvatske, jasno je da sustav upravljanja fondovima EU i definiranje nacionalnih prioriteta koji će se sufinancirati iz tih sredstava, predstavlja jedan od najvećih (razvojnih) izazova svake izvršne vlasti. Naime, na izvršnoj vlasti je odluka kako taj sustav treba izgledati, koliko će ljudi u tom sustavu raditi, koja znanja trebaju imati te koliko će taj sustav biti efikasan u korištenju fondova EU. Ovdje nije riječ samo o korištenju sredstava fondova EU za sufinanciranje razvojnih projekata, već je riječ i o „povratu“ uplate sredstava iz Hrvatskog proračuna u proračun EU. Naime, iznos od oko 1% vrijednosti BDP-a na godišnjoj razini uplaćuje se u proračun EU, što je u slučaju Hrvatske oko 450 milijuna eura godišnje, odnosno oko 3,5 mlrd. kuna. Hrvatska, prije svega, treba generirati dovoljno projekata koji će se sufinancirati fondovima EU i time osigurati povrat tih uplaćenih sredstava, a nakon toga povući i dodatna sredstva, kako bi bila neto primatelj pomoći iz proračuna EU, a ne neto davatelj.

Nadalje, kako ni u prvih 12 mjeseci članstva Hrvatske u EU (od srpnja 2013. do srpnja 2014. godine) nije bilo isplata sredstava regionalne politike EU na temelju realno provedenih projekata, već samo uplata avansnih oko 150 mil. eura u travnju 2014. godine, jasno je da, od početka korištenja sredstava fondova regionalne politike EU, Hrvatska zaostaje u odnosu na druge države EU. Primjerice, stopa iskorištenosti sredstava fondova EU iz proračunskog razdoblja 2007. - 2013. iznosila je u Hrvatskoj 18,3% u 2013. godini, potom 45,1% u 2014. godini te 58,6% u 2015. godini (Hrvatska je bila na dnu tablice država EU-e), da bi pred kraj 2016. stopa iskorištenosti osjetno porasla, na 80,7%. Unatoč takvom napretku, sve države EU u 2016. godini imale su veću stopu iskorištenosti od Hrvatske, pri čemu je prosjek EU 28 iznosio 94,1%. Grčka je jedina dosegnula 100%, a samo Malta i Hrvatska su bile ispod 90%.

Iz sadašnjeg proračunskog razdoblja EU (2014. - 2020.), od ukupno 12,68 mlrd. eura sredstava fondova EU i nacionalnog sufinanciranja (koliko Hrvatska ukupno ima na raspolaganju u tom proračunskom razdoblju) do studenog 2016. godine iskorišteno je, odnosno isplaćeno za projekte, manje od 0,4%. Po tom pokazatelju iskorištenosti, Hrvatska se nalazila na 22. mjestu u EU. U državama središnje i istočne Europe, samo Slovenija i Rumunjska su zabilježile lošiji rezultat. Ukoliko bi se promatrala dodijeljena (a još neisplaćena) sredstva za projekte, u odnosu na ukupan iznos na raspolaganju, Hrvatska je bila na 25. mjestu s 9,1%. Među državama središnje i istočne Europe, lošija je bila samo Rumunjska sa 7,2%. S obzirom da je taj pokazatelj dodijeljenih, još neisplaćenih sredstava, naznaka budućih kretanja stvarnih isplata, njegov nizak iznos za Hrvatsku sugerira da će relativna pozicija Hrvatske još neko vrijeme biti među lošijima u EU.

Takve trendove potvrđuju i kasnija kretanja u korištenju sredstava fondova EU. Naime, krajem 2019. godine, u svim država EU isplaćena sredstva iz europskih strukturnih i investicijskih fondova premašila su 30% alokacije za proračunsko razdoblje 2014. - 2020. (vidi poglavlje 4.4: Analiza napretka u isplatama sredstava fondova EU). Hrvatska se s nešto više od 31% isplaćenih sredstava još uvijek nalazila na dnu liste država gledajući iskorištenost sredstava (isplate sredstava u odnosu na ukupnu alokaciju). U usporedbi s devet država središnje i istočne Europe koje su analizirane u okviru ove doktorske disertacije, odnosno državama najznačajnijim korisnicama regionalne politike EU, iznad Hrvatske je Slovačka (s 32,6%), dok su Mađarska, Poljska, Slovenija i Malta nešto uspješnije, s ispod 45% iskorištenosti sredstava. Pri vrhu se nalaze Cipar te tri Baltičke države i Malta. Bitno je naglasiti da je dinamika apsorpcije sredstava fondova EU i od početka sedmogodišnjeg proračunskog razdoblja EU (odnosno od 2014. godine) najbrža u primjeru Baltičkih država, jer su godinama pri vrhu po iskorištenosti sredstava EU fondova. To je važan razlog za posvećivanje dodatne pozornosti sustavu upravljanja fondovima EU u Baltičkim državama, kako bi se moglo procijeniti da li i u kojoj mjeri bi se mogao i budući sustav upravljanja fondovima EU u Hrvatskoj oslanjati na iskustva tih zemalja.

Prijedlog modela institucionalnog okvira za provedbu fondova regionalne politike EU 2021. - 2027.

Prema prijedlogu Europske komisije nova Uredba o zajedničkim odredbama za financijsko razdoblje 2021. – 2027.[183] se odnosi na slijedeće fondove i instrument:

1. Europski fond za regionalni razvoj (EFRR),
2. Kohezijski fond (KF),
3. Europski socijalni fond plus (ESF+),
4. Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR),
5. Fond za azil i migracije (FAMI),
6. Fond za unutarnju sigurnost (FUS),
7. Instrument za upravljanje granicama i vizama (BMVI).

Pritom se EFRR, KF i ESF+ odnose na regionalnu politiku, FAMI, FUS i BMVI na politike vezane za migracije i unutarnje poslove te EFPR na Zajedničku ribarstvenu politiku. Fondovi regionalne politike EFRR, KF i ESF+ zajednički osiguravaju potporu za programe u okviru cilja „Ulaganje za radna mjesta i rast". Obzirom da u regionalnoj politici ne postoji regulatorna predefiniranost u smislu kombiniranja fondova, potrebno je urediti programsku arhitekturu (institucionalni sustav upravljanja) i to na takav cjelovit i sveobuhvatan način da država članica pritom uzme u obzir sve potrebne aspekte pripreme i provedbe regionalne politike EU.

Rasprava o institucionalnom sustavu upravljanja za regionalnu politiku EU iz političkih ili interesnih razloga najčešće se vodi na temu koje bi ministarstvo (ili institucija) trebalo biti zaduženo za koordinaciju te za upravljanje, uključujući i izradu programa te razradu pravnog okvira. Ovo je pitanje je neizbježno, ali primarnu važnost imaju odgovori na iduća dva pitanja:

[183] Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and financial rules for those and for the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument (COMM/2018/375), Brussels, May 2018.
Dostupno na: https://www.eesc.europa.eu/en/our-work/opinions-information-reports/opinions/common-provisions-regulation-2021-2027

1) Je li cjelokupni ustroj institucija u većoj mjeri centralizirani ili decentralizirani sustav (ili kombinacija ta dva sustava);
2) Na koji se način dijele odgovornosti između upravljačkih tijela (UT-a) i posredničkih tijela (PT-a).

U pogledu prvog pitanja, uzimajući u obzir primjere novijih država EU, odnosno država koje su nedavno pristupile EU, osnovne su institucionalne mogućnosti sljedeće:

a) Centralizirana struktura, kakva se primjenjuje u baltičkim državama, gdje je uspostavljeno jedinstveno upravljačko tijelo, s provedbom delegiranom na resorna ministarstva i njihove agencije, što je bio slučaj u Sloveniji.
b) Decentralizirana struktura u kojoj se upravljačka tijela nalaze u resornim ministarstvima, s relativno slabom koordinacijskom funkcijom.
c) Mješovita struktura, u kojoj se sva ili većina upravljačkih tijela - iako odvojene administrativne jedinice – nalaze u jednom te istom ministarstvu ili agenciji, kao u slučaju Mađarske 2007. - 2013.

Prvo rješenje bolje odgovara relativno malim državama s manjom administracijom. Međutim, njegova cjelokupna filozofija jake koordinacijske funkcije može se primijeniti i na veće države članice. Teorijska prednost decentraliziranog sustava mogla bi biti snažna sinergija između sektorskih politika i korištenja bespovratnih EU sredstava. Međutim, dobru suradnju jedinica za upravljanje bespovratnim sredstvima EU-a i jedinica za sektorsku politiku u resornim ministarstvima ne treba uzimati nekritično, iako je to, naravno, poseban izazov i u centraliziranom ili mješovitom sustavu.

Vezano uz raspodjele odgovornosti između UT-a i PT-a, države članice koje su pristupile u EU u zadnjim valovima proširenja, pridonosile su veliku važnost kontroli upravljana programima (zbog velike bojazni od mogućih financijskih korekcija). To je obično dovodilo do pretjerano centraliziranih sustava upravljanja programima ili u manjoj mjeri do pretjerano stroge kontrole aktivnosti PT-a od strane Upravljačkog tijela. Logična posljedica toga je usporavanje provedbe programa, povećana birokracija (administrativno opterećenje) i manjak resursa (jer su kontrole trošile značajne ljudske i materijalne kapacitete). Rješenje tog problema je, s jedne strane, koncentriranje kontrole na rizične elemente provedbe programa. S druge strane, posrednička tijela mogu biti ovlaštena za preuzimanje veće odgovornosti, dok se upravljačko tijelo

fokusira na upravljačke zadatke na razini strategije i programa. To je bio glavni smjer institucionalnog razvoja novih zemalja članica EU nakon pristupanja, i time povezanog tog segmenta razvoja javnih politka.

Stoga, **temeljem postojećeg regulatornog okvira (sustava upravljanja fondovima regionalne politike u Hrvatskoj), broja i tematskog obuhvata postojećih operativnih programa (za razdoblje 2014. - 2020.), te rezultata i zaključaka istraživanja provedenih u okviru ove doktorske disertacije na devet država središnje i istočne Europe, može se predložiti optimalan i funkcionalan sustav za provedbu fondova regionalne politike i pripadajućih operativnih programa**:

- **Model s jednim operativnim programom u okviru kohezijske (regionalne) politike EU (multifondovski nacionalni operativni program - NOP) s dva upravljačka tijela (UT) te koordinacijskim tijelom (KT)** (vidi Graf 7.1)

Nacionalni operativni program (NOP) bio bi višefondovski operativni programi koji bi se sastojao od Kohezijskog fonda (KF), Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) te Europskog socijalnog fonda plus (ESF+). Nacionalni operativni program (NOP) predstavljao bi određeni kontinuitet u odnosu na financijsko razdoblje 2014. - 2020. te bi objedio dosadašnja iskustva i znanja u okviru dva operativna programa iz toga razdoblja (Operativnog programa Konkurentnost i kohezija te Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali). Za razliku od dva odvojena programa u financijskom razdoblju 2014. – 2020., ovaj novi predloženi pristup s jednim operativnim programom nudi veće mogućnosti za povezivanje, nadopunjavanje, kontrolu, praćenje, vrednovanje ali i fleksibilnost, odnosno prilagodbu. U financijskom razdoblju 2014. - 2020. ne postoji operativni program koji ciljano rješava specifične probleme na regionalnoj razini, što je smanjilo mogućnost preventivnog djelovanja na vanjske rizike koji su se dogodili nakon pristupanja RH u EU (demografija, zapošljavanje…). Uspostavom NOP-a, a temeljem naučenih lekcija vezanih uz teritorijalni razvoj, uključujući i one koje proizlaze iz projekta Slavonija, Baranja i Srijem[184], u programskom razdoblju 2021. - 2027. proširila bi se mogućnost financiranja regionalnih inicijativa. Višefondovski OP bio bi i jedini program regionalne politike EU,

[184] https://strukturnifondovi.hr/projekt-slavonija-baranja-srijem/

a zastupao bi i alate integriranog teritorijalnog razvoja kao što su integrirana teritorijalna ulaganja (ITU)[185]. Dodatne prednosti koje proizlaze iz jednog operativnog programa, u odnosu na dva operativna programa iz razdoblja 2014. - 2020., su uključivanje razvojnih potreba istovremeno na nacionalnoj i regionalnoj razini te cjelovito djelovanje u pristupu razvojnim problemima. U djelu koji se odnosi na nacionalne sektorske politike, jedan multifondovski operativni program omogućio bi jedinstveno upravljanje i učinkovitiju koordinaciju provođenja sektorskih ulaganja. U smislu pripreme operativnog programa, koordinaciju izrade nacionalnog operativnog programa provodilo bi ministarstvo zaduženo za regionalni razvoj i fondove EU.

Prednosti modela s jednim operativnim programom:

- Jedan nacionalni višefondovski operativni program uključuje razvojne potrebe istovremeno na nacionalnoj i regionalnoj razini te cjelovito djeluje u pristupu razvojnim problemima.
- Jedinstveno upravljanje i učinkovitija koordinacija provođenja sektorskih ulaganja u slučaju multifondovskog nacionalnog operativnog programa.
- Poticajan za izradu teritorijalnih strategija, a time i davanje na važnosti strateškom okviru na regionalnoj razini (veća usmjerenost prema regionalnom razvoju).
- Veća mogućnost kontrole dvostrukog financiranja, nepravilnosti i prijevara.
- Osigurava se jedinstven sustav praćenja i vrednovanja regionalne politike EU.
- Osigurava se učinkovitije planiranje i bolje praćenje te kontrola izvršenja državnog proračuna.
- Brže odvijanje poslovnih procesa - nije potrebna duboka struktura upravljanja operativnim programom.

Zadnja navedena prednost (vezana uz nepotrebnost duboke strukture upravljanja operativnim programom) ima bitnu povezanost s rezultatima analize i istraživanja

[185] Integrirana teritorijalna ulaganja predstavljaju mehanizam koji se po prvi puta koristi u Europskoj uniji u razdoblju 2014.-2020. godine, a koji omogućuje integriranje sredstava iz različitih europskih fondova i operativnih programa te ulaganje tih sredstava u aktivnosti kojima će se ojačati uloga gradova kao pokretača gospodarskog razvoja. Mjere održivog urbanog razvoja provode se putem mehanizma integriranih teritorijalnih ulaganja u okviru dva operativna programa u Hrvatskoj te sva tri fonda kohezijske politike.

provedenih u okviru ove doktorske disertacije, a na temelju iskustava 9 država središnje i istočne Europe i temelj je prijedloga novoga modela institucionalnog okvira, odnosno sustava za provedbu fondova regionalne politike.

Navedene prednosti znatno nadilaze nedostatke predložnog modela, koje također treba spomenuti, a odnose se na iduće:

- Mogući privremeni (kratkoročni) zastoj sustava koji bi se primjenio za razdoblje 2021. - 2027., ukoliko će uslijediti integracija zaposlenika Upravljačkog tijela za OPULJP 2014. - 2020. (kratkoročno).
- Potencijalna opasnost od djelomičnog gubitka institucionalnog znanja Ministarstva rada u provedbi OP ULJP 2014. - 2020. uslijed promjena u institucionalnom okviru.
- Institucionalni okvir vertikalno postaje plići, no horizontalno znatno širi u obuhvatu čime i izazovi i odgovornosti u pokrivanju sektorskih/podsektorskih politika/ulaganja postaju veći.
- Moguće administrativno opterećenje sustava upravljanja i kontrole (SUK-a), poput pitanja broja UT-ova, izvještavanje, provedba…)

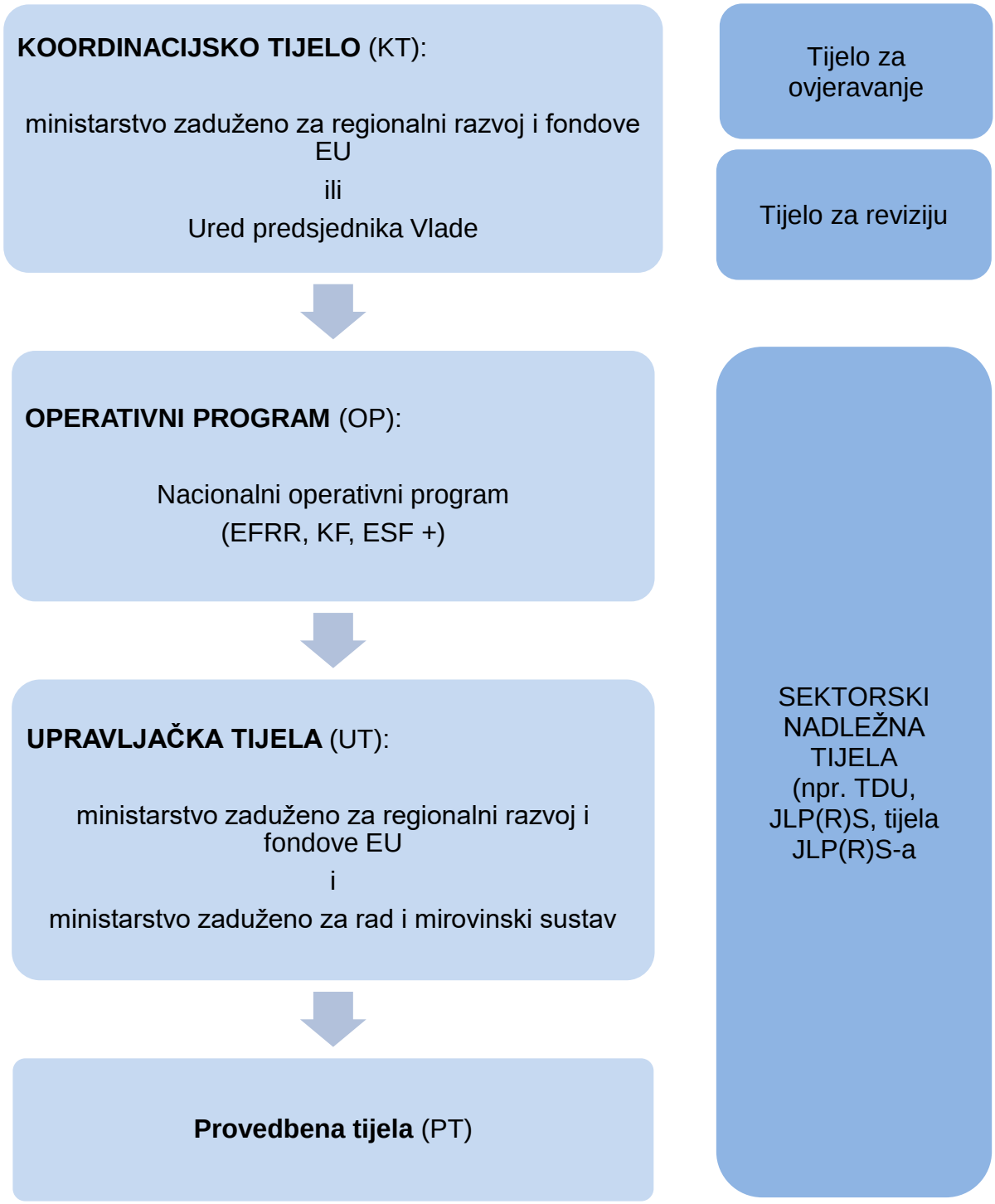
Uvažavajući sve dosadašnje argumente, **prijedlog institucionalnog sustava za provedbu fondova regionalne politike u Hrvatskoj, a za proračunsko razdoblje EU 2021. - 2027., koji se temelji na jednom operativnom programu** je kako slijedi (vidi graf 7.1):

- **Koordinacijsko tijelo**: Ministarstvo zaduženo za regionalni razvoj i fondove EU (ili Ured predsjednika Vlade Republike Hrvatske koji ima još veću koordinacijsku snagu zbog utjecaja „nadređenosti“ svim ministarstvima te zbog dugogodišnje koordinacijske uloge u drugim bitnim procesima pripreme i izrade strateških dokumenata, poput Nacionalnog programa reformi).
- **Upravljačka tijela**: Ministarstvo zaduženo za regionalni razvoj i fondove EU i ministarstvo zaduženo za rad i mirovinski sustav (odnosno ministarstvo zaduženo za područje koje tematski pokriva Europski socijalni fond).
- **Tijelo za ovjeravanje**: Ministarstvo financija, koje bi i nadalje na nacionalnoj razini ovjeravalo izjavu o izdacima i zahtjeve za plaćanja prije upućivanja istih Europskoj komisiji.

- **Revizijsko tijelo**: Agencija za reviziju sustava provedbe programa Europske unije (ARPA), koja bi i nadalje (kao nacionalno je tijelo koje je funkcionalno odvojeno od upravljačkog tijela i tijela za ovjeravanje) bilo odgovorno za vanjsku reviziju ispravnosti i učinkovitosti rada sustava.

Sektorski nadležna tijela u sustavu upravljanja i provedbe fondova regionalne politike EU također su navedena u prijedlogu (okviru) modela, iz razloga kako bi se naglasilo da ta tijela (prvenstveno ministarstva) podrazumijevaju institucije koje kreiraju sektorsku politiku. Naime, upravljačko tijelo treba imati potpune i definirane ovlasti za osiguranje snažne koordinacije i vođenja posredničkih tijela, omogućavanje koncentracije i unapređenje koordinacije programa te njihove učinkovite provedbe. S druge strane, vlasništvo nad sektorskim politikama treba biti snažno uklopljeno u institucije koje kreiraju sektorsku politiku (relevantna resorna ministarstva tj. sektorski nadležna ministarstva), zajedno s izgradnjom kapaciteta za kreiranje i provođenje politika. Kreiranje politke je stoga temelj za ugradnju prioriteta i razvojnih potreba u strateške dokumente (partnerski sporazum i operativne programe), koji se izrađuju od strane upravljačkih tijela, pod koordinacijom i smjernicama koje zadaje koordinacijsko tijelo.

Graf 7.1: Prijedlog modela institucionalnog okvira u Hrvatskoj za regionalnu (kohezijsku) politiku EU 2021. - 2027. (jedan operativni program)



Izvor: obrada autora.

Ovdje je potrebno napomenuti da se u prijedlogu sustava nalazi i tijelo za ovjeravanje (koje obavlja računovodstvenu funkciju), iako nije obavezno tijelo u sustavu upravljanja

i kontrole. Naime, u ovom financijskom razdoblju je nacionalno tijelo posebno odgovorno za sastavljanje zahtjeva za plaćanje i njihovo podnošenje Komisiji, sastavljanje računa i potvrđivanje njihove potpunosti, točnosti i istinitosti, osiguranje sustava kojim se u elektroničkom obliku evidentiraju i pohranjuju financijske evidencije za svaku operaciju, vođenje evidencije o povrativim iznosima i iznosima koji su povučeni nakon ukidanja cijelog ili dijela doprinosa za operaciju (u Hrvatskoj je to tijelo Nacionalni fond u Ministarstvu financija). Prijedlog Europske komisije za razdoblje 2021. - 2027. je da se tijelo za ovjeravanje zamijeni računovodstvenom funkcijom u okviru upravljačkog tijela, kako se ne bi duplicirale kontrole. Državama članicama ostavlja se mogućnost izbora hoće li računovodstvenu funkciju spojiti s upravljačkim tijelom ili će je delegirati nekom drugom tijelu. Obavezna programska tijela su upravljačko tijelo i tijelo za reviziju (u prethodnoj perspektivi i tijelo za ovjeravanje je bilo obavezno tijelo u sustavima upravljanja i kontrole), dok računovodstvena funkcija ili ostaje funkcija upravljačkog tijela ili je država članica delegira nekom drugom tijelu.

Prijedlog institucionalnog sustava za provedbu fondova regionalne politike u Hrvatskoj, a za proračunsko razdoblje EU 2021. - 2027., dijelom se temelji i na iskustvima drugih država koje su prilagođavale svoj sustav upravljanja, kako bi povećale efikasnost. Tu se prije svega može naglasiti primjer iskustva Baltičkih zemalja. Znakovito je da su od početka sedmogodišnjeg proračunskog razdoblja EU (2014. - 2020.), tri Baltičke države nalazile među četiri najbolje države (od analiziranih deset, uključujući Hrvatsku) gledajući isplate sredstava fondova EU u odnosu na dodijeljena sredstva, sve do kraja (vidi poglavlje 4.4: Analiza napretka u isplatama sredstava fondova EU). Svim državama je zajedničko da u sustavu upravljanja fondovima EU imaju samo jedno upravljačko tijelo (ministarstvo financija) za provedbu regionalne politike, a u slučaju Litve (koja ima najveću alokaciju sredstava regionalne politike od svih Baltičkih zemalja, vidi tablicu P-1) postoji i koordinacijsko tijelo (vidi tablicu 4.2: Prikaz operativnih programa i dodijeljenih sredstava za razdoblje 2014. - 2020.). Dodatno, sve tri države imaju samo po jedan nacionalni operativni program za provedbu regionalne politke EU. U slučaju Litve i Estonije, to je smanjenje za dva operativna programa u odnosu na prethodno proračunsko razdoblje (2007. - 2013.), dok je Latvija i u tom razdoblju imala jedan operativni program. Dodatno, Latvijski model korišten je za promjene u sustavu upravljanja u Estoniji za razdoblje 2014. - 2020., čime se nastojao centralizirati sustav i administrativne procese učiniti učinkovitijima.

Tablica 7.1: Odnos tematskih ciljeva 2014. – 2020. i ciljeva politike 2021. – 2027. s primjenom pravila nove tematske koncentracije – na oba razdoblja (EK prijedlog iz 2018., s obzirom da nema raspodjele po fondovima prema novom Višegodišnjem financijskom okviru za 2021. - 2027.):

<table>
<tr><th>Tematski cilj 2014. - 2020.</th><th>Pravila tematske koncentracije u odnosu na ukupnu alokaciju po pojedinom fondu 2021. - 2027. (samo PO razina)</th><th>Odgovarajući cilj politike 2021. - 2027.</th><th>Fond</th><th>Upravljačko tijelo</th></tr>
<tr><td>TC 1 - IRI</td><td rowspan="3">35,00% EFRR-a</td><td rowspan="3">PO 1/ Pametnija Europa</td><td rowspan="3">EFRR</td><td rowspan="11">ministarstvo zaduženo za regionalni razvoj i fondove EU</td></tr>
<tr><td>TC 2 - ICT</td></tr>
<tr><td>TC 3 - MSP</td></tr>
<tr><td>TC 4 - CO2</td><td rowspan="3">30,00% EFRR-a</td><td rowspan="3">PO 2/Zelenija Europa</td><td rowspan="3">EFRR</td></tr>
<tr><td>TC 5 - Klima</td></tr>
<tr><td>TC 6 - Održivi okoliš</td></tr>
<tr><td>TC 6 - Održivi okoliš</td><td rowspan="8"></td><td>KF</td></tr>
<tr><td>TC 7 - Povezanost</td><td rowspan="2">PO 3/ Povezanija Europa</td><td>KF</td></tr>
<tr><td>TC 7 - Povezanost</td><td>EFRR</td></tr>
<tr><td>TC 9 - Uključivost</td><td rowspan="2">PO 4/ Europa istaknutije socijalne komponente</td><td rowspan="2">EFRR</td></tr>
<tr><td>TC 10 - Obrazovanje</td></tr>
<tr><td>TA</td><td>Tehnička pomoć</td><td>EFRR+KF</td></tr>
<tr><td>Europski fond za regionalni razvoj</td><td colspan="2">Europski fond za regionalni razvoj</td><td></td></tr>
<tr><td>Kohezijski fond</td><td colspan="2">Kohezijski fond</td><td></td></tr>
<tr><td>TC 8 - Zapošljivost</td><td rowspan="5"></td><td rowspan="4">PO 4/Europa istaknutije socijalne komponente</td><td>ESF+</td><td rowspan="5">ministarstvo zaduženo za rad i mirovinski sustav</td></tr>
<tr><td>TC 9 - Uključivost</td><td>25,00% ESF+</td><td>ESF+</td></tr>
<tr><td>TC 10 - Obrazovanje</td><td rowspan="3"></td><td>ESF+</td></tr>
<tr><td>TC 11 - Javna administracija</td><td></td><td>ESF+</td></tr>
<tr><td>Tehnička pomoć</td><td>Tehnička pomoć</td><td>ESF+</td></tr>
<tr><td>Europski socijalni fond</td><td colspan="2">Europski socijalni fond plus</td><td></td></tr>
</table>

Izvor: Europska komisija, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU, obrada autora.

Napomena: prijedlozi tematske alokacije temeljeni su na prijedlogu proračuna EU od strane EK (Comparison Table between the Multiannual Financial Framework 2021-2027 Proposal and the Multiannual Financial Framework 2014-2020, Brussels, 6 June 2018)

Gore navedeni prijedlog institucionalnog sustava za provedbu fondova regionalne politike u Hrvatskoj (vidi graf 7.1) se u potpunosti uklapa u praćenje, odnosno pokrivenost ciljeva politika 2021. - 2027., odnosno primjene pravila nove tematske koncentracije koja se temelji na Višegodišnjem financijskom okviru EU (vidi tablicu 7.1). Naime, pravila tematske koncentracije za usmjeravanje sredstava regionalne politike za proračunsko razdoblje EU 2021. - 2027. moraju se poštivati na razini Sporazuma o partnerstvu, tj. moraju biti usklađena između operativnih programa, a odnose se na iduće:

- U okviru Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), Hrvatska mora za cilj politike 1 (Pametnija Europa) odvojiti najmanje 35% svojih ukupnih sredstava iz EFRR-a, osim tehničke pomoći, i najmanje 30% za cilj politike 2 (Zelenija Europe) iz ukupnih sredstava iz EFRR-a. Dodatno, za održivi urbani razvoj mora odvojiti 6% ukupnih EFRR sredstava te 2,5% vrijednosti fonda maksimalno za tehničku pomoć (u zadnjem kompromisnom prijedlogu za EFRR stoji 3,5%).
- U okviru Europskog socijalnog fonda (ESF plus) države članice izdvajaju najmanje 25% svojih sredstava iz ESF-a plus pod podijeljenim upravljanjem za posebne ciljeve u području politike socijalne uključenosti. Dodatno, 4% vrijednosti fonda maksimalno za tehničku pomoć. Ostala ograničenja su postavljena na razini specifičnih ciljeva.

Pri tome je potrebno naglasiti da je Tablica 7.1 koncipirana na način da je komplementarna prijedlogu sustava upravljanja prezentiranom u Grafu 7.1. Naime, upravljačko tijelo koje pokriva ciljeve EU politika u razdoblju 2021. – 2027. koje se financiraju iz EFRR-a i Kohezijskog fonda, bilo bi ministarstvo zaduženo za regionalni razvoj i fondove EU. Dodatno, u okviru istoga (jednoga) operativnog programa, za financiranje projekata iz ESF-a upravljačko tijelo bilo bi ministarstvo zaduženo za rad i mirovinski sustav.

Vezano uz prethodno navedenu primjenu tematske koncentracije, odgovarajući ciljevi EU politika 2021 - 2027 primjenjivi i na Hrvatsku su kako slijedi (vidi tablicu 7.1):

1. Pametnija Europa: digitalizacija građana, MSP-ova i javne uprave, digitalna administracija, konkurentne regije (S3).

2. Zelenija Europa:energetska učinkovitost i OIE,pametne energetske mreže, održivo upravljanje vodama, kružna ekonomija, prilagodba klimatskim promjenama i bioraznolikost, zelena infrastruktura u urbanom području.
3. Povezanija Europa: digitalna infrastruktura, održiva multimodalna urbana mobilnost, TEN-T i priključak na TEN-T.
4. Europa istaknutije socijalne komponente: infrastruktura u području zapošljavanja, socijalnog uključivanja i zdravstva, društveno poduzetništvo, promicanje zapošljivosti, usklađivanje tržišta rada i vještina, poboljšanje radnog okruženja, promicanje uključivo, strukovnog i cjeloživotnog obrazovanja, uključivanje marginaliziranih skupina, promicanje kvalitetnih socijalnih usluga (uključujući zdravstvo), zbrinjavanje materijalne deprivacije, modernizacija tržišta rada, obrazovna infrastruktura, poboljšanje radnog okruženja i zapošljavanje mladih.

8. ZAKLJUČAK

Kohezijska, odnosno regionalna politika EU smatra se jednom od najznačajnijih politka koja se provodi i financira kroz zajednički proračun EU, jer oko trećine proračuna EU se usmjerava na fondove koji su instrumenti te politike (Kohezijski fond, Europski fond za regionalni razvoj te Europski socijalni fond). Cilj regionalne politike EU je smanjivanje razvojnih razlika u regijama EU putem sufinanciranja razvojnih projekata. S obzirom da najviše koristi od navedene politike imaju manje razvijene regije, koje se, u pravilu nalaze u manje razvijenim državama EU (pretežito države središnje i istočne Europe), za Hrvatsku je navedena politika od iznimne važnosti, jer izravno djeluje na gospodarsko-socijalni razvoj i približavanje prosjeku razvijenosti EU. Radi punog razumijevanja koncepta regionalnog razvoja, u radu se daje pregled teorijskog okvira regionalnog razvoja, jer je kompleksnost pojma regije vidljiva u brojnim definicijama regije, pa je i razumijevanje toga pojma vezano uz kontekst regionalne politike EU. Naime, potrebno je napomenuti da i novija teorijska razmatranja daju osvrt i na povezanost regionalne politike EU te nacionalnih regionalnih politika. I u kontekstu ove disertacije bitno je naglasiti kako su pristupi provedbi nacionalnih regionalnih politika „podvučeni“ pod okvir provedbe regionalne politike EU, odnosno da su u interakciji. S obzirom da se instrumentima, odnosno fondovima EU sredstva regionalne politike EU usmjeravaju prema državama korisnicima za razvojne potrebe, prioritete i projekte, a povezanost provedbe regionalne politke EU i nacionalne regionalne politike se nadopunjuju, upravo u tome se nalazi važnost uspostave dugoročno održivog nacionalnog institucionalnog sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU.

Nacionalni sustavi koji omogućavaju upravljanje i efikasnu implementaciju fondova regionalne politike, presudni za uspjeh korištenja regionalne politike u nekoj državi. Kako se s vremenom ta politika razvijala, odgovornost za upravljanje i učinkovito trošenje sredstava fondova sve više je postajala decentralizirana. U tom kontekstu, za države članice EU jača kontrola nad implementacijom regionalne politike EU povezana je s prilikama, ali i s izazovima, posebice u ključnim područjima upravljanja operativnim programima i isporukom rezultata, partnerskim pristupom i suradnjom te nadzorom i vrednovanjem (monitoringom i evaluacijom). Stoga, kako bi se sredstva fondova regionalne politike EU koristila usmjereno, učinkovito i svrsishodno, nužno je razviti optimalan i funkcionalan sustav za provedbu fondova EU, odnosno prilagoditi

postojeći. Za definiranje novog ili razvijanje postojećeg sustava u RH, uz nacionalna iskustva, u okviru ovog rada napravljeno je istraživanje prikaza sustava upravljanja fondovima regionalne politke EU u devet država (Cipar, Estonija, Mađarska, Latvija, Litva, Malta, Slovačka, Slovenija i Poljska).

Kroz znanstveno istraživanje se posebna pozornost posvetila prikupljanju istog (usporedivog) seta podataka za analizirane države, uz ograničenja koja se javljaju u istraživanju sustava implementacije, a to je prvenstveno dostupnost podataka koji se mogu iskoristiti za usporedbu država. Pri tome je potrebno naglasiti da su najtransparentniji i dostupniji podaci koji su vezani uz iznose ugovaranja i isplata sredstava fondova EU, jer se moraju dostavljati Europskoj komisiji od strane država EU. Međutim, vezano uz arhitekturu sustava upravljanja te procese izmjena sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU kroz vrijeme, **iznimno je zahtjevno doći do službenih i pouzdanih podataka**. Stoga je analiza sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU u ovoj doktorskoj disertaciji obuhvatila samo one države središnje i istočne Europe u kojima se moglo doći do pouzdanih podataka o arhitekturi sustava upravljanja, kako bi se mogla napraviti komparativa analiza te na zaključke o efikasnosti sustava upravljanja primijeniti rezultate ekonometrijske analize. Prikupljene informacije za proračunsko razdoblje EU 2014. - 2020. u ovom radu uključuju, između ostaloga: napredak u implementaciji ESI fondova i fondova regionalne politike, glavne prioritete i očekivane rezultate korištenja ESI fondova, sustav upravljanja (odnosno prikaz upravljačkih i posredničkih tijela po operativnim programima), shemu implementacijske strukture, promjene/razloge promjena sustava upravljanja u odnosu na proračunsko razdoblje 2007. - 2013., kompetencije upravljačkih tijela, posredničkih tijela i koordinacijskog tijela.

Na temelju istraživanja, pokazalo se da izmjene u sustavu upravljanja fondovima regionalne politike EU, odnosno izmjene implementacijske strukture kod država, nisu česte, jer se za prilagodbe sustava potrebama koristio trenutak prelaska iz jednog proračunskog razdoblja u drugom (primjerice, iz 2007. - 2013. u razdoblje 2014. - 2020.), kako bi promjena imala što manji negativni utjecaj. Primjerice, Latvija je na temelju nedostataka primjećenih u sustavu upravljanja za razdoblje 2007. - 2013., te provedene analize, značajno prilagodila sustav upravljanja za 2014. - 2020. Uspostavili su samo jedno posredničko tijelo druge razine, umjesto sedam tijela koliko su imali. S

druge strane, Litva je uspostavila nova posrednička tijela, kako bi poboljšala efikanosti u razmjeni informacija i troškovnoj efikasnosti. Estonija je napravila još značajnije pomake smanjivanjem broj operativnih programa regionalne politike s tri na jedan (što je bio slučaj i s Latvijom, koja također ima jedan operativni program za regionalne politiku). Estonija je bila „inspirirana“ Latvijskim modelom te je nastojala centralizirati administrativne procese, te ima jedno upravljačko tijelo (Ministarstvo financija). Slovenija ima jedan operativni program za provedbu regionalne politike, a zbog potreba administrativnog pojednostavljivanja, provela je izmjene u koordinacijskim aktivnostima. U slučaju Mađarske, koordinacija uporabe sredstava fondova EU u velikoj je mjeri centralizirana. Tako se regionalne politika EU u Mađarskoj za proračunsko razdoblje 2014. - 2020., provodi se putem sedam operativnih programa (što je jednostavnija programska arhitektura u odnosu na proračunsko razdoblje 2007. - 2013., kada je bilo 15 operativnih programa). Međutim Mađarska i dalje ima velik broj operativnih programa i malo kompleksniji sustav upravljanja.

Detaljniji prikazi promjena sustava upravljanja po državama navedeni su u istraživanju, ali potrebno je istaknuti da u analiziranim državama nije bilo čestih organizacijskih promjena u sustavima upravljanja i provedbe fondova regionalne politike. Manje prilagobe bile su prisutne, ali su su se države u pravilu suzdržavale od organizacijskih izmjena (osim u slučaju Mađarske, koja je 2018. godine formirala samo jedno posredničko tijelo za tri operativna programa). Drugim riječima, države su se suzdržavale od izmjena upravljačke strukture tijekom trajanja proračunskog razdoblja EU (2007. - 2013. te 2014. - 2020.), kako bi izbjegli negativan učinak na korištenje sredstava regionalne politike tijekom trajanja proračunskog razdoblja EU, već su se radije usredotočile na povećanje eifikasnosti postojećeg sustava. Opisani rezultati istraživanja dodatno naglašavaju i **potvrđuju valjanost druge pomoćne hipoteze** koja ističe da procesi čestih organizacijskih izmjena tijela za upravljanje i provedbu, imaju negativan utjecaj na učinkovitost korištenja sredstava regionalne politike EU. Međutim, ni u jednoj državi nije zabilježen zahtjev za promjenom ili prilagodbom uredbe EU koja definira uloge i funkcije tijela u sustavu upravljanja fondovima regionalne politike EU. Naime, svi zaključci i iskustva **opovrgavaju valjanost treće pomoćne hipoteze**, koja navodi da definicije i pravila koja se putem uredbi Europske komisije primjenjuju na fondove regionalne politike EU, ograničavaju fleksibilnost uspostave

okvira za upravljanja i za provedbu fondova regionalne politike EU do mjere u kojoj ograničavaju prilagodbu specifičnim zahtjevima svake države članice EU.

Kroz znanstvenu disertaciju naglašeno je da, iako Uredbe EU definiraju nužan okvir i institucije koje moraju postojati u sustavu upravljanja i implementacije regionalne politike EU u nekoj državi, prostor za postojanje različitih sustava za implementaciju i upravljanje regionalnom politikom je znatan. Stoga se nacionalna iskustva razlikuju zbog brojnih faktora, poput intenziteta i tipa EU financiranja, koherentnosti područja u koja se sredstva fondova EU usmjeravaju, realtivna snaga nacionalne i regionalne administracije te nacionalne ekonomske i regionalne tradicije. Zbog sličnih razloga, arhitekture sustava implementacije mogu znatno odstupati među državama. Osim toga, novi pristupi politikama ekonomskog razvoja, promjene političke moći i regulatorne promjene, znači da strukture upravljanja i implementacije nisu čvrste i nepromjenjive. Međutim, ipak je moguće prepoznati zajednička iskustva, zajedničke izazove i potencijale za učenje po programima, regijama i državama članicama EU. U tom kontekstu, analizom sustava upravljanja fondovima EU po pojedinim državama, nije nađen podatak da je do promjene ili prilagodbe sustava upravljanja u pojedinoj državi došlo većim dijelom ili u potpunosti pod utjecajem teorijskih spoznaja vezanih uz regionalni razvoj i sustave upravljanja fondovima EU, ali su uglavnom korištena dotadašnja empirijska iskustva i praktični problemi, koji su potaknuli neku državu na prilagodbu sustava upravljanja. Stoga je **prva postavljena pomoćna hipoteza,** koja navodi da nedostatak uvažavanja teorijskih i empirijskih spoznaja dovodi do uspostave nedovoljno učinkovitih sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU, **djelomično opovrgnuta**.

Kako bi se i vrijednosno mogla ocijeniti učinkovitost sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU u pojedinim državama, u okviru ove disertacije je napravljena ekonometrijska analiza međuovisnosti kvalitete institucionalnog i regulatornog okvira, apsorpcije fondova EU te ekonomskog rasta, putem fiksne panel regresije. Kvaliteta institucionalnog okvira analizirana je u devet zemalja koje od 2005. godine primaju bespovratna sredstva EU te je uključena i RH. Ekonometrijska analiza imala je za cilj otkrivanje tri razine međuovisnosti institucionalnih i regulatornih varijabli s jedne strane te zavisnih varijabli s druge strane: učinak kvalitete institucionalnog i regulatornog okruženja na stupanj iskorištenja fondova EU, učinak kvalitete institucionalnog i

regulatornog okruženja na gospodarski rast te učinak korištenja fondova EU na rast gospodarstva koji se neizravno očituje kroz interpretaciju prve dvije analize.

Provedena ekonometrijska analiza doprinosila je zaključcima koji služe definiranju optimalnog i funkcionirajućeg institucionalnog sustava za provedbu fondova regionalne politike u Hrvatskoj, a da se temelji na iskustvima usporedivih država EU. Naime, rezultati ekonometrijskog modela doprinose zaključku koji **potvrđuje osnovnu znanstvenu hipotezu doktorske disertacije**, koja glasi: „Moguće je definirati optimalan i funkcionalan institucionalni sustav za provedbu fondova regionalne politike, koji se temelji na sustavima usporedivih država EU, i primijeniti ga na Republiku Hrvatsku“. U tom kontekstu, doktorska disertacija izdiže se iznad vremenskih ograničenja proračunskih razdoblja jer analizira problematiku korištenja sredstava regionalne politike u kontekstu znanstvenog doprinosa predlaganju modela institucionalnog okvira sustava upravljanja instrumentima (fondovima) regionalne politike EU u Hrvatskoj. Nadovezujući se na tu potvrđenu hipotezu, a temeljem postojećeg sustava upravljanja fondovima regionalne politike EU u Hrvatskoj te rezultata i zaključaka istraživanja provedenih u okviru ove doktorske disertacije na devet država središnje i istočne Europe, za Hrvatsku se predložio optimalan i funkcionalan sustav za provedbu fondova regionalne politike i pripadajućih operativnih programa. On bi podrazumijevao model s jednim operativnim programom u okviru kohezijske (regionalne) politike EU (multifondovski nacionalni operativni program) s dva upravljačka tijela (UT) te koordinacijskim tijelom (KT).

U ovoj disertaciji je istaknuto da **upravljanje i usmjeravanje sredstava regionalne politike EU zahtijeva razvijenu institucionalnu strukturu i jasnu podjelu uloga u sustavu upravljanja i provedbom regionalne politike u državi-korisnici.** Stoga je, po pitanju načina upravljanja sredstvima regionalne politike, svaka država članica EU razvila vlastiti sustav upravljanja. Pri tome je potrebno naglasiti da se sustavi upravljanja razlikuju po mjeri u kojoj su integrirani u nacionalni administrativni sustav. Dodatno, razina kompleksnosti sustava je različita, a različiti su i sustavi upravljanja nacionalnim i regionalnim programima.

Naime, prikazi sustava upravljanja fondovima kohezijske (regionalne) politike EU i empirijski rezultati provedeni i detaljno elaborirani u poglavlju 4.2 (Prikaz sustava

upravljanja fondovima regionalne politike EU u pojedinim državama – istraživanje) na primjeru devet država članica EU koje ispunjavaju kriterije za odabir država za potrebe usporedbe sustava implementacije fondova EU (vidi poglavlje 4.2, tablicu 4.1), može se ustvrditi da navedeni sustavi upravljanja zadovoljavaju pravne okvire, odnosno uredbe EU, ali da arhitekture sustava vidljivo odstupaju među državama. Stoga sustavi upravljanja među državama nisu identični, ali imaju sličnosti koje su dijelom posljedica prijenosa iskustava među državama (primjer Estonije). Navedeno dodatno pokazuje da je opravdan zaključak da je **potvrđena temeljna znanstvena hipoteza disertacije**, odnosno da je moguće definirati optimalan i funkcionalan institucionalni sustavza provedbu fondova regionalne politike, koji se temelji na sustavima usporedivih država EI i primijeniti ga na Hrvatsku. U tom kontekstu je bitan i zaključak povedene ekonometrijske analize da su primljene bespovratne pomoći EU dovele do povećanja gospodarskog razvoja i rasta zemalja EU. Međutim, **sama alokacija sredstava nije nužno dovela do povećanja kvalitete institucionalnog okruženja te konkurentnosti analiziranih zemalja**. Stoga se potvrđuje važnost uspostavljanja učinkovitog institucionalnog okvira upravljanja fondovima EU koji ne samo da će dovesti do povećanja apsorpcije fondova EU već će unaprijediti opću djelotvornost djelovanja javnog sektora te konkurentnost države. Pri tome je bitno naglasiti da, 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. Slijedom navedenoga, razvidno je da svaka država članica EU, ukoliko bi htjela koristiti sredstva sva tri fonda regionalne politike racionalno i efikasno, mora biti u mogućnosti promisliti i primjereno organizirati nacionalni sustav upravljanja uvažavajući vlastite administrativne kapacitete i institucionalne međuodnose, ali i koristeći iskustva usporedivih zemalja, kako bi utjecaj regionalne politike bio učinkovit i na dobrobit ekonomsko-socijalnog razvoja neke države. To vrijedi i za Hrvatsku.

LITERATURA

Knjige i članci

1. Aghion, P., Howitt, P., (1992). A model of growth through creative destruction. Econometrica, 60: 323-351.
2. Aghion, Ph., Akcigit, U., Howitt, P. (2015.). The Schumpeterian Growth Paradigm, *The Anual Review of Economics*, vol. 7, str. 557-575.
3. Armstrong, H., Taylor, J. (2000.). *Regional Economics and Policy*, third edition, Blackwell, London
4. Arratibel, O. i ostali (2007.). *Determinants of growth in the central and eastern european EU member states* – a production function approach, Occasional Paper Series, no. 61, European Central Bank: dostupno na: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp61.pdf
5. Ascani, A., Crescenzi, R., Iammarino, S. (2012.). New Economic Geography and Economic Integration: A Review; dostupno na: http://www.ub.edu/searchproject/wp-content/uploads/2012/02/WP-1.2.pdf
6. Baddeley, M. (2006.). Convergence or Divergence? The Impacts of Globalisation on Growth and Inequality in Less Developed Countries, *International Review of Applied Economics*, vol. 20, no. 3, str. 391-410
7. Bakus, Z., Ferto, I. (2019). Convergence or Divergence? Analysis of Regional Development Convergence in Hungary, *Eastern European Conutryside*, doi: http://dx.doi.org/10.12775/EEC.2019.005
8. Barnes, T. J. (2000.). Inventing Anglo-American economic geography, u: Sheppard, E., Barns, T. J. ur. (2000.), *A Companion to Economic Geography*, Blackwell, Oxford, Online ISBN:9781405166430
9. Barro, R. J., Xavier, S. M. (1992.). Convergence. *Journal of Political Economy*, vol. 100, no. 2, str. 223-251, Harvard Library, doi: 10.1086/261816
10. Borys, M. M., Polgár, K., Zlate, A. (2008.). *Real convergence and the determinants of growth in EU candidate and potential candidate countries: a panel dana approach*, Occasional Paper Series, no. 86, European Central Bank; dostupno na: https://www.ecb.europa.eu/pub/pdf/scpops/ecbocp86.pdf

11. Brunetti, A., Kisunko, G., Weder, B. (1997.). *Institutions in Transition: Relability of Rules and Economic Performance in Former Socijalist Countries*, Policy Research Working Paper, World Bank, doi: 10.1596/1813-9450-1809
12. Butkus, M. i ostali (2018.). What Is the Evolution of Convergence in the EU? Decomposing EU Disparities up to NUTS 3 Level, *Sustainability*, br. 10
13. Allard C., Choueiri N., Schadler S. and R. van Elkan (2008), Macroeconomic Effects of EU Transfers in New Member States, IMF Working paper 08/223.
14. Bachtler J., Mendez C., Wishlade F. (2018), Proposals for the MFF and Cohesion Policy 2021-27: a preliminary assessment, European Policies Research Centre – University of Strathclyde Glasgow,
15. Bachtler J. and C. Wren (2006), Evaluation of European Union Cohesion policy: Research questions and policy challenges, Regional Studies, Vol. 40.2, pp. 143-153
16. Barro, R. J. and Sala-I-Martin, X. (1995). Economic Growth. McGraw Hill, New York.
17. Bianchi, P. & Labory, S (eds) (2006). International Handbook on Industrial Policy, Edward Elgar, Cheltenham.
18. Boone, Peter. 1996. “Politics and the Effectiveness of Foreign Aid.” European Economic Review. 40:2, pp. 289–329.
19. Boijmans, P. (2014) Administrative Capacity Building linked to the Management of ESI Funds. Priorities for 2014-2016. Committee of the Regions, 19 June 2014.
20. Boldrin M. and F. Canova.(2001), "Europe’s Regions: Income Disparities and Regional Policies ", Economic Policy, Vol. 16 (32), pp. 207-53.
21. Borts, G. H., Stein J. L. (1964). Economic Growth in a free market. New York: Columbia University Press.
22. Bottazzi, L. and Peri, G. (2007). The international dynamics of R&D and innovation in the long run and in the short run. The Economics Journal, 117(3):486.511; dostupno na: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/abs/10.1111/j.1468-0297.2007.02027.x
23. Bougheas S., P. Demetriades and T. Mamuneas (2000), Infrastructure, specialization and economic growth, Canadian Journal of Economics 33 (2), 506-22; dostupno na: https://www.jstor.org/stable/2667443?seq=1

24. Burnside, Craig and David Dollar. 2000. “Aid, Policies, and Growth.” American Economic Review. September, 90:4, pp. 847–68.
25. Büttner, S. M. (2012). Mobilizing Regions, Mobilizing Europe. Routledge, New York.
26. Capello, R., Nijkamp, P. (2011). Regional growth and development theories revisited, poglavlje u knjizi: Stimson, R., Stough, R. i Nijkamp, P. (ur.), *Endogenous Regional Development*, Edward Elgar Publishing
27. Cappelen A, Castellacci F., Fagerberg J. and Verspagen B. (2003), “The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union,” Journal of Common Market Studies, Vol. 41, No 4, pp. 621–644
28. Checherita C., C. Nickel and P. Rother (2009), "The role of fiscal transfers for regional economic convergence in Europe", ECB Working Paper Series no. 1029, March 2009.
29. Christaller, W. (1966). *Central places in southern Germany*. Trans. Charlisle W. Baskin. London: Prentice Hall
30. Da Silva, J. (2004.). *Space in Economics – a History Perspective*; dostupno na: https://www.fep.up.pt/docentes/joao/material/space.pdf
31. D'Auria F., A. Pagano, M. Ratto and J. Varga (2009), "A comparison of structural reform scenarios across the EU member states: Simulation-based analysis using the QUEST model with endogenous growth". European Economy Economic Paper no. 392. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication_summary16459_en.htm
32. Dawkins, C. J. (2003.). Regional Development Theory: Conceptual Foundations, Classic Works, and Recent Developments, *Journal of Planning Literature*, vol. 18, br. 2; dostupno na: http://citeseerx.ist.psu.edu/viewdoc/download?doi=10.1.1.197.6878&rep=rep1&type=pdf
33. De la Fuente, A. (2010), Testing, not Modelling, the Impact of Cohesion Support: A Theoretical Framework and some Preliminary Results for the Spanish Regions, CESIFO Working paper no 2918.

34. Dunford, M., Smith, A. (2000). Catching Up or Falling Behind? Economic Performance and Regional Trajectories in the „New Europe“, *Economic Geography*, 76, str. 169-195
35. Đulabić, V. (2007.). *Regionalizam i regionalna politika*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb
36. Easterly, W., 2003, “Can Foreign Aid Buy Growth?,” in The Journal of Economic Perspectives, Vol. 17, No. 3, pp. 23–48.
37. Ederveen, S., H. Groot, and R. Nahuis (2006). Fertile soil for structural funds? a panel data analysis of the conditional effectiveness of European cohesion policy. Kyklos, 59 (1), pp. 17-42.
38. Ederveen, S., J. Groter, R. de Mooji, and R. Nahuis (2002). Funds and games: The economics of european cohesion policy. Special Publication 41, CPB Netherlands.Bureau for Economic Policy Analysis, The Hague.
39. Farole J., Rodriguez-Pose A., Storper M. (2011), Cohesion Policy in the European Union: Growth, Geography, Institutions, Journal of Common Market Studies – JCMS 2011 Volume 49. Number 5. Pp 1089-1111.
40. Ferry, M., McMaster, I. (2013.). Cohesion Policy and the Evolution of Regional Policy in Central and Eastern Europe, *Europe-Asia Studies*, vol. 65, no. 8, Routledge, str. 1502-1528
41. Fischer, S., Sahay, R., Vegh, C.A. (1996.). Economies in Transition: The Beginnings of Growth, *The American Economic Review*, vol. 86, no. 2, str. 229-233
42. Fox C. and Kumar K. (1965), „The Functional Economic Area: Delineation and Implications for Economic Analysis and Policy.“ Papers of the regional Science Association 15; 57-84.
43. Friedman, J., Alonso, N. (1964). Regional Development & Planning – a Reader. The MIT Press, Cambridge, Mass.
44. Friedrich-Eckey, H., Türck, M. (2007). Convergence of EU-Regions, A Literature Report, *Investigaciones Regionales*, no. 10, str. 5-32
45. Frkić, I., Rek, Lj. (2004.). Sposobnost korištenja sredstava pretpristupnih fondova EU: iskustva država kandidatkinja i osvrt na RH. Ministarstvo za europske integracije (o-nline); dostupno na: http://www.mvpei.hr/ei/download/2004/02/12/Sposobnost_koristenja_predpristupnih_fondova2.doc

46. Fujita, M., Krugmn, P., Venables A. J., (1999). The Spatial Economy. The MIT Press, Cambridge.
47. Gang, L. (2012.). The Orgin of EU Regional Policy In a Theoretical Perspective, *Working Paper Series on European Studies*, Institute of European Studies Chinese Academy of Social Sciences, vol. 6, br. 5, dostupno na: http://ies.cass.cn/webpic/web/ies2/en/UploadFiles_8765/201212/20121210 15050321.pdf
48. Garrison et al. (1959). Empirical Verification of Concept of Spatial Structure, Studies of Highway Development and Geographical Changes. University of Washington Press, Seattle.
49. Glaeser, E. L., Porta, R., Lopez-de-Silanes, F., Shleifer, A. (2004.). Do Institutions Cause Growth? *Journal of Economic Growth*, no. 9, str. 271-303
50. Grossman, G. M. and Helpman, E. (1991). Innovation and Growth in the Global Economy. Cambridge, MA: MIT Press.
51. Hagemann, C. (2019). EU Funds in New Member States. Palgrave Macmillan, Switzerland
52. Halmai, P., Vásáry, V. (2010). Real convergence in the new Member States of the European Union (Shorter and longer term prospects), *The European Journal of Comparative Economics*, vol. 7, no. 1, str. 229-253
53. Hansen, Henrik and Finn Tarp. 2000. “Aid Effectiveness Disputed.” Journal of International Development. April, 12:3, pp. 375–98.
54. Hansen, N.M. (1976.). *The Economic Development of Border Regions*, IIASA Research Memorandum, dostupno na: https://core.ac.uk/download/pdf/33892119.pdf
55. Harris, D. J. (2007). *The classical theory of economic growth*, The New Palgrave Dictionar of Economics, 2nd edition, London: Macmillan
56. Harris, R. (2008). *Models of Regional Growth: Past, Present and Future*, SERC Discussion Paper 2, SERC, CPPR & University of Glasgow, Urban and Regional Economics Seminar Group, 10-11 January
57. Havrylyshyn, O., Van Rooden, R. (2003.). Institutions Matter in Transition, But So Do Policies, *Comparative Economic Studies*, vol. 45, str. 2-24, dostupno na: https://link.springer.com/content/pdf/10.1057/palgrave.ces.8100005.pdf

58. Herve, Y. and Holzmann, R. (1998). Fiscal Transfers and Economic Convergence in the EU : An Analysis of Absorption Problems and an Evaluation of the Literature. Nomos Verlagsgesellschaft, Baden-Baden.
59. Hoover, E., Giarratani, F. (1999.). *An Introduction to Regional Economics*, dostupno na: https://econpapers.repec.org/bookchap/rriwholbk/02.htm
60. Hoover E. M. and Giarratani F. (1985), „An introduction to Regional Economics“, Alfred A. Knopf, New York.
61. Hoover, E., M., Giarratani, F. (1985). *Introduction to regional economics*. 3d ed. New York: Knopf
62. Hoover, E. M. (1971). An introduction to regional economics, New York.
63. Hirschmann, A.O. (1958.). *The strategy of economic development*, Yale University Press, New Haven
64. Incaltarau C., Pascariu G. Surubaru C., 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, 2020; dostupno na: https://onlinelibrary.wiley.com/doi/epdf/10.1111/jcms.12995
65. Isard, W. (1956). Location and Space Economy, Cambridge, Mass. (MIT Press)
66. Jakubowski, A. (2018). Convegence or Divergence? Multidimensional Analysis of Regional Development in the New European Union Member States, *Barometr Regionalny*, vol. 16, no. 1, str. 31-40
67. Jones, C. I. (1995). R&D-based models of economic growth. Journal of Political Economy, 103(4):759-84.
68. Jones, C. I. (2002). Source of U.S. economic growth in a world of ideas. American Economic Review, 92(1):220-239.
69. Krugman, P.R. (1993c). On the Relationship between Trade Theory and Location Theory. Review of International Economics, 1 (2), 110-112.
70. Krugman, P. R. (1993a). First Nature, Second Nature, and Metropolitan Location, Journal of Regional Science, vol. 34, pp. 129-44.
71. Krugman, P. (1991). Increasing Returns and Economic Geography, *Journal of Political Economy*, vol. 99, no. 3, str. 483 – 499
72. Krugman, P. R. (1991). Geography and trade. Cambridge, MA: MIT Press.

73. Krugman, P. R., Venables, A. J. Globalization and the Inequality of Nations. National Bureau of Economic Research – NBER, working paper 5098.
74. Losch, A. (1954). *The economics of location*. New Haven, CT: Yale University Press
75. Lösch, A. (1940). The Economics of Location. New Haven, CT: Yale University Press.
76. Lucas, R. E. (1988). On the mechanics of economic development. Journal of Monetary Economics, 22(1), 3-42.
77. MacKinnon, D., Cumbers, A. (2019.). *An Introduction to Economic Geography: Globalization, Uneven Development and Place*, third edition, Routledge, London & New York, ISBN: 978-1-138-92451-2
78. Manzella, G. P., Mendez, C. (2009.). *The turning points of EU Cohesion policy*, Report Working Paper, European Commission, dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/archive/policy/future/pdf/8_manzella_final-formatted.pdf
79. Markusen, A. (1987). *Regions: The economics and politics of territory*. Totowa, NJ: Rowman and Littlefield
80. Martin, C., Veláquez, F. J., Funck, B. (2001). *European integration and income convergence - lessons for Central and Eastern European countries*, World Bank technical paper, no. WTP 514, Washington, D.C.: World Bank Group, dostupno na: http://documents.worldbank.org/curated/en/138451468771569674/European-integration-and-income-convergence-lessons-for-Central-and-Eastern-European-countries
81. Martin, L.R. (2003). *A Study on the Factors of Regional Competitiveness*. A draft final report for The European Commission Directorate-General Regional Policy
82. Martin, R., Sunley, P. (1996). Paul Krugman's Geographical Economics and Its Implications for Regional Development Theory: A Critical Assessment; *Economic Geography*, vol. 72, br. 3, str. 259-292.
83. Maskell, P., Eskelinen, H., Hannibalsson, I. et al. (1998). Competitivness, Localised Learning and Regional Develeopment: Specialisation and Prosperity in Small Open Economies. London: Routeledge.

84. Mohl P. (2016) Econometric Evaluation of EU Cohesion Policy: A Survey. In: Empirical Evidence on the Macroeconomic Effects of EU Cohesion Policy. Springer Gabler, Wiesbaden
85. Monfort, P. (2008). *Convergence of EU regions Measures and evolution*, Working papers, European Union Regional Policy, broj 1
86. Myrdal, G. (1957.). *Economic Theory and Under-Developed Regions*, Methuen, New York.
87. Nicolas, G. (2009.). Walter Christaller From „exquisite corpse“ to „corpse resuscitated“, *Surveys and Perspectives Integrating Environment and Society*, vol. 2, br. 2, ISBN: 978-2-8218-0814-0
88. Nijkamp, P., Poot, J. (1998). Spatial perspectives on new theories of economic growth, *Regional Science*, vol. 32, Springer-Verlag, str. 7-37
89. Nijkamp, P., Rietveld, P., Snickars, F. (1987). Chapter 7: Regional and multiregional economic models: Asurvey, Handbook of Regional and Urban Economics, vol. 1, str. 257-294
90. Ottaviano, G., Thisse, J. F. (2004). New economic geography: what about the N? CORE Working paper
91. Pérroux, F. (1955.). La Notion de Pole de Croissance, *Économie Appliquée*, 1-2, str. 307-40
92. Quah, D. (1993). Empirical cross section dynamics in economic growth, *European Economic Review*, 37, str. 427–430
93. Richardson, H.W. (1979), „Optimality in city size, systems of cities and urban policy“, Regional Economics, University of Illinois Press, Chicago.
94. Richardson, H., W. (1978). *Regional economics*. Urbana: University of Illinois Press
95. Roeger W., J. Varga and J. in ’t Veld (2009) , “Modelling the Lisbon Strategy: Analysing policies to promote knowledge investment with an endogenous growth model", Comparative Economic Studies 51: 520-539. doi: 10.1057/ces.2009.13
96. Roeger W., J. Varga and J. in ’t Veld (2008) , “Structural reforms in the EU: a simulation based analysis using the QUEST model with endogenous growth”, European Economy Economic Paper no.351. http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication13531_en.pdf

97. Romp W. and J. de Haan (2005), Public capital and economic growth: a critical survey, EIB Papers, Vol 10, no.1, 40-70.
98. Sachs, J., Warner, A. (1995). *Economic Convergence and Economic Policies*, Harvard University, CASE – Center for Social & Economic Research, Warsaw
99. Salvadori, N., ur. (2003). *The Theory of Economic Growth: a 'Classical' Perspective*, University of Pisa, Italy, Edwar Elgar
100. Savić Z. i dr. (2014) „Institutional framework for Cohesion Policy – Options for Montenegro“, Podgorica, UNDP, 83 str.
101. Savić Z. i dr., Ususret fondovima Kohezijske politike u Hrvatskoj – Kohezijska politika, Strukturni fondovi, Kohezijski fond i primjeri, drugo dopunjeno izdanje, Hrvatska gospodarska komora, Zagreb, 2013.
102. Scott, A. J. (2000.). Economic geography: the great half-century, Cambridge Journal of Economics, br. 24, str. 483-504, dostupno na: https://www.researchgate.net/publication/5208252_Economic_Geography_The_Great_Half-Century
103. Senger, K., Mulquin, M., È. (2012). Economic Convergence of Regions: Do Interpersonal Transfers Matter?, *Reflets et perspectives de la vie économique*, br. 2
104. Sonis, M. (2005.). *Central Place Theory after Christaller and Lösch: Some further explorations*, dostupno na: https://www-sre.wu.ac.at/ersa/ersaconfs/ersa05/papers/18.pdf
105. Strielkowski, W., Höschle, F. (2013). Evidence for economic convergence in the EU: the analysis of past EU enlargements, *Technological and economic development of Economy,* vol. 22, no. 4, Routledge, Taylor & Francis Group, str. 617-630
106. Sukharev, O.S. (2005.). *To the institutional theory of economic growth: problem of macrodisfunction and monetary range*, Institute of Economics, dostupno na: https://www.boeckler.de/pdf/v_2005_10_28_sukharev.pdf
107. Šutić, B. (2010.). Regionalizacija Republike Hrvatske – inicijativa za uravnotežen gospodarski razvitak i etabliranje regija kao političkih sila. *Zbornik radova Teritorijalni ustroj i regionalizacija Republike Hrvatske u kontekstu Europskih integracija*. Sveučilište u Splitu i Pravni fakultet u Splitu, Split

108. Thisse, J. F. (2011.). Geographical Economics: A Historical Perspective, *Dans Recherches Économiques de Louvain,* vol. 77, br. 2-3, str. 141-168, dostupno na: https://www.cairn.info/revue-recherches-economiques-de-louvain-2011-2-page-141.htm#
109. Sturm J, G. Kuper and J. de Haan (1996), Modelling government investment and economic growth at the macro level: a review, CCSO series no. 29, University of Groningen.
110. Țigănașu R., Încalțărău C., Pascariu G., Administrative Capacity, Structural Funds Absorption and Development. Evidence from Central and Eastern European Countries, Romanian Journal of European Affairs, vol. 18, No. 1, June 2018
111. Varga, J. and in 't Veld J.; The Potential Impact of EU Cohesion Policy Spending in the 2007-13 Programming Period: A Model-Based Analysis, European Commission Directorate General for Economic and Financial Affairs, Brussels, 2010. Dostupno na:
112. Varga J. and J. in ’t Veld (2009a) , “A model-based assessment of the macroeconomic impact of EU structural funds on the new Member States" , European Economy Economic Paper no.371.; dostupno na:http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication14342_en.pdf
113. Varga J. and J. in ’t Veld (2009b) , “A Model-based Analysis of the Impact of Cohesion Policy Expenditure 2000-06: Simulations with the QUEST III endogenous R&D model ",
114. Veld in ’t J. (2007) , "The potential impact of the fiscal transfers under the EU Cohesion Policy Programme", European Economy Economic Paper no. 283 , European Commission Directorate-General for Economic and Financial Affairs, Brussels, July 2007.; dostupno na: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication9579_en.pdf https://ec.europa.eu/economy_finance/publications/economic_paper/2010/pdf/ecp422_en.pdf
115. Romer, P. M. (1986). Increasing Returns and Long-Run Growth. The Journal of Political Economy, 3(99), 500-521.

116. Williamson, J. G. (1965). Regional Inequality and the Process of National Development: A Description of the Patterns, *Economic and Cultural Change*, Vol. 13, No. 4(2), pp 1-84.
117. Zbigniew, M., Mariusz, P. (2004). Real economic convergence in the EU accession countries, *International Journal of Applied Econometrics and Quantitative Studies*, vol. 1-3, str. 5-38

Ostali izvori

118. Financial Implementation of European Structural and Investment Funds, Directorate General for Internal Policies of the Union, June 2018.
119. European Commission (2007) Commission Communication on the Fourth Report on Economic and Social Cohesion. COM(2007) 273 final, May, Brussels.
120. EU Cohesion funding - key statistics and available budget 2014-2020, Directorate General for Regional Policy, European Commission; dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/funding/available-budget/
121. Council regulation (EU, Euratom) No 1311/2013 of 2 December 2013 laying down the multiannual financial framework for the years 2014-2020.
122. Co-financing salaries, bonuses, top-ups from structural funds during 2007-2013 period, final report, European Commission, Luxembourg: Publications Office of the European Union, 2014.
123. Position of the Commission Services on the development of Partnership Agreement and programmes in the Republic of Croatia for the period 2014-2020, European Commission, 2014.
124. Council Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS).
125. Commission implemeting decision of 18 February 2014 setting out the list of regions eligible for funding from the European Regional Development Fund and the European Social Fund and of Member States eligible for funding from the Cohesion Fund for the period 2014-2020 (notified under document C(2014) 974) (2014/99/EU).
126. EU Cohesion policy contributing to employment and growth in Europe, European Commission - Joint paper from the Directorates-General for

Regional & Urban Policy and Employment, Social Affairs & Inclusion, July 2013.

127. Macroeconomic Imbalances Croatia 2014, Occassional Papers 179, European Commission Directorate General for Economic and Financial Affairs, Brussels, March 2014.
128. Ex-ante evaluation of programming documents and strengthening evaluation capacity for EU funds post-accession (Europeaid/130401/D/SER/HR), EFF OP Fisheries 2007-2013 Ex-Ante Evaluation Report, Croatia, March 2013.
129. Cohesion Policy 2007-13 National Strategic Reference Frameworks, European Commission, Luxembourg: Office for Official Publications of the European Communities, January 2008.
130. Nacionalni strateški referentni okvir, Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU / Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU, Zagreb, lipanj 2013.
131. Zaključak Vlade Republike Hrvatske o prihvaćanju Prijedloga karte regionalnih potpora za razdoblje 2014.-2020. od 24. travnja 2014.
132. European Commission (2007), "Growing regions, growing Europe", Fourth Report on Economic and Social Cohesion; dostupno na: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion4/pdf/4cr_en.pdf
133. Economic Modelling, (forthcoming). doi:10.1016/j.econmod.2010.06.004 Also: ECFIN European Economy Economic Paper , no. 387, October 2009.; dostupno na: http://ec.europa.eu/economy_finance/publications/publication16016_en.pdf
134. Guidelines on regional State aid for 2014-2020, (2013/C 209/01), European Commission, Brussells, 23.07.2013.
135. European Commission proposal for a Council regulation laying down the multiannual financial framework for the years 2021 to 2027 (COM/2018/322 final), Brussels, May 2018.
136. Proposal for a Regulation of the European Parliament and of the Council laying down common provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund Plus, the Cohesion Fund, and the European Maritime and Fisheries Fund and financial rules for those and for

the Asylum and Migration Fund, the Internal Security Fund and the Border Management and Visa Instrument (COMM/2018/375), Brussels, May 2018.

137. Razvojni prioritet – maksimalno iskoristiti sredstva fondova EU, Zagreb, 2017., HGK

138. Refocusing EU Cohesion Policy for Maximum Impact on Growth and Jobs: The Reform in 10 points, Europsan Commission, Brussels, November 2013.

POPIS TABLICA

Tablica 2.1: Pristupi ekonomske geografije
Tablica 3.1: Promjena paradigme regionalne politike
Tablica 3.2: Kronologija razvoja regionalne (kohezijske) politike EU
Tablica 3.3: Politike EU i glavne uprave Europske komisije (od početka 2020. godine)
Tablica 3.4: NUTS regije i broj stanovnika
Tablica 3.5: NUTS 2 regije u Hrvatskoj
Tablica 3.6: Novi prijedlog podjele na NUTS 2 regija u Hrvatskoj.
Tablica 3.7: Prijedlog Višegodišnjeg financijskog okvira za proračunsko razdoblje 2014.−2020.
Tablica 3.8: Ukupne alokacije sredstava regionalne (kohezijske) politike EU 2014. - 2020.* (mil. EUR, tekuće cijene)
Tablica 4.1: Kriteriji za odabir država za potrebe usporedbe sustava implementacije fondova EU
Tablica 4.2: Prikaz operativnih programa i dodijeljenih sredstava za razdoblje 2014. - 2020.
Tablica 4.3: Iskorištenost sredstava fondova regionalne politike EU za razdoblje 2014. - 2020.
Tablica 5.1: Uprave i tijela odgovorna za upravljanje, kontrolu, i reviziju (relevantna nadležna tijela), OP Konkurentnost i kohezija
Tablica 5.2: Institucije i tijela nadležna za upravljanje, kontrolu i reviziju (mjerodavne institucije i tijela), OP Razvoj ljudskih potencijala
Tablica 5.3: Strategija Europa 2020 i Hrvatska
Tablica 6.1: Učinci varijabli kvalitete institucionalnog i regulatornog okvira na apsorpciju fondova EU
Tablica 6.2: Učinci varijabli kvalitete institucionalnog i regulatornog okvira na gospodarski rast
Tablica 7.1: Odnos tematskih ciljeva 2014. – 2020. i ciljeva politike 2021. – 2027. s primjenom pravila nove tematske koncentracije

POPIS SLIKA

Slika 3.1: Simulacija NUTS 2 regija, 2014.−2020.
Slika 3.2: Europski strukturni i investicijski fondovi za razdoblje 2014.−2020.
Slika 3.3: Države korisnice Kohezijskog fonda, za razdoblje 2014. - 2020.
Slika 4.1: Poljska - shema implementacijske strukture
Slika 4.2: Slovačka - shema implementacijske strukture
Slika 4.3: Latvija- shema implementacijske strukture
Slika 4.4: Litva - shema implementacijske strukture
Slika 4.5: Estonija - shema implementacijske strukture
Slika 4.6: Malta - shema implementacijske strukture
Slika 4.7: Cipar- shema implementacijske strukture
Slika 4.8: Slovenija - shema implementacijske strukture
Slika 4.9: Mađarska - shema implementacijske strukture
Slika 5.1: Prikaz upravljačkih i posredničkih tijela nakon 2015.
Slika 5.2: Hrvatska - shema implementacijske strukture

POPIS GRAFOVA

Graf 3.1: NUTS 2 regije u Hrvatskoj, BDP p/c (PPP), prosjek, EU=100
Graf 3.2:Kohezijska (regionalna) politika EU − alokacije po državama, u mlrd. Eura
Graf 3.3:Kohezijska (regionalna) politika EU − alokacije po državama, po stanovniku, u eurima
Graf 4.1: Napredak u implementaciji europskih strukturnih i investicijskih fondova, isplaćeno kumulativno, % u odnosu na planirano (za proračunsko razdoblje EU 2014. - 2020.)
Graf 4.2: Kohezijski fond, odobreno, % u odnosu na planirana sredstva
Graf 4.3: Kohezijski fond, isplaćeno, % u odnosu na planirana sredstva
Graf 4.4: Europski fond za regionalni razvoj, odobreno, % u odnosu na planirana sredstva
Graf 4.5: Europski fond za regionalni razvoj, isplaćeno, % u odnosu na planirana sredstva
Graf 4.6: Europski socijalni fond, odobreno, % u odnosu na planirana sredstva
Graf 4.7: Europski socijalni fond, isplaćeno, % u odnosu na planirana sredstva
Graf 5.1: Alokacije iz EU fondova za Hrvatsku, mil. EUR, po godinama
Graf 7.1: Prijedlog modela institucionalnog okvira u Hrvatskoj za regionalnu (kohezijsku) politiku EU 2021. - 2027. (jedan operativni program)

POPIS PRILOGA

Tablica P-1: Proračun za 2014. - 2020
Tablica P-2: Broj programa i raspoloživa sredstva
Tablica P-3: Sredstva dodijeljena operativnim programima
Tablica P-4: Napredak u implementaciji ESI fondova
Graf P-5: Poljska - pregled odobrenih i isplaćenih sredstava fondova regionalne politike EU
Graf P-6: Slovačka - pregled odobrenih i isplaćenih sredstava fondova regionalne politike EU
Graf P-7: Latvija - pregled odobrenih i isplaćenih sredstava fondova regionalne politike EU
Graf P-8: Litva - pregled odobrenih i isplaćenih sredstava fondova regionalne politike EU
Graf P-9: Estonija - pregled odobrenih i isplaćenih sredstava fondova regionalne politike EU
Graf P-10: Malta - pregled odobrenih i isplaćenih sredstava fondova regionalne politike EU
Graf P-11: Cipar - pregled odobrenih i isplaćenih sredstava fondova regionalne politike EU
Graf P-12: Slovenija - pregled odobrenih i isplaćenih sredstava fondova regionalne politike EU
Graf P-13: Mađarska - pregled odobrenih i isplaćenih sredstava fondova regionalne politike EU
Tablica P-14: Poljska - glavni prioriteti i rezultati ESI fondova
Tablica P-15: Slovačka - glavni prioriteti i rezultati ESI fondova
Tablica P-16: Latvija - glavni prioriteti i rezultati ESI fondova
Tablica P-17: Litva - glavni prioriteti i rezultati ESI fondova
Tablica P-18: Estonija - glavni prioriteti i rezultati ESI fondova
Tablica P-19: Malta - glavni prioriteti i rezultati ESI fondova
Tablica P-20: Cipar - glavni prioriteti i rezultati ESI fondova
Tablica P-21: Slovenija - glavni prioriteti i rezultati ESI fondova
Tablica P-22: Mađarska - glavni prioriteti i rezultati ESI fondova
Tablica P-23: Poljska - operativni programi, upravljačka i posrednička tijela
Tablica P-24: Slovačka - operativni programi, upravljačka i posrednička tijela

Tablica P-25: Latvija - operativni programi, upravljačka i posrednička tijela
Tablica P-26: Litva - operativni programi, upravljačka i posrednička tijela
Tablica P-27: Estonija - operativni programi, upravljačka i posrednička tijela
Tablica P-28: Malta - operativni programi, upravljačka i posrednička tijela
Tablica P-29: Cipar - operativni programi, upravljačka i posrednička tijela
Tablica P-30: Slovenija - operativni programi, upravljačka i posrednička tijela
Tablica P-31: Mađarska - operativni programi, upravljačka i posrednička tijela
Tablica P-32: Poljska - kompetencije upravljačkih tijela, posredničkih tijela i koordinacijskog tijela
Tablica P-33: Slovačka - kompetencije upravljačkih tijela, posredničkih tijela i koordinacijskog tijela
Tablica P-34: Latvija - kompetencije upravljačkih tijela, posredničkih tijela i koordinacijskog tijela
Tablica P-35: Litva - kompetencije upravljačkih tijela, posredničkih tijela i koordinacijskog tijela
Tablica P-36: Estonija- kompetencije upravljačkih tijela, posredničkih tijela i koordinacijskog tijela
Tablica P-37: Malta - kompetencije upravljačkih tijela, posredničkih tijela i koordinacijskog tijela
Tablica P-38: Cipar - kompetencije upravljačkih tijela, posredničkih tijela i koordinacijskog tijela
Tablica P-39: Slovenija - kompetencije upravljačkih tijela, posredničkih tijela i koordinacijskog tijela
Tablica P-40: Mađarska - kompetencije upravljačkih tijela, posredničkih tijela i koordinacijskog tijela
Tablica P-41: Opisi i značenja neovisnih varijabli korištenih u tablicama
Tablica P-42: Zavisne varijable korištene u tablicama

PRILOZI

Tablica P-1: Proračun za 2014. - 2020.

Država	Rang	Ukupno (EUR)	Rang	EU dio (EUR)	Rang	EU proračun per capita (EUR)	Nacionalni dio (EUR)
Poljska	1/28	14.912.648.796	1/28	86.108.617.468	9/28	2.262	18.804.031.328
Slovačka	12/28	19.398.483.125	12/28	15.178.899.142	3/28	2.830	4.219.583.983
Latvija	19/28	6.907.947.624	16/28	5.633.670.738	4/28	2.815	1.274.276.886
Litva	16/28	9.997.322.965	15/28	8.435.994.592	2/28	2.849	1.561.328.373
Estonija	22/28	5.778.977.270	18/28	4.423.514.640	1/28	3.389	1.355.462.630
Malta	27/28	1.022.149.401	27/28	827.943.874	10/28	1.946	194.205.527
Cipar	26/28	1.169.711.707	26/28	917.308.060	15/28	1.019	252.403.647
Slovenija	23/28	4.957.978.700	19/28	3.930.583.842	11/28	1.880	1.027.394.858
Mađarska	9/28	29.649.648.926	8/28	25.013.873.769	5/28	2.532	4.635.775.157

Izvor: https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries ; obrada autora

Tablica P-2: Broj programa i raspoloživa sredstva

Broj programa				
Država	**Kohezijska politika (ESF, EFRR, KF, YEI)**	**EPFRR**	**EFPR**	**ETS**
Poljska	22 (6 nacionalnih, 16 regionalnih)	1	1	11
Slovačka	7 (6 nacionalnih, 1 regionalni)	1	1	7
Latvija	1	1	1	6
Litva	1 (nacionalni)	1	1	6
Estonija	1	1	1	4
Malta	3 (nacionalna)	1	1	3
Cipar	2 (nacionalna)	1	1	5
Slovenija	1 (nacionalni, financiran iz više fondova)	1	1	9
Mađarska	7 (5 nacionalnih, 2 regionalna)	1	1	9

Raspoloživa sredstva (EUR)				
Država	**Kohezijska politika (ESF, EFRR, KF, YEI)**	**EPFRR**	**EFPR**	**ETS**
Poljska	76.866.461.337	8.697.556. 814	531.219. 456	1.563.425.602*
Slovačka	13.768.317.148	1.559.691.844	15.785.000	1.019.287.563*
Latvija	4.418.233.214	1.075.603.782	139.833.742	577.852.961*
Litva	6.709.396.130	1.613.088.240	63.432.222	555.079.008*
Estonija	3.534.560.285	823.341.558	100.970.418	449.819.256*
Malta	707.989.554	97.326.898	22.627.422	486.688.291*
Cipar	702.401.708	132.244.377	39.715.209	526.153.917*
Slovenija	3.011.899.768	837.849.803	24.809.114	1.104.803.616*
Mađarska	21.544.112.983	3.430.664.493	39.096.293	1.106.996.669*

* Ukupan iznos EU sredstava za programe Europske teritorijalne suradnje u kojima država sudjeluje.
Izvor: Brussels, 14.12.2015 COM(2015) 639 final, Communication from the Commission, Investing in jobs and growth - maximising the contribution of European Structural and Investment Funds.

Tablica P-3: Sredstva dodijeljena operativnim programima

Država	Operativni program	ESI fond	Alokacija, EUR
Poljska	OP Infrastructure and Environment	EFRR, KF	27.413.000.000
	OP Smart Growth	EFRR	8.613.000.000
	OP Knowledge, Education, Development	ESF	4.436.000.000
	OP Digital Poland	EFRR	2.172.000.000
	OP Development of Eastern Poland	EFRR	2.000.000.000
	OP Technical Assistance	KF	700.000
	16 Regional OPs	EFRR, ESF	31.276.000.000
Slovačka	OP Research and Innovation	ERDF	2.266.776.537
	OP Integrated Infrastructure	ERDF, CF	3.966.645.373
	OP Human Resources	ESF, ERDF, YEI	2.204.983.517
	OP Quality of Environment	ERDF, CF	3.137.900.110
	Integrated Regional OP	ERDF	1.754.490.415
	OP Effcient Public Administration	ESF	278.449.284
	OP TA	ERDF	159.071.912
	Rural Development Programme	EAFRD	1.545.272.844
	OP Fisheries	EMFF	15.785.000
Latvija	OP for growth and employment	EFRR, KF, ESF	4.389.222.575
Litva	Operational programme for Lithuania	EFRR, ESF, KF	6.700.000.000
	Rural development programme	EPFRR	1.600.000.000
	EMFF operational programme	EFPR	63000000
Estonija	Operational Programme for Cohesion Policy Funding 2014-2020	EFRR, ESF, KF	3.534.560.285
Malta	OP Fostering a competitive and sustainable economy	EFRR, KF	369.353.997
	OP SME initiative	EFRR	15.000.000
	OP Investing in human capital	ESF	105.893.448
	Rural Development Programme	EPFRR	97.326.898
	EMFF OP	EFPR	22.627.422
Cipar	OP Competitiveness and Sustainable Development	EFRR, KF	561.840.720
	OP Employment, Human Resources and Social Cohesion	ESF	129.488.887
	Rural Development programme	EPFRR	132.214.377
	OP Maritime & Fisheries	EFPR	35.070.000
	Youth Employment Initiative special allocation		11.572.101
Slovenija	OP Implementation of EU Cohesion Policy (OP ECP)	ERDF, ESF, CF	3.002.688.232
	Rural Development Programme (RDP)	EPFRR	837.849.803
	OP Implementation of EMFF	EFPR	24.809.114
Mađarska	Human Resources Development OP	EFRR, ESF	2.612.789.000
	Economic Development and Innovation OP	EFRR, ESF, YEI	7.684.204.174
	Public Administration and Services OP	ESF, KF	794.773.905
	Environmental and Energy Efficiency OP	EFRR, KF	3.217.105.883
	Integrated Transport OP	EFRR, KF	3.331.808.225
	Territorial OP	EFRR, ESF	3.389.963.001
	Competitive Central Hungary OP	EFRR, ESF	463.703.439
	Rural Development Programme	EPFRR	3.455.336.493
	OP Fisheries	EFPR	39.096.293

Izvor: Europska komisija, sažeci partnerskih sporazuma po državama za razdoblje 2014. - 2020., 2014; obrada autora

Tablica P-4: Napredak u implementaciji ESI fondova

Poljska

Razdoblje (do kraja):	Planirano (EUR)	Odobreno (EUR)	Rang	Odobreno u %	Isplaćeno (EUR)	Rang	Isplaćeno u %
12.2015.	104.799.748.556	4.495.386.184	7/10	4,3%	755.983.884	6/10	0,7%
12.2016.	104.899.024.556	23.028.547.827	7/10	22,0%	5.393.283.678	6/10	5,1%
12.2017.	104.921.390.185	57.837.869.023	4/10	55,1%	13.739.541.828	6/10	13,1%
12.2018.	104.916.178.207	76.918.767.296	6/10	73,3%	26.879.012.178	8/10	25,6%
12.2019.	104.917.330.074	89.906.341.095	6/10	85,7%	43.036.813.314	7/10	41,0%

Slovačka

Razdoblje (do kraja):	Planirano (EUR)	Odobreno (EUR)	Rang	Odobreno u %	Isplaćeno (EUR)	Rang	Isplaćeno u %
12.2015.	20.058.627.151	925.404.300	6/10	4,6%	210.857.499	5/10	1,1%
12.2016.	20.078.231.718	4.035.250.929	8/10	20,1%	1.003.699.377	7/10	5,0%
12.2017.	19.559.220.395	10.001.152.654	6/10	51,1%	2.266.906.367	7/10	11,6%
12.2018.	19.519.934.024	13.938.652.117	8/10	71,4%	4.355.019.553	9/10	22,3%
12.2019.	22.829.522.681	16.104.320.682	9/10	70,5%	6.309.891.807	9/10	27,6%

Latvija

Razdoblje (do kraja):	Planirano (EUR)	Odobreno (EUR)	Rang	Odobreno u %	Isplaćeno (EUR)	Rang	Isplaćeno u %
12.2015.	6.908.036.341	604.642.010	5/10	8,8%	174.525.462	1/10	2,5%
12.2016.	6.908.036.341	2.242.843.116	3/10	32,5%	614.512.191	2/10	8,9%
12.2017.	6.908.036.341	4.052.759.080	2/10	58,7%	1.210.708.682	4/10	17,5%
12.2018.	6.907.158.888	5.583.004.829	4/10	80,8%	2.118.561.357	4/10	30,7%
12.2019.	6.907.947.624	6.487.238.652	3/10	93,9%	3.139.314.012	4/10	45,4%

Litva

Razdoblje (do kraja):	Planirano (EUR)	Odobreno (EUR)	Rang	Odobreno u %	Isplaćeno (EUR)	Rang	Isplaćeno u %
12.2015.	9.947.178.295	873.579.613	3/10	8,8%	189.684.393	3/10	1,9%
12.2016.	9.947.178.295	2.948.789.222	4/10	29,6%	1.130.467.464	1/10	11,4%
12.2017.	9.947.178.296	4.899.587.013	8/10	49,3%	1.975.984.775	1/10	19,9%
12.2018.	9.997.322.964	6.872.700.611	10/10	68,7%	3.294.233.641	3/10	33,0%
12.2019.	9.997.067.279	8.395.765.683	8/10	84,0%	4.753.683.493	2/10	47,6%

Estonija

Razdoblje (do kraja):	Planirano (EUR)	Odobreno (EUR)	Rang	Odobreno u %	Isplaćeno (EUR)	Rang	Isplaćeno u %
12.2015.	6.003.102.640	1.178.720.944	1/10	19,6%	138.286.618	2/10	2,3%
12.2016.	6.003.102.640	2.414.536.023	2/10	40,2%	519.879.101	3/10	8,7%
12.2017.	5.966.156.553	3.417.750.176	3/10	57,3%	1.102.471.312	2/10	18,5%
12.2018.	5.778.977.270	4.189.983.319	7/10	72,5%	1.929.687.049	2/10	33,4%
12.2019.	5.778.977.270	4.778.025.600	10/10	82,7%	2.801.937.098	1/10	48,5%

Malta

Razdoblje (do kraja):	Planirano (EUR)	Odobreno (EUR)	Rang	Odobreno u %	Isplaćeno (EUR)	Rang	Isplaćeno u %
12.2015.	1.023.894.711	20.028.333	9/10	2,0%	0	9/10	0,0%
12.2016.	1.023.894.711	227.359.692	6/10	22,2%	27.363.963	10/10	2,7%
12.2017.	1.023.899.401	516.597.217	7/10	50,5%	83.780.369	10/10	8,2%
12.2018.	1.023.899.401	932.515.638	2/10	91,1%	311.436.303	5/10	30,4%
12.2019.	1.022.174.464	983.303.514	2/10	96,2%	455.508.565	5/10	44,6%

Cipar

Razdoblje (do kraja):	Planirano (EUR)	Odobreno (EUR)	Rang	Odobreno u %	Isplaćeno (EUR)	Rang	Isplaćeno u %
12.2015.	1.119.998.169	3.023.693	10/10	0,3%	3.023.693	8/10	0,3%
12.2016.	1.119.998.169	67.852.414	10/10	6,1%	42.938.096	8/10	3,8%
12.2017.	1.169.600.596	507.460.905	9/10	43,4%	205.024.636	3/10	17,5%
12.2018.	1.169.711.707	986.935.038	3/10	84,4%	438.800.173	1/10	37,5%
12.2019.	1.169.711.707	1.081.303.904	4/10	92,4%	538.638.124	3/10	46,0%

Slovenija

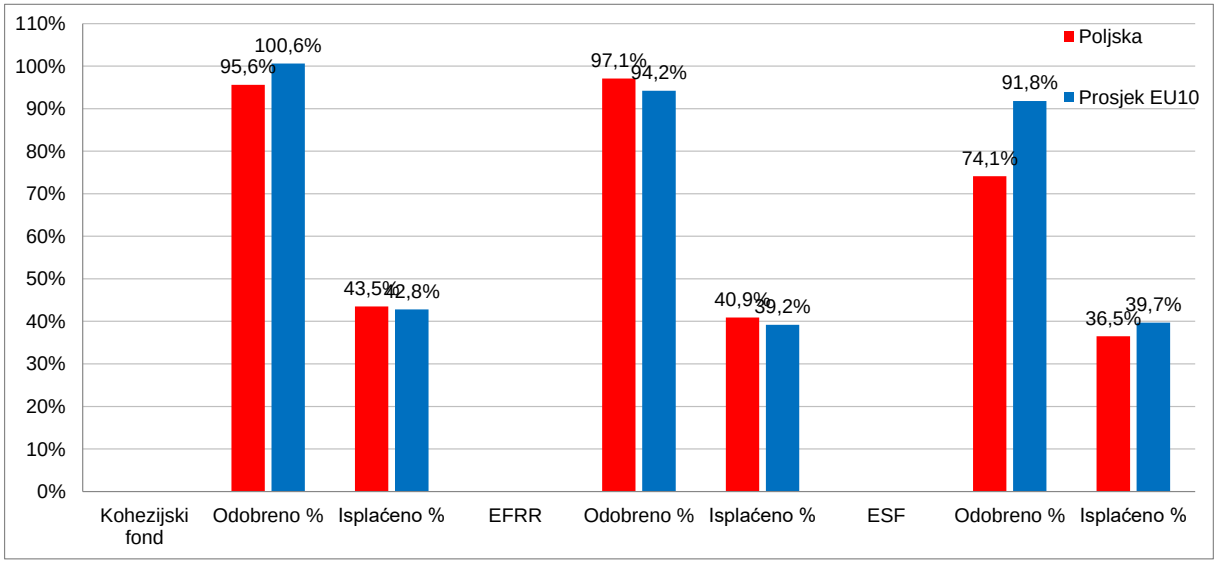
Razdoblje (do kraja):	Planirano (EUR)	Odobreno (EUR)	Rang	Odobreno u %	Isplaćeno (EUR)	Rang	Isplaćeno u %
12.2015.	4.896.163.358	464.398.954	3/10	9,5%	71.019.841	4/10	1,5%
12.2016.	4.896.096.691	1.321.236.274	5/10	27,0%	313.620.121	4/10	6,4%
12.2017.	4.957.978.700	2.676.880.232	5/10	54,0%	507.910.052	8/10	10,2%
12.2018.	4.957.978.700	3.793.912.599	5/10	76,5%	1.348.094.492	6/10	27,2%
12.2019.	4.955.430.564	4.210.444.941	7/10	85,0%	2.206.291.462	6/10	44,5%

Mađarska

Razdoblje (do kraja):	Planirano (EUR)	Odobreno (EUR)	Rang	Odobreno u %	Isplaćeno (EUR)	Rang	Isplaćeno u %
12.2015.	29.646.675.436	1.269.408.501	8/10	4,3%	59.941	10/10	0,0%
12.2016.	29.646.675.436	14.057.490.414	1/10	47,4%	1.556.588.892	5/10	5,3%
12.2017.	29.649.648.925	28.404.135.032	1/10	95,8%	3.991.192.508	5/10	13,5%
12.2018.	29.649.648.926	31.419.374.002	1/10	106,0%	7.963.195.702	7/10	26,9%
12.2019.	29.639.904.561	30.611.022.865	1/10	103,3%	12.112.246.879	8/10	40,9%

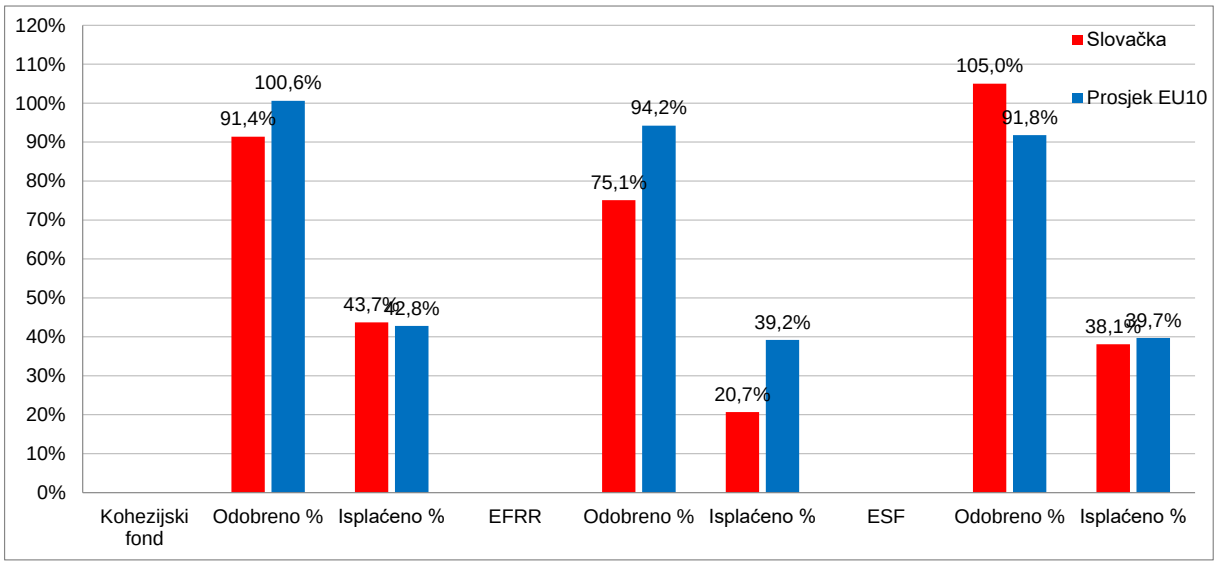
Izvor: Tablica "Implementation progress (total cost)" na: https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/ ; detaljno na: https://cohesiondata.ec.europa.eu/dataset/ESIF-2014-2020-Finance-Implementation-Details/99js-gm52 ; obrada i izračuni autora
Napomena: Iznosi u tablici odnose se na EU dio i nacionalno sufinanciranje.
Ažurirano od strane EK 06.03.2020.; pristupljeno stranici: 07.03.2020.

Graf P-5: Poljska - pregled odobrenih i isplaćenih sredstava fondova regionalne politike EU



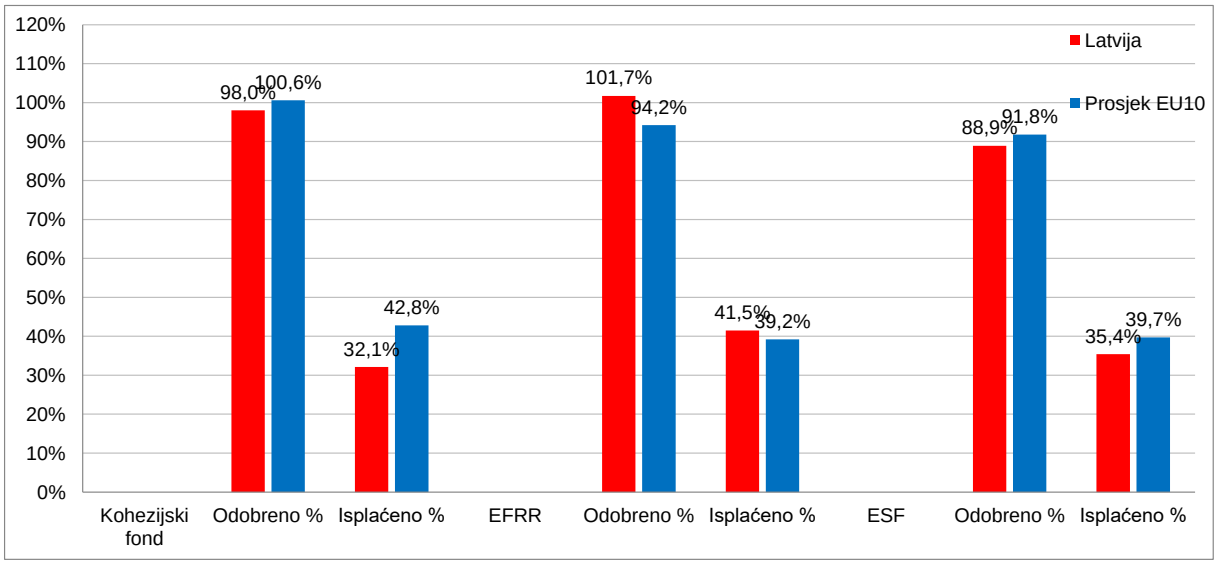
Izvor: Europska komisija, obrada i izračun autora
Napomena: Stanje na 31.12.2019., u % u odnosu na planirana sredstva; EU10=Poljska, Slovačka, Latvija, Litva, Estonija, Malta, Cipar, Slovenija, Mađarska, Hrvatska

Graf P-6: Slovačka - pregled odobrenih i isplaćenih sredstava fondova regionalne politike EU



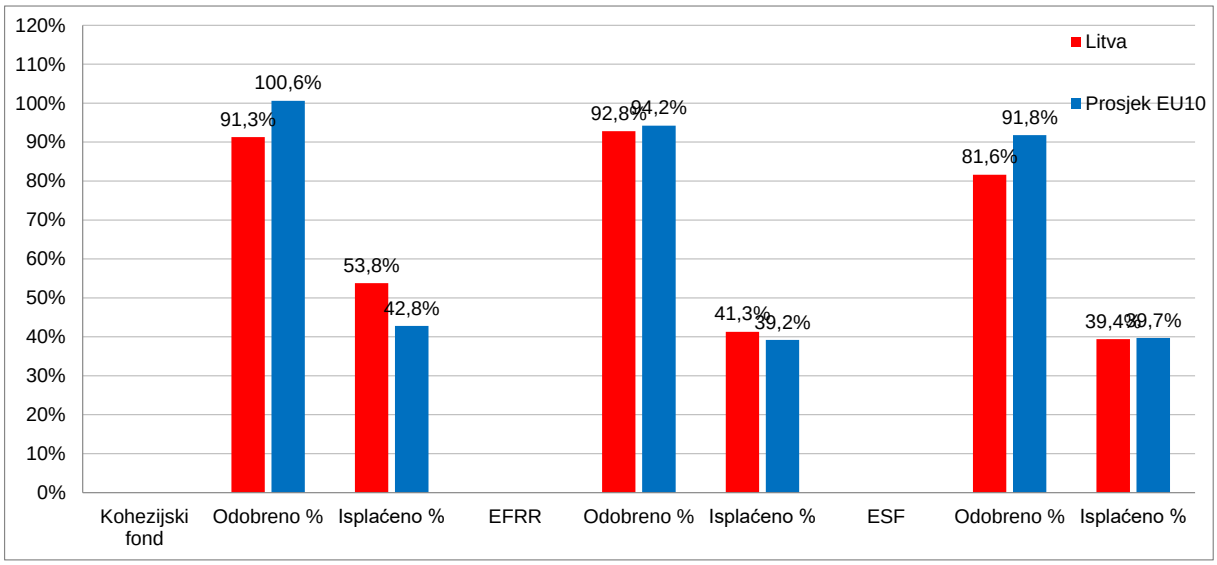
Izvor: Europska komisija, obrada i izračun autora
Napomena: Stanje na 31.12.2019., u % u odnosu na planirana sredstva; EU10=Poljska, Slovačka, Latvija, Litva, Estonija, Malta, Cipar, Slovenija, Mađarska, Hrvatska

Graf P-7: Latvija - pregled odobrenih i isplaćenih sredstava fondova regionalne politike EU



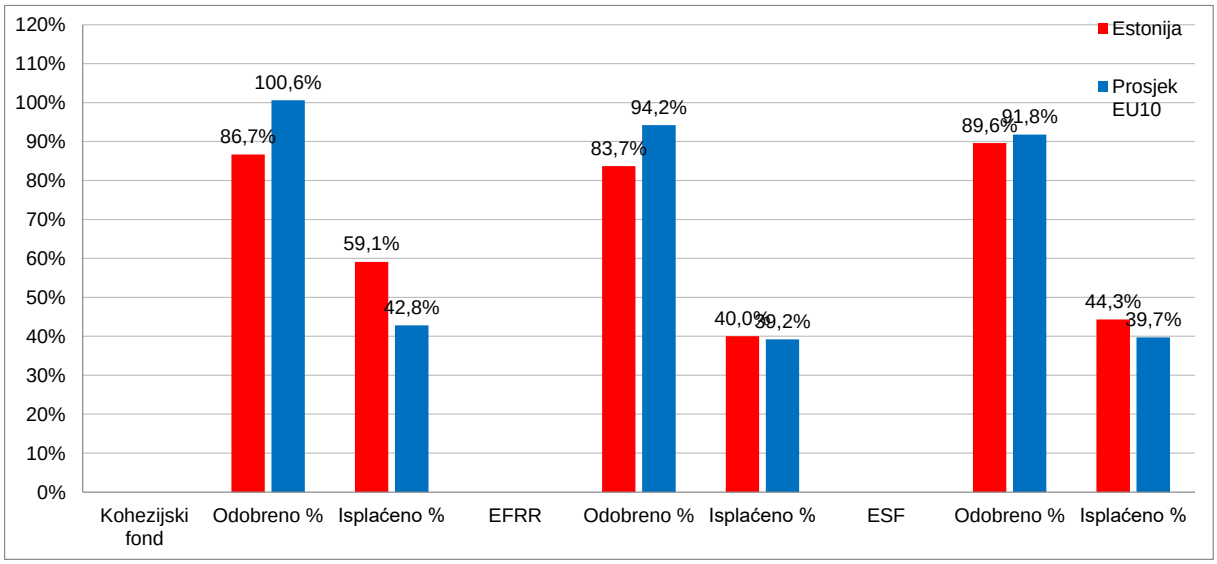
Izvor: Europska komisija, obrada i izračun autora
Napomena: Stanje na 31.12.2019., u % u odnosu na planirana sredstva; EU10=Poljska, Slovačka, Latvija, Litva, Estonija, Malta, Cipar, Slovenija, Mađarska, Hrvatska

Graf P-8: Litva - pregled odobrenih i isplaćenih sredstava fondova regionalne politike EU



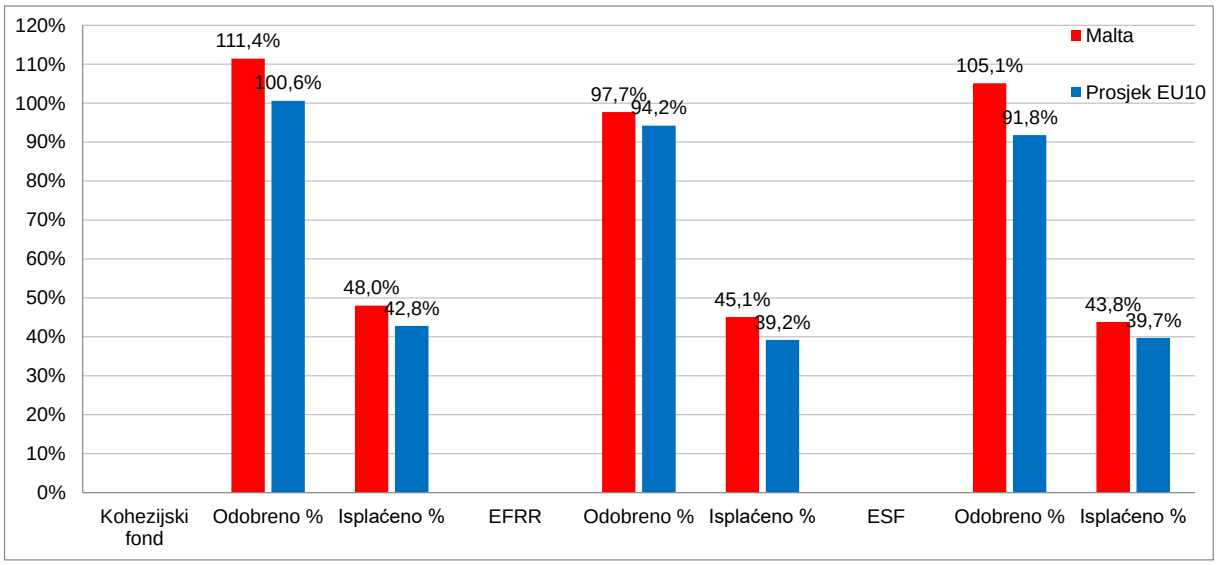
Izvor: Europska komisija, obrada i izračun autora
Napomena: Stanje na 31.12.2019., u % u odnosu na planirana sredstva; EU10=Poljska, Slovačka, Latvija, Litva, Estonija, Malta, Cipar, Slovenija, Mađarska, Hrvatska

Graf P-9: Estonija - pregled odobrenih i isplaćenih sredstava fondova regionalne politike EU



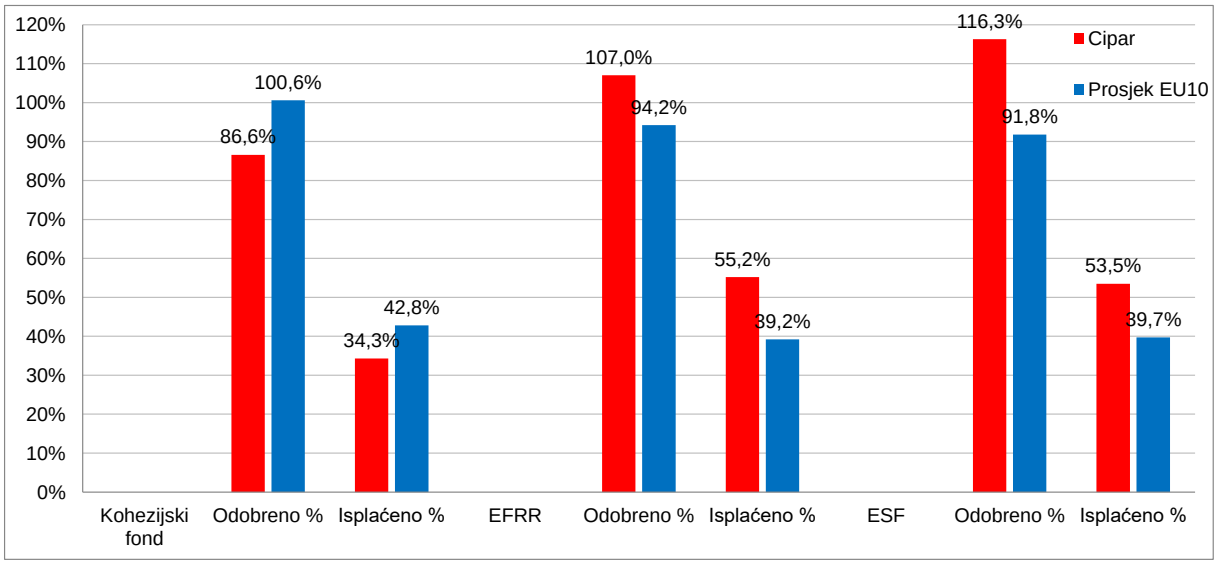
Izvor: Europska komisija, obrada i izračun autora
Napomena: Stanje na 31.12.2019., u % u odnosu na planirana sredstva; EU10=Poljska, Slovačka, Latvija, Litva, Estonija, Malta, Cipar, Slovenija, Mađarska, Hrvatska

Graf P-10: Malta - pregled odobrenih i isplaćenih sredstava fondova regionalne politike EU



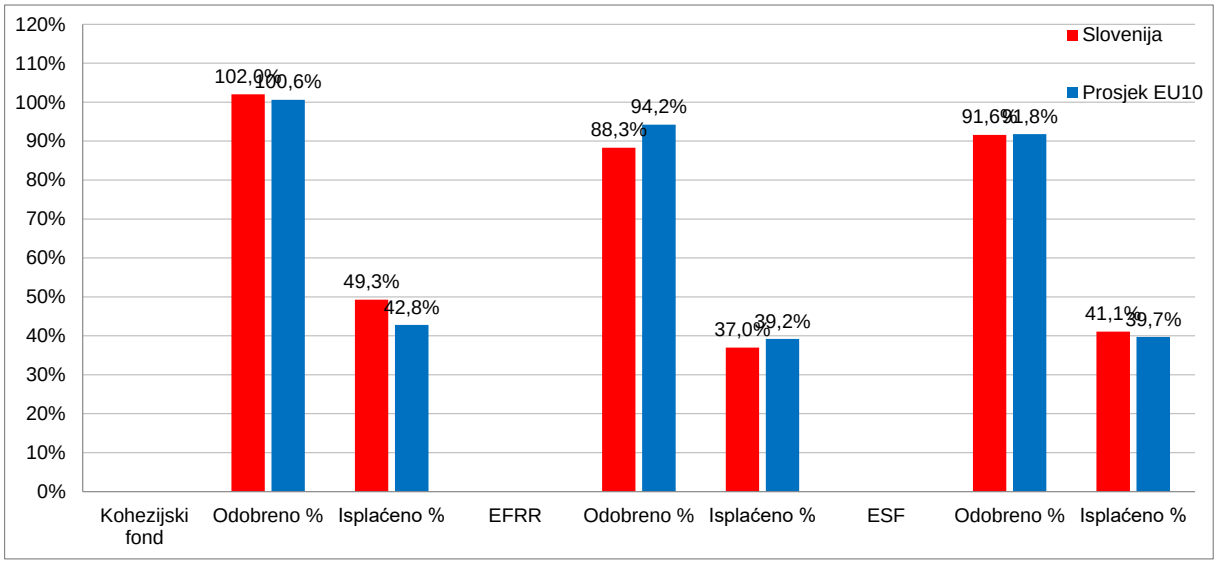
Izvor: Europska komisija, obrada i izračun autora
Napomena: Stanje na 31.12.2019., u % u odnosu na planirana sredstva; EU10=Poljska, Slovačka, Latvija, Litva, Estonija, Malta, Cipar, Slovenija, Mađarska, Hrvatska

Graf P-11: Cipar - pregled odobrenih i isplaćenih sredstava fondova regionalne politike EU



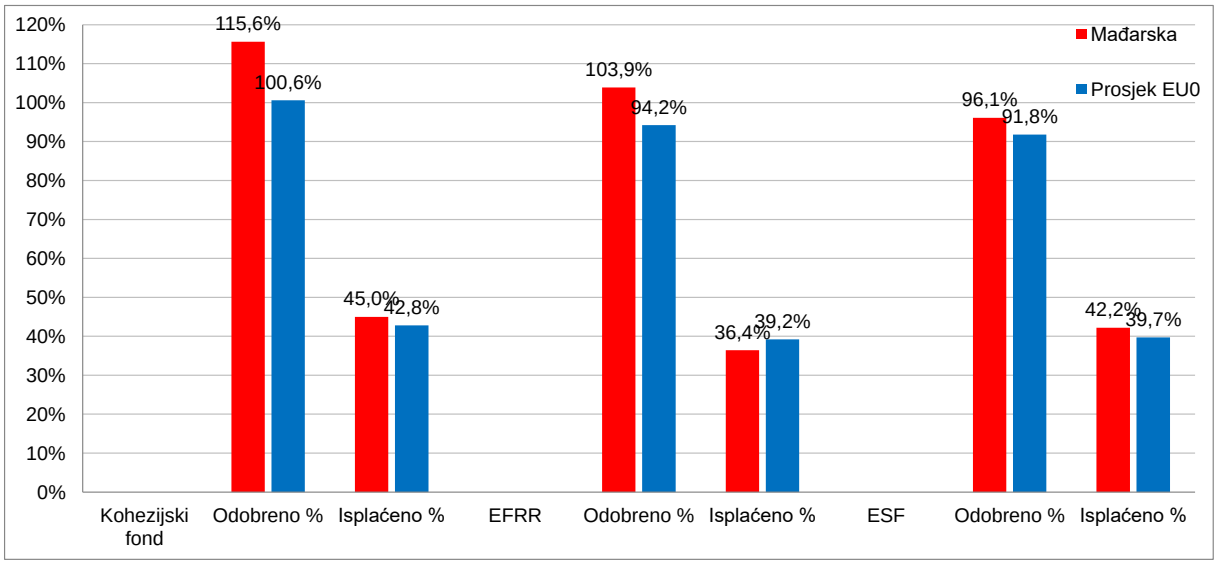
Izvor: Europska komisija, obrada i izračun autora
Napomena: Stanje na 31.12.2019., u % u odnosu na planirana sredstva; EU10=Poljska, Slovačka, Latvija, Litva, Estonija, Malta, Cipar, Slovenija, Mađarska, Hrvatska

Graf P-12: Slovenija - pregled odobrenih i isplaćenih sredstava fondova regionalne politike EU



Izvor: Europska komisija, obrada i izračun autora
Napomena: Stanje na 31.12.2019., u % u odnosu na planirana sredstva; EU10=Poljska, Slovačka, Latvija, Litva, Estonija, Malta, Cipar, Slovenija, Mađarska, Hrvatska

Graf P-13: Mađarska - pregled odobrenih i isplaćenih sredstava fondova regionalne politike EU



Izvor: Europska komisija, obrada i izračun autora
Napomena: Stanje na 31.12.2019., u % u odnosu na planirana sredstva; EU10=Poljska, Slovačka, Latvija, Litva, Estonija, Malta, Cipar, Slovenija, Mađarska, Hrvatska

Tablica P-14: Poljska - glavni prioriteti i rezultati ESI fondova

Područja usmjeravanja sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020.:
• Povećanje inovativnosti i konkurentnosti gospodarstva te jačanje veza između istraživanja, inovacija i industrijskih politika. • Očekuje se da će se ulaganjem 8,4 milijarde eura pridonijeti povećanju privatne i javne potrošnje na istraživanje i razvoj s 0,9 % BDP-a na 1,7% BDP-a. • Mjerama će se aktivno promicati privatna potrošnja na istraživanje i inovacije u cilju njezina povećanja s 0,3% BDP-a na 0,8% BDP-a. • Financiranje mjera za povećanje zapošljivosti, posebno među ženama, mladima i starijim radnicima. • Ulaganjima u iznosu od 5,7 milijardi eura u aktivne politike na tržištu rada pridonijet će se povećanju stope zaposlenosti žena na 62,3% (s 57,6%) i muškaraca na 79,8% (sa 72,1%). • Očekuje se da će u Poljskoj više od 8 milijuna ljudi ostvariti korist od mjera povezanih s razvojem ljudskog kapitala koje se financiraju iz ESF-a. • Financiranje ostvarenja ciljeva u području energetike i klimatskih promjena, • Sredstvima u iznosu od 9,5 milijardi eura osigurat će se 40% ulaganja potrebnih za ostvarenje ciljnog smanjenja emisija stakleničkih plinova. • Ulaganjima iz europskih strukturnih i investicijskih fondova u iznosu od 1 milijarde eura u strategije koja se odnose na širokopojasni internet ubrzat će se proširenje širokopojasne pokrivenosti i smanjiti jaz između urbanih i ruralnih područja. • Iznos od 23,8 milijardi eura izdvojeno je za prometnu politiku za dovršenje mreža TEN-T i povećanje pristupačnosti države. • Tim će se izdvojenim sredstvima financirati izgradnja više od 800 km novih autocesta i brzih cesta te modernizacija više od 500 km željeznica. • Ulaganjem 10 milijardi eura u željeznice povećat će se konkurentnost Poljske skraćivanjem prosječnog trajanja putovanja među regionalnim glavnim gradovima s 5,5 na 3,7 sati. • Ukupno 8,5 milijardi eura izdvojit će se za otpad i gospodarenje otpadom, • Udio otpada koji ne završi na odlagalištu povećat će se s 20% na 49%. • Do 2020. na kanalizacijsku mrežu bit će povezano 73% stanovništva (2012. je bilo povezano 68%), a 93% ostvarit će se zahvaljujući europskim strukturnim i investicijskim fondovima.

Izvor: Brussels, 14.12.2015 COM(2015) 639 final, Communication from the Commission, Investing in jobs and growth - maximising the contribution of European Structural and Investment Funds; obrada autora.

Tablica P-15: Slovačka - glavni prioriteti i rezultati ESI fondova

Područja usmjeravanja sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020.:
• Inovacijski kapaciteti i konkurentnost poduzeća, poboljšat će se uspješnost sustava istraživanja i inovacija te promicati suradnja između istraživačkih organizacija, ustanova visokog obrazovanja i poslovnog sektora. • Ulaganjima od 1,8 milijardi eura povećat će se potrošnja privatnog i javnog sektora na istraživanje i razvoj s 0,8 % na 1,2 % BDP-a.

• Sredstvima iz fondova aktivno se promiče potrošnja privatnog sektora na istraživanja i inovacije koja će se povećati s 0,3 % na 0,8 % BDP-a. • Ukupno 278 milijuna eura uložit će se u učinkovitost javne uprave, uključujući u pravosudni sustav i provedbu zakona u cilju smanjenja regulatornog i administrativnog opterećenja i promicanja visokih standarda transparentnosti, integriteta i odgovornosti. • Više od 1 milijarde eura ulaganja u gospodarstvo s niskim emisijama ugljika bit će usmjereno na povećanje energetske učinkovitosti u javnim i stambenim zgradama i poduzećima, promicanje učinkovitijih centralnih toplinskih sustava i razvoj akcijskih planova za niske emisije ugljika. • Ulaganjima će se podržati i povećanje udjela obnovljivih izvora energije u konačnoj potrošnji energije s 10,4 % na 15,5 %. • Ulaganjem 805 milijuna eura u IKT-ove ubrzat će se pokrivenost širokopojasnim pristupom i mrežama nove generacije brzine 30 Mb/s na 100 % u skladu s ciljem Digitalne agende, unaprijedit će se usluge za građane i poduzeća te povećati učinkovitost javne uprave. • Ulaganja iz europskih strukturnih i investicijskih fondova u iznosu od 3,7 milijardi eura upotrijebit će se za dovršenje mreža TEN-T i povećanje prometne povezanosti. To će se postići izgradnjom 100 km novih autocesta i 125 km moderniziranih željeznica. • Sredstvima iz fondova pridonijet će se i modernizaciji javnog prijevoza u odabranim gradovima i poboljšanju uvjeta plovidbe unutarnjim plovnim putevima, uključujući modernizaciju luke u Bratislavi. • Ulaganjem gotovo 1,5 milijardi eura pridonijet će se izgradnji ekološke infrastrukture, zaštiti okoliša i promicanju učinkovitog korištenja resursima, • Od unaprjeđenog sustava pročišćavanja otpadnih voda imat će koristi više od 200.000 dodatnih osoba, a više od 12.000 stanovnika obuhvatit će se mjerama za zaštitu od poplava.

Izvor: Brussels, 14.12.2015 COM(2015) 639 final, Communication from the Commission, Investing in jobs and growth - maximising the contribution of European Structural and Investment Funds; obrada autora.

Tablica P-16: Latvija - glavni prioriteti i rezultati ESI fondova

Područja usmjeravanja sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020.:
• Istraživanje i tehnološki razvoj (RTD) i inovacije, čime će se pomoći toj državi da ostvari svoj nacionalni cilj od 1,5 % BDP-a uloženog u RTD (0,66 % 2012.) povećanjem udjela inovativnih MSP-ova na 40 % (s 29,9 % 2010.), • Osiguravanje pristupa širokopojasnom internetu za najmanje 80 % kućanstava i razvojem internetskih usluga promicat će se rast informacijskog društva, • Prelazak na gospodarstvo s niskim emisijama ugljika u svim sektorima, čime će se pomoći Latviji da ostvari svoj nacionalnih cilj strategije Europa 2020. od 40 % energije koja potječe iz obnovljivih izvora (35,8 % 2012.). Sredstva će biti usmjerena na energetsku učinkovitost stambenih i poslovnih zgrada, uporabu obnovljivih izvora energije u centralnim toplinskim sustavima i prijevoza s niskim emisijama ugljika, • Razvoj održive i učinkovite prometne infrastrukture. Prednost će se dati željezničkoj i cestovnoj infrastrukturi mreže TEN-T, povezivanju urbanih

područja s mrežama TEN-T i obnovi regionalnih cesta. To će se postići rekonstrukcijom ili obnovom 998 km željezničkih pruga i 574 km cesta (345 km na mreži TEN-T).

Izvor: Brussels, 14.12.2015 COM(2015) 639 final, Communication from the Commission, Investing in jobs and growth - maximising the contribution of European Structural and Investment Funds; obrada autora.

Tablica P-17: Litva - glavni prioriteti i rezultati ESI fondova

Područja usmjeravanja sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020.:
• Pridonijet će se povećanju inovativnosti i konkurentnosti gospodarstva. • Ojačat će se i veze između istraživanja i inovacija te industrijskih politika. • Očekuje se da će potrošnja na istraživanje i razvoj po stanovniku u poslovnom sektoru do 2023. godine porasti na 60,7 eura (s 24,1 eura u 2011. godini). • Ulaganjem 1 milijarde eura u promet proširit će se mreže TEN-T i poboljšati pristupačnost. Tim će se sredstvima omogućiti izgradnja ili obnova 300 km cesta ili 70 km željeznica, smanjiti broja nesreća i povećati veze među različitim vrstama prijevoza. • Sredstva u iznosu 0,9 milijardi eura izdvojit će se za mjere zaštite okoliša i poboljšanje učinkovitosti korištenja resursima. Udio komunalnog otpada koji se odvozi na odlagališta znatno će se smanjiti (sa 78 % 2011. godine na 35 % 2023. godine).

Izvor: Brussels, 14.12.2015 COM(2015) 639 final, Communication from the Commission, Investing in jobs and growth - maximising the contribution of European Structural and Investment Funds; obrada autora.

Tablica P-18: Estonija - glavni prioriteti i rezultati ESI fondova

Područja usmjeravanja sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020.:
• Povećanje ulaganja privatnog sektora u istraživanje i razvoj na 2 % BDP-a do 2023. (s 1,26 % koliko je iznosilo 2012.). • Povećanje konkurentnosti MSP-ova uz cilj povećanja broja poduzeća koja izvoze na 15 700 (2012. ih je bilo 11.281). • Poticanje digitalnog gospodarstva u cilju da osigura brzine širokopojasnog pristupa od najmanje 100 Mb/s za 60 % državnog područja (2012. je bilo pokriveno 3,6 %). • Razvoj mreže TEN-T i prijevoznih sustava koji su ekološki prihvatljivi i kojima se podrazumijevaju niske emisije ugljika (na primjer, Estonija planira povećati godišnji broj putnika koji putuju željeznicom s 4,2 milijuna (2013.) na 8,4 milijuna). • Očekuje se da će se ulaganjima u gospodarstvo s niskim emisijama ugljika ostvariti uštede energije do 45 % za 40.000 domova.

Izvor: Brussels, 14.12.2015 COM(2015) 639 final, Communication from the Commission, Investing in jobs and growth - maximising the contribution of European Structural and Investment Funds; obrada autora.

Tablica P-19: Malta - glavni prioriteti i rezultati ESI fondova

Područja usmjeravanja sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020.:
• Povećanje kapaciteta za istraživanje, razvoj i inovacije ulaganjem u javnu infrastrukturu i istraživačke institucije. • Poticanje poslovnih ulaganja i veze između poduzeća, istraživanja i obrazovanja. • Ojačavanje i razvijanje novih proizvoda i aplikacija IKT-a u cilju povećanja, među ostalim, učinkovitosti javnih usluga. • Poticanje poduzetništva, povećanje konkurentnosti poduzeća i podupiranje rasta poduzeća. • U cilju razvoja i održavanja ekološki prihvatljivog gospodarstva u kojem se resursi učinkovito upotrebljavaju Malta će nastojati podržati javna i privatna ulaganja u obnovljivu energiju i energetsku učinkovitost te ulaganja u poljoprivredu i vodnom i otpadnom sektoru. • Poduzet će se mjere za očuvanje prirodnih resursa, očuvanje i zaštitu prirodnog i kulturnog nasljeđa, obnovu bioraznolikosti, poboljšanje urbanog okruženja i potporu multimodalnim prometnim sustavima i infrastrukturi s niskim emisijama ugljika. Tim mjerama trebalo bi se pomoći Malti da ispuni zahtjeve iz pravne stečevine EU-a. Za to će se prioritetno područje izdvojiti 51% ukupnih sredstava koja su Malti dodijeljena iz europskih strukturnih i investicijskih fondova. • U cilju stvaranja prilika za zapošljavanje ulaganjem u ljudski kapital i poboljšanjem zdravlja i dobrobiti, Malta će nastojati promicati održivo i kvalitetno zapošljavanje, strukovno obrazovanje i osposobljavanje, osigurati veću socijalnu uključenost, boriti se protiv siromaštva i diskriminacije te povećati kapacitete državnih institucija i nadležnih tijela.

Izvor: Brussels, 14.12.2015 COM(2015) 639 final, Communication from the Commission, Investing in jobs and growth - maximising the contribution of European Structural and Investment Funds; obrada autora.

Tablica P-20: Cipar - glavni prioriteti i rezultati ESI fondova

Područja usmjeravanja sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020.:
• Programi europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020. osmišljeni su na temelju tri ključna prioriteta: 1. konkurentnost; 2. zapošljavanje i socijalno uključivanje i 3. održiva uporaba i zaštita prirodnih resursa. • Diversifikacija strukture gospodarstva i poboljšanje njegove konkurentnosti jačanjem poslovnih inovacija i poticanjem suradnje između poduzeća i istraživačkih institucija u područjima utvrđenima u strategiji pametne specijalizacije. • Promicat će se poduzetništvo i konkurentnost MSP-ova, posebno u turizmu, prehrambenom sektoru i akvakulturi (proizvodnja se treba povećati za 46 %). • Očekuje se da će se sredstvima iz europskih strukturnih i investicijskih fondova podržati više od 600 MSP-ova i da će biti stvoreno 1.200 novih radnih mjesta, a udio BDP-a koji se troši na istraživanje i razvoj trebao bi se povećati s 0,47 % BDP-a 2012. na 0,5 % BDP-a 2020., potičući privatna ulaganja.

- Podržat će se i ulaganja u ribarstvo u cilju smanjenja negativnog učinka ribolovnih aktivnosti na morski okoliš i potpore MSP-ovima u sektorima akvakulture i prerade.
- Sredstva iz europskih strukturnih i investicijskih fondova uložit će se u zapošljavanje i socijalnu koheziju, čime će se pridonijeti povećanju prilika za zapošljavanje, posebno ranjivih skupina kao što su nezaposleni, dugoročno nezaposleni i mladi.
- Sredstvima iz fondova pomoći će se Cipru da pređe na gospodarstvo s niskim emisijama ugljika i učinkovitim korištenjem resursima promicanjem energetske učinkovitosti (cilj za 2020. godinu iznosi 14,3% u odnosu na 12,3% 2011. godine) i potrošnje obnovljive energije (13% 2020. godini u odnosu na 7,7% 2011. godine).
- Sredstva iz europskih strukturnih i investicijskih fondova uložit će se i u dovršetak ulaganja u ciparsku luku mreže TEN-T i njegovu povezanost.

Izvor: Brussels, 14.12.2015 COM(2015) 639 final, Communication from the Commission, Investing in jobs and growth - maximising the contribution of European Structural and Investment Funds; obrada autora.

Tablica P-21: Slovenija - glavni prioriteti i rezultati ESI fondova

Područja usmjeravanja sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020.:
• Zahvaljujući ulaganjima koja premašuju 485 milijuna EUR, očekuje se rast javne i privatne potrošnje na istraživanje i razvoj u odnosu na BDP sa 2,6 % (2012.) na 3 %. Procjenjuje se i da će se udio poduzeća koja se aktivno bave inovacijama povećati za 8,5 % u razdoblju do 2023. • U pogledu ciljeva koji se odnose na energetiku i klimatske promjene, sredstvima u iznosu od 281 milijuna eura izdvojenima iz europskih strukturnih i investicijskih fondova osigurat će se ulaganja za smanjenje emisija stakleničkih plinova te za povećanje energetske učinkovitosti i uporabe obnovljivih izvora energije. • Udio obnovljivih izvora energije u konačnoj bruto potrošnji energije povećat će se na najmanje 25 % do 2020. • Gotovo 615 milijuna eura uloženo je u zaštitu okoliša i učinkovito i održivo korištenje resursima. • Sredstvima iz fondova pridonijet će se unaprjeđenju infrastrukture u vodnom sektoru, povećat će se održivost ribarstva i akvakulture, očuvati bioraznolikost i morski ekosustavi i unaprijediti urbano okruženje. Zahvaljujući intervencijama iz europskih strukturnih i investicijskih fondova dodatnih 120.000 osoba imat će koristi od bolje opskrbe vodom, a 100.000 od unaprijeđenog pročišćavanja otpadnih voda. • Ulaganjem od više od 262 milijuna eura iz fondova pridonijet će se uklanjanju nedostataka u mreži TEN-T i povećanju održivosti i kvalitete prometne infrastrukture. • Poseban se naglasak stavlja na jačanje konkurentnosti željezničke infrastrukture (25 km nadograđenih željeznica u mreži TEN-T) i poboljšanje regionalne mobilnosti (bolja pristupačnost i kraće trajanje putovanja).

Izvor: Brussels, 14.12.2015 COM(2015) 639 final, Communication from the Commission, Investing in jobs and growth - maximising the contribution of European Structural and Investment Funds; obrada autora.

Tablica P-22: Mađarska - glavni prioriteti i rezultati ESI fondova[186]

Područja usmjeravanja sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014. – 2020.:
• Ukupno 60% sredstava iz svih europskih strukturnih i investicijskih fondova uložit će se u gospodarski razvoj i stvaranje radnih mjesta. • Sredstvima iz fondova jačat će se inovacijske aktivnosti i konkurentnost poduzeća u cilju povećanja njihove dodane vrijednosti i integracije u međunarodni vrijednosni lanac, među ostalim, na temelju boljeg pristupa financiranju. • Zahvaljujući potpori od 2,2 milijarde eura očekuje se povećanje potrošnje poduzeća na istraživanje i razvoj s 0,56% na 0,71% BDP-a. • Iznosom od 3 milijarde eura podržat će se prelazak na gospodarstvo s niskim emisijama ugljika. Očekuje se povećanje energetske učinkovitosti poduzeća te stambenih i poslovnih zgrada, a stopa proizvodnje energije iz obnovljivih izvora trebala bi dostići nacionalni cilj od 14,65 % do 2020. • Mjerama će se pridonijeti i smanjenju emisija stakleničkih plinova. Više od 1 milijarde eura izdvojeno je za promicanje prilagodbe klimatskim promjenama i sprječavanje rizika. Više od milijun dodatnih stanovnika bit će korisnici primjerenih mjera zaštite od poplava, a boljim gospodarenjem vodama ublažit će se negativni učinci klimatskih promjena. • Sredstvima iz fondova u iznosu od gotovo 3,4 milijarde eura podržat će se zaštita okoliša i učinkovito korištenje resursima. • Ulagat će se i u gospodarenje otpadnim vodama kako bi se osiguralo da veći udio stanovnika ima pristup boljim sustavima pročišćavanja otpadnih voda. • Sredstva će se upotrijebiti i kako bi se osiguralo da je 100 % pitke vode primjerene kvalitete. • Znatno će se unaprijediti i ponovna uporaba i recikliranje otpada. • Izdvojenim sredstvima u iznosu od 3,3 milijarde eura u području prometa pridonijet će se izgradnji više od 230 km novih cesta mreže TEN-T, obnovi više od 275 km željeznica, izgradnji ili nadogradnji 50 km unutarnjih plovnih putova, izgradnji i nadogradnji više od 130 km tramvajskih linija, linija podzemne željeznice i prigradskih željezničkih linija te izgradnji 48 km novih cesta i obnovi i nadogradnji 96 km cesta za povezivanje s mrežom TEN-T.

Izvor: Brussels, 14.12.2015 COM(2015) 639 final, Communication from the Commission, Investing in jobs and growth - maximising the contribution of European Structural and Investment Funds; obrada autora.

[186] Brussels, 14.12.2015 COM(2015) 639 final, Communication from the Commission, Investing in jobs and growth - maximising the contribution of European Structural and Investment Funds.

Tablica P-23: Poljska - operativni programi, upravljačka i posrednička tijela

Operativni program	**Upravljačko tijelo**	**Posrednička tijela[187]**
OP Infrastructure and Environment	Ministry of Infrastructure and Development[188]	Tijela specijalizirana za određeno područje u okviru određenog programa (linijska ministarstva).Na primjer, Ministarstvo zaštite okoliša djeluje kao posredničko tijelo za financijska sredstva namijenjena zaštiti okoliša u okviru Operativnog programa za infrastrukturu i okoliš.
OP Smart Growth	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju[189] - Departament Konkurencyjności i Innowacyjności	
OP Knowledge, Education, Development	Ministry of Economic Development[190]	
OP Digital Poland	Ministerstwo Infrastruktury i Rozwoju Departament Rozwoju Cyfrowego[191]	
OP Development of Eastern Poland	Ministry of Infrastructure and Development[192]	
OP Technical Assistance	Ministry of Infrastructure and Development[193]	

[187] Usporedna analiza sustava upravljanja i provedbe ESI fondova, Plavi partner, lipanj 2016.

[188] Novi naziv upravljačkog tijela je Ministry of Economic Development; dostupno na: http://www.pois.gov.pl/en/site/learn-more-about-the-programme/learn-more-about-the-programme-institutions/programme-institutions/

[189] Novi naziv upravljačkog tijela je Ministry of Economic Development-Departament Konkurencyjności i Innowacyjności (Eng. *Competitiveness and Innovation Department*), vidi: http://www.poir.gov.pl/en/site/learn-more-about-the-programme/learn-more-about-the-programme-institutions/programme-institutions/#Managing Authority

[190] Novi naziv upravljačkog tijela je Ministry of Economic Development-Departament Europejskiego Funduszu Społecznego (Eng. *Department of European Social Fund*), vidi: http://www.power.gov.pl/en/site/learn-more-about-the-programme/learn-more-about-the-programme-institutions/programme-institutions/#Managing Authority

[191] Novi naziv upravljačkog tijela je Ministry of Economic Development-Departament Rozwoju Cyfrowego (Eng. *Department of Digital Development*), vidi: http://www.polskacyfrowa.gov.pl/en/site/learn-more-about-the-programme/learn-more-about-the-programme-institutions/programme-institutions/#Managing Authority

[192] Novi naziv upravljačkog tijela je Ministry of Economic Development-Departament Programów Ponadregionalnych (Eng. Department of Supra-Regional Programmes), vidi: http://www.polskawschodnia.gov.pl/en/site/learn-more-about-the-programme/learn-more-about-the-programme-institutions/programme-institutions/#Managing Authority

[193] Novi naziv upravljačkog tijela je Ministry of Economic Development-Departament Programów Pomocowych (Eng. *Department of Assistance Programmes*); dostupno na:

16 Regional OPs*	Regionalna samouprava pojedinog vojvodstva[194]	

Izvor: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/managing-authorities//?search=1&keywords=&periodId=3&countryCode=PL&typeId=NAT++

*Primjena sredstava iz fondova dodatno je decentralizirana stvaranjem regionalnih programa financiranih iz više fondova i raširenijom uporabom teritorijalnih instrumenata.

Tablica P-24: Slovačka - operativni programi, upravljačka i posrednička tijela

Operativni program	**Upravljačko tijelo**	**Posrednička tijela[195]**
OP Research and Innovation (RaI)	Ministerstvo školstva, vedy, výskumu a športu Slovenskej republiky	
OP Integrated Infrastructure	Ministry of Transport, Construction and Regional Development of SR	
OP Human Resources	Ministry of Labour, Social Affairs and Family	
OP Quality of Environment	Ministry of Environment of the Slovak Republic	3 posrednička tijela (Agencija za zaštitu okoliša Agencija za inovacije i energetiku Ministarstvo unutarnjih poslova)
Integrated Regional OP	Ministry of Agriculture and Rural Development of the Slovak Republic	18 posredničkih tijela
OP Effcient Public Administration	Ministry of interior	
OP TA	Government Office of the Slovak Republic	
Rural Development Programme		
OP Fisheries		

Izvor: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/managing-authorities//?search=1&keywords=&periodId=3&countryCode=SK&typeId=NAT++

http://www.popt.gov.pl/en/site/learn-more-about-the-programme/learn-more-about-the-programme-institutions/programme-institutions/

[194] Programming of the 2014–2020 financial perspective - Partnership Agreement, May 2014, Str. 231. (Sporazum o partnerstvu Poljske)

[195] Usporedna analiza sustava upravljanja i provedbe ESI fondova, Plavi partner, lipanj 2016.

Tablica P-25: Latvija - operativni programi, upravljačka i posrednička tijela

Operativni program	**Upravljačko tijelo**	**Posrednička tijela**[196]
Operativni program za rast i zapošljavanje	Ministarstvo financija (Latvijas Republikas Finanšu ministrija)	10 PT1 (linijska ministarstva i Državni kancelarijat) PT2 – tijelo za suradnju (Središnja agencija za financiranje i ugovaranje)

Izvor: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/managing-authorities//?search=1&keywords=&periodId=3&countryCode=LV&typeId=ALL

Tablica P-26: Litva - operativni programi, upravljačka i posrednička tijela

Operativni program	**Upravljačko tijelo**	**Posrednička tijela**[197]
Operational Programme for EU Structural Funds Investments for 2014-2020	Ministarstvo financija (Finansų ministerija)	PT1: Ministarstva i provedbene agencije (Ministarstvo zaštite okoliša, Ministarstvo energetike, Ministarstvo kulture, Ministarstvo socijalne sigurnosti i rada, Ministarstvo prometa, Ministarstvo zdravlja, Ministarstvo obrazovanja i znanosti, Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo unutarnjih poslova) PT2: Provedbene agencije, koje obavljaju funkcije posredničkih tijela razine 2, su: Agencija za upravljanje projektima zaštite okoliša Ministarstva okoliša, Agencija za ESF, Uprava prometnih investicija, Javna ustanova Središnja agencija za upravljanje projektima, Javna ustanova Litvanska agencija za poslovnu potporu, Zatvoreno dioničko društvo „Investicijske i poslovne garancije“, Litvansko vijeće za znanost, Agencija za znanost, inovacije i tehnologiju, Agencija za razvoj javnih investicija

Izvor: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/managing-authorities//?search=1&keywords=&periodId=3&countryCode=LT&typeId=NAT++

[196] Usporedna analiza sustava upravljanja i provedbe ESI fondova, Plavi partner, lipanj 2016.

[197] Uporedna analiza sustava upravljanja i provedbe ESI fondova, Plavi partner, lipanj 2016.

Tablica P-27: Estonija - operativni programi, upravljačka i posrednička tijela

Operativni program	**Upravljačko tijelo**	**Posrednička tijela**
Operational Programme for Cohesion Policy Funding 2014-2020	Ministarstvo financija (Ministry of Finance of the Republic of Estonia)	Funkcije PT 1 obavljaju sljedeća tijela : Ministarstvo ekonomskih poslova i komunikacija, Ministarstvo obrazovanja i istraživanja, Ministarstvo okoliša, Ministarstvo socijalnih poslova, Ministarstvo financija (za regionalna područja i za prioritet Unapređenje administrativnih kapaciteta), Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo kulture (novo iz razdoblja 2014. - 2020.), Državni kancelarijat(novo iz razdoblja 2014. - 2020.) Funkcije PT 2 obavljaju sljedeća tijela: Enterprise Estonia, KredEx, Regulatorno tehničko tijelo, Zaklada Arhimed, Zaklada Innove, Centar za investicije u okoliš

Izvor: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/managing-authorities//?search=1&keywords=&periodId=3&countryCode=EE&typeId=NAT++

Tablica P-28: Malta - operativni programi, upravljačka i posrednička tijela

Operativni program	**Upravljačko tijelo**	**Posrednička tijela**
OP Fostering a competitive and sustainable economy	Planning and priorities Coordination Division (PPCD) – Ministry for European Affairs and the Implementation of the Electoral Manifesto	(definirana na razini OP-a, odlukom Upravljačkog tijela)
OP SME initiative - Stimulate private sector investment for economic growth	Planning and priorities Coordination Division (PPCD) – Ministry for European Affairs and the Implementation of the Electoral Manifesto	(definirana na razini OP-a, odlukom Upravljačkog tijela)

Izvor: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/managing-authorities//?search=1&keywords=&periodId=3&countryCode=MT&typeId=NAT++

Tablica P-29: Cipar - operativni programi, upravljačka i posrednička tijela

Operativni program	Upravljačko tijelo	Posrednička tijela
OP Competitiveness and Sustainable Development	Directorate General for European Programmes, Coordination and Development (DG EPCD)	
OP Employment, Human Resources and Social Cohesion	Directorate General for European Programmes, Coordination and Development (DG EPCD)	

Izvor: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/managing-authorities//?search=1&keywords=&periodId=3&countryCode=CY&typeId=NAT++

Tablica P-30: Slovenija - operativni programi, upravljačka i posrednička tijela

Operativni program	Upravljačko tijelo	Posrednička tijela
OP Implementation of EU Cohesion Policy (OP ECP)	Republic of Slovenia Government Office for Development and European Cohesion Policy[198]	ministarstva, koja su odgovorna za iduća područja: - delo, družino, socialne zadeve in enake možnosti, - gospodarski razvoj in tehnologijo, - kulturo, - javno upravo, - pravosodje, - infrastrukturo, - okolje in prostor, - izobraževanje, znanost in šport in zdravje

Izvor: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/managing-authorities//?search=1&keywords=&periodId=3&countryCode=SI&typeId=NAT++

Tablica P-31: Mađarska - operativni programi, upravljačka i posrednička tijela

Operativni program	Upravljačko tijelo	Posrednička tijela
Economic Development and Innovation OP	Ministry of National Economy, Managing Authority for Regional Development Programmes	n/a
Territorial OP		
Competitive Central Hungary OP		
Environmental and Energy Efficiency OP	Ministry of National Development / Ministry of National Development (Deputy State Secretariat for Environment and Energy Efficiency Operational Programmes)	
Integrated Transport OP		

[198] Dostupno na: http://www.svrk.gov.si/en/

Public Administration and Services OP	Miniszterelnökség - Közigazgatási Programok Irányító Hatóságának vezetője (Prime Minister's Office - Administrative Programs Managing Authority)	
Human Resources Development OP	Ministry of Human Capacities	

Izvor: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/atlas/managing-authorities//?search=1&keywords=&periodId=3&countryCode=HU&typeId=NAT++

Tablica P-32: Poljska - kompetencije upravljačkih tijela, posredničkih tijela i koordinacijskog tijela

Koordinacijsko tijelo[199]
• Nadležnosti za sve zadatke koji se odnosi na izradu i provedbu Sporazuma o partnerstvu[200]. • Osiguravanje usklađenosti provedbe operativnih programa s regulativom Europske unije i ispunjavanje uvjeta definiranih od strane Europske komisije. • Izrađivanje smjernica za provedbu strukturnih fondova i Kohezijskog fonda (tzv. horizontalne smjernice), kako bi se osigurala ujednačenost u načinu provedbe operativnih programa i pravilnosti provedbe zadataka i dužnosti propisane nacionalnim zakonom[201]. • Oduzima ili povlači odobrenja institucijama za rad u sustavu u skladu s njihovim kapacitetima za pravilnu provedbu programa. • Prati provedbu operativnih programa. • Definira financijske ciljeve i vrste izdataka u okviru operativnih programa te prati provedbu tih ciljeva u financijskoj perspektivi 2014. - 2020.
Upravljačko tijelo
• Određivanje kriterija odabira projekata. • Odabir projekata za sufinanciranje. • Sklapanje sporazuma o financiranju projekata s podnositeljima zahtjeva. • odlučivanje o sufinanciranju. • Uplata sufinanciranog iznosa iz državnog proračuna. • Osiguravanje da su podaci praćenja provedbe projekata točni i ažurirani, • Nadzor nad provedbom Operativnog programa (OP), uključujući provjeru istinitosti troškova korisnika. • Dodatno, nadležnosti obuhvaćaju povrat financijskih potraživanja (odluka o povratu, odluka o otpisu, odgađanje i reprogramiranje plaćanja duga, procjena zahtjeva), evaluaciju Operativnog programa te praćenje napretka Operativnog programa.

[199] Ministerstwo Inwestycji i Rozwoju

[200] Programming of the 2014–2020 financial perspective - Partnership Agreement, May 2014, Str. 178. (Sporazum o partnerstvu Poljske)

[201]Zakon o načelima provedbe programa u području kohezijske politike za financijsku perspektivu 2014.-2020. (primjena Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća (EU) br. 1303/2013 od 17. prosinca 2013.), donesen 29. kolovoza 2014.

Posrednička tijela
• UT može povjeriti svoje nadležnosti PT-ima, između ostalog npr. u pogledu odabira projekata ili povrata financijskih potraživanja (odlučivanje o otplati sredstava, odlučivanje o otpisu, odgoda ili reprogramiranje duga otplate, i procjena zahtjeva), dok se neke mogu prenijeti na posrednička tijela u okviru javnih ugovora. • Glavne nadležnosti IB2 teško je pobrojati jer detaljan popis nadležnosti varira ovisno o pojedinom slučaju.

Izvor: Background study for the Preparation of the Implementation Structure for the 2021+ Period, final report (Annex 2 to the Final Report), Ernst & Young s.r.o., 2019.; obrada autora

Tablica P-33: Slovačka - kompetencije upravljačkih tijela, posredničkih tijela i koordinacijskog tijela

Koordinacijsko tijelo
• Glavne nadležnosti koordinacijskog tijela u Slovačkoj obuhvaćaju razvoj sporazuma o partnerstvu, koordinaciju i vođenje sustava upravljanja ESIF-om (dodatno uz sustav upravljanja EAFRD-om), stvaranje i upravljanje IS ITMS2014 +, nadgledanje i vrednovanje rezultata provedbe ESIF-a. • Dodatno, odgovoran je za integriranu mrežu informativnih centara i savjetovališta te ažuriranje sustava upravljanja ESIF-om i dokumenata izdanih u njegovom okviru.
Upravljačko tijelo
• Razvijanje organizacijske smjernice OU i upravljačke dokumentacije, uključujući kontrolu Operativnog programa, izradu financijskog plana prema Uredbi o CA i njegovu reviziju, upravljanje podacima u ITMS2014 + uključujući vođenje evidencije o nepravilnostima, podnošenje izvještaja o provedbi OP-a, nadziranje primatelja bespovratnih sredstava. • Sprečavanje, otkrivanje i rješavanje nepravilnosti, usvajanje učinkovitih mjera za otklanjanje sustavnih nedostataka. • Povrat sredstava od korisnika u slučaju financijskih nepravilnosti.
Posrednička tijela
• Glavne nadležnosti IB1 obuhvaćaju delegirane nadležnosti samo za dio operativnog programa (npr. za jednu prioritetnu os ili neke posebne ciljeve). • IB1-i nisu uspostavljeni posebno za potrebe ESIF-a. Međutim, odabrani odjeli institucija koji su delegirani za izvršavanje nadležnosti posebno su uspostavljeni za potrebe ESIF-a. • U Slovačkoj nije definirana razina Posredničkog tijela 2 (PT 2).

Izvor: Background study for the Preparation of the Implementation Structure for the 2021+ Period, final report (Annex 2 to the Final Report), Ernst & Young s.r.o., 2019.; obrada autora

Tablica P-34: Latvija - kompetencije upravljačkih tijela, posredničkih tijela i koordinacijskog tijela

Koordinacijsko tijelo
• Nadgledanje i praćenje provedbe projekata i nadgledanje ciljeva i pokazatelja ostvarenja projekata. • Analiza problema s realizacijom projekta i podnošenje prijedloga odgovornoj instituciji, Upravljačkom tijelu (MA) i nadzornom odboru u vezi poboljšanja realizacije projekta. • Ex-ante kontrola dokumentacije o nabavi i postupka nabave za projekte, ovjeravanje i odobravanje naloga za plaćanje od strane primatelja i pružanje dodatnih informacija u vezi s plaćanjima. • Odobravanje izdataka navedenih od zahtjeva primatelja plaćanja.
Upravljačko tijelo
• Učinkovito upravljanje implementacijom ESI sredstava. • Izrada planskih dokumenata, opis i administriranje upravljanja i nadzora nad sustavom revizije • Praćenje i nadzor aktivnosti uključenih institucija. • Razrada metodologije za odabir zahtjeva.
Posrednička tijela

• Provedba tematskih osi programa.
• Sudjelovanje u izradi dokumenata za planiranje.
• Izrada kriterija za ocjenu zahtjeva projekta.
• Središnja agencija za financije i ugovaranje, kao IB2, kvalificirana je predstavnica Ministarstva financija. Njezine glavne nadležnosti uključuju:
  • nadgledanje i praćenje provedbe projekata te pregled nad ciljevima i pokazateljima ostvarenja projekata,
  • analizu problema s realizacijom projekta i podnošenje prijedloga odgovornoj instituciji, MA i nadzornom odboru u vezi poboljšanja realizacije projekta,
  • ex-ante kontrolu dokumentacije o nabavi i postupka nabave za projekte,
  • provjeru autentičnosti i odobrenje naloga za plaćanje od strane primatelja te
  • pružanje dodatnih informacija u vezi s plaćanjem te odobravanje izdataka navedenih u nalogu za plaćanje od strane primatelja

Izvor: Background study for the Preparation of the Implementation Structure for the 2021+ Period, final report (Annex 2 to the Final Report), Ernst & Young s.r.o., 2019.; obrada autora

Tablica P-35: Litva - kompetencije upravljačkih tijela, posredničkih tijela i koordinacijskog tijela

Koordinacijsko tijelo
• (Litva nema koordinacijskog tijela)
Upravljačko tijelo
• Prijedlozi za poboljšanje rada odjela u skladu s ciljevima koja su postavila ministarstva i strateški akcijski plan • Projektiranje i održavanje sustava upravljanja i kontrole. • Nadzor nad izvršavanjem delegiranih funkcija. • Podnošenje godišnjih i završnih izvješća. • Izjava o upravljanju i godišnjih sažetaka prema EK

• Razvoj i održavanje informatičkog sustava za strukturnu pomoć (SFMIS) i web stranice fonda. • Koordiniranje ex-ante evaluacija i priprema kriterija za odabir.
Posrednička tijela
• Poduzimanje mjera za upravljanje rizikom i protiv prijevara. • Planiranje investicija, razrada uvjeta za financiranje projekata, odobravanje projekata i donošenje odluka o njihovom financiranju. • Povrat sredstava. • Pružanje izvještaja o povratima sredstava u EK te utvrđivanje opravdanosti troškova.

Izvor: Background study for the Preparation of the Implementation Structure for the 2021+ Period, final report (Annex 2 to the Final Report), Ernst & Young s.r.o., 2019.; obrada autora

Tablica P-36: Estonija- kompetencije upravljačkih tijela, posredničkih tijela i koordinacijskog tijela

Koordinacijsko tijelo
• (Estonija nema koordinacijskog tijela)
Upravljačko tijelo
• Planiranje i izrada proračuna. • Ispunjavanje funkcije certifikacijskog tijela. • Odobravanje odluka o fondovima EU. • Koordiniranje računovodstva te ispunjavanje funkcija tijela za nadzor i ocjenjivanje.
Posrednička tijela (veliki broj ovlasti UT-a prenosi se na IB1 i iB2)

• Sljedeće ovlasti delegirane su posredničkom tijelu prve razine:
  • razvijanje i postavljanje uvjeta za pružanje pomoći i praćenje njihovog učinka,
  • vođenje posredničkih tijela u provedbi zakonodavstva vezano za uvjete za dodjelu pomoći,
  • podnošenje prijedloga Ministarstvu financija za promjenu Sporazuma o partnerstvu,
  • ispunjavanje ostalih funkcija Upravnog odbora, koje su dodijeljene Zakonom o strukturnoj pomoći te
  • podnošenje MA i CA-ima podataka potrebnih za obavljanje njihovih funkcija
• Posrednička tijela IB2:
  • osiguravaju pružanje informacija javnosti i potencijalnim podnositeljima zahtjeva o mogućnosti dobivanja pomoći i o postupku podnošenja zahtjeva,
  • procjenu prijava i odabir projekata,
  • pružanje informacija podnositeljima/korisnicima o pružanju i korištenju sredstava,
  • obradu zahtjeva za plaćanje,
  • provođenje odluke o financijskoj korekciji i traženje povrata ako su iznosi nejasno plaćeni,
  • praćenje i kontrola projekata, uključujući pripreme za praćenje i kontrolu, a koje podliježu odobrenju od strane MA te
  • dostavljanje informacija nadležnim MA, IB i CA-ima koje su im potrebne za ispunjavanje njihovih dužnosti.

Izvor: Background study for the Preparation of the Implementation Structure for the 2021+ Period, final report (Annex 2 to the Final Report), Ernst & Young s.r.o., 2019.; obrada autora

Tablica P-37: Malta - kompetencije upravljačkih tijela, posredničkih tijela i koordinacijskog tijela

Koordinacijsko tijelo (Nacionalni koordinacijski odbor)
• Maksimiziranje efikasnosti kroz definiranje individualnih programa. • Ad-hoc konzultacijske aktivnosti. • Dijeljenje informacija između upravljačkih tijela. • NCA služi i kao forum razmjene informacija vezano uz mogućnosti financiranja.
Upravljačko tijelo
• Iniciranje poziva za dostavu projektnih prijedloga. • Predsjedanje Odborom za odabir projekata. • Provedbu kontrole prve razine kod primatelja sredstava. • Nadzor implementacije projekata i programa, uključujući upravljanje i predsjedanje upravljačkim odborima. • Upravljanje informacijskim sustavom (baze projekata). • Implementiranje i nadzor promotivnih aktivnosti. • Upravljanje sredstvima tehničke pomoći.
Posrednička tijela
• n/a

Izvor: Background study for the Preparation of the Implementation Structure for the 2021+ Period, final report (Annex 2 to the Final Report), Ernst & Young s.r.o., 2019.; obrada autora

Tablica P-38: Cipar - kompetencije upravljačkih tijela, posredničkih tijela i koordinacijskog tijela

Koordinacijsko tijelo
• (ne postoji)
Upravljačko tijelo
• Upravljanje i nadzor OP-a, pripremu i podnošenje OP-a Europskoj komisiji. • Priprema prijedloga za izmjene Operativnog programa. • Podrška radu Nadzornih odbora. • Sastavljanje i podnošenje godišnjeg izvješća o provedbi svih OP-a. • Praćenje provedbe OP-a. • Odabir projekata: priprema i odobravanje odgovarajućih postupaka i kriterija za ocjenu projekata. • Podnošenje nacrta metodologije i kriterija za ocjenu na odobrenje Nadzornim odborima. • Financijsko upravljanje i kontrolu OP-a (provjera opravdanosti troškova, obavljanje administrativnih provjera i kontrole na licu mjesta). • Koordiniranje i praćenje provedbe komunikacijske strategije.
Posrednička tijela

• Nadležnosti IB1 razlikuju se ovisno o njihovom posebnom fokusu, ali općenito se tiču izbora, nadzora i provjere sufinanciranih projekata.
• Specifične kompetencije svakog IB1 su uglavnom:
  • Sufinanciranje javne nabave (vođenje postupka odabira projekata, upravljanje financijama i kontrola, praćenje napretka u provedbi projekta).
  • Planovi dodjele bespovratnih sredstava (priprema sveobuhvatnih planova dodjele bespovratnih sredstava, upravljanje postupkom odabira projekata).
  • Kontrola rashoda u javnoj nabavi.

Izvor: Background study for the Preparation of the Implementation Structure for the 2021+ Period, final report (Annex 2 to the Final Report), Ernst & Young s.r.o., 2019.; obrada autora

Tablica P-39: Slovenija - kompetencije upravljačkih tijela, posredničkih tijela i koordinacijskog tijela

Koordinacijsko tijelo
• Koordiniranje i odobravanje revizija Sporazuma o partnerstvu. • Praćenje napretka u ispunjavanju ciljeva Sporazuma o partnerstvu. • Raspravljanje o i odobravanje izvješća o napretku u pogledu Sporazuma o partnerstvu. • Praćenje provedbe EU fondova u smislu njihove uzajamne komplementarnosti radi postizanja makroregionalnog cilja.
Upravljačko tijelo
• Izrada strategije razvoja u suradnji s Institutom za makroekonomske analize i razvoj. • Koordiniranje razvojnog planiranja. • Praćenje provedbe razvojne politike i njenih programa. • Odgovornost za koordinaciju planskih dokumenata. • Upravljanje pripremom i koordinacijom strateških dokumenata s EU. • Koordiniranje, definiranje i nadgledanje rada ministarstava, vladinih agencija i drugih tijela i službi koje sudjeluju u provedbi regionalne politike EU. • Stvaranje uvjeta za uspostavljanje, održavanje i rad informacijskog sustava za praćenje i ocjenu provedbe regionalne politike.
Posrednička tijela
• Prikupljanje informacija za provedbeni plan i sudjelovanje u njegovoj pripremi s drugim posredničkim tijelima i s upravljačkim tijelom. • Prethodno provjeravanje administrativne, tehničke, financijske i materijalne primjerenosti aplikacije za izravnu potvrdu operacije. • Provođenje javnih natječaja ili javnih poziva.

Izvor: Background study for the Preparation of the Implementation Structure for the 2021+ Period, final report (Annex 2 to the Final Report), Ernst & Young s.r.o., 2019.; obrada autora

Tablica P-40: Mađarska - kompetencije upravljačkih tijela, posredničkih tijela i koordinacijskog tijela

Koordinacijsko tijelo
• Osiguravanje zajedničke strukture za provedbu programa i projekata. • Koordinaciju planiranja procesa provedbe. • Osiguranje koordinacije pojedinih posredničkih tijela. • Uspostavu tajništva za Odbor za nadzor sporazuma o partnerstvu. • Koordiniranje zadataka povezanih s vanjskim revizijama. • Kontrolu ispravnosti postupaka nabave. • Koordiniranje pripreme godišnjeg izvještaja. • Rešavanje žalbi na odluke MA o nepravilnostima.
Upravljačko tijelo
• Priprema godišnjeg okvira za planiranje provedbe OP-a. • Priprema poziva za dostavu prijedloga. • Uspostavljanje sustava za nadzor i praćenje.

• Nadzor nad aktivnostima IB (ako postoje). • Odabir projekta. • Praćenje provedbe OP-a i financiranja projekata. • Priprema godišnjeg izvještaja. • Obavljanje aktivnosti za borbu protiv prijevara. • Sudjelovanje u pripremi plana evaluacije.
Posrednička tijela
• Osiguravanje odabrane proračunske, izvršne, kontrolne i financijske funkcije za sve fondove EU-a prema zakonodavstvu i međunarodnim ugovorima. Konkretno, ispunjavaju zadatke koji proizlaze iz financijskog odnosa između proračuna središnje države i lokalnih vlasti.

Izvor: Background study for the Preparation of the Implementation Structure for the 2021+ Period, final report (Annex 2 to the Final Report), Ernst & Young s.r.o., 2019.; obrada autora

Tablica P-41: Opisi i značenja neovisnih varijabli korištenih u tablicama

DC - Domaća konkurentnost (*Domestic competition*) – Nalazi se u okviru 7. stupa konkurentnosti (Učinkovitost tržišta rada) Opis u izvornom dokumentu: Domaća konkurentnost je zbroj potrošnje (C), investicija (I), državne potrošnje (G) i izvoza (X), dok je inozemna konkurentnost jednaka uvozu (M). Stoga se (C + I + G + X)/(C + I + G + X + M) odnosi na domaću konkurentnost, a M/(C + I + G + X + M) na inozemnu konkurentnost. Izvor: Global competitiveness report 2017-2018, str. 324
PR - Imovinska prava (*Property rights*) – Nalazi se u okviru 1. stupa konkurentnosti (Institucije) Opis u izvornom dokumentu: Razina do koje su u državi zaštićena imovinska prava, uključujući financijsku imovinu. Izvor: Global competitiveness report 2017-2018, str. 362
BGR - Opterećenje vladinom regulativom (*Burden of government regulation*) – Nalazi se u okviru 1. stupa konkurentnosti (Institucije) Opis u izvornom dokumentu: Procjena opterećenja poduzeća za usklađivanje s administrativnim zahtjevima u državi (dozvole, regulativa, izvještavanje...). Izvor: Global competitiveness report 2017-2018, str. 362
FDGO - Pogodovanje u odlukama vladinih službenika (*Favoritism in decisions of government officials*) - Nalazi se u okviru 1. stupa konkurentnosti (Institucije) Opis u izvornom dokumentu: Razina do koje državna administracija pokazuje favoriziranje dobro povezanih poduzeća i pojedinaca prilikom odlučivanja o politikama ili ugovorima. Izvor: Global competitiveness report 2017-2018, str. 342
TGP - Transparentnost vladinih politika (*Transparency of government policymaking*) - Nalazi se u okviru 1. stupa konkurentnosti (Institucije) Opis u izvornom dokumentu: Procjena koliko je lako poduzećima doći do informacije o promjenama u državnim politikama i regulativi, a koje utječu na njihove aktivnosti. Izvor: Global competitiveness report 2017-2018, str. 342

SARS - Jačanje standarda revizije i izvještavanja (*Strength of auditing and reporting standards*) - Nalazi se u okviru 1. stupa konkurentnosti (Institucije) Opis u izvornom dokumentu: Procjena koliko su jaki standardi financijske revizije i izvještavanja u državi. Izvor: Global competitiveness report 2017-2018, str. 342
CSRD - Ulaganja kompanija u istraživanje i razvoj (*Company spending on R&D*) - Nalazi se u okviru 12. stupa konkurentnosti (Inovacije) Opis u izvornom dokumentu: Procjena do koje razine poduzeća ulažu u istraživanjerazvoj (R&D). Izvor: Global competitiveness report 2017-2018, str. 350
GPATP - Vladine nabave naprednih tehnoloških proizvoda (*Gov't procurement of advanced tech products*) - Nalazi se u okviru 12. stupa konkurentnosti (Inovacije) Opis u izvornom dokumentu: Procjena do koje razine državne odluke o nabavama potiču invovacije. Izvor: Global competitiveness report 2017-2018, str. 350
EC - Etika i korupcija (*Ethics and corruption*) - Nalazi se u okviru 1. stupa konkurentnosti (Institucije) Opis u izvornom dokumentu: Procjena razine javnog povjerenje u političare, nezakonitih plaćanja i podmićivanja. Izvor: Global competitiveness report 2017-2018, str. 322
GBB - Proračunski višak/manjak u odnosu na BDP (*Government budget balance, % GDP*) - Nalazi se u okviru 3. stupa konkurentnosti (Makroekonomsko okruženje) Opis u izvornom dokumentu: Izračun proračunskog viška/manjka opće države. Izvor: Global competitiveness report 2017-2018, str. 344
GGD - Državni dug u odnosu na BDP (*General government debt, % GDP*) - Nalazi se u okviru 3. stupa konkurentnosti (Makroekonomsko okruženje) Opis u izvornom dokumentu: Izračun bruto duga. Izvor: Global competitiveness report 2017-2018, str. 344
GE - Vladina efikasnost (*Government efficiency*)
PSP - Javne institucije (*Public institutions*, za 2018. i 2019. *Public-sector performance*) – Nalazi se u okviru 1. stupa konkurentnosti (Institucije) Opis u izvornom dokumentu: Procjena opterećenja državnog regulatornog okvira, efikasnost pravnog okvira u rješavanju sporova, orijentacija vlade na buduće aktivnosti. Izvor: Global competitiveness report 2017-2018, str. 362
CE – Korporativna etika (*Corporate ethics*) – Nalazi se u okviru 1. stupa konkurentnosti (Institucije) Opis u izvornom dokumentu: Procjena razine etike u poslovanju poduzeća (etičko ponašanje u odnosima s javnim dužnosnicima, političarima i drugim poduzećima. Izvor: Global competitiveness report 2017-2018, str. 322
JI - Neovisnost pravosuđa (*Judicial independence*) – Nalazi se u okviru 1. stupa konkurentnosti (Institucije) Opis u izvornom dokumentu: Procjena razine neovisnosti pravosudnog sustava od utjecaja vlade, pojedinaca i kompanija.

Izvor: Global competitiveness report 2017-2018, str. 362
WGS - Nekorisnost vladine potrošnje (*Wastefulness of government spending*) – Nalazi se u okviru 1. stupa konkurentnosti (Institucije) Izvor: Global competitiveness report 2017-2018, str. 322
DPF - Preusmjeravanje javnih sredstava (*Diversion of public funds*) – Nalazi se u okviru 1. stupa konkurentnosti (Institucije) Opis u izvornom dokumentu: Procjena koliko je učestalo nezakonito usmjeravanje javnih sredstava prema poduzećima, pojednicima ili grupama. Izvor: Global competitiveness report 2017-2018, str. 341
SB - Broj procedura za pokretanje poslovanja (*No. procedures to start a business*) – Pokazatelj u Doing Business izvješću, u okviru podindeksa „Starting a business“.
DSB - Broj dana za pokretanje poslovanja (za 2018. *Time required to start a business*, za 2019. *Time to start a business*) (*No. days to start a business*) – Pokazatelj u Doing Business izvješću, u okviru podindeksa „Starting a business“.

Tablica P-42: Zavisne varijable korištene u tablicama

CPGDP – Ukupne isplate sredstava kohezijske poitike u odnosu na BDP, u % (*Total paid from Cohesion policy / GDP, in %*)
CPCGR -Ukupne isplate sredstava kohezijske poitike u odnosu na prihode središnjeg državnog proračuna, u % (*Total paid from Cohesion policy / Central government revenues, in %*)
GDPPC - BDP u tekućim cijenama, po stanovniku u eurima (*GDP, current prices, euro per capita*)
GDPPPS – BDP u tekućim cijenama, po paritetu kupovne moći (*GDP, current prices, purchasing power standard per capita*)
GR – Gospodarski rast, u % (*Gross domestic product growth rate, %*)

ŽIVOTOPIS

Mr. sc. Zvonimir Savić

Diplomirao i magistrirao na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu, smjer Ekonomija međunarodne razmjene. Usavršavao je makroekonomiju na London School of Economics (LSE). Nakon iskustva u Raiffeisen banci u području ekonomskih analiza, radio je kao zamjenik financijskog direktora u Gavriloviću. Bio je zamjenik državnog tajnika u Središnjem državnom uredu za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU (SDURF). Sudjelovao je u pregovorima za ulazak RH u EU u Poglavlju 22 (regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata) te u provedbi brojnih EU projekata u susjednim državama kao konzultant. Od 2014. godine je zaposlen u Hrvatskoj gospodarskoj komori na radnom mjestu direktora Sektora za financijske institucije i ekonomske analize. Od 2017. godine je posebni savjetnik ministara regionalnoga razvoja i fondova EU za strateško planiranje, a od 2019. godine posebni savjetnik predsjednika Vlade Republike Hrvatske za ekonomska pitanja.