

PROCES PRISTUPANJA HRVATSKE EUROPSKOJ UNIJI I STRUKTURNI FONDOVI U EU

THE PROCESS OF CROATIAN EU ACCESSION AND STRUCTURAL FUNDS IN THE EU

RUŽICA GELO

UDK/UDC 327.39(4)
Prethodno priopćenje /
Preliminary communication
Primljeno / Received: 07. 11. 2013.
Prihvaćeno / Accepted: 19. 11. 2013.

Trinaest godina nakon Zagrebačkog samita i osam godina nakon otvaranja pristupnih pregovora Hrvatska je 1. srpnja 2013. postala članicom Europske unije. Članstvo u Europskoj uniji Hrvatsku svrstava među najrazvijenije zemlje svijeta.

Zemljama članicama Europske unije otvaraju se brojne mogućnosti, no istovremeno su suočene i sa sve većim izazovima. Dogovorena financijska alokacija za poljoprivrednu i kohezijsku politiku stvara dobar okvir za budući razvoj ruralnih i urbanih regija u Hrvatskoj. Međutim, glavni izazov je još uvijek definiranje strategije za sljedeće financijsko razdoblje. U tom je smislu prilikom definiranja i provedbe poljoprivredne i regionalne politike od ključne važnosti stvoriti sinergiju između političke elite, znanosti te učinkovite i fleksibilne administracije i poduzetništva.

Ključne riječi: Europska unija; fondovi Europske unije; kohezijska politika; pregovori

1. Tijek i rezultati pregovora u području hrane / Development and results of negotiations in the field of food

1.1. Tijek pregovora / Development of negotiations

Za odnose Hrvatske i Europske unije najznačajniji je *Proces stabilizacije i pridruživanja* koji je Europska unija razvila za zemlje jugoistočne Europe. Ovim je procesom za zemlje jugoistoka Europe otvorena perspektiva članstva u Europskoj uniji.

Prvi korak bilo je predviđeno sklapanje *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*¹. Hrvatska je spomenuti Sporazum sklopila u listopadu 2001. godine, njego

¹ SSP predstavlja novu generaciju sporazuma o pridruženom članstvu za države obuhvaćene Procesom stabilizacije i pridruživanja (Albanija, Bosna i Hercegovina, Crna Gora, Hrvatska, Makedonija i Srbija).

privremena primjena započela je 2002. godine, a na snagu je stupio po okončanju procesa ratifikacije u Hrvatskoj i svim državama članicama 1. veljače 2005. godine.

Sporazumom se reguliraju ukupni odnosi između Hrvatske i europskih zajednica a za sektor poljoprivrede najznačajnije su bile njegove trgovinske odredbe. Njime su potvrđene prethodne jednostrane trgovinske povlastice kojima su za gotovo sav hrvatski izvoz na tržište Europske unije ukinute carine. Izuzetak su proizvodi od mlade govedine, vina, neke vrste riba i ribljih preradevina za koje su odobrene preferencijalne kvote a naknadnim je izmjenama *Sporazuma* utvrđeno i količinsko ograničenje izvoza šećera. S druge strane, Hrvatska se obvezala postupno otvarati svoje tržište poljoprivrednih proizvoda, pri čemu za veliki broj proizvoda nije bilo predviđeno potpuno ukidanje carina sve do pristupanja Hrvatske Europskoj uniji.

Nakon sklapanja *Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju*, Hrvatska je 21. veljače 2003. godine podnijela zahtjev za članstvo u Europskoj uniji. Pozitivno mišljenje (fran. *Avis*) prihvaćeno je u travnju 2004. godine a pristupni pregovori otvoreni su 3. listopada 2005. godine.

Nova faza u odnosima Hrvatske i Europske unije započela je dubinskom usporedbom zakonodavstva (eng. *screening*). Pravna stečevina (fran. *acquis communautaire*, skraćeno *acquis*) koja obuhvaća cjelokupno zakonodavstvo i praksu EU-a, podijeljena je u 33 poglavlja (odnosno 35, pri čemu se *screening* za poglavlja *Institucije* i *Ostala pitanja* nije provodio). Poglavlje poljoprivrede koje je u prethodnim valovima proširenja obuhvaćalo i sigurnost hrane podijeljeno je u dva poglavlja: *Poglavlje 11. Poljoprivreda i ruralni razvitak* te *Poglavlje 12. Sigurnost hrane, veterinarstvo i fitosanitarna politika*.

Dubinska usporedba zakonodavstva odvijala se u dvije faze: multilateralni i bilateralni *screening*. Tijekom multilateralne faze Europska komisija prezentirala je pravnu stečevinu, a tijekom bilateralnog dijela zemlja kandidat dala je prikaz stanja svoje zemlje. Po okončanju *screeninga* Europska komisija izradila je izvješće za svako poglavlje kojim se ocjenjuje spremnost zemlje kandidata za otvaranje poglavlja za pregovore ili utvrđuje mjerila (eng. *benchmark*). Po ispunjavanju mjerila poglavlje se otvara za pregovore, a zemlja kandidat obvezna je dostaviti svoja *Pregovaračka stajališta* za odnosno poglavlje.

Multilateralni *screening* za poglavlje *Poljoprivreda i ruralni razvitak* odvijao se od 5. do 8. prosinca 2005. godine, a bilateralni od 30. siječnja do 2. veljače 2006. godine. Za otvaranje ovog poglavlja Europska komisija utvrdila je jedno mjerilo, a to je izrada *Strategije unapređenja poljoprivredne statistike* što je Hrvatska i učinila.

Multilateralni *screening* za poglavlje *Sigurnost hrane, veterinarstvo i fitosanitarna politika* odvijao se od 9. do 15. ožujka 2006. godine, a bilateralni od 29. svibnja do 7. lipnja 2006. godine. Izvješće o analitičkom pregledu Europska komisija usvojila je 3. travnja 2007. godine a utvrđena su četiri mjerila za otvaranje poglavlja:

- usvajanje novih okvirnih zakona (*Zakon o hrani* i *Zakon o veterinarstvu*) koji su u skladu s pravnom stečevinom Europske unije i koji propisuju jasnu podjelu odgovornosti, posebice kad su u pitanju nadležna tijela;
- usvajanje strategije za prijenos, provedbu i primjenu pravne stečevine Europske unije za područje sigurnosti hrane, veterinarstvo i fitosanitarne politike, uključujući planove za razvoj relevantnih administrativnih kapaciteta. Posebnu je pažnju trebalo posvetiti detaljnom akcijskom planu u vezi s nadzorom i iskorjenjivanjem klasične svinjske kuge za domaće i divlje svinje;
- započinjanje provedbe odgovarajućega sustava za identifikaciju i registraciju goveda, svinja, koza i ovaca;
- provedba kategorizacije svih objekata u poslovanju s hranom koja se temelji na pravnoj stečevini Europske unije i koja će služiti kao osnova za budući *Nacionalni program za unapređivanje objekata u poslovanju s hranom*.

Navedena mjerila Hrvatska je ispunila te svoje Pregovaračko stajalište za *Poglavlje 12.* dostavila 24. srpnja 2008. godine, a za *Poglavlje 11.* 8. rujna 2008. godine.

Zajedničko stajalište Vijeće Europske unije za oba poglavlja je usvojilo 2. listopada 2009. godine te je utvrdilo mjerila za zatvaranje poglavlja. U poglavlju *Poljoprivreda i ruralni razvoj* radilo se o sljedećim mjerilima:

- izrada plana provedbe za uspostavljanje *Integriranog administrativnog i kontrolnog sustava (IACS)*² koji će biti u potpunosti u funkciji s datumom pristupanja;
- izrada plana provedbe za uspostavljanje Agencije za plaćanje koja će biti u potpunosti u funkciji s datumom pristupanja;
- izrada plana provedbe kako bi se Hrvatska u potpunosti pripremila za primjenu jedinstvene Uredbe za organizaciju zajedničkoga tržišta u područjima: šećer, voće i povrće te mlijeko do trenutka pristupanja. Nadalje, Hrvatska je trebala pokazati dovoljan napredak prema postavljanju Jedinstvene organizacije zajedničkog tržišta koje će postati u potpunosti funkcionalno do trenutka pristupanja.

U *Poglavlju 12.* radilo se o sljedećim mjerilima:

- Hrvatska je trebala predstaviti odobreni nacionalni program za unapređenje objekata za proizvode životinjskog podrijetla, uključujući objekte za nusproizvode životinjskog podrijetla koji nisu namijenjeni prehrani ljudi. Taj program morao je uključivati precizni plan za nadzor procesa unaprjeđenja objekata od strane hrvatskih nadležnih tijela. U pogledu sektora mlijeka, nacionalni program trebao je također uključiti strategi-

² Sustav koji se koristi u administraciji izravnih plaćanja te mjera ruralnog razvoja u kojima se potpora daje po ha ili grlu stoke

ju korištenja nesukladnog sirovog mlijeka. Hrvatska je morala pokazati dovoljan napredak u provedbi tog nacionalnog programa. Nadalje, Hrvatska je trebala pokazati da je predvidjela dostatne ljudske i financijske resurse za nadzor procesa unapređenja objekata koji su pokriveni nacionalnim programom;

- Hrvatska je Komisiji trebala pružiti dovoljno jamstava u pogledu uspostave potpuno EU sukladnog sustava službenih kontrola za životinje i životinjske proizvode, uključujući njegovo financiranje;
- Hrvatska je trebala nastaviti s uspostavom i razvojem odgovarajuće administrativne strukture u skladu s pravnom stečevinom EU-a osobito u pogledu kontrole sigurnosti hrane, te nastaviti povećavati svoje administrativne sposobnosti i infrastrukturu. Hrvatska je trebala pokazati da ima dostatnu administrativnu sposobnost za ispravnu provedbu i primjenu cjelokupne pravne stečevine EU-a koja je pokrivena ovim poglavljem na dan pristupanja.

Nakon što su uspješno ispunjena mjerila i okončani pregovori, *Poglavlje 12.* privremeno je zatvoreno 27. srpnja 2010. godine, a *Poglavlje 11.* 19. travnja 2011. godine.

1.2. Rezultati pregovora / Negotiation results

Najznačajniji element u pregovorima odnosio se na financijska sredstva koja će Hrvatskoj biti na raspolaganju nakon pristupanja EU-a. Rezultati su sljedeći:

- financijska omotnica za I stup – izravna plaćanja: 373 milijuna EUR godišnje
- financijska omotnica za II stup – mjere ruralnog razvoja: 333 milijuna EUR godišnje, na raspolaganju od 2014. godine u 100 %-tnom iznosu.³

Razdoblje prilagodbe za uvođenje izravnih plaćanja traje 10 godina, a znači financiranje EU sredstvima (u odnosu na financijsku omotnicu za izravna plaćanja) u intenzitetu od:

- 25, 30, 35 i 40 % u prve četiri godine članstva
- 50, 60, 70, 80 i 90 % u ostalih pet godina članstva
- 100 % u desetoj godini članstva.

Republika Hrvatska može nadoknaditi sredstva za izravna plaćanja iz vlastitog proračuna (eng. *top-ups*) do 100 % već u prvoj godini članstva.

Također, Hrvatska je tražila i dobila mogućnost da u razdoblju od 2014. do 2016. godine, dio sredstava iz II. stupa prebaci u I. stup i na taj način u značajni-

³ Do konca 2013. Hrvatskoj su na raspolaganju EU sredstva pretpristupne pomoći za razvoj poljoprivrede i ruralnih područja – IPARD.

joj mjeri financira izravna plaćanja iz europskog proračuna, i to najviše do 20 % sredstava EAFRD⁴ fonda, ali ne prelazeći razinu od 45 % omotnice za izravna plaćanja.

Osim navedenog iznosa za izravna plaćanja, Hrvatska će na raspolaganju biti dodatni iznos od oko 9,6 milijuna EUR za deminirano poljoprivredno zemljište koje je privedeno kulturi te oko 10,8 milijuna EUR tzv. „vinske omotnice“. Sredstva iz vinske omotnice mogu biti pridodana kuverti za jedinstveno plaćanje ili korištena za financiranje specifičnih mjera u vinarskom sektoru.

Također, EK je za provedbu mjera organizacije tržišta u Hrvatskoj u prve dvije godine članstva predvidjela 45 milijuna EUR-a. Međutim, korištenje ovih sredstava ovisit će o stanju na tržištu.

Dinamika uvođenja izravnih plaćanja predstavlja najznačajniju razliku u rezultatima pregovora između RH i novih zemlja članica. Naime, za razliku od zemalja koje su se EU-u priključile u petom valu proširenja, RH će biti u prilici da 25 % omotnice za I. stup, sredstva koja će biti isplaćena iz EAGF-a⁵, nadoknadi sa 75 % iznosa izravnih plaćanja iz nacionalnog proračuna već u prvoj godini članstva.

Tablica 1.: Dinamika uvođenja izravnih plaćanja u nove zemlje članice i RH (postotak od financijske omotnice).

	Godina članstva									
	I	II	III	IV	V	VI	VII	VIII	IX	X
Nove zemlje članice										
EU proračun	25	30	35	40	50	60	70	80	90	100
Nacionalni	30	30	30	30	30	30	30	20	10	0
Ukupno	55	60	65	70	80	90	100	100	100	100
RH										
EU proračun	25	30	35	40	50	60	70	80	90	100
Nacionalni	75	70	65	60	50	40	30	20	10	0
Ukupno	100	100	100	100	100	100	100	100	100	100

⁴ Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (eng. *EAFRD – European Agricultural Fund for Rural Development*).

⁵ Europski poljoprivredni garancijski fond (eng. *EAGF – European Agricultural Guarantee Fund*).

Hrvatska također ima mogućnost iz nacionalnog proračuna financirati tzv. "zatečene potpore" (eng. "state aids") tijekom trogodišnjeg razdoblja od datuma pristupanja.

U primjeni višestruke sukladnosti kao uvjeta za ostvarivanje izravnih plaćanja, u dijelu kontrola postignuta su sljedeća prijelazna razdoblja:

- A. zaštita okoliša - od 1. siječnja 2014. godine
- B. očuvanje zdravlja ljudi, bilja i životinja - od 1. siječnja 2016. godine
- C. dobrobit životinja - od 1. siječnja 2018. godine.

U II stupu, odnosno mjerama ruralnog razvoja, Hrvatska može:

- u novom programskom razdoblju od 2014. do 2020. godine financirati mjere potpore za pretežno samoopisrbrna poljoprivredna gospodarstva te za uspostavu proizvođačkih grupa do 31. prosinca 2017. godine s obzirom na strukturne poteškoće u hrvatskoj poljoprivredi
- u novom programskom razdoblju od 2014. do 2020. godina planirati za polovicu manje sredstava za provedbu mjera ruralnog razvoja iz osi IV (LEADER mjere) od važećeg obaveznog minimuma, a s obzirom na početak primjene LEADER pristupa u ruralnom razvoju u smislu financiranja rada lokalnih akcijskih grupa i realizacije njihovih projekata sredstvima EAFRD-a
- u novom programskom razdoblju od 2014. do 2020. godina financirati sredstvima EAFRD većim intenzitetom potpore (do maksimalnih 75 %) one projekte koji su povezani s provedbom Nitrata direktive (rukovanje stajskim gnojivom), a s obzirom na potrebu ispunjenja europskih standarda u zaštiti okoliša i činjenicu da takvi projekti ne generiraju dobit u ekonomskom pogledu.

U financiranju mjera ruralnog razvoja nužno je participiranje od strane RH i to u rasponu od 20 do 75 % (u odnosu na dozvoljena javna sredstva), ovisno o vrsti mjera koje će se primjenjivati i ruralnim područjima na kojima će se te mjere primjenjivati.

Dva proizvoda kod kojih se primjenjuju proizvodna ograničenja, odnosno kvote su šećer i mlijeko. Hrvatska je u slučaju šećera osigurala proizvodnu kvotu od 192.877 tona te godišnju kvotu za uvoz 40.000 tona sirovog šećera od šećerne trske za rafiniranje tijekom razdoblja do najviše tri tržišne godine od njezina pristupanja, i to uz plaćanje uvozne carine od 98 EUR/toni. Ukoliko pregovori s drugim članicama Svjetske trgovinske organizacije budu imali za posljedicu otvaranje kompenzacijskih kvota za šećer prije kraja prijelaznog razdoblja, kvota od 40.000 tona odobrena Hrvatskoj ukinut će se djelomično ili u cijelosti prilikom otvaranja kompenzacijskih kvota za šećer.

Također, u slučaju Hrvatske kao "rafinerija" utvrđena je proizvodna jedinica:
- čija je jedina djelatnost rafiniranje sirovog šećera od šećerne trske iz uvoza ili
- koja je tijekom tržišne godine 2004./2005. godine rafinirala količinu od najmanje 15.000 tona sirovog šećera od šećerne trske iz uvoza.

Reforma Zajedničke poljoprivredne politike koja se dogovarala tijekom 2013. godine predviđa ukidanje proizvodne kvote za šećer 30. rujna 2017. godine.

Hrvatskoj je za proizvodnu 2013./2014. te 2014./2015. godinu utvrđena proizvodna kvota za mlijeko od 765.000 tona te posebna kvota za restrukturiranje od 15.000 tona. Referentni sadržaj mlječne masti za Hrvatsku iznosi 4,07 g/kg. Po isteku proizvodne 2014./2015. godine proizvodna kvota za sve zemlje članice biti će ukinuta.

U slučaju Hrvatske nacionalna se zaštita oznaka zemljopisnog podrijetla i oznaka izvornosti koje postoje na datum pristupanja Europskoj uniji može nastaviti dvanaest mjeseci od datuma pristupanja EU-u. U tom razdoblju Hrvatska je obvezna dostaviti specifikaciju proizvoda za koje želi zadržati zaštitu oznaka na razini Europske unije.

U sektoru vina Hrvatska je dobila sljedeće:

- a. vinogradarske zone u RH (zone su vezane uz min sadržaj alkohola i dozvoljene enološke postupke):
 - zona B (Moslavina, Prigorje - Bilogora, Plešivica, Pokuplje, Zagorje - Međimurje)
 - zona C I (Hrvatsko Podunavlje, Slavonija)
 - zona C II (Hrvatska Istra, Hrvatsko primorje, Dalmatinska zagora, Sjeverna Dalmacija, Srednja i Južna Dalmacija)

- b. automatsko priznavanje zaštićenih oznaka izvornosti (ZOI) vina
 - Istočna kontinentalna Hrvatska
 - Hrvatsko Podunavlje
 - Slavonija
 - Zapadna kontinentalna Hrvatska
 - Moslavina
 - Prigorje - Bilogora
 - Plešivica
 - Pokuplje
 - Zagorje - Međimurje
 - Primorska Hrvatska
 - Hrvatska Istra
 - Hrvatsko primorje
 - Dalmatinska zagora

- Sjeverna Dalmacija
 - Srednja i južna Dalmacija
 - Dingač
- c. automatsko priznavanje zaštićenih tradicionalnih izraza vina
- kvalitetno vino s kontroliranim zemljopisnim podrijetlom (dodatno: arhivsko vino, mlado vino, desertno vino)
 - vrhunsko vino s kontroliranim zemljopisnim podrijetlom (dodatno: arhivsko vino, desertno vino, kasna berba, izborna berba, izborna berba bobica, izborna berba prosušenih bobica, ledeno vino)
 - kvalitetno biser vino
 - vrhunsko pjenušavo vino
 - Opolo
 - Plavac
- d. automatsko priznavanje zaštićenih zemljopisnih oznaka (aromatizirana vina i jaka alkoholna pića)
- Samoborski bermet
 - Hrvatska loza
 - Hrvatska stara šljivovica
 - Slavonska šljivovica
 - Hrvatski pelinkovac
 - Zadarski maraschino
 - Hrvatska travarica.
- e. nemogućnost korištenja naziva „Mlado vino portugizac“
- prometovanje se ograničava do iskorištenja zaliha koje su prisutne na dan ulaska RH u EU (dozvoljen plasman na tržište RH i trećih zemalja)

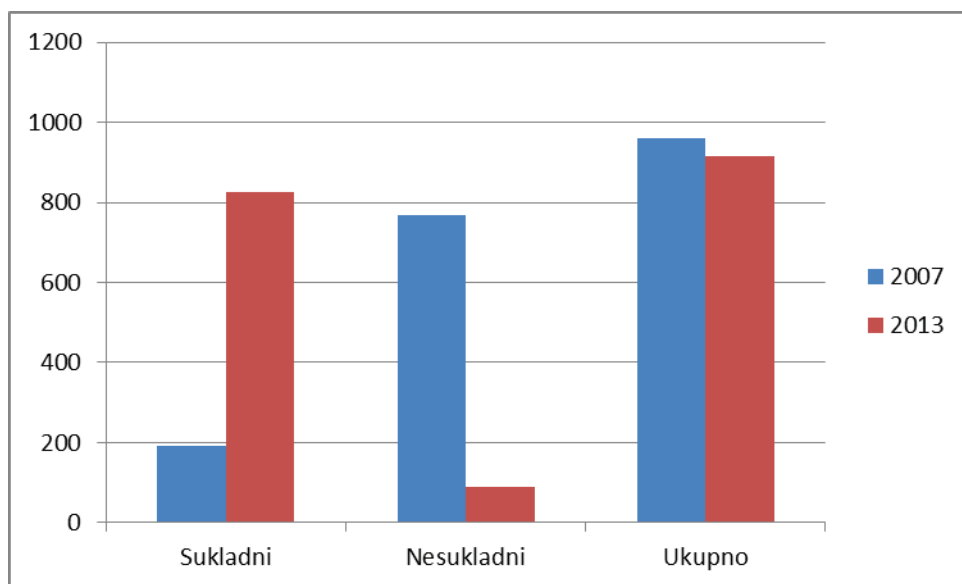
Za sagledavanje rezultata pregovora u sektoru vina bitno je uzeti u obzir da su Uredbom iz 2008. godine sustavom automatizma preuzete sve tada postojeće oznake vina država članica te da nije bilo pravnog lijeka za osporavanje oznaka. Za sve automatizmom prihvaćene oznake države članice bile su obvezne do 2011. godine dostaviti specifikaciju proizvoda a EK ima mandat do kraja 2014. godine otkazati zaštitu automatizmom preuzetih oznaka ukoliko oznake ne udovoljavaju uvjetima iz nove uredbe.

Stoga je i Hrvatska, na temelju sustava automatizma, mogla postići zaštitu samo za ona vina za koja države članice nisu kanile uložiti prigovor. Pri tome se Hrvatska obvezala dostaviti specifikaciju za svaki proizvod u roku od godina dana od dana

pristupanja EU (što znači rok od tri godine od okončanja pregovora. Tri godine za izradu specifikacija imale su, u drugom vremenu, i ostale države članice). Ukoliko Hrvatska ne dostavi specifikaciju za svaki pojedini proizvod, oznake neće biti zaštićene. Pri tome je važno napomenuti da okončanjem pregovora i pristupanjem EU Hrvatska ne gubi mogućnost daljnje zaštite oznaka vina i hrane. Naime, RH će u bilo kojem trenutku moći podnijeti zahtjev za zaštitu pojedine oznake sukladno redovnoj proceduri, a ne na temelju sustava automatizma.

Za objekte u sektorima mesa, mlijeka, ribe i nusproizvoda životinjskog podrijetla koji ne ispunjavaju strukturne zahtjeve osigurano je prijelazno razdoblje do 31. prosinca 2015. godine. Proizvodi podrijetlom iz ovih objekata smiju se stavljanje samo na nacionalno tržište Hrvatske ili na tržišta trećih zemalja. Hrana iz ovakvih objekata mora imati posebnu zdravstvenu ili identifikacijsku oznaku. Pritom je važno napomenuti da je tijekom pretpristupnog razdoblja Hrvatska napravila izniman napor te je broj nesukladnih objekata osjetno smanjen i u srpnju 2013. godine iznosio je 90.

Slika 1: Stanje subjekata u poslovanju hranom životinjskog podrijetla
2007. - srpanj 2013. godina.



Izvor: Ministarstvo poljoprivrede; obrada autora.

S obzirom da je Neumski koridor teritorij Bosne i Hercegovine koji izlazi na Jadransko more te na taj način razdvaja kopneni teritorij Republike Hrvatske na

dva dijela, kako bi se osigurao nesmetan tranzit, predviđen je poseban režim prolaska pošiljki proizvoda životinjskog podrijetla preko neumskog koridora.

Ovaj poseban režim predviđa da se pošiljkama proizvoda životinjskog podrijetla, podrijetlom iz EU ili neke dozvoljene treće zemlje, dozvoli prolaz preko neumskog koridora, od dana pristupanja Hrvatske EU, bez provođenja veterinarskih kontrola pri ponovnom ulasku na teritorij Republike Hrvatske odnosno EU.

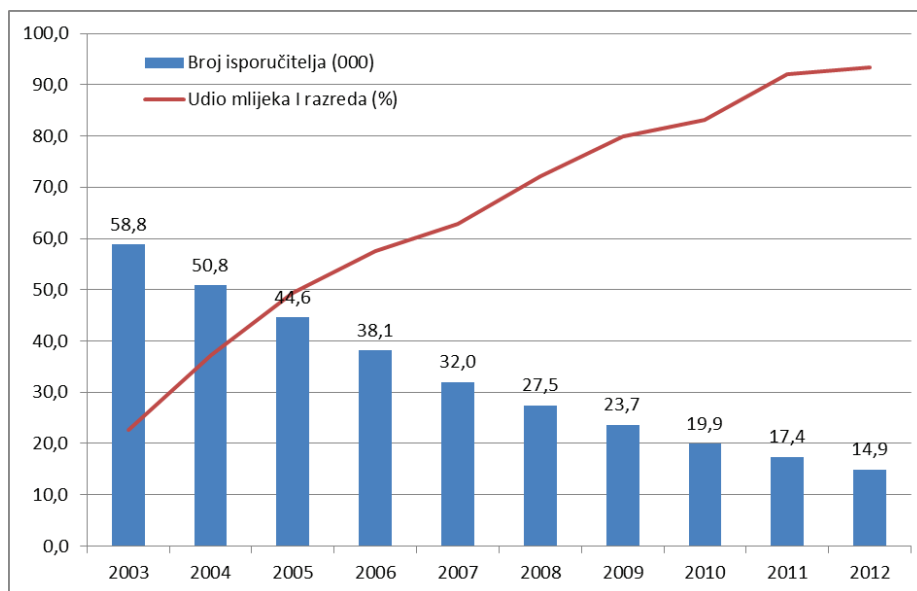
Također je predviđeno plombiranje prijevoznih sredstava koja prevoze predmetne pošiljke kao i odgovarajuća kontrola takvih plombi što će provoditi carinski djelatnici. Dokazivanje carinskog statusa i istovjetnosti predmetnih pošiljaka će se provesti ovjerom isprava koje prate robu i obveznim unosom vremena prelaska granice na mjestu privremenog izlaska iz carinskog područja od strane carinskih djelatnika. Time će se ujedno na mjestu ponovnog ulaska omogućiti kontrola vremena utrošenog za prolaz kroz Neumski koridor.

Otvorena prijevozna sredstva ne smiju se koristiti za prijevoz predmetnih pošiljaka kroz Neumski koridor. Također zabranjen je prijevoz pošiljki živih životinja (isključujući kućne ljubimce u pratnji vlasnika) kroz Neumski koridor od dana pristupanja Hrvatske EU. Takve će se pošiljke preusmjeravati u luke Ploče i Trpanj, gdje će se daljnji prijevoz vršiti trajektom.

U slučaju nepravilnosti u provođenju postupaka, pošiljkama proizvoda životinjskog podrijetla neće biti dozvoljen ponovni ulazak na teritorij Republike Hrvatske, odnosno EU, osim ako se ne provede procjena rizika za javno zdravlje i zdravlje životinja.

Nadalje, osigurano je prijelazno razdoblje do 31. prosinca 2014. godine vezano uz stavljanje na tržište na svojem državnom području sjemena sorata na popisu u hrvatskim nacionalnim sortnim listama poljoprivrednog bilja i povrća koje nisu službeno prihvaćene u skladu s odredbama pravne stečevine. Tijekom tog razdoblja takvo se sjeme ne smije stavljati na tržište na državnom području ostalih država članica.

Iako je Hrvatska inicijalno postavila zahtjev za prijelaznim razdobljem vezano uz kvalitetu mlijeka, ovaj je zahtjev povučen. Naime, kao što je vidljivo iz Slike 2., prilikom pristupanja EU-u 93% mlijeka proizvedenog u Hrvatskoj je sukladno zahtjevima EU-a u pogledu kvalitete zbog čega prijelazno razdoblje nije bilo potrebno.



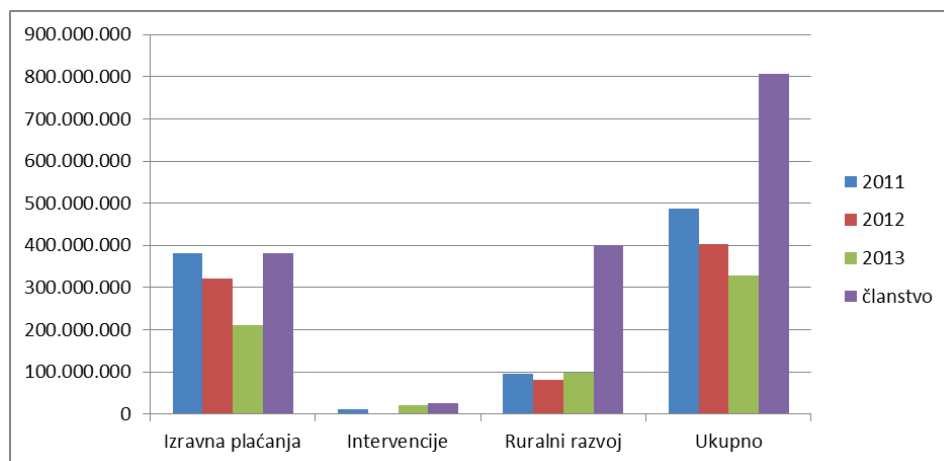
Slika 2. Kvaliteta mlijeka i broj isporučitelja mlijeka u razdoblju 2003. – 2012.

Izvor: Hrvatska poljoprivredna agencija, obrada autora.

Kokoši nesilice koje su u fazi proizvodnje na datum pristupanja mogu se zadržati u kavezima koji nisu u skladu sa strukturnim zahtjevima. Hrvatska će osigurati da upotreba takvih kaveza prestane najkasnije 12 mjeseci nakon pristupanja. Jaja iz takvih neobogaćenih kaveza stavljat će se samo na nacionalno tržište Hrvatske. Takva jaja i njihova pakovanja moraju biti jasno obilježena posebnom oznakom kojom se omogućava potrebna kontrola.

U nastavku teksta bit će dan okvirni osvrt na rezultate procesa pregovaranja i to bez dubinskih analiziranja pojedinih aspekata hrvatskog procesa pristupanja EU-u.

Prijelomna točka u dovršetku pregovora bila je postizanje dogovora oko financijske omotnice za sektor poljoprivrede. Usporedba raspoloživih sredstava za financiranje poljoprivrednog sektora pokazuje da će nakon pristupanja EU-a Hrvatskoj na raspolaganju biti osjetno viša sredstva nego li je to bio slučaj do sada. Slika 3. daje okvirni prikaz raspoloživih sredstava. Prikaz za razdoblje do pristupanja je okvirni jer je dosada bilo iznimno teško praćenje isplaćenih potpora u Hrvatskoj zbog nepostojanja vođenja proračunskog računovodstva temeljenog na istovremenom planiranju rashoda za stvaranje obveza i rashoda za isplate, odnosno nesklad između proizvodne i kalendarske godine zbog prijenosa obveza u narednu godinu.

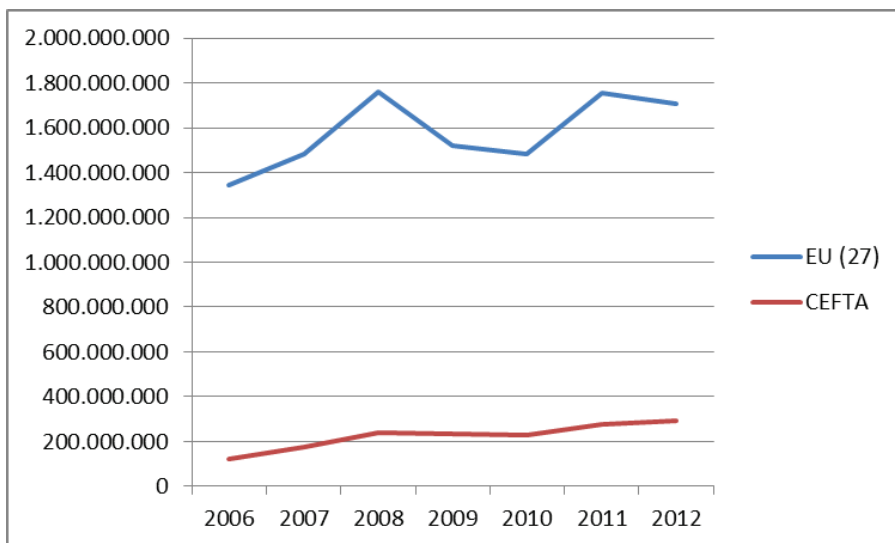


Slika 3. Potpore poljoprivredi u RH (EUR)

Izvor: Ministarstvo poljoprivrede, obrada autora.

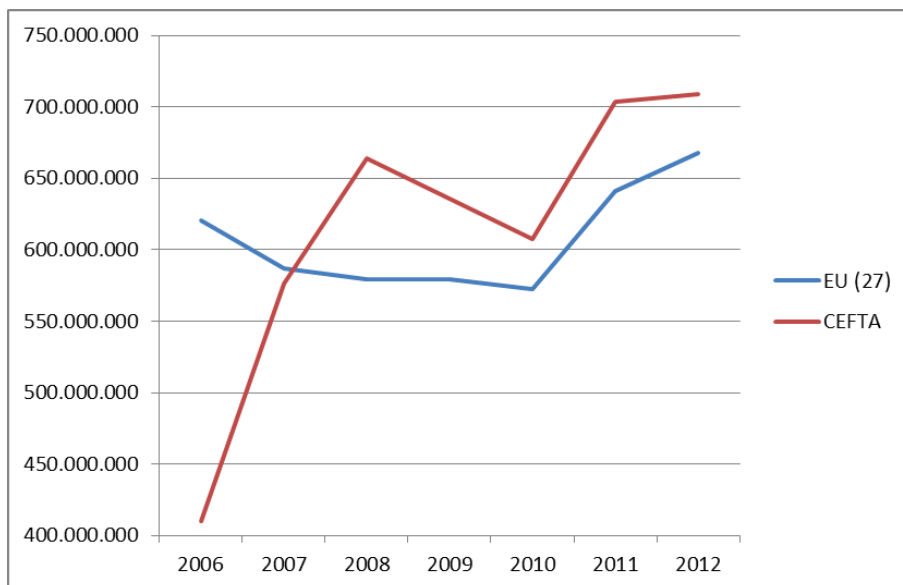
Međutim, za buduća detaljnija sagledavanja rezultata pregovora i uvjeta pod kojima hrvatska poljoprivreda ulazi u članstvo Europske unije, osim poljoprivrednog proračuna koji se osjetno povećava, potrebno je uzeti u obzir i druge faktore. Neki od njih su sljedeći:

- Ulaskom u Europsku uniju Hrvatska će postati dijelom zajedničkog tržišta i Carinske unije što, između ostalog, podrazumijeva slobodu kretanja roba. Navedeno znači da se prilikom prometovanja roba između država članica, bilo u komercijalne svrhe ili za vlastite potrebe, ne vrši naplata carina ni carinski nadzor. Za hrvatski prehrambeni sektor to znači osjetno pojednostavljivanje i pojeftinjenje uvoza koji može učiniti dodatni pritisak na konkurentnost hrvatskih proizvoda. Analiza podataka o uvozu hrane iz EU-a u RH (Slika 4.) pokazuje uzlazni trend i za očekivati je da će se on, zbog osjetnog olakšavanja uvjeta uvoza, nastaviti.
- Ista pravila koja se primjenjuju u uvozu hrane iz EU-a u Hrvatsku vrijede i za hrvatski izvoz. Međutim, Hrvatska je i dosada na temelju Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju imala gotovo potpuno bescarinski pristup tržištu Europske unije ali, kao što je vidljivo iz Slike 5., nije došlo do značajnijeg rasta izvoza. Osim toga, ulaskom u EU Hrvatska je izašla iz CEFTA 2006 Sporazuma, čime je izgubila dio preferencijalnih povlastica prilikom plasmana prehrambenih proizvoda na tržišta zemalja CEFTA-e koja predstavljaju i naša najznačajnija tržišta.



Slika 4. Uvoz poljoprivredno - prehrambenih proizvoda u RH iz EU i CEFTA (EUR).

Izvor: DZS, obrada autora.



Slika 5. Izvoz poljoprivredno - prehrambenih proizvoda iz RH u EU i CEFTA (EUR).

Izvor: DZS, obrada autora.

- Primjena „nevezanih“ izravnih plaćanja kojima se prekida veza između poljoprivredne proizvodnje i potpora može imati negativan učinak na pojedine poljoprivredne proizvodnje, pogotovo one koje su imale veću razinu potpora u odnosu na EU potpore. Isto tako, primanje potpora uvjetovano je primjenom „višestruke sukladnosti“ kojom se od poljoprivrednog proizvođača zahtijeva ispunjavanje određenih, u pravilu viših standarda, što dosada nije bio slučaj. S druge strane, hrvatski poljoprivredni proračun je u proteklom razdoblju oscilirao a od pojave krize dolazi i do njegova smanjenja. Razine potpora za pojedine sektore nominalno su bile utvrđivane na višoj razini nego li je u konačnici proizvođačima bilo isplaćeno, što je dodatno otežavalo planiranje i vođenje poljoprivredne proizvodnje na razini poljoprivrednog gospodarstva. Stoga primjena Zajedničke poljoprivredne politike u dijelu izravnih plaćanja za hrvatske poljoprivredne proizvođače, iako ima i negativne elemente, znači stabilnost i sigurnost što je iznimno važno i na razini upravljanja gospodarstvom.
- Primjena mjera uređenja tržišta u pretpristupnom razdoblju uglavnom je bila vođena na *ad hoc* osnovi i pretežito se svodila na različite oblike „intervencija na tržištu“. Stoga će primjena mjera uređenja jedinstvenog tržišta koje propisuje Zajednička poljoprivredna politika i koje imaju vrlo ograničeni domet za posljedicu imati smanjenje potpora za pojedine poljoprivredne sektore.
- Završno, Zajednička poljoprivredna politika može imati izrazito pozitivan učinak na hrvatski poljoprivredni sektor i razvoj ruralnih područja općenito. Sredstva Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj i obvezna dodatna sredstva hrvatskog proračuna od oko 400 milijuna EUR godišnje s kojima se u pravilu u iznosu od 50 %, sufinanciraju investicijski projekti čine znatan razvojni potencijal. Korištenje ovih sredstava moglo bi biti snažan zamašnjak razvoju hrvatske poljoprivrede. Međutim, Hrvatska će se naći pred velikim izazovom korištenja ovih sredstava zbog svojih ograničenih administrativnih kapaciteta i apsorpcijskih sposobnosti potencijalnih korisnika – poljoprivrednih proizvođača, subjekata prehrambeno-prerađivačke industrije, lokalne i regionalne samouprave te poduzetnika u ruralnim područjima. Drugim riječima, ovo znači da će uspješnost Hrvatske u korištenju sredstava EAFRD-a ovisiti primarno o sposobnosti državne administracije da razvije odgovarajuću ruralnu politiku i ukloni prepreke za korištenje sredstava (primjerice, legalizacije objekata, brzine ishođenja potrebnih dozvola i dokumenata, osiguranja povoljnih kreditnih linija, garancijskih shema i sl.), ali i sposobnosti krajnjih korisnika da vlastitim ili kreditnim sredstvima, sami ili uz pomoć poslovnih savjetnika, pripreme projekte sukladno utvrđenim procedurama i rokovima.

Tijek pregovora

16. svibnja 2013. svih 27 članica EU-a ratificirale Sporazum o pristupanju
9. ožujka 2012. Hrvatski sabor ratificirao Sporazum o pristupanju
22. siječnja 2012. održan referendum o članstvu u EU (66 % glasača za članstvo u EU-u)
9. prosinca 2011. Hrvatska potpisala Sporazum o pristupanju
30. lipnja 2011. pregovori okončani tijekom ministarske konferencije EU-a
19. travnja 2011. *Poglavlje 11.* privremeno zatvoreno
15. travnja 2011. EU donosi konačno stajalište za *Poglavlje 11.*
28. siječnja 2011. RH usvaja izmjene Pregovaračkog stajališta za *Poglavlje 11.*
27. srpnja 2010. *Poglavlje 12.* privremeno zatvoreno
svibanj 2010. RH usvaja izmjene Pregovaračkog stajališta za *Poglavlje 12.*
veljača 2010. Vlada RH usvaja akcijski plan za Agenciju za plaćanja i IACS te akcijski plan za uređenje tržišta
2. listopada 2009. EU usvaja Pregovaračka stajališta za *Poglavlje 11.* i *Poglavlje 12.* i utvrđuje mjerila za zatvaranje ovih poglavlja
4. rujna 2008. RH usvaja Pregovaračko stajalište za *Poglavlje 11.*
srpanj 2008. RH usvaja Pregovaračko stajalište za *Poglavlje 12.*
lipanj 2008. RH ispunjava mjerila za otvaranje pregovora u *Poglavlju 12.*
2. travnja 2008. RH ispunjava mjerilo za otvaranje pregovora u *Poglavlju 11.*
travanj 2007. Odluka Vijeća EU-a o mjerilima za otvaranje *Poglavlja 12.* Sigurnost hrane, veterinarska i fitosanitarna politika
9. studenoga 2006. Odluka Vijeća EU-a o mjerilu za otvaranje *Poglavlja 11.* *Poljoprivreda i ruralni razvoj*
20. listopada 2005. Započinje *screening* – analiza stanja i usklađenosti hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU-a
3. listopada 2005. Pregovori o pristupanju otpočinju
16. ožujka 2005. EU usvaja pregovarački okvir
1. veljače 2005. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju stupa na snagu
lipanj 2004. Vijeće EU potvrđuje Hrvatsku kao zemlju – kandidat za članstvo
travanj 2004. Europska komisija daje pozitivno mišljenje na zahtjev za članstvo
21. veljače 2003. Hrvatska podnosi zahtjev za članstvo u EU
29. listopada 2001. Potpisan Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju
studeneni 2000. Proces stabilizacije i pridruživanja pokrenut na Zagrebačkom samitu

2. Kohezijska politika i pristup strukturnim fondovima i Kohezijskom fondu nakon pristupanja Hrvatske Europskoj uniji / Cohesion policy and access to structural funds after Croatia enters the EU

2.1. Kohezijska politika i NUTS II regije / Cohesion policy and NUTS II regions

Kohezijska politika je investicijska politika EU-a kojom se promiče i podržava ukupan ravnomjeran razvoj država članica i njihovih regija te se smatra sinonimom regionalnoj politici EU-a. Ona podupire nastajanje novih radnih mjesta, konkurentnost, gospodarski rast, unapređenje kvalitete života te održivi razvoj. Ova politika ima za cilj smanjivanje značajnih ekonomskih, socijalnih i teritorijalnih razlika koje postoje u europskim regijama.

Stoga je značajan dio EU proračuna usmjeren na Kohezijsku politiku a ona je, nakon Zajedničke poljoprivredne politike, najznačajnija politika EU-a.

Kohezijska politika preispituje se i redefinira od strane EU institucija svakih sedam godina. Uredbe za novo financijsko razdoblje EU od 2014. do 2020. stupit će na snagu početkom 2014. godine a kroz Kohezijsku politiku provodi se i Strategija Europe 2020.

Strategija Europa 2020 ima za cilj pretvoriti EU u pametnu, održivu i uključivu ekonomiju koja će ostvarivati visoke stope zaposlenosti, produktivnosti i društvene povezanosti. Ciljevi Europa 2020 su sljedeći:

1. zapošljavanje - 75 % populacije u dobi između 20 i 64 godine trebalo bi biti zaposleno
2. inovacije - 3 % BDP-a EU treba investirati u istraživanje i razvoj
3. klimatske promjene – potrebno je ispuniti klimatsko - energetske ciljeve „20/20/20“ odnosno 20 % smanjenje emisije CO₂ u odnosu na razine iz 1990. godine (30 % ukoliko okolnosti dopuštaju), 20 % energije iz obnovljivih izvora te 20 % porast energetske učinkovitosti
4. obrazovanje - postotak osoba koje rano napuste školovanje trebao bi biti ispod 10 %, a najmanje 40 % mlađe generacije trebalo bi završiti tercijarni (ili njemu odgovarajući) stupanj obrazovanja,
5. siromaštvo - 20 milijuna manje ljudi treba biti u opasnosti od siromaštva.

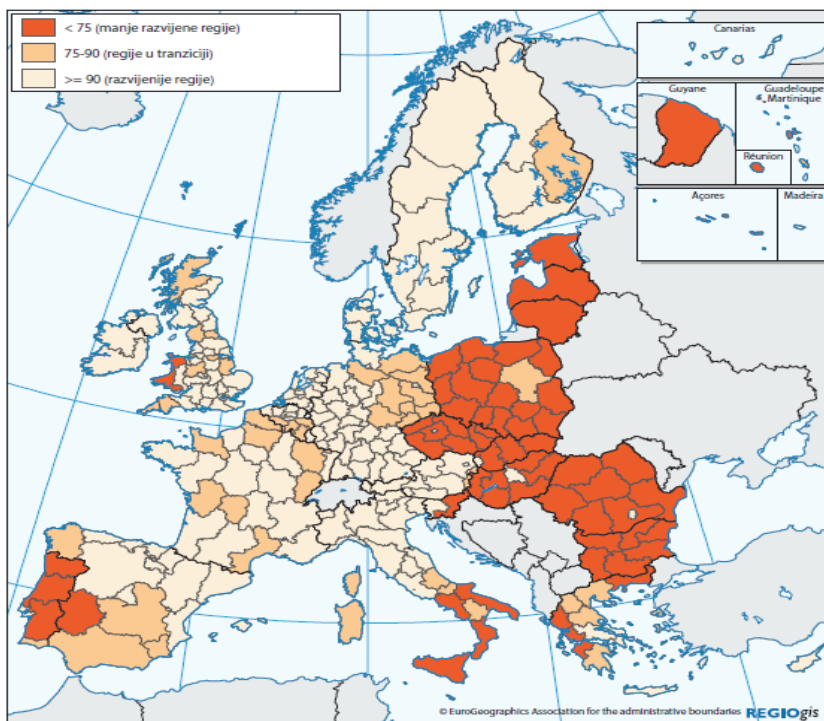
Za provedbu Kohezijske politike nužno je definiranje NUTS II regija (Nomenklatura prostornih jedinica za statistiku (fra. *Nomenclature des unités territoriales statistiques*) koje se utvrđuju prema broju stanovnika. Regija na NUTS II razini mora imati najmanje 800.000, a maksimalno 3 milijuna stanovnika.

U razdoblju od 2014. do 2020. sredstva Kohezijske politike usmjeravat će se u tri skupine regija temeljeno na razini BDP-a po stanovniku u odnosu na prosjek EU 27⁶ na sljedeći način:

⁶ Mjereno po paritetu kupovne moći za razdoblje do 2007. do 2009. godine.

- "manje razvijene regije" (eng. *less 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.

Slika 6. daje simulaciju NUTS II regija Europske unije u razdoblju od 2014. do 2020. godine.

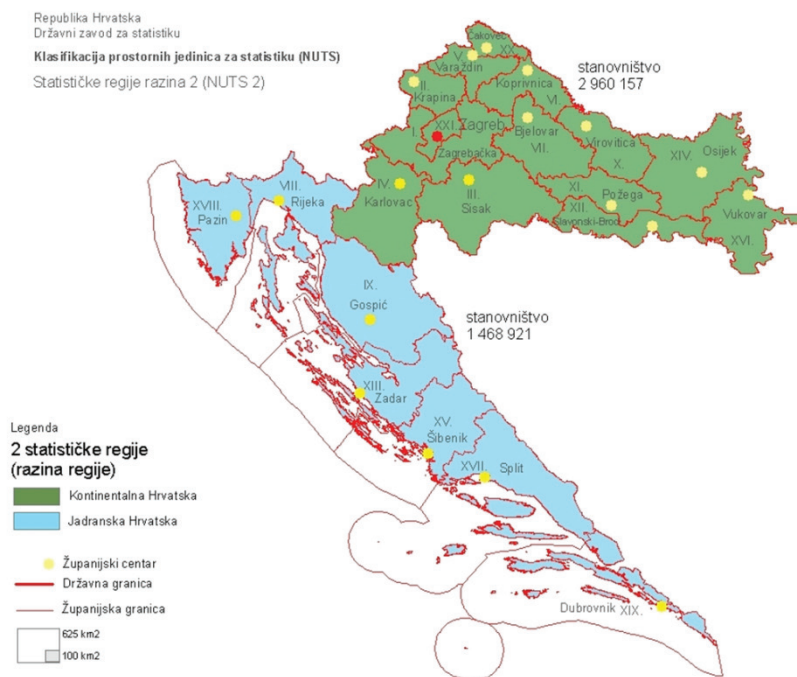


Slika 6. Simulacija NUTS II regija 2014. - 2020. godina.

Izvor: EK.

Ovisno o stupnju razvijenosti regije, postotak sufinanciranja na razini prioritete osi unutar operativnog programa bit će drugačiji. Primjerice, predlaže se da postotak sufinanciranja u razvijenim regijama iznosi najviše 50 %, u regijama u tranziciji najviše 60 %, dok bi u manje razvijenim regijama postotak sufinanciranja na razini prioritete osi pojedinog operativnog programa bio najviše 80-85 %. Za Kohezijski fond predlaže se najviša stopa sufinanciranja od 85 %.

Kao što je vidljivo iz Slike 7., Republika Hrvatska bit će podijeljena na dvije regije, a obje se ubrajaju u manje razvijene regije. Naime, regija Kontinentalna Hrvatska ostvaruje 64,1 % prosjeka BDP-a EU27, a Jadranska Hrvatska 62,1 %. Stoga se projekti iz cijele Hrvatske kvalificiraju za veći postotak sufinanciranja.



Slika 7. NUTS II regije u Hrvatskoj.

Predviđeni proračun za Kohezijsku politiku u razdoblju od 2014. do 2020. godine trebao bi iznositi oko 325 mlrd. EUR, odnosno 34 % ukupnog proračuna EU za navedeno razdoblje.

2.2. Fondovi Europske unije / EU funds

Za provedbu Kohezijske politike na raspolaganju su tri fonda:

1. Europski fond za regionalni razvoj (eng. *European Regional Development Fund - ERDF*) za cilj ima jačanje ekonomske i socijalne kohezije u EU-u te smanjenje razvojnih razlika između njenih regija
2. Europski socijalni fond (eng. *European Social Fund - ESF*) potiče zapošljavanje i mogućnosti zaposlenja u EU

3. Kohezijski fond (eng. *Cohesion Fund - CF*) cilja na države članice EU-a čiji je GNI⁷ (bruto nacionalni dohodak, eng. *Gross national income*) po stanovniku manji od 90 % prosjeka EU-a te financira projekte iz područja prometa i okoliša.

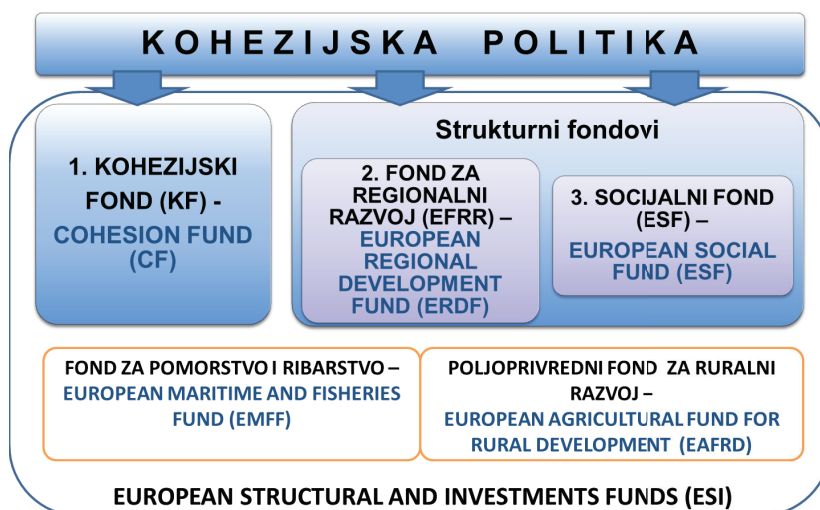
Osim navedenih fondova, 2007. godine uspostavljeni su i financijski instrumenti: *Jaspers* i *Jasmine* namijenjeni pružanju tehničke pomoći, *Jeremie* služi poboljšavanju pristupa mikrofinanciranju srednjih, malih i mikro poduzeća a *Jessica* podupire urbani razvoj. Dodatno, Fond solidarnosti EU-a (eng. *European Union Solidarity Fund*) pruža pomoć u slučaju većih prirodnih nepogoda.

ERDF i ESF poznati su i pod nazivom strukturni fondovi. Iako se ne smatraju fondovima Kohezijske politike, u novoj financijskoj perspektivi EU od 2014. do 2020. funkcionirat će još i:

- Fond za pomorstvo i ribarstvo (eng. *European Maritime and Fisheries Fund – EMFF*) kao nasljednik Europskog fonda za ribarstvo

- Poljoprivredni fond za ruralni razvoj (eng. *European Agricultural Fund for Rural Development – EAFRD*).

Kao što je vidljivo iz Slike 8., 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*).



Slika 8.: Europski strukturni i investicijski fondovi za razdoblje od 2014. do 2020. godine.

Izvor: Europska Komisija, obrada HGK.

⁷ Izračun GNI-a sličan je izračunu BDP-a, odnosno njegovoj vrijednosti. GNI se izračunava zbrajanjem BDP-a i iznosa primitaka (npr. kamata i dividendi) koje su ostvarile domaće kompanije u inozemstvu te oduzimanjem sličnih izdataka prema drugim zemljama.

Kohezijski fond namijenjen je financiranju velikih investicijskih projekata iz područja prometa s naglaskom na investicije u Trans-europsku prometnu mrežu, posebice u njene sastavnice od europskog interesa, te okoliš, s naglaskom na ulaganja u upravljanje otpadom i vodama. Međutim, Kohezijskim fondom mogu se financirati projekti koji pozitivno utječu na održivi razvitak, uz uvjet da takvi projekti imaju pozitivan učinak na okoliš. Tako je primjerice, kroz Kohezijski fond moguće ulagati u projekte vezane za energetske učinkovitost i obnovljive izvore energije. Ulagati se može i u prometnice izvan trans - europske prometne mreže, željeznicu, riječni i morski promet, intermodalne prometne sustave i u njihovo uvezivanje, upravljanje putovima, zračni i pomorski promet, čišći gradski i javni prijevoz.

ERDF za cilj ima jačanje ekonomske i socijalne kohezije i smanjivanje razlika u razvoju između regija unutar EU-a. U narednom razdoblju njegov se fokus usmjerava na sljedeće:

- 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, energetske i prijevozne infrastrukture
- povećavanje kapaciteta institucija i učinkovitu javnu administraciju
- zdravstvenu, obrazovnu i socijalnu infrastrukturu
- održivi urbani razvoj.

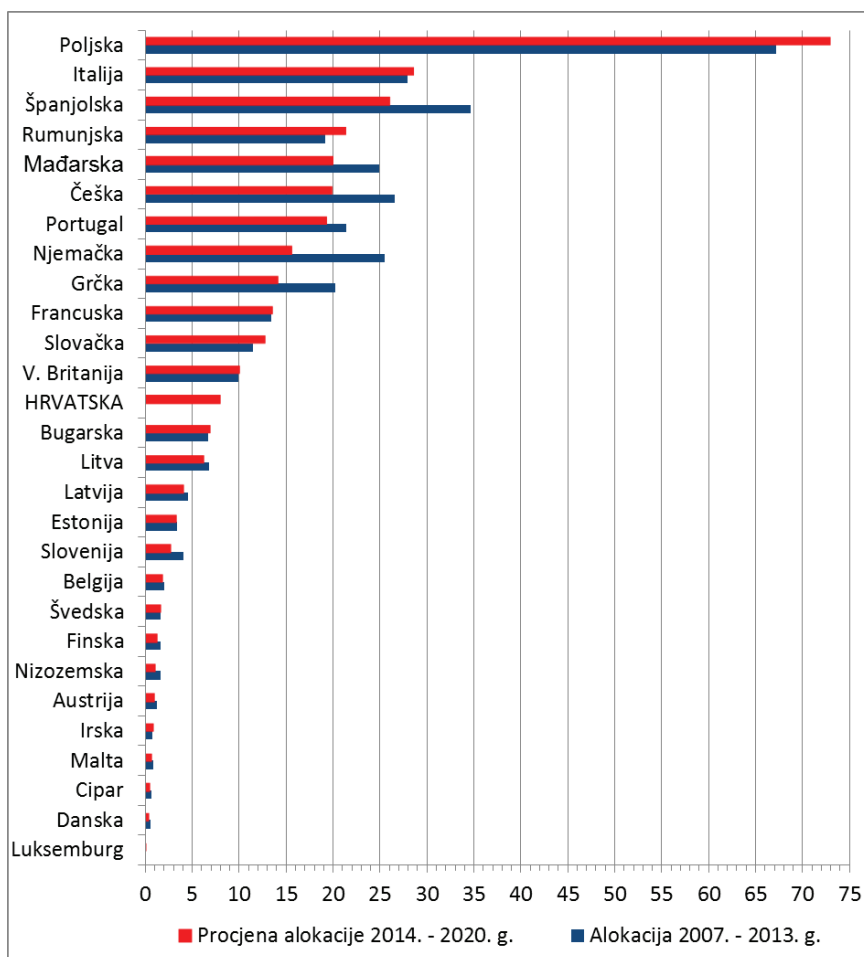
Uloga ESF-a je dati doprinos mogućnosti zapošljavanja, promicanju obrazovanja i cjeloživotnog obrazovanja, jačanju socijalne inkluzije (uključivosti), doprinositi borbi protiv siromaštva te ojačati administraciju koja služi građanima i onima koji traže zaposlenje.

Prioritetima ESF-a za razdoblje od 2014. do 2020. godine predloženi su:

- 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.

2.3. Programiranje, alokacija i iskorištenje EU fondova / Programming, allocation and usage of the EU funds

Programiranje i operativni programi ključni su pojmovi u procesu pripreme korištenja sredstava iz strukturnih fondova i Kohezijskog fonda. Programiranje



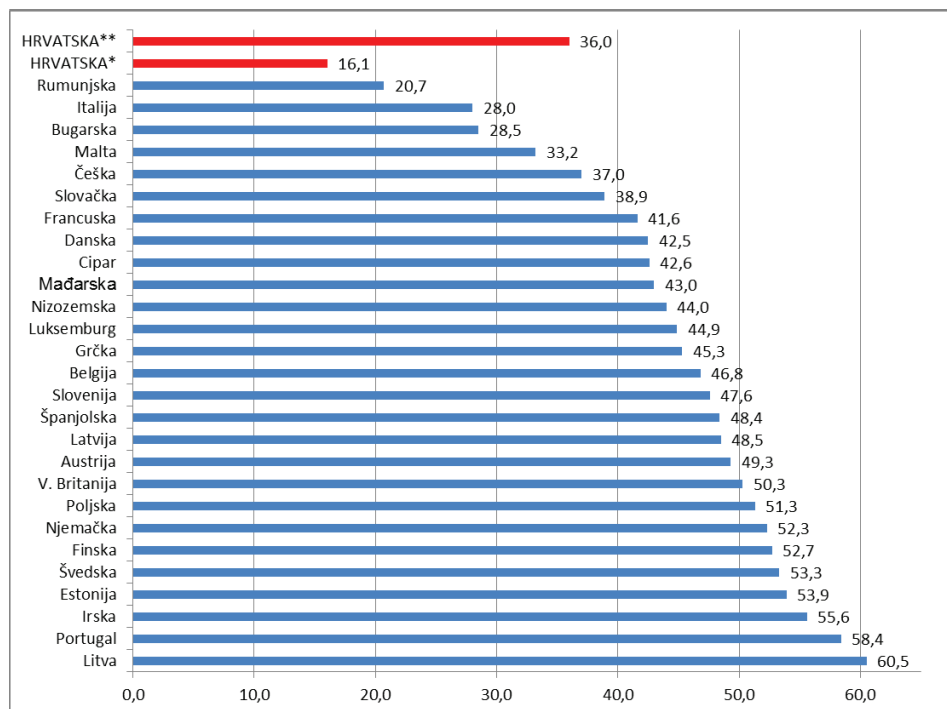
Slika 9. Kohezijska politika - alokacije alokacija po državama u mlrd. EUR.*

Izvor: EK.

* Procjena HGK alokacije za razdoblje 2014. - 2020. g.

podrazumijeva proces kojim se definiraju: preduvjeti za povlačenje sredstava, razvojni ciljevi, područja ulaganja, strateški dokumenti te koncentracija sredstava. Ključni dokumenti u procesu programiranja su *Partnerski sporazum* i *Operativni program(i)*.

Procesom programiranja odgovara se na pitanje koji će se dijelovi nacionalne strategije moći sufinancirati iz fondova EU-a, odnosno operativnim programima određuju se prioriteti za sufinanciranje iz fondova EU-a. Područja koja nisu nave-



Slika 10. Postotak isplaćenih sredstava u odnosu na alokacije za proračunsko razdoblje EU 2007. - 2013. g., studeni 2012. g.

Izvor: EK, Izvješće o korištenju prepristupnih programa pomoći EU za Hrvatski sabor

* Stanje krajem lipnja 2012. g., za alokaciju IPA 2007. - 2013. g.

** Stanje krajem prosinca 2012. g., za alokaciju IPA 2007. - 2011. g. Za alokaciju IPA 2007. - 2013. g. stanje je 26,9 %.

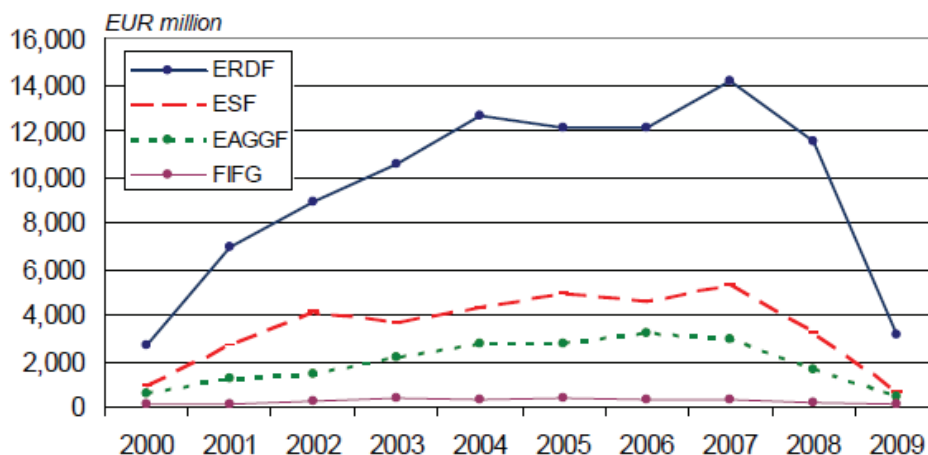
dena u strateškim dokumentima, odnosno Operativnim programima, neće se moći sufinancirati sredstvima EU-a.

Proces programiranja u nadležnosti je nacionalnih vlada koje na temelju svojih prioriteta utvrđuju koji će se dijelovi nacionalnih strategija financirati iz sredstava EU fondova. Uredbe, čija je primjena obvezna za sve države članice, izričito zabranjuju jedino prerađivanje duhana i duhanskih proizvoda te troškove zatvaranja nuklearnih elektrana. Međutim, unatoč tome, u prijedlogu Višegodišnjeg financijskog okvira za 2014. - 2020. godinu planiran je trošak zatvaranja nuklearnih elektrana u Litvi, Slovačkoj i Bugarskoj u ukupnom iznosu od 860 mil. EUR.

Kako se Kohezijska politika definira za sedmogodišnje razdoblje, za svaku državu članicu utvrđuje se i alokacija za sedmogodišnje razdoblje. Alokacija za svaku državu članicu EU-a određuje se na temelju kriterija i metodologije definiranih odgovarajućom Uredbom za odnosno razdoblje. Slika prikazuje alokacije po državama članicama dan je Slikom 9. pri čemu se, s obzirom da konačni dogovor o perspektivi 2014. - 2020. godine nije postignut, u ovom trenutku još uvijek radi o procjeni.

Stopa apsorpcije (eng. *Absorption rate*), odnosno postotak isplaćenih sredstava u odnosu na alokaciju sredstava (ili omjer plaćenih sredstava krajnjim korisnicima u odnosu na dodijeljena sredstva) neke države jedan je od najčešćih pokazatelja kojim se mjeri iskorištenost fondova EU-a (Slika 10.). Iako veći postotak iskorištenosti ne znači nužno da su sredstva fondova EU-a korištena na učinkovit, ekonomičan i svrsishodan način (što bi trebali biti temeljni pokazatelji uspješnosti njihova korištenja), taj pokazatelj često je upotrebljavan u literaturi i analizama te je redovito praćen i od strane EK-a. Usporedba postotka iskorištenosti pretpristupnog instrumenta IPA-e u Hrvatskoj sa stupnjem iskorištenosti fondova Kohezijske politike nije u potpunosti metodološki ispravna, ali je prikladna kako bi se dobila predodžba o „pozicioniranju“ Hrvatske u odnosu na druge države članice EU-a po pitanju iskorištenosti fondova.

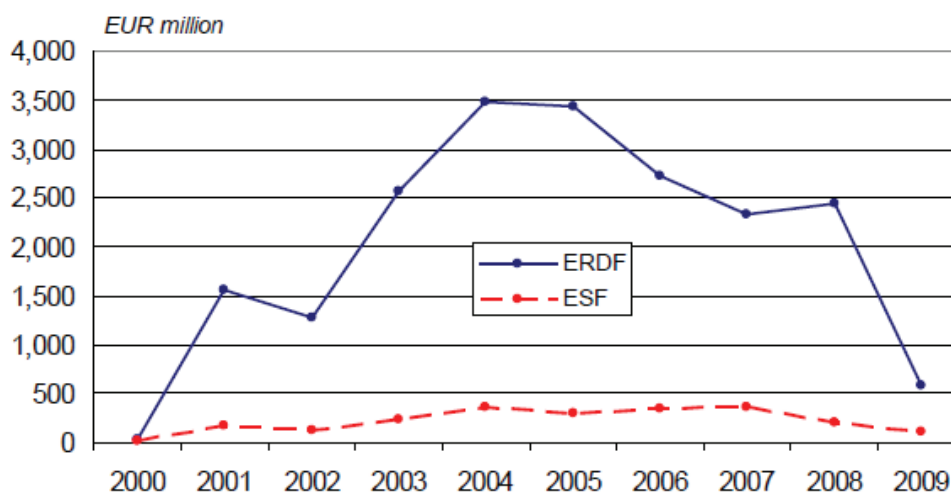
Isto tako, za ocjenu uspješnosti u korištenju EU fondova potreban je protok vremena. Iskustva iz perspektive 2000. - 2006. godine (navodi se ovo razdoblje jer je ono posljednje za koje se raspoložuje konačnim pokazateljima) pokazuju da



Slika 11. Isplate iz strukturnih fondova pod Ciljem 1, isplate u razdoblju od 2000. do 2009.

Izvor: Europska komisija.

korištenje fondova nije bilo ujednačeno tijekom cijelog proračunskog razdoblja. U prvim godinama financijske perspektive korištenje sredstava bilo je iznimno slabo. Kao što je vidljivo iz *Slika 11. i 12.* najznačajniji rezultati u Cilju 1 (defini-rana kao manje razvijena područja) ostvareni su u 2006. i 2007. godini, a u Cilju 2 nešto ranije. Razlog tome činjenica je da odabir odgovarajućih projekata zahtijeva vrijeme a poteškoća je bilo i s učinkovitošću administrativnih struktura u upravljanju i implementaciji projekata.

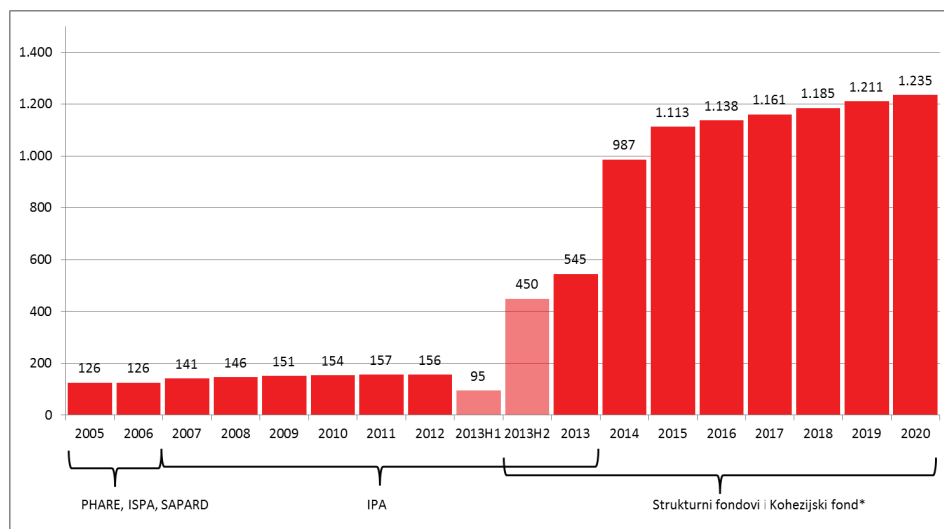


Slika 12. Isplate iz strukturnih fondova pod Ciljem 2, isplate u razdoblju 2000.-2009.

Izvor: Europska komisija.

2.4. Hrvatska i postpristupni fondovi / Croatia and pre-accession funds

Hrvatska je za proračunsko razdoblje EU-a koje traje do kraja 2013. godine, dakle svega šest mjeseci, odlučila zadržati prioritete koje je imala i u pretpristupnom razdoblju. Stoga će se do konca 2013. godine provedba EU fondova odvijati kroz četiri Operativna programa: OP Promet, OP Okoliš, OP Regionalna konkurentnost te OP Razvoj ljudskih potencijala. Za ova četiri operativna programa, Hrvatskoj je za navedeno razdoblje alocirano 439,3 milijuna EUR što predstavlja višestruko povećanje u odnosu na pretpristupno razdoblje. Kao što je prikazano na *Slici 13.*, Hrvatskoj je u pretpristupnom razdoblju na raspolaganju bilo oko 150 milijuna EUR godišnje, u prvih šest mjeseci članstva oko 440 milijuna EUR, a od 2014. godine Hrvatska bi trebala raspolagati s između 1,1 i 1,2 mlrd EUR godišnje.



Slika 13. Alokacije iz fondova EU-a za Hrvatsku, mil. EUR, po godinama.

Izvor: EK, Izračuni HGK.

Ulaskom u novo programsko razdoblje isto tako potrebno je redefinirati prioritete investiranja, odnosno broj i sadržaj operativnih programa, što je suština procesa programiranja.

Stoga je Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske Unije (MRR-FEU), kao tijelo odgovorno za organizaciju i koordinaciju procesa pripreme programskih dokumenata za financijsko razdoblje Europske Unije od 2014. do 2020. godine, u travnju 2012. godine započelo proces pripreme programskih dokumenata koji će predstavljati osnovu korištenja sredstava iz strukturnih i Kohezijskog fonda EU-a u navedenom razdoblju.

Za potrebe izrade programskih dokumenata u rujnu 2012. godine osnovano je i međuresorno Koordinacijsko povjerenstvo za pripremu programskih dokumenata za financijsko razdoblje Europske Unije od 2014. do 2020. godine. Koordinacijsko povjerenstvo ima za zadatak uspostaviti Tematske radne skupine (TRSoVe) za izradu programskih dokumenata, koordinirati i nadzirati njihov rad te analizirati njihove prijedloge. U konačnici, Koordinacijsko povjerenstvo usuglašava i odobrava prijedloge nacrtu programskih dokumenata prije njihova podnošenja Vladi RH na usvajanje i upućivanje Europskoj komisiji.

U studenom 2012. godine Tematske radne skupine su i uspostavljene. Njihova je zadaća objedinjavanje sektorskih analiza, priprema dodatnih relevantnih materijala, izrada prijedloga tematskih prioriteta, osiguranje uporišta za predlo-

žene prioritete u nacionalnim strategijama i planovima te izrada prijedloga programskih dokumenata s prioritetima.

Dana 22. svibnja 2013. godine donesena je i odluka na ministarskoj razini da će u Hrvatskoj za proračunsko razdoblje EU 2014. – 2020. biti tri operativna programa koji će obuhvaćati iduća moguća područja:

- OP konkurentnost i kohezija
- OP učinkoviti ljudski resursi
- OP tehnička pomoć.

Slika 14. daje prikaz očekivane alokacije sredstava iz EU fondova po prioritetskim osima i Operativnim programima. Međutim, u ovoj fazi programiranja radi se još uvijek o procjeni, a detaljne informacije bit će raspoložive tek po okončanju procesa programiranja što je planirano za konac 2013. godine.

Slika 14. Očekivani operativni programi u Hrvatskoj za razdoblje od 2014. do 2020. godine.

Operativni program	Moguće prioritetne osi	Fond	Planirana financijska alokacija iz fondova
Konkurentnost i kohezija	Istraživanje i inovacije	ERDF	5,8 mlrd. EUR
	Korištenje informacijskih i komunikacijskih tehnologija	ERDF	
	Konkurentnost poslovanja	ERDF	
	Energetska učinkovitost	ERDF, CF	
	Prilagodba klimatskim promjenama	ERDF, CF	
	Zaštita okoliša i održivost resursa	ERDF, CF	
	Povezanost i mobilnost	ERDF, CF	
Učinkoviti ljudski resursi	Visoka zaposlenost i mobilnost radne snage	ESF	1,90 mlrd. EUR
	Socijalna uključenost	ESF	
	Kvalitetan sustav obrazovanja i cijelo-životnog učenja	ESF	
	Dostupnost javnih usluga	ERDF	
	Pametna administracija	ESF	
Tehnička pomoć		ERDF	0,32 mlrd. EUR

Izvor: MRRFEU, izračuni HGK

3. Zaključak / Conclusion

Iako je za konačnu ocjenu rezultata pregovora u području hrane potrebno od strane neovisnih stručnjaka, a ne neposrednih sudionika procesa, provesti detaljne analize kojim će se raščlaniti pozitivni i negativni aspekti pristupanja hrvatske poljoprivrede Europskoj uniji, činjenica je da ulaskom u Europsku uniju hrvatskoj

poljoprivredi na raspolaganju stoji osjetno više financijskih sredstava. Isto tako, u području potpora uvjeti za poljoprivrednog proizvođača bit će daleko stabilniji i predvidljiviji nego li je to dosada bio slučaj. Istovremeno, potpuno otvaranje hrvatskog tržišta zaoštrit će pitanje konkurentnosti hrvatske poljoprivrede.

Reforme Zajedničke poljoprivredne politike, uključujući i onu koja je upravo u tijeku, otvaraju mogućnosti pregovaranja o svakom pojedinačnom paketu. Za Hrvatsku će uvjeti pregovaranja biti bitno povoljniji jer sada u pregovorima sudjeluje kao punopravna članica, a ne zemlja kandidat. Međutim, procjena autorice ovog rada je da će, bez obzira na nove okolnosti, rezultate iz Pristupnog ugovora biti iznimno teško nadmašiti.

Ne treba zaboraviti ni činjenicu da rezultati pregovora predstavljaju okvir unutar kojega Hrvatska ima značajan prostor za vođenje svoje vlastite poljoprivredne politike. Bez obzira na zajednički karakter Zajedničke poljoprivredne politike, Hrvatska je autonomna u definiranju svojih vlastitih prioriteta i usmjeravanje sredstava na rješavanje pitanja koja smatra najvažnijim. Zajednička poljoprivredna politika podložna je promjenama zbog čega i reforma oko koje se sada pregovara zahtjeva donošenje novih, važnih odluka za budućnost hrvatske poljoprivrede.

Ne treba očekivati da će samo članstvo u Europskoj uniji dokinuti prepreke razvoju hrvatske poljoprivrede ili bilo kojem drugom sektoru. Neodgovarajuća struktura gospodarstava i poteškiće u definiranju i provedbi zemljišne politike, prosječno niski prinosi, nedostatan obrazovanje i edukacija, neodgovarajući kanali za trženje poljoprivrednih proizvoda, slaba zastupljenost proizvoda veće dodane vrijednosti i neatraktivnost poljoprivrednog sektora za financiranje neki su od temeljnih ograničenja hrvatske poljoprivrede. Njihovo uklanjanje zadaća je hrvatske države.

Vrlo je slična situacija i u provedbi regionalne politike koju iznimno izdašno financiraju strukturni fondovi i Kohezijski fond. O prioritetima, pripremi projekata i njihovu odabiru odlučuju institucije hrvatske države. Stoga je i odgovornost za njihovo korištenje na nama samima.

Mala i učinkovita državna uprava koja ima „institucionalnu memoriju“ bit će ključna za definiranje budućih strategija i politika poljoprivrednog i regionalnog razvoja, ali i za njihovu provedbu. S obzirom na veličinu hrvatske države i izostanak tradicije i iskustva u strateškom upravljanju, stvaranje preprofesionalne i fleksibilne administracije preduvjet je za uspješno funkcioniranje Hrvatske kao članice Europske unije.

4. Literatura / Bibliography

- „Western Balkans agriculture and European integration: unused potential and policy failures?,” Volk, Tina, Rednak, M., Erjavec, E. (2012). *Post-communist economies* 24(1): 111-123.
- „Hrvatska poljoprivreda u EU – problem ili rješenje? (Croatian agriculture in the EU – problem or solution?).” In: V. Puljiz, S. Ravlić, V. Visković (Eds.), „Hrvatska u EU: kako dalje? (Croatia in the EU – to continue)”, Franić, Ramona (2012). Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, Zagreb, p. 161-187.
- „Optimistički pogled na ulazak u EU: poljoprivrednicima može biti bolje (Optimistic view on the entrance to the EU: things could be better to farmers).” In: Pospišil, Milan (Ed.), *Proceedings of the 46th Croatian & 6th international symposium on agriculture*. Franić, Ramona, Mikuš, Ornella, Andabak, A. (2011). Opatija, February 14 –18, p. 3 –10.
- „Uključivanje RH u zajedničku poljoprivrednu politiku EU”, Gelo R., Jurišić Ž: Zbornik radova „Osposobljenost poljoprivrednika za ulazak u Europsku uniju”, siječanj 2011.
- „Okončani su pregovori u poglavlju 12. Sigurnost hrane, veterinarstvo i fitosanitarna politika”, Gelo, R., *Veterinarska stanica* 41 (6) 2010, Zagreb
- Gelo, Ružica, Gelo, T. (2008). Hrvatska poljoprivreda u kontekstu pristupanja Hrvatske u Europsku uniju (Croatian agriculture in the context of Croatian accession to the EU). In: Grahovac Petar (Ed.) „Poljoprivreda i privredni razvoj (Agriculture and economic development). *Proceedings of meeting Agriculture and economic development the anniversary of 80th birthday of academician Vladimir Stipetić.*” University of Zagreb, Faculty of Economy, Zagreb, 12th February.
- „Prilagodba poljoprivrede i poljoprivredne politike za pristup Europskoj uniji”, Juračak, J., Gelo, R.; *Tematski zbornik: Agroprivreda Srbije i evropske integracije: Gdje smo i kako dalje?*; Društvo agrarnih ekonomista Srbije (DASE); novi Sad, 2009.
- „Hrvatska poljoprivreda u kontekstu pristupanja Hrvatske u Europsku uniju”, Zbornik radova „Poljoprivreda i privredni razvoj”, Sveučilište u Zagrebu, Ekonomski fakultet, 2007.
- Ekonomski institut Zagreb (2007), *Pristupanje Europskoj uniji: Očekivani ekonomski učinci*
- „Hrvatska poljoprivreda i Europska unija: kojim putem naprijed?”, *Sociologija sela*, siječanj - ožujak 2005.
- Haynes J., (2004), „Utjecaj Zajedničke poljoprivredne politike na hrvatsku poljoprivredu”, CARDS projekat.
- CAP Monitor.

- „Izvozne mogućnosti poljoprivrede, ribarstva i prehrambene industrije“, Božić, M., Sever - Koren, A., Gelo, R., Dukić, B., Ministarstvo poljoprivrede i šumarstva, Zagreb, ožujak 2003.
- „Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju i hrvatska poljoprivredna politika“ Božić, M., Gelo, R., Sever - Koren A. (2002) Zbornik radova (Kolega, A., ur.). Zadar, 5-8. 6. 2002. HAZU, Zagreb.
- www.europa.eu.int.

SUMMARY

The process of Croatian accession and structural funds in the EU

Thirteen years after Zagreb Summit and eight years after official opening of accession negotiations, Croatia has become EU member on July 1, 2013. EU membership puts Croatia under the umbrella of group of the most developed countries in the world.

Membership in EU gives huge possibilities for country. Challenges are even greater. Achieved financial allocation for Agricultural and Cohesion policy creates good framework for future development of rural and urban regions in Croatia. However, major challenge still remains defining of strategy for next financial period. In that sense, creation of synergy between political elite, science, efficient and flexible administration and entrepreneurs is of outmost importance in defining and implementing agricultural and regional policies.

Key words: European Union; Funds of European Union; cohesive politics; negotiation

Ružica Gelo
Hrvatska Gospodarska Komora
Rooseveltov trg 2
HR - 10000 Zagreb
rgelo@hgk.hr

