

Dr. sc. Vinko Kandžija

Redoviti profesor
Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci
E-mail: kandzija@efri.hr

Dr. sc. Igor Cvečić

Docent
Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci
E-mail: icvecic@efri.hr

Vinko Zaninović, mag. oec.

Asistent
Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci
E-mail: vinko.zaninovic@efri.hr

EUROPSKA UNIJA I NJENE REGIJE – PERSPEKTIVE RAZVOJA DUBROVAČKO-NERETVANSKE ŽUPANIJE

UDK / UDC: 327.39 (4-6 EU : 497 5 Dubrovnik)

JEL klasifikacija / JEL classification: O11, O52

Pregledni rad / Review

Primljeno / Received: 16. svibnja 2014. / May 16, 2014

Prihvaćeno za tisak / Accepted for publishing: 28. studenog 2014. / November 28, 2014

Sažetak

Izgradnja Europske unije odvija se tijekom razdoblja duže od šest desetljeća. To je dinamičan proces koji je satkan od snažnih centripetalnih i centrifugalnih silnica. EU je laboratorij u kojem se sukobljavaju nadnacionalni, nacionalni i regionalni (i lokalni) interesi. Proces integriranja njenih zemalja članica, započet zonom slobodne trgovine, nastavljen carinskom unijom i zajedničkim tržištem, nalazi se u stadiju tzv. Unutarnjeg tržišta, koje je rezultat kompleksnog procesa u kojemu su, uz liberalizaciju kretanja proizvodnih čimbenika, snažno mjesto zauzele i regije kao nukleus razvoja i opstanaka EU-a.

Kako su regionalna i socijalna politika okosnica održivosti Europske unije, pri čemu se procesom konvergencije stvaraju pretpostavke

ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije, dakle ravnomjernijeg razvoja Unije, u ovom se radu istražuje pozicija regija NUTS III razine u kontekstu ostvarivanja ciljeva regionalne i socijalne politike EU-a. Kao novoj članici Unije, koja se ujedno svrstava u njezina slabije razvijena područja, Hrvatskoj se nameće potreba kvalitetnoga i pravovremenog integriranja u kohezivne procese kako bi iskoristila prednosti članstva i osigurala preduvjete za održivi razvoj, posebno svojih županija, nositelja regionalnog razvoja Hrvatske.

Dubrovačku-neretvansku županiju, klasificiranu u NUTS III razinu, treba promatrati s više aspekata, i to kao: (1) rubnu, (2) izoliranu, (3) pograničnu, (4) otočnu, (5) ruralnu regiju. Te posebnosti dodatni su izazov u regionalnom i održivom razvoju, što u kontekstu europske integracije znatno utječe na okvire ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije.

U radu se analiziraju apsorpcijski kapaciteti Dubrovačko-neretvanske županije temeljem, pregleda sekundarnih statističkih izvora, te se pri tome koristilo podacima o apsorpciji sredstava iz pretprijetnih fondova. Također se pruža uvid u potencijalne prilike koje bi Županija, uz pomoć strukturnih fondova EU-a, mogla iskoristiti za svoj gospodarski rast i razvoj.

Ključne riječi: Europska unija, regije, regionalna politika, kohezija, europski fondovi, apsorpcijski kapaciteti.

1. UVOD

Proces europske integracije, u svojem intenzivnom razvoju već više od pola stoljeća, dinamičan je proces koji rezultira različitim mogućnostima, izazovima, mehanizmima i konkretnim koristima, što reflektiraju zajedničke interese i ciljeve svih uključenih zemalja članica. Brojne današnje zajedničke politike Europske unije, njihove odluke, mjere i implementirano zakonodavstvo izravno se dotiču svakodnevnog života Europljana, europskih poduzeća, javnih i drugih tijela, koji funkcioniraju na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini. Sve to rezultira srazom tih različitih razina i njihovih partikularnih interesa. Naravno, često upravo europske politike nastoje u što većoj mjeri minimizirati i negativne učinke europske integracije, koji također postoje, posebno kako bi se ostvarila ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija.

Europska unija, uz pojedine zemalje članice ujedno je satkana od “regija”. To su geografska područja manja od nacionalnog teritorija u kojima se nalazi – npr. općina, grad, županija, pokrajina. Pritom se ne poklapaju s administrativnim granicama jer njihovo određivanje ovisi o pitanjima koja se razmatraju (npr. geografska obilježja, socijalne značajke, jezik komunikacije i drugo) a po kojima se razlikuju od okolnih područja (Kandžija i Cvečić, 2011., 1056-7). “Europa regija” dobiva sve veći utjecaj u svakodnevnom političkom i gospodarskom životu EU-a, posebno u kontekstu potrebnih prilagođavanja ekonomskog prostora i strategija razvoja predviđenih za manje povlaštena područja kako bi se smanjile razlike i konsolidirao integrativni proces u Europi. Smanjenje tih regionalnih dispariteta neminovan je preduvjet za realizaciju Ekonomske i monetarne unije te funkcioniranja sustava Unutarnjeg europskog tržišta.

Razlike u razvijenosti među državama i regijama EU-a postoje oduvijek, ali se one s procesom gospodarske integracije čak i produbljuju u pojedinim okolnostima. Dok se pojedine regije uspješnije prilagođavaju promjenama, druge zaostaju za prosjekom EU-a, čime se stvaraju veće razlike u prihodima, proizvodnji i stopi nezaposlenosti (Kandžija i Cvečić, 2011., 1054).

2. STVARANJE REGIONALNE POLITIKE EU I “KOHEZIJSKOG” KONCEPTA

Sve do 1980-ih godina država je bila glavni nositelj razvoja sukladno konceptu “države blagostanja”, prilikom čega se uobičajeno služila poreznim olakšicama ili povoljnim kreditnim linijama, gradila je fizičku infrastrukturu i selila velike industrije ili stvarala “centre rasta” u pojedinim regijama (Đulabić, 2007.). No, nakon 1980-ih godina u Uniji se regionalni razvoj počinje poticati prepoznavanjem i razvojem vlastitih snaga unutar pojedinih regija. Do tada su nacionalne pomoći za gospodarski i regionalni razvoj slabije razvijenih područja smatrane kompatibilnima s načelima zajedničkog tržišta, iako je Rimski ugovor (1957.) predvidio cilj jačanja ekonomskog jedinstva i osiguravanja usklađenog

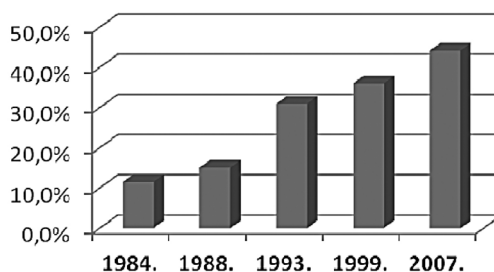
razvoja kojim će se smanjivati nejednakosti između različitih europskih regija.

Još je 1972. godine u Parizu utvrđena nužnost zajedničke regionalne politike, pa je određena potreba koordinacije regionalnih politika zemalja članica kao i osnivanje Europskog fonda za regionalni razvoj (*European Regional Development Fund*, ERDF). Ulaganja ERDF-a namijenjena su regijama za poticanje razvoja malih i srednjih poduzeća, izgradnju lokalne i regionalne infrastrukture (transportne, energetske, istraživačke...) te jačanje gospodarskih potencijala nekog prostora (npr. turističke ponude, suradnje među tvrtkama, primjene informacijsko-komunikacijske tehnologije...) (Kandžija i Cvečić, 2011., 1066).

Kao jedna od najvažnijih zajedničkih EU politika danas - regionalna politika EU-a, prilagođavala se svakom novom višegodišnjem financijskom programskom okviru pa se s vremenom udio regionalne politike u proračunu EU-a povećavao (grafikon 1.). Reforma iz 1988. godine, u skladu s Jedinstvenim europskim aktom, posebno je zaslužna za "europizaciju" politike, a zatim se, u skladu s Ugovorom iz Maastrichta, osnivaju Kohezijski fond i Fond za financiranje ribarstva (*Financial Instrument for Fisheries Guidance*, FIFG) te Odbor regija, kao novo važno savjetodavno tijelo Unije uključeno u proces donošenja odluka i zaduženo za očuvanje supsidijarnosti.

Grafikon 1.

Udio rashoda zajedničkog proračuna EU-a za regionalnu politiku



Izvor: *Europska komisija (2010.)*

Tada se ujedno afirmira koncept "kohezije", koji obuhvaća više mjera za postizanje cilja društvene i gospodarske kohezije, posebno angažmanom regionalne, ali i socijalne politike EU-a, kojom se želi pomoći najsiromašnijim, nezaposlenim i društveno zapostavljenim građanima Unije. Na taj se način ulaže dodatni napor u svladavanju problema nejednakosti u Uniji, pa se Europski socijalni fond (*European Social Fund* – ESF) afirmira kao drugi važan strukturni instrument pomoći regionalnom razvoju (iako je osnovan još 1957.). Većina mjera regionalne i socijalne politike potrebno je koordinirati na razini EU-a zbog njihove komplementarnosti.

Kraj XX. stoljeća označio je institucionalne prilagodbe velikom proširenju na zemlje Srednje i Istočne Europe. U skladu s “Agendom 2000” i Lisabonskom strategijom gospodarskog rasta i zapošljavanja, pojednostavljeni su ciljevi i procedure tzv. Kohezijske politike. Proširenje iz 2004. i 2007. godine znatno je produbilo regionalne razlike u Uniji, no starije zemlje članice nisu pristale na ambicioznije razine solidarnosti.

Kohezijskom politikom za razdoblje 2007. – 2013. godine utvrđena su tri temeljna cilja Unije (Europska komisija, 2009.):

- “Konvergencija” – namijenjena najmanje razvijenim regijama ili zemljama članicama (npr. ulaganje u fizičku infrastrukturu ...)
- “Regionalna konkurentnost i zapošljavanje” – svih regija u EU, s iznosom sufinanciranja koji ovisi o stopi nezaposlenosti, zaposlenosti u manje perspektivnim gospodarskim sektorima, razini obrazovanosti ili gustoći naseljenosti pojedinih regija (npr. poduzetništvo, razvoj uključivih tržišta rada...)
- “Europska teritorijalna suradnja” – namijenjena prekograničnoj, međuregionalnoj i transnacionalnoj suradnji regija.

Kako bi se regionalna politika Unije mogla provoditi, zahtijeva se visoka razina usklađenosti s ostalim zajedničkim politikama (npr. socijalnom, zaštitom okoliša, zaštitom tržišnog natjecanja, obrazovnom...), adekvatni teritorijalni ustroj i učinkovito funkcioniranje institucija u državama članicama, koje upravljaju financijskim sredstvima europskih fondova (Kandžija i Cvečić, 2011.). Financiranje projekata za regionalni razvoj EU-a provodi se preko Europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF) kao što su ERDF, ESF i Kohezijski fond (*Cohesion fund* - CF)¹, a Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj te Europski fond za pomorstvo i ribarstvo također pridonose kohezijskim mehanizmima.

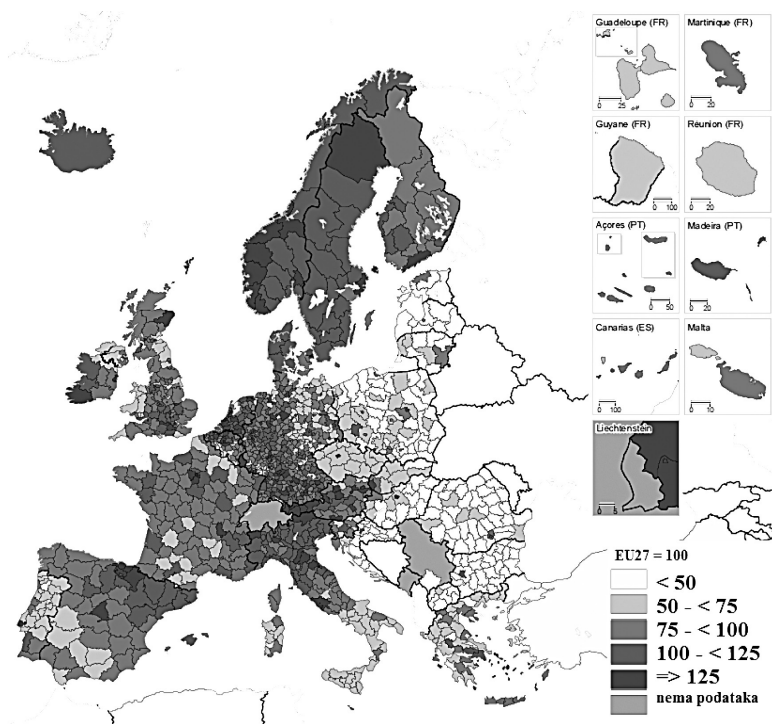
Članak 174. Ugovora o funkcioniranju EU-a (UFEU) ističe kako će “Unija razvijati i slijediti akcije koje vode jačanju njezine ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije”. Posebno, će se težiti k smanjenju dispariteta između razina razvijenosti različitih regija i zaostalosti najmanje povlaštenih regija, kao što su ruralna područja, područja zahvaćena industrijskom tranzicijom i regije što trpe od stalnih prirodnih ili demografskih hendikepa (najsjevernije regije s niskom gustoćom naseljenosti, otoci, prekogranične i planinske regije). Kohezijska politika, dakle, teži za postizanjem ujednačenijeg i održivog razvoja (npr. smanjivanje strukturnih nejednakosti, gospodarska učinkovitost, ekološka uravnoteženost, društveno blagostanje i pravedni socijalni sustavi).

¹ Korisnice Kohezijskog fonda su zemlje članice, a ne regije, i to one koje imaju BDP viši od 90% EU prosjeka u EU.

3. EUROPA (NE)JEDNAKOSTI I PROVOĐENJE REGIONALNE POLITIKE EU-A

U osnivačkim ugovorima nije bilo naslova “Regionalna politika” (niti “Kohezija”) jer su za to područje bile odgovorne zemlje članice, pa se očekivalo da će integracija pridonijeti rješavanju problema i nejednakosti unutar Zajednice. Već su od početka integracije regije u središtu Unije (“tvrda jezgra”) bile u prednosti u usporedbi s takozvanom “periferijom”, a nakon uzastopnih proširenja te su razlike postale još i veće, prvotno širenjem na mediteranske članice, a potom i na Srednju i Istočnu Europu. No, bez obzira na napredak pojedinih “svijetlih primjera”, u uvjetima aktualnog kriznog razdoblja, podjela Europe na “jezgru” i “periferiju” postaje jasno izražena (slika 1.).

Slika 1.
EU regije: BDP *per capita* za NUTS-III regije, PPS (% EU27 prosjeka), 2010.



Izvor: Eurostat (2014.)

Te nejednakosti uzrokuju diferencirane učinke u primjeni zajedničkih politika, pa je zbog toga potrebno djelovati u smjeru njihova smanjenja, tj. konvergencije, što u konačnici treba rezultirati povećanjem učinkovitosti primijenjenih politika. Konvergencija je proces kojim se sustavno smanjuju razlike među promatranim sudionicima (regijama, državama...) u određenom

vremenskom razdoblju i podrazumijeva vremensku dimenziju i uvjete koji determiniraju smjer i brzinu njezina odvijanja (Kandžija i Cvečić, 2011., 1055). Realna konvergencija, na primjer, podrazumijeva smanjenje razlika u razini razvijenosti najčešće mjerenu BDP-om *per capita* ili razinom nadnica i cijena.

Kao dobar primjer konvergencije ističe se Irska; ona je ulaskom u Zajednicu bila jedna od najsiromašnijih članica, no, tri desetljeća nakon toga postigla je drugi najveći BDP/pc među članicama. Među novim članicama iz 2004. godine, razina konvergencije posebno je izražena u Slovačkoj i tri pribaltičke članice, dok skromniji tempo bilježe npr. Mađarska i Slovenija (Eurostat, 2014.). Ekonomska i socijalna konvergencija bolje je ostvarena ondje gdje su strukturalne intervencije programirane u skladu s makroekonomskom politikom država članica. No, dok države članice sustižu jedna drugu, unutar pojedinih članica i dalje postoje područja različite razine konvergencije, tako da stope rasta i zaposlenosti mogu znatno varirati.

Kako bi se regionalna politika mogla provoditi na razini Unije, bilo je potrebno ujednačiti sustav procjene i klasifikacije različitih regija. Europski ured za statistiku (EUROSTAT) od 1988. godine razvio je specifičan sustav za uspoređivanje ekonomskih pokazatelja i razvijenosti regija unutar Unije.² Nomenklatura prostornih jedinica za statistiku (NUTS)³ označava hijerarhijski sustav za identifikaciju i klasifikaciju za potrebe službene statistike EU-a i provedbu regionalne politike, iako taj sustav ne tvori službenu strukturu upravnih jedinica pojedinih zemalja članica. Nomenklatura je kreirana i razvijena u skladu sa sljedeća tri načela (Kandžija i Cvečić, 2011., 1059):

- ide se u korist institucionalnoj podjeli zemlje članice, prvenstveno normativnoj (koja je izraz političke volje)
- ide u korist regionalnim jedinicama općeg geografskog karaktera
- dijeli se na tri hijerarhijske kategorije (I, II, III).

Svaka zemlja članica dijeli se u određeni broj NUTS-I regija, a one dalje na određeni broj NUTS-II regija, i tako dalje. Velike zemlje članice, poput Njemačke ili Francuske, regionalni razvoj prvenstveno vrednuju prema prvoj ili drugoj razini klasifikacije, dok manje zemlje, poput Hrvatske, regionalni razvoj prilagođavaju nižim razinama klasifikacije. Tako je Njemačka podijeljena na 16 NUTS-I regija (*Länder*), 39 NUTS-II regija (*Regierungsbezirke*) te 429 NUTS-III regija (*Kreise*).⁴ Hrvatska je cijela NUTS-I regija, pa se dijeli samo na dvije NUTS-II regije prije svega statističkog karaktera (Kontinentalna i Jadranska Hrvatska),⁵ te 21 NUTS-III regije (slika 2.), što se poklapa s administrativnom podjelom na hrvatske županije i Grad Zagreb.

² Uredba o NUTS-u (EC/1059/2003) donesena je tek u svibnju 2003., a stupila je na snagu u srpnju iste godine. U međuvremenu je doradena u nekoliko navrata.

³ Franc. *Nomenclature des unités territoriales statistiques*.

⁴ Sustav NUTS ima i niže razine administrativne podjele (LAU – jedinica lokalne administracije), ovisno o veličini zemlje: npr. Hrvatska LAU 1 razina poklapa se s NUTS-III razinom, a LAU 2 razina odnosi se na općine i gradove. (Eurostat, 2014.).

⁵ Između 2007. i 2012. godine RH se dijelila na tri NUTS-II regije: Sjeverozapadna Hrvatska, Središnja i Istočna (Panonska) Hrvatska, Jadranska Hrvatska.

Slika 2.

Regionalna podjela Republike Hrvatske (2014.)
(NUTS-II, statističke regije) (NUTS-III regije - županije)



Briselskom konferencijom o regionalnoj ekonomiji 1961. godine, utvrđeno je kako će NUTS-II razina biti okvir za zemalje članice u primjeni njihovih regionalnih politika i omogućavat će, odgovarajuću razinu analize regionalnih/nacionalnih problema, dok će NUTS-I razina biti korištena za analizu regionalnih problema Unije, kao npr. učinke carinske unije i ekonomske integracije na područjima nižima od nacionalne razine. NUTS-III razina, općenito, obuhvaća regije premale za kompleksne ekonomske analize, a može poslužiti za specifične analize ili za prikazivanje gdje bi regionalne mjere trebale biti poduzete (Kandžija i Cvečić, 2011., 1060). Bez obzira na utvrđena načela i pokušaj što većeg ujednačavanja kriterija analize, NUTS regije međusobno se znatno razlikuju po površini, broju i gustoći stanovništva, po stupnju razvoja i drugim kriterijima.

4. DUBROVAČKO-NERETVANSKA ŽUPANIJA U KONTEKSTU REGIONALNE POLITIKE EU-A

Kao novoj članici EU-a, koja se ujedno svrstava u njezina slabije razvijena područja, Hrvatskoj se nameće potreba kvalitetnog i pravovremenog integriranja u kohezivne procese kako bi iskoristila prednosti članstva i osigurala preduvjete za održivi razvoj, posebno svojih županija, kao nositelja regionalnog razvoja Hrvatske.

Dubrovačko-neretvanska županija (DNŽ), klasificirana u NUTS-III razinu, regija je koju karakteriziraju brojne specifičnosti pa je s gledišta, europske regionalne politike treba proučavati s više aspekata. Županija je: (1) rubna, (2) izolirana, (3) pogranična, (4) otočna i (5) ruralna regija. Sve to donosi dodatne izazove u regionalnom i održivom razvoju, što u kontekstu europske integracije

znatno utječe na okvire ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije. Premda je Županija jedna od "iznadprosječnih" u Hrvatskoj (104% hrvatskog prosjeka BDP/pc; DZS, 2013.), karakterizira je izrazito turistički i poljoprivredno-ruralni karakter te izrazito granični karakter, koji omogućuje služenje prednostima koncepta Europske teritorijalne suradnje za prekograničnu, transnacionalnu i međuregionalnu suradnju.

Većina hrvatskih županija smatra se ruralnim područjem. Izuzeci su: Primorsko-goranska, Splitsko-dalmatinska i Zagrebačka županija (prijelazni karakter) te Grad Zagreb (urbano područje). Prema kriterijima EU-a, ruralne regije NUTS-III razine, s više od 50% ruralnog stanovništva po kilometru kvadratnom, čine više od polovice teritorija Unije, i u njima živi gotovo 1/4 EU stanovništva. U Hrvatskoj čak 60% stanovništva živi u ruralnim područjima, pri čemu prevladava starije stanovništvo (Eurostat, 2013.).

U ruralnim područjima Unije najveći dio stanovništva bavi se poljodjelstvom i šumarstvom, postoji slaba diversifikacija industrije i usluga te nemogućnost novog zapošljavanja, čime dolazi do depopulacije ruralnih područja. Ta područja karakterizira slaba gustoća stanovništva, i često otočni ili karakter periferije u odnosu prema ekonomskim središtima, ili su brdska područja s mnogim preprekama u pristupu velikom Unutarnjem tržištu EU-a (Kandžija i Cvečić, 2011., 1068). No, u prethodnom desetljeću gospodarski rast ruralnih regija EU-a bio je 0,6% veći u usporedbi s rastom urbanih regija, iako je nezaposlenost izraženija u ruralnim područjima Unije, pogotovo Bugarske, Slovačke i Finske (Eurostat, 2013.).

Krajem prethodnog stoljeća pokrenuta je integrirana i održiva politika ruralnog razvoja u EU, koja proteklih petnaestak godina čini drugi stup Zajedničke poljoprivredne politike (CAP). Nastoji se povećati udio školovanih ljudi u tim područjima, pogotovo žena, te razviti raznovrsne usluge i infrastrukturu potrebnu za ekonomsku i socijalnu koheziju, a posebno uz pomoć Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD). No, kohezijska sredstva ruralnim područjima mogu se priskrbiti i drugim instrumentima i ciljevima EU-a, uključujući one za borbu protiv klimatskih promjena, za stvaranje novih radnih mjesta ili novih izvora prihoda.

Turizam je jedno od ključnih djelatnosti u budućem razvoju cijele Unije, a posebno njenih obalnih, izoliranih, pograničnih i otočnih regija, kao što je Dubrovačko-neretvanska županija.⁶ Turizam može pridonijeti konkurentnosti i održivom razvoju te suočavanju s posljedicama globalizacije, klimatskih i demografskih promjena. Kohezijska politika EU-a nastoji mobilizirati turizam za održivi regionalni razvoj i stvaranje novih radnih mjesta (u skladu sa strategijom 'EUROPA 2020'). Tako je tijekom razdoblja 2007. – 2013. godine izravno alocirano više od 6,3 milijardaeura za zemlje članice (oko 1,8% EU proračuna), a u sljedećem razdoblju (2014. – 2020.) preko Europskog socijalnog

⁶ U kombinaciji s povezanim djelatnostima, turizam ostvaruje 10% BDP-a Unije i zapošljava 12% ukupne radne snage (oko 24 milijuna radnih mjesta) (Europska komisija, 2013.).

fonda i programa za poticanje konkurentnog poduzetništva (COSME), planira se poticati razvoj turizma kao sredstva u razvoju poduzetništva i socijalne inkluzije (Eurostat, 2013.).

5. APSORPCIJSKI KAPACITETI DUBROVAČKO- -NERETVANSKE ŽUPANIJE

Ulazak Hrvatske u EU uzrokovalo je promjenu u lokaciji ekonomskih aktivnosti, dakle i neminovnu realokaciju resursa, kako unutar RH, tako i u graničnim državama. Sagledavajući mikrorazinu, kroz NUTS-III regije (u nastavku: županije), spomenute će promjene imati različit intenzitet u pojedinim županijama, ovisno o njihovu geografskom položaju i strukturi gospodarstva, te stupnju specijalizacije u pojedinim gospodarskim aktivnostima.

Pritom, pogranična su područja od posebnog istraživačkog interesa (Resmini, 2003., Niebuhr, 2004., Lafourcade i Paluize, 2005.). Naime, pogranične županije imaju kritičnu ulogu u prostornoj dinamici izazvanoj članstvom u EU, uzimajući u obzir da u pograničnim područjima Unije, nakon proširenja iz 2004. godine, živi više od 25% stanovništva i obuhvaćaju 25% površine EU-a (Niebuhr, 2010.). Europska komisija (2001.) prepoznala je važnost graničnih područja, pa ih tako dijeli na unutarnja granična područja – ona koja su prije proširenja graničila sa zemljama članicama, te vanjska granična područja – koja nakon proširenja postaju granična područja s trećim zemljama. Zaključak je da unutarnja granična područja imaju veće koristi od ekonomske integracije u srednjem i dugom roku, dok u kratkom roku postoji mogućnost od destabilizacije tržišta (rada, proizvoda). Što se tiče vanjskih graničnih područja, posebice na krajnjim istočnim granicama, očituje se mogućnost usporavanja gospodarskog rasta, zbog udaljenosti od gospodarskih središta i glavnih prometnih tokova, kako unutar zemlje članice, tako i *vis-a-vis* Europske unije.

DNŽ u prethodno spomenutom kontekstu, vanjsko je granično područje Hrvatske, pa je uz geografsku udaljenost od važnijeg makro-regionalnog središta (Split), odvojena od ostatka države i Unije teritorijem Bosne i Hercegovine. Također, nalazi se na jadransko-jonskom prometnom koridoru, kojem se razvoj ne očekuje u bliskoj budućnosti. Očite su dakle otegotne okolnosti za maksimiziranje koristi od članstva u EU.

Slijedom iznesenog, a kako bi se maksimizirali pozitivni učinaka članci u EU na gospodarski razvoj Županije, potrebno je, identifikacijom ciljeva budućeg razvoja DNŽ (posljednja javno objavljena razvojna strategija Županije jest za razdoblje od 2007. do 2013.), optimizirati apsorpciju financijskih sredstava iz EU fondova za ostvarivanje ciljeva regionalne i socijalne politike EU, tj. za ujednačen razvoj regije/županije naprema drugim županijama i za socijalnu koheziju. Da bi se ostvarili ti ciljevi, potrebna je koordinacija tijela Županije, poput Regionalne razvojne agencije (u nastavku DUNEA) s ostalim dionicima –

građanima, poduzetnicima i državom.

Obilježje gospodarske strukture DNŽ jest prevladavajući udio tercijarnog, tj. uslužnog sektora u županijskom BDP-u (75%), pri čemu su od posebne važnosti trgovina na veliko i ugostiteljstvo, u kojima se ostvaruje najveći dio prihoda i zaposlenosti. Značajno je istaknuti malen udio izvozno orijentirane prerađivačke industrije (manji od 20%) u ukupno ostvarenom prihodu (2008. godine). Po razvijenosti mjerenoj BDP-om po tržišnim cijenama usklađenima temeljem pariteta kupovne moći na NUTS-III razini, Županija je 2011. godine bila na 58% od prosjeka Unije (Eurostat, 2014.). S obzirom na to da DNŽ pripada NUTS-II regiji Jadranske Hrvatske, kojoj je BDP/pc manji od 75% BDP-a Unije (što je svrstava u manje razvijene regije, eng. *less developed regions*),⁷ Županiji se pružaju široke mogućnosti prijave za strukturna sredstva EU-a (ESIF), poradi konvergiranja prosjeku Unije.

Posebno pritom treba naglasiti mogućnosti apsorpiranja sredstava u funkciji podizanja razine kvalitete turističke ponude (turizam, kao primarni i najrazvijeniji uslužni sektor) uz pomoć apliciranih projekata za: tehnološki razvoj (razvijanje inkubatora i klastera u turističkom sektoru), razvoj ICT proizvoda povezanih s turističkim djelatnostima, financiranje razvoja proizvoda/ usluga s visokom dodanom vrijednošću (zdravstveni turizam, ekoturizam, "seniorski turizam", sportski turizam), tj. financiranje "pametne" specijalizacije i klasterizacije aktivnosti između različitih turističkih industrija (posebice s nautičkim, i to *cruising* turizmom). Također, temeljem ESIF fondova, a posebno ERDF, moguće je financirati projekte za povećanje energetske efikasnosti u malim i srednjim poduzećima turističkog sektora, uz mjere za poticanje poduzetništva i samozapošljavanja. Stope financiranja za najmanje razvijene regije, u koju se ubraja DNŽ, jest 85% (Europska komisija, 2014.). Cilj korištenja sredstvima trebao bi biti uravnoteženje dosadašnjeg razvoja turističkog sektora povezivanjem grada Dubrovnika (kao centra Županije) i periferije, koja je u znatnom zaostatku.

U skladu s naznačenim, Republika Hrvatska prepoznala je važnost turističkog sektora za gospodarski razvoj, pa je turistički sektor uključen u tri operativna programa: OP "Konkurentnost i kohezija", OP "Učinkoviti ljudski potencijali" i Program ruralnog razvoja. Zbog toga, na državnoj razini nema prepreke za apsorpciju sredstava iz europskih fondova. S druge strane, strategija razvoja turizma od 2012. do 2020. godine poklapa se s višegodišnjim financijskim okvirom EU-a, i to je također poticaj potencijalnom maksimiziranju apsorpcije sredstava iz EU fondova.

Ako se uzmu u obzir podaci istraživanja Beckera i suradnika (2008.), 64 NUTS-II regije su u programskom razdoblju 1994. – 1999. prosječno apsorpirale sredstava iz Strukturnih fondova u vrijednosti od 1,5% njihova BDP-a. Na NUTS-III razini varijacije u apsorpciji sredstava su znatne – švedska regija Halland Län apsorpirala je 0,000009% BDP-a, a grčka regija Grevena čak 29,1% BDP-a (proračunsko razdoblje 2000. – 2006. godine).

⁷ Za razliku od "tranzicijskih regija", koje uključuju regije s BDP/pc između 75 i 90% prosjeka EU-27; te "razvijenih regija", s BDP/pc većim od 90% prosjeka EU-27.

Prikupljeni podaci DUNEA-e sugeriraju da je Županija od 2009. do sredine 2012. godine apsorbirala oko 70 milijuna kuna. Ako se uzme prosječan godišnji iznos dobivanja sredstava u tom razdoblju od oko 20 milijuna kuna, i BDP Županije iz 2012. godine od oko 8,5 milijarda kuna, izlazi da je u 2012. godini apsorbirano 0,23% vrijednosti županijskog BDP-a. S obzirom na to da se do 2013. godine radilo o sredstvima pretprijetnih fondova (IPA i sl.), te da su raspoloživa sredstava ESIF fondova i do deset puta veća od pretprijetnih, očito je da se ulaskom u Uniju otvaraju mogućnosti za ubrzanje gospodarskog razvoja. Po Beckeru i suradnicima (2012.), prosječni transfer u EU NUTS-II i III regija je iznosio 23,14 milijuna eura, tj. prosječno 0,76% njihova BDP-a. Ako se sagledavaju statistike za regije *Cilja 1* (u biti su to “slabije razvijene regije” proračunskog razdoblja 2014. – 2020.), one su prosječno apsorbirale 52,13 milijuna eura, ili 1,99% njihova BDP-a.

Spomenuti pozitivan efekt ulaska u Uniju na regionalno gospodarstvo empirijski je potkrijepljen radovima Ederveena i suradnika (2002.), Cappelena i suradnika (2003.), te Ederveena, de Groota i Nahuisa (2006.), gdje se posebno ističe pozitivan učinak na rast BDP-a (PPP), ukupnu i sektorsku zaposlenost te rast investicija. Tu činjenicu potkrepljuje i plan Kohezijske politike za proračunsko razdoblje 2014. – 2020., u kojem dosadašnje ciljeve konvergencije, regionalne konkurentnosti i zapošljavanja, zamjenjuje jedinstveni cilj – Investicije u rast i zapošljavanje gdje je oko 162 milijarde eura namijenjeno manje razvijenim regijama.

Treba napomenuti i postojanje ravnotežne razine transfera financijskih sredstava preko EU fondova. U publikaciji Beckera iz 2008. godine, koja je za cilj imala analizu uspješnosti generiranja ekonomskog rasta na regionalnoj, NUTS-II i III razini, zaključuje se kako bi maksimalna razina apsorbiranja sredstava trebala biti limitirana na 1,3% BDP-a regije recipijenta.

Razina dobivanja financijskih sredstava iz Strukturnih fondova, kako na nacionalnoj, tako i na regionalnoj razini, ovisi i o sposobnosti države/regije da sufinancira prijavljene projekte. U razmatranom primjeru, omjer vlastitih sredstava DNŽ-a je u prosjeku iznosio 20% na prema 80% sredstava osiguranih od EU-a. Taj će se omjer za korištenje ESIF fondovima povećati na prosječno 25% udjela vlastitih sredstava, koje će Županija – kao jedinica područne samouprave (ili lokalne samouprave, privatna poduzeća, NVO, itd.) morati osigurati unaprijed ako se želi osigurati pravovremena isplata EU sredstava.

Uz prethodno razjašnjenje regionalnih makroekonomskih i financijskih apsorbacijskih kapaciteta, u davanju procjene uspješnosti prilagodbe Županije strukturnoj (“kohezijskoj”) politici Unije, mora je sagledati i administrativni kapacitet (iznesena podjela apsorbacijskih kapaciteta je općeprihvaćena, npr. Mrak i Horvat, 2009., Šumpikova i Klazar, 2004.). Posljednje cjelovito istraživanje administrativnog kapaciteta NUTS-III regija u Hrvatskoj proveo je Institut za međunarodne odnose (2011.), kad se, između ostaloga uspoređivala uspješnost županija u prikupljanju nepovratnih sredstava iz pretprijetnog IPA fonda. DNŽ je zauzela 16. mjesto, s nešto više od 6,3 eura *per capita*, dok je, primjerice,

Međimurska županija apsorbirala 46,9 €/pc, a Primorsko-goranska 13,1 €/pc. Pritom su javna tijela, NVO i druge organizacije ulazile u statistiku pojedinih županija. Ako se uzme u obzir statistika apsorpiranja sredstava samo županijskih institucija, DNŽ je na 6. mjestu u RH (tablice 1. i 2.).

Tablica 1.

Rangiranje županija prema ukupno dodijeljenim sredstvima iz pretpristupnih fondova od 2004. do 31. 12. 2010.

Županija/Grad Zagreb	Ukupno ugovoreno (€)	Rang	Ukupno ugovoreno €/pc	Rang
Grad Zagreb	9 477 354	1.	12,2	13.
Međimurska	5 559 479	2.	46,9	1.
Osječko-baranjska	5 068 189	3.	15,3	7.
Istarska	4 064 884	4.	19,7	4.
Primorsko-goranska	4 004 488	5.	13,1	10.
Varaždinska	3 197 260	6.	17,3	5.
Vukovarsko-srijemska	3 082 541	7.	15,1	8.
Karlovačka	3 009 994	8.	21,2	3.
Krapinsko-zagorska	2 384 860	9.	16,7	6.
Požeško-slavonska	2 108 478	10.	24,6	2.
Brodsko-posavska	1 490 259	11.	8,4	15.
Šibensko-kninska	1 435 760	12.	12,7	12.
Splitsko-dalmatinska	1 394 808	13.	3,0	21.
Virovitičko-podravaska	1 272 026	14.	13,6	9.
Koprivničko-križevačka	1 219 057	15.	9,8	14.
Zagrebačka	1 192 230	16.	3,8	20.
Sisačko-moslavačka	1 011 211	17.	5,5	18.
Zadarska	929 737	18.	5,7	17.
Dubrovačko-neretvanska	769 116	19.	6,3	16.
Bjelovarsko-bilogorska	699 293	20.	5,3	19.
Ličko-senjska	696 008	21.	13,0	11.
Ukupno	54 067 031		12,2	

Izvor: Izvješće o korištenju pretpristupnih programa pomoći EU za razdoblje do prosinca 2010., SAFU, ASOO, HZZ (preuzeto iz Analize kapaciteta za korištenje EU fondova na županijskoj razini, Instituta za međunarodne odnose, 2011.)

Tablica 2.

Rangiranje odabranih županija prema ukupno dodijeljenim sredstvima iz prepristupnih fondova od 2004. do 31. 12. 2010.

Županija/Grad Zagreb	Ugovorena sredstva od županijskih institucija (€)	Rang	Udjel županijskih institucija u ukupno ugovorenim sredstvima (%)	Rang	Ugovorena sredstva od strane županijskih institucija €/pc	Rang
Istarska	2 857 052	1.	70,3%	1.	13,8	1.
Međimurska	934 749	2.	16,8%	8.	7,9	2.
Varaždinska	715 481	3.	22,4%	5.	3,9	4.
Krapinsko-zagorska	690 301	4.	28,9%	4.	4,8	3.
Osječko-baranjska	561 823	5.	11,1%	10.	1,7	9.
Sisačko-moslavačka	455 573	6.	45,1%	2.	2,5	5.
Primorsko-goranska	337 875	7.	8,4%	13.	1,1	13.
Dubrovačko- neretvanska	301 794	8.	39,2%	3.	2,5	6.
Karlovačka	264 297	9.	8,8%	12.	1,9	8.
Vukovarsko-srijemska	258 086	10.	8,4%	15.	1,3	11.
Virovitičko-podravaska	222 391	11.	17,5%	6.	2,4	7.
Zagrebačka	203 881	12.	17,1%	7.	0,7	15.
Ukupno	8 535 632		15,8%		1,9	

Izvor: Izvješće o korištenju prepristupnih programa pomoći Europske Unije za razdoblje do prosinca 2010., SAFU, ASOO, HZZ (preuzeto iz Analize kapaciteta za korištenje EU fondova na županijskoj razini, Instituta za međunarodne odnose, 2011.)

Uzimajući u obzir postojeće stanje, DNŽ bi trebala razvijati administrativni kadar u realnom sektoru temeljem programa/radionica namijenjenih poduzetnicima jer je očito da, iako Županija ima relativno visok udio prilikom apsorpiranja sredstava (tablica 2.), sveukupna razina apsorpcije (tablica 1.) na nezadovoljavajućoj je razini.

6. ZAKLJUČAK

Zaključno, ako se u obzir uzme podjela na makroekonomski, financijski i administrativni apsorpcijski kapacitet, može se očekivati da će Dubrovačko-

-neretvanska županija, uz unaprjeđenje administrativnog kapaciteta, povećati razinu apsorpcije sredstava iz EU fondova u usporedbi s pretprijetnim razdobljem. Uzimajući kao orijentir prosjek dobivanja EU sredstava od 0,76% naprema 0,23% Županije u pretprijetnom razdoblju, očekivan je rast udjela sredstava iz tih fondova u regionalnom BDP-u. Što se tiče financijskog apsorpcijskog kapaciteta, mogućnost osiguravanja dodatnih, znatnih sredstava omogućenih članstvom u EU, stvara se temelj za pozitivnu perspektivu sufinanciranja iz ESIF fondova. Posebna se pozornost treba posvetiti prioritetima regionalne politike Unije (fizička infrastruktura, razvoj poduzetničkih aktivnosti, jačanje ljudskog potencijala i opće unaprjeđenje razvoja), polazeći od specifičnosti područja Županije (npr. granični karakter, razvoj turizma i pratećih djelatnosti) i ciljeve razvojne strategije EUROPA 2020. Za slijedeće programsko razdoblje (2014. – 2020.) Unija posebno ističe važnost teritorijalne kohezije i suradnje s ostalim regijama ili susjednim zemljama, te bolje upravljanje, provedbe, nadzora, koordinacije, pojednostavljenja i uklanjanja “uskih grla” u provedbi kohezijskih mjera. Sve bi to omogućilo realizaciju ciljeva ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije, tj. konvergencije Dubrovačko-neretvanske županije višim razinama blagostanja, što znači i generalno brži gospodarski i društveni razvoj ovoga specifičnog područja, temeljenoga na načelima pametnoga, održivog i uključivog rasta.

LITERATURA

Becker, S.O., Egger, P., von Ehrlich, M. (2012.), *Too Much of a Good Thing? On the Growth Effects of the EU's Regional Policy*, *European Economic Review*, 56 (4): 648–68.

Cappelen, A., Castellacci, F., Fagerberg, J., Verspagen, B. (2003.), *The Impact of EU Regional Support on Growth and Convergence in the European Union*, *Journal of Common Market Studies*, 41: 621–44.

Državni zavod za statistiku (2013.), *Priopćenje od 14. veljače 2013.*, godina: L, broj 12.1.2.

Đulabić, V. (2007.), *Regionalizam i regionalna politika*, Društveno veleučilište, Zagreb

Ederveen, S., Gorter, J., de Mooij, R., Nahuis, R. (2002.), *Funds and Games: The Economics of European Cohesion Policy*, CPB & Koninklijke De Swart, Amsterdam.

Ederveen, S., de Groot, H., Nahuis, R. (2006.), *Fertile Soil for Structural Funds? A Panel Data Analysis of the Conditional Effectiveness of European Cohesion Policy*, *Kyklos*, 59: 17–42.

Europska komisija, (2009.), *Regional Policy, DG REGIO*, dostupno: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm

Europska komisija (2010.), *Regional Policy, Regional Policy – Inforegio*, dostupno: http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm

Europska komisija (2014.), *Guide on EU funding for the tourism sector; DG Enterprise and Industry*, dostupno: http://ec.europa.eu/enterprise/sectors/tourism/index_en.htm

Eurostat (2013.), *Eurostat regional yearbook 2013*, dostupno: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/cache/ITY_OFFPUB/KS-HA-13-001/EN/KS-HA-13-001-EN.PDF

Eurostat (2014.), *GDP at regional level*, dostupno: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/GDP_at_regional_level

Eurostat (2014.), *NUTS*, dostupno: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/portal/page/portal/nuts_nomenclature/introduction

Eurostat (2014.), *Urban-rural typology*, dostupno: http://epp.eurostat.ec.europa.eu/statistics_explained/index.php/Urban-rural_typology_update

Institut za međunarodne odnose (2011.), *Analiza kapaciteta za korištenje EU fondova na županijskoj razini*

Kandžija V., Cvečić, I. (2011.), *Ekonomika i politika Europske unije*, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci, Rijeka

Lafourcade, M., Paluzie, E. (2005.), *European Integration, FDI and the Internal Geography of Trade Evidence from Western-European Border Regions*, dostupno: <http://www.cepr.org/meets/wkcn/2/2357/papers/Lafourcade.pdf>.

Mrak, M., Horvat, A. (2009.), *Macroeconomic and Financial Absorption Capacity of Turkey for the Use of EU Structural Funds*. *Eastern European Economics*, 47(4):86-113.

Niebuhr, A. (2005.), *The Impact of EU Enlargement on European Border Regions, Discussion paper 330*, Hamburg Institute of International Economics.

Resmini, L. (2003.), *The Implications of European Integration and Adjustment for Border Regions in Accession Countries*. In: Traistaru, I.; Nijkamp, P.; Resmini, L. (eds.), *The Emerging Economic Geography in EU Accession Countries*, Ashgate, 405-441.

Šumpikova, M., Pavel, J., Klazar, S. (2004.), *EU Funds: Absorption Capacity and Effectiveness of Their Use, with Focus on Regional Level in the Czech Republic*.

Vinko Kandžija, Ph. D.

Full Professor
Faculty of Economics, University of Rijeka
E-mail: kandzija@efri.hr

Igor Cvečić, Ph. D.

Assistant Professor
Faculty of Economics, University of Rijeka
E-mail: icvecic@efri.hr

Vinko Zaninović, mag. oec.

Assistant
Faculty of Economics, University of Rijeka
E-mail: vinko.zaninovic@efri.hr

**THE EUROPEAN UNION AND ITS REGIONS -
DEVELOPMENT OUTLOOK FOR THE
DUBROVNIK-NERETVA COUNTY**

Abstract

The institutional development of the European Union has been taking place for more than six decades now. It is a dynamic process determined by its considerable centripetal and centrifugal forces. The European Union is a test centre where supranational, national and regional (local) interests, values, and needs are oftentimes in opposition to each other. The process of integration of its Member States, which began by initiating and establishing a free-trade zone, and was continued by establishing a customs union and a common market, now is in the stage of the Internal Market, which is the result of a complex process, whereby in addition to liberalization of the free movement of production factors, regions have been strongly positioned as nucleuses (/nuclei) of development and existence of the European Union.

Regional and social policies play a key role in the sustainability process of the European Union, creating through a process of convergence the preconditions for economic, social and territorial cohesion as well as for a balanced development of the Union. This paper explores the position of the NUTS III regions in the context of achieving the goals of the EU regional and social policy. As a New EU Member State, which is also classified as one of the 'less developed' EU countries, Croatia needs to

adequately and timely get involved in the cohesive processes, in order to capitalize the benefits of its full membership and ensure the preconditions for sustainable development, in particular for its counties ('županije'), which are social and economic initiators of development.

Dubrovnik-Neretva County, which is classified as a NUTS III-level region, should be observed as a: (1) peripheral; (2) isolated; (3) border; (4) island; and (5) rural region. These particularities act as additional challenges for regional and sustainable development, which in the context of the European integration significantly affect the frameworks of the economic, social and territorial cohesion.

This paper analyses the absorption capacity of the Dubrovnik-Neretva County by reviewing secondary statistical sources, using statistical data on the absorption of pre-accession funds. It also provides insight into the potential opportunities for economic growth and development of the County, potentiated by the use of EU structural funds.

Keywords: European Union, regions, regional policy, cohesion, European funds, absorption capacity

JEL classification: O11 i O52