

Kohezijska politika Europske unije kao instrument razvoja Hrvatske

Vedran Đulabić

**Kohezijska politika EU-a za razdoblje
2014. – 2020. donijela je brojne novosti u
odnosu na prethodni proračunski period.
Usvajanjem zakonodavnog paketa u
prosincu 2013. postavljeni su temelji
nove kohezijske politike koja bi trebala
značajno pridonijeti ostvarenju ciljeva
proklamiranih u strategiji *Europa 2020***

Kohezijska politika EU-a za razdoblje 2014. – 2020. donijela je brojne novosti u odnosu na prethodni proračunski period. Usvajanjem zakonodavnog paketa u prosincu 2013. postavljeni su temelji nove kohezijske politike koja bi trebala značajno pridonijeti ostvarenju ciljeva proklamiranih u strategiji *Europa 2020*. Tri su glavna cilja te strategije: pametan rast (gospodarstvo temeljeno na znanju i inovacijama), održiv rast (promicanje zelenoga gospodarstva utemeljenog na učinkovitom korištenju resursa) i uključiv rast (visoka stopa zaposlenosti i postizanje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije) (Priopćenje 2010). Kohezijska politika važan je instrument ostvarivanja strateških ciljeva EU-a zato što predstavlja drugo najvažnije područje javne politike EU-a koje osigurava sedmogodišnji financijski okvir za projekte usmjerene realizaciji gospodarske, društvene i teritorijalne kohezije na cjelokupnom području EU-a.

Hrvatska je ušla u punopravno članstvo EU-a i pred njom su i dalje izazovi uklapanja u sustav planiranja i provedbe kohezijske politike EU-a, potreba oblikovanja kvalitetnih projekata pogodnih za financiranje iz fondova EU-a, potreba jačanja mehanizama upravne koordinacije po horizontalnoj i vertikalnoj dimenziji, privlačenje i zadržavanje osoblja koje suvereno vlada materijom kohezijske politike i fondova EU-a, a konačno tu su i izazovi koji proizlaze iz postojećeg sustava lokalne i regionalne samouprave i potrebe osiguravanja dovoljno financijskih sredstava za tzv. predfinanciranje projekata razvoja te njihovo sufinanciranje (Đulabić 2012: 20–24). Pozitivna iskustva s pretpristupnim instrumentima svakako će biti potrebno iskoristiti i u razdoblju punopravnog članstva (Đulabić i Manojlović 2011).

Vedran Đulabić, docent na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. E-pošta: vedran.dulabic@pravo.hr

Glavne novine u kohezijskoj politici EU-a za razdoblje 2014. – 2020.

Kohezijska politika u proračunskom razdoblju 2014. – 2020. doživjela je značajne promjene u odnosu na prethodni proračunski period. Pripreme za novi proračunski i *policy* ciklus odvijaju se u pravilu tijekom nekoliko godina prije završetka određenog proračunskog razdoblja. Kako je riječ o tako opsežnom području javne politike, potrebno je prethodno napraviti nekoliko koraka koji obuhvaćaju formuliranje novih smjernica poli-

Kohezijska politika važan je instrument ostvarivanja strateških ciljeva EU-a zato što predstavlja drugo najvažnije područje javne politike EU-a koje osigurava sedmogodišnji financijski okvir za projekte usmjerene realizaciji gospodarske, društvene i teritorijalne kohezije na cjelokupnom području EU-a

tike, provođenje procesa širokih konzultacija i javne rasprave sa zainteresiranim subjektima, formaliziranje prijedloga strateškog, pravnog i financijskog okvira te njihovo konačno usvajanje i stupanje na snagu. Riječ je o procesu koji je započeo tijekom ožujka 2010. usvajanjem strategije *Europa 2020.* koja ima za cilj preoblikovati europsko gospodarstvo sukladno načelima "pametnog, održivog i uključivog rasta" (Priopćenje 2010.). Uslijedilo je peto izvješće o europskoj gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji (studeni 2010.), prijedlog Višegodišnjeg financijskog okvira – VFO (*Multiannual Financial Framework*, lipanj 2011.) te na temelju toga i formalni prijedlog strateškog i pravnog okvira kohezijske politike. Konačno, paket propisa¹ koji uređuje kohezijsku politiku u razdoblju 2014. – 2020. usvojen je 17. prosinca 2013. godine, čime je okončano višegodišnje razdoblje pripreme i usuglašavanja brojnih parametara javne politike. Pored opće uredbe o zajedničkim pravilima koja se odnose na sve ekonomske i socijalne instrumente, novi zakonodavni okvir, kao i do sada, sadrži i posebne uredbe za pojedine instrumente kohezijske politike.

Hrvatska je 1. srpnja 2013. postala punopravna članica EU-a, što se dogodilo svega nekoliko mjeseci prije početka novoga proračunskog razdoblja, pa je još uvijek posebno važno da se svi zainteresirani akteri kohezijske politike upoznaju s novim mehanizmima i budu potpuno spremni za aktivnu participaciju u kohezijskoj politici. Ta se priprema uvelike odnosi na sve razine javne uprave u Hrvatskoj, tj. podjednako na tijela središnje državne uprave i druga tijela središnje razine koja se mogu javiti kao korisnici sredstava iz fondova EU-a, kao i na jedinice

lokalne i regionalne samouprave odnosno trgovačka društva i javne ustanove pod njihovom kontrolom. Širok je krug subjekata koji su podobni konkurirati za sredstva iz fondova EU-a i pojaviti se u različitom svojstvu u procesu javne politike, pa je pravovremeno usvajanje znanja o kohezijskoj politici nužno za podizanje apsorpcijskog kapaciteta cijele zemlje.

Među temeljnim novinama kohezijske politike za razdoblje 2014. – 2020. treba istaknuti elemente koji se tiču prijedloga novoga financijskog okvira, nove kategorizacije područja podobnih za financiranje i reformiranog sustava strateškog planiranja te instrumente realizacije cilja teritorijalne suradnje.

Financijski okvir kohezijske politike. Za proračunsko razdoblje 2014. – 2020. kohezijska politika i dalje ostaje jedno od ključnih područja sveukupne javne politike EU-a. Za kohezijsku politiku u ovom je razdoblju predviđeno 351,8 milijardi eura, što predstavlja 32,5 % ukupnog proračuna EU-a u tom razdoblju. To pokazuje kako je riječ o politici koja i dalje treba imati vodeću ulogu u realizaciji ciljeva zacrtanih strateškim dokumentima (Strategija Europa 2020.).

Geografska koncentracija. Značajne promjene dogodile su se u pogledu područja podobnih za financiranje iz fondova EU-a. Iako kao prikladna razina za vođenje kohezijske politike i dalje ostaju NUTS II regije, uvedena je i nova kategorija područja koja će se financirati iz fondova EU-a. Najizdašnije financiranje i dalje je predviđeno za slabije razvijene regije (*less developed regions*). Riječ je o regijama čiji je BDP po glavi stanovnika ispod 75 % prosjeka EU-27. Takvih bi regija u budućnosti trebalo biti 68, u kojima živi oko 120 milijuna stanovnika, što je za oko 35 milijuna stanovnika odnosno 16 regija manje u odnosu na razdoblje 2007. – 2013. Za slabije razvijene regije predviđene su 182 milijarde eura, što je visokih 51,7 % ukupnog proračuna namijenjenog kohezijskoj politici. Te se regije nalaze uglavnom na području istočnog dijela EU-a (uz nekoliko takvih regija u Portugalu, na jugu Italije i u Grčkoj) i u njima živi oko 27 % stanovništva Unije. Pored njih, uvedena je nova kategorija tzv. regija u tranziciji (*transition regions*), koja obuhvaća regije koje su ulazile u dosadašnji cilj *Konvergenција* odnosno koje su iz njega izlazile (tzv. *phasing-in* i *phasing-out* regije). Riječ je o regijama čiji je BDP po glavi stanovnika između 75 i 90 % prosjeka EU-27. Za tranzicijske regije predviđeno je 35 milijardi eura, odnosno oko 10 % ukupnog proračuna kohezijske politike. U regijama u tranziciji živi oko 12 % stanovništva EU-a, a to su regije koje se nalaze u južnom dijelu Španjolske, istočnom dijelu Njemačke te u Francuskoj i u sjevernom dijelu Velike Britanije. Treću kategoriju čine razvijenije regije (*more developed regions*), a ta kategorija obuhvaća regije čiji je BDP po glavi stanovnika preko 90 % prosjeka EU-27. Te će se regije financirati sa 54 milijarde eura, što iznosi 15,3 % ukupnih sredstava kohezijske politike. Pored toga, manji dio proračuna kohezijske politike namijenjen je financiranju postizanja cilja europske teritorijalne suradnje (8,9 milijardi eura – 2,75 %), prije svega projekata prekogranične, transnacionalne i međuregionalne suradnje. Kohezijski će fond sa 66 milijardi eura (18,7 %) kao i dosad sudjelovati u financiranju projekata u području sporta i zaštite okoliša, i to u zemljama u kojima je BDP ispod 90 % prosjeka EU-27. Sredstva su namijenjena i udaljenim i rijetko

naseljenim područjima sjeverne Europe (1,4 milijarde eura) te dodatku za financiranje inicijative za zapošljavanje mladih (3 milijarde).

Navedene tri kategorije regija podobnih za financiranje za posljedicu imaju i različite stope sufinanciranja iz drugih izvora. Tako se u slabije razvijenim regijama iz europske blagajne financira 75 – 85 % troškova, u tranzicijskim regijama taj se udio smanjuje na 60 %, u razvijenim je regijama udio sredstava EU-a 50 %, dok je za ostatak potrebno osigurati nacionalno financiranje. U slučaju Kohezijskog fonda EU financira maksimalno 85 % sredstava, dok je u okviru cilja europske teritorijalne suradnje taj iznos maksimalno 75 %.

Tematska koncentracija. Uz ponešto modificirana područja geografske koncentracije, kohezijska politika za razdoblje 2014. – 2020. počiva i na nastojanju jasnijeg utvrđivanja tematskih područja u okviru kojih će se financirati razvojni projekti u zemljama članicama. Riječ je područjima koja trebaju biti smjernice planiranja i pripreme konkretnih razvojnih projekata u zemljama članicama. Tako se kao prioritetni tematski ciljevi za 2014. – 2020. navode: (1) istraživanje, tehnološki razvoj i inovacije; (2) olakšan pristup, korištenje i kvaliteta informacijsko-komunikacijske tehnologije (IKT); (3) konkurentnost malog i srednjeg poduzetništva, poljoprivrednog sektora, ribarstva i vodnog sektora; (4) zaokret prema ekološki čistom gospodarstvu s niskom razinom emisije CO₂ (*low carbon economy*) u svim sektorima; (5) prilagodba klimatskim promjenama, prevencija i upravljanje rizikom; (6) zaštita okoliša i učinkovitost resursa; (7) održivi promet i uklanjanje prepreka (tzv. uskih grla) u ključnim mrežnim infrastrukturama; (8) održivo i kvalitetno zapošljavanje i potpora mobilnosti radne snage; (9) socijalno uključivanje, borba protiv siromaštva i svake diskriminacije; (10) obrazovanje, vještine i cjeloživotno učenje; (11) izgradnja institucionalnog kapaciteta i učinkovita javna uprava. Navedeni ciljevi dodatno se razrađuju kroz prioritete za svaki fond, i to kroz strateške dokumente kohezijske politike koji se donose na razini EU-a.

Širok je krug subjekata koji su podobni konkurirati za sredstva iz fondova EU-a i pojaviti se u različitom svojstvu u procesu javne politike, pa je pravovremeno usvajanje znanja o kohezijskoj politici nužno za podizanje apsorpcijskog kapaciteta cijele zemlje

Strateško planiranje kohezijske politike. U pogledu strateškog planiranja kohezijske politike dogodile su se određene novine koje bi trebale pojednostaviti i fokusirati cijeli proces planiranja razvoja uz istovremeno snažnije uključivanje zainteresiranih partnera u proces javne politike. Kao i dosad, strateško planiranje odvija se na dvjema razinama, europskoj broj 17 - travanj 2014.

i nacionalnoj, s time da se predviđaju posebni mehanizmi povezivanja europskih i nacionalnih prioriteta. Temeljni je dokument na razini EU-a Zajednički strateški okvir (*Common Strategic Framework*). Riječ je o dokumentu koji izrađuje Europska komisija i koji određuje temeljne ciljeve i prioritete za postizanje pametnog, održivog i uključivog rasta. Njegova je temeljna svrha poslužiti kao smjernik strateškom planiranju na razini država i regija u zemljama članicama, tako što bi trebao olakšati sektorsku i teritorijalnu koordinaciju svih aktivnosti Unije na području određene zemlje članice. Njime se za svaki tematski cilj utvrđuju ključne aktivnosti koje će se podupirati iz fondova EU-a, ključni razvojni izazovi za različita područja u zemljama članicama², opća načela i *policy* ciljevi za implementaciju fondova EU-a, prioriteta područja suradnje u okviru svakog fonda, mehanizmi koordinacije između fondova i ostalih javnih politika i instrumenata EU-a te mehanizmi za osiguranje konzistentnosti i usuglašenosti programiranja fondova, s jedne, i preporuka koje se posebno odnose na pojedinu zemlju članicu s druge strane.³ Novost je u strateškom programiranju Sporazum o partnerstvu (*Partnership Agreement*) koji na temelju Zajedničkog strateškog okvira priprema zemlja članica za sedmogodišnje proračunsko razdoblje. Riječ je o dokumentu koji se izrađuje sukladno načelu partnerstva i višestupanjskog upravljanja. Njime se određuju strategija, prioriteti i konkretni modaliteti korištenja fondova koji trebaju pridonijeti realizaciji pametnog, održivog i uključivog rasta na razini države članice. Odobrava ga Komisija na temelju "procjene i dijaloga" sa zemljom članicom. Navedenim se dokumentom nedvojbeno želi potaknuti snažnije uključivanje relevantnih partnera u proces javne politike i na taj način dodatno mobilizirati ključne aktere razvoja u određenoj zemlji. Riječ je prije svega o subnacionalnim jedinicama te gospodarskim i socijalnim partnerima i subjektima civilnog društva. Izrada navedenog dokumenta predstavljat će poseban izazov u tranzicijskim zemljama u kojima je vidljiv snažan trend centralizacije vođenja kohezijske politike. Temeljni upravljački mehanizam i dalje ostaju Operativni programi (*Operational Programmes*) koji konkretiziraju strateške dokumente, i to kroz nedvosmislene prioritete ulaganja te jasne i mjerljive ciljeve. Zemlje članice imaju obavezu predati Sporazum o partnerstvu do kraja travnja. Do kraja ožujka 2014. takve je sporazume i prateće operativne programe predalo 12 država članica, od kojih je 8 predalo i prateće operativne programe.

Učinkovitija i djelotvornija provedba i smanjenje upravnih opterećenja. Nova regulacija fondova EU-a predviđa institut uvjetovanosti (*conditionality*), posebno razlikujući prethodnu (*ex ante*) i naknadnu (*ex post*) uvjetovanost. Time se nastoji osigurati nužne preduvjete za učinkovitije i djelotvornije iskorištavanje sredstava. Također, uvedena je i e-kohezija (*e-cohesion*), tj. elektroničko upravljanje podacima koje treba smanjiti administrativna opterećenja i omogućiti korisnicima sredstava iz fondova EU-a da podatke povezane s konkretnim projektima podnose elektronskim putem s ciljem pojednostavljenja kontrole projekata i smanjenja troškova.

Posebni mehanizmi poticanja lokalnog razvoja. Uz regionalnu komponentu na regionalnoj razini nova regulacija fondova EU-a predviđa i posebne mehanizme za poticanje lokalnog

(subregionalnog) razvoja, tj. strateškog pristupa razvoju na područjima manjim od statističkih područja II. razine (NUTS II). Riječ je o lokalnom razvoju pod vodstvom zajednice (*local led community development*), koji vode lokalne akcijske grupe (*local action groups*) sastavljene na načelu partnerstva u kojem nijedan partner ne smije imati više od 49 % glasačkih prava. Poticanje subregionalnog razvoja temelji se na lokalnim integriranim i višesektorskim razvojnim strategijama za pojedino područje (u pravilu od 10 000 do 150 000 stanovnika) za koje postoje posebne mogućnosti financiranja iz fondova EU-a koji se odnose na troškove pripreme i provedbe aktivnosti iz lokalne razvojne strategije, animiranja lokalnih akcijskih grupa, jednako kao i pokrivanja tekućih troškova do visine četvrtine ukupne vrijednosti lokalne strategije.

Integrirano teritorijalno ulaganje. Kako bi se omogućilo bolje koncentriranje financijskih sredstava na rješavanje razvojnih problema konkretnog područja, predviđena je mogućnost financiranja tzv. integriranim teritorijalnim ulaganjem (*integrated territorial investment*). Riječ je o nastojanju racionalizacije upravljanjem razvoja na određenom području koje proizlazi iz različitih strateških dokumenata (npr. strategije urbanog razvoja ili neke druge teritorijalno fokusirane strategije) i financira se kroz različite operativne programe.

Hrvatskoj će za poticanje vlastitog razvoja u okviru kohezijske politike EU-a od 2014. do 2020. biti na raspolaganju oko 8,6 milijardi eura, što znači da će imati mogućnost programirati i na različite razvojne aktivnosti trošiti oko 1,2 milijardi eura godišnje

Teritorijalna suradnja. Za ovaj je cilj namijenjeno oko 9 milijardi eura, od čega je većina rezervirana za projekte prekogranične suradnje, zatim za projekte trans-nacionalne suradnje i, na kraju, za projekte međuregionalne suradnje. Tu je, također, i poseban institut povezivanja jedinica lokalne i regionalne samouprave iz različitih zemalja. Od 2006. za zemlje članice postoji mogućnost osnivanja posebne Europske grupacije za suradnju među teritorijalnim jedinicama (*European Groupings of Territorial Cooperation – EGTC*), koja ima svojstvo pravne osobe i koja omogućava prevladavanje barijera koje postoje zbog različitog ustavno-pravnog uređenja lokalne samouprave u različitim zemljama. U novome proračunskom razdoblju pojednostavljene su odredbe o osnivanju Grupacije i otvorena je mogućnost ne-članicama EU-a da u tome sudjeluju, što bi moglo biti posebno značajno za pogranične jedinice radi svladavanja svakodnevnih problema uzrokovanih postojanjem granice (npr. zajedničko obavljanje određenih komunalnih poslova itd.).

Kohezijska politika kao instrument razvoja Hrvatske

Hrvatskoj će za poticanje vlastitog razvoja u okviru kohezijske politike EU-a od 2014. do 2020. biti na raspolaganju oko 8,6 milijardi eura, što znači da će imati mogućnost programirati i na različite razvojne aktivnosti trošiti oko 1,2 milijardi eura godišnje. Kad se tomu pridodaju sredstva koja je potrebno u okviru načela sufinanciranja osigurati kroz alternativne mehanizme, iznos raspoloživih sredstava još je veći. Temeljni je izazov kvalitetno utrošiti europski novac za realizaciju strateških ciljeva i prioriteta razvoja. No, pitanje je imamo li adekvatno utvrđene strateške ciljeve? Kolika će biti stopa iskorištenosti (apsorpcije) sredstava koja nam stoje na raspolaganju? Hoće li Hrvatska biti primjer uspjeha ili neuspjeha kad je riječ o korištenju dostupnih sredstava za ostvarivanje strateških razvojnih ciljeva? To su neka od pitanja na koja je u ovome trenutku prerano davati konačne odgovore, usprkos činjenici da prvih pola godine članstva u EU-u nije iskorišteno na optimalan način kako bi u potpunosti kapitalizirali mogućnosti punopravnog članstva.

Kako bi Hrvatska u budućnosti uspjela doseći puni potencijal članstva u EU-u i iskoristiti ono što će joj kroz kohezijsku politiku biti na raspolaganju, potrebno je kontinuirano raditi na sljedećim područjima:

Svladati pravila koja se tiču fondova EU-a. Iako se mehanizam pretpristupnih instrumenata, posebno IPA-e, donekle gradio po uzoru na strukturne fondove, trebat će biti u stanju u relativno kratkome roku prilagoditi se novim pravilima igre. Trebat će svladati novitete koji će vjerojatno postati sastavnim dijelom buduće kohezijske politike. U tom pogledu posebno je značajno pitanje koordinacije između različitih upravnih resora i različitih razina vlasti (tzv. *multi-level governance*, Đulabić 2007). Pri tome se ne smije zaboraviti da Hrvatska ulazi u klub u kojemu su ostali stjecali iskustvo nekoliko godina. Tranzicijske zemlje koje su ušle u EU 2004. odnosno 2007. godine, prije sudjelovanja u sljedećem proračunskom razdoblju imale su mogućnost nekoliko godina pripreme. Središnja razina, a posebno lokalne i regionalne jedinice morat će svladavati materiju u hodu kako bi se ravnoopravno uklopile u novo proračunsko razdoblje.

Nastaviti reorganizaciju i strateško (pre)oblikovanje institucionalne strukture na središnjoj razini. Nakon osnivanja Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, koje je nastalo spajanjem bivšeg MRRŠVG-a i SDURF-a, napravljen je samo dio posla. Pod jednu kapu okupljene su ključne institucije koje se bave domaćom razvojnom politikom i fondovima EU-a, ali sustav lokalne i regionalne samouprave ostao je izvan tog okupljanja institucija. Tomu je također trebalo pridodati i središnje tijelo državne uprave nadležno za državnu upravu i lokalnu samoupravu. U tom bi smislu jedno od ključnih ministarstava u sljedećem desetljeću svakako trebalo biti ministarstvo nadležno za regionalni razvoj, upravu i lokalnu samoupravu koje bi bilo u mogućnosti, uz koordinaciju ostalih aktera oko fondova EU-a, oblikovati i politiku decentralizacije i na duži rok usmjeriti cjelokupni sustav teritorijalne samouprave prema poticanju razvoja.

Racionalizirati sustav lokalne i regionalne samouprave i usmjeriti ga na poticanje društvenog i gospodarskog razvoja. Jedno

je od temeljnih prioritetnih područja razvoja i modernizacije lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj orijentacija na poticanje društvenog i gospodarskog razvoja. Smanjenje broja županija i njihova transformacija u snažne samoupravne regije, koje će biti u stanju značajnije sufinancirati projekte razvoja, postavljaju se kao jedan od ključnih preduvjeta uspješnog korištenja sredstava iz fondova EU-a (Đulabić 2011).

Poboljšati koordinaciju unutar statističkih regija. Smanjenje broja statističkih regija s tri na dvije (npr. Kontinentalnu i Jadransku Hrvatska) sa stajališta mogućnosti cijele zemlje da participira u kohezijskoj politici po najpovoljnijim uvjetima pozitivna je odluka. No, potrebno je posebno voditi računa i o mehanizmima koordinacije unutar takvih jedinica. Potrebno je uvesti manje upravne regije koje će biti u stanju služiti kao mehanizmi koordinacije unutar postojećih statističkih jedinica II. razine (tzv. NUTS II) (Đulabić 2013). U tom smislu ide i prijedlog *Zakona o regionalnom razvoju* koji je izrađen tijekom 2013. godine, ali koji je naišao na vrlo snažan otpor županija, i to prvenstveno zbog straha da će dovesti do smanjenja sadašnjeg broja županija. Prijedlog novog ZRR-a, između ostalog, nastoji uvesti pet planskih područja kako bi poboljšao mehanizam koordinacije u okviru postojećih statističkih regija. On također nastoji uvesti i posebna urbana područja kako bi i na taj način stvorio pretpostavke za donošenje strategija urbanog razvoja koje bi se u budućnosti mogle iskoristiti za korištenje sredstava iz fondova EU-a.

Prekogranična suradnja i u okviru kohezijske politike EU-a značajno je područje, pa u tom smjeru treba dodatno jačati postojeće kapacitete. Projekti prekogranične suradnje važni su za Hrvatsku zbog njezina specifičnog oblika i velikog broja susjednih zemalja koje su u različitim statusima spram EU-a. Jedinice lokane i regionalne samouprave u tom području trebaju iskoristiti mogućnosti koje im pruža kohezijska politika EU-a (Europska grupacija za suradnju među teritorijalnim jedinicama koja ima status pravne osobe, *Connecting Europe Facility* itd.).

Smanjenje broja statističkih regija s tri na dvije (npr. Kontinentalnu i Jadransku Hrvatska) sa stajališta mogućnosti cijele zemlje da participira u kohezijskoj politici po najpovoljnijim uvjetima pozitivna je odluka. No, potrebno je posebno voditi računa i o mehanizmima koordinacije unutar takvih jedinica

Jačanje kulture partnerstva i dijaloga među različitim razinama vlasti i sa subjektima izvan javne uprave (gospodarstvo, civilno društvo). Različite razine vlasti morat će naučiti surađivati i uključivati više subjekata u donošenje strateških odluka koje se broj 17 - travanj 2014.

tiču razvoja. U tom smislu posebno je značajno osigurati uvjete da institucionalni mehanizmi utemeljeni na načelu partnerstva (Partnerska vijeća statističkih regija), ugrađeni u *Zakon o regionalnom razvoju*, zaista zažive u praksi i postanu temeljni mehanizam realizacije partnerskog pristupa regionalnom razvoju u Hrvatskoj.

Stvaranje zalihe strateških projekata koji su spremni za financiranje. Trebat će kontinuirano pripremati strateške projekte koji će biti podobni za financiranje iz fondova EU-a. U tom smislu znatno više sredstava značit će ujedno i znatno više projekata koje treba pripremiti za potencijalno financiranje. Umjesto da kreditno opterećujemo sljedeće generacije, trebamo se angažirati na pripremi strateških projekata za koje možemo dobiti bespovratna financijska sredstva. Zbog toga je strateški cilj države da kao cjelina što je moguće duže ostane podobna za financiranje iz financijskih najizdašnijih ciljeva kohezijske politike. Sve statističke regije trebaju biti kategorizirane kao slabije razvijene regije u kontekstu nove kohezijske politike. U tom smislu ne treba lakonski i na temelju političkih kriterija pristupati relativno visokoj stopi razvijenosti pojedinih dijelova Hrvatske (Zagreb), već se koncentrirati na to kako da i ti dijelovi što je moguće duže imaju priliku iskoristiti financijska sredstva iz fondova EU-a za strateški važne i financijski vrlo zahtjevne projekte.

Bilješke

- 1 Paket propisa koji regulira novu kohezijsku politiku obuhvaća: *Opću uredbu o regulaciji fondova EU* (Uredba (EU) br. 1303/2013) koja se odnosi na sve europske strukturne i investicijske fondove, i to na Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Europski socijalni fond (ESF), Kohezijski fond (KF), Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFMR). Uz nju vrlo su važne i posebne uredbe za EFRR (Uredba (EU) br. 1301/2013), ESF (Uredba (EU) br. 1304/2013) i KF (Uredba (EU) br. 1300/2013) te dvije uredbe koje se tiču cilja europske teritorijalne suradnje (Uredba (EU) br. 1299/2013) i Europske grupacije za suradnju među teritorijalnim jedinicama (Uredba (EU) br. 1302/2013). Preostala dva fonda (EPFRR i EFMR) dio su zajedničke poljoprivredne i ribarske politike EU-a i, u užem smislu riječi, ne ulaze u kohezijsku politiku. Tekstovi usvojenih propisa dostupni su na: http://ec.europa.eu/regional_policy/information/legislation/index_hr.cfm. (pristupljeno 2. travnja 2014.)
- 2 Riječ je o ruralnim, urbanim, obalnim i ribolovnim područjima, kao i područjima koja se navode u člancima 174. i 349. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije*. Tako čl. 174/3. posebno navodi ruralna područja, područja zahvaćena industrijskom tranzicijom, regije koje pate od ozbiljnih i trajnih prirodnih i demografskih hendikepa kao što su najsjevernije europske regije s vrlo rijetkom gustoćom naseljenosti i otoci, prekogranične i planinske regije. Članak 349., pak, poimence navodi regije s posebnim statusom iz nekoliko europskih država. To su regije: Gvadalupe, Francuska Gvajana, Martinik, Réunion, Sveti Bartolomej, Sveti Martin, Azori, Madeira i Kanarski otoci. Posebno se ističu njihova udaljenost, otočni status, mala površina, specifična

topografija i klima te ovisnost o malom broju proizvoda, što u kombinaciji značajno onemogućuje njihov razvoj.

- 3 Riječ je o člancima 121/2. i 148/4. *Ugovora o funkcioniranju Europske unije.*

Literatura

Đulabić, V. (2013). Položaj županija u statističkoj i političkoj regionalizaciji Hrvatske. U: Koprić, I. i Đulabić, V. (ur.). *Dvadeset godina lokalne samouprave u Hrvatskoj*. Zagreb: Institut za javnu upravu, str. 183–200.

Đulabić, V. (2012). Apsorpcijski kapacitet i korištenje sredstava fondova Europske unije: izazovi i prilike za Hrvatsku. U: 2. Fo-

rum za javnu upravu. Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert i Institut za javnu upravu, str. 7–38.

Đulabić, V. (2011). Razvoj i modernizacija regionalne samouprave u Hrvatskoj. U: Kregar, J. i dr. *Decentralizacija*. Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo, str. 35–61.

Đulabić, V. i Manojlović, R. (2011). Administrative Aspects of Regional and Cohesion Policy in Croatia: In Search for a Better Coordination of Parallel Processes. *Croatian and Comparative Public Administration*. 11 (4): 1041–1074.

Priopćenje (2010). *Europe 2020: A European Strategy for Smart, Sustainable and Inclusive Growth*. Bruxelles. 3. 3. 2010. COM (2010) 2020. ■