

EUROPEAN FONDS AND PROGRAMS IN THE FUNCTION OF THE REGIONAL AND LOCAL DEVELOPMENT IN REPUBLIC OF CROATIA

EUROPSKI FONDOVI I PROGRAMI U FUNKCIJI REGIONALNOG I LOKALNOG RAZVOJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

ZRILIC, Natasa & BELOSEVIC ROMAC, Suzana

Abstract: *This paper analyzes the law on regional development and disparities between the three Croatian statistical region. In order to tie the regional development, the authors believe that the City of Zagreb should set aside the fourth statistical region. European sources, funds and programs of the Union, represent a great opportunity for regional and local development in Croatian.*

Key words: *Regional and local development, the EU funds, EU programs, strategic planning, preparation of projects*

Sažetak: *U radu se analizira Zakon o regionalnom razvoju, kao i nejednakosti između tri hrvatske statističke regije. U cilju izjednačenog regionalnog razvoja, autorice smatraju da bi se Grad Zagreb trebao izdvojiti u četvrtu statističku regiju. Europski izvori, fondovi i programi Unije, predstavljaju veliku šansu za regionalni i lokalni razvoj Hrvatske.*

Ključne riječi: *regionalni i lokalni razvoj, EU fondovi, programi Unije, strateško planiranje, priprema projekata*



Authors' data: Nataša, Zrilic, dr.sc., prof.v.š., Grad Rijeka Ured Grada, Viša savjetnica za gradonačelnika – specijalist za razvoj i gospodarstvo, Korzo 16, Rijeka, natasa.zrilic@rijeka.hr, Suzana, Belosevic Romac, prof.soc., Grad Rijeka Ured Grada, Viša savjetnica gradonačelnika - specijalist za europske projekte, Korzo 16, Rijeka, suzana.belosevic@rijeka.hr

1. Uvod

Hrvatska, kao zemlja regija, zahtijeva suvremenu politiku regionalnog razvoja.

U članku se objašnjava pravna regulativa i sustav statističkih regija u Republici Hrvatskoj u cilju provedbe strategije regionalnog razvoja. Osim tri postojeće statističke regije ostaje otvoreno pitanje za raspravu da li je u Hrvatskoj potrebno formirati i četvrtu regiju u koju bi se izdvojio Grad Zagreb.

Raspoloživi EU izvori, fondovi i programi Unije, pružaju raznolike mogućnosti financiranja projekata. No, najbitnije pitanje da li su projekti bitni za regionalni i lokalni razvoj usklađeni s prioritetima na razini Hrvatske.

2. Regionalni i lokalni razvoj u Republici Hrvatskoj

2.1. Pravna regulativa za regionalni razvoj u Republici Hrvatskoj

Osnovni cilj i zadatak politike regionalnog razvoja je stvaranje životnih uvjeta u kojima će svatko imati jednake mogućnosti za vlastiti razvoj, bez obzira na mjesto stanovanja i druge karakteristike, a za što je potrebna kvalitetna suradnja tijela državne uprave, jedinica lokalne i regionalne samouprave (JLRS), znanstvene zajednice, socijalnih partnera i organizacija civilnoga društva s područja statističke regije.

S obzirom na dominaciju neoliberalne ekonomske ideje, teorije i prakse u Hrvatskoj, od 1990. do 1999. godine, problem regionalnog razvoja nije smatran problemom pa se slijedom takvog stava nisu ni nudila neka konkretna rješenja.[1]

Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske[2] je rezultat usklađivanja hrvatskog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU. Navedeni Zakon uređuje ciljeve i načela upravljanja regionalnim razvojem, planske dokumente, tijela nadležna za upravljanje regionalnim razvojem, ocjenjivanje stupnja razvijenosti JLRS i izvještavanje o provedbi regionalne razvojne politike.

Prema Jurčiću i Vojniću,[3] politikom regionalnog razvitka u značajnoj mjeri osiguravaju se uvjeti za efikasan razvoj djelatnosti i za ugodan život.

Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske, 2011-2013. usvojena je, nakon višegodišnjih priprema, na sjednici Vlade dana 04. lipnja 2010. godine.[4] Sastavni je dio planiranja razvoja čiji je sveukupan cilj pridonijeti društveno-gospodarskom razvoju, sukladno načelima održivog razvoja, stvaranjem uvjeta koji će svim dijelovima zemlje omogućavati jačanje konkurentnosti i realizaciju vlastitih razvojnih potencijala i to kroz razvoj županija i statističkih regija, potpomognutih te pograničnih područja.

2.2. Statističke regije Republike Hrvatske

Za potrebe statističke klasifikacije i analize prostornih jedinica, Europski ured za statistiku još je 1980. godine podijelio europski teritorij na upravne jedinice razine NUTS 1, 2 i 3.

Osnovni kriterij za podjelu je broj stanovnika na navedenom području:

- statistička regija razine NUTS 1 – od 3 do 7 milijuna stanovnika,
- statistička regija razine NUTS 2 – od 800.000 do 3 milijuna stanovnika,
- statistička regija razine NUTS 3 – od 150.000 do 800.000 stanovnika i
- lokalne jedinice razine LAU 1 i LAU 2 – područja na kojima živi do 150.000 stanovnika.

Obzirom na mali broj stanovnika nekih zemalja, jasno je kako nemaju sve države upravne jedinice svih navedenih razina, već teritorijalno čine samo jednu ili nekoliko regija iste razine. Tako je i u Hrvatskoj, gdje od 2007. godine postoje tri statističke regije razine NUTS 2 - Jadranska, Panonska i Sjeverozapadna Hrvatska. Kao kriteriji za podjelu uzeti su veličina prostora te broj stanovništva, kao i to da regija ne smije prelaziti 75% prosječnog BDP-a po glavi stanovnika u Uniji. Navedena je podjela prikazana na slijedećoj slici.[5]



Slika 1. Statističke regije Republike Hrvatski na razini NUTS 2

U Republici Hrvatskoj u tijeku je diskusija o tome da li Grad Zagreb treba do 2015. godine, kada će se na razini Europe odvijati teritorijalna korekcija statističkih regija, izdvojiti u posebnu, regiju. Razlog tome je razvijenost Zagreba u odnosu na ostale regije, te u odnosu na ostale županije koje se nalaze u regiji Sjeverna Hrvatska. Pritom je cilj da sve županije iskoriste što više europskih financijskih sredstava.

3. Sredstva iz raspoloživih EU izvora

3.1. EU fondovi

Posebno važno mjesto u financiranju dosad realiziranih, ali i budućih projekata ima instrument prepristupne pomoći – IPA (engl. Instrument for Pre-Accession assistance). To je prepristupni program EU koji je na raspolaganju svakoj zemlji kandidatkinji zapadnog Balkana, a nastao je kao mjera pomoći nakon što su fondovi PHARE , ISPA , CARDS i SAPARD prestali s radom 2007. godine. IPA se sastoji od pet komponenti: (1) pomoć u tranziciji i jačanju institucija; (2) prekogranična suradnja; (3) regionalni razvoj: 3a) promet, 3b) okoliš i 3c) regionalna konkurentnost; (4) razvoj ljudskih potencijala i (5) ruralni razvoj.

Države kandidatkinje imaju pravo koristiti svih pet komponenti unutar programa, a potencijalne kandidatkinje samo prve dvije komponente. Navedene je komponente Republika Hrvatska prihvatila donošenjem Uredbe od 28. rujna 2009. godine.

Jedan od zadataka prepristupnog programa je priprema za buduće korištenje fondova kohezijske politike, koji čine Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond i Kohezijski fond.

Cilj kohezijske politike, za koju se izdvaja preko trećine proračuna EU, jest ujednačen razvoj unutar Europske unije. Iz Strukturnih fondova i Kohezijskog fonda stoga se financiraju razvojni projekti koji doprinose smanjivanju razlika između razvijenijih i manje razvijenih dijelova EU kao i promicanju ukupne konkurentnosti europskog društva i gospodarstva.[4]

Europski fond za regionalni razvoj uglavnom je usmjeren na infrastrukturne investicije, investicije koje imaju za cilj otvaranje novih radnih mjesta, te na lokalni razvoj i razvoj malog i srednjeg poduzetništva.

Europski socijalni fond predstavlja glavni financijski instrument Europske unije za ostvarivanje strateških ciljeva politike zapošljavanja. Fond osigurava podršku europskim regijama koje su pogođene visokom stopom nezaposlenosti. Kohezijski fond je financijski mehanizam za financiranje velikih infrastrukturnih projekata na području prometa i zaštite okoliša.

3.2. Programi Unije

Osim navedenih fondova, zemljama članicama i kandidatima su na raspolaganju mnogobrojni programi Unije koji podrazumijevaju umrežavanje različitih korisnika zainteresiranih za ostvarenje određenih specifičnih ciljeva.

Programi Unije promiču suradnju između država članica u različitim područjima povezanim sa zajedničkim politikama EU (konkurentnost i inovacije, istraživanje i razvoj, zapošljavanje i socijalna solidarnost, zdravstvo, kultura, mladi, pravo, cjeloživotno učenje...). Programi Unije su, temeljem posebne stavke u Općem proračunu

EU, u pravilu namijenjeni državama članicama Europske unije, ali neki od njih otvoreni su i državama koje se nalaze u procesu približavanja Uniji. Smatraju se jednim od važnijih instrumenata pretprijetne strategije, odnosno upoznavanja država kandidatkinja za članstvo u EU s metodama rada Europske unije te njihovu integraciju u sektorske politike Unije u očekivanju pristupanja.

Svaki program ima posebnu pravnu osnovu i različita provedbena pravila. Većina Programa Unije provodi se prema centraliziranom modelu provedbe u kojem su za financijsko upravljanje i provedbu odgovorna tijela Europske komisije.

4. Potreba strateškog planiranja i izrada baza projekata

4.1. Strateško planiranje

Jedno od načela politike regionalnog razvoja je *strateško planiranje*, koje se ostvaruje donošenjem i provedbom višegodišnjih planskih dokumenata.

Zakonom o regionalnom razvoju Republike Hrvatske definirani su planski dokumenti regionalnog razvoja u Republici Hrvatskoj: Strategija regionalnog razvoja RH, županijske razvojne strategije i razvojna strategija Grada Zagreba.

Zakonom o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, koji je usklađen s pravnom stečevinom Europske unije, županijama su dodijeljene nove odgovornosti i ovlasti u sferi regionalnog razvoja, prije svega u planiranju razvoja te koordinaciji i praćenju provedbe.

Opći ciljevi Županijskih razvojnih strategija, kako ih definiraju Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske i Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske su:

- Predstavljati konsenzus između svih relevantnih nacionalnih, regionalnih i lokalnih partnera o razvojnim potrebama županije (vezanim uz gospodarski razvoj, zapošljavanje i edukaciju, infrastrukturu, okoliš, lokalni, ruralni i urbani razvoj, rješavanje pitanja siromaštva i socijalne isključenosti) te, sukladno tome služiti kao osnova za pregovaranje, usklađivanje i financiranje aktivnosti definiranih strategijom.
- Pomoći ispunjenju zajedničkih strateških ciljeva u suradnji s drugim, susjednim županijama te stvoriti osnovu za djelovanje vezano uz prekogranične i međuregionalne potrebe i mogućnosti.
- Dati osnovne smjernice za lokalne razvojne planove i projekte jedinica lokalne samouprave.

Županijska razvojna strategija predstavlja planski dokument JLRS kojim se određuju ciljevi i prioriteti razvoja one jedinice koja je donosi, čiji sadržaj, metodologiju izrade i vrednovanje uređuje nadležno ministarstvo.

Partnersko vijeće statističke regije savjetodavno je tijelo koje se osniva sukladno načelu Partnerstva i suradnje radi definiranja zajedničkih prioriteta JLRS na području

statističke regije i predlaganja razvojnih projekata na razini statističkih regija, a u čijem radu sudjeluju predstavnici tijela državne uprave, JLRS te JLS, gospodarskih subjekata, znanstvene zajednice, socijalnih partnera i organizacija civilnog društva s područja statističke regije.

Razvojni projekt podrazumijeva projekt izgradnje ili obnove komunalne, gospodarske, energetske i druge potporne infrastrukture za razvoj, izgradnju i jačanje obrazovnih, kulturnih, znanstvenih i drugih institucija, jačanja i izgradnje društvenog kapitala te gospodarski i drugi projekti kojima se pridonosi regionalnom razvoju.

5. Priprema projekata za EU fondove i programe Unije

Kako je već naglašeno, do trenutka ulaska u punopravno članstvo EU, Hrvatskoj su dostupna sredstva pretpripravnih fondova EU i Programa Unije, a nakon stupanja u punopravno članstvo Hrvatskoj će postati dostupni instrumenti kohezijske politike EU (strukturni fondovi, Kohezijski fond i fondovi za poljoprivredu i ribarstvo).

Godišnja financijska alokacija za Republiku Hrvatsku kroz IPA program oko 150 milijuna EUR-a, a nakon što postane članica, samo u prvih 6 mjeseci članstva Republici Hrvatskoj na raspolaganju će biti oko 800 milijuna EUR-a. Zbog ove je činjenice potrebno na svim razinama poticati izradu projekata i prijavu projekata na natječaje.

Tematski prioriteti u okviru kojih će biti moguće prijavljivati projekte su:

- Razvoj suvremenih prometnih mreža i povećana dostupnost regija
- Ulaganje u infrastrukturu na području okoliša i energetike
- Jačanje konkurentnosti hrvatskog gospodarstva
- Zapošljavanje i razvoj ljudskih resursa
- Razvoj upravnih kapaciteta
- Uravnotežen regionalni razvoj kao horizontalni prioritet

Od iznimne je važnosti povećati apsorpcijsku sposobnost za korištenje europskih sredstava – pravo pristupa europskim fondovima ne osigurava ujedno i garanciju njihovog korištenja. Najvažniji faktori uspjeha odnose se na strateško planiranje, odnosno identifikaciju ključnih projekata što podrazumijeva i povezivanje manjih projekata u projekte većeg značaja; razvoj administrativnih kapaciteta za pripremu i provedbu projekata; planiranje sredstava za pripremu projektne dokumentacije, predfinanciranje i su-financiranje projekata; izradu projektne dokumentacije (planski dokumenti, rješavanje imovinsko-pravnih odnosa, tehnička dokumentacija; investicijske studije i studije utjecaja na okoliš); dobar sustav informiranja potencijalnih korisnika o procedurama i kriterijima vezanim za korištenje europskih sredstava.

6. Zaključak

Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske je prvi regulirao ciljeve i načela upravljanja regionalnim razvojem, a također i istakao velike razlike u stupnju razvijenosti pojedinih hrvatskih regija.

Sredstva iz raspoloživih EU izvora, fondova i programa Unije, moraju biti usmjerena izjednačavanju stupnja razvijenosti svih hrvatskih regija, a time i lokalnih jedinica u njihovom sastavu. Osim postojeće tri statističke regije u Hrvatskoj je potrebno formirati i četvrtu regiju u koju bi se izdvojio Grad Zagreb, a razlog tome je razvijenost Grada Zagreba u odnosu na ostale. Drugim riječima, cilj bi trebao biti da sve županije iskoriste što više raspoloživih europskih financijskih sredstava.

Vrlo je bitno da se prilikom pripreme projekata za EU fondove i programe Unije projekti ne pripremaju radi natječaja već zbog stvarnih razvojnih potreba na regionalnoj i lokalnoj razini.

Regionalni razvoj Hrvatske temelji se na ciljnom usmjeravanju projekata, a to će biti najveći izazov daljnjeg razvoja.

7. Literatura

- [1] Grupa autora (urednik i redaktor: Družić, I.) (2003). *Hrvatski gospodarski razvoj*, Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu i Politička kultura Zagreb, Zagreb
- [2] Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, Narodne novine br. 153/09.
- [3] Jurčić, Lj.; Vojnović, D. (2011). Quo Vadis Croatia – Hrvatska na putu u Europsku uniju. *Zbornik radova 19. tradicionalnog savjetovanja "Ekonomska politika Hrvatske u 2012. godini"*, Hrvatsko društvo ekonomista – Inženjerski biro, Opatija 2011., str. 41.
- [4] Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske, 2011.-2013. *Dostupno na:* http://www.mrrfeu.hr/UserDocsImages/STRATEGIJA_REGIONALNOG_RAZVOJ_A.pdf, *Pristup:* 07-05-2012
- [5] Statističke regije Republike Hrvatske na razini NUTS 2, *Dostupno na:* http://www.mrrfeu.hr/UserDocsImages/STRATEGIJA_REGIONALNOG_RAZVOJA.pdf, *Pristup:* 26-02-2012
- [6] <http://www.mrrfeu.hr>



Photo 142. Tamburitzta / Tambure