

FINANCING LIMITATIONS OF REGIONAL DEVELOPMENT: CASE OF CROATIA

OGRANIČENJA U FINANCIRANJU REGIONALNOG RAZVOJA: SLUČAJ HRVATSKA

SOSTAR, Marko & DRVENKAR, Natasa

Abstract: *This work analyzes and indicates the possibilities of regional policy in Croatia and its impact on reducing differences in regional development. Research demonstrates the main limitations in absorbing and using the EU funds despite a large amount of funds which are available. The main role of EU funds is to reduce regional disparities among the countries and regions within the specific country by increasing employability and personal income of inhabitants. The problems and challenges that appear in Croatia can be "brake" to the future development of the country.*

Key words: *Regional policy, regional development, EU funds*

Sažetak: *Ovaj rad analizira i ukazuje na moguće nastoje regionalne politike u Hrvatskoj i njen utjecaj na smanjenje regionalnih razlika u regionalnom razvoju. Istraživanje pokazuje glavna ograničenja u privlačenju i korištenju sredstava iz EU fondova unatoč velikom broju fondova koji su na raspolaganju. Glavna uloga EU fondova je smanjenje regionalnih nejednakosti između zemalja i regija kao i unutar pojedine zemlje povećanjem zapošljivosti i povećanjem osobnog dohotka stanovnika. Problemi i izazovi koji se u Hrvatskoj pojavljuju mogu biti „košnica“ u razvoju zemlje.*

Ključne riječi: *regionalna politika, regionalni razvoj, EU fondovi*



Authors' data: Marko Sostar, PhD, City of Požega, Trg Sv. Trojstva 1, Požega, marko.sostar.hr@gmail.com; Natasa Drvenkar, PhD, Assistant Professor, Faculty of Economics in Osijek, Gajev Trg 7, Osijek, natasad@efos.hr

1. Uvod

Regionalna politika EU ima za cilj ostvarivanje konkretnih rezultata koji jačaju ekonomsku i socijalnu koheziju kako bi se premostile razlike u razvijenosti između regija. Uz pomoć regionalne politike EU, financiraju se projekti od kojih izravno koriste imaju regije, lokalne zajednice, poslovni sektor i šira zajednica (građani). Svoju regionalnu politiku EU provodi putem fondova za regionalni razvoj. Sufinanciranjem projekata u gore spomenutim područjima potiče se regionalni razvoj pojedine regije. Međutim, ne mora nužno značiti da više odobrenih sredstava iz EU fondova znači i veći regionalni razvoj. Iz tog razloga postavlja se izazov kako mjeriti realne učinke i utjecaje privučenih sredstava na regionalni razvoj unutar pojedine zemlje korisnice fondova. EU fondovi kroz godine su imali snažan utjecaj na regionalni razvoj zemalja korisnica. Najbolji primjer je nedavna ekonomska kriza koja je obuhvatila veliku većinu europskih i drugih zemalja koja je drastično smanjila investicije i dovela do pada standarda u tim zemljama. Poljska, kao zemlja koja je sve svoje resurse usmjerila u iskorištavanje raspoloživih fondova kroz razvojne projekte uspjela je izbjeći krizu, kao jedna od rijetkih zemalja te je uspjela ostvariti umjereni rast BDP-a. Mogućnost regije da se prilagodi zahtjevima konkurencije ovisi o njenom razvoju i prosperitetu njenih stanovnika. Kvalitetne ideje pretražene u kvalitetne projekte preduvjet su apsorpcije sredstava iz EU fondova u svrhu održivog regionalnog razvoja. Problemi i ograničenja koja se javljaju u procesu prijave projekata i apsorpcije sredstava iz raspoloživih fondova se pojavljuju na svim razinama realizacije projekata dok je na nacionalnim, županijskim i lokalnim razinama izazov kako da na adekvatan način proaktivno reagiraju u rješavanju tih problema. U ovom radu korištena je metoda anketnog ispitivanja ključnih dionika regionalnog razvoja.

2. Regionalna politika Europske Unije

Konkurentnost je ponovno istaknula značaj geografske lokacije u ekonomskoj znanosti. Globalizacija „treba“ regionalizaciju kako bi se mogla ugraditi u lokalne okvire. Temeljni je cilj regionalnog razvoja ostvariti cjeloviti regionalni razvoj u okviru ukupnog razvoja cijele zemlje. Pri tome, politika regionalnog razvoja mora biti usmjerena na efikasan razvoj pojedinih regija na način da osigura niz povoljnih uvjeta za prijenos znanja, tehnologije, poduzetništva, financijskih sredstava i, kroz to, postizanje cjelokupnog razvoja nacionalnog gospodarstva. Stvaranje jedinstvenog tržišta pokrenulo je proces uvjetovanih prilagodbi tržišta država EU s velikim utjecajem na društveno blagostanje njezinih građana. Upravo ovaj problem nužno je rješavati zajedničkim naporima unutar EU. Kako globalizacijski procesi diktiraju gospodarsko povezivanje i jačanje konkurentne sposobnosti, tako su nužne zahtjevne prilagodbe u regijama. Prisutna je tendencija koncentriranja razvoja u vrlo konkurentnim regijama uz sve učljiviji zaostatak razvoja periferija. Problem se ne javlja isključivo kada se govori o gospodarskom zaostajanju određenih regija, već i u mogućem negativnom političkom scenariju. U konačnici, to bi značilo „krizu postojanosti EU“. Upravo u tu svrhu, postoji niz programa unutar EU, a koji su kreirani kako bi sustavno pomagali razvoju regija koje bilježe regionalni problem. Stoga, regionalna politika EU razvija se

na temelju potreba zemalja članica s ciljem postizanja zadovoljavajućeg stupnja regionalnog razvoja u EU i smanjenje regionalnih razlika unutar zemalja. Kako bi se definirana politika provodila i kako bi tako veliko udruženje funkcioniralo, niz institucija unutar EU regulira funkcionalnost i održivost iste. Ključnu ulogu u provođenju regionalne politike ima Europska komisija. Ona odobrava strateške programe, prati njihovo provođenje, sudjeluje u izradi programskih dokumenata, te nadzire provođenje i na in korištenja odobrenih financijskih sredstava. Europska komisija zastupa interese Europske unije kao cjeline i svih njenih država članica. Osim što je inicijator i predlaga raspodjele financijskih sredstava u okviru programskih šestogodišnjih razdoblja, Komisija i odobrava programe financiranja sastavljene u državama članicama, u skladu sa sredstvima predviđenim u uredbama Savjeta ministara. Potreba za efikasnom regionalnom politikom javlja se ukoliko postoje regionalne nejednakosti. Ubrzavanje razvoja nacionalnog gospodarstva ne može se ostvariti bez rješavanja problema zaostalih regija. Razlike o nejednakosti regija mogu biti izražene kroz različita stanja u kojima se regija nalazi kroz duži vremenski period. Tako, primjerice, regija može bilježiti brojne razvojne probleme ukoliko u njezinoj ekonomskoj strukturi dominira pretežitom tradicionalna poljoprivredna struktura ili izrazito homogena ekonomska struktura. Šverko (1995.) ističe kako izvor ekonomske nejednakosti mogu biti: 1) nejednaka proizvodnost rada, različite sposobnosti u znanju; 2) prelijevanje dobiti mjerama ekonomske politike; 3) tehnološki napredak kao dinamični faktor; 4) količina i kvaliteta informacija; 5) tržišni sustav koji povećava razlike u uspješnosti poslovanja, a smanjuje nejednakosti koje proizlaze iz drugih uvjeta; 6) monopolsko ponašanje ključnih djelatnosti u regijama. [1] Griffs i Wall (u: Druži, 2002.) ističu kako regija može bilježiti „regionalni problem“ ukoliko ona odstupa od nacionalnog prosjeka na način da bilježi: 1) visoku i trajnu nezaposlenost; 2) nisku razinu i spor rast BDP-a per capita; 3) visok stupanj ovisnosti o uskoj gospodarskoj strukturi; 4) nagli pad proizvodnje; 5) neodgovarajuća opremljenost infrastrukturom; 6) velike migracije izvan regije i tome slično. Ovakve oblike ekonomske nejednakosti mogu ublažiti neki povoljni faktori poput poboljšanja obrazovnog i sveučilišnog obrazovanja, tehnološki napredak (znanstveno-istraživački rad, inovativnost, prijenos znanja) i veće zapošljavanje kroz efikasno poticanje razvoja poduzetništva (smanjenje administrativnih i ostalih društveno-političkih barijera). [2] Regionalni problemi s kojima se suočava Europska unija pretežitom su vezani su uz veće naslijeđene razlike u razini dohodaka, stopi rasta BDP-a te zaposlenosti, što po svojoj prirodi uzrokuje ekonomske nejednakosti između regija unutar Europske unije. Regionalnu politiku provodi država koja svojim uplitanjem želi smanjiti socioekonomske razlike između pojedinih područja kako bi ubrzala ukupan napredak zemlje. [3] Prema visini BDP-a po stanovniku najrazvijenije se regije nalaze u urbanim dijelovima Londona, Bruxellesa i Hamburga. Najbogatija zemlja Luksemburg oko sedam je puta bogatija od najsiromašnijih zemalja EU, tj. od Rumunjske i Bugarske. Cilj regionalne politike jest smanjenje tih razlika. Primjer Irske najbolje pokazuje da je to moguće. Kada je Irska 1973. godine postala članicom EU, njezin je BDP bio 64% niži od prosjeka Unije, a danas je među najvišima u Uniji. [4] Opći ciljevi regionalne politike EU su: 1) ostvariti gospodarsku i društvenu koheziju u Europi; 2) osigurati da

su regionalni problemi adekvatno uzeti u obzir u drugim javnim politikama Unije; 3) ostvariti koordinaciju regionalnih politika zemalja članica i 4) osigurati izdašne financijske instrumente za poticanje razvoja slabije razvijenih područja. [5] Strukturni fondovi i Kohezijski fond su „motori“ realizacije politike ekonomske i socijalne kohezije Europske unije i dostupni su samo državama članicama Unije. Resursi ovih fondova koriste se da bi se smanjile razlike u razvoju među regijama Unije i da bi se smanjili dispariteti u životnom standardu njihovih stanovnika. [6] Ono što bi trebao biti cilj svake regije, institucije, udruge pa i svakog dionika-korisnika sredstava jest sustavna i dobra priprema i provedba kvalitetnih projekata. Kvaliteta projekta se može mjeriti po nekoliko kriterija, pa tako, primjerice, kvalitetnim se projektom može smatrati onaj koji će u konačnici imati veći i broj krajnjih korisnika i koji će doprinjeti ostvarenju što veći ih koristi za iste. Osim toga, kvalitetan projekt ujedno ima veći u dodanu vrijednost, pa samim time, značajnije doprinosi sredini u kojoj se provodi (posebice kroz unapređenje kvalitete socio-ekonomskog „stanja“ sredine). Broj kvalitetnih projekata nužno ne znači i da nema i loših projekata koji se financiraju i provode u nekoj regiji. Naprotiv, ponekad se uslijed ostvarenog financiranja za neki konkretan projekt, oslobađaju sredstva za neki drugi, manje konkretan ili manje opravdan projekt. Često je primjer općina koje ostvaruju dotacije sa državne razine opravdanog stanovišta vlastite nerazvijenosti, no nemali je broj takvih općina koje istodobno troše sredstva na razne nepotrebne i često vrlo neopravdane aktivnosti. Na taj način, takve općine/regije koriste ograničene resurse radi provođenja populističkog pristupa upravljanju jedinicom lokalne (regionalne) samouprave. Može se reći i kako se radi o tipičnim primjerima efekta fungibilnosti, koji u pravilu rezultiraju i visokim oportunitetnim troškovima. [7] Fungibilnost je temeljni ekonomski pojam koji govori o tome da novac koji u zemlju ulazi specifično za jednu namjenu oslobađajući drugi novac za drugu namjenu, a neto učinak ne mora imati nikakve veze s prvotnom namjerom. [8]

3. Regionalna politika Republike Hrvatske

Politika regionalnog razvoja usmjerena je na postizanje razvoja pojedinih regija na način da osigura niz povoljnih uvjeta za prijenos znanja, tehnologije, poduzetništva, financijskih sredstava i, kroz to, postizanje cjelokupnog razvoja nacionalnih i nadnacionalnih država. Ona određuje ciljeve regionalnog razvoja i instrumente koji će se pritom koristiti. Kako bi se to ostvarilo, potrebno je takvo upravljanje regionalnim razvojem koje će usmjeravati, mijenjati, kontrolirati gospodarsko i društveno stanje, uspostavljati glavne ciljeve razvoja, sredstva pomoću kojih će se to moći ostvarivati i u konačnici, na način da se to ostvari. Upravo tako, kroz upravljanje regionalnim razvojem, ostvaruju se ciljevi koji omogućavaju svojevršno korigiranje stanja nastalog pod utjecajem dinamičnog tržišnog mehanizma. Maskell i Eskelinen (1998.) navode da regionalna politika ovisi o specifičnom kontekstu, uzimaju i u obzir posebnosti gospodarske strukture regije i netržišnih institucija. Regionalna politika treba biti tržišno usmjerena i treba odgovarati na proces globalizacije kroz: 1) usredotočenje na unapređenje, 2) koncentriranje napora na podržavanje poduzetaka kako bi prebrodila kognitivnu udaljenost od vrijedne osnovice znanja koja se nalazi izvan njihovog

sadašnjeg dohvata, i 3) kroz podršku akumulaciji i zaštiti socijalnog kapitala potrebnog za suradnju i razmjenu djelomično pritaženog znanja među poduzećima. [9] Zadaća regionalne razvojne politike jest omogućiti svim regijama da ostvare svoj potencijal i iskoriste mogućnosti za održiv razvoj i blagostanje svojih stanovnika, posvećujući i pritom dodatnu pažnju područjima koja zaostaju u razvoju. Za postizanje tog cilja potrebno je zajedničko i usklađeno djelovanje brojnih partnera. Pritom se od svih ključnih sektora društva (Vlade Republike Hrvatske; regionalne i lokalne samouprave, privatnog, znanstveno istraživačkog i civilnog sektora) očekuje da zajednički, u konsenzusu, ponude rješenja što i kako zajedno raditi u svrhu dostizanja optimalnog razvoja i blagostanja svih naših regija. [10]

„I površni uvid otkriva i općenito poznate razvojne razlike između pojedinih krajeva Hrvatske, sve praznija ruralna područja i sve napučenije gradove, zakone koji se bave razvojem pojedinih područja, usitnjavanje administrativno-teritorijalnih jedinica i njihovo centralizirano financiranje, nekolicinu institucija koje imaju brinuti o razvoju koji se danas naziva područnim, a danas regionalnim, sve već ovlasti lokalne samouprave da sama brine o sebi, mnogo prikupljenih, a malo obrađenih statističkih podataka o županijama i općinama, mnogo nacionalnih strateških razvojnih dokumenata od kojih se ni jedan ne tiče regionalnog razvoja itd. U pokušaju odgovora najbolje je poći od samog početka. Treba se zapitati što je rast, a što razvoj i kako znamo kad su održivi, a onda i što je regija, a što regionalni razvoj. Na toj osnovi možemo se zaključiti i što je regionalna politika i zapitati se, pa i odgovoriti da li tako što postoji u nas“. [11] Sasvim dobar uvod u temu problema regionalnog razvoja Hrvatske. Problem regionalizacije Hrvatske ima svoju veoma dugu povijest a promjene i korekcije teritorijalnog ustrojstva bile su veoma česte, različitih polazišta. Nažalost, već se radilo o političkim, a manje o ekonomskim kriterijima regionalizacije. Uspostava cjelovitog i koherentnog sustava upravljanja regionalnim razvojem na temelju suvremene regionalne politike podudara se s početkom pripremnih aktivnosti Republike Hrvatske (RH) za pristupanje Europskoj uniji (EU). Paralelno s napredovanjem procesa pridruživanja EU te priprema za korištenje EU fondova namijenjenih regionalnom razvoju, postupno jača i politička podrška i davanje odgovarajućeg značaja suvremenoj politici regionalnog razvoja te potrebi strateškog planiranja i upravljanja regionalnim razvojem u RH. Isto je zahtijevalo i uspostavu novog zakonodavnog i institucionalnog okvira upravljanja politikom regionalnog razvoja te jačanje administrativnih kapaciteta za strateško planiranje i upravljanje regionalnim razvojem na svim razinama. Aktivnosti na uspostavi novog sustava na središnjoj razini unatrag nekoliko godina rezultirale su osnivanjem resornog ministarstva za regionalni razvoj (Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnoga gospodarstva osnovano 2008., danas Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije) i Agencije za regionalni razvoj (osnovana 2009.) te donošenjem Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN 153/09) i Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske (Vlada Republike Hrvatske, VRH, usvojila 4. lipnja 2010.). Time su uspostavljeni temelji cjelovitog i koherentnog zakonodavnog i institucionalnog okvira planiranja i upravljanja regionalnim razvojem. [12] Postojeća administrativna podjela Republike Hrvatske udovoljava kriterijima EUROSTAT-a o podjeli države na prostorne jedinice za

statistiku na razini NUTS 1 (cijela Republika Hrvatska) i NUTS 3 (županije). Prostorne jedinice za statistiku na razini NUTS 2 u Hrvatskoj inile su tri neadministrativne jedinice nastale grupiranjem županija kao administrativnih jedinica niže razine: Sjeverozapadna Hrvatska sa šest županija, Središnja i Isto na (Panonska) Hrvatska s osam županija te Jadranska Hrvatska sa sedam županija. Nakon 1.7.2013. godine regionalna politika Republike Hrvatske temelji se na dvije NUTS 2 regije koje e povla iti sredstva ih strukturnih i kohezijskih fondova EU (Kontinentalna Hrvatska i Jadranska Hrvatska). Zbog sve ve eg produbljiivanja društveno-gospodarskih razlika i razvojnih mogu nosti u razli itim dijelovima zemlje te me u razli itim društvenim skupinama, Republika Hrvatska utvrdila je potrebu definiranja koherentne regionalne razvojne politike. Osim toga, s obzirom na nastojanja da svoje gospodarstvo i tržište integrira u globalni kontekst, Republika Hrvatska mora osigurati uvjete da se svi dijelovi zemlje mogu natjecati u tom okružju. Nadalje, unato široko prihva enom mišljenju da je razli itost hrvatskih regija s prirodnoga, geografskog, društvenog, gospodarskog i politi kog aspekta veliko bogatstvo za državu, te prednosti još uvijek nisu uspješno iskorištene niti se njima upravlja na odgovaraju i na in. [10]

4. Financiranje regionalnog razvoja

Dostupnost fondova za regionalni razvoj ovisi o tome u kojoj fazi lanstva u Europskoj uniji se pojedina zemlja nalazi. Tako postoje fondovi za zemlje koje su u procesu pristupanja Europskoj uniji dok zemlje lanice Europske unije koriste druge vrste fondova. Me utim, procedura alokacije sredstava nije uvijek automatski odre ena i transparentna. To je rezultat politi kog pregovaranja izme u lanica EU koje esto utje u na planiranje EU budžeta. [13] Osim EU fondova, ostali dostupni izvori financiranja regionalnog razvoja su razne vanjske pomo i, državni prora uni i kreditiranje kao najnepovoljniji oblik financiranja razvoja.

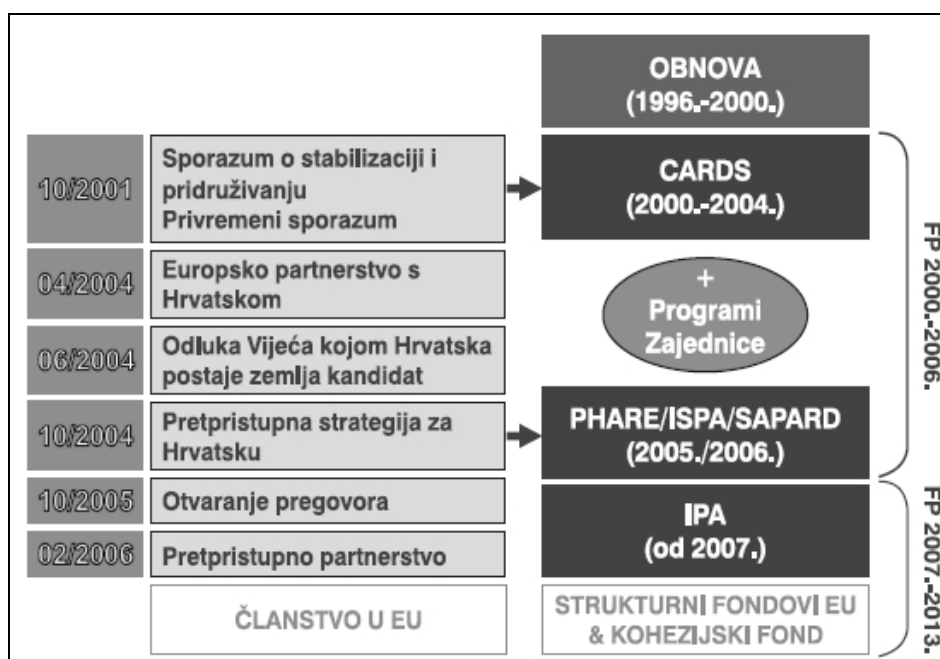
4.1. Raspoloživost fondova EU

Kroz period od 2007.-2013. godine EU je osigurala znatna financijska sredstva za financiranje projekata zemalja lanica EU koji „služe“ u korist razvoja pojedine zemlje korisnice. Osigurana financijska sredstva prikazana su u nastavku.

EU Fond	Alokacija (mlrd EUR)
Europski fond za regionalni razvoj (ERDF)	201
Europski socijalni fond (ESF)	76
Kohezijski fond (CF)	70
Ukupno	347

Tablica 1. Financijska alokacija sredstava prema fondovima 2007.-2013

U razdoblju od 2014.-2020. godine lanicama EU biti e dostupno 376 mlrd EUR kroz slijede e fondove: Europski fond za regionalni razvoj (ERDF); Europski socijalni fond (ESF); Kohezijski fond (CF); Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EARDF); Europski fond za more i ribarstvo (EMFF). [5]



Slika 1. EU fondovi u okviru odnosa EU i Republike Hrvatske [14]

Na slici 1. vidljivi su pretpristupni programi koje je Republika Hrvatska imala na raspolaganju tijekom perioda pristupanja kao i fondovi koje Hrvatska koristi nakon pristupanja EU.

4.2. Problemi i ograničenja u apsorpciji sredstava iz fondova EU

Svaka članica EU odvajala određeni financijski iznos za članstvo u EU. Sredstva koja se ulažu u programe pomoćne, predpristupne programe i ostale fondove financiraju se davanjima poreznih obveznika iz zemalja članica. Stoga postoje različiti mehanizmi kontrole strogo namjenskog trošenja europskog novca, kao i kriteriji odabira projekata koji će se financirati iz sredstava EU. [15] Za planiranje proračuna Republike Hrvatske važno je naglasiti da se sredstva predviđena proračunom EU u pojedinoj godini ne iskorištavaju u istoj godini, nego implementacija traje tri do pet godina, ovisno o programu. U skladu s tim potrebno je rasporediti alocirana sredstva iz jedne godine proračuna EU u nekoliko godina proračuna Hrvatske, a prema predviđenoj dinamici trošenja sredstava po godinama. [3]

Europsko udruženje regija je provelo istraživanje kako bi se vidjelo što najviše limitira regije u privlačenju EU fondova i prijavama projekata na raspoložive fondove. Ispitano je ukupno 35 osoba iz 14 zemalja koji predstavljaju 23 regije (Francuske, Švedske, Austrije, Njemačke, Poljske, Rumunjske, Španjolske, UK, Hrvatske, Finske, Grčke, Italije, Nizozemske i Slovačke). Pet glavnih problema je istaknuto kao najveći izazovi:

- Kompleksan i birokratski proces prijave projekata (86% ispitanika).
- Previsoka i nerazmjerna kontrola i proces revizije (71% ispitanika).
- Stroge i nefleksibilne procedure administracije i izvještavanja (68% ispitanika).
- Ne postojanje dovoljno resursa unutar organizacije (50% ispitanika).
- Težina odobravanja projekta za financiranje (39% ispitanika).

Na osnovu istog istraživanja, ispitanici su dali prijedloge kako bi se mogla poboljšati dostupnost EU fondova. Istaknuto je pet glavnih preporuka:

- Harmonizacija pravila putem EU programa (69% ispitanika).
- Povećana isplata putem paušalnih iznosa i fiksnih stopa (57% ispitanika).
- Veća autonomija regija za upravljanje EU programima (54% ispitanika).
- Proporcionalni zahtjevi prilikom revizije (49% ispitanika).
- Jedinstvena web izvor prema svim raspoloživim EU fondovima (34% ispitanika).

[16]

Svakako je jasno da razina iskorištenosti sredstava iz EU fondova ovisi o svakoj pojedinoj zemlji i razvijenosti pojedinih regija unutar istih zemalja kao i njihovoj sposobnosti da pripremaju kvalitetne projekte prema potencijalnim fondovima. U tom procesu postoji niz problema.

4.3. Problemi i ograničenja u apsorpciji sredstava iz EU fondova u RH

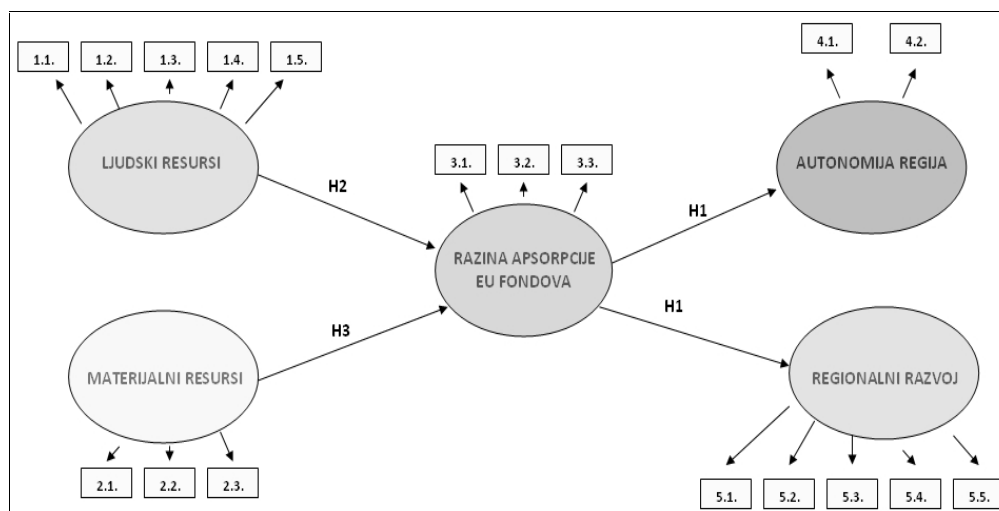
Jedan od najznačajnijih problema ograničavajuće razine apsorpcije sredstava iz EU fondova u Hrvatskoj su ljudski resursi. Nedovoljni broj educiranih ljudi za pripremu i provedbu projekata, nedovoljna informiranost i nedovoljno iskustvo glavni su razlozi zašto Hrvatska ne ostvaruje učinkovitost u privlačenju sredstava kakvu bi trebala. Iako svake godine broj osoba koje posjeduju spomenute vještine raste, ipak to ide sporijim tempom nego što nam raspoloživa sredstva ostaju neiskorištena. Prema rezultatima ankete na poslovima pripreme i provedbe projekata financiranih iz pretpripravnih i drugih EU programa radilo je 317 zaposlenika u županijskoj upravi i županijskim razvojnim agencijama u 2010. godini. To znači da, u prosjeku, svaka županija ima na raspolaganju oko 15 zaposlenika za rad na pripremi i provedbi EU projekata, ne uključujući i zaposlenike u lokalnoj samoupravi i drugim javnim institucijama te civilnim organizacijama. Toliki broj zaposlenika može se ocijeniti kao vrlo solidan kapacitet, naravno, uz pretpostavku da se radi o kvalitetno osposobljenom kadru. [17]

činjenica da su iznosi iz EU fondova dostupni hrvatskoj strani nakon ulaska u EU višestruko povećani, ne znači istovremeno da će se raspoloživa sredstva i potrošiti. Naime, budući su kriteriji koje je nužno ispuniti za povlačenje sredstava iz EU fondova prilično zahtjevni, kako u pogledu obveza nacionalnih tijela zaduženih za provedbu operativnih programa, tako i na strani nositelja projekata, ključni čimbenik za uspješno povlačenje planiranih sredstava bit će postojanje adekvatnih kapaciteta za kvalitetnu pripremu i provedbu razvojnih programa i projekata. Kod izrade razvojnih programa na regionalnoj razini, posebno je važno da su isti usklađeni s temeljnim prioritetima EU. [17] Najveći dio izazova s kojima se Hrvatska susrela identičan je onima s kojima su se morale nositi i druge tranzicijske zemlje u procesu pristupanja: sustav je trebao odmah biti učinkovit jer su svi raspoloživi resursi, pa tako i novac iz europskih fondova; kompleksna pravila provedbe u svim programima; potreba znatnog unapređenja strateškog planiranja; nedovoljna informiranost i svijest o važnosti uspješne provedbe projekata financiranih iz sredstava predpristupne pomoći EU; ustrojavanje novih i konsolidiranje postojećih institucija te njihova akreditacija od strane Europske komisije; potreba za zapošljavanjem novih djelatnika, dok se istodobno traži smanjivanje broja zaposlenih u državnoj upravi; traženi su stručnjaci kojih su

zanimanja deficitarna u upravi; važnost zadržavanja u sustavu posebno obu enih, kvalitetnih, a pritom relativno slabo pla enih djelatnika, s obzirom na njihovu vrijednost na tržištu rada. [18]

4.4. Model regionalnog razvoja temeljen na fondovima EU

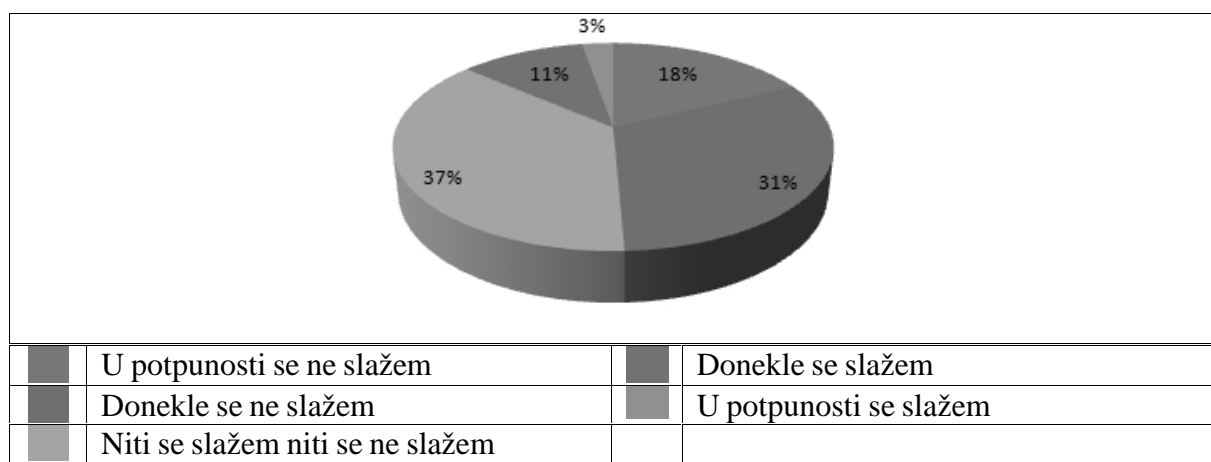
Postavljen je Model regionalnog razvoja temeljen na EU fondovima. Modelom su se prikazala ključna područja djelovanja kako bi se povećala razina apsorpcije sredstava iz EU fondova. Model je primijenjiv u Hrvatskoj i u ostalim zemljama EU kao i onima koje su u fazi pristupanja.



Graf 1. Model regionalnog razvoja temeljen na EU fondovima

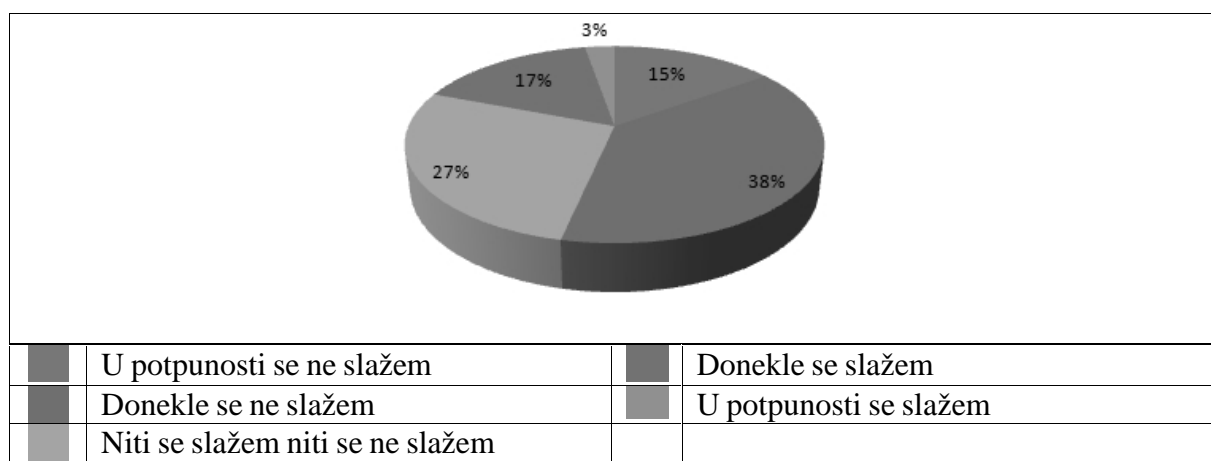
Definirana su ključna područja: ljudski resursi, materijalni resursi, razina apsorpcije EU fondova, autonomija regija i regionalni razvoj. Za svaki od područja postavljeni su indikatori putem kojih su se dokazale postavljene hipoteze: H1- Postoji uzročno-posljedična veza između razine apsorpcije fondova EU i regionalnog razvoja zemalja korisnica; H2- Ulaganjem u ljudske resurse povećava se iskorištenost raspoloživih fondova EU; H3- Jačanjem materijalnih resursa povećava se iskorištenost raspoloživih fondova EU. Postavljeni indikatori pokazuju važnost istih u povećanju apsorpcije sredstava iz EU fondova a odnose se na: 1.1. Edukaciju na svim razinama u pripremi projekata za EU fondove; 1.2. Informiranost o mogućnostima financiranja iz EU fondova; 1.3. Kreativnost osoba ključnih za pripremu projekata za EU fondove; 1.4. Motiviranost osoba ključnih za pripremu projekata za EU fondove; 1.5. Timsku suradnju u pripremi projekata za EU fondove; 2.1. Financijske kapacitete za sufinanciranje projekata iz EU fondova; 2.2. Usklađenost strateških dokumenata sa potrebama razvoja; 2.3. Razinu tehnološke pripremljenosti za provedbu projekata iz EU fondova; 3.1. Broj pripremljenih projekata za EU fondove; 3.2. Stopa ugovorenih sredstava iz EU fondova; 3.3. Broj uspješno provedenih projekata iz EU fondova; 4.1. Indeks regionalne konkurentnosti; 4.2. Razinu financijske ovisnosti o centraliziranim sredstvima države; 5.1. Razinu potrošnje; 5.2. Broj investicija; 5.3. Stopu nezaposlenosti; 5.4. Populaciju stanovnika; 5.5. Razinu konkurentnosti. Provedeno je istraživanje na 69 ispitanika. Upitnik je poslan na 85 osoba u Hrvatskoj, od čega je na upitnik odgovorilo 69 osoba. Svi ispitanici su zaposleni u institucijama koje se bave

pripremom i provedbom projekata iz EU fondova ili rade kao savjetnici u pripremi dokumentacije za privlačenje sredstava iz EU fondova. Ispitanici su sudjelovali u istraživanju definiraju i svoje iskustvene stavove gdje je spoznana njihova percepcija oko istraživane problematike.



Graf 2. Postoje li razina educiranosti osoba za pripremu projekata iz EU fondova je zadovoljavajuća

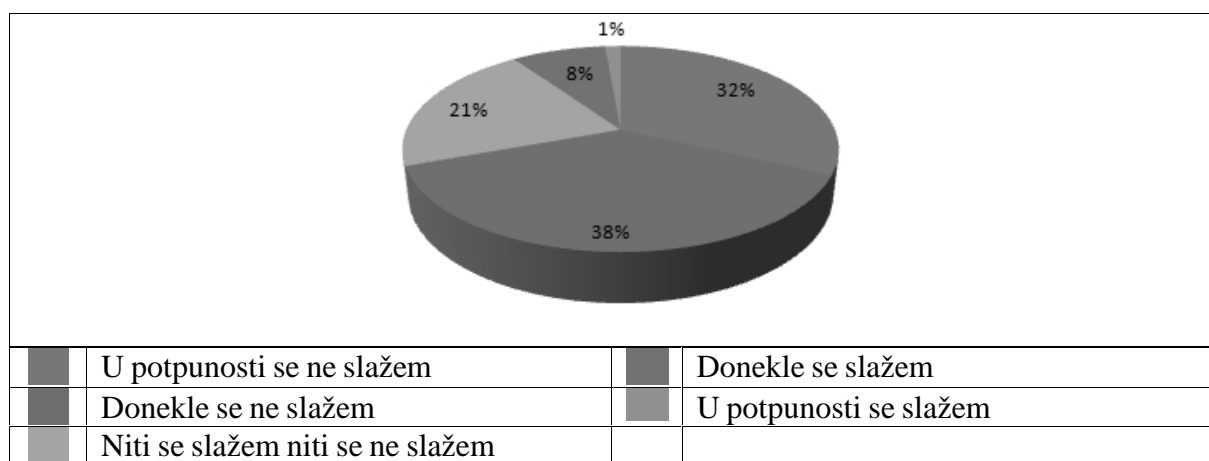
Graf 2. pokazuje kako u Republici Hrvatskoj nije dovoljna razina educiranosti ključnih dionika za pripremu projekata i aplikaciju istih na EU fondove. Iako 49% ispitanika smatra kako educiranost nije dovoljna i kako ljudski kapaciteti nisu dostatni, dok samo 14% ispitanika tvrdi da je razina educiranosti za pripremu projekata dovoljna. To upućuje na potrebu ulaganja u ljude kako bi što efikasnije iskoristili moguće koristi koje nam pružaju EU fondovi.



Graf 3. Razina informiranosti o mogućnostima financiranja projekata iz EU fondova je zadovoljavajuća

Graf 3. prikazuje kako je razina informiranosti ključnih dionika o mogućnostima financiranja iz EU fondova na vrlo niskoj razini. Naime, iako 53% ispitanika smatra da je informiranje loše, dok samo 20% smatra zadovoljavajućom razinom informiranosti o mogućnostima financiranja. Postoji dakle zamjetna potreba za povećanjem

informiranja što bi, u konačnici, imalo izravan utjecaj na broj prijavljenih i financiranih projekata.



Graf 4. Financijski kapaciteti potencijalnih prijavitelja projekata iz EU fondova na zadovoljavajućoj su razini

Graf 4. prikazuje kako su financijski kapaciteti potrebni za prijavu projekata na vrlo niskoj razini. Vidljivo je kako probleme sa financijskim kapacitetima vidi 70% ispitanika dok njih 9% smatra financijske kapacitete na zadovoljavajućoj razini. Nužno je pronaći model sufinanciranja projekata kako bi se potaknuo razvoj manje razvijenih područja.

5. Zaključak

Novi procesi regionalizacije koji se odvijaju u globalnim uvjetima poslovanja i ekonomskog djelovanja, nameću nužnost kreiranja specifičnih nadnacionalnih, nacionalnih, regionalnih i lokalnih strategija razvoja. Uvođenje europskih regija pridonosi uspostavljanju natjecateljskih odnosa između regija. Stoga, iako je EU jedna od najbogatijih sila svijeta, kako je već ranije navedeno, postoje velike unutarnje razlike u pogledu dohotka i mogućnosti između njezinih regija. Posebice se ovaj problem uočava ako se promotri zadnje, ili još bolje, predzadnje proširenje. Pristupanjem novih država članica, produbio se jaz budući da je riječ o dohodcima koji su prilično ispod prosjeka EU. Nemogućnost rješavanja problema neujednačenog gospodarskog razvoja i preljeva kapitala u već ionako razvijena područja, izaziva nuždu uvođenja sustava pomoći. Solidarnost i kohezija ključni su pojmovi regionalne politike EU – stvaranje pogodnosti za građane i regije koje su gospodarski i socijalno u nepovoljnijem položaju u odnosu na prosjeke EU, te postojanost pozitivnih pogodnosti u smanjivanju nastalog jaza. Svoju regionalnu politiku EU provodi putem kohezijske politike. Sufinanciranjem projekata u područjima koja ona obuhvaća potiče se regionalni razvoj pojedine regije. EU fondovi imali su snažan utjecaj na regionalni razvoj zemalja korisnica. Zbog sve većeg produblivanja društveno-gospodarskih razlika i razvojnih mogućnosti u različitim dijelovima zemlje te među različitim društvenim skupinama, Republika Hrvatska utvrdila je potrebu definiranja koherentne regionalne razvojne politike. Osim toga, s obzirom na nastojanja da svoje gospodarstvo i tržište integrira u globalni

kontekst, Republika Hrvatska mora osigurati uvjete da se svi dijelovi zemlje mogu natjecati u tom okružju. Nadalje, unato široko prihvaenom mišljenju da je različitost hrvatskih regija s prirodnoga, geografskog, društvenog, gospodarskog i političkog aspekta veliko bogatstvo za državu, te prednosti još uvijek nisu uspješno iskorištene niti se njima upravlja na odgovarajuć i način. Rezultati provedenog istraživanja pokazuju važnost ljudskih resursa, ne samo u regionalnom planiranju, nego u pripremi i provedbi projekata financiranim iz EU fondova. Ljudi su vrlo bitan faktor, jer su iskustva pokazala da veći i stupanj educiranosti ujedno znači i veći broj projekata. Mnoge zemlje imaju niz problema zbog niskog stupnja educiranosti za pripremu i provedbu projekata iz EU fondova. Osim toga, mnogi potencijalni prijavitelji nisu uopće svjesni da postoje brojne mogućnosti financiranja njihovih projekata. Ili uopće nisu svjesni za bilo kakve mogućnosti, možda su svjesni, ali nedovoljno, ili su svjesni dovoljno, ali zapravo nemaju povjerenja i skeptični su glede toga. Zato je bitno svakodnevno informirati javnost putem raznih medija o mogućnostima financiranja projekata iz fondova EU.

Problemi koji se javljaju prilikom pripreme projekata za EU fondove su i problemi financijskih kapaciteta. Često se događa da manje razvijene zemlje, regije, gradovi, sela, imaju niske godišnje proračune sa neznatnim financijskim sredstvima alociranim za sufinanciranje projekata. Tu najviše „trpe“ one nerazvijene regije kojima je ulaganje u razvoj i tehnologiju najpotrebniji. Projekti koje EU sufinancira putem raspoloživih fondova mahom moraju biti u određenom postotku sufinancirani od strane prijavitelja i partnera na projektu. To u samom startu stvara ograničenja koja su praktično nerješiva. Na kraju, nužno je istaknuti, taj problem dovodi do apsorpcije sredstava za investicijske i razvojne projekte samo onih regija koje su već dovoljno razvijene i koje raspolažu sa velikom količinom sredstava. One male regije, nerazvijene, bez financijskih mogućnosti, opet ostaju zaboravljene. Tako se razlike između regija produbljuju. Taj problem obuhvaća većinu zemalja, neke više, neke manje, a jedino rješenje je uplitanje državne vlasti putem politike regionalnog razvoja i politike sufinanciranja projekata ključnih za razvoj pojedine regije. Zadaća regionalne razvojne politike jest omogućiti svim regijama da ostvare svoj potencijal i iskoriste mogućnosti za održiv razvoj i blagostanje svojih stanovnika, posvećujući i pritom dodatnu pažnju područjima koja zaostaju u razvoju. Za postizanje tog cilja potrebno je zajedničko i usklađeno djelovanje brojnih partnera. Pritom se od svih ključnih sektora društva (Vlade; regionalne i lokalne samouprave, privatnog, znanstvenoistraživačkog i civilnog sektora) očekuje da zajednički, u konsenzusu, ponude rješenja što i kako zajedno raditi u svrhu dostizanja optimalnog razvoja i blagostanja svih naših regija. Donošenje Strategije regionalnog razvoja Republike Hrvatske bit će velik doprinos u tom smislu. Strategijom se utvrđuju razvojni ciljevi usmjereni prema društveno-gospodarskom razvoju Republike Hrvatske, smanjenju regionalnih razvojnih nejednakosti te jačanju razvojnog potencijala onih dijelova zemlje koji zaostaju u razvoju kako bi postali što konkurentniji (Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske 2011.-2013.) Novi strateški dokument za period 2014.-2020. ključan je dokument budućeg razvoja Republike Hrvatske.

6. Literatura

- [1] Šverko, M. (1995.): *Upravljanje regionalnim razvojem*. Rijeka: Ekonomski fakultet
- [2] Druži , I. (ur.) (2002.): *Uvod u hrvatsko gospodarstvo*. Zagreb: Ekonomski fakultet
- [3] Bilas, V., Franc, S., Cota, A. (2011): *Pretpristupni fondovi Europske unije i Republika Hrvatska*, Ekon. Misao Praksa, Dbk. God XX, br. 1, str. 289.-309.
- [4] Škreb, K. M. (2009): *Regionalna politika Europske unije*, Financijska teorija i praksa 33/1, str. 103.-105. Institut za javne financije, Zagreb
- [5] Reisinger, T. (2012): *Uvod u strukturne i kohezijske fondove*, Superna, Požega, prezentacija održana 6.-7.11.2012. godine
- [6] Miri , O. (2009): *Regionalna politika Europske unije kao motor ekonomskog razvoja*, Europski pokret u Srbiji, Beograd, str. 31.-37.
- [7] Dev i , A., Šostar, M. (2012): *Modeli mjerenja realnih u inaka fondova Europske unije na gospodarski razvoj*, Ekonomski vjesnik, br. 1/2012, Ekonomski fakultet Osijek, Osijek, str. 133.-146.
- [8] Stiglitz, J. (2004): *Globalizacija i dvojbe koje izaziva*, 1.izd., Algoritam, Zagreb, str.7.-15.
- [9] Maskell, P., Eskelinen, H. (1998): *Competitiveness, Localised Learning and Regional Development: Specialization and prosperity in small open economies*. London: Routledge
- [10] Ministarstvo regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva (2010): *Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske 2011.-2013.*, pristup: 20.02.2012., dostupno na: <http://www.mrrfeu.hr/default.aspx?id=404>
- [11] Raši , I., Starc, N. (2003.): *Nevolje s regionalnom politikom*. Privredna kretanja i ekonomska politika, 13(95), str. 48-86
- [12] Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU (2012): *Studija: Ocjena sustava strateškog planiranja i mogu nosti financiranja županija i lokalnih jedinica u kontekstu provo enja politike regionalnog razvoja Republike Hrvatske*, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU, Zagreb, str. 7.
- [13] Busillo, F., Muccigrosso, T., Pellegrini, G., Tarola, O., Terribile, F. (2004): *Measuring the Effects of European Regional Policy on Economic Growth: A Regression Discontinuity Approach*, Ministero dello Sviluppo Economico, pristup: 22.01.2012., dostupno na: http://www.dps.tesoro.it/documentazione/snv/seminario_snv_10051920/Muval20_european_regional_policy_new.pdf
- [14] Ministarstvo financija (2011): *Hrvatska u Europi, Europa za Hrvatsku, II. izdanje*, Ministarstvo financija, pristup: 12.07.2012., dostupno na: <http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Hrvatska%20u%20Europi,%20Europa%20za%20Hrvatsku.pdf>
- [15] Beli , M. (2008): *EU fondovi: Vodi kroz europske fondove 2008.-2013.*, Zagreb, Novum d.o.o., str. 9.
- [16] AER (2011): *European Regions and European Funding: Improving access, efficiency, and value for money*, Anketiranje Europskih regija, Udruženje Europskih Regija (AER), pristup: 12.08.2012., dostupno na: http://www.aer.eu/fileadmin/user_upload/Commissions/InstitutionalAffairs/EventsAndMeetings/2010/Black_Sea_2011/2011_02_02_Funding_Survey_Report_EN_FInal.pdf
- [17] Puljiz, J. (2011): *Analiza kapaciteta za korištenje EU fondova na županijskoj razini*, Institut za me unarodne odnose, pristup: 21.06.2012., dostupno na: <http://www.imo.hr/files/regionalni-kapaciteti.pdf>
- [18] Pej inovi , B. M. (2010): *U inkovitost korištenja pretpristupnih fondova Europske Unije u Hrvatskoj*, Hrvatska javna uprava, br. 3/2010, str. 651.-664.



Photo 076. Blackbird / Kos