

INFLUENCE ANALYSIS OF THE DEVELOPMENT INDEX ON THE APSORPTION OF EU FUNDS

ANALIZA UTJECAJA INDEKSA RAZVIJENOSTI NA APSORPCIJU FONDOVA EU

SOSTAR, Marko; NIKIĆ, Milan & JELEČ, Ruzica

Abstract: *The Regional Development Act defines the degree of development of the units of local and regional self-government and the identification of assisted areas in order to adequately support the development of less-developed areas through various funding models and measures of assistance. As the new legislation introduced in December 2017 which is using a new model of development index, through this paper was conducted a research which shown a direct impact of model on the absorption of EU funds. The research shows dissatisfaction with the new Decree on Development which directly effects on "blocking" of further development of individual local self-government units.*

Key words: *Development index, units of local and regional self-government, EU funds*

Sažetak: *Zakon o regionalnom razvoju definira određivanje stupnja razvijenosti jedinica lokalne i regionalne samouprave te utvrđivanje potpomognutih područja kako bi se na adekvatan način putem različitih modela financiranja i mjera pomoći potakao razvoj manje razvijenih područja. Kako je u prosincu 2017. godine stupila na snagu nova zakonska regulativa kojom je korišten novi model izračuna indeksa razvijenosti kroz ovaj rad provedeno je istraživanje koje pokazuje utjecaj iste na apsorpciju fondova EU. Istraživanje pokazuje nezadovoljstvo novom Uredbom o indeksu razvijenosti gdje se izravno utječe na „blokiranje“ daljnjeg razvoja pojedinih jedinica lokalne samouprave.*

Ključne riječi: *Indeks razvijenosti, jedinice lokalne i regionalne samouprave, Fondovi EU*



Authors' data: doc.dr.sc. Marko Šostar, v.pred., Town of Pozega,
marko.sostar.hr@gmail.com; Milan Nikić, bacc.oec, Polytechnic in Pozega,
mnikic1955@gmail.com; Ruzica Jeleč, bacc.oec, Polytechnic in Pozega
rkuraja07@gmail.com

1. Uvod

Regionalna politika u Republici Hrvatskoj je kroz godine doživljavala svoje uspone i padove, recesije i depresije te je pod utjecajem političke moći često mijenjala svoje stavove, ponašanje i vjerodostojnost a sve na štetu „malog čovjeka“ punog optimizma i vjere u bolje sutra.

Regionalna politika Republike Hrvatske u svojim počecima bila je usmjerena na obnovu ratom razorenih područja. Njezin razvoj sa zakonodavnog gledišta možemo ocijeniti kao put od različitih područnih zakona prema sustavnoj politici, od reaktivnog k aktivnom pristupu upravljanja regionalnim razvojem. U razdoblju od sredine devedesetih do 2002. godine donijeti su sljedeći zakoni: Zakon o područjima posebne državne skrbi (PPDS, „Narodne novine“ br. 44/1996), Zakon o otocima („Narodne novine“ br. 34/1999), Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara („Narodne novine“ br. 44/2001), Zakon o brdsko planinskim područjima („Narodne novine“ br. 12/2002) i Zakon o područjima posebne državne skrbi („Narodne novine“ br. 86/2008). Ovdje je važno napomenuti i Pravilnik o određivanju područja s posebnim prirodnim ograničenjima i ostalim posebnim ograničenjima: gorsko-planinska područja, područja sa značajnim prirodnim ograničenjima i područja s posebnim ograničenjima („Narodne novine“ br. 34/2015). Važno je napomenuti kako su se prioritete kroz godine mijenjali dok su navedeni Zakoni redom bili dorađivani, ukidani i mijenjani. Ti su zakoni bili i jesu usmjereni na konkretna područja u Republici Hrvatskoj u svrhu poticanja njihovog bržeg razvoja putem povlaštenog položaja u financiranju. [1]

Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske je ključan dokument kojim se uređuju ciljevi i načela upravljanja regionalnim razvojem Republike Hrvatske, planski dokumenti politike regionalnog razvoja, tijela nadležna za upravljanje regionalnim razvojem, ocjenjivanje stupnja razvijenosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, način utvrđivanja urbanih i potpomognutih područja, poticanje razvoja potpomognutih područja, provedba, praćenje i izvještavanje o provedbi politike regionalnoga razvoja u svrhu što učinkovitijeg korištenja fondova Europske unije.

Cilj politike regionalnog razvoja Republike Hrvatske je pridonijeti društveno-gospodarskom razvoju zemlje te smanjiti regionalne i lokalne nejednakosti povećanjem stupnja razvijenosti nerazvijenih područja. Ministarstvo kontinuirano prati stupanj razvijenosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave. U skladu sa navedenim donosi se Uredba kojom se određuje stupanj razvijenosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Postavlja se pitanje dali su sve poduzimane mjere u svrhu ravnomjernog razvoja uistinu bile namijenjene razvoju ili bogaćenju pojedinih područja ili pak pojedinaca. Često se kroz povijest radio jedan korak naprijed a dva natrag. Kakva je budućnost Hrvatske i dali će se iseljavanje stanovništva nastaviti uslijed loše regionalne politike vrijeme će tek pokazati.

2. Važnost EU fondova za povećanje stupnja razvijenosti

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 inih 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 imala lagani rast BDP-a. Primjer koji svakako trebaju slijediti i ostale zemlje i dokaz da EU fondovi uistinu mogu voditi zemlju korisnicu prema održivom rastu i razvoju. EU fondovi predstavljaju jedan od glavnih kogača regionalnog razvoja pojedine regije. Mogućnost regije da se prilagodi zahtjevima konkurencije ovisi o njenom razvoju i prosperitetu njenih stanovnika. Kvalitetne ideje pretočene u kvalitetne projekte preduvjet su apsorpcije sredstava iz EU fondova u svrhu održivog regionalnog razvoja.

Nominalne koristi iz projekta su prije svega one lako mjerljive koristi koje su rezultat implementacije financijskih sredstava koja korisnici projekta implementiraju u okviru svojih projektnih aktivnosti, kao npr. broj educiranih korisnika, površina novoizgrađenog objekta i slično. Realne ili stvarne koristi ili štete koje neki projekt generira su one koje su puno teže mjerljive, a to je zato što ih je teško razdvojiti iz ostalih pokazatelja, ili je to zato što se radi o rezultatima multiplicirajućih efekata projekta, koje traju još dugo nakon što je projekt implementiran. Govorimo li o koristima, ali i eventualnim štetama koje određeni projekt donosi, te dovedemo li iste u relaciju sa dionicima na koje projekt utječe, možemo razlikovati dvije vrste dionika; one na koje projekt ima direktan utjecaj kao i one na koje projekt ima indirektan utjecaj. Također se mora uvijek uzeti u obzir činjenica da ne postoji apsolutni interes za svaki projekt, odnosno ne postoji projekt koji generira korist svima, naprotiv, kvalitetno odrađena stakeholder analiza ili analiza dionika će otkriti da uvijek postoji skupina dionika ili bar dionik pojedinac s čijim interesom je neki projekt u opreci ili suprotnosti. Ono što bi trebao biti cilj svake regije, institucije, udruge pa i svakog dionika-korisnika sredstava, bi trebao biti priprema i provedba kvalitetnih projekata. Kvaliteta projekta se može mjeriti po nekoliko kriterija, pa će kvalitetan projekt imati veći broj krajnjih korisnika i veću korist će imati svaki od korisnika. Kvalitetan projekt će imati veću dodanu vrijednost, značajnije će doprinijeti sredini u kojoj se provodi te će takav projekt više doprinijeti kvaliteti ili unapređenju kvalitete socio-ekonomskog stanja sredine u kojoj se implementira. Prisustvo kvalitetnih projekata, ne znači da nema loših projekata koji se financiraju i provode na nekom području. Naprotiv, ponekad se uslijed ostvarenog financiranja za neki konkretan projekt, oslobađaju sredstva za neki drugi, manje konkretan ili manje opravdan projekt. Čest je primjer općina koje ostvaruju dotacije sa državne razine s opravdanog stanovišta vlastite nerazvijenosti, no nemali je broj takvih općina koje istodobno troše sredstva na razne nepotrebne i često vrlo neopravdane aktivnosti, te taj način koriste ograničene resurse radi provođenja populističkog pristupa upravljanju jedinicom lokalne (regionalne)

samouprave. Dakle radi se o tipičnim primjerima efekta fungibilnosti, koji u pravilu rezultiraju i visokim oportunitetnim troškovima. Fungibilnost je temeljni ekonomski pojam koji govori o tome da novac koji u zemlju ulazi specifično za jednu namjenu oslobađa drugi novac za drugu namjenu, a neto učinak ne mora imati nikakve veze s prvotnom namjerom. [2]

Veća apsorpcijska moć države ili regije ne znači nužnost i veći regionalni razvoj. Moguće je da zemlje sa manje privučenih sredstava iz strukturnih i kohezijskih fondova postiže veći stupanj regionalnog razvoja. Razlog je efikasnije i učinkovitije preusmjeravanje tih sredstava u projekte koji postižu veće efekte u pojedinoj regiji. Jedan o autora koji potvrđuje tu tezu je Ederveen et al (2006.), koji je istražio utjecaj EU fondova na 13 zemalja EU (EU-15 izuzevši Luxembourg i Njemačku). Rezultati njegovog istraživanja govore kako EU fondovi nemaju toliki utjecaj na regionalni razvoj pojedine zemlje korisnice. On smatra kako je potpora daleko učinkovitija ukoliko se ta ista sredstva usmjere u prave institucije koje će raditi na povećanju konkurentnosti regije, kvalitetnom upravljanju i smanjenju korupcije. [3]

Činjenica ipak ostaje da fondovi EU izravno utječu na povećanje stupnja razvijenosti pojedinog područja uzevši u obzir da investicije povećavaju zaposlenost, smanjuju odlazak stanovništva, povećavaju životni standard lokalnog stanovništva te privlače nove investicije.

3. Analiza modela izračuna indeksa razvijenosti

Ocjenjivanje i razvrstavanje jedinica lokalne i regionalne samouprave prema stupnju razvijenosti provedeno je 2010. godini u dva službena postupka. Prvi, 2010. godine, s početkom primjene 01.01.2011. - Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti ("Narodne novine" br. 89/10), drugi, 2013. godine s početkom primjene 01.01.2014. godine - Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti ("Narodne novine" br. 158/13). Aktualna odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i regionalne samouprave prema stupnju razvijenosti donesena je u prosincu 2017. godine sa početkom primjene 01.01.2018. godine („Narodne novine“ br. 132/2017). Zakon o regionalnom razvoju republike Hrvatske na snazi je od prosinca 2014. godine uz izmjene iz prosinca 2017. godine te su u njemu jasno definirani ciljevi i smjerovi u kojima se planira razvijati. Indeks razvijenosti prema Zakonu o regionalnom razvoju Republike Hrvatske predstavlja instrument za ocjenjivanje razine socio-ekonomskog razvoja i ocjenjivanje stupnja razvijenosti JLS-a i JP(R)S-a te za kategorizaciju potpomognutih područja. Zbog toga možemo konstatirati da je indeks razvijenosti jedan od ključnih instrumenata regionalne politike Republike Hrvatske. To potvrđuje i pristup Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova EU prilikom uvođenja jedinstvenog sustava ocjenjivanja razvijenosti svih teritorijalnih jedinica temeljenog na indeksu razvijenosti. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU naime ocjenjuje kako takav pristup doprinosi jednostavnosti i transparentnosti cjelokupnog sustava,

čime se omogućava bolje usmjeravanje poticaja i stječe kvalitetnija podloga za uključivanje i isključivanje jedinica iz sustava potpomognutih područja o kojima država dodatno skrbi. [4]

Indeks razvijenosti prema Zakonu o regionalnom razvoju Republike Hrvatske predstavlja instrument za ocjenjivanje razine socio-ekonomskog razvoja i ocjenjivanje stupnja razvijenosti JLS-a i JP(R)S-a te za kategorizaciju potpomognutih područja. Zbog toga možemo konstatirati da je indeks razvijenosti jedan od ključnih instrumenata regionalne politike Republike Hrvatske. To potvrđuje i pristup Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova EU prilikom uvođenja jedinstvenog sustava ocjenjivanja razvijenosti svih teritorijalnih jedinica temeljenog na indeksu razvijenosti. MRRFEU naime ocjenjuje kako takav pristup doprinosi jednostavnosti i transparentnosti cjelokupnog sustava, čime se omogućava bolje usmjeravanje poticaja i stječe kvalitetnija podloga za uključivanje i isključivanje jedinica iz sustava potpomognutih područja o kojima država dodatno skrbi. [5]



Grafikon 1. Izračun indeksa razvijenosti do 2017. godine, Izvor: Izrada autora

Kako je vidljivo na grafikonu 1. izračun indeksa razvijenosti do nove klasifikacije uzimao je u obzir kriterije prosječnog dohotka po stanovniku, prosječnih izvornih prihoda JP(R)S po stanovniku, prosječne stope nezaposlenosti, kretanju stanovništva, udjelu obrazovanog stanovništva u ukupnom stanovništvu u dobi 16-64 godina. Kako je ovakav način izračuna pokazao kao nedostatan pristupilo se izmjeni regulative i uvođenju izmijenjenih i dodatnih kriterija izračuna.



Grafikon 2. Izračun indeksa razvijenosti od 2018. godine, Izvor: Izrada autora

Nakon pristupanja izradi nove klasifikacije i novih kriterija na temelju kojih se izračunava stupanj razvijenosti donesena je odluka o razvrstavanju te su prihvaćeni kriteriji prosječnog dohotka po stanovniku, prosječnih izvornih prihoda JLS-a odnosno JP(R)S-a po stanovniku, prosječne stope nezaposlenosti, kretanju stanovništva, udjelu obrazovnog stanovništva (vsš i vss od 20-64), indeksu starenja.

Prije izrade novog modela provedena je studija koja je pokazala potrebu za izradom novog, „pravednijeg“ modela uzevši u obzir kako će se time dati mogućnost nerazvijenijim područjima da ostvaruju veće subvencije i financijska sredstva za projekte u interesu tih određenih područja.

Studija je zaključila da dotadašnji model izračuna indeksa razvijenosti nije pouzdan u mjerenju sveukupne razvijenosti lokalnih i županijskih jedinica u odnosu na prosječno stanje Republike Hrvatske, a zbog svih utvrđenih metodoloških nedostataka i ograničenja isti se niti ne može unaprijediti temeljem inicijalno prepoznatih mogućnosti koje su proizašle iz razrade konceptijskog i teorijskog polazišta za izradu novog indeksa razvijenosti. Sukladno tome, autori su morali pronaći primjerenije metodološko rješenje za izračun indeksa razvijenosti te je predloženo i usvojeno rješenje prikazano u grafikonu 2.

	STARI MODEL	NOVI MODEL
Ponderiranje	DA	NE
Metodologija izračuna	Važeća metodologija standardizacije i agregacije rezultira visokom razinom interpretacijske pouzdanosti i sadržajna ograničenja	Metodologiju izračuna indeksa razvijenosti temeljiti na balansiranoj z-score metodologiji koja rješava najveći dio ograničenja postojeće metodologije
Prosječne vrijednosti	Za prosječne vrijednosti uzimaju se vrijednost pokazatelja za RH	Prosječne vrijednosti pokazatelja izračunati kao prosjek njihovih vrijednosti na razini svih JLS
Broj razvojnih skupina	4 (postotni razredi)	8 JLS i 4 za JP(R)S (kvantilne skupine)
Broj JLP(R)S u kategoriji potpomognutih područja	264 JLS (I.-II. skupina, <75%)	305 ispodprosječno razvijenih JLS (I-IV. skupina) 12 ispodprosječno razvijenih JP(R)S (I. i II. skupina)
Važeći rok za postupak ocjenjivanja	5 godina	3 godine

Tablica 1. Usporedba starog i novog modela indeksa razvijenosti, Izvor: Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet (2017) [6]

U tablici 1. vidljive su razlike između starog i novog modela. Jedna od važnijih kriterija je da novi model ne prepoznaje ponderiranje kriterija te da umjesto dosadašnjih 4 skupina prema kojoj su se prepoznavale JP(R)S-e sada imamo 8 skupina. Bitno je napomenuti kako su doneseni kriteriji izazvali veliko nezadovoljstvo kod velikog broja jedinica lokalne samouprave gdje prevladava mišljenje kako kriteriji nisu prikazali pravu sliku jedinice lokalne samouprave.

Provedeno je ispitivanje metodom intervju-a gdje je za uzorak odabran 21 zaposlenik jedinica lokalne samouprave koji se bave regionalnom razvojem. Rezultati su pokazali da model izračuna stupnja razvijenosti jedinica lokalne samouprave u konačnici izravno utječe na:

- Apsorpciju sredstava iz fondova EU
- Iznos sufinanciranja odobrenih projekata iz fondova EU

Kada govorimo o apsorpciji fondova EU utjecaj je vidljiv kroz količinu odobrenih projekata kao posljedicu i mogućnost prijave broja projekata na raspoložive natječaje kao uvjet. Uvjeti natječaja često su definirani na način da se na isti mogu prijaviti samo neke jedinice lokalne samouprave prema stupnju razvijenosti. To znači da one jedinice lokalne samouprave koje ne pripadaju kategoriji koja je uvjet natječaja ostaju „zakinuti“ za potencijalna sredstva. U konačnici to znači manja ulaganja, manje radnih mjesta, više nezaposlenih i odlazak stanovništva u veća središta. S druge strane i ako se mogu prijaviti na dostupne natječaje, prilikom bodovanja često dobiju manji broj

bodova i njihovi projektu budu odbijeni za financiranje. Ukoliko projekti i budu odobreni za financiranje, omjer sufinanciranja je takav da oni „nerazvijeniji“ moraju manje sufinancirati vlastitim sredstvima. To je u teoriji vrlo kvalitetan način planiranja ravnomjernog i održivog razvoja, ali ukoliko je stupanj razvijenosti izračunat modelom koji nije „pravedan“ onda se stvara averzija jedinica lokalne samouprave prema pravednoj raspodjeli sredstava.

Glavni argument za nezadovoljstvo pojedinih jedinica lokalne samouprave je taj da se u svim kriterijima ne prepoznaje mlado stanovništvo koje živi i radi u većim gradovima a nije promijenilo prebivalište. Takvih je prema istraživanju 10-20% što znatno utječe na kriterije koji određuju stupanj razvijenosti jedinica lokalne samouprave. Nadalje, mnoge jedinice lokalne samouprave postavljaju pitanje lobiranja prilikom donošenja odluke o definiranju stupnja razvijenosti jedinica lokalne samouprave. Jasno je da ovdje ima mnogo nelogičnosti uzevši u obzir da male općine imaju veći stupanj razvijenosti nego neki gradovi što ima izravni utjecaj na apsorpciju sredstava iz fondova EU. Naime, prilikom lobiranja interes je bio da jedinice lokalne samouprave budu u što nižoj skupini (nerazvijenijoj) stupnja razvijenosti iz već spomenutih razloga.

4. Zaključak

U razvijenom svijetu mnoge znanstvene ustanove izražavaju aktivan interes prema regionalnom razvoju i njegovim problemima te prema pronalaženju novih rješenja. Izlazi se traže u izradi relevantnih razvojnih programa koji najčešće postaju predmetom diskrecionih odluka javnih tijela. No istodobno se uočava da je potrebno suzbiti i suziti državni utjecaj na takve programe. 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. Postoji niz natječaja kojima Europska unija financira regionalni razvoj i smanjenje regionalnih nejednakosti kao i nejednakosti unutar istih regija između jedinica lokalne i regionalne samouprave. Kako bi provedba mjera Europske unije bila učinkovita o tome se treba brinuti svaka država pojedinačno putem vlastitih mehanizama i pristupima održivom razvoju.

Republika Hrvatska putem Zakona o regionalnom razvoju definira smjerove kretanja regionalnog razvoja i načine smanjenja regionalnih nejednakosti. Radi postizanja navedenog cilja, politikom regionalnog razvoja posebno se nastoji osigurati povezanost lokalnih i regionalnih razvojnih potreba s prioritetima razvoja središnje razine te ciljevima kohezijske politike Europske unije, potpora slabije razvijenim područjima za povećanje, optimalno korištenje vlastitog razvojnog potencijala otklanjanjem uzroka razvojnih teškoća, odgovarajuće mjere za ravnomjeran i održiv razvoj jedinica lokalne i regionalne samouprave u pograničnom području, poticanje teritorijalne suradnje te učinkovito korištenje sredstava strukturnih i investicijskih

fondova Europske unije namijenjenih regionalnom i urbanom razvoju. U tu svrhu jedinice lokalne i regionalne samouprave svrstavaju se u određene skupine prema stupnju razvijenosti te o tome ovisi i briga države i Europske unije prema njima. U Hrvatskoj imamo trenutno 8 skupina prema stupnju razvijenosti u kontekstu jedinica lokalne samouprave i 4 skupine prema stupnju razvijenosti za jedinice regionalne samouprave. Nezadovoljstvo jedinica lokalne samouprave načinom i kriterijima određivanja stupnja razvijenosti je očito uzevši u obzir da se prilikom definiranja kriterija nisu uzele sve činjenice u obzir te da su neke od jedinica lokalne samouprave znatno „oštećene“ te su im zatvorena „vrata“ financiranja projekata u budućem periodu. Nažalost u periodu koji će za iste značiti pratiti korak drugih ili s vremenom nestati.

5. Literatura

- [1] Ott K., Bajo A. (2001): Lokalne financije i lokalni proračuni u Republici Hrvatskoj, *Financijska teorija i praksa*, 25(3), Zagreb, 2001)
- [2] Devčić, A., Šostar, M. (2012): Modeli mjerenja realnih učinaka fondova Europske unije na gospodarski razvoj, *Ekonomski vjesnik*, br. 1/2012, Ekonomski fakultet Osijek, Osijek, str. 133.-146.
- [3] Ederveen, S., Gorter, J., Mooij, R.D. and Nahuis, R. (2003): Funds and Games: The Economics of European Cohesion Policy. European Network of Economic Policy Research Institutes. Occasional Paper, Br. 03/2003
- [4] (MRRFEU (2012): Strateški plan za razdoblje 2012.-2014., Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, Zagreb)
- [5] Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske Unije (2012): Strateški plan za razdoblje 2012.-2014., Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, Zagreb
- [6] Sveučilište u Rijeci, Ekonomski fakultet (2017): Studija „Evaluacija postojećeg i prijedlog novog modela za izračun indeksa te izračun novog indeksa razvijenosti JLS-a u RH“