

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

PRAVNI FAKULTET

STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE
SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ JAVNE UPRAVE

Vesna Čović

UČINKOVITOST HRVATSKE JAVNE UPRAVE ZA
POVLAČENJE FONDOVA EU: KOMPARATIVNA ANALIZA

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, travanj 2023.

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

PRAVNI FAKULTET

STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE
SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ JAVNE UPRAVE

Vesna Čović

UČINKOVITOST HRVATSKE JAVNE UPRAVE ZA
POVLAČENJE FONDOVA EU: KOMPARATIVNA ANALIZA

DIPLOMSKI RAD

Mentorica: doc. dr. sc. Tijana Vukojičić Tomić

Zagreb, 2023.

SADRŽAJ

UVOD	1
1. Upravni i apsorpcijski kapaciteti hrvatske javne uprave	2
1.1. Potencijali i naponi hrvatske javne uprave	3
1.2. Elementi apsorpcijskog kapaciteta	4
1.3. Apсорpcijski kapacitet javne uprave Republike Slovenije	5
2. Europski strukturni i investicijski fondovi	6
2.1. Kohezijski fond	8
2.2. Europski fond za regionalni razvoj (EFRR)	13
2.3. Europski socijalni fond (ESF).....	15
2.4. Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR).....	18
2.5. Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR).....	22
3. Financijski plan EU po proračunskim razdobljima	23
3.1. Provedba postupka odabira projekata.....	25
3.2. Pravni akti EU za provedbu projekata.....	27
3.3. Pravni kriteriji EU za provedbu projekta.....	28
3.4. Odabir projekata.....	29
3.5. Metode vrednovanja odabira projekata	31
4. Učinkovitost pri povlačenju EU sredstava	33
4.1. Učinkovitost javne uprave Republike Hrvatske	35
4.2. Učinkovitost javne uprave Republike Slovenije	36
4.3. Usporedba učinkovitosti Republike Hrvatske i Republike Slovenije u povlačenju EU fondova.....	36
5. Primjeri dobre prakse	38
5.1. Primjeri dobre prakse u Republici Hrvatskoj.....	38
5.2. Primjeri dobre prakse u Republici Sloveniji	39
5.3. Interreg Slovenija – Hrvatska.....	39
ZAKLJUČAK	40
Popis literature	42

Učinkovitost hrvatske javne uprave za povlačenje fondova EU: komparativna analiza

Sažetak: Svrha ovog rada je prikazati put kojim su prolazile Slovenija i Hrvatska od ulaska u članstvo EU do apsorpcije sredstava iz EU fondova. Poseban naglasak je stavljen na poteškoće s kojima su se upravni sustavi ovih dviju zemalja susretali, te na učinkovitost tih sustava u apsorpcijskom procesu. Prikazuje se apsorpcijski kapacitet hrvatskog upravnog sustava kao ključnog čimbenika pri povlačenju i korištenju EU sredstava. Rezultati istraživanja pokazuju da je upravni sustav vrlo složen te zahtijeva vrlo visok angažman uključenih sudionika. Po tome se Hrvatska svrstava u skupinu novih zemalja članica EU-a koje obilježava visok stupanj standardiziranosti procesa s prilično kompleksnim postupcima odabira. Uz određene pozitivne učinke u vezi s odabirom relevantnih projekata, posljedica je takva pristupa vrlo sporo donošenje odluka o odabiru projekata, što je doprinijelo slabijem povlačenju raspoloživih sredstava EU-a.

Ključne riječi: javna uprava, Hrvatska, Slovenija, učinkovitost, EU fondovi, projekt

Efficiency of Croatian public administration for withdrawal of EU funds: comparative analysis

Abstract: The purpose of this study is to present the path that Slovenia and Croatia have taken since joining the EU until the absorption of funds from the EU funds. Special emphasis is placed on the difficulties that the administrative systems of these two countries encountered, as well as on the efficiency of these systems in the absorption process. The absorption capacity of the Croatian administrative system is presented as a key factor in the withdrawal and use of EU funds. The research results show that the administrative system is very complex and requires a very high level of involvement from the stakeholders involved. Croatia is therefore classified into the group of new EU member states characterized by a high degree of standardization of processes with fairly complex selection procedures. While there are certain positive effects related to the selection of relevant projects, the consequence of such an approach is very slow decision-making on project selection, which has contributed to weaker absorption of available EU funds.

Keywords: public administration, Croatia, Slovenia, efficiency, EU funds. project

Izjava o izvornosti

Ja, _____Vesna Čović_____ pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica diplomskog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

(potpis studentice)

UVOD

Republika Hrvatska i Republika Slovenija zemlje su koje osim geografske blizine, dijele i značajan fragment povijesti kojim su bile uvjetovane administrativne, unutarnjopolitičke, te gospodarske strukture. Po raspadu SFRJ bile su prve zemlje koje su istupile i proglasile svoju samostalnost, te se nastavile razvijati kao neovisne demokratske republike. Slovenija se na početku tog razvoja našla u povoljnijoj poziciji iz razloga što nije bila devastirana ratnim zbivanjima, kako infrastrukturno, tako i gospodarski i stoga ne začuđuje kako je Slovenija u usporedbi s Hrvatskom na svim poljima popularno rečeno uređenija država. Ujedno, Slovenija je Europskoj uniji (u nastavku teksta: EU) pristupila desetljeće ranije i sukladno tome na raspolaganju je imala europska sredstva koja je u prvom razdoblju ulagala u infrastrukturu, a potom u poboljšanje zapošljivosti, kohezijske politike, da bi u konačnici naglasak stavila na inovativnost i održivost. Ulazak Hrvatske u EU, odnosno proces pregovaranja i pridruživanja tekao je gotovo čitavo desetljeće, da bi se konačno pridruživanje Uniji realiziralo 1. srpnja 2013. godine. Taj proces bio je usporen poratnim pitanjima, dugotrajnim procesima suđenja generalima iz Domovinskog rata, ali i dijelom usporeni upravo poradi sporova koje je Republika Hrvatska imala sa Slovenijom, a koji su bili vezani uz konačno definiranje granice između dviju zemalja, ali i onih na ekonomskom planu vezanih uz suvlasništvo nad nuklearnom elektranom Krško. Međutim, i u tom razdoblju Hrvatska i Slovenija surađivale su na ekonomskom planu, a Slovenci su bili i ostali jednim od najzastupljenijih gostiju emitivnog turističkog tržišta, koji je jako bitan za ukupnu privredu Republike Hrvatske. Svrha ovog rada je prikazati put kojim su prolazile i jedna i druga zemlja od ulaska u članstvo EU do apsorpcije sredstava iz EU fondova. Poseban naglasak biti će stavljen na poteškoće s kojima su se upravni sustavi ovih dviju zemalja susretali, te na učinkovitost tih sustava u apsorpcijskom procesu. Strukturno se rad sastoji od pet cjelina. U prvoj se prikazuje apsorpcijski kapacitet hrvatskog upravnog sustava kao ključnog čimbenika pri povlačenju i korištenju EU sredstava. U drugoj cjelini dan je uvid u postojeće europske strukturne i investicijske fondove, dok su u trećem prikazani financijski planovi EU po proračunskim razdobljima. Četvrto poglavlje daje komparativni uvid u učinkovitost javnih uprava Slovenije i Hrvatske. U nastavku su navedeni primjeri dobre prakse. Rad završava zaključkom kao svojevrsnim osvrtom na provedenu komparativnu analizu.

1. Upravni i apsorpcijski kapaciteti hrvatske javne uprave

Osnovnu pretpostavku apsorpciji sredstava iz EU fondova čini razvijen i sposoban upravni sustav koji je konkurentan i efikasan pri povlačenju sredstava iz EU fondova, kako na državnoj tako i na lokalnoj i regionalnoj razini. Profesor Đulabić u članku „Apsorpcijski kapacitet i korištenje sredstava fondova Europske unije: izazovi i prilike za Hrvatsku“ iz 2012. godine razlikuje pojam upravnog kapaciteta od upravne komponente apsorpcijskog kapaciteta. Upravni kapacitet definira kao dužnost administrativnog sustava pojedine države da ispuni zadatke koje je preuzela pristupanjem EU. S druge strane upravna komponenta apsorpcijskog kapaciteta podrazumijeva sposobnost administrativnog sustava određene zemlje da upravlja strukturnim fondovima.¹ Dakle, izraz "apsorpcijski kapacitet" odnosi se na sposobnost javne uprave da iskoristi sredstva EU fondova koja su joj na raspolaganju. Apsorpcijski kapacitet ovisi o mnogim čimbenicima, uključujući administrativne sposobnosti, pravni okvir, kapacitete za provedbu projekata i sl. Što se tiče hrvatske javne uprave, apsorpcijski kapacitet za EU fondove je bio relativno nizak u prvim godinama nakon pristupanja EU-u 2013. Međutim, tijekom vremena, kapaciteti su se poboljšavali zahvaljujući nizu reformi i poboljšanjima u administrativnim i institucionalnim strukturama. Prema izvješću Europske komisije o napretku Hrvatske za 2020. godinu, apsorpcijski kapacitet za EU fondove u Hrvatskoj i dalje postoji, ali je poboljšán u usporedbi s prethodnim godinama. Komisija preporučuje daljnje poboljšanje kapaciteta, posebno u područjima kao što su priprema projekata i financijsko upravljanje. Sve u svemu, iako postoje izazovi, hrvatska javna uprava se kontinuirano trudi poboljšati svoj apsorpcijski kapacitet za EU fondove kako bi bolje iskoristila sredstva EU-a za financiranje projekata u zemlji.

Profesor Đulabić u prethodno spomenutom članku navodi kako je apsorpcijski kapacitet dio ukupnog upravnog kapaciteta i stoga taj pojam nije potrebno razlikovati od pojma upravnog kapaciteta neke države da provodi pravnu stečevinu.² Kao članica EU, Hrvatska je obvezna provoditi pravnu stečevinu EU u nacionalno zakonodavstvo, što znači da se pravila i propisi EU primjenjuju u Hrvatskoj na isti način kao i u drugim državama članicama. Hrvatska se obvezala uskladiti svoje zakonodavstvo s pravnom stečevinom EU tijekom pregovora za

¹Usp. sa Đulabić, Vedran, Apsorpcijski kapacitet i korištenje sredstava fondova Europske unije: izazovi i prilike za Hrvatsku // 2. Forum za javnu upravu / Musa, Anamarija (ur.). Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung ; Institut za javnu upravu, 2012. str. 7-27

² Ibid., str. 40.

pristupanje Uniji, a nakon ulaska u EU 2013. godine, obvezala se na daljnju provedbu europskih propisa. Proces usklađivanja provodio se putem usvajanja novih zakona, izmjena postojećih propisa, ali i provođenjem direktiva i uredbi EU u nacionalnoj praksi. Hrvatska ima ustavnu obvezu usklađivanja svog zakonodavstva s pravnom stečevinom EU te je osnovala institucije poput Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja, Agencije za elektroničke medije, Agencije za zaštitu osobnih podataka i drugih koje su osnovane u cilju provedbe europskih pravila. Hrvatska također sudjeluje u radu institucija EU, kao što su Vijeće EU, Europski parlament i Europska komisija, te aktivno sudjeluje u procesu donošenja europskih propisa i politika. Ukupno gledano, Hrvatska vrlo ozbiljno pristupa provođenju pravne stečevine EU, te nastoji osigurati njenu kvalitetnu primjenu i dosljednost u nacionalnoj praksi, te biti konkurentna pri povlačenju sredstava iz EU fondova.

1.1. Potencijali i naponi hrvatske javne uprave

Iako povlačenje sredstava iz EU fondova može biti korisno za gospodarstvo i društvo, ima i svojih izazova. Jedan od glavnih je priprema kvalitetne projektno-aplikacijske dokumentacije, koja mora biti usklađena s prioritetima i ciljevima EU fondova. Potrebno je detaljno planirati projekte, razviti jasnu logičku matricu, definirati ciljeve, aktivnosti i očekivane rezultate, te osigurati prihvatljivost projekta u smislu pravnih i financijskih uvjeta EU fondova. Također, provođenje projekata financiranih iz EU fondova zahtijeva visoku razinu administrativnih vještina i znanja o financijskom upravljanju. Osim navedenih česti izazovi s kojima se Hrvatska susrela u procesu povlačenja sredstava iz EU fondova uključuju administrativne postupke. Tu spadaju složenost postupaka za prijavu, izradu projekata, ispunjavanje zahtjeva za izvještavanjem i druge administrativne postupke koji se često pokazuju kao veliki izazov za korisnike fondova EU-a. Također problem predstavlja i nedostatak kapaciteta, stoga se često događa da korisnici nemaju dovoljno kapaciteta, znanja i iskustva za pripremu kvalitetnih projekata koji bi zadovoljili kriterije za financiranje iz EU fondova. Na to se nadovezuje i nedovoljna informiranost o postupcima prijave i korištenja fondova EU-a i o njihovim mogućnostima za financiranje projekata što može biti prepreka za uspješno povlačenje sredstava. Cijeli proces otežavaju i sustavi kontrole i revizije koji često mogu biti složeni i zahtjevni, te mogu dovesti do kašnjenja u isplati sredstava ili čak do vraćanja već isplaćenih sredstava. Iz svega navedenog proizlazi da Hrvatska ima relativno nisku razinu

apsorpcije sredstava iz EU fondova u usporedbi s drugim zemljama članicama EU-a, što je izazov za iskorištavanje potencijala financiranja iz EU fondova.

Unatoč izazovima, Hrvatska je uspjela povući značajna sredstva iz EU fondova u različitim sektorima, uključujući infrastrukturu, obrazovanje i turizam. Uspješni su primjeri i korištenja europskih fondova, posebno u područjima poput regionalnog razvoja, prometa, okoliša i energetike, zdravstva i socijalne skrbi te poljoprivrede. U svakom slučaju, važno je da se organizacije koje apliciraju za europske fondove dobro informiraju o uvjetima, procedurama i rokovima, te da imaju adekvatne kapacitete za provođenje projekata. Također, važno je da se proces povlačenja sredstava prati i vrednuje kako bi se identificirali problemi i mogućnosti za poboljšanje.

1.2. Elementi apsorpcijskog kapaciteta

Apsorpcijski kapacitet javne uprave prema Đulabiću³ ovisi o različitim makroekonomskim, upravnim i financijskim faktorima:

1. Makroekonomski faktori - ekonomska situacija u zemlji, stopa inflacije, rast BDP-a, tržišna konkurencija, tehnološki napredak i dr.
2. Upravni faktori - učinkovitost i efektivnost javne uprave, transparentnost i otvorenost procesa, kvaliteta upravljanja ljudskim resursima, pravni okvir i politike, te sposobnost prilagodbe promjenama.
3. Financijski faktori - raspoloživi proračunski fondovi, pravilno planiranje i upravljanje financijskim resursima, transparentnost i efikasnost javne nabave, pravilno upravljanje javnim dugom i upravljanje javnim prihodima.

Apsorpcijski kapacitet javne uprave odnosi se na sposobnost države da učinkovito povuče sredstva iz EU fondova za financiranje različitih projekata. On ovisi o nizu makroekonomskih elemenata koji utječu na sposobnost države da povuče sredstva iz EU fondova. Ako je ekonomija nestabilna, država može imati problema s financiranjem projekata i pritom se smanjuje apsorpcijski kapacitet javne uprave. Navedeni upravni faktori poput učinkovitosti

³ Ibid., str. 41.

administrativnog aparata i upravljanja projektima ključni su za apsorpciju sredstava. Nepostojanje jasnih i učinkovitih procedura i propisa, dugi rokovi i nedostatak kapaciteta u administrativnom aparatu mogu negativno utjecati na apsorpcijski kapacitet javne uprave. Treći element je financijske prirode i odnosi se na dostupnost financijskih sredstava, vlastite financijske sposobnosti države, sposobnost povlačenja sredstava iz fondova EU i pravovremeno korištenje tih sredstava. Osim toga, važno je da država ima dovoljno vlastitih sredstava za sufinanciranje projekata koji se financiraju iz EU fondova.

Svi ovi faktori međusobno su povezani i igraju ključnu ulogu u određivanju apsorpcijskog kapaciteta javne uprave.

1.3. Apсорpcijski kapacitet javne uprave Republike Slovenije

Za razliku od Hrvatske, Slovenija ima relativno visok apsorpcijski kapacitet u povlačenju EU sredstava, što znači da uspješno povlači veliki dio sredstava koje joj EU dodjeljuje. Prema izvještaju Europske komisije za 2020. godinu, Slovenija je u razdoblju 2014.-2020. povukla 81,5% odobrenih sredstava, što je iznad europskog prosjeka od 76,7%. Međutim, Europska komisija također ukazuje na neke izazove s kojima se Slovenija suočava u pogledu apsorpcije sredstava iz EU fondova. Primjerice, iako je Slovenija postigla visoku stopu iskorištenosti sredstava iz EU fondova, još uvijek postoje određeni sektori koji su manje uspješni u korištenju tih sredstava. Također, u izvješću se spominje potreba za daljnjim jačanjem kapaciteta u određenim područjima, kao što su upravljanje projektima, praćenje i izvješćivanje. Slovenija također ima problema s administrativnom složenošću i dugotrajnim postupcima, što može usporiti povlačenje sredstava. Vlada Slovenije je prepoznala ovaj problem i poduzima mjere za poboljšanje procesa povlačenja EU sredstava, uključujući pojednostavljenje administrativnih postupaka i poboljšanje koordinacije među različitim ministarstvima i institucijama.

Hrvatska i Slovenija su obje EU članice te kao takve sudjeluju u različitim programima i inicijativama koje EU provodi, a javna uprava u obje zemlje ima važnu ulogu u provođenju programskih aktivnosti. Oni su zaduženi za pripremu projekata, apliciranje za financiranje, provedbu projekata te izvješćivanje o napretku i rezultatima. Objе zemlje su postigle značajan napredak u korištenju EU sredstava u proteklim godinama, a važno je i napomenuti da su

učinkovitost korištenja EU sredstava u obje zemlje i dalje predmet rasprava te da postoji prostor za poboljšanja.

U svakom slučaju, Slovenija ima relativno visok apsorpcijski kapacitet i nastavlja raditi na poboljšanju svojih performansi u korištenju sredstava iz EU fondova.

2. Europski strukturni i investicijski fondovi

EU zajednica je sui generis nastala 1951. širenjem integracije Francuske, Njemačke, Italije i zemalja Beneluxa koje su činile Europsku zajednicu za ugljen i čelik (skraćeno EZZ) s glavnim ciljem uspostave zajedničkog tržišta čiji temelj bi bila carinska unija.⁴ Godine 1993. Ugovorom iz Maastrichta EZZ postaje EZ, a zemlje članice EZZ-a postaju osnovom proširenja koje danas čini 27⁵ članica okupljenih s osnovnim motivom promoviranja i očuvanja mira i prosperiteta.⁶ Hrvatska je punopravna članica od 2013. godine čime je, među ostalim, postala i obveznica izdvajanja dijela bruto društvenog dohotka jer je to jedan od načina putem kojeg se EU financira. Susjedna Republika Slovenija postala je članicom EU 2004. godine tzv. Istočnim proširenjem, a pretpripremni proces odvijao se od 1996. do 1999. godine. Republika Slovenija jedna je od zemalja koja je blokirala hrvatski put prema EU zbog spora s graničnim prijelazom, a temelj sporazuma je predstavljao Memorandumu o razumijevanju⁷ koji su potpisali 2013. godine tadašnji predsjednici Vlada Republike Hrvatske (Zoran Milanović) i Republike Slovenije (Janez Janša). Osim geografske povezanosti, ove dvije zemlje dijele vrlo slična razvojna iskustva jer su u prošlosti obje bile dijelom zajedničke države, a proces europeizacije nakon osamostaljivanja tekao je na identičan način uz pojedine varijacije. Također, zadnja dva desetljeća u njima se mogu pratiti brojni ideološki, socijalni i gospodarski zaokreti praćeni procesima usklađivanja s *acquis communautaire*⁸. I jedna i druga zemlja sudjeluju u uplatama

⁴ 'Europski upravni prostor, Ivan Koprić, Anamarija Musa, Goranka Lalić Novak: Institut za javnu upravu, Zagreb 2012., str. 60.', Preuzeto s https://www.google.com/url?sa=t&rct=j&q=&esrc=s&source=web&cd=&cad=rja&uact=8&ved=2ahUKEwiNz uCE76D6AhUWjaQKHZ9CBtkQFnoECAUQAQ&url=https%3A%2F%2Fiju.hr%2FDokumenti%2Fpub_5.pdf&usq=AOvVaw0XE184JlwY_LMhrJvXRQvd (Datum pristupa: 19.09.2022.)

⁵ Relativno nedavno istupanje Ujedinjenog Kraljevstva (poznato kao „Brexite“) iz EU, po prvi puta predstavlja svojevrsnu prekretnicu, te se proces proširenja zaustavio. Nakon 47 godina članstva (1973.-2020.) Ujedinjeno Kraljevstvo svoj put nastavlja samostalno.

⁶ Koprić, I., Musa, A. & Lalić Novak, G. (2012) *Europski upravni prostor*. Zagreb, Institut za javnu upravu str. 17 <https://vlada.gov.hr/print.aspx?id=10970&url=print> (Pristupljeno: 17.09.2022.)

⁸ Francuski naziv koji se odnosi na pravnu stečevinu Europske Unije.

dijela kapitala putem kojih se proračun EU financira. Osim uplata nacionalnih dohodaka svih država članica, EU se financira i putem uvoznih carina na proizvode iz zemalja koje nisu dio EU (treće zemlje) pri čemu dio postotka naplaćene carine ostaje državi koja vrši carinsku naplatu, a neznatan dio prihoda čine i iznosi poreza na dodanu vrijednost od svake članice EU. Osim navedenog, izvor prihoda čine zatezne kamate i novčane kazne državama članicama za nepoštivanje ili nepravovremeno implementiranje propisanih mjera i odredbi. Novi izvor prihoda od 2021. čini količina nerekiciranog plastičnog ambalažnog otpada u svakoj zemlji.⁹ Sva prikupljena sredstva EU dalje investira i vrši raspodjelu prema dugoročnim planovima i financijskim okvirima o kojima će detaljnije biti riječi u nastavku rada. Odluke o proračunu donose Europska komisija, Vijeće Europske unije i Europski parlament pri čemu odlučuju jednoglasno ili postižu kompromis ako su države članice na različitom nivou. Višegodišnji financijski okviri (VFO) donose na period od najmanje 5 do 7 godina, a do sada ih je formirano šest uključujući i trenutno aktivni VFO 2021.-2027.¹⁰ Iako o raspodjeli sredstava odlučuje Europska komisija u trenutnom VFO određeno je da vlade nacionalnih država članica sudjeluju u upravljanju s oko tri četvrtine budžetskih izdataka.¹¹ Značajan instrument za preraspodjelu proračunskih sredstava EU predstavljaju EU programi i fondovi. Oni se međusobno razlikuju, pa tako programe EU obilježavaju brojne akcije putem kojih Europska komisija potiče kooperaciju i timski rad među svojim državama članicama u mnogim aspektima koji se tiču europskih interesa. Osim država koje su stekle status države članice, neke od programa mogu koristiti i države koje su u fazi pred pristupnih pregovora. Hrvatska je bila jedna od tih zemalja sudjelujući 2005. godine u brojnim programima, a osnovu za sudjelovanje činio je *Okvirni sporazum između Republike Hrvatske i Europske zajednice o općim načelima sudjelovanja Republike Hrvatske u Programima Zajednice*¹², ali i pojedinačno doneseni *Memorandumi o razumijevanju*¹³ koji se tiču svakog od programa. Svaki program zasebno propisuje pravnu osnovu kao i pravila za provedbu.¹⁴ Kako bi se programi promovirali države članice formiraju koordinacijska tijela. Vlada Republike Hrvatske Zaključkom je u siječnju 2022. odlučila o sudjelovanju Republike Hrvatske u Programima EU u financijskom razdoblju 2021.-2027. Za razliku od programa, fondovi predstavljaju fiskalne okvire unutar kojih se implementiraju

⁹ Prema: https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/budget/revenue_hr (Pristupljeno: 16.09.2022.)

¹⁰ <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/29/visegodisnji-financijski-okvir> (Pristupljeno: 16.09.2022.)

¹¹ https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/budget/spending_hr (Pristupljeno: 17.09.2022.)

¹² https://narodne-novine.nn.hr/clanci/medunarodni/2005_07_6_64.html (Pristupljeno: 17.09.2022.)

¹³ Jedan o prvih je dostupan na: <https://vlada.gov.hr/vijesti/hrvatska-potpisala-memorandum-o-razumijevanju-s-ek/6336> (Pristupljeno: 17.09.2022.)

¹⁴ <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/programi-unije/> (Pristupljeno: 17.09.2022.)

planirane javne politike EU u svim državama članicama. Republika Hrvatska imala je na raspolaganju od 2000. do 2006. godine program pomoći CARDS, a od 2005. do 2006. kao i Republika Slovenija, programe PHARE, ISPA i SAPARD. Također je od 2007. godine koristila IPA fond. Fondovske proračune čini novac svih građana EU koji se, u skladu s pravilima, raspodjeljuje onim subjektima koji su ispunili sve uvjete i procedure za dobivanje istih. Fondovi se koriste kako bi se postigla brža implementacija europskih javnih politika u koje su donesene u ranije spomenutim VFO-ima.¹⁵ Financijska sredstva koja se povuku iz proračuna Europske unije većinom su nadnacionalnog karaktera, te je potrebna međusobna koordinacija između država članica. Koraci trebaju biti u skladu s planiranim ciljevima s fokusom na provođenje planiranih mjera.¹⁶ U nastavku rada će biti riječ o svakom od pet ESI fondova pojedinačno.

2.1. Kohezijski fond

Najveća sredstva Republika Hrvatska dobiva iz ESI fondova, a koja je srha financiranje, odnosno sufinanciranje strateških ciljeva razvoja u nizu područja. ESI fondovi uključuju, ESF – Europski socijalni fond, EFRR – Europski fond za regionalni razvoj, EFPR – Europski fond za pomorstvo i ribarstvo, EPFR – Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj te KF, odnosno Kohezijski fond kojem je posvećeno ovo potpoglavlje.

Kohezijski je fond rezerviran za zemlje EU koje imaju niži životni standard. Kriterij kako bi se životni standard u pojedinoj zemlji smatrao nižim Unutar unije jeste taj da zemlja članica ima bruto domaći proizvod *per capita* niži od 90% prosječnog BDP-a EU. Ovaj je fond osnovan s ciljem reduciranja ekonomskih i društvenih razlika među zemljama EU. Zemlje članice kojima je kohezijski fond bio dostupan u periodu između 2014. i 2020. uključivale su i Hrvatsku i Sloveniju. Osim njih bio je dostupan i Bugarskoj, Cipru, Češkoj, Estoniji, Grčkoj, Mađarskoj, Latviji, Litvi, Malti, Poljskoj, Portugalu, Rumunjskoj te Slovačkoj¹⁷ budući da su navedene zemlje u spomenutom periodu ostvarivale niži BDP od potrebnog prosjeka na razini EU. U spomenutom je razdoblju alocirano ukupno 63.4 milijarde eura za potrebe realizacije projekata kao što su oni infrastrukturne prirode, primjerice izgradnja transeuropske prometne mreže. Fond je istovremeno namijenjen i realizaciji projekata kao što su oni s ciljem očuvanja okoliša

¹⁵ <https://strukturfondovi.hr/eu-fondovi/> (Pristupljeno: 17.09.2022.)

¹⁶ <https://strukturfondovi.hr/eu-fondovi/eu-fondovi-2021-2027/> (Pristupljeno: 17.09.2022.)

¹⁷ Kohezijski fond; https://ec.europa.eu/regional_policy/index.cfm/hr/funding/cohesion-fund/ (Pristupljeno: 26.10.2022.)

i unaprjeđenja sustava upotrebe obnovljivih izvora energije. U Republici Hrvatskoj u istom smo periodu doživjeli podizanje čitavoga niza vjetroelektrana na jugu zemlje. Istovremeno, sredstva su bila dodjeljivana i za razvoj sustava javnoga prijevoza kako bi se reducirala upotreba osobnih automobila i posljedično zagađenje. U Republici Hrvatskoj je u ovom periodu u čitavom nizu gradova u potpunosti obnovljen vozni park gradskih autobusa na kojima je jasno istaknut izvor (su)financiranja.

Kohezijska se politika EU temelji na poticanju ravnomjernog ekonomskog i društvenog razvoja u svim zemljama članicama i to ne na centraliziranoj osnovi, već na disperziji sredstava, investicija i razvoja infrastrukture u svim regijama zemalja članica. U isto je vrijeme kohezijsku politiku EU moguće smatrati oblikom solidarnosti razvijenih i starijih članica prema manje razvijenim i novim članicama EU s naglaskom na razvoj onih najslabijih točaka u zemljama čiji je BDP po glavi stanovnika niži od 90% prosjeka na razini same Unije. Iz tog je razloga veliki dio europskih fondova (351,8 milijardi eura za razdoblje 2014.-2020.)¹⁸, a radi se gotovo o trećini ukupnih sredstava svih fondova namijenjen upravo investicijama koje bi trebale rezultirati egalizacijom razvoja i prilika u svakoj od zemalja članica. Hrvatskoj je u spomenutom razdoblju bilo namijenjeno 8,4 milijarde eura. Ovaj fond sredstva usmjerava prvenstveno na financiranje ili sufinanciranje velikih infrastrukturnih projekata za koje slabije razvijene zemlje članice ne mogu iznaći sredstva samostalno i stoga im se ista alociraju kako bi projekti bili realizirani. „Ovaj instrument financira velike infrastrukturne projekte u kojima se najmanje 25 milijuna eura izdvaja za okolišne, a 50 milijuna eura za prometne projekte. Stope sufinanciranja projekata iznose od 80 do 85 posto, a iznos alokacije za pojedinu državu računa se prema dvama kriterijima: površina i broj stanovnika.“¹⁹ Osnovne aktivnosti koje se (su)financiraju jesu subvencije u gospodarske aktivnosti i postrojenja niske razine emisije ugljičnoga dioksida, poticanje ublažavanja rizika onečišćenja okoliša, očuvanje prirode baštine, unaprjeđenje racionalnog upravljanja prirodnim resursima, kao i promicanje upotrebe javnog prometa i prometala koja za pogon koriste električnu energiju umjesto fosilnih goriva, što se pozitivno odražava na zaštitu okoliša te je dugoročno isplativije korisnicima.²⁰

Sukladno Kohezijskog politici, EU je donijela strategiju pod nazivom Europa 2020. koja je za zadatak imala generalno rečeno promidžbu održivoga razvoja, kreiranje većeg broja radnih

¹⁸ Savić, Z., Bukovac, S., Spahić, I. Bobek, I. (2015) Kohezijska politika Europske unije i Hrvatska 2014.-2020. Zagreb: Hrvatska gospodarska komora, str. 9.

¹⁹Ibid., str. 16.

²⁰Ibid., str. 12.

mjesta kako bi se u pojedinim slabije razvijenim regijama pokrenulo gospodarstvo te posljedično povećanje kvalitete života. Strategija je zacrtala pet ključnih i mjerljivih ciljeva koje je EU trebala realizirati do 2020. Oni su se odnosili na zapošljavanje, odnosno nastojanje da 75% populacije u dobi između 20 i 64 godine bude u radnom odnosu. Drugi cilj odnosio se na istraživanja i inovacije, što je podrazumijevalo investiciju 3% ukupnog BDP-a Unije u navedene svrhe. Treći se cilj odnosio na aspekt obrazovanja, odnosno ulaganje napora kako bi što veći udio populacije stekao 3. stupanj obrazovanja. Četvrti je cilj bio usmjeren na smanjenje postotka siromašnog stanovništva kao i onog u riziku od siromaštva kojih je u vrijeme donošenja strategije bilo 20 milijuna. Posljednji, no nipošto manje važan cilj bio je usmjeren na smanjenje emisije stakleničkih plinova na manje od 20%, napore da se 20% ukupnih izvora energije zasniva na obnovljivim izvorima energije, te na povećanje energetske učinkovitosti za 20%.

Republika Hrvatska će i u narednom razdoblju, tj. u periodu od 2021. do 2027. imati na raspolaganju još i veći iznos sredstava iz Kohezijskoga fonda. Konkretno, radi se o iznosu od 8,767 milijardi eura.²¹ Uzmemo li u obzir inflaciju u 2022. godini realni iznos kojim će u konačnici raspolagati popet će se na 9,88 milijardi prema najavama Europske komisije. Jedna od značajnijih promjena u razdoblju koje slijedi jeste inzistiranje Komisije na većoj involviranosti samih zemalja po pitanju udjela sufinanciranja projekata namjene predviđenih kohezijskom politikom. Kod najsiromašnijih članica unije (što se odnosi na one čiji BDP po glavi stanovnika nosi manje od 75% europskog prosjeka BDP-a) bi nacionalni udio sufinanciranja iz proračuna trebao biti 30%. Kada je u pitanju Republika Hrvatska, udio nacionalnih sredstava sufinanciranja bi u tekućem razdoblju trebao biti 30% umjesto dosadašnjih 15%. Kod tranzicijskih regija čiji se BDP nalazi u rasponu od 75 do 100% europskoga prosjeka taj udio bi se trebao povećati na 40 posto, a za najrazvijenije regije bi trebao premašiti polovicu ukupne vrijednosti investicije, odnosno iznositi 60%. U tekućem razdoblju kohezijska sredstva, kao i sredstva namijenjena razvoju poljoprivrede, će ukupno biti manja za desetak posto u korist drugih fondova koji su na raspolaganju i Republici Hrvatskoj i Sloveniji. Međutim, BDP *per capita* će i dalje ostati glavnim kriterijem za raspodjelu postojećih sredstava, a uz to će se u obzir uzimati i novi parametri relativni za stvarno stanje u pojedinoj regiji, kao što su nezaposlenost mlađe populacije, razina formalnoga obrazovanja, kao i tekući problem prihvata i integracije migranata u predmetnu zemlju. U ovom razdoblju sredstva iz

²¹ Ministarstvo turizma i sporta Republike Hrvatske - Hrvatskoj iz kohezijske politike za razdoblje 2021.-2027. 8,767 milijardi eura (gov.hr)

Kohezijskoga fonda će prvenstveno biti usmjerena na razvoj malog poduzetništva i stimuliranje inovacija, kao i osuvremenjivanje industrijskih postrojenja te digitalizaciju. Novitet je i pojednostavljivanje administrativnih koraka potrebnih za pristup sredstvima, kao i blaži uvjeti alokacije sredstava poduzetnicima.

HAMAG BICRO je upravo agencija fokusirana na prethodno spomenuti segment u koji Kohezijski fond namjerava usmjeriti glavninu svojih investicija. Radi se o agenciji za malo gospodarstvo, inovacije i investicije nastaloj 2014. godine spajanjem Hrvatske agencije za malo gospodarstvo i investicije (HAMAG INVEST) i Poslovno-inovacijske agencije Republike Hrvatske (BICRO).²² Do spajanja je došlo kako bi se poduzetnicima kroz jedinstvenu agenciju pružila potpora u svim razvojnim fazama poslovanja, ali i kao izvor kreditiranja za poslovne planove koje trebaju biti dobro razrađeni kako bi se apliciralo za ista kreditna sredstva. Cilj ovakve agencije jeste kroz stimuliranje poduzetništva i posljedično otvaranje većeg broja radnih mjesta, porast konkurentnosti na europskom i svjetskom tržištu te u konačnici pozitivan efekt na cjelokupno gospodarstvo.

Hrvatskoj i Sloveniji je zajednički proces tranzicije koji se odvijao nakon raspada SFRJ čije su članice bile, a ujedno su i prve koje su istupile iz te Federacije. Od 2013. godine kada je i Hrvatska pristupila EU postavlja se pitanje u kolikoj je mjeri politika Unije utjecala na proces demokratizacije u obje zemlje. Postkomunističke zemlje centralne i istočne Europe naišle su na niz specifičnih izazova prilikom, odnosno uoči pristupanja EU i punopravnoga članstva. Takvi izazovi bili su brojni i istovremeno različite prirode: zemlje su ekonomski dobrano zaostajale za zemljama zapadne Europe, državni službenici nisu imali potrebna specifična znanja ni vještine sukladne onima koje je prakticirala EU, problem su predstavljale i jezične barijere, politizacija birokratskog sustava, a vlade i koalicije u obje zemlje izmjenjivale su se velikom dinamikom.²³ Implementacija novih sustava funkcioniranja i djelovanja institucija i birokratskih te zakonodavnih procedura u domaće strukture koje je zahtijevala EU nisu se odvijale jednakom dinamikom niti lakoćom u jednoj i drugoj zemlji. Poteškoće su bile tim veće što su razlike u pretprijetnim prilikama bile značajnije. Od samog osamostaljenja obje zemlje su pokazale tendenciju da budu dijelom europskih integracija. Slovenija je važnost takvog pripojenja EU prepoznala ranije, što je bio važan korak prema demokratskom, ekonomski uspješnom društvu te međunarodnom priznavanju.

²² <https://hamagbicro.hr/o-nama/misija-vizija-ciljevi-vrijednosti/> (Pristupljeno: 15.03.2023.)

²³ Lajh, D., Petak, Z. (2015) EU Public Policies Seen from a National Perspective: Slovenia and Croatia in the European Union. Ljubljana: Faculty of Social Sciences, Javne Politike., str. 6

Građani u Hrvatskoj su izrazili skepsu i slabiju spremnost pridruživanju EU, moguće je reći dijelom i zbog neinformiranosti o uvjetima pristupanja i kasnijeg funkcioniranja administrativnog sustava, što se pokazalo i na referendumu o želji građana da EU pristupe. Referendum održan u siječnju 2012. godine rezultirao pozitivnim ishodom. Naime 66,3 posto građana afirmativno je gledao na ulazak u EU, dok je negativno je glasalo 33,1 građana. Izlaznost je bila nešto manja od polovice ukupnog broja birača, što predstavlja najmanji izlazak na birališta ako ga usporedimo sa zemljama koje su u EU ušle u petom krugu proširenja.²⁴

Referendum o pristupu Slovenije EU održan je u ožujku 2003. godine, a rezultati su pokazali da je 89,61 posto birača podržalo pristupanje Slovenije EU, dok se protivilo 10,39 posto birača. Odaziv na referendumu bio je visok, s oko 60 posto ukupnog broja registriranih birača koji su izašli na glasanje. Ako navedene rezultate usporedimo s referendumom održanom u Hrvatskoj potonji odražava znatno afirmativniji stav građanstva.²⁵

Ono što je zajedničko objema zemljama jeste činjenica kako pristupni proces za obje zemlje nije bio jednostavan. U Sloveniji su pregovori oko potpisivanja Europskog sporazuma, kao i oni o njegovoj implementaciji tekli jako sporo. Najspornije su točke bile pitanja o mogućnosti da stranci kupe nekretnine u Sloveniji, kao i problem zatvaranja *dutyfree* trgovina u zemlji. Iako je među pučanstvom postojao određeni otpor, političke elite bile su odlučne da sprovedu proces pridruživanja. Ujedno, nedostatan broj administrativnih službenika adekvatnih za primjenu svih potrebnih izmjena bio je jedan od osnovnih otegotnih okolnosti, što je posebno došlo do izražaja prilikom slovenskog predsjedanja Vijećem Europe.²⁶

Proces alokacije sredstava iz EU fondova u Sloveniji je bio obilježen ekonomskom krizom 2008. godine, jer su financijska kriza i strukturalne poteškoće otežale implementaciju politike pridruživanja. Zbog poteškoća izazvanih vanjskim faktorom, ali i propustima prilikom implementacije kapacitet apsorpcije sredstava u zemlji je bio niži od sredstava koja su bila predodređena. Politika kohezije je u Sloveniji također u razdoblju 2014. – 2020. bila obilježena investicijama u one sektore kojima su sredstva bila najpotrebnija kako bi došlo do otvaranja novih radnih mjesta, a na Sloveniji je bio zadatak pripreme dokumentacije i inih pripravnih radnji kako bi joj predviđena sredstva bila u konačnici i alocirana. Usporedno s ekonomskim

²⁴ Grubiša, D. (2012). 'Hrvatski referendum za Europsku uniju: anatomija zakašnjelog (ne)uspjeha', *Politička misao*, 49(2), str. 45-72. Preuzeto s: <https://hrcak.srce.hr/84622> (Pristupljeno: 28.03.2023.)

²⁵ Lajh, D., i Krasovec, A. (2007). 'Referendum o ulasku Slovenije u Europsku Uniju: međunarodni komparativni pogled', *Politička misao*, 44(3), str. 45-65. Preuzeto s: <https://hrcak.srce.hr/20833> (Pristupljeno: 28.03.2023.)

²⁶ Lajh, D., Petak, Z. (2015) EU Public Policies Seen from a National Perspective: Slovenia and Croatia in the European Union. Ljubljana: Faculty of Social Sciences, Javne Politike, str. 19

razvojem i prosperitetom zemlje opada subvencioniranje i financiranje iz Europskih fondova budući da je svrha ovog fonda upravo izjednačavanje ekonomskih prilika te ljudskih prava, uključujući i ono na obrazovanje, na području čitave EU. Budući da je Slovenija duže vremena članica EU, u posljednjem periodu (onom između 2014. i 2020.) u Sloveniji glavnina sredstava nije odlazila na infrastrukturne troškove, već je bila usmjerena na razvoj inovativnosti i poduzetništva. Slovenija je u razdoblju 2014. – 2020. godine iz Kohezijskoga fonda ostvarila pravo na 895.4 milijuna eura.²⁷ U tekućem razdoblju bi pak tak iznos trebao biti veći, a radi se o fondu u ukupnom iznosu od 3 milijarde eura.²⁸

2.2. Europski fond za regionalni razvoj (EFRR)

Izuzev sredstava iz kohezijskog fonda, Hrvatska može aplicirati za alokaciju sredstava iz Fonda za regionalni razvoj. Ovim se fondom financiraju javna, a manjim dijelom i privatna tijela u različitim dijelovima EU s ciljem reduciranja ekonomske i socijalne nejednakosti, čime se nastoje izbjeći velike razlike među regijama. Uzmimo za primjer razliku u BDP-u grada Zagreba ili Splitsko-dalmatinske županije po glavi stanovnika. Ovaj fond potiče ulaganja kroz kanale nacionalnih, a posebno regionalnih programa. Ukupni proračun za razdoblje 2021. – 2027. iznosi 226,05 milijarde eura bez uzimanja aktualne inflacije u obzir.²⁹ Cilj programa u tekućem razdoblju je povećanje konkurentnosti putem inovacija te potpora malim i srednjim poduzetnicima, kao i intenziviranje digitalizacije poslovanja i međuregionalne povezanosti. Također, u prioritete programa ubraja se razvoj gospodarstva koji će se temeljiti na niskoj emisiji ugljika te upotrebi obnovljivih izvora energije, intenziviranju mobilnosti radne snage. Ujedno, programom se nastoji pružiti veća društvena podrška u cilju uključivog zapošljavanja onih skupina koje zbog dobi ili invaliditeta teže pronalaze radno mjesto. Još jedan od ciljeva je i omogućavanje jednakog pristupa zdravstvenoj skrbi, veći naponi pri osiguravanju razvoja održivog turizma, potpora lokalnom razvoju koje gospodarski zaostaju za prosjekom zemlje i Unije kako bi se spriječila depopulacija pojedinih regija. Specifičnost objave i apliciranja za natječaje iz ovog fonda je ta

²⁷<https://www.balcanicaucaso.org/eng/Projects2/Work4future/schede-paese/Cohesion-funds-in-Slovenia-in-2014-2020-215301> (Pristupljeno: 15.03.2023.)

²⁸<https://sloveniatimes.com/slovenia-to-get-eur-3bn-in-cohesion-funds-in-2021-2027/> (Pristupljeno: 15.03.2023.)

²⁹https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/european-regional-development-fund-erdf_hr (Pristupljeno: 16.03.2023.)

da su lokalne vlasti zadužene za provedbu istih, a prioritet imaju oni projekti koji opravdavaju specifične potrebe predmetnih regija.

Zakonodavni okvir regionalnog razvoja te višegodišnja strategija razvoja u Hrvatskoj bili su u ingerenciji Kohezijske politike, dok su reforme europeizacije vodile nove administrativne strukture, koje su s vremenom postale značajnim dionicima domaće regionalne politike.³⁰ Jedan od osnovnih kriterija za pridruživanje EU bio je razvoj i prilagođavanje institucionalnim politikama. Hrvatska se u prepristupnom periodu nalazila u situaciji koja je bila odrazom dugoročnog fragmentiranog i marginaliziranog regionalnog razvoja s tendencijom centralizacije još od doba industrijalizacije šezdesetih godina 20. st. Iako se unatrag dva desetljeća u političkim programima isticala potreba decentralizacije uprave i ravnomjernog razvoja zemlje, sve je uglavnom ostalo na deklarativnoj razini. Doduše, država je priznavala postojanje regija i područja od tzv. posebne državne skrbi, a ova se kategorija odnosila ili na regije koje su zahtijevale veliku općinu zbog pretrpljenih ratnih šteta, ili se radilo o planinskim područjima i otocima, koji doduše jesu u sustavu oporezivanja imali značajne beneficije. Ovakav pristup i kategorizacija nisu bili dosljedni te je bilo dosta nelogičnosti kod dodjele statusa pojedinim regijama ili općinama. Glavni problemi po pitanju političkog programa u slabije razvijenim regijama odnosili su se na nedostatak dobro definiranih ciljeva, instrumenata i mjera regionalnog razvoja te strateškoga planiranja. Istovremeno, druga temeljna slabost i nedostatak regionalnih politika temeljio se na visokoj razini nejednakosti u razvoju među jedinicama regionalne i lokalne samouprave. Trenutni se razvoj regionalne politike u Republici Hrvatskoj može smatrati pozitivnim odjekom zahtjeva EU da se ublaže regionalne razlike i uvjetovanje pristupu sredstava (projekti IPA i CARDS) ispunjenjem navedenog.³¹ Period početka implementacije izmjena koje je zahtijevala Unija započeo je nešto nakon početka procesa pregovora, tj. 2006. godine. Osnovni zadatci koje je Republika Hrvatska u tom period trebala obaviti temeljili su se na decentralizaciji, partnerstvu te planiranju budućeg razvoja, što je rezultiralo donošenjem Zakona o regionalnom razvoju i Nacionalne strategije za regionalni razvoj.

U Sloveniji je proces adaptacije lokalne uprave i samouprave europskim normama započeo dosta ranije, tj. 1999. godine kada je usvojen Zakon o unaprjeđenju uravnoteženog regionalnog zakona, a Strategija regionalnog razvoja Slovenije koja je donesena nešto kasnije rezultirala je

³⁰ Lajh, D., Petak, Z. (2015) EU Public Policies Seen from a National Perspective: Slovenia and Croatia in the European Union. Ljubljana: Faculty of Social Sciences, Javne Politike., str. 167

³¹ Ibid., str. 170.

konkretnim činom podjele zemlje na 12 statističkih regija te su u svakoj od njih otvorene agencije za razvoj. Time je zadovoljen osnovni kriterij za uspostavu partnerstva.³² S vremenom je regionalna politika Slovenije uistinu postala razvojnom politikom koja uključuje ekonomske i demografske dimenzije, različite političke razine upravljanja regijama koje u obzir uzimaju sve faktore ključne za specifični razvoj pojedine regije i njene predispozicije kao i trenutni stupanj razvoja. Činjenica da je Slovenija EU pristupila gotovo desetljeće ranije nego Republika Hrvatska evidentna je upravo na planu ujednačenijeg razvoja privrede u svim regijama jedne i druge zemlje. U Republici Hrvatskoj još je uvijek uočljiv veliki nesrazmjer po pitanju razvijenosti gospodarstva među gradom Zagrebom i Zagrebačkom županijom, Istrom i Dalmacijom u usporedbi s Likom, Gorskim Kotarom i Slavonijom. Potonje regije karakterizira nizak BDP po glavi stanovnika, a ujedno se radi o gotovo opustošenim regijama u demografskom smislu. Slavonija koja je nekoć hranila čitavu zemlju više nije sinonim za razvijenu poljoprivredu i oranice, već za regiju iz koje stanovništvo iseljava u zapadnoeuropske zemlje i čiji stanovnici pritom nekretnine prodaju po iznimno niskim cijenama. S druge strane, u Sloveniji su obradive površine mahom obrađene i ovisno o specifičnosti klime i tla u njima se uzgajaju specifične kulture koje daju najbolje rezultate i stoga je po tom pitanju ona bliža članicama zapadne Europe, negoli bivšim članicama SFRJ kao što su Hrvatska ili BiH iz kojih stanovništvo masovno iseljava, a obradive površine su zapuštene.

2.3. Europski socijalni fond (ESF)

Sredstva iz ovog fonda namijenjena su smanjenju nezaposlenosti i nezapošljivosti „najranjivijih“ društvenih skupina na tržištu rada. Istovremeno, kroz poticanje cjeloživotnog učenja, specijalizacija, i poticanje na obrazovanje kadrova koji su deficitarni nastoji se odgovoriti realnim potrebama na tržištu rada. Ovaj program u temeljne ciljeve ubraja i inkluziju na tržište rada onih skupina građanstva koji zbog nedostatnog obrazovanja ili invaliditeta nisu u mogućnosti konkurirati na tržištu rada, niti bez intervencije EU, odnosno vladinih politika na inicijativu EU, uopće pronaći radno mjesto. Socijalnim fondom se nastoji stimulirati 11 ključnih elemenata: inovativnost, digitalizacija, malo i srednje poduzetništvo, energetska tranzicija, klima, okoliš, prijevoz, zapošljavanje, društvena uključenost,

³² Ibid., str. 156.

obrazovanje i administrativno osposobljavanje.³³Ministarstvo rada i mirovinskog sustava je u periodu od 2014. do 2020. bilo zaduženo za provođenje operativnog programa *Učinkoviti ljudski potencijali*, a čija je temeljna misija bila mobilnost zaposlenika, inkluzija svih radno sposobnih građana na tržište rada i posljedično smanjenje siromaštva, cjeloživotno obrazovanje i prekvalificiranje sukladno potrebama na tržištu rada. Zahvaljujući ovom fondu realizirani su brojni projekti koji su upravo najosjetljivijim skupinama pronašle i osigurale mjesto na tržištu rada, barem privremeno kroz provedbu konkretnih projekata. Fond je tako dodjeljivao sredstva udrugama osoba s tjelesnim oštećenjima, udrugama i inicijativama za opće dobro ili dobro specifične skupine stanovnika, umirovljenicima, centrima za poduzetničke inicijative i sl.

Goruće pitanje zajedničko većini zemalja članica kojim se bavio ovaj fond, tj. problem kojim se nastojao ublažiti problem kroz korištenje sredstava fonda jeste problem nezaposlenosti mladih. „Stopa nezaposlenosti mladih na razini 28 država članica EU-a (EU28) još je uvijek gotovo dvostruko veća od stope nezaposlenosti ukupnog stanovništva unatoč tome što je u većini država članica EU-a 2014. počeo gospodarski oporavak. Međutim, najveći je problem EU-a to što je porast nezaposlenosti mladih nejednako raspoređen po državama članicama. Nove i mediteranske članice bile su zbog teških posljedica krize na njihova gospodarstva i strukturnih slabosti njihovih tržišta rada značajnije pogođene od ostalih članica. Te su države također najviše bile pogođene širenjem NEET mladog stanovništva (onih koji ne rade, ne obrazuju se niti osposobljavaju) čiji se broj u Uniji procjenjuje na oko 6,6 milijuna osoba.“³⁴ Premda različite zemlje članice Unije različito odgovaraju na ovaj problem, zajedničko im je to da se koriste smjernicama i inicijativama Unije kako bi ga ublažile. Ovaj je problem postao još izraženiji tijekom i nakon ekonomske krize 2008. godine, zbog čega je EU donijela čitav niz smjernica i strateških dokumenata kako bi ublažila posljedice krize. Ključni dokument, odnosno strategija koja se bavi ovim problemom jeste Europa 2020. koja se uz problem opće nezaposlenosti fokusira upravo na problem nezaposlenosti mladih. Ujedno, uz smanjenje nezaposlenosti, jedan od primarnih ciljeva strategije jeste i dostizanje što višeg stupnja obrazovanja mladih, kao i prevencija odustajanja od školovanja. U periodu 2014. do 2020. godine iz Europskog socijalnog fonda rezervirano je 6,3 milijarde eura s ciljem reduciranja nezaposlenosti mlađe populacije. Posebna mjera ovog fonda provedena u istom razdoblju bila je Inicijativa za zapošljavanje mladih koji žive na područjima gdje je stopa njihove

³³ <http://www.esf.hr/> (Pristupljeno: 17.09.2022.)

³⁴ Samardžija, V. (2018) Izazovi provedbe europskih politika u Hrvatskoj. Zagreb: IRMO, str. 146.

nezaposlenosti iznad 25%. Hrvatska je ispunjavala uvjete za povlačenje sredstava iz IZM-a unutar obje svoje statističke regije, dok su Sloveniji sredstva bila dostupna samo za rizične statističke regije.³⁵

U Republici Hrvatskoj je kao jedna od mjera prevencije visoke stope nezaposlenosti mladih i njihovog stupanja na tržište 2010. godine uvedena Mjera stručnog osposobljavanja, a dijelom je europskoga programa Garancija za mlade. „Mjera nalaže da država isplaćuje plaće (od 2015. na približnoj razini minimalne plaće), kao i doprinose za poslodavce koji osposobljavaju mlade koji su diplomirali u trajanju od 12 mjeseci.“³⁶ Kako bi se odgovorilo na realne potrebe na tržištu rada, Hrvatski zavod za zapošljavanje organizira edukacije i (pre)kvalifikacije dugoročno nezaposlenih ljudi kako bi se odgovorilo stvarnim potrebama tržišta rada. Uz dugoročno nezaposlene u ovu kategoriju ulaze i teže zapošljive skupine, primjerice žene u zreloj dobi koje su duži životni period bile domaćice, ljudi sa završenom samo osnovnom školom i sl. Takve skupine često su (privremeni) posao pronalazili u kategoriji tzv. javnih radova za koje je dostatna obuka, a koji ne zahtijevaju formalnu edukaciju.

U Sloveniji je poprilično slična situacija po pitanju (ne)zaposlenosti mladih, a uzrok je dobrim dijelom analogan onom u Republici Hrvatskoj: hiperprodukcija kadrova za kojima nema realne potrebe na tržištu rada i istovremeno deficit kvalificiranoga kadra koji je uistinu potreban na tržištu. Ono što je pomoglo većoj zaposlenosti i zapošljivosti mladih u Sloveniji jeste uvažavanje i neformalnog obrazovanja koje je moguće steći primjerice praksom, a koje visoka učilišta uvažavaju. „Slovenija je 2014. usvojila Zakon o slovenskom kvalifikacijskom okviru (SKO) koji je temeljen na EKO-u za cjeloživotno učenje. To je prvi korak prema centralizaciji sustava kvalifikacija u državi. Za razliku od Hrvatske, u Sloveniji je 2017. prosječna stopa diplomiranih studenata (46,4 %) bila viša od prosjeka EU-a (39,9 %). Jednako tako je Slovenija, kada je riječ o količini sudjelovanja u obrazovanju i osposobljavanju odrasle populacije, 2017. bila iznad prosjeka EU-a (12,0 % naspram 10,9 %), dok su Hrvatska i Poljska bile ispod tog prosjeka.“³⁷ Istovremeno, Slovenija je stranim studentima atraktivnija zemlja po pitanju studentskih razmjena i studiranja u inozemstvu. U Ljubljani je niz na europskoj razini profiliranih studije koje rado upisuju studenti iz drugih zemalja Unije, a potrebna infrastruktura, kao i uređenost birokratskog sustava čini zemlju atraktivnom za studiranje. Dok je Hrvatska u očima stranaca još uvijek često percipirana kao balkanska i mediteranska zemlja, Sloveniju

³⁵ Ibid., str. 149.

³⁶ Ibid., str. 154.

³⁷ Ibid., str. 157.

percipiraju u većoj mjeri kao zemlju bližu zapadnom europskom krugu sa svim asocijacijama koje takva percepcija nosi sa sobom.

Na Hrvatskom tržištu rada i na polju zakonskih propisa vezanih uz zaposlenje, veća se važnost pridaje održavanju postojećih radnih mjesta, negoli otvaranju novih. Nelogičnost i posljedična ekonomska šteta koja je simptomatična za Republiku Hrvatsku je održavanje poslovanja neprofitabilnih tvrtki u (većinskom) državnom vlasništvu u svrhu očuvanja postojećih radnih mjesta pod bilo koju cijenu, dok paradoksalno isti ti zaposlenici na isplate plaća ponekad čekaju mjesecima. Ova je situacija bila posebno izražena po pitanju hrvatskih brodogradilišta. Istovremeno, ovakav pristup ne doprinosi konkurentnosti na europskom niti na svjetskom tržištu. Dobar udio populacije skloniji je težiti stabilnom radnom mjestu po mogućnosti u državnim tvrtkama i radu za nisku naknadu, negoli dinamici i mobilnosti tijekom radnoga vijeka u nastojanju da riskira u potrazi za bolje plaćenim poslom zbog straha od nesigurnosti.³⁸ Presudni faktori za pronalazak radnoga mjesta u Republici Hrvatskoj su prethodno radno iskustvo i dob, što logično otežava mladima mogućnost zaposlenja. Između 85% i 90% mladih koji su završili srednju školu upisuje se na visoka učilišta i sveučilišta³⁹, a kada su u statusu redovnog studenta često nisu u mogućnosti istovremeno i raditi zbog poteškoća pri usklađivanju rasporeda predavanja s radnim vremenom. U usporedbi sa stanjem na tržištu rada u Hrvatskoj, postotak zaposlenosti je u Sloveniji ponešto bolji. Vladin Institut za makroekonomiju i razvoj također procjenjuje i daljnji pad stope nezaposlenosti.

2.4. Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR)

Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) pred sobom od samog početka ima velik značaj kako bi se postojeće poljoprivredne aktivnosti održale, ali i kako bi se u pojedinim regijama i mikroregijama u kojima je poljoprivreda u potpunosti zanemarena aktivnost ona revitalizirala. Njegova je svrha poticanje održivoga razvoja, te povratak ovom privrednom sektoru koji je u najvećoj mjeri zamro tijekom perioda intenzivne industrijalizacije u Jugoslaviji kada je stanovništvo iz ruralnih dijelova zemlje selili u gradove i prigradska naselja da bi se zaposlili u sektoru tekstilne i drugih industrija, koje su tada bile osnovom gospodarstva. Tvornice, odnosno većina njih su zatvorene tijekom rada, a potom

³⁸ Lajh, D., Petak, Z. (2015) EU Public Policies Seen from a National Perspective: Slovenia and Croatia in the European Union. Ljubljana: Faculty of Social Sciences, Javne Politike, str. 256

³⁹ Ibid., str. 259.

tijekom procesa privatizacije s tim da u dobrom dijelu njih nikada nije započeta proizvodnja iznova. Ovaj fond nije namijenjen isključivo poljoprivrednoj djelatnosti, već i stočarskoj djelatnosti budući da se u Hrvatsku uvozi daleko veći postotak mesa negoli se on proizvede u zemlji. Zahvaljujuću ovome fondu stanovništvo koje ima želju živjeti i raditi u ruralnim područjima dobiva potrebna financijska sredstva za kupnju ili najam zemljišta, kupnju i izgradnju gospodarskih zgrada, opreme, a isto tako i prilike educirati se po pitanju održive poljoprivrede i stočarstva. Zanimanje za natječaje iz ovoga fonda ne jenjava, uzmemo li u obzir gospodarsku krizu 2008., a potom i sam korak pristupanja Republike Hrvatske Europskoj uniji. Promatrano iz perspektive poljoprivrednoga upravljanja, ruralni razvoj označuje podizanje razine kvalitete života i poslovanja na određenom ruralnom prostoru u skladu s njegovim karakteristikama, kako prirodni, tako i demografskim.⁴⁰ Činjenično je stanje da ne uvozimo samo meso, već i da uvozimo veći dio poljoprivrednih proizvoda iz drugih europskih zemalja dok istovremeno naše obradive površine ostaju neobrađene. Hrvatska 2022. ima 3.800.000 stanovnika, a tijekom turističke sezone posjećuje je pet puta veći broj turista, koji naravno tijekom svojeg boravka konzumiraju i velik broj namirnica. Stoga je trenutna situacija velike količine uvoza i potrošnje mesa i poljoprivrednih proizvoda neodrživa, a kao rješenje problema nezaposlenosti i smanjenja uvoza nameće se intenzivnije stimuliranje stanovništva kako bi ga se usmjerilo na spomenute djelatnosti i ruralni razvoj. „Putem ovog fonda financira se 16 mjera za podizanje konkurentnosti poljoprivredne proizvodnje i nepoljoprivrednih djelatnosti u ruralnim područjima uz unaprjeđenje životnih i radnih uvjeta i očuvanje okoliša koje su definirane i razrađene kroz Program ruralnog razvoja 2014. – 2020. Program Europskoj komisiji dostavlja svaka zemlja članica prema vlastitim prioritetima i regionalnim socioekonomskim specifičnostima, kako bi ostvarila pravo na potporu. Članice i regije imaju različite prioritete i sposobnost iskorištavanja sredstava. U Hrvatskoj se regionalna razvijenost prati kroz županije. Visina i struktura iskorištenosti sredstava varira po županijama i regijama, što znači da se županije razlikuju prema prioritetima i apsorpcijskoj moći.“⁴¹

Ulaganja u ruralni razvoj bitna su iz niza čimbenika. Na ruralnim područjima manji je broj radnih mjesta budući da sekundarni i tercijarni sektor uglavnom jesu koncentrirani u urbanim gradskim ili prigradskim područjima. Dakle, manji je broj radnih mjesta i stoga nije

⁴⁰ <http://www.esf.hr/> (Pristupljeno: 18.09.2022.)

⁴¹ Mikuš, O., Rukavina, J., Hadelan, L., Jež Rogelj, M. i Kovačiček, T. (2019). Regionalne specifičnosti apsorpcije sredstava iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR). *Agroeconomia Croatica*, 9 (1), str. 40.

iznenađujuće da mladi nakon srednje škole napuštaju ruralna područja. Onda kada ih napuštaju zbog visokog obrazovanja ne vraćaju se upravo iz razloga što za njihovu struku načelno nema mjesta u ruralnom području. Zato je takva područja potrebno revitalizirati i osigurati sredstva za samozapošljavanje ili pak lakše alocirati sredstva postojećem stanovništvu kako bi započeli ili osnažili proizvodnju u skladu s principima održivoga razvoja.

Ovaj fond istovremeno ima važnu ulogu u poticanju ponovne sadnje autohtonih poljoprivrednih sorti, a u južnoj regiji to je niz vinovih loza, pojačana sadnja stabala maslina, te proizvodnja vina i maslinovog ulja kako bi se zadovoljile ne samo domaće potrebe, već i potrebe turističke ponude za kojom vlada intenzivnija potražnja posljednjih godina, a to je potražnja za autentičnim iskustvom, između ostalog gastronomskim i enološkim. OPG-ovi na kojima turisti imaju mogućnost uživati u lokalnim proizvodima i jelima domaće kuhinje pokazala su se kao pun pogodak među većinom emitivnih tržišta posljednjih godina.

Istovremeno, u turističkom smislu ulaganje u ruralna područja iz ovog fonda može biti usmjereno na renovaciju starih kuća tipične vrste gradnje koje mogu poslužiti kao kategorija smještajnih jedinica kuća za odmor što se pokazalo kao pun pogodak od početka pandemije.

Kroz ovaj fond realiziran je čitav niz projekata kojima je upravljalo Ministarstvo turizma i sve to u svrhu pojačavanja konkurentnosti, diversifikacije turističke ponude, te zapošljavanja lokalnog stanovništva, a neki od njih su bili primjerice Program poticanja stvaranja novih turističkih proizvoda, Program dodjele bespovratnih sredstava projektima s ciljem podizanja kvalitete ponude, Program obrazovanja i obuke kadrova u turizmu „Promocija zanimanja“, Program poticanja zaštite, obnove i uključivanja u turizam baštine u turistički nerazvijenim područjima „Baština u turizmu“, Program poticanja razvoja posebnih oblika turizma na kontinentu „Zelena brazda“, Program poticanja razvoja posebnih oblika turizma na moru „Plava brazda“, Program dodjele bespovratnih sredstava manifestacijama i drugim promotivnim aktivnostima.⁴² Svrha Fonda za ruralni razvoj jeste alociranje sredstava u konkurentnost poljoprivredne proizvodnje i stočarstva, te načelno za ekonomski i infrastrukturni razvoj ruralnih područja. Što se tiče ruralne politike, njen cilj je uspostavljanje prikladnog zakonodavnog okvira kako bi se zaštitili prirodni resursi i kako bi se unaprijedila agrikultura u prvom redu na područjima devastiranim tijekom ratnih zbivanja, na planinskim područjima i na otocima. Razvijene su različite mjere kako bi se poboljšao standard života

⁴² <http://www.esf.hr/> (Pristupljeno: 19.09.2022.)

stanovnika u ruralnim područjima s posebnim naglaskom na održivi razvoj, međutim do danas su rezultati ostali relativno slabi te su mjere uglavnom korištene kako bi se poticala proizvodnja.⁴³ Od početka pregovora 2005. godine Hrvatska je postepeno trebala uvoditi mjere politika kako bi ispunila uvjete Unije, a one su se odnosile na pojednostavljivanje administrativnih postupaka za pokretanje proizvodnje, usklađivanje proizvodnje s klimatskim promjenama, održavanje bioraznolikosti i sl. Od pristupanja Hrvatske EU direktne alokacije sredstava primjenjivale su se isključivo na ekonomski osjetljive sektora, kao što je proizvodnja maslinovog ulja, šećerne trske, duhana, te na uzgoj krava, te proizvodnju kravljeg, ovčjeg i kozjeg mlijeka. U pretpristupnom periodu Hrvatski su farmeri i poljoprivrednici na raspolaganju imali dva programa kroz koja su mogli aplicirati za sredstva, a radilo se o SAPARD i IPARD programu.⁴⁴ Strategija za ruralni razvoj Hrvatske u periodu 2008. do 2013. je usvojena, a ona se temeljila na ključnim postavkama europskih politika za ruralni razvoj kao što su konkurentnost poljoprivredne proizvodnje i uzgoja stoke, očuvanje, zaštita i održivi razvoj prirodne i kulturne baštine zemlje, poboljšavanje kvalitete života na ruralnim područjima te diverzifikacija ruralnih aktivnosti. U posljednja dva desetljeća analiza politika za razvoj ovog sektora pokazala je kako se poljoprivredna proizvodnja povećala, te se fokus sada prebacio na realnu tržišnu potražnju i promjenu u proizvodnji i kulturama sukladno potražnji. Za Hrvatske su farmere ove mjere posebno izazovne budući da većina farmera nema adekvatnu i potrebnu naobrazbu, te nisu skloni adaptaciji novim zahtjevima politika za ruralni razvoj.⁴⁵

U Sloveniji je u svrhu upravljanja razvojem ruralnih područja i kao medijator pri alokaciji sredstava iz Fonda za ruralni razvoj osnovana Agencija za poljoprivredno tržište i ruralni razvoj, čije je zaduženje ujedno i prilagodba europskim razvojnim politikama na području ovog sektora. U prve tri godine nakon pristupanja Uniji Slovenija je započela provoditi snažne politike ruralnoga razvoja, što je rezultiralo povlačenjem iznimno velikih sredstava za razvoj poljoprivredne proizvodnje, farmerske djelatnosti te očuvanja prirodne baštine. U razdoblju između 2007. i 2013. osnovni cilj provedbe programa u Sloveniji je bio omogućiti najvećem mogućem broju zainteresiranih proizvođača pristup sredstvima Fonda. Pristupanje Slovenije EU ujedno je obilježila i značajna promjena u načinu provođenja i vođenja ruralnih politika. U samo tri godine, odnosno u razdoblju od 2010. do 2013. ukupan iznos potpora za

⁴³ Lajh, D., Petak, Z. (2015) EU Public Policies Seen from a National Perspective: Slovenia and Croatia in the European Union. Ljubljana: Faculty of Social Sciences, Javne Politike, str. 145.

⁴⁴ Ibid., str. 147.

⁴⁵ Ibid., str. 150.

poljoprivrednu djelatnost dosegnuo je gotovo 366 milijuna eura.⁴⁶ Najvažnije postignuće od pristupanja Uniji je iznos povučen iz Fonda i uložen u ruralni razvoj. Slovenija je nakon Malte druga članica unije koja je ostvarila najveći iznos alociranih sredstava po hektaru obradive površine i po glavi stanovnika.

2.5. Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR)

Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) ima veći značaj za Hrvatsku, nego za Sloveniju s obzirom na površinu teritorijalnih voda, dužinu obalnoga pojasa te brojnost otoka. Ovaj je Fond prvenstveno usmjeren na poticanje održivog ribarstva, održavanje postojeće akvakulture i prezervaciju onečišćenja mora, ali i na otvaranje novih radnih mjesta u pomorstvu i ribarstvu, te plasiranje izlova riba na strana tržišta, ali i domaće s obzirom na visoku potražnju ribe i morskih plodova tijekom turističke sezone.⁴⁷ Hrvatska je velikim dijelom zemlja bogate i značajne maritimne tradicije, te je stoljećima posjedovala impresivnu flotu, kako po pitanju tradicionalne brodogradnje (Murter) ili pak brojnosti flote Dubrovačke republike ili poluotoka Pelješca. Otočka je populacija u Hrvatskoj po svojem doseljenju na otoke primarno bila orijentirana na zemljoradnju i tradicionalne kulture – vinovu lozu, smokve i masline. Stanovništvo se potom okrenulo moru i izlovu ribe, prije negoli su se orijentirali na turizam koji je fizički lakša, a istovremeno i rentabilnija djelatnost. Čak i danas u pojedinim otočkim i priobalnim mjestima ribolov, uzgoj ribe i prerađivačka industrija dominiraju po pitanju privrede. Takvim su mjestima Komiža na otoku Visu, Postira na Braču, a po pitanju uzgoja ribe i plasmana na domaće i strana tržišta prednjači tvrtka Cromaris, dok se istovremeno crvena tuna uspješno i u potpunosti plasira na japansko tržište.

Hrvatska se u pretpristupnom periodu suočila s nizom prepreka vezanih uz obalni pojas i eksploataciju morskih dobara. Dugo vremena je polemike izazivalo pitanje granice u Piranskom zaljevu, a osim toga vodila je i sporove sa Slovenijom i Italijom vezane uz pravo izlova ribe iz Jadranskoga mora. Kako bi zaštitila svoja pomorska dobra Republika Hrvatska proglasila je ZERP kako bi zaštitila svoje pomorsko dobro i prava na izlov ribe u koji su interferirali Slovenija i Italija. ZERP je donesen u skladu s UN-ovom Konvencijom o pomorskim pravima, no to nije automatizmom pomoglo razrješavanju sporova sa spomenutim zemljama. Radilo se

⁴⁶ Ibid., str. 127.

⁴⁷ <http://www.esf.hr/> (Pristupljeno: 18.09.2022.)

o Zakonu koji je kontribuirao usporavanju hrvatskog pridruživanja Uniji. 2006. donesen je SAPARD zajedno sa neslužbenim akcijskim planom za razvoj poljoprivrede u ruralnim područjima kako bi se postigla konkurentnost po pitanju poljoprivredne proizvodnje, stočarstva i ribolova.⁴⁸

Slovenska pomorska uprava bila je zadužena za ekonomski razvoj lučke infrastrukture i sigurnosti na moru, kontinentalnih voda i jezera, dok su regulative po pitanju pomorskih dobara dugo vremena bile zanemarene. Zemlja je pomorska pitanja rješavala u ingerenciji tijela kao što su Ministarstvo poljoprivrede, šumarstva i hrane, Ministarstvo unutarnjih poslova, Ministarstvo okoliša i prostornog planiranja te Ministarstvo rada, obitelji i socijalne skrbi, kao i Ministarstva obrane⁴⁹ koja su ponaosob bila zadužena za pitanja akvakulture i ribarstva, pomorskih politika, upravljanja pomorskim područjem, zaštitom morskog dobra, pitanjem plovidbe i statusom pomorskih prava zemlje. Kako bi se regulative po pitanju pomorstva i ribarstva u potpunosti uskladile s europskim zahtjevima potrebno je uložiti dodatne napore u područje pitanja upravljanja pomorskim dobrima, pitanje klimatskih promjena te pitanje o izmjenama slovenske pomorske straže.

3. Financijski plan EU po proračunskim razdobljima

U drugom poglavlju ovog diplomskog rada biti će riječ o financijskom planu koji donosi EU. Poseban naglasak biti će stavljen na Hrvatsku i probleme s kojima se susreće u proračunskim okvirima, kao i komparacija sa Slovenijom koja kao susjedna nam država dijeli slična iskustva pri apsorpciji proračunskih sredstava. Iako su Hrvatska i Slovenija geografski susjedne zemlje i dijele zajedničke socioekonomske prilike koje su nastale izlaskom iz komunističkoga sustava, ne možemo govoriti o jednakoj startnoj poziciji obiju zemalja, posebice iz ekonomskog aspekta, prvenstveno iz razloga što je Slovenija bila pošteđena ratnih razaranja i posljedične destrukcije industrije i ostale infrastrukture, ali i gubitka stanovništva koje je radno sposobno. Stoga je proces adaptacije Slovenije europskim smjernicama i modifikacijama administrativnog, proračunskog i upravnog sustava tekao puno brže i nastupio je daleko ranije negoli u Republici Hrvatskoj.

⁴⁸ Lajh, D., Petak, Z. (2015) EU Public Policies Seen from a National Perspective: Slovenia and Croatia in the European Union. Ljubljana: Faculty of Social Sciences, Javne Politike, str. 147.

⁴⁹ Ibid., str. 184.

Za zemlje u regiji, odnosno za obje razmatrane zemlje, kohezijske politike i programi realizirani putem njih pokazali su se ključnima za razvoj i investiranje u nove zemlje članice Unije, budući da su one u prvom redu infrastrukturno dosta zaostajale u odnosu na starije članice Unije, odnosno zapadne Europe. Konkretno brojke⁵⁰ pokazuju kako je sam BDP u Sloveniji u razdoblju od 2007.-2013. porastao za 2,1%. Uzevši u obzir činjenicu kako je ovo proračunsko razdoblje koincidiralo s velikom gospodarskom krizom, uistinu je impresivan rast u Sloveniji upravo zahvaljujući investicijama realiziranim putem kohezijskoga fonda čime je ublažen opći ekonomski kolaps. U razdoblju 2015.-2017. Sloveniji je alocirano 85% od ukupnih predviđenih sredstava zahvaljujući pravovremenoj aplikaciji i administrativno adekvatnom apliciranju. „U novim državama članicama i drugim zemljama sa slabijim upravljačkim kapacitetom koje sudjeluju u kohezijskoj politici zapažen je niz dodatnih koristi za sektorske politike koje se poslije pretvaraju u stvarne koristi za građane, poduzeća i druge ključne korisnike političkih intervencija.“⁵¹

Prema Puljiz, Maleković i Keser, Slovenija je u najvećoj mjeri predviđena sredstva iskoristila upravo u prvim godinama nakon svojeg pridruživanja EU, odnosno u 2005. i 2006. kada su se provele značajne reforme birokratske i institucionalne politike. Osnovne poteškoće s kojima se susrela u tom periodu odnosile su se na fluktuacije osoblja, kao i nedostatak kadra koji bi implementirao neophodne promjene sukladno dinamici koju je EU očekivala, međutim napredak u međusektorskoj suradnji te osnaživanje partnerstva s drugim zemljama unije tekli su neometano odmah po pridruživanju. U Sloveniji su primarne investicije bile usmjerene na ulaganja u infrastrukturu te u osnaživanje ljudskog kapitala, dok je drugo proračunsko razdoblje bilo fokusirano na ulaganje u inovacije, zaštitu okoliša, kao i u razvoj tehnologije te prometne infrastrukture, te otvaranje značajnog broja ranih mjesta.⁵² Drugi programski period, onaj od 2007. do 2013. bio je međutim obilježen usporenošću provedbe predviđenih projekata i posljedičnom nižom apsorpcijom sredstava, što je bilo pokazatelj kako u narednim periodima država treba uložiti dodatne napore kako bi poboljšala provedbu kohezijske politike, te da ne bi zaostajala u apliciranju za predviđena sredstva.

Specifičnost implementacije kohezijske politike u Republici Hrvatskoj odnosila se na potrebu za fokusiranjem na izjednačavanje regionalnih i lokalnih različitosti po pitanju ekonomske razvijenosti i centralizacije zemlje te posljedične depopulacije otoka i ruralnih područja.

⁵⁰ Maleković S., Puljiz J., Keser, I. (2018) Kohezijska politika EU-a i njezina uloga u jačanju regionalnog razvoja. Izazovi provedbe europskih politika u Hrvatskoj. ur. Samardžija V. Zagreb: IRMO, p. 116

⁵¹ Ibid., 117.

⁵² Ibid., str. 119.

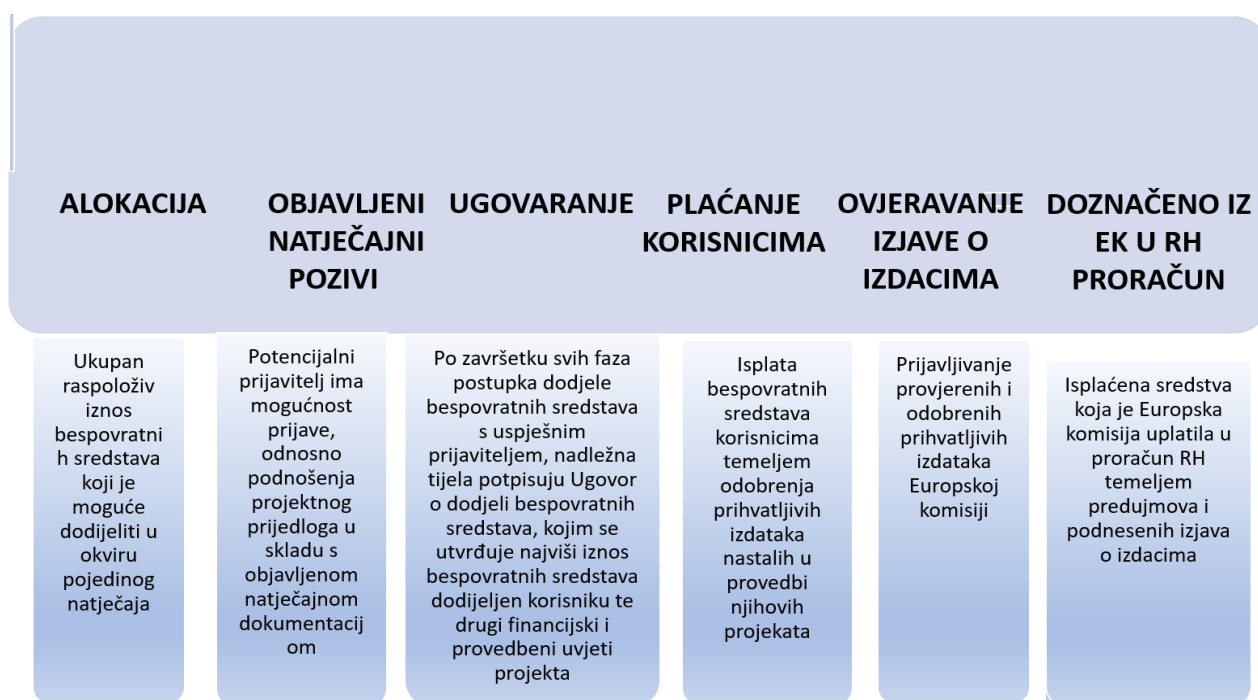
Pristupanje Hrvatske EU uvjetovano je stoga strateškim planiranjem jednakih mogućnosti razvoja svih dijelova zemlje, poticanjem održivog razvoja uslijed pojave neodrživog masovnog turizma koji je zaprijetio pojedinim turističkim destinacijama, što je osigurano donošenjem strateških dokumenata kod pojedinih sektorskih politika i to na razini svih administrativnih jedinica, odnosno u primjeru Hrvatske, na razini županija i gradova, odnosno općina. „Priprema Hrvatske za kohezijsku politiku i sadašnje sudjelovanje u njoj osobito su pridonijeli snaženju lokalnih i regionalnih aktera. Podizanje svjesnosti, obučavanje i drugi oblici aktivnosti izgradnje kapaciteta izdašno su financirani sredstvima pretpristupnih fondova i stoga su pridonijeli boljem razumijevanju i primjeni u praksi vještina potrebnih za učinkovito i djelotvorno apsorpiranje fondova EU-a.“⁵³ Od velikog je značaja po ovom pitanju bio pretpristupni period, kada je putem programa OBNOVA i CARDS osiguran početak provedbi politika decentralizacije i ravnomjernog razvoja svih dijelova zemlje, a primjenom europskih standarda zagaraniran je sistem permanentne evaluacije razvoja društvenog i ekonomskog aspekta pojedinih lokalnih jedinica unutar države.

3.1. Provedba postupka odabira projekata

Postupci odabira uvjetovani su pravnim aktima EU o kojima je riječ u prvom potpoglavlju, potom pravnim kriterijima za projektnu provedbu, samim odabirom projekata te metodama vrednovanja pri odabiru projekata. Naredna tablica prikazuje konkretan hodogram aplikacije i alokacije sredstava pojedinog projekta unutar nekog od objavljenih natječaja.

⁵³ Ibid., 122.

Tablica 1. Tijek novca iz fondova EU



Izvor: Izrada autora⁵⁴

Etapa alokacije podrazumijeva definiranje ukupnog raspoloživog iznosa bespovratnih sredstava koje Unija može dodijeliti unutar pojedinog natječaja. Potom slijedi etapa objavljivanja poziva, odnosno konkretnih natječaja unutar koje potencijalni zainteresirani korisnici imaju mogućnost podnijeti svoju prijavu zajedno s neophodnim projektnim prijedlogom, koji treba biti predan pravovremeno i uključivati svu potrebnu natječajnu dokumentaciju. Etapa ugovaranja slijedi nakon uspješno provedenog natječaja i ostvarivanja prava na dodjelu sredstava unutar egzaktnoga projekta. Tada prijavitelj potpisuje ugovor s nadležnim tijelom, čime se definira najviši iznos bespovratnih sredstava kao i drugi neophodni uvjeti dodjele bespovratnih sredstava. Po ugovoru slijedi proces isplate sredstava korisnicima na temelju odobrenja opravdanih izdataka potrebnih za provedbu projekta. Preposljednji je korak ovjeravanje izvjava o izdacima, odnosno prijava odobrenih sredstava Europskoj komisiji, te u konačnici ta sredstva bivaju doznačena iz proračuna Komisije u proračun Republike Hrvatske na temelju predujmova i priloženih izvjava o izdatcima.

⁵⁴ Usp. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, Fondovi EU, rezultati 2018., str. 1

3.2. Pravni akti EU za provedbu projekata

Pravni akti, odnosno strateški dokumenti za suradnju Republike Hrvatske s Europskom unijom, kao i pravi akti za provedbu projekata sadržani su unutar tri kapitalna dokumenta⁵⁵, a radi se o:

- 1) Sporazumu o partnerstvu (revidirana verzija iz rujna 2019.)
- 2) Strategija pametne specijalizacije Republike Hrvatske 2016.-2020. (revidirana u ožujku 2017.)
- 3) Strategija Europa 2020. - Europska strategija za pametan, održiv i uključiv rast (iz ožujka 2017.)

Uz spomenute temeljne akte za suradnju i atribuciju sredstava iz fondova, na stranici strukturnih fondova dostupan je i čitav niz pravilnika o dostupnim fondovima iz kojeg je popisa vidljiva brojnost regulativa i detaljnih propisa relativnih za pojedinu vrstu natječaja ovisno o tome tko je prijavitelj, te ovisno o vrsti fonda za čija sredstva aplicira i pojedinom slučaju. Ovako razrađeni formulari i upute indikator su transparentnosti postupaka, te istovremeno pružaju sve adekvatne informacije neophodne za potpunu prijavu na natječaje. U realnosti, postupci odabira pojedinih projekata se podosta razlikuju i to ovisno o vrstama natječaja, kriterijima odabira, ali i ovisno o trajanju te stupnju otvorenosti natječaja. U narednoj tablici Puljiz, Maleković i Tišma tabelarno pružaju prikaz različitosti pojedinih natječaja:⁵⁶

⁵⁵ Europski strukturni i investicijski fondovi: Pravilnici
https://strukturnifondovi.hr/dokumenti/?doc_id=549&fondovi=esi_fondovi

⁵⁶ Puljiz, J., Maleković, S. i Tišma, S. (2021). Učinkovitost javne uprave u Hrvatskoj u postupcima odabira projekata sufinanciranih putem fondova Europske unije. Hrvatska i komparativna javna uprava, 21 (2), str. 333

Tablica 2. Ključna obilježja u ovisnosti o vrsti postupaka odabira

Trajanje poziva za dostavu projektnih prijedloga	Otvorenost poziva za dostavu projektnih prijedloga	Metoda odabira projektnih prijedloga	Kriteriji odabira projektnih prijedloga
neograničen	otvoren	međusobna usporedba svih zaprimljenih projekata	da/ne kriteriji
ograničen/privremen	ograničen – bez unaprijed definirana odabira	prema redoslijedu zaprimanja / automatski	bodovno rangiranje s minimalnim bodovnim pragom
mješovit (ograničen, ali s dodatnim rokovima)	ograničen – predefiniiran odabir		bodovno rangiranje bez minimalnog praga
			kvalitativna ocjena

Izvor: Izrada autora⁵⁷

3.3. Pravni kriteriji EU za provedbu projekta

Kod proceduralnoga dijela odabira konkretnih projekata među prijavljenima, postupci se vode sukladno pravnim kriterijima Europske unije za provedbu projekata. Takve su osnovne smjernice objavljene u pravnim aktima Unije koji definiraju pitanje korištenja fondova. Konkretno, kada govorimo o proračunskom razdoblju 2014. – 2020. takav pravni kriterij bila je Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća kao krovna uredba koja uređuje pitanje korištenja fondovima kohezijske politike kao i drugim fondovima koji zajedno čine tzv. Europske strukturne i investicijske fondove.⁵⁸ Sukladno članku 125. upravljačko tijelo koje je nadležno za upravljanje egzaktnim programom bilo zaduženo je za definiranje potrebnog hodograma u postupku prijave za projekt, kao i za definiranje kriterija koji istovremeno

⁵⁷ Usp. sa Puljiz, J., Maleković, S. i Tišma, S. (2021)

⁵⁸ Ibid., str. 332-333.

kontribuiraju tome da se definiraju ostvarivi specifični ciljevi i rezultati, da oni budu transparentni te da ne diskriminiraju niti jednog potencijalnog prijavitelja.

Odbor za praćenje radno je tijelo koje ima zaduženje da regularno i adekvatno prati ispravnost provođenja operativnoga programa, a njegovi se članovi biraju iz skupina svih onih dionika na koje se odnosi provedba operativnoga programa, kao i sami predstavnici prijavitelja za sredstva iz fondova, a koji mogu biti institucije, udruge, tvrtke, kao i pojedinci i predstavnici civilnoga društva. S druge strane, upravljačko tijelo je to koje je zaduženo za provedbu natječajnoga postupka. Ukoliko se radi o projektima od nacionalnoga pokrića upravljačka tijela mogu biti nadležna ministarstva ovisno o vrsti projekta koji se provodi. „Europska komisija nije izravno uključena u odabir projekata osim u slučaju tzv. velikih projekata, ali posredno ipak ostvaruje određen utjecaj procesima programiranja, odnosno izrade operativnih programa. Osim toga, EK ima savjetničku ulogu u odborima za praćenje operativnih programa na kojima se prihvaćaju metodologija i kriteriji za odabir projekata te daju savjeti o najboljoj praksi koja se primjenjuje u zemljama članicama.“⁵⁹

Međutim, zbog opsežnosti i diverziteta operativnih programa i natječaja u sklopu brojnih europskih fondova, svi od njih nose svoje specifičnosti i sa zakonodavne perspektive zavisno od geografskog područja kojeg obuhvaćaju, predmetu natječaja, iznosu fonda, namjeni i drugim parametrima.

3.4. Odabir projekata

Na službenoj stranici Europske komisije navodi se tko sve mogu biti subjekti koji imaju priliku aplicirati za sredstva iz EU fondova.⁶⁰ Načelno, bilo koji stanovnik zemlje EU može biti korisnikom sredstava i to iz onog fonda koji je namijenjen specifičnoj populaciji ili specifičnoj namjeni sredstava za koje pojedini građanin, udruga, institucija žele aplicirati. Raspisivanje natječaja i financiranje se najčešće provode posredstvom tijela država članica, pa čak i onih koji se nalaze u zemljama koje su u statusu kandidata za pristup Uniji. Međutim, ono što je neophodno prije samog apliciranja jeste adekvatno informiranje i proučavanje uvjeta i

⁵⁹ Ibid., 333.

⁶⁰ Prihvatljivost: tko može dobiti financijska sredstva? https://commission.europa.eu/funding-tenders/how-apply/eligibility-who-can-get-funding_hr (Pristupljeno: 15.03.2023.)

smjernica svakog pojedinog natječaja. Ovo posebno vrijedi za bespovratna sredstva čiji programi prolaze puno rigidnije postupke evaluacije i atribucije.

Kod odabira sredstava za projekte namijenjene mladima, preduvjeti za aplikaciju prvenstveno podrazumijevaju uvjet da se mladi nalaze u dobnog skupini od 13 do 31 godine starosti. Što se tiče istraživača, EU je odavno prepoznala važnost ulaganja u inovacije i istraživanja i stoga veliki iznosi potpora bivaju usmjereni upravo na njih, bilo da apliciraju kao pojedinci, bilo da apliciraju kao organizacije. Unija je ujedno prepoznala i potrebu za revitalizacijom ruralnih područja koji su u dijelovima zemalja unije gotovo u potpunosti iseljeni te su brojna obradiva zemljišta zapuštena, a proizvodnja hrane je nedostatna što je rezultiralo velikim količinama uvoza u brojne zemlje Unije. Kako bi došlo do pozitivnih pomaka, svim zainteresiranim kandidatima koji ispunjavaju kriterije na raspolaganju su izdašni iznosi iskoristivi u svrhu razvoja ratarstva i stočarstva. Za ovakvu vrstu natječaja koja je više usmjerena na pojedince negoli na organizacije, atribucija sredstava kao i raspisi natječaja u većoj se mjeri vrše na regionalnoj i lokalnoj razini s obzirom na specifičnosti ciljeva.

Međutim, odabir prijavljenih projekata vrši se i među poduzetnicima, a sredstva su im dostupna neovisno o veličini poduzeća, iako postoji tendencija veće naklonosti subvencioniranja malog i srednjeg poduzetništva u cilju zadržavanja stanovništva na rjeđe naseljenim područjima, ili kako bi se privukli zaposlenici i novi stanovnici u slabije naseljena područja. „EU svake godine podupire više od 200 000 poduzeća. Možete zatražiti bespovratna sredstva ili sudjelovati u postupku javne nabave ako vodite poduzeće ili povezanu organizaciju (poslovno udruženje, pružatelja usluga poslovne podrške, konzultantsku tvrtku itd.) koja vodi projekte koji promiču interese EU-a, ili ako pridonosite provođenju programa ili politike EU-a.“⁶¹ Tvrtke nisu jedine organizacije kojima su namijenjena sredstva iz EU fondova, već su ona usmjerena i na čitave općine, gradove i regije u cilju ravnomjernog razvoja, kao i na brojne nevladine organizacije i organizacije civilnoga društva koje nažalost učestalo u novijim zemljama članicama trebaju intervenirati kako bi se osigurala osnovna i neophodna građanska prava.

Na službenoj stranici Europske komisije ⁶² izrijekom se navodi kako „bez obzira na to prijavljujete li se za dodjelu bespovratnih sredstava kojima upravlja Europska komisija ili nacionalno upravljačko tijelo ili sudjelujete u pozivu na podnošenje ponuda, imate pravo na jednako postupanje i pristup informacijama.“ Spomenuto pravo na pristup informacijama, kao

⁶¹ Ibid.

⁶² Pravila i načela: Postupak dodjele i potpisivanje ugovora https://commission.europa.eu/funding-tenders/rules-and-principles_hr (Pristupljeno: 15.03.2023.)

i jednak status odnose se na ključnu stavku aplikacije, a radi se o transparentnosti, odnosno javnoj dostupnosti informacije o raspisivanju natječaja sa svim potrebnim informacijama, kako na službenim stranicama komisije, tako i na bazi Dnevnika elektroničkih natječaja. Ukoliko se radi o natječajima koje objavljuje država članica, potrebno je isticanje i naziva organizacije uz navođenje namjene, iznosa sredstava te potrebne dokumentacije.

3.5. Metode vrednovanja odabira projekata

Odabir adekvatne i primjenjive metode vrednovanja odabira projekata među brojnim prijavljenim projektima od presudne je važnosti kako bi izdašna i bespovratna sredstva dospjela u prave ruke, bilo da se radi o poduzetnicima, udrugama ili pojedincima. Samo vrednovanje jako je bitan element provedbe svake javne politike, a još i više one koja se provodi na međunarodnoj razini, odnosno u sastavnicama jedne takve velike organizacije kao što je to Europska unija i stoga je transparentnost neophodna u cilju povjerenja građana u djelovanje institucija i u ravnopravnost pri dodjeli sredstava. „Uzimajući u obzir kako uspješnost provedbe OPKK uvelike ovisi o projektima odabranim za sufinanciranje, Upravljačko je tijelo kao jedno od prvih vrednovanja pokrenulo upravo vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanja horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava.“⁶³ Stoga elementarni kriteriji vrednovanja prijavljenih projekata prvenstveno u obzir trebaju uzimati relevantnost za vrijeme i prostor unutar kojeg se pojedini projekt prijavljuje, potom izvedbu i vjerojatnost značaja efikasnosti, dosljednost sustava prilikom odabira, dok bi se unutar studije trebale primjenjivati naredne metode:

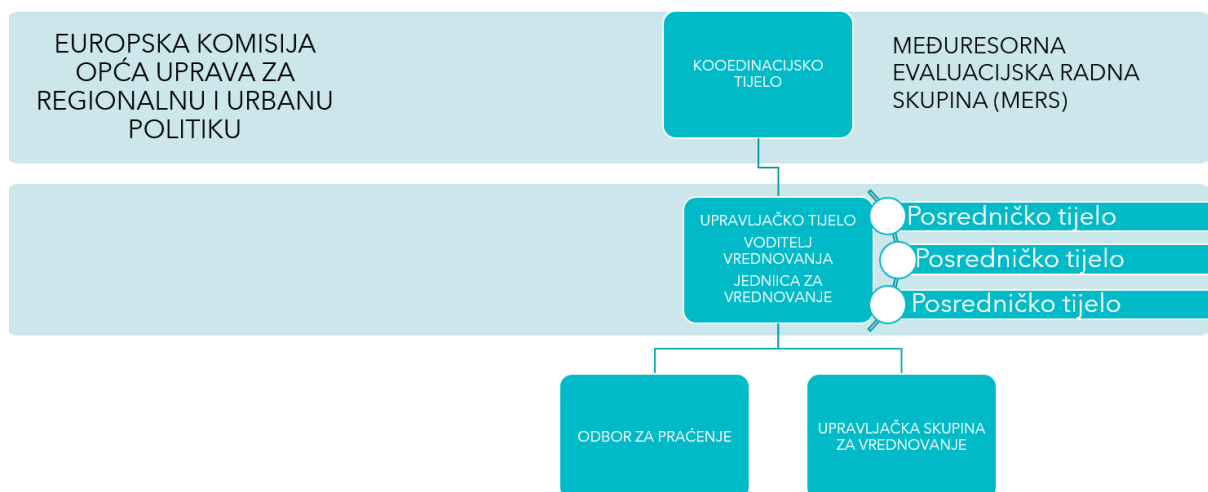
- 1) analiza postojećih podataka (istraživanje „za stolom“ – desk research),
- 2) razgovori s korisnicima shema i korisnicima strateških projekata
- 3) razgovori s predstavnicima UT, PT-ova 1
- 4) online anketu CAWI (Computer Assisted Web Interviewing)
- 5) razgovori s članovima OzP OPKK i drugim (socijalnim) partnerima

⁶³ Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanja horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, str. 3. https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/EUfondovi/OPKK_2014-2020/Pregled%20kljucnih%20znacajki%20vrednovanja%20za%20tijela%20u%20sustavima%20upravljanja%20i%20kontrole.pdf

6) razgovori s predstavnicima Odbora za odabir⁶⁴

U nastavku je grafički prikazan institucionalni okvir za proces vrednovanja prijavljenih projekata Iz kojeg je razvidno kako se na čelu takvoga procesa nalazi opća uprava za regionalnu i urbanu politiku Europske komisije, koja zajednički djeluje s Ministarstvom regionalnoga razvoja i fondova Europske unije putem niza organa i tijela kao što su koordinacijsko tijelo i njemu srodna međunarodna evaluacijska radna skupina. Pod nacionalnom ingerencijom su u većoj mjeri upravljačko tijelo, potom voditelj vrednovanja, jedinica za vrednovanje, te njima srodni odbor za praćenje kao i upravljačka skupina za vrednovanje. Navedena tijela nacionalne razine podijeljena su u tri posrednička tijela.

Grafikon 1. Prikaz institucionalnog okvira za proces vrednovanja



Izvor: Izrada autora⁶⁵

Po pitanju samog metodološkog pristupa vrednovanje se provodi dvojako: kvalitativno i kvantitativno putem revizije prikupljene dokumentacije, ali i anketnim upitnicima koji se provode među svim ključnim dionicima. Po prikupljanju materije skupina za evaluaciju analizira sve relevantne materije kako bi dala svoj sud o ispravnosti provođenja natječaja, kao što su „Operativni program „Konkurentnost i kohezija“, Zajednička nacionalna pravila, Upute za prijavitelje i korisnike bespovratnih sredstava, Podatke iz informacijskog sustava za upravljanje fondovima, Izvješća o napretku programa, te Zapisnike sa sastanaka Odbora za

⁶⁴ Ibid., str. 33.

⁶⁵ Plan vrednovanja operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020., Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, str. 17.

praćenje.“⁶⁶ Navedene procedure i koraci osiguravaju zakonski ispravan i generalno korektan te ravnopravan pristup fondovima svim zainteresiranim dionicima za dostupne fondove, uzimajući istovremeno u obzir ne samo sve one kohezijske i druge mjere u cilju osiguravanja ravnomyernog razvoja, već i relevantnost, svrsishodnost i formalnu ispravnost svih prijavljenih projekata kako bi se sredstva distribuirala i iskoristila a najbolji mogući način.

4. Učinkovitost pri povlačenju EU sredstava

Uvriježeno se smatra kako je Republika Hrvatska generalno slabije razvijena od Slovenije te da u mnogo čemu kasni za njom po pitanju razvoja demokracije, ekonomije, demografskih mjera, infrastrukture te po pitanju ulaganja u poduzetništvo i inovacije. Međutim, ne smijemo izostaviti iz vida činjenicu kako obje države nisu imale istu startnu poziciju po izlasku iz komunizma te prelasku u demokratsko političko uređenje, a isto tako i po pitanju prelaska u kapitalističko ekonomski sustav. Objе transformacije u Hrvatskoj i u Sloveniji iziskivale su posljedične značajne modifikacije i adaptaciju europskom administrativnom sustavu. U usporedbi sa zemljama zapadne Europe u kojima su se birokratske izmjene odnosile na manja unaprjeđenje, primjerice po pitanju informatizacije i pojednostavljenja administrativnih koraka kod pokretanja poduzetništva, u postkomunističkim zemljama koje su se kasnije pridružile Uniji, proces je bio puno složeniji i dugotrajniji, te je ponekad rezultirao nizom nelogičnosti kod hodograma aktivnosti. U narednoj su tablici⁶⁷ prikazani rezultati vezani uz javne administrativne reforme u Hrvatskoj i Sloveniji u odnosu na globalne indikatore. U njoj su Hrvatska i Slovenija uspoređene s 11 zemalja centralne i istočne Europe koje su se Uniji pridružili nakon 2004. godine te su im usporedive po pitanju procesa pridruživanja i tranzicije. Činjenica da se Slovenija nalazi među prve četiri zemlje kod svih indikatora (izuzev jednoga), a da se Hrvatska nalazi na dnu po pitanju svih indikatora, govori u prilog činjenici da su promjene javnoga sustava u Sloveniji bile efikasnije i ekspeditivnije.

⁶⁶ Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanja horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, str. 3. https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/EUfondovi/OPKK_2014-2020/Pregled%20kljucnih%20znacajki%20vrednovanja%20za%20tijela%20u%20sustavima%20upravljanja%20i%20kontrola.pdf

⁶⁷ Goran, P. Reform of the Public Administration in Slovenia and Croatia in the Context of Accession to the European Union// Lajh, D., Petak, Z. (2015) EU Public Policies Seen from a National Perspective: Slovenia and Croatia in the European Union. Ljubljana: Faculty of Social Sciences, Javne Politike, str. 60

Tablica 3. Usporedba Hrvatske i Slovenije po pitanju globalnih indikatora vezanih uz javnu upravu

Indikator	Hrvatska	Slovenija
Učinkovitost vlade	8. od 11 zemalja	1. mjesto
Kvaliteta pravilnika	11. mjesto	8. mjesto
Učinkovitost zakonodavstva	9. mjesto	3. mjesto
Kontrola korupcije	8. mjesto	2. mjesto
Globalna konkurentnost prema izvješću 2012-2013: javne institucije	8. mjesto	3. mjesto
Javne slobode zemalja u tranziciji 2014	8. mjesto	1. mjesto
Nacionalna demokratska vlada	8. mjesto	1. mjesto
Korupcija		
Transparency International - Indeks percepcije o korupciji	9. mjesto	4. mjesto
Jedinica ekonomske inteligencije - Indeks demokracije 2013 (odabrani indikator)	9. mjesto	1. mjesto
Učinkovitost vlade		

Izvor: Izrada autora⁶⁸

Iako je evidentno kako je Slovenija po svim parametrima bila uspješnija kod provedbe adaptacija i modifikacija javnih politika, simptomatično je kako su obje zemlje kaskale za baltičkim zemljama. Ovo je moguće objasniti činjenicom da reforme javnih ustanova nisu bile politički prioritet niti Hrvatske niti Slovenije.⁶⁹ Pozitivan utjecaj Unije nesporno se reflektirao po pitanju vodstva i vlade u predmetnim zemljama, budući da je došlo do nekih očitih bitnih prekretnica u stavovima prema ključnim društvenim pitanjima. Zbog pojedinih nespretnih točaka provedbe modifikacija u prvom periodu po pristupu Uniji, Hrvatska se administracija pokazala sklonija politikanstvu i nižoj stopi profesionalnosti, na što je javnost reagirala otporom nekim od neophodnih promjena.

⁶⁸ Usp. sa: Goran, P. (2015: 60)

⁶⁹ Ibid. 2tr. 61

4.1. Učinkovitost javne uprave Republike Hrvatske

U medijima je ustaljeno, a posebno izraženo u predizborno vrijeme, isticati neučinkovitost Vlade po pitanju alokacije predviđenih sredstava. U tim se slučajevima eksplicitno iznose sredstva koja je Hrvatska imala na raspolaganju kroz pojedini operativni program, kao i iznos alociranih sredstava. Oporba u takvim prilikama ne propušta priliku naglašavati neučinkovitost vladajućih zbog ostvarenih gubitaka, odnosno propustima da se realiziraju projekti za koje se primjerice kasnilo s prijavom ili prijava nije bila kompletirana. Na službenim stranicama Europske unije redovito se ažuriraju konkretni iznosi koje je pojedina zemlja članica imala na raspolaganju, te sredstva koja je u datom periodu iskoristila.

U periodu 2014. – 2020. Hrvatska je kroz četiri ESIF programa imala na raspolaganju 12.1 milijardu €, od čega je za programe kohezijske politike bilo predviđeno 9 milijardi €. Točan planirani budžet za ovaj period iznosio je 12 192 960 533€, a u narednom je grafu prikazan udio predviđen za pojedini program.

U razdoblju 2014. – 2020.⁷⁰ Republika Hrvatska je kroz Kohezijski fond dodijeljeno 51% predviđenih sredstava, odnosno 1 079 217 476 €. Kroz Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj alocirano je 71% predviđenih sredstava, odnosno 2 018 954 704 €. Kroz Fond za pomorstvo i ribarstvo realizirano je 52% predviđenoga novca, konkretno 132 635 081 €. Europski fond za regionalni razvoj povukao je značajna sredstva, približna onima iz Fonda za ruralni razvoj, a radi se o udjelu od 69%, tj. 3 357 823 661 €. Europski socijalni fond realizirao je 56% iznosa iz fonda, a radi se o 1 085 736 491 €. U konačnici, kroz Inicijativu za zapošljavanje mladih, koja je po pitanju alokacije bila najuspješnija, realizirano je 89% sredstava, tj. 184 490 774 €.

⁷⁰ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HR/14-20> (Pristupljeno: 22.01.2023.)

4.2. Učinkovitost javne uprave Republike Slovenije

Po istom principu, odnosno pregledom konkretnih predviđenih i alociranih iznosa za razdoblje 2014.-2020. na službenoj stranici, omogućen je pristup statistikama koje govore o učinkovitosti slovenske javne uprave pri povlačenju sredstava kroz konkretne fondove i programe.

U periodu 2014. – 2020.⁷¹ Slovenija je kroz predviđene fondove realizirala naredni postotak, odnosno konkretan iznos predviđenih sredstava. Putem Kohezijskoga fonda Slovenija je realizirala 81% predviđenih sredstava, odnosno u konkretnim brojkama 744 779 900 €. Kroz Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj alocirano je 818 974 435 €, tj. 71% predviđenih sredstava. Fond za pomorstvo i ribarstvo povukao je 74% sredstava ili 16 115 093 €, a Europski fond za regionalni razvoj 1 367 711 423, tj. 82%. Europski socijalni fond realizirao je čak 94% iznosa fonda, tj. 686 551 650 €, dok se još uspješnijom pokazala Inicijativa za zapošljavanje mladih, kroz koju je alocirano 17 981 371 €, ili čak 98% predviđenih sredstava.

4.3. Usporedba učinkovitosti Republike Hrvatske i Republike Slovenije u povlačenju EU fondova

Najadekvatniji način za usporedbu učinkovitosti Republike Hrvatske i Slovenije u povlačenju sredstava iz europskih fondova jeste komparativni prikaz postotka učinkovitosti po pojedinom fondu. U narednoj tablici uz postotak koji jeste mjerodavni faktor, budući da su za različite zemlje članice predviđene alokacije različitih iznosa, prikazani su i konkretni iznosi alociranih sredstva u periodu 2014.-2020.

⁷¹ <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/SI/14-20> (Pristupljeno: 22.01.2023)

Tablica 5. Komparacija učinkovitosti povlačenja sredstava iz EU fondova: Hrvatska i Slovenija

FOND	SLOVENIJA IZNOS	SLOVENIJA POSTOTAK	HRVATSKA IZNOS	HRVATSKA POSTOTAK
Kohezijski fond	744 779 900	81%	1 079 217 476	51%
Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj	818 974 435	71%	2 018 954 704	71%
Fond za pomorstvo i ribarstvo	16 115 093	74%	132 635 081	52%
Europski fond za regionalni razvoj	1 367 711 423	82%	3 357 823 661	69%
Europski socijalni fond	686 551 650	94%	1 085 736 491	56%
Inicijativa za zapošljavanje mladih	17 981 371	98%	184 490 774	89%

Izvor: Izrada autora

Zaključno je moguće reći kako je Slovenija daleko uspješnija u povlačenju sredstava iz Europskih fondova. Razlog za ovolike disproporcije zasigurno dijelom objašnjava činjenica kako je Slovenija iskusnija u apliciranju za sredstva iz različitih fondova, budući da je članica Europske unije gotovo desetljeće duže nego Republika Hrvatska, međutim postavlja se pitanje je li to jedina varijabla koja je utjecala na ovolike disproporcije. Usporedimo li iznose predviđene i alocirane jednoj i drugoj zemlji, evidentno je kako su ona daleko viša od onih namijenjenih Sloveniji, što je ponovno razumljivo s obzirom na europski staž Republike Hrvatske u Uniji. Podsjetimo, ona iz europskoga proračuna povlači daleko veći iznos sredstava negoli u isti uplaćuje.

Međutim, u ovom slučaju relevantna je učinkovitost povlačenja sredstava na raspolaganju. Izuzev Europskoga fonda za ruralni razvoj gdje su obje zemlje podjednako uspješne (71%), Slovenija daleko prednjači po svojoj učinkovitosti u svim ostalim fondovima. Objе su zemlje jako uspješne u povlačenju sredstava iz fonda Inicijative za zapošljavanje mladih, gdje je razlika u efikasnosti samo 9% u korist Slovenije. Manja je i razlika kod Fonda za regionalni razvoj i to od 13% u korist Slovenije, dok je ona izraženija kod Fonda za pomorstvo i ribarstvo, gdje je ponovno Slovenija uspješnija za 22%, a što posebno iznenađuje uzmemo li u obzir maritimnu tradiciju Hrvatske i usmjerenost privrede na Jadransko more. Što se

Kohezijskoga fonda tiče, Slovenija je uspješnija za 30%, a po pitanju Europskoga socijalnoga fonda za čak 38%. Iz provedene je analize jasno kako preostaje još dosta prostora za unaprjeđenje efikasnosti po pitanju povlačenja sredstava iz Europskih fondova u Republici Hrvatskoj.

5. Primjeri dobre prakse

Čitav je niz primjera dobre prakse u obje države čija je realizacija bila moguća zahvaljujući operativnim programima iz Europskih fondova. S obzirom na svoju vremensku „prednost“ Slovenija je zemlja koja je po svojem administrativnom, gospodarskom, infrastrukturnom i ekološkom uređenju bliža zemljama zapadne Europe, negoli je to Hrvatska. Međutim, Hrvatska u trenutnom proračunskom razdoblju raspolaže daleko izdašnjim sredstvima za koje će moći aplicirati i time realizirati niz projekata koji će u značajno mjeri poboljšati kako kvalitetu života stanovništva, tako i stjecanje statusa uređenije države s intenzivnijom informatizacijom i inovacijama. U ovom poglavlju navedeni su primjeri dobre prakse u Republici Hrvatskoj i Republici Sloveniji, kao i primjer Interrega, odnosno suradnje dviju zemalja.

5.1. Primjeri dobre prakse u Republici Hrvatskoj

Izuzev velikog značajna i uistinu impresivnih prethodno spomenutih iznosa koji su Hrvatskoj alocirani kroz Kohezijski fond, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj, te Europski fond za regionalni razvoj, možda ponajbolji vidljivi pokazatelji dobre prakse u Republici Hrvatskoj su oni projekti koji su pomogli revitalizaciji, obnovi, rekonstrukciji i turističkoj valorizaciji te posljedičnoj ekonomskoj dobiti zapuštene kulturne baštine i zapuštene infrastrukture. Uz impresivni Pelješki most, koji je bio predmetom polemika, planiranja, početaka i obustava radova čitav niz godina, na manji udio financiranja od strane države, županija i gradova, realizirani su kapitalni infrastrukturni i kulturni projekti, koji bez europskih sredstava vrlo izvjesno nikada ne bi zaživjeli. Među takve je projekte moguće ubrojiti niz ulaganja u proširenje i poboljšanje kvalitete studentskoga smještaja, niz kulturnih ruta zahvaljujući kojima je rekonstruiran velik broj srednjovjekovnih građevina, opremanje bolnica koje su jedna od najbolnijih točaka budući da su problemi u domeni zdravstva posebno izraženi, izgradnja informativnih centara i restauracije objekata kao što su Cerovečke

pećine, maslinik u Lunu, Zadar baštini, ulaganja u nacionalne parkove i ostale objekte pod zaštitom, razvoj zračnih luka, otvaranje čitavoga niza muzeja, kao i ulaganje u cestovnu i željezničku infrastrukturu koja je dugo vremena bila zapuštena.

5.2. Primjeri dobre prakse u Republici Sloveniji

U Sloveniji, koja se već duže vremena smatra punopravnom članicom Unije po svim pitanjima i koja se u prvom periodu susretala s istim administrativnim preprekama kao i Hrvatska, primjeri dobre prakse u posljednje se vrijeme prvenstveno manifestiraju kroz povećane zaposlenosti, te ulaganje u inovativnost i poticanje poduzetništva. Zahvaljujući uređenim administrativnim strukturama, te uređenju ostalih društvenih sfera, među najbolje pokazatelje moguće je ubrojiti činjenicu kako Slovenija kotira na samome vrhu po pitanju učinkovitosti vlade, kontroli korupcije i javnim slobodama, a što je moguće smatrati rezultatom približavanja zapadnoj Europi i fondovima koje su efikasno iskoristili. Ujedno, konkretni brožani pokazatelji o kontinuiranom iskorištavanju europskih fondova u prethodnom razdoblju indiciraju na činjenicu kako Slovenija ne odustaje od napora u investicije. U proteklom periodu iskorišteno je 81% predviđenih sredstava iz Kohezijskoga fonda, 71% sredstava iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj, 74% iskorištenosti sredstava iz Fona za pomorstvo i ribarstvo, 82% iz Fonda za regionalni razvoj. Najveće postotke ipak su realizirali unutar Europskog socijalnog fonda, čak 94%, kao i impresivnih 98% iz Inicijative za zapošljavanje mladih.

5.3. Interreg Slovenija – Hrvatska

U programu Interreg, odnosno programu prekogranične suradnje sudjelovao je niz regija, odnosno županija u Republici Hrvatskoj i Sloveniji. Komparativna prednost ovakve vrste suradnje jeste zajednički napor i apliciranje za raspisane projektne prijedloge, realizacija zajedničkih projekata, te jačanje partnerstva, što je jedna od osnovnih ideja Unije. Program je za cilj imao prvenstveno poticanje održivog i racionalnog upravljanja kulturnim i prirodnim naslijeđem, ne zanemarujući pritom dugoročnu kvalitetu života stanovništva uključenih

područja. Kako se navodi na službenoj stranici Interrega , primarni ciljevi i okosnice programa uključivali su: zajedničko upravljanje rizicima od poplava na rizičnim područjima, održivo korištenje prirodne i kulturne baštine uz intenzivno djelovanje na njihovom očuvanju, te stimuliranje administrativnoj i legislativnoj suradnji među institucijama i građanima obiju zemalja.

ZAKLJUČAK

Desetljeće je prošlo od kako je Republika Hrvatska punopravna članica Europske unije te ima pristup različitim fondovima EU-a koji pružaju financijsku podršku za različite projekte i programe. U financijskoj perspektivi 2014. - 2020., Hrvatska je bila jedna od najlošije rangiranih zemalja članica po iskorištavanju EU fondova, iako je stopa ugovaranja bila visoka. Slovenija je u svom početnom razdoblju (2007. - 2013.) povukla oko 2,9 milijardi eura iz različitih fondova EU-a, što je predstavljalo oko 3,7% njezinog BDP-a. Tijekom tog razdoblja, Slovenija je bila jedna od zemalja koje su najuspješnije koristile sredstva iz EU fondova. Hrvatska statistika iz 2019. godine pokazuje da je samo 31% ugovorenih sredstava bilo provedeno, dok je 60% ostalo neiskorišteno. To je pokazalo problem na relaciji između ugovaranja i provedbe. Iz tog razloga, važno je da upravna tijela Republike Hrvatske preuzmu vodeću ulogu u poboljšanju iskorištavanja EU sredstava u trenutnoj financijskoj perspektivi. Cilj je povećati razinu iskorištavanja EU sredstava, što će biti od vitalne važnosti za razvoj zemlje. Da bi se postigla veća iskorištenost EU sredstava u financijskoj perspektivi 2021. – 2027., potrebno je primijeniti nekoliko ključnih mjera : upravna tijela države, prije svega Vlada RH, trebala bi preuzeti aktivniju ulogu u provedbi projekata financiranih sredstvima EU. Potrebno je povećati broj stručnjaka koji će raditi na provedbi projekata, osigurati bolju koordinaciju između tijela državne uprave te smanjiti birokratske prepreke u procesu provedbe projekata. Zatim, građanima je potrebno pružiti bolju edukaciju o mogućnostima financiranja, pravilima i odredbama odnosa s Europskom unijom. To uključuje radionice, seminare, webinare i druge oblike edukacije koje će pomoći u stvaranju kvalitetnih projekata. Također je potrebno osigurati transparentnost u procesu ugovaranja i provedbe projekata. Slovenska javna uprava ima veliki potencijal za uspješno korištenje sredstava iz EU fondova. Ključni čimbenici za to su kvalitetna priprema projekata, dobra provedba projekata

te adekvatan nadzor i upravljanje sredstvima. Uz adekvatnu pripremu, provedbu i nadzor, uspješno korištenje sredstava iz EU fondova može biti ključni čimbenik za daljnji razvoj Slovenije, iako ona već sada predstavlja dobar primjer zemlje koja je uspješno iskoristila EU sredstva. Stabilizacija i razvoj gospodarstva su ključni za daljnji napredak RH te je stoga važno ulagati u projekte koji će doprinijeti tom cilju. Korištenje sredstava EU fondova je samo jedan od alata za razvoj gospodarstva, ali ne znači nužno i uspjeh. Bitno je da se novac pametno iskoristi za projekte koji će zaista imati pozitivan utjecaj na gospodarski rast i razvoj, te da se mladim ljudima pruži potpora i motivacija za aktivno sudjelovanje u takvim projektima.

Popis literature

2021-2027 long-term EU budget & NextGenerationEU

https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/eu-budget/long-term-eu-budget/2021-2027_en

Bilas, V., Franc, S., Cota, A. (2011). Pretpristupni fondovi Europske unije i Republike Hrvatske. *Ekonomski misao praksa DBK*. XX. (1), 289 – 309.

Đulabić, Vedran, Apsorpcijski kapacitet i korištenje sredstava fondova Europske unije: izazovi i prilike za Hrvatsku // 2. Forum za javnu upravu / Musa, Anamarija (ur.). Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung ; Institut za javnu upravu, 2012.

Đurđević, Z. (2004). Proračun Europske unije. *Financijska teorija i praksa*, 28 (2), 181-202. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/5740>

EU Cohesion Policy: €3.26 billion for Slovenia's economic competitiveness, digital transition, and climate goals https://ec.europa.eu/commission/presscorner/detail/en/IP_22_5227

Fondovi EU, rezultati u 2018. godini, https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2019/01/Fondovi-EU_-Rezultati-u-2018.pdf (posjećeno 28.12.2021.)

Godišnji financijski izvještaj za 2020. godinu, https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/Pristup%20informacijama/Planovi%20i%20izvje%C5%A1%C4%87a//Godi%C5%A1nji%20financijski%20izvje%C5%A1taj%20za%202020.%20godinu_03.02.2021..pdf, (Pristupljeno: 29.12.2021.)

Goran, P. Reform of the Public Administration in Slovenia and Croatia in the Context of Accession to the European Union// Lajh, D., Petak, Z. (2015) EU Public Policies Seen from a National Perspective: Slovenia and Croatia in the European Union. Ljubljana: Faculty of Social Sciences, Javne Politike

Grubiša, D. (2012). 'Hrvatski referendum za Europsku uniju: anatomija zakašnjelog (ne)uspjeha', *Politička misao*, 49(2), str. 45-72. Preuzeto s: <https://hrcak.srce.hr/84622> (Pristupljeno: 28.03.2023.)

Izvori financiranja u državnom proračunu, Ministarstvo financija RH, <https://mfin.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/drzavna-riznica/prilozi-za-izradu-financijskih-planova//Prilog%20.%20Izvori%20financiranja%20u%20drzavnom%20proracunu.pdf> (pristupljeno 4.1.2022.)

Kohezijski fondovi - Hrvatska <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HR/14-20> (posjećeno 22/1/2023)

Kohezijski fondovi - Slovenija <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/SI/14-20> (posjećeno 22/1/2023)

Koprić, I. (2016). Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova upravna paradigma. *Političke analize*, 7 (26), 3-12. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/167364>

Lajh, D., i Krasovec, A. (2007). 'Referendum o ulasku Slovenije u Europsku Uniju: međunarodni komparativni pogled', *Politička misao*, 44(3), str. 45-65. Preuzeto s: <https://hrcak.srce.hr/20833> (Pristupljeno: 28.03.2023.)s

Lajh, D., Petak, Z. (2015) *EU Public Policies Seen from a National Perspective: Slovenia and Croatia in the European Union*. Ljubljana: Faculty of Social Sciences, Javne Politike.

Maleković S., Puljiz J., Keser, I. (2018) *Kohezijska politika EU-a i njezina uloga u jačanju regionalnog razvoja. Izazovi provedbe europskih politika u Hrvatskoj*. ur. Samardžija V. Zagreb: IRMO

Maleković, S., Puljiz, J., Keser, I. (2018). *The impact of cohesion policy on Croatia's regional policy and development*. Zagreb: Institute for Development and International Relations – IRMO

Mikuš, O., Rukavina, J., Hadelan, L., Jež Rogelj, M. i Kovačiček, T. (2019). Regionalne specifičnosti apsorpcije sredstava iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR). *Agroeconomia Croatica*, 9 (1), 39-48. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/231055>

Ministarstvo financija, Proračun, <https://mfin.gov.hr/proracun-86/86>, (pristupljeno 13.3.2022.)

Plan vrednovanja operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020., Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2018/03/Plan-vrednovanja-OPKK.pdf>

Puljiz, J., Maleković, S. i Tišma, S. (2021). Učinkovitost javne uprave u Hrvatskoj u postupcima odabira projekata sufinanciranih putem fondova Europske unije. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 21 (2), 325-353. <https://doi.org/10.31297/hkju.21.2.5>

Rančić, N. i Pilipović, O. (2015). Sustav financiranja Europske Unije i njegov utjecaj na gospodarski razvoj Hrvatske. *Pravnik*, 48. (97.), 37-56. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/157177>

Samardžija, V. (2018) Izazovi provedbe europskih politika u Hrvatskoj. Zagreb: IRMO

Savić, Z., Bukovac, S., Spahić, I. Bobek, I. (2015) Kohezijska politika Europske unije i Hrvatska 2014.-2020. Zagreb: Hrvatska gospodarska komora

SMJERNICE EKONOMSKE I FISKALNE POLITIKE ZA RAZDOBLJE 2022. – 2024., Ministarstvo financija RH, <https://mfin.gov.hr/pristup-informacijama/publikacije/smjernice-ekonomske-i-fiskalne-politike/546> (pristupljeno 2.1. 2022.)

Statistički ekonomski podatci

<https://www.indexmundi.com/factbook/compare/slovenia.croatia/economy> (posjećeno 22/1/2023)

Šetić, E. (2020). Financiranje infrastrukturnih projekata javnog sektora u Republici Hrvatskoj iz EU fondova za razdoblje 2014. - 2019. s osvrtom na Istarsku županiju. *FIP - Financije i pravo*, 8 (1), 35-67. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/253742>

Šimović, H. (2005). Proračun Europske unije. *Financijska teorija i praksa*, 29 (3), 299-315. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/5680>

Vrednovanje sustava odabira projekata, primjene kriterija odabira i poštivanja horizontalnih načela, uključujući postupke izravne dodjele bespovratnih sredstava, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije:

https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/EUfondovi/OPKK_2014-2020/Pregled%20kljucnih%20znacajki%20vrednovanja%20za%20tijela%20u%20sustavima%20upravljanja%20i%20kontrole.pdf

Vukojičić Tomić, T. (2016). Dobra vladavina: od konceptualizacije do realizacije. *Politička misao*, 53 (2), 105-130. Preuzeto s <https://hrcak.srce.hr/169145>