

# Načelo strateškog planiranja u kohezijskoj politici

---

Krapić Čutura, Anamarija

Undergraduate thesis / Završni rad

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:689906>

Rights / Prava: [In copyright](#)/[Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-12-24**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



**SVEUČILIŠTE U ZAGREBU**  
**PRAVNI FAKULTET**  
**STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE**

**Anamarija Krapić Čutura**

**NAČELO STRATEŠKOG PLANIRANJA U**  
**KOHEZIJSKOJ POLITICI**

**ZAVRŠNI RAD**

Mentor: prof. dr. sc. Vedran Đulabić

**Zagreb, 2024.**

## SADRŽAJ

1.	UVOD.....	1
2.	STRATEŠKO PLANIRANJE.....	3
2.1.	Pojam i značenje planiranja .....	3
2.2.	Definiranje strateškog planiranja .....	3
2.2.1.	Razvojne faze strateškog planiranja .....	5
2.2.2.	Temeljni elementi strateškog planiranja .....	7
2.2.3.	Nedostaci i izazovi strateškog planiranja .....	8
2.3.	Strateško planiranje u javnoj upravi .....	10
2.3.1.	Dobro upravljanje (good governance) .....	11
2.3.2.	Indeks europske kvalitete upravljanja na regionalnoj razini (EQI) .....	14
3.	KOHEZIJSKA POLITIKA EUROPSKE UNIJE .....	16
3.1.	Europska unija – kroz povijest.....	16
3.2.	Kohezijska politika EU.....	18
4.	STRATEŠKO PLANIRANJE U KOHEZIJSKOJ POLITICI .....	23
4.1.	Ciljevi Europske unije u proteklim razdobljima .....	23
4.2.	Aktualni ciljevi kohezijske politike za razdoblje 2021.-2027.....	24
4.2.1.	Proračunska sredstva kohezijske politike za razdoblje 2021.-2027. ....	27
4.2.2.	Izrada programskih dokumenata.....	29
4.2.3.	Uvjeti koji omogućuju provedbu .....	30
4.2.4.	Sporazum o partnerstvu .....	31
5.	SUSTAV STRATEŠKOG PLANIRANJA I UPRAVLJANJA RAZVOJEM REPUBLIKE HRVATSKE .	33
5.1.	Zakonodavni, strateški i logički okvir sustava akata strateškog planiranja .....	33
5.1.1.	Nacionalna razvojna strategija .....	36
5.1.2.	Planovi razvoja jedinica područne (regionalne) samouprave .....	39
5.1.3.	Programski dokumenti .....	43
5.2.	Uloga kohezijske politike u procesu oblikovanja regionalne politike .....	43
5.3.	Regionalna razina vlasti u Hrvatskoj.....	46
6.	ZAKLJUČAK .....	49

## ***Načelo strateškog planiranja u kohezijskoj politici***

### ***Sažetak:***

*Republika Hrvatska kao članica Europske unije nalazi se u vremenu okarakteriziranom slojevitim izazovima koji zahtijevaju brzu reakciju u vidu pronalaska adekvatnih rješenja. Potenciraju se sustavi sposobni omogućiti načine pravovremenog predviđanja prilika, izazova i opasnosti. Veliku dobrobit predstavlja zajedničko djelovanje na razini Europske Unije u cilju jačanja kohezije odnosno smanjenja razvojnih razlika, kako u kreiranju politika tako i u financijskoj pomoći onim članicama koje nisu kadre samostalno osigurati potrebna sredstva za gospodarski, socijalni i teritorijalni razvoj. Kohezijska politika na putu ka usklađenom razvoju nosi ključnu ulogu.*

*Osnovni cilj rada je prikazati svrsishodnost strateškog planiranja u okviru kohezijske politike kao poluge promjena prema pametnijem, održivom, uključivom i inovativnom društvu. Ističe se značajna uloga odnosno međuovisnost djelovanja javne uprave i koncepta dobrog upravljanja u složenom strateškom procesu, kao ključnog dionika u ostvarenju javnih interesa te promicanju općeg dobra kroz ispravan način upravljanja javnim resursima na putu ka regionalnom, nacionalnom i europskom razvoju.*

*Obrada podataka i korištenih informacija izvršena je primjenom znanstvenih metoda: deskripcije, komparativne metode uspoređivanja sa potencijalno dobrom praksom, analize relevantnih podataka te sinteze, indukcije i dedukcije iz koje je proizašao konačni zaključak.*

***Ključne riječi:*** *strateško planiranje, kohezijska politika EU, načelo strateškog planiranja, programski dokumenti, regionalni razvoj.*

## ***Principle of strategic planning in cohesion policy***

### ***Abstract:***

*The Republic of Croatia, as a member of the European Union, is at a time characterized by layered challenges that require a quick reaction in the form of finding adequate solutions. Systems that can enable timely forecasting of opportunities, challenges and dangers are being promoted. A great benefit is joint action at the level of the European Union with the aim of strengthening cohesion and reducing development disparities, both in creating policies and in financial assistance to those members who could not independently provide the necessary funds for economic, social and territorial development. Cohesion policy plays a key role in achieving harmonized development.*

*The main goal of the work is to demonstrate the expediency of strategic planning within the cohesion policy as a lever for changes towards a smarter, more sustainable, inclusive and innovative society. The significant role or interdependence of public administration and the concept of good management in the complex process of strategic planning, as a key stakeholder in realizing public interests and promoting the common good through the correct way of managing public resources, is emphasized on the path of regional, national and European development.*

*The processing of data and used information was carried out using scientific methods: description, comparative methods of comparison with potentially good practice, analysis of relevant data and synthesis, induction and deduction from which the final conclusion emerged.*

***Key words:*** *strategic planning, EU cohesion policy, principle of strategic planning, programming documents, regional development.*

## Izjava o izvornosti

Ja, Anamarija Krapić Čutura pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog 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.

Anamarija Krapić Čutura, v.r

04. veljače 2024.

## 1. UVOD

Kohezijska politika Europske unije utemeljena je sa prioritetnom ulogom poticanja skladnog razvoja regija unutar Europske unije kroz smanjenje gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika među njima, uz istovremeno jačanje globalne konkurentnosti europskog gospodarstva, poticanje zapošljavanja te poboljšanje kvalitete života. Kohezijska politika se stoga naziva i regionalna politika. Proces strateškog planiranja neizostavan je dio u djelovanju kohezijske politike.

Osnovni cilj rada očituje se kroz prikaz svrsishodnost te značaja načela strateškog planiranja u okviru kohezijske politike, no istovremeno i dobrobiti koju manifestiraju kako kohezijska politika tako i proces strateškog planiranja na razvoj regija unutar EU.

Unutar poglavlja o strateškom planiranju obrađeni su elementi analize samog značaja strateškog procesa kao i svega što proces strateškog planiranja integrira u svojoj osnovi. Strateško planiranje prikazano je kao relevantan pristup za postizanje postavljenih dugoročnih ciljeva, potom kao neizostavan element u kretnji gospodarstava država članica Europske unije u korak sa Europskim politikama i globalnim prilikama te u konačnici kao proces koji podrazumijeva određene pretpostavke kako bi primjena bila izvediva, opravdana i svrsishodna. Obrađena je tema razvoja procesa strateškog planiranja kako bi se pojednostavljeno prikazao tijek, razlozi i načini ulaska u djelovanje javnog sektora određenih metoda i instrumenata prvobitno svojstvenih privatnome sektoru. Logičkim slijedom tematski sadržaj ovoga poglavlja uključuje i općeniti osvrt o konceptu dobrog upravljanja.

Poglavlje kohezijska politika Europske Unije na deskriptivan način prikazuje razloge nastanka zajednice zemalja, no također i njen razvoj, poglavito u kontekstu kohezijske politike kao bitnog instrumenta teritorijalnog, gospodarskog i socijalnog razvoja cjelokupne Unije. Neposredna korelacija te međuovisnost regionalnih politika sa kohezijskom politikom osnova je implementiranja teme regionalne politike.

Slijedi poglavlje koje prikazuje sustav strateškog upravljanja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske u kojem je opisan te analiziran sustav akata strateškog planiranja, gdje je uvrštena analiza koja za cilj ima prikazati kroz primjere podjelu na vremenski period za koje su strategije donesene (dugoročne, srednjoročne i kratkoročne), gdje je

uz nacionalnu razvojnu strategiju analiza obuhvatila i srednjoročni Plan razvoja jedinica područne (regionalne samouprave) kao shodan naslovnoj temi rada. Za primjer je odabrana Zadarska županija. Unutar istoga poglavlja uvršten je dio o ulozi kohezijske politike na putu oblikovanja regionalne politike.



## 2. STRATEŠKO PLANIRANJE

### *2.1. Pojam i značenje planiranja*

Planiranje je proces koji uključuje određivanje budućih pravaca akcija odnosno utvrđivanje zašto neke akcije provesti (ciljevi), kako ih poduzeti (metode, načini, resursi) te kada (vremenski okvir) i tko će ih poduzeti (ljudski resurs). Dugoročno gledano planiranje je neizostavan čimbenik uspješnog djelovanja. Akademik Pusić definirajući planiranje ističe kako je isto proces u svojoj osnovi stalan, u kojem se odvija svjesno predviđanje, odabiranje te razrada ciljeva odnosno metoda rada. Ističe se i nužnost integracije elementa koji sadrži unaprijed definirane indikatore i kriterije za nadzor i valorizaciju rezultata (Pusić, 2002. str.275). Planiranje se može definirati i kao „proces ili koncept koji uključuje vještine anticipiranja pravaca promjena, utjecanja na njih te kontroliranja njihove prirode i pravaca djelovanja“ (Rupčić, b.d.). „Suština planiranja se odnosi na odabir alternativnih pravaca djelovanja te definiranje aktivnosti i resursa potrebnih za njihovo ostvarivanje,“ (Rupčić, 2018, str.156). Svrsishodna i sveobuhvatna analiza osigurava kvalitetu samog procesa planiranja. Proces planiranja koliko je preteča strateškog planiranja, utoliko se i razlikuje od istoga. Osnovna razlika temelji se na vremenskom odmaku za koji se planira te o rasponu spektra čimbenika na koje ostvaruje utjecaj. Valja naglasiti kako strateško planiranje svoju posljednju etapu procesa u vidu procjene odnosno valorizacije integrira u sljedeće strateške korake, konstruirajući slijedom definiranih koraka cikličku formu neophodnu za realizaciju strategije i doseg željenog ishodišta, što kod bazičnog planiranja nije svojstveno.

### *2.2. Definiranje strateškog planiranja*

Strateško planiranje sustavan je proces gdje se planskim prilagođavanjem ciljeva nastoji pridonijeti razvoju te osigurati dugoročan uspjeh. Alat je to koji omogućuje prepoznavanje, definiranje, izradu i provedbu planova kako bi se postigli definirani ciljevi te omogućila zaštita od negativnih iznenađenja i reperkusija. Istaknuti znanstvenik iz naslovnog područja Blackerby razrađujući vlastiti model strateškog planiranja daje definiciju: „Strateško planiranje je kontinuiran i sustavan proces

odlučivanja o namjeravanim budućim posljedicama (rezultatima, ishodima), kako ih ostvariti te kako mjeriti i ocijeniti uspjeh“, ističe također kako se vrijednosti ne ogledaju u krajnjem proizvodu, već u procesu koji je vodio do njega (putem Perko Šeparović, 2006. str.108). Kroz usuglašavanje ključnih dionika stvara se definicija buduće kretnje i vizije, no isto tako zahtjeva participaciju. Prema Perko Šeparović strateško planiranje je proces koji se koristi u djelovanju organizacije u cilju shvaćanja situacije te posljedičnog razvoja smjernica odlučivanja organizacije tj. strategija, dok je strateško odlučivanje ideologija organizacije, orijentirano na vanjsko okruženje te korelira u zajedničkom djelovanju strateškog planiranja s organizacijskim odlučivanjem (Perko Šeparović, 2006. str.15). Ekonomski leksikon podupire potonje teze navodeći kako strategija predstavlja utvrđivanje dugoročnih ciljeva i načina njihova ostvarenja te odgovara na pitanje kako će organizacija postići zacrtane ciljeve (Ekonomski leksikon, 2011. str. 891).

Nadalje, strateški pristup trebao bi osiguravati željeni položaj nositelja u njegovom okruženju te pridonijeti uspostavljanju odnosa na više razina kao vrlo važna značajka u postignuću formuliranih i strategijom utvrđenih ciljeva. De Wit i Meyer navode kako je strategija kao pojam odnosno proces po svojoj prirodi međunarodna stvar. Temelje tu misao na stajalištu kako je strategija kao takva prisutna u visoko integriranom svjetskom gospodarstvu, u kojem mnogi dionici djeluju izvan nacionalnih granica, pri čemu su međunarodni kontekst i globalizacija argumenti eksplicitno postavljeni unutar međunarodnog okruženja (De Wit i Meyer, 2010. str. 19). Slijedom navedenih polazišta i definicija strateško planiranje možemo percipirati kao svojevrsno usmjeravanje djelovanja definiranjem integriranog skupa strateških ciljeva, potom shodnih operativnih ciljeva te decidiranih aktivnosti, iz čega je razvidan značaj procesa na putu ka ostvarenju željene misije i vizije.

Paralelno sa dinamikom kretanja suvremene civilizacije i njezinih gospodarstava jednostavno je prepoznati potrebu za sustavnim procesima koji predviđene projekcije temelje na svrhovitim analizama. Takvu paradigmu poglavito pronalazimo u karakteristikama strateškog planiranja koje implicira detaljnu eksternu i internu analizu, te dinamiku djelovanja kontinuirano prilagođava okolnostima kako bi se dosegla željena usklađenost u navedenim područjima. Potencijalne diferencijacije nastoje se izbjeći ili smanjiti osiguravanjem odgovarajućih organizacijskih faktora (unutarnje

snage) kao odgovor na uvjete (prilike u okruženju). Okruženje u kontekstu strateškog planiranja ujedno predstavlja bitan faktor iniciranja razvoja samog procesa. Delikatnost procesa očituje se također i u kontekstu vremena, gdje se na osnovu odabranih informacija iz proteklih vremena vrši analiza ostvarenih rezultata no istovremeno se promatra i tumači trenutno aktualno stanje uz komparaciju obaju, sa konačnim ciljem izrade konstrukta postavljenog u budućnost. Značaj vremenskog perioda u samom procesu strateškog planiranja možemo sagledati i kroz druge aspekte. U sljedećem poglavlju osvrnut ćemo se na razvoj procesa strateškog planiranja kroz vremenske periode, gdje su promjene u okruženju bile jedan od čimbenika varijabilnosti načelnih vrijednosti kojima se težilo u procesu strateškog planiranja.

### ***2.2.1. Razvojne faze strateškog planiranja***

Valja naglasiti kako strateško planiranje koje je u svojoj osnovi složen proces bilježi elemente razvoja kroz nekoliko faza. Iako dijelom dosljedno svojim prvotnim karakteristikama, u proces strateškoga planiranja kroz vremenske razmake u fokus ulaze nove pojavnosti kao odgovor na tendenciju i trend okoline odnosno na tumačenje same strategije. Razvojne faze poimanja strategije i strateškog menadžmenta kako navodi Perko Šeparović započele su ranih 1920-ih godina na Harvardskoj poslovnoj školi (Harvard Business School) razvojem harvardskog modela javnih politika (Harvard Policy Model) koji je u to vrijeme kreiran kao model odnosno metodologija strateškog planiranja za poslovanje privatnoga sektora (Perko Šeparović, 2006). Tada, u samim začetcima strategijskog pristupa fokus djelovanja je bio na prepoznavanju te definiciji zajedničke svrhe i politike poslovanja objedinjen logičkom mapom u kojoj su integrirani svi dionici poslovanja, resursi te društvena očekivanja stvarajući tako cjelovitu formu koja pridonosi ciljanom strukturiranju organizacije koja teži ka ostvarenju gospodarskog rezultata. Kroz vremenski odmak svako djelovanje pridonosi empiriji te kontekstualno implicira stručnost i svojevrsne promjene uslijed novih spoznaja, pa tako i strateško planiranje. Sve veći značaj troškova za poslovanje, predvidivih i nepredvidivih gubitaka, promjene na tržištu i jačanje industrije projiciraju učinak na modifikaciju dosadašnjeg fokusa strateškog planiranja. Slijedom toga krajem 1950-ih centralna bit strateškog planiranja postaje upravljanje rizikom,

kontrola i planiranje budžeta, rast industrije i podjela tržišta. Daljnje promjene obilježava minuciozan pristup u kontekstu analize vlastitih sposobnosti kao i suparništva gdje se razvoj strateškog planiranja temelji na analizi suparničkih odnosa. Proširenim pristupom paralelno uz primjenu strateški najcjelovitije SWOT<sup>1</sup> metode (*Strength, Weaknesses, Opportunities, Threats*) pažnja se istovremeno pojačano preusmjerila i na okruženje. Moć, poglavito pregovaračka, koju posjeduju kupci i dobavljači, mogućnost povećanja opasnosti i gubitaka uslijed ulaska supstituta, potencijalno priključenje novih „industrija i sudionika“ implicira potrebu za razvijanjem kompetitivnih dugoročnih strategija koje projiciraju utjecaj na okolinu odnosno okruženje. U današnjem Porterovom modelu 5 sila<sup>2</sup> shodnom za analizu konkurencije prepoznajemo sve potonje elemente.

U drugoj polovici 1980-ih godina događa se pojavnost primjene određenih elemenata strateškog pristupa u djelovanju javnog sektora. Bio je to značajan period razvoja procesa obzirom da su strateške vizije, ciljevi i vrijednosti svojstvene planiranju privatnog sektora proširile utjecaj na domenu javnih poslova odnosno na neprofitno djelovanje, sa proširenjem kruga na koji se utjecaj manifestira potencijalno sve do nacionalnih i supranacionalnih nivoa (Perko Šeparović, 2006. str.101). Izražena je time dodatna složenost. Proporcionalno vremenu ulaska strateškog planiranja u javni sektor Stare i Škafar ističu nove pojavnosti u razvoju strateškog planiranja. Uvrštene su nove vrijednosti poput transparentnosti, održivosti, odgovornosti kako za strateške tako i za ostale rezultate. Agilnost, otvorenost ka suradnji, inovativnost, stručnost i dobre prakse samo su neki od novijih elemenata, integrirani kroz razvojni period (Škafar, 2019); (Stare, 2010). PESTLE analiza<sup>3</sup> adekvatan je pokazatelj dosega u razvoju obzirom da se i sama razvijala kroz vrijeme. Potonji model analize okruženja objedinjuje grane (*Political, Economical, Social, Technological, Legal, Environmental*) zahtijevajući multidisciplinarni pristup, čiji je utjecaj značajan za cjelovitost procesa strateškog planiranja. Uzevši u obzir kontinuiranu integraciju promjena u sam proces strateškog planiranja možemo rezonirati kako je razvoj tekao: od početnoga shvaćanja strategije

---

<sup>1</sup> Najvažniji vanjski i unutarnji čimbenici za budućnost poduzeća nazivaju se strateškim čimbenicima. Oni se sumiraju u SWOT analizi [www.efzg.unizg.hr/UserDocImages/OIM/dhruska/SWOT\\_analiza.pdf](http://www.efzg.unizg.hr/UserDocImages/OIM/dhruska/SWOT_analiza.pdf)

<sup>2</sup> Porterov model 5 sila alat je za razumijevanje natjecateljskog okruženja poslovanja i pronalazak komparativne prednosti te identificiranju strategije u svrhu postizanja definiranih ciljeva. [alphacapitalis.com/2017/09/12/porterovih-5-sila/](http://alphacapitalis.com/2017/09/12/porterovih-5-sila/)

<sup>3</sup> PESTLE analiza alat je koji omogućuje skeniranje organizacije kroz 6 različitih perspektiva u cilju detekcije problema odnosno potencijala. [pestleanalysis.com/pestle-analysis-explained-with-examples/](http://pestleanalysis.com/pestle-analysis-explained-with-examples/)

što raditi i kako posložiti organizaciju, preko strategije u službi efektivnosti, efikasnosti i ekonomičnosti poslovanja, do suvremenog pristupa strategiji koji analizama i mjerenjima izvedbe ciklički definira dugoročne održive, pametne i uključive strateške planove, te razvija smjernice odlučivanja sa postavljenim vrijednostima u fokusu naglašavajući značaj samog procesa strateškog planiranja.

### ***2.2.2. Temeljni elementi strateškog planiranja***

Strateško planiranje kao sustavan dinamičan proces mora integrirati određene temeljne elemente čiji sadržaj i međuovisnost su nužni kako bi proces doprinio ostvarenju strategije. Ciklus strateškog planiranja po Blackerbeyu mora sadržavati minimalno šest temeljnih elemenata: misiju, utvrđivanje potreba, strateške ciljeve, mjerila ishoda i prosljeđivanje informacija o izvedbi prema naprijed, planiranje strateškog plana i strateške prioritete te razradu komponenata u utvrđivanju misije. Ipak, njegov vlastiti model sačinjava osam cikličkih koraka, proširenih u odnosu na šest navedenih te uključuju sljedeće: Planiranje izrade strateškog plana; Određivanje misije, ciljeva i vrijednosti; Utvrđivanje trendova podrške i zapreke u okolini; Utvrđivanje strateških ciljeva, Utvrđivanje ishoda i načina mjerenja ishoda (provođenja plana); Strateški prioriteti; Strategije (konkretne prilike); Prosljeđivanje informacije o izvedbi strategije (putem Perko Šeparović, 2006, str.108).

Klasični model strateškog planiranja prema Mintzbergu ističe unutar procesa element analize vanjskih (eksternih) i unutarnjih (internih) čimbenika koje služe identifikaciji prijetnji i prilika u okruženju nužnih za definiranje ključnih pokazatelja uspjeha odnosno identifikaciji snaga i slabosti organizacije, kao pretpostavku pri detekciji distinktivne sposobnosti organizacije (Mintzberg, 1994.). Mintzbergovo shvaćanje klasičnog modela strateškog planiranja značajno je upravo poradi isticanja distinktivne sposobnosti organizacije unutar samog procesa. Distinktivne sposobnosti pridonose konceptu jedinstvenosti koji se u novije vrijeme kroz mnoga istraživanja pokazao kao dragocjen preduvjet ne isključivo za okosnicu misije, već i za uspješno djelovanje, rast i razvoj. Ponajviše kroz fazu oblikovanja strategije, gdje se u fokus postavljaju očekivanja društva i okoline kroz potrebitu odgovornost, no također i kroz vlastite resurse u vidu menadžerske sposobnosti kako bi se identificirale strateške opcije.

Georg Steiner fazu oblikovanja strategije definira kao „pokušaj reproduciranja misaonog procesa koji se odvija u kognitivnim strukturama genijalnih menadžera zasnovanim prvenstveno na intuitivnom donošenju odluka“ (putem Radoš, 2004, str. 198). Slijedi potom procjena strategije na temelju čimbenika izvedivosti, prihvatljivosti, rizika, troška, prikladnosti, vremenskog okvira i povrata ulaganja. Na osnovu procjene prednosti i nedostataka, sadržanih u predstavljenim strateškim opcijama za postizanje strateškog cilja, obazirući se na resurse i vanjsko okruženje, slijedi završna faza formuliranja pred implementaciju strategije tj. faza odabira najbolje strategije. U ovom dijelu strateškog procesa, kojeg bismo mogli okarakterizirati kao linearnu regresiju, valja istaknuti činjenicu kako je neophodno kroz modeliranje težiti prvenstveno ka procesu provedbe.

### ***2.2.3. Nedostaci i izazovi strateškog planiranja***

Usprkos činjenicama i spoznaja o strateškom planiranju kao najadekvatnijem odgovoru na izazove u suvremenom djelovanju i usmjeravanju djelovanja, nepobitna je primjetnost određenih nedostataka te manjkavosti koje se očituju kroz različite segmente procesa no također i ukazuje na ovisnost rezultata o određenim pojavnostima i pretpostavkama. Analizirajući sadržaje shodne naslovnoj temi ističu se određeni nedostaci čije reperkusije ostvaruju učinak kako na korake strateškog procesa, na krajnji rezultat odnosno uspjeh strategije, tako i na strukture te djelovanje pojedinaca uključenih u provođenje strateškog procesa. Rutina, predviđanje, tvrde hijerarhijske strukture te centralizirana vlast, stihijsko djelovanje, razdvojenost procesa neki su od njih.

Nerijetko se strategije stvaraju po određenom primjeru, no isto tako i po iskustvu. Slijediti postojeći primjer ili iskustvo rutinskim uvrštavanjem „predloženih potrebnih elemenata“ pridonosi tome da cjelokupan proces ostane uglavnom htijenje, rijetko i realizirani cilj. Strateški pristup trebao bi unijeti sigurnost kako strategija uvijek odražava ono što se nastoji učiniti, a ne predstavljati rutinsko djelovanje (Perko Šeparović, 2006 str.117). Ogledni primjer ili dobra praksa trebao bi biti nit vodilja, primjer na temelju kojega bi trebalo detektirati vlastite mogućnosti i prilike, uz eliminaciju „slijepog preslikavanja“. Uspješan model u datom momentu ne garantira

nužno uspjeh u budućnosti. Paralelno uz problem rutine često se manifestira i problem predviđanja. Predvidjeti budućnost putanje djelovanja uključujući istovremeno u procjenu faktor nepredvidivosti promjena u okruženju veoma je delikatan korak. Intuicija i vizionarstvo veoma su poželjni u početnoj fazi strateškog procesa kao i u nastojanju predviđanja budućih kretanja bilo organizacije ili vanjskih prilika, no svaki sljedeći korak strateškog procesa trebao bi biti strogo do detalja planiran, bez ikakve mogućnosti stihijskog odlučivanja ili djelovanja. Resursi, odabir strategije, izrada podstrategija, programa i planova, ključni pokazatelji uspjeha samo su neki od karika kroz faze strateškog procesa koji zahtijevaju eksplicitnu mjerivu artikulaciju na temelju plana.

Kroz kritiku prisutne zastarjelosti u poimanju strateškog planiranja, Ginsberg prepoznaje razloge zapreka kvalitetnoj implementaciji i programiranju strategije u komunikaciji odnosno samoj strukturi organizacije, te metaforički prikazuje strateško planiranje kao most između teorije i prakse. Navodi kako tvrda komunikacija tj. interakcija sa izraženom hijerarhijom neposredno dovodi do jače pojavnosti slabosti unutar organizacije (Ginsberg, 1997). Nedostatak ležernosti, izuzetno izražena sterilnost i arogancija (top to down) karakteristike su „starih obrazaca i modela“ koji uzrokuju lošu artikulaciju strateškog plana kao i manjkavu komunikaciju o istome, što je vrlo česta posljedica izražene dominacije te centralizacije odnosno utjecaja centralne vlasti. Suvremeni pristup treba biti otvoren i inkluzivan sa proširenom interakcijom unutar i izvan organizacije, disperzijom moći u javnom kontekstu, pristup koji premošćuje svaku do svih točki uključenih u realizaciji strateškog plana (umreženost i partnerstvo) uz zadržavanje neformalnosti i jednostavnosti što posredno pridonosi uklanjanju još jedne negativnosti procesa u obliku nejasnoće i nerazumijevanja formulirane strategije. Strategija mora biti jasna i razumljiva baš svakoj osobi koja sudjeluje u ostvarenju strateškog cilja. U konačnici, po završetku procesa oblikovanja strategije slijedi implementacija formulirane strategije; provedba podrazumijeva cijeli niz administrativnih radnji, izradu budžeta, operativnih planova, programa i drugih elemenata čija kvaliteta dokazano pokazuje zavisnost o dobroj komunikaciji i adekvatnoj strukturi.

Razdvojenost procesa formulacije od implementacije strategije predstavlja također značajan nedostatak. To je trenutak u kojemu je najčešće prisutna problematika i

kompleksnost koja rezultira prekidanjem strateškog procesa odnosno izostanka implementacije. Nastaje li problem u nekom dijelu formuliranja strategije ili u samoj implementaciji nije jednostavno ni moguće generalno presumirati. Inhibitori koji potkopavaju napore pred implementaciju te pridonose prekidu strateškog procesa ili njegovom lošijem uspjehu su raznovrsni; od razlika u osobnosti, političkih momenata, komunikacijskih problema, izostanka shodnih modela vodstva, koordinacije i motivacije, potom borbe za moći i mnogih drugih (Noble, 1999). Radoš (2004, str.202) navodi kako strategija nije posljedica strateškog planiranja, već suprotno, njegova polazna točka te kako je programiranje strategije usmjereno na artikulaciju iste kroz raščlanjivanje, analiziranje te vrednovanje planiranih već oblikovanih strategija, pri čemu izdvaja programiranje kao alat za uspješno premošćivanje faza formulacije sa implementacijom.

### ***2.3. Strateško planiranje u javnoj upravi***

Javna uprava djeluje sa primarnim ciljem i povjerenim joj dužnostima ostvarenja javnih interesa te promicanju općeg dobra koje neposredno korelira sa kvalitetom života. Znanje, stručnost, vještine, učinkovitost, djelotvornost, odanost i moral temeljni su preduvjeti potrebni u djelovanju javne uprave kako bi se adekvatno riješili društveni izazovi i problemi te ispunila opravdana očekivanja društva (Perko Šeparović, 2006. str. 9-11).

Sveprisutne kontinuirane promjene u okruženju otvorile su vrata novim izazovima. Industrijska revolucija, ubrzani tehnološki razvoj i društveni napredak, globalizacija, no prvenstveno globalne krize neki su od događaja koji su mijenjali pojam suvremenosti stvarajući utjecaje na proračunske deficite te implicirali otvaranje prostora za nova rješenja čija se potreba ogleda u izazovima društvenog, gospodarskog, ekonomskog i političkog karaktera. Procesi, instrumenti i modeli svojstveni djelovanju privatnog sektora u nekim prijašnjim vremenima postaju nerijetko nužne sastavnice djelovanja u javnom sektoru, čineći smislenu komplementarnu interakciju unose svojevrsnu reformu, kako bi primjenom učinkovito, djelotvorno, odgovorno i ekonomično ostvarili postavljene ciljeve. Polaznu osnovu čini zadovoljavanje potreba pojedinaca na nivou različitom od



privatnoga, uokvirenog pravnim normama i temeljenog na određenim vrijednostima. Valja naglasiti kako vrijednosti kojima se težilo kroz reforme javnog sektora pokazuju izraženu varijabilnost zavisnu od primjenjivanog menadžerskog pristupa, korištenja modela reformi ili drugih mehanizama reforme na putu osuvremenjivanja odnosno planskog poboljšanja djelovanja javnog sektora metodama i instrumentima svojstvenim privatnome sektoru.

Navedena dinamika suvremenih kretnji ukazuje na postojanje raznih modela i alata u reformi javnog sektora koji su se mijenjali i razvijali kroz tijek vremena, počevši od tradicionalnog menadžerskog pristupa do Novog javnog menadžmenta koji objedinjuje više modela reformi od kojih je jedan i Strateško planiranje (Perko Šeparović, 2006, str. 100). „Predviđanje ciljeva upravne djelatnosti i načini njihovih ostvarenja jedno su od osnovnih obilježja u djelovanju suvremenih upravnih organizacija“ (Pusić, 2002, str. 275). Potonja teza sadržajno ukazuje na nužnost primjene elemenata strateškog planiranja u upravnim organizacijama kako bi iste bile kadre držati korak sa konkurentnim okruženjem u cilju uspjeha, no razvidan je i element reforme kao odgovora na suvremene kretnje u dostizanju uspjeha. Uspjeh i kvaliteta djelovanja javnog sektora ogleda se u ostvarenim društvenim dobrobitima. Za razliku od poslovnog uspjeha organizacije u privatnom sektoru gdje se uspjeh jednostavno izračuna na osnovu eksplicitno definiranih mjerljivih ciljeva, unutar djelovanja javne uprave brojne su višerazinske relacije integrirane na putu ka uspjehu odnosno ispunjenju definirane vizije. Značajna relacija je međuodnos političkog i upravnog sustava. Njihov međuodnos polje je na kojem se kontinuirano događaju izazovi i barijere koje proizlaze iz slabo definirane odgovornosti između njih, no istovjetno i kao zasebne odgovornosti svakog od njih. Konceptom dobrog upravljanja pokušava se priteći navedenome problemu odgovornosti (Perko Šeparović, 2006, str. 135).

### ***2.3.1. Dobro upravljanje (good governance)***

Temeljnu definiciju dobrog upravljanja kompleksno je izdvojiti. Izuzevši prisutne „prekrivene“ implikacije u poimanje definicije koja svjesno vodi asimilaciji možemo navesti kako „upravljanje“ predstavlja način na koji javne organizacije obavljaju javne poslove, upravljaju javnim resursima na očekivani način, donose odluke koje sprovode

ili ih pak izostavljaju iz postupka sprovođenja, uz primjenu analize upravljanja usredotočenu na formalne i neformalne aktere te formalne i neformalne sustave uključene u proces<sup>4</sup>.

Po Ahrensu „Governance“ strukture se temelje na četiri ključna načela: odgovornost, participacija, predvidljivost i transparentnost - čija bi sinergijska pojavnost trebala rezultirati ispravnim upravljanjem javnim resursima, potom okolinom koja olakšava te potiče djelovanje privatnog sektora i produktivno partnerstvo između javnog i privatnog sektora, ono koje ne upada u zatvorene krugove utjecaja i povlastica (Perko Šeparović, 2006. str.139). Za dobro upravljanje potrebne su djelotvorne institucije i transparentni postupci. Povoljno okruženje za gospodarski rast i društveni razvoj osiguravaju one vlade koje posjeduju visokokvalitetne institucije, koje u svoj rad uvrištavaju visoke razine odgovornosti i transparentnosti te kontinuirano smanjuju razinu korupcije. No, za to im je potrebna visoka razina administrativnog kapaciteta koji posredno potiče učinkovitost i transparentnost javne potrošnje, sa naumom stjecanja povjerenja u javne institucije i vlast koja povećava zadovoljstvo pojedinaca, no također i potiče participaciju odnosno aktivno uključivanje javnosti u oblikovanje politika.

Ukrštavanje u djelovanju politike i uprave, te posljedične moći, otvara prostor za diferenciju aspekata sagledavanja odnosno korijena iz kojeg se izvodi definicija dobrog upravljanja uz istovremenu projekciju učinaka i na povjerenje javnosti. Navedeno ukrštavanje tako može dovesti do negativnog utjecaja upravljanja na putu zadovoljavanja javnih interesa. Stoga, autorica Perko Šeparović (2006. str. 136-141) navodi kako u samoj postavci perspektive sagledavanja pojma dobrog upravljanja političke prilike odnosno fenomen globalizacije u službi korporacijske dominacije unutar svjetskog gospodarstva čine nerijetko okosnicu definicije kroz „prikrivene“ namjere. No ipak, naglašava, kako se u konceptu dobrog upravljanja, između ostaloga, treba potražiti organizacijska rješenja i odnos između političkog i upravnog sustava, te rješenja problema odgovornosti među njima kao i unutar svakog pojedinačno. Stoga, suvremena država i njena uprava trebaju težiti širem spektru nastojanja osim samo učinkovitosti. Odgovornost prema ljudima te dvosmjernan odnos ostvaruje se

---

<sup>4</sup> United Nations, What is Good Governance? [What is Good Governance? \(unescap.org\)](http://unescap.org)

transparentnošću djelovanja te nepobitno participacijom, kao ekvivalentom ekonomičnosti i efikasnosti unutar djelovanja.

Za primjer politički obojenog poimanja dobrog upravljanja Perko Šeparović izdvaja definiciju britanskog Odjela za međunarodni razvoj kroz navedene četiri osnovne komponente koncepta: legitimnost, polaganje računa, kompetentnost i poštovanje i zaštitu ljudskih prava. Razvidan je kanal političkog utjecaja i uključenost u javnom upravljanju kroz; pristanak uz naglasak na uskraćivanje pristanka onih kojima se upravlja što indirektno doprinosi veličanju višestranačke demokracije, zatim postojanje mehanizama odgovornosti javnih službenika i političkih čelnika što implicira transparentnost upravljanja te slobodu medija. Ujedinjeni Narodi kao kreator definicije ističu relativnost kulturnih vrijednosti sa podskupovima gospodarskih, političkih i društvenih odnosa koji doprinose različitom poimanju te prihvaćanju ideja individualnosti, participacije, vlasti daju tako kulturološki te antropološki obojan pristup.

Autorica Perko Šeparović navodi, nadalje, kako je vrlo utjecajan, na osnovu globalnih kretanja, pristup koji koristi Svjetska banka; gdje „governance“ označava način na koji se vlada u upravljanju gospodarskim i društvenim razvojem zemlje sa posebnim naglaskom na način vođenja koji manifestira moć političkih vođa u upravljanju ili provedbi programa koji nisu nužno uvijek od pomoći razvoju, već uglavnom teže zadovoljavanju preferencija određenih skupina. Svojevremeno Svjetska banka utvrdila je mjeru kvalitete institucija kroz svjetske pokazatelje upravljanja (WGI), koji se već skoro 3 desetljeća objavljuju za više od 200 zemalja. Skupni pokazatelji formirani su kroz šest dimenzija upravljanja: glas i odgovornost; politička stabilnost i nepostojanje terorizma; učinkovitost vlade; regulatorna kvaliteta; vladavina prava i nadzor korupcije<sup>5</sup>. Uvrštene dimenzije upravljanja unutar analize odista se mogu prepoznati kao doprinos jačanju globalizacijskog fenomena putem objedinjenja podataka potrebnih za ciljane analize u djelovanju „globalnih lidera“, poglavito sagledamo li kretanje globalnog gospodarstva unatrag nekoliko desetljeća.

Nasuprot navedenim prekrivenim htijenjima određenih pristupa, Perko Šeparović ističe dobro upravljanje, po Ahrensovoj definiciji, kao sredstvo za sprovođenje

---

<sup>5</sup> World Bank – WGI [Home | Worldwide Governance Indicators \(govindicators.org\)](http://www.govindicators.org)

mogućih politika na dobar način gdje o sposobnosti upravljačkih „governance“ struktura ovisi formuliranje i provođenje gospodarskih i socijalnih politika, razvojnih projekata te razvoja. Sposobnost se percipira kroz prizmu sposobnosti pojedinaca, u izgradnji institucija te organizacijskom restrukturiranju, nastojeći održati prioritarno težište na učinkovitosti i djelotvornosti javnog sektora u ostvarenju javnog interesa i općeg dobra poštujući načela dobrog upravljanja

### 2.3.2. Indeks europske kvalitete upravljanja na regionalnoj razini (EQI)

U osmom izvješću o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji objavljeni su podaci istraživanja ocjene indeksa europske kvalitete upravljanja na regionalnoj razini kroz desetogodišnje razdoblje s naglaskom na korupciju, nepristranu primjenu vladavine prava i učinkovitosti javne birokracije. Indeksom europske kvalitete upravljanja (EQI) stavljen je naglasak na područja politike kojima se najčešće upravlja na podnacionalnoj razini kao što su obrazovanje, zdravstvena skrb i provedba zakona kroz tri ključna područja: korupcija, kvaliteta i nepristranost. Pitanjima se nastoji zabilježiti predodžbe i iskustva pojedinaca u pogledu korupcije te osobne procjene pružanja javnih usluga od strane pojedinaca koji imaju prebivališta unutar regija uključenih u istraživanje.

Tablica 1: Prosječan indeks EQI

*Prosječan indeks EQI prema kategoriji regije (prosjeak EU-a = 0)*

<i>Kategorija regije</i>	<b>2010</b>	<b>2013</b>	<b>2017</b>	<b>2021</b>
<i>Slabije razvijene regije</i>	-0,90	-0,84	-0,83	-0,88
<i>Tranzicijske regije</i>	0,42	0,30	0,27	0,36
<i>Razvijene regije</i>	0,58	0,62	0,64	0,62

Izvor: Izračun GU REGIO na temelju podataka Instituta za kvalitetu upravljanja, Sveučilišta u Göteborgu

Kao što je razvidno iz tablice 1 unutar razvijenih regija indeks kvalitete je na najvišem nivou od tri analizom obuhvaćene regionalne razine, dok je unutar slabije razvijenih regija indeks kvalitete upravljanja u negativnoj zoni. Analiza trenda pokazuje kontinuirani izostanak značajnijeg pomaka kroz razdoblje duže od desetljeća. Rezultati istraživanja ne obećavaju svjetliju perspektivu u kontekstu ubrzanja

kohezije, već oprečno nagovještavaju velike izazove i neprilike obzirom da su upravo nerazvijene regije najznačajniji dionik kohezijske politike dok je istovremeno dokazano kako je dobro upravljanje u velikoj mjeri utjecalo na istraživanje i promjene gospodarske geografije, poduzetništva i inovacija u regijama EU-a .

### 3. KOHEZIJSKA POLITIKA EUROPSKE UNIJE

#### 3.1. *Europska unija – kroz povijest*

Ideja ujedinjene Europe mira i blagostanja bila je prvotna ideja i politički cilj nekolicine predvodnika europskog sna. Europska unija u kojoj danas živimo nastala je zahvaljujući zalaganju i motivaciji pionira Europske unije, istinskih vizionara, od boraca pokreta otpora do pravnika i parlamentaraca sa zajedničkim idealom kojem su težili. Delikatno poslijeratno razdoblje od 1945. do 1959. godine obilježeno je poslijeratnom suradnjom, nastankom Europske zajednice za ugljen i čelik, potpisivanjem Ugovora iz Rima i stvaranjem Europskog parlamenta. Pojedini državnici kroz navedeni period, među kojima su najistaknutiji bili Robert Schuman, Konrad Adenauer, Alcide de Gasperi i Winston Churchill, stvorili su novi poredak temeljen na ideji objedinjenih zajedničkih interesa i oformljenoj Ugovorima koji su jamčili vladavinu prava, jednakosti svih država i mir u Europi. Robert Schuman tada u ulozi ministra vanjskih poslova Francuske, preuzeo je ideju Jean Monneta i predložio osnivanje Europske zajednice za ugljen i čelik u cilju stvaranja zajedničkog tržišta, jedinstvenog za sve članove zajednice kako bi se nadzorom proizvodnje i plasmana ugljena i čelika kao sirovina od strateške važnosti spriječilo izbijanje novog rata.<sup>6</sup>

Na temelju Schumanova plana 1952. godine osnovana je Europska zajednica za ugljen i čelik. Šest zemalja potpisuje ugovor o zajedničkom upravljanju svojim industrijama ugljena i čelika u cilju zabrane samostalne proizvodnje oružja kako bi se onemogućio međusobni napad država potpisnica. Države začetnice odnosno potpisnice istoimenog plana su Njemačka, Francuska, Italija, Nizozemska, Belgija i Luksemburg<sup>7</sup>. Zajedničko djelovanje iako isključujuće naravi u početku, ukazuje na mnogostruke prednosti koje unosi mir i objedinjena snaga. Temeljem tog iskustva potpisnice osnivaju novim ugovorom Europsku ekonomsku zajednicu i Europsku zajednicu za atomsku energiju. Ta tijela osnovana su Rimskim ugovorom iz 1957, sa početkom djelovanja od početka 1958.<sup>8</sup> Cilj potpisa novih ugovora bio je polučiti zajednički uspjeh u područjima ekonomije i astronomije, pa je tako stvoreno jedinstveno tržište, ukinute su carine te je otvoren slobodan protok ljudi među potpisnicama. Prednosti

---

<sup>6</sup> Povijest EU-a [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu\\_hr](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu_hr)

<sup>7</sup> Povijest Europske unije 1945.-1959. [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59\\_hr](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/history-eu/1945-59_hr)

<sup>8</sup> Ugovor iz Rima (EEZ) <https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hr/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-rome>

koje su uživale države potpisnice utjecale su na želju za ulaskom ostalih europskih država. Tako su Danska, Irska i Ujedinjeno Kraljevstvo bile prve države koje su proširile dotadašnju Europsku zajednicu 1973. godine, potom Grčka 1981. godine te Španjolska i Portugal 1986. godine. Europska Unija svoj današnji naziv stekla je potpisivanjem Ugovora o Europskoj uniji iz Maastrichta, te se je stari naziv prestao koristiti. Ugovor je potpisan 07.02.1992. te je stupio na snagu 1.11.1993. godine. Slijedila su dodatna proširenja 1995. godine kada se Uniji pridružuju Austrija, Finska i Švedska, 2004. godine Mađarska, Poljska, Slovačka, Estonija, Latvija, Litva, Slovenija, Cipar i Malta. To je ujedno bilo i najveće proširenje zajednice odnosno unije europskih država kroz povijest. 2007. godine pristupaju Bugarska i Rumunjska, te Hrvatska 2013. godine.<sup>9</sup> Prvi i jedini izlaz iz Unije država ostvarilo je Ujedinjeno Kraljevstvo 2020. godine nakon isteka tranzitnog perioda.<sup>10</sup>

Utjecaj strateške misli i koncepta planiranja na nastanak i razvoj Europske unije nesporno je vidljiv već od same ideje nastanka. Prvotno Zajednica država sa zajedničkim interesom kojem je u cilju onesposobiti drugoga sa aspekta neprijatelja u njegovim mogućnostima, postupno se razvila u zajedničko djelovanje na putu ka ekonomskom blagostanju i miru, mijenjajući aspekt sa neprijatelja na moguće dobiti. Kroz proces razvoja Europske unije možemo prepoznati sve korake koje današnji strateški menadžment koristi u kreiranju strategija djelovanja. Analizu, odabir i provedbu strategije gdje je provedba dodatno zaštićena pravnim okvirom. Gospodarska suradnja konstruirana je kako bi se omogućilo zajedničko postizanje političkih ciljeva uz kontinuirani napor jačanja zajedničkog djelovanja, osiguravajući daljnji rast i konkurentnost na globalnom tržištu. Globalizacija tržišta je uz mnoge prednosti stvorila i područja izazova konkurentnosti odnosno opstanka naspram većih i mnogoljudnijih zemalja. Europska unija nastoji radom svojih institucija minimizirati prepreke prosperitetu gospodarstava svojih članica te kroz investicijske politike pridonijeti rastu i razvoju na svim razinama, ističući važnost konkurentnosti i kohezije. Institucionalni ustroj Europske unije jedinstven je. Na čelu uprave Europske unije su četiri glavne institucije koje donose odluke te zajedno određuju u kojem će se smjeru

---

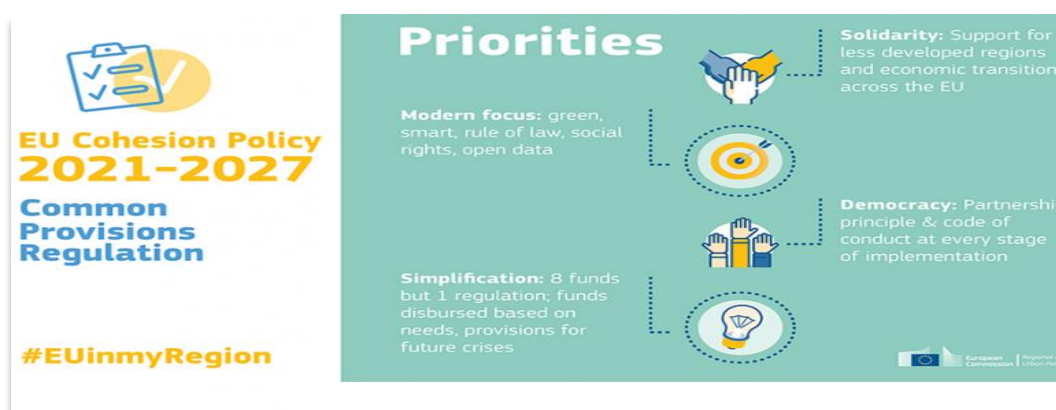
<sup>9</sup> Profili zemalja EU [https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles\\_hr](https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/country-profiles_hr)

<sup>10</sup> Brexit – termin koji označava izlazak Velike Britanije iz članstva EU. <https://commonslibrary.parliament.uk/research-briefings/cbp-7960/>

kretati politike Europske unije<sup>11</sup>: Europski parlament, Europsko vijeće, Vijeće Europske unije i Europska komisija. Njihov rad dopunjuju druge institucije i tijela, među kojima su: Sud Europske unije, Europska središnja banka i Europska investicijska banka.

### 3.2. Kohezijska politika EU

Kohezijska politika Europske unije utemeljena je sa prioritetsnom ulogom poticanja skladnog razvoja unutar Europske unije kroz smanjenje gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika među regijama, uz istovremeno jačanje globalne konkurentnosti europskog gospodarstva, poticanje zapošljavanja te poboljšanje kvalitete života.



Slika 1: Kohezijska politika – prioriteti  
Izvor: B2EU Consulting: [Cohesion policy legislative package for 2021-2027 adopted \(b2eu-consulting.eu\)](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_hr)

Kohezija Europske Unije podrazumijeva širok spektar odnosa ne samo članica sadašnjih i budućih, nego i politika, načina odlučivanja te konačno i sagledavanja ostvarenih ciljeva. Ona je ujedno glavna investicijska politika za promicanje ravnomjernog te usklađenog razvoja država članica i njihovih regija, a kroz svoje načelne vrijednosti osigurava neposredno koheziju EU-a. Glavni cilj kohezijske politike je ispraviti neravnoteže među zemljama i regijama te ostvariti političke prioritete Unije ([www.europa.eu](http://www.europa.eu)). U svrhu smanjenja postojećih ekonomskih razlika

<sup>11</sup> EU vrste institucija i tijela [https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies\\_hr](https://european-union.europa.eu/institutions-law-budget/institutions-and-bodies/types-institutions-and-bodies_hr)



na cjelokupnom prostoru te postizanju skladnog razvoja Europska Unija ulaže znatna sredstva. Konvergencija kojoj se teži među zemljama članicama ima važne političke i gospodarske implikacije.

„Kohezijska politika važan je instrument ostvarivanja strateških ciljeva EU-a zato što predstavlja drugo najvažnije područje javne politike EU-a koje osigurava sedmogodišnji financijski okvir za projekte usmjerene realizaciji gospodarske, društvene i teritorijalne kohezije na svojem cjelokupnom području“ (Đulabić, 2014. str.18). Preferirani su njezini naporima za; definirane prioritete, razvoj regija, tranziciju, tematsku koncentraciju, upravljanje ekonomijama, partnerstvo, teritorijalni razvoj, sinergiju, izvedbene okvire, praćenje te ostale komponente kohezijske politike. Navedeno se očituje kroz podršku otvaranju radnih mjesta, poslovnu konkurentnost, gospodarski rast, održivi razvoj te povećanje kvalitete života. Upravo kroz kohezijsku politiku planski se pristupa aktivnostima te se izdvajaju sredstva iz proračuna Unije kako bi se smanjivale razlike među regijama, uz poseban akcent na ruralnim područjima, tranzicijskim i područjima pogođenim prirodnim nepogodama ili nepoželjnim demografskim prilikama.

Temeljna načela za učinkovitu provedbu, a na kojima počiva kohezijska politika proširivala su se i nadograđivala kroz protekle periode. „Najznačajnija načela koja determiniraju organizaciju i djelovanje fondova EU još od reforme iz 1988. jesu načela koncentracije, programiranja, partnerstva, dodanosti i djelotvornosti“ (Đulabić, 2007. str. 125).

➤ *Načelo koncentracije* podrazumijeva: koncentraciju sredstava – usmjeravanje sredstava iz fondova sa akcentom na najsiromašnije regije i zemlje. Koncentracija napora - stavljanje u primat ciljeva kohezijske politike prema konkurentnijoj, pametnijoj i zelenoj Europi usmjeravajući resurse ka tome. Koncentracija potrošnje - obavezu potrošnje namijenjenih sredstava u definiranom roku ( $n+3$  pravilo = najkasnije unutar 3 godine po isteku financijskog razdoblja dodijele)<sup>13</sup>. Načelo koncentracije i načelo dodanosti povezani su jer zahtijevaju udruživanje sredstava iz više izvora te na taj način omogućuju financiranje razvojnih prioriteta određenog područja (Đulabić, 2007. str.130).

---

<sup>13</sup> [Inforegio - Principles \(europa.eu\)](http://inforegio-principles.europa.eu)

- *Načelo programiranja* podrazumijeva: financiranje višegodišnjih planskih nacionalnih programa usklađenih sa prioritetima i ciljevima EU-a. Programiranje podrazumijeva dugoročan, strateški, integriran i holistički pristup za rješavanje složenog niza problema s kojima se susreću slabije razvijene regije ili čiji razvoj stagnira. Proces programiranja podrazumijeva zajedničko djelovanje državnih i regionalnih tijela (Đulabić, Manojlović, 2011. str.1059). Programiranje po Đulabiću ima mnogobrojne prednosti koje se očituju kroz eliminaciju arbitrarnosti i *ad hoc* odlučivanja o usmjerivanju financijskih sredstava te kao takvo otvara mogućnost konsenzualnog utvrđivanja dugoročnih razvojnih prioriteta među zainteresiranim subjektima, jača transparentnost kroz planiranje razvojnih aktivnosti, doprinosi adekvatnijem praćenju i ocjeni razvoja te jača demokratičnost postupka donošenja javnih odluka. No, također, navodi kako ne bi trebalo zanemariti činjenicu da se programiranje može manifestirati i kao dodatan izvor birokratskog opterećenja i nefleksibilnosti uslijed krutog fiksiranja razvojnih aktivnosti (Đulabić, 2007. str. 127)
- *Načelo partnerstva* podrazumijeva: sudjelovanja većeg broja tijela sa više razina pri razvijanju programa (europska, regionalna i lokalna) te uz njih socijalnih partnera i organizacija civilnog društva kroz sve faze procesa programiranja. Ovo načelo ima za cilj osigurati prilagodbu djelovanja lokalnim i regionalnim potrebama te prioritetima. Regionalne i lokalne samouprave, kao i socijalni partneri, organizacije civilnog društva i tijela za ravnopravnost trebaju biti uključena u pripremu sporazuma i programa o partnerstvu te sudjelovati u provedbi programa putem odbora za praćenje.
- *Načelo dodanosti* podrazumijeva: „da financijska sredstva koje pojedina zemlja članica dobiva iz sredstava strukturnih fondova ne zamjenjuju financijske obveze zemlje članice u pogledu financiranja regionalnog razvoja“ (Đulabić, 2007. str. 129). Zemlje članice čija područja zaostaju u razvoju za europskim prosjekom tako trebaju unutar vlastitih nacionalnih proračuna osigurati sredstva za financiranje razvoja koja potom Europska unija nadopunjava financijskim sredstvima osiguranim unutar strukturnih fondova. Unutar načela dodanosti, kako nadalje navodi Đulabić, valja istaknuti značaj samog kapaciteta za sufinanciranje kojega treba osigurati kako unutar nacionalnih proračuna tako i putem fiskalnih kapaciteta

jedinica lokalne i regionalne samouprave, a koji je nerijetko slab i nedostatan te kao takav determinira mogućnost razvoja.

- *Načelo djelotvornosti* – „njime se želi osigurati kvalitetna provedba programa usmjerenih ostvarenju općih ciljeva kohezijske politike. Pod tim načelom razumije se postojanje učinkovitih i transparentnih mehanizama za mjerenje učinka i uspješnosti ulaganja u programe regionalnog razvoja“ (Đulabić, 2007. str. 130). Sustavno praćenje (*monitoring*) i vrednovanje (*evaluation*) strateških aktivnosti neposredno osiguravaju djelotvornost te kao takvi, uz niz aktivnosti usmjerenih prema poboljšanju financijskog upravljanja i kontrole, čine temelj djelotvornosti. Đulabić, stoga, navodi kako je za praćenje potrebno postojanje koherentnog i funkcionalnog mehanizma za sustavno prikupljanje podataka o projektima koji se financiraju iz sredstava fondova EU (Đulabić, 2007. str. 131). Sadržaj prikupljenih podataka potom se višenamjenski koristi, kako u svrhu praćenja dosljednosti provedbe u kontekstu vremenskih okvira i rezultata definiranih unutar projekata, tako i u svrhu doprinosa analizama i upravljanju kvalitetom projektnog planiranja u budućnosti te kao baza podataka za informiranje zainteresiranih subjekata u provedbi projekta. Sustav praćenja najvećim se dijelom realizira kroz uspostavu odbora za praćenje (*monitoring committees*) te adekvatnog informatičkog sustava za prikupljanje podataka (*monitoring information system*). Uloga odbora za praćenje očituje se kroz doprinos razvoju putem praćenja financijskih aspekata razvojnih aktivnosti te putem praćenja i utjecaja na strateške razvojne odluke. Vrednovanje za svoj temeljni cilj postavlja prikaz kako su javna sredstva utrošena i koji su učinak na razvoj ta sredstva ostvarila (Đulabić, 2007. str.131). Kako bi vrednovanje bilo utemeljeno na pouzdanim podacima potreban je prethodno spomenuti adekvatan sustav praćenja.

Unatoč činjenici kako se zajedničkim pristupom i djelovanjem država članica multiplicira snaga, moć i konkurentnost u ekonomskom, socijalnom i teritorijalnom aspektu, postojane razlike među članicama svojevrsno su sidro koje inhibira sfere razvoja i integracije cjelokupne EU. Razlike su uglavnom demografskog i teritorijalnog karaktera, gdje kohezijska politika sustavno pristupa rješavanju neprilika, no ipak, primjena ovisi i o kapacitetima, resursima i sposobnostima država

članica, njenih tijela ili pak udruženih formi odnosno apsorpcijskom kapacitetu. Apsorpcijski kapacitet manifestira se kao sposobnost/mogućnost učinkovitog trošenja raspoloživih sredstava namijenjenih razvoju (Đulabić, 2015, str.3). Stoga, kohezijska politika snažno podupire i razvoj kapaciteta, resursa te sposobnosti svojih članica potrebnih za iskorištavanje pogodnosti koje omogućavaju investicijske politike EU-a.

Osvrnemo li se na prošla vremena vidimo da su prvi planski pomaci u smanjenju postojećih razlika učinjeni već u samim počecima nakon oformljivanja zajednice država i sadržani u Ugovoru iz Rima (1957.) kojim su uspostavljeni mehanizmi solidarnosti u obliku dvaju fondova: Europski socijalni fond (ESF) – od 2021. (EFS+) i Europski fond za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP). Regionalni aspekti uvedeni su 1975. stvaranjem Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), dok je Kohezijski fond osnovan 1994. godine. Lisabonskim Ugovorom 2007. godine (stupio na snagu 1.12.2009.) uvedena je treća dimenzija kohezije Europske unije: teritorijalna kohezija. Ekonomski, socijalni i teritorijalni su tri kohezijska aspekta koji primaju potporu u okviru kohezijske politike i strukturnih fondova. Jačanje tih aspekata jedan je od glavnih ciljeva Europske unije.

## 4. STRATEŠKO PLANIRANJE U KOHEZIJSKOJ POLITICI

Planiranje razvoja Europske unije obiman je proces kojim se želi osigurati kontinuiran i konzistentan razvoj kroz planska etapna kretanja Unije vođen zajedničkim strategijama, ciljevima odnosno javnim politikama. Proces strateškog planiranja u kohezijskoj politici složene je prirode obzirom da se odvija na dvije razine; na nacionalnoj i na europskoj uz postojanje mehanizama povezivanja te dvije razine na osnovu prioriteta. Zajednički strateški okvir (Common Strategic Framework) temeljni je dokument na razini EU-a ([www.europa.eu](http://www.europa.eu)). Njime se određuju temeljni ciljevi i prioriteti za postizanje pametnog, održivog i uključivog rasta te služi kao orijentir pri strateškom planiranju na nacionalnom nivou. Unutar dokumenta artikulirane su ključne aktivnosti, razvojni izazovi, načela, shodni mehanizmi te ostali potrebni elementi kako bi se strateško planiranje ispravno provelo kroz sve svoje faze. Europska komisija izrađuje Zajednički strateški okvir.

### *4.1. Ciljevi Europske unije u proteklim razdobljima*

Prioritetni ciljevi EU-a sadržani unutar strategija mijenjali su se i transformirali u skladu sa situacijama odnosno potrebama postojanim u datom razdoblju. U počecima se tako pridavao značaj solidarnosti te postavljanju smjernica odnosno suradnje u poljoprivredi, potom regionalni aspekti i njihov značaj. Uslijedilo je doba kreiranja politika sa primatom kohezije, poglavito teritorijalne. Temeljem navedenih vrijednosti donesena je višegodišnja strategija za strateško razdoblje od 2007.-2013. godine sa definirana tri prioritetna cilja: *Konvergenција, Regionalna konkurentnost i zapošljavanje te Europska teritorijalna suradnja* ([ec.europa.eu](http://ec.europa.eu), 2016). Uslijedilo je razdoblje za koje je Europska unija donijela novu dugoročnu razvojnu strategiju Strategija 2020. Strategija je predviđala održivi rast svih zemalja članica EU-a kojemu je kao preduvjet definirana kvalitetna infrastruktura (prometna, urbana, IT, društvena), poboljšanje konkurentnost EU-a uz zadržavanje modela socijalnog tržišnog gospodarstva, te poboljšanje učinkovitoga i održivog gospodarenja raspoloživim resursima i razvojnim potencijalima. Tri glavna cilja Strategije bili su: *pametna rast* (gospodarstvo utemeljeno na znanju i inovacijama), *održiv rast* (promicanje zelenoga

gospodarstva utemeljenog na učinkovitom korištenju resursa) te *uključiv rast* (visoka stopa zaposlenosti i postizanje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije).

Nepredvidivost tijeka vremena sa utjecajima koje donosi, zahtijevajući agilne reakcije, baš u ovom periodu uzela je svoj danak. Pojavom pandemije Corona virusa postavljeni strateški planovi su izgubili dijelom na značaju, unatoč nepobitnoj vrijednosti koju sadržavaju te ciljevima kojima su trebali dovesti. Svjetsko gospodarstvo kao i svaki pojedinac suočili su se sa „novim normalnim“ gdje je sve prijašnje pomalo odisalo zastarjelošću, nefunkcionalnošću te nedostatnošću. Razlog je to koji nije planski već uzročno-posljedičnim principom pridonio, primjerice, ubrzanoj digitalizaciji društva, koja će se potom profilirati u jedan od prioriternih ciljeva. Mnogi životni procesi prisilno su stavljeni u domenu informacijsko komunikacijske tehnologije koja je zahtijevala određene vještine i infrastrukturu pri korištenju. Problemu pandemije nadovezao se istovremeno problem rata na Europskom prostoru, zadajući ekonomske udarce koji ostavljaju duboke lezije gospodarstvu Europe, šireći koncentrično negativan utjecaj na ine segmente života pojedinaca. Rezultat utjecaja navedenog rata na djelovanje EU-a očituje se u problemu ovisnosti o energentima i infrastrukturama sa trećim zemljama te posljedičnoj inflaciji. Dva opisana čimbenika neposredno su utjecali na kreiranje aktualnih ciljeva kohezijske politike, kako na same ciljeve tako i na promjene unutar kohezijske politike što dodatno potvrđuje jačinu njihovog odraza na cjelokupno gospodarstvo te potrebu za brzim reakcijama, s obzirom da su se dogodili u vremenu kada je višegodišnji financijski plan ušao u krajnje faze procesa. Uz potonje navedene čimbenike, valja naglasiti i višegodišnji utjecaj migracija iz trećih zemalja koje istovremeno dodatno proširuju izazov europskog djelovanja.

#### ***4.2. Aktualni ciljevi kohezijske politike za razdoblje 2021.-2027.***

U cilju amortizacije učinaka prethodno navedenih inhibitora razvoja no prvenstveno u htijenju održanja kontinuiteta prioriternih kretnji, EU je prilagodila svoje ciljeve za novo financijsko razdoblje 2021.-2027.godine. Institucije EU revidiraju te unapređuju politiku svakih 7 godina konstruirajući okvir za financiranje širokog spektra investicija i projekata. Jedan od glavnih ciljeva kohezijske politike za financijsko razdoblje 2021.-2027. ostaje jačanje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije te smanjenje razlika

među regijama sa posebnim naglaskom na ruralna područja, područja zahvaćena industrijskom tranzicijom i regijama suočenim sa teškim i trajnim prirodnim nepogodama ili demografskim poteškoćama. Navedenim područjima posvećen je znatan udio aktivnosti i proračuna EU-a. Kohezijska politika ostaje i dalje instrument razvoja, podupire postizanje definiranih ciljeva upotrebom europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESF+-a, EFRR-a, Kohezijskog fonda, EFPR-a) te Fonda za pravednu tranziciju<sup>14</sup>.



Slika 2: Ciljevi kohezijske politike EU 2021.-2027  
Izvor: istra-europa.eu

Višegodišnji financijski okvir (VFO) dugoročni je proračun EU-a kojim se za sedmogodišnje razdoblje postavljaju ograničenja za potrošnju cjelokupne Unije odnosno za različita područja djelovanja. On predstavlja investicijski proračun koji udružuje sredstva država članica kako bi se financirale aktivnosti koje države članice mogu učinkovitije zajednički financirati ([www.razvoj.gov.hr](http://www.razvoj.gov.hr)). Za razdoblje 2021.-2027. donesen je VFO unutar kojega su definirani ciljevi;

- *Pametnija Europa* kojom se želi ostvariti promicanje inovativne i pametne gospodarske preobrazbe;
- *Zelenija Europa* kojom se želi doprinijeti smanjenju emisija ugljika te promicanju prelaska na čiste i pravedne energije, potom zelena i prava ulaganja, kružno gospodarstvo te prilagodbe klimatskim promjenama;
- *Povezanija Europa* za jačanje mobilnosti i regionalne povezanosti ICT-a;

<sup>14</sup> [Ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija](#) | [Informativni članci o Europskoj uniji](#) | [Europski parlament \(europa.eu\)](#)

- *Europa s istaknutijom socijalnom komponentom* provedbom europskog stupa socijalnih prava;
- *Europa bliže građanima* poticanjem održivog i integriranog razvoja urbanih, ruralnih i obalnih područja te lokalnih inicijativa.

Navedenih 5 prioriteta odnosno političkih ciljeva kohezijske politike definiranih za aktualno VFO 2021.-2027. brojčano su smanjeni u odnosu na prethodno razdoblje (2014.-2020.) kada ih je bilo 11. Aktualnim ciljevima se namjerava ublažiti efekt sektorskih silosa te doprinijeti konkurentnijoj Europi otpornoj na promjene u budućnosti. Ističu se horizontalne akcije kroz izgradnju kapaciteta i suradnju s partnerima unutar i izvan država članica odnosno većim osnaživanjem lokalne, urbane i teritorijalne vlasti u upravljanju fondovima.

Uvedene su razlike i u sufinanciranje, gdje se najveća promjena odnosi na razvijene regije te unosi istovremeno nove uvjete korištenja sredstava, od GDP p.c. > 100% EU-27 prosjeka u iznosu sufinanciranja od 50% za razliku od prethodnih GDP p.c. > 90% EU-27 prosjeka u iznosu sufinanciranja od 40% ili 50%. Tranzicijskim područjima smanjeno je sufinanciranje na 60% ili 70% dok se za slabije razvijene regije odvajaju jedinstvenih 85% sufinanciranja gdje je GDP p.c. < 75% EU-27 prosjeka.

Unutar aktualnog razdoblja nastojalo se pojednostaviti djelovanje kroz uvođenje jedinstvenog skupa pravila za osam fondova i znatno smanjenje iznosa sekundarnog zakonodavstva, posebice kroz: lakše i češće izvješćivanje (5 puta godišnje kako bi se umanjio efekt rupa u djelovanju/vremenu), blaže kontrole za programe „načelo jedinstvene revizije“, bržu isporuku proširenjem mogućnosti uporabe pojednostavljenih mogućnosti obračuna troškova, potom prestanak odobrenja Komisije za velike projekte te kroz ukidanje imenovanja upravljačkih i kontrolnih ustanova. Prekrojeni su tako dotadašnji uvjeti za uspjeh kroz pojednostavljenje i jasnoću novih uvjeta koji omogućuju dosljednost tijekom cijelog programskog razdoblja uz nadoknadu sredstava iz proračuna Unije.

Novost u aktualnom razdoblju je i fleksibilno programiranje čije promjene su prouzročile nekolicina neočekivanih izazova sa snažnim implikacijama na cjelokupno europsko gospodarstvo. Fleksibilno programiranje omogućava raspodjelu iznosa tek



nakon preispitivanja socioekonomske situacije u sredini programskog razdoblja i mogućih novih izazova.

Nastavno na potonje dogodile su se izmjene i unutar Sporazuma o partnerstvu. Za razliku od detaljnih i modificiranih na godišnjoj bazi radi usklađivanja s izmjenama i dopunama operativnih programa u prošlom razdoblju, u aktualnom razdoblju Sporazumi o partnerstvu su kratki i sažeti, sa indikativnim iznosima, uz mogućnost samo jedne izmjene pošto se preispitivanje odvija u sredini razdoblja. U kontekstu financijskih instrumenata gdje je ex-ante procjena bila nužna unutar prethodnog financijskog razdoblja, za aktualno vrijedi pristup kako se ex-ante procjena može temeljiti već na postojećoj ili jednostavno ažurirajući postojeću.

Razvidno je pojednostavljenje i olakšavanje procesa i u kontekstu upravljanja i kontrole, gdje dosadašnja ovlaštena tijela zamjenjuju MA (Masters Accounting). Verifikacija upravljanja temelji se na riziku. Nacionalni sustavi upravljanja veoma su značajni u ovom segmentu, obzirom da se na njihova pravila upravljanja (dobra evidencija i funkcioniranje sustava i kontrole) oslanja upravljanje i kontrola. Komisija samo pregledava rad revizorskog tijela kako bi se ispunilo načelo jedinstvene revizije te izbjegle duplirane revizije i provjere upravljanja, a ujedno pojačalo međusobno oslanjanje na revizije<sup>15</sup>.

Dodan je i instrument NextGenerationEU<sup>16</sup> sa primarnom svrhom ublažavanja posljedica pandemije Corona virusom na putu ka zelenijoj, digitalnijoj i povezanijoj Europi, kao i radi omogućavanja povratka djelovanja kohezijske politike na osnovnu svrhu zbog koje je i utemeljena, a ta jeste dostizanje gospodarske, teritorijalne i socijalne kohezije te pomoć u premošćivanju divergencijskog jaza uslijed razvojnih razlika onima najslabije razvijenima.

#### ***4.2.1. Proračunska sredstva kohezijske politike za razdoblje 2021.-2027.***

Stupanjem na snagu zakonodavnog 2021.-2027. okvira kohezijske politike dana 01.srpnja 2021. Komisija je donijela odluke o raščlambi proračunskih sredstava EU-a po zemljama i fondovima EU-a odnosno sredstva dodijeljena ciljevima kohezijske politike u ukupnom iznosu od 392 milijarde EUR, od čega 378 milijardi EUR za

---

<sup>15</sup> New Cohesion Policy [Info-regio - New Cohesion Policy \(europa.eu\)](https://info-regio.europa.eu)

<sup>16</sup> NextGenerationEU privremeni je instrument ekonomskog oporavka EU od posljedica pandemije korona virusa, vrijedan 800 milijardi € ([commission-europa.eu](https://commission.europa.eu))

programiranje u okviru ciljeva kohezijske politike IJG/FPT-a i Interrega kada se oduzme iznos potreban u okviru instrumenata kojima upravlja Komisija i tehničke pomoći za potporu programiranju (2,5 mld.EUR), te iznos predviđen za Instrument za povezivanje Europe (11,3 mld.EUR).<sup>17</sup> Ciljevi kohezijske politike odnosno naslovi kojima su obuhvaćena dodijeljena sredstva unutar višegodišnjeg financijskog razdoblja 2021.-2027. su:

- IJG: Cilj ulaganja u radna mjesta i rast, financira se putem EFRR, ESF+, CF i FPT;
- INTERREG: Cilj europske teritorijalne suradnje;
- INSTRUMENTI I TEHNIČKA POMOĆ EU: sredstva kojima upravlja Komisija.

Tablica 2: Dodijeljena sredstva EU-a za programiranje VFO 2021.-2027.  
Dodijeljena sredstva EU-a dostupna za programiranje

Cilj	Dodijeljena sredstva u Mld. EUR	Postotak ukupnog zbroja
IJG	361,056.8	92%
JTF	19,236.9	5%
ITD	9,041.6	2%
Tehnička pomoć	1,332.1	0%
Instrumenti EU-a	1,211.6	0%

Izvor podataka: Cohesiondata.ec.europa.eu

U kontekstu dodjele sredstava kroz financijska razdoblja valja naglasiti značajnu ulogu koju predstavlja klasifikacija NUTS. Nomenklatura teritorijalnih jedinica za statistiku hijerarhijski je sustav konstruiran kako bi se mogla obaviti shodna podjela gospodarskog područja EU-a. Podjelom gospodarskog područja na NUTS regije omogućuje se: prikupljanje, razvoj i usklađivanje europske regionalne statistike, što dalje doprinosi sveobuhvatnim, točnim i pravovremenim analizama socioekonomske naravi. Hijerarhijski sustav odnosno nomenklatura teritorijalnih jedinica podijeljena je na 3 razine regija, gdje NUTS 1 definira glavne socioekonomske regije vodeće u razvoju i rastu; NUTS 2 definira osnovne regije za primjenu regionalnih politika odnosno one regije koje ukazuju na svojevrstne divergencije odnosno razvojne izazove i različitosti; te naposljetku NUTS 3 regije tj. male regije za posebne dijagnoze. Klasifikacija NUTS regija stup je za oblikovanje regionalnih politika EU-a, gdje regije

<sup>17</sup> 2021.-2027. Initial cohesion policy EU budget allocation [2021. – 2027.: Početna dodijeljena sredstva proračuna EU-a za kohezijsku politiku | Podaci | Europski strukturni i investicijski fondovi \(europa.eu\)](#)

definirane na razini NUTS 2 su regije koje ispunjavaju uvjete za potporu iz kohezijske politike<sup>18</sup>.

#### ***4.2.2. Izrada programskih dokumenata***

Kako bi se svaka od zemalja EU-a kretala adekvatnom putanjom ka zajedničkom cilju, poglavito one slabije razvijene zemlje, osigurani su investicijski instrumenti na razini Unije. Međutim, iskorištavanje sredstva osiguranih unutar fondova za ciljeve definirane kohezijskom politikom zahtjeva određene preduvjete. Jedan od preduvjeta je izrada Programskih dokumenata koji opisuju što zemlja donositeljica namjerava učiniti na putu ka vlastitom i Europskom razvoju, te kako i kada namjeravano planira ostvariti. Proces programiranja stoga je spona između nacionalne razvojne strategije sa financiranjem putem fondova EU. No, isto tako proces programiranja jeste proces o čijoj kvaliteti i sadržaju ovisi velikim dijelom budući razvoj nacionalne, regionalne i lokalne razine.

Izrada programskih dokumenata u kohezijskoj politici sama po sebi veoma je značajna i izazovna već po pretpostavci kako isti zahtijevaju, po usuglašavanju Unijinih prioriteta i prioriteta države koja ih izrađuje, integraciju obaju te osiguranje kontinuiteta. Izazov je produbljen temeljem procesa izrade i donošenja programskih dokumenata koji podrazumijeva postupke na više razina. Pregovarački postupci na nacionalnoj razini podrazumijevaju definiranje prioriteta investicijskih potreba među sektorima sukladno nacionalnom strateškom okviru pri čemu se artikuliraju planirani nacionalni prioriteti, operacije, projekti i aktivnosti<sup>19</sup>. Sa drugu stranu, pregovarački postupci na razini unije odvijaju se kroz formalne i neformalne dijaloge između država članica i Europske komisije. Neformalni dijalozi vode se u vrijeme izrade programskih dokumenata kako bi isti osigurali doprinos zajedničkim EU ciljevima putem nacionalnih prioriteta, operacija, projekata i aktivnosti koje država članica planira provoditi kako bi se osiguralo financiranje iz EU fondova, dok se formalnim dijalogom podrazumijeva podnošenje programskih dokumenata Komisiji. Ipak, izazov je najkompleksniji u zemljama, koji uz potonje navedene izazove dodatno „muku

---

<sup>18</sup> NUTS klasifikacija [Pozadina - NUTS - Nomenklatura teritorijalnih jedinica za statistiku - Eurostat \(europa.eu\)](#)

<sup>19</sup> Programi Republike Hrvatske 2021. – 2027. [Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije - Programi Republike Hrvatske 2021.-2027. \(gov.hr\)](#)

muče“ sa izraženim trendom centralizacije vođenja kohezijske politike koji je daleko od postulata partnerstva, dijaloga, demokratičnosti i naravno višerazinskog odlučivanja, koje je pri izradi programskih dokumenata nužno osigurati. Potpuna implementacija partnerskog načela kroz sudjelovanje subjekata sa subnacionalnog nivoa doprinos je demokratičnosti procesa te kvalitetnoj artikulaciji stvarnih prioriteta i potreba što posredno maksimizira utjecaj fondova. Od iznimnog je značaja i bliska suradnja javne vlasti na svim razinama; nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj kao i suradnja s partnerima te njihovo uključivanje u sve faze strateškog procesa kojeg prolaze financirani projekti iz EU fondova (planiranje, provedbu, praćenje i evaluaciju) kako bi se osiguralo korištenje sredstava fondova za stvarne potrebe na učinkovit, svrsishodan i održiv način. Partnerskim dijalogom pravodobno se informira javnost o ključnim fazama postupka izrade programskih dokumenata, te podrazumijeva interakciju kroz uključivanje zainteresirane javnosti u sam proces donošenja odluka na način da je se informira te zatraži mišljenje o istima, što posljedično pridonosi podizanju kvalitete propisa i javnih usluga ([www.razvoj.gov.hr](http://www.razvoj.gov.hr)).

Konkretizacija odnosno artikulacija prioriteta sadržani u programskim dokumentima izražava se putem Operativnih programa. Operativnim programima decidirano, koncizno i objašnjivo se navode prioriteti ulaganja te jasni i mjerljivi ciljevi putem kojih se omogućava te potom apsorbira sufinanciranje iz fondova EU.

#### ***4.2.3. Uvjeti koji omogućuju provedbu***

Europska Unija sukladno postavljenim prioritetima kroz zajednički pravni okvir osigurava usklađeni smjer gospodarskog kretanja te usklađenost investicija. Kako bi se poboljšala kvaliteta ulaganja uz jaču usmjerenost na rezultate definirani su Uvjeti koji omogućuju provedbu fondova EU. Shodno navedenom cilju kao preduvjet utemeljena je i dužnost država članica za prijenosom Unijinih prioriteta u vlastite nacionalne kontekste te pravne i strateške okvire čime se ispunjavaju uvjeti odnosno uspostavlja opći i sektorski okvir kojim se osigurava učinkovitost potpore EU-a. Definirani popis uvjeta koji omogućuju provedbu kao i skup objektivnih kriterija za

njihovo ocjenjivanje nužan su preduvjet za učinkovitu i djelotvornu uporabu potpore Unije osigurane kroz financijska sredstva iz fondova<sup>20</sup>.

Izostankom ispunjenja predviđenih uvjeta, isključuje se mogućnost financijske naknade za rashode proizašle iz određenih ulaganja. Kompleksnost okvira za ulaganja proširena je u cilju očuvanja njegove učinkovitosti na način da se kroz cijeli period financijske perspektive redovno prati ispunjavanje definiranih uvjeta. Važnost u kontekstu financiranja putem fondova se također može uočiti i kroz preduvjet dosljednosti u provođenju odabranih operacija u skladu sa utvrđenim strategijama te dokumentima o planiranju. Navedena dosljednost od važnog je značaja jer se uvjeti koji omogućuju provedbu temelje upravo na utvrđenim strategijama i dokumentima o planiranju svake države članice. Istovremeno, paralelno doprinose provedbi na način garancije kako su sufinancirane operacije u skladu sa okvirom politike Unije i države članice.

Primjerice; Uvjeti koji omogućuju provedbu programa Konkurentnost i kohezija 2021-2027 su; djelotvorni mehanizmi praćenja tržišta javne nabave, alati i kapaciteti za djelotvornu primjenu pravila o državnim potporama, djelotvorna primjena i provedba Povelje o temeljnim pravima te Konvencije UN o pravima osoba s invaliditetom u skladu sa Odlukom Vijeća 210/48/EZ, dobro upravljanje nacionalnom ili regionalnom strategijom pametne specijalizacije, nacionalni ili regionalni plan za širokopojasni internet, upravljanje energetske sektorom, ažuriran plan za gospodarenje otpadom itd.<sup>21</sup> Po ispunjenju Uvjeta Europska komisija u Studenom 2022. odobrila je Program Konkurentnost i kohezija 2021.-2027. čime je ostvaren temelj za korištenje 5,203 milijardi eura (4,020 mlrd.eura iz EFRR te 1,182 mlrd. iz kohezijskog fonda) ([www.strukturnifondovi.hr](http://www.strukturnifondovi.hr)).

#### ***4.2.4. Sporazum o partnerstvu***

Sukladno Uredbi (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. svaka država članica EU obvezna je podnijeti Partnerski sporazum kojim se

---

<sup>20</sup> Uvjeti koji omogućavaju provedbu [Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije - Programi Republike Hrvatske 2021.-2027. \(gov.hr\)](https://www.gov.hr/ministarstvo-regionalnoga-razvoja-i-fondova-europske-unije-programi-republike-hrvatske-2021-2027)

<sup>21</sup> SFC2021 za programe koji dobivaju potporu EFRR-a (cilj „Ulaganje u radna mjesta i rast“), fonda ESF+, Kohezijskog fonda i EFPR-a

utvrđuje nacionalna strategija za korištenje europskih strukturnih i investicijskih fondova ([www.razvoj.gov.hr](http://www.razvoj.gov.hr)). Sa sadržajnog aspekta Partnerski sporazum krovni je plansko-programski dokument koji opisuje na koji će način članice Unije pristupiti ispunjavanju zajedničkih ciljeva unutar aktualne zajedničke Strategije uz pomoć osiguranih sredstava iz proračuna EU-a kroz višegodišnje financijske okvire za pojedina razdoblja. On sadržava analizu dispariteta, razvojnih potreba i potencijala za rast s obzirom na definirane tematske ciljeve Europske komisije i relevantnih preporuka. Partnerski sporazum predstavlja strateški okvir za mjere za provedbu strategije. Unutar aktualnog višegodišnjeg financijskog razdoblja 2021. – 2027. Sporazumi o partnerstvu su kako je već naglašeno kratki i sažeti, sa indikativnim iznosima, za razliku od detaljnih i modificiranih u proteklom financijskom razdoblju, uz mogućnost samo jedne izmjene pošto se preispitivanje odvija u sredini razdoblja.

## 5. SUSTAV STRATEŠKOG PLANIRANJA I UPRAVLJANJA RAZVOJEM REPUBLIKE HRVATSKE

### 5.1. Zakonodavni, strateški i logički okvir sustava akata strateškog planiranja



Slika 3: Očekivani učinci uspostave sustava strateškog planiranja  
Izvor: Priručnik o strateškom planiranju Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU

Vlada Republike Hrvatske pokrenula je proces uspostave integriranog sustava strateškog planiranja i upravljanja razvojem, koji obuhvaća zakonodavni, metodološki i postupovni okvir za sustavno planiranje, praćenje provedbe i vrednovanje učinaka javnih politika. Zakonodavni okvir sustava strateškog planiranja i upravljanja razvojem izrađen je sukladno primjerima dobre prakse pojedinih europskih zemalja (Austrija, Litva, Latvija, Slovenija, Irska), koje su unaprijedile učinkovitost rada vlastitih javnih uprava uspostavom cjelovitog sustava strateškog planiranja te time pridonijele osiguranju svrsishodnijeg usmjeravanja dostupnih resursa prema ciljanim rezultatima i učincima provedbe javnih politika<sup>22</sup>. Pravni okvir za cjeloviti sustav strateškog planiranja Republike Hrvatske uspostavljen je donošenjem Zakona o strateškom planiranju, Uredbe o strateškom planiranju, Uredbe o načinu ustrojavanja, sadržaju i vođenju Središnjeg elektroničkog registra razvojnih projekata te Pravilnika o strateškom planiranju i Pravilnika o provedbi postupaka vrednovanja. Pravni okvir višerazinskog je karaktera te uz tijela državne uprave tj. nacionalnu razinu obuhvaća također samoupravu područne i lokalne razine<sup>23</sup>.

<sup>22</sup> Sustav strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske [Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije - Sustav strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske \(gov.hr\)](#)

<sup>23</sup> Priručnik o strateškom planiranju [PRIRUCNIK o SP-u v.3.0 \(ČISTO\) \(istra-europa.eu\)](#)

Strateški okvir temelji se na definiranim načelima unutar Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem RH (NN 123/17, 151/22): *Točnosti i cjelovitosti* – kako bi se osiguralo korištenje pouzdanih, provjerljivih i usporedivih podataka kroz cjelokupan proces te kako bi odluke i djelovanje unutar postupaka i provedbe poštovale cikličku formu i usklađenost s ostalim aktima strateškog planiranja višeg ili istoga hijerarhijskog ranga; *Učinkovitosti i djelotvornosti* – osigurava definirane odgovarajuće pokazatelje za postavljene ciljeve te razumljivost i mjerivost očekivanih rezultata i učinaka. Ovo načelo doprinosi adekvatnom omjeru troškova i koristi kao i svrsishodnosti odabrane opcije; *Odgovornosti i usmjerenosti na rezultat* – obvezuje tijela zadužena za izradu i provedbu akata strateškog planiranja na osiguravanje odgovarajućih uvjeta, resursa i političke podrške na putu dostizanja i ostvarenja željenih rezultata, ishoda i učinaka; *Održivosti* – osigurava temeljenje izrade i provedbe akata strateškog planiranja na rezultatima i znanjima iz prethodnih procesa strateškog planiranja sa postavljenim fokusom na buduće vrijeme gdje se ciljano doprinosi djelovanju koje ne stvara nerazmjerno financijsko ili drugo opterećenje budućim generacijama; *Partnerstva* – osigurava uključivanje šireg spektra dionika u proces izrade i provedbe akta strateškog planiranja i *Transparentnosti* – osigurava relevantnost i obrazloženje problema te izazova koje se nastoji riješiti kroz postupke strateškog planiranja i upravljanja razvojem uz obaveznu uporabu relevantnih pokazatelja uspješnosti odnosno dosega. Ovim načelom osigurava se nadalje i definiranje odgovornosti za provedbu i postizanje rezultata, ishoda i učinaka te javno dostupne podatke o cjelokupnom procesu.

U skladu sa navedenim načelima se izrađuju i provode akti strateškog planiranja među kojima su; *akti od nacionalnog značaja* - nacionalna razvojna strategija te više sektorske i sektorske strategije, nacionalni planovi, Program Vlade i provedbeni programi tijela državne uprave. Potom *akti strateškog planiranja od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave* - planovi razvoja JLP(R)S i provedbeni programi JP(R)S; *akti strateškog planiranja povezani s okvirom za gospodarsko upravljanje Europskom Unijom*: program konvergencija i nacionalni program reformi i *akti strateškog planiranja povezani s korištenjem fondova Europske Unije*. Navedeni strateški akti razlikuju se po roku za koji su doneseni te se sukladno tome dijele na kratkoročne koji se donose za razdoblje 1-5 godina, srednjoročne za



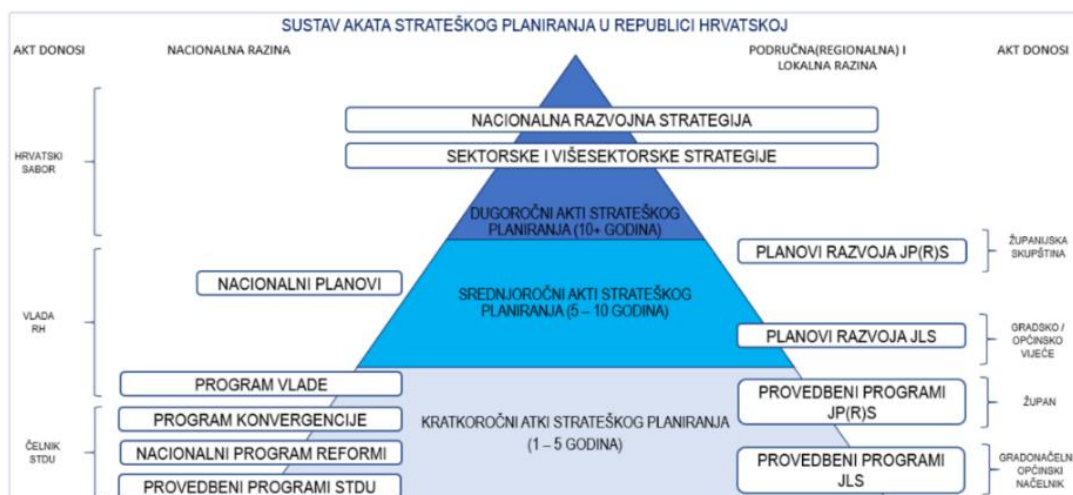
razdoblje 5 do 10 godina i dugoročne akte strateškog planiranja koji se donose za najmanje 10 godina.

Logički okvir sustava strateškog planiranja povezuje akte strateškog planiranja s ekvivalentnim razinama ciljeva i definiranim ključnim indikatorima uspješnosti u odnosu na ciljeve. Vizija razvoja, razvojni smjerovi, strateški i posebni ciljevi, mjere, aktivnosti i projekti kao i indikatori uspješnosti koji su povezani sa njima čine ključne elemente logičkog okvira.

Razloge uspostave integriranog sustava strateškog upravljanja i upravljanja razvojem možemo pronaći u usklađenosti ili preduvjetima potrebitim za sudjelovanje u europskim politikama kao i u dobrobiti kojom rezultira primjena strateškog procesa u upravljanju ili načinu jednostavnijeg nadzora i kontrole kretanja javnih politika. Međutim, nit vodilju pronalazimo i u nedostacima koji su uočeni analizom stanja i problema. Uočeni nedostaci manifestirali su se kroz: nepostojanje cjelovitog zakonodavnog okvira u području strateškog upravljanja i upravljanja razvojem, velikog broja nepovezanih i preklapajućih ciljeva u aktima strateškog planiranja, nepostojanje jedinstvene metodologije za strateško planiranje, razdvojenost strateškog i proračunskog planiranja, nemogućnost praćenja i izvještavanja o dosegima uslijed nepostojanja pravila za isto te u konačnici zbog nejasno definirane odgovornosti između različitih upravljačkih razina nadležnih za strateško planiranje ([www.ra-kazup.hr](http://www.ra-kazup.hr)).<sup>24</sup> Unutar navedenih nedostataka relevantno je potražiti odgovore među ostalim i za slabu apsorpciju sredstava osiguranih putem fondova EU u proteklim financijskim razdobljima.

---

<sup>24</sup> Modul 3: Strateško planiranje – osnova za EU projekte 2021.-2027. <https://www.ra-kazup.hr/karla/wp-content/uploads/2020/09/TEMA-3.1.-OSNOVE-STRATESKOG-PLANIRANJA-.pdf>



Slika 4: Sustav akata strateškog planiranja u Republici Hrvatskoj  
 Izvor: Priručnik o strateškom planiranju (2020.), Ministarstvo regionalnog razvoja i Fondova EU

### 5.1.1. Nacionalna razvojna strategija

Nacionalna razvojna strategija primjer je dugoročnog akta u sustavu strateškog planiranja, hijerarhijski najvišega uz sektorske i višesektorske strategije, koji pruža okvir za provedbu strateških ciljeva čije će ispunjavanje omogućiti ostvarivanje zacrtanih razvojnih smjerova i definirane vizije Republike Hrvatske. Svi ostali akti u sustavu strateškog planiranja moraju biti usklađeni s razvojnim smjerovima NRS te doprinositi ostvarivanju strateških ciljeva NRS.

Sadržajni aspekt NRS propisan je Uredbom o strateškom planiranju te sadržava: viziju razvoja RH, opis razvojnih potreba i razvojnih potencijala, razvojne smjerove, strateške ciljeve, popis ključnih pokazatelja učinka te ciljne vrijednosti pokazatelja, provedbeni okvir, financijski okvir i okvir za praćenje i vrednovanje.

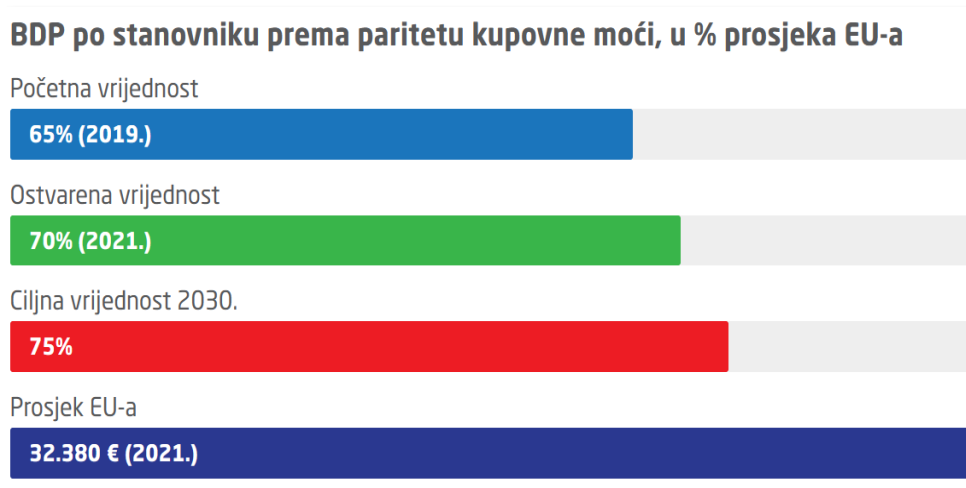
Aktualna nacionalna razvojna strategija je NRS RH 2030. godine koja u tematski primat stavlja konkurentnost, inovativnost i sigurnost zemlje prepoznatljivog identiteta i kulture, očuvanih resursa, kvalitetnih životnih uvjeta i jednakih prilika za sve. Navedeno se planira doseći kroz 4 razvojna smjera koja odgovaraju na razvojne potrebe i potencijale:

- Održivo gospodarstvo,
- Jačanje otpornosti na krize,
- Zelena i digitalna tranzicija,
- Ravnomjeran regionalni razvoj.

Kako bi se navedena 4 razvojna smjera kroz prioriteta područja javnih politika mogla pratiti te vrednovati, unutar NRS 2030 definirani su pokazatelji učinka (www.hrvatska2030.hr). Pokazatelji učinka spadaju u logički okvir i veoma su značajni u kontekstu rezultata. Upravo putem njih objektivizira se trenutni doseg u naporima ka postavljenom strateškom cilju, no također i komparacija naspram europskih dosega. Zakon o strateškom planiranju i upravljanju razvojem definira pokazatelje učinka kao kvantitativan i kvalitativan mjerljiv podatak koji omogućava praćenje, izvješćivanje i vrednovanje uspješnosti u postizanju utvrđenog strateškog cilja.

Primjerice, unutar razvojnog smjera „Održivo gospodarstvo i društvo“ u cilju „Konkurentno i inovativno gospodarstvo“ pokazatelji učinka integriraju relevantne podatke u trenutku planiranja strategije tj. 2019. godine, no također i ciljanu vrijednost po isteku razdoblja za koji je strategija donesena 2030. godine:

- BDP po stanovniku prema paritetu kupovne moći, u % prosjeka EU-a (65% / 75%)
- Indeks globalne konkurentnosti (GCI) (63. Mjesto / < 45. mjesta)
- Udio ukupnih izdataka za istraživanje i razvoj (GERD) u BDP-u (0,97% / 3,0%)
- Europsku ljestvicu uspjeha u inoviranju (25, mjesto u EU / <18. Mjesta)
- Vrijednost izvoza roba i u sluga, u % BDP-a (52,3% / 70%)



Slika 5: Pokazatelj učinka u cilju Konkurentno i inovativno gospodarstvo  
Izvor: Hrvatska2030.hr

Analizirajući pokazatelje učinka unutar NRS RH 2030 prevladavaju ciljevi postavljeni na dostizanje europskih prosjeka. Jedna od temeljnih svrha strateškog pristupa trebala bi pridonijeti predviđanju budućih kretnji u definiranju te postizanju razvojnih ciljeva, prepoznavanja prilika te djelovanja, uz istovremeno minimiziranje rizika i inhibitora. Ciljevi unutar NRS RH 2030 na prvo sagledavanje odaju pozitivan dojam, no ostaje upitno koliko relevantno, cjelovito i utemeljeno su uključene buduće kretnje ostalih članica EU temeljem kojih se izračunava europski prosjek. Težiti ostanku u donjoj polovici prosjeka posredno produbljuje razloge stagnacije, no također doprinosi izraženijim standardnim devijacijama u kontekstu mjerivih učinaka, ishoda i rezultata pri valorizaciji uspješnosti ili kvalitete. Postaviti za cilj da se BDP p.c. prema paritetu kupovne moći poveća za 10% kroz 10 godina, pri čemu potpuni krajnji doseg iznosi tek 75% prosjeka EU-a u 2030. godini ne jamči povećanje kvalitete života pojedinaca. Brojna makroekonomska predviđa naglašavaju kako će aktualno desetljeće nošeno 4. Industrijskom revolucijom i tehnološkim utjecajima ubrzati tijek i obim promjena o kojima ovise gospodarstva te izmijeniti većinu poznatoga.

U segmentu inovacija Republika Hrvatska 2023. godine još uvijek se nalazi podosta udaljeno od europskog prosjeka. Valja pridodati navedenome kako se unutar NRS 2030, unatoč težnji promjene pristupa istraživanjima i razvoju te inovacijama kao koraku ka bržem rastu produktivnosti gospodarstva, tek nakon 2019. godine bilježe ukupni izdaci za istraživanje i razvoj u iznosu višem od 1% BDP-a, dok se unutar pokazatelja učinka kao ciljna vrijednost za 2030. godinu postavlja kvantitativna vrijednost odnosno iznos od tek 3% BDP-a.

## Udio ukupnih izdataka za istraživanje i razvoj (GERD) u BDP-u

Početna vrijednost

0,97% BDP-a (2018.)

Ostvarena vrijednost

1,25% BDP-a (2020.)

Ciljna vrijednost 2030.

3% BDP-a

Prosjek EU-a

2,32% BDP-a (2020.)

Slika 6: Pokazatelj učinka unutar strateškog cilja Konkurentno i inovativno gospodarstvo  
Izvor: Hrvatska2030.hr

Potonje navedeni pokazatelj BDP-a u sinergiji sa pokazateljem „Europska ljestvica uspjeha u inoviranju“ unutar istoga razvojnog smjera i strateškog cilja, (gdje je Hrvatska 2019. godine zauzela 25. mjesto u EU od ukupno 27, dok za ciljanu vrijednost 2030. postavlja mjesto više od 18., po podacima iz osmog izvješća Europske komisije o koheziji), ukazuju na nekonzistentnost razvojnih smjerova te dijelom osporavaju viziju NRS 2030 koja glasi: „Hrvatska je u 2030. godini konkurentna, inovativna i sigurna zemlja prepoznatljivog identiteta i kulture, zemlja očuvanih resursa, kvalitetnih životnih uvjeta i jednakih prilika za sve“ (narodne-novine.hr). Slijedom toga, unatoč uključenju svih elemenata strateškog planiranja pri izradi ovoga akta, logička forma ostaje upitna.

### 5.1.2. Planovi razvoja jedinica područne (regionalne) samouprave

Županijske razvojne strategije primjer su srednjoročnog akta strateškog planiranja kojima se definiraju posebni ciljevi za provedbu strateških ciljeva iz dugoročnih akata strateškog planiranja. One su dokument za budući razvoj određene županije donosioca gdje je dogovorom utvrđena vizija, strateški ciljevi, prioriteti, mjere i projekti te dokument kao takav predstavlja okvir za razvojne projekte i sve što dolazi u neposredan odnos sa njegovom provedbom. Valja istaknuti ulogu županijskih razvojnih strategija na putu ka financiranju sredstvima iz EU fondova no također i mogućnost jednostavnijeg povezivanja bilo na podnacionalnoj liniji županija-grad-

općina tako i na višim nivoima; međuzupanijske, prekogranične i međuregionalne suradnje u cilju osiguravanja sredstava i kapaciteta, obzirom da su pojedinačni projekti kojima se u konačnici i ostvaruje razvoj, sastavnice ŽRS-a.

Primjerice: u Plan razvoja Zadarske županije 2021-2027. uključeni su svi potrebni elementi procesa strateškog planiranja. Istoimeni akt temelj je strateškog planiranja razvoja Zadarske županije kojim se definiraju vizija, prioriteti i posebni ciljevi za provedbu strateških ciljeva NRS RH 2030 koja kroz razvojne smjerove i intervencijsku logiku postavlja osnovni strateški okvir za izradu Plana razvoja. Akt je građen na temeljima prethodnih postupaka Regionalnog operativnog programa Zadarske županije iz 2003. godine, potom Županijskih razvojnih strategija 2011.-2013. i 2020. kojim se definira cjelovit sustav strateškog planiranja na županijskoj razini. Definirana vizija razvoja kroz razdoblje djelovanja plana glasi:

„Konkurentna i razvijena županija koja predvodi u plavom i zelenom rastu gospodarstva Jadranske Hrvatske, te županija inovativnog i održivog razvoja sa sigurnim i poticajnim okruženjem za sve njezine stanovnike“<sup>25</sup>. Vizija Plana predstavlja željeno stanje u okruženju, gospodarstvu i društvu Zadarske županije u 2027. godini. Uključeni su i opisani prioriteti javne politike kao i posebni ciljevi te ključni pokazatelji ishoda, terminski planovi provedbe, kao i indikativni financijski plan te okvir za praćenje i vrednovanje.

Zadarska županija kroz plan razvoja definira svoje strateške smjernice kako bi u najvećoj mjeri unaprijedila kvalitetu života stanovnika, a pritom se uspješno nosila s izazovima u pogledu stvaranja dodatnih vrijednosti za gospodarstvo, javnu upravu i sve sfere o kojima samostalno odlučuje.

Problematika kojoj se Zadarska županija strateški suprotstavlja putem Plana razvoja 2021. – 2027. kroz smjernice i ciljeve slojevite je prirode. Od polariziranog demografskog i gospodarskog razvoja uslijed koncentracije ljudskih i materijalnih resursa u regionalnom središtu te naglašenu marginalizaciju periferije progresivnog intenziteta, potom usmjerenost uglavnom na uslužne djelatnosti uz izostanak sektorske diversifikacije te prostorne disperzije gospodarstva, na što se nadovezuje demografska

---

<sup>25</sup> Plan razvoja Zadarske županije 2021.-2027.

stabilnost, prevelika porezna opterećenja, tromost te tehnološka zastarjelost javne uprave, nesređeni imovinsko-pravni odnosi i prenormiranost kao čimbenici koji negativno utječu na investicijsku klimu.

Razvojnim smjerovima definiranim unutar Plana razvoja želi se osigurati održivo gospodarstvo i društvo, razvijanje snage u smjeru otpornosti na krize i izazove, nastoji se doprinijeti zelenoj i digitalnoj tranziciji te ravnomjernom regionalnom razvoju. Za svaki razvojni smjer definirani su unutar akta posebni ciljevi putem kojih se neposredno doprinosi ostvarenju strateških ciljeva.

Usporedbom podataka aktualnog Plana razvoja sa Županijskom razvojnom strategijom 2020 Zadarske županije primjetan je utjecaj integriranog sustava strateškog upravljanja i upravljanja razvojem RH, prvenstveno kroz logički okvir.

Sumiramo li pokazatelje ishoda sa ciljanim vrijednostima izvjesno je kako inovativnost unutar akta ostaje većinom dio narativa, dok bi ista kao okosnica vizije, zasigurno trebala biti integrirana multi-dimenzionalno kroz strateške ciljeve. Ipak, vidljivi su pozitivni pomaci, kroz projekte od strateškog značaja u odnosu na Županijsku razvojnu strategiju 2020. Projekt od strateškog značaja „Izgradnja i razvoj regionalnog inovacijskog ekosustava za poduzetnike“ ima za cilj osigurati okruženje za visoko obrazovanje i znanstveno-istraživački rad razvojem potrebite infrastrukture. Projektom se planira ojačati te razviti zadarsko Sveučilište no posredno i grad te županija. Pomak je u odnosu na ŽRS 2020 minimalan ali vidljiv i u kontekstu suradnje u projektu od strateškog značaja „Izgradnja centra za gospodarenje otpadom Biljane Donje“ gdje se spominje suradnja sa nekolicinom jedinica lokalne samouprave iz Ličko-Senjske županije kroz temu gospodarenja otpadom. Kroz vodeći konstrukt EU-a za prekograničnu suradnju INTERREG Zadarska županija član je mnogih projekata: trenutno su aktivna 4 međunarodna EU projekta u kojima sudjeluje Zadarska županija: SAFE, TECHERA, ARGOS i FIRESPELL ([www.zadarska-zupanija.hr](http://www.zadarska-zupanija.hr)). Projekti su sufinancirani od 85-100% iznosa iz EU fondova (100% za projekt SAFE). Projekt ARGOS najveće je vrijednosti i financira se iz Programa prekogranične suradnje INTERREG, gdje sufinanciranje iznosi 85%, uz 15% iz proračuna Zadarske županije([italy-croatia.eu](http://italy-croatia.eu)).

Navedenu komparaciju protekle sa aktualnom strategijom razvoja Zadarske županije odnosno utjecaj strateškog planiranja na diferencijaciju pristupa ponajbolje objašnjavaju pojedini primjeri iz ŽRS 2020. Unutar ŽRS 2020 podaci o ulaganju u razvoj ljudskih potencijala iz javnih sredstava ukazuju na slab strateški, analitički odnosno logički pristup, gdje je isto ulaganje iznosilo od 2011. do uključujući 2015. godinu svega 0,1% do maksimalno 0,3% javnih sredstava, dok se istovremeno unutar SWOT analize pametnog rasta pod nedostatkom navodi: „mali broj zaposlenih u ICT sektoru u odnosu na ostale županije te nedostatak kvalitetnih i educiranih kadrova u svim sektorima za potrebe gospodarstva“. Primjetan je nesklad i u kontekstu partnerstva te suradnji, gdje se pod slabosti SWOT tablice navodi „mali broj tvrtki na području Zadarske županije koje udovoljavaju temeljnim kriterijima za povlačenje sredstava iz EU fondova“, dok bilo kakva suradnja koja nadilazi teritorijalni okvir županije je isključena iz definiranih prioritetnih područja odnosno ciljeva i mjera Strategije razvoja Zadarske županije 2020. Osvrnemo li se na proces stvaranja navedene strategije isti je proveden sukladno načelu partnerstva. Obzirom na to da partnerstvo podrazumijeva uključenost svih ključnih dionika regionalnog razvoja; jedinice regionalne i lokalne samouprave, socijalne partnere, civilno društvo, posebne interesne skupine uz nacionalnu vladu kroz sve faze političkog ciklusa (Đulabić, Manojlović, 2011. str.1060), legitimno je očekivati kako bi utjecaj partnerstva, u današnjem globaliziranom svijetu, gdje se suradnja koja stavlja u primat percepciju otvorenosti i umreženosti sama po sebi smatra logičnom, trebao rezultirati istima. Unatoč činjenici kako sa dvije županije sa kojima Zadarska županija dijeli slične prilike i izazove bilo u kontekstu demografije, geografskih i kulturoloških pogodnosti, gospodarskih kretnji, teritorijalne granice, pa čak i političkih prilika (Šibensko-Kninska i Ličko-Senjska), izostala je tada bilo kakva strateška suradnja unutar 3 definirana strateška cilja.

Primjeri su to koji potvrđuju nužnost i prednosti koje unosi djelovanje temeljeno na načelima strateškog planiranja uz postojanje cjelovitog sustava strateškog upravljanja kako bi se izbjeglo preklapanje ili pak nedefinirana odgovornost te barem postepeno umanjivali ostali uvriježeni nedostaci. Primjeri, također, ukazuju na problematiku koja se multiplicira uslijed neadekvatnog djelovanja.



### **5.1.3. Programski dokumenti**

Programski dokumenti primjer su kratkoročnih akata strateškog planiranja. Programski dokumenti zajedno sa Sporazumom o partnerstvu čine dokumente za korištenje EU fondova koji se donose na nacionalnoj razini, a odobrava ih Komisija. Sponu među nacionalnom i europskom razinom osigurava koordinacijsko tijelo. Koordinacijsko tijelo po Zakonu o institucionalnom okviru za korištenje fondova EU u Republici Hrvatskoj je središnje tijelo RH za koordinaciju korištenja EU fondova te za strateško planiranje, koje osigurava usklađenost financiranja, koordinira izradu, izmjene i (ili dopune Sporazuma o partnerstvu i /ili programskih dokumenata u suradnji s upravljačkim tijelima i partnerima te obavlja nadzor njihove provedbe (NN 116/21)<sup>26</sup>.

Programske dokumente sačinjavaju: *Program Vlade* kojim se definiraju prioriteti Vlade RH tijekom mandatnog razdoblja te ujedno predstavlja okvir za izradu nacionalnog programa reformi, programa konvergencije i provedbenih programa tijela državne uprave; *Provedbeni programi tijela državne uprave* koji se donose na temelju nacionalnih planova, Programa Vlade i financijskog plana tijela državne uprave te vrijede za vrijeme trajanja mandata čelnika tijela; *Provedbeni programi jedinica područne (regionalne) samouprave* koji osiguravaju provedbu posebnih planova razvoja i poveznicu s proračunom jedinice te se donosi za vrijeme trajanja mandata izvršnog tijela jedinice i *Provedbeni programi jedinica lokalne samouprave* koji opisuju i osiguravaju postizanje ciljeva iz srednjoročnog akta strateškog planiranja te ostvaruju poveznicu sa proračunom jedinice (www.istra.europa.eu, 2020).

### **5.2. Uloga kohezijske politike u procesu oblikovanja regionalne politike**

Uloga regija odnosno regionalne politike razvijala se i mijenjala kroz tijek vremena. Jedinice na regionalnoj razini bez prava na samoupravu postepeno su pod utjecajem raznih faktora (demokratskih procesa, političke decentralizacije, upravnotehničkim razlozima, kohezijske politike te mnogih drugih) prolazile svoj razvojni slijed te bivale postupno transformirane u samoupravne jedinice na regionalnoj razini kakve

---

<sup>26</sup> Zakon o institucionalnom okviru za korištenje fondova Europske unije u Republici Hrvatskoj, NN 116/21

poznajemo danas. U početcima upravne jedinice (kao pandan današnjoj regionalnoj razini) bile su samo ekspoziture središnje razine vlasti stvorene sa naumom da obavljaju određene poslove središnje razine koja u to vrijeme teži centrifugalnoj dinamici vlasti, da bi pod utjecajem globalizacije, ali posredno i glokalizacije praćeni sve većim interesima usmjerenim prema demokratičnosti u djelovanju te građanskim pravima primakli proces političkog odlučivanja što bliže građanima. Put je to transformacije od upravnih prema političkim regijama uz kontinuitet osnaživanja demokratskog kapaciteta i političkog legitimiteta (Đulabić, 2014. str.410).

Razvojni trendovi, koji su se odvijali paralelno uz navedene modulatore razvojnog puta prema samoupravnom djelovanju, a koji se mogu vezati uz regionalnu razinu vlasti su: nastojanja oko harmonizacije regionalne razine vlasti, potom naumi poticanja gospodarskog i općedruštvenog razvoja, regionalna mobilizacija i povezivanje u nastojanju jačanja položaja regionalne razine na europskoj razini te suradnje među regijama (prekogračne, transnacionalne i međuregionalne) (Đulabić, 2014. str.399-401).

Danas, nakon svih navedenih transformacija i reformi, sveobuhvatnu definiciju regije, kako navodi Đulabić (2009), suviše je kompleksno navesti zbog mnogih aspekata značenja koja integrira u svojoj osnovi te iznosi kako bismo istu mogli definirati kao: „područje koje ima specifične karakteristike koje omogućuju da ga se percipira kao zasebnu i koherentnu cjelinu te na kojemu postoje političke odnosno upravne institucije različite od takvih institucija na lokalnoj odnosno nacionalnoj razini“. Definiciju pojma regije daje i Maldini (2014. str.128) koji navodi kako je ista prostor zaokružen zemljopisno koji integracijom povijesnih, kulturoloških, ekonomskih i političkih čimbenika ostvaruje relativnu homogenost i/ili relativnu izdvojenost u odnosu prema nekoj nadređenoj (geografskoj i/ili državnoj) cjelini. Autori navode kako je bitno naglasiti osjećaj pripadnosti određenom prostoru okarakteriziranom pojmom regija, poglavito u smislu razvoja ili reformi, jer upravo pripadnost potiče participaciju te želju za aktivnom sudjelovanjem javnom i političkom životu. Na formalnopravnoj razini uloga regionalnih jedinica prepoznata je u Preporuci 240(2008) Kongresa lokalnih i regionalnih vlasti Vijeća Europe u kojoj se ističe utjecaj regionalne demokracije na ublažavanje učinaka globalizacije na zemlje članice kroz politiku gospodarskog poticanja na regionalnoj razini, na što se nadovezuje načelo

gospodarske i društvene kohezije kao jedno od temeljnih načela realizacije regionalne demokracije (Đulabić, 2014. str. 403).

Regionalna razina vlasti kroz autonomiju dobila je novi značaj kao svojevrsan partner Europskoj uniji u provođenju kohezijske politike, pri čemu je EU odigrala značajnu ulogu. Poglavitito kroz načelo supsidijarnosti koje potiče regionalnu autonomiju spram središnje razine te kroz razvoj regionalne politike, ističući kako je subnacionalna razina vlasti veoma bitna kako u provedbi europskih javnih politika tako i u cjelokupnoj institucionalnoj arhitekturi članica. Razdiobi vlasti temeljem načela supsidijarnosti nadovezala se potreba za uključenjem regionalne (i lokalne) razine vlasti u procese javne politike na europskoj i nacionalnoj razini. Isto se omogućilo utemeljenjem načela partnerstva. Upravo načelo partnerstva istaknuto je od strane regionalne politike kao jedno od temeljnih načela u kontekstu strateškog programiranja razvoja (Đulabić, 2014, str.405).

Unatoč svemu navedenom prisutan je kontinuiran jaz odnosno divergencija razvoja među regijama na prostoru EU-a. Problem regionalnih razlika u Europskoj uniji pitanje je od prvorazredne gospodarske, političke i društvene važnosti. Sve zemlje članice suočene su sa postojanim razlikama u stupnju razvijenosti. Sa ekonomske točke gledišta razlike bi mogle ograničiti budući rast, dok unutar političke konotacije razlike mogu pridonijeti povećanju nestabilnosti. Stoga se poticanje ujednačenog regionalnog razvoja može poistovjetiti s poticanjem gospodarskog razvoja u cjelini (Borić, 2018. str.91). Politika regionalnog razvoja alat je za borbu EU-a protiv regionalnih razlika unutar vlastitog teritorija, koja zahtijeva izgradnju pravnog i institucionalnog okvira za vođenje regionalne politike na nacionalnim nivoima.

Uzimajući u obzir podatke Europske komisije sadržane u osmom izvješću o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji koja ističe kako pokretači regionalnog razvoja obično potiču koheziju potvrđuje se sve veća povezanost odnosno značaj regija. Navodi se kako su za djelotvornost ulaganja u infrastrukturu, vještine, inovacije i upravljanje nužan čimbenik postojanje odgovarajuće kombinacije ulaganja u skladu sa potrebama i kapacitetima određene regije te dobar institucijski i makroekonomski okvir. U tome prednjače razvijenije regije, a poglavito regije u kojima se nalaze glavni gradovi. Upravljanje programima kohezijske politike pričinjava problem slabije

razvijenim regijama i regijama sa niskim stupnjem autonomije u provedbi javnih ulaganja, a koji jesu okosnica regionalnog razvoja.

Disparitet razvoja unutar EU-a postaje naglašeniji kako iz razloga globalizacije koja sve više raslojava te fragmentira cijeli svijet tako i slabim gospodarskim prilikama te različitim resursnim i razvojnim potencijalima, poglavito zemalja koje su kroz zadnja dva desetljeća pristupila Uniji. Uz opće prisutan jaz u kontekstu vještina i upravljanja, navodi se unutar osmog izvješća o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji povećanje regionalnog inovacijskog jaza među regijama kao najizvjesnije prijetnje koja rezultira posljedičnim rastom divergencije kroz skoriju budućnost. U nastojanju prevladavanja jaza divergencije, jačanja gospodarstva i osiguranja njegova dugoročnog poželjnog kretanja važno je međudjelovanje kohezijske politike EU-a i uloge regija. Regije su razina javne vlasti, ali istovremeno i ključni dionik, koja ima mogućnosti uporabom vlastitih sposobnosti i kapaciteta iskoristiti sve prednosti na putu ka prosperitetu i postizanju bolje kvalitete života istovremeno potičući vlastite faktore razvoja.

### ***5.3. Regionalna razina vlasti u Hrvatskoj***

Svaka država članica prolazi proces prilagodbe nacionalnih regionalnih politika radi potpunog usklađivanja sa kohezijskom politikom EU-a vođena naumom ostvarenja pogodnosti i perspektiva koje kohezijska politika pruža. Uvođenje ključnih načela kohezijske politike snažno utječe na okvir regionalne politike kroz pripremni i kontinuirani proces prilagodbe. Prethodno u 5. poglavlju rada opisani zakonodavni, strateški i logički okvir sustava strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske konstruiran je upravo sa ciljem usklađivanja odnosno približavanja zajedničkim europskim vrijednostima. Sukladno tome ali dosta ranije, u prvi Zakon o regionalnom razvoju iz 2009. godine uvrštena su načela na kojima i danas počiva regionalni razvoj; partnerstvo i suradnja, strateško planiranje, praćenje i vrednovanje, jednake mogućnosti i održivost. Važnost se očituje i kroz aspekt refleksije dobrobiti strateškog planiranja, evaluacije te partnerskog pristupa u budućnosti i unutar sektorskih politika (Đulabić, 2014. str.17-19). Pridodamo li navedenom naume

aktualnog VFO 2021. – 2027. u vidu rastvaranja sektorskih silosa te međusektorsku suradnju i partnerstvo, značaj kojim rezultira se dodatno potencira.

Dobrobit koja proizlazi pod posredstvom kohezijske politike ogleda se i u pomicanju nacionalnog fokusa (do nedavno se ulagalo prvenstveno u infrastrukturu i pomoć malim i srednjim poduzećima) no osviještena je potreba analitičkog pristupa, ulaganja u ljudske resurse, inovativnost, evaluaciju, višerazinski razvoj te horizontalnu povezanost, odnosno sve one elemente o kojima ovisi rast i razvoj. Naime, promjene koje su uvrštene unutar Zakona o regionalnom razvoju nakon ulaska Hrvatske u EU potaknute su načelom supsidijarnosti, potrebitoj suradnji i vertikalnoj koordinaciji te strateškom planiranju. Slijedom navedenoga, u kontekstu međusobnog utjecaja odnosno analogije kohezijske politike i politike regionalnog razvoja, manifestiraju se prednosti koje izravno ili posredno reflektiraju utjecaj pri kreiranju javnih politika. Uzmemo li opetovano za primjer Plan razvoja Zadarske županije 2021.-2027. godine primjetna je dominacija koncepata i tema poput uravnoteženog i pametnog regionalnog razvoja, održivog gospodarstva, uključivog rasta i inovativnosti te upravljanja razvojem sadržanih unutar analize i ocjene stanja, potom evaluacije prijašnjih strategija, prepoznavanja razvojnih potreba i potencijala, strateškog okvira, evaluacije i dr. elemenata svojstvenih strateškom planiranju u kohezijskoj politici. Upravo u tome se očituje ponajveća dobrobit koju je kohezijska politika unijela putem načela strateškog planiranja, ali i ostalih načela koji čine temelje kohezijske politike u regionalnu razinu samouprave.

Nedostaci, odnosno izazovi na koje se treba osvrnuti u kontekstu razvoja regionalne razine vlasti vežu se uz nekoliko ključnih elemenata koji uzrokuju razvojne barijere:

- Teritorijalna reorganizacija odnosno okrupnjavanje teritorijalne osnove – kao polazišna točka razvojne reforme. Teritorijalna podjela nije se mijenjala od samostalnosti. Usitnjavanje struktura ne ide u prilog provedbi kohezijske politike na regionalnom nivou kakvoga pronalazimo u hrvatskim prilikama, obzirom na već spomenute pretpostavke i preduvjete potrebite za provedbu kohezijske politike na dobar način.
- Povećanje autonomije regija – kao polazišne točke ka osiguranju vlastitih prihoda. Doprinijelo bi to preuzimanju inicijativa i odgovornosti za razvoj

vlastitog područja odnosno političke identifikacije koja prihvaća sve razine vlasti no na način da se nadopunjuju, pri čemu regionalna razina možebitno postaje pokretač nadnacionalnih suradnji odnosno umreženosti. Samim time pridonijelo bi se većem stupnju demokratičnosti, jačanju političkih procesa, ali i otvorilo neke nove ulaze participaciji građana u kreiranju javnih politika.

- Modernizacija odnosno smanjenje tehnološke zastarjelosti – kao polazišne točke u odgovoru na promjene koje donosi umreženo i povezano društvo sa komunikacijskim i informacijskim tehnologijama, no isto tako kao preduvjet za djelovanje u kontekstu suradnji unutar europske kohezijske politike.
- Negativan trend demografske slike – kao polazne osnove za brojne izazove u skorijoj budućnosti čiji se uzroci pronalaze u demografskoj nestabilnosti (npr. uzlazni trend marginalizacije periferije koja vodi produbljenju razvojnih razlika). Mnogi od njih su veoma značajni u kontekstu gospodarskog i socijalnog razvoja. Izazov je u nerazvijenim regijama intenzivniji te kompleksniji.
- Izostanak sektorske diversifikacije – što se za uzrok dijelom može povezati sa već spomenutim usitnjenim teritorijalnim strukturama kroz poveznicu slabih proračunskih kapaciteta, no istovremeno i ostalih resursa.
- Prenormiranost – kao glavni uzročnik negativne investicijske klime.

## 6. ZAKLJUČAK

Slijedom obrađenih područja strateškog planiranja kao procesa, kohezijske politike sa svime što u svojoj osnovi integrira te međudjelovanju različitih tijela na regionalnoj razini kao rezultat u vidu krajnjeg silogizma profilirala se spoznaja kako zajednička interakcija može iznjedriti mnoge dobrobiti, kako u vidu razvoja tako i u vidu reformi potrebitih za sprovođenje politika, ali istovremeno veoma značajnih za sve dionike političkog djelovanja, poglavito najniže razine u vidu participacije i aktivnog sudjelovanja u kreiranju te sprovođenju politika.

Premda je zadnja pristupila u članstvo Europske unije Republika Hrvatska već je cijelo desetljeće dio zajednice. Hrvatska nastoji slijediti zajedničku europsku pravnu stečevinu koja uz regulaciju pridonosi i zajedničkoj koheziji, poglavito kroz temeljne standarde i pokazatelje u svim relevantnim područjima života i rada. Koraci na tom putu nisu ni laki ni brzi, poglavito kod slabije razvijenih država članica, ali su zajednički. Prednosti zajedničkog djelovanja očituju se mnogostruko, a ponajviše kroz:

- zajedničke odgovore na globalne izazove, gdje trendovi i razvoj gospodarstava ostalih dionika globalnih kretnji projiciraju reperkusije na gospodarstva zemalja EU,
- iskustva koja ukazuju na potrebu zajedničke ciljane potpore, ojačanja te osuvremenjivanja onih dijelova koji kaskaju za prosjekom, kako bi kroz ikoliko približavanje te smanjenje jaza postali aktivan sudionik zajedničkog europskog gospodarstva,
- zajedničko stvaranje opće težnje ka poboljšanju obzirom na suvremene nepredvidive izazove i kretnje koje ukazuju kako tromost i nesposobnost neminovno dolaze na naplatu unaprijed, kako se znanju sustavno podiže vrijednost, te kako je zajedničko djelovanje pametan pristup ka osiguranju konkurentnosti, inovativnosti, samodostatnosti i održivosti,
- sufinanciranje - uvriježenim poteškoćama i razlikama na putu ravnomjernog razvoja svih članica Unija sustavno pristupa putem kohezijske politike koja je ujedno jedna od vodećih investicijskih politika Europske unije. Višegodišnji financijski okviri objedinjuju zajedničke europske razvojne prioritetne i ciljeve

koji služe kao orijentir u kreiranju nacionalnih razvojnih smjerova te strateških ciljeva.

No, da bi se iskoristile mogućnosti i pogodnosti kohezijske politike postavljeni su određeni preduvjeti koje je nužno ispuniti kako bi se osigurala provedba fondova EU, uz obaveznu implementaciju načela kohezijske politike u nacionalne sustave strateškog planiranja. Samim time proces strateškog planiranja postaje jedan od najvažnijih elemenata pri definiranju i izvršavanju javnih politika te istovremeno postaje značajan alat u razvoju nacionalnog odnosno europskog gospodarstva.

Sinergijski učinak te međuovisnost strateškog planiranja, kohezijske politike, regionalnog razvoja i dobrog upravljanja iznimno je važno uvidjeti te poboljšavati. Uvođenje ključnih načela kohezijske politike snažno utječe na okvir regionalne politike kao i na cjelokupan razvoj. Razvoj gospodarstva u suvremenom društvu postalo je ne samo pitanje javne vlasti već zajedničko pitanje svih uključenih dionika uz neophodnu primjenu relevantnih sustavnih pristupa te primjerenih struktura, pri čemu dobro upravljanje postaje sredstvo za sprovođenje politika na dobar način.

U kontekstu Hrvatskog sustava strateškog upravljanja i upravljanja razvojem još je isuviše rano izvući krajnje konkluzije, no činjenica jeste kako su vidljivi svojevrsni pozitivni pomaci. Kroz prizmu regionalnog razvoja trenutna podjela na županije kao i podjela jedinica lokalne samouprave ne ide u prilog regionalnom razvoju. Teritorijalno razmrvljena Hrvatska na mnogobrojne Županije (21), ostala je nepromijenjena od samog osnutka do danas. Usitnjenim strukturama usitnjeni su kapaciteti te resursi. Jedinice koje ne posjeduju potrebne resurse (ljudske, financijske, organizacijske, strukturne itd.) uglavnom nisu kadre realizirati potrebne uvjete u naumu (su)financiranja iz fondova EU-a egzistirajući ograničenih mogućnosti. Horizontalna suradnja rarijeto rijetko se planira, unatoč utemeljenim stavovima kao ista pojačava poglavito apsorpcijske kapacitete. Primijenjena analiza na primjeru razvoja Zadarske županije u svrhu ovoga rada, ukazuje na primjetne određene pomake, poglavito kroz uvođenje u primjenu procesa strateškog planiranja pri izradi strateških akata, no još uvijek su prisutni nedostaci u vidu izostanka proračunske samodostatnosti, slabih administrativnih kapaciteta, kao i ograničenosti samoupravnog djelokruga. Istovjetan nedostatak, ali još u intenzivnijem obliku prati i



razvoj lokalne razine. Plan razvoja grada Zadra (kao najvećeg grada u Županiji, no ujedno i urbanog sjedišta), primjerice, nije donesen unatoč proteku polovice vremena za koje je donesena nacionalna razvojna strategija.

U konačnici, kao najvrjedniji zaključak donesen na osnovu obrađenih informacija shodnih naslovnoj temi ističe se uloga načela strateškog planiranja kroz dva aspekta; kroz nacionalni i kroz europski aspekt. Načelo strateškog planiranja na europskom nivou u okviru kohezijske politike doprinosi definiciji zajedničkih prioriteta i razvojnih smjerova u cilju gospodarskog, socijalnog i teritorijalnog razvoja Unije sa fokusom na slabije razvijena područja kojima je potrebna potpora, a koji su okosnica cjelokupne kohezijske politike. Dok sa drugog aspekta uloga načela strateškog planiranja na nacionalnom nivou još je značajnija zbog vrijednosti koje integrira u postojeće sustave javnog upravljanja, od kojih su neki: participacija, održivost, učinkovitost, partnerstvo, odgovornost i transparentnost, istovremeno uz navedenu integraciju vrijednosti neposredno i bez prolongiranja doprinosi podizanju kvalitete života pojedinaca te demokratičnosti, ubrzavajući procese reformi potrebitih za usklađivanje sa zajedničkim strateškim okvirom EU, a koje bi se bez utjecaja kohezijske politike (izvjesno je kroz prakse koje su prethodile članstvu kod velike većine članica) ostale tek htjenje pojedinaca u težnji za demokratičnijim, suvremenijim i svjesnijim društvom.

## LITERATURA

1. Borić, I., (2018) *Regionalni razvojni dispariteti u Europskoj Uniji*, Zbornik radova Veleučilišta u Šibeniku, Vol.12, No.1-2. Dostupno putem: [Zbornik veleuciliste 1-2 2018.indd \(srce.hr\)](#)
2. Colvin, G., (2009), *The UPSide of the Downturn*, Ten Management Strategies to Prevail in the Recession and Thrive in the Aftermath, Nicholas Brealey publishing, London
3. De Wit, B. i Meyer, R., (2010) *Strategy: Process, Content, Context; An international perspective*, 4th Edition, Cengage Learning EMEA, United Kingdom
4. Đulabić, V., (2007) *Regionalizam i regionalna politika*, Suvremena javna uprava, Zagreb
5. Đulabić, V., (2008) *Građani i javna uprava na primjeru Grada Zagreba: sudionici u demokratskom procesu ili korisnici usluga*. Hrvatska i komparativna javna uprava. Dostupno putem: [200024 \(srce.hr\)](#)
6. Đulabić, V., (2014) *Trendovi u razvoju regionalne samouprave u Europi i pouke za Hrvatsku*, Biblioteka suvremena javna uprava, Knjiga broj 25, Zbornik radova /urednik I. Koprić *Europeizacija Hrvatske javne uprave/* Zagreb. Dostupno putem: [\(PDF\) Europeizacija hrvatske javne uprave \(2014.\) | Ivan Koprić - Academia.edu](#)
7. Đulabić, V., (travanj 2014) *Kohezijska politika Europske unije kao instrument razvoja Hrvatske*, Političke analize; tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku, Vol. 5 No. 17
8. Đulabić, V., (ožujak 2015) *Kako poboljšati apsorpcijski kapacitet lokalne i regionalne samouprave za europske strukturne i investicijske fondove*, Institut za javnu upravu. Dostupno putem: [Vedran Đulabić "Kako poboljšati apsorpcijski kapacitet lokalne i regionalne samouprave za europske strukturne i investicijske fondove" | PPT \(slideshare.net\)](#)
9. Đulabić, V., Manojlović R., (2011) *Administrative Aspects of Regional and Cohesion Policy in Croatia: In Search of a Better Coordination of Parallel Processes*, Pregledni znanstveni rad, Zagreb. Dostupno putem: [194751 \(srce.hr\)](#)
10. Ginsberg, A. (1997), *New Age Strategic Planning: Bridging Theory and Practice*, Long Range Planning, No.1. Dostupno putem: [tps://www.academia.edu/66141644/\\_New\\_age\\_strategic\\_planning\\_Bridging\\_theory\\_and\\_practice](https://www.academia.edu/66141644/_New_age_strategic_planning_Bridging_theory_and_practice)

11. Karlgaard, R., (2014), *The soft edge, Where great companies find lasting success*, First edition, HBPrinting, USA
12. Maldini., P. (2014) *Politički i administrativni aspekti regije: regionalizam, regionalizacija i regionalna politika*, Pregledni rad, Zbornik Sveučilišta u Dubrovniku, No. 1, Dubrovnik. Dostupno putem: [201312 \(srce.hr\)](#)
13. Noble, C.H. (1999) *Building the strategy implementation network*, Business Horizons, str. 19. Dostupno putem: [Building the strategy implementation network - ScienceDirect](#)
14. Perko Šeparović. I., (2006) *Izazovi javnog menadžmenta - Dileme javne uprave*, Golden marketing-Tehnička knjiga, Zagreb ISBN 953-212-279-6
15. Pusić. E., (2002) *Upravljanje u suvremenoj državi*, Društveno veleučilište u Zagrebu, Zagreb, ISBN 953-7083-00-4
16. Radoš. T, (2004) *Programiranje strategije – efikasna upotreba strateškog planiranja*, Zbornik ekonomskog fakulteta, Zagreb, Vol 2. No. 1 Dostupno putem: [41459 \(srce.hr\)](#)
17. Rajko, L.J., (5. prosinca 2007), *Ekonomska i socijalna kohezija Europske unije i Republike Hrvatske*, Informator br. 5608, Zagreb
18. Rupčić, N., (2018) *Suvremeni menadžment, teorija i praksa*, UNIRI Ekonomski fakultet Sveučilišta u Rijeci
19. Rupčić, N., (b.d.) *Strateško planiranje – put do uspjeha*, Poslovni-savjetnik, Dostupno putem: [641012.Stratesko planiranje put do uspjeha.pdf \(irb.hr\)](#)
20. Stare, A., (2010) *Comprehensive management of project changes*. Economic and Business Review 12(3) Vol.12. Dostupno putem: ["Comprehensive management of project changes" by Aljaž Stare \(ebrjournal.net\)](#)
21. Škafar, B., (2019) *(In)effectiveness of Quality Management Systems and models of excellence in practice*, Preprofessional paper UDC 006.83. Dostupno putem: [323393 \(srce.hr\)](#)

## STRUČNI ČLANCI / INTERNETSKI IZVORI

1. Ekonomski leksikon, (2011), Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Masmedia, Zagreb

2. European Commission: *Eight Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Dostupno putem: [Inforegio - Eighth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion \(europa.eu\)](#)
3. European Commission: *7th Report on Economic, Social and Territorial Cohesion-Highlights*. Dostupno putem: [Inforegio - 7th Report on Economic, Social and Territorial Cohesion - Highlights \(europa.eu\)](#)
4. European Commission: *Events and studies on administrative capacity building*. Dostupno putem: [Inforegio - Events and studies on administrative capacity building \(europa.eu\)](#)
5. European Commission: *New Cohesion Policy*. Dostupno putem: [Inforegio - New Cohesion Policy \(europa.eu\)](#)
6. European Commission: *Question and Answers on the EU Cohesion policy legislative package 2021.-2027*. Dostupno putem: [EU Cohesion policy legislative package 2021-2027 \(europa.eu\)](#)
7. European Commission: *Regional policy*. Dostupno putem: [Inforegio - EU Regional and urban development \(europa.eu\)](#)
8. European Commission: *Roadmaps for Administrative Capacity Building*. Dostupno putem: [Inforegio - Roadmaps for Administrative Capacity Building \(europa.eu\)](#)
9. Europska komisija: *kvalitetni projekti i uklanjanje administrativnih prepreka za ulaganja*. Dostupno putem: [Kohezijska politika EU-a: kvalitetni projekti i uklanjanje administrativnih prepreka za ulaganja \(europa.eu\)](#)
10. Europska komisija: *Kohezijska politika EU-a: devet milijardi eura Hrvatskoj za gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju i zelenu i digitalnu tranziciju od 2021. Do 2021. (kolovoz 2022)* Dostupno putem: [Inforegio - Kohezijska politika EU-a: devet milijardi eura Hrvatskoj za gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju i zelenu i digitalnu tranziciju od 2021. do 2027. \(europa.eu\)](#)
11. Europski fond za regionalni razvoj. Dostupno putem: [Europski fond za regionalni razvoj \(EFRR\) | Informativni članci o Europskoj uniji | Europski parlament \(europa.eu\)](#)
12. Europski parlament: *Ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija*. Dostupno putem: [Ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija | Informativni članci o Europskoj uniji | Europski parlament \(europa.eu\)](#)

13. Interreg Italy-Croatia *Catching the waves of cooperation*. Dostupno putem: [Home - Italy-Croatia - Regione Veneto](#)
14. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU, *Konferencija o budućnosti kohezijske politike nakon 2027. godine*. Dostupno putem: [Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije - Konferencija o budućnosti kohezijske politike nakon 2027. godine \(gov.hr\)](#)
15. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU, *Programi Republike Hrvatske 2021.-2027.* Dostupno putem: [Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije - Programi Republike Hrvatske 2021.-2027. \(gov.hr\)](#)
16. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU, *Višegodišnji financijski okvir 2021.-2027. i Instrument EU za oporavak*. Dostupno putem: [Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije - Višegodišnji financijski okvir 2021.-2027. i Instrument EU za oporavak \(gov.hr\)](#)
17. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU (svibanj 2020) Priručnik o strateškom planiranju, verzija: 3.0. Dostupno putem: [PRIRUCNIK o SP-u v.3.0 \(ČISTO\) \(istra-europa.eu\)](#)
18. Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine. Dostupno putem: [Hrvatska 2030](#)
19. Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. (2022) Dostupno putem: [https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022\\_2027.pdf](https://mpu.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Strategije,%20planovi,%20izvje%C5%A1%C4%87a/Nacionalni%20plan%20razvoja%20javne%20uprave%20za%20razdoblje%20od%202022_2027.pdf)
20. Plan razvoja Zadarske županije 2021.-2027. Dostupno putem [0\\_Plan razvoja Zadarske županije 2021. - 2027.pdf \(zadra.hr\)](#)
21. Provedbeni program Zadarske županije 2021.-2025. Dostupno putem: [PROVEDBENI PROGRAM ZADARSKE ŽUPANIJE 2021. – 2025. \(zadarska-zupanija.hr\)](#)
22. Razvojna agencija Karlovačke županije (rujan 2020) Modul 3: Strateško planiranje osnova za EU projekte 2021.-2027. Dostupno putem: [Slide 1 \(ra-kazup.hr\)](#)
23. [Strukturifondovi.hr](#) [Microsoft Word - sfc2021-PRG-2021HR16FFPR001-1.1 \(4\) \(strukturifondovi.hr\)](#) Pristupljeno dana 20.10.2023.
24. Ustav Republike Hrvatske, Narodne novine 124/2000.
25. Vlada Republike Hrvatske: Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do kraja 2020. Dostupno putem: [Strategija\\_22.05.2017. \(gov.hr\)](#)

26. Zadarska županija Eu projekti. Dostupno putem: [Međunarodni EU projekti \(zadarska-zupanija.hr\)](http://www.zadarska-zupanija.hr)
27. Zakon o institucionalnom okviru za korištenje fondova Europske unije u Republici Hrvatskoj, Narodne novine 116/21
28. Zakon o lokalnoj i regionalnoj samoupravi, Narodne novine 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 136/15, 123/17, 144/20
29. Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, Narodne novine 147/14, 123/17, 118/18
30. Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske, Narodne novine 123/17, 151/22
31. Završno izvješće o provedenom postupku prethodnog vrednovanja Plana razvoja Zadarske županije 2021.-2027. Dostupno putem: [Dodatak 8. Završno izvješće prethodnog vrednovanja Plana razvoja Zadarske županije 2021.-2027.pdf \(zadra.hr\)](http://www.zadra.hr)
32. Županijska razvojna strategija Zadarske županije do 2020. godine [2.pdf \(zadra.hr\)](http://www.zadra.hr)

## TABLICA SLIKA I GRAFIČKIH ELEMENATA:

### Tablica slika:

Slika 1: Kohezijska politika – prioriteta .....	18
Slika 2: Ciljevi kohezijske politike EU 2021.-2027.....	25
Slika 3: Očekivani učinci uspostave sustava strateškog planiranja.....	33
Slika 4: Sustav akata strateškog planiranja u Republici Hrvatskoj.....	36
Slika 5: Pokazatelj učinka u cilju Konkurentno i inovativno gospodarstvo.....	37
Slika 6: Pokazatelj učinka unutar strateškog cilja Konkurentno i inovativno gospodarstvo ..	39

### Tablica grafičkih elemenata:

Tablica 1: Prosječan indeks EQI .....	14
Tablica 2: Dodijeljena sredstva EU-a za programiranje VFO 2021.-2027. ....	28