

Poglavlje 10.

KOLIKO JE HRVATSKA SPREMNA ISKORISTITI SREDSTVA REGIONALNE POLITIKE EUROPSKE UNIJE? PRIMJER ISTRE

Ines Kersan-Škabić*
Sveučilište u Rijeci
Fakultet ekonomije i turizma "Dr. Mijo Mirković"
Pula

SAŽETAK

U radu se analiziraju obilježja regionalne politike EU i ističe se komponenta regionalne politike prema zemljama srednje i istočne Europe u fazama kandidature i punopravnog članstva. Poseban je naglasak na mogućnostima Hrvatske u korištenju sredstvima koje EU nudi. Mogućnosti hrvatskih regija pokazane su na primjeru Istre koja se vrlo uspješno uključuje u korištenje sredstava CARDS programa i projekata Inicijativa EU. Da bi se Hrvatska (i njezine regije) što bolje pripremila za korištenje sredstava, potrebno je donijeti određene razvojne dokumente, uspostaviti i reorganizirati određene institucije i unaprijediti suradnju s regijama iz EU.

Ključne riječi:

regionalna politika, Europska unija, strukturni fondovi, Kohezijski fond, nove zemlje članice, Hrvatska, Istra

* *Autorica zahvaljuje anonimnim recenzentima.*

UVOD

Cilj rada je spoznati regionalnu politiku EU, analizirati mehanizme njegova djelovanja te mogućnosti i poteškoće Hrvatske i njezinih regija u korištenju tih sredstava. Istraživanju se prilazi s pretpostavkama: (a) da regionalna politika EU pridonosi razvoju regija i zemalja korisnica; (b) da Hrvatska trenutačno nema velikih mogućnosti korištenja instrumenata regionalne politike EU, ali nije ni dovoljno spremna za apsorpiranje takvih projekata i programa; (c) da se Istra ističe u nastojanju i iskorištavanju mogućnosti uključivanja u različite projekte pa može poslužiti kao putokaz ostalim hrvatskim regijama.

U radu se najprije daju temeljne odrednice regionalne politike EU, njezina načela i ciljevi. Istaknut je postupak dobivanja sredstava iz strukturnih fondova (SF) i prikazani su prioriteti i instrumenti budućeg financiranja. Potom se analizira dodjela sredstava SF-ova zemljama članicama EU i istražuju se njihovi učinci na gospodarski razvoj. Posebna je važnost dana analizi regionalne politike zemalja srednje i istočne Europe (SIE) u statusu kandidatkinja i, nakon toga, kao punopravnih članica EU te se istražuju učinci primljene pomoći.

Polazište odnosa EU prema Hrvatskoj može se naći u posebnoj politici prema Zapadnom Balkanu kao regiji, što determinira i mogućnost korištenja sredstava i programa EU. U radu su analizirana obilježja regionalne politike Hrvatske i istaknute poteškoće i nedostaci postojeće politike. Na primjeru Istre, jedne od najrazvijenijih hrvatskih regija, istaknuta je mogućnost uključivanja hrvatskih regija u programe i projekte EU. Na temelju tog primjera, ali i analize procedure dobivanja sredstava uz pomoć različitih instrumenata regionalne politike EU, definirane su potrebne mjere nužne za bolje, opsežnije i kvalitetnije uključivanje Hrvatske u regionalnu politiku EU.

REGIONALNA POLITIKA EUROPSKE UNIJE

Temeljna načela i ciljevi

Regionalna politika temelji se na financijskoj solidarnosti koja treba osigurati da sve regije i njezini građani mogu u potpunosti iskoristiti prednosti jedinstvenog tržišta te ekonomske i monetarne unije. Ona također pomaže nedovoljno razvijenim regijama u procesu restrukturiranja tako da budu sposobne odgovoriti snažnim konkurentskim priti-

scima na jedinstvenom tržištu. Sve aktivnosti SF-ova moraju se temeljiti na pet načela:

- *načelu koncentracije*: odnosi se na geografsku koncentraciju koja je definirana ciljevima SF-ova,
- *načelu programskog planiranja*: odnosi se na višegodišnje programe raspodjele sredstava regionalne politike,
- *načelu pridodavanja (pridruživanja)*: što znači da regionalna politika EU dopunjuje nacionalne politike regionalnog razvoja i da one moraju biti kompatibilne (Barnes & Barnes, 1995: 278-279),
- *načelu partnerstva*: obuhvaća proces dogovaranja između Europske komisije i zemalja članica o aktivnostima regionalne politike,
- *načelu efikasnosti*: koje znači da postoji proces nadgledanja i provjere trošenja sredstava regionalne politike EU (Hitiris, 2003:231).

Temeljni kriteriji prema kojima se neka regija svrstava u potencijalne korisnike regionalne politike EU jesu ispodprosječna razina BDP-a po stanovniku i natprosječna stopa nezaposlenosti u usporedbi s prosjekom EU.

Osnovni instrumenti financijske solidarnosti jesu četiri SF-a: Europski fond za regionalni razvoj (ERDF), Europski socijalni fond (ESF), Financijski instrument za orijentaciju u ribarstvu (FIFG), Europski fond za poljoprivrednu orijentaciju i garanciju – sekcija orijentacija (EAGGF – Orijehtacija).ⁱ

Okvir 1. Prioritetni ciljevi financiranja iz strukturnih fondova

- Cilj 1. odnosi se na regije koje zaostaju u razvoju za prosjekom EU-a (u kojima je BDP po stanovniku manji od 75% prosjeka EU; slabo naseljene regije Finske i Švedske te regije u zabiti). Osigurava im se osnovna infrastruktura i potiču ulaganja u poslovne aktivnosti. Obuhvaća 50 regija u kojima živi 22% stanovništva EU i primaju 70% ukupnih sredstava. Sve te regije obilježene su brojnim negativnim pokazateljima: niskom razinom investicija, iznadprosječnim stopama nezaposlenosti, nedovoljnim uslugama stanovništvu i poduzećima, nezadovoljavajućom osnovnom infrastrukturom.
- Cilj 2. odnosi se na područja koja imaju strukturnih poteškoća (restrukturiranje industrijskoga ili uslužnog sektora, nestanak tradicionalnih djelatnosti ruralnih područja, slabljenje urbanih zona, poteškoće u ribarstvu). Potiče ekonomsku i socijalnu preobrazbu

u industrijskim, ruralnim, urbanim i ribarskim područjima s visokim stopama nezaposlenosti, siromaštvom, niskom razinom zaposlenosti itd. Ta područja obuhvaćaju 18% stanovništva EU i primaju oko 11,5% ukupnih sredstava.

- Cilj 3. obuhvaća razvoj ljudskih resursa – osuvremenjivanje sustava obrazovanja i poticanje zaposlenosti. Odnosi se na cijeli EU, osim regija uključenih u cilj 1. Na cilj 3. otpada 12,3% ukupnih sredstava SF-ova.
- Postoje i četiri Inicijative EU (CI) koje promiču zajedničko rješavanje specifičnih problema. Odnose se na 5,35% sredstava SF-ova i usmjerene su na:
 - prekograničnu, transnacionalnu i međuregionalnu suradnju (Interreg III),
 - održivi razvoj gradova i urbanih područja s poteškoćama (Urban II),
 - ruralni razvoj putem lokalnih inicijativa (Leader +),
 - uklanjanje nejednakosti i diskriminacije na tržištu rada (Equal).
- Dodatnih 0,65% ukupnih sredstava SF-ova namijenjeno je inovativnim mjerama kojima izravno upravlja Europska komisija i koje se odnose na pilot-projekte ili inovativne strategije suradnje i razmjene iskustava za poticanje lokalnog i regionalnog razvoja (European Commission, 2002c).

Osim ta četiri fonda, Ugovorom iz Maastrichta ustanovljen je i Kohezijski fond (KF) koji je bio namijenjen za pomoć četirima najmanje razvijenim zemljama regije (1992. godine): Grčkoj, Portugalu, Irskoj i Španjolskoj, koje su imale BDP po stanovniku niži od 90% prosjeka EU, a sada se odnosi i na deset novih zemalja članica EU. Iz nje ga se financiraju projekti s područja zaštite okoliša i transporta. Od 2000. do 2006. godine godišnji proračun KF-a iznositi će 2,5 mlrd. eura, što čini ukupno 18 mlrd. eura tijekom sedmogodišnjeg razdoblja.

Financiranje iz strukturnih fondova

Sredstva se raspodjeljuju u obliku nepovratnih zajmova u određenim programskim razdobljima. SF-ovi ne dodjeljuju sredstva izravno individualnom programu koji je odobrila Europska komisija nego je to u djelokrugu nacionalnih i regionalnih autoritetaⁱⁱ.

Kad se program odabere i potvrdi, financira se iz proračuna SF-ova, ali i iz nacionalnih privatnih ili javnih izvora. Europsko vijeće određuje proračun SF-ova i pravila o korištenju sredstava, tj. sve zemlje članice EU odlučuju o programima na temelju prijedloga o kojemu su pregovarali Europska komisija i Europski parlament. Tek je tada definirana shema raspodjele sredstava SF-ova prema zemljama i ciljevima. Kada je to poznato, svaka zemlja ili regija predlaže svoj razvojni plan (za pomoć područjima s poteškoćama i određenim socijalnim grupama) i ti se planovi šalju Europskoj komisiji. Komisija raspravlja sa zemljama članicama o sadržaju tih dokumenata i o sredstvima iz nacionalnih izvora i izvora Zajednice potrebnim za primjenu tih programa i kada se dogovore, Komisija prihvaća planove i programe te obavlja plaćanje na račun zemlje članice. Detaljni plan tih programa izrađuju nacionalne i regionalne vlasti i raspisuju natječaje. Relevantne vlasti odabiru projekte koji najbolje odgovaraju ciljevima programa. Napredak realizacije tih programa nadgledaju nacionalne vlasti i informiraju Komisiju o rezultatima.ⁱⁱⁱ

Kohezijski fond (i ISPA) ne sufinancira programe nego projekte ili dijelove projekata. Projekti se šalju Komisiji, njima upravljaju nacionalne vlasti i nadgleda ih poseban odbor. Uspješna provedba tih politika ovisi o uskoj suradnji europskih, nacionalnih i regionalnih vlasti.

Budućnost regionalne politike Europske unije

Regionalna politika EU morat će u budućnosti odgovoriti na sljedeća četiri izazova:

- povećanje kohezije (jedinstva) u proširenoj Uniji (socioekonomske razlike udvostručit će se, a prosječni BDP po stanovniku EU smanjit će se za 12,5%),
- jačanje ciljeva EU (morat će do 2010. godine postati najuspješnije i najkonkurentnije svjetsko gospodarstvo utemeljeno na znanju),
- poboljšanje kvalitete (kapaciteta) za poticanje održivoga i ravnomjernog razvoja,
- stvaranje novog partnerstva potrebnog za postizanje kohezije (European Commission, 2004c:28-29).

246

Tablica 1. Instrumenti i ciljevi strukturnih fondova u programskim razdobljima 2000-2006. i 2007-2013.

Razdoblje 2000-2006.		Razdoblje 2007-2013.	
Ciljevi	Financijski instrumenti	Ciljevi	Financijski instrumenti
KF	KF	postizanje jedinstva i konkurentnosti	KF ERDF ESF
Cilj 1.	ERDF ESF EAGGF- Orijentacija FIFG	regionalna konkurentnost i zaposlenost – regionalna razina – nacionalna razina europska strategija zapošljavanja	ERDF ESF
Cilj 2.	ERDF ESF	europska teritorijalna suradnja	ERDF
Cilj 3.	ESF		
Interreg	ERDF		
URBAN	ERDF		
EQUAL	ESF		
Leader+	EAGGF – Orijehtacija		
razvoj ruralnog područja i restrukturiranje ribarstva (ono što nije obuhvaćeno ciljem 1)	EAGGF – Garancija FIFG		
Devet ciljeva	Šest instrumenata	Tri cilja	Tri instrumenta

Izvor: European Commission (2004c:29).

Već je poznato da će sredstva odobrena za kohezijsku politiku u budućem razdoblju biti oko 336 mlrd. eura (European Commission, 2004c). Regionalna politika usredotočit će se na realizaciju triju ciljeva (trenutačno ih ima devet) primjenom samo triju financijskih instrumenata (fondova).

RASPODJELA SREDSTAVA STRUKTURNIH FONDOVA I NJIHOVI UČINCI NA GOSPODARSTVO EU-15

SF-ovi su najvažniji kanali pomoći EU regionalnom razvoju. Udio zemalja u raspodjeli sredstava ovisi o razini njihova ekonomskog razvoja.

Dodjela sredstava strukturnih fondova u EU-15

Predviđeno je da će za programsko razdoblje od 2000. do 2006. godine EU-15 biti namijenjeno 213 mlrd. eura, dodatne 22 mlrd. predviđene su za pretprijetnu pomoć, a 22 mlrd. za strukturne intervencije u novim zemljama članicama (od 2004. do 2006. godine), što daje ukupni iznos od 257 mlrd. eura. Taj iznos čini 37% proračuna EU (EC, 2004c)^{iv}.

Tablica 2. Raspodjela sredstava strukturnih fondova prema ciljevima u EU-15, u razdoblju 2000-06. godine (u mil. eura, odobreni iznosi u cijinama iz 2004. godine)

Zemlje članice	Cilj 1.	Cilj 2.	Cilj 3.	FIFG	KF	CI	Ukupno	Postotak stanovništva (C 1 + C 2)	Raspodjela prema zemljama (%)
Austrija	288	740	585	0	0	395	2.008	28,2	0,9
Belgija	690	486	817	33	0	231	2.257	12,5	1,0
Danska	0	199	397	221	0	92	909	10,2	0,4
Finska	1.008	541	442	33	0	280	2.304	51,7	1,0
Francuska	4.201	6.569	5.013	254	0	1.155	17.192	34,0	7,4
Njemačka	22.035	3.776	5.057	121	0	1.775	32.765	29,8	14,0
Grčka	23.143	0	0	0	3.388	952	27.483	100,0	11,8
Irska	3.409	0	0	0	584	183	4.177	26,6	1,8
Italija	24.424	2.749	4.129	110	0	1.294	32.707	46,5	14,0
Luksemburg	0	44	44	0	0	14	103	28,2	0,0
Nizozemska	136	861	1.866	33	0	719	3.615	15,0	1,5
Portugal	21.010	0	0	0	3.388	741	25.139	66,6	10,8
Španjolska	42.061	2.904	2.363	221	12.357	2.162	62.067	80,7	26,6
Švedska	797	431	795	66	0	307	2.396	18,9	1,0
UK	6.902	5.068	5.046	132	0	1.061	18.209	32,2	7,8
EU-15	150.104	24.367	26.553	1.226	19.717	11.361	233.328	40,3	100,0

Izvor: European Commission (2004c:13).

Najviše sredstava u razdoblju od 2000. do 2006. godine u sklopu ostvarenja prvog cilja dobit će Španjolska, Italija i Grčka. Unutar drugoga i trećeg cilja najviše će sredstava dobiti Francuska, Velika Britanija i Njemačka. Španjolska, Italija i Njemačka dobit će najviše ukupnih sredstava regionalne politike EU.

Učinci regionalne politike Europske unije na zemlje korisnice Kohezijskog fonda

Rezultati regionalne politike EU pokazuju pozitivne trendove koji se najbolje uočavaju usporedbom kretanja određenih ekonomskih pokazatelja u 1991. i 2002. godini, i to za zemlje korisnice sredstava KF-a.

Tablica 3. Usporedba ekonomskih pokazatelja: učinci regionalne politike Europske unije

	Grčka		Irska		Portugal		Španjolska		EU-15	
	1991.	2002.	1991.	2002.	1991.	2002.	1991.	2002.	1991.	2002.
Stope zaposlenosti (%)	53,4	56,9	51,4	65,0	68,0	68,6	49,2	58,4	62,2	64,0
Stope nezaposlenosti (%)	9,7	10,0	11,9	4,3	7,4	5,1	22,3	11,4	-	7,3
BDP po stanovniku u PPS (% EU-15)	60,6	70,8	76,8	125,3	65,0	70,6	80,7	86,0	100,0	100,0
Prosječna godišnja stopa rasta BDP-a (u %) (stalne cijene iz 1995)	91-95.	96-01.	91-95.	96-01.	91-95.	96-01.	91-95.	96-01.	91-95.	96-01.
	1,3	3,6	4,8	9,1	1,8	3,4	1,5	3,6	1,6	2,5

Izvor: European Commission (2004a).

Iz tablice 3, koja pokazuje rezultate korištenja fondova regionalne politike EU, zamjetno je:

- da su stope zaposlenosti znatno porasle u svim promatranim zemljama, a u Irskoj i Portugalu 2002. godine stopa zaposlenosti bila je na višoj razini od prosječne u EU-15,
- da su stope nezaposlenosti smanjene, a u grupi promatranih zemalja Irska i Portugal imaju najniže stope nezaposlenosti,
- da su stope rasta BDP-a promatranih zemalja više od prosjeka EU-15 za 1% godišnje u razdoblju 1996-2001. godine; u Irskoj je BDP rastao

- četiri puta brže od prosječnog rasta u EU, što je rezultat velikih napora nacionalne politike, ali i korištenja sredstava regionalne politike EU,
- da se BDP po stanovniku u 2002. povećao u odnosu prema 1991. godini u svim promatranim zemljama, a najviše u Irskoj, koja sada ima iznadprosječnu razinu BDP-a po stanovniku te više nije korisnica KF-a.

REGIONALNA POLITIKA EUROPSKE UNIJE PREMA NOVIM ZEMLJAMA ČLANICAMA

Unija se 1. svibnja 2004. godine proširila s deset novih zemalja članica. To proširenje ima povijesno značenje zbog više razloga: jer je najveće dosada i jer su te zemlje nerazvijenije od prosjeka EU.

Regionalna politika EU prema novim članicama može se promatrati u dva razdoblja: prije i nakon njihova ulaska u punopravno članstvo EU.

Regionalna politika Europske unije prema zemljama srednje i istočne Europe prije posljednjeg proširenja

Unija je razvila programe pomoći zemljama SIE kako bi što brže i kvalitetnije provele brojne gospodarske, političke i institucionalne reforme i zadovoljile kriterije za punopravno članstvo u EU. Najznačajniji i najizdašniji izvori te pomoći jesu:

- PHARE program, koji je za razdoblje 2000-2006. godine usmjeren na dva prioritetna područja: (a) izgradnju institucija potrebnih za ulazak u EU i (b) financiranje investicijskih projekata^v,
- ISPA program, iz kojega se financiraju investicijski projekti izgradnje transportne infrastrukture i infrastrukture povezane sa zaštitom okoliša^{vi},
- SAPARD program, usmjeren na rješavanje problema strukturnog prilagođavanja poljoprivrede i razvoja ruralnih područja zemalja kandidatkinja te na pružanje pomoći u provedbi zakonodavstva EU na području poljoprivredne politike. Kada zemlje kandidatkinje postanu članice EU, uključuju se u *zajedničku poljoprivrednu politiku* i time dobivaju potporu za razvoj poljoprivrednog sektora.^{vii}

250

Da bi se neka zemlja uspješno koristila pomoći EU putem različitih programa, s ciljem postizanja visokoga ekonomskog rasta svih svojih regija, ona mora izgraditi efikasan institucionalni okvir koji će omogućiti uspješno upravljanje budućim sredstvima regionalne politike EU (Lajh, 2003).

Budući da su osam zemalja SIE postale punopravne članice EU, mogućnost korištenja sredstava iz navedenih programa postupno se smanjuje jer se sada mogu koristiti sredstvima SF-ova i KF-a.^{viii}

Tablica 4. Ukupna sredstva programa PHARE, ISPA, SAPARD u razdoblju 1990-2003. godine po zemljama korisnicama (u mil. eura)

Zemlje	PHARE 1990-2002. (plaćanja)	ISPA 2000-2003. (plaćanja)	SAPARD 2000-2003 (I-VI). (plaćanja)	Ukupno	Ukupna sredstva po stanovniku (u eurima)	Iskoristivost (izvršena plaćanja/ odobrena sredstva) (%)
Bugarska	827,6	61,3	29,0	917,9	112,6	51,3
Češka Republika	490,5	90,0	26,3	606,8	58,9	53,4
Estonija	195,0	32,3	15,9	243,2	177,9	56,2
Mađarska	968,7	114,4	9,5	1.092,6	107,1	63,6
Latvija	249,0	50,7	12,4	312,1	89,3	53,9
Litva	330,4	71,2	25,2	426,8	180,4	44,6
Poljska	2.099,5	376,2	42,5	2.518,2	65,2	49,4
Rumunjska	1.084,6	136,4	37,5	1.258,5	56,1	40,5
Slovačka	343,6	58,7	5,7	408,0	75,8	51,0
Slovenija	195,7	22,0	5,3	223,0	112,1	60,1
Čehoslovačka	228,9	–	–	228,9	–	–
Istočna Njemačka	28,9	–	–	28,9	–	–
Programi za više zemalja	1.706,6	–	–	1.706,6	–	–
Ukupno	8.748,9	1.014,2	209,4	9.972,5	95,6	50,1

Izvor: European Commission (2003a; 2003b; 2004b).

Promatrajući dobivenu pomoć po stanovniku, vidi se da taj iznos varira: Litva i Estonija primile su najviše, dok su Rumunjska (koja još nije punopravna članica EU) i Češka primile najmanje sredstava (tabl. 4). Bitno je što postoji vrlo nizak stupanj iskoristivosti sredstava koje je EU putem programe namijenio zemljama SIE. Najniža stopa iskoristivosti vezana je za programe ISPA i SAPARD (23 i 33%), dok su sredstva PHARE programa najbolje iskorištena – izvršena plaćanja čine 63% odobrenih sredstava. Mađarska i Slovenija najuspješnije su u

korištenju programa pretpristupne pomoći (imaju najviši stupanj iskoristivosti).

Tablica 5. Usporedba ekonomskih pokazatelja za zemlje srednje i istočne Europe: učinci pretpristupne pomoći

	Stope zaposlenosti*		Stope nezaposlenosti		BDP po stanovniku u PPS (% EU-15)		Stope rasta BDP-a (godišnje)	
	2002.	1991.	2002.	1994.	2002.	1991-95.	1996-01.	
Bugarska	50,6	11,1	17,8	26,6	26,4	-3,2	0,2	
Češka Republika	65,4	4,1	7,3	–	61,6	-0,8	1,6	
Estonija	62,0	–	9,5	32,1	43,3	–	5,7	
Mađarska	56,2	7,8	5,6	46,3	53,3	-2,2	4,0	
Latvija	60,4	–	12,6	26,6	38,1	–	5,8	
Litva	59,9	–	13,6	27,8	39,8	–	4,6	
Poljska	51,5	11,8	19,8	38,5	41,7	2,3	3,3	
Rumunjska	57,6	3,0	7,5	–	26,4	-1,8	-0,1	
Slovačka	56,8	11,8	18,7	45,4	47,1	-2,6	3,7	
Slovenija	63,4	10,1	6,1	62,5	69,5	-0,4	4,1	
EU-15	64,2	–	7,7	100,0	100,0	1,6	2,5	

* Podaci o stopama zaposlenosti za 1991. godinu nisu raspoloživi.
Izvor: European Commission (2004a); Eurostat (2003); WIIW (2003).

Podaci u tablici 5. pokazuju da je većina zemalja SIE povećala stope rasta BDP-a u razdoblju 1996-2001. godine, ali nisu uspjele riješiti problem visokih stopa nezaposlenosti i niskih stopa zaposlenosti (u odnosu prema EU). Iznos BDP-a po stanovniku s obzirom na prosjek EU u svim se zemljama povećao osim u Bugarskoj, ali neovisno o tome, još je uvijek na vrlo niskoj razini. Ne može se uočiti izravna povezanost ostvarenih ekonomskih pokazatelja i primljene pomoći. Primjerice, Češka je dobila najmanje pomoći po stanovniku, ali ima vrlo visoku stopu zaposlenosti (iznad prosjeka EU), nisku stopu nezaposlenosti, a češki BDP po stanovniku drugi je po veličini u grupi zemalja SIE. Suprotno tome, Litva i Estonija imale su visoke stope rasta BDP-a u razdoblju 1996-2001. godine, ali i niske stope zaposlenosti odnosno visoke stope nezaposlenosti u usporedbi s Češkom. Stoga se na temelju promatranih pokazatelja ne može zaključiti da je pomoć EU putem različitih programa znatnije pridonijela razvoju zemalja SIE. To je razumljivo jer su njihove startne pozicije obilježene bitno drugačijom prošlošću od ostalih, manje razvijenih zemalja EU (Grčke, Španjolske, Portugala). No u svim su zemljama programi pomoći EU ostavili traga na razvoj infrastruktu-

re, institucija i tržišta. Očito je da zemlje ne smiju očekivati kako će EU riješiti njihove gospodarske probleme već moraju imati kvalitetnu razvojnu strategiju u kojoj će pomoć EU biti samo jedan segment koji će pratiti i potpomagati realizaciju postavljenih ciljeva.

Osim korištenja sredstava iz programa PHARE, ISPA i SAPARD, zemlje SIE mogle su sudjelovati u jednoj od Inicijativa EU – Interreg III, koja se odnosi na pogranične regije EU i zemalja SIE. Ona je vrlo važna za jačanje ekonomskoga i socijalnog jedinstva u EU, ali se prekograničnom, transnacionalnom i međuregionalnom suradnjom potiče i brži gospodarski razvoj cijelog kontinenta.

Regionalna politika Europske unije prema zemljama srednje i istočne Europe nakon ulaska u punopravno članstvo

Regionalne razlike u EU povećale su se nakon ulaska deset zemalja u punopravno članstvo. Nove zemlje članice postaju korisnice sredstava SF-ova i KF-a zbog niske razine BDP-a po stanovniku u odnosu prema prosjeku EU (tabl. 5). Sredstva fondova usmjeravaju se u nove zemlje članice, u one ciljeve ekonomskoga i socijalnog razvoja koji su određeni za svaku zemlju članicu posebno.

Tablica 6. Raspodjela sredstava strukturnih fondova i Kohezijsog fonda novim zemljama članicama od 2004. do 2006. godine (u mil. eura)

Zemlje	Cilj 1.	Cilj 2.	Cilj 3.	Interreg	Equal	KF	Ukupno	Postotak stanovništva (C1+ C2)	Raspodjela prema zemljama (u %)
Češka R.	1.454,3	71,3	58,8	68,6	32,1	936,1	2.621,2	92,0	10,7
Estonija	371,4	0,0	0,0	10,6	4,1	309,0	695,1	100,0	2,8
Cipar	0,0	28,0	22,0	4,3	1,8	53,9	113,4	30,9	0,5
Latvija	625,6	0,0	0,0	15,3	8,0	515,4	1.164,3	100,0	4,8
Litva	895,2	0,0	0,0	22,5	11,9	608,2	1.537,7	100,0	6,3
Mađarska	1.995,7	0,0	0,0	68,7	30,4	1.112,7	3.207,4	100,0	13,1
Malta	63,2	0,0	0,0	2,4	1,2	21,9	88,7	100,0	0,4
Poljska	8.275,8	0,0	0,0	221,3	133,9	4.178,6	12.809,7	100,0	52,4
Slovenija	237,5	0,0	0,0	23,7	6,4	188,7	456,3	100,0	1,9
Slovačka	1.041,0	37,2	44,9	41,5	22,3	571,0	1.757,4	91,9	7,1
Ukupno	14.959,7	136,5	125,7	478,9	252,1	8.495,5	24.451,2	97,7	100,0

Izvor: European Commission (2004c).

Nove članice primit će ukupno 24,5 mlrd. eura tijekom trogodišnjeg razdoblja, uglavnom u sklopu cilja 1. i KF-a. U većini zemalja cjelokupno se stanovništvo ima pravo koristiti sredstvima iz ciljeva 1. i 2. Poljska i Mađarska dobit će najveći dio predviđenih sredstava za nove zemlje članice.

HRVATSKA I REGIONALNA POLITIKA EUROPSKE UNIJE

Hrvatska je, usporedno s promatranim zemljama SIE, ušla u proces tranzicije cjelokupnoga gospodarskog i političkog sustava radi uspostave tržišnoga gospodarstva. Velike razlike u regionalnom razvoju Hrvatska je naslijedila iz bivše države, a situacija se znatno pogoršala zbog rata (emigracija stanovništva, uništena infrastruktura, zatvaranje poduzeća) pa su ionako siromašni krajevi još više zaostali.

Regionalna politika u Hrvatskoj

U proteklom desetljeću Hrvatska nije imala cjelovitu strategiju regionalnog razvitka. Tek su pojedini zakoni propisivali olakšice za određena područja (npr. porezne olakšice za stanovništvo u područjima zahvaćenim ratom) (Čavrak, 2003).

Iako ni danas ne postoji dokument koji bi obuhvaćao regionalni razvoj cijelog područja Hrvatske, ipak se projektima i zakonskim odredbama sve više pozornosti počelo pridavati regionalnom razvoju. Tako je 1999. godine izrađena Konceptija regionalnog gospodarskog razvitka Republike Hrvatske, prema kojoj županije trebaju voditi regionalnu politiku^{ix} (Frohlich, 1999).

Dokument Načela regionalnog razvitka Republike Hrvatske (dio Strategije razvitka Republike Hrvatske "Hrvatska u 21. stoljeću") usvojen je 2001. godine i u njemu se osobita važnost pridaje ulaganju u infrastrukturu koja će potaknuti razvoj planinskih, pograničnih i otočnih (depulacijskih) područja. Dokument Razvojni prioriteti Republike Hrvatske 2002-04. godine usvojen je 2001. i detaljnije razrađuje pitanje regionalnog razvoja (Government RC, 2001b). U njemu su postavljene ciljevi regionalnog razvoja, među kojima se ističu usklađivanje regionalnog sustava sa sustavom EU; ustrojavanje regionalne politike ta-

ko da se Hrvatska u najkraćem roku počne koristiti sredstvima fondova za regionalni razvoj EU.

Godine 2001. doneseni su Zakon o fondu za regionalni razvoj (NN 107/01) i Zakon o Fondu za razvoj i zapošljavanje (NN 107/01). Fond za regionalni razvoj ima cilj pomagati razvoj područja pogođenih ratom, slabo naseljenih područja, područja posebne državne skrbi, otoka, planinskih područja, pograničnih područja i područja sa strukturnim problemima. Kontinuitet takve politike označava i donošenje Zakona o otocima (NN 34/99, 32/02), Zakona o područjima posebne državne skrbi (NN 26/03), Zakona o brdsko-planinskim područjima (NN 12/02, 117/03).

Dakle, hrvatska vlast posebnu pozornost i brigu pokazuje prema najmanje razvijenim regijama u zemlji, ali ta je politika segmentirana i nije postigla očekivanu razinu pozitivnih rezultata. Ta politika, koja se primjenjuje samo za najmanje razvijena područja, mora se zamijeniti cjelovitom regionalnom politikom koja će se odnositi na cjelokupni teritorij Hrvatske i koja će pridonijeti tome da i razvijene regije postanu konkurentnije i sposobnije odgovoriti zahtjevima i pritiscima na jedinstvenom tržištu (kad Hrvatska postane članicom EU). U Hrvatskoj nije uspostavljen jedinstveni institucionalni okvir za provedbu regionalne politike. Na nacionalnoj razini regionalna je politika u djelokrugu Ministarstva mora, turizma, prometa i razvitka, a problemi nastaju na regionalnoj razini, na kojoj samo pojedine regije imaju posebne agencije za regionalni razvoj.

U Hrvatskoj postoji fiskalna centralizacija jer unatoč provedenoj djelomičnoj decentralizaciji nije provedena adekvatna raspodjela ovlasti i fiskalnih kapaciteta između organa lokalne samouprave i uprave i središnje države. Još se osjeća prevelika ovisnost lokalne vlasti o središnjoj, umjesto ovisnosti o specifičnim potrebama regije. Stupanj decentralizacije u Hrvatskoj iznosi između 6 i 9% nenamjenskih proračunskih sredstava i on se u ovoj fazi mora decentralizirati na razinu 20-25%, s tendencijom prema 50-70% takvih proračunskih sredstava (Nacionalno vijeće za konkurentnost, 2004).

Europska povelja o lokalnoj samoupravi dokument je u kojemu se ističe da su lokalne vlasti, djelujući u zakonskim granicama, sposobne uređivati javne službe pod vlastitom odgovornošću i upravljati njima u interesu lokalnog stanovništva. Lokalne vlasti moraju biti što povezanije sa svojim stanovništvom i imati sluha za njihove potrebe (Council of Europe, 1985).

Hrvatska je ratificirala Europsku povelju o lokalnoj samoupravi 1997. godine. Prva faza Vladina programa decentralizacije započela je

u srpnju 2001. godine i donijela je brojne izmjene i dopune zakona (amandmane), uključujući financiranje, organizaciju i izbore za odgovarajuća tijela lokalne i regionalne vlasti. Zadaća te faze bila je donijeti zakonodavstvo za lokalnu samoupravu usklađeno s europskim standardima. Lokalnim vlastima dana su prava uređivanja i upravljanja javnim službama pod vlastitom odgovornošću, a u interesu lokalnog stanovništva. Odgovornosti za javne usluge upućene su vlastima bližim građanima, a viša razina uključuje se samo kad je koordinacija ili raspodjela pristojbi nemoguća ili manje efikasna na nižoj razini.

Razlike u ekonomskom razvoju hrvatskih regija analizirane su u tablici 7. (prilog). Iz analiziranih je pokazatelja očito da postoje velike razlike u razvijenosti županija i njihovu doprinosu globalnim pokazateljima Hrvatske. Najveće udjele u ukupnom BDP-u imaju Grad Zagreb i Primorsko-goranska županija; Grad Zagreb i Istarska županija imaju najveće udjele u hrvatskom izvozu, dok su u uvozu najistaknutije Grad Zagreb i Zagrebačka županija. Grad Zagreb i Istarska županija imaju najviše stope zaposlenosti i najniže stope nezaposlenosti pa su prema analiziranim pokazateljima te dvije županije najrazvijenije u Hrvatskoj. Zato je zanimljivo istražiti kako se jedna od njih koristi pomoći EU. Usto, postoji mnogo županija koje imaju niže stope zaposlenosti i više stope nezaposlenosti od hrvatskog prosjeka, pa su stoga suočene s vrlo dubokim strukturnim problemima.

Iz te je analize očito da Hrvatska u ovoj fazi zaostaje u razvoju regionalne politike, što će joj otežati korištenje sredstava iz SF-ova i KF-a jer su za to potrebne detaljno izrađene strategije s ciljevima i problemima regionalnog razvoja. Rješenje tog problema mogla bi biti kvalitetna realizacija projekta Strategija i jačanje kapaciteta regionalnog razvoja, koji je pokrenut u listopadu 2003. (tehnička pomoć omogućena je iz CARDS programa, koordinator je Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka) i kojem je, uz ostalo, cilj definiranje nacionalne strategije regionalnog razvoja i donošenje zakonskog okvira za regionalnu politiku. Dokumentacijska osnova preduvjet je i temelj za uključivanje u programe regionalne politike koji će se otvoriti ulaskom Hrvatske u EU.

Programi pomoći Europske unije Hrvatskoj

Hrvatska još nije punopravna članica EU pa se ne može koristiti sredstvima SF-ova i KF-a. Unija je 2000. godine ustanovila novi pro-

gram pomoći (CARDS) namijenjen zemljama zapadnog Balkana kao dio Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju (SSP)^x. Njegova je osnovna namjena pomoć reformama i izgradnji institucija potrebnih za izvršavanje obveza iz SSP-a.^{xi} Regionalni je razvoj visoki prioritet koji ima dva cilja: smanjenje razlika u razvijenosti (posebno poticati razvoj ratom zahvaćenih krajeva, ruralnih područja i otoka) i decentralizacija, prostorna reorganizacija i jačanje lokalnih vlasti.

*Tablica 8. Pomoć Europske unije odobrena Hrvatskoj od 1991. do 2003. (u mil. eura)**

Programi	1991-2003.
OBNOVA/CARDS	244,2
ECHO humanitarna pomoć	292,3
Mediji	3,4
Demokracija i ljudska prava	5,2
Posebne aktivnosti	5,2
Ukupno	550,3

* Podaci o izvršenim plaćanjima nisu bili raspoloživi.
Izvor: European Commission (2002a).

Pomoć Hrvatskoj od 1991. do 1995. godine bila je humanitarne prirode. Od 1996. do 1999. godine pomoć je bila usmjerena na obnovu i povratak izbjeglica i prognanika. U razdoblju 1991-2000. godine humanitarna je pomoć činila 65% ukupne pomoći, što znači da je samo oko 128 mil. eura bilo usmjereno na restrukturiranje gospodarstva. To je relativno malo u usporedbi s ostalim zemljama SIE. Od 2002. do 2004. godine pomoć EU usmjerena je na demokratsku stabilizaciju, ekonomski i socijalni razvoj, pravosuđe i unutarnje poslove, pomoć u reformi javne administracije i primjenu SSP-a, zaštitu okoliša i prirodnih resursa. Velik je broj projekata kojima se Hrvatska koristi i koji joj pomažu u razvoju potrebnoga institucionalnog i ekonomskog okvira usklađenoga sa standardima EU (European Commission, 2001). Osim toga, Hrvatska može, koristeći se tim programima, steći nova znanja i ideje o reformi institucija i zakonodavnog sustava, o poboljšanju djelovanja tržišnoga gospodarstva itd.^{xii}

Hrvatska je dobila status kandidata za ulazak u punopravno članstvo EU u lipnju 2004. godine, a u listopadu 2004. EU je donio pretpristupnu strategiju za Hrvatsku. Otvaranjem te strategije EU omogućuje Hrvatskoj korištenje većih financijskih sredstava kako bi se što bolje pripremila i dovršila brojne reforme potrebne za punopravno član-

stvo u EU. Hrvatska se sad može koristiti sredstvima programa PHARE, ISPA i SAPARD, što znači da u razdoblju od 2004. do 2006. godine može iskoristiti ukupno 245 mil. eura.

Okvir 2. Kako se koristiti sredstvima programa CARDS?

Najjednostavniji način jest pretraživanje preko Interneta, i to na stranicama EUROPEAID [<http://europa.eu.int/comm/euro-paid/cgi/frame12.pl/right>], na kojima se može dobiti uvid u projekte što ih EU nudi u obliku različitih programa pomoći. S lijeve je strane izbornik za biranje programa (za Hrvatsku CARDS), status projekta (predviđen, otvoren, zatvoren), tip projekta, te regija i/ili zemlja. Pritiskom na "Predaju zahtjeva" dobivaju se rezultati pretraživanja prema danim parametrima. Ulaskom na tender dobivaju se sve relevantne, detaljne informacije za prijavu takvog projekta. Bitno je znati da se na početku godine objavljuje dokument Globalna predviđanja, pa se njegovim pretraživanjem može vidjeti koji su projekti predviđeni za koju zemlju prema pojedinim programima. Na taj se način mogu lakše obaviti pripreme za prijavu određenog projekta.

Usto se mogu pretraživati stranice Delegacije Europske komisije u Hrvatskoj [http://www.delhrv.cec.eu.int/en/item2/topic_5.htm], koje objedinjuju sve natječaje na kojima Hrvatska može sudjelovati.

Postoji i mjesečnik "EU Funding Opportunities in Brief", koji sadržava informacije o mogućnostima financiranja projekata zaštite okoliša i korištenja energije, javne ponude, konferencije i tečajeve koji bi mogli biti vrlo zanimljivi za hrvatske stručnjake [<http://www.eucenter.org/registration.php>].

Iako prema "načelu teritorijalnosti" (MEI, 2004) Hrvatska nema mogućnost korištenja sredstava iz SF-ova, izuzetak su različiti oblici suradnje hrvatskih regija s regijama zemalja punopravnih članica EU. Pritom se regije zemalja članica koriste sredstvima SF-ova, a regije zemalja nečlanica moraju osigurati vlastita sredstva za sudjelovanje u takvim projektima. Ti se projekti prijavljuju i dobivaju unutar Inicijative EU – Interreg III koja se sastoji od tri linije.

- Linija A: prekogranična suradnja – cilj joj je razvoj prekogranične socijalne i ekonomske suradnje na temelju zajedničke razvojne strategije. Hrvatska pripada području jadranske prekogranične suradnje (European Commission, 2002b).

- Linija B: transnacionalna suradnja nacionalnih, regionalnih i lokalnih vlasti radi poticanja bolje i kvalitetnije integracije stvaranjem velikih grupa europskih regija. Unutar te linije definirano je jedanaest zemljopisnih područja, a Hrvatska ulazi u područje CADSES (područje srednje Europe, Jadrana, Dunava i jugoistočne Europe).
- Linija C: međuregionalna suradnja s ciljem poboljšanja efikasnosti regionalnih razvojnih politika i instrumenata putem razmjene velikog broja informacija i iskustava. Europsko područje administrativno je podijeljeno na četiri zone: Istok, Zapad, Sjever i Jug. Hrvatska pripada zoni Istok.

Iz ovog prikaza linija unutar Inicijativa EU proizlazi da je međuregionalna suradnja preduvjet sudjelovanja neke regije iz zemlje nečlanice EU u Interregu III. Na primjeru Istarske županije analizirat ćemo mogućnosti i načine sudjelovanja hrvatskih regija u toj Inicijativi EU.

Istarska županija i regionalna politika Europske unije

Istra je najzapadnija hrvatska regija koja se povijesno i razvojno ističe unutar Hrvatske. Promatrajući gospodarski razvoj, Istra je jedna od najrazvijenijih hrvatskih regija (tabl. 7). Budući da je pomoć EU uglavnom bila usmjerena na obnovu ratom porušenih krajeva, zanimljivo je analizirati kakav je položaj Istre s obzirom na mogućnosti dobivanja sredstava iz programa EU i kamo su ta sredstva usmjerena.

Za sudjelovanje regije u projektima Interreg III vrlo je bitno nekoliko čimbenika:

- Međuregionalna suradnja – na taj se način lakše pronalaze partneri iz zemalja članica EU s kojima se mogu prijaviti projekti unutar tih inicijativa. Istra ima potpisane dokumente o suradnji s četiri regije u Italiji, s po jednom regijom u Mađarskoj, Austriji i Rumunjskoj, a u pripremi su i dogovori određenog oblika suradnje s regijama Poljske, Ruske Federacije, Rumunjske i Italije.
- Uključenost Istarske županije u rad Skupštine europskih regija, i to od 1994. godine (to je presedan jer je Istra bila prva regija iz zemlje koja u to vrijeme nije bila članica Vijeća Europe). To joj omogućuje sudjelovanje u radu tijela Skupštine, ali i uključivanje u programe Centurio, Eurodysee, Ljetna škola^{xiii}.

- Informiranost o zakonodavstvu susjednih zemalja koje se odnosi na zajedničku suradnju.^{xiv}

Sudjelovanje Istre u različitim projektima Interrega III i njihovi ciljevi prikazani su u tablici 9. (u prilogu), u kojoj se vidi da Istra najviše sudjeluje u projektima linije B. Da bismo dali uvid u očekivanja Istre od sudjelovanja u projektima Interrega III, probleme koji se pojavljuju i načine njihova rješavanja, za detaljniju je analizu izabran projekt Mreže strategije za prostorni razvoj (Common Strategy Network for Spatial Development and Impementation, CONSPACE)^{xv}.

Brojnost projekata u kojima Istra sudjeluje rezultat je njezine spremnosti i sposobnosti da se naprave prijedlozi projekata. Najveću i ključnu ulogu imaju djelatnici Županije koji su dobro obrazovani, temeljito informirani o fondovima EU i mogućnostima korištenja tih sredstava. Neki od zaposlenika obrazovali su se u području europskih studija. Nadalje, Istra ima širok spektar suradnje s regionalnim jedinicama susjednih zemalja, pa njezini službenici znaju kako pronaći priliku za uključenje Istre u različite projekte koje predlažu regije iz EU. Naravno, vrlo je važno što Istra nije bila pogođena ratom pa nema probleme s kojima se bori većina hrvatskih županija. Istra stalno želi ići naprijed i na taj način otvara vrata i ostalim regijama pokazuje put sudjelovanja u Interregu III. Većina ostalih regija može učiti na primjeru Istre jer je ona postigla vrlo dobre rezultate. Najvažnije u svemu jest volja i želja da se predlože i razviju zajednički projekti u suradnji s regijama iz EU. Nakon proširenja EU hrvatske regije imaju mogućnost prijaviti projekte s regijama iz zemalja novih članica pa im se na taj način šanse povećavaju. Važno je da sve regije shvate kako EU želi da one pokažu sposobnost suradnje s ostalim regijama, i to je jedini način na koji mogu biti uključene u projekte Inicijativa EU.

Okvir 3. Sudjelovanje Istre u Mreži strategije za prostorni razvoj

Razgovori oko prijave projekta počeli su 2002. godine u Ljubljani, a projekt je odobren 1. travnja 2003. godine i traje 36 mjeseci. Sudjeluju regije iz Italije, Austrije, Slovenije i Mađarske, a iz Hrvatske sudjeluju Istarska županija i Primorsko-goranska županija te Ministarstvo zaštite okoliša, prostornog uređenja i graditeljstva. Projekt je podijeljen u šest radnih paketa (potprojekata), od kojih Istra sudjeluje u tri: u transnacionalnoj upravi, usklađivanju metoda, podataka i procedura te u transnacionalnoj strategiji za regionalni razvoj. U sklopu prva dva paketa šalju se postojeći podaci

kako bi se stvorila baza podataka, dok bi se u posljednjem paketu trebala utvrditi zajednička strategija prostornog planiranja s ciljevima i pokazateljima praćenja.

Interes Istre za sudjelovanje u tom projektu jest upoznavanje s izradom strategija za prostorno planiranje u zemljama članicama EU kako bi se uvidjela pozicija Istre i shvatilo u kojem smjeru treba razvijati vlastite lokalne strategije i nacionalnu strategiju prostornog planiranja. Uz to, sudjelovanjem u ovome i sličnim projektima stječe se iskustvo za kasnije korištenje programa SF-ova i KFa. Partneri iz zemalja članica EU ne poznaju hrvatsku zakonsku regulativu ni strukturu u smislu ovlasti za donošenje prostornih planova i strukture prostornog uređenja, pa se ovim projektom upoznaju s time i na temelju vlastitih iskustava mogu predložiti određene promjene u hrvatskom sustavu.

Istarska županija bez problema izvršava obveze iz tog projekta koje se odnose na davanje različitih podataka o prostornom uređenju radi stvaranja zajedničke baze podataka. Ne postoje problemi u suradnji među regijama, no, nažalost, postoji problem vertikale između Županije i odgovornog Ministarstva koje se, neovisno o potpisanom ugovoru, nije ozbiljno uključilo u projekt pa ne dostavlja podatke iz svog područja. Slika je još gora kad se zna da nije riječ o podacima što ih tek treba prikupiti nego su to podaci iz postojeće statistike koje treba obraditi i poslati kako bi se stvorila cjelovita baza podataka zemalja i regija koje sudjeluju u projektu. Zato voditeljica projekta na regionalnoj razini radi dvostruki posao i šalje podatke koji se odnose na lokalnu i nacionalnu razinu. U prijedlogu projekta bilo je predviđeno da Hrvatska vodi drugi radni paket, no zbog nedovoljne suradnje prijedlog nije ostvaren, a taj projektni dio povjeren je Sloveniji.

Sastanci unutar pojedinog potprojekta održavaju se svakih šest mjeseci i redovito se dostavljaju financijska izvješća iako se Hrvatska ne koristi sredstvima EU. Istarska županija sama pokriva troškove sudjelovanja na tim sastancima i osigurava dio plaće voditeljice projekta. Dakle, u financijskom smislu Županija ne dobiva ništa već mora ulagati svoja sredstva, no neovisno o tome, sudjelovanje u tom projektu ima posebno značenje jer je problematika urbanoga i prostornog planiranja vrlo aktualan i gorući problem Hrvatske, osobito u priobalnim područjima.

Istra od sudjelovanja u različitim projektima očekuje osposobljavanje zaposlenika za sudjelovanje u međunarodnim projektima

(uvod u metodologiju susjednih regija i zemalja, razvoj zajedničke metodologije, specijalizacije u tehničkoj suradnji s iskustvom EU), ali i otvaranje mogućnosti korištenja ostalih projekata unutar Interrega (linija A i C) te ostalih fondova EU (CARDS programa).

U ovoj se fazi ne mogu očekivati velika financijska sredstva za razvoj istarske regije, ali bitno je zapravo ući u shemu financiranja EU jer će svakim danom (sada kad je Hrvatska postala kandidatkinja za ulazak u EU) biti sve više mogućnosti za korištenje sredstava, pa regionalne i nacionalne vlasti moraju na to biti spremne, pravodobno prijaviti projekte i iskoristiti sredstva koja će EU nuditi. Ne bi bilo dobro da Hrvatska ponovi iskustvo zemalja SIE, koje su iskoristile vrlo malo odobrenih sredstava (tabl. 4), što znači da je dio planiranih sredstava ostao neiskorišten zbog nedostatka ideja i inovativnosti. Zato hrvatske nacionalne i regionalne vlasti već sada trebaju učiti kako prijaviti projekte, surađivati s ostalim regijama Zapadnog Balkana (kamo je EU svrstao Hrvatsku) i s regijama zemalja članica Unije.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Hrvatska je u cjelini zemlja s razinom BDP-a nižom od 75% prosjeka EU i suočava se sa strukturnim problemima, što će je, kad postane članica EU, svrstati u grupu zemalja korisnica sredstava SF-ova i KF-a. Hrvatska se kao kandidatkinja, može koristiti sredstvima CARDS programa i sredstvima Inicijative EU – Interreg III (a od početka 2005. sredstvima PHARE, ISPA i SAPARD programa). Navodimo probleme u mogućnostima korištenja sredstvima pomoći EU.

- Sadašnji pravni okvir u Hrvatskoj ne sadržava jedinstveni zakonski akt koji bi sustavno rješavao regionalni razvoj na cijelom državnom teritoriju. Regionalna je politika segmentirana i orijentirana prema razvoju manje razvijenih i ratom zahvaćenih regija. Postoje i problemi institucionalnog okvira za primjenu regionalne politike.
- Iako u Hrvatskoj postoji Fond za regionalni razvoj, on se za sada bavi isključivo potporama regionalnim razvojnim projektima iz proračuna, a ne prati uključivanje hrvatskih regija u projekte EU. On bi u budućnosti trebao imati jednu od ključnih uloga kao središnja institucija u Hrvatskoj kroz koju će se realizirati programi pomoći EU.
- Iskustvo Istre pokazuje da regionalne i nacionalne vlasti nisu dovoljno kompatibilne u suradnji s ostalim regijama. Nacionalne vlasti nisu

dovoljno uključene u izvršavanje projektnih obveza pa je cijela slika o Hrvatskoj loša.

Proizlazi da Hrvatska na makrorazini nije dovoljno spremna iskoristiti mogućnosti koje se otvaraju sudjelovanjem u programima i projektima EU za poticanje regionalnog razvoja. Primjer Istre pokazao je kako se i u sadašnjoj fazi može mnogo napraviti i kako se može sudjelovati u projektima iako nismo članica EU. Taj primjer može poslužiti kao vodič ostalim hrvatskim regijama. Zaposlenici službi Istarske županije sudjelovali su u različitim oblicima usavršavanja i obrazovanja o EU, ali i o mogućnostima i načinima sudjelovanja u projektima. Istra ima vrlo dobre veze i kvalitetnu suradnju s regijama iz nekih zemalja članica EU, a to je vrlo važan preduvjet za pristup fondovima EU.

Sudjelovanje u projektima rezultat je vlastitih napora samih županija. Hrvatske regije ne smiju očekivati da će nacionalne razine sudjelovati u programima i projektima EU pa će ih tako neizravno uključiti u njih. Svaka regija mora sama odigrati vrlo važnu ulogu u natjecanju za sudjelovanjem u CARDS programu i Inicijativi EU – Interreg III. Preduvjeti za uspješno uključivanje u te programe jesu postojanje međunarodne suradnje s regijama iz EU i dobro obrazovani službenici koji će biti sposobni izraditi prijedlog projekta.

Na temelju provedene analize i opisanog primjera Istre mogu se dati sljedeće preporuke koje se odnose na nacionalnu i regionalnu razinu.

- Nužno je donijeti nacionalni razvojni plan kao dokument dugoročne realizacije Strategije ekonomskog razvoja. U izradu tog plana trebaju biti uključeni stručnjaci, znanstvenici i instituti različitih područja. On će biti temelj za pregovore s EU o dodjeli sredstava SF-ova i KF-a kad Hrvatska postane članica EU.
- Donijeti nacionalnu strategiju regionalnog razvoja koja bi se odnosila na cijelo područje Hrvatske. Program Strategija i jačanje kapaciteta za regionalni razvoj ima cilj definirati tu strategiju (u rad moraju biti uključene različite osobe koje se bave problemima regionalne politike, a koordinator je Ministarstvo mora, turizma, prometa i razvitka).
- Uspostaviti regionalne razvojne agencije koje će surađivati u razvoju regija i upravljati programima te sudjelovati u procesu njihove realizacije^{xvi}.
- Obrazovati službenike kako bi što više znali o različitim mogućnostima potpore Unije i načinu kako ih iskoristiti (Ministarstvo europskih integracija organizira posebne programe obrazovanja za zaposlenike županija)^{xvii}.

- Razvijati međuregionalnu suradnju, povezivati se i tako prijavljivati zajedničke projekte (na razini županija).
- Pratiti što se zbiva “u susjedstvu” (npr. donošenje Zakona 84 u Italiji), biti informiran (na nacionalnoj razini: Ministarstvo vanjskih poslova, Ministarstvo europskih integracija i županije na regionalnoj razini).

Navedene preporuke mogu se učiniti prekrupnim koracima, ali Hrvatska mora ići tim putem ako želi kvalitetno stići do cilja, a to je po najprije veća razina društvenog blagostanja i viši životni standard svih građana. Dakle, bilo bi dobro da se potrebne reforme (ovdje je naveden samo dio najvažnijih) shvate kao nužne mjere koje će utjecati na hrvatski gospodarski razvoj, a ne samo kao obveza koju nam za sada neizravno nameće EU.

Prilozi

Tablica 7. Usporedba ekonomskih pokazatelja hrvatskih županija

Županije	Udio u stanovništvu BDP 2001.		Izvoz 2003.		Uvoz 2003.		Izvoz /uvoz *100		Zaposlenost 2002.		Nezaposlenost 2002.	
	(u %)	(u %)	mil. USD	%	mil. USD	%	%	%	tis. osoba	stopa (u %)	tis. osoba	stopa (u %)
Zagrebačka	7,0	4,7	149,0	2,4	940,4	6,6	15,9	29,1	58,9	20,7	26,0	26,0
Krapinsko-zagorska	3,2	2,5	225,2	3,6	247,6	1,7	91,2	36,3	32,6	9,0	21,6	21,6
Sisačko-moslavačka	4,2	3,3	371,5	6,0	406,9	2,8	91,5	33,3	38,2	21,4	36,0	36,0
Karlovačka	3,2	2,6	94,0	1,8	166,3	1,2	67,3	37,3	32,3	16,6	33,9	33,9
Varaždinska	4,2	4,0	306,8	5,9	510,7	3,6	71,9	49,9	42,2	12,5	20,0	20,0
Koprivničko-križevačka	2,8	2,5	128,2	2,5	192,2	1,4	81,6	36,2	28,4	9,4	24,8	24,8
Bjelovarsko-bilogorska	3,0	2,4	54,6	1,1	128,6	0,9	53,9	32,2	26,6	14,6	35,5	35,5
Primorsko-goranska	6,9	9,0	230,0	3,8	637,9	4,5	37,2	101,5	50,4	21,6	17,6	17,6
Ličko-senjska	1,2	1,0	3,4	0,1	7,9	0,1	70,2	10,0	32,7	4,4	30,2	30,2
Virovitičko-podravska	2,1	1,9	69,2	1,8	49,9	0,4	224,0	18,5	32,1	10,9	37,1	37,1
Požeško-slavonska	1,9	1,6	54,9	1,2	49,0	0,3	146,0	17,7	34,0	7,6	30,0	30,0
Brodsko-posavska	4,0	2,8	56,8	1,0	104,2	0,7	60,7	32,9	32,9	20,0	37,9	37,9
Zadarska	3,7	2,8	105,0	1,7	173,0	1,2	61,6	34,3	34,7	16,5	32,3	32,3
Osječko-baranjska	7,4	7,2	419,2	6,8	307,1	2,2	136,0	77,3	36,7	37,4	32,6	32,6
Šibensko-kninska	2,5	1,8	54,2	0,9	96,4	0,7	56,6	23,3	34,6	14,3	38,0	38,0
Vukovarsko-srijemska	4,6	3,2	88,2	1,4	99,3	0,7	88,3	33,1	25,8	23,9	42,0	42,0
Splitsko-dalmatinska	10,4	8,6	557,7	9,0	907,5	6,4	61,3	107,1	36,1	49,3	31,5	31,5
Istarska	4,7	5,6	745,4	12,0	775,2	5,5	96,4	71,2	52,6	10,0	12,3	12,3
Dubrovačko-neretvanska	2,8	2,7	16,8	0,3	75,8	0,5	22,0	41,3	31,6	10,8	25,4	25,4
Medimurska	2,7	2,3	168,4	2,7	246,1	1,7	68,7	31,5	41,1	8,3	20,9	20,9
Grad Zagreb	17,6	27,5	2.010,7	33,0	7.709,4	54,0	26,1	315,1	61,5	50,4	13,8	13,8
Ukupno	100,0	100,0	6.186,6	100,0	14.209,0	100,0	43,6	1.172,6	41,5	389,7	25,0	25,0

Izvor: DZS (2004); Regio.hr za podatke o zaposlenosti, nezaposlenosti i BDP-u.

Stope nezaposlenosti izračunate su kao odnos broja nezaposlenih osoba i ukupnog broja zaposlenih i nezaposlenih, pa nisu usporedive sa statistikom ILO-a.

Stope zaposlenosti izračunate su kao odnos broja zaposlenih i radne snage (muškarci u dobi 15-64 godine, žene u dobi 15-59 godina).

Pokrivenost uvoza izvozom izračunata je prema formuli: $\text{izvoz} \cdot 100$. Ako je rezultat viši od 100, županija ima pozitivnu trgovinsku bilancu, a ako je niži od 100, znači da županija ima deficit u trgovinskoj bilanci. uvoz

Tablica 9. Sudjelovanje Istarske županije u Interregu III

Program	Područja koja sudjeluju	Ciljevi i očekivanja
Linija A Jadranska prekogranična suradnja (Adriatic Crossborder Programme)	Priobalna područja Italije, cijela Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Srbija i Crna Gora, Albanija	Poticanje i stvaranje jadranske euroregije kao homogenoga pomorskog područja. Program je važan zbog sličnosti problema s kojima se zemlje susreću. Tim programom Hrvatska će uspostaviti prekograničnu suradnju s Italijom, a indirektno s Bosnom i Hercegovinom, Srbijom i Crnom Gorom te Albanijom.
Linija B Krajobrazne mogućnosti prostornog uređenja (Landscape Opportunities for Territorial Organization, LOTO)	9 partnera; voditelj je regija Lombardia (Italija)	Razvoj i poboljšanje metodologije i metoda zaštite, unapređenja i razvoja krajobrazna, promidžba i prezentacija umrežavanja institucija zaduženih za krajobrazno planiranje te povećanje svjesnosti i senzibiliteta za vrijednosti krajobrazna. Od sudjelovanja se očekuje prosudba dosad primjenjivanih metoda vrednovanja krajobrazna u nacionalnim okvirima i već gotovih studija izrađenih za područje Istarske županije, posebno s obzirom na Europsku konvenciju o krajobrazu, čiji je potpisnik i Republika Hrvatska i čija se ratifikacija očekuje u bliskoj budućnosti.
Mreža zajedničke strategije za prostorni razvoj i primjenu (Common Strategy network for Spatial Development and Implementation, CON-SPACE)	9 partnera; voditelj je regija Carinthia (Austrija)	Stvaranje zajedničke transnacionalne razvojne strategije regija na temelju zajedničkih iskustava. Očekivanja istre: upoznavanje s metodologijom prostornog planiranja u susjednim regijama i državama, razvijanje zajedničkih metodologija u regionalnom prostornom planiranju.
Logistika i kombinirani transport za održavanje razvoja malog i srednjeg poduzetništva (Industrial Logistic; Logistic and inter-modal transportation for sustaining small and medium enterprises development, I-LOG)	23 partnera; voditelj je regija Marche (Italija)	Novim instrumentima informatičke tehnologije pomoći transportnim operaterima te malim i srednjim poduzećima u smanjenju transportnih troškova i povećanju konkurentnosti sektora maloga gospodarstva.
Poticanje održivog ribarenja na sjeveru Jadranskog mora (Promoting of a sustainable FISHerY in Northern Adriatic Sea, ADRI.FISH)	6 partnera; voditelj je regija Veneto (Italija)	Poboljšati organizaciju ribarskih aktivnosti i komunikaciju malih gospodarstava, poticati partnerstvo među poduzetnicima i inovacije informacijske tehnologije.
Linija C EKOTURIZAM – mjesta i tradicije (ECOTOURISM – Places and Traditions)	Voditelj je regija Abruzzo (Italija)	–

Izvor: Istarska županija (2004).

- i *Europski fond za regionalni razvoj (ERDF) financira razvoj infrastrukture, otvaranje novih radnih mjesta, projekte lokalnog razvoja i potpore razvoju maloga gospodarstva; Europski socijalni fond (ESF) potiče zapošljavanje uglavnom financiranjem tečajeva i sustavom potpore pri zapošljavanju; Financijski instrument za orijentaciju u ribarstvu (FIFG) daje potporu modernizaciji ribarstva; Europski fond za poljoprivrednu orijentaciju i garanciju – Sekcija orijentacija (EAGGF – Orijehtacija) potiče ruralni razvoj i usmjerava pomoć poljoprivrednicima.*
- ii *Projekti su u početku bili financirani putem sustava kvota, s tim da su neke manje razvijene regije unutar razvijene zemlje članice dobile više sredstava od nerazvijenijih regija unutar najmanje razvijenih zemalja. Zbog toga se pojavila potreba reforme ERDF-a. Sustav kvota ustanovljen je 1979. godine, a 1989. godine EU je definirao prioritete koji se moraju financirati iz fondova regionalnog razvoja kako bi se Unija pripremila za početak funkcioniranja jedinstvenog europskog tržišta, nakon toga sustav se preusmjerio na programski pristup raspodjeli sredstava. Ciljevi su definirani za razdoblja 1989-1993, 1994-1999, 2000-2006 (McDonald i Dearden, 1999:225).*
- iii *From theory to practice [http://europa.eu.int/comm/regional-policy/intro/regions7_en.htm].*
- iv *Zanimljivo je promatrati zemljopisnu sliku regija koje su kandidati za korištenje sredstava iz cilja 1: od ukupno 50 regija (u nekim zemljama cilj 1. odnosi se samo na dio regije) 14 regija je iz Grčke (cijela zemlja), 10 regija iz Španjolske, 6 regija iz Italije i Portugala, 5 regija iz Njemačke, po 4 regije iz Velike Britanije i Francuske, po 3 regije iz Irske, Finske i Švedske i 1 regija iz Austrije (European Commission, 2002c).*
- v *PHARE program ustanovljen je 1989. godine. U početku je bio namijenjen projektima izgradnje infrastrukture, razvoja privatnog poduzetništva, obrazovanja, specijalizacije i istraživanja, zaštite okoliša i nuklearne sigurnosti te restrukturiranja poljoprivrede.*
- vi *ISPA program ustanovljen je 1999. godine radi pomoći zemljama kandidatkinjama u prilagodbi transporta i zaštite okoliša standardima EU [<http://europa.eu.int/comm/enlargement/pas/ispa.htm>].*
- vii *SAPARD je ustanovljen 1999. godine. Da bi se zemlja mogla koristiti sredstvima navedenih programa, ona mora predati nekoliko strateških dokumenata (razvojni plan za korištenje PHARE programa, strategiju investiranja u okoliš i transportnu infrastrukturu za ISPA-u, sedmogodišnji razvojni plan poljoprivrede za korištenje SAPARD programa i Nacionalni razvojni plan) i samo oni projekti koji su sadržani u tim strategijama mogu se natjecati za pomoć EU (Government of Slovenia, 2003).*
- viii *Nakon ulaska u punopravno članstvo PHARE program zamijeniti će se ERDF-om i ESF-om, KF će zamijeniti ISPA-u, a EAGGF – Orijehtacija zamijenit će SAPARD program.*
- ix *Tu je Koncepciju pripremio Ekonomski institut u Zagrebu na inicijativu Ministarstva gospodarstva.*
- x *Zapadni Balkan: Hrvatska, Bosna i Hercegovina, Makedonija, Srbija i Crna Gora, Albanija.*
- xi *Hrvatska se može koristiti i sredstvima ostalih regionalnih programa (npr. Europske inicijativa za demokraciju i ljudska prava, Pomoći trećim zemljama, Programa mladih - suradnje trećih zemalja, Regionalne suradnje u razminiranju jugoistočne Europe). Hrvatska se može koristiti i sredstvima Tempus programa, ustanovljenoga radi pomoći institucijama i organizacijama u procesu reforme visokog obrazovanja. Cilj mu je suradnja sveučilišta iz zemalja SIE i EU.*
- xii *Projekt reforme javne uprave dio je SPP-a jer administracijski kapacitet Hrvatske*

mora biti dovoljno razvijen da može donijeti i primijeniti nove zakone i politike prema zahtjevima SPP-a. Projekt je usmjeren na tri specifična područja: na jačanje i modernizaciju zakonodavnog okvira i prakse državne službe kao potpora programu reforme državne službe; na jačanje institucionalnih i organizacijskih sposobnosti Ministarstva pravosuđa, uprave i lokalne samouprave te resornih institucija kako bi mogle upravljati državnom službom i provesti njezinu reformu; na izradu horizontalnih programa, izobrazbe državnih službenika, uključujući i edukaciju vezanu za ispunjavanje preuzetih obveza prema SSP-u (European Commission, 2002a).

- xiii Centurio – svrha mu je stručno usavršavanje zaposlenih u lokalnoj samoupravi i upravi; Eurodysee – program međuregionalne razmjene mladih između regija s ciljem profesionalnog usavršavanja (3 do 6 mjeseci); Ljetna škola - kongresni turizam.*
- xiv Zakon br. 84 Republike Italije (donesen 21. ožujka 2001. godine) odnosi se na sudjelovanje Italije u stabilizaciji, obnovi i razvoju zemalja balkanskog područja. Zajedno s partnerima iz Italije, Istarska županija se kandidirala s dva projekta: CONNECT i FISH.LOG. To su temeljne inicijative koje vode ostvarenju politike zajedničkog upravljanja sjevernim Jadranom.*
- xv Informacije su dobivene od gospođe Latinke Janjanin, lokalne voditeljice projekta.*
- xvi Već postoji nekoliko regionalnih razvojnih agencija, npr. Istarska razvojna agencija (IDA), Agencija za lokalni gospodarski razvoj zapadne Slavonije (LEDA).*
- xvii Na primjer, program obuke o Abecedi EU ili program obuke predavača za županijske djelatnike upravo radi upoznavanja, što boljeg informiranja i uključivanja u različite oblike suradnje s EU.*

LITERATURA

- Barnes, I. and Barnes, P. M., 1995.** *The Enlarged European Union*. Essex: Longman Group UK Limited.
- Čavrak, V., 2003.** "Regionalni razvoj i regionalna politika Hrvatske" u: I. Družić, ur. *Hrvatski gospodarski razvoj*. Zagreb: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu: Politička kultura, 121-136.
- Council of Europe, 1985.** *European Charter of Local Self-Government* [online]. ETS No.122. Available from: [<http://conventions.coe.int/treaty/EN/Treaties/Html/122.htm>].
- DZS, 2004.** Robna razmjena Republike Hrvatske s inozemstvom [online]. *Priopćenja*. Dostupno na: [<http://www.dzs.hr>].
- European Commission 2002c.** *The instruments of solidarity* [online]. Available from: [http://europa.eu.int/comm/regional_policy/intro/regions5_en.htm].
- European Commission, 2001.** *CARDS Regional Strategy Paper 2002-2006* [online]. Available from: [http://europa.eu.int/comm/external_relations/see/news/ip01_1464.htm].
- European Commission, 2002a.** *CARDS National plan 2002, Financing proposal for Croatia, EUROPEAID* [online]. Available from: [http://europa.eu.int/comm/europeaid/projects/cards/publications_en.htm].
- European Commission, 2002b.** *Operational Programme "Joint Adriatic Cross-Border Programme Document"*. CB160PC001 of 24/12/2002.
- European Commission, 2003a.** *Sapard Annual Report- Year 2002* [online]. Available from: [http://europa.eu.int/comm/agriculture/publi/reports/sapard2002/full_en.pdf].
- European Commission, 2003b.** *2002 Report on PHARE and the pre-accession instruments for Cyprus, Malta and Turkey* [online]. Available from: [<http://europa.eu.int/comm>].
- European Commission, 2004a.** *Structural indicators* [online]. Available from: [<http://europa.eu.int/comm/eurostat/>].
- European Commission, 2004b.** *The mini ISPA Report 2000-2003, DG Regional Policy* [online]. Available from: [<http://europa.eu.int/comm/enlargement/>].
- European Commission, 2004c.** *Working for the regions*. Luxembourg: EU Regional policy.
- Eurostat, 2003.** *Eurostat Yearbook 2003*. Luxembourg: Eurostat.
- Frohlich, Z. [et al.], 1999.** *Koncepcija regionalnog gospodarskog razvitka Hrvatske*. Zagreb: Ekonomski institut.

- Government of RC, 2001a.** "Development Guidelines of the Republic of Croatia" [online] in "*Hrvatska u 21. stoljeću*". Zagreb: Strategic Planning Office. Available from: [<http://www.hrvatska21.hr>].
- Government of RC, 2001b.** *Development Priorities of the Republic of Croatia* [online]. Zagreb: Strategic Planning Office. Available from: [<http://www.hrvatska21.hr>].
- Government of Slovenia, 2003.** *Pre-Accession Assistance* [online]. Available from: [<http://www2.gov.si/svez/svez-web.nsf/>].
- Hitiris, T., 2003.** *European Union Economics*. Essex: Pearson Education Limited.
- Istarska županija, 2004.** *Programi i projekti EU-a* [online]. Dostupno na: [<http://www.istra-istria.hr>].
- Lajh, D., 2003.** "Managing the EU Pre-accession Assistance Programmes in Slovenia" [online]. *Central European Political Studies Review*, 4 (5), 112-130. Available from: [<http://www.iips.cz/seps-tisk.php?ID=178>].
- McDonald, F. and Dearden, S., 1999.** *European Economic Integration*. Essex: Pearson Education Limited.
- MEI, 2004.** "*Territorial principle*" [online]. Zagreb: Ministarstvo za europske integracije. Dostupno na: [<http://www.mei.hr>].
- National Competitiveness Council, 2004.** *55 Policy Recommendations for Raising Croatia's Competitiveness* [online]. Available from: [<http://www.konkurentnost.hr/nvk>].
- Regio.hr.** *Regionalna politika* [online]. Dostupno na: [<http://www.regio-hr.com>].
- WIIW, 2003.** *Countries in Transition, Handbook of Statistics*. Wien: WIIW.
- Zakon o brdsko-planinskim područjima**, NN 12/02 i 117/03. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o fondu za regionalni razvoj i zapošljavanje**, NN 107/01. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o fondu za regionalni razvoj**, NN 107/01. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o otocima**, NN 34/99 i 32/02. Zagreb: Narodne novine.
- Zakon o područjima posebne državne skrbi**, NN 26/03. Zagreb: Narodne novine.