

Utjecaj kohezijske politike Europske unije na razvoj sustava strateškog planiranja u hrvatskom javnom sektoru

Posavec, Patrick

Master's thesis / Diplomski rad

2024

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:748368>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-28**



Repository / Repozitorij:

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)



Sveučilište u Zagrebu
Fakultet političkih znanosti
Diplomski studij politologije

Patrick Posavec

UTJECAJ KOHEZIJSKE POLITIKE EUROPSKE
UNIJE NA RAZVOJ SUSTAVA STRATEŠKOG
PLANIRANJA U HRVATSKOM JAVNOM
SEKTORU

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, rujan 2024.

Sveučilište u Zagrebu
Fakultet političkih znanosti
Diplomski studij politologije

Patrick Posavec

UTJECAJ KOHEZIJSKE POLITIKE EUROPSKE
UNIJE NA RAZVOJ SUSTAVA STRATEŠKOG
PLANIRANJA U HRVATSKOM JAVNOM
SEKTORU

DIPLOMSKI RAD

Mentor: prof. dr. sc. Igor Vidačak

Student: Patrick Posavec

Zagreb, rujan 2024.

Izjavljujem da sam diplomski rad „Utjecaj kohezijske politike Europske unije na razvoj sustava strateškog planiranja u hrvatskom javnom sektoru“, koji sam predao na ocjenu mentoru prof. dr. sc. Igoru Vidačku, napisao samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu te da na temelju njega nisam stekao ECTS bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivao etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Patrick Posavec

SADRŽAJ

1. Uvod.....	1
2. Metodološki pristup.....	2
3. Ciljevi i prioriteti kohezijske politike EU.....	4
3.1. Kohezijski fond.....	6
3.2. Značaj kohezijske politike i iskorištenost ESI fondova u Republici Hrvatskoj.....	7
3.3. Komparativni značaj kohezijske politike u usporedivim državama članicama EU-a i u RH.....	10
4. Institucionalni i pravni okvir za strateško planiranje i korištenje EU fondova u RH.....	11
5. Sistemski izazovi strateškog planiranja u provedbi ciljeva kohezijske politike u RH.....	13
5.1. Proceduralni izazovi i kašnjenja u rokovima.....	15
5.2. Izazovi dugoročnog planiranja prioriteta financiranja projekata.....	16
5.3. Dinamika međuinstitucionalnih odnosa i njihove međusobne koordinacije.....	18
5.4. Usklađivanje odnosa različitih razina vlasti.....	20
5.5. Višerazinski sustav strateškog planiranja i poteškoće u provedbi.....	22
5.6. Razina zadovoljstva postojećim sustavom.....	23
6. Sumarna analiza i rasprava o dobivenim rezultatima.....	26
6.1. Posljedice postojećih problema u sustavu strateškog planiranja.....	28
7. Zaključci.....	31

POPIS KRATICA

BDP – bruto društveni proizvod

BND – bruto nacionalni dohodak (sinonim BDP-u)

DG REACH – Opća uprava REACH Europske komisije

DG REGIO – Opća uprava za regionalni i urbani razvoj Europske komisije

DZS – Državni zavod za statistiku

EK – Europska komisija

EPPO – eng. *European Public Prosecutor's Office* (Ured europske javne tužiteljice)

ERDF – Europski fond za regionalni razvoj

ESF+ – Europski socijalni fond+

ESIF (ESI fondovi) – Europski strukturni i investicijski fondovi

EU – Europska unija

Eurostat – Europska statistička agencija

FIDIC – fr. *Fédération Internationale des Ingénieurs-Conseils* (Međunarodna federacija inženjera konzultanata)

HDZ – Hrvatska demokratska zajednica

HSLS – Hrvatska socijalno-liberalna stranka

HŽ – Hrvatske željeznice

IPA – Instrument pretpristupne pomoći

IRMO – Institut za razvoj i međunarodne odnose

JL(R)S – jedinice lokalne (i regionalne) samouprave

mil. – milijun

MINFIN – Ministarstvo financija

MINGOR – Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja

mlrd. – milijarda

MRRFEU – Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije

MROSP – Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike

NextGenEU – NextGenerationEU (financijski instrument)

NUTS – fr. *Nomenclature des Unités territoriales statistiques* (službeni termin Eurostata za: Statističko nazivlje teritorijalnih jedinica)

OECD – eng. *Organisation for Economic Cooperation and Development* (Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj)

OP KK – Operativni program Konkurentnost i kohezija

PDV – porez na dodanu vrijednost

Razvojna agencija Zagreb – Razvojna agencija Zagreba za koordinaciju i poticanje regionalnog razvoja

RH – Republika Hrvatska

SFRJ – Socijalistička Federativna Republika Jugoslavija

VFO – Višegodišnji financijski okvir

ZIO – Zakon o institucionalnom okviru za korištenje fondova Europske unije u Republici Hrvatskoj

ZUDTDU – Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave

Uvod

Kohezijska politika jedna je od triju najvažnijih politika Europske unije. Regionalizacija kohezijske politike veliki je iskorak kojega je EU napravila Jedinstvenim europskim aktom 1986. godine. Inicijalno je osmišljena nakon što su se Europskoj zajednici priključile Španjolska i Portugal, tada siromašnije države Europe, a u svrhu ublažavanja i smanjivanja razlika u stopama ekonomskog razvoja spram razvijenijih država članica. Kohezijska politika predmnijeva teritorijalnu, ekonomsku i socijalnu koheziju, pri čemu se ekonomska kohezija mjeri statističkim podacima o realnom BDP-u per capita i paritetu kupovne moći per capita, dok se socijalna kohezija mjeri razinama nezaposlenosti (Leonardi, 2005: 91). Ciljevi kohezijske politike su poboljšanje postojeće i izgradnja nove infrastrukture, davanje podrške istraživanju i razvoju, poduzećima i inovativnim projektima te u nešto manjoj mjeri pojedincima i njihovom karijernom obrazovanju. S obzirom na različitost povijesnih, političkih i privrednih početnih pozicija država članica, riječ je o sveobuhvatnoj politici EU-a kojom se nastoje ublažiti postojeće razlike među državama članicama.

Iako je proteklih godina znatno porastao interes akademske zajednice za analizom učinaka kohezijske politike u Hrvatskoj (v. primjerice Miošić i Škrabalo, 2013; Đulabić, 2014; Puljiz i dr., 2019; Odak i dr., 2021), još uvijek nema dovoljno saznanja o tome kako je ta politika promijenila rad javnog sektora, posebno sustav strateškog planiranja. Stoga je cilj ovog rada dati doprinos boljem razumijevanju utjecaja kohezijske politike EU na sveukupne rezultate javne uprave pri stvaranju, formiranju i koordiniranju procesa strateškog planiranja kao sastavnog dijela procesa povlačenja financijskih sredstava koje Europska unija stavlja na raspolaganje Republici Hrvatskoj. U radu će biti dotaknuto pitanje utjecaja kohezijske politike Europske unije na cjelokupni proces strateškog planiranja. Ujedno, proučit će se napredak u jačanju kapaciteta javne uprave u ovom području kroz analizu dosadašnjih postignuća te će se predložiti smjer budućeg razvoja kapaciteta za bolju implementaciju sustava strateškog planiranja.

Istraživački interes usmjeren je u širem smislu na problem uspješnosti korištenja financijskih sredstava kohezijske politike EU-a koja su Hrvatskoj na raspolaganju bila od pristupanju Hrvatske Europskoj uniji (Puljiz i dr., 2019: 298. U: Petak, Kotarski (ur.), 2019), ali uz veći fokus na dosad neistraženi aspekt utjecaja na sustav strateškog planiranja. U kontekstu desetogodišnjeg članstva u Uniji, istraživačko pitanje ovoga rada jest kakvi su učinci kohezijske politike EU na razvoj sustava strateškog planiranja „kao jedinstvenog alata za regionalne, ali i sve javne politike“ u javnom sektoru u Hrvatskoj (Puljiz i dr., 2019: 298. U: Petak, Kotarski

(ur.), 2019). Važnost navedene teme očituje se u rezultatima dosad provedenih istraživanja. Rezultati, u gotovo homogenoj suglasnosti autora i ispitanika, izražavaju jasnu potrebu za usmjeravanjem resursa javne uprave na poboljšanje sustava strateškog planiranja.¹ Navedena teza otvara promišljanje o dugoročnim dosezima sustava strateškog planiranja u vidu postojanja prostora za djelotvornijim ulaganjem novčanih sredstava u narednim godinama iz perspektive javnih službenika upućenih u temu strateškog planiranja.

Dodatni cilj istraživanja je odgovoriti na pitanje jesu li institucije, posebno one na nacionalnoj i lokalnoj razini, u javnom sektoru Republike Hrvatske u proteklih deset godina članstva u Europskoj uniji uspješno koordinirale povučenim financijskim sredstvima u procesu strateškog planiranja. Problem će se analizirati kroz prizmu *push* i *pull* faktora između Europske komisije te središnje i regionalnih/lokalnih vlasti. Također, kroz istraživanje će se prožeti pitanje spremnosti nacionalnih aktera na prilagodbu i promjenu postojećeg sustava rada te implementaciju drugačijih rješenja u nizu javnih politika. Središnja teza rada jest da su kapaciteti aktera povezanih s implementacijom kohezijske politike u RH i rezultati koji iz njih proizlaze nezadovoljavajući, a manifestiraju se u vidu lošijih statističkih i empirijskih pokazatelja u usporedbi s drugim tranzicijskim državama članicama Unije. Očekuje se da bi ovaj rad trebao imati teorijski i praktični doprinos, kroz daljnji razvoj politoloških istraživanja u sferi europeizacije odnosno višerazinske učinke EU na javne politike, političke procese i razvoj institucija u državama članicama, ali bi ujedno trebao pridonijeti boljem razumijevanju izazova koje treba premostiti u svrhu boljeg upravljanja EU fondovima.

Metodološki pristup

Istraživanje je provedeno primjenom kombiniranog kvalitativnog i kvantitativnog metodološkog pristupa. Ova metodološka strategija omogućila je dubinsku analizu istraživačkog problema kroz prikupljanje i integraciju različitih vrsta podataka. Kvalitativni dio istraživanja uključivao je provođenje intervjua na ekspertnom uzorku ključnih aktera unutar javnog sektora Republike Hrvatske, uključujući djelatnike na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini te istraživače s ekspertizom u strateškom planiranju. Sudionici su birani s ciljem da se osigura reprezentativnost različitih perspektiva na temu strateškog planiranja i provedbe kohezijske politike. Riječ je o zaposlenicima tijela javne uprave na nacionalnoj razini

¹ V. primjerice Miošić i Škrabalo, 2013; Đulabić, 2014; Puljiz i dr., 2019. U: Petak, Kotarski (ur.), 2019.; Radin, 2019. U: Petak, Kotarski (ur.), 2019.

(ispitanica Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja (MINGOR-a) te ispitnica Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije (MRRFEU-a)), lokalne razvojne agencije (ispitanica Razvojne agencije Zagreba za koordinaciju i poticanje regionalnog razvoja (Razvojne agencije Zagreb)) te istraživačice koja se u znanstvenim radovima bavila temom strateškog planiranja (ispitanica Instituta za razvoj i međunarodne odnose (IRMO-a)).

Intervjui su bili usmjereni na sljedeća ključna pitanja:

- Koji su ključni izazovi s kojima se susrećete u vašem radu na strateškom planiranju i kako oni operativno utječu na vaš svakodnevni rad? Kakva je raspodjela odgovornosti? Postoje li izazovi s kojima se suočavate? Ako da, koji su glavni uzroci ovih izazova?
- Koliko često i zašto dolazi do kašnjenja u ispunjavanju zacrtanih ciljeva?
- Kako se odlučuje o prioritetima financiranja projekata te postoji li nesklad između nacionalnih prioriteta i lokalnih/regionalnih potreba?
- Kakvim biste opisali odnos između nacionalne i lokalne/regionalne uprave? Kako takav odnos utječe na procese strateškog planiranja?
- Kako biste ocijenili suradnju s drugim javnim tijelima u kontekstu strateškog planiranja? Koje su prednosti i nedostaci trenutne suradnje? Gdje vidite prostor za poboljšanja?
- Kako biste ocijenili vaše zadovoljstvo postojećim sustavom strateškog planiranja? Koje su glavne prepreke koje ometaju efikasnost ovog sustava? Postoje li promjene koje bi trebale biti implementirane kako bi se poboljšao ovaj sustav?

Unatoč početnim planovima za provođenje osam intervjuja, zbog neodaziva dijela ispitanika, uspješno su realizirana četiri intervjuja. Prikupljeni podaci iz intervjuja analizirani su kvalitativnom analizom sadržaja, pri čemu su identificirani ključni izazovi, percepcije i iskustva u vezi s provedbom kohezijske politike. Tijekom provođenja intervjuja, ispitanici su se suočavali s određenom dozom nepovjerenja i nesigurnosti, posebno u kontekstu političkih promjena ususret parlamentarnim izborima 2024. godine. Iako su intervjuirane osobe pokazale profesionalnost i korektnost, uočena je suzdržanost kod dijeljenja informacija, što je moglo utjecati na dubinu i obim prikupljenih podataka. Uvažavajući ove okolnosti, istraživač je prilagodio metodologiju kako bi se maksimalno osigurala valjanost i pouzdanost dobivenih podataka.

S druge strane, kvantitativni dio istraživanja temelji se na analizi relevantnih pokazatelja uspješnosti u korištenju Europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI fondova).

Analizirani pokazatelji uključuju omjer dostupnih i iskorištenih financijskih sredstava, kao i njihovu distribuciju u okviru različitih strateških prioriteta. Cilj ove kvantitativne analize bio je istaknuti važnost strateškog planiranja u učinkovitoj apsorpciji EU sredstava te identificirati ključne faktore koji utječu na uspješnost tog procesa. Kako bi se osigurala koherentnost između kvalitativnih i kvantitativnih nalaza, rezultati iz obje analize integrirani su i uspoređeni s relevantnim zakonodavnim okvirom. To je omogućilo sveobuhvatno razumijevanje utjecaja kohezijske politike na sektor strateškog planiranja u javnom sektoru Hrvatske. U završnom dijelu rada sumirat će se glavni nalazi istraživanja, razmatrati translacija kohezijske politike i strateškog planiranja s europske na nacionalnu razinu te ponuditi preporuke za poboljšanje implementacijskog procesa u budućnosti. Zaključci se temelje na sintezi teorijskih spoznaja i empirijskih rezultata istraživanja, uz naglasak na identificirane nepravilnosti i moguće smjernice za njihovo ispravljanje.

Ciljevi i prioriteti kohezijske politike EU

Projekti koji su zacrtani ciljevima kohezijske politike EU-a u skladu su sa šest velikih ciljeva Europske komisije u mandatu predsjednice Ursule von der Leyen: Europski zeleni plan, Europa spremna za digitalno doba, Gospodarstvo u interesu građana, Snažnija Europa u svijetu, Promicanje europskog načina života i Novi poticaj europskoj demokraciji (Europska komisija, 2024). Procjenjuje se da i države članice EU-a koje nisu obuhvaćene kohezijskom politikom imaju pozitivan učinak od koristi kohezijske politike zbog različitih faktora. Zemljopisna blizina susjednih država članica koje su korisnice programa kohezijske politike u kombinaciji s ljudskim kapitalom potiču sve države članice na bolju konkurentnost, inovativnost i digitalizaciju malih i srednjih poduzeća u skladu s ciljevima politika Europske unije. Posljedično, dinamizacija tržišta rada, trgovinskih veza i poslovnih procesa pridonose dugoročnim razvojnim privrednim trendovima EU-a (Odak i dr., 2021: 17).²

Kohezijska politika dijeli se na tri ključna fonda iz kojih potječu sredstva za financiranje država članica koje ju koriste. To su: (1) Kohezijski fond; (2) Europski fond za regionalni razvoj (eng. ERDF, *European Regional Development Fond*); te (3) Europski socijalni fond+ (ESF+)

² No ne slažu se svi s takvim viđenjem kohezijske politike EU-a, uključujući i bivše povjerenike europske izvršne vlasti. „Tadašnji povjerenik EK za proračun Günther Oettinger oštrije se izrazio 2018.: „Rasprava o neto uplatiteljima sve je besmislenija. [...] Kada je riječ o poljoprivrednim resursima i koheziji, još uvijek se može donekle vidjeti: što država članica uplaćuje, a što dobiva. Ali kada je riječ o prekograničnoj infrastrukturi, zajedničkoj zaštiti granica, pomoći za istraživanje i razvoj, pristup neto uplatitelja jednostavno je besmislica” (Europski informacijski centar Donja Saska, 2018.)“ (Busch, Kalder, Sultan, 2022: 5).

(Europska komisija, 2021: 7). Takva podjela predviđena je Višegodišnjim financijskim okvirima (VFO-ovima) EU-a čija se sredstva utvrđuju periodično, a uglavnom na sedmogodišnjoj razini radi izbjegavanja političkog utjecaja uzrokovanih ciklusima izbora za Europski parlament. VFO je kontrolni mehanizam za upravljanje proračunskim sredstvima Europske unije. Financijska sredstva VFO dobiva od zajedničkih carina, alociranja dogovorenih postotaka proračuna država članica i stopa PDV-a država članica, a od 2021. i od otpada proizvedenog od nereciklirane plastike (Europska komisija, 2021: 22). Njegova temeljna zadaća jest, sukladno članku 312 stavku 3. utvrditi „godišnje gornje granice odobrenih proračunskih sredstava za preuzimanje obveza po kategorijama izdataka i godišnje gornje granice odobrenih proračunskih sredstava za plaćanja”, a oni se donose radi osnaživanja discipliniranosti proračunskih rashoda te posljedično poboljšanja planiranja raspolaganja proračunskim sredstvima (Hrvatski sabor, 2010). Njegovim se ekvivalentom na nacionalnoj razini smatraju proračuni država članica radi istovjetne funkcije usmjeravanja prikupljenih sredstava iz zajedničkog proračuna u implementaciju različitih političkih ciljeva i smjernica.

VFO EU-a za razdoblje od 2014. do 2020. godine bio je podijeljen na šest tematskih cjelina: (1) Pametan i uključiv rast; (2) Održivi rast: prirodni resursi; (3) Sigurnost i građanstvo; (4) Globalna Europa; (5) Administracija; (6) Naknade (consilium.europa.eu, 2023). U prethodnom VFO-u je predviđeno izdvajanje 325,149 milijardi eura u području gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije od ukupno 960 milijardi eura proračunskih sredstava. Od tih je sredstava za Kohezijski fond izdvojeno 63,4 milijarde eura. Za Hrvatsku je iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF-a) u okviru najznačajnijeg elementa Kohezijske politike Operativnog programa Konkurentnost i kohezija (OP KK) 2014.-2020. bilo predviđeno 2,56 milijardi eura. Usporedbe radi, to je 23,93% od ukupno 10,7 milijardi eura predviđenih OP KK-om (Ministarstvo znanosti i obrazovanja, 2024; Blažević, 2022: 23-37). Navedeni kvantitativni pokazatelji naznačuju financijsku injekciju koju je Hrvatska dobila pristupanjem Europskoj uniji, odnosno prelaskom s Instrumenata pretpristupne pomoći (IPA) na ESIF. Raspolaganjem znatnijih financijskih sredstava, novi fondovi dostupni Hrvatskoj na korištenje pružaju mogućnost za promišljeno i strukturno ulaganje u značajne projekte koji bi ulaganjem sredstava iz državnog proračuna kao glavnog ili jedinog financijera predstavljali značajno opterećenje.

S druge strane, aktualni VFO za razdoblje od 2021. do 2027. godine podijeljen je na sedam tematskih cjelina: (1) Jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija; (2) Kohezija, otpornost i vrijednosti; (3) Prirodni resursi i okoliš; (4) Migracije i upravljanje granicama; (5) Sigurnost i obrana; (6) Susjedstvo i svijet; te (7) Europska javna uprava (Europska komisija, 2021: 6). U

aktualnom Višegodišnjem financijskom okviru predviđeno je izdvajanje 392 milijardi eura za Kohezijsku politiku od ukupno 1.074,3 milijardi eura proračunskih sredstava. Od ukupnih sredstava, Hrvatskoj je namijenjeno 24,2 milijarde eura što čini 2,25% izdataka iz europskog proračuna. Skoro dvije petine sredstava u iznosu od 9,6 milijardi eura predviđeno je za provedbu Kohezijske politike što čini 39,67% od ukupno alociranih sredstava Hrvatskoj (Blažević, 2022: 28-40). U usporedbi s prethodnim VFO-om, vidljiva je usmjerenost raspodjele sredstava ka Kohezijskoj politici. Tome je zasigurno djelomice „kumovao“ aktualni saziv EK u kojem funkcije potpredsjednika EK obnašaju mahom predstavnici država članica Istočne i Južne Europe. Simboličnom gestom s nadom u uspješnu implementaciju na razini država članica, povjerenici su željeli staviti veći naglasak za potrebom za tješnjom europskom ekonomskom i socijalnom kohezijom.

Kohezijski fond

Jedan od najznačajnijih financijskih instrumenata u okviru Kohezijske politike jest Kohezijski fond. Premda je spram Europskog regionalnog razvojnog fonda (ERDF-a) i Europskog socijalnog fonda + (ESF+) daleko manje izdašan u pogledu financijskih sredstava, upravo se u srži njegove svrhe krije europska ideja solidarnosti. Kohezijski fond koriste države članice čiji je prosjek razvijenosti manji od 90% prosjeka razvijenosti EU-a. Za sve države članice, Kohezijskim fondom predviđeno je izdvajanje 48,026 milijuna eura, što čini 17,51% proračunske postavke „Regionalni razvoj i kohezija“, odnosno 11,26% ukupne proračunske stavke „Kohezija, otpornost i vrijednosti“ (Europska komisija, 2021: 54).³ Za Hrvatsku je predviđena isplata u iznosu 1,372 milijarde eura iz Kohezijskog fonda (Europski parlament, 2024). Cilj Kohezijskog fonda je „ojačati ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju EU-a i njezin održivi razvoj davanjem podrške državama članicama s BDP-om per capita nižim od 90% od prosjeka EU“, a u aktualnom VFO-u usredotočen je na „kapitalno intenzivne investicije u okoliš i prijevoz“ (Europska komisija, 2021: 32). Navedeni oblik investicija uključuje održivi razvoj, okolišno korisne (ustvari obnovljive i učinkovite) oblike energije i tehničku podršku samoj provedbi projekata s pomoću pozajmica državama članicama (Europski parlament, 2024).

³ Navedeni iznos iz studenog 2020. godine izražen je u skladu s pretpostavkom rasta godišnje stope inflacije od 2% te u isti nisu uključene naknadne revizije uzrokovane značajnijim rastom stopa inflacije.

U prethodnom VFO-u, ulaganja Kohezijskog fonda usredotočila su se na „prilagodbu klimatskim promjenama i u prevenciju rizika, sva ulaganja u sektore vodoprivrede i gospodarenje otpadom te u urbani razvoj“ (IRMO, 2024). Hrvatskoj je u sklopu Kohezijskog fonda u razdoblju 2014. – 2020. na raspolaganju bilo 2,131 milijardi eura (ESIF, 2024b). Iz nabrojanih područja, vidljiva je redukcija u broju strateških cjelina koliko ih je u novom VFO-u. To je posljedica smanjenja broja prioriteta preklapajućih mandata EK i VFO-a za vrijeme predsjednika Junckera u odnosu na Komisiju pod palicom predsjednice von der Leyen, s jedanaest na pet strateških prioriteta. No zajedničko obilježje oba VFO-a su akteri koji apliciraju na javne natječaje u nastojanju za povlačenjem dostupnih financijskih sredstava. Čine ga mahom tijela javne vlasti, no ima interesa i u privatnom sektoru „kroz sudjelovanje u postupcima javne nabave za isporuku dobara usluga i obavljanje radova kao što su različite studije, građevinski radovi i slično“ (ESIF, 2024a). Financijskim injekcijama posredstvom različitih politika kao što je kohezijska politika, Europska unija trudi se u značajnijoj mjeri suzbiti privredne razlike među državama članicama.

Na državama članicama je da samostalno procjene i odaberu projekte za koje smatraju da su najvažniji. Njihove namjere odnosno ciljevi ulaganja razlikuju se između država članica jezgre EU-a i njezine periferije. U industrijski razvijenijim državama članicama jezgre izglednije je da će se više sredstava ulagati u ljudski kapital, informatizaciju i digitalizaciju poslovanja. S druge strane, na europskoj periferiji vjerojatnije je da će se financijska sredstva kohezijske politike ulagati u obnovu i razvoj bazične infrastrukture u sektoru prometa, zdravstva, obrazovanja i slično. Takvim postupanjem Kohezijski fond kao sastavni dio kohezijske politike na sebe preuzima dio financijskog opterećenja koji se nadopunjuje kroz Europski fond za regionalni razvoj (ERDF). Neovisno o statusu Fonda, Hrvatska je od njega imala opipljive koristi s obzirom da je riječ o izdašnim financijskim sredstvima koji su doprinijeli različitim segmentima privrednog razvoja.

Značaj kohezijske politike i iskorištenost ESI fondova u Republici Hrvatskoj

Važnost kohezijske politike očituje se u ukupnom omjeru financijskih sredstava koja se za nju izdvajaju iz zajedničkog proračuna EU-a. Od ukupno 1.210,9 trilijuna eura u aktualnom VFO-

u, za kohezijsku politiku izdvaja se 372,6 milijardi eura⁴ što čini skoro jednu trećinu ukupnih sredstava europskog proračuna (Europska komisija, 2021: 7).⁵ Kohezijska politika uistinu je transformativna politika koja Hrvatskoj omogućava prijeko potreban infrastrukturni i privredni razvoj kako bi se smanjio zaostatak za ostalim državama članicama EU-a. „Sredstva kohezijske politike Europske unije upotrebljavaju se za financiranje strateških infrastrukturnih projekata i razvoj regionalne infrastrukture, za jačanje konkurentnosti i inovativnosti te digitalizaciju gospodarstva i podršku razvoju i internacionalizaciji malih i srednjih poduzetnika, za poticanje prelaska na niskougljično gospodarstvo, za otvaranje novih i dugotrajnih radnih mjesta, za jačanje obrazovnih i zdravstvenih sustava te stvaranje uključivijeg i socijalnijeg društva“ (Odak i dr., 2021: 16). Podvuče li se crta pri reviziji dosadašnjeg korištenja financijskih sredstava Europskih strukturnih i investicijskih fondova, primjetno je statistički uspješno ugovaranje financijskih sredstava iz VFO-a u razdoblju 2014.-2020. koje nadmašuje financijske mogućnosti VFO-a.

„U odnosu na podatke od 30. lipnja 2020. godine, ugovoreno je 1,87 mlrd eura (14,19 mlrd kuna), plaćeno je 990,76 mil eura (7,88 mlrd kuna), a ovjereno 1,09 mlrd eura (8,31 mlrd kuna). Gledano u postotcima, sa 95,66% ugovorenog došli smo na 113,07 %, plaćeno sa 37,14 % na 46,81 %, ovjereno sa 30,70 na 40,89%.

Operativni program Konkurentnost i kohezija ima najbolji postotak ugovorenosti sredstava od 124,48% ukupno raspoložive alokacije, dok najbolji postotak isplaćenih sredstava bilježi Program ruralnog razvoja odnosno 63,60% dodijeljenih sredstava“ (razvoj.gov.hr, 2021).

Na Fotografiji 1. (razvoj.gov.hr, 2021) nalazi se grafikon s prikazanim postotkom ugovorenih, plaćenih, ovjerenih te dodijeljenih sredstava Hrvatskoj predviđenih ESIF-om. Iz grafikona se može iščitati opći trend vrlo niskog postotka ugovaranja projekata predviđenih za sufinanciranje pomoću ESIF-a u prvim godinama članstva u Europskoj uniji, a zatim postupni rast i uspješnost u povlačenju dostupnih europskih sredstava. Ministar regionalnoga razvoja i fondova Europske unije Šime Erlić na prvom aktualnom prijepodnevu novog Vladinog kabineta potvrdno je odgovorio na upit zastupnice o uspješnoj potrošnji i opravdanju odnosno

⁴ Navedeni iznos iz studenog 2020. godine izražen je u skladu s pretpostavkom rasta godišnje stope inflacije od 2% te u isti nisu uključene naknadne revizije uzrokovane značajnijim rastom stopa inflacije. Iznos obuhvaća zbroj proračunskih sredstava predviđenih stavkom „Kohezija, otpornost i vrijednosti“ koja čini 426,69 milijardi eura. Zahvaljujući sredstvima iz privremenog instrumenta NextGenerationEU predviđenog za oporavak država članica od gospodarskih posljedica izazvanih korona virusom sveukupno je dodatno osigurano 776,50 milijardi eura (Europska komisija, 2021: 16).

⁵ Dodatno, zahvaljujući instrumentu NextGenerationEU pridodano je nekoliko prioriteta koji se financiraju dodatnim sredstvima kohezijske politike: (1) Erasmus+; (2) Kreativna Europa; (3) RescEU; (4) EU4Health; te (5) Pravda, građanstvo, jednakost, prava i vrijednosti. Navedeni prioriteti nisu uključeni u ključne fondove kohezijske politike.

ovjeravanju sredstava koja su iz kohezijskih fondova dodijeljena Hrvatskoj. Ministar je naveo da je to „rezultat predanog rada svih stručnih službi ministarstava, agencija, ali i jednoga prioriteta kojega je ova Vlada od 2016. naovamo stavila na ulaganja iz europskih fondova“, a takav uspjeh vidljiv je, prema navodu ministra, u vidu „ulaganja koja su podigla standard u svim krajevima Hrvatske“ s posebnim fokusom na osamdeset šest projekata usmjerenih na otoke (Internet TV Hrvatskoga sabora, 2024). Busch, Kalder i Sultan (2022: 11) nude odgovor kako bi objasnili komparativne učinke: „Među neto primateljicama može se primijetiti ogromna dinamika (u povlačenju financijskih sredstava, op.a.). Hrvatska, Litva, Mađarska, Bugarska i Latvija trenutno imaju oko 2,7 do 3,1 posto BND-a. (...) Hrvatska je nakon ulaska u EU prvo morala stvoriti određene uvjete za isplate iz proračuna EU. Jedan od razloga je vjerojatno taj što se namjeravana upotreba kohezijske potrošnje mora uskladiti s Europskom komisijom. U posljednjoj godini promatranja vrijednosti su se smanjile u većini država članica, osjetno su pale nakon što su značajno porasle 2020. Pokretački faktor za to vjerojatno će biti ekonomski oporavak nakon pandemije korone“.



Fotografija 1. Kretanje stanja iskorištenosti sredstava Europskih strukturnih i investicijskih fondova 2014. – 2020.

Komparativni značaj kohezijske politike u usporedivim državama članicama EU-a i u RH

Međutim, vrijednost kohezijske politike ne odražava se isključivo u ulaganju u projekte na nacionalnoj razini. Kohezijska politika kao „vozilo europeizacije“ (Ferry i McMaster, 2013: 1502) nastoji financirati prekogranične projekte koji teže povezivanju i integraciji stanovnika država članica EU-a. Takvim se činom proces europeizacije nastoji približiti građanima na vidljiv i opipljiv način u njihovim lokalnim sredinama. Što se statističkih pokazatelja tiče, Hrvatska je rekorder u pozitivnom smislu. Sa skoro „300 eura po stanovniku, koji bi nas trebali, ako ne izjednačiti, a onda barem približiti europskom prosjeku razvijenosti. Riječ je o najvećem iznosu po stanovniku u EU“ (Boban Valečić, 2023. U: Večernji list, 2023: 66). Također, „bruto domaći proizvod po stanovniku izražen u paritetu kupovne moći u Hrvatskoj je sada na više od 70 posto europskog prosjeka. Iako su prema tom pokazatelju iza nas samo tri članice, Grčka, Slovačka i Bugarska, hrvatske se vlasti mogu pohvaliti i hvale se napretkom jer smo prije samo nekoliko godina bili na 61 posto“ (Boban Valečić, 2023. U: Večernji list, 2023: 66-67). U prvom mahu, navedeni ekonomski pokazatelji su pozitivni te prikazuju tendenciju rasta i napretka. Međutim iskazanu statistiku treba uzeti s rezervom.

Realnost je da je Hrvatska jedna od država članica EU-a koja uvelike vapi za europskim sredstvima. Tome u prilog svjedoči podatak da se ogromnih 70 posto ukupne količine javnih investicija u Hrvatskoj ulaže iz sredstava kohezijske politike, što prema procjenama iznosi otprilike 5% bruto društvenog proizvoda (Večernji list, 2023: 64-65). Riječ je o zabrinjavajućem podatku uzme li se u obzir navedeni omjer postotka ulaganja sredstava na veličinu BDP-a. Naime, u statistiku nisu uračunate i druge varijable poput smanjenja ukupnog broja malih i srednjih poduzeća kao generatora privrednog rasta, širenja birokracije javne uprave, emigracijskih trendova stanovništva kao i utjecaja visokih stopa inflacije koji rezultiraju skupljim životnim troškovima i koji generiraju prihode putem potrošnje mahom osnovnih životnih potrepština, poreza na dodanu vrijednost. Svemu dodatno pridonose strani državljani koji posjeduju nekretnine, a povezani su s bujanjem građevinskog i turističkog sektora. Ujedno bi trebao biti svojevrsni poziv vladajućim elitama na restrukturiranje sadašnjeg oblika diverzifikacije ekonomskih aktivnosti. Takav bi čin dodatno potaknuo rast BDP-a i smanjio omjer koji ide u prilog tezi o ovisnosti države spram sredstava koji se dodjeljuju iz europskih fondova.

Na neki način, ohrabrujuće je da su se ulaganja potaknuta europskim fondovima provela s obzirom na manjak financijskog kapaciteta koje posjeduje hrvatski državni proračun. Drugim

riječima, kohezijska politika EU-a stimulirala je izgradnju temeljne infrastrukture, primjerice cestovnu i željezničku infrastrukturu, jer se takvi projekti ne bi uspjeli financirati isključivo od sredstava iz državnog proračuna. Također, ovaj statistički isječak govori i o slabosti hrvatskog BDP-a. Ukoliko samo ulaganja u temeljnu infrastrukturu iznose čak 5% BDP-a, onda je to poziv na buđenje vladajućim elitama za redefiniranje razvojnih ekonomskih prioriteta države s ciljem smanjenja udjela ulaganja u temeljnu infrastrukturu promatrajući ukupni BDP. Isti sugerira izuzetnu ovisnost o europskim fondovima i potrebu za oslanjanjem na financijska sredstva iz europskih fondova, za koja se možemo nadati da će i u budućnosti biti prisutna. Načini korištenja europskih sredstava bili su jedna od tema u kampanji za parlamentarne izbore 2024. godine Predsjednika Republike Zorana Milanovića (Facebook.com, 2024):

„Ne smijemo se zadovoljiti dosadašnjim korištenjem europskih fondova, moramo biti bolji u korištenju tog novca. Treba uzeti svaki euro jer novac iz europskih fondova nije vječan i neće ga biti još dugo.

A kad završi korištenje europskih fondova ne smijemo ostati na 70 posto prosjeka razvijenosti Europske unije. Velike i bogate države nije da nas vole ili ne vole, ali ne daju nam novac da bismo im konkurirali. U konkurenciji europskih nacija imat ćemo uspjeha samo ako ćemo brinuti o sebi i misliti na sebe (...)! To je lekcija za malu naciju: biti žilav, ako treba i sebičan, ne pakostan i zao, i računati s time da vrijeme europskih fondova prolazi, da Hrvatska mora naći svoje mjesto pod suncem“.

Institucionalni i pravni okvir za strateško planiranje i korištenje EU fondova u RH

S obzirom na istraživački interes, vrijedi izdvojiti dva zakonodavna akta relevantna za temu strateškog planiranja. Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske krovni je dokument koji semantički u svojem naslovu definira široki, a opet precizirani okvir teme (Narodne novine, 2022). Glavna kritika semantičkog je karaktera. Izražavanje pomoću forme kondicionala posebno je prisutno u uvodnom dijelu dokumenta u kojem se daje okvir rada unutar samog sustava. Iako pisanje zakonodavnih akata u formi kondicionala nije sporno, ono otvara pitanje uvjetovanosti obaveze činjenja. Formulacije pisane u obliku preporuka te navođenje neodređenih priložnih oznaka vremena ostavljaju dojam kao da je riječ o popisu hipotetskih scenarija koji se, iako ih je moguće predvidjeti, autorima Zakona ne čine važnima strožeg definiranja. Takva forma izražavanja neobična je uzevši u obzir da se u ostatku dokumenta podrobno određuju dopustive odnosno nedopustive radnje.

Jedini članak Zakona koji se izrijekom dotiče konteksta Europske unije jest članak 27. U navedenom članku definiran je okvir za gospodarsko upravljanje EU-a te što su akti strateškog planiranja koji su povezani s okvirom za gospodarsko upravljanje EU-a (Narodne novine, 2022). Ostali članci delegirani su na nacionalnu razinu, a u manjem broju slučajeva na subnacionalne razine. U podnaslovu Institucionalni okvir sustava strateškog planiranja i upravljanja razvojem navedene su konkretne zadaće institucionalnih aktera uključenih u sustav. Tako definirani okvir omogućava jednostavniju i točniju podjelu odgovornosti koju na sebe preuzimaju sudionici povezani sa sustavom strateškog planiranja. To naposljetku pridonosi smanjenju mogućnosti pravljenja pogrešaka i pogrešnih interpretacija.

Uredbom o smjernicama za izradu akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave određen je okvir korištenja sustava koji je važan za teritorijalno manje ustrojene jedinice (Narodne novine, 2023). Uredba je zamišljena kao skup propisa kojima se definiraju preduvjeti s pomoću kojih će se one uspješno ostvariti. Pozitivan iskorak jest jasno izdvajanje vremenske provedbe strateških ciljeva odnosno podjele ciljeva na kratkoročne, srednjoročne i dugoročne. Isto tako, Uredbom su jasno određeni vremenski rokovi kojih su se akteri uključeni u sustav strateškog planiranja dužni pridržavati (Narodne novine, 2023). Osim što je akterima određen vremenski okvir unutar kojeg djeluju, izričito je propisan i njihov djelokrug aktivnosti odnosno zadaće i nadležnosti sudionika procesa strateškog planiranja.

Također, Uredba pretpostavlja uzajamnu suradnju središnje vlasti s niže delegiranim razinama vlasti u procesu pripreme javnih politika te njihove implementacije (Narodne novine, 2023). Iako Uredba precizno definira niz koraka potrebnih za uspješno postizanje ciljeva, ostavlja se dojam da je riječ o zakonodavnom aktu čije će oživotvorenje u praksi biti teško ostvarivo. Jedan od razloga takvog promišljanja systemske je prirode. Na godišnjoj razini u prosjeku na snagu stupi nekoliko tisuća izmjena i dopuna zakona, kao i stvaranja novih zakonodavnih akata. Manji dio od ukupnog broja na godišnjoj razini tiče se sustava strateškog planiranja, no sama kvantiteta je simptomatična te potiče pitanje njihove kvalitetne provedbe u praksi. Glavni smisao donošenja Uredbe čiji je sadržaj u većem dijelu identičan sadržaju Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem RH ustvari su usklađivanje s europskom pravnom stečevinom i njezin pravno obvezujući karakter.

Sistemiški izazovi strateškog planiranja u provedbi ciljeva kohezijske politike u RH

Sukladno članku 2 stavku 8 Zakona o institucionalnom okviru za korištenje fondova Europske unije u Republici Hrvatskoj (ZIO), MRRFEU je definiran kao nacionalno koordinacijsko tijelo za uspostavu institucionalnog okvira te plana provedbe djelatnosti, dok je članak 14 Zakona o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave (ZUDTDU-a) propisan djelokrug aktivnosti povezan sa zadaćama i dužnostima MRRFEU-a (Narodne novine, 2020; Narodne novine, 2021). Ne postoje specifični izazovi, već u svakodnevnom radu postoje situacije koje se mogu dogoditi svakome, kako navodi ispitanica iz MRRFEU-a (Intervju 1, 2024). Tema strateškog planiranja u MRRFEU naknadno je došla na dnevni red. Ona traje od 2017. godine, stoga je teško na prečac donositi zaključke s obzirom da niti djelatnici Ministarstva još uvijek nemaju uvid u dosadašnje rezultate. Ispitanica je svjesna da se u administrativnom smislu, s obzirom na već postojeći obujam posla, raspisivanje dodatne dokumentacije zbog usklađivanja s normativnim okvirima ne može smatrati olakotnom okolnošću. Međutim, smatra da je ono važno radi jasnijeg i preciznijeg definiranja projektnih ciljeva, ishoda i postignuća kako bi se otklonilo što je više mogućih nejasnoća (Intervju 1, 2024).

Da nema govora o susretanju s izazovima u svakodnevnom radu unutar Ministarstva gospodarstva slažu se i njegove djelatnice. Nadalje, ispitanice MINGOR-a kažu da izazovi nisu prisutni niti u međuinstitucionalnoj suradnji zbog trenutne podjele posla i suradnje s ostalim tijelima javne uprave (Intervju 2, 2024). Ipak, djelatnice MINGOR-a navele su primjer koji se ne tiče sektora strateškog planiranja, već tehničkih problema koji su se pojavili prilikom dostavljanja izvješća na uvid kolegama u MRRFEU čija je adresa elektroničke pošte privremeno imala poteškoće s radom. No tehnički problemi, kao i pitanje dostavljanja potrebnih materijala, bili su riješeni u najkraćem roku uz ispravak propusta na obostrano zadovoljstvo (Intervju 2, 2024). Izazovi s kojima se pak susreću djelatnici zagrebačke Razvojne agencije različite su prirode. Neki od njih tiču se dugotrajnosti provođenja procesa s kojima se lokalna razina sposobna ranije suočiti te učestale promjene kadrova koja je svojstvena svim tijelima javne uprave. Ispitanica je istaknula primjer važnosti ekoloških tema na dnevnom redu lokalnih, nacionalnih i europskih vlasti. Dojma je kako ponekad usporedno teku dva procesa s MRRFEU-om s obzirom da Ministarstvo stalno traži dopune prilikom ispunjavanja dokumentacije koju im je Razvojna agencija Zagreb dužna dostaviti (Intervju 3, 2024). Nastavno na ovo razmišljanje, djelatnica MRRFEU-a smatra da unatoč manjoj fluktuaciji ljudi na lokalnoj i

regionalnoj razini spram nacionalne razine, nižim razinama odgovara podređenost nacionalnoj razini jer smatra da niže razine vlasti „vole biti vođene“ (Intervju 1, 2024).

Znanstvenica koja je imala uvid u kreiranje i proces implementacije sustava strateškog upravljanja ističe višestruku prirodu izazova s kojima se u operativnom pogledu susreću akteri koji djeluju u okviru sustava strateškog planiranja. Izazovi mogu biti metodološke prirode koja se razlikuje od državne preko regionalne do lokalne razine. Na regionalnoj razini vidljiva je promjena na bolje u odnosu na 1990-e godine u sustavu strateškog planiranja pri izradi planskih dokumenata. No ostalo je prisutno ogromno neznanje na razini jedinica lokalne i regionalne samouprave, što sa sobom za posljedicu nosi manjak analitičkog kapaciteta i evaluacijskih sposobnosti. Uzroci navedenih nedostataka mogu se pronaći u kadrovskom deficitu koji je stvoren početkom 1990-ih godina rastakanjem, prema procjeni znanstvenika, tada dobro uhdanog sustava kakav je postojao u Socijalističkoj Federativnoj Republici Jugoslaviji (SFRJ). Kadrovski deficit ogleda se u raspuštanju uspostavljenih institucija u kojima su bili zapošljavani ljudi s iskustvom strateškog planiranja, a koji su se vodili propisanim procedurama. Razmrvljena upravljačka struktura sustavom strateškog planiranja počela se umrežavati tek dvadesetak godina poslije, 2008.-2009. godine, postavljanjem normativnog okvira kojega se i danas pridržavaju različite upravljačke razine. Unatoč usporednom postojanju nekoordiniranih procesa, akteri su stekli određena znanja i vještine koje su pomogle povećanju efikasnosti i efektivnosti. Unificiranje procesa izrade strateških dokumenata zbog slijeđenja jednake metodologije uvelike je olakšalo komunikaciju i suradnju među tijelima javne uprave na različitim razinama vlasti (Intervju 4, 2024).

Na tragu znanstveničinih uvida, profesor upravne znanosti Vedran Đulabić kategorizirao je različite vrste zamijećenih izazova u sustavu strateškog planiranja te je koncizno izdvojio nekoliko preporuka koje se tiču poboljšanja implementacije strateškog planiranja (2014: 20-21):

1. *„Svladati pravila koja se tiču fondova EU-a*
2. *Nastaviti reorganizaciju i strateško (pre)oblikovanje institucionalne strukture na središnjoj razini*
3. *Racionalizirati sustav lokalne i regionalne samouprave i usmjeriti ga na poticanje društvenog i gospodarskog razvoja*
4. *Poboljšati koordinaciju unutar statističkih regija*
5. *Prekogranična suradnja u okviru kohezijske politike EU-a značajno je područje, pa u tom smjeru treba dodatno jačati postojeće kapacitete*

6. *Jačanje kulture partnerstva i dijaloga među različitim razinama vlasti i sa subjektima izvan javne uprave (gospodarstvo, civilno društvo)*
7. *Stvaranje zaliha strateških projekata koji su spremni za financiranje“.*

Proceduralni izazovi i kašnjenja u rokovima

Ispitanica MRRFEU-a smatra da je strateško planiranje korisno zbog kohezijske politike, no ne može se reći da vrijedi i obrnuto (Intervju 1, 2024). Zahvaljujući postroženim kriterijima s kojima se Hrvatska suočila prilikom pretpristupnih pregovora s Europskom unijom, Hrvatska je stekla iskustvo korištenja EU fondova u skladu sa standardima nametnutima prije 2013. godine (u pretpristupnom financijskom instrumentu IPA). Navedene kontrole postale su obveza provođenja na razini svih država članica EU-a u narednom Višegodišnjem financijskom okviru 2014.-2020. godine, što se pokazalo dobrim za Hrvatsku radi prethodno stečenog iskustva. Priprema dokumenata jedno je od „pravila igre“ na koje je Hrvatska pristala preuzimanjem pravne stečevine EU-a i koju je dužna izvršiti ukoliko želi pristupiti financijskim sredstvima iz EU fondova (Intervju 1, 2024). O navedenoj problematici pisao je i Polverari (2011), kako je navedeno u Puljiz, Maleković, Tišma, 2021: 327. „Stoga ne iznenađuje često isticanje potrebe postizanja odgovarajuće ravnoteže između financijske/proceduralne odgovornosti i odgovornosti za rezultate i učinke, s obzirom na to da su aktivnosti nadležnih administrativnih tijela i dalje pretjerano usmjerene na pitanja financijske i proceduralne odgovornosti, a premalo na ostvarivanje planiranih rezultata i učinaka“.

S druge strane, djelatnice MINGOR-a tvrde da se različite vrste akata strateškog planiranja poput izvještaja, zakonodavnih akata i provedbenih planova dostavljaju u redovnom roku koordinacijskom tijelu. Manje poteškoće bile su vidljive koncem 2020. godine zbog donošenja novog provedbenog plana čije je donošenje usklađeno s izbornim ciklusima te isti ovisi o prioritetima novoizabrane Vlade Republike Hrvatske (Intervju 2, 2024). S obzirom da je iste 2020. godine donesena Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine kao prvi takav opširan i sveobuhvatan razvojni plan države od njezinog osamostaljenja, bilo je za očekivati da će se djelatnici različitih tijela javne uprave, pa tako i MINGOR-a, suočiti s početnim procesom prilagodbe radi dugoročno uspješnog procesa implementacije ideja. Donošenje novog provedbenog plana predviđeno je za 2024. godinu s obzirom na novi ciklus parlamentarnih izbora odnosno formiranja novog Vladinog kabineta (Intervju 2, 2024).

Sugovornica iz Razvojne agencije Zagreb navodi da se stvara dojam o prevelikom broju dionika u MRRFEU-u uključenih u proces s obzirom na oduživanje ranije predviđenih rokova čemu pridonosi hijerarhijska struktura uspostavljena u Ministarstvu te niz striktno propisanih koraka kojih su se sva tijela javne uprave dužna pridržavati. Strateški projekti ovisni su o političkim procesima, što se očituje u izjavi ispitanice Agencije. Oni tvrde da je do otprilike 2021. godine, što odgovara kraju šestog mandata bivšeg zagrebačkog gradonačelnika Milana Bandića, gradska razvojna agencija provela samo jedan strateški projekt od zamišljenih petnaest ili šesnaest (Intervju 3, 2024). Mišljenja sam da takav uvid nije iznenađujući zbog visoko raširenog nepotizma i korupcije u samoj gradskoj upravi koji su dokazani pravomoćnim sudskim presudama te (opravdanim) insinuacijama proizašlih iz mnogobrojnih medijskih napisa, reportaža i nastalih dokumentarnih filmova o njihovim aferama, kao i manjku stručne kapacitiranosti kadrova na rukovodećim pozicijama u gradskoj upravi koja se očitovala u nesnalaženju i neupućenosti u temu sektorskog planiranja. Navedenim primjerom djelatnici Agencije potvrđuju uvid znanstvenice upućene u temu strateškog planiranja.

Znanstvenica smatra da je problem javne uprave nepostojanje planiranja u realnim okvirima odnosno nepostojanje definiranja stvarno moguće ostvarivih ciljeva predviđenih različitim aktima. Razlozi pojave navedenog problema kriju se u nedostatku prethodnih iskustava tijela javne uprave s procesom strateškog planiranja što može dovesti do lošeg planiranja procesa javne nabave (Intervju 4, 2024). Hrvatske željeznice (HŽ) primjer su državne tvrtke kojim se ne treba voditi u kontekstu procesa javne nabave. Zahvaljujući nedostatnim upravljačkim i ljudskim kapacitetima koji bi bili u mogućnosti bolje upravljati sektorom strateškog upravljanja, u pitanje se dovode isplativost provođenja pojedinih projekata kao što je obnova manjih dionica željezničke infrastrukture zbog financijske konstrukcije koja bi rezultirala značajnim deficitima u odnosu na moguće ostvarive dobiti kao što su količina prevezenog tereta odnosno robe ili broja prevezenih putnika koji se koriste željeznicom kao javno dostupnom uslugom (Intervju 4, 2024).

Izazovi dugoročnog planiranja prioriteta financiranja projekata

Na primjerima koji su vidljivi kroz dosadašnju praksu izrade i provedbe projekata kojima predstoji proces financiranja, može se izvesti zaključak da ne postoji spremnost provoditelja odluka za dugoročnim planiranjem i prioritiziranjem takvih projekata. Kao što je ranije u tekstu navedeno, velika većina projekata koja se sufinancira financijskim sredstvima iz fondova

Europske unije odnosi se na projekte modernizacije i izgradnje prometne i komunalne infrastrukture te sredstva koja se ulažu u ljudske kapacitete radi usklađivanja stvarnih potreba tržišta rada spram postojećih ljudskih potencijala, odnosno ljudskih znanja i vještina. Navedena ulaganja po uvriježenoj klasifikaciji tipova ulaganja zapravo su kratkoročna (ulaganja trajanja do tri godine) i srednjoročna (ulaganja trajanja od minimalno tri do pet godina), no ne i dugoročna (ulaganja trajanja od pet do deset godina). Tako vremenski određena ulaganja mogu se smatrati oblikom kozmetičke promjene. Dubinski uzroci problema, kao što su dotrajalost neodrжавane infrastrukture ili senzibilizacija ljudi za nova zanimanja na tržištu rada, ne rješavaju se, već se saniraju tek poneke posljedice poput zamjene kritičnih i rubno funkcionalnih dijelova prometne i komunalne infrastrukture ili organiziranja slabije posjećenih oblika obrazovanja za odrasle.

Dosadašnja istraživanja navode da je „kohezijska politika pomogla političkim i administrativnim vođama u shvaćanju kako više nije dopustivo za stvaranje javnih politika i implementaciju da se usredotoče isključivo na nacionalnu razinu. Regionalne i lokalne razine trebaju biti uključene ukoliko je razvoj dugoročno održiv i sposobne upotrijebiti vlastiti potencijal koji je na raspolaganju u europskim državama i regijama“ (Leonardi, 2005: XV). Na pitanje mogućnosti poboljšanja procesa donošenja odluka radi usklađivanja interesa na nacionalnoj razini i stvarnih potreba na regionalnoj odnosno lokalnoj razini, djelatnica MRRFEU-a smatra kako do nesporazuma s JL(R)S-om često dolazi prilikom nenamjernog izostavljanja nekoga od aktera koji sudjeluje u projektu. Unatoč tome što nominalno nije riječ o ogromnom propustu, on može uzrokovati daljnjim problemima u iznašanju provedbe samog projekta (Intervju 1, 2024).

Dodatni fokus pri provođenju intervjua bio je na analizi doprinosa postojeće administrativne podjele Hrvatske i razini djelotvornosti u povlačenju sredstava kohezijske politike EU-a u odnosu na hipotetsku situaciju u kojoj bi se ista sredstva mogla dobiti širenjem regionalnih granica koje bi pratile županijske granice. Ipak, u izvješću Svjetske banke izričito se navodi da „funkcionalne regije za strateško planiranje ne moraju odražavati administrativne (npr. županijske ili NUTS 2) granice“ (The World Bank, 2019: 46). MRRFEU najveću pozornost usmjerava k Općoj upravi REACH Europske komisije (DG REACH) radi usavršavanja djelovanja, Državnom zavodu za statistiku (DZS-u) radi konstante suradnje te NUTS-3 regijama koje su najizazovnije radi zahtjeva o dostavi podataka koje bi u praksi ljudi sami trebali prikupljati i dostavljati. U praksi se pokazuje problematičnim potvrditi vjerodostojnost dobivenih podataka jer je gotovo nemoguće uspješno zadovoljiti sve stavke (Intervju 1, 2024).

U svakodnevnim aktivnostima povezanim s temom strateškog planiranja, ispitanici Razvojne agencije Zagreb ističu važnost nacionalne razine na kojoj je donesen krovni dokument Zakon o razvoju strateškog planiranja (Intervju 3, 2024). Ispitanica znanstvenica pak navodi pritisak odozgo odnosno *push* faktor kao jedan od važnijih razloga uspostave normativnog okvira sustavu strateškog upravljanja (Intervju 4, 2024). Naime, međunarodne financijske institucije iz niza razloga zadužile su Ministarstvo financija (MINFIN) za adekvatnije proračunsko planiranje. Prije svega, ono podrazumijeva odmicanje od kratkoročnih jednogodišnjih planova i maksimalno dvogodišnjih projekcija proračuna u smjeru provođenja institucionalnih, privrednih, financijskih i inih reformi, k izričitim navođenju indikatora koji bi potkrijepili očekivane projekcije te minimalno četverogodišnje proračunske projekcije koje su podudarne s ciklusima izbornog procesa odnosno odgovaraju vremenskom razdoblju obnašanja punog mandata sastava Vlade Republike Hrvatske.

Dinamika međuinstitucionalnih odnosa i njihove međusobne koordinacije

Proces uspostave strateškog planiranja na nacionalnoj razini odvija se u mnogome lakše spram regionalne i lokalne razine, što potvrđuje i izjava nadležne djelatnice MRRFEU (Intervju 1, 2024). Usklađivanje unutar hijerarhije kao i niz vertikalnih elemenata koje je svaka JL(R)S dužna prioritzirati važni su preduvjeti uspješnog provođenja projekta (Intervju 1, 2024; Intervju 3, 2024; Intervju 4, 2024). Svemu navedenom doprinijelo bi i zalaganje za produljenje razdoblja provođenja različitih javnih politika definiranih ciljevima plana NextGeneration EU te Nacionalnog plana oporavka i otpornosti, čija Uredba o zajedničkim odredbama korespondira s ciljevima kohezijske politike. Ako je suditi prema Nacionalnoj razvojnoj strategiji, takva praksa polučuje pozitivne učinke, gdje su neki od zacrtanih ciljeva ostvareni prije krajnjeg roka. No valja biti oprezan i usmjeriti JL(R)S na potrebu kontinuiranog praćenja i promatranja tijeka provedbe projekata kako bi se dugoročno otklonile sada prisutne poteškoće. Moguća je devolucija odlučivanja o projektima, a vrši se prosljeđivanjem financijskih sredstava *top-down* pristupom: od Europske komisije do lokalne razine. Time se utvrđuje komplementarnost fondova sa suštinski istom funkcijom za države članice periferije Europske unije, a osigurava dodatna financijska sredstva. Njihova ekonomska isplativost ogleda se u realnim mogućnostima financiranja velikih infrastrukturnih projekata u čemu pomažu upravo navedeni fondovi.

S druge strane, neprestano podsjećanje na rokove za dostavu dokumentacije i provođenja faza projekata te vraćanje ispisanih dokumenata s komentarima koje je potrebno uvrstiti u novu

verziju mogu izazvati animozitet različitih aktera spram MRRFEU-a kao koordinacijskog tijela, kojem su i navedene zadaće u opisu dužnosti. Djelatnica MRRFEU-a uvjerena je u trenutačnu usklađenost ministarstava koja se bave sektorom strateškog planiranja, kao i u harmonijsko djelovanje s posrednicima na lokalnoj i regionalnoj razini te krajnjim korisnicima. Odlučno demantira potrebu za promjenom hijerarhijsko-partnerskog odnosa spram drugih aktera. Do trenutka donošenja izmjena Zakona o strateškom planiranju 2017. godine, ispitanica priznaje da je postojao hijerarhijski odnos, no i dalje ističe važnost partnerskog odnosa, prisutnijeg od 2017. naovamo. Hijerarhijski pristup nemoguć je, prema mišljenju sugovornice, unutar samog MRRFEU-a radi potrebe usklađivanja djelovanja različitih uprava, odjela i službi zaduženih za sektor strateškog planiranja (Intervju 1, 2024). Upravo zbog promicanja partnerskog odnosa, može se reći kako je primjetno učinkovitije i djelotvornije povlačenje financijskih sredstava iz EU fondova od 2017. godine. Tome je doprinio i relativni kontinuitet što se tiče kadrovskih rješenja za sustav strateškog planiranja na nacionalnoj razini.

Prema dobivenim informacijama s terena, sugovornica iznosi saznanje o značajnijoj prisutnosti konzultanata mahom na razini JLS-ova koji na dnevni red pokušavaju nametnuti različite teme. Najčešće je riječ o gospodarskim i socijalnim politikama, primjerice razvoja turizma i gospodarstva pojedinih JLS-ova. Konzultanti su značajnije prisutni u manjim JLS-ovima, ali ne i u jedinicama regionalne samouprave (JRS-ovima), što sugovornica opravdava hijerarhijskom strukturom prema kojoj se utjecaj konzultanata lakše odbija k nižoj razini upravljanja. Nemoguće je utvrditi prisutnost konzultanata na temelju geografskog uzorka jer pristupaju zaposlenicima na teritoriju cijele Republike Hrvatske. Ispitanica smatra kako je najbolje rješenje smanjivanja učinka konzultanata jačanje ljudskih kapaciteta na lokalnoj razini. Oni se na razini JL(R)S-ova jačaju sadržajno putem stvaranja mreža suradnje i kontinuiranog praćenja trendova, dok je fokus MRRFEU-a na usmjeravanje aktera na ono bitno (Intervju 1, 2024).

Ispitanica kao primjere formalne prakse navodi zakone na snazi, olakšavanje prijenosa i primjene procedura u smjeru smanjenja količine strateških dokumenata te neprestane izrade uputa od strane Ministarstva. Mišljenja je da se aktere treba osvijestiti da pokušaju objektivizirati potrebe definiranjem ishoda, ciljeva i okolnosti, ali i stalnu spremnost na reviziju planiranja, prilagodbe uzrokovane različitim objektivnim okolnostima i postignuća (Intervju 1, 2024). Neovisno o pokušajima uplitanja vanjskih aktera, usmeni i pismeni upiti zainteresiranih JL(R)S-ova i građana pristižu različitim putem djelatnicima u Ministarstvu: od prespajanja poziva na porti Ministarstva preko generičke adrese e-pošte sve do e-pošte djelatnika zaposlenih

u Ministarstvu. Kako je riječ o velikom broju upita, djelatnici Ministarstva usmjeravaju sugovornike da se obrate regionalnim koordinacijskim tijelima koja pružaju iste informacije, kao i na javno dostupne podatke na internetskim stranicama Ministarstva na kojima se može pronaći odgovor na većinu pitanja (Intervju 1, 2024).

Usklađivanje odnosa različitih razina vlasti

Ispitanice Razvojne agencije Zagreb pohvaljuju koordinacijsku ulogu MRRFEU-a koji pomaže oko svih nedoumica, a detaljno opisivanje različitih situacija i pitanja Ministarstvo je obuhvatilo u formi Priručnika (Intervju 3, 2024). Unificiranost zahtjeva koji se predstavljaju JLRS-ovima pridonose ujednačenosti dokumenta. S druge strane, ističu djelatnice, ograničava se specifikacija ciljeva poput konkretiziranja njihovih naziva u skladu s potrebama lokalne sredine te kreativnost koja bi došla do izražaja u slučaju veće autonomije subnacionalnih razvojnih agencija (Intervju 3, 2024).⁶ S obzirom na strateške dokumente donesene na nacionalnoj razini, a kojima je Razvojna agencija Zagreb podređena, neizravno je podređena i europskoj razini s obzirom na uglavnom visoku razinu usklađenosti javnih politika s onima na europskoj razini.

Tome je tako i zbog odgovornosti koju decentralizirane sredine imaju prema višim instancama, odnosno lokalne razine odgovaraju prije svega nacionalnoj državi, a ona pak Sudu Europske unije. S obzirom da pravna stečevina Europske unije ima primat u odnosu na zakonodavstvo država članica Unije, Sud Europske unije ima ovlast donositi presude o financijskim sankcijama u slučaju nepridržavanja jasno zadanih pravnih okvira (Sadiković, 2014: 163). No kada je riječ o doticaju sa službenicima Europske komisije, Razvojna agencija Zagreb nema izravnog kontakta s tijelima europske javne uprave (Intervju 3, 2024). Ipak, Europska unija svjesna je opsega moći koju vrši na države članice te da je „u partnerstvu sa lokalnim vlastima moguća realizacija njenih političkih i ekonomskih ciljeva“ (Sadiković, 2014: 164).⁷

⁶ Na tragu opaske o kreativnosti javne uprave, njemački veleposlanik u RH dr. Christian Hellbach složio bi se s djelatnicima Razvojne agencije Zagreb. Doktor Hellbach naglašava stalnu potrebu za propitivanjem „jesmo li dovoljno otvoreni za inovacije, koje su temelj našeg blagostanja, je li naša javna uprava zaista servis građanima koji im život čini lakšim, a ne težim, možemo li se osloniti na to da će naše pravosuđe donijeti pravične odluke u razumnom roku, (...) – sve su to pitanja koja oni koji vode naše države svakodnevno trebaju sebi postavljati, pa tako i u Hrvatskoj. Članstvo u Europskoj uniji daje mnoge poticaje, i tu ne mislim samo na financijske, kroz fondove, da države članice budu uspješne i njihovi građani zadovoljni uslugama koje od njih dobivaju. Uvjeren sam da će Hrvatska te prilike i dalje koristiti, možda i više nego do sada“ (Alborghetti, 2023: 28-33).

⁷ Tome u prilog ide pokušaj decentralizacije koji je utjelovljen u člancima 5. i 9. nacrtu teksta Ustava Europske unije lokalna razina prepoznata kao važan akter u političkoj areni na razini Unije. „Afirmacijom Europske povelje o lokalnoj samoupravi, te provedenim reformama u Evropskoj uniji lokalne vlasti su u svim državama članicama Evropske unije dobile ustavnu poziciju koja im omogućava autonomno vršenje svih javnih poslova od neposrednog interesa za građane. Sa ostvarenom autonomijom lokalne vlasti su postale nosioci socijalnog i

MINGOR sudjeluje u sustavu strateškog planiranja kao provedbeno tijelo, dok je njemu nadležno MRRFEU koordinacijsko tijelo. Unutarnje ustrojstvo MINGOR-a podijeljeno je, kao i svako drugo tijelo izvršne vlasti, na različite ustrojstvene jedinice. Na primjetno izraženu mnogostrukost ustrojstvenih jedinica Ministarstva (v. MINGOR, 2020a) utječe niz ustrojstvenih jedinica ustrojenih u Ministarstvu. To su: (1) Uprava za internacionalizaciju; (2) Uprava za klimatske aktivnosti; (3) Uprava za procjenu utjecaja na okoliš i održivo gospodarenje otpadom; (4) Uprava za zaštitu prirode; (5) Uprava za industriju, poduzetništvo i obrt; (6) Uprava za energetiku; (7) Uprava za trgovinu i politiku javne nabave; (8) Uprava za vodno gospodarstvo i zaštitu mora; (9) Uprava za programe i projekte EU, europske i međunarodne poslove; (10) Zavod za zaštitu okoliša i prirode i (11) Ravnateljstvo za robne zalihe. U MINGOR-u su ustrojene i sljedeće ustrojstvene jedinice: (12) Kabinet Ministra; (13) Glavno tajništvo; (14) Samostalni sektor za pravne poslove; te (15) Samostalna služba za unutarnju reviziju. Stavljanje mnogih djelokruga pod nadzor MINGOR-a atipično je u usporedbi s ostalim ministarstvima Republike Hrvatske. No djelovanje više djelokruga unutar jednog tijela javne uprave pomaže efektivnosti i efikasnosti provedbe različitih zadaća koje su se postavile pred zaposlenicima MINGOR-a. U razgovoru s djelatnicama MINGOR-a uočena je prisutnost kombinacije *top-down* pristupa te horizontalne usklađenosti djelovanja u javnopolitičkom procesu, uz jasnu prisutnost hijerarhije na čijem je čelu sustava strateškog planiranja MRRFEU (Intervju 2, 2024).

Komasacija niza uprava, sektora i odjela posljedica je poslijeizborne rekonstrukcije Vladinog kabineta 2020. godine kada su se Ministarstvo zaštite okoliša i energetike (MZOE) i Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta (MGPO) pripojili u jednu cjelinu odnosno današnje Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja (MINGOR, 2020b: 196-198).⁸ Ostavlja se dojam da je u slučaju navedene komasacije pod tijelo jedne javne uprave riječ o vođenju primarno političkim ciljevima. Time se stvara percepcija o manjku logike slijeđenja

ekonomskog razvoja njihovih područja, a za građane najvažniji oblici vlasti“ (Sadiković, 2014: 161). U prilog pravnim reformama koje idu na ruku lokalnoj samoupravi može se nadodati postojanje ERDF-a kao jednog od financijski najizdašnijih fondova europskog proračuna, kao i autonomija koje subnacionalne vlasti imaju pri kreiranju i implementiranju regionalnih politika u skladu sa željama i potrebama žitelja područja.

⁸ Dodatno, do restrukturiranja unutarnjeg ustroja Ministarstva došlo je kao posljedica postizbornih pregovora. Ministarstvo je preuzeo ministar iz kvote novog koalicijskog partnera Domovinskog pokreta te su člankom 2. Uredbe o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva gospodarstva ukinute ustrojstvene jedinice vezane uz dotadašnju sferu interesa Ministarstva, održivi razvoj: (1) Uprava za klimatske aktivnosti; (2) Uprava za zaštitu prirode; (3) Uprava za procjenu utjecaja na okoliš i održivo gospodarenje otpadom; te (4) Zavod za zaštitu okoliša i prirode. Također, iz Uprave za industriju, poduzetništvo i obrt stvorene su dvije nove Uprave: (1) Uprava za industriju i rudarstvo; te (2) Uprava za poduzetništvo i obrt, dok su diobom Uprave za trgovinu i politiku javne nabave ustrojene: (1) Uprava za trgovinu i unutarnje tržište; te (2) Uprava za politiku javne nabave (Narodne novine, 2024).

gospodarske logike u korist razvoja koji bi se trebao ogledati u smanjenju postojećih birokratskih procedura (poput pisanja godišnjih izvještaja ukupnog obujma od oko 200 stranica, i to samo jedne od Uprava MINGOR-a) ili okrupnjavanju postojećeg niza sektora i uprava koje prema svojem semantičkom značenju djeluju s istim ciljem pod kapom istoga ministarstva (primjerice Sektor za zaštitu prirode te Zavod za zaštitu okoliša i prirode u slučaju MINGOR-a), što bi naposljetku pridonijelo promjeni percepcije o tijelima javne uprave u pogledu organizacijske kulture, materijalnih uvjeta, a na državnoj razini većim stopama rasta ukupnog bruto društvenog proizvoda.

Višerazinski sustav strateškog planiranja i poteškoće u provedbi

Ispitanica MRRFEU-a smatra da okrupnjavanje JL(R)S-ova u praksi u većini slučajeva ne funkcionira odnosno da ne donosi željeni učinak za sektor strateškog planiranja. Da bi on djelovalo, potrebno je objasniti važnost istoga u svakodnevnom doticaju na različitim poljima kao što su okrupnjavanje vodno-komunalne infrastrukture ili dječjih vrtića. Jedan od načina približavanja apstraktnih slučajeva je dobra priprema za javnu raspravu na kojima je potrebno podastrijeti činjenice s ciljem uspješnog razumijevanja posljedica. Djelatnica MRRFEU-a navodi da Ministarstvo radi na poboljšanjima na razini biblioteke pokazatelja uz nastojanje da budu responzivni prema regionalnim i strateškim koordinatorima te poslušaju i primjene njihove sugestije za eventualnim promjenama. MRRFEU redovito prima česte implementacije prilagodbe po dokumentu od strane koordinacijskog tijela.

Ispitanica napominje da su uvidi koje posjeduje, a tiču se pokušaja utjecaja konzultanata, stečeni zahvaljujući kolegama iz pojedinih JLS-ova koji joj se obrate sa zamolbom o savjetu oko načina pristupanja prema lobistima (Intervju 1, 2024). Takav postupak pojedinih kolega na nižim razinama opravdava povjerenjem koje je MRRFEU steklo zahvaljujući nastojanjima za što višom razinom decentralizacije prilikom provođenja različitih projekata i responzivnošću koju MRRFEU pruža za sve njima upućene upite u što je moguće kraćem vremenskom razdoblju (Intervju 1, 2024). Ispitanica iz Razvojne agencije Zagreb smatra da je postojeća struktura u Gradu Zagrebu dobro postavljena zbog niza razloga. Participativnost institucija i vanjskih dionika upućenih u temu i zainteresirane javnosti spremne za davanje sugestija dobri su za cjelokupnu upravljačku strukturu Grada. Djelatnici Razvojne agencije napominju važnost rastuće suradnje s privatnim sektorom, čemu je uzrok kvalitetna evaluacija i prethodno dobro pripremljena dokumentacija (Intervju 3, 2024).

Znanstvenica je pohvalila ulogu MRRFEU-a kao koordinacijskog tijela u sustavu strateškog planiranja. Smatra kako je MRRFEU „evoluiralo s pričom“ u pogledu aktivnog ulaganja u ljudske kapacitete kroz proces obrazovanja i zapošljavanja stručnih kadrova, trud oko donošenja provedbenih akata te postavljanju metodologije (Intervju 4, 2024). To je moguće s obzirom da je značajan dio ljudstva u MRRFEU-u zaposlen u posebno osmišljenoj organizacijskoj jedinici Uprave za strateško planiranje. S druge strane, znanstveničin je dojam da je u Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (MROSP-u) također prisutan *push* efekt, no s razine Europske komisije zbog potrebe za efikasnijom i efektivnijom koordinacijom financijskih sredstava iz ESF+-a prisiljen ulagati u bolju sektorsku koordinaciju (Intervju 4, 2024).

Jasan okvir sustavu strateškog planiranja pruža Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske od 2021. do 2030. godine kao krovni dokument Vlade RH donesen 2020. godine. Iz Strategije kao temeljnog akta proizlaze ostali dokumenti na nacionalnoj i dalje na regionalnoj odnosno lokalnoj razini. No analizirajući navedeni dokument, znanstvenica smatra da isti, pogledaju li se postavljeni ciljevi, indiciraju nedostatak ambicioznosti koja bi dovela do reforma i naposljetku do promjena u fazi implementacije (Intervju 4, 2024). To predstavlja širi problem s kojim se tijela javne uprave susreću dulje vremena. Kako bi se to ostvarilo, navodi znanstvenica, potrebno je imati analitičke kapacitete kao pokretače promjena u tijelima javne uprave, ali i političku hrabrost među političkim akterima koji su spremni razmišljati izvan okvira periodičnih četverogodišnjih izbornih ciklusa. Ipak, praksa je pokazala da ključni donositelji odluka u suštini nisu ambiciozni, što se prema riječima ispitanika odražava već u prvom koraku javnopolitičkog procesa: formuliranju javnih politika. Dobrim pokazateljima prilagodbe znanstvenica navodi ekonomske, političke i socijalne čimbenike poput dugoročnih proračunskih projekcija, ponašanja aktera koji obnašaju dužnost i time snose značajnu odgovornost prema državi i njezinim građanima te poraditi na poboljšanju postojećih hijerarhijskih odnosa (Intervju 4, 2024).

Razina zadovoljstva postojećim sustavom

U MRRFEU-u je uspostavljen sustav strateškog planiranja koji nema velikih prepreka, no da bi on bio uspješno implementiran, potrebno je provoditi stalne edukacije na lokalnoj razini. Konkretno, MRRFEU ima u planu provesti edukativne aktivnosti uoči lokalnih izbora 2025. godine na kojima je važno educirati kandidate za pozicije izvršne vlasti JL(R)S-ova (Intervju

1, 2024). No zbog nedostatka vremena i/ili interesa koje aspiranti na navedene pozicije ciljaju nazire se opravdana sumnja u uspješnost ostvarivanja željenog cilja MRRFEU-a: porasta pismenosti JL(R)S-ova po pitanju sustava strateškog planiranja. Dakle, postavlja se pitanje hoće li novoizabrane lokalne i regionalne vlasti imati sposobnost razvoja hodograma aktivnosti u sektoru strateškog planiranja ili će pak nedostajati agilnost za provođenje istoga i onemogućiti kontinuitet provođenja zacrtanih politika.

MINGOR zadovoljno je suradnjom s MRRFEU-om pri čemu pohvaljuju njihovu umješnost koordiniranja procesima povezanim uz sustav strateškog planiranja. Ispitanice su spomenule kako unificirani dokumenti i procedure djelovanja pomažu boljoj uskladi u pripremi različitih tipova dokumenata, što ostavlja manje prostora za pogreške (Intervju 2, 2024). Ipak, MINGOR nema informacije o uspješnosti suradnje u implementacijskom dijelu procesa s tijelima lokalnih i regionalnih vlasti te s Europskom komisijom. MINGOR je ustrojeno kao koordinacijsko tijelo zaduženo za formuliranje javnih politika odnosno propisivanje različitih vrsta dokumenata (Intervju 2, 2024). Prema uvidima dobivenima iz intervju s djelatnicama MINGOR-a, može se zaključiti kako su sveukupno dali odličnu ocjenu funkcioniranju sustava strateškog planiranja. To potkrepljuju tezama o uspješnosti hijerarhijskog funkcioniranja, dobro složenom unutarnjem ustrojstvu samog Ministarstva te učinkovitim i djelotvornim javnim službenicima. No iz MINGOR-a izražavaju želju za postojanjem edukacija od strane MRRFEU-a (Intervju 2, 2024).

Zbog strateškog vanjskopolitičkog cilja priključivanja Hrvatske Organizaciji za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD, eng. *Organisation for Economic Cooperation and Development*), ispitanici Razvojne agencije Zagreb ocjenjuju sustavno poboljšanje dokumenata povezanih s temom strateškog planiranja koji su između ostalog predstavljeni na nekim forumima na kojima su predstavnici Razvojne agencije Zagreb sudjelovali zajedno s pojedinim tijelima javne uprave (Intervju 3, 2024). Predstavnici OECD-a u Zagrebu u anketnim su upitnicima bili orijentirani na procjenu postavljenih izazova te realnog usklađivanja s nacionalnom razvojnom strategijom radi utvrđivanja uspješnosti provođenja strateškog planiranja. U usporedbi s razdobljem ulaska Hrvatske Europskoj uniji, djelatnici Agencije smatraju da je u sustav strateškog planiranja uveden red. Smanjenje ogromnog broja postavljenih strateških ciljeva koji je znao preteći i njih pet stotina, danas je sveden na dvadesetak (Intervju 3, 2024). Kvantitativnim smanjenjem strateških ciljeva te njihovim svođenjem u funkcionalnije potkategorije dolazi do lakšeg razumijevanja željenih ciljeva, stvaranja hijerarhije prioriteta i naposljetku do stjecanja lakšeg probitka za financiranje jasno određenih projekata.

Unatoč iskoraku na razini nacionalnog koordinacijskog tijela, slični iskorak, kako navodi istraživačica upućena u sustav strateškog planiranja, nedostatan je u nizu drugih tijela javne uprave što vodi k manjku pažnje i resursa za strateško planiranje (Intervju 4, 2024). Izazov kojeg i dalje percipira ključnim jest još uvijek nedostatan ljudski kapital na regionalnoj odnosno županijskoj razini. Specijalistički kadrovi mogli bi se razviti bolje na razinama nižima od nacionalne zbog kompaktnosti koje pruža manji broj zaposlenika, veće vremenske posvećenosti koja im se omogućuje kao rezultat veličine JL(R)S-a te isključive usredotočenosti na temu strateškog planiranja umjesto na obuhvat različitih tema pod ingerencijom jedne osobe. U prvom redu, to se odnosi na kadar koji nije zaposlen u koordinacijskim tijelima koja centraliziraju proces. Razlog nedostatnih kapaciteta javne uprave na regionalnoj razini doprinosi percepcija o europskim projektima kao primarnom razlogu postojanja tijela javne uprave u kojem su zaposleni, dok se strateško planiranje doživljava kao nametnuta obaveza od strane MRRFEU-a. Također, znanstvenica smatra da je tijelima javne uprave potrebna veća razina fleksibilnosti i usklađenosti u provođenju procesa sustava strateškog planiranja (Intervju 4, 2024).

Stvoren je dobar okvir kojega je u praksi potrebno primijeniti uz izmjenu svijesti aktera te dodatnih educiranja koja bi tome doprinijela. Problem koji koči bolju implementaciju sustava strateškog planiranja nalazi se i na razini birokrata zaduženih za formiranje akata i na razini čelnika odnosno aktera u političkoj sferi koji su zaduženi za njegovo promoviranje i poticanje između birokratske sfere i građana kao krajnjih korisnika koji bi naposljetku trebali biti zadovoljni sustavom. Znanstvenica smatra da uvijek potrebno obrazovanje, ali i kontinuirani pritisak u vidu stalnih kontrola poluga različitih aktera sustava, mogu stvoriti dobru praksu (Intervju 4, 2024). No uza sve navedeno, svakako bi vrijedilo izbjeći planiranje koje je određeno izbornim ciklusima, a koje onemogućuje neovisni kontinuitet provođenja procesa sustava strateškog planiranja. Prema svemu izrečenome, može se zaključiti da znanstvenica smatra da su u sustav strateškog planiranja u velikoj mjeri uključeni politički akteri odnosno različite političke opcije čijim se dolaskom na čelo izvršne vlasti mijenja agenda koja u znatnoj mjeri utječe i na sam sustav strateškog planiranja (Intervju 4, 2024). Ocjena djelomičnog do umjerenog zadovoljstva postojećim sustavom strateškog planiranja može se protumačiti kao čvrsta osnova za izgradnju boljeg, dinamičnijeg i uspješnijeg sustava.

Ispitanice nisu mogle procijeniti uspješnost ostvarenja zacrtanih ciljeva i rezultata u trenutku provođenja intervjua. Sugovornice su se pozivale na službena izvješća koja će iznijeti potpune podatke na temelju kojih će se naknadno moći dati ocjena. Zajednička karakteristika svih

ispitanica jest slaganje po pitanju primjetne fluktuacije ljudi i unutar drugih tijela javne uprave (Intervju 1, 2024; Intervju 2, 2024; Intervju 3, 2024; Intervju 4, 2024). Promjena radnih mjesta za sobom povlači diskontinuitet prilikom procesa provedbe te potencijalno usporavanje učinkovitosti. Razmještanje ljudskog kapitala za posljedicu ostavlja ljude koji nisu pravovremeno stekli potrebna znanja i vještine pomoću kojih bi mogli obavljati različite radne zadatke. Ispitanica MRRFEU-a uočava kadrovske rošade koje se redovito pojavljuju uoči lokalnih izbora, no one nisu prisutne u značajnijoj mjeri s obzirom na manjak ljudskih kapaciteta koji posjeduju znanja i vještine iz sektora strateškog planiranja. Prema djelatnici MRRFEU-a, zakonske izmjene koje se tiču sustava strateškog planiranja iz 2017. godine označavaju prekretnicu u cjelokupnom procesu (Intervju 1, 2024). One su značajno smanjile broj strateških planova te se usredotočile na bitne strateške projekte. To je također označilo i povećanje obujma posla i odgovornosti djelatnika MRRFEU-a (Intervju 1, 2024). Ujedno, djelatnici Razvojne agencije Zagreb smatraju kako je potrebna šira informiranost od postojeće. Djelatnici su u samoprocjeni iznijeli stav o sebi kao operativcima, no priprema brošure o planu razvoja je u procesu izrade s Uredom gradonačelnika (Intervju 3, 2024).

Sumarna analiza i rasprava o dobivenim rezultatima

Ljudski kapital može se činiti skrivenim, no ipak važnim čimbenikom koji utječe na kvalitetu i naposljetku učinkovitost implementacijskog procesa strateškog planiranja. Nije ga moguće kvantitativno izmjeriti poput podataka koji se dobivaju matematičkim metodama kao što su financijske analize iz kojih se jasno mogu izvući mjerljivi pokazatelji. Ipak, sugovornici su potvrdili tezu da su upravo ljudski kapaciteti odnosno njihov nedostatak u službama javne uprave nedostatni spram postojećih (i rastućih) potreba. Stupanj obrazovanja u neskladu je s očekivanjima oko visine plaća predviđenih za radna mjesta u javnom sektoru. Razlog tome primarno je tržišne prirode te je izražen proporcionalnošću: veće plaće u realnom sektoru vjerojatnije će privući zainteresirane radnike za razliku od nižih plaća u javnom sektoru.

Zbog organizacijskih izazova unutar javne administracije na svim razinama vlasti dolazi do nepovjerenja prema institucijama odgovornima za programiranje i provedbu projekata financiranih iz EU fondova. To potvrđuje i literatura u kojoj se dodatno problematizira spomenuto pitanje zato što su „administrativni kapaciteti identificirani kao ključna značajka uspješnog upravljanja i implementacije EU fondova“ (Surubaru, 2017: 171. U: Bachtler, Berkowitz, Hardy i Muravska (ur.), 2017). Direktorica odjela razvoja proizvoda i EU fondova

u Verso Altima grupi Agneza Biljan svojedobno je iznijela spoznaju „nedostatka kapaciteta u javnoj upravi za podršku korištenja tih sredstava“, no smatra kako sposobnosti i kvalitete stručnjaka za pripremu i provedbu EU projekata mogu biti pokretači pozitivnih promjena koje će se na koncu preslikati na realni sektor (Poslovni dnevnik, 2022: 73).

Biljan dodatno navodi, „na sreću, osim nacionalnih sredstava, imamo na raspolaganju i niz Programa EU s izdašnim proračunima na koje možemo prijavljivati projekte i dobivati bespovratne potpore. (...) No opet, EU fondovi, koliko god izdašni bili, ne mogu ni u jednoj ekonomiji nadomjestiti privatne investicije, a one su u Hrvatskoj daleko ispod prosjeka – prema privatnim investicijama kao udjelu BDP-a u zadnjoj smo trećini zemalja članica EU“ (Poslovni dnevnik, 2022: 73). Iz ovakvog je iskaza razvidno kako pojedini akteri u privatnom sektoru ne vide državu kao glavnog partnera koji će im pomoći u prebrođivanju različitih izazova stjecanja koristi za pospješivanje gospodarskog rasta.

Naprotiv, državni poticaji ne bi trebali biti jedina spona između javnog i realnog sektora te su zato dobrodošla sredstva iz europskih fondova. No ta su sredstva na raspolaganju samo u vrijeme raspisivanja natječaja čije kasno objavljivanje u praksi onemogućuje veću razinu kompetitivnosti među prijaviteljima. Upravo zato su pobjednici raspisanih natječaja tvrtke koje svojom kreativnošću i inovativnošću ne ovise isključivo o europskim fondovima već anticipiraju mnoge ideje koje naknadno mogu prilagoditi uvjetima natječaja. Hrvatska bi se u pogledu stjecanja iskustva dodatno europeizirala iskorištavanjem financijskih sredstava iz ESIF-a. Preduvjet za to svakako mora biti nužno osnaživanje nacionalnih institucija kako bi svi akteri uključeni u povlačenje financijskih sredstava iz EU fondova bili spremni implementirati javne politike u budućnosti (Dvorny, 2019: 17).

Nacionalne institucije kao važna sastavnica hrvatske birokracije trebale bi utjeloviti primjer dobre prakse. No kako stvari trenutno izgledaju, javna uprava nema interesa niti kapaciteta za provođenje dalekosežnih i prijeko potrebnih reformi. Na odluke Vlade RH djeluje *push* faktor kojim se zadovoljavaju kratkoročni ciljevi koje propisuje Europska komisija, dok se po strani ostavlja provođenje dugoročnih, ali i ambicioznih planova u nacionalnom interesu (Dvorny, 2019: 11-12). Navedeni akteri zasigurno bi bili od pomoći pri efektivnijem i djelotvornijem iskorištavanju ponuđenih sredstava ESIF-om, čime bi se smanjilo „zaostajanje u dinamici iskorištenosti dostupnih sredstava jednim dijelom povezano s načinom funkcioniranja procesa pripreme, prijave, odabira i provedbe projekata“ (Puljiz, Maleković, Tišma, 2021: 337).

Posljedice postojećih problema u sustavu strateškog planiranja

Nadalje, nedostatak adekvatnog strateškog planiranja i posezanja za sveobuhvatnim, dugoročnim i konkretnim reformama za posljedicu imaju „manjak komunikacije između formalnih i neformalnih aktera i strateškog kadroviranja dominantnih aktera na čelo formalnih institucija (sektorsko porobljavanje)“ (Radin, 2019: 261. U: Petak, Kotarski (ur.), 2019). Na tragu prethodno navedenih čimbenika, Boban Valečić (2023. U: Večernji list, 2023: 66) zaključuje kako je „Hrvatska otprilike jednak iznos po stanovniku imala i u prošlom višegodišnjem proračunu EU, a to što je plan ostao isti i za novih sedam godina, govori da dosadašnje politike nisu dale željen učinak“.

Stoga je potrebno podržati ekonomski model koji će se temeljiti na djelotvornijoj podjeli posla javnih službenika procesom decentralizacije Republike Hrvatske. Postojeća podjela administrativnih zadaća između nacionalne, regionalne i lokalne vlasti pokazala se nedovoljnom. Osiguravanje autonomije nižim razinama izvršne vlasti osigurao bi se učinak dovođenja projekata „na lokaciju“, odnosno nižim razinama vlasti omogućila bi se veća razina autonomije pri razlučivanju bitnih obilježja za njihov društveni i ekonomski boljitak. Postojeći birokratski sustav obilježen prevagom forme nad sadržajem odnosno kvantitete nad kvalitetom koja je vidljiva u glomaznoj javnoj upravi očituje se i u suštinskom nepoznavanju problema i izazova s kojima se susreće lokalno stanovništvo.⁹ Upravo bi decentralizacija procesa odlučivanja osigurala uspješnije postizanje ciljeva u fazi implementacije.

Kao moguće rješenje nameće se teritorijalizacija koja podrazumijeva „različite ciljeve i/ili mjere nadlokalne politike za različita mjesta, kao i postojanje javnih politika specijaliziranih za određene lokalitete, a koje su u neku ruku koncentrirane“ (Zaucha i Komornicki, 2017. U: Batchler i dr. (ur.): 300). Teritorijalizacija se u praksi razlikuje prema dostupnosti i intenzitetu povezivanja gradskih regija, a poželjne posljedice teritorijalizacije su „različit *policy* fokus (koncentracija), različiti uvjeti i različita financijska rješenja koja se implementiraju na različitim mjestima“ (Zaucha i Komornicki, 2017. U: Batchler i dr. (ur.): 301). Ako je suditi

⁹ Navedenog problema dotaknula se i potpredsjednica Europske komisije za demokraciju i demografiju u mandatu 2019.-2024. Dubravka Šuica. Ona je na jednoj panel raspravi s hrvatskim građanima komentirala kapacitete hrvatskih javnih službenika, ocijenivši kako „nema dovoljno kapacitiranosti kod (...) načelnika, gradonačelnika, službi županijskih, gradskih da bi te fondove na najbolji mogući način koristili. Fondovi postoje, međutim oni nemaju dovoljno bilo administrativnog (...) kapaciteta da bi znali to koristiti ili nemaju onih 15% koje treba financijski da bi dobili (...) onih 85% koje Europa nudi. Znači, to je jedan vrlo kompliciran posao. Znači, otvoreno je svakome sve na isti način. Dakle, vrijednosti su nam iste ponuđene sa strane europskih institucija. Međutim, problem je u onome tko je biran na razinama lokalnim, regionalnim i nacionalnim“ (Hrvatska radiotelevizija, 2023).

prema promatranim učincima, regije čije se teritorijalne jedinice udružuju radi ostvarenja zajedničkog cilja privlačenja financijskih sredstava iz EU fondova u velikoj mjeri zaista uspijevaju u svojem naumu (Baltića i Muravska, 2017. U: Batchler i dr. (ur.): 278). Hrvatska zastupnica u Europskom parlamentu Biljana Borzan u svojem je osvrtu produbila uzroke i navela posljedice velikog broja jedinica lokalne i regionalne samouprave (Hrvatska radiotelevizija, 2024a):

„Mi smo rasuti u te, te male općine koje nemaju kapacitete za povlačenje sredstava iz EU fondova jer imaju par zaposlenih. I onda naravno da u gradovima gdje postoje cijele ekipe koje se bave fondovima povlače kvalitetnije i bolje. Tu je neki naš domaći problem gdje mi u toj jednoj rasutosti nemamo dovoljno stručnih ljudi koji će za svako selo povući. Naravno, to se uči i to, (...) svake godine su sve bolji i bolji rezultati, ali imate općine koje recimo imaju više povučenih sredstava iz EU fondova nego što je njihov godišnji proračun. Dakle, izuzetno su uspješni u tome. Neki se ne snalaze još uvijek, ali sve je to jedan proces u kojem učimo i u tom smislu vjerujem da nakon određenog vremena će i oni u manjim općinama biti spretniji i znati se snaći“.

Načelnica Odjela za Hrvatsku i Rumunjsku Opće uprave za regionalni i urbani razvoj Europske komisije (DG REGIO) Aida Liha Matejiček osvrnula se na problem apsorpcije dostupnih sredstava u kontekstu sektora strateškog planiranja (Hrvatska radiotelevizija, 2024b):

„Naravno, znamo da nije sve savršeno i da, tu dolazimo do problema apsorpcije odnosno sposobnosti iskorištavanje EU fondovima jer su infrastrukturni projekti izrazito kompleksni projekti. I ja sam uvijek i svojim bivšim studentima u Hrvatskoj govorila: strateško planiranje mora se planirati unaprijed dvije godine, što uopće želiš, koja ti je vizija, što želiš, koji su rezultati, koji su ishodi (...) tvog rada, bio to mladeški projekt od 7000 eura ili veliki projekt od 300 milijuna eura na neku od željezničkih pruga. (...) Postoje jasna pravila, postoji FIDIC pravila za rekonstrukciju i za gradnju. Dakle, moraju postojati timovi, moraju postojati ljudi koji poznaju pravila i ono što uvijek ističem, ti ljudi se moraju pokušati zadržati. Znači, danas imamo problem da (...) izvrsni ljudi koji su u javnoj upravi, koji su se bavili, koji su bili na izvoru europskih politika početkom 2000-ih godina su otišli zato što nemaju mogućnost napredovanja, nemaju jednake plaće, otišli su u privatni sektor. Taj talent retention, dakle, zadržavanje talenata, bilo na sveučilištu, veleučilištu, u javnoj upravi ili u gradu je nešto di se zaista moraju napraviti (...) veliki naponi zato što gubitkom tima koji zna kako se radi infrastrukturni projekt gdje vi praktički ulazite u rizik 80% underspending... Dakle, jako je važno ljude osposobiti, ali i ljude zadržati“.

Jedan od pozitivnih primjera uspješnog povlačenja europskih sredstava dolazi iz Bjelovara kojem je „odobren za sufinanciranje EU projekt „Izgradnja reciklažnog dvorišta u Bjelovaru“ na prostoru odlagališta otpada Doline uz sufinanciranje Fonda za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost iz Kohezijskog fonda vrijednog gotovo 878 tisuća eura gdje je Fond za zaštitu

okoliša i energetske učinkovitost odobrio je sufinanciranje u iznosu od 600 tisuća eura“ (Večernji list, 2023: 79). Problem ovog projekta je teritorijalno manje i slabije naseljeno područje, posebno stoga što su stanovnici okolnih područja također mogli imati koristi od projekta od regionalne važnosti, a koji je naposljetku dodijeljen jedinici lokalne samouprave. S druge strane, na primjeru Grada Bjelovara vidljivo je da teza o nesklonosti Europske komisije financiranju projekata ovakvoga tipa pada u vodu. Na primjeru Grada Bjelovara pokazalo se da „autonomija pod-nacionalnih regija i njihova kvaliteta regionalnog upravljanja imaju važnu ulogu u osiguravanju EU fondova“ (Medve-Bálint, 2018: 5).

No kritičari se zasigurno ne bi složili s tom ocjenom. Vjerojatnost postojanja dobre volje od strane izvršne vlasti prilikom sastavljanja zakonodavnih akata, pisanja strategija i donošenja odluka veća je na strani suradnika središnje izvršne vlasti nego na strani oporbenih političkih opcija u jedinicama lokalne i regionalne samouprave. Važnost stranačke suradnje s izvršnom vlasti na središnjoj razini vidljiva je na primjeru Grada Bjelovara. Bjelovarski gradonačelnik Dario Hrebak ujedno je predsjednik Hrvatske socijalno-liberalne stranke (HSLS-a), ali i manjinski koalicijski partner u Vladi pod većinskom kontrolom Hrvatske demokratske zajednice (HDZ-a). O posljedicama nedostatka stranačkih odnosa s izvršnom vlasti na nacionalnoj razini progovarali su gradonačelnici i načelnici mnogih hrvatskih općina (primjerice Zagreba, Splita i Sinja) te su više puta optuživali Vladu za manjak političke volje za implementacijom pojedinih projekata. Prenošnje negativne političke prakse ucjenjivanja na temelju stranačke pripadnosti, neizvršavanje zadanih ciljeva i rokova te na koncu stvaranje financijske štete JL(R)S-ovima kao nositeljima projekata i građanima kao njihovim krajnjim korisnicima što utječe na razinu kvalitete njihovog životnog standarda koji raste proporcionalno ulaganjima u postojeću i izgradnju nove infrastrukture.

Na primjeru gospodarenja otpadom može se istaknuti u potpunosti neprihvatljiv primjer ponašanja prema ESIF-u. Kao što je slučaj s dostupnim financijskim sredstvima na nacionalnoj razini, tako su se pojedinci (a ponekad i skupine) ogrebli za sredstvima na europskoj razini. 2022. godine Ured europske javne tužiteljice (eng. EPPO, *European Public Prosecutor's Office*) pokrenuo je istragu zbog sumnje na financijske malverzacije s europskim sredstvima na projektu izgradnje riječke sortirnice otpada. Sumnje su se pokazale opravdanim jer „istražni zatvor zatražen je za sve osim za poduzetnika Đuru Horvata, 80-godišnjeg vlasnika i direktora tvrtke Tehnix, zbog njegovih godina i zdravstvenog stanja. EPPO tvrdi da je Horvatova tvrtka Tehnix na štetu Kohezijskog fonda EU i hrvatskog proračuna nezakonito zaradila više od pola milijuna eura“ (Večernji list, 2023: 139). Na lokalnoj razini, međutim, jasno se odražavaju

negativne posljedice za krajnje korisnike usluga. Među njima se očituju slab rast produktivnosti, velik gubitak stanovništva te iznimno velike i kontinuirano rastuće razlike stopa razvijenosti između glavnog grada i pojedinih regija poput Slavonije i Baranje (Večernji list, 2023: 67).

Zaključci

Glavno istraživačko pitanje na koje se nastojao pronaći odgovor u ovome radu odnosi se na analizu učinaka kohezijske politike EU na razvoj sustava strateškog planiranja u javnom sektoru Republike Hrvatske pri povlačenju financijskih sredstava u proteklih deset godina članstva u Europskoj uniji. Dodatno, istraživanjem se nastojalo utvrditi jesu li institucije, posebno one na nacionalnoj i lokalnoj razini, u javnom sektoru Republike Hrvatske u proteklih deset godina članstva u Europskoj uniji uspješno koordinirale povučenim financijskim sredstvima u procesu strateškog planiranja. S obzirom na rezultate do sada provedenih istraživanja, može se izvući zaključak da je prisutan raskorak između željene uloge institucija u odnosu na njihove stvarne dosege. Čak i kada se javna uprava trudi izaći u susret realnom sektoru, kritika na koju često nalijeću tiče se paušalno visoke razine birokratizacije procesa u vidu suočavanja s administrativnim pitanjima, papirima koji se moraju ispuniti, dugotrajnim procedurama odlučivanja o projektima i neizvjesnosti ishoda o dodjeli financijskih sredstava, kao i troškovnoj komponenti cijeloga procesa (Puljiz, Maleković, Tišma, 2021: 327).

Središnja teza rada bila je da su kapaciteti aktera povezanih s implementacijom kohezijske politike u RH i rezultati koji iz njih proizlaze nezadovoljavajući, a manifestiraju se u vidu lošijih statističkih i empirijskih pokazatelja u usporedbi s drugim tranzicijskim državama članicama Unije. S obzirom na trenutno prisutnu visoku birokratiziranost sustava i nerijetka negativna iskustva privatnih poduzetnika te nezadovoljavajuće povratne informacijama korisnika sustava strateškog planiranja, može se smatrati da je teza potvrđena. Manjak kapaciteta aktera manifestira se i u vidu lošijih statističkih i empirijskih pokazatelja u usporedbi s drugim tranzicijskim državama članicama Unije.

Rezultati provedenih intervjua uglavnom su potvrdili inicijalne pretpostavke rada o sadašnjem stanju sustava strateškog planiranja. Vrijeme održavanja intervjua – oko datuma parlamentarnih izbora za XI. saziv Hrvatskog sabora – donekle je utjecalo na kvalitetu i sadržaj odgovora, ali i ukazalo na značajan utjecaj političkog konteksta na sustav strateškog planiranja i povlačenja EU fondova. Naime, visoka politiziranost institucija uključenih u sustav strateškog planiranja, a koje ovise o ishodima periodičnih četverogodišnjih izbornih ciklusa, govori o krhkosti

planskih odrednica i zarobljenosti sustava od strane institucija. Kratkoročno promišljanje proceduralno bitnog koraka strateškog planiranja za sobom povlači dalekosežne posljedice. S jedne strane, sugovornice su izrazile zadovoljstvo određenim aspektima sustava kao što su međuresorna suradnja, komunikacija između različitih razina vlasti te jasni zakonodavni propisi koji olakšavaju snalaženje unutar sustava. No pretjerana birokratizacija, dugotrajnost procesa kao posljedica usklađivanja hijerarhijskog principa podjele dužnosti unutar različitih razina vlasti te nedovoljna educiranost aktera koji se bave strateškim planiranjem glavne su prepreke unaprjeđenju postojećeg sustava.

Ako je suditi prema uvidima dobivenima iz do sada provedenih istraživanja, statističkih podataka te uvida iz provedenih intervjua, može se zaključiti da postoji značajan prostor za napredak na različitim poljima unutar sektora strateškog planiranja. Da bi se poboljšao oblik i način suradnje između javne uprave i privatnog sektora, potrebna je politička volja svih relevantnih aktera uključenih u proces strateškog planiranja koji će doprinijeti njegovom osnaživanju s adekvatnim i relevantnim stručnim znanjima i vještinama s ciljem ostvarenja željenih ishoda. Poticanje javnih rasprava o ovoj važnoj temi za privredni razvoj Hrvatske prvi je korak za osvještavanje mogućnosti koju nudi poboljšanje sustava strateškog planiranja. Neki od poželjnih sudionika deliberacije u procesu poboljšanja sustava strateškog planiranja su udruge civilnog društva iz nevladinog sektora, akademici i sveučilišni djelatnici s referencama te građani koji su upoznati s konkretnom problematikom i koji su željni pridonijeti povezanim projektima ili su upućeni u sustav strateškog planiranja.

Ispitanice također podržavaju ideju rasprave i stvaranja šireg konsenzusa jer smatraju da je potrebna bolja komunikacija svih aktera uključenih u sustav. Naposljetku, svi projekti od kojih građani imaju konačnu korist prvobitno prolaze kroz matematičku analizu koristi i troškova kao sastavnicu sustava strateškog planiranja. Ovaj rad dugoročno može pobuditi istraživački interes za ovom temom jer može poslužiti kao polazišna točka za buduća istraživanja i komparativne analize u narednom vremenskom razdoblju koja će pokazati razinu i oblike napretka u odnosu na sada zatečeno stanje. Analizom sustava strateškog planiranja u Republici Hrvatskoj mogu se lakše utvrditi pozicije na kojima se nalazi sustav u odnosu na usporedive postsocijalističke države istočne i južne Europe. Na koncu, samo se sveobuhvatnim uključivanjem dionika te njihovom međusobnom suradnjom mogu isporučiti rezultati koji će polučiti zamjetnije uspjehe na korist svih dionika posredno ili neposredno uključenih u javnopolitički proces.

PRILOZI

Fotografija 1. Razvoj.gov.hr (2021). Kretanje stanja iskorištenosti sredstava Europskih strukturnih i investicijskih fondova 2014. – 2020. <https://razvoj.gov.hr/vijesti/ugovoreni-projekti-u-vrijednosti-113-4-dodijeljenih-sredstava/4469> Pristupljeno: 8.4.2024.

Popis literature

Alborghetti, Igor (2023). Dr. Hellbach o 10 naših godina u EU i je li prošla 'ljubav' Njemačke i Hrvatske. U: *Express* 13 (675): 28-33. Zagreb.

Busch, Berthold, Kauder, Björn i Sultan, Samina (2022). Wer finanziert der EU – Nettozahler und Nettoempfänger in der EU. *Institut der deutschen Wirtschaft Köln* 55 (2022): 1-17.

consilium.europa.eu (2023). Dugoročni proračun EU-a za razdoblje 2014.-2020. <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/eu-long-term-budget/long-term-eu-budget-2014-2020/> Pristupljeno: 8.4.2024.

Dvorny, Dalibor (2019). EU funds as an instrument of Europeanization: Croatian experience with strategic planning and policy evaluation. *IJU/IPSA International Conference, Public Administration in a Democratic Society: Thirty Years of Democratic Transition in Europe*: 1-19.

Đulabić, Vedran (2014). Kohezijska politika Europske unije kao instrument razvoja Hrvatske. *Političke analize* 5 (17): 17-22.

Europska komisija (2014). Investment for Jobs and Growth: Promoting Development and Good Governance in EU Regions and Cities – Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion. L. Dijkstra (ur.). Bruxelles: Europska komisija: Directorate General for Regional and urban policy (DG REGIO).

Europska komisija (2021). *The EU's 2021-2027 long-term budget and NextGenerationEU – Facts and figures*. Luksemburg: Publications Office of the European Union.

Europska komisija (2024). Prioriteti Europske komisije. https://commission.europa.eu/strategy-and-policy/priorities-2019-2024_hr Pristupljeno: 2.4.2024.

Europski parlament (2023). Višegodišnji financijski okvir. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/29/visegodisnji-financijski-okvir> Pristupljeno: 8.4.2024.

Europski parlament (2024). Kohezijski fond. <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/96/kohezijski-fond> Pristupljeno: 14.5.2024.

Europski strukturni i investicijski fondovi (ESIF) (2024a). EU fondovi. <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/> Pristupljeno: 14.5.2024.

Europski strukturni i investicijski fondovi (ESIF) (2024b). Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/esi-fondovi-2014-2020/op-konkurentnost-i-kohezija/> Pristupljeno: 14.5.2024.

Facebook.com (2024). <https://www.facebook.com/ZoranMilanovic/posts/pfbid02WsWxBXxTnwwBuA3yNMyAoTZPgptoEywZ3jxjDzFGuPitAiqqYkvYdUhU6XcYnoeGl> Pristupljeno: 8.4.2024.

Ferry, Martin i McMaster, Irene (2013). Cohesion Policy and the Evolution of Regional Policy in Central and Eastern Europe. *Europe-Asia Studies* 65 (8): 1502-1528.

Hrvatska radiotelevizija (2023). Glas mladih – EU panel. <https://www.youtube.com/watch?v=NTT13oVjfhM&t=3798s> Pristupljeno: 29.3.2024.

Hrvatska radiotelevizija (2024a). Tribina Glas mladih Osijek – drugi dio. Hrvatska radiotelevizija. <https://www.youtube.com/live/7eGhSdAL8AY?feature=shared&t=359> Pristupljeno: 18.5.2024.

Hrvatska radiotelevizija (2024b). Tribina Glas mladih Osijek – drugi dio. Hrvatska radiotelevizija. <https://www.youtube.com/live/7eGhSdAL8AY?feature=shared&t=766> Pristupljeno: 18.5.2024.

Hrvatski sabor (2014). Pročišćene inačice Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije. <https://www.sabor.hr/sites/default/files/uploads/inline-files/111221-lisabonski-prociscena.pdf> Pristupljeno: 8.4.2024.

Internet TV Hrvatskoga sabora (2024). 12.6.2024 - 1. dio, 2. sjednica Hrvatskoga sabora, 11. saziv. https://www.youtube.com/live/W95x3qX_L58?feature=shared&t=16957 Pristupljeno: 12.6.2024.

Institut za razvoj i međunarodne odnose (IRMO) (2024). 2. Pristup EU fondovima. <https://irmo.hr/pristup-rh-fondovima/> Pristupljeno: 14.5.2024.

Leonardi, Robert (2005). *Cohesion Policy in the EU: The Building of Europe*. New York: Palgrave Macmillan.

Medve-Bálint, Gergő (2018). The Cohesion Policy on the EU's Eastern and Southern periphery: Misallocated Funds? *Studies in Comparative International Development* 53(2):1-21.

Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja (MINGOR) (2020a). Organigram MINGOR. <https://mingor.gov.hr/UserDocsImages/O%20ministarstvu/Organigram%20MINGOR.pdf>
Pristupljeno: 23.4.2024.

Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja (MINGOR) (2020b). Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja. <https://mingor.gov.hr/UserDocsImages/O%20ministarstvu/Uredba%20o%20unutarnjem%20ustrojstvu%20Ministarstva%20gospodarstva%20i%20odr%C5%BEivog%20razvoja.pdf>
Pristupljeno: 23.4.2024.

Ministarstvo znanosti i obrazovanja (2024). Priprema programskih dokumenata za financijsko razdoblje Europske unije 2014.-2020.: Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014.-2020. https://mzo.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/EUfondovi/OPKK_2014-2020/Priprema%20programskih%20dokumenata%20za%20financijsko%20razdoblje%20Europske%20unije%202014.%20-%202020.%20Operativni%20program%20Konkurentnost%20i%20kohezija%202014.%20-%202020..pdf Pristupljeno: 8.4.2024.

Miošić, Nives i Škrabalo, Marina (2013). *Pretpostavke uspješne provedbe reforme državne uprave u Hrvatskoj: Analiza stajališta ključnih dionika reforme*. Zagreb: Gong.

Narodne novine (2020). Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave (ZUDTUDU). https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2020_07_85_1593.html Pristupljeno: 19.4.2024.

Narodne novine (2021). Zakon o institucionalnom okviru za korištenje fondova Europske unije u Republici Hrvatskoj (ZIO). https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2021_10_116_1985.html Pristupljeno: 19.4.2024.

Narodne novine (2022). Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske. <https://www.zakon.hr/z/975/Zakon-o-sustavu-strate%C5%A1kog-planiranja-i-upravljanja-razvojem-Republike-Hrvatske> Pristupljeno: 19.6.2024.

Narodne novine (2023). Uredba o smjernicama za izradu akata strateškog planiranja od nacionalnog značaja i od značaja za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2023_03_37_622.html Pristupljeno: 19.6.2024.

Narodne novine (2024). Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva gospodarstva. https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/full/2024_06_71_1212.html Pristupljeno: 19.6.2024.

Odak, Ana i dr. (2021). *Financijska perspektiva EU 2021.-2027. s naglaskom na kohezijsku politiku*. Zagreb: Školska knjiga.

Poslovni dnevnik (2022). *Poslovna 2023.: posebno izdanje – prosinac 2022*. Zagreb: Večernji list.

Puljiz, Jakša, Maleković, Sanja i Keser, Ivana (2019). Cohesion Policy in Croatia: What Have We Accomplished So Far? U: Petak, Zdravko, Kotarski, Kristijan (ur.) (2019). *Policy-making at the European Periphery: The Case of Croatia* (str. 285-302). Cham: Palgrave Macmillan.

Puljiz, Jakša, Maleković, Sanja i Tišma, Sanja (2021). Učinkovitost javne uprave u Hrvatskoj u postupcima odabira projekata sufinanciranih putem fondova Europske unije. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 21 (2): 325-353.

Radin, Dagmar (2019). Health Policy in Croatia: A Case of Free Falling. U: Petak, Zdravko i Kotarski, Kristijan (ur.). *Policy-making at the European Periphery: The Case of Croatia* (str. 247-264). Cham: Palgrave Macmillan.

Razvoj.gov.hr (2021). Ugovoreni projekti u vrijednosti 113,4% dodijeljenih sredstava. <https://razvoj.gov.hr/vijesti/ugovoreni-projekti-u-vrijednosti-113-4-dodijeljenih-sredstava/4469> Pristupljeno: 8.4.2024.

Sadiković, Elmir (2014). *Evropa regija – Kohezijska politike Evropske unije i Zapadni Balkan*. Sarajevo: TKD Šahinpašić.

Surubaru, Neculai-Cristian (2017). Administrative and political embeddedness. How to improve the institutional environments dealing with the management and implementation of EU Structural and Investment Funds? The experience of new member states. U: Bachtler, John i dr. (ur.). *EU Cohesion Policy: Reassessing performance and direction* (str. 171-185). New York: Routledge.

The World Bank (2019). National Development Strategy Croatia 2030 Policy Note: Territorial Development. <https://hrvatska2030.hr/wp-content/uploads/2020/10/Territorial-Development.pdf> Pristupljeno: 8.4.2024.

Večernji list (2023). *10 godina od ulaska u EU: Hrvatska. Članstvo koje je duboko mijenjalo društvo*. Zagreb: Večernji list.

Ostali izvori

Intervju 1 (2024). Polustrukturirani intervju s djelatnicima Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije. Zagreb: Provedeno 21. svibnja.

Intervju 2 (2024). Polustrukturirani intervju s djelatnicima Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja. Zagreb: Provedeno 23. travnja.

Intervju 3 (2024). Polustrukturirani intervju s djelatnicima Razvojne agencije Zagreb. Zagreb: Provedeno 29. travnja.

Intervju 4 (2024). Polustrukturirani intervju sa znanstvenicom upućenom u sustav strateškog planiranja. Zagreb: Provedeno 25. travnja.

Sažetak

Kohezijska politika jedna je od najvažnijih javnih politika Europske unije. Republika Hrvatska spada među države članice EU-a koja zadovoljava kriterije korištenja financijskih sredstva iz europskih fondova. Navedena sredstva raspodjeljuju se sukladno prioritetima na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini. U raspodjeli sredstava pomažu sektori strateškog planiranja različitih institucija u javnoj upravi. U teorijskom dijelu ovog istraživačkog rada bit će izneseni dostupni statistički podatci koji ukazuju na trendove u Hrvatskoj. Empirijski dio rada obuhvatit će vlastita iskustva i stajališta koje su iznijele stručne sugovornice upućene u sektor strateškog planiranja. U završnom dijelu rada evaluirat će se osvrći dobivenih uvida putem intervjua te će se, sukladno dobivenim rezultatima, preporučiti koraci za usavršavanje djelovanja unutar postojećeg sustava strateškog planiranja.

Ključne riječi: kohezijska politika, Europska unija, Republika Hrvatska, sektor strateškog planiranja, Kohezijski fond, javne politike

Abstract

Cohesion policy is one of the most important public policies of the European Union. The Republic of Croatia is one of the EU member states that meets the criteria for using financial resources from European funds. These funds are distributed in accordance with priorities at the national, regional and local level. The strategic planning sectors of various institutions in the public administration help in the process of distribution of funds. In theoretical part of this research paper will be displayed statistical data that present trends in Croatia. The empirical part of the paper will include the own experiences and viewpoints presented by interviewed experts that have a professional experience in the strategic planning sector. In the final part of the paper, reviews of the insights gained through interviews will be evaluated, as well as the steps for improving the existing procedures in strategic planning system will be recommended.

Key words: Cohesion policy, the European Union, the Republic of Croatia, strategic planning sector, Cohesion fund, public policies