

# Uključivanje neprofitnog sektora i JLPSa u program Unije Europa za građane 2014- 2020: studija utjecaja razvijenosti županija od 2014. do 2018.

---

Markulin, Željka

Professional thesis / Završni specijalistički

2020

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:114:779295>

Rights / Prava: [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-12**



Repository / Repozitorij:

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



Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

Poslijediplomski sveučilišni specijalistički studij Prilagodba Europskoj Uniji: Upravljanje  
Projektima i korištenje fondova i programa EU

Željka Markulin

**Uključivanje neprofitnog sektora i JLPSa u program Unije Europa za građane 2014-  
2020: studija utjecaja razvijenosti županija od 2014. do 2018.**

ZAVRŠNI SPECIJALISTIČKI RAD

Zagreb, 2019

SVEUČILIŠTE U ZAGREBU

FAKULTET POLITIČKIH ZNANOSTI

SPECIJALISTIČKI STUDIJ: PRILAGODBA EUROPSKOJ UNIJI: UPRAVLJANJE  
PROJEKTIMA I KORIŠTENJE FONDOVA I PROGRAMA EU

**Uključivanje neprofitnog sektora i JLPSa u program Unije Europa za  
građane 2014- 2020: studija utjecaja razvijenosti županija od 2014. do 2018.**

**ZAVRŠNI SPECIJALISTIČKI RAD**

**Mentor: dr.sc. Irena Đokić**

**Student: Željka Markulin**

**Zagreb, rujan 2019.**

Izjavljujem da sam završni specijalistički rad *Uključivanje neprofitnog sektora i JLPSa u program Unije Europa za građane 2014- 2020: studija utjecaja razvijenosti županija od 2014 do 2018.*, koji sam predala na ocjenu mentorici dr.sc. Ireni Đokić, napisala 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 stekla ECTS-bodove.

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

**Željka Markulin**

## SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
2. INDEKS RAZVIJENOSTI ŽUPANIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ.....	3
3. KONCEPT EUROPSKOG GRAĐANSTVA.....	5
4. O PROGRAMU EUROPA ZA GRAĐANE .....	7
Program Europa za građane 2007.-2013.....	7
Mjere u programskom razdoblju 2007 – 2013.....	7
Program Europa za građane 2014.-2020.....	8
Korisnici .....	11
5. ANALIZA PRIJAVLJENIH I DOBIVENIH PROJEKATA PROGRAMA EUROPA ZA GRAĐANE PO ŽUPANIJAMA i NUTS 2 REGIJAMA U RAZDOBLJU OD 2014.-2018. GODINE .....	12
6. SREDNJOROČNA EVALUACIJA PROGRAMA EUROPA ZA GRAĐANE 2014 - 2020 .....	28
7. BUDUĆNOST EUROPSKOG GRAĐANSTVA I TEMELJNIH VRIJEDNOSTI EU...31	
8. ZAKLJUČAK .....	34
9. LITERATURA.....	36
10. SAŽETAK .....	39

Popis slika:

Slika 1: Podjela županija prema indeksu razvijenosti, 2017.

Popis grafikona:

Grafikon 1: Broj prijavljenih i dobivenih projekata u razdoblju od 2014. do 2018. godine

Grafikon 2: Broj korisnika i broj partnera u Programu 2014. - 2018.

Grafikon 3: Financirani projekti korisnika u RH raspoređeni po mjerama Programa 2014.-2018.

Grafikon 4: Broj prijavljenih projektnih prijedloga u Programu po županijama i NUTS 2 podjeli u periodu od 2014. - 2018.

Grafikon 5: Broj financiranih projekata po županijama 2014. - 2018.

Grafikon 6: Iznos dobivenih sredstava raspoređenih po županijama 2014. - 2018.

Grafikon 7: Dobivena sredstva po vrsti prijavitelja prema županijama i NUTS 2

Grafikon 8: Dobivena sredstva po tipu korisnika u razdoblju od 2014. - 2018.

Grafikon 9: Vrsta korisnika u Programu po razvijenosti županija 2014. - 2018.

Popis tablica:

Tablica 1: (višegodišnji) prioriteti Programa Europa za građane 2014-2020

## 1. UVOD

Indeks razvijenosti (IR) važan je pokazatelj za strateško planiranje budućeg razvoja jedinica područne (regionalne) i lokalne samouprave. Koristan je u izradi akcijskih planova i programa financiranja različitih aktivnosti i resora, koji sadrže niz aktivnosti, programa i projekata čijom provedbom se nastoji umanjiti određene razvojne neusklađenosti te pridonijeti jednolikom razvoju dijelova Republike Hrvatske (RH). Usvojena Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do kraja 2020. godine (Vlada Republike Hrvatske, 2017) prepoznala je važnost i ulogu neprofitnog sektora s naglaskom na OCD-e kao istinski potencijal i pokretač promjena i razvoja na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini.

*Civilno društvo obuhvaća šire područje društvenog života koje izravno ne pripada ni državnom ni privatnom, profitnom sektoru, odnosno, ono je arena djelovanja izvan obitelji, države i tržišta u kojoj se građani udružuju kako bi postigli zajedničke interese. Dakle, civilno društvo već samo po sebi – na različite načine – predstavlja aktivan odnos građanki i građana prema javnim politikama, službama i poslovima: od sudjelovanja u javnim raspravama i utjecaju na formiranje političke volje, preko konkretnih inicijativa usmjerenih na određene političke i pravne mjere, do preuzimanja dijela javnih poslova koje država i javne institucije ne mogu obaviti uopće, u potpunosti ili dovoljno kvalitetno.*<sup>1</sup>

Kako neprofitni sektor većinom djeluje na temelju projektnog financiranja, logično je zaključiti kako njihovo postojanje uvelike i ovisi o financijskim kapacitetima lokalne i županijske razine te nekim dijelom i nacionalnom financiranju određenih programa od strane tijela državne uprave (TDU). *Iako građani općenito imaju pozitivno stajalište prema organizacijama civilnog društva (OCD), ipak još uvijek nisu dostatno uključeni u rad organizacija ili inicijativa civilnog društva. To je izravno povezano s neodgovarajućim razvojem volonterstva te kulture davanja za projekte i programe od interesa za opće dobro.*<sup>2</sup> Naravno, zbog manjka sredstava dogodio se i zaokret prema drugim izvorima financiranja pa sukladno tome, veliki udio u financiranju su imali i pretpristupni fondovi EU te su sada još izdašnija financijska sredstva dostupna u sklopu ESI fondova te Programa Unije. Oni su dostupni neprofitnom sektoru, s raznim temama,

---

<sup>1</sup> Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do kraja 2020. godine Zagreb, lipanj 2017, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017\\_07\\_75\\_1832.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_07_75_1832.html), str 40

<sup>2</sup> Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do kraja 2020. godine Zagreb, lipanj 2017, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017\\_07\\_75\\_1832.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_07_75_1832.html), str 42

ciljevima, ali za čiju je provedbu projekata, nerijetko potrebna međusektorska suradnja, razvoj partnerstva, poznavanje javnih politika kao i dovoljno razvijeni ljudski kapaciteti, znanje projektne logike i motivacija prijavitelja iz neprofitnog sektora. S druge strane, jedinice lokalne i područne samouprave (JLPS) često zbog manjka vlastitih sredstava i s vrlo malim ljudskim kapacitetima, ali sa željom da potaknu razvoj u svojoj sredini, posežu za fondovima i programima EU gdje su oni česti prihvatljivi prijavitelji. U radu će se pokušati doći do zaključka da li postoji poveznica između prijavljenih i dobivenih projekata u okviru programa Unije Europa za građane (Program) na županijskoj razini u periodu od 2014. do 2018. godine i stupnja razvijenosti županija tj. dobiti odgovor da li veći stupanj razvijenosti određenih županija rezultira i većom aktivnosti neprofitnog sektora (koji predstavlja i potiče aktivan odnos građanki i građana prema javnim politikama) i pripadajućih JLPS-a na prijavu na program Europa za građane ili kod razvijenijih županija dolazi do padanja interesa neprofitnog sektora i JLPS-a za prijavu na programe Unije na primjeru programa Europa za građane 2014-2020. Analiza će dodatno uključiti i podjelu županija prema statističkoj nomenklaturi teritorijalnih jedinica NUTS kako bi se dobio i dodatni uvid korištenja Programa i na razini EU statističkih regija.



## 2. INDEKS RAZVIJENOSTI ŽUPANIJA U REPUBLICI HRVATSKOJ

*Indeks razvijenosti omogućava mjerenje stupnja razvijenosti JLP(R)S- $\alpha^3$  u Republici Hrvatskoj. Razvrstavanje odnosno kategoriziranje svih teritorijalnih jedinica prema razvijenosti temelji se na suvremenom shvaćanju regionalne politike koja, premda koncentrirana na najmanje razvijena područja, potiče razvoj cjelokupnog državnog teritorija. Kategorizacija svih teritorijalnih jedinica omogućuje kvalitetnije uređenje ključnog pitanja razine regionalnih razvojnih poticaja.<sup>4</sup>*

Indeks razvijenosti koji se koristio do 2017. godine računao se kao ponderirani prosjek pet društveno-gospodarskih pokazatelja kako bi se odredio stupanj razvijenosti JLPS-ova u određenom razdoblju:

1. stope nezaposlenosti,
2. dohotka po stanovniku,
3. proračunskog prihoda jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave po stanovniku,
4. općeg kretanja stanovništva,
5. stope obrazovanosti.

Na temelju indeksa razvijenosti, jedinice područne (regionalne) samouprave razvrstavale su se u četiri skupine, a podjela je bila sljedeća:

- u I. skupinu razvrstane su jedinice područne (regionalne) samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti manja od 75% prosjeka RH (jedinice čiji je indeks razvijenosti bio manji od 75% smatrale su se **potpomognutim područjima**);
- u II. skupinu razvrstane su jedinice područne (regionalne) samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti između 75% i 100% prosjeka RH;
- u III. skupinu razvrstane su jedinice područne (regionalne) samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti između 100% i 125% prosjeka RH;

---

<sup>3</sup> JLP(R)S – Jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave

<sup>4</sup> <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/regionalni-razvoj/indeks-razvijenosti/112>, kolovoz 2019.

- u IV. skupinu razvrstane su jedinice područne (regionalne) samouprave čija je vrijednost indeksa razvijenosti veća od 125% prosjeka RH.<sup>5</sup>

Model izračuna indeksa razvijenosti promijenjen je 2017. godine. Pored postojećih pokazatelja, u izračun je uzet i 6. pokazatelj, a to je indeks starenja te se stupanj obrazovanja sada mjeri u udjelu stanovništva u tercijarnim djelatnostima.

Prema gore predloženim promjenama u pokazateljima Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (MRRFEU) svrstalo je u 2017. godini po gore navedenoj klasifikaciji županije u sljedeće razrede, a žuto označene županije su one koje su svrstane u potpomognuta područja:

Slika 1: Podjela županija prema indeksu razvijenosti, 2017.

Županija	Indeks razvijenosti županije	Rang prema indeksu razvijenosti	Razvojna skupina županije
Grad Zagreb	117.758	1	4
Istarska	108.970	2	4
Dubrovačko-neretvanska	108.580	3	4
Zagrebačka	105.890	4	4
Primorsko-goranska	105.278	5	4
Zadarska	104.654	6	3
Splitsko-dalmatinska	103.930	7	3
Varaždinska	101.713	8	3
Međimurska	100.502	9	3
Krapinsko-zagorska	98.976	10	2
Koprivničko-križevačka	98.493	11	2
Šibensko-kninska	97.041	12	2
Osječko-baranjska	96.009	13	2
Karlovačka	95.191	14	2
Požeško-slavonska	93.947	15	2
Brodsko-posavska	93.449	16	1
Bjelovarsko-bilogorska	92.576	17	1
Ličko-senjska	92.387	18	1
Vukovarsko-srijemska	91.992	19	1
Sisačko-moslavačka	91.701	20	1
Virovitičko-podravska	90.666	21	1

Izvor: MRRFEU, 2017.<sup>6</sup>

<sup>5</sup> <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/regionalni-razvoj/indeks-razvijenosti/dosadasnji-izracuni-indeksa-razvijenosti/3741>, kolovoz 2019.

<sup>6</sup> <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/regionalni-razvoj/indeks-razvijenosti/vrijednosti-indeksa-razvijenosti-i-pokazatelja-za-izracun-indeksa-razvijenosti-2018/3740>, kolovoz 2019.

### 3. KONCEPT EUROPSKOG GRAĐANSTVA

Stanovnici država članica doprinijeli su pojmu državljanstva Unije tako što su pravnu pomoć potražili na Europskom sudu pravde. Odluke i tumačenja suda utjecala su na način na koji danas razumijemo građane Unije.

Razvoj europskog građanstva događao se kroz duži period i kroz novootvorene instrumente, no jedan od najvažnijih instrumenata je svakako bio Europski sud pravde kao nadnacionalna institucija gdje su građani iz bilo koje države članice mogli zatražiti pravnu zaštitu ako ju nisu mogli dobiti u sklopu nacionalnog zakonodavstva.

Također, EK je svakako uvidjela i političku važnost da građane uključi u procese donošenja odluka na EU razini, putem manjih programa gdje se kroz formiranje različitih projekata potiče kohezijski i razvojni kapacitet građana, a koji sa sobom donosi i nužnu nuspojavu boljeg razumijevanja Unije, ujedinjavanje u različitostima i promicanje zajedničkih vrijednosti koje čine EU. Proces je započeo Odlukama za osnivanje programa Aktivno europsko građanstvo, Europa za građane i Temeljna prava i državljanstvo 2004., 2006. i 2007. Ti događaji su vezani za značajne faze europske integracije - izradu Ustavnog ugovora 2005. (nije prošao referendum u Francuskoj i Nizozemskoj) te mnogim formulacijama koje su se pojavile u Lisabonskom ugovoru potpisanom 2007., te također, procese proširenja 2004. i 2007. – s dvanaest novih članica EU. Tijekom tih procesa, intenzivno se raspravljalo o Uniji kao zajednici i njezinom legitimitetu te su se pojavila nova značenja i definicije, dok su programi, koji su se bavili kulturom bili centralni alat za provođenje kulturne politike, i koji su također bili utemeljeni Maastrichtskim ugovorom, mogli dati drugi uvid u europsko građanstvo. Tim projektima se materijaliziralo tj. stvaralo europsko građanstvo. Također, u Maastrichtskom ugovoru zahtijevalo se da Komisija svake tri godine izvještava o promicanju europskog građanstva pa se u petom izvještaju sva tri programa zaista spominju kao "važni instrumenti za promicanje aktivnog europskog građanstva" i kao "novi poticaj za temeljna EU prava i politike građanstva".<sup>7</sup>

U želji da utvrdi važnost i da naglasak građana kao temelja na kojem gradi svoju budućnost, EK je 2013. godinu proglasila europskom godinom **građanina** - 20 g. od Maastrichta i zaokreta

---

<sup>7</sup> Mäkinen, Katja (2014). Union Citizenship Representing Conceptual (Dis)continuities in EU Documents on Citizenship and Culture. *Contributions to the History of Concepts*, 9 (1), 105-120. doi:10.3167/choc.2014.090107

k tom pojmu i konceptu te se može reći kako se već više od desetljeća EK aktivno bavi promicanjem europskog identiteta i aktivnog europskog građanstva.

## 4. O PROGRAMU EUROPA ZA GRAĐANE

Program Europa za građane nastao je 2007. godine, kao jedan od centraliziranih programa Europske unije, što znači da je za prijavu, odabir, financiranje i reviziju u cijelosti odgovorna Izvršna agencija za obrazovanje, audiovizualnu politiku i kulturu (EACEA) u Briselu te da je za izradu strateškog okvira, definiranja ciljeva Programa, financijsku konstrukciju tj. prijedlog proračuna, definiranje višegodišnjih prioriteta zadužena Europska komisija. Osnovna svrha Programa je pružanje financijske potpore projektima koji promiču aktivno europsko građanstvo, njegovanje europskog identiteta, zajedničke povijesti i sjećanja te razvoj demokratske političke kulture, s građanima kao glavnom ciljanom skupinom. Ukupan proračun Programa za prvo razdoblje iznosio je 215 milijuna eura. Svrha Programa u ovom programskom razdoblju bila je osnažiti sudjelovanje građana u procesu europske integracije kroz rasprave i razmjene mišljenja o EU-u, jačati europski identitet te promicati interkulturalni dijalog i suradnju među građanima europskih zemalja. Program se do sada provodio kroz dva financijska razdoblja (2007.-2013. i 2014.-2020.), no u sadašnjem je razdoblju provedbe došlo do promjene strukture i određenih prioriteta programa, ali je cilj ostao nepromijenjen.

### Program Europa za građane 2007.-2013.

Republika Hrvatska je u prvom višegodišnjem financijskom okviru od 2007. do kraja 2013. godine, ukupno povukla 2,6 mil. EUR. U razdoblju od 2007. do 2013. provedeno je 68 projekata, a korisnici iz Hrvatske sudjelovali su u još 206 projekata u svojstvu partnera.<sup>8</sup>

#### Mjere u programskom razdoblju 2007 – 2013

Aktivnost 1 – Aktivni građani za Europu bila je izravno usmjerena na građansko sudjelovanje. U bilateralnim ili multilateralnim projektima bratimljenja okupljali su se građani lokalnih zajednica diljem Europe kako bi se promicala tolerancija i uzajamno razumijevanje različitosti, razmjenjivala iskustva i dobre prakse, međusobno upoznavale druge kulture u Europi te osnaživao europski identitet.

Aktivnost 2 – Aktivno civilno društvo u Europi bila je usmjerena na organizacije civilnoga društva, od lokalnih građanskih inicijativa do mreža udruga koje djeluju na lokalnoj, regionalnoj, nacionalnoj ili europskoj razini, organizacije koje se bave istraživanjem europskih

---

<sup>8</sup> Podaci su prikupljeni tijekom istraživanja te su dostupni kod autorice.

javnih politika, sindikate te obrazovne i istraživačke institucije. Cilj ove aktivnosti bio je potaknuti organizacije civilnoga društva na zajednički rad kako bi zajednički djelovali, raspravljali i promišljali o zajedničkim pitanjima vezanima uz europsko građanstvo.

Aktivnost 3 – Zajedno za Europu provodila je EK radi šireg uključivanja građana na europskoj razini u aktivnosti koje jačaju vidljivost djelovanja EU-a, organizirajući velike europske skupove o različitim područjima rada Europske unije (npr. u suradnji sa zemljama koje predsjedaju Vijećem EU-a), provodeći istraživanja i studije koje doprinose boljem razumijevanju sudjelovanja građana te informiranjem o aktivnostima i postignućima u sklopu Programa.

Aktivnost 4 – Aktivno europsko sjećanje bila je usmjerena na projekte očuvanja spomen-područja masovnih pogubljenja, koncentracijskih logora, deportacija i drugih mjesta stradanja iz doba nacizma i staljinizma, kao i drugih totalitarnih režima, te projekte vezane uz odavanje počasti žrtvama masovnih pogubljenja i masovnih deportacija.<sup>9</sup>

### Program Europa za građane 2014.-2020.

Nakon zatvaranja programskog razdoblja 2007-2013, Europska komisija je provela vrednovanje provedbe svih centraliziranih programa Unije i na temelju zaključaka odlučila izmijeniti njihovu strukturu. Dok su neki od programa objedinjeni u nove i veće programe, program Europa za građane je u financijskom razdoblju 2014-2020 ostao samostalni program, ali izmijenjene strukture. Ukupni proračun Programa za novo financijsko razdoblje umanjen je u odnosu na prethodno razdoblje (215 mil. EUR)<sup>10</sup> te iznosi 185.468 mil. EUR<sup>11</sup> što je uistinu nelogično, s obzirom na to da je samo godinu dana prije bila proglašena godina europskog građanstva te je i vrednovanje dotadašnjeg programa pokazalo daljnju potrebu za ulaganjem u ove teme i građane kao ciljanu skupinu.

Naime, u samoj Uredbi o osnivanju programa Europa za građane 2014-2020 navedeno je kako je privremeno izvješće o procjeni programa Europa za građane (2007.-2013.), zajedno s javnim savjetovanjem putem interneta i sastanka s dionicima, potvrdilo da i organizacije civilnog društva i uključeni pojedinci smatraju novi program „Europa za građane” relevantnim. Također

---

<sup>9</sup> [www.europazagrađane.hr](http://www.europazagrađane.hr), kolovoz 2019.

<sup>10</sup> Europe for citizens- Programme Guide - version - December 2007, [https://udruga.gov.hr/UserDocsImages//UserFiles//Programme%20Guide\(1\).pdf](https://udruga.gov.hr/UserDocsImages//UserFiles//Programme%20Guide(1).pdf), str 11.

<sup>11</sup> UREDBA VIJEĆA (EU) br. 390/2014 od 14. travnja 2014. o uspostavljanju programa „Europa za građane” za razdoblje 2014.-2020; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0390&from=EN>, str. 9, čl. 12

je procijenjeno da bi ga trebalo u budućnosti koncipirati na način kako bi imao učinak na organizacijskoj razini u smislu izgradnje kapaciteta, kao i na osobnoj razini u smislu pojačanog zanimanja za pitanja Unije. Nadalje, s obzirom na to kao i teme projekata, njihovu ugradnju u lokalni i regionalni kontekst te sastav dionika, trebale bi postojati važne sinergije s drugim programima Unije osobito u područjima obrazovanja, strukovnog osposobljavanja i mladeži, sporta, kulture i audiovizualnog sektora, temeljnih prava i sloboda, socijalne uključenosti, jednakosti među spolovima, suzbijanja diskriminacije, istraživanja i inovacija, informatičkog društva, proširenja i vanjskog djelovanja Unije. Ideja Programa u periodu 2014 - 2020 je koncipirana na način da bi trebao obuhvatiti široki spektar različitih djelovanja, uključujući sastanke građana, kontakte i rasprave o pitanjima građanstva, događanja na razini Unije, inicijative za podizanje svijesti i promicanje razmišljanja o ključnim trenucima u europskoj povijesti, inicijative za osvješćivanje građana Europe, posebno mladih, u pogledu povijesti Unije i funkcioniranja institucija Unije te rasprave o pitanjima europske politike s ciljem oživljavanja svih aspekata javnog života.<sup>12</sup>

U novom periodu provedbe 2014 - 2020. cilj Programa je Uniju približiti građanima/kama na način da ih se kroz projekte aktivno uključi u promišljanje zajedničkih europskih vrijednosti i povijesti te da ih se potakne na aktivno građansko i demokratsko sudjelovanje na razini Unije. Program je namijenjen neprofitnim organizacijama i jedinicama lokalne i područne samouprave koji će zajedno s partnerima iz drugih zemalja članica i zemljama kandidatkinjama provoditi međunarodni projekt jasno povezan s nekim od sljedećih višegodišnjih prioriteta Programa:

Tablica 1: (više godišnji) prioriteti Programa Europa za građane 2014-2020

<b>Potprogram 1:</b> Europsko sjećanje	<b>Potprogram 2:</b> Demokratski angažman (2.1. Bratimljenje gradova, 2.2. Umrežavanje gradova, 2.3. Projekti civilnog društva)
1. Komemoracija značajnih povijesnih prekretnica u novijoj europskoj povijesti: 2014 –2020 (obilježavanje obljetnica se mijenjao logično, s godinama)	1. Rasprava o budućnosti Europe i izazovi euroskepticizma 2. Promicanje solidarnosti u vremenima krize

<sup>12</sup> Uredba Vijeća (EU) br. 390/2014 od 14. travnja 2014. o uspostavljanju programa „Europa za građane” za razdoblje 2014.–2020; <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32014R0390>, kolovoz, 2019.

<p>2. Civilno društvo i građansko sudjelovanje pod totalitarnim režimima</p> <p>3. Antisemitizam, anti-romstvo, ksenofobija, homofobija i borba protiv drugih oblika netolerancije</p> <p>4. Demokratska tranzicija i pristupanje Europskoj uniji</p>	<p>3. Borba protiv stigmatizacije „imigranata“ i manjinskih skupina te razvijanje protuargumenata za poticanje interkulturalnog dijaloga i međusobnog razumijevanja<sup>13</sup></p>
---	--

Unutar oba potprograma u periodu od 2014. - 2018. godine bilo je potrebno odabrati jedan od sljedećih prioriteta koji su kroz godine kozmetički mijenjali, ovisno o trenutnoj političkoj situaciji i potrebama unutar Unije: Aktivnosti koje program Europa za građane 2014-2020 potiče i podržava moraju imati jasnu poveznicu s prioritetima i ciljevima programa kako bi se istakle u vrlo jakoj konkurenciji na razini EU su sljedeće:

1. Aktivnosti koje pozivaju na promišljanje europske kulturne raznolikosti i zajedničkih vrijednosti u najširem smislu,
2. Aktivnosti koje pozivaju na promišljanje uzroka i posljedica autoritarnih i totalitarnih režima u suvremenoj povijesti Europe te koje odaju počast žrtvama tih režima,
3. Aktivnosti obilježavanja drugih važnih događaja koji su odredili noviju europsku povijest,
4. Aktivnosti koje promiču i pozivaju na toleranciju, uzajamno razumijevanje, međukulturalni dijalog i pomirenje,
5. Sastanci građana iz različitih zemalja članica s ciljem njihovog uključivanja u rasprave o konkretnim pitanjima europskog političkog prostora, te poticanja njihovog sudjelovanja u postupcima donošenja javnih europskih politika (bratimljenje gradova)
6. Stvaranje međunarodnih mreža gradova koji planiraju dugoročnu suradnju od zajedničkog interesa i razmjena njihovih dobrih praksi,

<sup>13</sup> Programski vodič programa Europa za građane 2019. [https://eacea.ec.europa.eu/sites/eacea-site/files/2017\\_programme\\_guide\\_hr.pdf](https://eacea.ec.europa.eu/sites/eacea-site/files/2017_programme_guide_hr.pdf)



7. Aktivnosti koje građane aktivno uključuju u oblikovanje politika Unije u područjima povezanim s ciljevima Programa,
8. Aktivnosti poticanja i organiziranja rasprava i sličnih aktivnosti povezanih s temama prioriteta Programa kako bi građani/ke predlagali praktična rješenja do kojih se može doći suradnjom ili koordinacijom na europskoj razini te osigurati stvarnu vezu s procesom oblikovanja politika,
9. Aktivnosti koje potiču prilike za solidarnost, društveni angažman i volontiranje na međunarodnoj i EU razini itd.<sup>14</sup>

### Korisnici

Program je namijenjen neprofitnim organizacijama (udrugama, zakladama, školama, knjižnicama, muzejima, LAG-ovima, obrazovnim i istraživačkim institucijama, organizacijama koje se bave istraživanjem europskih javnih politika i sl.) te općinama, gradovima i županijama.

U Programu može sudjelovati 28 zemalja članica Europske unije, a Program je otvoren i sljedećim kategorijama zemalja pod uvjetom da su potpisale Memorandum o razumijevanju s Europskom komisijom o njihovu sudjelovanju u Programu:

- a) zemlje pristupnice, zemlje kandidatkinje i potencijalne kandidatkinje u skladu s općim načelima i općim odredbama i uvjetima za sudjelovanje tih država u programima EU-a utvrđenima u odgovarajućim okvirnim sporazumima, odlukama Vijeća za pridruživanje i sličnim sporazumima;
- b) zemlje članice EFTA-e koje su stranke Sporazuma o Europskom gospodarskom prostoru, u skladu s odredbama tog sporazuma.<sup>15</sup> Za HR je ovaj podatak važan jer u programu sudjeluju Albanija, Bosna i Hercegovina, Sjeverna Makedonija, Crna Gora, Srbija i od 2018. godine i Kosovo što hrvatskim potencijalnim prijaviteljima olakšava pronalazak partnera, obzirom da je osim mjere Europskog sjećanja, kriterij i obavezno partnerstvo organizacijama i/ili JLPS-ima iz drugih članica Programa.

---

<sup>14</sup> [www.europazagrađane.hr](http://www.europazagrađane.hr), kolovoz 2019.

<sup>15</sup> Programski vodič programa Europa za građane 2019. [https://eacea.ec.europa.eu/sites/eacea-site/files/programme\\_guide\\_2019\\_hr.pdf](https://eacea.ec.europa.eu/sites/eacea-site/files/programme_guide_2019_hr.pdf)

Nakon uvida u promjene koje je Program doživio kroz dva financijska razdoblja te strukturu, prioritete i teme, u sljedećem poglavlju će se prikazati uspješnost programa u Hrvatskoj te obraditi podaci prijavljenih i dobivenih projekata Programa po županijama te analizirati da li postoji povezanost između indeksa razvijenosti pojedinih županija i njezine uspješnosti u Programu te dati pregled i regionalne tj. NUTS 2 podjele kako bi mogli vidjeti da li i na toj razini postoji relevantna korelacija.

## **5. ANALIZA PRIJAVLJENIH I DOBIVENIH PROJEKATA PROGRAMA EUROPA ZA GRAĐANE PO ŽUPANIJAMA I NUTS 2 REGIJAMA U RAZDOBLJU OD 2014.-2018. GODINE**

Prethodno poglavlje vezano za strukturu Programa, promjene i njegov razvoj kroz sva financijska razdoblja i budućnost važno je za adekvatnije pristupanje idućem koraku, a to je analiza prijavljenih i dobivenih projekata programa Europa za građane 2014 - 2020 u Hrvatskoj. Iako je ovaj program financijski vrlo skroman, bavi se temama koje nisu zastupljene niti u jednom drugom programu ili dostupnom fondu. Međutim teme i aktivnosti su dovoljno široko postavljene kako bi se omogućila sinergija s drugim instrumentima financiranja, te s druge strane, adresiralo i vrlo specifične teme (poput europskog sjećanja) koje su na lokalnim razinama u Hrvatskoj itekako zanimljive zbog recentnije povijesti. Zanimljivo je analizirati koje su lokalne zajednice i OCD-i prepoznali program kao instrument za financiranje specifičnih međunarodnih projekata koji potiču građane na aktivno demokratsko sudjelovanje, razvoj zajednice i utjecanje na javne (EU) politike, promicanje zajedničkih vrijednosti i njegovanje sjećanja koja su proizašla iz zajedničke europske povijesti ili su vezane za važne datume u povijesti. Nadalje, da li razvijenije županije koriste vlastita sredstva da zadovolje potrebe svojih zajednica ili jednostavno ne postoji interes za ove teme, te da li organizacije iz nerazvijenijih županija prednjače u prijavama kako bi zadovoljile svoje potrebe i opstale u svojoj okolini koja ne osigurava dovoljno sredstava ili se radi o manjku ljudskih kapaciteta te su ograničenih vještina i znanja. U razdoblju od 2014.-2018. godine bilo je 286<sup>16</sup> prijava na Program na području RH i 46<sup>17</sup> projektnih prijedloga je dobilo financiranje iz svih mjera tj. potprograma. Ako se izračuna prosjek za razdoblje od 5 godina, dobije se 9 projekata po godini.

---

<sup>16</sup> Podaci su prikupljeni tijekom istraživanja i analize dokumentacije i službene statistike koju zaprima Ured za udruge Vlade RH u svojstvu kontakt točke Programa te su dostupni kod autorice.

<sup>17</sup> <https://ec.europa.eu/programmes/europe-for-citizens/projects/>, kolovoz 2019.

EK kod ovog, ali i drugih Programa Unije primjenjuje pravilo geografske zastupljenosti na razini Europe, što znači da se dostupna sredstva raspoređuju po državama sudionicima Programa na temelju broja stanovnika. U kontekstu RH to znači da se u prosjeku u RH može financirati deset projekata godišnje. Uvidom u sliku 1, zanimljivo je odstupanje u 2016. godini s osjetnim povećanjem u broju prijava. Ta devijacija se može povezati s tadašnjim političkim kontekstom koji se dogodio 2016. godine. U političkom smislu, *Blitz krieg* promjene Karamarko- Orešković- Plenković rezultirao je velikom stagnacijom EU fondova općenito tj. u ovom kontekstu, financiranja prvenstveno iz ESF-a, kojim se u velikom broju financiraju i OCD-i. Također, na nacionalnoj razini Vlada Tihomira Oreškovića odlučila se na uštede u kojima su najviše stradali OCD-i s obzirom da je ušteda od planiranih sredstava igara na sreću koje su bile namijenjene OCD-ima u skladu članku 8 Zakona o igrama na sreću<sup>18</sup> i Uredbi o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2016. godinu<sup>19</sup> bila svedena na 6,68%, u odnosu na prethodnu godinu (14,21%), što je u brojkama značilo oko 20 milijuna kuna manje za OCD-e. Odluka je donesena na telefonskoj sjednici Vlade<sup>20</sup>, dok je u isto vrijeme trajala rasprava o navedenoj Uredbi u savjetodavnom vladinom tijelu Savjetu za razvoj civilnog društva.<sup>21</sup> Nepoštivanjem demokratskog, participativnog procesa, instituta Savjeta za razvoj civilnog društva te sektorske analize realnih potreba TDU-a za financiranje OCD-a na državnoj razini koje prikuplja i objedinjuje Ured za udruge Vlade RH, došlo je do smanjenja sredstava za 50%. Organizacije civilnog društva koje ovise o projektnom financiranju, bili su primorani okrenuti se alternativnim, stranim izvorima financiranja. Ovaj zaključak proizlazi između ostalog, na temelju povećanog broja prijava (37) OCD-a na ovaj program u 2016. godini odnosno 35 % više što je odstupanje u odnosu na ostale godine u programskom razdoblju koje su zahvaćene ovim radom. Organizacije koje se bave temama aktivnog građanstva i razvojem demokratske političke kulture, kao i temama sjećanja i održavanja temeljnih europskih vrijednosti su ovaj Program prepoznali kao logičnu alternativu ili nadopunu za određene aktivnosti koje njihova organizacija provodi jer ne postoji niti jedan program u sklopu EU programa i fondova koji bi mogao financirati aktivnosti koje

---

<sup>18</sup> [https://www.porezna-uprava.hr/HR\\_porezni\\_sustav/layouts/in2.vuk.sp.propisi.intranet/propisi.aspx?id=pro111](https://www.porezna-uprava.hr/HR_porezni_sustav/layouts/in2.vuk.sp.propisi.intranet/propisi.aspx?id=pro111), rujan 2019.

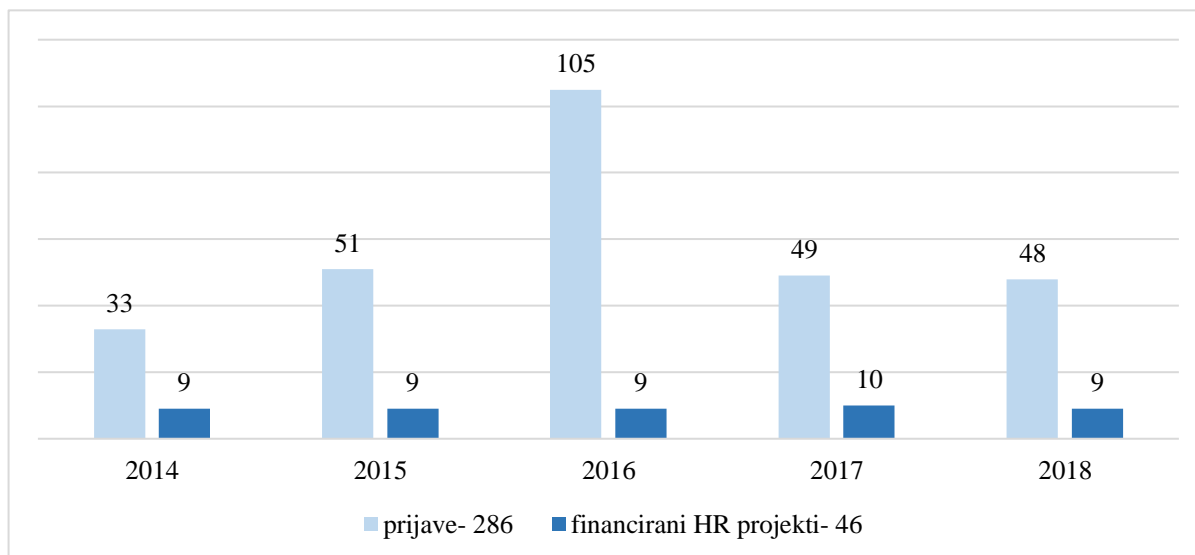
<sup>19</sup> Uredba o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2016. godinu; rujan 2019

<sup>20</sup> <https://vlada.gov.hr/sjednice/16-telefonska-sjednica-vlade-republike-hrvatske/18872>, rujan 2019

<sup>21</sup> <https://udruge.gov.hr/istaknute-teme/savjet-za-razvoj-civilnoga-drustva/zapisnici-sa-sjednica-savjeta/144>, rujan 2019

se bave tim temama i bore, između ostalog, protiv pada demokratskog standarda koji se dogodio 2016. godine u RH.

Grafikon 1: Broj prijavljenih i dobivenih projekata u razdoblju od 2014. do 2018. godine

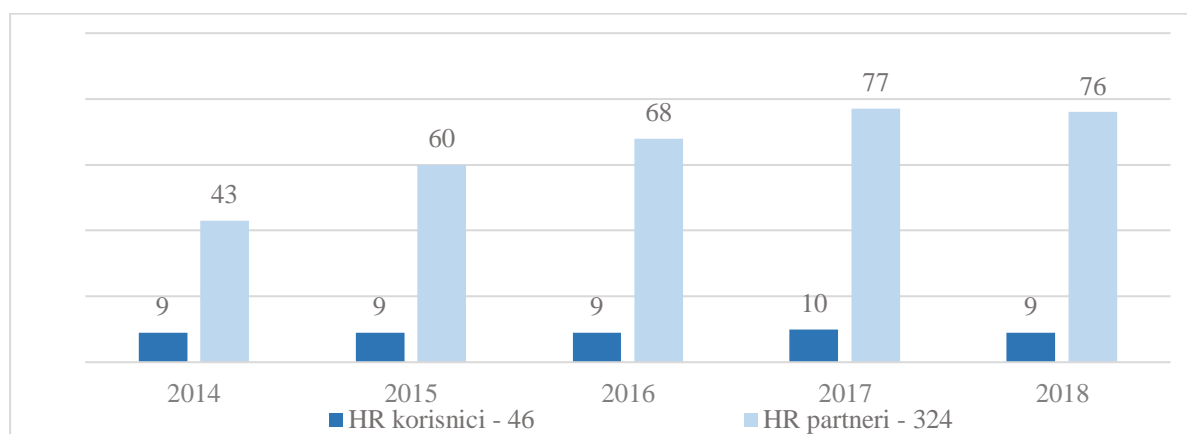


Izvor: Službena statistika EK i EACEA-e koju zaprima Ured za udruge Vlade RH u svojstvu kontakt točke Programa izračun autorice, 2019.<sup>22</sup>

Od 286 prijava u razdoblju 2014.-2018. na dva moguća roka: 1. ožujak za sve potprograme i mjere i 1. rujna za mjere 2.1. bratimljenja gradova i 2.3. umrežavanja gradova (u 2018. je došlo do izmjene fiksnih datuma) 46 projektnih prijedloga je dobilo financiranje, dok je preostalih 240 odbijeno. Ako tome pridodamo i broj partnera koji su sudjelovali u projektima drugih zemalja (324), u prosjeku 74 organizacije sudjeluju u Programu svake godine, što je vrlo visok broj (Grafikon 2).

<sup>22</sup> Dokumenti su dostupni kod autorice

Grafikon 2: Broj korisnika i broj partnera u Programu 2014.-2018.



Izvor: Službena statistika EK i EACEA-e koju zaprima Ured za udruge Vlade RH u svojstvu kontakt točke Programa, izračun autorice, 2019.<sup>23</sup>

Najveći interes u RH u periodu od 2014-2018. godine iskazan je za mjeru 2.3. projekti civilnog društva na koju su prijavljena 93 projektna prijedloga, od kojih je 5 bilo uspješnih. Nakon toga slijedi mjera 2.1. Bratimljenje gradova sa 77 prijava i 32 uspješna projektna prijedloga. Mjera 2.2. Umrežavanje gradova imala je 61 prijavljen projektni prijedlog te su uspješne bile 4 prijave. Zadnji je potprogram tj. natječaj 1.2. Europsko sjećanje imao najmanje prijava, njih 55. Tome je djelomično razlog specifičnost teme i određenih prioriteta koje na godišnjoj bazi EK mijenja te uvijek ne odgovaraju organizacijama koje se bave tom tematikom. Iako su prioriteti potprograma i mjera poprilično široko postavljeni, EK na godišnjoj bazi prilagođava određene specifične ciljeve i teme, ovisno o trenutnim događanjima i političkom kontekstu u EU pa je i tema sjećanja vezana za obilježavanje važnijih obljetnica vezanih za noviju europsku povijest, što je vidljivo u programskim vodičima 2014.-2018<sup>24</sup>., i djelomično usmjerava organizacije jer je razvidno da će EK u toj godini dodatno obratiti pažnju na projekte koji će obraditi te teme. No, usprkos tome, broj provedenih projekata unutar te mjere jednak je broju projekata civilnog društva (5) čemu može biti razlog i dedikirano poslijeratno djelovanje organizacija koje se bave uskim temama sjećanja koje nisu nailazile na široki spektar financijskih instrumenata za podršku svojih aktivnosti te razvoj novih koje su se nakon rata 90tih bavile temama sjećanja na žrtve i izgradnji mira.

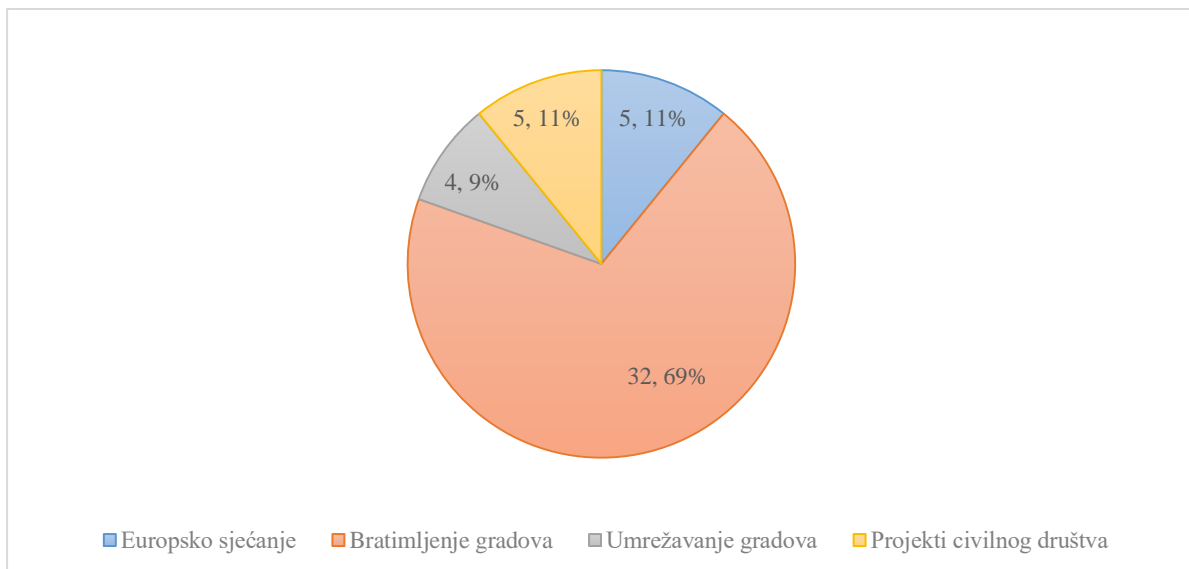
Rezultati analize u grafikonu 3 pokazuju kako je mjera 2.1. Bratimljenje gradova najčešće provedena u RH. Ona je primarno namijenjena JLPS—ima. Provedba je manje kompleksna,

<sup>23</sup> Dokumenti su dostupni kod autorice

<sup>24</sup> [https://eacea.ec.europa.eu/europe-for-citizens\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/europe-for-citizens_en), kolovoz, 2019.

projektna prijava je jednostavna i zbog samog mogućeg trajanja projektnih aktivnosti (do 21 dan) maksimalni iznos sredstava koju JLPS može dobiti je 25.000 EUR. Projekti dobiveni na EU razini u ovoj mjeri su najbrojniji te u Hrvatskoj koja ima kulturu Bratimljenja JLPS-a, također tu nije iznimka. Projekti civilnog društva su financijski izdašniji - do 150.000 EUR, trajanja do 18 mjeseci, pri čemu projektni prijedlog mora uključivati partnerstvo s većim brojem različitih tipova organizacija i aktivnosti s participacijom velikog broja građana. U konkurenciji sa svim OCD-ima u EU i ograničenim financijskim sredstvima, za ovu vrstu projekta je prolaznost puno niža.

Grafikon 3: Financirani projekti korisnika u RH raspoređeni po mjerama Programa 2014.-2018.



Izvor: Službena statistika EK i EACEA-e koju zaprima Ured za udruge Vlade RH u svojstvu kontakt točke Programa, izračun autorice, 2019.<sup>25</sup>

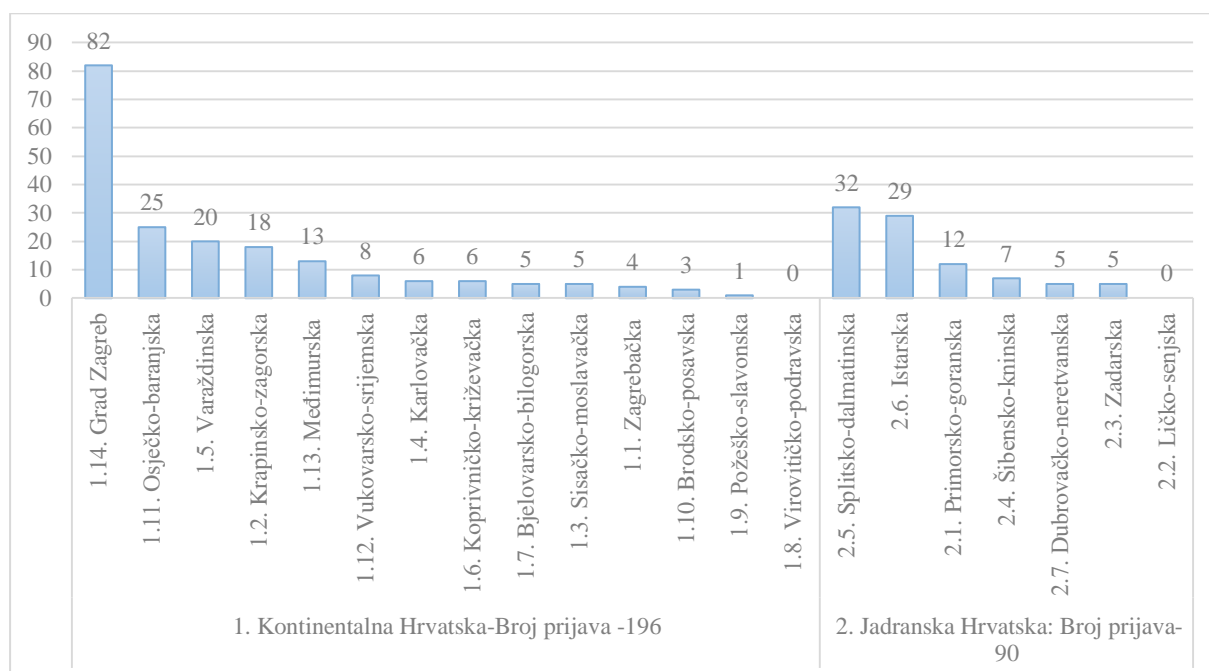
Sljedeći grafikon daje pregled sudjelovanja svih tipova prijavitelja i korisnika (JLPS, neprofitne organizacije) po županijama<sup>26</sup> u Programu kako bi dobili realnu sliku rasprostranjenosti interesa i korisnika Programa u Hrvatskoj. Vidljivo je kako je najviše prijava na županijskoj razini iz Grada Zagreba (82). Zatim slijede Splitsko-dalmatinska županija s 32 prijave, Istarska s 29 prijave i Osječko–baranjska s 25 prijave. Šestu poziciju zauzima Varaždinska županija s 20 prijave, a relevantni interes je postignut i u Krapinsko-zagorskoj

<sup>25</sup> Dokumenti su dostupni kod autorice

županiji (18 prijava), Međimurskoj (13), Primorsko-goranskoj (12). Iznad 5 prijava (u prosjeku više od jedne prijave godišnje) su imale Vukovarsko srijemska (8), Šibensko-kninska (7) te Karlovačka i Koprivničko-križevačka županija sa 6 prijava.

Iznenadjuća je činjenica kako prema vrijednostima revidiranog indeksa razvijenosti RH iz 2018. godine, prijavitelji iz razvijenijih županija poput Dubrovačko neretvanske, Zadarske i Zagrebačke županije u analiziranom razdoblju nisu pokazale prevelik interes za Programom i imaju 5 ili manje prijava na isti, kao i prijavitelji iz ispod prosječno razvijene županije poput Sisačko moslavačke (5), Bjelovarsko-bilogorske (5) i Brodsko-posavske županije (3). Nažalost bez interesa za prijavu pokazale su se Virovitičko-podravska i Ličko-senjska županija koje se ujedno nalaze i na začelju prema indeksu razvijenosti. Sveukupni broj prijava razvijenih županija je 198, u odnosu na prijave županija koje pripadaju potpomognutim područjima koje su imale 88 prijava na Program. Ovi podaci su zanimljivi jer mogu ukazivati na moguću korelaciju između razvijenosti županija i njihovog korištenja prilika za financiranje svojih programa u lokalnim zajednicama tj., kako razvijenije županije prepoznaju i češće posežu za EU sredstvima koja su im dostupna za financiranje međunarodnih projekata lokalnih zajednica u cilju razvoja aktivnog građanstva, njegovanja europskih vrijednosti i participacije građana na kreiranju EU politika.

Grafikon 4: Broj prijavljenih projektnih prijedloga u Programu po županijama i NUTS 2 podjeli u periodu od 2014.-2018.



Izvor: Službena statistika EK i EACEA-e koju zaprima Ured za udruge Vlade RH u svojstvu kontakt točke Programa, izračun autorice, 2019.<sup>27</sup>

Grupno gledano, kako je već navedeno, prema revidiranom indeksu razvijenosti broj prijava također ide u korist razvijenijim županijama. Razvijene i iznad prosječno razvijene županije imale su 198 prijava na Program, dok su nerazvijenije ili potpomognuta područja imale 88 prijava. Međutim, ukoliko gledamo individualno, pretpostavka kako će razvijene i iznad prosječno razvijene županije više sudjelovati u prijavama na Program, u ovom se slučaju ne može utvrditi.

Prema trenutnim podacima iz registra udruga, u Hrvatskoj postoji 50.278 udruga koje čine preko 90 % neprofitnog sektora u RH.<sup>28</sup> Prema NUTS 2 podjeli, u Kontinentalnoj Hrvatskoj djeluje 32.625, dok u Jadranskoj Hrvatskoj djeluje 17.583 udruga, dok je u Kontinentalnoj Hrvatskoj broj JLPS-a je 336, a u Jadranskoj 220.<sup>29</sup> Nastavno na navedeno, ukoliko uspoređujemo podatke na razini NUTS 2 regije, tj. broj prijava i potencijalnih prijavitelja (neprofitnih organizacija i JLPS-a) koje djeluju u tim regijama, vidljivo je iz grafikona kako su prijavitelji iz županija koje pripadaju Kontinentalnoj Hrvatskoj (196) prepoznali Program u manjoj mjeri nego li potencijalni prijavitelji iz županija koje pripadaju Jadranskoj Hrvatskoj (90). Nadalje, ukoliko se izuzmu prijave iz Grada Zagreba, dolazimo do brojke od 114 prijava u Kontinentalnoj Hrvatskoj, što je vrlo mala razlika u odnosu na broj udruga koji djeluje na tom području u odnosu na broj prijava iz Jadranske Hrvatske (90). Na temelju NUTS 2 regija i broja prijava, dolazi se do zaključka kako je Jadranska Hrvatska uspješnija u dobivanju projekata koji se financiraju iz ovog Programa što je primarno razvidno iz odnosa prijavljenih i dobivenih projekata te broja prijavitelja u Jadranskoj Hrvatskoj koji je povoljniji negoli u Kontinentalnoj Hrvatskoj. Premda se ne može sa sigurnošću utvrditi, razlozi uspješnosti bi mogli biti povezani s natprosječno razvijenim županijama unutar te regije, prvenstveno Istarskoj i Splitsko – dalmatinskoj, koje imaju i razvijenije općine i gradove koji ulažu u kapacitete svojih djelatnika i skloniji su prepoznavanju EU sredstava kao izvora za aktivnosti koje u suprotnom ne bi mogle biti financirane iz proračuna. Također, ti JLPS-i u pravilu imaju i razvijenu suradnju s OCD-ima i podršku civilnom društvu na godišnjoj razini kroz razne programe i natječaje, (npr. javnih potreba u sportu, kulturi ili nekom drugom

---

<sup>27</sup> Dokumenti su dostupni kod autorice

<sup>28</sup> <https://registri.uprava.hr/#!udruge>, rujan 2019.

<sup>29</sup> Popis općina i gradova u Hrvatskoj, <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-drzavnu-upravu-te-lokalnu-i-podrucnu-regionalnu-samoupravu/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/popis-zupanija-gradova-i-opcina/846>



području). Posljedično, takav odnos rezultira i razvijenijim i stabilnijim OCD-ima u tim sredinama pa su sukladno tome i većih kapaciteta za apsorpiranje EU sredstava.

Kada se analizira uspješnost u Programu županija koje su dobile financiranje, rezultati su nešto drugačiji (Grafikon 5). Neprofitne organizacije i JLPS-i iz Varaždinske županije bile su najuspješnije, i u razdoblju od 2014.- 2018. godine proveli su deset projekata. Drugo mjesto zauzima Grad Zagreb sa sedam uspješnih projekata, a treće korisnici iz Splitsko-Dalmatinske županije sa šest provedenih projekata. Istarska županija dijeli četvrto mjesto s Krapinsko - zagorskom županijom po broju dobivenih projekata (5), dok je na petom mjestu Koprivničko-križevačka županija s četiri provedena projekta. Ponovno, ukoliko gledamo na razini NUTS 2 podjele, ali samo županija koje su bile uspješne u prijavama, Kontinentalna Hrvatska (6 županija) je uspješnija u broju provedenih projekata (31) naspram Jadranske Hrvatske (5 županija) koja je provela 15 projekata. Nadalje, ukoliko ponovno izuzmemo Zagreb koji će uskoro postati zasebna NUTS 2 regija, dolazimo do odnosa 24 - 15, što još uvijek ide u prilog županijama Kontinentalne Hrvatske. Također, ako usporedimo i broj stanovnika uspješnih županija (bez Grada Zagreba) 24 projekta su provedena na 817.340 tisuća ljudi<sup>30</sup> u Kontinentalnoj, dok je 15 projekata obuhvatilo 1.209.381 ljudi<sup>31</sup> Jadranske Hrvatske te se može zaključiti kako podaci idu i dalje u prilog Kontinentalnoj Hrvatskoj.

Usporedimo li podatke s prethodnim podacima iz grafikona 4, vidljivo je kako određene županije nisu bile uspješne u dobivanju sredstava, bez obzira na iskazani interes (Međimurska, Vukovarsko-srijemska i Karlovačka županija) dok su Koprivničko-križevačka i Brodsko-posavska realizirale četiri tj. dva projekta, iako je broj prijava bio upola manji. Ponovno je iznenađujući podatak kako Zagrebačka i Dubrovačko-neretvanska županija nisu realizirale niti jedan projekt, i pokazale su slab interes, a kao suprotnost tome valja istaknuti Brodsko - posavsku županiju koja je imala tri prijave, ali i dva realizirana projekta u analiziranom periodu. Primorsko-goranska i Zadarska županija su na začelju grafikona sa po jednim projektom, iako je Primorsko - goranska imala 12 projektnih prijava. To je u prosjeku mali postotak prolaznosti (8,3%), kada se usporedi s najuspješnijom, Varaždinskom županijom čija je prolaznost čak visokih 50%, odnosno svaka druga prijava je uspješna. Ukoliko gledamo podatke prema indeksu razvijenosti, razvijenije županije provele su 30 projekata, u odnosu na nerazvijenije županije i potpomognuta područja koja su provela njih 16, dok je u potpunosti

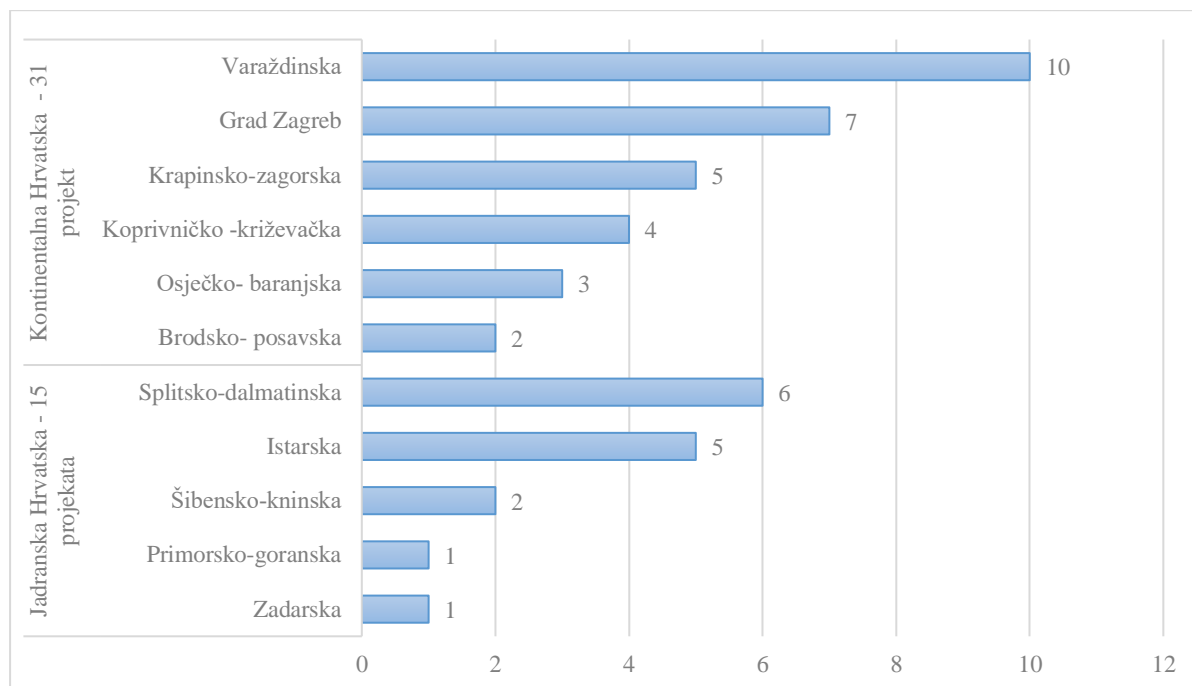
---

<sup>30</sup> Procjene stanovništva Republike Hrvatske u 2018., godina LVI., Zagreb, 13. rujna 2019./ Broj 7.1.3.; [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2019/07-01-03\\_01\\_2019.htm](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2019/07-01-03_01_2019.htm)

<sup>31</sup> *Ibid*

slučaju odnos prijavljenih i dobivenih projekata, odnosno uspješnost županije u dobivanju projekata, nešto povoljniji u slučaju nerazvijenih županija (prosjeck iznosi 18,2%), u odnosu na razvijene županije čiji je uspjeh 15%.

Grafikon 5: Broj financiranih projekata po županijama 2014.-2018.



Izvor: Službena statistika EK i EACEA-e koju zaprima Ured za udruge Vlade RH u svojstvu kontakt točke Programa, izračun autorice, 2019<sup>32</sup>

Iznos financijskih sredstava dobivenih projekata po županijama utječe na promjenu u redoslijedu i dokazuje kako broj dobivenih projekata ne znači i najveće povlačenje sredstava. Iako se na vrhu ponovno nalaze Grad Zagreb i Splitsko - dalmatinska županija čiji su sastavni dio i dva najveća grada i područja u kojima djeluje najveći broj neprofitnih organizacija; kao i kod broja prijave, zanimljiv je podatak kako su dva dobivena projekta u Brodsko-posavskoj županiji dobila više sredstava od 10 projekata Varaždinske županije koja je dobila najveći broj projekata (JLPS-i (sedam), Pučko otvoreno učilište (dva) i jedna udruga) i pet projekata Istarske županije koja je na četvrtom mjestu.

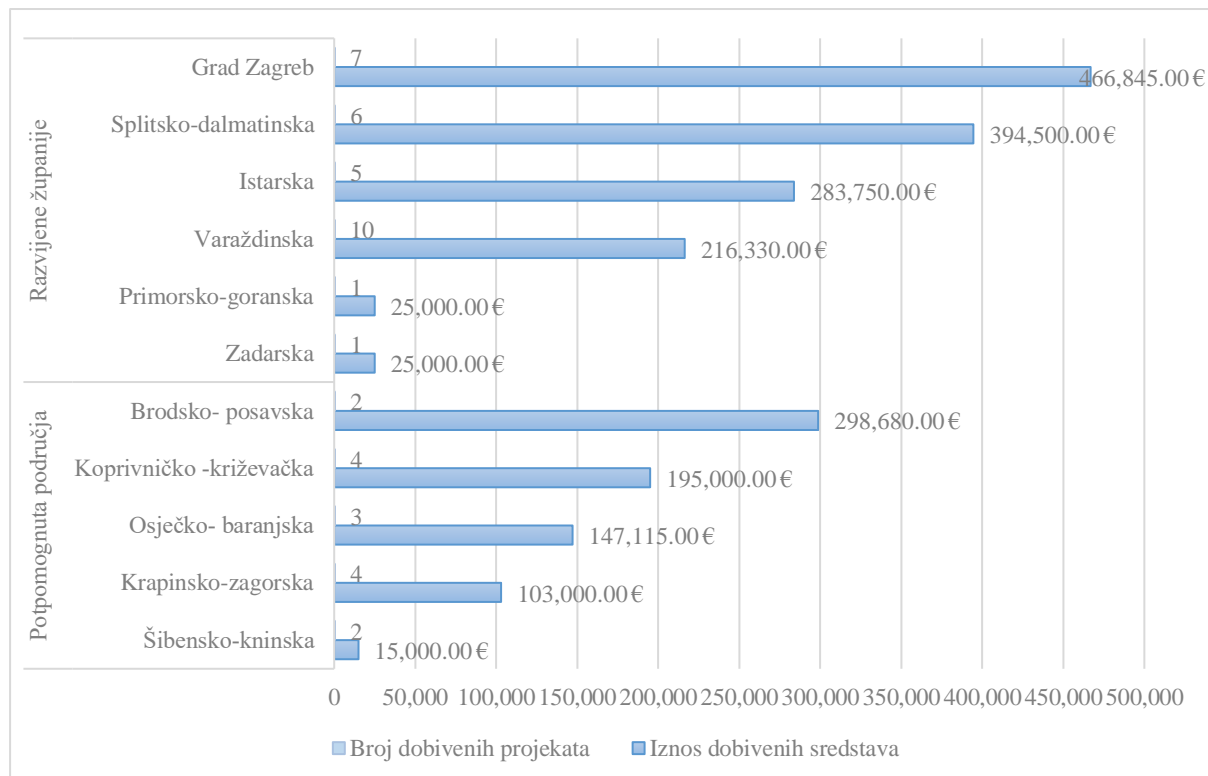
Sljedeći grafikon daje skupne iznose dobivenih sredstava po županijama. Nerazvijenije županije ili po klasifikaciji potpomognuta područja su realizirala projekte u iznosu od 758.795,00 EUR, a korisnici razvijenih ili natprosječno razvijenih županija su proveli projekte

<sup>32</sup> Dokumenti su dostupni kod autorice

u iznosu od 1.411.425,00 EUR što je detaljnije prikazano u sljedećem grafikonu. Ukupni iznos dobivenih sredstava svih korisnika od 2014. - 2018. godine je 2.170.220,00 EUR, što također dokazuje ranije spomenutu uspješnost hrvatskih korisnika u ovom Programu. Na temelju ovih podataka potvrđuje se početna tvrdnja kako organizacije i JLPS-i razvijenijih županija posjeduju više kapaciteta, znanja i vještina za prijavu na EU programe te da pokazuju veći interes, iako je iz prethodnih grafikona vidljivo kako su neke razvijene županije podbacile u vidu broja prijava (Dubrovačko–neretvanska) ili u kvaliteti svojih projektnih prijedloga, (Međimurska županija-13 prijava) što nije zanemariv podatak. Nadalje, ukoliko uzmemo broj razvijenih županija i županija koje se svrstavaju u nerazvijena i potpomognuta područja u realizaciji projekata, njihov odnos je 15.2% uspješnosti naspram 18.2%, simbolično ide u korist nerazvijenih županija u provedbi Programa.

Ukoliko se ide u daljnju analizu i izuzme se Grad Zagreb kao prijavitelja i korisnika koji će vjerojatno u budućnosti biti zasebna regionalna jedinica, dolazi se do drugačijeg iznosa od 944.580,00 EUR, što je u odnosu na iznos od 758.795,00 EUR razlika samo u 185.785,00 EUR ili 8,6 % više povučenih sredstava iz Programa, što iznos svodi na razliku na dva projekta razlike. To nije zanemariva razlika obzirom na godišnji prosjek dobivenih hrvatskih projekata, ali je svakako nadoknativa.

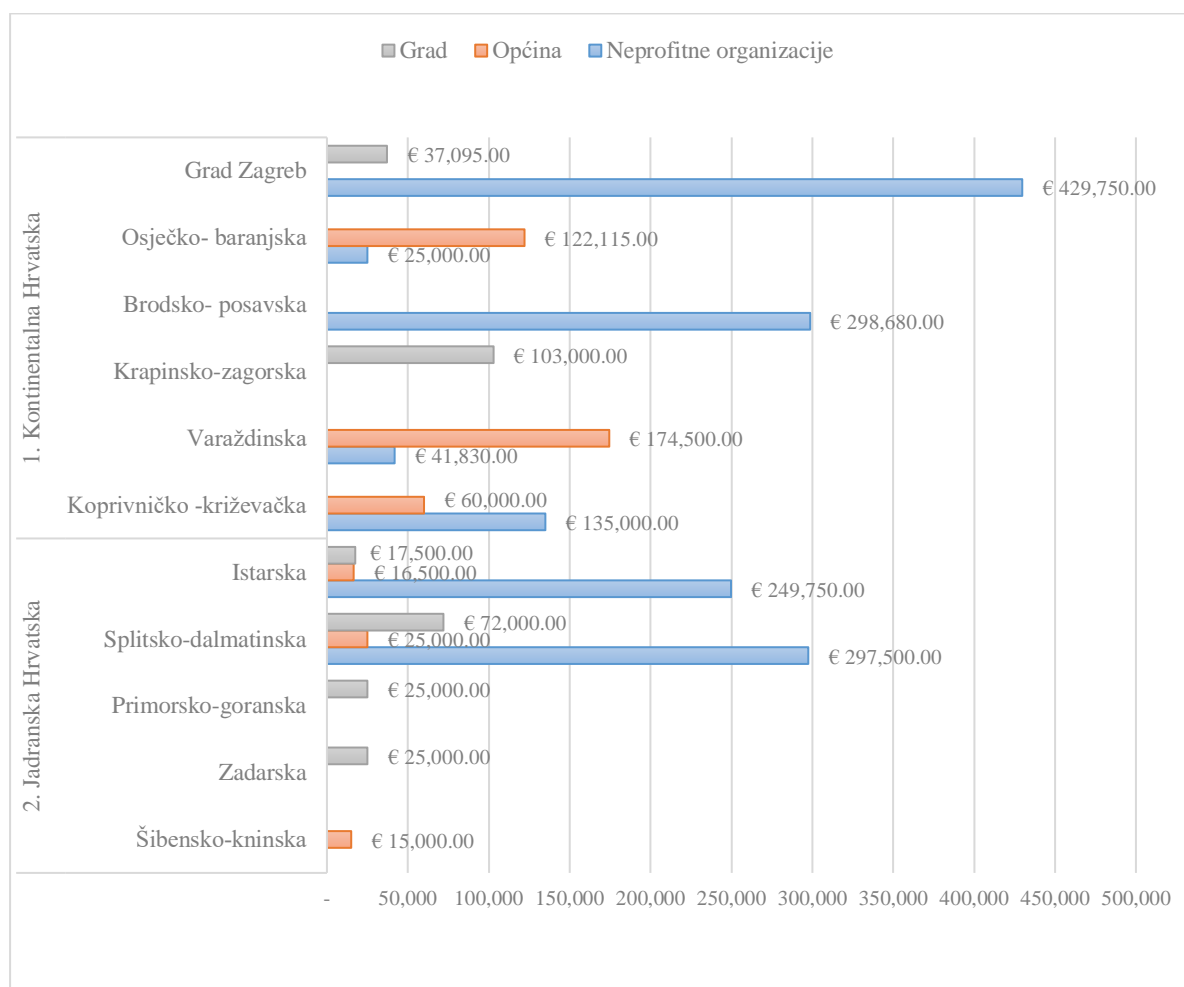
Grafikon 6: Iznosi dobivenih sredstava po županijama 2014.-2018.



Izvor: Službena statistika EK i EACEA-e koju zaprima Ured za udruge Vlade RH u svojstvu kontakt točke Programa, izračun autorice, 2019<sup>33</sup>

U grafikonu 7 su detaljnije prikazana dobivena sredstva prema tipu korisnika, pripadajućoj županiji te pripadnosti NUTS 2 regiji. Ovdje su skupno prikazani iznosi dobivenih sredstava svih neprofitnih organizacija, bez specifične podjele jer oni pripadaju istom tipu organizacija. Prethodno je podjela bila detaljnija, kako bi se ukazalo na organizacije koje su prepoznale Program i shvatile njegovu važnost te imale dovoljno znanja i kapaciteta da u konkurenciji s ostalim organizacijama dobiju sredstva iz Programa. Također, treba ih se prepoznati kao relevantne aktere poticanja razvoja i rješavanja lokalnih i regionalnih pitanja, kao i potencijalne partnere prenositelje znanja. Na temelju i ovog prikaza može se ustvrditi da su razvijenije županije uspješnije u povlačenju sredstava, imaju raznovrsnije prijavitelje, aktivne OCD-e i druge neprofitne organizacije za uspješnu prijavu na Program.

Grafikon 7: Dobivena sredstva po vrsti prijavitelja prema županijama i NUTS 2



<sup>33</sup> Dokumenti su dostupni kod autorice

Izvor: Službena statistika EK i EACEA-e koju zaprima Ured za udruge Vlade RH u svojstvu kontakt točke Programa, izračun autorice, 2019.<sup>34</sup>

Iz grafikona je vidljivo da postoji velika razlika u povlačenju sredstava neprofitnih organizacija u odnosu na općine i gradove koji su povukli mnogo manje sredstava, što je očekivani rezultat. Ovdje je jasno vidljivo da su dobiveni projekti u Brodsko-posavskoj županiji statistički imali težinu i pozicionirali Brodsko-posavsku županiju na treće mjesto u povlačenju sredstava iz Programa, iako se u analiziranom periodu ona nalazi na samom začelju po broju prijava na Program.

Kao što je prije spomenuto, mjere u ovom programu nisu financirane jednakim iznosima, nego je raspored sljedeći:

- Europsko sjećanje: 100.000 EUR
- Bratimljenje gradova: 25.000 EUR
- Umrežavanje gradova: 150.000 EUR
- Projekti civilnog društva: 150.000 EU.

Međutim, može se uočiti aktivnije tipove prijavitelja u pojedinoj županiji, a podaci mogu koristiti za daljnje istraživanje potreba i razloga prijave na ovaj Program. Također, može se reći kako su bratimljenje gradova i umrežavanje gradova namijenjeni prvenstveno JLPS-ima, dok su mjere Europsko sjećanje i Projekti civilnog društva namijenjeni neprofitnim organizacijama. No, usprkos tome, broj projekata koji se dobiju u mjeri bratimljenja gradova djelomično kompenziraju manji iznos sredstava koji se tom mjerom mogu dobiti, kao i činjenica da mjera umrežavanja gradova ima isti iznos potpore kao i projekti civilnog društva i europskog sjećanja, ali su se korisnici u manjoj mjeri odlučili na prijave na tu mjeru. Također, godišnje postoje dva stalna roka za prijavu mjera bratimljenja gradova i umrežavanja gradova (od 2018. 1. veljače i 1. rujna, a za mjeru umrežavanja gradova 1. ožujka i 1. rujna svake godine), tako da JLPS-i imaju veću mogućnost za prijavu projektnih prijedloga, dok za mjere europskog sjećanja i projekte civilnog društva postoji samo jedan stalni rok, a to je 1. veljače tj. 1. rujna svake godine. Također, EK je napravila dobar model i zadovoljavajuću ravnotežu između dostupnih sredstava i financiranja određenih mjera, obzirom na ciljeve koje želi postići, a to je dopiranje do što većeg broja građana i njihovo aktivno sudjelovanje u raspravama, doprinosu u razvijanju europskog identiteta i utjecaja na europske javne politike.

---

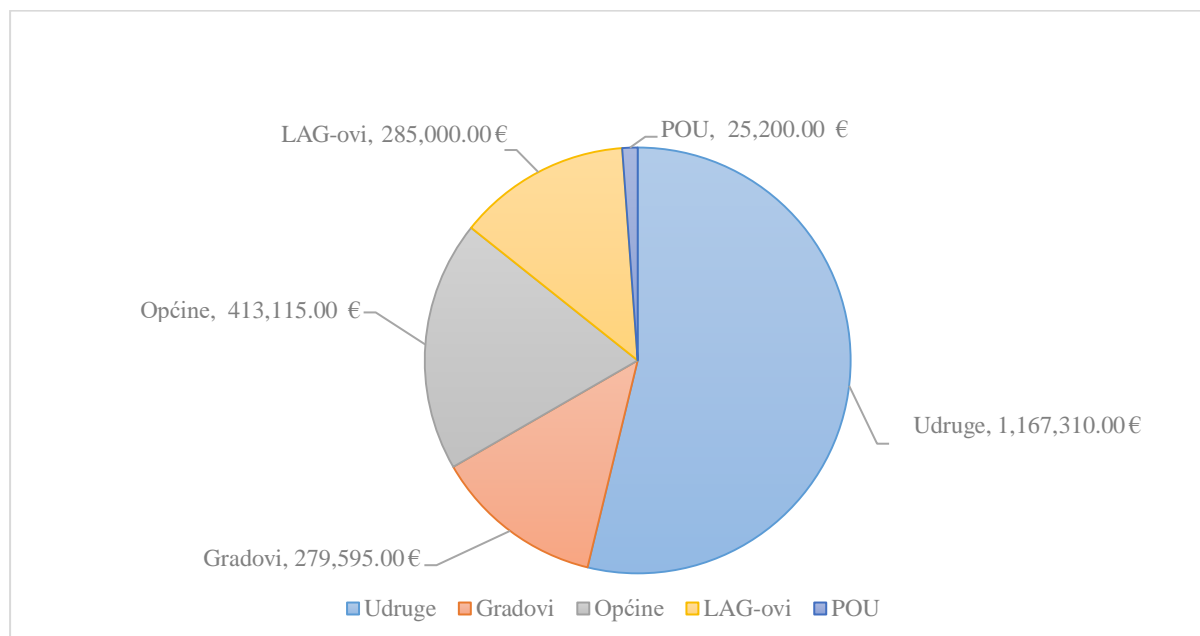
<sup>34</sup> Dokumenti su dostupni kod autorice

Ono što se može postaviti kao pitanje je da li su predviđena sredstva za Program u periodu 2014. - 2020. dovoljna za stvarni učinak Programa i odgovaraju li postavljenim ciljevima, obzirom da su sredstva u sadašnjem periodu smanjena u odnosu na višegodišnji financijski okvir 2007. - 2013. što je djelomično obrađeno i srednjoročnom evaluacijom Programa Europa za građane 2014-2020, koja je obrađena u sljedećem poglavlju gdje se preporuča povećanje proračunskih sredstva za ove teme i mjere u sljedećem financijskom razdoblju, jer je takvo djelovanje ključno u održavanju europskih vrijednosti, europskog identiteta i demokratskog standarda, pogotovo u doba jačanja populističkih ekstremnih desnih političkih opcija.

Detaljniji pregled povlačenja sredstava po vrsti korisnika nalazi se u grafikonu 8 na kojemu je vidljiv skupni pregled dobivenih sredstava. Neprofitne organizacije su povukle 1.477.510,00 EUR, dok su JLPS-i povukli 692.710,00 EUR, što u relativnom iznosu iznosi visokih 68.08% u korist neprofitnih organizacija naprama 31.92% u korist JLPS-ova.

Iako je broj uspješnih OCD-a u programu 12, te organizacije su uvelike doprinijele financijskoj uspješnosti programa u RH, što je vidljivo i u grafikonu 8 gdje su udruge povukle više sredstava od svih ostalih korisnika zajedno što potvrđuje kapacitiranost udruga za povlačenje sredstava iz EU izvora.

Grafikon 8: Dobivena sredstva po tipu korisnika u razdoblju od 2014. - 2018.



Izvor: Službena statistika EK i EACEA-e koju zaprima Ured za udruge Vlade RH u svojstvu kontakt točke Programa, izračun autorice, 2019.<sup>35</sup>

Nadalje, kako bi dobili uvid i u ljudske kapacitete pojedine županije, grafikon 9 nam daje pregled i vrstu prijavitelja na Program u analiziranom periodu i objašnjava diskrepanciju podataka broja dobivenih projekata i dobivenih sredstava. Kako je ranije navedeno, sve mjere nisu financirane jednakim sredstvima kao i da su bratimljenje i umrežavanje gradova mjere koje su prvenstveno namijenjene JLPS-ima - općinama, gradovima i županijama, ali se na iste mjere mogu javiti i ostale neprofitne organizacije poput LAG-ova, instituta, pučkih otvorenih učilišta, muzeja i škola i sl., što je u analiziranom razdoblju bio i slučaj u tri uspješna projekta koje su provodili dva LAG-a i jedno Pučko otvoreno učilište. Razvidno je iz prethodnog grafikona 3 kako je najčešća mjera za kojom posežu hrvatski prijavitelji mjera bratimljenja čija financijska potpora ide do 25.000 EUR. Umrežavanje gradova je kompleksnija vrsta projekta, koji treba uključivati mreže gradova koji se povezuju tematski i očekuje se i jasna održivost projekta tj. uspostava trajne suradnje između partnera. Ta mjera bi trebala biti zastupljenija kod prijavitelja iz RH jer bi poticala konkurentniji rast i razvoj, uključivanje građana u aktivnosti, kao i rješavanje lokalnih i regionalnih pitanja putem sredstava EU. No, kako je prema grafikonu 7 i grafikonu 3 vidljivo da je najveći interes JLPS-a vezan za mjeru bratimljenja, a manje za projekte umrežavanja, veća prolaznost, jednostavnost provedbe i prijave te manji ljudski kapaciteti uvelike utječu na odabir JLPS-a na koju mjeru će se prijaviti. Iskustvo u provedbi edukativnih radionica s potencijalnim prijaviteljima pokazalo je da sudionici radionica često navode kako im nedostaje stručnog kadra, ali i da postojeći ljudski resursi nedovoljno poznaju projektnu logiku te da im nedostaje iskustva i kompetencija za pisanje i provedbu kompleksnijih projekata. S druge strane OCD-i kao pokretači promjena su zbog svog projektnog načina financiranja morali razvijati vlastite kapacitete jer su o njima ovisili te su kroz dugi niz godina stvorili relevantno iskustvo u analiziranju i prepoznavanju potreba, strateškom planiranju i upravljanju projektnim ciklusom.

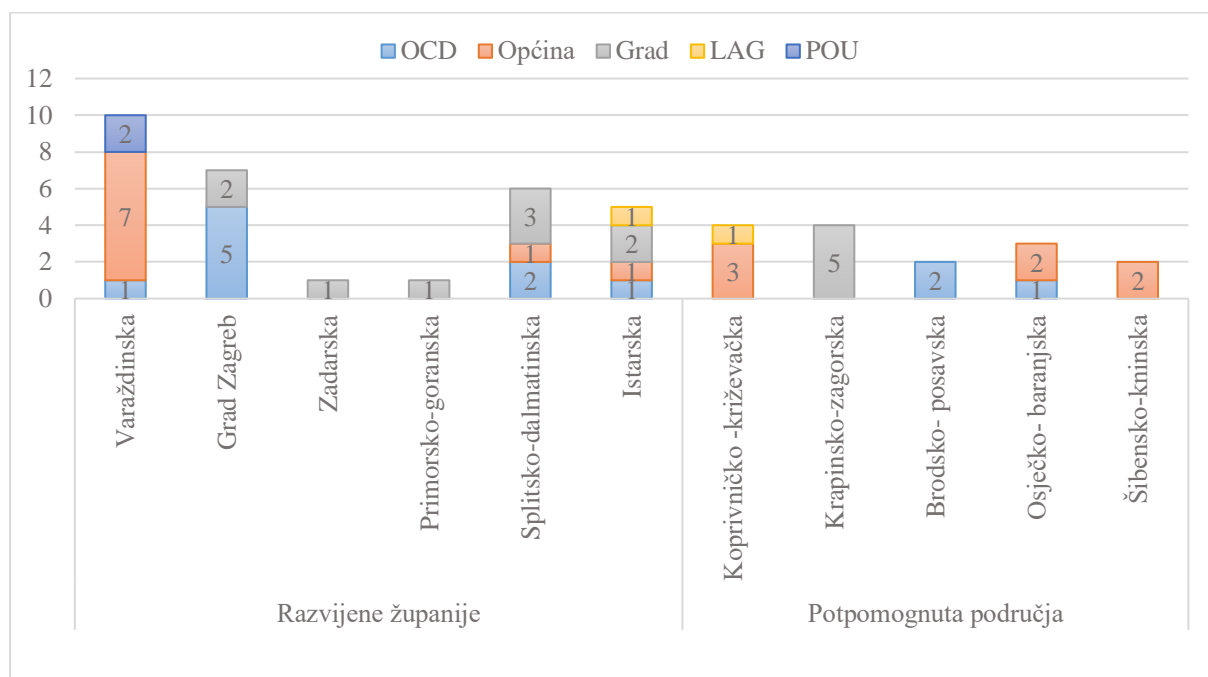
Neizostavno je spomenuti uspješnost dvije lokalne akcijske grupe, jedne iz Koprivničko križevačke županije i jedne iz Istarske županije koje se također pojavljuju kao pokretači razvoja i u kontekstu Programa oni su bili uspješni baš u kompleksnijoj mjeri umrežavanja gradova. Svakako se u budućnosti valja pozabaviti kapacitetima LAG-ova za provedbu ovakvih i sličnih projekata koji imaju jak utjecaj na lokalnoj razini, a kao posljedicu imaju razmjenu dobrih

---

<sup>35</sup> Dokumenti su dostupni kod autorice

praksi, ustaljivanje partnerstva s drugim organizacijama iz EU i šire te su svakako u RH takvi uspjesi podloga za rast i razvoj na lokalnoj i županijskoj razini.

Grafikon 9: Vrsta korisnika u Programu po razvijenosti županija 2014. - 2018.



Izvor: izračun autorice, 2019.

Ugodno iznenađuje i podatak kako su se među korisnicima našlo i Pučko otvoreno učilište u Varaždinskoj županiji koje je sudjelovalo u projektu Bratimljenja gradova što je dokaz da i druge organizacije mogu ponuditi svoje znanje i kapacitete i zajedno u partnerstvu s lokalnom zajednicom uspješno provesti projekte iz ovog Programa.

Nadalje, iz grafikona 9 se može iščitati i koja vrsta organizacije je provodila 31 projekt u Kontinentalnoj Hrvatskoj, a koji je profil prijavitelja u Jadranskoj Hrvatskoj. U Kontinentalnoj Hrvatskoj najbrojnije su općine (12) koje su provodile uglavnom mjeru bratimljenja gradova pa OCD-i s devet projekata koji su provodili projekte europskog sjećanja i u većoj mjeri projekte civilnog društva. Zatim slijede gradovi sa šest projekata i pučka otvorena učilišta s dva uspješna projekta i jedan projekt kojeg je proveo LAG. U Jadranskoj Hrvatskoj raspored prijavitelja je sljedeći: sedam gradova, četiri općine (projekti bratimljenja i umrežavanja gradova), tri OCD-a i jedan LAG. Na temelju ovih rezultata može se dobiti uvid o tipu organizacija po županiji koje su teme aktivnog građanstva te poticanje demokratske političke kulture prepoznale kao važne za razvoj svojih zajednica. U budućnosti je potrebno provesti



istraživanje da li širi spektar organizacija sudjeluje u društvenom razvoju svojih zajednica na županijskoj razini ili je ovdje više riječ o individualnoj motivaciji pojedinaca koji za opstojanje svojih organizacija traže svoj prostor u svim dostupnim izvorima financiranja. No, kako bi se došlo do tog zaključka, trebalo bi provesti istraživanje korisnika i prijavitelja nakon završetka financijske perspektive 2014. - 2020. i dobiti relevantne podatke za dobivanje utemeljenih tvrdnji.

Prikazana rasprostranjenost prijavitelja i korisnika po županijama pokazuje kako ne postoji poveznica između razvijenih, tj. potpomognutih županija i broja prijava na program Europa za građane. Iako je bilo za očekivati kako će zbog razvijenosti županija biti i najviše prijava iz Grada Zagreba ili Splitsko-dalmatinske županije, određene razvijene županije (npr. Dubrovačko-neretvanska, Zagrebačka županija), ukazuju kako povezanost između razvijenosti županija te interesa i same prijave na Program ne postoji. S druge strane, potpomognute županije poput Ličko-senjske i Virovitičko-podravske županije, također, na prvi pogled opravdavaju pretpostavku kako će zbog slabije razvijenosti županija biti nikakav ili slabiji interes za Programom Europa za građane, iako je taj program svojim temama i ciljevima idealan za manje lokalne zajednice koje često za takve tipove projekata nemaju predviđeno ili imaju nedostatno financiranje. Međutim, prijavitelji iz Vukovarsko-srijemske, Šibensko-kninske županije, a pogotovo Krapinsko-zagorske županije pokazuju kako niti takva pretpostavka nije opravdana. Naime, njihov zajednički broj prijava svakako je ohrabrujući te implicira zainteresiranost prijavitelja iz tih županija i prepoznavanje programa EU kao izvor financiranja za teme i projekte koji ne nalaze svoje mjesto u lokalnim (područnim) proračunima.

Nakon detaljnog opisa Programa, promjene strukture i prioriteta, te analize utjecaja razvijenosti županija na prijavu bit će predstavljeni zaključci srednjoročne evaluacije uspješnosti programa koju EK tradicionalno u svakom programskom razdoblju provodi. Srednjoročna evaluacija učinka programa koristi se za korigiranje godišnjih planova, buduće programiranje potprograma i mjera unutar programa ili reprogramiranje programa za koje je EK nadležna. U sljedećem poglavlju obradit će se srednjoročna evaluacija Programa te nalazi koji su utjecali na nove odluke i planiranje promjena u programiranju u novom financijskom razdoblju 2021. - 2027.

## 6. SREDNJOROČNA EVALUACIJA PROGRAMA EUROPA ZA GRAĐANE 2014 - 2020

Europska komisija je naručila neovisnu srednjoročnu evaluacija programa koja je izrađena 2017. godine (*Delloitte*, 2017.). U sklopu analize istaknuta je važnost nastavka programa, veće sinergije između srodnih programa i jasnije uloge kontakt točaka.

Provoditelji evaluacije došli su do zaključka kako je zbog trenutno neupadljivih izazova s kojima se EU suočava, još uvijek važna potreba za poboljšanjem razumijevanja građana o EU, njenoj povijesti i raznolikosti, kao i poticanje rasprave i razmišljanja građana s ciljem što boljeg razumijevanja Europske Unije. Stoga, navode kako bi opći ciljevi programa trebali: pridonijeti razumijevanju građana Unije, njezinoj zajedničkoj povijesti i raznolikosti s jedne strane, i jačati europsko građanstvo i poboljšati uvjete za građansko i demokratsko sudjelovanje na razini Unije s druge strane. Smatraju kako su izvorne potrebe zbog kojih je Program osmišljen još uvijek relevantne i postojeće te i dalje postoje problemi kojima se treba posvetiti i težiti k njihovom rješavanju.

Nadalje, istaknuli su kako je Program bio učinkovit u postizanju svojih ciljeva, a aktivnosti su pridonijele jačanju građanske participacije i sveukupnoj raspravi o prošlosti, sadašnjosti i budućnosti EU-a. Smatraju kako je način na koji su u projektima građani aktivno uključeni u aktivnosti, tj. daju svoje prijedloge, razmišljanja, preporuke na poboljšanje života građana u Uniji i s ciljem utjecanja na razvoj ili unapređenja javnih politika Unije, koristeći razne metode- od okruglih stolova, konferencija, anketa, kvizova, kazališnih komada, stručnih skupova, javnih performansa jedna od prednosti Programa.

Zatim navode kako se akcijske i operativne potpore učinkovito koriste za odvojene funkcije koje ispunjavaju svaka svoj cilj unutar Programa. Isplata sredstava putem paušalnih iznosa odgovara akcijskim potporama, smatraju da se treba preispitati mogu li se razlike u troškovima života i putovanja bolje uzeti u obzir u ukupnom proračunu bez izmjene ovog pristupa.

Zaključno iznose kako Program ima dodanu vrijednost na razini EU i po ukupnom učinku utjecaja na sudionike te u njegovoj komplementarnosti s drugim instrumentima financiranja EU-a i političkim inicijativama. Smatraju da postoje vrlo jaki dokazi da je Program jedinstven, s obzirom na to da je financiranje na nacionalnoj ili regionalnoj razini za postizanje istih ili sličnih ciljeva u ovom slučaju ograničeno, posebno ako se uzme u obzir da je transnacionalnost snažna značajka uspješnih i financiranih projekata.

Vidljiva je potreba za djelovanjem EU na području sjećanja i civilnog društva, a pozitivni učinci koje je program postigao vjerojatno se neće postići drugim sredstvima ako se ne nastavi.

Na kraju srednjoročne evaluacije dane su preporuke za implementaciju programa do 2020. koje se odnose uglavnom na pospješivanje procesa evaluacije, bolje komunikacije s nacionalnim kontakt točkama, ali dane su i smjernice za poboljšanja kod planiranja novog programa u sljedećem programskom razdoblju.

Preporuke za naredno programsko razdoblje:

- *Nastaviti s programom Europa za građane.*
- *Opći i specifični ciljevi ostaju nepromijenjeni.*
- *Uspostaviti koherentniju suradnju između Programa, Programa za prava, jednakost i građanstvo, Kreativne Europe i Erasmus+ kako bi se olakšao dijalog o budućem usmjeravanju politika koje utječu na program i povećao potencijal za sinergiju na središnjoj i nacionalnoj razini, uključujući između NKT-a, Nacionalnih agencija koje upravljaju ERASMUS+ programom i Deskovima Kreativne Europe.*
- *Program je vjerojatno relevantniji nego ikad prije, s obzirom na to da je EU trenutno suočena s izazovima zbog čega je potrebno povećanje proračuna kako bi dosegli veći broj građana.*
- *Potrebno je osigurati da se projekti jasno nalaze na kontinuumu prošlosti, sadašnjosti i budućnosti, istovremeno uzimajući u obzir da se organizacije civilnog društva specijalizirane za sjećanje obično razlikuju od onih specijaliziranih za aktivno građanstvo.*
- *Spojiti aktivnosti bratimljenja gradova i mreže gradova, dozvoljavajući Bratimljenje gradova, ali dajući prednost mrežama triju ili više gradova i projektima koji imaju jasno definirani element održivosti.<sup>36</sup>*

Navedeni nalazi srednjoročne evaluacije uvelike su utjecali na buduću odluku Komisije o okrupnjavanju i spajanju nekoliko programa Unije u jednu cjelinu u sljedećem financijskom razdoblju. Usmjeravanje sredstava na širi spektar tema koji bi trebao osigurati ulaganje u očuvanje temeljnih vrijednosti EU, vladavinu prava, bolje razumijevanje građana o tijelima i

---

<sup>36</sup> [https://ec.europa.eu/citizenship/pdf/de\\_home\\_efcp\\_exec\\_summary\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/citizenship/pdf/de_home_efcp_exec_summary_en.pdf), 106-107 str.

funkcioniranju Unije, kao i njihovo aktivno uključivanje u procese odlučivanja te borbu protiv nasilja što je detaljnije pojašnjeno u sljedećem poglavlju.

## 7. BUDUĆNOST EUROPSKOG GRAĐANSTVA I TEMELJNIH VRIJEDNOSTI EU

Europska komisija je 30. svibnja 2018. godine objavila Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi programa Prava i vrijednosti - 2018/0207(COD) (dalje: Prijedlog Uredbe)<sup>37</sup>, čiji je cilj osnivanje novog fonda Pravosuđe, prava i vrijednosti (dalje: Fond) i njegovih dvaju temeljnih programa – program Pravosuđe i program Prava i vrijednosti. Novi fond će podržati otvorena, demokratska i inkluzivna društva i osnažiti ljude: kroz zaštitu i promicanje prava, vrijednosti kao što su ravnopravnost, demokracija, vladavina prava, poštivanje ljudskog dostojanstva, kako je sadržano u Ugovoru o EU te kroz daljnji razvoj pravosuđa EU temeljenog na uzajamnom priznavanju i uzajamnom povjerenju. Predloženi proračun za sedmogodišnje razdoblje je 947 milijuna eura - 642 milijuna eura za program *Rights and Values* i vrijednosti i 305 milijuna eura za program *Justice*. Ukupna alokacija otprilike je jednaka raspodjeli proračuna za prethodno razdoblje.

Program Prava i vrijednosti nasljednik je dvaju dosadašnjih programa - programa Prava, jednakosti i građanstva (REC program) i programa Europa za građane (EfC program), čijom je provedbom postignut stvaran napredak u promicanju vrijednosti i skupa prava dodijeljenih građanima EU-a zakonodavstvom EU-a, kao npr. veća osviještenost građana o njihovim pravima, njihovoj zajedničkoj povijesti i kulturi, povećana stopa zaposlenosti žena, promicanje i zaštita prava djece. Također, zahvaljujući uspješnoj prekograničnoj suradnji, povećano je demokratsko i građansko sudjelovanje na razini Unije, a poboljšano je i razumijevanje i poštovanje sjećanja te različitih kultura i tradicija.

Spajanje dvaju programa doprinijet će jednostavnijem postizanju krajnjeg cilja tj. izgradnji zajednice utemeljene na zajedničkim vrijednostima, pravima, zajedničkoj povijesnoj i kulturnoj baštini i povećanju uključenosti građana u procese donošenja javnih politika i oblikovanje budućnosti EU, kroz građansku participaciju, volontiranje, međukulturalni dijalog, itd. Program će također poduprijeti ključnu ulogu organizacija civilnog društva u promicanju i zaštiti zajedničkih europskih vrijednosti, pogotovo u kontekstu izazova na europskoj razini - novih pokreta koji dovode u pitanje ideju otvorenih, uključivih, kohezivnih i demokratskih društava.

---

<sup>37</sup> Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi programa Prava i vrijednosti COM/2018/383 final/2 - 2018/0207 (COD) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52018PC0383R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52018PC0383R(01))

Važna je činjenica da su sve države članice podržale donošenje Uredbe i uspostavljanje novog Fonda i programa, a Europski parlament predložio je i uvođenje novog potprograma *Union values* (članak 2a) i u novom cilju Programa (članak 2) te dodavanju novih aktivnosti. Većina DČ pozdravila je inicijativu EP za uvođenjem novog potprograma koji bi fokusirano promovirao demokraciju i vladavinu prava, ali ipak su izrazile zabrinutost jer je teško predvidjeti financijsku omotnicu Programa te bi li uvođenjem novog potprograma bila umanjena sredstva ostalim potprogramima. Republika Hrvatska (RH) je općenito podržala uvođenje novog potprograma *Union values strand*, ali smatra da je neophodno i iznimno važno osigurati dostatna financijska sredstva, koja ne bi ugrozila provedbu ostalih potprograma (*Equality and Rights strand, Citizens engagement and participation strand, te Daphne strand*). Također, bilo bi važno povećati ukupnu financijsku omotnicu predviđenu za čitav program Prava i vrijednosti, kako bi se mogli postići postavljeni ciljevi. Nadalje, važno je osigurati nepostojanje preklapanja s ciljevima i aktivnostima koja će biti predmet programa *Justice*.

Detaljnije, važnost uvođenja novog potprograma *Union values strand* vidi se u tome što promovira i pomaže izgradnju još demokratskije Europe te podiže svijest građana/ki o pravima i vrijednostima sadržanima u Povelji EU o temeljnim pravima, pružajući financijsku podršku organizacijama civilnog društva u promociji tih prava i zajedničkih vrijednosti poput vladavine prava, transparentnosti i dobrom upravljanju.

S obzirom na to da u novom financijskom razdoblju ove teme više neće biti podržane u ESF+ programu, i obzirom da nisu prioritet niti jednog drugog EU programa, iznimno je važno podržati aktivnosti koje bi bile fokusirane isključivo na ove teme i koje bi na taj način pridonijele izgradnju zajednice utemeljene na zajedničkim vrijednostima, pravima, zajedničkoj povijesnoj i kulturnoj baštini, te povećanju uključenosti građana u procese donošenja javnih politika i oblikovanje budućnosti EU.

Također, važno je poduprijeti ključnu ulogu organizacija civilnog društva u promicanju i zaštiti zajedničkih europskih vrijednosti, pogotovo u kontekstu izazova na europskoj razini - novih pokreta koji dovode u pitanje ideju demokratskih, otvorenih i uključivih društava (*inclusive societies*).

Razvoj vezan za program Prava i vrijednosti bit će intenziviran u narednom periodu gdje ključnu ulogu ima višegodišnji financijski okvir, čije se usvajanje očekuje krajem 2019. ili tijekom hrvatskog predsjedanja 2020. godine. Nakon usvajanja VFO 2021-2027, moći će se, na razini Ad hoc Radne skupine Vijeća EU-a za JHA financijske instrument (VFO) – program

Prava i vrijednosti, pregovarati s DČ oko raspodjele sredstava unutar programa i predloženih potprograma te nakon toga slijedi usvajanje na razini Vijeća i izglasavanje Uredbe u Europskom parlamentu, no ono što je sigurno, da o visini financijskih sredstava uvelike ovisi da li će novi program postati leaderski instrument u zaštiti temeljnih vrijednosti i prava EU ili će imati vrlo mali učinak, koji zbog drugih političkih i društvenih izazova na razini EU jednostavno neće moći parirati. Kakav će biti ishod, teško je predvidjeti, ali je politički kontekst i vrijeme u kojem će novi Program biti donesen uvelike definirati stav koji EK kao tijelo koje štiti interese EU, ima prema vlastitim vrijednostima i temeljnim pravima te način na koji će programirati zadane teme. Također, definiranje korisnika, prioriteta i tema će također biti važno zbog kontinuiteta i mogućnosti budućeg praćenja učinka novog programa tj. njegove sastavnice koja se bavi aktivnim građanstvom i politikama sjećanja, zatim buduću analizu i istraživanje ostalih parametara koji bi mogli utvrditi razloge korištenja te sastavnice novog Programa od strane korisnika i prijavitelja u Hrvatskoj.

## 8. ZAKLJUČAK

Iako su fondovi EU i programi Unije već dugi niz godina prisutni u RH, na temelju iznesenih rezultata, stječe se dojam kako Program Unije Europa za građane nije dovoljno prepoznat kao alat za premošćivanje određenih financijskih i razvojnih nedostataka kod nekih županija, dok je kod drugih, vidljiv interes i prepoznavanje Programa kao dodatnog ili jedinog instrumenta s kojim se mogu financirati projekti koji imaju građane kao svoju ciljanu skupinu, tj. koji promoviraju njihovu aktivnu participaciju, interese te potiču uključivanje u procese izrada europskih politika.

U radu je dokazana poveznica između razvijenih i nerazvijenih i potpomognutih županija i interesa JLPS-a i neprofitnog sektora za financiranjem projekata iz programa Europa za građane, tj. da su razvijene županije više prepoznale Program i njegove teme, posjeduju više ljudskih kapaciteta dok su neprofitne organizacije u tim županijama aktivnije i većih kapaciteta, što rezultira i većim brojem prijava, dobivenih projekata i povučenih sredstava. Usprkos tome, otvoreno je nekoliko pitanja koja mogu biti tema neke dublje analize i istraživanja i čiji odgovori nadilaze temu ovog rada. Međutim, dio faktora koji utječu na prijave na programe Unije, pa tako i na program Europa za građane uvelike je prepoznat u SWOT analizi JLPS-a na razini svih regija pod *slabostima i snagama* u kojima se navode manjkovi raznih kapaciteta (ljudskih, IKT, poznavanje procedura) određenih JLPS-ova, ali i snage JLPS-a u *korištenju ESI fondova kao i programa zajednice*.<sup>38</sup> Također, kod SWOT analize društva za sve regije, pod slabostima se navode *Nedovoljna educiranost menadžmenta OCD-a, institucija, JLP(R)S-a, ustanova i nedostatni institucionalni kapaciteti za pripremu i provedbu EU projekata*.<sup>39</sup> te su još prepoznate neke slabosti po regijama koje sigurno imaju utjecaja i na prijavu na ovakvu vrstu programa, a s time i na program Europa za građane.

Europa za građane je program koji se bavi temama temeljnih europskih vrijednosti, promišljanju zajedničke povijesti i aktivnim građanstvom. Te teme su postavljene izuzetno široko te daju mogućnost potencijalnim prijaviteljima da kreiraju vlastiti projekt koji u svojoj biti mora imati mobilnost i poveznicu s gore navedenim temama i ciljevima. Svakako se može konstatirati nejednaka distribucija prijava na Program koji ovise o faktorima koji se trebaju dodatno istražiti tj. da faktori koji utječu na intenzitet i učestalost prijava trebaju biti istraženi

---

<sup>38</sup> Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do kraja 2020. godine Zagreb, lipanj 2017, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017\\_07\\_75\\_1832.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_07_75_1832.html), str 94

<sup>39</sup> Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do kraja 2020. godine Zagreb, lipanj 2017, [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017\\_07\\_75\\_1832.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_07_75_1832.html), str 44



na razini različitih obilježja prijavitelja, što može, kao što je već navedeno, biti i tema za neki širi rad i istraživanje. Valjalo bi istražiti infrastrukturne, organizacijske i sociokulturne odrednice na razini različitih obilježja prijavitelja (kapaciteti, fokus djelovanja, motivacija) s kojim bi se mogli izvesti zaključci o razlozima nejednake distribucije prijava na ovaj Program.

## 9. LITERATURA

1. DZS (Državni zavod za statistiku) (2019), Procjene stanovništva Republike Hrvatske u 2018. godini, [https://www.dzs.hr/Hrv\\_Eng/publication/2019/07-01-03\\_01\\_2019.htm](https://www.dzs.hr/Hrv_Eng/publication/2019/07-01-03_01_2019.htm), pristupljeno 23. rujna 2019., ( DZS, 2019),
2. EACEA (Education, Audiovisual and Culture Executive Agency) (2017), Mid-term evaluation of the Europe for Citizens Programme 2014-2020 [http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/de\\_home\\_efcp\\_exec\\_summary\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/citizenship/pdf/de_home_efcp_exec_summary_en.pdf), pristupljeno 9. rujna 2019., (EACEA, 2019),
3. EACEA (Education, Audiovisual and Culture Executive Agency) (2019), Programski vodič programa Europa za građane za 2014-2016, 2017, 2018, 2019., [https://eacea.ec.europa.eu/europe-for-citizens\\_en](https://eacea.ec.europa.eu/europe-for-citizens_en), pristupila 28. kolovoza 2019., (EACEA, 2019),
4. EC (European Commission) (2019), Europe for citizens project database, <https://ec.europa.eu/programmes/europe-for-citizens/projects/>, pristupljeno 28. kolovoza 2019.
5. EUR-Lex (2014) Uredba Vijeća (EU) br. 390/2014 od 14. travnja 2014. o uspostavljanju programa „Europa za građane” za razdoblje 2014.–2020. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0390&from=EN>, pristupljeno 28. kolovoza 2019. ( EUR-Lex, 2019),
6. EUR-Lex (2018) Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi programa Prava i vrijednosti COM/2018/383 final/2 - 2018/0207 (COD) [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52018PC0383R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:52018PC0383R(01)), pristupljeno 29. kolovoza 2019., (EUR-Lex, 2019),
7. [europazagradane.hr](http://europazagradane.hr) (2019), O programu, <http://europazagradane.hr/o-programu/> , pristupljeno 28. kolovoza 2019., → (europazagradane.hr, 2019)
8. Hrvatski Sabor (2017) Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje do kraja 2020. godine, *Narodne Novine* 75 → (Hrvatski Sabor 2017), [https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017\\_07\\_75\\_1832.html](https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_07_75_1832.html),
9. Mäkinen, Katja, 2015 Mobility and unspoken citizens’ rights in EU documents, *New Zealand Journal of Research on Europe*, Volume 9, Number 1,

10. Mäkinen, Katja, 2014 Union Citizenship Representing Conceptual (Dis)continuities in EU Documents on Citizenship and Culture, *Contributions to the History of Concepts*, 9 (1), 105-120. doi:10.3167/choc.2014.090107,
11. MRRFEU (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije) (2018), Vrijednosti indeksa razvijenosti i pokazatelja za izračun indeksa razvijenosti prema novom modelu izračuna na županijskoj razini (razdoblje 2014.-2016.) [https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/Regionalni%20razvoj/indeks%20razvijenosti//Vrijednosti%20indeksa%20razvijenosti%20i%20pokazatelja%20za%20izra%C4%8Dun%20indeksa%20razvijenosti\\_jedinice%20podru%C4%8Dne%20\(regionalne\)%20samouprave.pdf](https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/Regionalni%20razvoj/indeks%20razvijenosti//Vrijednosti%20indeksa%20razvijenosti%20i%20pokazatelja%20za%20izra%C4%8Dun%20indeksa%20razvijenosti_jedinice%20podru%C4%8Dne%20(regionalne)%20samouprave.pdf) , pristupljeno 6. rujna 2019., ( MRRFEU, 2019),
12. MU (Ministarstvo uprave) (2019.), Popis općina i gradova u Hrvatskoj, <https://uprava.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-drzavnu-upravu-te-lokalnu-i-podrucnu-regionalnu-samoupravu/lokalna-i-podrucna-regionalna-samouprava/popis-zupanija-gradova-i-opcina/846> , pristupljeno 23. rujna 2019. (MU, 2019.)
13. PU (Porezna uprava) (2009), Zakon o igrama na sreću, [https://www.porezna-uprava.hr/HR\\_porezni\\_sustav/layouts/in2.vuk.sp.propisi.intranet/propisi.aspx#id=pro111](https://www.porezna-uprava.hr/HR_porezni_sustav/layouts/in2.vuk.sp.propisi.intranet/propisi.aspx#id=pro111), pristupljeno 2. rujna 2019. (PU, 2019),
14. [razvoj.gov.hr](http://razvoj.gov.hr), (2019), (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije), [Indeks razvijenosti](https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/regionalni-razvoj/indeks-razvijenosti/112), <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/regionalni-razvoj/indeks-razvijenosti/112> , pristupljeno 27. kolovoza 2019., → ([razvoj.gov.hr](http://razvoj.gov.hr), 2019),
15. <http://regionalni.weebly.com/karte.html> (2019), Indeks razvijenosti, <http://regionalni.weebly.com/indeksrazvijenosti.html>, pristupljeno 29. kolovoza 2019., → (<http://regionalni.weebly.com/karte.html>, 2019)
16. UzuVRH (Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske) (2012), Nacionalna strategija stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva od 2012. do 2016. godine <https://udruge.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/ISSUU//Nacionalna%20strategija%20stvaranja%20poticajnog%20okru%C5%BEenja%20za%20razvoj%20civilnog%20dru%C5%A1tva%202012-2016.pdf> , pristupljeno 2. rujna 2019. (UzuVRH, 2019),
17. VRH (Vlada Republike Hrvatske) (2016), Uredba o kriterijima za utvrđivanje korisnika i načinu raspodjele dijela prihoda od igara na sreću za 2016. godinu; <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2016/16%20telefonska%20sjednica%20Vlade//Uredba%20o%20kriterijima%20za%20utvr%C4%91ivanje%20korisnik>

[a%20i%20na%20C4%8Dinu%20raspodjele%20dijela%20prihoda%20od%20igara%20n  
a%20sre%20u%20za%202016.%20godinu.pdf](#), pristupljeno 5. rujna 2019.,  
(VRH. 2019)

## 10. SAŽETAK

Europa za građane je centralizirani program Unije, manje financijske omotnice, s time i manje vidljivosti; jedini koji postavlja građane kao ciljanu skupinu, a usmjeren prvenstveno na neprofitne organizacije i JLPS-e kao prijavitelje. Teme koje čine ovaj Program, zbog trenutnog političkog konteksta, EK ih je prepoznala kao vrlo važne za budućnost Unije - aktivno europsko građanstvo, promicanje europskog identiteta kroz demokratski angažman i građansko sudjelovanje na razini Unije, njegovanje europskog sjećanja i zajedničke europske povijesti te one nisu prisutne niti u jednom drugom financijskom instrumentu u EU. U radu je analizirano da li razvijenost županija prema revidiranom indeksu razvijenosti utječe na prijavu na centralizirane programe Unije na primjeru programa Europa za građane u petogodišnjem periodu od 2014.-2018. godine i da li se može doći do zaključka da li hrvatski prijavitelji ovaj Program smatraju relevantnim. Tema je neistražena i sadrži relevantne podatke koji nisu javno dostupni i mogu poslužiti za neka druga istraživanja ili produbljivanje postojećeg nakon što se završi višegodišnje financijsko razdoblje 2014.-2020. godine.

Ključne riječi: Europa za građane, program Unije, europsko građanstvo, europski identitet, indeks razvijenosti, NUTS 2, neprofitne organizacije, udruge, organizacije civilnog društva, JLPS, županije