

Koordinacija javnih politika i apsorpcija sredstava iz strukturno-investicijskih fondova EU u Hrvatskoj

Katava, Slaven

Master's thesis / Diplomski rad

2023

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:114:893877>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-10-05**



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

Slaven Katava

KOORDINACIJA JAVNIH POLITIKA I APSORPCIJA SREDSTAVA IZ
STRUKTURNO - INVESTICIJSKIH FONDOVA EU U HRVATSKOJ

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2023.

Sveučilište u Zagrebu
Fakultet političkih znanosti
Diplomski studij politologije

KOORDINACIJA JAVNIH POLITIKA I APSORPCIJA SREDSTAVA IZ
STRUKTURNO - INVESTICIJSKIH FONDOVA EU U HRVATSKOJ

DIPLOMSKI RAD

Mentor: prof. dr. sc. Zdravko Petak

Student: Slaven Katava

Zagreb, Rujan 2023

IZJAVA O AUTORSTVU

Izjavljujem da sam diplomski rad Koordinacija javnih politika i iskoristivost sredstava iz strukturno investicijskih fondova EU u Hrvatskoj koji sam predao na ocjenu mentoru prof. dr. sc. Zdravku Petaku, 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. Etičkog kodeksa Sveučilišta u Zagrebu

Slaven Katava

SADRŽAJ

IZJAVA O AUTORSTVU	I
SADRŽAJ	II
POPIS ILUSTRACIJA.....	III
1. UVOD	1
2. TEMELJNE JEDINICE ANALIZE I PREGLED POSTOJEĆE LITERATURE	3
3. TEORIJSKO KONCEPTUALNI OKVIR ISTRAŽIVANJA	5
4. FONDOVI EUROPSKE UNIJE	6
4.1. Strateški okvir za korištenje ESI fondova	9
4.2. 2021-2027.....	11
5. GLAVNE ODREDNICE ZA KORIŠTENJE SREDSTAVA U VFO 2021-2027.....	13
5.1. Kohezijska politika	14
6. ISKORIŠTENOST SREDSTAVA IZ STRUKTURNO INVESTICIJSKIH FONDOVA U HRVATSKOJ.....	16
7. USPOREDBA ISKORISTIVOSTI SREDSTAVA EU FONDOVA S DRUGIM ZEMLJAMA EUROPSKE UNIJE.....	21
8. PRIMJER USPJEŠNIH PROJEKATA FINANCIRANIH SREDSTVIMA EU FONDOVA U REPUBLICI HRVATSKOJ	25
9. KOORDINACIJA JAVNIH POLITIKA I UZROCI SLABE APSORPCIJE SREDSTAVA IZ EU FONDOVA.....	29
10. ZAKLJUČAK	34
11. LITERATURA:	37
12. SAŽETAK I KLJUČNE RIJEČI.....	39

POPIS ILUSTRACIJA

Grafikon 1 Višegodišnji financijski okvir Europske unije za 2021.-2027.	9
Grafikon 2 Višegodišnji financijski okvir Europske unije 2021.-2027. Hrvatska	12
Grafikon 3 Iskorištenost EU sredstava u 2022. godini.....	22
Grafikon 4 Isplaćenost sredstava EU u 2022. godini	23
Grafikon 5 Isplaćenost EU sredstava kod država iz dva kruga proširenja 2004. i 2007.....	24
Slika 1 NUTS 2 klasifikacija.....	13

1. UVOD

Europski fondovi gotovo se svakodnevno spominju u širokoj javnosti Hrvatske. Službena definicija EU fondova ističe da je riječ o posebnim financijskim instrumentima koji se uz primjenjivanje određenih pravila, normi i procedura dodjeljuju bilo privatnim ili javnim korisnicima za provedbu prijavljenih projekata, koji trebaju doprinijeti unaprjeđenju ključnih javnih politika Europske unije. O europskim projektima možda se i najviše govorilo u trenutku završetka gradnje najvećeg infrastrukturnog projekta u novijoj povijesti Hrvatske - Pelješkog mosta, čime je ostatak Hrvatske kopnenim putem spojen s krajnjim jugom zemlje. Projekt je u velikoj mjeri financiran sredstvima Europske unije što je uvelike smanjilo troškove izgradnje i postalo svojevrsnim oglednim primjerom uspješne realizacije i apsorpcije sredstava iz navedenih fondova. Razlog tako velikog interesa za fondove EU možemo potražiti u činjenici da je tu ipak riječ o financijskim instrumentima pomoći državama članicama. Temeljem toga fondove EU možemo okarakterizirati ili opisati kao svojevrsne generatore koji pomažu državama članicama u izgradnji njihovog ekonomskog i socijalnog razvoja, kao i povećanju konkurentnosti u odnosu na razvijenije države članice. I prije službenog ulaska Hrvatske u Europsku uniju počeli su razgovori o potencijalnim fondovima i sredstvima koji će se Hrvatskoj naći na raspolaganju u njihovom punom opsegu nakon što Hrvatska službeno postane država članica. Europska unija također ima i svoje pretpristupne fondove koji se nalaze državama na raspolaganju bile one u statusu kandidata ili ne.

Sljedeći takav razvoj događaja Hrvatska je kao država kandidatkinja koristila određene pretpristupne fondove koji su joj se nalazili na raspolaganju. Naravno ti fondovi bili su u financijskom pogledu značajno manje izdašni od trenutnih strukturnih fondova koje Hrvatska koristi. U Hrvatskoj se naširoko isticalo u političkim krugovima kako će pristupanjem Europskoj uniji upravo ti fondovi biti jedan od ključnih generatora oživljavanja tada posrnulog gospodarstva. Stjecanjem punopravnog članstva u Europskoj uniji Hrvatska je ostvarila brojne koristi korištenjem fondova koji su joj se našli na raspolaganju. Iako se u tome ne slažu svi ipak možemo ustvrditi kako su vidljivi određeni ekonomski učinci, posebice ekonomski učinci u vidu potpora za male i neovisne poduzetnike kao i modernizaciju zastarjele prometne infrastrukture, ali i određene ekološke učinke. O svemu tome mogu posvjedočiti brojni uspješno prijavljeni i provedeni projekti koji su realizirani u Hrvatskoj. Ipak kada pogledamo statističke brojke stječe se dojam da se ipak u čitavom tom procesu moglo iskoristiti puno više europskih sredstava, pogotovo kada je u pitanju područje Banovine, pogođeno katastrofalnim potresom krajem 2020., ali i za sam Grad Zagreb koji je pogodio potres u ožujku iste godine. Usporedbe

radi kada pogledamo države koje su ušle u Europsku uniju prije Hrvatske možemo vidjeti kako su te države iskoristile fondove u izgradnji i podizanju standarda života i uređenju samih država. Najčešće se tu navodi primjer Poljske koja je kao i Hrvatska padom komunizma i ulaskom u 21. stoljeće bila razmjerno siromašna država, s nižim BDP-om Hrvatske (Kotarski, Petak, 2019: 4), te s puno razvojnih nedostataka poput odljeva mladog stanovništva i visoke stope nezaposlenosti i postupne deindustrijalizacije. Ulaskom u Europsku uniju Poljska¹ je iskoristila gotovo 90% sredstava iz fondova² koji su joj se našli na raspolaganju i u rekordno brzom roku postala ekonomski konkurentna zemlja kod koje se zaustavio odljev mladog stanovništva. Ono što je možda i najviše bilo potaknuto fondovima EU bila je zastarjela poljoprivreda, koja je nakon korištenja sredstava iz europskih fondova postala jedna od najrazvijenijih agrarnih zemalja članica EU.

Cilj rada je istražiti značenje i namjenu EU fondova u Hrvatskoj. Svrha rada je istražiti i potvrditi postojeće sumnje i činjenice o tome zbog čega točno Hrvatska ne koristi više sredstava, odnosno, zbog čega se ne događa pretpostavljena maksimalna apsorpcija sredstava iz datih fondova nego se ona svodi na svega 55%. Što je malo iznad prosjeka Europske unije, koji je na nekih 50%, no za zemlju poput Hrvatske, suočenu sa silnim razvojnim izazovima, očito premalo. U nastavku rada jasno će se definirati podjela ESI fondova, koji predstavljaju instrumente financiranja Europske unije, a koje mogu koristiti samo države članice. U poglavljima koja slijede prikazuje se i opisuje iskorištenost istih fondova u Hrvatskoj. Bit će navedeni i neki od najznačajnijih projekata financiranih iz Europskih fondova u Hrvatskoj. Nakon toga nam slijedi glavni dio rada gdje se razmatra koordinacija javnih politika i različita ograničenja s kojima se ona suočava, što naposljetku vodi ka manjoj apsorpciji sredstava iz Europskih fondova. I naposljetku uz zaključak nam dolazi dio di će biti iznesene preporuke i rješenja kako poboljšati apsorpciju. U zaključku će se napraviti osvrt na cjelokupni rad i komentirat će se problemi s kojima se Hrvatska susreće i prilike koje su zapažene od strane autora rada.

¹ Poljska je 1.svibnja 2004. godine primljena u Europsku uniju zajedno s 9 drugih Istočno europskih država.

² Poljska je kroz apsorpciju sredstava fondova podignula na noge posrnulu poljoprivredu do tih granica da se danas Poljska često naziva "voćnjak Europe" (<https://www.jutarnji.hr/planet/kako-su-uspjeli-poljaci-udruzivanjem-i-uz-pomoc-eu-fondova-postali-su-najveci-vocnjak-europe-15078059>)

2. TEMELJNE JEDINICE ANALIZE I PREGLED POSTOJEĆE LITERATURE

Istraživanje se poglavito bavi Hrvatskom i njezinim problemima s kojima se susreće u procesu povlačenja sredstava iz EU fondova. Većina provedenih dosadašnjih istraživanja se bavila studijama slučaja odnosno usporedbe Hrvatske i ostalih sličnih država u problemu iskoristivosti EU fondova. Budući da se radi o relativno novijim istraživačkim temama literatura o tom pitanjima nije odveć bogata. Štoviše, moglo bi se konstatirati da o navedenoj temi u nas i ne postoji sustavna znanstvena literatura, koja bi se isključivo bavila iskoristivošću fondova vezanih isključivo za Hrvatsku. Upravo zbog nepostojanja sustavnih znanstvenih istraživanja, pa čak i službene stručne literature koja bi se bavila problemom slabe koordinacije javnih politika i apsorpcijom sredstava iz EU fondova, kao temu ovog rada istaći upravo koordinaciju javnih politika i iskoristivost sredstava iz strukturno investicijskih fondova u Hrvatskoj. Cilj ovog istraživanja je odgovoriti na pitanje što to točno uzrokuje tako nisku apsorpciju sredstava iz fondova, posebice kada je u pitanju koordinacija javnih politika, kao sfera javnog upravljanja koja očigledno nije na baš najboljem nivou. Kako bi odgovorili na ovo pitanje korišteno je deskriptivno istraživanje. Ovakvo istraživanje nadopunjava već postojeća istraživanja o iskoristivosti EU fondova u Hrvatskoj, međutim ključna razlika između tih istraživanja i ovog je što se druga istraživanja ne bave uzrocima takvih rezultata.

Hrvatska kao posebni slučaj obrađivana je u nekoliko istraživanja koja su se bavila povlačenjem sredstava iz EU fondova, međutim, riječ je bila uglavnom o komparativnim analizama sa sličnim zemljama, od kojih se neke nalaze u našem okruženju. No u tim studijama nisu postavljena pitanja i nisu dani odgovori zašto apsorpcija sredstava nije veća. U knjizi *EU PROJEKTI od ideje do realizacije* (Maletić i sur., 2016) u jednom od poglavlja daje se i prikaz zaostatka Hrvatske u odnosu na druge zemlje, međutim, ne navode se razlozi zbog kojih do toga dolazi. Gotovo sva nastala literatura nakon ulaska Hrvatske u Europsku uniju bavi se suhoparno EU fondovima gdje se čitatelji u pravilu mogu upoznati samo s time što su to EU fondovi i koji od njih im se nalaze na raspolaganju. Glavno zanimanje takve literature je većinom ograničeno na to kako prijaviti projektni prijedlog. O uzrocima neiskoristivosti i male apsorpcije ne bavi se gotovo nitko od priznatih stručnjaka i autora, a razloge takvu stanju možemo pronaći i u tome što ipak nije prošlo dovoljno vremensko razdoblje da bi se moglo provesti temeljito istraživanje o ovom problemu. Ipak Hrvatska je tek ove godine navršila 10 godina članstva i najmlađa je članica Europske unije. Stoga naša zemlja ulazi trenutno u tek drugi cjeloviti ciklus bespovratnih fondova koji joj se nalaze na raspolaganju. Stoga će se rad

prvenstveno usredotočiti na razdoblje 2014.-2020., kao prvo cjelovito razdoblje članstva Hrvatske u Europskoj uniji.

3. TEORIJSKO KONCEPTUALNI OKVIR ISTRAŽIVANJA

Ovisna varijabla ovog istraživanja je iskoristivost sredstava iz strukturno investicijskih fondova, dok neovisna varijabla je koordinacija javnih politika. Ako analiziramo čiste makroekonomske podatke poput rasta BDP-a³ i BDP-a *per capita* možemo ustanoviti je li određeno gospodarstvo napreduje ili nazaduje (Maletić i sur., 2016). "Upravo fondovi europske unije također utiču na kvalitetu života građana te države i stimuliraju gospodarstvo" (Vela, 2015: 11). Problem je što iz niza podataka čistog ekonomskog rasta ne možemo ustvrditi uspostavljanje stvarnog razvoja države. Razvoj u određenoj državi bi se uz sam rast gospodarstva, trebao očitovati i u uspješnosti uspostave države blagostanja. Institucije su te koje osiguravaju državu blagostanja koja može biti stimulirana apsorbiranjem kapitala iz EU fondova što se očito na primjeru Hrvatske ne događa. Samim osiguranjem države blagostanja osiguravaju se i određeni socijalni transferi, sigurnost, smanjenje nezaposlenosti i omogućavanje visoke razine obrazovanja (Vela, 2015: 25). Istraživanje je bazirano na jedinici analize nacionalne države, konkretno Hrvatske. Izabrana je fokusirana studija slučaja jer dosadašnja istraživanja su uglavnom prikazivale komparativne analize malog broja slučajeva, ponajprije država iz okruženja Hrvatske, navodeći prije svega probleme s kojima se one susreću. No, nikada nije postavljeno pitanje je li u slučaju Hrvatske zapravo na djelu manjak koordinacije javnih politika i tijela na date rezultate apsorpcije. Također kako je već navedeno prethodno u radu ne postoji studija slučaja Hrvatske koja se bavi uzrocima niske apsorpcije sredstava iz EU fondova. Analizom dostupnih podataka i postojeće literature koju su objavili stručnjaci iz područja javnih politika istraživanje će iznijediti ključne probleme koji utiču na nisku apsorpciju sredstava na primjeru Hrvatske koja je i dalje ispod prosjeka Europske unije. Problem prilikom provedbe istraživanja je prije svega nedostatak relevantnih izvora literature koji se bave konkretno ovom temom.

³ Bruto domaći proizvod.

4. FONDOVI EUROPSKE UNIJE

Članstvo u euroatlantskim organizacijama bio je jedan od ciljeva već u samim nastancima neovisne Republike Hrvatske. Tako je Hrvatska ispunila svoje težnje i prvo 2009. godine ušla u vojni NATO savez da bi 4 godine kasnije ušla u Europsku uniju⁴. Ulaskom u tu nadnacionalnu organizaciju postojali su brojni strahovi kod stanovništva i političke elite kako će proći Hrvatska glede ekonomije i svog tada već posrnulog gospodarstva. Međutim svi su pričali o fondovima i novcu koji će se Hrvatskoj naći na raspolaganju. Odnosno predstavljano je kao da Hrvatska samo treba postati punopravna članica i da će se ti novci jednostavno samo doći u Hrvatske projekte i investicije u državi (Tolušić, Koporčić, Tolušić, 2013: 2). Međutim ubrzo je viđeno kako to ipak nije tako i kako je taj proces dugotrajan i mukotrpan i kako ne dolazi sve samo od sebe. Hrvatske institucije su se morale prilagoditi raznim regulativama i strogim inspekcijskim preporukama Europske unije (Tolušić, Koporčić, Tolušić, 2013: 2). Međutim jedan od prioriteta gotovo svih Vlada od ulaska Hrvatske u Europsku uniju su bili fondovi EU-a i njihova što veća iskoristivost (Kapetinić, Čordaš, Bošnjak, 2023: 3). Upravo tim sredstvima odnosno novcem se nastojalo poboljšati razvoj svih dijelova Hrvatske zbog čega je i donesena strategija regionalnog razvoja Hrvatske u skladu s Europskom strategijom razvoja. Vlada je u svojim planovima imala namjeru ostvariti konkurentno gospodarstvo, nova zapošljavanja s naglaskom na mlade osobe do 25 godina, veliki gospodarski rast i razvoj kao i ekološke politike (Kapetinić, Čordaš, Bošnjak, 2023: 3). Europske fondove možemo definirati na nekoliko različitih načina, dok se kontinuirano naglašava njihov značaj u obliku podrške zemljama članicama ali i zemljama koje su u procesu stjecanja tog članstva (Vela, 2015: 27).

Ukratko rečeno može se ustvrditi kako su to instrumenti Europske unije koji potiču razvoj i jačanje zemalja članica s ciljem podizanja konkurentnosti zemalja članica Europske ekonomije u širem okviru međunarodne ekonomije (Vela, 2015: 28). Zasigurno jedni od najpoznatijih su Europski strukturni i investicijski fondovi o kojima se gotovo najviše govori i raspravlja, međutim pored njih postoje i razni pretpristupni fondovi koje je koristila i Hrvatska dok je bila službena zemlja kandidatkinja za članstvo u Europskoj uniji. Bilo da se radi o strukturno investicijskim fondovima ili pretpristupnim fondovima oni se deklariraju kao instrumenti različite financijske podrške zemljama članicama ili onim zemljama koje će to tek postati (Vela: 2015: 29). Međutim kako je ovdje ipak u istraživanju riječ o strukturno investicijskim fondovima o njima će najviše i biti riječi. ESI⁵ fondove mogu koristiti samo

⁴ Hrvatska je 1. srpnja 2013. godine ušla u Europsku uniju i najmlađa je zemlja članica Unije.

⁵ Europski strukturni i investicijski fondovi.

države članice Europske unije. Svaka od država članica Unije na raspolaganju ima ESI fondove kako bi se ekonomski razvijala i postala što konkurentnija u međunarodnoj ekonomiji (Maletić i sur., 2016: 47). Svi fondovi Europske unije se financiraju iz proračuna iste kojeg pak pune države članice s određenim iznosima koji se skalira na osnovi bogatstva pojedine zemlje članice. Tako primjerice Njemačka znatno više odnosno najviše uplati u zajednički proračun u odnosu na jednu Bugarsku ili Hrvatsku koje uplaćuju znatno manji iznos u taj isti proračun (Maletić i sur., 2016: 47). Također bogatije zemlje unije povlače znatno manja sredstva iz fondova koji im se nalaze na raspolaganju budući da je i to rasporedivo na osnovu reciprociteta tako da najviše se sredstava daje zaostajim i siromašnijim dijelovima unije. Upravo zato i jesu nastali fondovi Europske unije kako bi se zaostajim dijelovi i siromašniji postali znatno konkurentniji u odnosu na bogatije države članice. Financijska sredstva ESI fondova se dodjeljuju državama u obliku bespovratnih sredstava ili financijskih instrumenata.

Osim fondova Europske unije postoje i razni programi koji potiču suradnju država članica radi ostvarenja zajedničkih europskih ciljeva (Maletić i sur., 2016: 49). Programi Europske unije potiču suradnju država članica radi ostvarenja zajedničkih europskih ciljeva i politika, a u većini slučajeva za provedbu projekata financiranih iz Programa Unije potrebno je međunarodno partnerstvo (Maletić i sur., 2016: 50). Postoji niz programa koji pokrivaju različita područja i čija se pravila određuju za sedmogodišnje razdoblje, no većinu Programa Unije provode izravno tijela Europske komisije koja raspisuju pozive, ocjenjuju projektne prijedloge, vrše odabir i donose odluke o financiranju (Maletić i sur., 2016: 53). Na nacionalnoj razini osigurava se dostupnost informacija i pomoć potencijalnim prijaviteljima u pripremi projekata kroz nacionalne kontakt službe. "Za korištenje ESI fondova ključan je strateški okvir jer se novac usmjerava na postizanje ciljeva identificiranih unutar određenog strateškog okvira. Strateški okvir je niz javnih politika (strategija, uredbi, zakona, pod zakona itd.) koji sadržavaju ciljeve i smjernice za razvoj Europske unije i određene države članice, ali i prioritete koji će se financirati" (Maletić i sur., 2016: 56). "U financijskom razdoblju 2014.-2020. Republici Hrvatskoj je iz Europskih strukturnih i investicijskih (ESI) fondova na raspolaganju ukupno 10,731 milijardi eura. Od tog iznosa 8,452 milijardi eura predviđeno je za ciljeve kohezijske politike, 2,026 milijarde eura za poljoprivredu i ruralni razvoj te 253 milijuna eura za razvoj ribarstva" (Vela, 2015: 42). VFO⁶ je dugoročni proračun EU-a kojim se za razdoblje od sedam godina postavljaju ograničenja za potrošnju EU-a kao cjeline te za različita područja djelovanja. "Predstavlja ulagački proračun koji udružuje sredstva država članica kako

⁶ Višegodišnji financijski okvir.

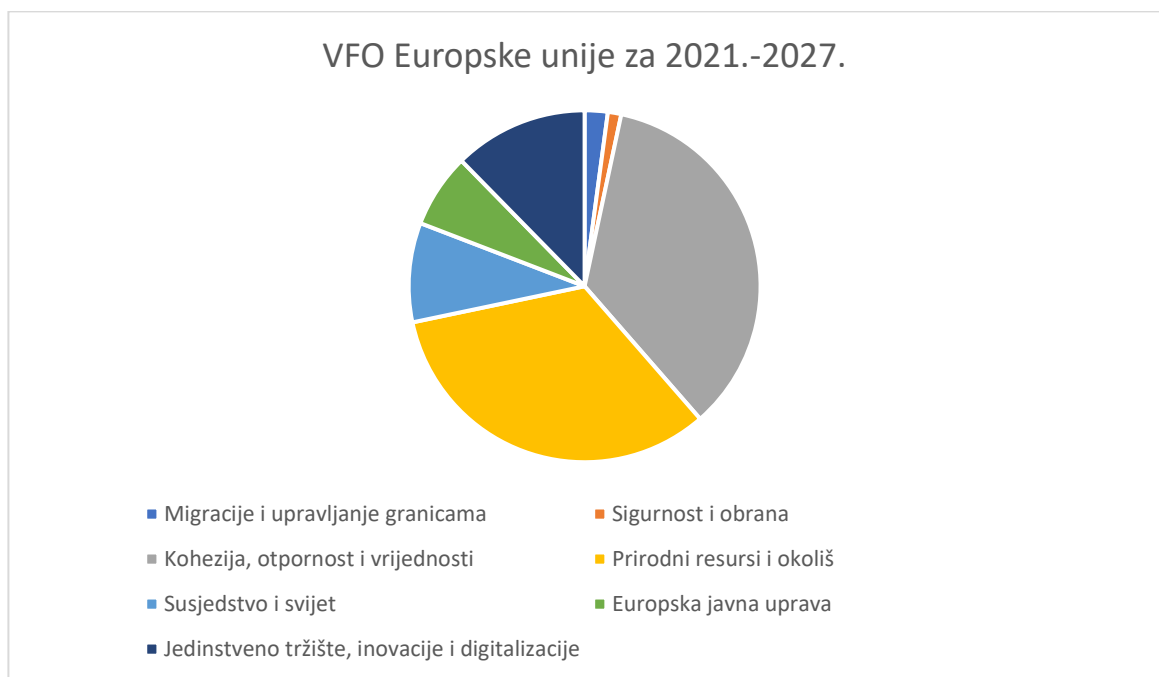
bi se financirale aktivnosti koje države članice mogu učinkovitije financirati zajednički. Proračun EU-a nikad nije u deficitu, nikad se ne stvara dug i troši se samo onoliko koliko se prikupi. Proračunom EU-a financira se širok raspon aktivnosti u interesu svih građana EU-a; na primjer u područjima energetike, prometa, informacijskih i komunikacijskih tehnologija, klimatskih promjena i istraživanja i dr." (Vela, 2015: 42).

Dodijeljena sredstva raspodijeljena su na Kohezijsku politiku⁷ (Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond+ i Kohezijski fond), Fond za pravednu tranziciju (FPT), Europski fond za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu (EFPR), Fond za azil, migracije i integraciju (FAMI), Fond za unutarnju sigurnost (FUS), Instrument za financijsku potporu u području upravljanje granicama i vizne politike (BMVI), Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) i Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP) (Vela, 2015: 44). "Europska sredstva dodjeljuju se u sklopu sedmogodišnjih financijskih razdoblja ili perspektiva te smo upravo na početku novog financijskog razdoblja 2021.-2027. Omotnica proračuna Europske unije najveća je do sada te iznosi 1 824,3 milijardi eura, a za Republiku Hrvatsku na raspolaganju je više od 25 milijardi eura u tekućim cijenama" (Kapetinić, Čordaš, Bošnjak, 2023: 2). Sredstva koja će državama članicama biti dostupna u financijskom razdoblju 2021.-2027. dodjeljuju se iz dva izvora. Jedan je uobičajen i nazivamo ga Višegodišnjim financijskim okvirom (VFO) koji se programira za sedmogodišnje razdoblje, dok je drugi izvor novost koja se pokazala potrebnom zbog krize uzrokovane korona virusom. Taj je izvor EU sljedeće generacije (Next Generation EU; NGEU). Sredstva dodijeljena iz VFO-a iznose 1 074,3 milijardi eura, dok se 750 milijardi eura financira iz instrumenta NGEU-a. Od 750 milijardi eura u sklopu NGEU, 390 milijardi eura odnosi se na bespovratna sredstva dok se 360 milijardi eura odnosi na zajmove državama članicama. Sredstva dodijeljena Republici Hrvatskoj za financijsko razdoblje 2021.-2027. u tekućim cijenama iznose više od 14 milijardi eura iz VFO-a te nešto više od 11 milijardi eura iz NGEU (Kapetinić, Čordaš, Bošnjak, 2023: 2). Iz Europskog fonda za regionalni razvoj (ERFR) financiranje je moguće za ulaganja u infrastrukturu; istraživanje i inovacije, produktivna ulaganja u MSP-ove i ulaganja usmjerena na očuvanje postojećih i otvaranje novih radnih mjesta, opremu, softver i nematerijalnu imovinu te umrežavanje, suradnju i razmjenu iskustava. Iz Kohezijskog fonda (KF) podupiru se ulaganja u području prometa i okoliša, uz poseban naglasak na obnovljivoj energiji te ulaganja u TEN-T (Odak, Rajaković, Žabojec, 2021: 18). Europskim socijalnim fondom plus (ESF+) podupire

⁷ Kohezijska politika glavna je investicijska politika Europske unije. Pruža pogodnosti za sve regije i gradove u Uniji te podupire gospodarski rast, otvaranje radnih mjesta, poslovnu konkurentnost, održivi razvoj i zaštitu okoliša.

se veći pristup zaposlenju, modernizacija institucija i usluga tržišta rada, promicanje rodno uravnoteženog sudjelovanja na tržištu rada, promicanje prilagodbe radnika, poduzeća i poduzetnika promjenama, veća kvaliteta, uključivost i djelotvornost sustava obrazovanja i osposobljavanja te njihova relevantnost za tržište rada, promicanje jednakog pristupa kvalitetnom i uključivom obrazovanju i osposobljavanju s naglaskom na skupine u nepovoljnom položaju, promicanje cjeloživotnog učenja (Odak, Rajaković, Žabojec, 2021: 18). Iz Fonda za pravednu tranziciju (FPT) mjere su posebno usmjerene na produktivna ulaganja u MSP-ove, ulaganja u aktivnosti istraživanja i inovacija te poticanje prijenosa naprednih tehnologija; ulaganja u uvođenje tehnologije i infrastrukture za čistu energiju po pristupačnoj cijeni i smanjenje emisija stakleničkih plinova; ulaganja u digitalizaciju; ulaganja u unapređenje kružnoga gospodarstva te ulaganja u dokvalifikaciju i prekvalifikaciju radnika (Odak, Rajaković, Žabojec, 2021: 18).

Grafikon 1 Višegodišnji financijski okvir Europske unije za 2021.-2027.



Izvor: Europska komisija

4.1. Strateški okvir za korištenje ESI fondova

„Za korištenje ESI fondova ključan je strateški okvir jer se novac usmjerava na postizanje ciljeva identificiranih unutar određenog strateškog okvira. Pritom razlikujemo strateški okvir koji je nužno osigurati da bi određena država članica ostvarila svoje ciljeve i prioritete od općeg

strateškog okvira koji donosi EU.” (Vela, 2015: 17) „Strateški okvir je niz javnih politika (strategija, uredbi, zakona, pod zakona itd.) koji sadržavaju ciljeve i smjernice za razvoj Europske unije i određene države članice, ali i prioritete koji će se financirati (Vela, 2015: 18).

Ključni strateški okvir Europske unije za razdoblje 2014.-2020. činili su:

- Kohezijska politika,
- Strategija Europa 2020
- Pojedine sektorske javne politike.

U središtu strategije za korištenje ESI fondovima je:

- Pametan rast – obuhvaća rast i razvoj gospodarstva koji je zasnovan na znanju,
- Održiv rast – uključuje efikasnu upotrebu resursa i energije, te ekološki prihvatljivo gospodarstvo,
- Uključiv rast - njegovanje ekonomije s visokom stopom zaposlenosti koja donosi društvenu i teritorijalnu povezanost.

„Hrvatski nacionalni ciljevi do 2020. usmjereni su prvenstveno na povećanje konkurentnosti, smanjenje regionalnih nejednakosti i siromaštva te jačanje ljudskih resursa. U procesu programiranja, tj. pri izradi Partnerskog sporazuma utvrđeno je 6 strateških područja za Republiku Hrvatsku, u kojima se očekuju pozitivne promjene korištenjem sredstava iz europskih fondova:

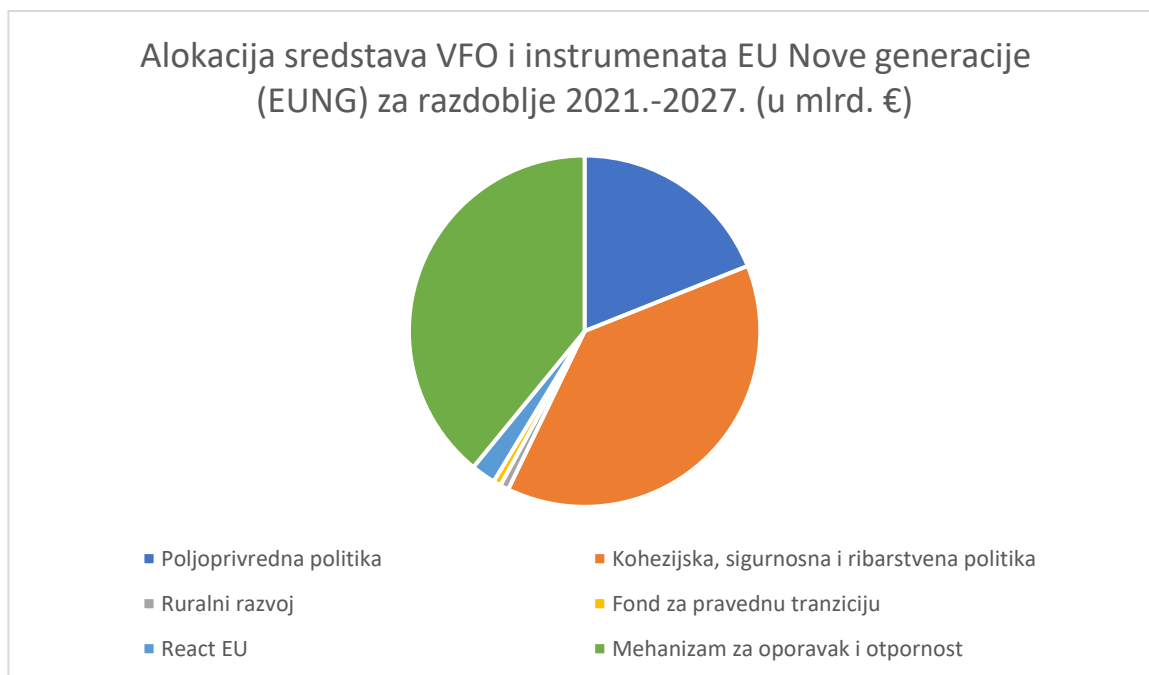
1. Konkurentnost – razvoj konkurentnih i inovativnih poduzeća,
2. Zeleno življenje – promicanje energetske učinkovitosti, obnovljivih izvora energije i zaštite prirodnih resursa,
3. Povezanost – održiva i moderna prometna i mrežna infrastruktura,
4. Zapošljivost – povećanje sudjelovanja na tržištu rada i poboljšanje dostupnosti i kvalitete obrazovanja,
5. Siromaštvo – smanjenje siromaštva i jačanje socijalne uključenosti,
6. Javne usluge – učinkovita javna uprava i pravosuđe.“ (Bešlić i sur., 2014).

4.2. 2021-2027.

Nakon što je Europski parlament dao svoju suglasnost, Vijeće je 17. prosinca 2020. donijelo uredbu kojom se utvrđuje višegodišnji financijski okvir (VFO) Europske unije za razdoblje 2021.—2027. Uredbom se za 27 država članica predviđa dugoročni proračun od 1210,9* milijardi eura u tekućim cijenama⁸. Zajedno s instrumentom za oporavak EU Nove generacije (Next Generation EU) od 806,9 milijardi eura, osigurat će se 2017,8 milijardi eura za potporu oporavku od pandemije i dugoročnim prioritetima Unije u različitim područjima (Odak, Rajaković, Žabojec, 2021: 20). Dugoročnim proračunom Europske unije za razdoblje 2021.—2027. Obuhvatit će se sedam rashodovnih područja kao i predvidjeti okvir za financiranje gotovo 40 programa potrošnje EU-a u sljedećem sedmogodišnjem razdoblju (Odak, Rajaković, Žabojec, 2021: 25). Republika Hrvatska će u razdoblju od 2021. do 2027. godine imati na raspolaganju oko 25 milijardi eura (u tekućim cijenama). To je više nego dvostruko povećanje u odnosu na 10,7 milijardi eura dostupnih za proteklo razdoblje 2014.-2020. Kroz višegodišnji financijski okvir (VFO) za razdoblje od 2021. do 2027. godine Hrvatskoj će biti osigurano oko 14,48 milijardi eura, dok joj instrument EU Nove generacije osigurava oko 11 milijardi eura (prema tekućim cijenama) (Odak, Rajaković, Žabojec, 2021: 23). EU Nove generacije je instrument privremenog oporavka za otklanjanje neposredne gospodarske i socijalne štete uzrokovane pandemijom korona virusa. Kako bi se koristile Instrumentom oporavka i otpornosti, države članice morale su podnijeti svoje nacрте planova oporavka i otpornosti (NPOO) u kojima se utvrđuju planovi reformi i ulaganja koje ocjenjuje Komisija, a potom odobrava Vijeće. Kroz VFO predviđeno je 9,68 milijardi eura za kohezijsku, sigurnosnu i ribarstvenu politiku te 4,8 za poljoprivrednu politiku (jamstva u poljoprivredi i ruralni razvoj) (Odak, Rajaković, Žabojec, 2021: 29). Putem instrumenta EU Nove generacije Republici Hrvatskoj osigurano je 6,31 milijarda eura bespovratnih sredstava, 3,6 milijardi eura zajmova iz Mehanizma za oporavak i otpornost, 574 milijuna eura iz instrumenta REACT EU te oko 205 milijuna eura za ruralni razvoj. Za Fond za pravednu tranziciju osigurano je 187 milijuna eura dijelom iz VFO i EUNG (Odak, Rajaković, Žabojec, 2021: 42).

⁸ Zakonodavni prijedlog VFO-a za razdoblje od 2021. do 2027. Komisija je predstavila 2. svibnja 2018. Prijedlog Komisije iznosio je 1134,6 milijardi EUR (cijene iz 2018.) u odobrenim sredstvima za preuzimanje obveza, što predstavlja 1,11 % BND-a skupine EU-27. Sadrži povećanja za, među ostalim, upravljanje granicama, migracije, sigurnost, obranu, razvojnu suradnju i istraživanje. Predloženi su rezovi, posebno za kohezijsku i poljoprivrednu politiku. Ukupnu strukturu trebalo je pojednostavniti (s 58 na 37 programa potrošnje), a Komisija je predložila niz posebnih instrumenata izvan gornjih granica VFO-a kako bi se poboljšala fleksibilnost u izradi proračuna EU-a. Predviđeno je i uvrštavanje Europskog razvojnog fonda (ERF) u VFO. Komisija je predložila i modernizaciju prihodovne strane uvođenjem nekoliko novih kategorija vlastitih sredstava.

Grafikon 2 Višegodišnji financijski okvir Europske unije 2021.-2027. Hrvatska

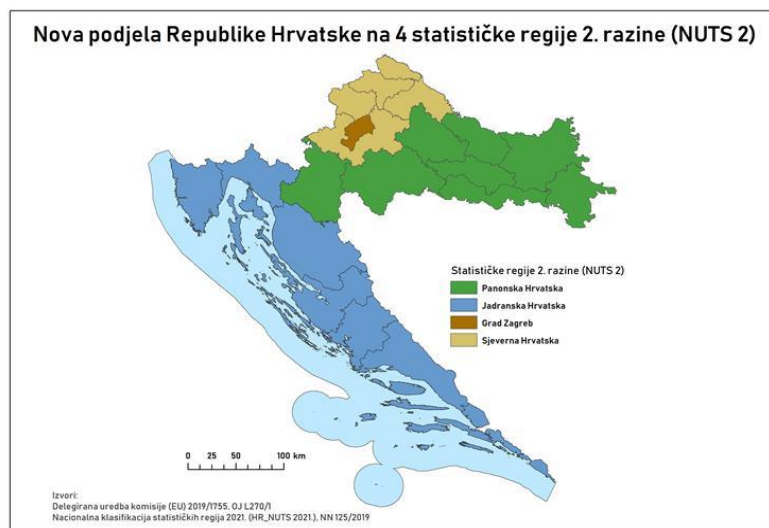


Izvor: Europska komisija

5. GLAVNE ODREDNICE ZA KORIŠTENJE SREDSTAVA U VFO 2021-2027.

"Republika Hrvatska je od 1.1. 2022. počela koristiti novu NUTS⁹ podjelu budući da se prijašnja pokazala kao neadekvatna i nepravedna uzevši u obzir kriterije koji su vrijedili za povlačenje EU sredstava u odnosu na intenzitet potpora za ulaganja u razvoj gospodarstva. Intenzitet potpore bio je 25% bez obzira na regiju ulaganja, a jasno je kako su razlike u regijama iznimno velike. U odnosu na prethodnu podjelu, ova karta s podjelom na četiri NUTS 2 regije donosi značajno povišenje stopa sufinanciranja za sve regije, uključujući i najrazvijeniju regiju Grad Zagreb" (Kapetinić, Čordaš, Bošnjak, 2023: 87-88). Hrvatska će sukladno novoj NUTS klasifikaciji umjesto na dosadašnje dvije, biti podijeljena na četiri statističke regije 2. razine. Te regije su: Panonska Hrvatska, Sjeverna Hrvatska, Jadranska Hrvatska i Grad Zagreb. Izuzev Grada Zagreba, sve će biti svrstane u kategoriju slabije razvijenih regija s razinom BDP-a ispod 75% prosječnog BDP-a Europske unije, čime će se osigurati veće stope sufinanciranja projekata od strane EU (Kapetinić, Čordaš, Bošnjak, 2023: 88). Stopa nacionalnog sufinanciranja ostaje 15% kao i u prethodnom razdoblju, a isto ostaje i razdoblje korištenja sredstava koje će važiti za period N+3 godine, dok će se sredstva VFO-a koristiti raspisivanjem javnih poziva kao i do sada (Kapetinić, Čordaš, Bošnjak, 2023: 88).

Slika 1 NUTS 2 klasifikacija



Izvor: Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU

⁹ Nacionalna klasifikacija statističkih regija 2021. statistički je standard koji se koristi za prikupljanje, upisivanje, obradu, analizu i diseminaciju podataka regionalne statistike prema razinama prostorne podjele Republike Hrvatske.

5.1. Kohezijska politika

Kohezijska politika EU od 2021. do 2027. pridonijet će znatno boljem izgledu Hrvatske, koja bi trebala postati zelenija, energetska neovisnija, s većom stopom zaposlenosti, kvalitetnijom željeznicom, proizlazi iz izvješća Komisije o očekivanim rezultatima kohezijske politike u ovom programskom razdoblju (Kapetinić, Čordaš, Bošnjak, 2023: 89). "Prioriteti kohezijske politike EU-a 2021.-2027. su definirani putem održive ekonomske konkurentnosti odnosno kroz istraživanje i inovacije, digitalnu transformaciju, ciljeve Europskog zelenog dogovora i promicanje europskog stupa socijalnih prava. Nova regulativa jača potporu spremnosti zdravstvenog sustava i osigurava bolje iskorištavanje potencijala kulture i turizma. Istodobno, podupire radnike i poduzima korake za rješavanje problema nezaposlenosti mladih i siromaštva djece. Iz strukturnih fondova će biti moguće financirati sljedeća ulaganja: promicanje mjera energetske učinkovitosti i obnovljive energije, projekte iz zaštite okoliša i prometne infrastrukture, razvoj pametnih energetske sustava, promicanje prilagodbe na klimatske promjene, sprečavanja rizika i otpornost na katastrofe, promicanje održivog upravljanja vodama, jačanje biološke raznolikosti, zelena infrastruktura u urbanim sredinama, okoliš i smanjenje zagađenja" (Odak, Rajaković, Žabojec, 2021: 30). Komisija je objavila izvješće o rezultatima programa kohezijske politike za razdoblje 2021. - 2027. U sadašnjem programskom razdoblju od 2021. do 2027. godine za kohezijsku politiku namijenjeno je ukupno 378 milijardi eura iz europskog proračuna, a s nacionalnim doprinosima ukupna ulaganja trebala bi dosegnuti 54 milijardi eura. Hrvatska u ovom programskom razdoblju ima 8.95 milijardi eura kohezijskih sredstava, koja su dostupna kroz pet fondova - Europski fond za regionalni razvoj (ERDF), Kohezijski fond (CF), Europski socijalni fond plus (ESF+), Fonda za pravednu tranziciju (JTF) i kroz programe za Europsku teritorijalnu suradnju (Interreg). Hrvatska je među zemljama članicama koje imaju najviše sredstava kohezijske politike, 298 eura godišnje po glavi stanovnika, koliko je imala i u prethodnom programskom razdoblju od 2014. do 2020 (Odak, Rajaković, Žabojec, 2021: 83).

Najveći dio kohezijskih sredstava u ovom programskom razdoblju Hrvatska je namijenila ispunjavanju ciljeva zelene tranzicije i prelaska na nisko-ugljično gospodarstvo - 2.3 milijarde eura, što bi trebalo povećati energetska učinkovitost, smanjiti emisiju stakleničkih plinova za više od 20 posto (Odak, Rajaković, Žabojec, 2021: 83). Također, to bi trebalo smanjiti potrošnju energije za 17 posto, povećati udio obnovljivih izvora energije s ciljem da 2030. godine 60 posto električne energije bude iz obnovljivih izvora i tako smanjiti ovisnost o uvozu energije. Sredstvima kohezijske politike Hrvatska će pokušati smanjiti problem

nedostatka radne snage, povećavanjem zaposlenosti žena i ranjivih skupina (niskokvalificiranih radnika, osoba s invaliditetom i osoba koje nisu ni zaposlene, niti se školuju niti pohađaju programe osposobljavanja) (Odak, Rajaković, Žabojec, 2021: 84). Isto tako, nastojat će riješiti problem nedostatka kvalitetnih socijalnih usluga, naročito dugotrajne njege. S 1.9 milijardi iz ESF+ i 2.5 milijarde eura iz ERDF-a nastojat će se postići nacionalne ciljeve do 2030. godine o dostizanju stope zaposlenosti od 75 posto, sudjelovanju 55 posto odraslih u programima učenja i osposobljavanja i smanjenju siromaštva za 298 tisuća osoba. Kohezijska politika trebala bi pridonijeti boljim socijalnim uslugama i pojačati sustav hitne medicinske pomoći i telemedicinskih usluga. Jedan od ciljeva je dobiti 80 tisuća novih korisnika godišnje usluga e-zdravlja (Odak, Rajaković, Žabojec, 2021: 83). Oko 13 posto sredstava iz ERDF-a namijenjeno je za urbani razvoj kroz alate integriranih teritorijalnih ulaganja. Cilj je povećati broj funkcionalnih urbanih područja koje dobivaju sredstva od integriranih teritorijalnih ulaganja s osam koliko ih je bilo u razdoblju 2014-2020. na 22 u ovom programskom razdoblju. Predviđena je potpora i za otoke (Odak, Rajaković, Žabojec, 2021: 86). Hrvatska će kohezijskim sredstvima nastojati smanjiti razlike u razvijenosti pojedinih dijelova zemlje. Bruto domaći proizvod po glavi stanovnika prema kupovnoj moći sada je na 70 posto prosjeka i samo su tri članice EU po tome lošije od Hrvatske. Osim toga, velike su razlike između pojedinih regija, tako je Grad Zagreb na 121 posto prosjeka EU, a četiri županije na istoku Hrvatske su na 35 do 37 posto europskog prosjeka (Odak, Rajaković, Žabojec, 2021: 87). Ulaganjima iz europskih fondova Hrvatska namjerava smanjiti te razlike (Odak, Rajaković, Žabojec, 2021: 87).

6. ISKORIŠTENOST SREDSTAVA IZ STRUKTURNO INVESTICIJSKIH FONDOVA U HRVATSKOJ

Apsorpcija sredstava iz ESI fondova je tema u društvu i raznim medijima koja se spominje u trenucima kada je to prigodno. Najviše se dotiče te teme kada se bliže izbori ili se realizira neki veliki i značajni infrastrukturni projekt poput Pelješkog mosta koji je upravo financiran iz tih fondova Europske unije. U ovom poglavlju pozabavit ćemo se apsorpcijom sredstava iz ESI fondova u Hrvatskoj. Usporedit ćemo prošlo šestogodišnje razdoblje s trenutnim gdje ipak projekti se još ne ugovaraju i potencijalni korisnici sredstava se tek upoznavaju s prilikama koje im se nude u okviru novih fondova za razdoblje 2021-2027. Stjecanjem punopravnog članstva u Europskoj uniji Hrvatska je 1. srpnja 2013. godine postala članom jedne velike europske obitelji. Ulaskom u tu nadnacionalnu organizaciju Hrvatskoj se na raspolaganju našlo gotovo 10 milijardi eura bespovratnih sredstava koja su trebale biti usmjerena u unaprjeđenje infrastrukture, digitalizaciju zemlje, zelene politike itd.. Međutim u ranim godinama punopravnog članstva počeli su se javljati određeni problemi. To možemo okarakterizirati i kao prvotno nesnalaženje administracije i državnih tijela u novom sustavu u kojem su se našli. Ipak kada pogledamo članstvom u Europskoj uniji Hrvatska je dobila svoj okvir za razvoj i to putem politika koje se primjenjuju na sve zemlje članice i nose sa sobom značajne izvore sredstava iz fondova EU. I tako je u ranim godinama iskustva Hrvatske i znanje u pogledu kapaciteta, sposobnosti apsorpcije i općenito volje i znanja kao i nedostatak stručnih kadrova nije bio uopće na zadovoljavajućoj razini. Osim toga jedan od glavnih problema koji su se počeli javljati je netransparentnost hrvatske administracije odgovorne za EU fondove. "Državni ured za reviziju još je početkom 2015., na temelju revizijom utvrđenih činjenica, jasno ukazao na problem transparentnosti praćenja iskoristivosti dostupnih sredstava. Ocjenjeno je kako je upravljanje sredstvima strukturnih instrumenata u RH tek djelomično učinkovito te je navedeno niz preporuka čija bi provedba pridonijela otklanjanju utvrđenih slabosti i propusta te utjecala na povećanje učinkovitosti upravljanja i iskoristivosti sredstava strukturnih instrumenata EU koje RH ima na raspolaganju" (Državni ured za reviziju, 2018, p.37). Međutim nakon revizije i nekoliko provedenih istraživanja, transparentnost je trenutno u 2023. godini na zavidnom nivou, osim toga poboljšala se i komunikacija s javnošću i potencijalnim korisnicima fondova. Dostupnost i preglednost podataka je na znatno višoj razini nego u početnim godinama članstva u Europskoj uniji. Međutim potrebno je vratiti se i detaljnije pogledati prve godine korištenja fondova u Hrvatskoj.

„Korištenje sredstava iz EU fondova u razdoblju nakon pristupanja bilo je složeno jer su se paralelno provodile dvije vrste programa. Treba napomenuti kako su druge države članice koristile strukturne instrumente prema pravilu n+2, što znači da su raspoloživa sredstva iz financijskog razdoblja 2007.-2013. morali iskoristiti do konca 2015. Europska komisija je Hrvatskoj odobrila jednu dodatnu godinu za korištenje sredstava strukturnih instrumenata jer je RH pristupila EU koncem financijskog razdoblja 2007.-2013“ (Beširević i sur., 2012, p.13). Stoga za RH vrijedi pravilo n+3 (prema kojem su se sredstva morala iskoristiti do konca 2016.). Međutim ne možemo napraviti usporedbu s drugim zemljama ili barem zemljama u okruženju budući su se Hrvatskoj našli na raspolaganju različiti dostupni programi za razliku od onih koje su koristile starije države članice Europske unije. No, s obzirom da su ostale zemlje EU apsorbirale između 90,4% i 100% raspoloživih sredstava iz strukturnih instrumenata u financijskom razdoblju 2007.-2013., možemo zaključiti kako se Hrvatska, bez obzira na inicijalni overbooking¹⁰ (kojeg su imale i druge zemlje), nalazi na samom začelju po uspješnosti povlačenja sredstava. Ipak, kako je slabo počelo, na kraju je dobro i završilo. Iako je šteta ne iskoristiti svaki dostupni euro, uspješnost od 85,24% isplaćenih sredstava ili 1,14 mlrd. € od maksimalno mogućih 1,28 mlrd. €, zadovoljavajući je rezultat (Portal o EU fondovima, 2018, p.7). Dolaskom nove financijske perspektive 2014-2020. kao što je već prije i navedeno Hrvatskoj se na raspolaganju našlo ukupno 10,7 milijardi eura sredstava iz europskih strukturnih i investicijskih fondova. Od ukupnog iznosa 8,43 milijarde eura je bilo predviđeno za ciljeve kohezijske politike, 2 milijarde eura za poljoprivredu i ruralni razvoj te oko 250 milijuna eura za razvoj ribarstva". Prema izvješću Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, do 31. prosinca 2016. ukupno je ugovoreno 1,27 milijardi eura ili 11,8% od ukupno dodijeljenih 10,7 milijardi eura, dok ukupna plaćanja iznose 342,8 milijuna eura odnosno 3,2% od ukupno dodijeljenih sredstava. No aktivnosti su se ipak malo ubrzale pa je prema informacijama iz Ministarstva, stanje na dan 31. listopada 2017. bilo kako slijedi: (Europski strukturni i investicijski fondovi, 2018, p.)

- Objavljeno je natječaj u vrijednosti 5 milijardi eura, što predstavlja 47,3% od ukupno dodijeljenih sredstava,
- Ukupno je ugovoreno sredstava u vrijednosti 3,3 milijarde eura, što predstavlja 30,6% od ukupno dodijeljenih sredstava,

¹⁰ Dogovoreni su projekti koji prelaze inicijalni proračun dogovoren za svaku državu.

- Europska Komisija je Hrvatskoj doznala 918 milijuna eura (8,6%), a krajnjim korisnicima je isplaćeno 777 milijuna eura ili 7,3% od ukupno dodijeljenih sredstava (Europska unija, 2018, p.7).

Slabiji tempo isplate se odvija od samog početka i kontinuirano traje, zato se zaostatak za ostalim državama članicama stalno povećava. „Zaostajanje, veće ili manje, odvija se u svih 5 odnosno 6 fondova koji čine ono što nazivamo europskim strukturnim i investicijskim fondovima to su Kohezijski fond (CF), Europski socijalni fond (ESF) u koji spada i Inicijativa za zapošljavanje mladih (YEI), Europski fond za regionalni razvoj (ERDF) te Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EMFF)“ (Europski strukturni i investicijski fondovi, 2018, p.9). Iz ovih podataka je vidljivo da ne možemo biti zadovoljni sa apsorpcijom dostupnih sredstava iz europskih fondova. „Sredstva iz pretprijetnih fondova te iz strukturnih fondova u financijskom razdoblju 2007.-2013. iskorištena su praktički u zadnji tren. Da je brzina povlačenja bila bolja, možda je Hrvatska mogla izaći ranije iz recesije, možda je gospodarski rast mogao biti viši, možda je moglo biti stvoreno više novih radnih mjesta“ (Operativni program Konkurentnost i kohezija, 2017, p.16). Godinama je netransparentnost hrvatske administracije uticala na povlačenje sredstava iz Kohezijskog fonda, Europskog poljoprivrednog fonda i Fonda za ruralni razvoj. Iz europskih strukturnih i investicijskih fondova do 25.veljače 2022. godine Hrvatska je ugovorila financiranje projekata u vrijednosti od 12,25 milijardi eura, čime je za 14.16 posto premašila iznos koji joj je bio dodijeljen za razdoblje 2014.-2020. godine (Kapetinić, Čordaš, Bošnjak, 2023: 88). „Hrvatskim je korisnicima od početka 2014. do kraja 2018. godine iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF) ugovoreno 57 %, a isplaćeno tek 21,54 %, odnosno 1,98 milijardi od ukupno dostupnih 10,7 milijardi eura, što Hrvatsku po iskorištenosti sredstava čini drugom najgorom članicom Europske unije, odmah iza Španjolske“ (Kapetinić, Čordaš, Bošnjak, 2023: 88). Podaci o rezultatima država članica postignutim sredstvima iz fondova EU-a pokazuju da se Hrvatska još suočava s ozbiljnim problemima apsorpcije tih sredstava (Kapetinić, Čordaš, Bošnjak, 2023: 88). Podaci za razdoblje 2007. – 2013. pokazuju da je u Hrvatskoj stopa apsorpcije, mjerena omjerom između alociranih i stvarno potrošenih sredstava, dostigla 81% što je najniža stopa među državama članicama. Slična situacija bilježi se i u razdoblju 2014. – 2020 (Kapetinić, Čordaš, Bošnjak, 2023: 88). U prosincu 2017. Hrvatska je bila na 24. mjestu prema stopi ugovaranja (39%) koja je značajno ispod prosjeka EU-a (51%). Još je teža situacija s plaćanjima: Hrvatska je na posljednjem mjestu jer je zemlji isplaćeno samo 11% ukupne alokacije, dok je prosjek EU-a 18%.⁷ Kada se govori o problemu apsorpcije, mora se istaknuti

da je Hrvatska zbog vremena pridruživanja bila suočena s osobito velikim izazovima (Kapetinić, Čordaš, Bošnjak, 2023: 89). "Ušavši u EU 1. srpnja 2013. godine, hrvatska država suočila se s potrebom da istovremeno provodi aktivnosti vezane za prelazak s IPA režima na strukturne fondove i Kohezijski fond, povlači prva sredstva EU-a nakon pridruživanja koja su pokrivala drugih šest mjeseci 2013. godine te pripremi nov okvir za planiranje, zakonodavstvo i upravljanje ESI fondovima u višegodišnjem financijskom okviru 2014. – 2020" (Vela, 2015: 26).

"Iako su značajna sredstva bila uložena u jačanje administrativnog kapaciteta, rezultati su bili ograničeni" (Maleković, Puljiz, Keser, 2018: 17). Osnivanje Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije 2011. godine, nakon kojeg je slijedilo znatno jačanje institucionalnog kapaciteta i pozicioniranje teme fondova EU-a mnogo više na političkoj agendi vlade, bili su vrlo važni pomoci u jačanju kapaciteta. Maleković i ostali navode problemi su se u godinama nakon pridruživanja nastavili iako se broj osoblja znatno povećao (Maleković, Puljiz, Keser, 2018: 17).. Problem zadržavanja kvalitetnih kadrova u javnim institucijama i dalje je jedan od najurgentnijih problema (Europska komisija, 2016). Premda broj zaposlenih u sektorima koji su povezani s fondovima EU-a stalno raste, novozaposleno osoblje nema dovoljno iskustva i potrebno mu je znatno vrijeme da popuni praznine koje su se pojavile nakon odlaska iskusnijeg osoblja. Nedostatak tradicije i stručnosti u koordinaciji politika dodatno usporava provedbu jer sklapanje međuvladinih sporazuma traje vrlo dugo i usporava proces donošenja odluka (Maleković, Puljiz, Keser, 2018: 17). Nije nevažno ni to što su česte promjene u državnom vodstvu i u institucionalnom ustrojstvu u razdoblju 2015. – 2016. također dodatno odgodile mnoge važne odluke vezane za upravljanje fondovima (Maleković, Puljiz, Keser, 2018: 17). Spomenute okolnosti na razini središnje vlasti odrazile su se u činjenici da utjecaji na razvoj, to jest fokus na postizanje dugoročnih i održivih rezultata relevantnih za promicanje razvojnih promjena, nisu bili u prvom planu. "Osim toga, te okolnosti, a osobito spomenute česte promjene državnog vodstva, imale su za posljedicu kašnjenje u pokretanju važnih strukturnih reformi, s trenutačnim posljedicama za lokalne i regionalne jedinice i to osobito u segmentima obrazovanja, zdravstva, javne uprave, zapošljavanja i drugim." (Maleković, Puljiz, Keser, 2018: 17). Navedena ograničenja također su vrlo vidljiva na lokalnoj i regionalnoj razini. Iako su neke lokalne jedinice, a osobito županije, u 2015. i 2016. povukle daleko veća sredstva u usporedbi s prethodnim godinama, većina općina, kao što je prije navedeno, dosad uopće nije iskoristila sredstva iz ESI fondova (Maleković, Puljiz, Keser, 2018: 17). To se događa jer te općine ne ulažu u izgradnju kapaciteta i vještina za pripremu i provedbu projekata te nemaju

korist od dijeljenja iskustava i učenja iz brojnih uspješnih primjera povlačenja sredstava iz ESI fondova u Hrvatskoj i drugim zemljama. Razlozi za nekorištenje odnosno za nedovoljno korištenje ESI fondova također su rezultat dugih administrativnih prijedloga i kašnjenja na nacionalnoj razini, produljivanih poziva, kašnjenja s alokacijama i ugovornim procedurama, čestih promjena u javnim pozivima (uvjetima i/ili dokumentaciji) i slično (Ott, Bronić i Stanić, 2018).

7. USPOREDBA ISKORISTIVOSTI SREDSTAVA EU FONDOVA S DRUGIM ZEMLJAMA EUROPSKE UNIJE

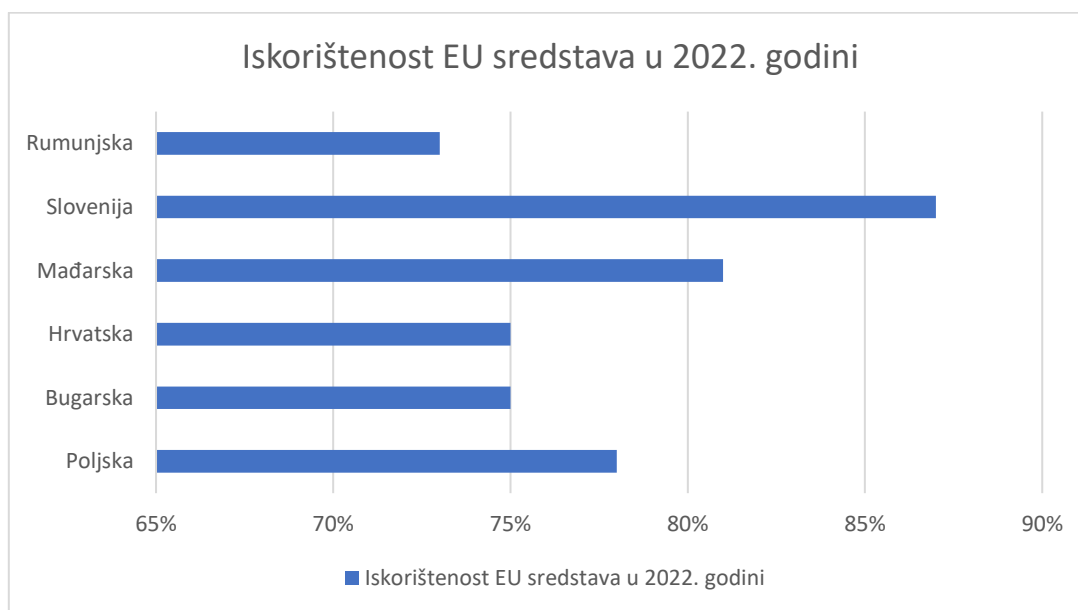
Kohezijska politika je bila jedna od ključnih politika za razvoj manje razvijenih gospodarstava, članica EU. Prema službenim podacima i statistikama iznesenim od strane Europske unije upravo uslijed ulaganja koja su se vršila u domeni kohezijske politike BDP u novim državama članicama rastao je u rasponu od 0.8% do 2.1%. Osim toga, fondovi vezani za kohezijsku politiku bili su presudni za razvoj javnih investicija novih država članica EU, poglavito s područja Srednje i Istočne Europe. O tome rječito govori i podatak koji je iznio Thomas Wobben da je financiranje iz fondova koji se odnosi na kohezijsku politiku zahvatilo lavovski dio javnih investicija u čitavom nizu manje razvijenih članica EU. Prema njegovim podacima, a riječ je o ravnatelju uprave koja se bavi zakonodavnim poslovima u Glavnom tajništvu Europskog odbora regija, u razdoblju 2015.-2017. udio tih sredstava u ukupnim javnim investicijama Portugala iznosio je izrazito visokih 85%, a tek nešto manje (80%) u javnim investicijama Hrvatske. I u nizu drugih zemalja, poput Litve (iznad 70%), Poljske i Latvije (iznad 60%), Mađarske i Slovačke (iznad 50%), te Bugarske, Rumunjske, Estonije i Češke (iznad 40%) ti su postoci bili tek nešto niži i predstavljali su lavovski udio u javnim investicijama (Wobben, 2018: 22). I podaci drugih autora govore na sličan način o važnosti fondova kohezijske politike, ističući doduše drukčije relativne odnose između zemalja. "Ulaganja iz izvora EU-a bila su osobito važna zato što su manje razvijenim državama članicama pomogla ublažiti pad javnih investicija zbog financijske i ekonomske krize 2008. godine. Alokacije iz fondova kohezijske politike – ERDF-a, ESF-a i Kohezijskog fonda iznosile su u ukupnim javnim investicijama država članica u CEE-u u razdoblju 2015. – 2017. od 30% u Sloveniji do gotovo 85% u Slovačkoj (Maleković, Puljiz, Keser, 2018: 113-114).

Ipak, Vijeće EU 2001. godine izrazilo je zabrinutost zbog administrativne sposobnosti tada zemalja kandidatkinja te je definiralo mnoge probleme koji su preostali za rješavanje u vezi s pripremama za fondove EU. Uskoro će se na popisu zemalja kandidatkinja naći i Hrvatska.¹¹ Jedan od problema sastoji se u nedostatku definicije odgovornosti u smislu programiranja i upravljanje fondovima EU. Prema podacima dostupnim od strane Europske unije u 2020. godini po iskorištenosti sredstava u samom vrhu nalazile su se Poljska i Mađarska s nekih 24%. "Europski prosjek iznosi 24% te je vidljivo da su taj postotak dostigle Poljska i Mađarska. U hrvatskom javnom prostoru često se Poljsku isticalo kao jednu od uspješnijih

¹¹ Hrvatska je 2005. godine stekla status zemlje kandidatkinje za članstvo u Europskoj uniji.

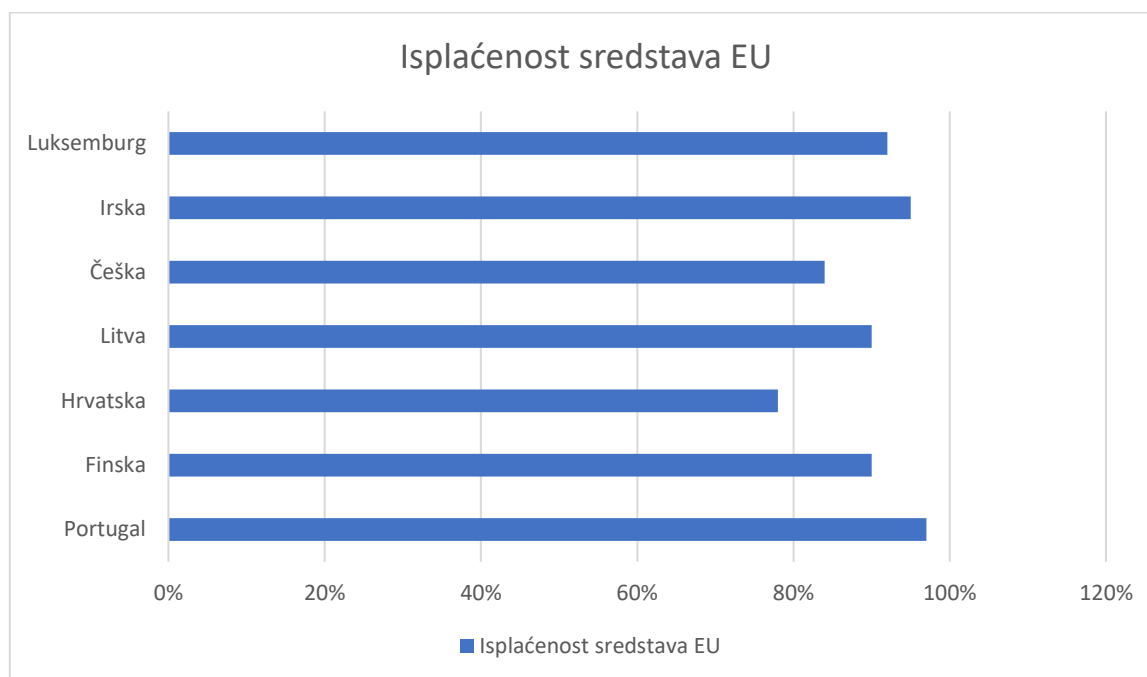
država u povlačenju EU sredstava. I uistinu, Poljska ne stoji loše. Od ukupno 104,91 milijardi eura, Poljska je ugovorila 62% sredstava, dok je korisnicima isplatila 24% što iznosi više od 20 milijardi eura. S obzirom da je Poljska u prethodnoj financijskoj perspektivi uspjela ugovoriti 100% alokacije, a isplatiti čak 92%, zasigurno će i u ovoj perspektivi polučiti dobar rezultat. Zanimljivo je vidjeti da napreduju Rumunjska i Bugarska, pogotovo kad se u obzir uzme činjenica da su te dvije zemlje u 2015. godini bile lošije od Hrvatske po pitanju BDP-a po stanovniku (u ovom je trenutku jedino Rumunjska lošija od nas). Međutim, kad je u pitanju iskorištenost EU sredstava, očito je da su daleko ispred nas, točnije u 2018. godini te su dvije zemlje bile na 23% iskorištenosti sredstava, dok je Hrvatska bila na 13 %. Međutim u 2022. godini dolazi do zanimljivog skoka iskorištenosti sredstava u Hrvatskoj čime se Hrvatska penje na visokih 75 % zajedno uz Bugarsku.

Grafikon 3 Iskorištenost EU sredstava u 2022. godini



Izvor: Europska komisija

Grafikon 4 Isplaćenost sredstava EU u 2022. godini



Izvor: Europska komisija

Iz predstavljenog grafikona možemo vidjeti najuspješnije zemlje članice po isplati sredstava EU. Pri samom vrhu po isplaćenosti sredstava iz strukturno-investicijskih fondova nalazi se Portugal u iznosu od 28 milijardi eura (97% isplaćenih sredstava), a iza Portugala se odmah nalazi Finska s također dosta visokim postotkom isplaćenosti sredstava od 90%. Prema dostupnim podacima Hrvatska u 2022. godini stoji dobro sa 78% isplaćenih sredstava. To nam govori kako je Hrvatska u relativno kratkom vremenskom razdoblju u trajanju od dvije godine značajno ubrzala iskorištenost sredstava kohezijskih fondova Europske unije, čime je iza sebe ostavila čak 12 zemalja članica Europske unije.

Kako bi smo približno prikazali kako trenutno stoji Hrvatska za usporedbu je najbolje odabrati države koje su dosta slične Hrvatskoj, a takve države dolaze iz posljednja dva kruga proširenja Europske unije iz 2004. i 2007. godine. Ključno za naglasiti je da su sve države prikazane u grafikonu također korisnice Kohezijskog fonda.

Grafikon 5 Isplaćenost EU sredstava kod država iz dva kruga proširenja 2004. i 2007.



Izvor: Europska komisija

Prema prikazanim podacima iz grafikona je vidljivo kako Hrvatska ipak stoji nešto bolje u odnosu na prijašnje godine. Tako je primjerice 2019. godine prema usporedbi s ovih 5 zemalja Hrvatska bila daleko najgora s postotkom isplaćenosti u iznosu od svega 13 %. Međutim krajem 2022. godine Hrvatska se nalazi ispred Rumunjske, Bugarske i Slovačke, te zauzima treće mjesto iza Slovenije i Poljske s postotkom isplaćenosti od 78%. Od navedenih zemalja najbolji postotak isplaćenosti ima Slovenija u iznosu od 87%, dok Poljska ima svega 2 posto prednosti u odnosu na Hrvatsku, u iznosu od 80%. Što se ipak tiče vrha najbolje zemlje po ugovorenosti i isplati istih sredstava su: Portugal, Finska, Luksemburg, Irska, Slovenija, Češka i Malta. Gotovo sve od navedenih zemalja imaju preko 100% ugovorenih sredstava i iznimno visoke postotke isplaćenosti istih od gotovo 90-98%, što ih plasira daleko iznad europskog prosjeka.

8. PRIMJER USPJEŠNIH PROJEKATA FINANCIRANIH SREDSTVIMA EU FONDOVA U REPUBLICI HRVATSKOJ

Republika Hrvatska je, kao što je to i vidljivo iz predstavljenih grafikona i istraživanja, značajno povećala iskoristivost sredstava iz fondova. Povećanjem apsorpcije počeli su se dovršavati i realizirati neki od projekata koji će biti navedeni kao primjeri koji su realizirani temeljem korištenja sredstava ESI fondova. U ovom poglavlju prikazati ćemo neke od najuspješnijih projekata financiranih bespovratnim sredstvima iz Europske unije i njezinih fondova.

Projekt Slavonija, Baranja i Srijem

„Projekt Slavonija, Baranja i Srijem pokrenut je kako bi se osiguralo 2,7 milijardi eura (20 milijardi kuna) iz EU fondova isključivo za projekte na području pet slavonskih županija. Sredstva za ulaganja u poduzetništvo, poljoprivredu, obrazovanje, zdravstvo, istraživanje i razvoj, vodoopskrbu i odvodnju, kulturnu i prirodnu baštinu, sektor prometa, unutarnje plovne puteve i energetiku osigurana su u okviru postojećih operativnih programa i Programa ruralnog razvoja u financijskom razdoblju 2014.-2020. Projekt Slavonija, Baranja i Srijem uključuje provedbu nekoliko novih mjera, a one najvažnije omogućuju projektima s područja manje razvijenih županija prednost u sufinanciranju putem izravnih dodjela, kao i mogućnost da ostvare dodatne bodove prilikom odabira projekata u otvorenim postupcima dodjele bespovratnih sredstava“ (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije). Kroz ovaj Projekt je do sada provedeno ukupno preko 34 tisuće projekata što je uistinu impresivna brojka.

U sklopu „Projekta Slavonija, Baranja i Srijem“ ugovoreno je 5 najvećih projekata za obnovu i izgradnju. To su slijedeći projekti:

- Nadogradnja i elektrifikacija postojeće željezničke pruge od značaja za međunarodni promet M601 Vinkovci-Vukovar, HŽ Infrastruktura - Ukupna vrijednost projekta: 677.701.939,19 kn - Bespovratna sredstva: 485.299.259,08 kn
- Arheološki park Vučedol, Muzej Vučedolske kulture - Ukupna vrijednost projekta: 117.299.998,51 kn - Bespovratna sredstva: 99.704.998,72 kn
- Izgradnja nadvožnjaka Duga ulica - Borinačka ulica i prilazne prometnice u gradu Vinkovcima, Grad Vinkovci - Ukupna vrijednost projekta: 79.979.282,80 kn - Bespovratna sredstva: 78.468.769,67 kn

- Izgradnja obilaznice Petrijevac, Hrvatske ceste - Ukupna vrijednost projekta: 70.526.880,00 kn - Bespovratna sredstva: 56.942.380,00 kn

- Poboljšanje isplativosti i pristupa dnevnim bolnicama i/ili dnevnim kirurgijama, Klinički bolnički centar Osijek - Ukupna vrijednost projekta: 49.996.668,75 kn - Bespovratna sredstva: 48.137.293,75 kn

Osim projekta Slavonija, Baranja, Srijem u sklopu iskorištavanja sredstava iz EU fondova Hrvatska je realizirala još neke značajne projekte od kojih je zasigurno povezivanje ostatka zemlje s Južnom Dalmacijom putem Pelješkog mosta koji je gotovo 80% financiran EU sredstvima. Slijedeći uspješni projekti do sada su:

Cestovna povezanost s Južnom Dalmacijom (Pelješki most), Hrvatske ceste d.o.o. - Ukupna vrijednost: 4.023.978.948,00 kn - Bespovratna sredstva: 3.215.559.659,40 kn

Arheološki park Vučedol, Muzej Vučedolske kulture - Ukupna vrijednost projekta: 117.299.998,51 kn - Bespovratna sredstva: 99.704.998 kn

Centar za napredne laserske tehnike (CALT), Institut za fiziku - Ukupna vrijednost projekta: 121.304.417,38 kn - Bespovratna sredstva: 121.297.812,38 kn

eHZZO-Izgradnja integriranog informacijskog sustava Hrvatskog zavoda za zdravstveno osiguranje, Hrvatski zavod za zdravstveno osiguranje - Ukupna vrijednost projekta: 114.705.000,00 kn - Bespovratna sredstva: 97.098.58

Projekt obnova osječke Tvrđe

„Riječ je o najvećem pojedinačnom projektu u sklopu ITU Urbane aglomeracije Osijek vrijednom 90 milijuna kuna, od čega su 65 milijuna iz EU fondova, dok će 25 milijuna doći iz domaće komponente. Projekt će trajati četiri godine, a riječ je o ogromnom prostornom obuhvatu koji će pokriti čak 30.000 m² i uključit će sveobuhvatnu obnovu Tvrđe: oborinsku kanalizacijsku mrežu, telekomunikacijsku mrežu, elektroenergetsku mrežu, postavljanje nove ekološki prihvatljive LED javne rasvjete te kompletnu obnovu svih ulica, pješačkih staza i trgova u starom dijelu grada“ (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije).

Izgradnja mosta kopno – Otok Čiovo u Trogiru sa spojnim cestama – 2. projektna faza

Izgradnja mosta kopno-Otok Čiovo sa pristupnim cestama dovela je do smanjenje teškoća u odvijanju prometa na području Grada Trogira, otoka Čiova i aglomeracije Split, što dovodi do ubrzanja prometnih tokova, smanjenja zagušenosti i uklanjanja uskog grla, smanjenja štetnih

emisija i povećane atraktivnosti regije u turističkom smislu. Ukupna vrijednost projekta – 137.084.613,68 HRK – Bespovratna sredstva – 100.061.319,32 HRK.

Podzemni grad u srcu Velebita

Projekt je usmjeren unaprjeđenju zaštite i valorizacije prirodne baštine kroz razvoj turizma posebnih interesa prikladnih za podvelebitsko područje. Ovim projektom izgradit će se atraktivna infrastruktura vezana za posjetitelje, kao i sigurnosna infrastruktura, te osnažiti ljudski resursi i institucionalni kapaciteti Nacionalnog parka Paklenica. Osnažit će se i kapaciteti javnih ustanova s područja Velebita, kao i turističkog, civilnog, javnog i privatnog sektora. Osmislit će se nove turističke atrakcije i ojačati promotivne aktivnosti parka. Ukupna vrijednost projekta: 33.918.221,00 HRK – Bespovratna sredstva: 19.469.497,00 HRK.

Sveučilišni kampus Varaždin, faza III – Studentski dom s pratećim sadržajima

Projektom je realizirana potrebna prateća infrastruktura u pogledu razvoja smještajnih kapaciteta kao preduvjeta za daljnji razvoj visokoobrazovnih institucija kao i cjelokupnog Kampusa Varaždin. Novi dom ima podzemnu garažu s dva punjača električnih automobila, prizemlje u kojem se uz upravu Centra nalazi studentski klub, medicinska ambulanta, Student servis, samo-uslužna praonica rublja za studente, veliko spremište za bicikle i pet katova s 243 sobe sa 600 kreveta i zajedničkim prostorijama za svakodnevnu interakciju studenata (dnevni boravci, male kuhinje, učionice i krovne terase). U dvorišnom prostoru Centra napravljen je solarni park sa solarnim drvom i dvije klupe, sportsko igralište i dva zabavna fitness parka sa spravama za vježbanje. Ukupna vrijednost projekta: 142.269.118,42 HRK – Bespovratna sredstva: 120.928.750,66 HRK.

Revitalizacija Tvrđave sv. Mihovila

Obnovljena tvrđava sv. Mihovila kao kulturno dobro Republike Hrvatske je valorizirana, zaštićena i promovirana te je pridonijela povećanom zanimanju za zaštitu kulturne baštine i potakla obnovu ostalih tvrđava te služi kao model za revitalizaciju ostalih sličnih kulturnih dobara u županiji te doprinosi imidžu Hrvatske kao nezaobilazne destinacije kulturnog turizma uz ostale europske gradove. Ukupna vrijednost projekta: 12.415.512,20 HRK – Bespovratna sredstva: 7.449.946,11 HRK.

Novi Adrion – Promicanje održivog korištenja prirodne baštine PP Biokovo

Projekt Novi Adrion promiče održivo korištenje prirodne baštine PP Biokovo kroz povećanje privlačnosti i obrazovnog kapaciteta te uspostavu boljeg upravljanja posjetiteljima u PP

Biokovo s ciljem doprinosa održivom društveno-gospodarskom razvoju Makarske rivijere i Splitsko-dalmatinske županije, između ostalog uređenjem posjetiteljskog centra, Rodičeve ceste i posjetiteljskih sklopova na cesti unutar PP Biokovo, rekonstrukcijom vidikovca sa staklenom šetnicom – skywalk, izradom edukativnih programa s potrebnom opremom. Najupečatljiviji i najsloženiji dio ovog EU projekta je izgradnja vidikovca u obliku potkove izvan litice sa staklenom plohom za hodanje nazvanog Nebeska šetnica – Skywalk. U izgradnju ove građevine i rekonstrukciju postojećeg vidikovca uloženo je približno osam milijuna kuna. Nebeska šetnica – Skywalk nalazi se u jugozapadnom dijelu Parka prirode Biokovo, na predjelu Ravna vlaška, na visini od 1228 metara nad morem, na 13. km biokovske ceste i neposredno uz info centar. U sklopu rekonstrukcije vidikovca izgrađen je i geološki stup – trodimenzionalan prikaz presjeka stijena koje su formirale područje Biokova od njegovog postanka do danas s geološkom tablicom vremena i opisom starosti i vrsta stijena. Ukupna vrijednost projekta: 34.183.407,00 HRK – Bespovratna sredstva: 27.235.490,00 HRK.

9. KOORDINACIJA JAVNIH POLITIKA I UZROCI SLABE APSORPCIJE SREDSTAVA IZ EU FONDOVA

Nakon pobrojanih uspješnih projekata temeljem kojih se može dobiti uvidu stanje u kojem se Hrvatska nalazi, kao i u to koliko je iskoristila sredstava u ovih dosadašnjih 10 godina članstva u Europskoj uniji, prelazimo na apsorpcijske kapacitete Hrvatske i uzroke slabe apsorpcije. Apсорpcijski kapaciteti se mogu definirati prema tri glavna čimbenika: makroekonomski, financijski i administrativni (Šumpikova i dr., 2004: 2). Financijski kapaciteti i makroekonomski većinom gotovo u svim zemljama članicama uključujući i nove zemlje članice Europske unije nikada ne predstavljaju ključan problem ili ako i predstavljaju riječ je o čimbenicima čiji se utjecaj mjeri u malim postocima. Za razliku od njih administrativni kapaciteti gotovo uvijek predstavljaju probleme i stvaraju neodrživost sustava. Upravo se stoga većina analiza koje se rade prije ulaska zemalja u Europsku uniju radi upravo o administrativnim kapacitetima, odnosno, o procjeni sposobnosti država vezanoj za administrativne apсорpcijske kapacitete (Cace i dr. 2010: 10). Kada pogledamo ostale apсорpcijske elemente možemo zaključiti kako su to dvije izuzetno čvrste i mjerljive jedinice, dok za razliku od njih administracijski apсорpcijski kapacitet je prilično fluidna i ne tako čvrsta varijabla (Incaltarau, Pascariu, Surubaru, 2020: 14). Makroekonomski apсорpcijski faktor mjeri koliko određena država može upiti sredstava do određene razine svog BDP-a (Cace i dr. 2010: 12). Europska komisija je taj kapacitet odredila na 4 % BDP-a svake zemlje članice korisnice europskih fondova. Što se tiče financijskog faktora njega možemo označiti kao sposobnost zemalja članica da uspiju sufinancirati projekte uz određenu pomoć europskih fondova, jer kao što već znamo, nisu svi projekti od strane EU financirani 100% (Cace i dr. 2010: 10). Tako primjerice postojano je pravilo da se uglavnom većina projekta financira iz polja europskih fondova do nekih 75-80% (Cace i dr. 2010: 10). Ostatak bi trebale pokriti same države članice i svojim novcem financirati projekt. Ono što je mučilo i većinu država članica prije ulaska Hrvatske u članstvo EU upravo su administrativni kapaciteti. Europska komisija redovno izbacuje podatke i statistike iz kojih je vidljivo koja država članica povlači koliko sredstava iz Europske unije (Vidačak, Škrabalo, 2014: 17).

Stjecanjem neovisnosti Hrvatska je kao mlada demokratska država prešla s kombinacije tržišnog i planskog gospodarstva na tržišno gospodarstvo. Veliki problem s kojim se Hrvatska susrela pri samom stjecanju svoje neovisnosti je ratni sukob koji se odigravao na njezinom međunarodno priznatom teritoriju (Vidačak, Škrabalo, 2014: 17). Razlike koje su se isticale još u doba zajedničke države Jugoslavije (Bogunović, 1985), posebno one regionalne gdje su neki

krajevi bili daleko razvijeniji od ostalih dijelova Hrvatske su se znatno pogoršale i povećale 90 ih godina 20. stoljeća (Bićanić, Pribičević, 2013). Razlog takvog pogoršanja možemo tražiti dijelom u ratnim sukobima, što je kasnije automatski vodilo do emigracije stanovništva, zatim uništene infrastrukture i tvorničkih pogona kao i početak gašenja velikih industrijskih poduzeća. Završetkom Domovinskog rata Hrvatska je prvenstveno bila usmjerena na povratak izbjeglica i obnovu stradale infrastrukture (Vidačak, Škrabalo, 2014: 17). "U razdoblju 1991-2000. godine humanitarna je pomoć činila 65% ukupne pomoći, što znači da je samo oko 128 mil. eura bilo usmjereno na restrukturiranje gospodarstva. To je relativno malo u usporedbi s ostalim zemljama CEE. Od 2002. do 2004. godine pomoć EU usmjerena je na demokratsku stabilizaciju, ekonomski i socijalni razvoj, pravosuđe i unutarnje poslove, pomoć u reformi javne administracije i primjenu SSP-a¹², zaštitu okoliša i prirodnih resursa. Velik je broj projekata kojima se Hrvatska koristi i koji joj pomažu u razvoju potrebnoga institucionalnog i ekonomskog okvira usklađenoga sa standardima EU" (Europska komisija, 2018). "U slučaju Hrvatske problem apsorpcije je došao do značajnijeg izražaja zbog toga što je ušavši u Europsku uniju 01. srpnja 2013. godine istodobno provodila prijelazni IPA¹³ instrument, povlačila prva sredstva iz programskog razdoblja 2007 – 2013 te se istovremeno pripremala za programsko razdoblje 2014 – 2020. Sve to predstavljalo je dodatni teret za administrativne kapacitete. Pritisak koji je nastao iz te situacije i iz nje proisteklih prepreka za provedbu projekata predstavljao je „apsorpcijski šok” kako za administraciju na središnjoj razini tako i za korisnike fondova Europske unije" (Puljiz, Maleković i Keser, 2018:287).

Iz prethodno navedenog su vidljivi svi oni socio-ekonomski i politički problemi razvoja s kojima se Hrvatska muči već dugi niz godina, a koji su, poput klijentelizma i stvaranja specifičnih interesnih struktura, slobodno možemo reći, prisutni od njezinog stjecanja neovisnosti. Naime upravo takve strukture povećavaju nesposobnost administracije i zaustavljaju apsorpcijski potencijal Hrvatske. Upravo zbog toga Hrvatska je započela modernizaciju svoje javne uprave i jačanje administrativnih kapaciteta, međutim prikazani rezultati nisu bili u skladu s očekivanim (Vidačak, Škrabalo, 2014: 26). Stjecanjem statusa kandidata počela se aktualizirati priča o EU fondovima i počelo se naglašavati njihov značaj za budući razvoj hrvatskog gospodarstva. Na tragu toga i stjecanjem službenog statusa kandidata Hrvatska 27. prosinca 2011. godine osniva Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije kao krovno vladino tijelo zaduženo za bavljenje fondovima Europske unije

¹² Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.

¹³ Financijski mehanizam EU državama u procesu pridruživanja Uniji.

(Tolušić, Koporčić, Tolušić, 2013: 4). Premda je to bio dobar početni korak stari problemi hrvatske administracije ostali su i dalje prisutni. Osnivanjem novog ministarstva broj novozaposlenih se konstantno povećavao, posao se dobivao na osnovu i stručnosti i znanja, ali i putem klijentističkih kanala. Jedan od značajnijih problema bilo je i političko kadroviranje vladajućih stranaka, koje su na razne pozicije zapošljavale politički podobne i nestručne osobe. Iako je to širom raširena pojava u Hrvatskoj u slučaju spomenutog ministarstva to je bilo puno jasnije i brže su se vidjele negativne posljedice, koje su vodile ka manjoj apsorpciji sredstava.

Socijaldemokratska Vlada Zorana Milanovića u izbornoj godini 2015.-2016. na izborima tijesno gubi od desnih opozicijskih stranaka okupljenih oko HDZ-a. Međutim nestabilnost u formiranju nove Vlade i česte fluktuacije na ministarskim pozicijama i u vodstvu i institucionalnom ustrojstvu dovele su do odgoda i kompletnog zastoja važnih odluka vezanih za upravljanje fondovima i značajnog smanjenja apsorpcije u tom vremenskom razdoblju. Iako su neke županije u tom vremenu uspjele realizirati određene projekte mnoge županije nisu još ni u 2023. godini uspjele iskoristiti sredstva iz ESI fondova (Kapetinić, Čordaš, Bošnjak, 2023: 89). Nekoliko prethodno nabrojanih razloga zapravo nisu posve predvidljive varijable, jer se i u demokratskim društvima događa da sustava prestane raditi tijekom smjene vlasti i prelaska vlasti u ruke opozicije. No, to nisu jedini razlozi koji su utjecali na znatno manju apsorpciju u odnosu na ostale države članice Europske unije. Osim kadrovskih pitanja i nestručnog osoblja postoje i razlozi koji se tiču operativne razine provedbe projekta koji se financiraju EU sredstvima, a rezultat su dugih administrativnih problema i kašnjenja na nacionalnoj i regionalnoj razini, produljivanja poziva na dostavu projektnih prijedloga, kašnjenja s alokacijama i ugovornim procedurama, čestih promjena u javnim pozivima (uvjetima i/ili dokumentaciji) i slično (Kapetinić, Čordaš, Bošnjak, 2023: 89). Stvari koje sada idu po planu prijašnjih godina i nisu išla tako glatko, tako da nije bio rijedak primjer da su pozivi od stvarnog datuma objave bili objavljeni nekoliko godina kasnije i nerijetko s nekoliko, pa čak i pet izmjena javnih poziva i slično.

Tako primjerice izmjena Poziva automatski utiče na projektne prijedloge koje je zatim potrebno prilagođavati po tim izmjenama, što sveukupno dovodi do niza kašnjenja i prolongiranja financiranja projektnih prijedloga. Uzevši u obzir prethodno navedeno, projektna dokumentacija u tom dugom periodu čekanja objave poziva, evaluacije prijave te konačnog potpisa ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava, može jednostavno završiti u zastari. Također je bitno naglasiti kako bez obzira na to što su supotpisnici ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava tri ugovorne strane – korisnik, posredničko tijelo razine 1 i 2, upravo je korisnik taj

koji je potpuno odgovoran za cjelokupnu provedbu projekta. Korisnik je odgovoran da sve izmjene u odnosu na ugovor pravovremeno i valjano dogovori s posredničkim tijelima. Međutim, kod pitanja odgovornosti posredničkih tijela ona jednostavno ne postoji da pravovremeno izvrše svoje zadaće koje su im povjerene. Postoji niz problema koji se javljaju i na strani korisnika, a to možemo protumačiti i njihovim neznanjem ili nedovoljnim informiranjem, što također nije mali broj slučajeva. Tvorci ili prijavitelji su radili projektne prijedloge samo kako bi zadovoljili formalne uvjete poziva i došli do europskog novca. U skladu s tim projektni prijedlozi su nekvalitetno pripremljeni i nerealno isplanirani što dovodi do toga da to ustvari su nesavršeni projekti koje je gotovo ponekad jako teško ili nemoguće izvesti. Osim ovoga jedan od ključnih problema se javljaju u javnoj nabavi jednom od bitnijih dijelova projekta. Prema Zakonu o javnoj nabavi, za nabave procijenjene vrijednosti ispod 200.000,00 kuna bez PDV-a za robe i usluge, odnosno 500.000,00 kuna bez PDV-a za radove ne primjenjuje se Zakon o javnoj nabavi već interni pravilnik naručitelja. Pri tome je bitno napomenuti kako je zabranjeno koristiti procijenjenu vrijednost nabave tako da bi se izbjegla primjena Zakona (Zakon o javnoj nabavi, 2023). Stoga ako naručitelj želi nabaviti dva predmeta nabave, a čija je pojedinačna procijenjena vrijednost 120.000,00 kuna bez PDV-a, bitno ih je objediniti u jedan postupak nabave te pridržavati se odredbi Zakona, a ne ih provesti kao dva postupka javne nabave. To se radi upravo zbog transparentnosti koja i je problem u Hrvatskoj. Međutim, kada je u pitanju provedba projekata koji se financiraju iz europskih fondova gdje posredničko tijelo nadzire da li se provedba provodi sukladno ugovoru o dodjeli bespovratnim sredstvima i pozitivnoj zakonskoj regulativi dolazimo do pojma – nepravilnosti (Kapetinić, Čordaš, Bošnjak, 2023: 90).

O nepripremljenosti i zaostalosti najbolje nam govori to da Hrvatska je članica Europske unije gotovo 10 godina, a tek je 2017. godine objavljen dokument koji regulira nepravilnosti u projektima što se financiraju iz Europske unije. Tu je navedeno i što će se dogoditi korisnicima koji učine greške u dodjeli bespovratnih sredstava i identificirano je 38 nepravilnosti koje se odnose na postupke javne nabave. Sve te nepravilnosti se odnose na jednu od tri strane potpisanih ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava, a naravno to je Korisnik koji i zbog najmanje moguće greške ili varanja može ostati bez gotovo cjelokupnog iznosa ugovorenih bespovratnih sredstava. Osim navedenih i pobrojanih problema izostanak koordinacije javnih politika također utiče na nedovoljnu apsorpciju sredstava. Naime, „u stvaranju politika EU pitanje koordinacije pojavljuje se kao preduvjet uspješnog članstva u smislu formulacije i implementacije javnih politika, kao i u pogledu koordinacije različitih sektora javnih politika

na pojedinim razinama europskog upravljanja“ (Musa, Petak, 2015: 120). Zaposleni nestručni kadrovi koji dobro povezani sa stručnim tijelima za fondove, poput Ministarstva regionalnog razvoja i EU fondova, koja im mogu pomoći u realizaciji projektnih prijedloga, jedan su od temeljnih problema u koordinaciji politika koje se nastoje financirati EU fondovima. Iznalaženje metoda kojima će se potaknuti bolja koordinacija između različitih tijela koja sudjeluju u oblikovanju politika koje se odnose na EU fondove stoga je jedan od ključnih kriterija za podizanje efikasnosti u čitavom procesu (Molle, 2008).

10. ZAKLJUČAK

Europska unija nastala je nakon Drugog svjetskog rata kao zajednica demokratskih država na Europskom tlu kako bi se stvorila unija slobodna za trgovinu i razvoj s ciljem da na teritoriju Europe ne bude više nikada rata. Kohezijska politika kao krovna politika za osiguravanje jednake razvijenosti svih dijelova Unije je dobro zamišljena ideja koja nažalost u nekim zemljama ne funkcionira baš najbolje. Iako imamo pozitivne primjere gdje se najviše izdvaja Poljska nažalost imamo i one negativne. Fondovi, kao produkt kohezijske politike, nude mogućnosti slabije razvijenim zemljama da podignu vlastitu razinu ekonomskog razvoja, izgrade bolje puteve, moderniziraju željeznicu, mostove kako bi se omogućila bolja i brža povezanost između gradova, manjih općina i regija. Fondovi su jednako tako pogodni i za ulaganje u turizam, valorizaciju kulturne baštine, poticanje produktivnosti malog i srednjeg poduzetništva, modernizaciju obrazovanja, ali istodobno i modernizaciju tehnologije u proizvodnji i industriji. Stjecanjem neovisnosti Hrvatska je težila ka euroatlantskim integracijama i članstvu u Europskoj uniji. To se napokon ostvarilo pridruživanjem Europskoj uniji 1. srpnja 2013. godine. S puno entuzijazma ušli smo u Europsku uniju s naglaskom na EU fondovima koji su trebali donijeti prosperitet i brzo uzdizanje posrnulog hrvatskog gospodarstva. Ipak to nije bilo tako lako kako je ispočetka bilo zamišljeno. Hrvatska se ubrzo našla u problemu budući da njezini provedbeni i apsorpcijski kapaciteti nisu bili baš na zavidnom nivou.

U razmatranju spomenutih kapaciteta gotovo uvijek se uzima usporedba Hrvatske i njoj sličnih zemalja poput Slovenije, Mađarske, Slovačke, Poljske, Češke, Bugarske i Rumunjske. Sve ove zemlje imaju nešto zajedničko, a to je da su postkomunističke države koje su pristupile Europskoj uniji. Kada pogledamo sve te zemlje, koje su nakon sloma socijalističkog poretka krenule sa sličnih točaka razvoja, lako možemo ustanoviti da između njih danas postoji velika razlika. Ključni problem Hrvatske što utječe na smanjenu apsorpciju sredstava EU fondova su administrativni kapaciteti i izostanak koordinacije javnih politika. Zapošljavanje i kadrovanje nestručnih osoba samo zbog stranačkih i članskih iskaznica jako utječe na procese apsorpcije budući da je proces pribavljanja i povlačenja sredstava iz EU fondova dugotrajan i mukotrpan vremenski zahtjevan posao. Upravo ti administrativni problemi dovode do toga da se povlačenje sredstava iz EU fondova i kod Korisnika nerijetko svelo na to "samo da se prođe na natječaju i uzme novac". Stoga se u značajnom broju slučajeva prijavljuju totalno nepripremljeni i nekvalitetni projekti koji jednostavno nemaju svrhu, niti koriste nečemu, ali su tu prijavljeni jednostavno kako novac iz Europske unije ne bi ostao neiskorišten.

Novac koji se povlači iz fondova mora transparentno biti prikazan gdje je i na što utrošen, međutim već u ranim godinama članstva i korištenja fondova pojavile su se afere s netransparentnošću i prevelikim troškovima javnih nabava koje su jedan od ključnih dijelova projekata. Valja, međutim, spomenuti da je tijekom vremena Hrvatska napravila i određene pomake, pa je trenutno za vremensko razdoblje 2014.-2020. godine pri vrhu po ugovorenim brojem projekata, a ne zaostaje puno i kod isplata. Međutim, to ne znači da iskustvo prvog vremenskog razdoblja u kojem smo u cjelovitom procesu bili punopravna članica Europske unije nije na uvid donijelo niz postupaka gdje griješimo, što bi svakako valjalo popraviti za buduće višegodišnje financijske okvire. Posebno treba obratiti pažnju na planiranje jer bez planiranja nema ništa. Hrvatska se trenutno nalazi u novom programskom razdoblju za koje trenutno nemamo adekvatne informacije o pripremljenosti sustava i kolika je zaliha već predviđenih projekata i potencijalni broj Korisnika i kako će Sustav to sve podnijeti. Najviše brige predstavlja odgovor na pitanje kako će se Sustav ponašati u ovom programskom razdoblju budući da je u prošlom razdoblju bio opterećen niskim postotkom isplata i ugovaranja. U ovom programskom razdoblju Hrvatskoj se na raspolaganju nalazi gotovo 25 milijardi eura bespovratnih sredstava što je više nego ikada do sad. Međutim potrebno je pomno isplanirati i identificirati prioritete koji su u zajedničkom interesu svim granama gospodarstva u Hrvatskoj kako bi se uskladili razvojni prioriteti koji će s time u skladu uzeti u obzir i potrebe javnih politika koje moraju bolje surađivati i povećati svoju koordinaciju.

Ključno za novo trenutno programsko razdoblje je ubrzati sam sustav povlačenja sredstava iz EU fondova. Sustav trebaju činiti stručnjaci i ljudi s velikim iskustvom u radu s institucijama Europske unije. Potrebni su ambiciozni ljudi, spremni za novim konstantnim stjecanjem znanja, kreativni u pronalaženju složenih problema te obavljanje više različitih zadataka (*multitasking*). Sve ove pobrojane osobine čine razliku između dobrih i loših konzultanata. Stoga ključ za bolju apsorpciju je ulaganje u nove mlade kadrove kojima se treba posvetiti puno više pažnje i vremena. Osim toga treba dobro promisliti o osnivanju novih tijela zaduženih za EU fondove jer bi osnivanje nekog novog nadnacionalnog tijela sastavljenog od niza stručnjaka zaduženih za pojedine grane fondova doprinijelo većoj apsorpciji i uspješnosti pri prijavi projektnih prijedloga. Kako bi došlo do ubrzanja samih procesa potrebno je pojednostavljenje procedura i optimizacija procesa pri pripremi natječaja, ugovaranja i provedbi projekata. Sve to nas dovodi do samoupravnih jedinica gdje postoje velike razlike između istih i određeni broj njih je daleko uspješniji u odnosu na druge. Međutim tu također postoje razlike u apsorpcijskim kapacitetima koji su vezani uz njihov položaj u teritorijalnoj

podjeli Hrvatske. Upravu tu se vidi razlika između malih gradova i relativno velikih gradova gdje jednostavno male lokalne jedinice nemaju dovoljan broj ni stručnjaka niti apsorpcijskih kapaciteta za prijavu projektnih prijedloga i iskorištavanje sredstava iz EU fondova. Zato kad sve pogledamo pojednostavljenje procedura, ulaganje u mlade kadrove voljne učenja i veća koordinacija javnih politika bi vodila ka većoj iskoristivosti sredstava fondova što bi u konačnici pomoglo i malim jedinicama lokalne samouprave.

11. LITERATURA:

- Beširević, N. et al. (2012). Sve što ste htjeli znati o ulasku Hrvatske u EU. [Online] Dostupno na: <http://www.eef.hr/wp-content/uploads/2013/01/EUcionica-publika-cija-web.pdf> p. 3-13
- Bešlić, B., i sur. (2014.) *Upravljanje EU projektima*. Zagreb: TIM4PIN d.o.o. za savjetovanje.
- Bićanić, I., Pribičević, V. (2013). A NUTS 2 View of Regional Inequality in Croatia, 1968-2008, u: W. Bartlett i dr. (ur.), *Decentralization and Local Development in South East Europe*, 231-251. Basingstoke: Palgrave Macmillan, str. 231-251.
- Bogunović, A. (1985) *Regionalni razvoj socijalističke Jugoslavije i Hrvatske*. Zagreb: Sveučilišna naklada Liber.
- Cace, C., i sur. (2010) Absorption capacity of the structural fund. Integrating perspectives. *MPRA* 82 (6): 1-24.
- Incaltarau, C., Pascariu, G.,C., Surubaru, N., C., (2020) Evaluating the Determinants of EU Funds Absorption across Old and New Member States – the Role of Administrative Capacity and Political Governance. *JCMS* 58 (4): 941-961.
- Kapetinić, D., Čordaš, Z., Bošnjak, S., (2023) Uloga EU fondova u regionalnom razvoju. *Ekonomija, turizam, telekomunikacije i računarstvo*, 5 (1): 86-92.
- Kotarski, K., Petak, Z. (2019) Croatia's Post-communist Transition Experience: The Paradox of Initial Advantage Turning into a Middle-Income Trap, u: Z. Petak, K. Kotarski (ur.), *Policy-Making at the European Periphery: The Case of Croatia*. Cham: Palgrave Macmillan, str. 1-25.
- Maleković, S., Puljiz, J., Keser, I., (2018) Utjecaj kohezijske politike na regionalnu politiku i razvoj Hrvatske. *Institut za razvoj i međunarodne odnose* 10 (1): 3-25.
- Maletić, I. i sur. (2016) *EU projekti – od ideje do realizacije*. Zagreb: TIM4PIN d.o.o. za savjetovanje.
- Molle, W. (2008) Enhancing the efficiency of the EU Funds Through Better Coordination. *Society and Economy*, 30 (2): 275-292.
- Musa, A., Petak, Z. (2015) Coordination for Policy in Transition Countries: Case of Croatia. *International Public Administration Review*, 13 (3–4): 117-159.

- Narodne novine (2023) *Zakon o javnoj nabavi*. Zagreb Narodne novine d.d. 98 (23), 1-137.
- Odak, A., Rajaković, M., Žabojec, M., (2021) *Financijska perspektiva Europske unije 2021.-2027. s naglaskom na kohezijsku politiku*. Zagreb: Školska knjiga.
- Ott, K., Mačkić, V. i Bronić, M. (2018). Budget Transparency of Local Governments: The Political Economy of City and Municipality Budgets in Croatia. *Društvena istraživanja*, 27 (4), 629-647.
- Petak, Z. (2008) Oblikovanje javnih politika i problem vertikalne koordinacije. *Anali Hrvatskog politološkog društva* 5 (1): 263-273.
- Tolušić, M., Koporčić, N., Tolušić, Z., (2013) Uloga i važnost EU fondova za Republiku Hrvatsku. *Ekonomski vjesnik*, 26 (1): 215-222.
- Vela, A. (2015) Menadžment ESI fondova 2014.-2020. Zagreb: Školska knjiga.
- Vidačak, I., Škrabalo, M., (2014) Exploring the Effects of Europeanization on the Openness of Public Administration in Croatia. *HKJU-CCPA*, 14 (1): 149-187.
- Šumpíková, M., Pavel, J., Klazar, S. (2004) EU Funds: Absorption Capacity and Effectiveness of Their Use, with Focus on Regional Level in the Czech Republic. *Economics*.
- Wobben, T. (2018) Rasprava o trofaznoj kohezijskoj politici i njene implikacije za Europski odbor regija. *Političke analize*, 9 (35): 21-27.

INTERNET IZVORI

- Državni ured za reviziju. (2018). Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti provedbe operativnog programa konkurentnosti i kohezija 2014.-2020. [Online] 52 Dostupno na: <http://www.revizija.hr/datastore/filestore/160/PROVEDBA-OPERATIVNOG-PROGRAMA-KONKURENTNOST-I-KOHEZIJA-2014-2020.pdf>. p. 37.
- Europska komisija. (2018). Nacrt općeg proračuna Europske unije za financijsku godinu 2019. - opći uvid. [Online] Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/budget/data/DB/2019/hr/SEC00.pdf>. p.1.-5.
- Ministarstvo regionalnog razvoja. (2018). Europski strukturni i investicijski fondovi. Dostupno na: <http://www.strukturnifondovi.hr/eu-fondovi> p.1.
- Portal o EU fondovima. (2018). https://european-union.europa.eu/index_hr

12. SAŽETAK I KLJUČNE RIJEČI

U ovom radu se istražuje jedna od najaktualnijih tema o kojoj se trenutno razgovara u Hrvatskoj. Tema ovog rada jesu Europski i strukturni investicijski fondovi odnosno njihova iskoristivost. Vrlo važno je definirati korištenje Europskih strukturnih i investicijskih fondova i za što se oni konkretno koriste. U okviru rada analiziraju se dosadašnja iskorištenost EU fondova u Hrvatskoj kao i konkretni uzroci razmjerno malog postotka iskorištenosti, za što mnogi krive sustav i izostanak koordinacije javnih politika. Neke od kritika idu čak tako daleko da izjavljuju da je potrebno ukinuti ovlasti ministarstvima u vođenju fondova i natječaja i osnovati jedno nadnacionalno tijelo sastavljeno od niza stručnjaka što bi prema mišljenju mnogih vodilo ka većoj učinkovitosti sustava. Iako se trenutno priča o fondovima u Hrvatskoj mnogi zaboravljaju da je Hrvatska i prije nego je postala članica Europske unije imala pristup pretpristupnim fondovima Europske unije. Osnovni cilj ovog rada je istražiti iznose koji su se u Hrvatskoj našli na raspolaganju kroz dosadašnje vremensko razdoblje i koji su uzroci slabe apsorpcije istih sredstava iz fondova koji su namijenjeni Hrvatskoj. Rezultati pojedinih istraživanja ukazuju na to kako je RH ugovorila projekte u vrijednosti od 13.73 milijardi eura što je nešto više od 55% novca koji nam se nalazi na raspolaganju u dva vremenska perioda. Iako se Hrvatska nalazi ispred 12 drugih članica unije po iskorištenosti i ugovorenim sredstvima ipak treba napomenuti kako i dalje skoro 50% sredstava iz fondova nije iskorišteno.

Ključne riječi: ESI fondovi, javne politike, Republika Hrvatska, Europska unija, koordinacija.

SUMMARY AND KEY WORDS

This paper examines one of the most topical topics currently being discussed in Croatia. The topic of this paper is the European and structural investment funds and their utilization. It is very important to define the use of the European structural and investment funds and what they are specifically used for. The paper analyzes the utilization of EU funds in Croatia so far, as well as the specific causes of the relatively small percentage of utilization, for which many blame the system and the lack of coordination of public policies. Some of the criticisms even go so far as to declare that it is necessary to abolish the powers of the ministries in managing funds and tenders and to establish a supranational body composed of a number of experts, which, according to many, would lead to greater efficiency of the system. Although there is currently talk about funds in Croatia, many forget that even before Croatia became a member of the European Union, it had access to pre-accession funds of the European Union. The main goal of this work is to investigate the amounts that have been made available to Croatia over the past period of time and what are the causes of the poor absorption of the same funds from the funds intended for Croatia. The results of individual research indicate that the Republic of Croatia has contracted projects worth 13.73 billion euros, which is slightly more than 55% of the money available to us in two time periods. Although Croatia is ahead of 12 other members of the union in terms of utilization and contracted funds, it should be noted that almost 50% of funds from the funds are still not used.

Key words: ESI funds, public policies, Republic of Croatia, European Union, coordination.