

# Apsorpcijski kapacitet ESI fondova Europske unije - slučaj Hrvatske, Slovačke i Slovenije

---

Šimunić, Ana

Master's thesis / Diplomski rad

2021

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:114:781182>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-01-05**



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

Ana Šimunić

**APSORPCIJSKI KAPACITET ESI FONDOVA EUROPSKE  
UNIJE – SLUČAJ HRVATSKE, SLOVAČKE I SLOVENIJE**

**DIPLOMSKI RAD**

Zagreb, 2021.

Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

# APSORPCIJSKI KAPACITET ESI FONDOVA EUROPSKE UNIJE – SLUČAJ HRVATSKE, SLOVAČKE I SLOVENIJE

DIPLOMSKI RAD

Mentor: doc. dr. sc. Kristijan Kotarski

Studentica: Ana Šimunić

Zagreb

Lipanj, 2021.

Izjava o autorstvu:

Izjavljujem da sam diplomski rad (Apsorpcijski kapacitet ESI fondova Europske unije – slučaj Hrvatske, Slovačke i Slovenije), koji sam predala na ocjenu mentoru (doc. dr. sc. Kristijan Kotarski), 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.

Ana Šimunić

## SADRŽAJ RADA:

1. UVOD .....	1
2. KOHEZIJSKA POLITIKA I STRUKTURNI I INVESTICIJSKI FONDOVI .....	9
2.1. Razvoj kohezijske politike i Strukturnih i investicijskih fondova .....	9
2.2. Kohezijska politika i Strukturni i investicijski fondovi u financijskoj perspektivi 2014. – 2020. ....	13
3. SUSTAV KORIŠTENJA STRUKTURNIH I INVESTICIJSKIH FONDOVA .....	21
3.1. Strateški dokumenti za ESI fondove .....	21
3.2. Institucionalni okvir ESI fondova .....	22
3.3. NUTS sustav ESI fondova .....	23
4. TEORIJSKE ODREDNICE APSORPCIJSKOG KAPACITETA .....	24
5. DIZAJN ISTRAŽIVANJA .....	30
6. PROCES I USPJEŠNOST TRANZICIJE U HRVATSKOJ, SLOVENIJI I SLOVAČKOJ .....	34
6.1. Proces tranzicije u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj .....	34
6.2. Uspješnost procesa tranzicije u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj .....	48
7. KVALITETA UPRAVLJANJA, VLADAVINA PRAVA I CIVILNO DRUŠTVO U HRVATSKOJ, SLOVENIJI I SLOVAČKOJ .....	55
7.1. Kvaliteta upravljanja .....	55
7.2. Vladavina prava .....	65
7.3. Civilno društvo .....	73
8. PROCES JAVNE NABAVE U HRVATSKOJ, SLOVENIJI I SLOVAČKOJ .....	74
9. NALAZI ISTRAŽIVANJA .....	83
10. ZAKLJUČAK .....	88
11. SAŽETAK: .....	93
12. LITERATURA .....	94

## POPIS ILUSTRACIJA

Popis slika:

Slika 1. Djelokrug kohezijske politike za razdoblje 2014. - 2020. ....	14
Slika 2. ESIF 2014. - 2020. - ukupan proračun po fondovima .....	17
Slika 3. ESIF 2014. - 2020. - ukupan proračun po tematskim ciljevima.....	18
Slika 4. ESIF 2014. - 2020. - ukupan proračun po članicama Europske unije .....	19
Slika 5. ESIF 2014. - 2020. - odnos alociranih, ugovorenih i isplaćenih sredstava po godinama .....	20
Slika 6. ESIF 2014. - 2020. - ESIF 2014. - 2020. - odnos alociranih, ugovorenih i isplaćenih sredstava po članicama Europske unije .....	21
Slika 7. Stope iskorištenosti sredstava ESI fondova u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj za financijsko razdoblje 2014. - 2020.....	32
Slika 8. Stopa iskorištenosti sredstava ESI fondova u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj alociranih za financijsko razdoblje 2007. - 2013. ....	33
Slika 9. Promjene BDP-a u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj (izražene u dolarima) za razdoblje 2007. – 2018.....	37
Slika 10. Promjene BDP-a u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj (izražene u dolarima) za financijsko razdoblje 2014. – 2020.....	38
Slika 11. Stope nezaposlenosti u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj u razdoblju od 2007. do 2020. godine.....	39
Slika 12. Postotak stanovništva koji živi na rubu siromaštva u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj u razdoblju 2011. - 2019. ....	40
Slika 13. World Governance Indicators (Kontrola korupcije) - promjene rejtinga za razdoblje 2007. - 2013. ....	45
Slika 14. World Governance Indicators (Kontrola korupcije) - promjene rejtinga za razdoblje 2014. - 2020. ....	46
Slika 15. Bertelsmann Transformation Index (Politička transformacija) - promjene vrijednosti za razdoblje 2007. – 2013. ....	49
Slika 16. Bertelsmann Transformation Index (Ekonomska transformacija) - promjene vrijednosti za razdoblje 2007. – 2013. ....	50
Slika 17. Bertelsmann Transformation Index (Transformacija upravljanja) - promjene vrijednosti za razdoblje 2007. – 2013. ....	51

Slika 18. Bertelsmann Transformation Index (Politička transformacija) - promjene vrijednosti za razdoblje 2014. – 2020. ....	52
Slika 19. Bertelsmann Transformation Index (Ekonomska transformacija) - promjene vrijednosti za razdoblje 2014. – 2020. ....	53
Slika 20. Bertelsmann Transformation Index (Transformacija upravljanja) - promjene vrijednosti za razdoblje 2014. - 2020. ....	54
Slika 21. World Governance Indicators (Odgovornost) - promjene vrijednosti za razdoblje 2007. - 2013. ....	56
Slika 22. World Governance Indicators (Odgovornost) - promjene vrijednosti za razdoblje 2014. - 2019. ....	56
Slika 23. World Governance Indicators (Regulatorna kvaliteta) - promjene vrijednosti za razdoblje 2007. - 2013. ....	57
Slika 24. World Governance Indicators (Regulatorna kvaliteta) - promjene vrijednosti za razdoblje 2014. - 2019. ....	58
Slika 25. World Governance Indicators (Politička stabilnost i odsutnost nasilja) - promjene vrijednosti za razdoblje 2007. - 2013. ....	59
Slika 26. World Governance Indicators (Politička stabilnost i odsutnost nasilja) - promjene vrijednosti za razdoblje 2014. - 2019. ....	59
Slika 27. World Governance Indicators (Učinkovitost vlade) - promjene vrijednosti za razdoblje 2007. - 2013. ....	60
Slika 28. World Governance Indicators (Učinkovitost vlade) - promjene vrijednosti za razdoblje 2014. - 2019. ....	61
Slika 29. World Governance Indicators (Vladavina prava) - promjene vrijednosti za razdoblje 2007. - 2013. ....	62
Slika 30. World Governance Indicators (Vladavina prava) - promjene vrijednosti za razdoblje 2014. - 2019. ....	62
Slika 31. World Governance Indicators (Kontrola korupcije) - promjene vrijednosti za razdoblje 2007. - 2013. ....	63
Slika 32. World Governance Indicators (Kontrola korupcije) - promjene vrijednosti za razdoblje 2014. – 2019. ....	64
Slika 33. World Justice Project (Indeks vladavine prava) - promjene rejtinga 2015. - 2020. .	66
Slika 34. World Governance Indicators (Vladavina prava) - promjene rejtinga 2007. - 2013. ....	67

Slika 35. World Governance Indicators (Vladavina prava) - promjene rejtinga 2015. - 2019. .....	67
Slika 36. World Justice Project (Odsutnost korupcije) - promjene rejtinga 2015. - 2020.....	69
Slika 37. World Governance Indicators (Kontrola korupcije) - promjene rejtinga 2007. - 2013. .....	70
Slika 38. World Governance Indicators (Kontrola korupcije) - promjene rejtinga 2014. - 2019. .....	70
Slika 39. World Justice Project (Ograničenje vlasti) - promjene rejtinga 2015. - 2020.....	71
Slika 40. World Justice Project (sustav kaznenog prava) - promjene rejtinga 2015. - 2020...	72
Slika 41. Svjetska banka - Participacija civilnog društva za razdoblje 2007. - 2018. ....	73
Slika 42. Detektirane prijevare kao postotak isplaćenih sredstava iz fondova kohezijske politike po državama članicama Europske unije za razdoblje 2007. - 2013.....	82
Slika 43. Udio isplaćenih sredstava iz ESI i poljoprivrednih fondova za koje OLAF traži nadoknadu zbog pojave nepravilnosti sa ili bez elemenata prijevare u razdoblju 2015. - 2019. .....	83
Slika 44. Procjena učinaka kohezijske politike u razdoblju od 2014. - 2020. na BDP u glavnim državama korisnicama, prosjek 2014. - 2023. i 2030. ....	90

Popis tablica:

Tablica 1. Tematski ciljevi kohezijske politike za razdoblje 2014. - 2020.....	14
--	----



## 1. UVOD

Kohezijska politika osnovana je kao strategija Europske unije za poticanje ujednačenog razvoja svih regija država članica. Temeljni i krajnji cilj kohezijske politike je gospodarska i socijalna kohezija koja se nastoji postići upravo ulaganjem u razvoj zaostalih regija država članica s obzirom na BDP po glavi stanovnika te postizanjem ujednačenog razvoja. Kako bi kohezijska politika ostvarila svoj cilj, osnovani su europski fondovi kao njezini financijski instrumenti, a oni su: Europski socijalni fond, Kohezijski fond i Europski fond za regionalni razvoj (Europska komisija, 2014b). Iz navedenih fondova države članice Europske unije na raspolaganju imaju određena sredstva, a uspješnost fondova i kohezijske politike ovisi o njihovoj apsorpciji u državama članicama. S porastom važnosti kohezijske politike i porastom financijskih sredstava za njezino provođenje, apsorpcija je postala jedna od važnih tema istraživanja i literature. Općenito se apsorpcijski kapaciteti fondova Europske unije mogu definirati kao „opseg u kojemu je pojedina država sposobna u potpunosti iskoristiti sredstva koja su joj alocirana iz europskih fondova na efektivan i učinkovit način. Apсорpcijski kapacitet postoji i na strani potražnje i na strani ponude, misleći pri tome na javnu upravu kao ponudu, a krajnje korisnike sredstava kao potražnju za sredstvima. Na potražnoj strani apсорpcijski kapacitet je sposobnost aplikantata projekata da stvore prihvatljive projektne prijedloge. Na strani ponude, apсорpcijski kapacitet definira se sa tri elementa, to su makroekonomski kapacitet, financijski apсорpcijski kapacitet te administrativni kapacitet“ (PJR.hr, 2012).

Kada je riječ o makroekonomskom faktoru, on se definira i mjeri u obliku BDP-a neke zemlje (Šumpikova, Pavel, Klazar, 2004: 2), gdje je Europska komisija odredila da zemlje članice Europske unije mogu iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova na raspolaganju imati do 4% njihovog BDP-a (Đulabić, 2012: 41). Nadalje, financijski faktor apсорpcijskih kapaciteta odnosi se na pravilo da sredstva iz fondova Europske unije ne financiraju u potpunosti projekte i programe države u nekom proračunskom razdoblju, već je potrebno da država članica sufinancira određeni udio troškova. Dok je u financijskoj perspektivi 2007. – 2013. određeno kako države članice sufinanciraju 20-25% sredstava (Đulabić, 2012: 42), u financijskoj perspektivi 2014. – 2020. poštuje se načelo proporcionalnosti kako bi se osigurala pravna sigurnost država članica, a što se postiže posebnim aranžmanima i postupcima financijskih korekcija koje utvrđuju države članice i Europska komisija (Eur-lex.europa.eu, 2013: 15). Upravni faktor apсорpcije sredstava obuhvaća pripremljenost i spremnost javne uprave da efikasno i adekvatno upravlja sredstvima koja su državi na raspolaganju. Spremnost javne uprave ne odnosi se samo na razinu središnje državne uprave, već i na spremnost lokalne i

regionalne samouprave. S obzirom na to, upravni se kapacitet može „odrediti kao sposobnost i vještina središnje i lokalne vlasti da pripremi prikladne planove, programe i projekte u predviđenom roku, odlučuje o programima i projektima, organizira koordinaciju između ključnih partnera, da se nosi s upravnim zahtjevima i zahtjevima u pogledu izvještaja, te da prikladno financira i nadzire njihovu provedbu izbjegavajući neregularnosti u što je moguće većoj mjeri“ (Đulabić, 2012: 41).

Prikazom makroekonomskog, financijskog i upravnog faktora apsorpcije zapravo se daje najuža definicija apsorpcijskih kapaciteta. Upravo su ove faktore proučavali mnogi autori, dok su neki autori nastojali proširiti determinante apsorpcije. Sukladno tome, istraživanja apsorpcije sredstava iz fondova Europske unije mogu se podijeliti u nekoliko osnovnih skupina:

- Istraživanja koja analiziraju utjecaj apsorpcije sredstava iz fondova Europske unije na regionalni rast država članica
- Istraživanja koja analiziraju ulogu institucija država članica u razvoju apsorpcijskih kapaciteta
- Istraživanja koja analiziraju apsorpcijske kapacitete u pojedinim državama članicama kao posebnim slučajevima ili istraživanja koja vrše komparativnu analizu apsorpcije država članica
- Istraživanja koja analiziraju determinante apsorpcije

Utjecajem apsorpcije sredstava iz fondova Europske unije na regionalni rast država članica bavili su se Becker, Egger, Von Ehrlich i Fenge (2010), u svome istraživanju *Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performances*, gdje razmatraju utjecaj redistribucijske regionalne politike na ekonomske performanse regija Europske unije. Autori su odlučili svoju analizu fokusirati na NUTS 2 i NUTS 3 regije Europske unije u tri vremenska intervala – 1989. – 1993., 1994. – 1999., 2000. – 2006. U svome istraživanju došli su do zaključka kako apsorpcija sredstava iz strukturnih fondova Europske unije NUTS 3 regija ovisi o kapacitetima NUTS 2 regija. Također, došli su do zaključka kako svaki potrošeni Euro iz regionalne politike Europske unije dovodi do rasta BDP-a za 1.21 EUR (Becker, Egger, Von Ehrlich, Fenge, 2010: 578). U članku *The Impact of Regional Absorptive Capacity on Spatial Knowledge Spillovers: The Cohen and Levinthal model revisited*, Andrea Caragliu i Peter Nijkamp (2008) nastoje spojiti dva različita, ali kompatibilna pristupa: apsorpcijske kapacitete i prelijevanje znanja. Pristupe spajaju tezom da manja razina apsorpcijskih kapaciteta rezultira prelijevanjem visoko obrazovanog kadra u okolna područja. Istraživanje je pokazalo hipotezu točnom, odnosno smanjena razina kapaciteta apsorpcije dovodi do prelijevanja visoko-

kvalificiranog znanja u okolna područja, ali dovodi i do dodatnog smanjenja regije da razumije, dekodira i efektivno iskoristi nova znanja (Caragliu, Nijkamp, 2008: 1136).

U analizi utjecaja institucija na razvoj apsorpcijskih kapaciteta ističu se Ramona Țigănașu, Criatian Încălțărău i Gabriela Carmen Pascariu (2018) i njihov rad *Administrative Capacity, Structural Funds Absorption and Development. Evidence from Central and Eastern European Countries*. Glavni cilj ovoga rada je analiza utjecaja administrativnog kapaciteta na razinu apsorpcije fondova Europske unije u zemljama Srednje i Istočne Europe koje su se suočile sa procesom tranzicije. U svrhu analize koristili su model višestruke regresije u programskom razdoblju od 2007. do 2015. godine. Rezultati su pokazali kako kvaliteta institucija i upravljanja pozitivno utječu na razinu apsorpcije. Također, rezultati istraživanja pokazali su kako apsorpcija spomenutih zemalja Europe zaostaje u odnosu na druge članice Europske unije što ukazuje na potrebu za unapređenjem administrativnih kapaciteta kako bi se poboljšala implementacija kohezijske politike, ali i kako bi navedene zemlje istočne i srednje Europe ostvarile rast i razvoj (Țigănașu, Încălțărău, Pascariu, 2018: 39). Dodatan doprinos razumijevanju uloge institucija pružili su Gruševaja i Pusch (2011) u svom članku *How does Institutional Setting Affect the Impact of EU Structural Funds on Economic Cohesion? New Evidence from Central and Eastern Europe*, analizirajući efektivnost strukturnih fondova Europske unije u zemljama Srednje i Istočne Europe na regionalnoj razini u 2004. godini. Pri tome, u analizu uključuju 3 institucionalne varijable: korupciju, regionalnu administraciju NUTS 2 regija zemalja Srednje i Istočne Europe i ulogu strategija u efektivnosti strukturnih fondova Europske unije. Rezultati njihovog empirijskog istraživanja pokazali su kako niska razina korupcije povećava razinu apsorpcije sredstava iz strukturnih fondova Europske unije, međutim prema njihovim rezultatima regionalna administracija i strategije nemaju utjecaj na razinu apsorpcije (Gruševaja, Pusch, 2011: 3).

Ipak, najveći broj istraživanja i literature okreće se analizi apsorpcije u pojedinim državama članicama Europske unije, odnosno analizi više država članica putem komparativne analize. Tako je Jale Tosun (2013) u svome radu *Absorption of Regional Funds: A Comparative Analysis*, analizirao apsorpciju sredstava iz Europskog fonda za regionalni razvoj u 25 država članica Europske unije u 2008. godini. Autorovo istraživanje je pokazalo kako postoji pozitivna povezanost apsorpcije sredstava iz Europskog fonda za regionalni razvoj i kapaciteta vlasti te je pokazalo kako nove članice Europske unije generalno imaju veću razinu apsorpcije od starih članica (Tosun, 2013: 1). Navedeno saznanje autor objašnjava putem utjecaja pretpristupnog razdoblja, političkih pritisaka te visinom prihoda države članice. Naime, autor navodi kako su

nove države članice Europske unije više investirale u administrativne kapacitete i kapacitete vlade s obzirom na to da su bile pod utjecajem pretpristupnih uvjetovanosti. Također, nove države članice su zbog navedenog pretpristupnog iskustva bile osjetljivije i izloženije nadzoru i kritikama Europske unije, zbog čega su, u usporedbi sa starim članicama, bile usmjerenije na veću usklađenost sa zahtjevima Europske unije te su bile pod većim političkim pritiskom za maksimiziranjem apsorpcije sredstava iz strukturnih fondova. Autor dodatno objašnjava navedeni fenomen putem prihoda država članica, pri čemu navodi kako države sa visokim prihodima jednostavno nemaju potrebu za povećanjem apsorpcije sredstava iz strukturnih fondova (Tosun, 2013: 12-13). Simona Milio (2007) u svome radu *Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances? Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy*, proširuje determinante apsorpcije sredstava iz strukturnih fondova Europske unije na upravljanje, praćenje i evaluaciju putem kojih analizira razlike u regionalnim performansama potrošnje alociranih sredstava te nastoji odgovoriti na pitanje: može li administrativni kapacitet objasniti razliku alociranih i isplaćenih sredstava iz strukturnih fondova? Autorica svoje istraživanje ne vrši na području cijele Europske unije, već u južnoj Italiji (Milio, 2007: 429). Svojim istraživanjem autorica dolazi do zaključka kako se razlike u regionalnim performansama mogu objasniti pomoću 2 faktora. Prvi od tih faktora je hijerarhijska organizacijska struktura koja onemogućava koordinirano upravljanje i programiranje što dovodi do razlika u performansama. Drugi faktor je stabilnost vlasti pri čemu visoka razina nestabilnosti dovodi do poremećaja u kontinuitetu upravljanja, nadzoru aktivnosti i napretku (Milio, 2007: 440). Nadalje, Zaman i Georgescu (2009) u radu *Structural fund, absorption: A new challenge for Romania?* analiziraju utjecaj makroekonomskih faktora strukturnih fondova Europske unije na vanjsku trgovinu, odnosno na razine uvoza i izvoza roba i usluga. U navedenoj analizi, autori kao uzorak ne uzimaju sve države članice Europske unije, već samo Rumunjsku u programskom razdoblju od 2007. do 2013. godine. Korištenjem HEROM ekonometrijskog modela, autori dolaze do nalaza kako strukturni fondovi Europske unije povećavaju uvoz i izvoz u Rumunjskoj. Međutim, dobiveni rezultati ukazuju i na činjenicu kako strukturni fondovi Europske unije ipak više povećavaju izvoz, a manje uvoz (Zaman, Georgescu, 2009: 136).

Puljiz, Maleković i Keser (2018) autori su poglavlja *Cohesion Policy in Croatia: What Have We Accomplished So Far?*, koji na samom početku prikazuju važnost ESI fondova za države članice Europske unije, ali i kako su apsorpcijski kapaciteti determinanta njihovog učinkovitog korištenja. S obzirom na to, autori u daljnjem tekstu prikazuju faktore koji izravno utječu na

apsorpciju sredstava iz ESI fondova u državama članicama Europske unije. U tom kontekstu autori naglašavaju važnost strukture zaposlenosti, kompleksnosti procedure ugovaranja i isplaćivanja sredstava iz ESI fondova te investicijske klime. Autori poglavlja ova važna saznanja primjenjuju na slučaju Hrvatske te ukazuju na važnost EU fondova za socioekonomski razvoj kako Hrvatske tako i svih ostalih država članica Europske unije (Puljiz, Maleković, Keser, 2018: 285). Surubaru (2017) u svome radu *Administrative capacity or quality of political governance? EU Cohesion Policy in the new Europe, 2007–13*, polazi od pitanja: odnosi li se administrativni kapacitet apsorpcije zapravo na kvalitetu političkog upravljanja? Sukladno navedenom pitanju, Surubaru proučava upravljanje i implementaciju strukturnih fondova u Bugarskoj i Rumunjskoj u financijskoj perspektivi 2007. – 2013. Polazi od teze da se razlika kapaciteta i performansi Bugarske i Rumunjske može objasniti načinom na koji politički faktori utječu na razvoj administrativnih kapaciteta i na procese koji okružuju apsorpciju. Svojim istraživanjem, Surubaru je dokazao kako veća kvaliteta političkog upravljanja za rezultat ima veću razinu apsorpcije sredstava iz strukturnih fondova Europske unije (Surubaru, 2017: 844). Gratian Mihailescu (2012) proveo je komparativnu analizu Poljske i Rumunjske u članku *Two Eastern European Countries with Different Paths: Why Polish manage to efficiently absorb the European money while Romania remains with its funds blocked*. Naime, i Poljska i Rumunjska su države članice Europske unije koje se suočavaju sa problemom korupcije, međutim Poljska uspijeva apsorbirati sredstva iz Europske unije, dok Rumunjska ostaje blokirana. Autor nastoji pronaći razlike navedenih zemalja koje dovode do prethodno navedene situacije. Odgovor na postavljeno pitanje autor pronalazi u civilnom društvu i medijima. Prema navodima autora, razvijeno civilno društvo predstavlja ključan instrument za borbu protiv korupcije, pri čemu je Poljska uspjela stvoriti razvijeno civilno društvo, dok Rumunjska nije. Nadalje, u Poljskoj je došlo i do razvoja medija koji stvaraju pritisak na političare da sa civilnim društvom provodi intenzivnu komunikaciju o prijevarama u korištenju sredstava Europske unije te da zajedničkim snagama poduzimaju aktivne korake prema suzbijanju korupcije te u ovome segmentu Rumunjska ponovno zaostaje za Poljskom (Mihailescu, 2012: 6-7). Pri tome, autor naglašava kako je jačanje institucionalnog okvira i vladavine prava ključ apsorpcije kako u Rumunjskoj, tako i u ostalim državama članicama Europske unije (Mihailescu, 2012: 9).

U članku *Institutional Regulation and the Effectiveness of Absorbing EU Funds: The Experiences of Ireland, Estonia and Slovenia*, autori Marković, Kirbiš i Vek (2007) analiziraju važnost institucionalnog okvira za apsorpciju sredstava iz fondova Europske unije. Pri tome, u analizu uzimaju Irsku, Estoniju i Sloveniju kao vodeće zemlje apsorpcije 2004. godine. U radu

se analizira način implementacije sredstava fondova Europske unije u svakoj navedenoj zemlji, pri čemu se došlo do nalaza da svaka koristi drugačiji sistem, Naime, Irska koristi decentralizirani upravljački sistem, dok Estonija i Slovenija koriste centralizirani sistem na nacionalnoj razini. Iako nisu mogli utvrditi koji je sistem bolji za apsorpciju, autori su došli do zaključka kako različite implementacijske strukture mogu dovesti do visoke razine apsorpcije (Marković, Kirbiš, Vek, 2007: 1219). Determinantama apsorpcije bavile su se Ines Kersan-Škabić i Lela Tijanić (2017) u svome radu *Regional absorption capacity of EU funds* analizirajući utjecaj odabranih teritorijalnih ekonomskih preduvjeta koji su važni za uspješnu apsorpciju EU fondova, a analizu provode u programskom razdoblju 2000 – 2011., dok uzorak istraživanja čine 272 NUTS 2 regije Europske unije (Kersan-Škabić, Tijanić, 2017: 1191). Spomenuti teritorijalni ekonomski preduvjeti koje autorice koriste u svom istraživanju su obrazovanje radne snage, stopa nezaposlenosti, fiskalna decentralizacija, investicije, institucionalni okvir i razvoj infrastrukture. Autorice korištenjem panel analize potvrđuju svoju hipotezu kako na apsorpciju EU fondova utječu regionalne ekonomske karakteristike (Kersan-Škabić, Tijanić, 2017: 1204). Istu tematiku izučavali su Monica Achim i Sorin Borlea (2015) u svome radu *Determinants of the European Funds absorption 2007-2013 in European Union Member States*. U članku se analiziraju determinante apsorpcije fondova Europske unije među 28 država članica u programskom razdoblju 2007. – 2013., putem stopa apsorpcije koje su bile dostupne na kraju 2013. godine. Kao determinante apsorpcije uzimaju se dobro upravljanje i financijski rast, pri čemu se u analizu uzima svih 6 komponenti dobrog upravljanja. Rezultati istraživanja su pokazali da povećanjem kvalitete dobrog upravljanja raste i postotak apsorpcije fondova Europske unije. Također, rezultati su pokazali isti zaključak i o odnosu financijskog rasta i apsorpcije EU fondova, pri čemu veći financijski rast dovodi do većeg postotka apsorpcije fondova EU-a (Achim, Borlea, 2015: 1). Corina Cace, Sorin Cace, Criatina Iova i Victor Nicolaescu (2009) također su proveli istraživanje o determinantama apsorpcije sredstava iz strukturnih fondova Europske unije koje je sadržano u članku *Absorption capacity of the structural funds. Integrating perspectives*. Njihovo je istraživanje pokazalo kako apsorpcija ovisi o političkoj volji, politikama i institucijama nadležnih za upravljanje sredstvima iz strukturnih fondova. Također, primijetili su i prisutan paradoks koji se javlja za vrijeme alokacije sredstava državama članicama Europske unije, pri čemu se članicama sa najslabijim mehanizmima apsorpcije alocira najviše financijskih sredstava na raspolaganje (Cace, Cace, Iova, Nicolaescu, 2009: 24).

Iako rad Cohena i Levinthala (1990) nije usko povezan za fondovima Europske unije, od velike je važnosti za definiranje apsorpcijskih kapaciteta i njegovih determinanti. Naime, u svome radu *Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation*, autori nastoje dokazati kako sposobnost tvrtke da prepozna, cijeni i koristi nove informacije predstavlja determinantnu inovativnih sposobnosti te tvrtke, pri čemu autori inovativnu sposobnost razmatraju kao apsorpcijski kapacitet tvrtke koji ovisi o znanju. Zbog navedenih pretpostavki autori se fokusiraju prvo na kognitivne temelje individualnog apsorpcijskog kapaciteta koji se primarno odnose upravo na povezano znanje. Nakon toga, autori se okreću apsorpcijskim kapacitetima na organizacijskog razini i bave se pitanjem razlike organizacijskog apsorpcijskih kapaciteta i apsorpcijskog kapaciteta na individualnoj razini. Autori tvrde kako su razvoji apsorpcijskih kapaciteta i inovacija međusobno povezani, te tvrde kako nedostatak ulaganja u stručnost utječe na buduće tehnološke razvoje (Cohen, Levinthal, 1990: 1).

Pregledom postojeće literature dolazi se do zaključka kako su istraživanja doprinijela razumijevanju važnosti apsorpcije sredstava iz fondova Europske unije u državama članicama te su doprinijela proširenju definicije determinanti apsorpcije. Međutim, mali broj istraživanja analizira tranzicijske zemlje u vidu utjecaja komunističkog nasljeđa na njihove stope apsorpcije. Također, autori koji tvrde kako je kvaliteta institucija jedna od determinanti apsorpcije, u isto vrijeme u svoja istraživanja ne uključuju 6 dimenzija upravljanja niti kompleksnost dokumentacijske podloge koja je potrebna za korištenje sredstava iz fondova Europske unije. Nadalje, sama definicija apsorpcijskih kapaciteta navodi javnu nabavu kao ključ apsorpcije na strani ponude, a u literaturi se uočava potpuni nedostatak analize procesa javne nabave i financijskih korekcija. Osim toga, prikazana istraživanja ne analiziraju razine apsorpcije i iskorištenosti sredstava u državama članicama Europske unije u financijskoj perspektivi 2014. – 2020. Upravo se navedeni nedostaci postojeće literature o apsorpcijskim kapacitetima sredstava iz fondova Europske unije nastoje nadopuniti ovim radom odgovorom na sljedeće istraživačko pitanje: Koji činitelji utječu na stopu apsorpcije sredstava iz ESI fondova Europske unije u tranzicijskim zemljama?

S obzirom na postavljeno istraživačko pitanje, mogu se izdvojiti dva temeljna cilja ovoga rada. Prvi od tih ciljeva je usporediti određene tranzicijske zemlje Europske unije prema faktorima apsorpcije te time identificirati najproblematičnije faktore apsorpcije sredstava iz strukturnih fondova. Nadalje, drugi cilj rada odnosi se na naglašavanje važnosti procesa javne nabave, ali i na pružanje objašnjenja utjecaja procesa javne nabave i financijskih korekcija na razinu apsorpcije. Prilikom analize procesa javne nabave, analizirat će se i usporediti zakoni o javnoj

nabavi u određenim tranzicijskih zemljama Europske unije čime će se identificirati sličnosti i razlike navedenih zakona. Važno je za naglasiti i ograničenja ovoga rada, a koja se očituju u korištenju komparativne analize. Naime, općeniti nedostaci komparativne analize odnose se na nisku izvanjsku valjanost i ekvifinalnost. Drugim riječima, komparativnom analizom nemoguće je utvrditi višestruke uzročne veze i kompleksnije kauzalne mehanizme, a rezultati komparativne analize teško se mogu primijeniti na slučajeve koji nisu obuhvaćeni analizom (Azarian, 2011: 120). Bez obzira na ograničenja komparativne analize, a samim time i ograničenja ovoga rada, smatram kako ovo istraživanje može pridonijeti identifikaciji problematičnih dijelova apsorpcije u odabranim članicama Europske unije.

Prije nego što se pokuša odgovoriti na postavljeno istraživačko pitanje potrebno je definirati pojmove koji će se koristiti u ovome radu. Iz tog razloga, rad će biti podijeljen na način da će se prvo prikazati teorijsko-konceptualni okvir pojmova koji će se koristiti u radu, a oni su kohezijska politika, Strukturni i investicijski fondovi, tranzicija, kvaliteta upravljanja, vladavina prava, civilno društvo i javna nabava. U tom smislu, u prvome dijelu rada će se opisati nastanak i razvoj kohezijske politike i Strukturnih i investicijskih fondova Europske unije te će ih se smjestiti u kontekst financijskog razdoblja 2014. – 2020. Drugi dio rada opisati će sustav korištenja Strukturnih i investicijskih fondova, dok će se u trećem dijelu definirati apsorpcijski kapaciteti navedenih fondova zajedno sa determinantama apsorpcije za koje je od strane prethodnih istraživanja utvrđena povezanost sa apsorpcijskim kapacitetima te će se prikazati temeljna značenja i obilježja tranzicije i opisać će se proces javne nabave i financijskih korekcija prilikom korištenja strukturnih fondova Europske unije. U četvrtom dijelu rada će se prikazati dizajn istraživanja te operacionalizacija navedenih definicija u varijable koje će se moći mjeriti, odnosno uspoređivati u odabranim tranzicijskim zemljama Europske unije. Peti dio rada uspoređit će tranziciju i njezinu uspješnost sa stopama apsorpcije u odabranim zemljama, dok će šesti dio rada analizirati povezanost kvalitete upravljanja, vladavine prava i civilnog društva sa stopama apsorpcije. U sedmom dijelu uspoređit će se zakoni o javnoj nabavi odabranih tranzicijskih zemalja te će se objasniti povezanost procesa javne nabave i financijskih korekcija sa stopama apsorpcije. Na kraju, u osmom dijelu rada bit će prikazani nalazi istraživanja, a u zaključku će biti prikazane preporuke za daljnji razvoj apsorpcijski kapaciteta odabranih tranzicijskih zemalja.



## 2. KOHEZIJSKA POLITIKA I STRUKTURNI I INVESTICIJSKI FONDOVI

### 2.1. Razvoj kohezijske politike i Strukturnih i investicijskih fondova

Regionalne razlike među članicama Europske unije predstavljaju problem koji se prvi puta spominje 1957. godine sklapanjem Ugovora iz Rima. Naime, Ugovorom iz Rima osnovana je Europska ekonomska zajednica koju su činile Belgija, Francuska, Italija, Luksemburg, Nizozemska i Njemačke, a sve u cilju postizanja integracije i gospodarskog rasta trgovinom. Navedenim Ugovorom, zemlje potpisnice postavile su temelje za ujednačen napredak putem zajedničkog djelovanja u otklanjanju barijera među sobom, ali i unutar njih samih. S ciljem smanjenja unutarnjih razlika, stvoren je Europski socijalni fond (U nastavku: ESF) koji predstavlja glavni financijski instrument Europske unije za poboljšanje mogućnosti zapošljavanja radnika, a samim time i povećanje njihovog životnog standarda (Eur-lex.europa.eu, 2017). Osim poboljšanja zapošljavanja, zadaća ESF-a je jačanje administrativnih kapaciteta država članice Europske unije u državnoj upravi i javnom sektoru. S obzirom na temeljne ciljeve, može se reći kako su aktivnosti koje provodi ESF sljedeće:

- „Promicanje zapošljavanja i podrška mobilnosti radne snage
- Ulaganje u obrazovanje, vještine i cjeloživotno učenje
- Promicanje socijalne uključenosti i borbe protiv siromaštva
- Jačanje institucionalnog kapaciteta i učinkovitost javne uprave“ (Europski-fondovi.eu, 2021d).

Također, Ugovorom iz Rima osnovana je Europska investicijska banka koja je putem investicijskog financiranja trebala olakšati daljnje gospodarsko širenje Europske ekonomske zajednice (Eur-lex.europa.eu, 2017). Summit u Parizu iz 1974. godine pridonio je daljnjem razvoju Europske ekonomske zajednice stvaranjem temelja regionalne politike. Naime, 1974. godine Europska ekonomska zajednica najavila je osnivanje Europskog fonda za regionalni razvoj čija je zadaća bila financiranje rasta najnerazvijenijih područja. Fond je stavljen na probno razdoblje od tri godine, s početkom od 1975. godine te sa 1.3 milijarde europskih obračunskih jedinica na raspolaganju prema sljedećoj raspodjeli: Belgija 1.5%, Danska 1.3%, Francuska 15 %, Irska 6 %, Italija 40 %, Luksemburg 0.1 %, Nizozemska 1.7 %, Njemačka 6.4 % te Ujedinjeno Kraljevstvo 28 % (Ec.europa.eu, 2015). Europski fond za regionalni razvoj (U nastavku: ERDF) pokazao se uspješnim te je i danas najveći fond kohezijske politike Europske unije kojemu je glavna zadaća jačanje gospodarske i socijalne kohezije s ciljem smanjenja regionalnih razlika unutar Europske unije. Aktivnosti koje se financiraju iz ERDF-a kako bi se ispunila navedena zadaća i cilj su sljedeće:

- „Produktivna ulaganja koja pridonose stvaranje i očuvanju održivih radnih mjesta, kroz izravne potpore za ulaganja u mala i srednja poduzeća
- Ulaganja u infrastrukturu pružanja osnovnih usluga građanima u području energetike, okoliša, prometa te informacijskih i komunikacijskih tehnologija (ICT)
- Ulaganja u socijalnu, zdravstvenu i obrazovnu infrastrukturu
- Razvoj unutarnjeg potencijala podržavanjem lokalnih i regionalnih razvoja i istraživanja te inovacija
- Tehnička pomoć“ (Europski-fondovi.eu, 2021b).

Iako je okvir regionalne politike postavljen stvaranjem ERDF-a, pravni temelji postavljeni su 1986. godine donošenjem Jedinstvenog europskog akta. Člankom 130. Jedinstvenog europskog akta, Europska ekonomska zajednica proširila je svoje područje djelovanja na ekonomsku i socijalnu koheziju, a cilj je ponovno smanjenje razlika među regijama te smanjenje zaostalosti pojedinih regija. Za ostvarenje navedenih ciljeva, Europska ekonomska zajednica spojila je postojeće fondove (Europski fond za smjernice i jamstva u poljoprivredi, Komponenta za smjernice, Europski socijalni fond i Europski fond za regionalni razvoj) u strukturne fondove te navedeno spajanje uzima kao postavljanje pravnih temelja regionalne politike (Eurllex.europa.eu, 1987), a koja se definira kao „politika kojoj je temeljna svrha smanjivanje regionalnih ekonomskih, socijalnih i razvojnih razlika na jednom teritorijalno, odnosno zemljopisno omeđenom prostoru. Svrha joj je poboljšavanje prilika unutar određene teritorijalne jedinice (zemljopisnog prostora) koja ima bilo nižu stopu ekonomskoga rasta, bilo višu stopu nezaposlenosti ili pak nižu stopu bruto domaćeg proizvoda (BDP) per capita u odnosu na druge teritorijalne jedinice“ (Lajh, 2006: 5).

Bez obzira na to što se u Jedinstvenom europskom aktu spominje pojam kohezije, njime se još uvijek nije stvorila kohezijska politika. Do stvaranja kohezijske politike došlo je reformom iz 1988. godine kojom je Vijeće odlučilo integrirati već spomenute strukturne fondove u kohezijsku politiku koja je na raspolaganju imala 64 milijarde europskih obračunskih jedinica. Integriranjem strukturnih fondova u kohezijsku politiku došlo je do uspostave 5 temeljnih ciljeva kohezijske politike:

- Razvoji regija čiji je BDP po glavni stanovnika manji od 75% europskog prosjeka
- Restrukturiranje regija čije su industrije u opadanju
- Smanjenje stope nezaposlenosti
- Profesionalizacija radne snage

- Brža strukturna prilagodba u poljoprivredi i ruralnim područjima (Jovančević, 2012: 183).

Veći značaj kohezijska politika dobila je 1993. godine potpisivanjem Maastrichtskog sporazuma kojim Europska ekonomska zajednica mijenja ime u Europska unija. Osim promjene imena, Maastrichtskim sporazumom osnovan je Kohezijski fond (U nastavku: KF) koji je namijenjen članicama čiji je BDP po glavni stanovnika manji od 90% prosjeka Europske unije. Nadalje, Maastrichtskim sporazumom uvedena je obveza prema kojoj Komisija svake tri godine podnosi izvještaj o razvoju kohezije Vijeću i Parlamentu (Jovančević, 2012: 184). Do prekretnice za strukturne fondove dolazi u razdoblju od 1994. do 2000. godine. Naime, u razdoblju od 1994. do 1999. godine dolazi do udvostručenja raspoloživih sredstava za strukturne fondove, a 2000. godine donosi se Lisabonska strategija koja je promijenila prioritete Europske unije (Europska komisija, 2014b). Prioritet Europske unije sada se okreće želji da Europska unija do 2010. godine postane „najkonkurentnije i najdinamičnije gospodarstvo svijeta utemeljeno na znanju, te sposobno za održivi gospodarski rast, s najvećom stopom zaposlenosti i snažnom gospodarskom i socijalnom kohezijom“ (Kesner-Škreb, 2007: 441). Kako bi se ova želja Europske unije ostvarila, oformljeno je 7 temeljnih ciljeva koje je potrebno ispuniti:

- Razvoj učinkovitih novih informacijskih tehnologija
- Stvaranje europskog prostora koji će biti pogodan za istraživanje i inovacije
- Dovršavanje jedinstvenog unutarnjeg tržišta Europske unije
- Integracija financijskih tržišta i povećanje njihove učinkovitosti
- Aktivna politika zapošljavanja kao temelj socijalne kohezije
- Pojednostavljenje regulatornih okvira za poduzeća
- Modernizacija sustava socijalne zaštite
- Promicanje održivog razvoja (Kesner-Škreb, 2007: 441-442).

Međutim, 2005. godine podneseno je izvješće od strane Wima Koka koji je utvrdio neuspjeh Lisabonske strategije zbog preširoko definiranih i preambicioznih ciljeva Europske unije. Također, nedovoljno jasno definirana podjela odgovornosti između nacionalne i europske razine doprinijela je razočarenju Lisabonske strategije, zbog čega dolazi do njezinog revidiranja. Spomenuto revidiranje preusmjerilo je Europsku uniju i njezine ciljeve na rast i zapošljavanja i to ulaganjem napora i sredstava u 3 temeljna područja:

- Ulaganje u Europu kako bi postala atraktivnije mjesto za rad i ulaganje proširivanjem i produblivanjem unutarnjeg tržišta, povećanjem otvorenosti i konkurentnosti tržišta unutar i van Europe i poboljšanjem i širenjem europske infrastrukture
- Poticati rast osiguravanjem znanja i inovacija putem većeg ulaganja u istraživanja i razvoj, poticanjem inovacija i razvojem industrijske baze Europe
- Stvaranje većeg broja radnih mjesta s boljim uvjetima rada te ulaganje u ljudski kapital osiguravanjem obrazovanja, modernizacijom sustava socijalne zaštite i povećanjem fleksibilnosti radnika i tržišta rada (Kesner-Škreb, 2007: 42-443).

Osim ERDF-a, ESF-a i KF-a, Europska unije osnovala je kroz povijest dva sektorska programa. Riječ je o Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo (U nastavku: EMFF) i Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj (U nastavku: EAFRD). Nastanak EMFF-a proizlazi iz razvoja ribarstvene politike Europske unije koji je započeo 1983. godine donošenjem Uredbe (EEZ) br. 107/83 kojom se uspostavlja zajednička ribarstvena politika Europske ekonomske zajednice. 1992. godine dolazi do uređenja ribarstvene politike putem donošenja programa njezinog razvoja do 2002. godine s ciljem uspostave ravnoteže kapaciteta i ribarstvenog potencijala država članica (Gerhard Breuer, 2021:2). Međutim, program nije ostvario željena očekivanja pa je Europska unija 2009. godine krenula u pregovore o reformi zajedničke ribarstvene politike. Navedeni pregovori završili su tek 2013. godine kada se sklapa sporazum o novom režimu ribarstva, a koji se temelji na 3 stupa:

- „Nova zajednička ribarstvena politika
- Zajedničko uređenje ribarstvenog i akvakulturnog tržišta
- Novi Europski fond za pomorstvo i ribarstvo“ (Gerhard Breuer, 2021:3)

Stvaranjem EMFF-a definiraju se i njegove aktivnosti unutar zajedničkog i izravnog upravljanja. Kada je riječ o aktivnostima unutar zajedničkog upravljanja, riječ je o održivom razvoju ribarstva, akvakulture i ribarstvenih područja te naknadama i popratnim mjerama za dodatne troškove u udaljenim regijama za ribarske proizvode i akvakulturu. Nadalje, aktivnosti EMFF-a unutar izravnog upravljanja odnose se na integriranost pomorske politike, kao i na popratne mjere za ostvarenje integriranosti (Europski-fondovi.eu,2021a).

Nastanak EAFRD-a usko je povezan sa razvojem i reformom zajedničke poljoprivredne politike Europske unije. Naime, zajednička poljoprivredna politika uspostavljena je 1962. godine, a provodila se putem sredstava Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP). Međutim, 1964. godine dolazi do reforme financijskog okvira za poljoprivredu, kojom

se EFSJP dijeli na dvije komponente – Jamstva i Smjernice. Komponenta Jamstva imala je za ulogu financirati rashode koji su se pojavljivali kao rezultat primjene politike tržišta i cijena, dok je komponenta Smjernica sufinancirala aktivnosti strukturne politike i razvoja ruralnih područja. Do promjene u financijskom okviru za poljoprivredu ponovno dolazi 2007. godine kada je EFSJP u potpunosti zamjenjuje s dva nova fonda. Prvi od tih fondova je Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP), a drugi je upravo Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoja – EAFRD (Massot, 2021: 1-2)).

Glavni cilj EAFRD-a je jačanje i pojednostavljenje politike ruralnog razvoja Europske unije provođenjem sljedećih aktivnosti:

- „Poticanje transfera znanja i inovacija u poljoprivredi, šumarstvu i ruralnim područjima
- Jačanje konkurentnosti svih vrsta poljoprivrede i povećanje održivosti gospodarstva
- Promicanje organizacije prehrambenog lanca i upravljanje rizicima u poljoprivredi
- Obnova, očuvanje i promicanje ekološke ovisnosti o poljoprivredi i šumarstvu
- Promicanje učinkovitosti resursa i pomak potpora prema niskim razinama ugljičnog dioksida i klimatski prilagodljivoj poljoprivredi, prehrani i šumarstvu
- Promicanje socijalne uključenosti, smanjenje siromaštva i gospodarski razvoj ruralnih područja“ (Europski-fondovi.eu, 2021c).

2.2. Kohezijska politika i Strukturni i investicijski fondovi u financijskoj perspektivi 2014. – 2020.

Pet prethodno opisanih fondova nazivaju se zajedničkim imenom strukturni i investicijski fondovi Europske unije (U nastavku: ESI fondovi), a svrha navedenih fondova je uspostava poveznice sa strategijom Europa 2020 (Europska komisija, 2015: 8). Strategija Europa 2020. podrazumijeva ostvarivanje 3 prioriteta koja se međusobno nadopunjuju, a oni su: pametan, održiv i uključiv rast. Navedeni prioriteti strategije Europa 2020. nastoje se provesti putem 7 inicijativa. Pri tome, prioritet pametnog rasta nastoji se ostvariti putem Digitalne Agende za Europu, Unije inovacija i Mladih u pokretu. Nadalje, održivi razvoj Europske unije provodi se putem 2 inicijative, a riječ je o Energetski učinkovitoj Europi i Industrijskoj politici za globalnu eru. Na kraju, uključiv rast kao prioritet potrebno je provesti također putem 2 inicijative: Agendom za nove vještine i radna mjesta i Europskom platformom za borbu protiv siromaštva (Savić, 2015: 10).

Kako bi se ostvarili navedeni prioriteti, Europska unija je u zakonodavni okvir za proračunsko razdoblje 2014. – 2020. postavila svih 5 prethodno definiranih ESI fondova, koji ulaze u

djelokrug kohezijske, zajedničke poljoprivredne i zajedničke ribarske politike Europske unije. Prema prikazanoj Slici 1. u djelokrugu kohezijske politike nalaze se ERDF, ESF i KF, u djelokrugu zajedničke poljoprivredne politike EAFRD kao 2. stup zajedničke poljoprivredne politike te se u djelokrugu zajedničke ribarske politike nalazi EMFF.

Slika 1. Djelokrug kohezijske politike za razdoblje 2014. - 2020.



Izvor: Europska komisija, 2015: 8

Za financijsko razdoblje 2014. – 2020. unutar kohezijske politike uspostavljeno je 11 tematskih ciljeva za poticanje rasta, a koje podržavaju navedena 3 fonda – EFRD, ESF, KF. U Tablici 1. prikazano je svih 11 tematskih ciljeva, zajedno sa fondovima koji ih podržavaju. Prema prikazanoj Tablici 1. EFRD primarno ulaže u prva četiri tematska cilja, međutim općenito podržava svih 11. Nadalje, glavni prioriteti ulaganja ESF-a nalaze se u obliku od 8. do 11. cilja, ali podržava i ciljeve od 1. do 4. Na kraju, KF podržava tematske ciljeve od 4. do 7. te tematski cilj 11.

Tablica 1. Tematski ciljevi kohezijske politike za razdoblje 2014. - 2020.

TEMATSKI CILJ	FOND
1. Jačanje istraživanja, tehnološkog razvoja i inovacija	<b>EFRD + ESF</b>
2. Poboljšanje pristupa informacijskim i komunikacijskim tehnologijama te njihova korištenja i kvalitete	<b>EFRD + ESF</b>
3. Poboljšanje konkurentnosti malih i srednjih poduzeća	<b>EFRD + ESF</b>

4. Podržavanje prijelaza na gospodarstvo s malim udjelom ugljika	<b>EFRD + ESF + KF</b>
5. Promicanje prilagodbe na klimatske promjene, prevencije opasnosti i upravljanja	<b>KF + EFRD</b>
6. Očuvanje i zaštita okoliša i promicanje učinkovitosti resursa	<b>KF + EFRD</b>
7. Promicanje održivog prometa i poboljšanje mrežnih infrastruktura	<b>KF + EFRD</b>
8. Promicanje održivog i kvalitetnog zapošljavanja i podržavanje mobilnosti radne snage	<b>ESF + EFRD</b>
9. Promicanje društvene uključenosti te borba protiv siromaštva i diskriminacije	<b>ESF + EFRD</b>
10. Ulaganje u obrazovanje, osposobljavanje i cjeloživotno učenje	<b>ESF + EFRD</b>
11. Poboljšanje učinkovitosti javne uprave	<b>ESF + EFRD + KF</b>

Izvor: Sistematizacija autorice

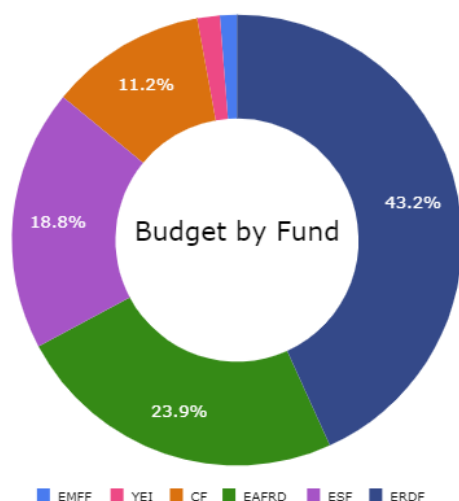
Ulaganje u opisana tematska područja kohezijske politike provodi se u skladu sa četiri načela. Prvi načelo je načelo koncentracije koje se može objasniti pomoći njegova tri aspekta – koncentracija sredstava, koncentracija napora i koncentracija izdataka. Kada je riječ o koncentraciji sredstava riječ je o usmjeravanja sredstava strukturnih fondova prema regijama Europske unije kojima prijete siromaštvo. Tako je za razdoblje od 2014. do 2020. čak 70% sredstava strukturnih fondova bilo koncentrirano prema najsiromašnijim dijelovima Europske unije (Ec.europa.eu, 2021a). Aspekt koncentracije napora obuhvaća ulaganja sredstava kohezijske politike prema temeljnim prioritetima rasta Europske unije, a prioriteti rasta za razdoblje 2014. – 2020. bili su istraživanje i inovacije, jačanje malih i srednjih poduzeća, gospodarstvo s niskim udjelom ugljika te informacijske i komunikacijske tehnologije. Posljednji aspekt načela koncentracije je koncentracija izdataka koja donosi pravilo prema kojemu se na početku svakog programskog razdoblja određuju dostupna sredstva za svaki program. Također, ta se dodijeljena sredstva moraju iskoristiti u odmaku od 2 godine od trenutka njihove podjele, što je inače poznato i kao pravilo N+2 (Ec.europa.eu, 2021a). Ovo je pravilo bilo na snazi do 2017. godine kada je Komisija uvela novo pravila – N+3. Odnosno, uvodi se pravilo kako države članice imaju pravo iskoristiti sredstva u odmaku od 3 godine od trenutka njihove podjele (EGESIF, 2017: 1). Načelo programiranja drugo je načelo na kojem počiva kohezijska politika i upozorava na pravilo kako se kohezijskom politikom ne mogu

financirati pojedinačni programi, već nacionalni višegodišnji programi čije sastavljanje i čiji ciljevi trebaju biti usklađeni sa ciljevima i prioritetima same Europske unije (Ec.europa.eu, 2021a). Nadalje, načelo partnerstva govori o načinu razvijanja programa koji će se financirati kohezijskom politikom. Prema načelu partnerstva u osmišljanju i razvoju programa trebaju biti uključeni akteri i nadležna tijela na svim razinama. Drugim riječima, trebaju biti uključeni akteri i nadležna tijela europske, regionalne i lokalne razine koji surađuju sa socijalnim partnerima i organizacijama civilnog društva (Savić, 2015: 29). Posljednje načelo kohezijske politike je načelo dodavanja koje uklanja bilo kakvu zabludu prema kojoj sredstva strukturnih fondova kohezijske politike zamjenjuju nacionalnu javnu potrošnju. Naime, Europska komisija zadužena je za provedbu ovog načela na način da u dogovoru sa svakom državom članicom određuje potrebnu visinu javne potrošnje za određeno programsko razdoblje. Zajedno s time, Komisija je zadužena i za nadzor pridržavanja država članica uz postignuti dogovor o visini potrebne javne potrošnje (Ec.europa.eu, 2021a).

Nakon definiranja ESI fondova i načela kohezijske politike, potrebno je prikazati sredstva ESI fondova u razdoblju 2014. – 2020. Naime, ukupan budžet ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. iznosi 646.981.525.659 EUR. Od toga iznosa, 465.028.284.191 EUR čine sredstva Europske unije, a preostali iznos čine financijska sredstva država članica. Podjela ukupnog iznosa sredstava ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. vidljivo je na Slici 2. Naime, 43.2% sredstava osigurano je putem ERDF-a, 23.9% iz EAFRD-a, 18.8% iz ESF-a, te iz KF-a 11.2% ukupnih sredstava. Na prikazanoj slici. vidljiv je YEI (*Youth Employment Initiative*) za kojega je osigurano 1.6% od ukupno dostupnih sredstava, a najmanje sredstava proizlazi iz EMFF-a, odnosno 1.2%.



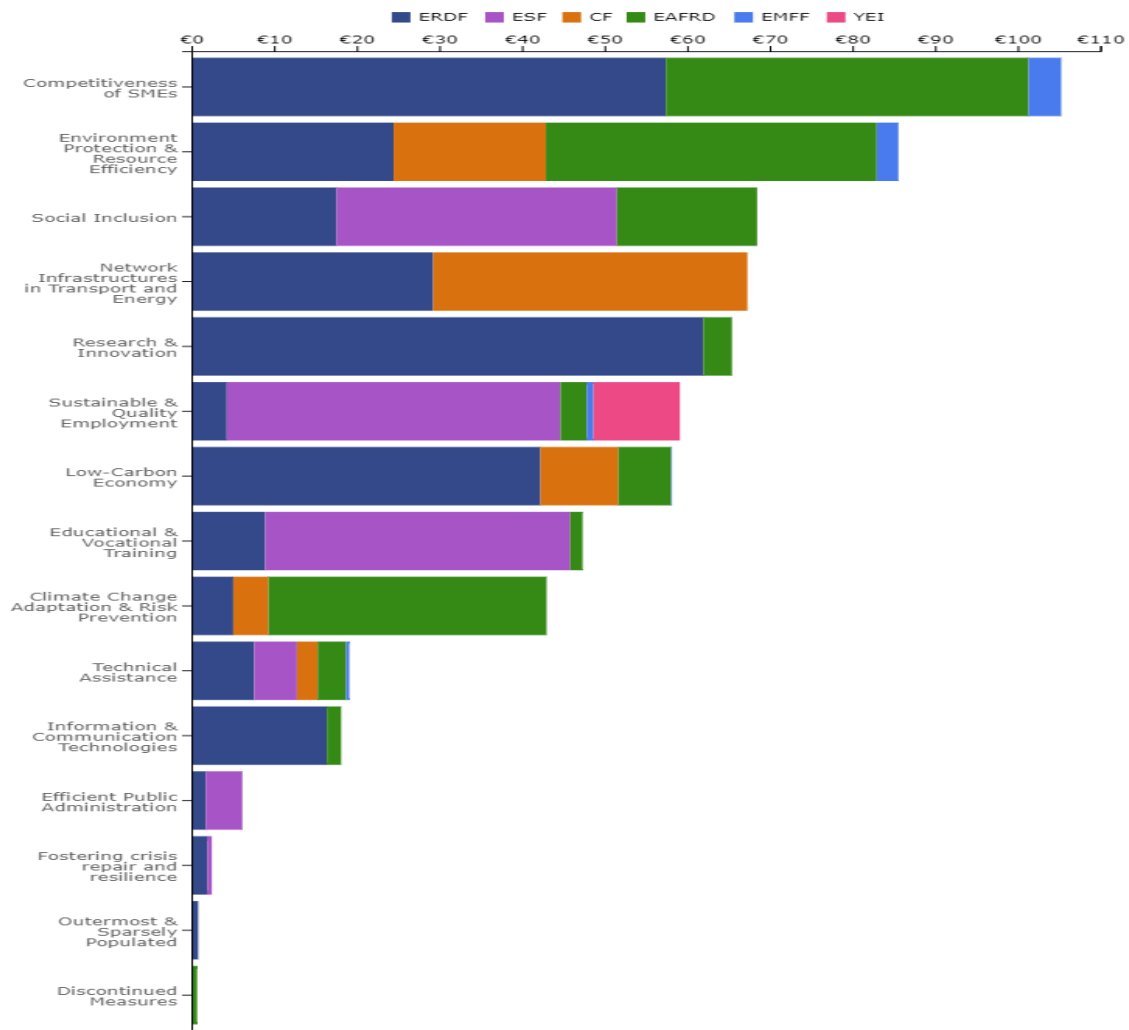
Slika 2. ESIF 2014. - 2020. - ukupan proračun po fondovima



Izvor: Cohesiondata.ec.europa.eu

Također, prikazana dostupna sredstva ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. raspodijeljena su i prema tematskim ciljevima kojega prikazuje Slika 3. Najviše sredstava iz ESI fondova alocirano je na konkurentnost malih i srednjih poduzeća, odnosno gotovo 106 milijardi EUR. Za tematski cilj zaštite okoliša i učinkovitosti resursa izdvojeno je gotovo 86 milijardi EUR, dok je za društvenu uključenost izdvojeno nešto više od 68 milijardi EUR. Nadalje, za infrastrukturne mreže u transportu i energiji osigurano je nešto više od 67 milijardi EUR, a za istraživanje i inovacije više od 64 milijardi EUR. Za tematski cilj održivog i kvalitetnog zapošljavanja osigurano je gotovo 60 milijardi EUR, dok je za ekonomiju s niskom razinom ugljika osigurano više od 58 milijardi EUR, a za obrazovanje i školovanje više od 47 milijardi EUR. Gotovo 43 milijarde EUR osigurano je za nošenje sa klimatskim promjenama i za prevenciju rizika tih promjena, a nešto više od 18 milijardi EUR za informacijsko-komunikacijske tehnologije. Tek je nešto više od 6 milijardi EUR osigurano za učinkovitost javne uprave, gotovo 2.5 milijardi EUR za popravke i otpornost krizama, više od 800 miliona EUR za udaljene i rijetko naseljene regije te gotovo 700 miliona EUR za različite isprekidane mjere.

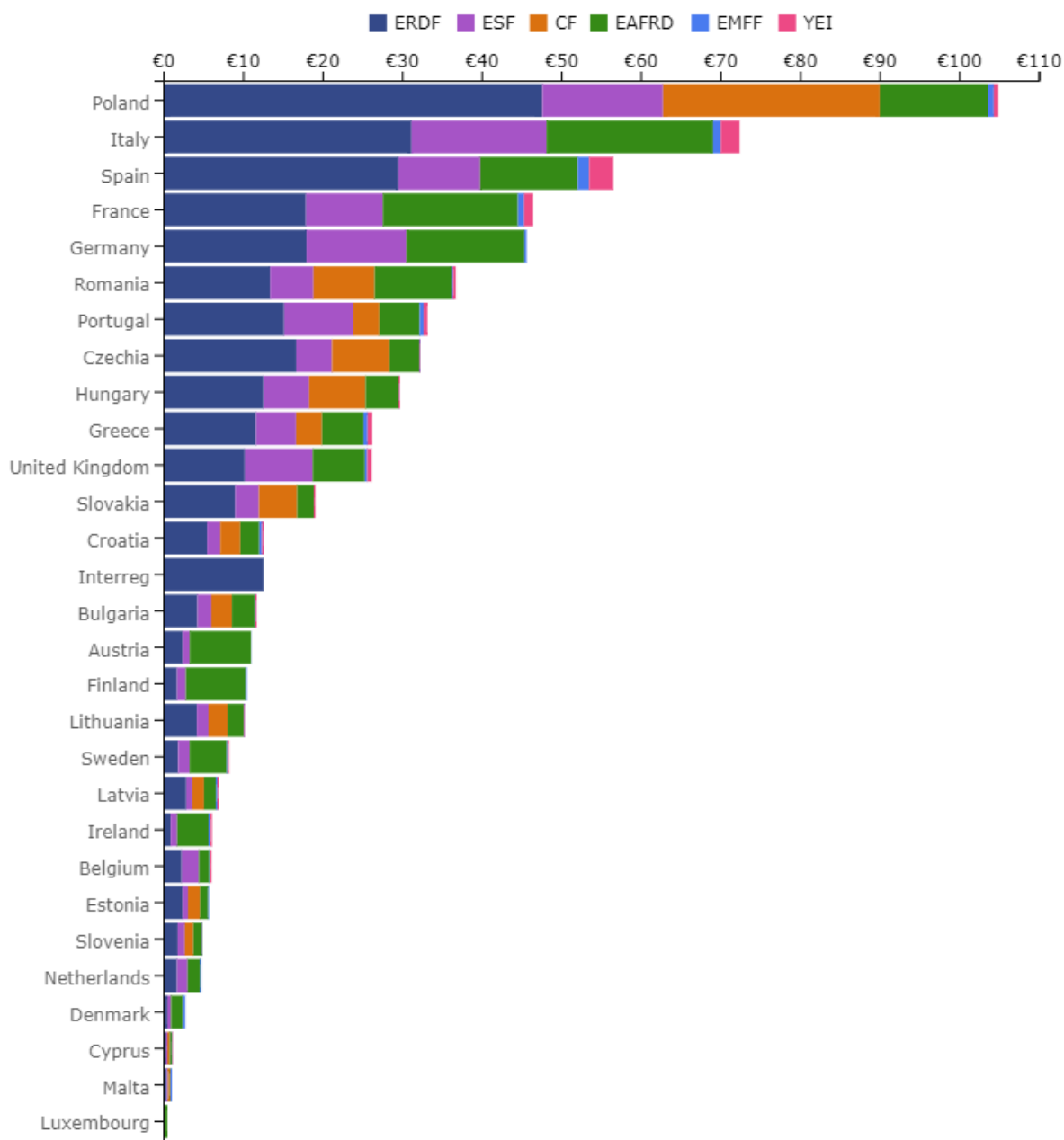
Slika 3. ESIF 2014. - 2020. - ukupan proračun po tematskim ciljevima



Izvor: Cohesiondata.ec.europa.eu

U ovome trenutku potrebno je prikazati kako su sredstva ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. alocirane državama članicama. Prema prikazanoj Slici 4. najviše sredstava iz ESI fondova alocirano je Poljskoj, odnosno gotovo 105 milijardi EUR. Također, država kojoj je alocirano najmanje sredstava je Luksemburg te joj je alocirano svega 525 milijuna EUR. Ukoliko se sagledaju Hrvatska, Slovenija i Slovačka, evidentno je kako je Slovačkoj u ovom razdoblju alocirano najviše sredstava, odnosno više od 19 milijardi EUR. Odmah nakon Slovačke nalazi se Hrvatska koja je na raspolaganju imala više do 12 milijardi EUR, dok je Slovenija za prikazano razdoblje na raspolaganju imala skoro 5 milijardi EUR.

Slika 4. ESIF 2014. - 2020. - ukupan proračun po članicama Europske unije

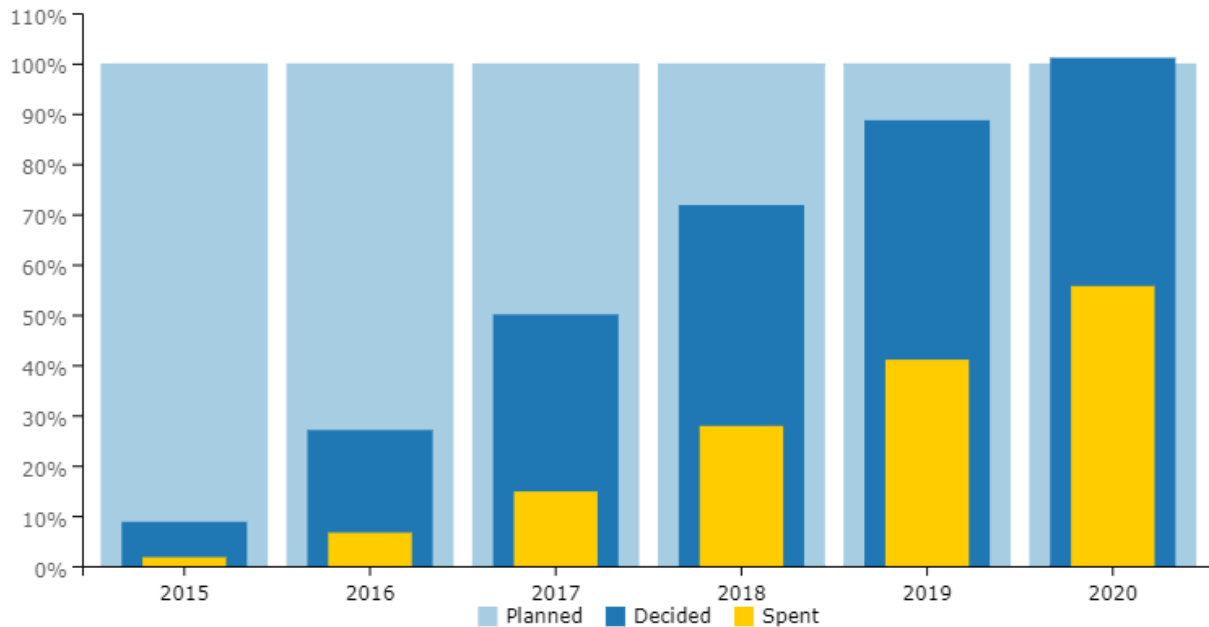


Izvor: Cohesiondata.ec.europa.eu

Kada je riječ o iskorištenosti sredstava iz ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020., Slika 5. pokazuje odnos alociranih, ugovorenih i isplaćenih sredstava po godinama. Prema tome, u 2015. godini na razini Europske unije ugovoreno je 9% sredstava, a iskorišteno 2%. U 2016. godini postotak ugovorenih sredstava povećava se na 27%, a iskorištenost istih na 7%. Do promjene dolazi i u 2017. godini kada 50% raspoloživih sredstava postaje ugovoreno, a 15% iskorišteno. Nadalje, u 2018. godini 72% sredstava je ugovoreno, a 28% isplaćeno, dok je u

2019. godini 89% sredstava ugovoreno te 41% sredstava isplaćeno. Na kraju, u 2020. godini ugovoreno je 101% sredstava, a iskorišteno 56%.

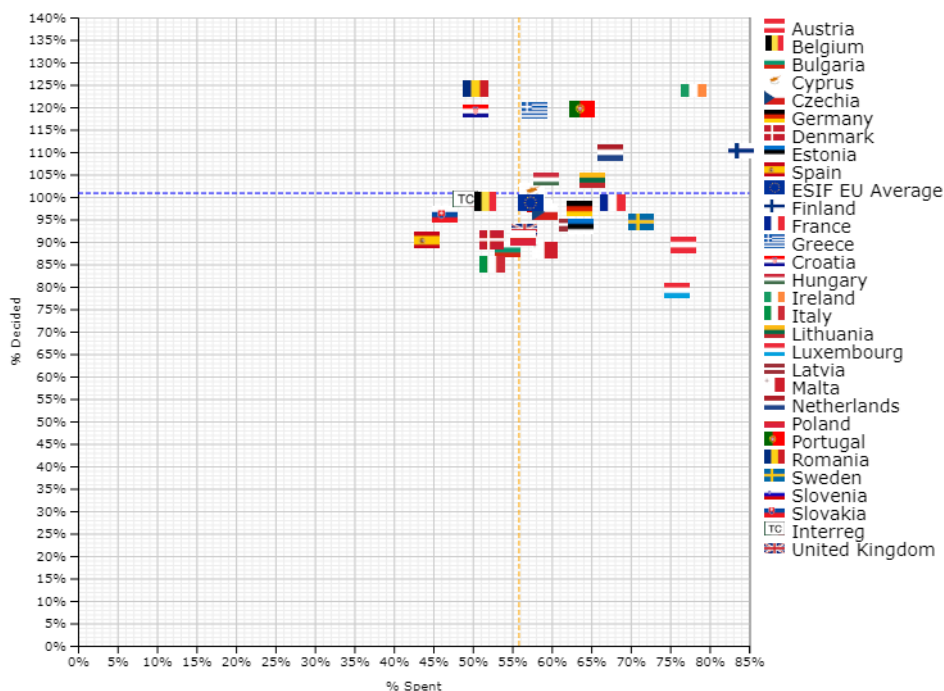
Slika 5. ESIF 2014. - 2020. - odnos alociranih, ugovorenih i isplaćenih sredstava po godinama



Izvor: Cohesiondata.ec.europa.eu

Veliku važnost za ovaj rad ima iskorištenost sredstava ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. prema državama članicama. Prema prikazanoj Slici 6. najveću iskorištenost sredstava iz ESI fondova trenutno ima Finska sa 82% iskorištenosti alociranih sredstava, a odmah nakon Finske nalazi se Irska sa 76% iskorištenosti, Austrija sa 75% te Luxemburg sa 74%. Na samome začelju nalazi se Španjolska sa 43% iskorištenosti sredstava, međutim odmah do Španjolske je Slovačka sa 45%. Samim time, može se reći kako su trenutno Španjolska i Slovačka države članice Europske unije s najmanje iskorištenih sredstava. Iako nije odmah na začelju, Hrvatska je sa 49% iskorištenosti, kao i Rumunjska, vrlo blizu, dok se Slovenija sa 57% iskorištenosti nalazi na samom europskom prosjeku iskorištenosti sredstava iz ESI fondova.

Slika 6. ESIF 2014. - 2020. - ESIF 2014. - 2020. - odnos alociranih, ugovorenih i isplaćenih sredstava po članicama Europske unije



Izvor: Cohesiondata.ec.europa.eu

Međutim, bilo bi pogrešno pretpostaviti kako je ovo završni prikaz financijske implementacije ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020., a razlog tome je pravilo N+3 koje je prethodno definirano kao pravilo prema kojemu država ima pravo u vremenskom odmaku od 3 godine iskoristiti alocirana sredstva. Drugim riječima, sredstva ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. koristit će se do 2023. godine te će se konačan pregled iskorištenosti ESI fondova moći pružiti tek tada.

### 3. SUSTAV KORIŠTENJA STRUKTURNIH I INVESTICIJSKIH FONDOVA

#### 3.1. Strateški dokumenti za ESI fondove

Prvi strateški dokument koji definira korištenje ESI fondova je Zajednički strateški okvir koji predstavlja novost u korištenju ESI fondova u usporedbi sa programskim razdoblje 2007. – 2013. Naime, u prethodnoj financijskoj perspektivi na snazi su bile Strateške smjernice Zajednice o kohezijskoj politici i ruralnom razvoju za razdoblje od 2007. do 2013. godine. Međutim, Aneksom 1. UZO-a utvrđen je zajednički strateški okvir Europske unije koji pruža smjernice za korištenje ESI fondova, omogućava učinkovitiju koordinaciju intervencija koje dobivaju potporu iz ESI fondova te osigurava sinergiju ESI fondova sa drugim politikama i

instrumentima Europske unije kao što su program Horizon 2020, ERASMUS+, zajednička poljoprivredna politike i ostalo. Uspostavom i potpisivanjem zajedničkog strateškog okvira, države članice Europske unije obvezuju se da će osigurati kooperaciju upravljačkih tijela koja su zadužena za svaki ESI fond u svim fazama njihovog provođenja i korištenja. Kako bi se države članice uopće mogle pridržavati zajedničkog strateškog okvira i ciljeva Europske unije, sklapaju Sporazum o partnerstvu sa Europskom komisijom kojim država članica Europskoj komisiji predstavlja svoj plan ulaganja sredstva iz ESI fondova za cijelo proračunsko razdoblje 2014. – 2020. Ti se planovi država članica, ukoliko žele biti odobreni od strane Europske komisije, moraju poklapati sa ciljevima strategije Europa 2020 – pametan, uključiv i održiv rast (Europska komisija, 2015: 19-21). Sporazum o partnerstvu piše se na temelju Stajališta (*Position Paper*) kojega donosi Europska komisija za svaku državu članicu kojim se svaka pojedina država članica obavještava o prioritetima Europske komisije, prioritetima financiranja te glavnim izazovima. Također, Europska komisija na temelju Stajališta definira dijaloški okvir Komisije i država članica za pripremu Sporazuma o partnerstvu. Države članice, također trebaju priložiti program operacionalizacije postavljenih ciljeva u Sporazumu o partnerstvu u obliku Operativnih programa. Drugim riječima, donošenjem Operativnog programa, države članice određuju prioritetna područja za usmjeravanje sredstava iz ESI fondova te na temelju donesenih prioritetnih osi definiraju nadležna tijela. U svakom od operativnih programa koje prilaže država članica treba se očitovati o planovima korištenja sredstava iz ESI fondova u programskom razdoblju 2014. do 2020. (Savić, 2015: 29).

### 3.2. Institucionalni okvir ESI fondova

Nakon što država članica usustavi Operativne programe, potrebno je definirati nadležna institucionalna tijela koja će biti zadužena za provedbu odabranih i definiranih prioritetnih ulaganja. U sustavu fondova Europske unije razlikuju se 4 institucionalna tijela – koordinacijsko tijelo, posrednička tijela, tijelo za ovjeravanja i tijelo za reviziju (Savić, 2015: 25). U toj podjeli se koordinacijsko tijelo i tijelo za reviziju definiraju kao horizontalna tijela, dok tijelo za ovjeravanje zajedno sa posredničkim tijelima čini strukturu operativnog programa (SAFU, 2017: 6). Koordinacijsko tijelo za provedbu kohezijske politike određuje se kao „nacionalno tijelo odgovorno za programiranje, uspostavu Sustava, donošenje pravila, razvoj integriranog sustava upravljanja informacija, praćenje provedbe na nacionalnoj razini te koordinaciju s Komisijom“ (Savić, 2015: 25). Tijelo za reviziju je tijelo koje je „odgovorno za vanjsku reviziju ispravnosti i učinkovitosti rada Sustava“ (Savić, 2015: 26). Prema podacima SAFU-a tijela koja provode reviziju su tijela za reviziju na nacionalnoj razini, Europska

komisija i Europski revizorski sud (SAFU, 2017: 15) Nadalje, tijelo za ovjeravanje zaduženo je za „ovjeravanje izjava o izdacima i zahtjeve za plaćanja prije upućivanja istih Komisiji“ (Savić, 2015: 25). Upravljačko tijelo odgovorno je za upravljanje operativnim programom kojega je država članica donijela, a Komisija odobrila. Ukoliko država članica ima više operativnih programa za svaki od operativnih programa nadležno je različito upravljačko tijelo (Savić, 2015: 25).

Nadalje, posrednička tijela dijele se na posrednička tijela prve razine i posrednička tijela druge razine. Posrednička tijela prve razine su nacionalna tijela koja „u okviru odgovornosti Upravljačkog tijela, obavljaju određene delegirane funkcije u vezi s odabirom projekata za financiranje“ (Savić, 2015: 25). „Posrednička tijela razine 2 nacionalna su ili javna tijela koja, u okviru odgovornosti Upravljačkog tijela, obavljaju određene delegirane funkcije koje se odnose na provjeru jesu li financirani proizvodi i usluge isporučeni, jesu li izdaci koje je korisnik prikazao za projekt stvarno nastali te udovoljavaju li nacionalnim pravilima i pravilima Europske unije tijekom cijelog razdoblja provedbe i trajanja projekta“ (Savić, 2015: 25). Posrednička tijela mogu imati i više funkcija ukoliko upravljačko tijelo operativnog programa odluči delegirati dio svojih funkcija na posredničko tijelo prve i/ili druge razine. Kako bi se delegirane funkcije uspješno provodile usustavljene su sastavnice nadzora i kontrole delegiranih funkcija, a te sastavnice su: provjera na razini sustava, ex-ante kontrola kvalitete i odobravanja dokumenata koje pripremaju posrednička tijela i priprema uputa za postupanje posredničkim tijelima (SAFU, 2017: 14).

### 3.3. NUTS sustav ESI fondova

Europska je unija trebala razviti sistem koji će identificirati regije za uporabu fondova kohezijske politike i ESI fondova. Iz spomenutog razloga oformila se Nomenklatura prostornih jedinica za statistiku (NUTS) kao sustav komparacije i identifikacije teritorijalnih jedinica za uporabu fondova kohezijske politike. Ovim sistemom oformljene su tri skupine europskih regija prema BDP-u po stanovniku: „manje razvijene regije čiji je BDP po glavi stanovnika manji od 75% prosjeka EU, regije u tranziciji čiji je BDP po glavni stanovnika između 75% i 90% prosjeka EU razvijene regije čiji je BDP po glavi stanovnika viši od 90% prosjeka EU“ (Savić, 2015: 21)

Kako bi se sredstva ESI fondova usmjerila na navedene regije Europske unije postavljena su tri cilja kohezijske politike: (1) najnerazvijenijim regijama Europske unije na raspolaganju je do 82% sredstava ESI fondova, (2) najnerazvijenijim regijama Europske unije je za konkurentnost i zapošljavanje dostupno do 16% sredstava ESI fondova i (3) najnerazvijenijim regijama

Europske unije je za međunarodnu suradnju dostupno do 2,5% sredstava ESI fondova (Savić, 2015: 21). U razdoblju 2014. – 2020. Europska unija bila je podijeljena na 274 NUTS 2 regije te su sve pokriveno kohezijskom politikom. Iako navedeni dokumentacijski i institucionalni okviri određuju način korištenja sredstava iz ESI fondova, presudni su apsorpcijski kapaciteti država članica. U skladu s time, u nastavku će biti prikazana opća definicija apsorpcijskih kapaciteta zajedno sa determinantama za koje su prijašnja istraživanja pokazala da utječu na apsorpciju.

#### 4. TEORIJSKE ODREDNICE APSORPCIJSKOG KAPACITETA

Koncept apsorpcijskih kapaciteta, izvan konteksta prirodoslovne znanosti, prvo se javlja u teoriji razvoja tvrtki, a tek kasnije u kontekstu institucija, država ili regija (Kersan-Škabić, Tijanić, 2017: 1194). U teoriji razvoja tvrtki ističu se Wesley M. Cohen i Daniel A. Levinthal i njihov rad *Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation*. U navedenom radu, autori su nastojali dokazati da sposobnost tvrtke da prepozna i koristi nove informacije predstavlja ključ apsorpcijskih kapaciteta tvrtke (Cohen, Leventhal, 1990: 128). Iako su se autori fokusirali na pitanje istraživanja i inovacija, uspjeli su dokazati kako znanje i obrazovanje igraju važnu ulogu u apsorpciji (Cohen, Leventhal, 1990: 147). Sa širenjem Europske unije i razvojem njezinih fondova, javljaju se nove interpretacije apsorpcijskih kapaciteta. U kontekstu Europske unije, apsorpcijski kapaciteti počinju se shvaćati kao „spremnost upravnog sustava država članice da prihvati i učinkovito utroši sredstva koja joj stoje na raspolaganju“ (Đulabić, 2012: 41). Međutim, postavlja se pitanje što određuje ili determinira razinu apsorpcijskog kapaciteta neke zemlje? U radu *EU Funds: Absorption Capacity and Effectiveness of Their Use, with Focus on Regional Level in the Czech Republic*, Šumpikova, Pavel i Klazar (2004) navode tri determinante apsorpcijskih kapaciteta u kontekstu fondova Europske unije:

a) makroekonomski faktor koji se definira i mjeri u obliku BDP-a neke zemlje (Šumpikova, Pavel, Klazar, 2004: 2), gdje je Europska komisija odredila da zemlje članice Europske unije mogu dobiti na raspolaganje sredstva iz ESI fondova do 4% njihovog BDP-a (Đulabić, 2012: 41).

b) financijski faktor koji se odnosi na pravilo da sredstva iz fondova Europske unije ne financiraju u potpunosti projekte i programe neke države u nekom proračunskom razdoblju, već država članica treba biti financijski sposobna sufinancirati određeni udio troškova projekta. Taj udio kojega država članica treba sufinancirati određen je na 15% sredstava (Đulabić, 2012: 42).



c) upravni faktor koji podrazumijeva pripremljenost i spremnost javne uprave neke države članice da efikasno i adekvatno upravlja sredstvima koja su toj državi na raspolaganju. Spremnost javne uprave ne odnosi se samo na razinu središnje države uprave, već i na spremnost lokalne i regionalne samouprave. S obzirom na to, upravni se kapacitet može „odrediti kao sposobnost i vještinu središnje i lokalne vlasti da pripremi prikladne planove, programe i projekte u predviđenom roku, odlučuje o programima i projektima, organizira koordinaciju između ključnih partnera, da se nosi s upravnim zahtjevima i zahtjevima u pogledu izvještaja, te da prikladno financira i nadzire njihovu provedbu izbjegavajući neregularnosti u što je moguće većoj mjeri“ (Đulabić, 2012: 41). Također, važno je za naglasiti kako je upravni faktor apsorpcije određen sa tri dodatna faktora. Prvi od tih faktora je struktura koja se odnosi na potrebu za jasno definiranim zadacima i odgovornostima nadležnih tijela za ESI fondove u državama članicama Europske unije. Nadalje, druga odrednica upravnog faktora su ljudski potencijali, odnosno proces zapošljavanja obrazovanog, iskusnog i motiviranog osoblja na mjesta odgovorna za upravljanje sredstvima iz ESI fondova. Na kraju, upravni faktor određen je metodama i procedurama transformiranja „implicitnog znanja u eksplicitno znanje koje može biti od koristi cijeloj organizaciji (Šumpikova, Pavel, Klazar, 2004: 2).

U kontekstu Europske unije, upravni faktor postao je uvjet za ulazak u Europsku uniju 1995. godine, a posebnu je važnost stekao 1997. godine kada su započinjali pregovori o ulasku tranzicijskih zemalja u Europsku uniju s obzirom na to da su javne uprave bivših komunističkih zemlja bile ispunjene korupcijom, nepovjerenjem i prevelikim brojem zaposlenih sa niskom razinom obrazovanja. Zbog takvih nezadovoljavajućih karakteristika javne uprave, Europska unija je zahtijevala od tih zemalja da reformiraju svoje javne uprave kako bi se približile europskim standardima (Koprić, 2014: 6), a standardi europskog upravnog prostora su:

- „Vladavina prava u smislu uvođenja zakonitosti umjesto proizvoljnosti u javnom odlučivanju u kojemu se trebaju poštivati očekivanja građana te je potrebno provesti profesionalizaciju službenika javne uprave koji su pod nadzorom neovisnog sudstva
- Otvorenost i transparentnost kao standardi europskog upravnog prostora odnose se na dužnost javne uprave da obrazlaže svoje odluke višim institucijama vlasti
- Odgovornost javne uprave podrazumijeva poštivanje formalnih postupaka djelovanja i donošenja odluka u skladu sa vladavinom prava
- Efikasnost i učinkovitost u korištenju javnih prihoda i postizanju ciljeva politike“ (Musa, 2006: 131-132)

Kako bi se potencijalne članice približile navedenim standardima Europske unije, trebale su provesti reformu svojih javnih uprava kako bi se odmaknule od institucionalnog nasljeđa komunizma. Sukladno tome, u tranzicijskim zemljama reforma javne uprave trebala je postići sljedeće:

- Smanjivanje broja zaposlenih u javnoj upravi
- Smanjivanje korupcije
- Povećati povjerenja u institucije
- Profesionalizacija službenika javne uprave u smislu obrazovanja
- Decentralizacija javne uprave (Haramija, Njavro, 2016: 517-518)

Međutim, ovakvo definiranje determinanti apsorpcije smatralo se preuskim za dublje razumijevanje iskorištenosti sredstava iz ESI fondova. Iz tog razloga su mnogi autori nastojali dokazati kako drugi faktori također utječu na apsorpciju. Spomenuta istraživanja navedena su i opisana na samome početku rada, međutim ovdje je potrebno definirati faktore za koje su istraživanja dokazala da determiniraju apsorpciju sredstava iz strukturnih fondova. Naime, Mihailescu (2012) je prilikom uspoređivanja Poljske i Rumunjske došao do zaključka kako na apsorpciju sredstava iz strukturnih fondova utječe razvijenost civilnog društva na način da civilno društvo blokira korupciju u zemlji. Civilno se društvo pri tome definira kao prostor kolektivne akcije oko zajedničkih interesa, namjera i vrijednosti, a koje su odmaknute od vlade i komercijalnih profitnih organizacija. Pri tome, civilno društvo obuhvaća mnoge organizacije kao što su ne-vladine organizacije, organizacije žena, društveni pokreti, profesionalne asocijacije i ostalo (Who.int, 2021). Razvoj civilnog društva od ključne je važnosti za apsorpciju jer razvijenost civilnog društva podrazumijeva suradnju sa političkim vlastima u vidu poduzimanja akcija za suzbijanje korupcije, a za koju je i sam Mihailescu naveo da narušava apsorpciju sredstava iz fondova Europske unije.

S obzirom na to kako na apsorpciju utječe suradnja civilnog društva i političkih vlasti, važno je za naglasiti i kvalitetu upravljanja kao determinantu apsorpcije, a čiji su utjecaj potvrdili Achim i Borlea (2015). Iako je dobro upravljanje nedovoljno preciziran pojam, definiciju dobrog upravljanja pružio je britanski Odjel za međunarodni razvoj putem 4 komponente upravljanja, a one su: legitimnost vlasti, odgovornost vlasti, transparentnost upravljanja i kompetentnost službenika u donošenju i provođenju javnih politika. U kontekstu Europske unije, dobro upravljanje ostvaruje se reformom državne uprave prema načelima odgovornosti, participacije, predvidljivosti i transparentnosti (Perko Šeparović i sur., 2006: 1-3), a koraci potrebni za reformu ili europeizaciju državne uprave prethodno su navedeni kao smanjenje broja zaposlenih

u javnoj upravi, smanjenje korupcije, povećanje povjerenja u institucije, profesionalizacije službenika javne uprave u smislu obrazovanja te decentralizacija javne uprave (Haramija, Njavro, 2016: 517-518), a važnost strukture zaposlenih u vidu obrazovanja naglasili su i Puljiz, Maleković i Keser (2018).

Na dobro upravljanje i civilno društvo nadovezuje se i vladavina prava kao determinanta apsorpcije koju je također naglasio Mihailescu (2012). Europska komisija vladavinu prava definira kao temelj liberalnih ustavnih demokracija, ali i kao temelj Europske unije prema članku 2. Ugovora o Europskoj uniji. Također, navodi kako je provedba vladavine prava u državama članicama ključna za razvoj međusobnog povjerenja među njima što osigurava opće interese Unije. Prema Europskoj komisiji, vladavina prava obuhvaća 6 temeljnih načela:

- „Zakonitost, što podrazumijeva transparentan pouzdan, demokratski i pluralistički proces donošenja zakona
- Pravna sigurnost
- Zabrana proizvoljnosti izvršnih zakona
- Neovisni i nepristrani sudovi
- Učinkovit sudski nadzor uključujući poštivanje temeljenih prava
- Jednakost pred zakonom“ (Europska komisija, 2014a: 2-3)

Međutim, sva do sada navedena istraživanja u analizu apsorpcije sredstava iz strukturnih fondova ne uključuju (ne)uspješnost tranzicije u tranzicijskim zemljama gdje provedba kohezijske politike nailazi na određene izazove i prepreke. Donošenjem višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2014. – 2020. Europska unija prihvatila je zakonodavni paket kohezijske politike, prema kojemu je cilj kohezijske politike provođenje strategije Europa 2020 u vidu promicanja rasta i radnih mjesta na način da građani imaju najviše koristi. Kako bi se navedeni ciljevi ostvarili, države članice trebaju provoditi uspješne politike rasta i konkurentnosti gospodarstva, trebaju osigurati makroekonomsku stabilnost te trebaju provesti strukturne reforme za privlačenje direktnih ulaganja (Jovančević, 2012: 202-205). Međutim, kohezijska politika u tranzicijskim zemljama otežano se provodi i ne ostvaruju se navedeni ciljevi s obzirom na uočene probleme administrativnih kapaciteta što posljedično dovodi do smanjenja apsorpcije sredstava iz fondova Europske unije. Upravo iz tog razloga, Europska unija i države članice trebaju pronaći načine kako osigurati stabilnu konvergenciju i dugoročnu održivost, odnosno potrebno je institucionalno jačanje i provođenje reformi administrativnih kapaciteta u tranzicijskim zemljama (Samardžija, 2018: 117-118). Zbog navedenih problema kohezijske politike u tranzicijskim zemljama, u ovome će se radu u analizu uključiti tranzicija

koja se određuje kao transformacija komunističkih zemalja u pluralističke demokracije i tržišne ekonomije. Za uspješnu transformaciju društva i ekonomije iz komunističkog sistema u kapitalistički sistem ili sistem tržišne ekonomije, potrebno je promijeniti sljedeće ekonomske i društvene trendove: BDP, stopu nezaposlenosti, nejednakosti u društvu i siromaštvo, razinu privatizacije, učinkovitost javne uprave te razinu korupcije (Haramija, Njavro, 2016: 515). Cilj ovoga rada upravo je identifikacija indikatora komunističkog nasljeđa koji su prisutni u tranzicijskim zemljama Europske unije, a za koje su prethodna istraživanja dokazala povezanost sa apsorpcijskim kapacitetima.

Najveći doprinos ovoga rada zapravo se odnosi na uključivanje procesa javne nabave u analizu apsorpcijskih kapaciteta, pri čemu će se nastojati objasniti utjecaj procesa javne nabave na apsorpciju sredstava iz strukturnih fondova. Općenito govoreći, javna nabava je „nabava putem ugovora o javnoj nabavi robe, radova ili usluga koje nabavlja jedan ili više naručitelja od gospodarskih subjekata koje su ti naručitelji odabrali, bez obzira na to jesu li roba, radovi ili usluge namijenjene javnoj svrsi“ (Hrvatski sabor, 2016). Kako bi se spriječile nepravilnosti u javnoj nabavi, većina zemalja donosi zakone s ciljem reguliranja procesa javne nabave zahtijevanjem da javni naručitelji objavljuju javne natječaje za vrijednosti koje prelaze određene vrijednosti (Trade.ec.europa.eu).

Kako bi se odredilo koje su vrijednosti veće ili manje, razvijeni su pragovi koji određuju kada se počinju primjenjivati pravila Europske unije s obzirom na predmet nabave i s obzirom na to tko je naručitelj. Granične vrijednosti revidiraju se svake dvije godine, a one na razini Europske unije od 2020. godine iznose 139.000 EUR za nabavu usluga i roba od strane središnjih državnih tijela, 5.350.000 EUR za nabavu radova putem klasične i sektorske direktive, 214.000 EUR za nabavu roba u usluga putem klasične direktive i od strane decentraliziranih tijela, 428.000 EUR za nabavu roba i usluga putem sektorske direktive, 750.000 EUR za nabavu za društvene i druge posebne usluge kroz klasične direktive te 1.000.000 EUR za nabavu za društvene i druge posebne usluge kroz sektorsku direktivu (Tenderi.hr, 2021). Klasična direktiva odnosi na proces javne nabave od strane javnih naručitelja, a javni naručitelji su: državna tijela, državne agencije i uredi, jedinice lokalne i regionalne samouprave, lokalne i regionalne agencije i uredi te pravne osobe koje su osnovane za određene svrhe radi zadovoljavanja potreba u općem interesu. Nadalje, sektorska direktiva odnosi se na proces javne nabave od strane sektorskih naručitelja, a sektorski naručitelji su naručitelji koji obavljaju sljedeće djelatnosti: izgradnja nepokretnih mreža ili upravljanje tim mrežama kako bi se proizvela, prenijela ili distribuirala toplinska ili električna energije te pitka voda, iskorištavanje

neko područja u svrhu istraživanja ili vađenja nafte i plina, ugljena ili drugih krutih goriva, pružanje usluga morskih, riječnih ili zračnih luka, poštanske usluge te pružanje usluga željezničkog prijevoza, prijevoza automatiziranim sustavom, tramvajem, autobusom ili žičarom (Ministarstvo gospodarstva, 2011). Ukoliko je vrijednost projekta manja od graničnih vrijednosti Europske unije primjenjuju se nacionalni propisi o javnoj nabavi sa istovremenim poštivanjem transparentnosti i jednakosti postupanja.

Za razumijevanje procesa javne nabave u kontekstu ESI fondova, potrebno je vratiti se na sustav korištenja ESI fondova, odnosno na mogućnost Posredničkog tijela da delegira funkcije za vrijeme dodjele sredstava iz ESI fondova. Kada dođe do delegiranja funkcija u praksi moguće je započeti proces javne nabave raspisivanjem Poziva na dostavu projektnih prijedloga (ili Natječaja) na temelju definiranih ciljeva unutar Operativnog programa. Posredničko tijelo razine 1 zaduženo je upoznati Korisnike s pravima i odgovornostima kada je riječ o financiranju projekta. Kako bi Posredničko tijelo razine 1 izradilo plan financiranja i odabralo projekte za financiranje, pokreće se spomenuti Poziv na dostavu projektnih prijedloga (U daljnjem tekstu: Poziv). Kada se Poziv zatvori, Posredničko tijelo razine 1 započinje ocjenjivanje pristiglih prijedloga projekta u suradnji sa Posredničkim tijelom razine 2. U toj suradnji Posredničko tijelo razine 2 zaduženo je za provjeru sukladnosti prijedloga sa nacionalnim pravilima i sa pravilima Europske unije u trenutnom proračunskom razdoblju. Ukoliko Posrednička tijela ocijene projekt kao prihvatljivim za financiranje sredstvima iz Europske unije, potpisuje se Ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava između Korisnika i oba Posrednička tijela (Hrvatski sabor, 2012). Mnogi bi smatrali kako je proces dodjele sredstava ovdje završen, međutim to nije slučaj, a razlog ove zablude proizlazi iz nedostatka razumijevanje razlike inicijalnih, isplaćenih i ugovorenih sredstava.

Spomenute vrste sredstava zapravo predstavljaju tri razine putem kojih Europska komisija prati apsorpciju sredstava iz fondova Europske unije. Pri tome, inicijalna sredstva predstavljaju alokaciju sredstava iz fondova Europske unije za svaku državu zasebno (Pjr.hr, 2019). Tako je za razdoblje 2014. – 2020. Republika Hrvatska na raspolaganju imala maksimalno 10.7 milijardi EUR iz ESI fondova što onda predstavlja inicijalna sredstva. Ipak, najveća konfuzija nastaje kada je riječ o ugovorenim i isplaćenim sredstvima. Naime, ugovorena sredstva predstavljaju Ugovor kojega Korisnik potpisuje sa Posredničkim tijelima ne temelju otvorenog Poziva što je prethodno i opisano. Međutim, isplaćena sredstva odnose se na samu dodjelu financijskih sredstava Korisniku čiji je prijedlog projekta odobren od strane Europske unije, odnosno trenutak kada se financijska sredstva iz proračuna Europske unije isplate Korisniku

(Ec.europa.eu, 2021). Do razlike ugovorenih i isplaćenih sredstava dolazi zbog nepravilnosti u procesu javne nabave koje mogu dovesti do financijskih korekcija za koje se Europska komisija odredila da se mogu kretati od 5% do 100% ugovorenog iznosa (Strukturnifondovi.hr, 2019).

Definiranjem navedenih pojmova i procesa pružio se teorijsko-konceptualni dio rada, međutim spomenute definicije operacionalizirat će se u zavisne i nezavisne varijable koje će se moći uspoređivati. Operacionalizacija definicija u varijable provest će se raščlambom navedenih pojmova i procesa na indikatore ili faktore koji se mogu mjeriti i međusobno usporediti, a što će biti prikazano u nastavku.

## 5. DIZAJN ISTRAŽIVANJA

S obzirom na postavljeno istraživačko pitanje, ovisna varijabla istraživanja odnosi se na stopu iskorištenosti sredstava iz fondova Europske unije. Prvu neovisnu varijablu predstavlja tranzicija, a koja prema definiciji obuhvaća povećanje razine privatizacije i BDP-a po glavi stanovnika, smanjenje nezaposlenosti, siromaštva i korupcije te reformu javne uprave. Drugim riječima, tranzicija predstavlja političku i ekonomsku transformaciju te transformaciju upravljanja. Kao što je već navedeno, za sve faktore tranzicije dokazano je u prethodnim istraživanjima kako utječu na apsorpciju sredstava iz strukturnih fondova zbog čega prva hipoteza (H1) glasi: zemlje sa nižom uspješnosti tranzicije imaju niže stope apsorpcije sredstava iz ESI fondova.

Druga neovisna varijabla obuhvaća upravni faktor, odnosno pripremljenost i spremnost javne uprave da efikasno upravlja sredstvima koja su joj na raspolaganju. Navedeno se odnosi na reformu javne uprave, odnosno smanjenje broja zaposlenih u javnoj upravi, smanjenje korupcije, povećanje povjerenja u institucije, profesionalizaciju službenika u vidu obrazovanja te decentralizaciju javne uprave. S obzirom na navedeno, druga hipoteza (H2) glasi: zemlje sa nižom uspješnosti provođenja reformi javne uprave imaju niže stope apsorpcije sredstava iz ESI fondova.

Kvaliteta upravljanja ili dobro upravljanje, kao treća neovisna varijabla, nedovoljno je preciziran pojam, kao što navodi literatura, ali se može reći kako obuhvaća 4 temeljne značajke, a one su: legitimnost vlasti, odgovornost vlasti, transparentnost upravljanja i kompetentnost upravljanja. Međutim, *World Governance Indicators* (u nastavku WGI) kvalitetu upravljanja mjeri pomoću 6 značajki upravljanja, a te značajke su: odgovornost vlasti, regulatorna kvaliteta, politička stabilnost i odsutnost nasilja, vladavina prava, učinkovitost vlasti i kontrola korupcije. S obzirom na činjenicu kako WGI mjeri kvalitetu upravljanja s obzirom na navedene značajke,

u radu će se koristiti upravo definicija kvalitete upravljanja koju daje WGI, pri čemu se formulira treća hipoteza (H3) koja glasi: zemlje sa nižom kvalitetom upravljanja imaju niže stope apsorpcije sredstava iz ESI fondova.

Iako u kvalitetu upravljanja ulazi vladavina prava, vladavinu prava, kao četvrtu neovisnu varijablu, potrebno je posebno analizirati s obzirom na to da predstavlja temelj Europske unije, ali i zbog činjenice da su prethodna istraživanja pokazala povezanost vladavine prava i apsorpcijskih kapaciteta. Definicija vladavine prava obuhvaća 6 načela vladavine prava koja nisu mjerljiva, međutim *The World Justice Project: Rule of Law Index* navodi 8 mjerljivih faktora vladavine prava, a ti faktori su: ograničenja proizvoljnog ponašanja vlasti, odsutnost korupcije, otvorenost vlade, fundamentalna prava, poredak i sigurnost, provođenje regulative, sustav građanskog prava i sustav kaznenog prava. S obzirom na navedeno, formulirana je četvrta hipoteza (H4) koja glasi: zemlje sa nižom razinom poštivanja vladavine prava imaju niže stope apsorpcije ESI fondova.

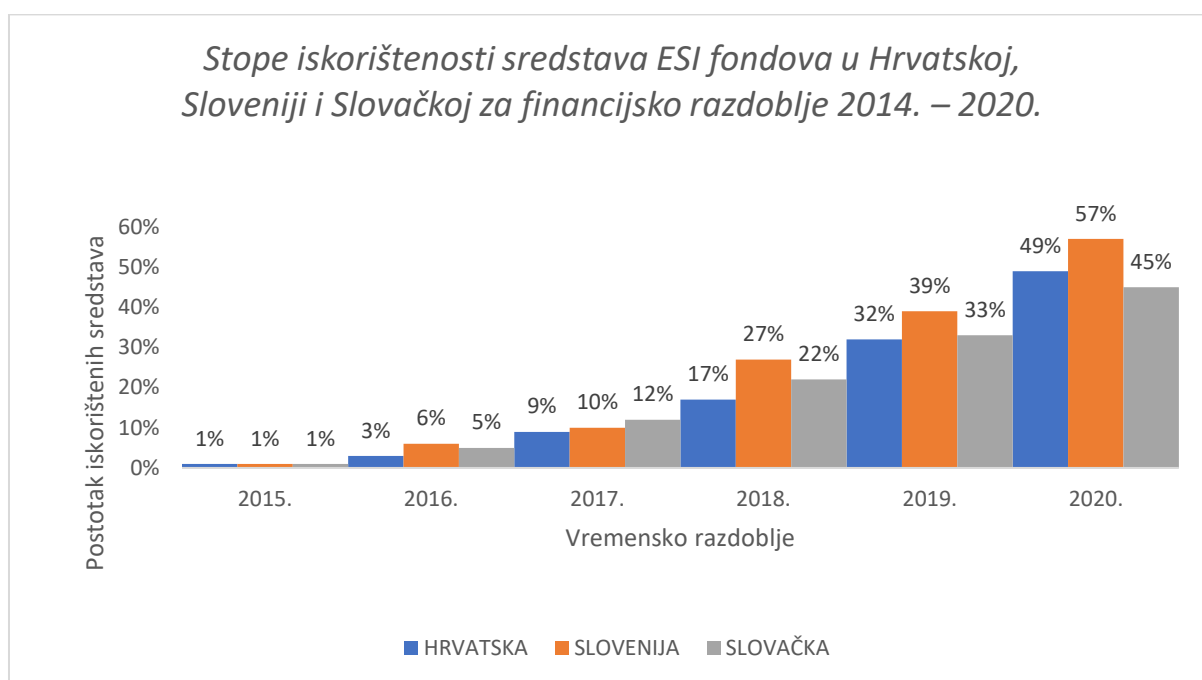
Civilno društvo definirano je kao prostor kolektivne akcije oko zajedničkih interesa, namjera i vrijednosti, a koje su odmaknute od vlade i komercijalnih profitnih organizacija. S obzirom na to da civilno društvo pretpostavlja kolektivne akcije, ono se može definirati i mjeriti u obliku participacije civilnog društva koja predstavlja petu neovisnu varijablu. Sukladno navedenom, peta hipoteza (H5) glasi: zemlje sa većom razinom participacije civilnog društva imaju više stope apsorpcije sredstava iz ESI fondova.

Posljednju šestu neovisnu varijablu predstavlja proces javne nabave i financijskih korekcija. Ova neovisna varijabla razlikuje se od prethodnih jer su prethodna istraživanja za njih dokazala da utječu na razinu apsorpcije sredstava ESI fondova. Upravo iz tog razloga se u radu nastoji utvrditi povezanost procesa javne nabave i financijskih korekcija sa razinom apsorpcije sredstava iz ESI fondova, zbog čega šesta hipoteza (H6) glasi: proces javne nabave, zajedno sa financijskim korekcijama, utječe na razinu apsorpcije sredstava iz ESI fondova.

U radu se kao temeljne jedinice analize uzimaju 3 države članice Europske unije, a to su Hrvatska, Slovenija i Slovačka kojima će se pristupiti komparativnom analizom. Navedene zemlje odabrane su za analizu metodom najbližih slučajeva zbog njihovih povijesnih sličnosti i trenutnoj uspješnosti u apsorpciji sredstava iz fondova Europske unije. Naime, povijesne sličnosti Hrvatske, Slovenija i Slovačke proizlaze iz činjenice kako su sve bile dio komunističkog režima. U ovom slučaju, Hrvatska i Slovenija bile su dio Socijalističke Federativne Republike Jugoslavije, dok je Slovačka bila dio Čehoslovačke. Također, sve su tri

zemlje gotovo u isto vrijeme proglasile neovisnost i započele svoj proces tranzicije, pri čemu su Hrvatska i Slovenije to učinile 1991. godine (Sabor.hr,202; Enciklopedija.hr, 2021), a Slovačka 1993. godine (Enciklopedija.hr). Druga važna sličnost ovih zemlja je članstvo u Europskoj uniji kojoj su Slovenija i Slovačka pristupile 2004. godine, a Hrvatska 2013. godine (Europa.eu, 2021). Sličnosti se mogu uočiti i kada je riječ o iskorištenosti sredstava iz fondova Europske unije, odnosno iz Strukturnih i investicijskih fondova u razdoblju od 2014. do 2020. godine. Trenutno je Hrvatska iskoristila 49% dostupnih sredstava, Slovačka 45% te Slovenija 57% iz Strukturnih i investicijskih fondova (Cohesiondata.ec.europa.eu), a što je prikazano na Slici 7.

Slika 7. Stope iskorištenosti sredstava ESI fondova u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj za financijsko razdoblje 2014. - 2020.

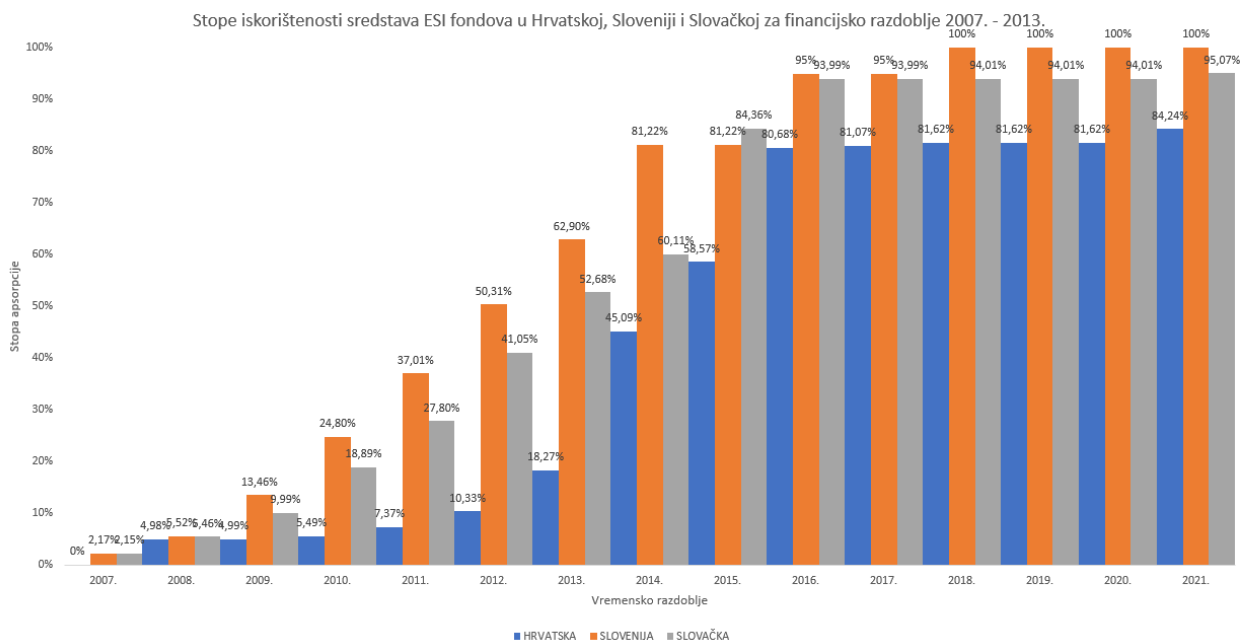


Izvor: sistematizacija autorice

Međutim, ti postoci predstavljaju premalu varijaciju ovisne varijable zbog čega će se u analizi koristiti i podaci o iskorištenosti sredstava iz ESI fondova za financijsku perspektivu 2007. – 2013., prikazani na Slici 8. koja uključuje i podatke za 2021. godinu, s obzirom da Hrvatska, Slovenija i Slovačka i dalje iskorištavaju sredstva koja su prethodno ugovorena, zbog čega se prava slika iskorištenosti alociranih sredstava za razdoblje 2007. – 2013. dobiva tek 2021. godine. Prema spomenutim podacima, Hrvatska je iskoristila 84.24% alociranih sredstava, Slovačka 95.07% te Slovenija 100%, dok je prosjek Europske unije 97.85% iskorištenosti sredstava (Cohesiondata.ec.europa.eu).



Slika 8. Stopa iskorištenosti sredstava ESI fondova u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj alociranih za financijsko razdoblje 2007. - 2013.



Izvor: sistematizacija autorice

Komparativna analiza Hrvatske, Slovenije i Slovačke provest će se na temelju prethodno definiranih varijabli za koje se pretpostavlja da utječu na iskorištenost sredstava iz Strukturnih i investicijskih fondova Europske unije. Podaci o procesu tranzicije u sve 3 navedene zemlje prikupljat će se analizom razne literature te iz sekundarnih izvora, dok će se uspješnost njihove tranzicije uspoređivati na temelju deskriptivne statistike koju pruža *Bertelsmann Transformation Index*, odnosno koji daje ocjene ekonomske i političke tranzicije te tranzicije upravljanja u državama svijeta te ih rangira prema njihovim ocjenama. Za opisivanje i usporedbu reformi javne uprave u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj podaci će se također prikupljati analizom dostupne literature. Podaci o kvaliteti upravljanja proizlaze iz *World Governance Indicators-a*, koji na temelju 6 prethodno definiranih kriterija upravljanja pruža ocjene upravljanja za više od 200 zemalja svijeta te ih sukladno ocjenama rangira. Nadalje, podaci o vladavini prava proizlaze iz *World Justice Project-a* koji je stvorio *Rule of Law Index* koji pruža ocjene vladavine prava u mnogim zemljama svijeta. Kada je riječ o participaciji civilnog društva, informacije o tome pruža Svjetska banka i to od 2003. do 2018. godine. Na kraju, za analizu sustava javne nabave u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj koristit će se analiza dokumenata, odnosno analiza njihovih zakona o javnoj nabavi. Drugim riječima, analizirat će

se Zakon o javnoj nabavi koji je u Hrvatskoj donesen 2016. godine, a u Sloveniji i Slovačkoj 2015. godine.

S obzirom na navedene podatke, pretpostavlja se kako će istraživanje pokazati veću uspješnost tranzicije, kvalitete upravljanja, razine poštovanja vladavine prava, veću razinu participacije civilnog društva, povoljniju investicijsku klimu i manje financijskih korekcija u sustavu javne nabave u Sloveniji, nego što je to slučaj u Hrvatskoj i Slovačkoj. U isto vrijeme se očekuje kako će kvaliteta navedenih varijabli biti najniža u Hrvatskoj, dok će situacija u Slovačkoj biti bolja u usporedbi sa Hrvatskom, ali gora u usporedbi sa Slovenijom.

## 6. PROCES I USPJEŠNOST TRANZICIJE U HRVATSKOJ, SLOVENIJI I SLOVAČKOJ

Nakon što su se Hrvatska, Slovenija i Slovačka odlučile odcijepiti od komunističkih režima, započinje i njihov proces tranzicije. Prema definiciji tranzicije, obilježja komunističkih država bila su pad BDP-a, visoka stopa nezaposlenosti, nejednakosti u društvu i siromaštvo, niska razina privatizacije, nezadovoljavajuća javna uprava te visoka razina korupcije (Haramija, Njavro, 2016: 515). S obzirom na navedeno, može se reći kako je tranzicija bivših komunističkih zemalja zapravo promjena navedenih indikatora.

### 6.1. Proces tranzicije u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj

Kada je riječ o početku tranzicije može se reći kako su Hrvatska i Slovenija taj proces započele 1991. godine proglašenjem neovisnosti od SRFJ, dok je Slovačka tranziciju započela 1993. godine mirnim stjecanjem neovisnosti, odnosno razdvajanjem od Češke (Koyama, 2003: 982; Klimovsky, 2010: 6; Kračun, 2005: 153). Međutim, situacija nakon proglašenja neovisnosti nije bila jednaka u sve tri zemlje. Naime, nakon proglašenja neovisnosti 1991. godine, Hrvatska se suočila sa Domovinskom ratom koji je trajao do 1995. godine te je samim time odgodio tranziciju Hrvatske (Koyama, 2003: 982). Iako se Slovačka nije našla u ratnom stanju, njezinu tranziciju odgodio je dolazak autoritarne vladavine Vladimira Mečiaru koji je bio premijer Slovačke od 1994. do 1998. godine (Klimovsky, 2010: 6). Za razliku od Slovačke i Hrvatske, Slovenija se nije susrela sa dugogodišnjim ratom niti sa autoritarnom vladavinom, zbog čega je proces tranzicije započela već 1991. godine (Kračun, 2005: 153). Razlike u razdoblju nakon stjecanja neovisnosti reflektirale su se i na BDP po glavi stanovnika u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj. Naime, 1991. godine BDP po glavi stanovnika u Hrvatskoj je iznosio 5.310 USD, dok je u Sloveniji iznosio gotovo dvostruko više, odnosno 9.240 USD (Bićanić, Tuđa, 2014: 53). Najmanji BDP po glavi stanovnika imala je Slovačka, a on je iznosio 1.980 USD (Ycharts.com).

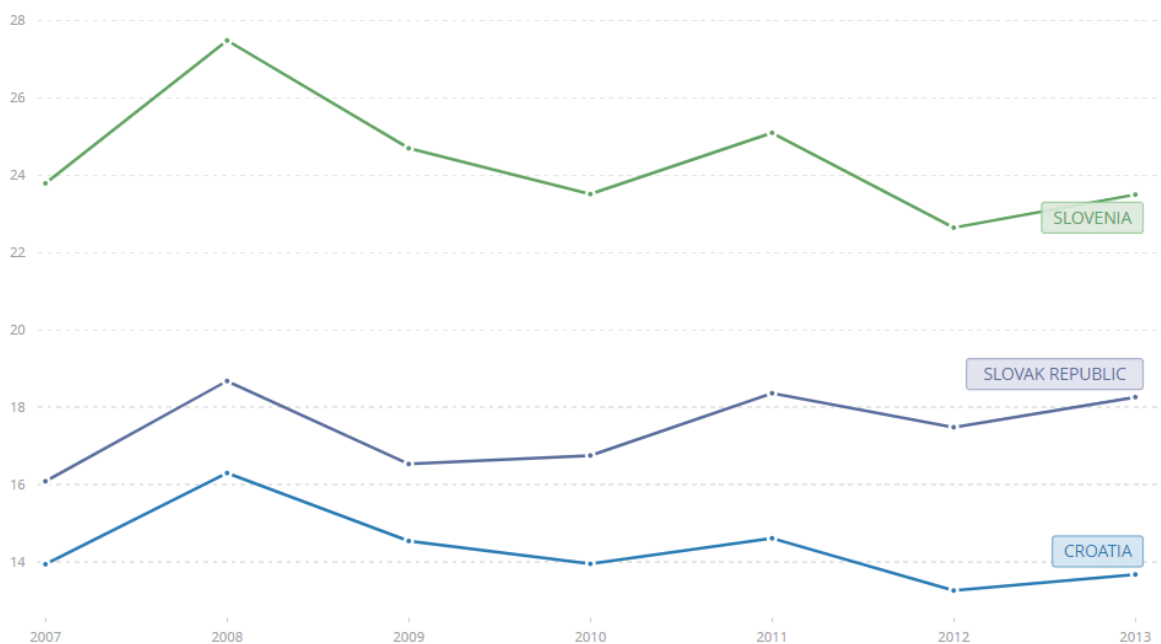
Dodatan problem u ovom razdoblju stvarala je inflacija koja je 1993. godine u Hrvatskoj iznosila 1.100%. Upravo zbog inflacije, 1993. godine u Hrvatskoj se donosi Stabilizacijski program koji se trebao provoditi u dvije faze – putem heterodoksnih anti-inflacijskih programa i putem strukturnih reformi (Koyama, 2003: 981-982). Kada je riječ o anti-inflacijskoj politici, nužno je navesti Nikicu Valentića kao bivšeg hrvatskog premijera od 1993. do 1995. godine. Naime, 3. listopada 1993. godine Valentić je u izravnom TV prijenosu najavio program koji će suzbiti hiperinflaciju u Hrvatskoj za sva vremena. Njegova najava spomenutog programa simbolično predstavlja i kraj odnosa sa monetarnim nasljeđem Jugoslavije koje je bilo obilježeno inflacijom dugi niz godina (Šonje, 2018). Ključna obilježja programa kojega je najavio Valentić bila su sljedeća: osnaženje monetarne politike, liberalizacija vanjske trgovine, prestrojavanje cijena javnih usluga s ciljem eliminiranja dugova koji opterećuju proračun, upravljanje plaćama javnog sektora i restrukturiranje bankovnog sustava te razvoj financijskog sistema (Koyama, 2003: 982). Iako je službeno izašla iz SFRJ, u prvoj godini neovisnosti Slovenija je i dalje koristila vanjskotrgovinski režim Jugoslavije koji je bio ispunjen visokom stopom zaštite i visokim carinskim stopama. Bez obzira na to, Slovenija je nastojala održati slobodnu trgovinu sa zemljama bivše SFRJ, a Hrvatska je bila jedna od ekonomskih partnerica s kojim je Slovenija održavala slobodnu trgovinu. Međutim, to je partnerstvo narušeno Domovinskim ratom koji je na Hrvatsku ostavio snažan i dugotrajan utjecaj. Zbor narušavanja slobodne trgovine sa Hrvatskom i sa ostalim zemljama bivše SFRJ, Slovenija se zatekla u situaciji u kojoj ima „višak u tekućoj platnoj bilanci i stabilan devizni tečaj, ali još uvijek ima visoku stopu inflacije koja se usprkos stabilnom tečaju, sporo snižava“ (Kračun, 2005: 153). Slovenija je rješenje za inflaciju vidjela samo u liberalizaciji uvoza, čime bi se postigla veća konkurentnost na domaćem tržištu. „Uvođenje carina sa hrvatske strane stvorilo je povoljne političke uvjete u Sloveniji za promjenu uvoznog režima. Dok je režim uvoza iz Hrvatske bio izjednačen s uvozom iz ostalih zemalja, moglo je doći do ukinuća svih necarinskih uvoznih davanja i ograničenja. Stopa zaštite bila je generalno snižena, a to je odlučujuće potpomoglo sniženju inflacijske stope pred kraj 1992. godine“ (Kračun, 2005: 153). Međutim, nakon osamostaljenja Slovačke i dolaska Mečiara na vlast, stope inflacije u Slovačkoj nisu rasle, već su se smanjivale. Naime, 1994. godine inflacija je pala sa 23% na 12% te 1995. godine na 6.2% te je tada Slovačka imala najnižu stopu inflacije u regiji.

Ipak, u kontekstu ovoga rada, makroekonomski indikatori Hrvatske, Slovenije i Slovačke važni su nakon njihovog ulaska u Europsku uniju. Iako je Tosun (2013) naveo da države članice Europske unije sa visokim prihodima nemaju potrebu povećavati apsorpciju sredstava iz ESI

fondova, u radu se pretpostavlja kako će zemlje sa većim BDP-om po glavi stanovnika imati veću uspješnost u iskorištavanju sredstava iz ESI fondova s obzirom na to da veći BDP po glavi stanovnika ukazuje na veću produktivnost ekonomije. S obzirom na činjenicu kako su Slovenija i Slovačka u Europsku uniju ušle 2004. godine, a Hrvatska tek 2013. godine, promatrat će se financijska perspektiva 2007. – 2013. kada su Slovenija i Slovačka bile punopravne članice, dok je Hrvatska primala pretpristupnu pomoć od Europske unije, ali će se uključiti i razdoblje nakon 2013. zbog N+2 pravila koje je prethodno objašnjeno u radu.

Prema prikazanoj Slici 9. u Sloveniji je BDP po glavi stanovnika 2007. godine iznosio nešto manje od 24.000 USD, u Hrvatskoj 14.000 USD te u Slovačkoj nešto manje od 16.000 USD. S obzirom na prethodno opisan odnos BDP-a po glavi stanovnika i apsorpcije, za očekivati je kako će u 2007. godini Slovenija imati najveću stopu apsorpcije, a Hrvatska najmanju. Međutim, s obzirom na to da je Hrvatska tek 2007. godine počela primati pretpristupnu pomoć ne postoje podaci o stopi apsorpcije zbog čega će se analizirati godine nakon 2007. Naime, 2008. godine sve tri zemlje zabilježile su pad BDP-a po glavi stanovnika, međutim prema prikazanoj Slici 9. on u Sloveniji i dalje ostaje veći nego u Slovačkoj i Hrvatskoj, dok u Hrvatskoj ostaje manji nego u Slovačkoj. S obzirom na to da je u 2008. godini stopa apsorpcije u Sloveniji iznosila 5.52%, u Slovačkoj 5.46%, dok je u Hrvatskoj, koja je zabilježila prvu stopu apsorpcije, iznosila 4.98% alociranih sredstava, postoji premala varijacija za donošenje zaključaka. Ukoliko se analizira razdoblje od 2010. do 2013. godine ne dolazi do promjena u odnosim BDP-a po glavi stanovnika u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj, zbog čega pretpostavka da Slovenija ima najveću stopu apsorpcije, a Hrvatska najmanju, ostaje ista. Prema podacima o stopi apsorpcije u razdoblju 2010. – 2013., Slovenija je svoju stopu apsorpcije u 2013. godini povećala na 62.9%, Slovačka na 52.68% te Hrvatska na 18.27%. Međutim, ova slika nije potpuna s obzirom na to da je Hrvatska postala punopravna članica Europske unije 2013. godine te je do tada svoj fokus stavljala na ispunjavanje uvjeta potrebnih za sami ulazak u Europsku uniju, a ne na apsorpciju sredstava iz ESI fondova na što ukazuju i podaci prema kojima je Hrvatska do ulaska u Europsku uniju iskoristila 18.28% sredstava alociranih za financijsko razdoblje 2007. – 2013., a godinu dana nakon ulaska je već dosegla 45% iskorištenosti sredstava te je do 2021. godine iskoristila 84.24%. Upravo iz tog razloga je potrebno analizirati i usporediti kretanja BDP-a po glavi stanovnika i stopa apsorpcije u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj u financijskom razdoblju 2014. – 2020.

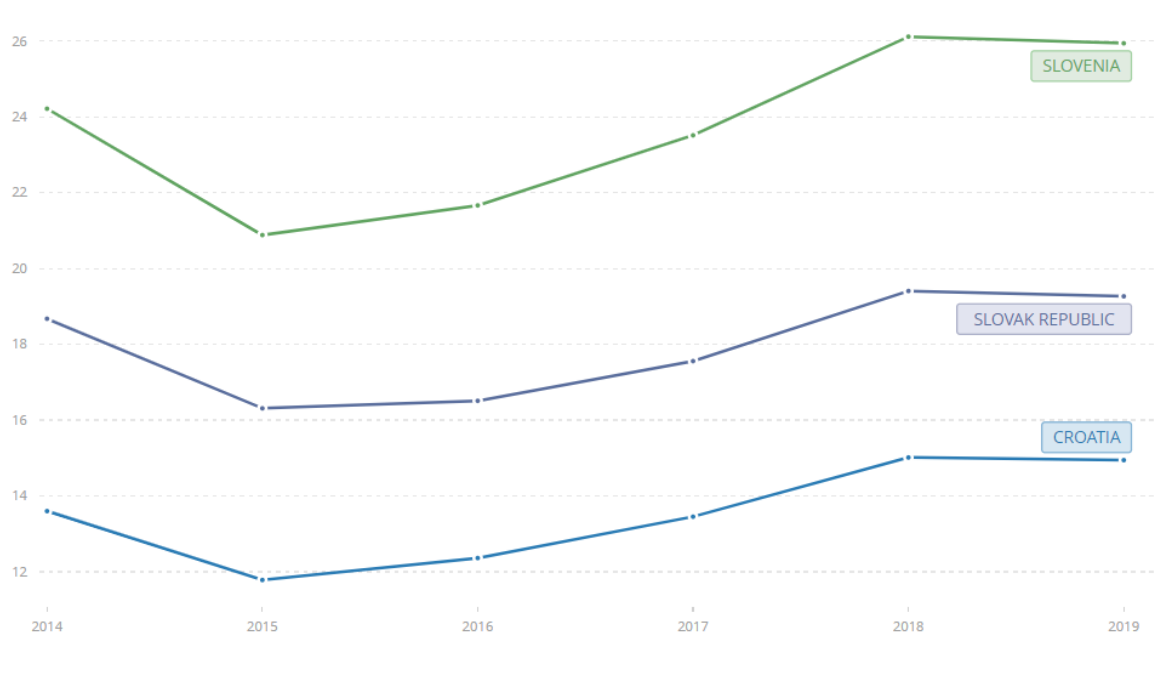
Slika 9. Promjene BDP-a po glavi stanovnika u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj (izražene u dolarima) za razdoblje 2007. – 2013.



Izvor: Data.worldbank.org

Slika 10. prikazuje kretanje BDP-a po glavi stanovnika u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj za razdoblje od 2014. do 2019. godine, pri čemu se uočava da Slovenija i dalje ima najveći BDP po glavi stanovnika, Hrvatska najmanji te Slovačka ostaje u sredini. Zbog takve se situacije ne mijenja niti pretpostavka da će Slovenija imati najveće stope apsorpcije, Hrvatska najmanje te da će stope apsorpcije u Slovačkoj biti veće nego u Hrvatskoj, a manje nego u Sloveniji. Ukoliko se prikazani podaci na Slici 10. o BDP-u po glavi stanovnika u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj za razdoblje 2014. – 2019. usporede sa stopama apsorpcije za isto razdoblje, može se reći kako je do kraja 2019. godine Slovenija iskoristila 39% alociranih sredstava, Hrvatska 32% te Slovačka 33%. Iako su navedeni podaci u skladu s pretpostavkom da zemlje sa višim BDP-om po glavi stanovnika imaju višu razinu apsorpciju, takav zaključak se trenutno ne može donijeti iz dva razloga. Prvi razlog je činjenica da iskorištavanje alociranih sredstava iz ESI fondova za financijsko razdoblje 2014. – 2020. nije završeno zbog pravila N+3 koje je prethodno objašnjeno. Drugi razlog je i činjenica da za vrijeme financijske perspektive 2007. – 2013. Hrvatska nije bila punopravna članica Europske unije. Jedini dio u kojem su podaci o stopu apsorpcije i BDP-a po glavi stanovnika u korelaciji je kod Slovenije i Slovačke, pri čemu Slovenija konstantno ima viši BDP po glavi stanovnika od Slovačke, ali i konstantno veću stopu apsorpcije.

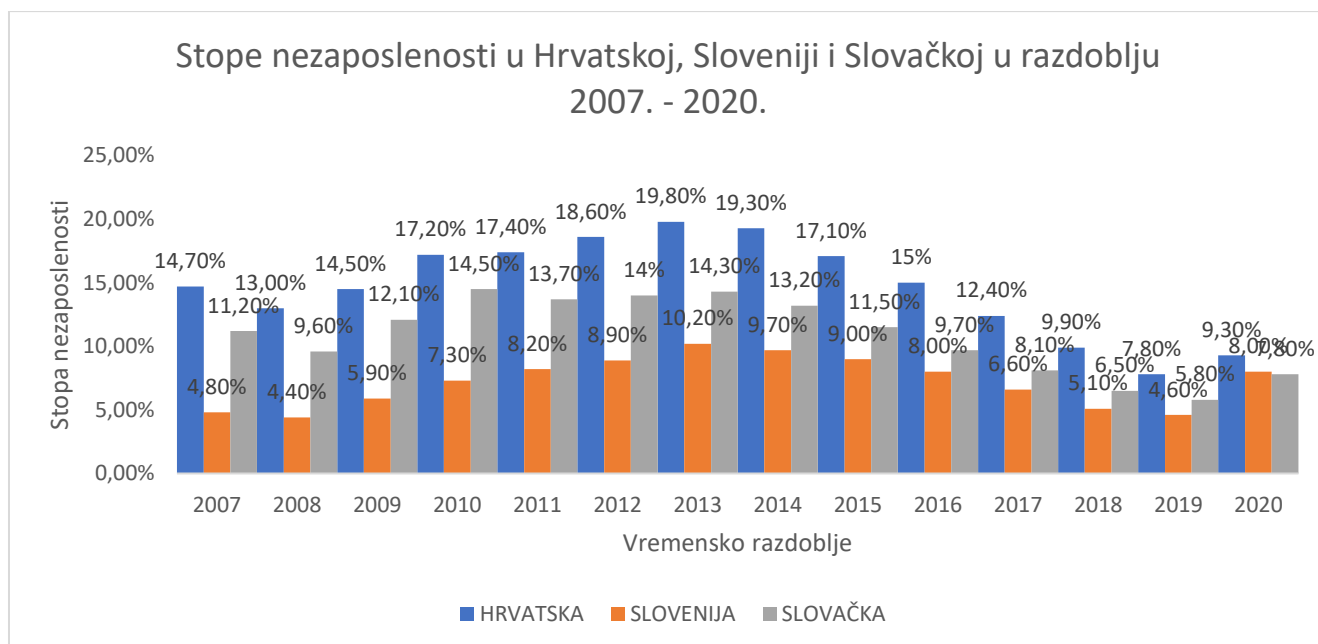
Slika 10. Promjene BDP-a po glavi stanovnika u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj (izražene u dolarima) za financijsko razdoblje 2014. – 2020.



Izvor: Data.worldbank.org

Usko vezane uz BDP po glavi stanovnika su i stope nezaposlenosti i korupcije koje predstavljaju važne makroekonomske indikatore. U kontekstu apsorpcije sredstava iz ESI fondova potrebno je analizirati odnos stope nezaposlenosti i stope apsorpcije, pretpostavljajući da veća stopa nezaposlenosti smanjuje stopu apsorpcije. Slika 11. prikazuje stope nezaposlenosti za sve tri države u razdoblju od 2007. do 2020. godine. Ukoliko se sagledaju postoci nezaposlenosti uočava se kako je za vrijeme financijske perspektive 2007. – 2013. Hrvatska imala najveću stopu nezaposlenosti, a Slovenija najmanju. Takva situacija korespondira sa stopama apsorpcije za razdoblje 2007. – 2013., međutim potrebno je analizirati i financijsko razdoblje 2014. – 2020. U navedenom financijskom razdoblju Hrvatska je i dalje imala najvišu stopu nezaposlenosti, a Slovenija najmanju. Međutim, stopa apsorpcije Hrvatske trenutno je veća od stope apsorpcije Slovačke. Upravo zbog toga se, kao u slučaju BDP-a po glavi stanovnika, može dati samo polovičan zaključak da zemlje sa višom stopom nezaposlenosti imaju niže stope apsorpcije sredstava iz ESI fondova.

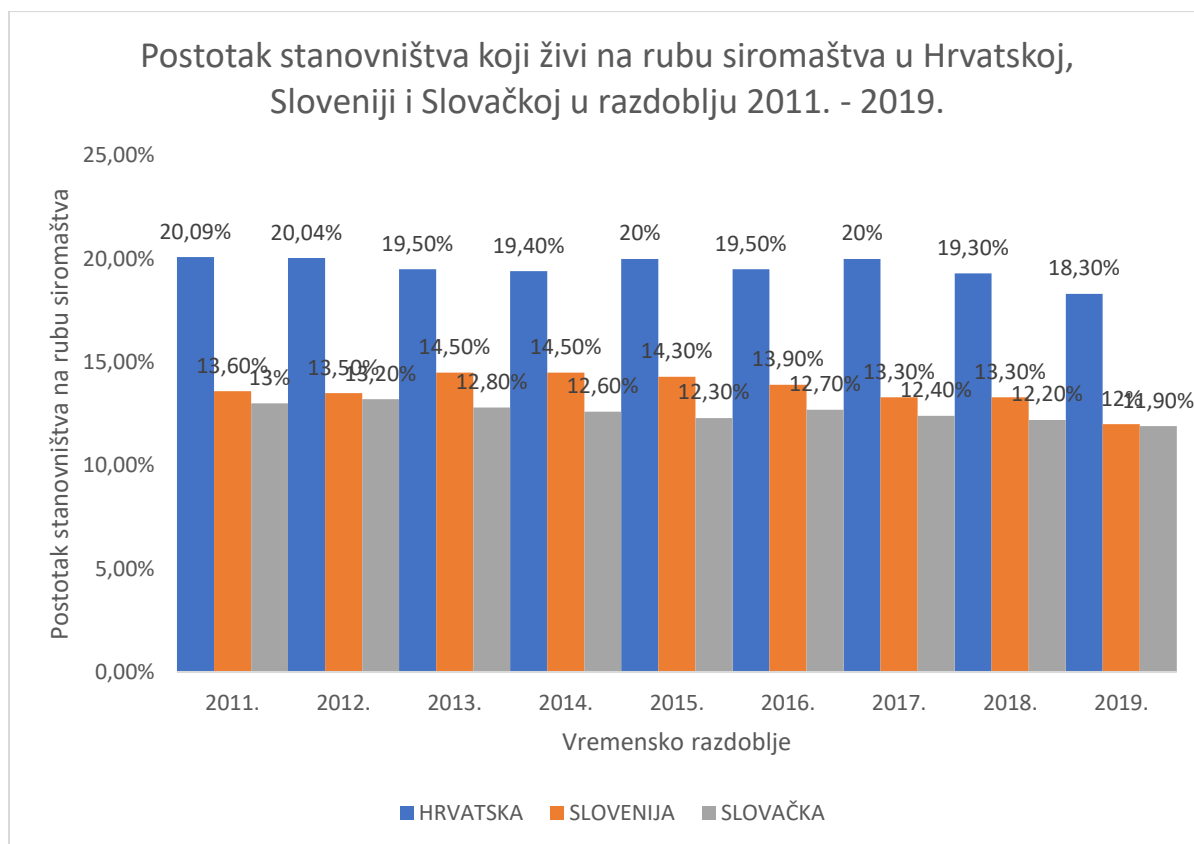
Slika 11. Stope nezaposlenosti u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj u razdoblju od 2007. do 2020. godine



Izvor: sistematizacija autorice

Usko se uz stopu nezaposlenosti veže i stopa stanovništva koje živi na rubu siromaštva kao faktor tranzicije, ali i struktura zaposlenosti u javnoj upravi koja predstavlja najproblematičniji faktor apsorpcije u tranzicijskim zemljama. Prvo će se prikazati stope siromaštva u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj, a zatim reforma javne uprave. S obzirom da Eurostat ne pruža podatke o postotku stanovništva koje živi na rubu siromaštva prije 2011. godine te nakon 2019. godine, odabrane tri zemlje će se prema ovom faktoru tranzicije uspoređivati u razdoblju od 2011. do 2019. godine. Može se primijetiti da je najmanji postotak stanovništva na rubu siromaštva u navedenom razdoblju imala Slovačka i to u prosjeku oko 12%, dok je najveći postotak imala Hrvatska i to u prosjeku 19%, te Slovenija u prosjeku oko 13%.

Slika 12. Postotak stanovništva koji živi na rubu siromaštva u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj u razdoblju 2011. - 2019.



Izvor: sistematizacija autorice

Obrazovna struktura zaposlenih u javnoj upravi je slijedeći faktor tranzicije koju su kao determinantu apsorpcije naglasili Puljiz, Maleković i Keser (2018). Međutim, prije prikazivanja obrazovne strukture zaposlenih u javnoj upravi, potrebno je opisati proces reforme javne uprave u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj. Hrvatska je 1993. godine donijela Stabilizacijski program koji se trebao provoditi u dvije faze – putem heterodoksnih anti-inflacijskih programa i putem strukturnih reformi (Koyama, 2003: 981-982). Pri tome, reforma javne uprave predstavlja drugu fazu Stabilizacijskog programa, a općenito se može reći kako se reforma hrvatske javne uprave odvijala u 4 faze. Prva faza utemeljenja započinje 1990. godine za vrijeme republičke uprave SR Hrvatske te traje do 1993. godine. Organi republičke uprave preimenovani su u ministarstva kojih je tada bilo ukupno 19, te su preostala 3 zavoda kao jedini preostali oblici republičkih upravnih organizacija. Također, u ovoj fazi 1990. godine donosi se Ustav kojim se potvrđuje polupredsjednički sustav vlasti te ovlast predsjednika da imenuje Vladu, ali i koordinira državni aparat (Koprić, 2016: 4). Druga faza reformi hrvatske javne uprave započinje 1993. godine stvaranjem novog sustava lokalne samouprave i uprave kada dolazi do



povećanja broja zaposlenih koji se plaćaju iz državnog proračuna. Nadalje, u ovoj fazi dolazi do snažne politizacije javne uprave koja stvara nejasne javne politike te narušava vladavinu prava. Iste godine donosi se Zakon o sustavu države uprave kojim se stvara novi model javnog upravljanja usredotočen na sustav te se reorganizira državna uprava koju sada, osim ministarstava i državnih upravnih organizacija, čine i županijski uredi organizirani u novoformiranim županijama (Koprić, 2016: 4). Faza europeizacije hrvatske javne uprave započinje razvojem ideje o ulasku u Europsku uniju 2001. godine te traje do 2008. godine. Kao što je već navedeno, ukoliko se Hrvatska, kao zemlja u tranziciji, želi približiti europskim standardima javne uprave reformama javne uprave trebala je postići sljedeće: smanjivanje broja zaposlenih u javnoj upravi, smanjivanje korupcije, povećati povjerenja u institucije, profesionalizacija službenika javne uprave u smislu obrazovanja, decentralizacija javne uprave (Haramija, Njavro, 2016: 517-518). Proces decentralizacije hrvatske javne uprave započinje 2001. godine sklapanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, kojim se otvara put decentralizaciji i demokratizaciji, a prava decentralizacija javne uprave započinje donošenjem Zakona o lokalnoj i regionalnoj samoupravi. Kada je riječ o broju zaposlenih u javnoj upravi i njihovoj razini obrazovanja, Hrvatska i dalje ima probleme u vidu nemogućnosti pružanja stvarnih podataka. Naime, izvještaj Europske komisije iz 2018. godine kako je u javnoj upravi Hrvatske 293.000 zaposlenih što čini 18% ukupno zaposlenog stanovništva, dok je prosjek Europske unije 6.7% (European Commission, 2018b: 102).

Iako je Slovenija tranziciju započela prije Hrvatske, kada je riječ o reformi javne uprave situacija je nešto drugačija. Naime, reforma javne uprave u Sloveniji formalno započinje 1996. godine kada se razvija i cilj ulaska u Europsku uniju. Općenito se može reći kako je reforma javne uprave u Sloveniji stimulirana putem 2 temeljna pristupa:

- Unutarnja sila promjene koja se očitavala u top-down pristupu u vidu reduciranja javnih izdataka i veličine državne službe te u bottom-up pristupu s ciljem poboljšanja kvalitete upravljanja
- Vanjska stimulacija promjene proizlazila je iz inicijativa Europske unije i OECD-a (*Organisation for Economic Co-operation and Development*), a te su inicijative uključivale stvaranje javnih agencija, dostizanje standarda europskog upravnog prostora, dnevno uključivanje u aktivnosti Europske unije i bolju regulaciju (Kovač, 2011: 627).

Slovenija je prihvatila obje stimulacije reforme javne uprave te ih je uključila u svoje strateške dokumente reforme. Prvu reformu javne uprave Slovenija je počela provoditi i prije izlaska iz

SFRJ, a riječ je o profesionalizaciji službenika javne uprave. Naime, Slovenija je poučena iskustvom funkcioniranja javne uprave Jugoslavije odlučila u svoju upravu zapošljavati profesionalni i obrazovni kadar ljudi te je odlučila decentralizirati javnu upravu koja je u Jugoslaviji bila čvrsto centralizirana. Naime, 1994. godine Slovenija je krenula u radikalnu reformu lokalne vlasti kojom je došlo do odvajanja lokalne i državne administracije, odnosno do decentralizacije. Tako su općine preuzele regulaciju lokalnih poslova, dok je državna administracija ostala fokusirana na generalne administrativne poslove (Kovač, 2011: 634). Reforma javne uprave u Sloveniji nastavila se u daljnjim godinama uključivanjem reforme u temeljne strateške dokumente. Prva od takvih strategija bila se *Strategy for EU Accession* koja je bila na snazi djelovanja od 1997. do 1999. godine. Temeljni cilj navedene strategije bilo je poboljšanje efikasnosti javne uprave prihvaćanjem struktura potrebnih za ulazak u Europsku uniju i europski upravni prostor. Nadalje, ova je strategija obuhvaćala i rekonstrukciju javne uprave Slovenije u vidu promjene projekata, regulativa, organizacije, IT aktivnosti i obrazovnih aktivnosti u skladu sa standardima Europske unije. U istom razdoblju na snazi je bila i *Strategy for Implementation of the Public Administration Reform in Slovenia*, koja je upravo sadržavala načine implementacije reformi putem harmonizacije sa zahtjevima Europske unije. Nakon 1999. godine na snagu stupaju *State Administration Act* i *Civil Servants Act* koji predstavljaju dokumente koji su se bavili pitanjem veličine upravnog tijela Slovenije. Prema podacima tih dokumenata, Slovenija je 2002. godine u javnoj upravi imala zaposleno 159.000 službenika (Kovač, 2011: 631). Do 2018. godine taj se broj povećao na 162.658 zaposlenih u javnoj upravi, što ne predstavlja veliki rast zaposlenih ali ne predstavlja niti problem s obzirom na to da je 6% od ukupno zaposlenog stanovništva zaposleno u javnoj upravi, dok je prosjek Europske unije 6.7% (European Commission, 2018a: 920). Daljnji razvoj javne uprave Slovenije predstavljen je 2003. godine u dokumentu pod nazivom *Strategy for Further Development of Public Sector*, u kojemu je postavljen cilj integracije i koordinacije svih planiranih projekata od 2000. godine. Također, ovom strategijom uspostavljeno je Ministarstvo javne uprave u Sloveniji kao glavno tijelo za implementaciju reformi javne uprave te je novo Ministarstvo podiglo integritet i efikasnost navedenih reformi (Kovač, 2011: 631). 2005. godine na snagu stupa *Slovenia's Development Strategy* koja je bila na snazi sve do 2013. godine, a primarno se fokusirala na daljnja poboljšanja u vidu rada javne uprave te njezine inovativnosti. Početkom novog financijskog razdoblja, Slovenija je donijela novu strategiju razvoja javne uprave, a riječ je o *Public Administration 2020: Public Administration Development Strategy 2015 – 2020.*, a primarno se fokusira na povećanje učinkovitosti javne uprave, povećanje učinkovitosti u korištenju resursa, poboljšanje legislative i transparentnosti postupanja (Gov.si, 2015: 1).

Reforma javne uprave u Slovačkoj može se podijeliti na dva vala, od kojih je prvi obilježen Mečiarom i njegovom politikom centralizacije. Drugi val reformi započinje 1998. godine kada Mečiar gubi na parlamentarnim izborima. Naime, 1998. godine sve su stranke u Slovačkoj bile spremne sudjelovati u reformi javne uprave s ciljem modernizacije javne uprave, okretanjem javne uprave i javnih politika prema interesima građana, ali i s ciljem ulaska u Europsku uniju. Od 1998. do 1999. godine vladajuća koalicija provodila je analizu stanja slovačke javne uprave kako bi program reformi bio učinkovitiji. Na temelju nalaza, koalicija je donijela plan reformi te je imenovala Nižňanskýa kao Vladinog povjerenika za reformu javne uprave. Navedena odluka vladajuće koalicija dovela je do pobuna u redovima lijevih stranaka, od kojih se najviše isticao SDL. Naime, SDL je smatrao kako reforma javne uprave ne može biti odgovornost samo jednog čovjeka zbog čega je vladajuća koalicija bila prisiljena tu odgovornost podijeliti na čak 8 službenika. Logičnim slijedom događaja dolazilo je sukoba između 8 službenika, ali i do prepiranja među strankama. Primjer takvih konflikata datira iz 1999. godine kada je SDL optužio Nižňanskýa da nije pripremio kvalitetan program reforme. Sukobi su se nastavili 2000. godine kada je usvojen Nacrt koncepcije decentralizacije i modernizacije javne uprave (Klimovsky, 2010: 12-13). Spomenutim Nacrtom htjela se provesti decentralizacija u vidu stvaranja regionalnih samouprava te se predlagalo 8 ili 12 regionalnih samouprava. SDL se nije složio sa navedenim Nacrtom te je prisvojio pravo veta kojim je blokirao implementaciju Nacrta (Klimovsky, 2010: 14). Tek je 2001. godine donesena konačna odluka kojom je Slovačka raspodijeljena modelom 12+12, odnosno stvoreno je 12 regionalnih državnih jedinica i 12 regionalnih samoupravnih jedinica, a fiskalna decentralizacija provedena je 2002. godine (Klimosky, 2010: 15). Kada je riječ o broju zaposlenih u javnoj upravi, Slovačka nailazi na problem, a riječ je o nedosljednosti podataka. Naime, Ministarstvo financija predstavlja institucionalno tijelo koje je mogućnosti pružiti podatke o broju i strukturi zaposlenih u javnoj upravi, ali to ne čini. Drugi problem je različitost podataka o broju zaposlenih u javnoj upravi iz drugih izvora, kao što je OECD koji navodi kako je u javnoj upravi 2015. godine bilo zaposleno 13% ranog stanovništva, dok Eurostat navodi da je to 8% (European Commission, 2018c: 889).

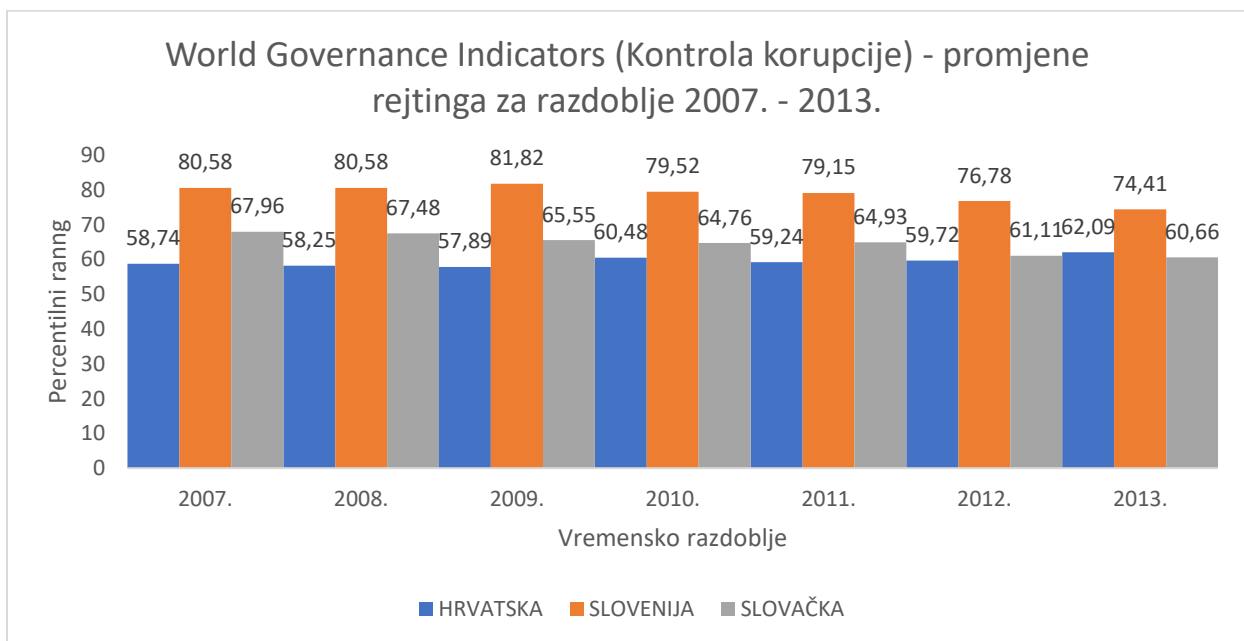
Nadalje, kada je riječ o obrazovnoj strukturi zaposlenih u javnoj upravi Hrvatska i Slovačka ne pružaju točne informacije o broju zaposlenih u javnoj upravi, tako da se u izvještaju Europske komisije navodi obrazovna struktura službenika u javnoj upravi samo za Sloveniju. Međutim, Hrvatska se u tom segmentu pokazala uspješnijom od Slovačke jer je u Prijedlogu strategije razvoja javne uprave 2014. – 2020. navela obrazovnu strukturu zaposlenih u javnoj upravi

razrađenu prema spremi zaposlenika. Podaci o obrazovnoj strukturi zaposlenih u Slovačkoj nisu pronađeni. Zbog različitog načina prikazivanja obrazovne strukture, Hrvatska i Slovenija se ne mogu kvalitetno usporediti, ali se mogu prikazati njihovi podaci. Naime, prema Izvješčaju Komisije, 2015. godine je u slovenskoj javnoj upravi 6.7% zaposlenih bilo bez srednje škole, 37.4% zaposlenih imalo je srednju stručnu spremu, 25.2% zaposlenih u javnoj upravi imalo je višu stručnu spremu, 24.2% visoku stručnu spremu, a 6.5% zaposlenih u javnoj upravi ima završen doktorski studij (European Commission, 2018a: 943). Prema Prijedlogu strategije razvoja javne uprave 2014. – 2020. (Ministarstvo uprave Republike Hrvatske, 2014: 30), u Hrvatskoj je u kolovozu 2014. bilo zaposleno ukupno 149.433 službenika i namještenika. Visoku stručnu spremu imalo je 50.39% službenika, prvostupnika, odnosno zaposlenika sa višom stručnom spremom, ukupno je bilo 13.51%, dok je bilo 26.13% sa srednjom stručnom spremom. Preostali postotak od 9.97% predstavlja zaposlenike zaposlene bez srednje stručne spreme (VKV, KV, PKV, NSS te NKV). Prema navedenim podacima, u hrvatskoj javnoj upravi najviše zaposlenika ima visoku stručnu spremu i to 50.39%, dok u Sloveniji najviše zaposlenika ima srednju stručnu spremu i to 37.4%. S obzirom na činjenicu kako jedino Slovenija može pružiti kvalitetne podatke o obrazovnoj strukturi zaposlenih u javnoj upravi, može se reći kako postoji povezanost učinkovite javne uprave i stope apsorpcije.

Uz problem javne uprave veže se i problem korupcije, a koji i općenito predstavlja izazov za provedbu kohezijske politike u tranzicijskim zemljama. *World Governance Indicators* (u nastavku: WGI) mjeri kontrolu korupcije te zemlje rangira od 0 do 100, pri čemu 0 označava najnižu poziciju, a 100 najvišu poziciju. Prema Slici 13. od 2007. do 2009. godine Slovenija je održavala svoj rang između 80.58 i 81.82. Nakon 2009. i do 2013. godine uočava se pad ranga, odnosno 2010. godine na 79.52, a 2011. godine na 79.15, 2012. godine na 76.78 te 2013. godine na 74.41. Slabije rangirana od Slovenije bila je Slovačka koja je od 2007. do 2009. godine održavala rang oko 67, međutim, kao i kod Slovenije, nakon 2009. godine pa do kraja 2013. godine javlja se kontinuirani pad ranga. Pri tome, rang Slovačke se 2009. godine smanjio na 65.55, 2010. godine na 64.76, 2011. godine na 64.93, 2012. godine na 61.11 te 2013. godine na 60.66. Isto kao i u slučaju Slovenije i Slovačke, Hrvatska je od 2007. do 2009. godine održavala svoj rang i to na 58 te isto tako nakon 2009. godine dolazi do pada ranga, a koji se u Hrvatskoj smanjio na 57.89. Međutim, za razliku od Slovenije i Slovačke, Hrvatska je 2010. godine zabilježila rast te se rang povećao na 60.48. Iako je između 2010. i 2013. godine dolazilo do povećanja i smanjenja ranga, on je 2013. godine bio 60.66 te se može reći kako je rang uz blage varijacije održan. Bez obzira na činjenicu da je Hrvatska zabilježila rast ranga, ona i dalje ostaje

najslabije rangirana, dok je Slovenija najbolje rangirana. S obzirom na činjenicu kako je u financijskoj perspektivi 2007. – 2013. do 2013. godine Hrvatska iskoristila 18.27% alociranih sredstava, Slovenija 62.9%, a Slovačka 52.68% (što je prikazano na Slici 8), može se reći kako s većom kontrolom korupcije dolazi i do rasta stope apsorpcije. Međutim, ta veza je indirektna jer je za veću kontrolu korupcije potrebno funkcioniranje i ostalih komponenti dobrog upravljanja. Osim toga, kako je Hrvatska u navedenom razdoblju više bila orijentirana na ispunjavanje pretprijetnih preduvjeta nego na iskorištavanje sredstava iz ESI fondova, ne može se pružiti čvrsti zaključak o povezanosti kontrole korupcije i stope apsorpcije u navedenom financijskom razdoblju zbog čega je potrebno analizirati odnos kontrole korupcije i stope apsorpcije u financijskoj perspektivi 2014. – 2020.

Slika 13. World Governance Indicators (Kontrola korupcije) - promjene rejtinga za razdoblje 2007. - 2013.

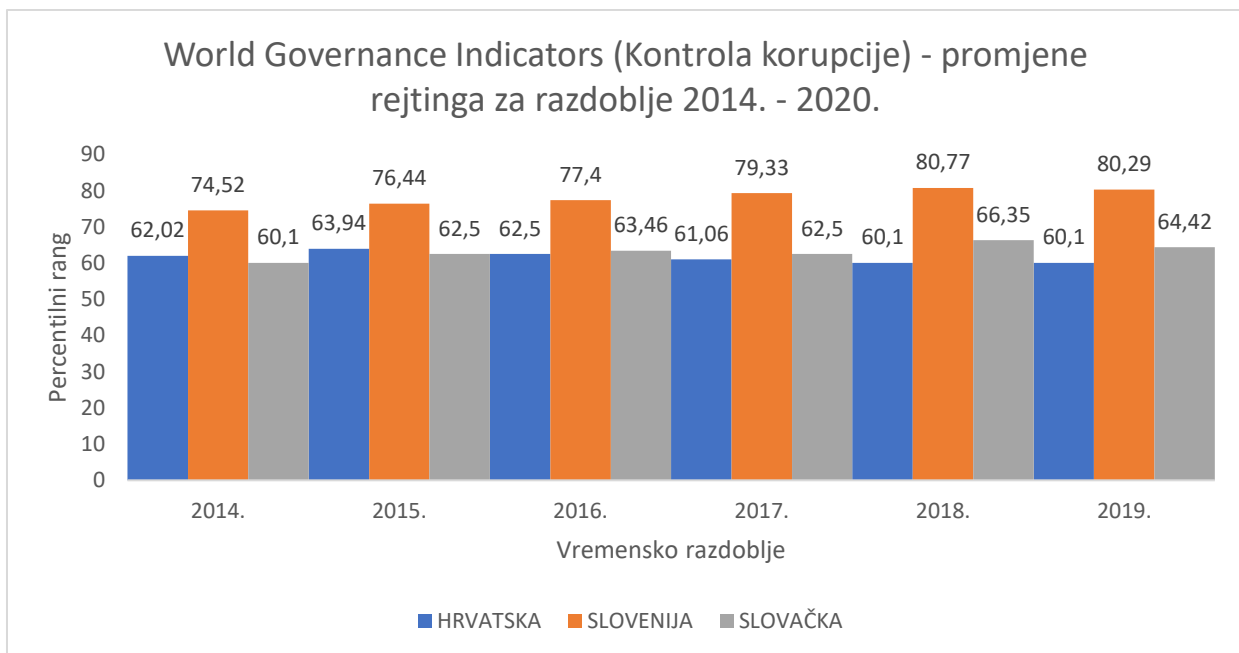


Izvor: sistematizacija autorice

Prema prikazanoj Slici 14. odmah se uočava Slovenija kao ponovno najbolje rangirana zemlja, pri čemu je zabilježila kontinuirani rast ranga od 2014. do 2018. godine. Naime, 2014. godine Slovenija je rangirana na 74.52, 2015. godine na 76.44, 2016. godine na 77.4, 2017. godine 79.33 te 2018. godine na 80.77. Tek se 2019. godine uočava blagi pad, pri čemu je rang Slovenije određen na 80.29. Kod rangiranja Hrvatske i Slovačke mogu se uočiti neke sličnosti. Naime, 2014. godine Hrvatska je rangirana na 62.02, a Slovačka na 60.01, 2015. godine Hrvatska je rangirana na 63.94 te Slovačka na 62.5. Slična situacija vidljiva je i 2016. godine

kada je Hrvatska rangirana na 62.5, a Slovačka na 63.46, ali i u 2017. godini kada je Hrvatska rangirana na 61.06, a Slovačka na 62.5. Prva veća razlika Hrvatske i Slovačke vidljiva je 2018. godine kada je rang Hrvatske bio 60.01, a Slovačke 66.35 te se ta razlika nastavila i 2019. godine kada je rang Hrvatske bio 60.01 te Slovačke 64.42. S obzirom na navedene rangove, pretpostavlja se kako će Slovenija u razdoblju 2014. – 2020. imat najveću stopu apsorpcije, međutim pretpostavlja se da će razlika Hrvatske i Slovačke biti minimalna. Ukoliko se pogleda ponovno Slika 7. uočava se da Slovenija na kraju 2020. godine ima stopu apsorpcije od 57%, Hrvatska 49% te Slovačka 45%. Upravo zbog činjenice kako su razlike Hrvatske i Slovačke u apsorpciji relativno niske, kao i u slučaju kontrole korupcije, dok Slovenija prednjači u oba slučaja, može se reći kako postoji povezanost kontrole korupcije i stope apsorpcije.

Slika 14. World Governance Indicators (Kontrola korupcije) - promjene rejtinga za razdoblje 2014. - 2020.



Izvor: sistematizacija autorice

Posljednji faktor tranzicije je privatizacija te se pretpostavlja kako zemlje s nižom stopom privatizacije imaju nižu stopu apsorpcije. Proces privatizacije u Hrvatskoj započinje 1991. godine osnivanjem Privatizacijske agencije i Razvojnog fonda čija je osnovna zadaća bila predvođenje, poticanje i promoviranje privatizacije. U kontekstu Hrvatske, može se reći kako je privatizacija imala 3 faze prodaje dionica, kao i dodjele paketa dionica razvojnim i mirovinskim fondovima (Koyama, 2003: 985). Prva faza privatizacije započinje Zakonom o pretvorbi, prema kojemu se poduzeća pretvaraju u dionice koje se prodaju. U prvoj fazi

privatizacije, pretvorene dionice prodavale su zaposlenicima sa popustom kojega je činio inicijalni popust od 20% te 1% popusta za svaku godinu rada u poduzeću sa mogućnošću plaćanja u obrocima u razdoblju od 5 godine (Gregurek, 2001: 158). Druga faza privatizacije u Hrvatskoj započinje 1996. godine Zakonom o privatizaciji, kojim su obuhvaćena sva poduzeća koja još nisu privatizirana (pri tome nisu uključena velika poduzeća poput HEP-a i INA-e), a u vlasništvu su fondova te su prodavana po punoj cijeni zaposlenicima. Druga faza privatizacije definirala je i ciljeve privatizacije u Hrvatskoj, a oni su: poticanje ekonomskog rasta, otvaranje novih radnih mjesta, uključivanje hrvatskog gospodarstva u svjetske gospodarske tokove, razvoj i rast hrvatskog poduzetništva i restrukturiranje ponude hrvatske privrede (Gregurek, 2001: 159-160). Nadalje, tek u trećoj fazi hrvatske privatizacije se nastoji provesti masovna privatizacija donošenjem Zakona o privatizacijskim i investicijskim fondovima. Naime, cilj treće faze privatizacije bila je prodaja dionica po punoj cijeni široj javnosti, ali i dodjela dionica određenom dijelu populacije kao što su ratni vojni invalidi i obitelji poginulih ili nestalih branitelja (Gregurek, 2001: 160).

Kada je riječ o privatizaciji, ovaj je proces u Sloveniji započeo 1992. godine, ali je imao drugačiji pristup od ostalih zemalja Istočne Europe. Naime, Slovenija je uvela pristup internih otkupa u kojemu se kolektivno vlasništvo prodavalo glavnim akterima, odnosno državi, menadžerima i radnicima. Zbog takvog pristupa od privatizacije najviše profitiraju postojeće elite što je dovelo do povećanja nejednakosti. Daljnja privatizacija započela je 2004. godine kada je Janša najavio radikalnu privatizaciju u kojoj su menadžeri smatrali da je njihova najbolja opcija otkup kompanije koju vode. Problem u ovom pristupu 2004. godine bila je činjenica da su se otkupi financirali zajmovima što je dovelo do destabilizacije bankovnog sistema Slovenije. Dodatan udar na bankovni sustav Slovenije imala je privatizacija 15 kompanija 2009. godine koja je također bila financiranja zajmovima banke. Navedena privatizacija 2009. godine zadala je zadnji udarac na bankovni sustav Slovenije što se posljedično 2013. godine odrazilo na porezne obveznike (Bti-project.org, 2021).

Kada govorimo o privatizaciji, može se reći kako je njezino zlatno doba u Slovačkoj bilo u razdoblju od 1998. do 2006. godine, ponovno za vrijeme Dzurinda. Međutim, privatizacija u Slovačkoj započela je i ranije i to 1989. godine kada je privatizirano 17.5% vlasništva. Nadalje, 1990. godine taj je postotak bio 20%, a u 1991. godini 25.8%, Do daljnjeg porasta dolazi 1992. kada je privatizirano 30.8% vlasništva, 1993. kada je privatizirano 38.6% i 1994. godine kada je privatizirano 44.6% vlasništva. Nadalje, 1995. godine privatizirano je čak 60.2% vlasništva, ali se nakon 1995. godine javlja lagana stagnacija privatizacije. Međutim, već 1998. godine

nastavlja rasti te je do 2006. godine privatizirano 96.8% profitno orijentiranih organizacija, 82% velikih poduzeća, 79.5% srednjih poduzeća te 91% malih poduzeća (Autner, 2006: 17). S obzirom na nemogućnost pronalaska podataka o postotku privatizacije u Hrvatskoj i Sloveniji ne može se provesti usporedba privatizacije kao faktora tranzicije.

Iako se za 4 od 6 navedenih faktora tranzicije pokazalo da postoji povezanost sa stopom apsorpcije sredstava iz ESI fondova, potrebno je dodatno analizirati odnos uspješnosti tranzicije i stope apsorpcije i to usporedbom uspješnosti političke i ekonomske tranzicije te tranzicije upravljanja sa stopama apsorpcije Hrvatske, Slovenije i Slovačke za financijska razdoblja 2007. – 2013. i 2014. – 2020.

## 6.2. Uspješnost procesa tranzicije u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj

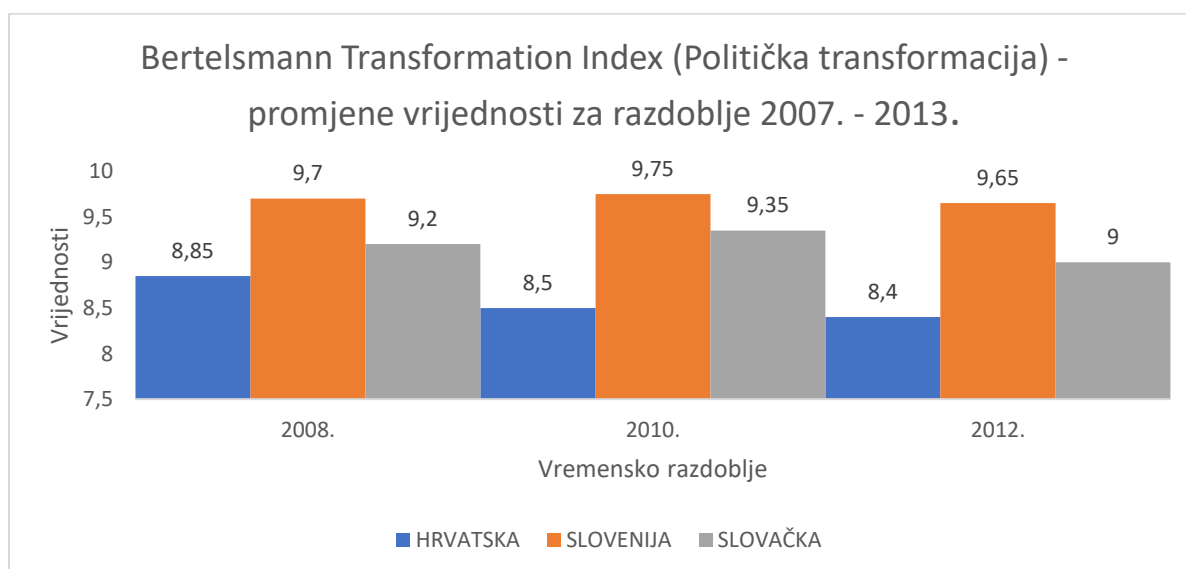
*Bertelsmann Transformation Index* (U natsavku: BTI) analizira i evaluira jesu li države u tranziciji poduzele potrebne korake prema demokraciji i tržišnoj ekonomiji prema 17 kriterija koje primjenjuje u 137 zemalja širom svijeta te će se njima prikazati rezultati tranzicije u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj za prethodno definirana vremenska razdoblja. BTI u svojoj analizi za spomenute kriterije dodjeljuje ocjene 1-10 pri čemu veće ocjene označavaju bolju provedenost tranzicije i veću razinu demokracije te ih na temelju danih ocjena rangira. 17 spomenutih kriterija BTI sabire u 2 temeljna indeksa – Indeks statusa i Indeks upravljanja, pri čemu Indeks statusa evaluira političku i ekonomsku transformaciju, a Indeks upravljanja transformaciju upravljanja. Od 17 kriterija ekonomska se transformacija evaluira prema 7 kriterija, a oni su: socioekonomski razvoj, organizacija tržišta i tržišnog natjecanja, monetarna i fiskalna stabilnost, privatno vlasništvo, režim blagostanja, ekonomske performanse i održivost. Nadalje, politička transformacija analiza se i evaluira preko kriterija razine državnosti, političke participacije, vladavine prava, stabilnosti demokratskih institucija i političke i društvene integracije. Preostalih 5 kriterija analizira transformaciju upravljanja, a odnose se na razinu kompleksnosti donošenja odluka, kapacitet upravljanja, efikasnost resursa, postizanje konsenzusa i međunarodnu suradnju. S obzirom na činjenicu kako BTI radi analizu svake 2 godine, podaci o tranziciji u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj biti će prikazani za 2008., 2010., 2012., 2014., 2016., 2018. i 2020. godinu.

Prema prikazanoj Slici 15. o političkoj transformaciji u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj za razdoblje 2007. – 2013. zapravo se mogu analizirati samo 3 godine unutar tog razdoblja zbog toga što BTI svoje ocjene i analize objavljuje svake dvije godine. S obzirom na prikazanu Sliku 15. može se reći kako su sve tri zemlje dobro ocjenjene u pogledu političke transformacije za navedeno razdoblje. Pri tome, Sloveniji su kroz cijelo razdoblje dodijeljene najviše ocjene,



odnosno 9.7 za 2008. godinu, 9.75 za 2010. godinu te 9.65 za 2012. godinu. Iako su joj dodjeljivane najviše ocjene, Slovenija je u pogledu političke transformacije zabilježila blagi pad vrijednosti u razdoblju od 2010. do 2012. godine. Međutim, bez obzira na blagi pad vrijednosti, može se reći kako je Slovenija u cijelom razdoblju zadržala stabilnost u vidu političke transformacije. Slabije vrijednosti BTI-a za političku transformaciju dobila je Slovačka koja je od 2008. do 2010. godine zabilježila porast vrijednosti i to sa 9.2 na 9.35, međutim u razdoblju od 2010. do 2012. godine je kao i Slovenija zabilježila pad, ali je on u Slovačkoj bio izraženiji te se smanjio sa 9.35 na 9. Dok su od 2008. do 2010. godine Slovenija i Slovačka bilježile porast vrijednosti, Hrvatska je zabilježila pad i to sa 8.85 na 8.5. Taj se trend uočava i u razdoblju do 2012. godine kada je Hrvatska od BTI-a dobila vrijednost 8.4.

*Slika 15.* Bertelsmann Transformation Index (Politička transformacija) - promjene vrijednosti za razdoblje 2007. – 2013.

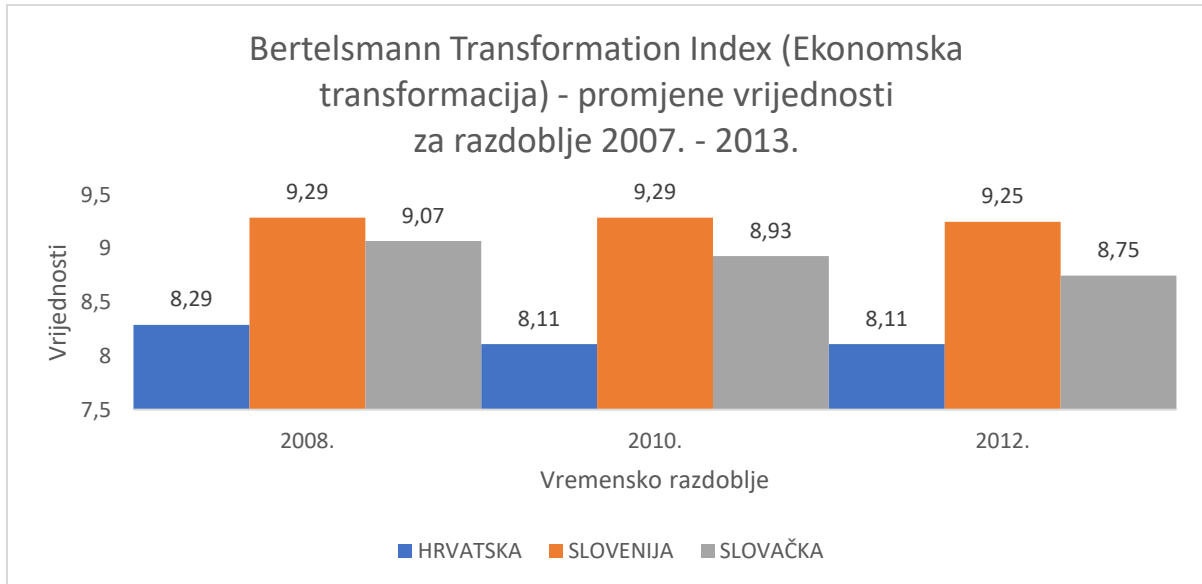


Izvor: sistematizacija autorice

Slika 16. prikazuje podatke o ekonomskoj transformaciji u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj za isto razdoblje, pri čemu se ponovno Slovenija ističe kao zemlja kojoj je BTI dodijelio najviše vrijednosti. Pri tome, Slovenija je od 2008. do 2010. godine uspjela zadržati istu vrijednost, odnosno vrijednost 9.29, dok se 2012. godine ta vrijednost smanjila na 9.25. U 2008. godini Slovačka je prema vrijednostima bila blizu Slovenije te je dobila vrijednost 9.07. Međutim, dok Slovenija zadržava stabilnost svojih vrijednosti, vrijednosti Slovačke padaju na 8.93 u 2010. godini te na 8.75 u 2012. godini. U vidu ekonomske transformacije, Hrvatska je od BTI-a ponovno dobila najslabije vrijednosti koje su nakon 2008. godine zabilježila padajući trend.

Naime, Hrvatska je 2008. godine dobila vrijednost 8.29 koja se do 2010. godine smanjila na 8.11 te se održala jednakom do 2012. godine.

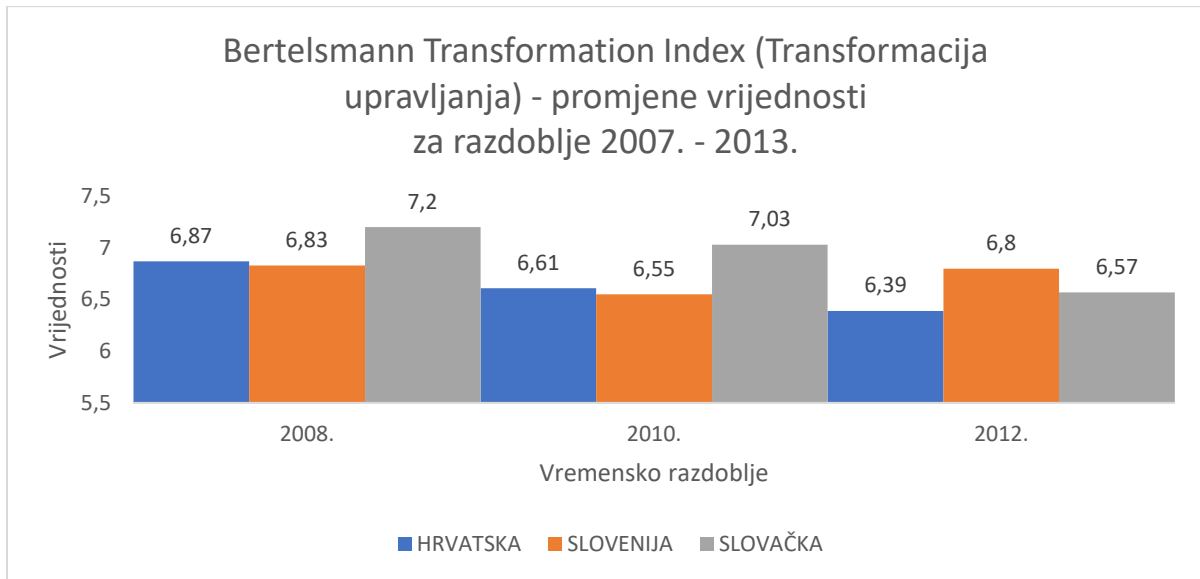
Slika 16. Bertelsmann Transformation Index (Ekonomska transformacija) - promjene vrijednosti za razdoblje 2007. – 2013.



Izvor: sistematizacija autorice

Slika 17. prikazuje transformaciju upravljanja u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj za razdoblje 2007. – 2013. pri čemu se može uočiti jedna vrsta promjene. Naime, 2008. godine Slovačka je od BTI-a za transformaciju upravljanja dobila najviše vrijednosti, odnosno 7.2, Hrvatska 6.87, dok je Slovenija dobila vrijednost 6.83. Iako su u 2010. godini sve tri zemlje zabilježile pad vrijednosti, Slovačka je i dalje dobila najviše vrijednosti naspram Hrvatske i Slovenije. Naime, u 2010. godini Slovačka je dobila vrijednost 7.03, Hrvatska 6.61 te Slovenija 6.55. Međutim, do promjene dolazi 2012. godine kada Slovačke i Hrvatske vrijednosti i dalje padaju, dok Slovenija bilježi rast. Pri tome, Slovačka je dobila vrijednost 6.57, Hrvatska 6.39 te Slovenija 6.8.

Slika 17. Bertelsmann Transformation Index (Transformacija upravljanja) - promjene vrijednosti za razdoblje 2007. – 2013.

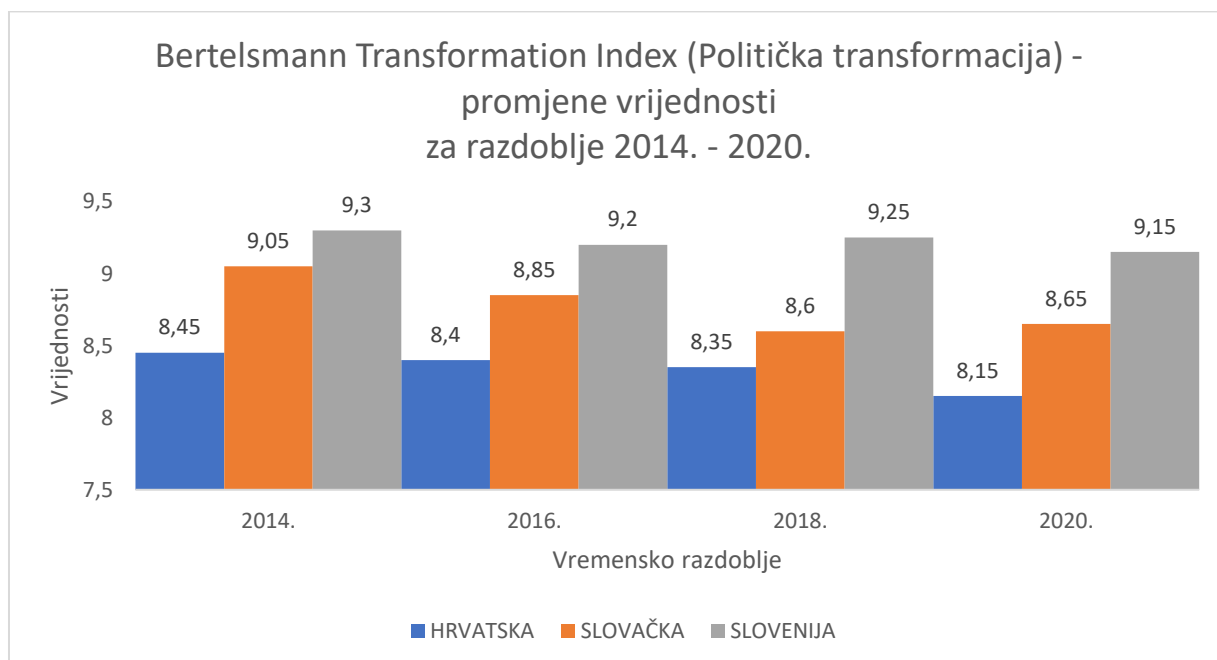


Izvor: sistematizacija autorice

S obzirom na činjenicu kako je Slovenija kod političke i ekonomske transformacije kontinuirano dobivala najviše vrijednosti u razdoblju 2007. – 2013., a od 2012. godine i kod transformacije upravljanja, očekuje se kako će stopa apsorpcije Slovenije biti najveća. U isto vrijeme, Hrvatska je kontinuirano dobivala najmanje vrijednosti u pogledu ekonomske i političke transformacije te u pogledu transformacije upravljanja nakon 2010. godine. Zbog toga se pretpostavlja da će Hrvatska imati najnižu stopu apsorpcije u usporedbi sa Slovenijom i Slovačkom. Prethodno prikazana Slika 8. pokazuje kako je na kraju 2012. godine stopa apsorpcije Slovenije bila 50.31%, Slovačke 41.05% te Hrvatske 10.33%. Međutim, ova slika nije potpuna jer Hrvatska tada nije bila članica Europske unije. Bez obzira na to, do promjene nije došlo niti 2021. godine kada je, prema posljednjim izvještajima, Hrvatska apsorbirala 84.24% alociranih sredstava iz ESI fondova za razdoblje 2007. – 2013., dok je Slovenija iskoristila 100% te Slovačka 95.07%. S obzirom na navedene podatke, može se reći kako je u ovome razdoblju postojala povezanost uspješnosti tranzicije sa stopom apsorpcije, međutim potrebno je analizirati i razdoblje 2014. – 2020. kada je Hrvatska postala punopravna članica Europske unije.

Slika 18. prikazuje vrijednosti koje su Hrvatska, Slovenija i Slovačka dobile od strane BTI-a za političku transformaciju u razdoblju 2014. – 2020. Slovenija i u novome razdoblju ostaje zemlja sa najvišim vrijednostima, međutim uočava se kontinuirani pad vrijednosti. Naime, Slovenija je 2014. dobila vrijednost 9.3, 2016. godine vrijednost 9.2, 2018. godine vrijednost 9.25 te 2020. godine vrijednost 9.15. Pad vrijednosti zabilježila je i Slovačka, ali od 2014. do 2018. godine, pri čemu je 2014. godine dobila vrijednost 9.05, 2016. godine 8.85 te 2018. godine 8.6. Nakon 2018. godine, Slovačka je zabilježila blagi rast vrijednosti te je ona u 2020. godini bila 8.65. Kao i Slovenija, Hrvatska je kroz cijelo razdoblje zabilježila pad vrijednosti te je 2014. godine imala vrijednost 8.45, a do 2020. godine ta se vrijednost smanjila na 8.15.

*Slika 18.* Bertelsmann Transformation Index (Politička transformacija) - promjene vrijednosti za razdoblje 2014. – 2020.

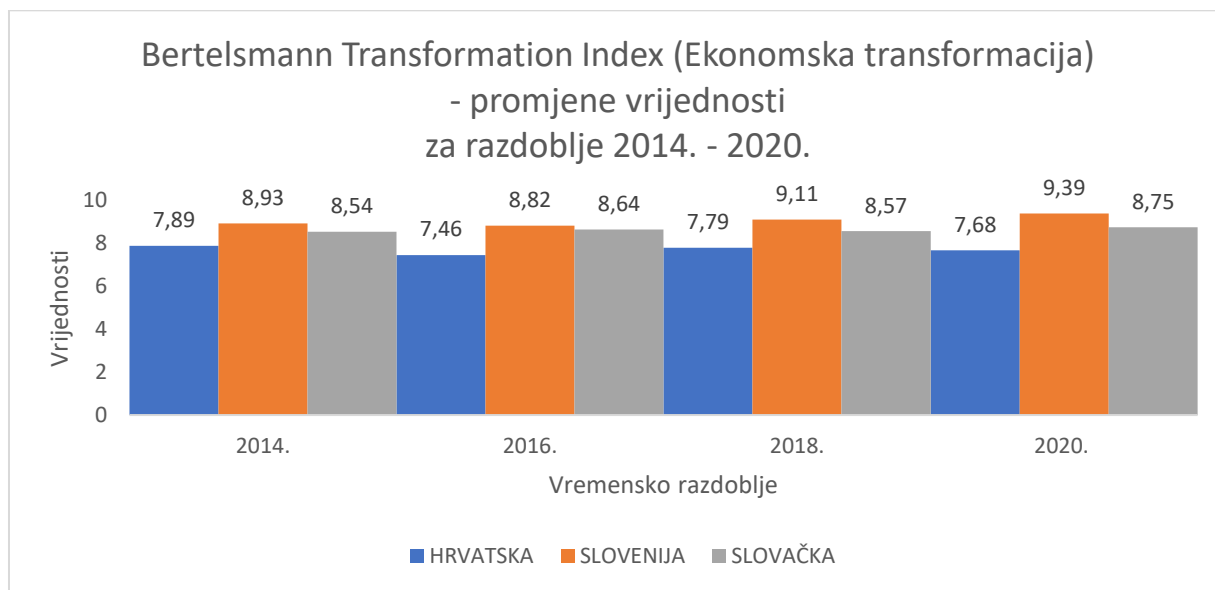


Izvor: sistematizacija autorice

Slika 19. prikazuje ekonomsku transformaciju za razdoblje 2014. – 2020. u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj. Prema prikazanoj Slici 19. Slovenija i dalje ostaje najbolje ocjenjena zemlja, međutim do 2020. godine Slovačka joj je prema vrijednostima bila izrazito blizu. Naime, u 2014. godini Slovenija je dobila vrijednost 8.93, Slovačka vrijednost 8.54 te na kraju Hrvatska koja je dobila vrijednost 7.89. U 2016. godini Slovenija i Hrvatska su zabilježila pad vrijednosti, dok je Slovačka zabilježila rast vrijednosti. Odnosno, u 2016. godini Slovenija je dobila vrijednost 8.82, Slovačka 8.64 te Hrvatska 7.46. U 2018. godini događa se suprotno, odnosno Hrvatska i Slovenija bilježe porast vrijednosti, dok Slovačka bilježi pad, pri čemu je Slovenija

povećala vrijednost na 9.11, a Hrvatska na 7.79 te je Slovačka svoju vrijednost smanjila na 8.57. U 2020. godini samo Hrvatska bilježi pad vrijednosti, dok Slovenija i Slovačka bilježe rast. Odnosno, Slovenija povećava svoju vrijednost na 9.39, a Slovačka na 8.75, dok ju Hrvatska smanjuje na 7.68.

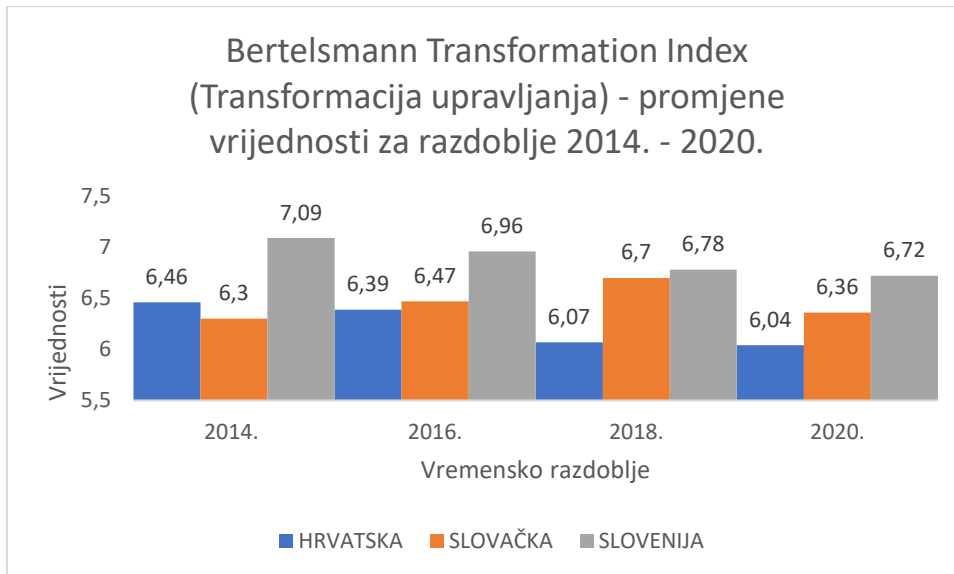
*Slika 19.* Bertelsmann Transformation Index (Ekonomska transformacija) - promjene vrijednosti za razdoblje 2014. – 2020.



Izvor: sistematizacija autorice

Slika 20. prikazuje podatke o transformaciji upravljanja za razdoblje 2014. – 2020. u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj, pri čemu se uočava da Slovenija i dalje ima najviše vrijednosti. Naime, 2014. godine Slovenija je dobila vrijednost 7.09, Slovačka 6.3 te Hrvatska 6.46. Iako je u 2014. godini Hrvatska imala veće vrijednosti od Slovačke, situacija se mijenja već u 2016. godini. Naime, 2016. godine Slovenija je dobila vrijednost 6.96, Slovačka 6.47 te Hrvatska 6.39. Može se reći kako su u 2016. godini Hrvatska i Slovenija zabilježile pad vrijednosti, dok je Slovačka zabilježila rast. Ista situacija događa se i u 2018. godini kada su Slovenija i Slovačka imale gotovo jednake vrijednosti. Naime, tada je Slovenija imala vrijednost 6.78, a Slovačka 6.7, dok je Hrvatska smanjila svoju vrijednost sa 6.39 na 6.07. Iako u 2020. godini sve tri zemlje bilježe pad vrijednost, on je bio značajniji u Slovačkoj, nego u Sloveniji zbog čega je Slovenija dobila vrijednost 6.72, Slovačka 6.36 te Hrvatska 6.04.

Slika 20. Bertelsmann Transformation Index (Transformacija upravljanja) - promjene vrijednosti za razdoblje 2014. - 2020.



Izvor: sistematizacija autorice

S obzirom na prikazane podatke o uspješnosti tranzicije u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj za razdoblje 2014. – 2020. očekuje se kako će stopa apsorpcije u Sloveniji biti najveća, dok bi u Hrvatskoj trebala biti najmanja. Međutim, prema podacima koje prikazuje Slika 7. u navedenom razdoblju Hrvatska je iskoristila 49%, Slovenija 57%, dok je Slovačka iskoristila 45%. Prema navedenim podacima, kada je riječ o usporedbi uspješnosti tranzicije Hrvatske, Slovenije i Slovačke sa njihovim stopama apsorpcije, zbog činjenice da sa smanjenjem indikatora tranzicije ne dolazi do smanjenja apsorpcije, dolazi se do zaključka da postoji slaba povezanost između tranzicije i stope apsorpcije. Međutim, zbog kontinuiranog pada vrijednosti transformacije upravljanja kod Slovačke i Hrvatske, potrebno je dublje analizirati kvalitetu upravljanja i vladavinu prava što će biti prikazano u nastavku.

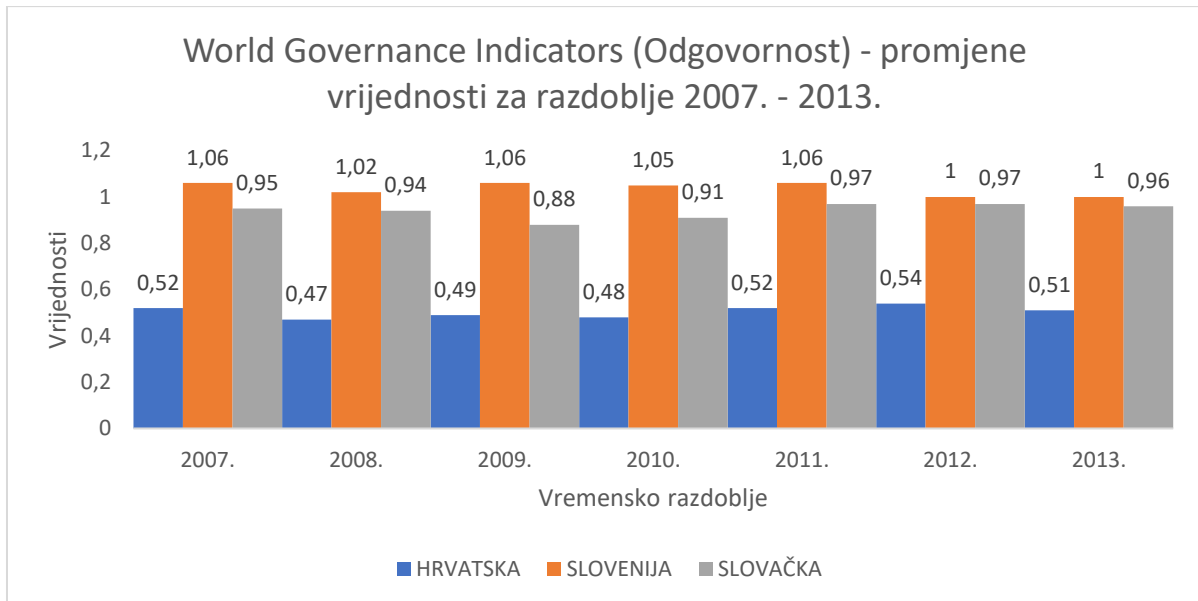
## 7. KVALITETA UPRAVLJANJA, VLADAVINA PRAVA I CIVILNO DRUŠTVO U HRVATSKOJ, SLOVENIJI I SLOVAČKOJ

### 7.1. Kvaliteta upravljanja

WGI analizira agregatne i individualne indikatore upravljanja za više od 200 zemalja svijeta u periodu od 1996. do 2019. godine prema 6 dimenzija upravljanja: odgovornost, politička stabilnosti i odsutnost nasilja, učinkovitost vlade, regulatorna kvaliteta, vladavina prava i kontrola korupcije. Za svaku od navedenih dimenzija upravljanja, WGI zemljama dodjeljuje vrijednosti od -2.5 do 2.5 pri čemu veće vrijednosti znače bolju kvalitetu upravljanja. Za Hrvatsku, Sloveniju i Slovačku ti će podaci biti prikazani za razdoblja 2007. – 2013. i 2014. – 2020.

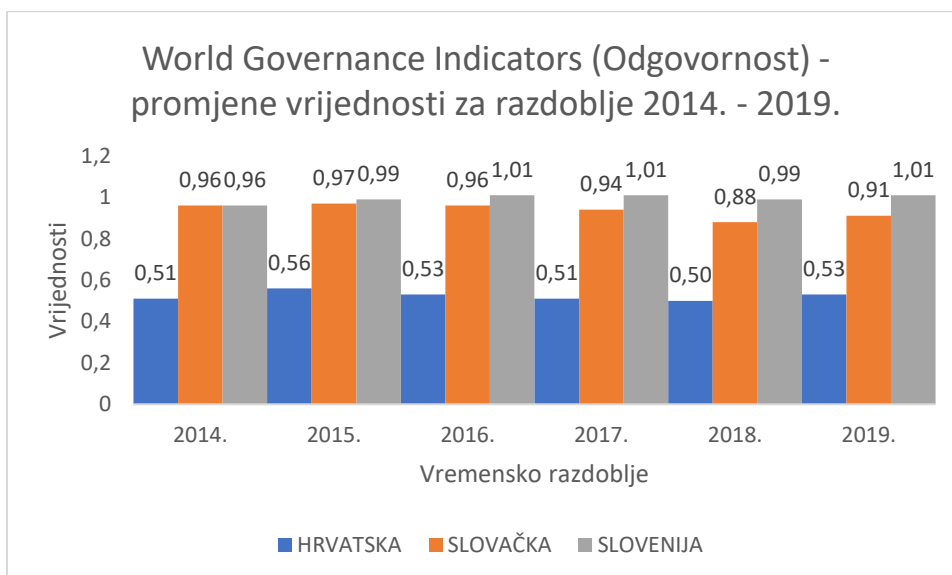
Slika 21. prikazuje podatke o odgovornosti kao faktoru kvalitete upravljanja za razdoblje 2007. – 2013. u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj. Prema prikazanim podacima može se reći kako su sve tri zemlje u navedenom razdoblju održavale svoje vrijednosti relativno stabilnima. Naime, u navedenom razdoblju Slovenija je svoje vrijednosti održavala između 1 i 1.06, dok je Slovačka održavala svoje vrijednosti između 0.91 u 0.97, osim 2009. godine kada je ta vrijednost bila 0.88. Ista situacija je i sa Hrvatskom koja je svoje vrijednosti održavala između 0.47 i 0.54. U razdoblju 2014. – 2020. Slovenija je ostala zemlja s najvišim vrijednostima, a što je prikazano na Slici 22. Isto kao i u razdoblju 2007. – 2013. sve tri zemlje su svoje vrijednosti održavale stabilnima, pri čemu su vrijednosti Slovenije bile između 0.96 i 1.01, vrijednosti Slovačke između 0.88 i 0.96 te vrijednosti Hrvatske između 0.50 i 0.56.

Slika 21. World Governance Indicators (Odgovornost) - promjene vrijednosti za razdoblje 2007. - 2013.



Izvor: sistematizacija autorice

Slika 22. World Governance Indicators (Odgovornost) - promjene vrijednosti za razdoblje 2014. - 2019



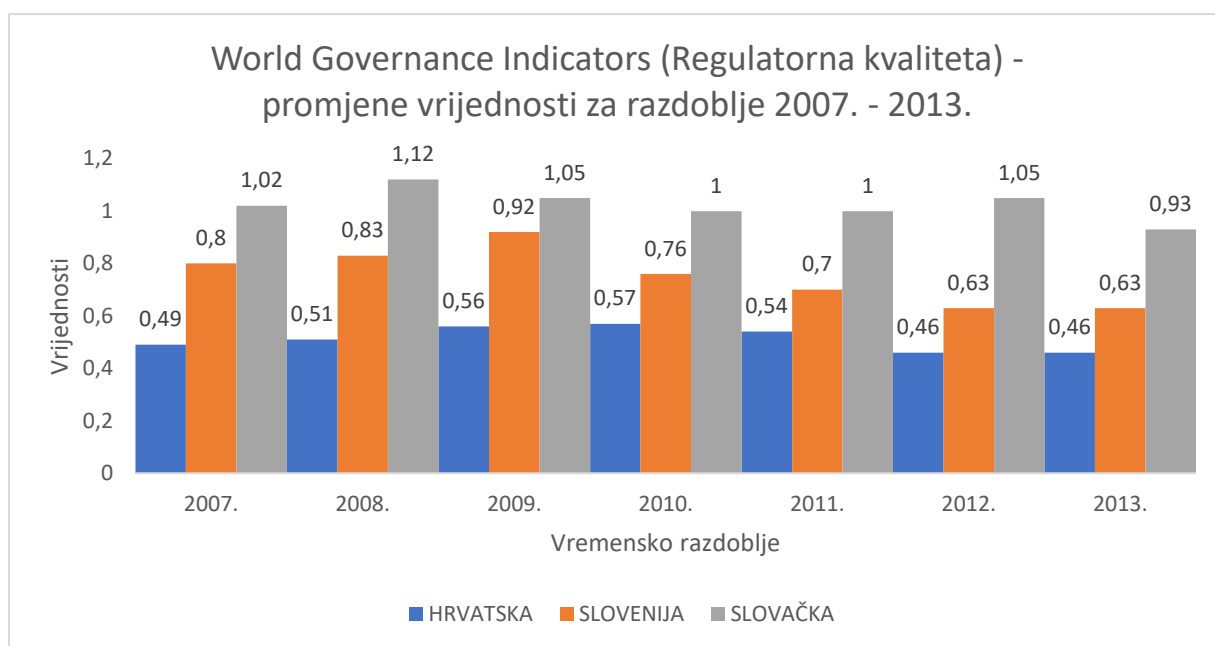
Izvor: sistematizacija autorice

Slika 23. prikazuje podatke o regulatornoj kvaliteti za razdoblje 2007. – 2013., pri čemu se uočava kako je regulatorna kvaliteta najbolja bila u Slovačkoj. Slovačka je 2007. godine imala vrijednost 1.02 za regulatornu kvalitetu, Slovenija 0.8 te Hrvatska 0.49. Iako je 2008. godine



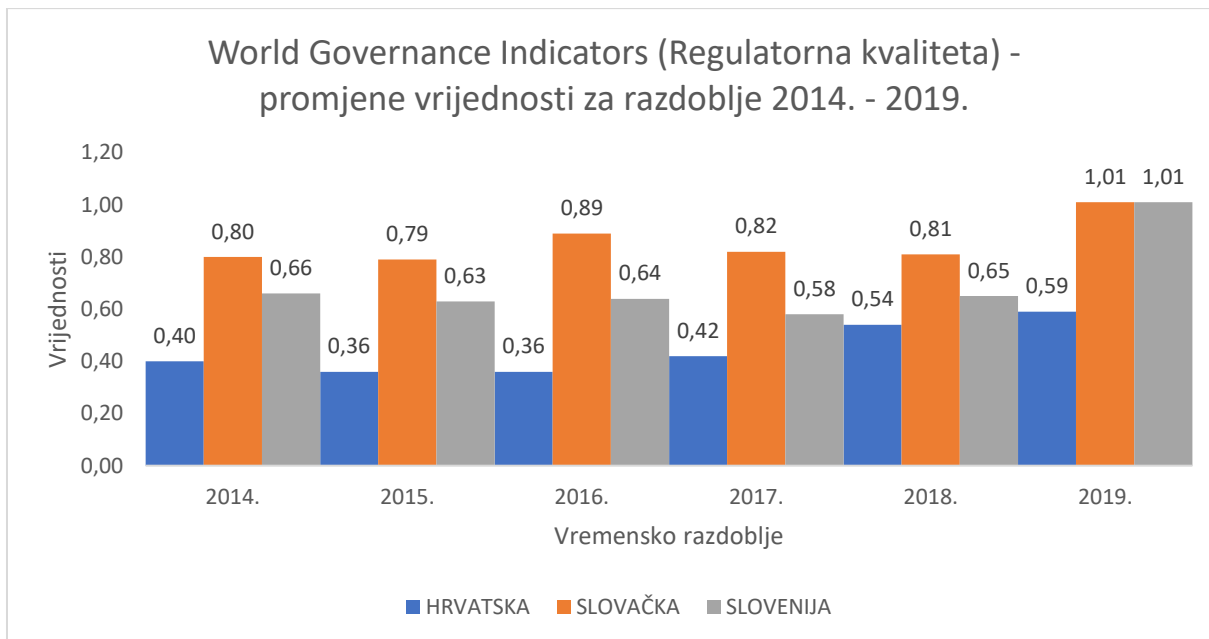
došlo do povećanja vrijednosti u sve tri zemlje te su vrijednosti i dalje bile najveće u Slovačkoj, odnosno Slovačka je imala vrijednost 1.12, Slovenija 0.83 te Hrvatska 0.51. U 2009. godini samo je Slovačka zabilježila pad vrijednosti na 1.05, međutim i dalje je imala najvišu vrijednost u usporedbi sa Slovenijom koja je imala vrijednost 0.92 te Hrvatskom koja je imala vrijednost 0.56. Najveća razlika vrijednosti uočava se 2012. godine kada je Slovačka imala vrijednost 1.05, dok je Slovenija imala 0.63, a Hrvatska 0.46. Prema Slici 24. Slovačka je nastavila biti zemlja s najvišim vrijednostima u razdoblju 2014. – 2020. u pogledu regulatorne kvalitete održavajući svoje vrijednosti između 0.79 i 1.01. Također, vidljiva je i promjena u vrijednostima Slovenije koje su do 2019. godine bile niže od vrijednosti Slovačke, međutim te su se vrijednosti 2019. godine izjednačile. Kao i u prethodnom razdoblju, Hrvatska je ostala zemlja s najmanjim vrijednostima u vidu regulatorne kvalitete, a te su se vrijednosti u razdoblju 2014. – 2020. kretale između 0.36 i 0.59.

Slika 23. World Governance Indicators (Regulatorna kvaliteta) - promjene vrijednosti za razdoblje 2007. - 2013.



Izvor: sistematizacija autorice

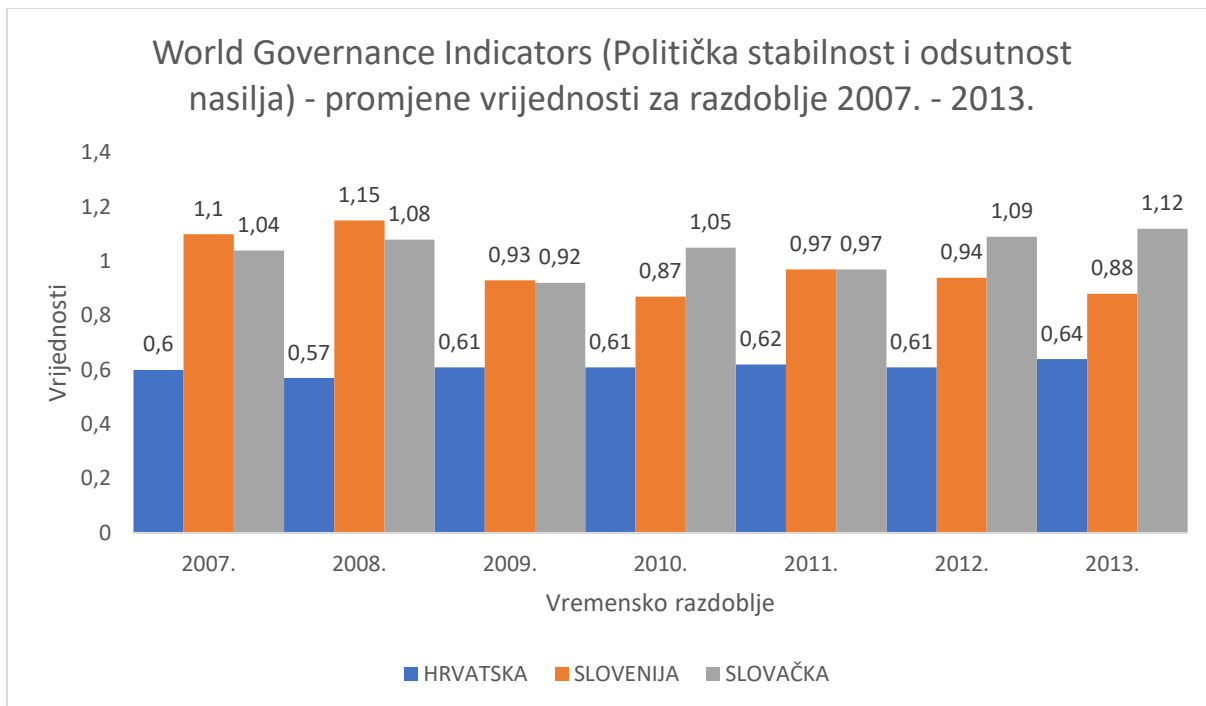
Slika 24. World Governance Indicators (Regulatorna kvaliteta) - promjene vrijednosti za razdoblje 2014. - 2019.



Izvor: sistematizacija autorice

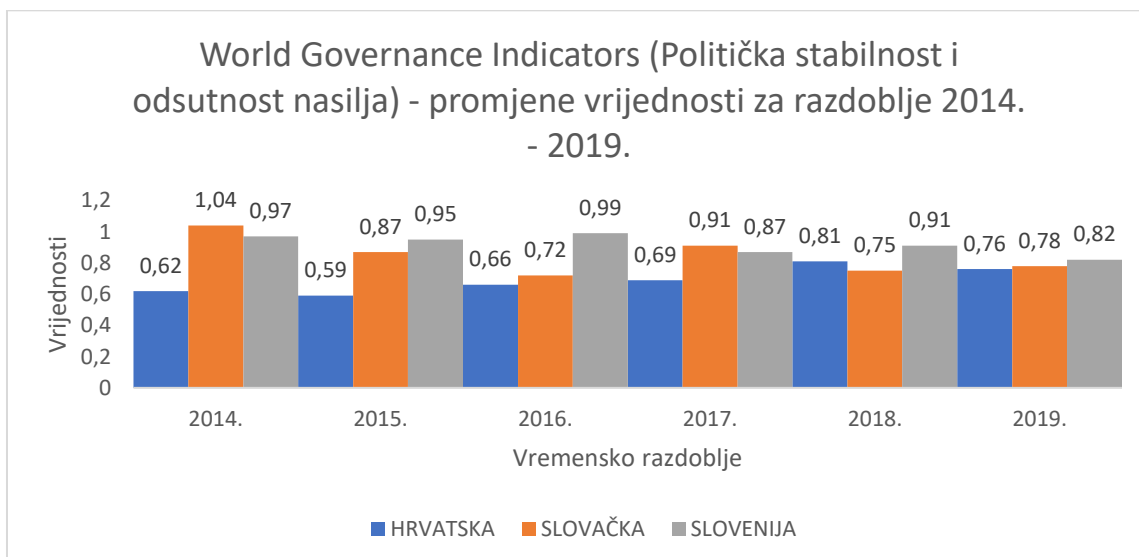
Slična situacija vidljiva je i kod političke stabilnosti i odsutnosti nasilja, a za što su podaci prikazani na Slici 25. Naime, do 2009. godine Slovenija je imala najviše vrijednosti koje su se održavale između 1.1 i 1.15, međutim 2010. godine Slovačka postaje zemlja sa najvišim vrijednostima, tako da je 2010. godine Slovačka imala vrijednost 1.05, Slovenija 0.87 te Hrvatska 0.61. Nadalje, 2011. godine dolazi do potpunog izjednačenja vrijednosti Slovenija i Slovačke i to pri vrijednosti 0.97, međutim u 2012. i 2013. godini Slovačka je nastavila imati najviše vrijednosti, a Hrvatska najmanje. Prema Slici 26. Slovačka je i u novom razdoblju nastavila imati najviše vrijednosti, pri čemu je ta vrijednost 2014. godine bila 1.04, dok je vrijednost Slovenije bila 0.97, a Hrvatske 0.62. Do promjene dolazi 2015. godine, kada Slovenija ponovno ima najviše vrijednosti u pogledu političke stabilnosti i odsutnosti nasilja, odnosno njezina vrijednost je bila 0.95, dok je vrijednost Slovačke bila 0.87, a Hrvatske 0.59. Najveća razlika u vrijednostima uočena je 2016. godine, kada je Slovenija imala vrijednost 0.99, a Slovačka 0.72 te Hrvatska 0.66. Iako je u 2017. godini Slovačka ponovno imala najvišu vrijednost, u 2018. i 2019. godini to je ponovno Slovenija.

Slika 25. World Governance Indicators (Politička stabilnost i odsutnost nasilja) - promjene vrijednosti za razdoblje 2007. - 2013.



Izvor: sistematizacija autorice

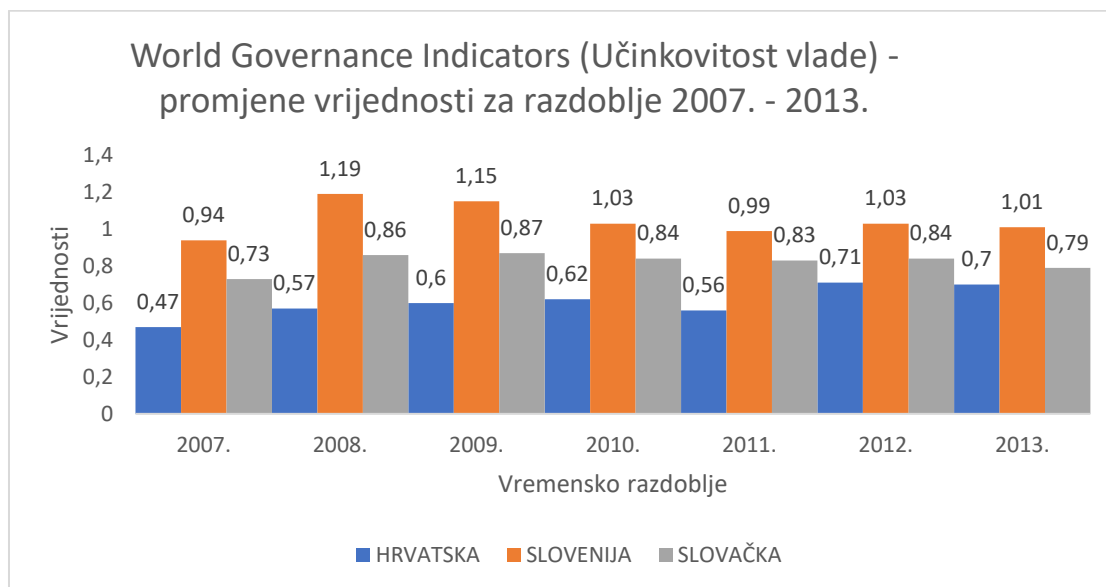
Slika 26. World Governance Indicators (Politička stabilnost i odsutnost nasilja) - promjene vrijednosti za razdoblje 2014. - 2019.



Izvor: sistematizacija autorice

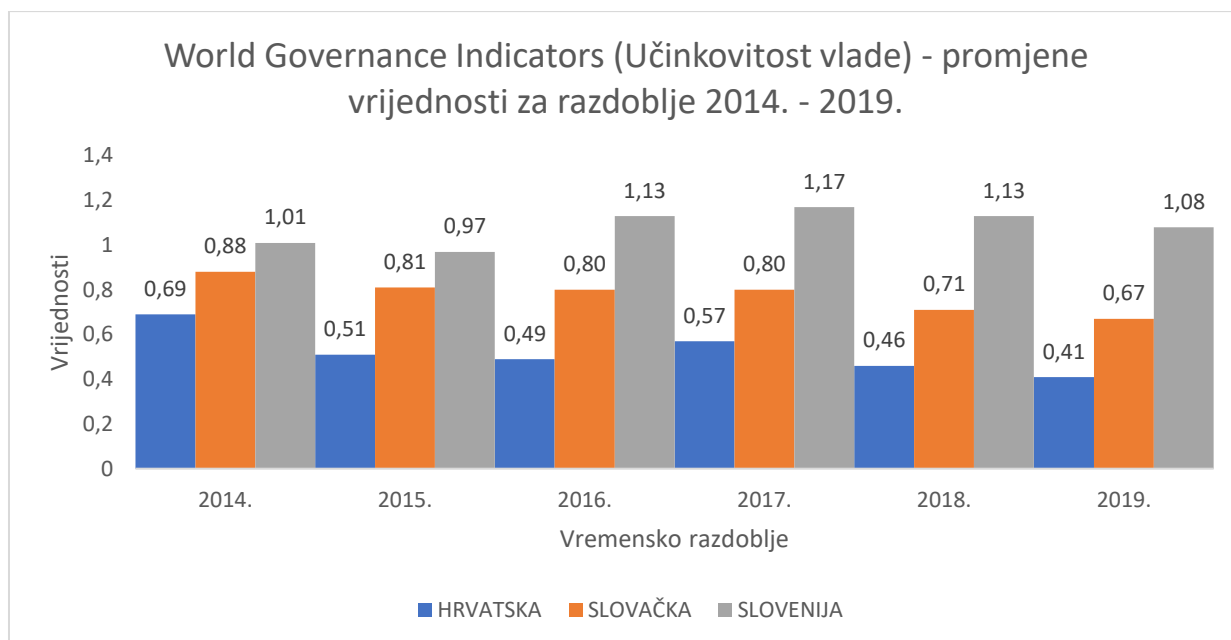
Slika 27. prikazuje podatke o učinkovitosti vlade za razdoblje 2007. – 2013., pri čemu je Slovenija ponovno zemlja s najvišim vrijednostima. Naime, 2007. i 2008. godine Slovenija je zabilježila porast vrijednosti sa 0.94 na 1.19. Porast vrijednosti u istom vremenskom razdoblju zabilježile su Hrvatska i Slovačka te je vrijednost u Hrvatskoj porasla sa 0.47 na 0.57, a vrijednost u Slovačkoj sa 0.73 na 0.86. Slovenija je 2009. godine zabilježila pad vrijednosti, dok su vrijednosti kod Hrvatske i Slovačke rasle, međutim one i dalje ostaju najviše kod Slovenije što zapravo ostaje isto do kraja 2013. godine. U novom financijskom razdoblju 2014. – 2020. Slovenija je i dalje ostala zemlja s najvišim vrijednostima koje su nakon 2015. godine održavane iznad vrijednosti 1, a što pokazuje Slika 28. Također, Slovačka je održavala svoje vrijednosti između 0.80 i 0.88 između 2014. i 2017. godine, međutim u 2018. i 2019. godini došlo je do pada vrijednosti, pri čemu je 2018. godine ta vrijednost bila 0.71 a 2019. godine 0.67. Kod Hrvatske su ipak vidljive konstantne varijacije vrijednosti, pri čemu od 2014. do 2016. godine vrijednosti kontinuirano padaju te se 2017. godine povećavaju. Iako je Hrvatska 2017. godine povećala svoje vrijednosti u vidu učinkovitosti vlade, one su nastavile padati do 2019. godine.

Slika 27. World Governance Indicators (Učinkovitost vlade) - promjene vrijednosti za razdoblje 2007. - 2013



Izvor: sistematizacija autorice

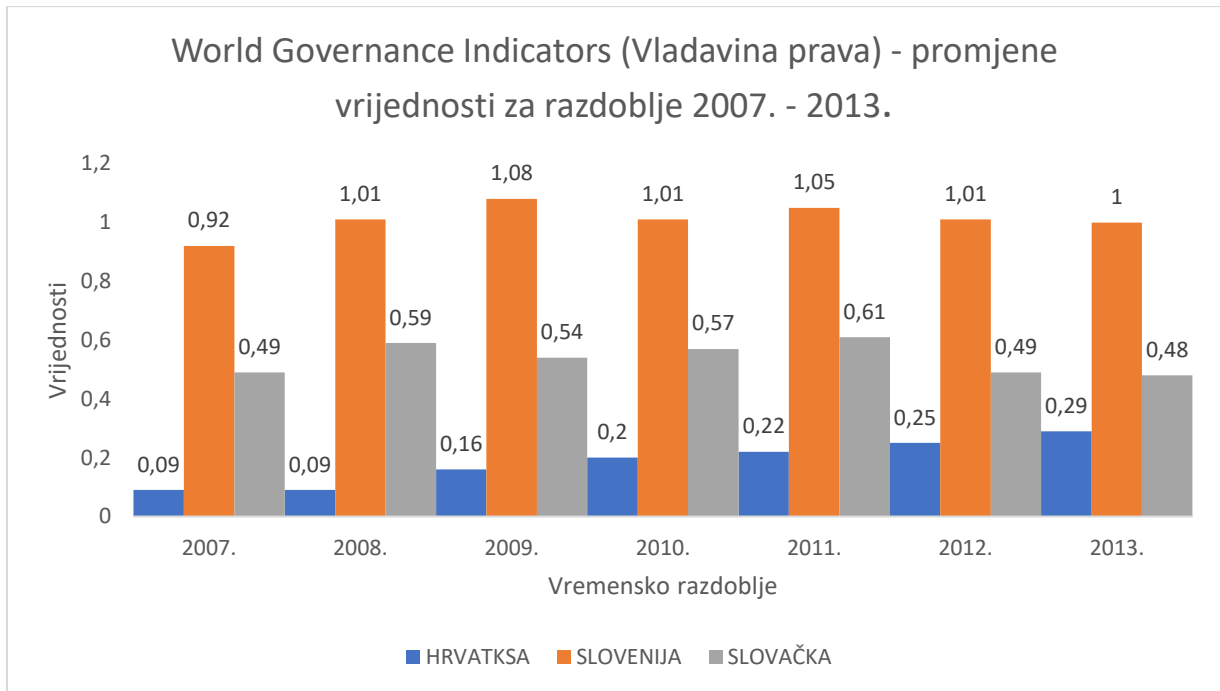
Slika 28. World Governance Indicators (Učinkovitost vlade) - promjene vrijednosti za razdoblje 2014. - 2019



Izvor: sistematizacija autorice

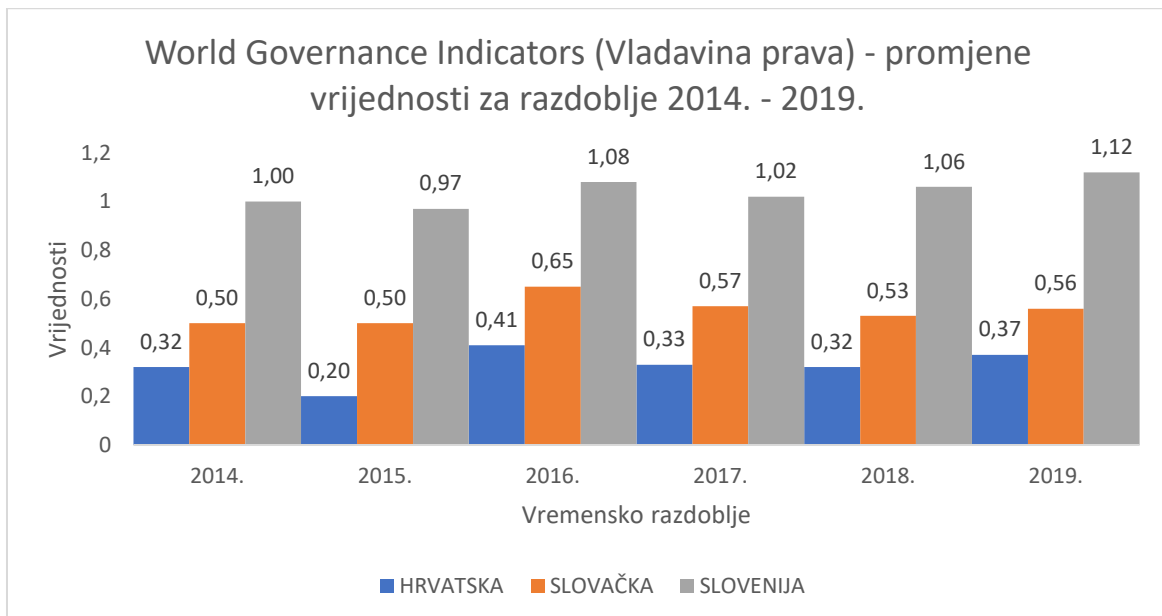
Faktori kvalitete upravljanja kod kojih se vide najveće razlike između Hrvatske, Slovenije i Slovačke su vladavina prava i kontrola korupcije. Pri tome, Slika 29. prikazuje vrijednosti vladavine prava za razdoblje 2007. – 2013. Prema prikazanim podacima može se zaključiti kako zapravo vladavina prava za Sloveniju ne predstavlja problem, s obzirom da je kroz cijelo razdoblje održavala svoje vrijednosti stabilnima između 0.92 i 1.08. Isto se može reći i za Slovačku koja je svoje vrijednosti održavala između 0.49 i 0.61 bez naglih promjena. Međutim, Hrvatska je ovo razdoblje započela sa niskim vrijednostima, odnosno sa 0.09. Iako su sve do 2013. godine te vrijednosti rasle, te su u 2013. godini dosegle 0.29, one su i dalje niske u usporedbi sa Slovenijom i Slovačkom. Takav trend nastavio se i u razdoblju 2014. – 2020., a što je prikazano na Slici 30., kada je Slovenija nastavila održavati svoje vrijednosti stabilnima i to između 0.97 i 1.12. Ista je situacija i sa Slovačkom koja je pretežito održavala vrijednosti između 0.50 i 0.57 sa porastom 2016. godine kada je ta vrijednost bila 0.65. Iako su vrijednosti u Hrvatskoj i u ovome razdoblju porasle one su i dalje relativno niske u usporedbi sa Slovenijom i Slovačkom.

Slika 29. World Governance Indicators (Vladavina prava) - promjene vrijednosti za razdoblje 2007. - 2013.



Izvor: sistematizacija autorice

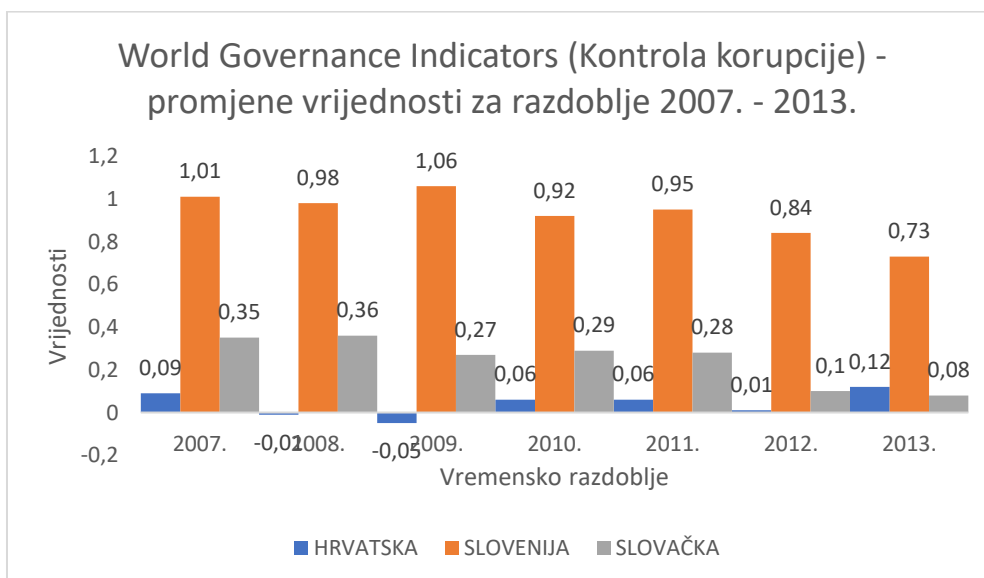
Slika 30. World Governance Indicators (Vladavina prava) - promjene vrijednosti za razdoblje 2014. - 2019.



Izvor: sistematizacija autorice

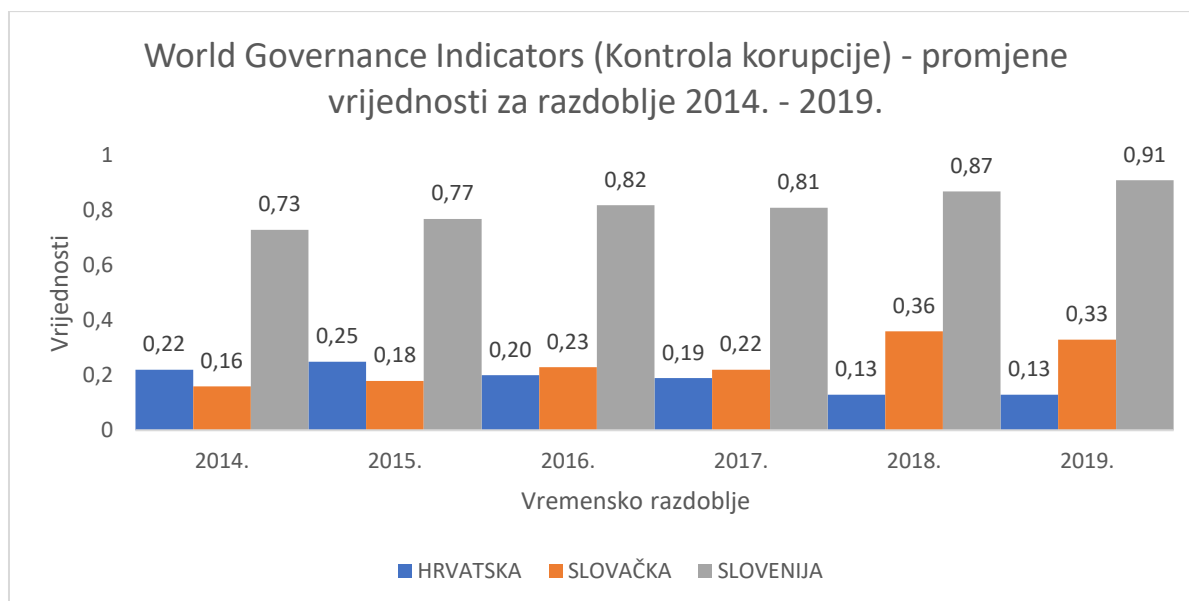
Iako se kod vladavine prava uočavaju velike razlike između Hrvatske, Slovenije i Slovačke u oba navedena razdoblja, najveće su razlike ipak prisutne kod kontrole korupcije. Slika 31. pokazuje kako Slovenija nije imala problema sa kontrolom korupcije te je do 2011. godine održavala svoje vrijednosti relativno stabilnima i to između 0.92 i 1.06. Iako u Sloveniji 2012. i 2013. godine dolazi do pada vrijednosti, one su i dalje izuzetno visoke u usporedbi sa Slovačkom i Hrvatskom. Iako se do 2011. čini kako Slovačka uspijeva kontrolirati korupciju i održavati svoje vrijednosti stabilnima, 2012. godine dolazi do naglog pada vrijednosti. Naime, do 2012. godine Slovačka je održavala vrijednosti kontrole korupcije između 0.27 i 0.36, ali 2012. godine dolazi do naglog pada vrijednosti i to na 0.1. Ipak, kod kontrole korupcije Hrvatska se pokazala kao zemlja s najnižim vrijednostima u usporedbi sa Slovenijom i Slovačkom, a te su vrijednosti 2008. i 2009. godine čak bile ispod 0, odnosno 2008. godine Hrvatska je imala vrijednost -0.02 i 2009. godine vrijednost -0.05. Iako se kontrola korupcije u Hrvatskoj do 2013. godine povećala na 0.12 to je i dalje niska vrijednost kada se uspoređi sa Slovenijom. Razlike između Hrvatske, Slovenije i Slovačke nastavile su se i u razdoblju 2014. – 2020., a što prikazuje Slika 32. Prema prikazanim podacima, Slovenija je kroz cijelo razdoblje povećavala svoje vrijednosti te su one porasle sa 0.73 u 2014. godini na 0.91 u 2019. godini. Do 2017. godine vrijednosti Hrvatske i Slovačke bile su vrlo blizu, međutim 2018. godine Slovačka je povećala svoju vrijednost na 0.36, dok je vrijednost Hrvatske za istu godinu bila 0.13.

Slika 31. World Governance Indicators (Kontrola korupcije) - promjene vrijednosti za razdoblje 2007. - 2013.



Izvor: sistematizacija autorice

Slika 32. World Governance Indicators (Kontrola korupcije) - promjene vrijednosti za razdoblje 2014. – 2019.



Izvor: sistematizacija autorice

S obzirom na to da je Slovenija u razdoblju 2007. – 2013. imala najviše vrijednosti u 4 od 6 faktora kvalitete upravljanja koje mjeri WGI pretpostavlja se kako će stopa apsorpcije Slovenije biti najveća. Također, Hrvatska je u svih 6 faktora kvalitete upravljanja zabilježila najmanje vrijednosti, zbog čega se pretpostavlja kako će stopa apsorpcije Hrvatske u ovome razdoblju biti najniža. S obzirom na Sliku 8. Slovenija je do kraja 2013. godine iskoristila 62.9% alociranih sredstava, Slovačka 60.11%, a Hrvatska 18.27% što potvrđuje navedenu pretpostavku. Također, pretpostavku dodatno potvrđuju i podaci iz 2021. godine kada je Slovenija iskoristila 100% alociranih sredstava za razdoblje 2007. – 2013., Slovačka 95.07, a Hrvatska 84.24%.

Isto tako, kada je riječ o razdoblju 2014. – 2019. Hrvatska je kod svih faktora kvalitete upravljanja imala najniže vrijednosti kao i najnižu stopu apsorpcije i to 32%, dok je Slovačka imala 33%, a Slovenija 39%. Iako se prema navedenim podacima čini kako je pretpostavka točna, konačan zaključak se ne može donijeti s obzirom na to da WGI ne pruža podatke o kvaliteti upravljanja za 2020. godinu kada je Hrvatska u iskorištenosti sredstava prestigla Slovačku te s obzirom na to da se sredstva za razdoblje 2014. – 2020. mogu koristiti do 2023. godine prema pravilu N+3, a koje je prethodno objašnjeno u radu.



S obzirom na činjenicu kako se najveće razlike između Hrvatske, Slovenije i Slovačke uočavaju kod vladavine prava i kontrole korupcije, u nastavku će se analizirati odnos vladavine prava i stope apsorpcije za razdoblje 2007. – 2013. i za razdoblje 2014. – 2020.

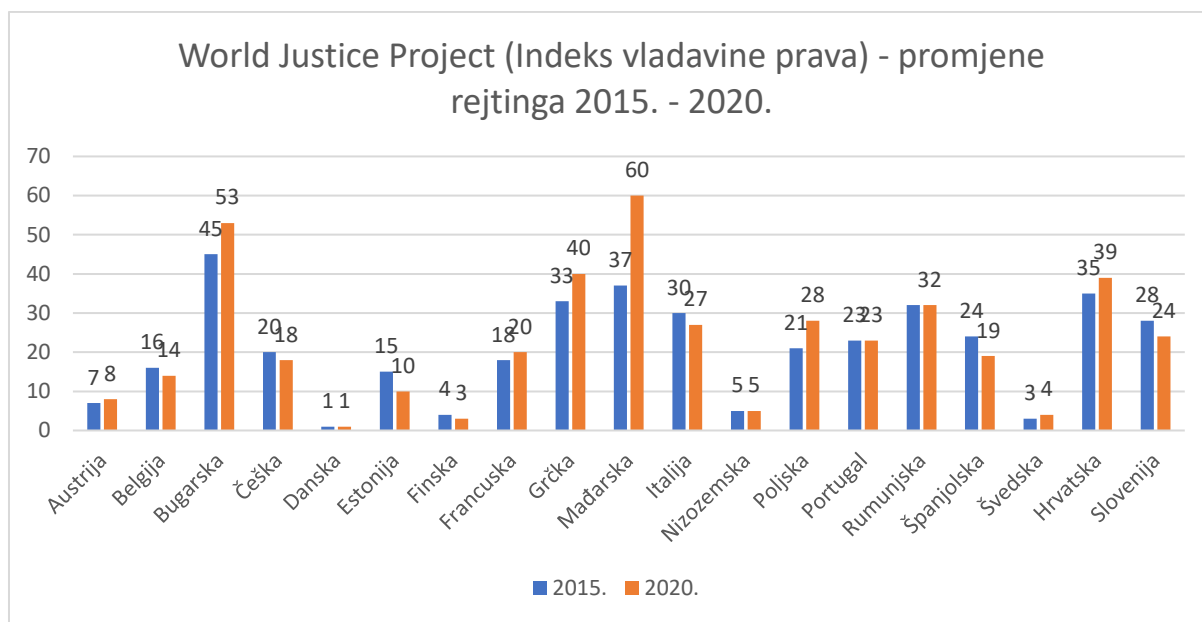
## 7.2. Vladavina prava

*The World Justice Project: Rule of Law Index* (U nastavku: WJP) svjetski je vodeći izvor podataka o vladavini prava te pokriva 128 zemalja svijeta u razdoblju od 2015. do 2020. godine. WJP analizu vladavine prava temelji na 8 faktora te zemljama dodjeljuje vrijednosti od 0 do 1, pri čemu više vrijednosti označavaju snažnije pridržavanje vladavine prava. Spomenuti faktori vladavine prava koje WJP uključuje u svoju analizu su sljedeći:

- Ograničenja proizvoljnog ponašanja vlasti
- Odsutnost korupcije
- Otvorenost vlade
- Fundamentalna prava
- Poredak i sigurnost
- Provođenje regulative
- Sustav građanskog prava
- Sustav kaznenog prava

Slika 33. prikazuje stanje vladavine prava za razdoblje 2015. – 2020. za države članice Europske unije, a za koje postoje podaci u bazi podataka WJP-a. Podaci WJP-a o vladavini prava za navedeno razdoblje bili su dostupni za 19 država članica Europske unije, od kojih njih gotovo pola (8) bilježi pad rejtinga s obzirom na vladavinu prava. Iz prikazane Slike 33. mogu se analizirati i samo postsocijalističke zemlje, odnosno njih 8 za koje postoje podaci, a te su zemlje: Bugarska, Rumunjska, Mađarska, Češka, Slovenija, Hrvatska, Estonija i Poljska. Od navedenih postsocijalističkih zemalja Rumunjska, Češka, Estonija i Slovenija nisu zabilježile pad rejtinga s obzirom na vladavinu prava. Pri tome, Hrvatska je zabilježila pad rejtinga sa 35. na 39. mjesto, dok je Slovenija zabilježila rast rejtinga sa 28. na 24. mjesto. Prema prikazanim podacima može se reći kako je vladavina prava problem većine postsocijalističkih zemalja, ali i ostalih zemalja članice Europske unije.

Slika 33. World Justice Project (Indeks vladavine prava) - promjene rejtinga 2015. - 2020.

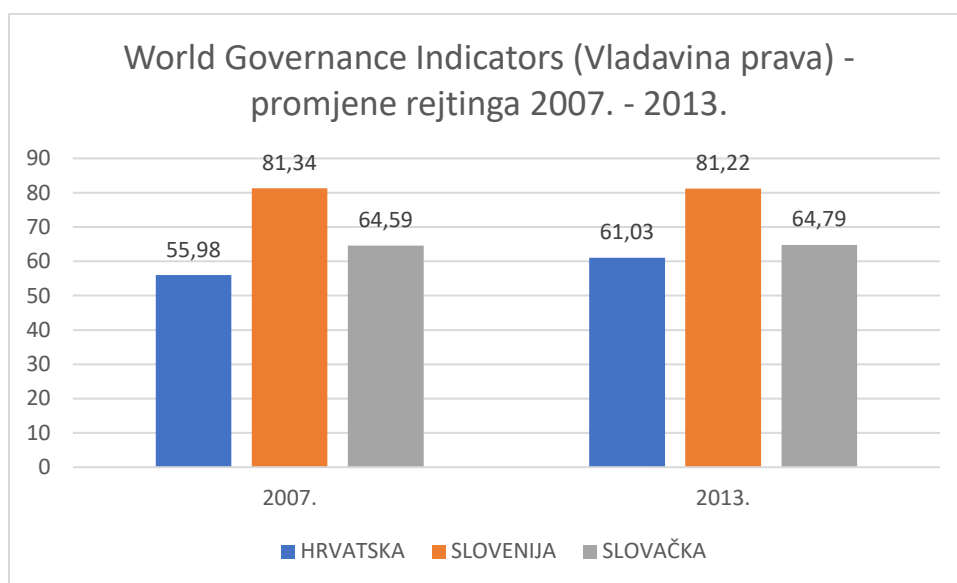


Izvor: sistematizacija autorice

S obzirom na činjenicu kako za Slovačku iz WJP-a nisu dostupni podaci o vladavini prava i s obzirom na činjenicu da WJP nudi podatke o vladavini prava nakon 2015. godine, promjene njezinog rejtinga mogu se iščitati iz WGI-a koji zemlje rangira prema percentilima od 0 do 100, pri čemu veće vrijednosti označavaju višu razinu poštivanja vladavine prava. Tako prema WGI-u Slovačka za isto razdoblje nije bilježila pad vrijednosti, već povećanje sa 69.23 na 71.15. Međutim, kako WJP i WGI imaju različite metodologije rangiranja zemalja, Hrvatska, Slovenija i Slovačka se na taj način ne mogu usporediti zbog čega je njihove rejtinge potrebno analizirati na temelju WGI-a koji pruža podatke za sve tri zemlje te za oba vremenska razdoblje.

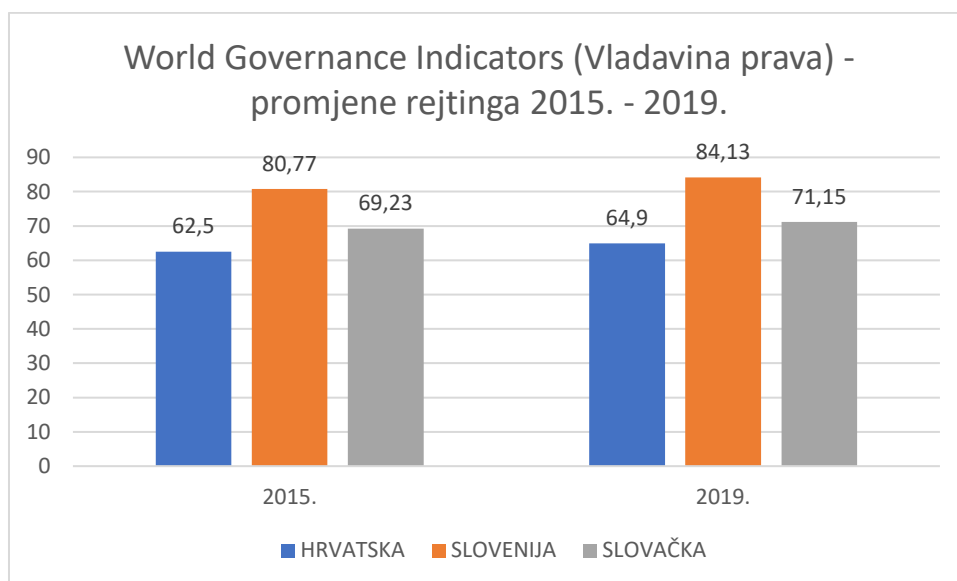
Slika 34. prikazuje promjene rejtinga Hrvatske, Slovenije i Slovačke u vidu vladavine prava za 2007. i 2013. godinu prema WGI-u. Prikazani podaci pokazuju kako se rejting Slovenije povećao sa 81.34 u 2007. godini na 81.22 u 2013. godini. Povećanje rejtinga zabilježila je i Slovačka i to sa 64.59 na 64.79, ali i Hrvatska sa 55.98 na 61.03. Bez obzira na to što su sve tri zemlje zabilježile porast rejtinga, slovenski rejting i dalje ostaje najveći. Ista je situacija i kada se gleda promjena rejtinga u 2015. i 2019. godini, a što pokazuje Slika 35. Naime, Slovenija, Hrvatska i Slovačka nastavile su s trendom povećanja rejtinga, ali je on ostao najveći u Sloveniji te je u 2019. godini bio 84.13, a najmanji u Hrvatskoj te je 2019. godine bio 64.9.

Slika 34. World Governance Indicators (Vladavina prava) - promjene rejtinga 2007. - 2013.



Izvor: sistematizacija autorice

Slika 35. World Governance Indicators (Vladavina prava) - promjene rejtinga 2015. - 2019.



Izvor: sistematizacija autorice

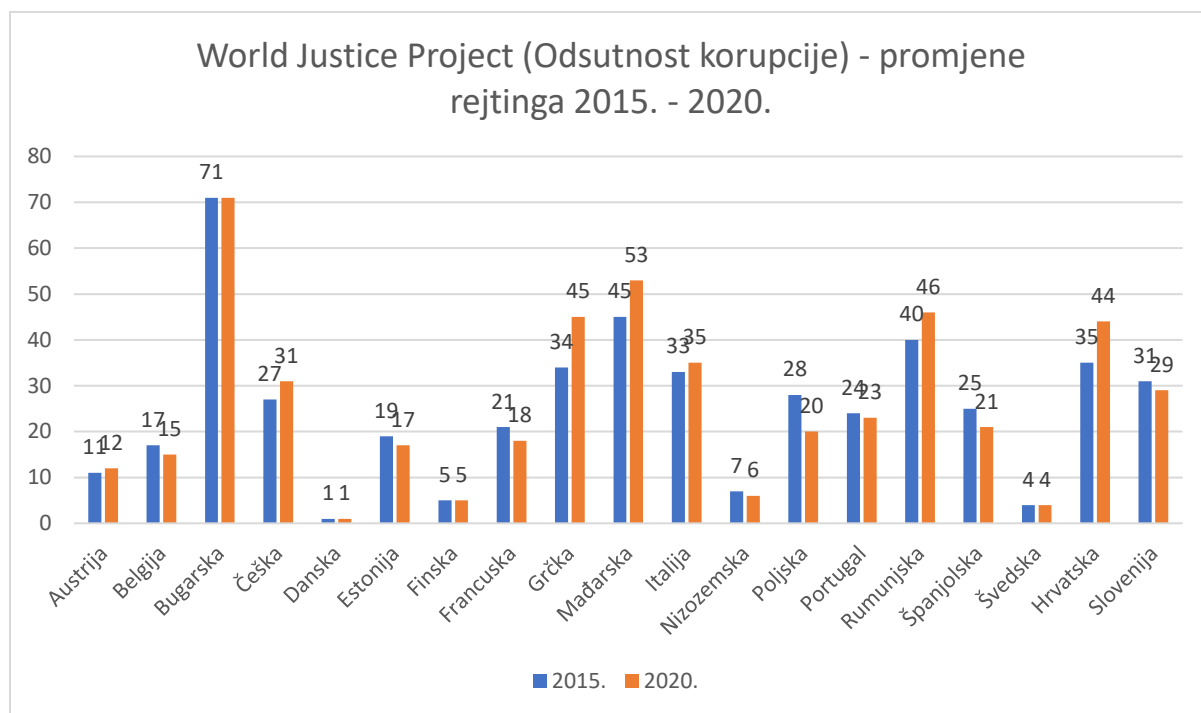
S obzirom na to da je Slovenija imala najviše rejtinge vladavine prava koje mjeri WGI u razdoblju 2007. – 2013. pretpostavlja se kako će stopa apsorpcije Slovenije biti najveća. Također, Hrvatska je kod vladavine prava zabilježila najniži rejting, zbog čega se pretpostavlja kako će stopa apsorpcije Hrvatske u ovome razdoblju biti najniža. S obzirom na Sliku 8. Slovenija je do kraja 2013. godine iskoristila 62.9% alociranih sredstava, Slovačka 60.11%, a Hrvatska 18.27% što potvrđuje navedenu pretpostavku. Također, kada je riječ o razdoblju 2015.

– 2019. Hrvatska je u 2019. godini i dalje imala najniži rejting te je imala najmanju stopu apsorpcije alociranih za razdoblje 2014. – 2020., odnosno 2019. Hrvatska je iskoristila 32%, Slovačka 33% te Slovenija 39%. Međutim, konačan zaključak se ne može donijeti s obzirom na to da se sredstva za razdoblje 2014. – 2020. mogu koristiti do 2023. godine prema pravilu N+3, a koje je prethodno objašnjeno u radu.

Podaci koje slijede u nastavku prikazati će promjene rejtinga za 3 komponente vladavine prava WJP-a koje su „najbitnije za osiguranje strukture poticaja čija je uloga spriječiti prijevare i koruptivne radnje financirane novcem poreznih obveznika EU“ (Kotarski, 2020), pri čemu se prva komponenta odnosi na odsutnost korupcije, druga na ograničenje proizvoljnog ponašanja vlasti te treća na sustav kaznenog prava.

Kada je riječ o odsutnosti korupcije, Slika 36. pokazuje kako je za 7 od 19 članica Unije, za koje su bili dostupni podaci, došlo do smanjivanja rejtinga u razdoblju 2015. – 2020. Od 8 država članica Europske unije koje su postsocijalističke, njih 4 je zabilježilo pad rejtinga u dimenziji odsutnosti korupcije, odnosno pad rejtinga zabilježen je u Rumunjskoj, Mađarskoj, Češkoj i Hrvatskoj. Pri tome, Hrvatska je zabilježila pad rejtinga sa 35. na 44. mjesto, dok je Slovenija zabilježila povećanje rejtinga sa 31. na 29. mjesto. Iako nije postsocijalistička zemlja, Grčka je zabilježila u navedenom razdoblju najveći pad i to za čak 11 mjesta. S obzirom kako WJP ne pruža informacije o rejtingu Slovačke, usporedba Slovačke, Slovenije i Hrvatske ponovno se može provesti na temelju rejtinga koje pruža WGI.

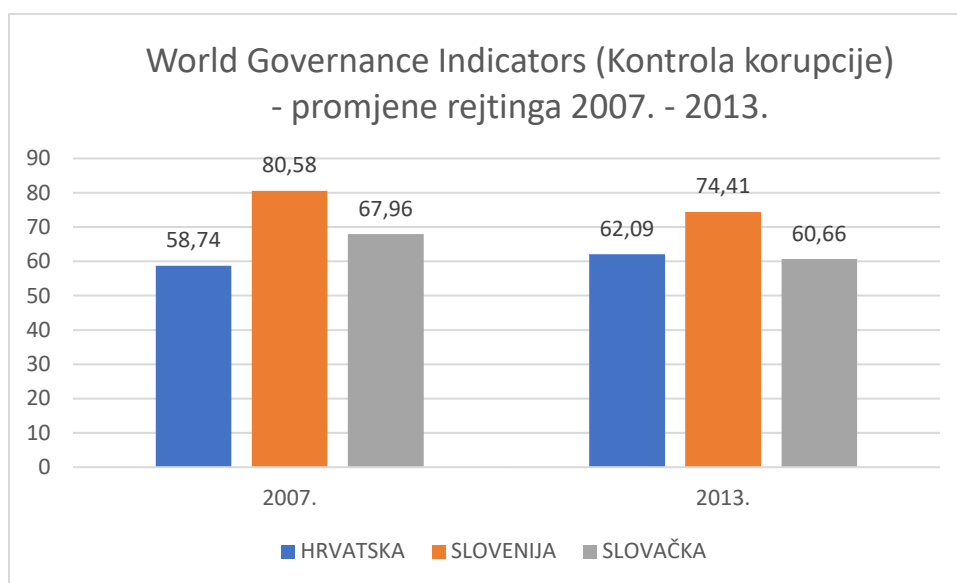
Slika 36. World Justice Project (Odsutnost korupcije) - promjene rejtinga 2015. - 2020.



Izvor: sistematizacija autorice

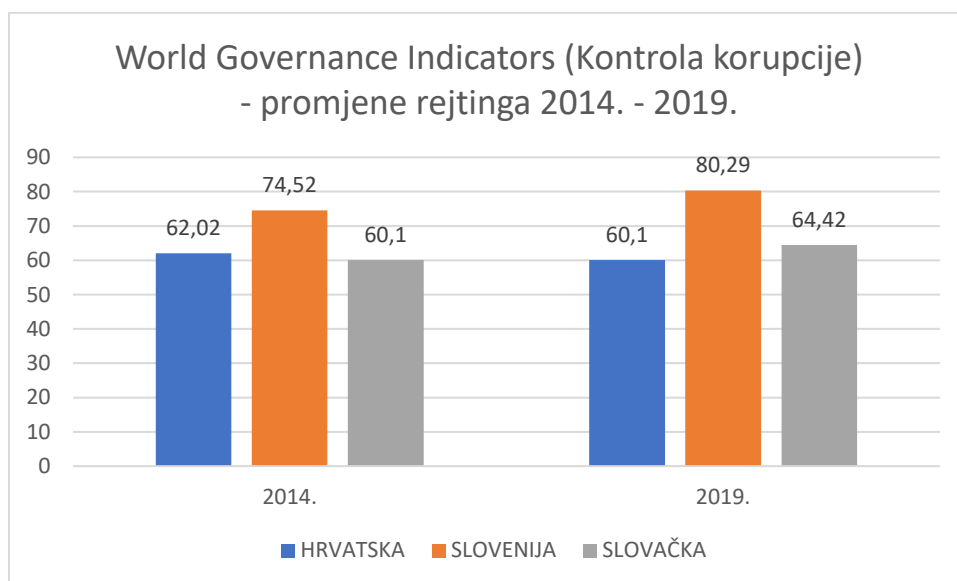
Slika 37. prikazuje promjene rejtinga Hrvatske, Slovenije i Slovačke u vidu kontrole korupcije za 2007. i 2013. godinu prema WGI-u. Prikazani podaci pokazuju kako se rejting Slovenije smanjio sa 80.58 u 2007. godini na 74.41 u 2013. godini. Smanjenje rejtinga zabilježila je i Slovačka i to sa 67.96 na 60.66, dok je Hrvatska zabilježila povećanje rejtinga sa 58.74 na 62.09. Bez obzira na to što je Slovenija zabilježila pad rejtinga, slovenski rejting i dalje ostaje najveći. Drugačija situacija je vidljiva kada se gleda promjena rejtinga u 2015. i 2019. godini, a što pokazuje Slika 38. Naime, Slovenija i Slovačka zabilježile su porast rejtinga, pri čemu je Slovenija zabilježila povećanje rejtinga sa 74.52 na 80.29, a Slovačka sa 60.1 na 64.42. S druge strane, Hrvatska je zabilježila pad rejtinga sa 62.02 na 60.01.

Slika 37. World Governance Indicators (Kontrola korupcije) - promjene rejtinga 2007. - 2013.



Izvor: sistematizacija autorice

Slika 38. World Governance Indicators (Kontrola korupcije) - promjene rejtinga 2014. - 2019.



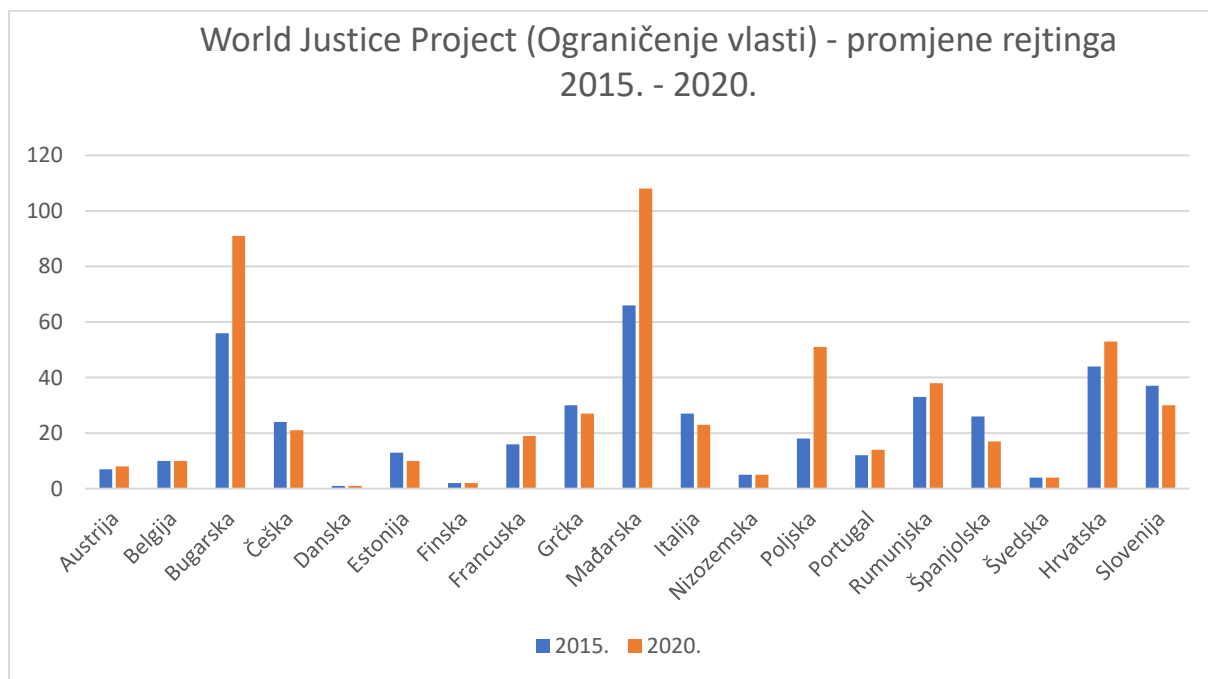
Izvor: sistematizacija autorice

S obzirom na to da je Slovenija imala najviše rejtinge kontrole korupcije prema WGI-u u razdoblju 2007. – 2013. pretpostavlja se kako će stopa apsorpcije Slovenije biti najveća. Također, Hrvatska je zabilježila najniži rejting, zbog čega se pretpostavlja kako će stopa apsorpcije Hrvatske u ovome razdoblju biti najniža. S obzirom na Sliku 8. Slovenija je do kraja 2013. godine iskoristila 62.9% alociranih sredstava, Slovačka 60.11%, a Hrvatska 18.27% što potvrđuje navedenu pretpostavku. Također, pretpostavku dodatno potvrđuju i podaci iz 2021.

godine kada je Slovenija iskoristila 100% alociranih sredstava za razdoblje 2007. – 2013., Slovačka 95.07, a Hrvatska 84.24%. Također, kada je riječ o razdoblju 2014. – 2019. Hrvatska je 2019. godine i dalje imala najniži rejting, ali i najnižu stopu apsorpcije, pri čemu je u 2019. godini Hrvatska iskoristila 32% alociranih za razdoblje 2014. – 2020., Slovačka 33% te Slovenija 39%. Iako se prema navedenim podacima čini kako su vladavina prava i stopa apsorpcije povezane, konačan zaključak se ne može donijeti s obzirom na to da se sredstva za razdoblje 2014. – 2020. mogu koristiti do 2023. godine prema pravilu N+3, a koje je prethodno objašnjeno u radu.

Promjene ograničenja vlasti prikazuje Slika 39. prema kojoj je 9 članica Unije, za koje su bili dostupni podaci iz WJP-a, smanjilo svoje rejtinge u razdoblju 2015. – 2020. Članice koje se prema WJP-u nalaze na najnižim mjestima su Mađarska i Bugarska, pri čemu je Mađarska zabilježila najveći pad. Hrvatska je i u ovom slučaju zabilježila pad i to za 9 mjesta na ljestvici. Slovenija je u ovoj dimenziji zabilježila rast rejtinga i to sa 37. mjesta na 30. mjesto. S obzirom na činjenicu kako WJP ne pruža podatke o Slovačkoj, nije moguće usporediti Sloveniju, Slovačku i Hrvatsku na temelju ograničenja vlasti.

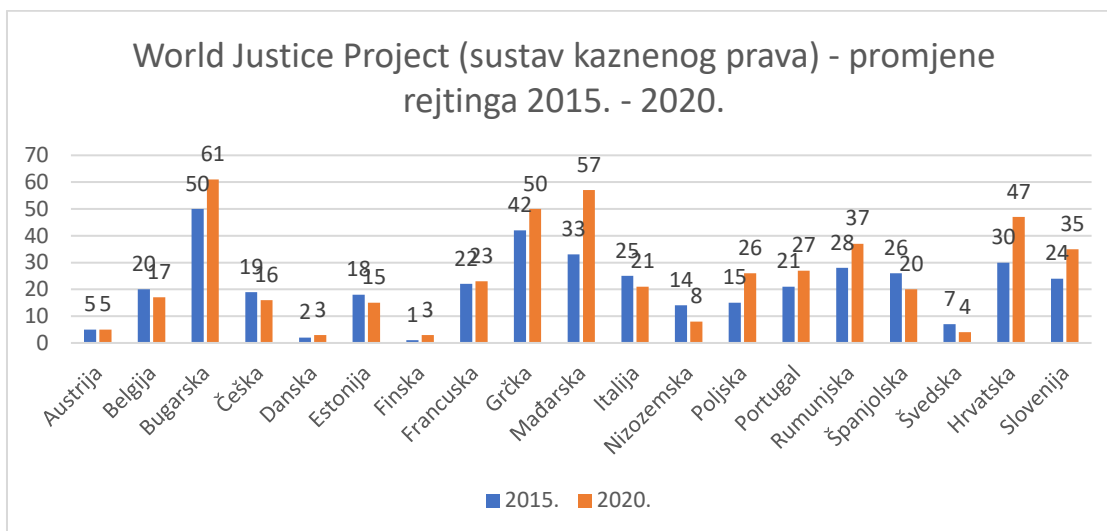
Slika 39. World Justice Project (Ograničenje vlasti) - promjene rejtinga 2015. - 2020.



Izvor: sistematizacija autorice

Posljednji faktor vladavine prava koji će se analizirati je sustav kaznenog prava, a promjene rejtinga prikazuje Slika 40. Prema prikazanim podacima, čak je 11 od 19 zemalja članica Europske unije, za koje su bili dostupni podaci, ostvarilo negativne rezultate. Od 8 postsocijalističkih zemalja koje su navedene na Slici 40. samo Češka i Estonija nisu ostvarile lošije rezultate u 2020. godini u odnosu na 2015. godinu. Država koja je imala najnegativnije promjene rejtinga s obzirom na sustav kaznenog prava je Mađarska, koja je sa 33. mjesta na ljestvici pala na 57. mjesto. Odmah nakon Mađarske, nalazi se Hrvatska koja je pala za čak 17 mjesta. U ovom dimenziji vladavine prava čak i Slovenija bilježi pad rezultata, pri čemu je zabilježila pad od 11 mjesta. Iako nije pronađen indeks koji bi mjerio sustav kaznenog prava u Slovačkoj, izvještaj Europske komisije iz 2020. godine izražava dugotrajnu zabrinutost oko neovisnosti i integriteta slovačkog kaznenog i pravosudnog sustava. Također, kada je u pitanju percepcija neovisnosti sudstva u Slovačkoj, rezultati ostaju vrlo niski, usprkos naporima Slovačke da ojača neovisnost i transparentnost sudova (European Commission, 2020: 2). Također, zbog nemogućnosti pronalaska indeksa sustava kaznenog prava u Slovačkoj nije moguće usporediti Hrvatsku, Sloveniju i Slovačku na temelju sustava kaznenog prava kao niti njihove rejtinge sa apsorpcijom sredstava iz ESI fondova. Iako se civilno društvo većinom u literaturi ne navodi kao jedna od najvažnijih komponenata vladavine prava, Mihailescu je na temelju analize Rumunjske i Poljske dokazao kako participacija civilnog društva izravno utječe na kontrolu korupcije, a do sada se pokazalo kako se najveće razlike Slovenije, Hrvatske i Slovačke pronalaze upravo u kontroli korupcije zbog čega će se u nastavku analizirati upravo participacija civilnog društva.

Slika 40. World Justice Project (sustav kaznenog prava) - promjene rejtinga 2015. - 2020.



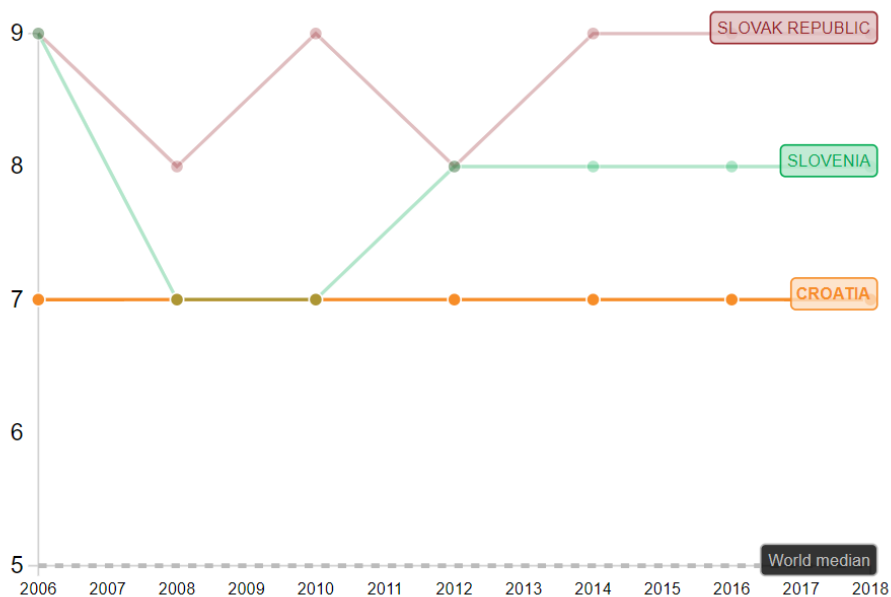
Izvor: sistematizacija autorice



### 7.3. Civilno društvo

Svjetska banka pruža podatke o participaciji civilnog društva od 2006. do 2018. godine, međutim zbog nemogućnosti podijele podataka na razdoblje 2007. – 2013. i 2014. – 2020., podaci o participaciji civilnog društva u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj prikazani su za oba razdoblja na Slici 41. Prema prikazanim podacima 2007. godine Slovačka je imala veću participaciju civilnog društva od Hrvatske i Slovenije te je taj trend nastavila do kraja 2012. godine kada se izjednačava participacija civilnog društva u Sloveniji i Slovačkoj, dok u Hrvatskoj ona ostaje najniža. S obzirom na te podatke moglo bi se pretpostaviti kako će kontrola korupcije u 2013. godini biti najveća u Slovačkoj te samim time da će stopa apsorpcije također biti najveća u Slovačkoj, a najmanja u Hrvatskoj. Međutim, prema prethodno prikazanim podacima o vrijednostima i rejtingu Hrvatske, Slovenije i Slovačke s obzirom na kontrolu korupcije to nije slučaj, čime se može zaključiti kako nema povezanosti između participacije civilnog društva u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj sa stopom apsorpcije ili jednostavno civilno društvo u navedenim zemljama nije bilo dovoljno razvijeno tijekom razdoblja 2007. – 2013. Isto se može pretpostaviti kada se analizira participacija civilnog društva u razdoblju od 2014. do 2018. godine kada je ona u Slovačkoj i dalje najveća. Međutim, podaci o kontroli korupcije ponovno nalažu kako ne postoji povezanost između participacije civilnog društva i stope apsorpcije.

Slika 41. Svjetska banka - Participacija civilnog društva za razdoblje 2007. - 2018.



Izvor: Tcdata360.worldbank.org

## 8. PROCES JAVNE NABAVE U HRVATSKOJ, SLOVENIJI I SLOVAČKOJ

Na početku ovoga rada prikazana je opća definicija javne nabave, kao i početak procesa javne nabave u vidu objavljivanja Poziva te su prikazane okvirne financijske korekcije koje mogu uslijediti prilikom nepravilnosti u procesu javne nabave. Međutim, u kontekstu usporedbe Hrvatske, Slovenije i Slovačke potrebne je usporediti i njihove zakone o javnoj nabavi te objasniti utjecaj javne nabave na stopu apsorpcije.

Slovenija i Slovačka svoje su Zakone o javnoj nabavi (U nastavku: ZJN) donijele 2015. godine, a Hrvatska 2016. godine te sva tri imaju 7 poglavlja. Međutim, prema broju članaka se uvelike razlikuju. Naime, slovenski ZJN ima 120 članaka, slovački 190, dok hrvatski ZJN ima čak 452 članka. Kada je riječ o postupcima za dodjelu Ugovora i tu postoje određena odstupanja. Sva tri ZJN-a preklapaju se u sljedećim koracima: otvoreni postupak, ograničeni postupak, natjecateljski dijalog i partnerstvo za inovacije. Kod pregovaračkog postupka postoje određena odstupanja. Naime, Hrvatska u svom ZJN-u navodi samo pregovarački postupak bez objave poziva za nadmetanje, a Slovačka samo neposredni pregovarački postupak, dok Slovenija navodi pregovarački postupak sa i bez objave poziva za nadmetanje postupak nabave male vrijednosti. Postupci koji će biti navedeni u nastavku od velike su važnosti za stopu apsorpcije iz ESI fondova jer određuju dinamiku procesa javne nabave. Naime, spomenuti postupci podrazumijevaju dostavu raznih tehničkih materijala za procjenu ponude i ispunjavanje uvjeta za svaki postupak. Takva praksa utječe na duljinu trajanja dodjele javnog ugovora, odnosno na duljinu cijelog procesa javne nabave jer ukoliko ponuditelj ne dostavi odmah svu potrebnu dokumentaciju naručitelju, proces javne nabave se usporava čime se usporava proces ugovaranja sredstava iz ESI fondova, a čime se posljedično smanjuje i stopa apsorpcije. Dodatan problem stvara se ukoliko dođe do nepravilnosti za koje su potrebne financijske korekcije, a koje se naplaćuju iz isplaćenih sredstava, što ponovno smanjuje stopu apsorpciju.

Otvoreni postupak odnosi se na postupak u kojemu javni naručitelj namjerava dodijeliti ugovor o javnoj nabavi, a za što je javni naručitelj obvezan objaviti poziv za nadmetanje na koji svaki zainteresirani gospodarski subjekt može dostaviti ponudu. U smislu definiranja otvorenog postupka hrvatski, slovenski i slovački ZJN su jednaki, međutim razlikuju se kada je riječ o vremenskim rokovima. Naime, slovenski ZJN navodi kako je minimalni rok za zaprimanje ponuda u otvorenom postupku 35 dana od objave poziva za nadmetanje, međutim minimalni rok za dostavu ponude može se smanjiti na 15 dana ako javni naručitelj objavi obavijest o informacijama i povremenu informaciju o javnoj nabavi u području infrastrukture uz uvjet da je informacija bila dostupna za vrijeme objave i da je bila objavljena minimalno 35 dana i

najviše 12 mjeseci prije objave poziva za nadmetanje. Slovački ZJN navodi kako je u otvorenom postupku minimalni rok za dostavu ponude 30 dana od poziva na sudjelovanje i 10 dana od poziva na dostavu ponude, dok hrvatski ZJN ne navodi minimalne rokove za dostavu ponude (Hrvatski sabor, 2016; PIS, 2015; Zakonskypreludi.sk, 2015).

Sva tri ZJN-a podrazumijevaju i ograničeni postupak, odnosno postupak u kojemu ponudu mogu dostaviti samo oni gospodarski subjekti koje je javni naručitelj pozvao na dostavu ponude. Hrvatski ZJN samo navodi definiciju ograničenog postupka, dok slovenski i slovački definiraju minimalne rokove za dostavu prijedloga. Pri tome, slovenski ZJN navodi kako je minimalni rok za prijavu na sudjelovanje 30 dana te je minimalni rok za dostavu ponude također 30 dana. Slovački ZJN u ograničenom postupku navodi kako je minimalni rok za dostavu ponude 30 dana od poziva na sudjelovanje ili 10 dana od poziva na dostavu ponude. U slučaju slovenskog i slovačkog ZJN-a ti se rokovi mogu smanjiti na 15 dana ako javni naručitelj objavi obavijest o informacijama i povremenu informaciju o javnoj nabavi uz uvjet da je informacija bila dostupna za vrijeme objave i da je bila objavljena minimalno 35 dana i najviše 12 mjeseci prije objave poziva za nadmetanje (Hrvatski sabor, 2016; PIS, 2015; Zakonskypreludi.sk, 2015).

Natjecateljski dijalog i natjecateljski postupak uz pregovore provodi se za nabavu roba, usluga ili radova i to u sljedećim slučajevima: ako se potrebama javnog naručitelja ne može udovoljiti bez prilagodbe lako dostupnih rješenja, ako uključuje projektiranje ili inovativna rješenja, ako se ugovor ne može dodijeliti bez pregovora, ako javni naručitelj ne može s preciznošću utvrditi tehničke specifikacije i ako su ponude u prethodnim postupcima bile nepravilne ili neprihvatljive. Međutim, uočena je razlika kod određivanja uvjeta korištenja natjecateljskog dijaloga, pri čemu hrvatski i slovački ZJN navodi kako se natjecateljski dijalog koristi ukoliko se potrebama javnog naručitelja ne može udovoljiti, dok slovenski ZJN navodi da se koristi ukoliko se ne može udovoljiti potrebama klijenta. Također, razlika postoji i u određivanju rokova, pri čemu hrvatski ZJN ponovno ne navodi rokove dostave ponude, dok slovenski i slovački ZJN navode minimalni rok od 30 dana za dostavu ponude od objave poziva. Međutim, slovački ZJN jedini navodi minimalni rok u kojem je javni naručitelj obavezan odgovoriti natjecateljima, a taj je rok postavljen na maksimalno 15 dana od provođenja dijaloga (Hrvatski sabor, 2016; PIS, 2015; Zakonskypreludi.sk, 2015).

Partnerstvo za inovacije predstavlja postupak javne nabave u sva tri ZJN-a, a teži razvoju inovativne robe, usluga ili radova te njihovoj naknadnoj nabavi, pod uvjetom da su u skladu s troškovima koje su dogovorili javni naručitelj i sudionik. Rokovi za dostavu ponude u

hrvatskom ZJN-u nisu navedeni, dok slovenski i slovački ZJN navode minimalni rok od 30 dana za dostavu ponude od objave poziva za nadmetanje te slovački ZJN navodi kako je javni naručitelj obvezan odgovoriti sudionicima u roku od najviše 15 dana (Hrvatski sabor, 2016; PIS, 2015; Zakonskypreludi.sk, 2015).

Kada je riječ o pregovaračkom postupku, hrvatski ZJN navodi samo pregovarački postupak bez prethodne objave poziva na natjecanje, slovački ZJN navodi samo izravni pregovarački postupak, dok slovenski ZJN navodi pregovaračke postupke sa i bez prethodne objave poziva za natjecanje. Pri tome, uvjeti korištenja slovačkog izravnog pregovaračkog postupka identični su uvjetima korištenja pregovaračkog postupka bez prethodne objave poziva na natjecanje koje navode hrvatski i slovenski ZJN. Zbog toga se izravni pregovarački postupak i pregovarački postupak bez prethodne objave poziva za natjecanje koriste za nabavu roba, usluga ili radova u sljedećim uvjetima: ako nije podnesena niti jedna ponuda u otvorenom postupku, ograničenom postupku ili postupku nabave roba, usluga i radova male vrijednosti, ako samo određeni subjekt može izvoditi radove, isporučiti robu ili pružati usluge, ako se proizvodi proizvode samo u svrhu istraživanja i razvoja te pri tome ne ostvaruju tržišni profit, ako je riječ o dodatnim isporukama od strane isporučitelja na temelju osnovnog ugovora, ako je riječ o robi koja se nabavlja na burzi robe, ako postoji više pobjednika natječaja i ako se radi o nabavi novih usluga ili radova koji se dodjeljuju gospodarskom subjektu koji je već sklopio izvorni ugovor sa javnim naručiteljem (Hrvatski sabor, 2016; PIS, 2015; Zakonskypreludi.sk, 2015). Pri tome, niti jedan ZJN ne navodi minimalne rokove dostave ponuda.

Veće razlike u postupcima dodjele javnog ugovora evidentne su kod pregovaračkog postupka sa prethodnom objavom poziva na dostavu ponuda, a kojega hrvatski ZJN nema. U slovenskom i slovačkom ZJN-u ovaj se postupak koristi samo za nabavu u području infrastrukture, a sudjelovati mogu samo gospodarski subjekti koje je javni naručitelj pozvao na dostavu ponuda. Prema slovenskom ZJN-u minimalni rok za dostavu ponude je 30 dana od objave poziva na dostavu ponuda, dok je prema slovačkom ZJN-u to 35 dana. Ipak, najveće razlike u postupku dodjele javnog ugovora vidljive su u slovenskom ZJN-u koji pretpostavlja još jedan postupak dodjele javnog ugovora, a koje hrvatski i slovački ZJN ne navode. Taj se postupak odnosi na dodjelu ugovora male vrijednosti koji pretpostavlja da u slučaju javne nabave robe i usluga obavijesti povezane s tim ne trebaju biti poslane na objavu Uredu za publikacije Europske unije, a u slučaju javne nabave radova veće od 40.000 eura i niže od 500.000 eura, a na polju infrastrukture jednak ili veći od 100.000 eura i niži od 1.000.000 eura. U postupku nabave male vrijednosti bilo koji gospodarski subjekt može predati ponudu na temelju objavljenog poziva

za sudjelovanje, a naručitelj može zahtijevati od ponuditelja da vlastitom izjavom dokaže usklađenost sa svim zahtjevima naručitelja (PIS, 2015; Zakonskypreludi.sk, 2015).

Do nešto većih odstupanja među navedenim državama dolazi kada je riječ o načelima javne nabave koja su definirana u njihovom ZJN-u. Hrvatska pri tome navodi 3 načela, a ona su: načelo slobode kretanja roba, načelo slobode poslovnog nastanka, načelo slobode pružanja usluga i sva načela koja iz toga proizlaze, dok Slovačka u svom ZJN-u nema definirana načela koja se trebaju poštovati u procesu javne nabave. Međutim, Slovenija je u svojem ZJN-u definirala 5 načela javne nabave, a to su: načelo ekonomičnosti, načelo osiguranja konkurencije, načelo transparentnosti, načelo jednakog postupanja i načelo proporcionalnosti.

Ono što dodatno razlikuje ove zemlje jesu pragovi za primjenu ZJN-a. Iako su pragovi u hrvatskom ZJN-u izraženi u kunskoj valuti, u ovome će radu biti prikazani u eurima, prema trenutnom tečaju kojega navodi Hrvatska narodna banka, zbog lakše usporedbe s pragovima u Sloveniji i Slovačkoj. Prema tome, hrvatski pragovi za primjenu ZJN-a su sljedeći: više od 26.773 EUR za nabavu roba i usluga, više od 66.934 EUR za izvođenje radova, više od 127.175 EUR za diplomatske misije jedne vrste i za više od 535.475 EUR za diplomatske misije druge vrste. Slovenskim ZJN-om definirano je kako su ti pragovi 20.000 EUR za robe i usluge, 40.000 EUR za izvođenje radova te 750.000 EUR za socijalne i druge usluge. Na kraju, Slovačka je te pragove u ZJN-u odredila na 70.000 EUR za nabavu proizvoda koji nisu hrana, 260.000 EUR za ugovore o uslugama te 180.000 EUR za izvođenje radova. S obzirom na navedene pragove, može se zaključiti kako oni najviši u Slovačkoj. Međutim, potrebno je analizirati pragove financijskih korekcija koje su definirale Hrvatska, Slovenija i Slovačka ukoliko dođe do kršenja ZJN-a ili nepravilnosti u procesu javne nabave te je potrebno navesti koje su to nepravilnosti (Hrvatski sabor, 2016; PIS, 2015; Zakonskypreludi.sk, 2015).

U hrvatskom ZJN-u prva moguća financijska korekcija odnosi se na dodjelu javnog ugovora bez objave natječaja, pri čemu se penalizira nadležno tijelo za dodjelu javnog ugovora između 6.693 i 133.868 EUR. Istim iznosom može se penalizirati naručitelj predmeta koji dijeli projektni prijedlog s ciljem izbjegavanja postupka nabave veće ili manje vrijednosti. Također, ista financijska korekcija primjenjuje se ukoliko se ZJN ne primjeni kod dodjele javnih ugovora za nabavu roba ili usluga. Za iste nepravilnosti odgovorne osobe državne službe ili lokalne i regionalne samouprave, mogu biti kažnjene sa 1.338 – 6.693 EUR. Druga skupina nepravilnosti može biti kažnjena između 1.338 i 13.386 EUR, a te su nepravilnosti: izostanak objave općeg akta za jednostavnu nabavu, izostanak objave plana nabave i ne poštovanje propisanih rokova. Za istu skupinu nepravilnosti, državni službenici i službenici lokalne ili regionalne samouprave,

moгу biti kažnjeni sa 669 - 2.677 EUR (Hrvatski sabor 2016; PIS, 2015; Zakonskypreludi.sk, 2015). Hrvatska u svom ZJN-u nema definirane sve nepravilnosti koje se mogu pojaviti u procesu javne nabave te moguće financijske korekcije za te nepravilnosti, već ih navodi u dokumentu Izvršavanje i upravljanje ugovorima o dodjeli bespovratnih sredstava: Pravila 2014. – 2020. koje je 2019. godine izdalo Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije.

U pogledu financijskih korekcija, može se reći kako je Slovenija detaljnija. Naime, u slovenskom ZJN-u se navodi 7 skupina nepravilnosti s obzirom na visinu moguće financijske korekcije. Također, Slovenija je u svojem ZJN-u definirala nepravilnosti koje se mogu javiti i od strane odgovornog tijela koje dodjeljuje javni ugovor, ali i od strane naručitelja. U oba slučaja iznosi financijskih korekcija ostaju isti, pri čemu prva skupina nepravilnosti može biti penalizirana sa 25.000-100.000 EUR za velika poduzeća čiji je prihod u zadnje dvije uzastopne financijske godine premašio 8.800.000 EUR te 12.500-50.000 EUR za poduzeća koja nisu dosegla taj prihod. U slučaju odgovornog tijela za dodjelu javnog ugovora, nepravilnosti koje mogu biti kažnjene ovim iznosima su sljedeće: izbjegavanje postupka javne nabave, ne pridržavanje prikladne procedure, dodjela javnog ugovora bez objave, ne dostavljanje obavijesti, sklapanje ugovora s naručiteljem unatoč zabrani, ne pridržavanje propisanih rokova i provođenje ugovora koje nije u skladu sa Zakonom. Kada je riječ o mogućim nepravilnostima od strane naručitelja, ona su sljedeća: ne pružanje ugovornom tijelu potrebnu dokumentaciju, nedavanje izjava koje zahtjeva ugovorno tijelo, a koje je su definirane Zakonom, implementacija javnog ugovora u suradnji sa su-ugovornikom koji je izbačen iz javnog ugovora, ne zaključivanje javnog ugovora s ugovornim tijelom bez obzira na Poziv, pružanje lažiranih izjava ili dokumenata i ne dostavljanje potrebnih dokumenata Nacionalnoj revizijskoj komisiji u skladu sa pozivom. Za iste nepravilnosti koje može prouzrokovati naručitelj koji je individualna osoba, a ne poduzeće, moguće financijske korekcije su 7.500-30.000 EUR, dok se odgovorna osoba u državnoj službi ili samoupravi može za iste nepravilnosti penalizirati sa 500-2.000 EUR (PIS, 2015). Pri tome, naručitelj mora osigurati učinkovitu prevenciju, otkrivanje i uklanjanje sukoba interesa u provedbi postupaka javne nabave kako bi se osigurao jednak tretman svih gospodarskih subjekata. Sukob interesa se u tom smislu odnosi na situaciju kada predstavnik naručitelja ili gospodarskog subjekta ima financijski, gospodarski ili bilo koji drugi interes koji bi se smatrao štetnim za njihovu nepristranost i neovisnost u okviru postupka, dok predstavnik naručitelja ne smije obavljati bilo kakve upravljačke poslove u gospodarskom subjektu niti biti vlasnik dionica ili poslovnog udjela gospodarskog subjekta. Ukoliko naručitelj

ili gospodarski subjekt ne obavijesti nadležna tijela o mogućem sukobu interesa, može ih se kazniti sa 500-2.000 EUR (PIS, 2015).

Drugi set financijskih korekcija može kazniti ugovorno tijelo ili naručitelja sa 10.000-50.000 EUR u slučaju ako poduzeće ostvaruje prihod veći od 8.800.000 EUR u zadnje dvije financijske godine te sa 5.000-25.000 EUR poduzeća koja ne ostvaruju taj prihod. Moguće nepravilnosti kažnjive s ovim iznosima, a koje mogu prouzročiti i ugovaračko tijelo i naručitelj jesu sljedeće: ne pridržavanje rokova prijave, devijacija javnog ugovora u ključnim elementima nabave, ne objavljivanje dokumentacije za dodjelu javnog ugovora, povlačenje iz ugovora, ne objavljivanje statističkih podataka o javnom ugovoru te ne dostavljanje dokaza o Pozivu na dostavu projektnih prijedloga. Ukoliko je riječ o naručitelju koji je individualna osoba, financijske korekcije za ove nepravilnosti kreću se između 3.000 i 15.000 EUR te ukoliko je riječ o individualnoj osoba koja je državni službenik te su korekcije između 100 - 1.000 EUR. Na kraju, slovenski ZJN navodi kako kazna ne mora biti financijske prirode, već se ponuditelj ili kandidat mogu kazniti zabranom sudjelovanja na 3 ili 5 godina, pri čemu se zabrana sudjelovanja od 3 godine dodjeljuje za dijelove prvog i drugog seta nepravilnosti u slučaju nabave dobara i usluga, a kazna od 5 godina za iste setove nepravilnosti prilikom sklapanja ugovora o radovima (PIS, 2015).

Slovački ZJN je prema detaljnosti sličniji hrvatskom, nego slovenskom. Pri tome, Slovačka izriče kaznu od 5% ugovorenog iznosa za naručitelja ukoliko izbjegava obveze sklapanja ugovora, ne udovoljavanja kriterijima za ocjenu prijedloga, dijeli predmet kako bi izbjegao postupak nabave manje ili veće vrijednosti te sklapa ugovor unatoč zabrani. Nadalje, kazna između 1.000 - 10.000 EUR dodjeljuje se u slučaju lažiranja podataka ili dokumenata, dok se kazna do 5.000 EUR izriče za kršenje bilo koje odredbe Zakona. Osim toga, zabrana sudjelovanja na godinu dana može nastupiti u slučaju nepotpunog ispunjavanja obveza ili nepoštivanja rokova koji su definirani Zakonom. Također, zabrana sudjelovanja na rok od 3 godine može biti izrečena ukoliko dođe do povlačenje iz javnog ugovora. Na kraju, slovački ZJN navodi čak 17 nepravilnosti koje mogu biti kažnjene sa 500 - 3.000 EUR (Zakonskyreludi.sk, 2015).

Utjecaj javne nabave na stopu apsorpcije sredstava iz ESI fondova određen je sa nekoliko faktora. Prvi faktor odnosi se na trajanje procesa javne nabave, pri čemu duže trajanje procesa smanjuje brzinu iskorištavanja sredstava iz ESI fondova. Proces javne nabave skraćuje se simplifikacijom zakona o javnoj nabavi putem povećanja pragova javne nabave, smanjenja vremena potrebnog za dodjelu javnog ugovora te točnim odabirom postupka javne nabave za

predmet za koji se dodjeljuje javni ugovor (Esparama.lt, 2021). Međutim, važno je za naglasiti kako povećanje graničnih vrijednosti dovodi do liberalnije i efikasnije javne nabave, ali uz preduvjet da postoji visoka razina kontrole i administrativne kvalitete. Zbog činjenice da slovački ZJN ima najviše granične vrijednosti, Slovačka bi trebala imati i najvišu razinu kvalitete upravljanja kako bi se osigurala efikasnost procesa javne nabave. Ukoliko se ponovno analiziraju faktori kvalitete upravljanja, a koji su prethodno prikazani u radu, evidentno je da Slovačka nema najvišu razinu kvalitete upravljanja, već Slovenija, dok Hrvatska ima najnižu razinu kvalitete upravljanja. Nadalje, kada je riječ o postupcima javne nabave, prikazano je kako Hrvatska i Slovačka navode 6 postupaka, dok Slovenija navodi 8 postupaka dodjele javnih ugovora. Iako su naizgled hrvatski i slovački ZJN jednostavniji u tom pogledu, presudna je kvaliteta informacija o rokovima i pravilima procesa dodjele javnog ugovora te o pravilima dodjele financijskih korekcija, pri čemu Slovenija u svom ZJN-u pruža detaljnije i jasnije informacije od Hrvatske i Slovačke. Sukladno navedenome, proces javne nabave u Sloveniji trebao bi biti brži nego u Hrvatskoj i Slovačkoj, a što bi posljedično trebalo dovesti do veće stope apsorpcije iz ESI fondova. Nadalje, ZJN u Hrvatskoj i Slovačkoj razlikuju se samo po tome što slovački ZJN navodi rokove za dostavu ponuda nakon objave poziva, a imaju jednak broj predviđenih postupaka dodjele javnog ugovora i dodjele financijskih korekcija. Međutim, kao što je već navedeno, proces javne nabave postaje efikasniji ukoliko postoji viša razina kvalitete upravljanja. Prema prethodno prikazanim podacima o kvaliteti upravljanja, Hrvatska je kroz cijelo razdoblje 2014. – 2020. imala niže vrijednosti kvalitete upravljanja od Slovačke zbog čega bi i efikasnost procesa javne nabave u Hrvatskoj trebala biti niža nego u Slovačkoj, a što posljedično znači da bi Hrvatska trebala imati i najmanju stopu apsorpcije. S obzirom na činjenicu da su zakoni o javnoj nabavi u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj stupili na snagu 2016. godine, korelacija efikasnosti javne nabave i stope apsorpcije može se promatrati samo u razdoblju od 2016. do 2020. godine. Sukladno navedenome, pretpostavlja se kako će u navedenom razdoblju Slovenija imati najvišu stopu apsorpcije, dok će Hrvatska imati najmanju. Prema Slici 7., koja je prethodno prikazana u radu, Slovenija nije imala najveću stopu apsorpcije samo u 2017. godini kada je iskoristila 10% alociranih sredstava, Hrvatska 9% te Slovačka 12%. Međutim, do kraja financijskog razdoblja Slovenija je imala najveću stopu apsorpcije te je do kraja 2020. godine iskoristila 57% sredstava, dok je Hrvatska iskoristila 49%, a Slovačka 45%. Kada se usporede Slovačka i Hrvatska, Slovačka je od 2016. do 2019. godine kontinuirano imala veću stopu apsorpcije od Hrvatske, međutim u 2020. godini Hrvatska je iskoristila 49% sredstava, a Slovačka 45%. Iako korištenje alociranih sredstava za financijsko razdoblje 2014. – 2020. nije završeno i iako su analizirani zakoni o javnoj nabavi stupili na

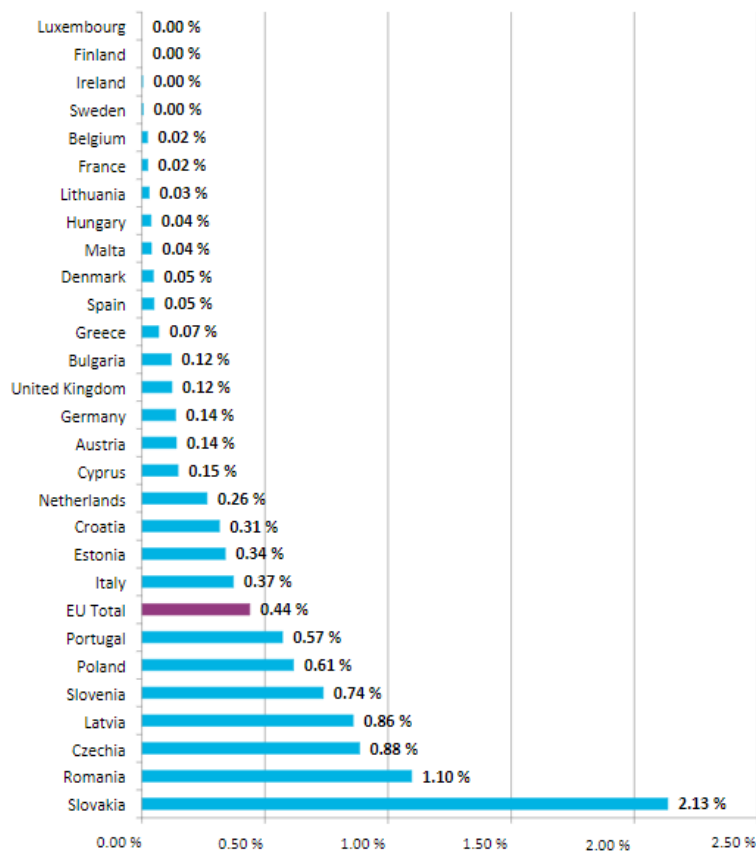


snagu tek 2016. godine, može se reći kako postoji povezanost efikasnosti procesa javne nabave sa stopom apsorpcije sredstava iz ESI fondova.

Za iskorištenost sredstava iz ESI fondova od strane Hrvatske, Slovenija i Slovačke u razdoblju 2014. – 2020. važna je i učestalost nepravilnosti koje su navedene u zakonima o javnoj nabavi te udio financijskih korekcija u isplaćenim sredstvima za navedene zemlje. Europski ured za borbu protiv prijevара (U nastavku: OLAF) provodi istrage o prijevarama i korupciji prilikom korištenja fondova Europske unije, provodi istrage o postupanjima osoblja Europske unije i članovima institucija Europske unije kako bi pridonio jačanju povjerenja građana u institucije Europske unije te razvoju čvrste politike Europske unije za borbu protiv prijevара. Prilikom istrage, OLAF može istraživati sve izdatke Europske unije, pri čemu najveće izdatke čine ESI fondovi, poljoprivredna politika, fondovi za ruralni razvoj te direktni izdaci i pružanje vanjske pomoći. Također, OLAF može istraživanja i određena područja prihoda Europske unije, pri čemu se najviše fokusira na carine te može istraživati potencijalno nedolično ponašanje članova institucija Europske unije. Razlikuju se 3 vrste istraga koje provodi OLAF, a prva vrsta su unutarnje istrage koje se odnose na administrativne istrage unutar institucija Europske unije s ciljem detektiranja mogućih prijevара, korupcije ili bilo koje druge ilegalne aktivnosti koje utječu na financijske interese Europske unije. Druga vrsta istraga su one vanjske, koje su također administrativne, ali se fokusiraju na mogućnost prijevара, korupcije i drugih ilegalnih aktivnosti izvan institucija i tijela Europske unije. Na kraju, OLAF može istraživati slučajeve koordinacije, pri čemu pomaže istragama pokrenutim od strane nacionalnih vlasti ili agencija Europske unije putem zbiranja i razmjene informacija (Ec.europa.eu, 2021b).

2019. godine Europski revizorski sud donio je izvještaj o borbi protiv prijevара u potrošnji kohezijske politike. Slika 42. prikazuje detektirane prijevare u državama članicama Europske unije za razdoblje 2007. - 2013. u korištenju fondova kohezijske politike u obliku postotka isplaćenih sredstava. Prema prikazanim podacima, u razdoblju 2007. – 2013. Slovačka se pokazala kao članica Europske unije sa najviše detektiranih prijevара i to u postotku od 2.13% isplaćenih sredstava. Nadalje, za Sloveniju je taj postotak 0.74% isplaćenih sredstava, dok je za Hrvatsku 0.31%. S obzirom na to kako je prosjek Europske unije tada bio 0.44%, može se zaključiti kako su Slovenija i Slovačka iznad prosjeka Europske unije, dok je Hrvatska za isto razdoblje bila ispod prosjeka, ali ovoga puta u pozitivnog smislu.

Slika 42. Detektirane prijevare kao postotak isplaćenih sredstava iz fondova kohezijske politike po državama članicama Europske unije za razdoblje 2007. - 2013.



Izvor: European Court of Auditors, 2019: 12

Slika 43. prikazuje broj nepravilnosti koje je OLAF detektirao po državi članici Europske unije, financijski učinak tih nepravilnosti na isplaćenost sredstava iz ESI fondova i poljoprivrede za razdoblje 2015. – 2019., kao i postotak isplaćenih sredstava za koje OLAF traži nadoknadu. Za navedeni financijski period, OLAF je u Slovačkoj detektirao 1.947 nepravilnosti sa i bez elemenata prijave te je procijenio kako te nepravilnosti mogu utjecati na 21.03% isplaćenih sredstava. Pri tome, OLAF za detektirane nepravilnosti traži 0.53% isplaćenih sredstava. Nadalje, u Sloveniji je od strane OLAF-a uočeno 245 nepravilnosti, pri čemu one mogu imati utjecaj na 0.88% isplaćenih sredstava, a OLAF za njih traži naknadu od 0.15% isplaćenih sredstava. 309 nepravilnosti u Hrvatskoj za navedeni period ima utjecaj na 1.07% isplaćenih sredstava, dok u isto vrijeme OLAF za naknadu traži 0.21% isplaćenih sredstava. S obzirom na činjenicu kako je prosjek Europske unije za utjecaj nepravilnosti na isplaćenost sredstava 1.91%, može se zaključiti kako je Slovačka daleko iznad tog prosjeka, dok su Hrvatska i Slovenija ispod prosjeka. Također, europski prosjek naknada koje OLAF traži u obliku postotka

isplaćenih sredstava iznosi 0.36% što ponovno Slovačku dovodi iznad prosjeka Europske unije, a Sloveniju i Hrvatsku ispod.

*Slika 43.* Udio isplaćenih sredstava iz ESI i poljoprivrednih fondova za koje OLAF traži nadoknadu zbog pojave nepravilnosti sa ili bez elemenata prijave u razdoblju 2015. - 2019.

Member State	Member States		OLAF	
	Number of detected fraudulent and non-fraudulent irregularities	Financial impact as % of payments	Number of investigations closed with recommendations	Financial recommendations as % of payments
Austria	315	0.34 %	3	0.09 %
Belgium	293	0.33 %	5	0.18 %
Bulgaria	1 126	1.70 %	20	0.33 %
Croatia	309	1.07 %	2	0.21 %
Cyprus	55	0.72 %	0	0.00 %
Czechia	2 159	2.22 %	7	0.06 %
Denmark	122	0.29 %	0	0.00 %
Estonia	389	1.11 %	1	0.00 %
Finland	151	0.08 %	0	0.00 %
France	1 233	0.21 %	10	0.02 %
Germany	1 376	0.27 %	3	0.38 %
Greece	2 144	2.24 %	18	0.33 %
Hungary	2 697	1.41 %	43	3.93 %
Ireland	867	1.10 %	0	0.00 %
Italy	4 415	1.22 %	22	0.21 %
Latvia	438	2.12 %	2	0.01 %
Lithuania	990	1.58 %	2	0.07 %
Luxembourg	2	0.02 %	0	0.00 %
Malta	75	2.57 %	0	0.00 %
Netherlands	477	0.55 %	3	0.05 %
Poland	5 017	1.83 %	22	0.12 %
Portugal	2 773	1.92 %	9	0.44 %
Romania	4 968	2.92 %	40	0.35 %
Slovakia	1 947	21.03 %	13	0.53 %
Slovenia	245	0.88 %	1	0.15 %
Spain	11 029	2.70 %	4	0.01 %
Sweden	125	0.18 %	0	0.00 %
<b>EU-27</b>	<b>45 737</b>	<b>1.91 %</b>	<b>230</b>	<b>0.36 %</b>

Izvor: OLAF, 2019: 38

## 9. NALAZI ISTRAŽIVANJA

Na početku rada postavila se hipoteza (H1) kako zemlje sa nižom uspješnosti tranzicije imaju niže stope apsorpcije sredstava iz ESI fondova. Kako bi se navedena hipoteza odbacila ili potvrdila, uspoređivane su promjene faktora tranzicije sa promjenama stope apsorpcije u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj za financijsko razdoblje 2007. – 2013. i 2014. – 2020. Navedenom usporedbom htjelo se pokazati dolazi li sa promjenom varijable tranzicije do promjene stope apsorpcije u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj. Faktori tranzicije koji su se uspoređivali sa stopama apsorpcije bili su: BDP po glavi stanovnika, stopa nezaposlenosti,

stopa stanovništva koje živi na rubu siromaštva, razina privatizacije, efikasnost javne uprave i razina korupcije. Kod analize BDP-a po glavi stanovnika polazilo se od pretpostavke kako države s većim BDP-om po glavi stanovnika imaju veću stopu apsorpcije, zbog čega se pretpostavljalo kako će u razdoblju 2007. – 2013. Hrvatska imati najmanju stopu apsorpcije, dok će Slovenija imati najveću. Usporedbom BDP-a po glavi stanovnika Hrvatske, Slovenije i Slovačke postalo je evidentno kako je Hrvatska imala najmanji BDP po glavi stanovnika i najmanju stopu apsorpcije, dok je Slovenija imala najveći BDP po glavi stanovnika te najveću stopu apsorpcije. Međutim, podaci o kretanju BDP-a po glavi stanovnika bili su dostupni do 2018. godine zbog čega su se promjene BDP-a po glavi stanovnika uspoređivale sa stopama apsorpcije koje su Hrvatska, Slovenija i Slovačka ostvarile do 2018. godine. U razdoblju od 2014. do 2018. godine pokazalo se kako je Slovenija i dalje imala najveći BDP po glavi stanovnika, dok je Hrvatska imala najmanji. Isto tako, u 2018. godini Slovačka je iskoristila 22% sredstava, Hrvatska 17% te Slovenija 27%, što je u skladu sa pretpostavkom da će Hrvatska imati najmanju stopu apsorpcije, a Slovenija najveću, zbog čega se može reći kako postoji povezanost BDP-a po glavi stanovnika i stope apsorpcije.

Kod usporedbe stope nezaposlenosti i stope apsorpcije za vrijeme financijske perspektive 2007. – 2013. postalo je evidentno kako je Hrvatska imala najveću stopu nezaposlenosti, a Slovenija najmanju. Takva situacija korespondira sa stopama apsorpcije za razdoblje 2007. – 2013. U financijskom razdoblju 2014. – 2020. Hrvatska je i dalje imala najvišu stopu nezaposlenosti, a Slovenija najmanju. Međutim, stopa apsorpcije Hrvatske trenutno je veća od apsorpcije Slovačke. Upravo zbog toga se, kao u slučaju BDP, može reći kako postoji slabija povezanost stope nezaposlenosti i stope apsorpcije. Zbog nedostatka podataka povezanost stope stanovništva koje živi na rubu siromaštva mogla se sa stopom apsorpcije uspoređivati samo za razdoblje od 2011. do 2019. godine kada je u Hrvatskoj 19% stanovništva živjelo na rubu siromaštva, u Sloveniji 13% te u Slovačkoj 12% što se ne podudara sa stopama apsorpcije Hrvatske, Slovenije i Slovačke u navedenom razdoblju, a zbog čega se zaključuje kako ne postoji korelacija stope stanovništva koje živi na rubu siromaštva i stope apsorpcije.

Obrazovna struktura zaposlenih u javnoj upravi Hrvatske, Slovenije i Slovačke i razina privatizacije kao faktori tranzicije nisu se mogli usporediti sa stopama apsorpcije zbog nemogućnosti pronalaska podataka o obrazovnoj strukturi u Slovačkoj i razini privatizacije u Hrvatskoj i Sloveniji. Prilikom usporedbe kontrole korupcije i stope apsorpcije u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj za financijsku perspektivu 2007. – 2013. uočeno je kako je Slovenija najbolje rangirana, dok je Hrvatska kroz cijelo razdoblje bila najlošije rangirana što se preklapa

sa stopama apsorpcije do 2013. godine kada je Hrvatska iskoristila 18.27% alociranih sredstava, Slovenija 62.9%, a Slovačka 52.68%. U financijskom razdoblju 2014. – 2020. Slovenija je i dalje bila najbolje rangirana s obzirom na kontrolu korupcije, dok su između Hrvatske i Slovačke postojale minimalne razlike što relativno slabo korelira sa stopama apsorpcije iz 2020. godine. Kada je riječ o usporedbi uspješnosti tranzicije Hrvatske, Slovenije i Slovačke sa njihovim stopama apsorpcije za razdoblje 2007. – 2013. pokazano je kako postoji podudaranje uspješnosti političke i ekonomske transformacije te transformacije upravljanja sa stopama apsorpcije, pri čemu je uspješnost tranzicije najbolje ocijenjena u Sloveniji koja ima i najveću stopu apsorpcije, dok je uspješnost tranzicije u Hrvatskoj najslabije ocijenjena koja ima i najmanju stopu apsorpcije. Međutim, u financijskoj perspektivi 2014. – 2020. povezanost uspješnosti tranzicije i stope apsorpcije vidljiva je do 2019. godine kada je Slovenija imala najvišu stopu apsorpcije i najuspješniju tranziciju, dok je Hrvatska imala najnižu stopu apsorpcije te najneuspješniju tranziciju. Zbog činjenice kako nije utvrđena povezanost svih faktora tranzicije sa stopom apsorpcije u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj i zbog činjenice da sa smanjenjem indikatora tranzicije ne dolazi do smanjenja apsorpcije, dolazi se do zaključka da postoji slaba povezanost između tranzicije i stope apsorpcije.

Iako se reforma javne uprave navodi kao faktor tranzicije, definira se i kao determinanta apsorpcije zbog čega se za reformu javnu uprave formulirala zasebna hipoteza (H2), a koja pretpostavlja da zemlje s manjom uspješnošću provođenja reforme javne uprave imaju nižu stopu apsorpcije. Pri tome, reforma javne uprave analizirala se u vidu koraka koje države trebaju poduzeti u cilju povećanja učinkovitosti javne uprave, a riječ je o smanjenju broja zaposlenih, smanjenju korupcije, povećanju povjerenja u institucije, profesionalizacije službenika javne uprave i decentralizacije javne uprave. Prikazom reformi javne uprave u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj došlo se do podataka kako smanjenje broja zaposlenih u javnoj upravi nije provela niti jedna zemlja, međutim to u Sloveniji nije bio problem s obzirom kako jedina ima ispodprosječnu stopu zaposlenih u javnoj upravi s obzirom na prosjek Europske unije. U isto vrijeme i Hrvatska i Slovačka su iznad prosjeka Europske unije kada je riječ o broju zaposlenih u javnoj upravi, međutim niti jedna ne pruža relevantne podatke o točnom broju zaposlenih. U vidu smanjenja korupcije, u financijskom razdoblju 2007. – 2013. Slovenija i Slovačka zabilježile su povećanje kontrole korupcije, ali je kontrola korupcije i dalje bila najbolja u Sloveniji, dok je Hrvatska smanjila kontrolu korupcije te je bila najniže rangirana. Stanje se nije promijenilo niti za vrijeme financijske perspektive 2014. – 2020. kada je jedino Slovenija povećavala kontrolu korupcije, dok su Slovačka i Hrvatska zadržavale isti rejting i time istu

kontrolu korupcije kao i u prethodnom financijskom razdoblju. Podaci o povjerenju u institucije bili su dostupni za 2010. i 2016. godinu, a kada su se usporedile navedene godine postalo je evidentno kako je jedino Hrvatska povećala povjerenje u institucije sa 13% na 15%, dok je to povjerenje u Sloveniji palo sa 27% na 16%, a u Slovačkoj sa 38% na 33%. Pretposljednji korak koji se navodi kao potreban u reformi javne uprave je profesionalizacija javne uprave u vidu obrazovanja službenika (European Commission, 2018a: 956; European Commission, 2018b: 137; European Commission, 2018c: 912). S obzirom na to da za Hrvatsku i Slovačku nisu pronađeni relevantni podaci o obrazovnoj strukturi zaposlenih u javnoj upravi, nisu pronađeni podaci niti o promjenama u obrazovnoj strukturi. Međutim, Slovenija je s profesionalizacijom službenika javne uprave krenula prije izlaska iz SFRJ poučena iskustvom neučinkovite javne uprave u SFRJ. Proces decentralizacije javne uprave provele su sve tri zemlje, a Slovenija je sa decentralizacijom krenula već 1994. godine, dok su Hrvatska i Slovačka započele decentralizaciju tek 2001. godine pa se može reći kako je Slovenija u tom pogledu bila bolja. Od 5 koraka reforme javne uprave, Slovenija se u 4 pokazala kao najbolja u usporedbi sa Hrvatskom i Slovačkom, a što odgovara stopama apsorpcije Hrvatske, Slovenije i Slovačke u financijskom razdoblju 2007. – 2013. te u financijskom razdoblju 2014. – 2020. do 2020. godine. Zbog svega navedenog zaključuje se kako postoji povezanost između uspješnosti reforme javne uprave i stope apsorpcije.

Kod kvalitete upravljanja postavila se hipoteza (H3) da zemlje sa nižom kvalitetom upravljanja imaju niže stope apsorpcije sredstava iz ESI fondova. Slovenija je imala najviše vrijednosti u 4 od 6 faktora kvalitete upravljanja koje mjeri WGI u razdoblju 2007. – 2013. što odgovara stopi apsorpcije prema kojoj je Slovenija iskoristila više sredstava od Hrvatske i Slovačke. Također, Hrvatska je u svih 6 faktora kvalitete upravljanja zabilježila najmanje vrijednosti, što se poklapa sa podacima prema kojima je Hrvatska u navedenom razdoblju imala najmanju stopu apsorpcije. Također, kvaliteta upravljanja u Slovačkoj pokazala se boljom nego u Hrvatskoj, ali gorom nego u Sloveniji što korespondira sa činjenicom da je imala veću stopu apsorpcije od Hrvatske te manju od Slovenije. Kada je riječ o razdoblju 2014. – 2019. Hrvatska je kod svih faktora kvalitete upravljanja imala najniže vrijednosti te je to odgovaralo njezinoj stopi apsorpcije do 2019. godine kada je imala najnižu stopu apsorpcije, međutim u 2020. godini ima veću stopu apsorpcije od Slovačke te manju od Slovenije. S obzirom na to što je pokazana korespondencija vrijednosti kvalitete upravljanja i stope apsorpcije za vrijeme cijelog financijskog razdoblja 2007. – 2013. te za vrijeme financijskog razdoblja 2014. – 2019. zaključuje se kako postoji korelacija kvalitete upravljanja i stope apsorpcije.

Četvrta hipoteza (H4) pretpostavljala je da zemlje sa nižom razinom poštivanja vladavine prava imaju niže stope apsorpcije ESI fondova. S obzirom na to da je Slovenija imala najviše rejtinge vladavine prava koje mjeri WGI u razdoblju 2007. – 2013. pretpostavilo se kako će stopa apsorpcije Slovenije biti najveća. Također, Hrvatska je kod vladavine prava zabilježila najniži rejting, zbog čega se pretpostavilo kako će stopa apsorpcije Hrvatske u ovome razdoblju biti najniža. S obzirom na Sliku 8. Slovenija je do kraja 2013. godine iskoristila 62.9% alociranih sredstava, Slovačka 60.11%, a Hrvatska 18.27% što potvrđuje povezanost vladavine prava i stope apsorpcije. Također, kada je riječ o razdoblju 2015. – 2019. Hrvatska je u 2019. godini i dalje imala najniži rejting te je imala najmanju stopu apsorpcije alociranih za razdoblje 2014. – 2020., odnosno 2019. Hrvatska je iskoristila 32%, Slovačka 33% te Slovenija 39%. Međutim, konačan zaključak se ne može donijeti s obzirom na to da se sredstva za razdoblje 2014. – 2020. mogu koristiti do 2023. godine prema pravilu N+3, a koje je prethodno objašnjeno u radu.

Pregledom postojeće literaturi postalo je evidentno kako i participacija civilnog društva može biti potencijalno povezana sa stopom apsorpcije zbog čega se i postavila hipoteza (H5) da zemlje sa većom razinom participacije civilnog društva imaju više stope apsorpcije sredstava iz ESI fondova. Svjetska banka pruža podatke o participaciji civilnog društva od 2006. do 2018. godine, međutim zbog nemogućnosti podijele podataka na razdoblje 2007. – 2013. i 2014. – 2020., podaci o participaciji civilnog društva u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj prikazani su za oba razdoblja. Prema spomenutim podacima 2007. godine Slovačka je imala veću participaciju civilnog društva od Hrvatske i Slovenije te je taj trend nastavila do kraja 2012. godine kada se izjednačava participacija civilnog društva u Sloveniji i Slovačkoj, dok u Hrvatskoj ona ostaje najniža. S obzirom na te podatke moglo bi se pretpostaviti kako će kontrola korupcije u 2013. godini biti najveća u Slovačkoj te samim time da će stopa apsorpcije također biti najveća u Slovačkoj, a najmanja u Hrvatskoj. Međutim, prema prethodno prikazanim podacima o vrijednostima i rejtingu Hrvatske, Slovenije i Slovačke s obzirom na kontrolu korupcije to nije slučaj, čime se može zaključiti kako nema povezanosti između participacije civilnog društva u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj sa stopom apsorpcije.

Posljednja hipoteza (H6) odnosila se na proces javne nabave, pri čemu se pretpostavljalo da proces javne nabave utječe na razinu apsorpcije sredstava iz ESI fondova. Usporedbom zakona o javnoj nabavi, došlo se do zaključka da je proces javne nabave u Sloveniji najbrži. Do tog se zaključka došlo analiziranjem potrebnih koraka za povećanje efikasnosti javne nabave, a ti se koraci odnose na simplifikaciju zakona o javnoj nabavi putem povećanja graničnih vrijednosti javne nabave, smanjenjem vremena potrebnog za dodjelu javnog ugovora te točan odabir

postupka javne nabave za predmet za koji se dodjeljuje javni ugovor. S obzirom na činjenicu da su zakoni o javnoj nabavi u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj stupili na snagu 2016. godine, korelacija efikasnosti javne nabave i stope apsorpcije mogla se promatrati samo u razdoblju od 2016. do 2020. godine. Sukladno navedenome, pretpostavlja se kako će u navedenom razdoblju Slovenija imati najvišu stopu apsorpcije, dok će Hrvatska imati najmanju. Prema Slici 7., koja je prethodno prikazana u radu, Slovenija nije imala najveću stopu apsorpcije samo u 2017. godini kada je iskoristila 10% alociranih sredstava, Hrvatska 9% te Slovačka 12%. Međutim, do kraja financijskog razdoblja Slovenija je imala najveću stopu apsorpcije te je do kraja 2020. godine iskoristila 57% sredstava, dok je Hrvatska iskoristila 49%, a Slovačka 45%. Kada se usporede Slovačka i Hrvatska, Slovačka je od 2016. do 2019. godine kontinuirano imala veću stopu apsorpcije od Hrvatske, međutim u 2020. godini Hrvatska je iskoristila 49% sredstava, a Slovačka 45%. Iako korištenje alociranih sredstava za financijsko razdoblje 2014. – 2020. nije završeno i iako su analizirani zakoni o javnoj nabavi stupili na snagu tek 2016. godine, može se reći kako postoji povezanost efikasnosti procesa javne nabave sa stopom apsorpcije sredstava iz ESI fondova.

## 10. ZAKLJUČAK

Apsorpcija sredstava iz ESI fondova predstavlja ključ za ostvarivanje ciljeva kohezijske politike, ali i za rast i razvoj država članica Europske unije. Po samoj definiciji apsorpcijskih kapaciteta, apsorpciju sredstava iz ESI fondova determiniraju makroekonomski, financijski i upravni kapaciteti. Mnogi su autori nastojali proširiti definiciju apsorpcije i njezinih determinanti te su svojim istraživanjima utvrdili kako na apsorpciju utječu mnogi drugi faktori kao što su: kapacitet i stabilnost vlasti, organizacijska struktura, struktura zaposlenosti, kompleksnost procesa ugovaranja i isplaćivanja sredstava iz ESI fondova, investicijska klima, vladavina prava, financijski rast, dobro upravljanje i politička volja institucija nadležnih za upravljanje sredstvima iz ESI fondova.

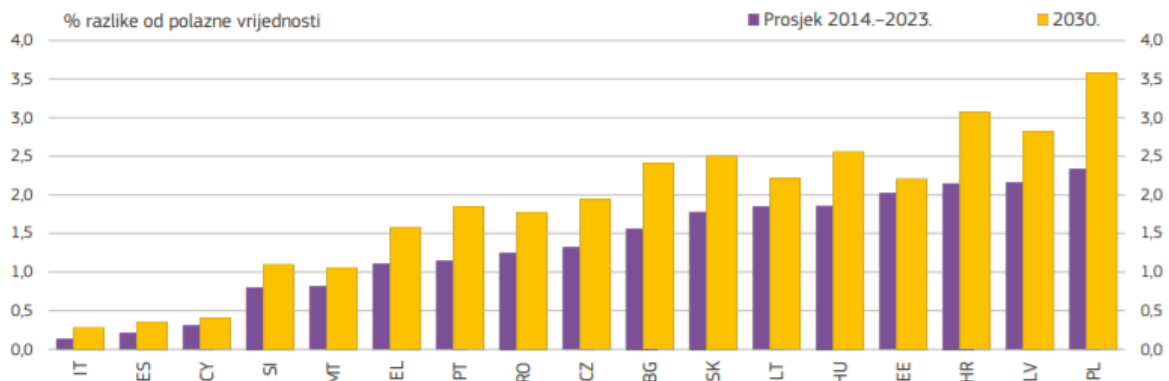
Cilj ovoga rada bila je analiza već utvrđenih determinanti apsorpcije u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj kako bi se utvrdila njihova povezanost sa stopama apsorpcije Hrvatske, Slovenije i Slovačke u financijskim perspektivama 2007. – 2013. i 2014. – 2020. Spomenute determinante za koje je već dokazano da utječu na stopu apsorpcije odnosile su se na učinkovitost javne uprave, kvalitetu upravljanja, vladavinu prava i participaciju civilnog društva te je u radu utvrđena povezanost navedenih determinanti sa stopama apsorpcije Hrvatske, Slovenije i Slovačke u spomenutim financijskim perspektivama. Međutim, cilj ovoga rada bilo je i ispitivanje povezanosti tranzicije i njezine uspješnosti, te procesa javne nabave sa stopama



apsorpcije. Za sve navedene činitelje apsorpcije uočena je povezanost sa stopom apsorpcije u financijskom razdoblju 2007. – 2013., osim za participaciju civilnog društva. S obzirom da Hrvatska za vrijeme navedene perspektive nije bila članice Europske unije, analiziralo se i razdoblje od 2014. do 2020. godine. U navedenom razdoblju potvrdila se povezanost spomenutih činitelja sa stopama apsorpcije do kraja 2019. godine, međutim za 2020. godinu došlo do određenih odstupanja, a koja su prikazana u samome radu. Kada je riječ o zaključcima o povezanosti činitelja apsorpcije i stope apsorpcije za financijsko razdoblje 2014. – 2020. potrebno je napomenuti da su oni trenutno relativni s obzirom da države članice Europske unije imaju pravo koristiti alocirana sredstva do 2023. godine po pravilu N+3. Također, dodatno ograničenje proizlazi iz činjenice da se dobiveni rezultati ne mogu u velikoj mjeri poopćiti na druge tranzicijske države članice Europske unije ili općenito na bilo koje druge države. Najvažnije ograničenje ovoga rada je zapravo nemogućnost pružanja čvrstog kauzalnog mehanizma ili zaključka o uzročno-posljedičnim vezama jer se zaključci temelje na uspoređivanju varijabli u određenom vremenskom periodu i između određenih zemalja, što nužno ne znači da je utjecaj tih varijabli na stopu apsorpcije prisutan i u ostalim vremenskim razdobljima. Taj se problem zapravo nadovezuje i na nemogućnost poopćivanja rezultata jer ono što možda vrijedi za Hrvatsku, Sloveniju i Slovačku ne vrijedi za druge zemlje.

Bez obzira na navedena ograničenja ovoga rada, smatram kako ovaj rad može biti koristan Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj zbog identificiranja najproblematičnijih faktora apsorpcije, a oni se odnose na vladavinu prava, u domenama kaznenog prava i korupcije, te na učinkovitost javne uprave. Navedene zemlje ova dva faktora trebaju shvatiti ozbiljno ukoliko žele povećati utjecaj kohezijske politike na svoj BDP, a procjena učinka kohezijske politike na rast BDP-a prikazana je na Slici 44. prema kojoj „ovaj kontinuirani akumulirajući učinak kohezijske politike tijekom vremena također se odražava u multiplikatoru koji pokazuje povećanje BDP-a po potrošenom euru. Za EU u cjelini, procjenjuje se na otprilike 1,5 tijekom razdoblja od 2014.–2023. godine i do 3,75 tijekom razdoblja od 2014.–2030. godine. To ilustrira činjenicu da kohezijska politika ne samo da kratkoročno jača potražnju, nego jača i potencijal rasta gospodarstva što se nastavlja dugo nakon završetka financiranja“ (Europska komisija, 2014c: 269).

Slika 44. Procjena učinaka kohezijske politike u razdoblju od 2014. - 2020. na BDP u glavnim državama korisnicama, prosjek 2014. - 2023. i 2030.



Izvor: Europska komisija, 2014c: 269

Europska komisija je 2020. godine uputila komunikaciju Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija o vladavini prava u Europskoj uniji. Na temelju toga, Europska unija izdvojila je nekoliko ključnih elemenata za poboljšanje vladavine prava u državama članicama. Prvi od tih elemenata odnosi se na pravosudni sustav u državama članicama, pri čemu je potrebno ostvariti njegovu neovisnost, kvalitetu i učinkovitost. Osiguravanje ovih značajki pravosudnog sustava u nadležnosti je država članica, zbog čega Europska komisija navodi kako su nacionalni sudovi temelj osiguravanja pravosudne zaštite. Također, Europski sud pravde složio se s Europskom komisijom te potvrdio da samo postojanje učinkovite sudske revizije predstavlja ključ za osiguravanje poštivanja zakona Europske unije, a što je od presudne važnosti za vladavinu prava. U Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj najveći problem predstavlja percepcija stanovništva o neovisnosti sudstva. Naime, prema izvještaju Europske komisije o vladavini prava iz 2020. godine, u Sloveniji 42% javnosti i 36% poduzeća smatra kako je njihovo sudsko neovisno (European Commission 2020b), dok su ti postoci u Hrvatskoj i Slovačkoj mnogo niži. 26% slovačke javnosti smatra sudstvo neovisnim te 15% poduzeća (European Commission 2020c), dok u Hrvatskoj to smatra 24% javnosti i 16% poduzeća (European Commission, 2020a).

Drugi element jačanja vladavine prava u Europskoj uniji usko je vezan uz pravosudni sustav, a odnosi se na borbu protiv korupcije. Europska unija poduzela je niz koraka u borbi protiv korupcije pogotovo u kontekstu sustava javne nabave. Naime, Europska komisija naglasila je kako je potrebno mjerenje korupcije kako bi se utvrdili najproblematičniji sektori javne nabave te kako bi se politike borbe protiv korupcije mogle kvalitetno usmjeriti. Ukoliko se utvrdi

postojanje koruptivnih radnji potrebno je osigurati kazneni progon korupcije, odnosno kažnjavanje korupcije, a za to je ponovno potrebna neovisnost sudova. Kako bi se dodatno zaštitili financijski interesi Europske unije, osnovan je Ured europskog javnog tužiteljstva čija je glavna zadaća samostalno pokretanje istrage i procesa kaznenog progona pred nacionalnim sudovima za zločine koji su počinjeni protiv proračuna Europske unije. Osnivanje Ureda europskog javnog tužiteljstva predstavlja prekretnicu u borbu protiv korupcije i prijevare jer su do njegovog osnivanja samo nacionalne vlasti mogle provoditi istrage i dodjeljivati kazne za prijevare (Ec.europa.eu, 2021d).

U sustavu javne nabave, Europska komisija je prvi puta otvorila mogućnost isključivanja kompanija iz procesa javne nabave ako su počinile prijevaru ili korupciju, a čime su utjecale na proces odlučivanja dodjele javnog ugovora ili su dale lažne izjave, a što se implementiralo u zakonima javne nabave u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj. Međutim, Europska komisija naglašava kako je prevencija koruptivnih radnji u javnoj nabavi najbolji mehanizam borbe protiv korupcije, a preventivne mjere koje navodi odnose se na definiranje sukoba interesa, osiguravanje da preliminarne tržišne konzultacije prilikom dodjele javnog ugovora ne pogoduju jednoj kompaniji te ukoliko za vrijeme konzultacija dođe do razmjene novih informacija one moraju biti prosljeđene i ostalim natjecateljima. Također, borba protiv korupcije ne može opstati ukoliko države članice ne prijavljuju bilo kakve sumnje na koruptivne radnje ili na sukob interesa, a zbog čega se nalaže da se na razini država članica treba provoditi sustavno i kontinuirano prikupljanje informacija o prijevarama. Nadalje, na razini država članica potrebno je osigurati transparentnost, odnosno informiranje javnosti o novim pravilima javne nabave i o mogućim ili utvrđenim prijevarama u javnoj nabavi kako bi se podigla svijest o važnosti borbe protiv korupcije. Ukoliko države članice osiguraju ove elemente doći će do većeg povjerenja građana u nacionalne institucije. Osim toga, za borbu protiv korupcije potrebno je jačanje kaznenog prava, a za kojeg se pokazalo kako je temeljni problem Hrvatske, Slovenija i Slovačke i drugih zemalja Europe unije. Nadalje, prethodni element jačanja vladavine prava u vidu neovisnosti sudstva potreban je za jačanje kaznenog prava, a time i za borbu protiv korupcije.

Idući element jačanja vladavine prava obuhvaća pluralizam i slobodu medija, odnosno slobodu i pravo na dostupnost i korištenje informacija. Ovaj element predstavlja i jednu od temeljnih demokratskih vrijednosti u domeni civilnog prava, a koji jednako tako predstavlja determinantu vladavine prava i borbe protiv korupcije. Osim navedena 3 elementa jačanja vladavine prava, čelnici Europske unije su 2020. godine postigli dogovor o uvjetovanosti vladavinom prava. Odnosno, dogovoreno je kako bi države članice Europske unije trebalo uvjetovati prilikom

dodjele sredstava Europske unije s obzirom na njihovo poštivanje vladavine prava (Europarl.europa.eu, 2021). Osobnog sam mišljenja da ukoliko države članice žele povećati svoju apsorpciju sredstava iz ESI fondova i time potaknuti svoj rast i razvoj, trebaju ozbiljno shvatiti preporuke koje pruža Europska komisija. Isto tako smatram kako poštivanje tih preporuka uvelike ovisi o političkoj volji vlasti u državama članicama, zbog čega podržavam uvođenje uvjetovanosti vladavinom prava. Osim navedenih preporuka Europske komisije, smatram kako države članice u cilju povećanja apsorpcije i njezine kvalitete, trebaju povećati kvalitetu javnu upravu i to smanjenjem birokratskih i zakonodavnih opterećenja, ali i poboljšanjem transparentnosti i odgovornosti javne uprave. U tom smislu, Hrvatska i Slovačka bi posebnu pozornost trebale usmjeriti na tehničku pomoć koja je osmišljena upravo s ciljem smanjenja zakonodavnih i administrativnih opterećenja, ali i s ciljem „osnaživanja ljudskih resursa potrebnih za upravljanje fondovima, zapošljavanja savjetnika za istraživanja, pripremu projekta ili nadzor/procjenu aktivnosti, obuku i umrežavanje“ (Ec.europa.eu, 2021c).

## 11. SAŽETAK:

Cilj ovoga rada bilo je utvrđivanje povezanosti tranzicije, kvalitete upravljanja, poštivanja vladavine prava, participacije civilnog društva i procesa javne nabave sa stopama apsorpcije sredstava iz Strukturnih i investicijskih fondova Europske unije. Spomenuti cilj ispunio se komparativnom analizom navedenih činitelja apsorpcije sa stopama apsorpcije u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj za financijska razdoblja 2007. – 2013. i 2014. – 2020. Nalazi istraživanja pokazali su kako svi navedeni faktori, osim participacije civilnog društva, utječu u određenoj mjeri na apsorpciju sredstava iz ESI fondova u Hrvatskoj, Sloveniji i Slovačkoj za navedena razdoblja. Osim toga, istraživanje je pokazalo kako Hrvatska, Slovenija i Slovačka najveće probleme imaju kod poštivanja vladavine prava, odnosno u sustavu kaznenog prava i kontrole korupcije.

Ključne riječi: apsorpcijski kapacitet, ESI fondovi, vladavina prava, tranzicija, kvaliteta upravljanja, civilno društvo, javna nabava.

## 12. LITERATURA

### KNJIGE I ZBORNICI

1. Europska komisija (2015) *Europski strukturni i investicijski fondovi za razdoblje od 2014. do 2020.: Službeni tekstovi i komentari*. Luksemburg: Ured za publikacije Europske unije
2. Jovančević, Radmila. (2012) Izazovi kohezijske politike Europske unije, 2014-2020. U: Družić, G. & Družić, I. (ur.) *Razvojna strategija malog nacionalnog gospodarstva u globaliziranom svijetu*. Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti; Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, str. 179-207.
3. Koprić, Ivan (2014.) Europeizacija i reforma javne uprave u Hrvatskoj. U Ivan Koprić, ur., *Europeizacija hrvatske javne uprave*, Zagreb: Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu: Studijski centar za javnu upravu i javne financije, str.1-32
4. Perko Šeparović, Inge i sur. (2006) *Priručnik za dobro upravljanje*. Zagreb: Hrvatski pravni centar.
5. Puljiz, Jakša; Maleković, Sanja; Keser, Ivan (2018.) Cohesion Policy in Croatia: What Have We Accomplished So Far? U Zdravko Petak, Kristijan Kotarski, ur., *Policy-making at the European Periphery: The Case of Croatia*. London: Palgrave Macmillan, str. 285-302.
6. Samardžija, Višnja (2018) *Izazovi provedbe europskih politika u Hrvatskoj*. Zagreb: Institute for Development and International Relations.
7. Savić, Zvonimir i dr. (2015) *Kohezijska politika Europske unije i Hrvatska 2014. – 2020. Vodič kroz strateški okvir i pregled mogućnosti financiranja*. Zagreb: Hrvatska gospodarska komora

### ČLANCI

1. Achim, Monica V.; Borlea, Sorin N. (2015.) Determinants of the European Funds absorption 2007-2013 in European Union Member States. *The 2015 WEI International Academic Conference Proceeding* (str. 174-188). Vienna: The West East Institute. <https://www.westeastinstitute.com/wp-content/uploads/2015/04/Monica-Violeta-Achim2.pdf> (Pristupljeno: 14. studenoga 2020.)
2. Autner, Rudolf (2006) The National Property Fund and Privatization in Slovakia. *The Jefferson Institute*. <http://pdc.ceu.hu/archive/00005029/> (Pristupljeno: 19. prosinca 2020.)

3. Azarian, Reza (2011) Potentials and Limitations of Comparative Method in Social Science. *International Journal of Humanities and Social Science* 1(4): 113.125). [http://www.ijhssnet.com/journals/Vol. 1 No. 4; April 2011/15.pdf](http://www.ijhssnet.com/journals/Vol.1.No.4;April.2011/15.pdf) (Pristupljeno: 6. lipnja 2021.)
4. Becker, Sascha O.; Egger, Peter H.; Von Ehrlich, Maximilian; Fenge, Robert (2010.) Going NUTS: The effect of EU Structural Funds on regional performances. *Journal of Public Economics* 94(9-10): 578-590. <https://ideas.repec.org/p/ces/ceswps/2495.html> (Pristupljeno: 19. prosinca 2020.)
5. Bićanić, Ivo; Tuđa, Dora (2014) Dugoročne serije BDP-a Hrvatske. *Privredna kretanja i ekonomska politika* 1(134): 37-69.
6. Cace, Corina; Cace, Sorin; Iova, Cristina; Nicolaescu, Victor (2009.) Absorption capacity of the structural funds.Integrating perspectives. *Revista de cercetare si interventie sociala* 27(1): 7-28. [Revista27.pmd\(rcis.ro\)](Revista27.pmd(rcis.ro)) (Pristupljeno: 1. ožujka 2021.)
7. Caragliu, Andrea; Nijkamp, Peter (2012.) The impact of regional absorptive capacity on spatial knowledge spillovers: The Cohen and Levinthal model revisited. *Applied Economics* 44(11): 1363-1374. <https://papers.tinbergen.nl/08119.pdf> (Pristupljeno: 8. ožujka 2021.)
8. Cohen, Wesley M.; Levinthal, Daniel A. (1990.) Absorptive Capacity: A New Perspective on Learning and Innovation. *Administrative Science Quarterly*. 35(1): 128-152. [https://josephmahoney.web.illinois.edu/BA545\\_Fall%202019/Cohen%20and%20Levinthal%20\(1990\).pdf](https://josephmahoney.web.illinois.edu/BA545_Fall%202019/Cohen%20and%20Levinthal%20(1990).pdf) (Pristupljeno: 8. ožujka 2021.)
9. Đulabić, Vedran (2012.) Apsorpcijski kapaciteti u mogućnosti korištenja fondova Europske unije: hrvatska iskustva i izazovi. *AGENDA*. 5(1):39-44. [https://www.researchgate.net/publication/307995354\\_Apsorpcijski\\_kapacitet\\_i\\_mogućnosti\\_korištenja\\_fondova\\_Europske\\_unije\\_hrvatska\\_iskustva\\_i\\_izazovi](https://www.researchgate.net/publication/307995354_Apsorpcijski_kapacitet_i_mogućnosti_korištenja_fondova_Europske_unije_hrvatska_iskustva_i_izazovi) (Pristupljeno: 8. ožujka 2021.)
10. Gregurek, Miroslav (2001) Level and Effects of Privatization in Croatia. *Ekonomski pregled* 52(1): 155-188. [https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id\\_clanak\\_jezik=45024](https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=45024) (Pristupljeno: 7. travnja 2021.)
11. Gruševaja, Marina; Pusch, Toralf (2011.) How does Institutional Setting Affect the Impact of EU Structural Funds on Economic Cohesion? New Evidence from Central

- and Eastern Europe. *Halle Institute for Economic Research* 17(1): 3-17. [IWH Discussion Papers \(iwh-halle.de\)](http://www.iwh-halle.de) (Pristupljeno: 7. travnja 2021.)
12. Haramija, Predrag; Njavro Predrag (2016) Tranzicija i njezini rezultati — zašto tranzicija iz komunističkog u demokratski sustav tržišnog gospodarstva nije ostvarila očekivanja. *Obnovljeni Život: časopis za filozofijsku i religijske znanosti* 71(4): 515-527 <https://hrcak.srce.hr/171031> (Pristupljeno: 12. siječnja 2021.)
13. Kersan-Škabić, Ines; Tijanić, Lela (2017.) Regional absorption capacity of EU funds. *Economic Research – Ekonomska istraživanja*. 30(1): 1191-1208. [https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id\\_clanak\\_jezik=285077](https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=285077) (Pristupljeno: 28. veljače 2021.)
14. Kesner-Škreb, Marina (2007). Lisabonska strategija. *Financijska teorija i praksa* 31(4): 441-443. <http://www.ijf.hr/pojmovnik/PDF/4-07.pdf> (Pristupljeno: 4. veljače 2021.)
15. Klimovsky, Daniel (2010) Public Administration Reform in Slovakia After the Parliamentary Election in 1998. *Innovative Issues and Approaches in Social Science* 3(3): 6-28. [http://www.iiass.com/index.php?option=com\\_content&view=article&id=820:public-administration-reform-in-slovakia-after-the-parliamentary-election-in-1998&catid=120:issues-in-2010&Itemid=651](http://www.iiass.com/index.php?option=com_content&view=article&id=820:public-administration-reform-in-slovakia-after-the-parliamentary-election-in-1998&catid=120:issues-in-2010&Itemid=651) (Pristupljeno: 3. siječnja 2021.)
16. Kovač, Polona (2011) The Public Administration Reform Agenda in Slovenia – Two Decades of Challenges and Results. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave* 11(3): 627-650. <https://hrcak.srce.hr/131902> (Pristupljeno: 5. veljače 2021.)
17. Koyama, Yoji (2003) Transition in Croatia. *Ekonomski pregled*. 54(11-12): 979-998. [https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id\\_clanak\\_jezik=40505](https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=40505) (Pristupljeno: 17. veljače 2021.)
18. Kračun, Davorin (2005) Tranzicija, stabilizacija i ekonomski rast: iskustvo Slovenije. *Ekonomski pregled* 56(3-4): 145-162. [https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id\\_clanak\\_jezik=15400](https://hrcak.srce.hr/index.php?show=clanak&id_clanak_jezik=15400) (Pristupljeno: 6. ožujka 2021.)
19. Lajh, Damjan (2006) Zajednička kohezijska politika i višerazinsko odlučivanje u Europskoj uniji. *Politička misao: časopis za politologiju* 43(4): 3-24. <https://hrcak.srce.hr/20372> (Pristupljeno: 9. siječnja 2021.)





[content/uploads/articole/RJEA\\_vol.18\\_no.1\\_June2018\\_art.3.pdf](#) (Pristupljeno: 8. veljače 2021.)

27. Tosun, Jale (2013.) Absorption of Regional Funds: A Comparative Analysis. *Journal of Common Market Studies*. 44(5): 371-387.

[https://www.researchgate.net/publication/263225132\\_Absorption\\_of\\_Regional\\_Funds\\_A\\_Comparative\\_Analysis](https://www.researchgate.net/publication/263225132_Absorption_of_Regional_Funds_A_Comparative_Analysis) (Pristupljeno: 10. siječnja 2021.)

28. Zaman, Gheorghe; Georgescu, George (2009). Structural fund, absorption: A new challenge for Romania? *Romanian Journal of Economic Forecasting*, 1: 136–154.

<https://ideas.repec.org/a/rjr/romjef/v6y2009i1p136-154.html> (Pristupljeno: 10. siječnja 2021.)

## PRAVNI AKTI

Iz službenog glasila:

1. Hrvatski sabor (2012) Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za korištenje strukturnih instrumenata Europske unije u Republici Hrvatskoj. *Narodne novine* 78.
2. Hrvatski sabor (2016) Zakon o javnoj nabavi. *Narodne novine* 120.
3. Ministarstvo gospodarstva (2011) Pravilnik o popisu obveznika primjene zakona o javnoj nabavi. *Narodne novine* 90.

Preuzeti s mrežnih stranica:

1. PIS (Pravni informacijski sustav) (2015) Zakon o javnoj nabavi. <http://www.pisrs.si/Pis.web/pregledPredpisa?id=ZAKO7086> (Pristupljeno: 31. travnja 2021.)
2. Zakonypreludi.sk (2015) Public Procurement Act. <https://www.zakonypreludi.sk/zz/2015-343> (Pristupljeno: 31. travnja 2021.)

## OSTALI DOKUMENTI PREUZETI S MREŽNIH STRANICA

1. EGESIF (Expert group on European Structural and Investment Funds) (2017) Decommittment methodology (n+3) and process in 2014 – 2020 – Update. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance\\_decommittment\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/guidance_decommittment_en.pdf) (Pristupljeno: 5. travnja 2021.)
2. Esparama.it (2021) The impact of public procurement on EU structural support absorption rates and efficiency [http://www.esparama.lt/es\\_parama\\_pletra/failai/fm/failai/Vertinimas\\_ESSP\\_Neringos/](http://www.esparama.lt/es_parama_pletra/failai/fm/failai/Vertinimas_ESSP_Neringos/)

- [Ataskaitos\\_2011MVP/Viesuju\\_pirkimu\\_vertinimas\\_summary.pdf](#) (Pristupljeno: 9. lipnja 2021.)
3. Eur-Lex.europa.eu (1987) Single European Act <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:11986U/TXT&from=HR> (Pristupljeno: 1. veljače 2021.)
  4. Eur-Lex.europa.eu (2013) Regulation (EU) No 1303/2013 of the European Parliament and of the Council <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:32013R1303&from=EN> (Pristupljeno: 6. lipnja 2021.)
  5. Eur-Lex.europa.eu (2017) Ugovor iz Rima (EEZ) <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=LEGISSUM:xy0023> (Pristupljeno: 21. siječnja 2021.) (Pristupljeno: 15. listopada 2020.)
  6. European Commission (2018a) Public administration characteristics and performance in EU28: Slovenia. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/9f03e88e-9600-11e8-8bc1-01aa75ed71a1/language-en> (Pristupljeno: 15. svibnja 2021.)
  7. European Commission (2018b) Public administration characteristics and performance in EU28: Croatia. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/97f87f51-9608-11e8-8bc1-01aa75ed71a1/language-en/format-PDF/source-77471233> (Pristupljeno: 15. svibnja 2021.)
  8. European Commission (2018c) Public administration characteristics and performance in EU28: Slovakia. <https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/a7c9b4c2-960f-11e8-8bc1-01aa75ed71a1/language-en> (Pristupljeno: 15. svibnja 2021.)
  9. European Commission (2020a) Commission Staff Working Document 2020 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Croatia. [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en) (Pristupljeno: 4. svibnja 2021.)
  10. European Commission (2020b) Commission Staff Working Document 2020 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Slovenia. [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en) (Pristupljeno: 4. svibnja 2021.)
  11. European Commission (2020c) Commission Staff Working Document 2020 Rule of Law Report Country Chapter on the rule of law situation in Slovakia. [https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters\\_en](https://ec.europa.eu/info/publications/2020-rule-law-report-communication-and-country-chapters_en) (Pristupljeno: 4. svibnja 2021.)

12. European Court of Auditors (2019) Tackling fraud in EU cohesion spending: managing authorities need to strengthen detection, response and coordination. <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/fraud-in-cohesion-6-2019/en/index.html> (Pristupljeno: 3. svibnja 2021.)
13. Europska komisija (2014a) Komunikacija Komisije Europskom parlamentu i Vijeću: Novi okvir EU-a za jačanje vladavine prava. <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX%3A52014DC0158> (Pristupljeno: 5. svibnja 2021.)
14. Europska komisija (2014b) Uvod o kohezijskog politici EU-a za razdoblje 2014. – 2020. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docgener/informat/basic/basic\\_2014\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/basic/basic_2014_hr.pdf) (Pristupljeno: 12. listopada 2020.)
15. Europska komisija (2014c) Šesto izvješće o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr\\_hr.pdf](https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/cohesion6/6cr_hr.pdf) (Pristupljeno: 8. lipnja 2021.)
16. Gerhard Breuer, Marcus Ernst (2021) Zajednička ribarstvena politika: nastanak i razvoj. [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU\\_3.3.1.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_3.3.1.pdf) (Pristupljeno: 4. veljače 2021.)
17. Gov.si (2015) Public Administration 2020: Public Administration Development Strategy 2015-2020. [https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/Kakovost-in-inovativnost-v-javni-upravi/Strategija/Strategija\\_razvoja\\_ANG\\_final\\_web.pdf](https://www.gov.si/assets/ministrstva/MJU/Kakovost-in-inovativnost-v-javni-upravi/Strategija/Strategija_razvoja_ANG_final_web.pdf) (Pristupljeno: 9. lipnja 2021.)
18. Massot, Albert (2021) Financiranje ZPP-a. [https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU\\_3.2.2.pdf](https://www.europarl.europa.eu/ftu/pdf/hr/FTU_3.2.2.pdf) (Pristupljeno: 8. veljače 2021.)
19. Ministarstvo uprave Republike Hrvatske (2014) Strategija razvoja javne uprave 2014. – 2020. <https://www.udruga-gradova.hr/wordpress/wp-content/uploads/2014/10/Prijedlog-strategije-razvoja-javne-uprave-2014.-2020..pdf> (Pristupljeno: 8. lipnja 2021.)
20. OLAF (The European Anti-Fraud Office) (2019) The Olaf report 2019. [https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/default/files/olaf\\_report\\_2019\\_en.pdf](https://ec.europa.eu/anti-fraud/sites/default/files/olaf_report_2019_en.pdf) (Pristupljeno: 5. svibnja 2021.)
21. SAFU (Središnja agencija za financiranje u ugovaranje) (2017) Sustav upravljanja EU fondovima u RH i uloge koje ima SAFU.

[https://www.safu.hr/datastore/filestore/10/Sustav\\_upravljanja\\_EU\\_fondovima.pdf](https://www.safu.hr/datastore/filestore/10/Sustav_upravljanja_EU_fondovima.pdf)

(Pristupljeno: 15. prosinca 2020.)

22. Strukturnifondovi.hr (2019) Pravila o financijskim korekcijama.

[https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/natjecaji/povecanje-razvoja-novih-proizvoda-i-usluga-koji-proizlaze-iz-aktivnosti-istrazivanja-i-razvoja-2418/Prilog-17-Pravila-o-financijskim-korekcijama\\_-\\_v-5.1.pdf](https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/natjecaji/povecanje-razvoja-novih-proizvoda-i-usluga-koji-proizlaze-iz-aktivnosti-istrazivanja-i-razvoja-2418/Prilog-17-Pravila-o-financijskim-korekcijama_-_v-5.1.pdf) (Pristupljeno: 1. svibnja 2021.)

## INTERNETSKE STRANICE

1. Ec.europa.eu (2015) Europski fond za regionalni razvoj puni 40 godina. 18. ožujka. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/hr/newsroom/news/2015/03/european-regional-development-fund-turns-40](https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/newsroom/news/2015/03/european-regional-development-fund-turns-40) (Pristupljeno: 10. listopada 2020.)
2. Ec.europa.eu (2021a) Načela. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/hr/policy/how/principles/](https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/how/principles/) (Pristupljeno: 2. ožujka 2021.)
3. Ec.europa.eu (2021b) OLAF: European Anti-Fraud Office. [https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/mission\\_en](https://ec.europa.eu/anti-fraud/about-us/mission_en) (Pristupljeno: 5. svibnja 2021.)
4. Ec.europa.eu (2021c) Učinkovita javna uprava. [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/hr/policy/themes/better-public-administration/](https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/themes/better-public-administration/) (Pristupljeno: 10. lipnja 2021.)
5. Ec.europa.eu (2021d) European Public Prosecutor's Office (the EPPO). [https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office\\_en](https://ec.europa.eu/info/law/cross-border-cases/judicial-cooperation/networks-and-bodies-supporting-judicial-cooperation/european-public-prosecutors-office_en) (Pristupljeno: 10. lipnja 2021.)
6. Enciklopedija.hr (2021) Pojmovnik. <https://www.enciklopedija.hr/> (Pristupljeno: 10. prosinca 2020.)
7. Europa.eu (2021) Zemlje [https://europa.eu/european-union/about-eu/countries\\_hr](https://europa.eu/european-union/about-eu/countries_hr) (Pristupljeno: 18. prosinca 2020.)
8. Europarl.europa.eu (2021) Vladavina prava: Cilj novog mehanizma je zaštita proračuna i vrijednosti EU-a. <https://www.europarl.europa.eu/news/hr/headlines/eu-affairs/20201001STO88311/vladavina-prava-cilj-novog-mehanizma-je-zastita-proracuna-i-vrijednosti-eu-a> (Pristupljeno: 7. svibnja 2021.)
9. Europski-fondovi.eu (2021a) Europski fond za pomorstvo i ribarstvo – EMFF. <http://europski-fondovi.eu/eff> (Pristupljeno: 10. listopada 2020.)

10. Europski-fondovi.eu (2021b) Europski fond za regionalni razvoj <http://europski-fondovi.eu/program/europski-fond-za-regionalni-razvoj> (Pristupljeno: 10. listopada 2020.)
11. Europski-fondovi.eu (2021c) Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj – EAFRD. <http://europski-fondovi.eu/eafrd> (Pristupljeno: 10. listopada 2020.)
12. Europski-fondovi.eu (2021d) Europski socijalni fond. <http://europski-fondovi.eu/program/europski-socijalni-fond> (Pristupljeno: 10. listopada 2020.)
13. Kotarski, Kristijan (2020) Zaštita vladavine prava, politika i financijskih interesa Europske unije, 1. dio. Ekonomski lab. 13. studenog
14. PJR.hr (2012) Apsorpcijski kapaciteti EU fondova. <https://pjr.hr/apsorpcijski-kapacitet-eu-fondova/> (Pristupljeno: 6. lipnja 2021.)
15. PJR.hr (2019) Po isplaćenim sredstvima EU fondova Hrvatska je na zadnjem mjestu. <https://pjr.hr/po-isplacenim-sredstvima-eu-fondova-hrvatska-je-na-zadnjem-mjestu/> (Pristupljeno: 5. siječnja 2021.)
16. Sabor.hr (2021) 25. lipnja – Dan neovisnosti. <https://www.sabor.hr/hr/o-saboru/povijest-saborovanja/vazni-datumi/25-lipnja-dan-neovisnosti> (Pristupljeno: 18. veljače 2021.)
17. Šonje, Velimir (2018) Rušenje hiperinflacije u Hrvatskoj 1993.: tržište je kao voda, uvijek pronade svoj put. Ekonomski lab. 3. listopada. <https://arhivalitika.hr/blog/rusenje-hiperinflacije-u-hrvatskoj-1993-trziste-je-kao-voda-uvijek-pronade-svoj-put/> (Pristupljeno: 3. prosinca 2020.)
18. Tenderi.hr (2021) Novi EU pragovi u javnoj nabavi od 01.01.2020. [https://www.tenderi.hr/service/novosti/novi\\_EU\\_pragovi\\_u\\_javnoj\\_nabavi\\_od\\_01\\_01\\_2020](https://www.tenderi.hr/service/novosti/novi_EU_pragovi_u_javnoj_nabavi_od_01_01_2020) (Pristupljeno: 2. svibnja 2021.)
19. Trade.ec.europa.eu (2021) Javna nabava. <https://trade.ec.europa.eu/access-to-markets/hr/content/javna-nabava> (Pristupljeno: 2. svibnja 2021.)
20. Who.int (2021) [https://www.who.int/social\\_determinants/themes/civilsociety/en/](https://www.who.int/social_determinants/themes/civilsociety/en/)
21. Ycharts.com (2021) Slovakia GDP per Capita Growth [https://ycharts.com/indicators/slovakia\\_gdp\\_per\\_capita\\_growth](https://ycharts.com/indicators/slovakia_gdp_per_capita_growth) (Pristupljeno: 8. lipnja 2021.)

## GENERIČKE MREŽNE STRANICE

1. Bti-project.org (2021) Bertelsmann Transformation Index [https://atlas.bti-project.org/1\\*2020\\*CV:CTC:SELSVN\\*CAT\\*SVN\\*REG:TAB](https://atlas.bti-project.org/1*2020*CV:CTC:SELSVN*CAT*SVN*REG:TAB) (Pristupljeno: 15. travnja 2021.)
2. Cohesiondata.ec.europa.eu (2021.) European Structural and Investment Funds <https://cohesiondata.ec.europa.eu/> (Pristupljeno: 3. listopada 2020.)
3. Data.worldbank.org (2021) The World Bank <https://www.worldbank.org/en/home> (Pristupljeno: 8. lipnja 2021.)
4. Eurostat.ec.europa.eu (2021) At-risk-of-poverty rate by poverty threshold, age and sex - EU-SILC and ECHP surveys. [http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc\\_li02](http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=ilc_li02) (Pristupljeno: 5. ožujka 2021.)
5. Info.worldbank.org (2021) World Governance Indicators. <https://info.worldbank.org/governance/wgi/> (Pristupljeno: 3. ožujka 2021.)
6. Worldjusticeproject.org (2021) World Justice Project Rule of Law Indeks 2020. <https://worldjusticeproject.org/rule-of-law-index/> (Pristupljeno: 29. travnja 2021.)

