Utjecaj instrumenata kohezijske politike EU na održivi razvoj Republike Hrvatske

Samošćanec, Lara

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://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:114:498938

Rights / Prava: Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna

Download date / Datum preuzimanja: **2024-03-28**



Repository / Repozitorij:

FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / disertations







Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

Diplomski studij politologije

Lara Samošćanec

UTJECAJ INSTRUMENATA KOHEZIJSKE POLITIKE EU NA ODRŽIVI RAZVOJ HRVATSKE

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2021.

Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

Diplomski studij politologije

UTJECAJ INSTRUMENATA KOHEZIJSKE POLITIKE EU NA ODRŽIVI RAZVOJ HRVATSKE

DIPLOMSKI RAD

Mentor: prof. dr. sc. Zdravko Petak

Studentica: Lara Samošćanec

Zagreb, 2021.

IZJAVA O AUTORSTVU

Izjavljujem da sam diplomski rad (Utjecaj instrumenata kohezijske politike EU na održivi razvoj Hrvatske) , koji sam predala na ocjenu mentoru (prof. dr. sc. Zdravko Petak) , 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.

Lara Samošćanec

SADRŽAJ

1. UVOD 1
2. TEORIJSKI KONTEKST 3
2.1. POVIJESNI PREGLED KOHEZIJSKE POLITIKE EU 3
2.1.1. Regionalna politika kao prethodnica kohezijske politike EU 3
2.1.2. Evolucija kohezijske politike od 1988. do 2020. godine 5
2.2. ODRŽIVI RAZVOJ 8
2.2.1. Definiranje pojma i glavnih koncepata 8
2.2.2. Okolišna politika i održivi razvoj u Hrvatskoj 10
3. OSNAŽIVANJE ODRŽIVOG RAZVOJA U HRVATSKOJ PUTEM ESI FONDOVA U FINANCIJSKOJ PERSPEKTIVI 2014. – 2020. 14
3.1. EUROPSKI FOND ZA REGIONALNI RAZVOJ 15
3.2. KOHEZIJSKI FOND 18
4. KOHEZIJSKA POLITIKA 2021. – 2027. 21
4.1. ODRŽIVI RAZVOJ KAO ELEMENT ESI FONDOVA 2021. – 2027. 22
4.2. POTENCIJALI U ISKORIŠTAVANJU ESI FONDOVA U HRVATSKOJ 24
4.3. OGRANIČENJA APSORPCIJE ESI FONDOVA U HRVATSKOJ 28
5. ZAKLJUČAK 31
LITERATURA 33
INTERNETSKE STRANICE 37

1. UVOD

Kohezijska politika danas je jedna od najopsežnijih i najambicioznijih politika Europske unije čiji je temeljni cilj smanjivanje ekonomskih i socijalnih razlika između pojedinih regija na razini Unije. Za nju se redovito izdvaja trećina ukupnog europskog proračuna, no put do današnjeg stanja bio je trnovit i dug. Prvih nekoliko desetljeća postojanja integrirane europske zajednice o kohezijskoj se politici nije govorilo, nego su se nejednakosti između država i regija nastojale smanjiti putem regionalne politike koja je uglavnom bila u nadležnosti nacionalnih vlada. Kohezijska politika kakvu danas poznajemo rođena je 1988. godine te je kroz godine evoluirala i mijenjala se s obzirom na procjenu njenih učinaka i uspješnost u postizanju temeljnih ciljeva. U svrhu provođenja kohezijske politike i njenih ciljeva – integracije, kohezije i konvergencije – stvoreni su financijski instrumenti koji su s vremenom dobili naziv Europski strukturni i investicijski fondovi (ESIF). Ciljevi kohezijske politike koji se nastoje postići financiranjem putem strukturnih fondova su brojni, no ovaj će se rad usredotočiti na cilj održivog razvoja koji posljednjih godina sve više dobiva na važnosti.

Dosadašnja istraživanja na temu održivog razvoja u Hrvatskoj, kao i povezanost teme sa standardima Europske unije, a prema tome i s izvorima financiranja koje EU pruža mogu se podijeliti na razdoblje prije samog pristupanja Hrvatske EU i poslije. Pitanje zaštite okoliša predstavljalo je, uz poljoprivrednu politiku, najteže područje u procesu pregovora uoči pristupanja Hrvatske EU, o čemu govori Sanja Tišma i drugi autori u zborniku Zaštita okoliša i regionalni razvoj (Tišma i dr., 2009: 21). Analize europske pomoći u hrvatskom kontekstu potječu još iz pretpristupnog razdoblja kada su sredstva iz EU pristizala putem IPA mehanizma – instrumenta pretpristupne pomoći (Vojnović, 2008: 377). Jedna od polazišnih točaka u pristupu zaštite okolišu na kojima EU inzistira je kvalitetan strateški okvir. Hrvatska zaostaje u tom području, unatoč tome što se u sastavu EU, koja je posebice u posljednjem programskom razdoblju pooštrila svoju okolišnu politiku, nalazi već osam godina. Politika zaštite okoliša Republike Hrvatske bila je problematična prilikom pregovora o pristupanju EU zbog zastarjelosti i nedostatka snažne inicijative za pokretanjem promjene, a ta se praksa donekle i prenijela u razdoblje nakon pregovora. Tišma i dr. (2017) razmatraju temeljne strateške dokumente RH u području zaštite okoliša, a osim toga, u svojoj knjizi Okolišne politike i razvojne teme opširno analiziraju razvojne teme koje se tiču zaštite okoliša i povezuju ih sa zakonodavnim okvirom i praksom na razini EU i Hrvatske.

S obzirom na relativno kratko razdoblje koje je Hrvatska provela kao članica EU i u kojem su joj na raspolaganju bili EU fondovi, oskudan je opseg istraživanja koja se bave utjecajem ESI fondova na razvoj Hrvatske (Puljiz i dr., 2019), a posebice onih koja se bave održivim razvojem. Stoga je istraživačko pitanje ovog rada na koje će se pokušati dati odgovor sljedeće: Mogu li instrumenti kohezijske politike osnažiti održivi razvoj Hrvatske? Istraživačko je pitanje relevantno jer će se radom razmatrati strukturni fondovi u najnovijoj europskoj financijskoj perspektivi (2021. – 2027.) te će se moći dobiti aktualni podaci o mogućnostima iskorištavanja fondova i potencijali za buduće projekte. Svrha rada je identificirati potencijale, ali i moguća ograničenja te pružiti smjernice za buduće djelovanje svim potencijalnim korisnicima strukturnih fondova, a posebice lokalnim samoupravama ruralnih, manje razvijenih područja, budući da su najveće alokacije strukturnih fondova usmjerene upravo njima.

Metodološki pristup koji se koristi u ovom radu je analiza sadržaja i to prije svega knjiga, zbornika i znanstvenih članaka koji su relevantni za povijesni i teorijski pregled teme, kao i za analizu uloge i kapaciteta tijela javne uprave u iskorištavanju EU fondova. Korištena je i analiza strateških dokumenata, službenih akata i publikacija koje su izdala službena tijela EU i RH. Za samo istraživanje korišten je pregled proteklih natječaja iz strukturnih fondova EU, kao i natječaja u najavi, ali i iskustva pojedinih jedinica lokalne samouprave ili drugih tijela koja su iskoristila sredstva EU za promicanje održivog razvoja na svome području.

Struktura rada podijeljena je, zajedno s uvodom i zaključkom, na pet glavnih dijelova. Nakon uvoda slijedi teorijski pregled dvaju ključnih elemenata teme – kohezijske politike i održivog razvoja. Kohezijska politika EU promatrat će se kroz njezin povijesni razvoj od samih začetaka EU do proteklog programskog razdoblja 2014. – 2020. Tema održivog razvoja razmatrat će se na općenitoj razini, a zatim će se dati pregled dosadašnjih koraka koji su u Hrvatskoj do sada poduzeti u području održivog razvoja. Treći dio rada bavit će se analizom ESI fondova u Hrvatskoj u prethodnom programskom razdoblju, pri čemu će se posebna pažnja pridodati Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu, budući da se mjere održivog razvoja provode najviše temeljem tih fondova. Četvrti dio rada sadrži samo istraživanje i ključan je u odgovoru na istraživačko pitanje, a bavit će se kohezijskom politikom predviđenom za najnovije programsko razdoblje (2021. – 2027.), pri čemu će se dati pregled najnovije strukture kohezijske politike i njenih financijskih instrumenata, a zatim će se identificirati potencijali i ograničenja iskorištavanja ESI fondova u Hrvatskoj. U zaključku će se sumirati istraživanje i dati odgovor na istraživačko pitanje. Polazišna teza rada je kako financijski instrumenti kohezijske politike imaju potencijal za osnaživanje održivog razvoja u Hrvatskoj.

2. TEORIJSKI KONTEKST

2.1. POVIJESNI PREGLED KOHEZIJSKE POLITIKE EU

Od 1957. godine, odnosno samih začetaka integracije Europe i osnivanja Europske ekonomske zajednice, pa do danas, pojam kohezijske politike drastično se promijenio. Kohezijska politika na razini Europske unije kroz godine je dobivala na važnosti, posebice s proširenjima koja su obuhvaćala zemlje različitih stupnjeva razvijenosti (Bache, 2015; Bachtler, Mendez, 2020). Ulaskom manje razvijenih zemalja u EU dodatno se pojačavala potreba za implementacijom kohezijskih mjera i postizanja ravnomjernog razvoja zemalja članica (Baun, Marek, 2008). Od samog formiranja kohezijske politike kakvu danas poznajemo, glavni su njezini ciljevi „promoviranje konvergencije i kohezije“ (Becker, 2019: 147). Kohezijska politika EU služi prvenstveno za „smanjivanje regionalnih ekonomskih i društvenih nejednakosti diljem država članica i regija EU“ (Brunazzo, 2016: 17). Bachtler i Mendez (2020) identificiraju tri temeljna razloga zbog kojih kohezijska politika predstavlja veliku važnost za one koji proučavaju europske javne politike. Prvo, ona je najredistributivnija od svih javnih politika Unije. Drugo, predstavlja klasičan primjer višerazinskog upravljanja i treće, ponekad je pomalo kontroverzna po tome što se u pitanje dovodi njena sposobnost promicanja regionalnog razvoja kroz postojeće mehanizme i procjenu učinka i izvedbe (Bachtler, Mendez, 2020: 232).

2.1.1. Regionalna politika kao prethodnica kohezijske politike EU

S obzirom na status i važnost koju kohezijska politika danas ima, teško je zamisliti vrijeme u kojem ona nije bila ni na agendi zajednice europskih zemalja. Utjelovljenje ideje o integriranom europskom kontinentu započelo je Ugovorom iz Rima 1957. godine kada su stvorene Europska ekonomska zajednica (EEZ) i Europska zajednica za atomsku energiju (EZAE) (Europarl.europa.eu, 2021), no govora o konkretnoj kohezijskoj politici tada nije bilo. Naime, na samim početcima europskog zajedništva, kohezijska politika nije ni postojala, već je na njenom mjestu bila regionalna politika koja je tada izgledala mnogo drugačije nego danas. Države članice na samom početku nisu pridavale veliku važnost zajedničkoj regionalnoj politici te su zadržavale autonomiju u pitanjima vezanim za regionalni razvoj, nastojeći autonomno implementirati mjere regionalne politike i pokušavajući na taj način smanjiti nejednakosti na internoj razini, tj. na vlastitom teritoriju. (Manzella, Mendez, 2009: 6). Kohezijska politika tada

se još nije nalazila na agendi najvažnijih političkih aktera, budući da su integracija i složnost država osnivačica bile prioritet, a potencijalna kohezijska politika za sobom bi povukla pitanje rješavanja nejednakosti putem kompenzacijskih mjera koje ne bi donijele isti učinak za sve. Države članice oklijevale su u to vrijeme uhvatiti se u koštac s pitanjima kohezijske (ili regionalne) politike kao instrumenta za rješavanje međusobnih nejednakosti, jer su smatrale da će se te nejednakosti riješiti na druge načine. Oslanjale su se na međuregionalnu trgovinu ili rješenja Svjetske banke, u čiji su se kapacitet za pokretanjem razvoja u manje razvijenim zemljama polagale velike nade (Brunazzo, 2016: 17-18). U to se vrijeme općenito mnogo očekivalo od Svjetske banke, s obzirom na to da je bilo uvriježeno mišljenje među ekonomistima da će ubrizgavanje financijskog kapitala doprinijeti normalizaciji i stabilizaciji ekonomskog sustava (Manzella, Mendez, 2009: 6).

Do kraja 1960-ih kohezijskoj se politici, dakle, nije pridavala velika važnost te su države članice uglavnom bile fokusirane na vlastite, nacionalne regionalne politike koje su se samo u manjoj mjeri preklapale s regionalnim politikama drugih država. Ovakav stav država članica ne čudi, budući da je EEZ bila inovacija na svjetskoj političkoj sceni i pravila ponašanja u takvoj političko-ekonomskoj organizaciji nisu postojala. Čvrsta integracija europskih zemalja bila je primarni cilj pa se zajednička kohezijska politika nije ni mogla ostvariti prije nego što se ta ideja ukorijenila u države osnivačice, budući da je ona zahtijevala niz kompromisa, posebice od država s boljom ekonomskom slikom od drugih.

Prvi značajniji napredak po pitanju stvaranja zajedničke regionalne, a zatim i kohezijske politike dogodio se 1968. godine kada je osnovano Glavno ravnateljstvo za regionalnu politiku (*Directorate-General for Regional Policy*), no u to je doba izdvajanje za regionalnu politiku činilo samo 3% ukupnog budžeta (Brunazzo, 2016: 18). Prilikom rasta interesa za objedinjenu regionalnu politiku bilo je predloženo nekoliko glavnih instrumenata, među kojima je bilo i osnivanje Europskog fonda za regionalni razvoj (ERDF) koji će se kasnije pokazati kao temeljni i najdugovječniji element obuhvatne kohezijske politike. Svijest o potrebi za objedinjenom politikom koja bi uključivala razvojne mjere i mjere za smanjivanje nejednakosti između regija i država članica javila se u punom smislu krajem 60-ih i početkom 70-ih godina prošlog stoljeća, kada je ekonomska kriza dovela mnoge europske države u nepovoljnu situaciju u kakvoj nisu bile prilikom samog osnivanja EEZ-a. Problemi koji su nekada bili specifični za, primjerice, regiju južne Italije, kao što su demografski pad, nepovoljno tržište rada, pad određenih industrijskih sektora, preslikali su se i na neke druge države članice među kojima se javila potreba za vanjskom pomoći (Manzella, Mendez, 2009: 7). Posebno značajno bilo je tzv.

„Thomsonovo izvješće“ (*Report on the regional problems in the enlarged community*) iz 1973. godine u kojem je tadašnja Komisija europskih zajednica po prvi put službeno identificirala problem nejednakog razvoja zemalja članica Zajednice. U izvješću stoji kako se javlja potreba za „obuhvatnom regionalnom politikom Zajednice“ koja počiva na „moralnim, okolišnim i ekonomskim temeljima“ (CEC, 1973: 4). Thomsonovo izvješće svakako je bilo potaknuto, ako ne i uzrokovano, ulaskom Ujedinjenog Kraljevstva, Irske i Danske u EEZ početkom 1973. godine, čime se društveno-ekonomska slika Zajednice promijenila, a paralelno s time i njeni problemi i prioriteti.

Poduzimanje bilo kakvih koraka po pitanju objedinjene regionalne politike bilo je otežano zbog suprotnih stavova država članica oko toga u čijoj bi nadležnosti sama regionalna politika trebala biti. Zemlje s lošijom ekonomskom slikom i manjim stupnjem razvijenosti od ostalih zagovarale su obuhvatnu politiku koja bi omogućila ravnomjerni razvoj država članica, dok su imućnije zemlje bile skeptične oko takvog pristupa, pribojavajući se da će one morati snositi veći trošak, a uživati manje prednosti od ostalih zemalja. Među potonjim su državama bile Njemačka i Francuska koje su nekoliko godina kočile proces osnivanja velikog fonda namijenjenog regionalnom razvoju, no to se promijenilo sa smjenom vlasti u obje zemlje te je u prosincu 1974. godine stvaranje ERDF-a konačno dobilo zeleno svijetlo, a fond je službeno osnovan u ožujku 1975. godine (Brunazzo, 2016: 19). Međutim, fond je na samom početku svojeg postojanja imao potpuno drugačiji način funkcioniranja od onog kakvog danas poznajemo. Iako je bio predstavljan kao objedinjeni fond za ravnomjerni regionalni razvoj na području Zajednice, što bi značilo da Zajednica upravlja njegovim funkcioniranjem i alokacijom sredstava, države članice imale su kontrolu nad cijelim procesom financiranja, što je čitavom sustavu davalo naličje intergovernmentalizma (Manzella, Mendez, 2009: 10).

2.1.2. Evolucija kohezijske politike od 1988. do 2020. godine

Marginalna uloga Zajednice u raspolaganju sredstvima za ravnomjerni regionalni razvoj zadržala se do 1988. godine kada je došlo do radikalnih reformi koje su iznjedrile kohezijsku politiku EU kakvu danas poznajemo. Predvodnik promjene bio je Jacques Delors, tadašnji predsjednik Europske komisije, koji je identificirao problem zaostalog razvoja starih industrijskih zemalja unutar Zajednice koji je bilo potrebno riješiti putem prilagodbe kroz Strukturne fondove. Delors je, očigledno, prepoznao otvaranje policy prozora, odnosno

povoljnog trenutka za promjenu na razini Zajednice. Naime, dva su temeljna političko-ekonomska faktora u to doba utjecala na promjenu stava država članica oko drugačijeg pristupa regionalnom razvoju. Prvi je bio razvoj programa unutarnjeg tržišta koje je povezalo države članice na dubljoj razini, a drugi faktor bilo je proširenje EZ na Portugal i Španjolsku, zemlje siromašnije od starijih članica. U skladu s identificiranim novim setom ciljeva koji se mogu svesti na harmonizirani razvoj, definirana su tri glavna policy instrumenta, točnije tri Strukturna fonda: Europski fond za regionalni razvoj (ERDF ili EFRR), Europski fond za usmjeravanje i jamstvo u poljoprivredi (EAGGF) te Europski socijalni fond (ESF) (Manzella, Mendez, 2009: 13). „U financijskom razdoblju 1988.-1993. proračun fondova višestruko je uvećan i iznosio je 68 milijardi eura“ (Vojnović, 2008: 370). Reforma 1988. godine nije samo proširila ulogu Strukturnih fondova i udvostručila njihovu vrijednost, nego je i proizvela četiri načela financiranja kohezijske politike koja se primjenjuju i danas. Ta četiri načela su: 1) koncentracija, što znači da se najveći dio sredstava namjenjuje najslabije razvijenim regijama; 2) programiranje, koje podrazumijeva financiranje višegodišnjih projekata koji se baziraju na strateškom planiranju; 3) dodavanje, koje sprječava da financijska sredstva iz strukturnih fondova zamijene vlastita, nacionalna sredstva država članica i 4) partnerstvo putem uključivanja u projekte tijela vlasti na različitim razinama, ali i drugih suradnika, poput organizacija civilnog društva ili gospodarskih organizacija (Brunazzo, 2016: 22; Batory, Cartwright, 2011: 698). Reforma 1988. godine bila je ključna, ne zbog nastanka kohezijske politike, već i zato što je došlo do uključivanja nadnacionalnih i regionalnih tijela u odlučivanje i proces donošenja politika (Brunazzo, 2016: 24).

Razdoblje 90-ih godina 20. stoljeća donijelo je niz novih prekretnica za proces europske integracije. Maastrichtskim ugovorom iz 1992. godine stvorena je Europska unija koja je ekonomski i monetarno ujedinila tadašnje članice te je stvoren Kohezijski fond kao novi financijski instrument (Manzella i Mendez, 2009: 15). „Kohezijski fond namijenjen je za države koje imaju BDP niži od 90% europskog prosjeka te je, za razliku od strukturnih fondova, predviđen za financiranje projekata na razini zemlje, a ne na razini pojedinih regija. Iako Kohezijski fond podupire provedbu kohezijske politike, on nije strukturni fond u užem smislu, već je izdvojen kao poseban financijski instrument Unije“ (Vojnović, 2008: 371).

Ulaskom u novo tisućljeće pojavili su se novi izazovi u implementaciji kohezijske politike i nove potrebe za reformama, a pojavile su se i studije o izazovima dotadašnje implementacije te politike. Mehanizmi kontrole EU karakterizirali su se kao nedostatni, a kritizirao se i pretjerani udio preferencija nacionalnih aktera država članica koji su sudjelovali u implementaciji (Blom-

Hansen, 2005: 625). Osim toga, u tom su razdoblju započeli i pregovori o najvećem proširenju Unije do tada, i to na države središnje i istočne Europe, koje su redom imale znatno slabiji stupanj razvijenosti od država koje su se priključile EU do kraja 20. stoljeća. Reforma 1999. godine koja se odnosila na programsko razdoblje od 2000. do 2006. godine bila je predstavljena planom Agenda 2000, a ovaj put je naglasak bio na stabilizaciji i većoj učinkovitosti troškova, a ne na njihovom povećanju. Smanjen je opseg Strukturnih fondova te je u skladu s tim broj temeljnih ciljeva koji se njima žele postići smanjen sa sedam na tri. Ta su tri cilja bila: promoviranje razvoja regija koje zaostaju, društveno-ekonomska konverzija područja sa strukturnim poteškoćama te modernizacija sustava obrazovanja, obučavanja i zapošljavanja – ljudskih potencijala (Brunazzo, 2016: 26-27).

Značajna promjena u budžetiranju kohezijske politike nakon 2000. godine nije prošla neopaženo među starijim i razvijenijim državama članicama. Veliko proširenje koje je obuhvatilo 10 država 2004. godine i ono manje, na Rumunjsku i Bugarsku 2006. godine uzrokovalo je veću alokaciju sredstava prema tim zemljama, što je potaknulo razvijenije članice, poput UK-a i Nizozemske da izraze svoje negodovanje i pokušaju ograničiti svoja izdvajanja (Manzella, Mendez, 2009: 18). Kohezijska politika za programsko razdoblje 2007. – 2013. godine vođena je Lisabonskom strategijom čije se ratificiranje čekalo, a koja je naglasak stavljala na rast i zapošljavanje, a udio izdvajanja za koheziju od ukupnog budžeta EU tada je iznosio 35,7%. Tri nova cilja zamijenila su prethodne: „konvergencija, regionalna kompetitivnost i zapošljavanje te teritorijalna suradnja“, od čega je najviše sredstava odlazilo na konvergenciju, tj. usklađivanje i to na zemlje s BDP-om manjim od 75% europskog prosjeka (Manzella, Mendez, 2009: 18-19).

Ulaskom u novo programsko razdoblje 2014. – 2020. godine sastav EU ostao je uglavnom isti, osim jedne promjene – pridruženja Hrvatske. Iako planiranje reformi kohezijske politike za novo razdoblje ovoga puta nije bilo uvjetovano drastičnim promjenama zbog velikih proširenja, kao što je to bio slučaj u prethodnim razdobljima, ekonomski je kontekst igrao veliku ulogu zbog globalne ekonomske krize koja je pogodila svijet 2008. i 2009. godine. Od europskih regija posebice je bila pogođena južna Europa koja je patila od velikog stupnja nezaposlenosti, što je zahtijevalo posebnu pozornost Komisije i Parlamenta, kojem je u novom programskom razdoblju dodijeljena veća uloga u donošenju odluka koje se tiču kohezijske politike. Mnogo je promjena uvedeno novim programskim razdobljem. Prva od njih je bila smanjenje izdvajanja za kohezijsku politiku (34% od ukupnog budžeta), na što su siromašnije članice reagirale s negodovanjem. Druga važna promjena bila je nova klasifikacija regija na one razvijenije s BDP-

om iznad 90% europskog prosjeka, regije u tranziciji s BDP-om između 75 i 90% prosjeka te manje razvijene regije s BDP-om manjim od 75% od ukupnog prosjeka (Brunazzo, 2016: 30-31). Osim toga, instrumenti kohezijske politike objedinjeni su pod nazivom Europski strukturni i investicijski fondovi (ESIF) koje čini pet fondova: 1) Kohezijski fond (CF); 2) Europski fond za regionalni razvoj (ERDF); 3) Europski socijalni fond (ESF); 4) Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD) i 5) Europski pomorski i ribarski fond (EMMF). Navedeni instrumenti predstavljeni su kao sredstva za ostvarenje ciljeva strategije Europa 2020.: „rast i otvaranje novih radnih mjesta, borba protiv klimatskih promjena i energetske ovisnosti, smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti“ (HGK, 2015: 12).

Put koji je kohezijska politika EU prošla od svojih samih početaka bio je turbulentan i izazovan, no u konačnici isplativ jer je doveo do statusa koji ona uživa danas, a to je status jedne od najizdašnijih europskih politika za koju se izdvaja trećina ukupnog proračuna EU. Instrumenti kohezijske politike nude mogućnosti i otvaraju prilike onima koji sami ne bi mogli realizirati sve svoje ideje i projekte te na taj način doprinosi jednakom razvoju svih europskih regija. Neki su elementi kohezijske politike još uvijek sporni i razumljivo je da imućnije države članice nisu uvijek spremne izdvajati velik dio svojih sredstava za pomoć onima manje razvijenima, no taj se sustav ukorijenio u svijest europskog naroda te EU neprestano radi na tome da sredstva distribuira što pravednije i sa što većom koristi za sve države članice.

2.2. ODRŽIVI RAZVOJ

2.2.1. Definiranje pojma i glavnih koncepata

Pojam održivog razvoja uvriježio se posljednjih godina u svakodnevnom, formalnom i neformalnom, diskursu te je postao imperativ za većinu zemalja svijeta, a posebice članice Europske unije. Tome nije uvijek bilo tako. Politika zaštite okoliša stvarnu je važnost i vidljivost počela dobivati tek prije nekoliko desetljeća pa se tako i održivi razvoj, koji je danas njen sastavni element, može smatrati relativno novim pojmom. Održivi razvoj kao koncept predstavljen je prvi put u Stockholmu 1972. godine na Prvoj konferenciji UN-a o zaštiti okoliša. Održivi se razvoj, doduše, tada razmatralo samo u ekološkim okvirima, dok njegovi društveni, politički i gospodarski elementi nisu spomenuti (Herceg, 2013: 255). Mnogo je različitih definicija pojma s obzirom na vrijeme i kontekst u kojem nastaju, no ona općenita i

općeprihvaćena dolazi od WCED-a (Svjetske komisije za okoliš i razvoj) koja održivi razvoj definira kao „razvoj koji zadovoljava potrebe sadašnje generacije, ne ugrožavajući pritom budućnost sljedećih generacija“ (Glavač, 2001: 145, cit. prema Herceg, 2013: 255). Kirn (2000) naglašava razliku između uravnoteženosti i održivosti, budući da se dva pojma nerijetko pogrešno izjednačuje. Uravnoteženost znači usklađivanje s okolinom ili, primjerice, ljudskih potreba i prirode, dok održivi razvoj znači „da je sposoban očuvati samoga sebe neograničeno dugo, da ne ruši i ne ugrožava uvjete svoje trajne reprodukcije“ (Kirn, 2000: 149).

Kada je riječ o temeljnim pristupima pitanju održivog razvoja obično se pravi razlikovanje između antropocentričnog i biocentričnog pristupa (Baker i dr., 1997: 41). Prvi pristup obično slijede tradicionalni akteri političkog sustava (vlade, tradicionalne političke stranke, javna uprava), poslovna zajednica i sindikati, a drugi ekološki orijentirane političke stranke i ekološke nevladine organizacije.

Održivi je razvoj vrlo širok pojam koji obuhvaća ne samo ekološke elemente, već i društveno-ekonomske, a nerijetko je uvjetovan i političkim kontekstom. „Održivi razvoj znači i maksimalno uvećanje neto koristi gospodarskog razvoja, koja je podređena davanju usluga i održavanju kvalitete prirodnih resursa tijekom vremena“ (Tišma i dr., 2017: 22). Takvo se tumačenje ukorijenilo u svijest većine društveno-političkih zajednica koje prilikom razmatranja pojma održivog razvoja ne uzimaju u obzir samo napredak koji on donosi za provedbu zaštite okoliša, nego ih zanima i financijski i gospodarski aspekt, budući da je općepoznato kako prelazak na čiste tehnologije nije jeftin pothvat. U širokom okviru poimanja održivog razvoja izdvajaju se tri glavna načela koja su u skladu s trojakim ciljem koncepta: „načelo okolišne održivosti, načelo socijalne i kulturne održivosti te načelo gospodarske održivosti“ (Herceg, 2013: 259). Da bi održivi razvoj bio uspješno proveden, sva tri načela moraju biti postignuta. Politički se aspekt koncepta također ne može zanemariti, budući da je održiv razvoj nemoguće provoditi bez objedinjenih strategija i planova na višim razinama, pri čemu veliku ulogu igraju razvojne strategije. Nerijetko je u posljednje vrijeme i uvrštavanje održivog razvoja u zakonodavni okvir nacionalnih država, ali i nadnacionalnih organizacija poput EU, koja je vrlo ambiciozna u postavljanju ciljeva zašite okoliša i prednjači u kreiranju puta prema njihovom postizanju.

Brojne se teme i metode vežu uz postizanje održivog razvoja, no one koje se uglavnom najviše ističu su pravilno gospodarenje otpadom, upravljanje vodama i kružna ekonomija kao koncept koji se razvija i promiče velikom brzinom, posebice na razini EU. To je oblik gospodarstva u kojem se životni vijek resursa nastoji maksimalno produžiti, što podrazumijeva minimalnu

upotrebu resursa, korištenje čistih tehnologija prilikom proizvodnje, ponovno upotrebu proizvoda kada god je to moguće, reciklažu kada se proizvod više ne može upotrijebiti te pravilno odlaganje otpada. Velik je naglasak na ponovnu upotrebu materijala u industrijama koje čine najveće zagađivače, kao što su tekstilna, automobilska ili građevinska industrija. Koncept kružne ekonomije počiva na kvaliteti, a ne kvantiteti resursa i proizvoda. Kružna ekonomija nije nov pojam (ideja se javila još 1970-ih), no donedavno mu se nije pridavalo toliko pažnje te je tek Europskim zelenim planom stekao veću važnost na razini EU, dok je na svjetskoj razini Kina još 2011. godine donijela plan o prelasku na takvo gospodarstvo (Preston, 2012: 3). S obzirom da se čitava ideja održivog razvoja, a s time i kružne ekonomije, temelji na obnovljivosti resursa, njihovoj ponovnoj iskoristivosti i minimiziranje štete koje proizvodni procesi predstavljaju za okoliš, definirano je sedam koraka na „stepenicama“ održivog razvoja. Koraci su poredani tako da se na najvišoj stepenici nalazi ona metoda koja najviše doprinosi očuvanju resursa, a slijede ju ostale, manje održive metode. Koraci su sljedeći: „industrijska ekologija, čišća proizvodnja, sprječavanje zagađenja, minimiziranje otpada, recikliranje, kontrola onečišćenja i zbrinjavanje otpada“ (Herceg, 2013: 266-267).

Pirvu i dr. (2019) identificiraju tri evolucijske faze kohezijske politike koje su bile ključne za određivanje budućeg smjera razvoja Europe – „Europa regija“ koja je činila razdoblje 90-ih godina prošlog stoljeća, razdoblje Lisabonske agende od 2000. do 2010. godine te razdoblje Europa 2020 kao najnovije razdoblje koje je konačno usmjerilo regionalni razvoj i kohezijsku politiku prema ekonomskoj kompetitivnosti i održivom rastu i razvoju (Pirvu i dr., 2019: 3). Alokacija sredstava kohezijske politike prema središnjoj i istočnoj Europi pokazala se posebice važnom, a istraživanje Pirvu i dr. (2019) smjestilo je Hrvatsku među zemlje koje postižu niske rezultate kada je u pitanju održivi razvoj, no visoko su pozicionirane na ljestvici postotka u kojem sredstva iz europskih fondova čine u ukupnom BDP-u (Pirvu i dr., 2019: 16).

2.2.2. Okolišna politika i održivi razvoj u Hrvatskoj

Politika zaštite okoliša u Hrvatskoj u prvom je desetljeću 21. stoljeća bila uvjetovana prilagodbom europskim standardima kako bi se uspješno provelo pristupanje Republike Hrvatske EU. Tišma i dr. (2017) naglašavaju: „održivi razvoj, kao ključna težnja svih suvremenih razvijenih zemalja, ne može se dostići bez provođenja sustavne politike zaštite okoliša, kao što se ni sustavna politika zaštite okoliša ne može provoditi bez uključenosti u

druge razvojne politike“ (Tišma i dr., 2017: 20). Za Hrvatsku je taj proces bio posebice izazovan jer je ne tako davno nosila status države u tranziciji, za koje Herceg (2013) naglašava da se nerijetko suočavaju s problemima u kreiranju i implementaciji okolišnih politika. Liberalizacija trgovine i prelazak iz netržišnog u tržišni oblik gospodarstva država koje su povijesno bile pretežito industrijske težak je zadatak (Herceg, 2013: 492), a još je teže pritom voditi računa o zaštiti okoliša i provođenju skupih mjera koje vode prema održivom razvoju. Stoga ne čudi što je pitanje zaštite okoliša predstavljalo, uz poljoprivrednu politiku, najteže područje u procesu pregovora uoči pristupanja Hrvatske EU (Tišma i dr., 2009: 21). Prilikom usklađivanja hrvatskog sa europskim zakonodavstvom, isticalo se nekoliko prioriteta, tj. stečevina koje je Hrvatska bila dužna preuzeti ulaskom u EU: „okvirno zakonodavstvo, mjere koje proizlaze iz međunarodnih konvencija što ih je potpisao EU, smanjivanje ukupnoga i prekograničnog onečišćenja, zaštitu prirode radi očuvanja prirodnih izvora te mjere koje osiguravaju djelovanje unutarnjeg tržišta“ (Tišma i dr., 2009: 29).

Kemp i dr. (2005) identificiraju četiri glavne komponente u procesu upravljanja koje su važne za postizanje održivog razvoja, no prve dvije su od posebne važnosti za kontekst Hrvatske. Prva je integracija javnih politika (policy integracija) koja podrazumijeva komunikaciju između više razina vlasti, ali i komunikaciju vladinih i nevladinih aktera. Autori se, govoreći o policy integraciji, referiraju na COMPSOS studiju koja je pokazala kako vertikalna integracija, integracija unutar vladinog sektora po pitanju okolišne politike, daje bolje rezultate od horizontalne. Vertikalna integracija uključuje dijalog, strateške dokumente, akcijske planove itd. (Kemp i dr., 2005: 19-20). Što se tiče donošenja strategija zaštite okoliša, Hrvatska zaostaje u tom području, unatoč tome što se u sastavu EU, koja je posebice u posljednjem programskom razdoblju pooštrila svoju okolišnu politiku, nalazi već osam godina. Politika zaštite okoliša Republike Hrvatske bila je, kao što je već spomenuto, problematična prilikom pregovora o pristupanju EU zbog zastarjelosti i nedostatka snažne inicijative za pokretanjem promjene, a ta se praksa donekle i prenijela u razdoblje nakon pregovora.

Tišma i dr. (2017) navode Nacionalnu strategiju zaštite okoliša i Nacionalni plan djelovanja na okoliš kao temeljne strateške dokumente RH u području zaštite okoliša. Prvi je navedeni dokument zamijenjen 2009. godine Strategijom održivog razvoja RH „kojom se nacionalni strateški ciljevi zaštite okoliša za razdoblje 2009. – 2019. stavljaju u kontekst održivog razvoja“ (Tišma i dr., 2017: 77). Ta je Strategija još uvijek jedini takav dokument, budući da aktualnija strategija nije donesena. Potonji navedeni dokument, Nacionalni plan djelovanja na okoliš, donesen je 2002. godine, a trebao je biti zamijenjen novim osmogodišnjim planom, no do toga

nije došlo (Tišma i dr., 2017: 77). Uzmemo li u obzir činjenicu da je od 2017. godine, kada su autorice objavile knjigu, prošlo još jedno osmogodišnje razdoblje, a novi plan još uvijek izostaje, može se reći kako Republika Hrvatska sada dvostruko kasni s ažuriranjem spomenutog strateškog dokumenta. Od novijih strateških dokumenata koji se dotiču zaštite okoliša ili, konkretnije, održivog razvoja, vrijedi spomenuti Nacionalnu razvojnu strategiju Republike Hrvatske do 2030. godine, unutar koje se klimatske promjene i održivo korištenje resursa navode kao razvojne potrebe RH (Hrvatski sabor, 2021). Osim toga, u studenome 2020. godine najavljeno je pokretanje izrade nove Strategije održivog razvoja turizma do 2030. godine, a iz vlade navode: „cilj Ministarstva turizma i sporta jest da Strategija bude koherentna s javnim politika ostalih sektora jer će time predstavljati uporište za obuhvat i daljnju konkretizaciju pitanja i mjera, koja se dotiču sektora turizma u izradi njihovih nacionalnih planova“ (Mint.gov.hr, 2020).

Drugi važan kriterij upravljanja koje vodi održivosti koji Kemp i dr. (2005) navode su zajednički ciljevi održivosti, na koje se može nadovezati i zajednička izrada planova i strategija (Kemp i dr., 2005: 20). Iako se u članku primarno govori o nacionalnoj razini i usklađivanju ciljeva između nacionalnih tijela, kriterij se može primijeniti i na šire područje, što bi u slučaju Hrvatske u posljednjem desetljeću svakako bilo usklađivanje sa standardima i ciljevima EU. Što se Unije tiče, ona u svijetu prednjači u razvoju politike zaštite okoliša koja se shvaća vrlo ozbiljno, a održivi je razvoj jedan od temeljnih ciljeva EU još od 1997. godine. Već 2001. godine EU je usvojila prvu Strategiju održivog razvoja koja se temelji na „načelu predostrožnosti, načelu 'onečišćivač plaća', načelu 'korisnik plaća' i načelu supsidijarnosti“ (Herceg, 2013: 448), a ovisno o potrebi, dokument je podložan reviziji, što ga čini uvijek aktualnim. Strategija održivog razvoja EU sadrži i dugoročne ciljeve koji su grupirani u četiri glavne skupine „koje obuhvaćaju zaštitu okoliša, društvenu jednakost i koheziju, ekonomski napredak i poštivanje međunarodne odgovornosti“ (Herceg, 2013: 449). Osim same Strategije, EU često poduzima inicijative obvezujuće za sve članice, od kojih je najnovija Europa 2030., gdje se EU navodi kao „predvodnik održivog razvoja u svijetu“ (Europska komisija, 2019: 31). Govoreći o provedbi ciljeva održivog razvoja, naglašava se višerazinska odgovornost, uključujući i onu država članica. Održivi je razvoj cilj i pothvat koji nadilazi nacionalnu razinu, smanjuje ulogu nacionalnih država, a povećava važnost djelovanja međuregionalnih i regionalnih tijela (Svirčić Gotovac, 2017: 97). „Iznimno je važna opća usklađenost politika, utemeljena na planiranju, politikama na temelju dokaza, uključivosti, učinkovitosti, poštovanju

načela supsidijarnosti i proporcionalnosti te mjerenju i praćenju“ (Europska komisija, 2019: 29).

Želimo li govoriti o konkretnim koracima koje Republika Hrvatska poduzima kada je u pitanju održivi razvoj, neizbježno je razmišljati u okvirima kružne ekonomije koja je ključna odrednica prelaska na modele održivosti. U kontekstu kružne ekonomije spominje se najčešće gospodarenje otpadom koje je u RH definirano Planom gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022. koji „po prvi put sadrži i plan sprječavanja nastanka otpada kako bi se ispunila načela kružnog gospodarstva“ (Tišma i dr., 2017: 246). Aktivnosti navedene u Planu potaknute su zabrinjavajućim podacima koji otkrivaju kako najveći problem u RH predstavlja miješani komunalni otpad čiji je udio u ukupnom komunalnom otpadu 2015. godine iznosio 76%, od čega se samo 18% slalo na daljnju obradu, a ostalih 82% se odlagalo (Vlada RH, 2017). Ovi podaci samo potvrđuju koliko je važno spriječiti nastanak otpada, a to obuhvaća „mjere poduzete prije nego neka tvar, materijal ili proizvod postane otpad, sa svrhom smanjenja količine otpada uključujući ponovnu uporabu proizvoda i produljenje njegova vijeka trajanja, smanjenje negativnih utjecaja nastalog otpada na okoliš i ljudsko zdravlje te smanjenje sadržaja opasnih tvari u materijalima i proizvodima“ (Miketić-Curman, 2020: 373).

Hrvatska svoj doprinos kružnom gospodarstvu vidi kroz bioekonomiju, „proizvodnju obnovljivih bioloških resursa i pretvorbu tih resursa u proizvode s dodanom vrijednošću kao što su hrana, hrana za životinje, biološki proizvodi i bioenergija“ (Hrvatski sabor, 2020). Od velike je važnosti biomasa kao glavna sirovina koja će omogućiti dekarbonizaciju cijelog proizvodnog lanca - od polja do stola. Također je snažan naglasak na održivom gospodarenju otpadom, što uključuje prije svega sustave za recikliranje u kućanstvima, dok se ostatak odvozi u centre za gospodarenje otpadom na daljnju preradu (Hrvatski sabor, 2020). Održivi je razvoj očigledno nov pojam u Hrvatskoj, budući da se konkretni, obvezujući koraci počeli poduzimati tek nedavno, a kružna ekonomija kao njegov ključan koncept u strateško je planiranje uključena 2017. godine. Popularnost koncepta održivog razvoja počela je rasti svakako prvenstveno zbog kriterija EU koji su u području okolišne politike sve zahtjevniji i ambiciozniji. U nastavku rada utvrdit će se mehanizmi (kohezijske politike, u ovom slučaju) putem kojih EU može osnažiti i ubrzati održivi razvoj u Hrvatskoj kao jednoj od država članica.

3. OSNAŽIVANJE ODRŽIVOG RAZVOJA U HRVATSKOJ PUTEM ESI FONDOVA U FINANCIJSKOJ PERSPEKTIVI 2014. – 2020.

U planiranju kohezijske politike za višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014. – 2020. kreatori su na umu morali imati nekoliko promjena koje nisu predstavljale prepreke u prethodnim programskim proračunskim razdobljima EU. Nekoliko je najvažnijih faktora utjecalo na sam proces kreiranja nove kohezijske politike: oporavak od ekonomske krize koja je 2008. i 2009. godine zahvatila čitav svijet, demografske promjene europskog stanovništva (npr. starenje i niske stope prirodnog prirasta) te rastuća svijest o klimatskim promjenama čiji su učinci sve vidljiviji (Kersan-Škabić, 2015: 193). Uzevši to u obzir, formirani su ciljevi Strategije Europa 2020, a u skladu s tim određeni su prioriteti financiranja kohezijske politike. Tri temeljna cilja Europe 2020 bili su održivi razvoj (20% energije iz obnovljivih izvora, a energetska učinkovitost povećana 20% do 2020.), pametan rast (3% BDP-a na razini EU uloženo u znanosti i inovacije) i uključiv rast (stopa zaposlenosti za osobe starosti od 24 do 64 godine 75%). Tako je za navedeno programsko razdoblje proračun kohezijske politike iznosio 376 milijardi eura, što je činilo oko 33% ukupnog europskog proračuna (Vela, 2015: 18-19).

Kohezijska politika za razdoblje 2014. – 2020. ugledala je mnoge promjene po pitanju okolišne politike, što je bilo uvjetovano kritikama brojnih interesnih skupina koje zagovaraju zaštitu okoliša za prethodno programsko razdoblje. Naime, naglašavala se pretjerana usredotočenost na ekonomski rast nakon usvajanja Lisabonske strategije, a nauštrb zelene ekonomije. Ova kritika nije bila specifična samo prethodnom programskom razdoblju – održivi je razvoj dugo tražio svoje mjesto pod suncem te se tražio širi policy okvir unutar kohezijske politike kako bi konačno došlo do integracije dva pojma (Hjerp i dr., 2011: 114). Upravo je zato nova kohezijska politika označila razdoblje „zelenih inovacija“ (Lenschow i Baudner, 2016: 375). Osim toga, ovo je programsko razdoblje posebno značajno jer je ono prvo potpuno koje je Hrvatska dočekala kao punopravna članica EU. Za razdoblje 2014. – 2020. Hrvatskoj je iz ESI fondova bilo namijenjeno oko 10,7 milijardi eura ili nešto više od 3% godišnjeg BDP-a, što znači da „prihodi od proračuna EU-a postaju treći najvažniji izvor prihoda nakon poreza i mirovinskih doprinosa“ (Maleković i dr., 2018: 15). Prema izvješću iz 2020. godine, do 15. su kolovoza ugovoreni projekti u vrijednosti od 10,6 milijardi eura ili 99,2% ukupnih namijenjenih sredstava, dok je do tog datuma bilo isplaćeno 39,6%, a ovjereno 34,2% dodijeljenih sredstava (Razvoj.gov.hr, 2020).

Pristupanje Hrvatske EU u srpnju 2013. godine sa sobom je donijelo mnogo koristi, među kojima je i mogućnost iskorištavanja sufinanciranja putem ESI fondova, ali i niz odgovornosti i zadaća koje hrvatska javna uprava nije morala obavljati u razdoblju prije pristupanja EU. Hrvatska je do tada već imala iskustva sa sufinanciranjem putem pretpristupnih programa, no punopravno članstvo u EU donijelo je nove zahtjeve. Prije samog pristupanja, još 2011. godine osnovano je novo ministarstvo – Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije kao glavno tijelo za koordinaciju unutar institucionalnog okvira za iskorištavanje EU fondova (Kersan-Škabić, 2015: 205). Korištenje sredstava kohezijske politike koja su na raspolaganju zahtijeva harmonizaciju mnogih aktera, europskih i nacionalnih. Važno je utvrđivanje prioriteta, odnosno područja koja zahtijevaju najveća ulaganja u pojedinoj državi članici. Prema tim prioritetima stvaraju se ključni dokumenti za komunikaciju između Europske komisije i država članica. Ti dokumenti su Partnerski ugovor i Operativni programi, koji se na temelju spomenutog ugovora i donose. Operativni programi sadrže prioritete i mjere financiranja te „preciznije definiraju korištenje fondova“ (Kersan-Škabić, 2015: 200-201). Za prethodno programsko razdoblje Hrvatska je definirala četiri operativna programa: 1) Konkurentnost i kohezija, 2) Učinkoviti ljudski resursi, 3) Program ruralnog razvoja i 4) Operativni program za pomorstvo i ribarstvo (Vela, 2015: 20). Kao što je već spomenuto u prethodnom odjeljku, financijske instrumente kohezijske politike predstavlja pet fondova (ERDF, CF, ESF, EARDF, EMFF) objedinjenih pod nazivom Europski strukturni i investicijski fondovi (ESI). Polazišna teza ovog rada jest da financijski instrumenti kohezijske politike EU za programsko razdoblje 2021. – 2027. mogu osnažiti i dodatno pokrenuti održivi razvoj u Hrvatskoj. S obzirom na to, pažnja će se usredotočiti na dva fonda koja sadrže ciljeve održivog razvoja i najviše pomažu u njegovom promoviranju: Europski fond za regionalni razvoj i Kohezijski fond. Kako bi se suzilo područje istraživanja, za analizu primjera odabrana je Koprivničko-križevačka županija.

3.1. EUROPSKI FOND ZA REGIONALNI RAZVOJ

Europski fond za regionalni razvoj (ERDF) jedan je od dva strukturna fonda koji jača ekonomsku i socijalnu politiku, a „svrha mu je ulaganje u malo i srednje poduzetništvo, proizvodnju, jačanje turističke ponude, ulaganje u informatičko društvo te regionalnu i lokalnu infrastrukturu“ (Vela, 2015: 21). Proračun fonda za programsko razdoblje 2014. – 2020. iznosio

je 183,3 milijarde eura, od čega je 23 milijarde bilo „namijenjeno energetskoj učinkovitosti, obnovljivim izvorima energije i smanjenju emisije CO2“ (Kersan-Škabić, 2015: 186). Alokacija ERDF-a za Hrvatsku iznosila je 4,32 milijarde eura, a gotovo svi navedeni prioriteti doticali su se zaštite okoliša. Održiv razvoj nije izričito spomenut u prioritetima, no njegove sastavnice, kao što su gospodarenje otpadom, unaprjeđenje komunalne infrastrukture, sanacija neodgovarajućih odlagališta, očuvanje bioraznolikosti i bioloških mreža te povećana upotreba obnovljivih izvora energije, jesu (Vela, 2015: 21).

S obzirom na rastuću svijest o klimatskim promjenama, nedostatku resursa i zagađenju okoliša koje je potrebno ograničiti i spriječiti što prije, sredstva ERDF-a sve se više usmjeravaju prema rješavanju tih problema, što je moguće vidjeti i na primjeru plana alokacije sredstava za Hrvatsku za prethodno programsko razdoblje. „Najizdašnije alokacije odnose se na područje zaštite okoliša koje obuhvaća većinom velike infrastrukturne projekte vezano za uređaje za obradu vode i otpada“ (Maleković i dr., 2018: 15), odnosno glavne metode za postizanje održivosti resursa koje su trenutno najdostupnije. Poznata je činjenica kako su postrojenja za obradu vode i otpada projekti koji zahtijevaju izdašna financijska sredstva koja premašuju sredstva raspoloživa hrvatskim korisnicima, a posebice jedinicama lokalne i regionalne samouprave koje najčešće imaju potrebe za izgradnjom takvih postrojenja. Upute i zahtjevi EU po pitanju zaštite okoliša sve su stroži i sve više obvezujući te ih hrvatski poduzetnici i javna tijela često sami ne mogu ispunjavati. Stoga su sredstva koja ERDF upućuje itekako važna te ih je potrebno maksimalno iskoristiti kako bi se put prema održivom razvoju odvijao što brže i učinkovitije.

Paralelno s procesom modernizacije i globalizacije, održivi je razvoj postao globalni koncept koji se ne može razmatrati samo u okvirima jedne ili nekoliko nacionalnih država. Sviršić Gotovac (2017) ističe važnost lokalnih jedinica te prebacivanje dijela odgovornosti na gradove i manja naselja putem međuregionalnih i regionalnih poveznica (Sviršić Gotovac, 2017: 97). „U današnjem se kontekstu razvoj prostora ne može planirati izvan koncepta održivosti, odnosno odgovornijeg odnosa prema urbanom i ruralnom“ (Sviršić Gotovac, 2017: 103). Općine i gradove može se, stoga, protumačiti kao nositelje procesa održivog razvoja koji, putem strukturnih i investicijskih fondova namijenjenih upravo za NUTS 2 regije u koje pripada i Hrvatska, proširuju svoje proračune i ulažu u projekte namijenjene za čišću i bolju, održivu budućnost. Dobar primjer postizanja ruralne održivosti putem ERDF-a je Općina Legrad u Koprivničko-križevačkoj županiji koja je u svibnju 2021. godine otvorila reciklažno dvorište na svom teritoriju. Projekt je sufinancirao ERDF putem Operativnog programa Konkurentnost

i kohezija, a omjer sufinanciranja iznosio je 85%. „Ciljevi projekta su bili izgradnja i opremanje reciklažnog dvorišta sa svrhom prikupljanja, razvrstavanja i privremenog skladištenja otpada. Realizacijom projekta očekuje se povećanje stope prikupljenog otpada iz miješanog komunalnog otpada na minimalno 60% s ciljem ponovnog iskorištavanja odvojenih resursa“ (Opcinalegrad.hr, 2021). Projekti poput ovoga vrlo su važni za zaštitu okoliša i postizanje održivosti, budući da se mnoga ruralna područja još uvijek suočavaju s problemom divljih odlagališta koja su nerijetko jako velik izvor zagađenja u malim sredinama. Troškovi mjera za zaštitu okoliša nisu mali, a sanacije divljih odlagališta dostižu milijunske iznose koje si mnoge općine ne mogu priuštiti. Stoga je važno raditi na postrojenjima za pravilno zbrinjavanje otpada koja su na raspolaganju mještanima i doprinose sprječavanju nepropisnog odlaganja koje je iznimno štetno za okoliš.

Još jedan primjer projekta sufinanciranog iz ERDF-a na području Koprivničko-križevačke županije je projekt Public pROcureMent of INnovation boosting greEN growTh in MED area (akronim PROMINENT MED) koji se provodi unutar programa Interreg Mediterranean, a Grad Koprivnica u njemu sudjeluje kao jedan od projektnih partnera. Cilj projekta jest „poboljšati inovacijske kapacitete i veze između javnih i privatnih dionika uključenih u sektor društvenih inovacija kroz primjenu javne nabave inovacija (PPI – Public Procurement of Innovation) kako bi se stimuliralo istraživanje i razvoj inovativnih tehnoloških sustava i rješenja u području energetske učinkovitosti“ (Koprivnica.hr, 2019). Glavni korisnik je Regionalna razvojna agencija Umbrije iz Italije, a europski gradovi i tehnološki centri i sveučilišta sudjeluju kao projektni partneri. Ukupna vrijednost projekta je oko 2,7 milijuna eura, a čak 85% sredstava osigurava ERDF. Ukupni proračun za Grad Koprivnicu i partnersku energetsku agenciju REA Sjever iznosi nešto manje od pola milijuna eura, a projektom se nastoji postići razvoj tehnologije i tehnoloških inovacija, što bi u konačnici vodilo i ka održivom razvoju, budući da je naglasak na zelenim inovacijama. Velika se važnost u projektu pridaje i energetskoj učinkovitosti koja bi se novim poduzetničkim inicijativama uvelike poboljšala. Iz Grada ističu kako je problematično područje javne nabave inovacija, budući da je ono u Hrvatskoj još uvijek jako slabo razvijeno, no ukoliko se uspješno provede, Grad Koprivnica bit će prvi grad u Hrvatskoj koji je to postigao (Koprivnica.hr, 2019). Uspješna implementacija ovakvog projekta iznimno je važna ne samo zato jer objedinjuje dionike iz čitave Europe i pridonosi načelu integracije europskih zemalja, već i zato što spaja ključne pojmove i ciljeve današnjice – digitalizaciju, inovativnost i održivi razvoj.

S obzirom na to da, kada govorimo o održivosti u punom smislu te riječi, treba voditi računa o tri njezina elementa, uz zaštitu okoliša naglašava se i gospodarska i društvena održivost. Gospodarenje otpadom, kao jedna od polaznih točaka održivog razvoja, nije jeftin pothvat i često zahtijeva izdašne financijske resurse, no u konačnici, ukoliko se izvede na pravi način, rezultira povoljnim ishodom. „Primjerice, metan koji se proizvodi na odlagalištima otpada diljem Europske unije mogao bi osigurati proizvodnju električne energije za oko 20.000 kućanstava, a vrijednost otpada na odlagalištima diljem Europske unije ima godišnju tržišnu vrijednost i do 5,25 mlrd. eura“ (Tišma i dr., 2017: 81). Nije zanemariva ni činjenica da izgradnja postrojenja za gospodarenje otpadom, poput reciklažnog dvorišta navedenog u primjeru, otvara nova radna mjesta koja sa sobom povlače i koncept društvene održivosti, budući da imaju potencijal privući stanovništvo u ruralne sredine koje posljednjih desetljeća bilježe negativne demografske trendove. Nova radna mjesta nerijetko predstavljaju i jedan od kriterija bodovanja prilikom prijave za sufinanciranje projekata putem ESI fondova, što svakako otvara nove mogućnosti za sredine koje se prijavljuju na natječaje. Međutim, takvi zahtjevi koji dolaze od EU često imaju i drugu, otežavajuću stranu, budući da broje općine koje su često prijavitelji projekata, nemaju financijski kapacitet za dugoročno održavanje spomenutih radnih mjesta koja se otvaraju u svrhu provedbe projekata.

3.2. KOHEZIJSKI FOND

Kohezijski fond predstavlja drugi fond za ekonomsko i socijalno usklađivanje zemalja članica, a namijenjen je, prije svega, onima najmanje razvijenima, odnosno onima čiji BDP iznosi manje od 90% prosjeka EU „i koje primjenjuju nacionalni program konvergencije odnosno približavanja gospodarskoj i monetarnoj uniji“ (Vela, 2015: 23). Ovim financijskim instrumentom financiraju se veliki projekti u minimalnom iznosu od 25 milijuna eura, a za programsko razdoblje 2014. – 2020. ukupna alokacija fonda bila je 63,4 milijarde eura (HGK, 2015: 12). Za Hrvatsku je taj iznos bio 2,559 milijardi eura. Primarni navedeni korisnici su tijela javne vlasti, no i poslovni sektor posredno ima veliku ulogu i profit u projektima sufinanciranima iz CF-a jer obavlja brojne usluge potrebne javnom sektoru. Dva su primarna sektora u prioritetima Kohezijskog fonda: sektor prometa i sektor okoliša, koji čini „infrastruktura okoliša radi preuzimanja standarda EU-a za zaštitu okoliša te učinkovito korištenje energijom i obnovljivim izvorima energije“ (Vela, 2015: 23).

Putem Kohezijskog fonda iz financijske perspektive 2014. – 2020. sufinanciran je projekt izgradnje Kompostane Herešin u Koprivničko-križevačkoj županiji. Korisnik sufinanciranja je Komunalac, koprivničko komunalno poduzeće koje već godinama prednjači u odvajanju otpada i njegovom odgovornom zbrinjavanju te je, nekoliko godina prije izgradnje same kompostane, također u Herešinu, izgrađeno reciklažno dvorište sufinancirano sredstvima iz strukturnih fondova. Sam projekt kompostane vrijedan je oko 14,3 milijuna kuna, od čega je 4,5 sufinancirala EU sredstvima iz Kohezijskog fonda. Kompostana je otvorena i puštena u rad u srpnju 2021. godine te predstavlja najmoderniji sustav kompostiranja u Hrvatskoj, a i jedan od malobrojnih takvih sustava na razini cijele EU. U dvije izgrađene hale proizvodi se eko kompost od biorazgradivog komunalnog otpada i to u dvostruko kraćem vremenu nego što je to do sada bila uobičajena praksa, a trenutni kapacitet je 9000 tona biootpada godišnje. „Novi način kompostiranja, osim što smanjuje vrijeme potrebno za dobivanje kvalitetnog komposta, neizostavan je dio modernih svjetskih pogona za kompostiranje jer omogućuje bolju kontrolu koja se odnosi na zaštitu okoliša kao što je nastajanje mirisa, plinova, prašine i izgleda okoliša“ (Komunalac-kc.hr, 2021). Kompostana je na raspolaganju mještanima jedinica lokalnih samouprava koje su suvlasnici gradskog komunalnog poduzeća, no i ostalim građanima koji izraze želju za odlaganjem biootpada na ovaj način. Ovakvo postrojenje srž je onoga na čemu Europska unija radi posljednjih godina u području zaštite okoliša, a to je ponovna upotreba otpada koja je temeljna odlika koncepta kružne ekonomije. Kompostiranje ima višestruke koristi – ne samo da predstavlja način prerade biootpada koji bi se u protivnom samo odlagao, već i stvara kompost, odnosno kvalitetno gnojivo koje služi za zdravi i kvalitetni uzgoj voća, povrća i drugih biljaka.

Iako gradsko komunalno poduzeće spomenuto u ovom primjeru raspolaže s opsežnijim sredstvima od jedinica lokalne samouprave, posebice općina koje zahtijevaju veće mjere potpore u projektima za postizanje održivog razvoja, pomoć EU putem strukturnih fondova iznimno je važna. Primjer izgradnje Kompostane Herešin klasična je manifestacija načela dodavanja, pri čemu sredstva iz strukturnih fondova služe za unaprjeđenje projekta, iako nisu primarni izvor financijskih sredstava. Projekti poput ovog sadrže i gospodarsku komponentu – ne samo da stvaraju dodatna radna mjesta, već i omogućuju profit za tvrtku korisnika, budući da će se proizvedeni kompost prodavati.

Još jedan primjer projekta za postizanje održivosti jest projekt aglomeracije za poboljšanje vodno-komunalne infrastrukture na području grada Koprivnice i šest okolnih općina koprivničke tvrtke KC Vode. Ukupna vrijednost projekta je oko 512,6 milijuna kuna, od čega

je 69,21% financirano bespovratnim sredstvima iz Kohezijskog fonda EU, dok se ostatak financira iz nacionalnih izvora. Projekt podrazumijeva modernizaciju sustava odvodnje i vodovoda na području grada i općina što će rezultirati povećanjem priključenosti kućanstava na sustav javne odvodnje i javne vodoopskrbe, optimizacijom čitavog sustava i povećanjem stope pročišćavanja otpadnih voda (Kcvode.hr, 2021). Ovakav je projekt važan ne samo za poboljšanje kvalitete života mještana koji su njime obuhvaćeni, povećanje dostupnosti pitke vode i sustava odvodnje te postizanja održivosti vodnih resursa, već i za zadovoljavanje normi europskih okolišnih direktiva što je manje razvijenim regijama često vrlo teško postići. Jedna od takvih direktiva je Direktiva o odvodnji i pročišćavanju komunalnih otpadnih voda (91/271/EEZ) koja „nastoji zaštiti okoliš od negativnih učinaka ispuštanja komunalnih otpadnih voda i ispusta iz industrije. Direktivom se utvrđuju minimalni standardi i vremenski rasporedi za prikupljanje, pročišćavanje i ispuštanje komunalnih otpadnih voda, uvode se kontrole odlaganja mulja iz pročišćenih otpadnih voda i zahtijeva prestanak ispuštanja mulja u more“ (Tišma i dr., 2017: 131).

Analizom primjera sufinanciranja iz oba fonda, može se utvrditi kako je značajna razlika u alokaciji sredstava i udjela sufinanciranja prema jedinicama lokalne samouprave, posebice općinama, i ostalim dionicima. Dok na primjeru Kompostane Herešin, čiji je glavni investitor Komunalac kao poduzeće koji je u većinskom vlasništvu Grada Koprivnice stopa sufinanciranja iz CF-a iznosi oko 31,5%, u projektu aglomeracije koji obuhvaća i šest općina ta stopa iznosi nešto manje od 70%, a u projektu reciklažnog dvorišta gdje je jedini nositelj Općina Legrad te u projektu PROMINENT MED gdje je jedan od korisnika Grad Koprivnica, stopa sufinanciranja je velikih 85%. Prema navedenim primjerima može se zaključiti kako se najveće težnje prema održivom razvoju usmjeravaju upravo na ruralne sredine koje same po sebi gotovo pa i nemaju mogućnosti za provođenje kvalitetnih okolišnih mjera i projekte poput gradnje postrojenja za obradu otpada ili otpadnih voda.

4. KOHEZIJSKA POLITIKA 2021. – 2027.

Financijska perspektiva za razdoblje 2021. – 2027. morala je u 2020. godini proći kroz brojne izmjene i dopune s obzirom na izvanrednu situaciju koja je zahvatila svijet – pandemiju Covid-19. Zdravstvena kriza nije ostala samo zdravstvena, nego se preslikala i u ekonomsku i društvenu sferu, uzrokujući niz posljedica potencijalno pogubnih za svjetsko gospodarstvo. Ovakva je situacija zahtijevala specifične mjere ublažavanja gospodarske krize i prevencije budućih pa je Europska unija upravo u te svrhe donijela plan oporavka. Novi, dodatni instrument u iznosu od 750 milijardi eura nazvan je „EU sljedeće generacije", a više od 670 milijardi eura izdvojeno je za novi Fond za oporavak i otpornost. „U okviru fonda, EU će poticati ulaganja i reforme koje su ključne za oporavak i jačanje gospodarske i socijalne otpornosti država članica te zelenu i digitalnu tranziciju" (Maletić i dr., 2020: 1). Slabije razvijene države članice koje su ionako bile ranjive i podložne krizama sada su se našle u još većoj opasnosti, budući da same nemaju kapacitete za financiranje gospodarskog oporavka, što stavlja još veći fokus na ulogu EU kako bi se ciljevi kohezijske politike nesmetano mogli nastaviti provoditi. Ugrožena ekonomska situacija svakako dovodi u opasnost provođenje mjera za održivi razvoj, budući da okolišna pitanja nerijetko padaju u drugi plan kada nastupi ekonomska kriza. Stoga je činjenica da je zelena tranzicija uključena u plan oporavka veoma važna i trebala bi biti uključena u sve elemente plana povratka u stanje prije pandemije.

Kao standardna metoda statističke podjele teritorija na razini EU koristi se podjela na NUTS regije i to na razinama od 1 do 3, što olakšava raspodjelu sredstava s obzirom na status razvijenosti pojedinih europskih regija, pri čemu se one dijele na manje razvijene, regije u tranziciji i razvijene regije. Glavni kriterij razvrstavanja u okviru NUTS podjele je broj stanovnika, pri čemu regije na razini NUTS 1 obuhvaćaju od 3 do 7 milijuna, regije na razini NUTS 2 od 800 000 do 3 milijuna te regije na razini NUTS 3 od 150 000 do 800 000 stanovnika (Maletić i dr., 2020: 23). Istraživanje provedeno 2005. godine, netom prije prve podjele Hrvatske na NUTS regije predložilo je dvije varijante podjele. Obje su predlagale podjelu na Kontinentalnu i Jadransku Hrvatsku, a treća regija bila bi ili Grad Zagreb ili Zagrebačka regija koja bi obuhvaćala Grad Zagreb i Zagrebačku županiju (Lovrinčević i dr., 2005: 1125 – 1127). Ova podjela nije zaživjela, iako se kasnije pokazalo kako je takva klasifikacija najlogičnija i najučinkovitija. Godine 2007. objavljena je službena podjela na tri regije NUTS 2 razine: Sjeverozapadnu, Središnju i Istočnu te Jadransku Hrvatsku. Ovakva podjela nije bila zadovoljavajuća jer je regija Sjeverozapadna Hrvatska prednjačila po razvijenosti te bi najbrže

dosegla razinu od 75% prosjeka BDP-a EU, što bi onemogućilo znatan dio sredstava namijenjenih za slabije razvijene regije. Tako je 2012. godine došlo do nove podjele na dvije NUTS 2 regije: Kontinentalnu i Jadransku Hrvatsku, pri čemu su nekadašnja Sjeverozapadna i Središnja i Istočna Hrvatska spojene u jednu te je to otvorilo veće mogućnosti za iskorištavanje financijskih instrumenata kohezijske politike (Kersan-Škabić, 2015: 207). Međutim, u najnovijoj je financijskoj perspektivi došlo do dodatnih promjena te je za Vlada RH donijela odluku o podijeli Hrvatske na četiri NUTS 2 regije: Panonsku, Sjevernu i Jadransku Hrvatsku te Grad Zagreb, pri čemu se prve tri regije ubrajaju u slabije razvijene zbog BDP-a manjeg od 75% europskog prosjeka, a Grad Zagreb u razvijene regije s BDP-om koji nadilazi 100% europskog. Takva nova klasifikacija stvorena je kako bi se slavonskom području omogućile veće potpore koje su ga do sada zaobilazile jer se njihova stopa sufinanciranja izjednačavala s onom u Gradu Zagrebu, a očigledno je kako su razlike u razvijenosti ta dva područja vrlo velike (Maletić i dr., 2020: 23-24).

Kada se uzmu u obzir ukupna sredstva koja su Hrvatskoj dodijeljena za trenutno programsko razdoblje preko ESI fondova i novog NGEU-a u okviru kohezijske i poljoprivredne politike, ona prelaze ukupni jednogodišnji proračun RH. Naime, za investicije i projekte u poljoprivredi i području kohezijske politike, Hrvatskoj je namijenjeno 12, 7 milijardi eura te dodatnih 9, 4 milijarde eura iz NGEU-a (Maletić i dr., 2020: 13). Za provođenje kohezijske politike koja se, prije svega, u trenutnom programskom razdoblju implementira preko tri primarna fonda (ERDF, CF i ESF+), Hrvatskoj je dodijeljeno 9,8 milijardi eura, što je smanjenje od 6% u odnosnu na prethodno programsko razdoblje, no zaključcima Vijeća iz srpnja 2020. dodijeljeno joj je dodatnih 500 milijuna eura (Maletić i dr., 2020: 19).

4.1. ODRŽIVI RAZVOJ KAO ELEMENT ESI FONDOVA 2021. – 2027.

Nova kohezijska politika u financijskoj perspektivi 2021. – 2027. počiva na pet glavnih policy ciljeva ERDF-a koji teže uspostavi harmonizirane Europe u narednom programskom razdoblju. Ciljevi su pojednostavljeni i jasniji u odnosu na prethodno razdoblje kada je bilo identificirano 11 glavnih ciljeva. Ovoga puta, težnje kohezijske politike Europske unije su sljedeće: 1) pametnija Europa koja potiče pametnu i inovativnu ekonomsku transformaciju, digitalizaciju i razvoj malih i srednjih poduzeća; 2) zelenija, niskougljična Europa koja se temelji na Pariškom sporazumu, energetskoj učinkovitosti, održivosti i obnovljivim izvorima energije; 3) povezanija

Europa, što se odnosi na razvoj prometne infrastrukture, povećanje mobilnosti i razvoj informacijsko-komunikacijskih tehnologija; 4) socijalna Europa koja promiče ljudska prava, socijalnu inkluziju, rast zaposlenosti, obrazovanje i socijalne vještine; 5) Europa bliža građanima kroz poticanje lokalnih razvojnih strategija i održivog urbanog razvoja (Sielker, 2021: 3).

U okviru drugog cilja koji je najrelevantniji za ovaj rad, a koji teži zelenijoj, niskougljičnoj Europi spominju se neki specifični ciljevi: „promicanje mjera energetske učinkovitosti, energije iz obnovljivih izvora, prilagodbe na klimatske promjene, održivog upravljanja vodama, prelaska na kružno gospodarstvo, biološke raznolikosti, zelene infrastrukture u urbanom okruženju i smanjenjem onečišćenja“ (Maletić i dr., 2020: 36). Konkretni projekti koji se u najvećoj mjeri planiraju financirati putem ERDF-a ostaju slični onima u prethodnom razdoblju, a to su projekti koji teže postizanju energetske učinkovitosti, kao što su energetske obnove javnih zgrada i obiteljskih kuća, financiranje sustava IKT-a koji pomažu u praćenju stanja u okolišu, promicanje održivog prometa i održive prometne infrastrukture (npr. javni prijevoz na električni pogon), projekti tehnoloških rješenja za preradu otpada itd. (Maletić i dr., 2020: 39). S obzirom na to da se EU obvezala da će 30% ukupnog proračuna izdvajati za klimatske ciljeve, isto se predviđa i u alokaciji sredstava po pojedinim fondovima. U programskom razdoblju 2021. – 2027., za klimatske (okolišne) ciljeve predviđeno je izdvajanje 30% od ukupnog proračuna ERDF-a te 37% od ukupnog proračuna Kohezijskog fonda (EP, 2021: 6).

Višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027. za Hrvatsku predviđa alokaciju od oko 5,3 milijardi eura preko ERDF-a (Maletić i dr., 2020: 14). U okviru ERDF-a potiče se, između ostalog, i integrirani teritorijalni i lokalni razvoj kako bi se postigao održivi urbani razvoj, a jedan od glavnih mehanizama je ITU mehanizam (integrirana teritorijalna ulaganja) koji identificira urbana područja, odnosno urbane aglomeracije, obuhvaćajući najveće gradove u Hrvatskoj i povezujući ih u cjeline s okolnim jedinicama lokalne samouprave, čime se općinama daju dodatne mogućnosti za povlačenje europskih sredstava (Maletić i dr., 2020: 41). „Mogućnost financiranja kroz ITU mehanizam u idućem financijskom razdoblju 2021.-2027., uz postojećih sedam urbanih područja (Zagreb, Split, Rijeka, Osijek, Zadar, Slavonski Brod i Pula), ostvarit će još sedam gradova koji, sukladno ZRR, ispunjavaju kriterije za veće urbano područje (Dubrovnik, Karlovac, Varaždin, Vinkovci, Sisak, Šibenik i Bjelovar)“ (Iharoš i Careva, 2020: 431). Vrlo važna metoda promicanja međuregionalnog razvoja putem ERDF-a je i Interreg (program europske teritorijalne suradnje) koji se već uspješno provodio u više programskih razdoblja, a provodit će se i u tekućem. Interreg uvelike pridonosi prekograničnoj

suradnji pojedinih europskih regija i njihovom spajanju, a izniman značaj ima upravo zbog toga jer državama članicama i pojedinim regijama unutar njih otvara brojne nove mogućnosti za sufinanciranje prekograničnih projekata koje ne bi bilo izvedivo na individualnoj razini (EP, 2019: 7).

Sredstva Kohezijskog fonda usmjerena su primarno na pitanja okoliša i unaprjeđenja prometa (EP, 2019: 3), a s obzirom na to da se te dvije teme nerijetko isprepliću i da prometna pitanja često obuhvaćaju ulaganje u ekološki prihvatljiviju i održivu infrastrukturu, može se reći kako je Kohezijski fond onaj čija su ulaganja u zaštitu okoliša i održivi razvoj najobuhvatnija i najizdašnija. U okviru okolišne politike, sredstva Kohezijskog fonda fokusiraju se primarno na okolišnu infrastrukturu, odnosno ulaganja povezana s održivim razvojem i energijom, pri čemu je naglasak na energetskoj učinkovitosti i korištenju obnovljivih izvora energije. Poseban naglasak stavlja se na razvoj TEN-T mreže koja je vrlo značajna za razvoj prometne i energetske infrastrukture (Maletić i dr., 2020: 42). TEN-T podrazumijeva razvoj transeuropske prometne mreže koja će povezati europske regije, unaprijediti putovanje i olakšati protok robe i usluga. Nerijetko obuhvaća ulaganja u energetsku infrastrukturu, što donosi dvostruke prednosti jer ne samo da modernizira promet, već i doprinosi održivom razvoju. „Hrvatska se nalazi na dva koridora Osnovne prometne mreže, na Mediteranskom koridoru i na Rajna-Dunav koridoru. Prioritet za sufinanciranje iz fondova EU imaju projekti koji su na osnovnoj mreži, i to prvenstveno za sredstva iz Kohezijskog fonda“ (Promet-eufondovi.hr, 2021). Iz Kohezijskog je fonda za razdoblje 2021. – 2027. za Hrvatsku izdvojeno oko 1,55 milijardi eura (Maletić i dr., 2020: 14).

4.2. POTENCIJALI U ISKORIŠTAVANJU ESI FONDOVA U HRVATSKOJ

Analizirani primjeri iz prethodnog odjeljka pokazuju kako su se sredstva iz strukturnih fondova kada je riječ o okolišnim pitanjima do sada povlačila uglavnom za projekte slične prirode koji su se odnosili na zbrinjavanje otpada i otpadnih voda. Iako je analizirano područje Koprivničko-križevačke županije, nalazi se mogu primijeniti na cijelu zemlju gdje se provode slični projekti. U Hrvatskoj se zasada održivi razvoj uglavnom temelji na postrojenjima za zbrinjavanje otpada, što je vrlo važno za utiranje puta prema kružnoj ekonomiji, no potrebno je dodatno raditi na

metodama postizanja održivog razvoja koje se temelje na obnovljivim izvorima energije, sprječavanju zagađenja i sprječavanju nastanka otpada. Obnovljivi izvori energije iznimno su važni jer korištenje starih, tradicionalnih izvora neizbježno vodi u oskudnost resursa, proizvodi veće zagađenje te je, u konačnici, neodrživo.

Energetski indikatori u Hrvatskoj ukazuju na nedostatak raspoloživih resursa i proizvodnih kapaciteta, posebice s obzirom na rastuću potrošnju energije. Prema podacima iz 2019. godine, hidroelektrane su primarni izvor energije u Hrvatskoj (od kojih su dvije najveće na hrvatskom dijelu programskog područja HE Zakučac i HE Senj), a slijede ih termoelektrane (na programskom području se izdvaja TE-TO Sisak) s nešto manjim obujmom proizvodnje. U prosjeku više od polovice električne energije proizvodi se u hidroelektranama, pa proizvodnja električne energije u Republici Hrvatskoj značajno varira ovisno o hidrološkim prilikama. U porastu je proizvodnja iz ostalih OIE-a, najviše iz vjetroelektrana. Ukupna potrošnja energije u Republici Hrvatskoj u razdoblju od 2012. godine do 2017. godine rasla je s prosječnom godišnjom stopom od 0,4%, pri čemu se mijenja struktura korištenih energenata. Najveće udjele u ukupnoj potrošnji zauzimaju tekuća goriva i prirodni plin. Potrošnja električne energije posljednjih godina je na približno istoj razini, ali njen udio u ukupnoj potrošnji lagano raste (Hrvatski sabor, 2020). Strategija energetskog razvoja do 2030. s pogledom na 2050. teži smanjenju i eventualnoj potpunoj eliminaciji udjela fosilnih goriva u proizvodnji energije, kao i prelasku s hidropotencijala kao primarnog obnovljivog izvora energije na ostale OIE, budući da je voda resurs koji će postajati sve oskudniji i dragocjeniji. Poseban je naglasak na izgradnji vjetroelektrana i solarnih elektrana, kao i većem korištenju biomase kao jednog od energenata (Hrvatski sabor, 2020). Naglasak je, dakle, na korištenju obnovljivih izvora energije koji nisu nužni samo za postizanje energetske učinkovitosti, već i za prelazak na kružnu ekonomiju koja je preduvjet za smanjenje emisije stakleničkih plinova.

Najjednostavniji primjer strukturnih fondova za ovo tematsko područje je natječaj ERDF-a Povećanje energetske učinkovitosti i korištenja obnovljivih izvora energije u proizvodnim industrijama namijenjen poduzetnicima koji se u pravilu provodi svake tri godine (Strukturnifondovi.hr, 2021a). Drugi primjer natječaja koji je u najavi za trenutno programsko razdoblje jest Natječaj za tip operacije 4.1.3. "Korištenje obnovljivih izvora energije" koji financira EAFRD, a prihvatljivi su prijavitelji poljoprivredni gospodarski subjekti (Strukturnifondovi.hr, 2021b). Velik potencijal za apsorpciju sredstava iz ESI fondova leži u natječajima koji se odnose na zaštitu okoliša i održivi razvoj, a koji su namijenjeni poljoprivrednicima. Hrvatski se poljoprivrednici u slaboj mjeri odlučuju na ekološki uzgoj jer

u njemu ne vide mogućnost sličnog profita kao prilikom tradicionalnog uzgoja, no poticaji iz strukturnih fondova namijenjeni ekološkoj poljoprivredi svakako to mijenjaju. Mogućnosti za održivi razvoj u poljoprivredi su brojne, s obzirom na to da u Hrvatskoj postoji još značajan broj ruralnih područja i dobar se dio stanovništva bavi poljoprivredom.

Tema održivosti prometa sve više dobiva na značenju, osobito s porastom svijesti o štetnim učincima klimatskih promjena i potrebi korištenja čistih tehnologija, kao i smanjenju emisije stakleničkih plinova. S obzirom na cilj EU-a da Europa postane klimatski neutralni kontinent do 2050. godine i veliki dio prometa u zagađenju okoliša, postoji sve veća potreba za korištenjem obnovljivih izvora energije (OIE) u prometu. Održivi promet igrat će veliku ulogu u smanjenju emisija stakleničkih plinova i smanjenju negativnog utjecaja prometa na okoliš. Osim korištenja OIE, intermodalni prijevoz, koji kombinira više oblika prijevoza, također je važan za održivost prometa. Podaci za 2016. pokazuju da je udio OIE u prometu u Hrvatskoj bio samo 1,3%, što ga čini jednim od najnižih u cijeloj EU i daleko ispod cilja za 2020. koji je iznosio 10% (MMPI, 2017: 52). Cilj je u narednim godinama ne samo povećati udio OIE u prometu, već i povećati intermodalnost, unaprijediti javni prijevoz i povećati njegovo korištenje, kao i razvijati urbanu mobilnost koja je vrlo važna tema na razini EU u posljednjih nekoliko godina. „U Akcijskom planu za mobilnost s niskom razinom emisija, koji je Komisija predstavila 2016., i prijedlozima u okviru programa 'Europa u pokretu' koji su uslijedili, predviđaju se brojne mjere za povećanje održivosti našeg prometnog sustava“ (EK, 2019: 19). U ovom se kontekstu u Hrvatskoj govori, primjerice, o poticajima za kupnju električnih vozila, posebice u javnom prijevozu, kao i o povećanju broja punionica za električna vozila – to su neki od realnih prvih koraka koje je moguće poduzeti u kratkom periodu, a za koje je moguće iskoristiti potencijal i sredstva iz strukturnih fondova. „Potrebno je dati prednost čistim i cjenovno pristupačnim alternativama kako bi cestama EU-a vozila samo vozila s nultom stopom emisija te na najbolji način iskoristiti digitalne tehnologije radi smanjenja potrošnje goriva“ (EK, 2019: 19). Na temu urbane mobilnosti najviše se mogućnosti javlja u sklopu prethodno spomenutih ITU mehanizama i urbanih aglomeracija koje su u prethodnom programskom razdoblju razvijene u sedam hrvatskih gradova, a dodatne se mogućnosti za još najmanje sedam gradova javljaju u tekućem programskom razdoblju. ITU projekti financiraju se iz Kohezijskog fonda, a budući da je jedan od ciljeva unaprjeđenje javnog prijevoza (Razvoj.gov.hr, 2021), često obuhvaćaju natječaje za nabavu gradskih električnih vozila (npr. autobusa) ili električnih bicikala za bike-sharing sustave koji se također financiraju putem ERDF-a (Osijek.hr, 2021).

Jedan od elemenata održivog razvoja o kojem se u Hrvatskoj vrlo malo govori, a za njega postoji velik potencijal, jest održivi turizam. Pojam održivog turizma nije nov, ali je slabo razvijen, posebice u jadranskoj Hrvatskoj gdje zaštita okoliša uglavnom pati nauštrb profitu u turističkoj sezoni. Kao neki od glavnih pritisaka turizama na okoliš definiraju se pritisci na prostor (povećanje gustoće stanovanja u turističkim središtima), prometno zagađenje, prostorno ugrožavanje okoliša zbog izgradnje novih, turističkih infrastruktura te ugrožavanje bioraznolikosti u prirodnim područjima koja su najprivlačnija za turiste, ali i najranjivija (Herceg, 2013: 295). Upravo je zato osmišljen pojam održivog turizma „koji osigurava održanje biološkog sustava i kulturološkog integriteta, a istovremeno zadovoljava estetske, socijalne i ekonomske potrebe“ (Herceg, 2013: 296). Jedan od načina za postizanje održivog turizma je ekoturizam koji podrazumijeva očuvanje prirodne i kulturne baštine i edukaciju turista o vrstama specifičnima za određeno turističko područje u suradnji s lokalnom zajednicom koja također profitira, pružajući smještajne i ugostiteljske kapacitete (Herceg, 2013: 298). Ekoturizam jedan je od podtipova šireg pojma ruralnog turizma koji se posljednjih godina posebno promiče na razini EU kako bi se smanjio pritisak na tipična masovna turistička odredišta te kako bi se poljoprivreda, priroda i tradicijska gastronomija prometnule i iskoristile u turističke svrhe (Bušljeta Tonković, 2017: 153).

Anita Bušljeta Tonković (2017) prikazuje primjere dobre prakse održivog ruralnog turizma u Lici, dokaz je onoga što se može primijeniti na čitavu Hrvatsku, a to je da se ekoturizam, ruralni turizam i, u konačnici, održivi turizam uglavnom razvijaju samo u kontinentalnoj Hrvatskoj. Iako popularnost kontinentalnog turizma u posljednje vrijeme raste i to na razini čitave EU, omjer kontinentalnih turista još uvijek je neusporediv s onima na pomorskom području, posebice u jadranskoj Hrvatskoj. Kada su u pitanju mogućnosti koje se nude putem ESI fondova, održivi je turizam također moguće promicati kroz ITU programe, ali i kroz Interreg programe teritorijalne suradnje koji se sufinanciraju iz ERDF-a. Interreg programi uključuju zajedničke projekte pograničnih područja, a obuhvaćaju svih pet ciljeva ERDF-a za tekuće programsko razdoblje, među kojima je i promicanje bioraznolikosti koje je temeljna odlika održivog turizma. Primjer je Interreg Hrvatska – BiH – Crna Gora koji se provodio u razdoblju od 2014. – 2020., no trenutno je u izradi program za isto područje za tekuće programsko razdoblje, 2021. – 2027 (Interreg-hr-ba-me2014-2020.eu, 2021). U Hrvatskoj su pogranična područja posebice pogodna za razvoj održivog turizma budući da sadrže brojne prirodne ljepote, uključujući i brojne rijeke i šume.

4.3. OGRANIČENJA APSORPCIJE ESI FONDOVA U HRVATSKOJ

Potencijali koji su se za Hrvatsku javili ulaskom u EU 2013. godine uvelike su utjecali na njen dosadašnji razvoj, a tema održivog razvoja prometnula se u vrlo važno pitanje kojem se nije pridavao veliki značaj prije pokretanja postupka pristupanja Hrvatske EU. Mogućnosti za iskorištavanje strukturnih fondova su brojne i mnogi su projekti na temu održivog razvoja zaživjeli upravo zbog sufinanciranja koje nudi EU, no brojne su prilike i propuštene zbog određenih ograničenja koje RH još uvijek ima kada je riječ o iskorištavanju europskih sredstava. Ta bi se ograničenja ugrubo mogla podijeliti na administrativna, strateška i infrastrukturna.

Kada govorimo o iskorištavanju sredstava ESI fondova, kao i svih ostalih EU fondova, nije dovoljno analizirati samo alokaciju sredstava usmjerenu prema nekoj zemlji, već je potrebno u obzir uzeti i apsorpcijski kapacitet te zemlje. Apsorpcijski kapacitet jest „opseg u kojem je pojedina zemlja u mogućnosti učinkovito i djelotvorno utrošiti financijska sredstva koja joj kroz strukturne fondove stoje na raspolaganju“ (Đulabić, 2012: 13). Hrvatski birokratski aparat nerijetko je na meti kritika koje su najčešće usmjerene prema činjenici da je državna uprava još uvijek vrlo spora i slabo učinkovita. Iako se Hrvatsku teško više može svrstati u tranzicijske zemlje i sve je bliže zapadnjačkoj civilizaciji, ipak je postsocijalistička zemlja gdje je nasljeđe starog sustava još uvijek prisutno, što je i vidljivo u situacijama gdje se propituje učinkovitost javne uprave. Prema najnovijoj podjeli na NUTS regije, tri od četiri hrvatskih regija ubrajaju se u manje razvijene, što znači da je koncentracija sredstava kohezijske politike prema tim područjima najveća moguća.

Međutim, kao najveći administrativni problem javlja se nedostatak kvalitetnog osoblja i iskustva u upravljanju sredstvima iz EU fondova. „Nedostatak tradicije i stručnosti u koordinaciji politika dodatno usporava provedbu jer sklapanje međuvladinih sporazuma traje vrlo dugo i usporava proces donošenja odluka“ (Maleković i dr., 2018: 17). Problem se s državne razine prelijeva na niže razine, posebice na jedinice lokalne samouprave (konkretnije, općine) koje često nemaju osoblje osposobljeno za rad na EU projektima, što ih u samom početku koči i nerijetko sprječava proces prijave na natječaje. Proračuni hrvatskih općina u većini su slučajeva mali, što onemogućuje zapošljavanje dodatnog osoblja stručnog u području EU fondova pa se jedinice lokalne samouprave uglavnom oslanjaju na dodatnu edukaciju postojećih zaposlenika. Ne smije se zanemariti ni problematika neriješenih imovinsko-pravnih odnosa koji, nažalost, u Hrvatskoj, nisu rijetka pojava (Maleković i dr., 2018: 17), kao i dugotrajnost postupka izdavanja potrebnih građevinskih dozvola i sličnih dokumenata, što je

posljedica nezadovoljavajuće organizacije županijskih uprava. Još jedno potencijalno ograničenje za apsorpciju sredstava jest stopa sufinanciranja koja ne iznosi uvijek 100%. Čak i u slučajevima kada je stopa sufinanciranja vrlo visoka (85%), neke se općine ne odlučuju na prijavu na natječaje, budući da su projekti u području održivog razvoja nerijetko višemilijunski iznosi pa si same općine ne mogu priuštiti financiranje dijela projekta iz vlastitih sredstava.

Druga vrsta ograničenja koja se javlja kada su u pitanju strukturni fondovi jest nedostatak strateške dokumentacije i to ne samo na razini jedinica lokalne samouprave, već i na državnoj razini. Pritom se misli na razvojne strateške dokumente koji služe kao smjernica za daljnje djelovanje. Kada je riječ o strateškim dokumentima jedinica lokalnih samouprava, one su do 2015. godine imale zakonsku obvezu donositi petogodišnje razvojne strategije za svoje područje (Programe ukupnog razvoja), a 85% troška izrade strategija sufinancirao je EAFRD. Služile su kao „podloga na temelju koje će se općina/grad i lokalni razvojni projekti kandidirati na domaćim i stranim natječajima za razvojna sredstva te omogućiti pribavljanje subvencija i drugih potpornih sredstava iz nacionalnih fondova i fondova Europske unije“ (Općina Đelekovec, 2015: 6). Općine i gradovi više nisu dužni izrađivati svoje PUR-ove i razvojne strategije manjih JLS-ova isključivo su proizvoljne. Smjernice za razvoj JLS-ova sada su uključene u županijske razvojne strategije ili pak one koje izrađuju pojedini LAG-ovi. Iako uklanjanje takve obveze ima svojih prednosti jer uklanja dio financijskog tereta JLS-ovima, moglo bi se reći kako nosi više štete nego koristi budući da se sada rijetko koja JLS odlučuje na izradu razvojne strategije koje su iznimno važne jer ne samo da pružaju smjernice za daljnje djelovanje i buduće projekte, već i pomažu u prijavi na natječaje strukturnih fondova.

Na državnoj razini također postoji problem nedostatka strateške dokumentacije, posebice kada je u pitanju održivi razvoj. Tema održivog razvoja integrirana je u brojne strategije i planove druge tematike, kao što su Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022., Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030., Strategija energetskog razvoja Republike Hrvatske do 2030. s pogledom na 2050. i Strategija prometnog razvoja Republike Hrvatske (2017. – 2030.). Međutim, Hrvatskoj je potrebna obuhvatna aktualna strategija koja se bavi temom održivog razvoja, a zadnji takav dokument prestao je važiti 2019. godine.

Treće ograničenje s kojim bi se RH mogla suočavati prilikom planiranja iskorištavanja strukturnih fondova tiče se infrastrukture, posebice one prometne. Održivi promet jedna je od najvažnijih metoda postizanja održivog razvoja u koji EU ulaže velik dio sredstava. Preduvjet održivog prometa na razini EU je razvoj TEN-T mreže koja će povezivati Europu, a preduvjet

za to su pak dobro razvijeni prometni sustavi samih zemalja članica. U Hrvatskoj je sustav željeznica slabo razvijen, pruge i vozni parkovi su zastarjeli, a organizacija čitavog željezničkog prijevoza je na slaboj razini. „Nezadovoljavajuća održavanost infrastrukture nameće prometna ograničenja i u kombinaciji s niskom razinom sigurnosti na kolodvorima u ruralnim područjima odvraća putnike od korištenja željezničkog prometnog sustava“ (MMPI, 2017: 82 – 83). Nerazvijena je i kombinacija željezničkog s drugim oblicima prijevoza pa je intermodalni prijevoz još uvijek jako slabo razvijen u Hrvatskoj. Iako je posljednjih godina broj korisnika javnog prijevoza u porastu, on je još uvijek na maloj razini u odnosu na ukupan broj putnika u prometu, što se također može pripisati infrastrukturnoj manjkavosti javnog prijevoza (MMPI, 2017: 37). Mali stupanj oslanjanja na javni prijevoz, stoga, smanjuje i mogućnosti za iskorištavanje sredstava iz fondova za financiranje upotrebe obnovljivih izvora energije u javnom prijevozu.

5. ZAKLJUČAK

Kao najvažniji zadatak kohezijske politike nameće se stvaranje instrumenata koji će uistinu osnažiti slabije razvijene regije putem procesa konvergencije i približiti ih onima s višom razinom prosperiteta kako nitko ne bi bio izostavljen iz zajedničkog europskog projekta (Startupregions.eu, 2020). Mogućnosti koje su se Hrvatskoj otvorile putem ESI fondova ulaskom u EU su brojne i iznimno obuhvatne. S obzirom na smještaj tri od četiri hrvatskih NUTS regija u kategoriju slabije razvijenih, alokacije prema našem području izdašnije su nego za razvijenije regije, što je potrebno maksimalno iskoristiti. Na razini Hrvatske može se pronaći niz dobrih primjera iskorištenosti sredstava iz strukturnih fondova, a dobar dio njih tiče se i održivog razvoja koji je u Hrvatskoj bio gotovo pa nepoznata tema prije pristupanja EU. Održivi je razvoj jedna od polazišnih točaka okolišne politike, na čijem strožem i ozbiljnijem provođenju EU sve više inzistira, s obzirom na brzorastuće prijetnje okolišu i klimi. Višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027. kreiran je, između ostaloga, u skladu s UN-ovim ciljevima održivog razvoja do 2030. godine (Startupregions.eu, 2020) pa u budućnosti možemo očekivati još radikalnije zahtjeve Europske unije što se tiče klimatske i okolišne politike, što znači da je potrebno ubrzati i osnažiti put prema održivom razvoju u Hrvatskoj.

Provedeno je istraživanje razmatralo način na koji se održivi razvoj osnaživao u Hrvatskoj putem strukturnih fondova, specifično u programskom razdoblju 2014. – 2020. i to na području Koprivničko-križevačke županije. Najviše se projekata provodilo upravo u području gospodarenja otpadom i otpadnim vodama, što je od velike važnosti za prelazak na kružnu ekonomiju koja je jedan od glavnih elemenata održivog razvoja. Međutim, identificirano je kako ostale metode za postizanje održivog razvoja nisu privukle pozornost hrvatskih JLS-ova i poduzetnika u tolikoj mjeri. Za te ostale metode, kao što su održivi prijevoz i održivi turizam, programsko razdoblje 2021. – 2027. nosi velik potencijal, ali je također moguće kako će taj potencijal biti ograničen određenim administrativnim, strateškim i infrastrukturnim poteškoćama. U europskom kontekstu kohezijska se politika spaja s konceptom održivog razvoja u jednu, zajedničku ekonomsku strategiju (Startupregions.eu, 2020). Stoga je, prije svega, potrebno izraditi kvalitetan i obuhvatan strateški okvir po uzoru na europske strateške dokumente, ali u hrvatskom kontekstu.

Nakon provedenog istraživanja može se odgovoriti na istraživačko pitanje postavljeno u Uvodu ovog rada. Financijski instrumenti kohezijske politike imaju potencijal za osnaživanje održivog

razvoja u Republici Hrvatskoj, no uz određene preduvjete koje RH mora zadovoljiti na unutarnjoj razini. Spomenuto istraživanje autorice Ramone Pirvu (2019) smjestilo je Hrvatsku među zemlje EU koje ulažu male napore u promicanje koncepta održivog razvoja. S druge strane, Hrvatska je također smještena među države članice koje u velikoj mjeri povlače sredstva iz EU fondova. Isto je tako brojnim istraživanjima utvrđeno kako na razini EU kohezijska politika i održivi razvoj postaju sve bliži koncepti, no očigledno je kako se u Hrvatskoj to još nije počelo događati. Jedna od polazišnih točaka trebala bi biti jačanje svijesti hrvatskih građana o potrebi za održivim razvojem i mjerama za očuvanjem okoliša. Potrebno je, osim toga, što prije raditi na povećanju učinkovitosti administrativnih kapaciteta kada su u pitanju EU fondovi, raditi na lokalnim i državnim razvojnim strategijama održivog i ukupnog razvoja te jačati, prije svega, prometnu infrastrukturu koja je u Hrvatskoj, posebice u željezničkom sustavu, vrlo zastarjela. Potrebno je i nastaviti poticati održivo gospodarstvo, biogospodarstvo i pravilno gospodarenje otpadom kod velikih, malih i srednjih poduzeća.

S obzirom na to da se tek nalazimo u prvoj godini najnovijeg višegodišnjeg financijskog okvira EU, implementacija nove kohezijske politike 2021. – 2027. je u povojima i njeni će se stvarni učinci moći vidjeti tek na kraju programskog razdoblja kada projekti trenutno otvorenih natječaja i natječaja u najavi budu završeni. Zasada je moguće samo utvrđivati potencijale kohezijske politike u Hrvatskoj i dati smjernice za buduće djelovanje. Za buduća istraživanja mogu se predložiti analize ispunjenosti tih smjernica, odnosno analize eventualnog poboljšanja učinkovitosti hrvatske javne uprave u provedbi kohezijske politike, kao i integracije održivog razvoja u samu provedbu.

LITERATURA

Bachtler, John i Mendez, Carlos (2020) Cohesion Policy: Doing More with Less. U: Wallace, Helen i dr. (ur.) Policy-making in the European Union (str. 232 – 253). Oxford: Oxford University Press.

Bache, Ian (2015) Cohesion Policy: A New Direction for New Times? U: Wallace, Helen i dr. (ur.), Policy-Making in the European Union (str. 243-262). Oxford: Oxford University Press.

Baker, Susan; Kousis, Maria; Richardson, Dick i Young, Stephen (ur.) (1997), The Politics of Sustainable Development: Theory, Policy and Practice within the European Union. London: Routledge.

Batory, Agnes i Cartwright, Andrew (2011) Re-visiting the Partnership Principle in Cohesion Policy: The Role of Civil Society Organizations in Structural Funds Monitoring. JCMS: Journal of Common Market Studies 49(4): 697-717.

Baun, Michael i Marek, Dan (ur.) (2008) EU Cohesion Policy After Enlargement. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Becker, Peter (2019) The reform of European cohesion policy or how to couple the streams successfully. Journal of European Integration 41(2): 147 – 168.

Blom-Hansen, Jens (2005) Principals, Agents, and the Implementation of EU Cohesion Policy. Journal of European Public Policy 12(4): 624–648.

Brunazzo, Marco (2016) The History and Evolution of Cohesion Policy. U: Piattoni, Simona i Polverari, Laura (ur.) Handbook on the Cohesion Policy in the EU (str. 17 – 36). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Bušljeta Tonković, Anita (2017) Koncept održivog ruralnog turizma: primjeri dobre prakse u Lici. U: Bušljeta Tonković, Anita i dr. (ur.) Koga p(održava) održivi razvoj?: Prinosi promišljanju održivosti ruralnih područja u Hrvatskoj (str. 147 - 168). Gospić: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.

Commission of the European Communities (1973) Report on the regional problems in the enlarged community. Bruxelles.

Đulabić, Vedran (2012) Apsorpcijski kapacitet i korištenje sredstava fondova Europske unije: izazovi i prilike za Hrvatsku. U: Musa, Anamarija (ur.), 2. Forum za javnu upravu (str. 7 – 38). Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert i Institut za javnu upravu.

EK (Europska komisija) (2019) Dokument za razmatranje o održivoj Europi do 2030. Dostupno na: https://op.europa.eu/en/publication-detail/-/publication/3b096b37-300a-11e9-8d04-01aa75ed71a1/language-hr/format-PDF Pristupljeno 14. kolovoza 2021.

EP (Europski parlament) (2019) European Regional Development Fund and Cohesion Fund 2021-2027. Dostupno na: https://www.europarl.europa.eu/thinktank/hr/document.html?reference=EPRS_BRI%282018%29625141 Pristupljeno 12. kolovoza 2021.

EP (Europski parlament) (2021) European Regional Development Fund and Cohesion Fund (ERDF/CF) Regulation. Bruxelles.

Herceg, Nevenko (2013) Okoliš i održivi razvoj. Zagreb: Synopsis d.o.o.

HGK (2015) Kohezijska politika Europske unije i Hrvatska 2014. – 2020.: Vodič kroz strateški okvir i pregled mogućnosti financiranja. Zagreb: Intergrafika.

Hjerp, P. i dr. (2011) Cohesion Policy and Sustainable Development, A report for DG Regio, October 2011. London i Bruxelles: The Institute for European Environmental Policy (IEEP).

Hrvatski sabor (2020) Strategija energetskog razvoja Republike Hrvatske do 2030. s pogledom na 2050. godinu. Narodne novine 25.

Hrvatski sabor (2021) Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine. Narodne novine 13.

Iharoš, Boris i Careva, Kristina (2020) Održivi urbani razvoj u kontekstu mehanizma integriranih teritorijalnih ulaganja; Pregled kriterija, sustav ocjenjivanja i odabira javnih projekata za EU financiranje. Prostor: znanstveni časopis za arhitekturu i urbanizam 28 (2, 60): 426 – 437.

Kemp, René; Parto, Saeed i Gibson, Robert B. (2005) Governance for sustainable development: moving from theory to practice. International Journal of Sustainable Development 8(1-2): 12-30.

Kersan-Škabić, Ines (2015) Ekonomija Europske unije. Pula: Sveučilište Jurja Dobrile u Puli, Fakultet ekonomije i turizma.

Kirn, Andrej (2000) Održivi razvoj i environmentalističke vrijednosti. Socijalna ekologija: časopis za ekološku misao i sociologijska istraživanja okoline 9(3): 149 – 162.

Lenschow, Andrea i Baudner, Jörg (2016) Cohesion policy and the green economy. U: Piattoni, Simona i Polverari, Laura (ur.), Handbook on the Cohesion Policy in the EU (str. 369 - 381). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Lovrinčević, Željko; Marić, Zdravko i Rajh, Edo (2005) Kako optimalno regionalizirati Hrvatsku? Ekonomski pregled 56(12): 1109-1160.

Maleković, Sanja; Puljiz, Jakša i Keser, Ivana (2018) Utjecaj kohezijske politike na regionalnu politiku i razvoj Hrvatske. Zagreb: IRMO.

Maletić, Ivana; Kosor, Kristina; Japunčić, Tea; Žagar, Davorka i Čakanić, Tomislav (2020) Vodič kroz programe i fondove EU-a 2021. – 2027.: mogućnosti financiranja projekata u Hrvatskoj. Zagreb: Tim4pin.d.o.o.za savjetovanje.

Manzella, Gian Paolo i Mendez, Carlos (2009) The turning points of EU cohesion policy. Bruxelles: European Commission.

Miketić-Curman, Sanja (2020) Primjena koncepta kružnog gospodarstva i industrijske ekologije kao doprinos održivom razvoju i zaštiti okoliša. Sigurnost 62(4): 369 – 375.

MMPI (Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture) (2017) Strategija prometnog razvoja Republike Hrvatske (2017. – 2030.) Dostupno na: https://mmpi.gov.hr/UserDocsImages/arhiva/MMPI%20Strategija%20prometnog%20razvoja%20RH%202017.-2030.-final.pdf Pristupljeno 14. kolovoza 2021.

Općina Đelekovec (2015) Program ukupnog razvoja Općine Đelekovec 2015. – 2020. Koprivnica: Koprivnički poduzetnik.

Pîrvu, Ramona i dr. (2019) The Impact of the Implementation of Cohesion Policy on the Sustainable Development of EU Countries. Sustainability 11(15): 4173.

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

Sielker, Franziska; Rauhut, Daniel i Humer, Alois (2021) EU Cohesion Policy and European spatial governance: an introduction to territorial, economic and social challenges. U: Rauhut, Daniel i dr. (ur.), EU Cohesion Policy and Spatial Governance. Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Svirčić Gotovac, Anđelina (2017) (Ne)mogućnost održivog razvoja za male i srednje gradove u hrvatskom prostornom sustavu. U: Bušljeta Tonković, Anita i dr. (ur.) Koga p(održava) održivi razvoj?: Prinosi promišljanju održivosti ruralnih područja u Hrvatskoj (str. 95 – 108) Gospić: Institut društvenih znanosti Ivo Pilar.

Tišma, Sanja; Pavičić Kaselj, Ana i Funduk, Marina (2009) Zaštita okoliša u Republici Hrvatskoj. U: Tišma, Sanja i Maleković, Sanja (ur.) Zaštita okoliša i regionalni razvoj: iskustva i perspektive. Zagreb: Kugler d.o.o.

Tišma, Sanja; Boromisa, Ana – Maria; Funduk, Marina i Čermak, Helena (2017) Okolišne politike i razvojne teme. Zagreb: Alinea.

Vela, Ariana (2015) Menadžment ESI fondova 2014. – 2020. Zagreb: Školska knjiga.

Vlada RH (2017) Odluka o donošenju Plana gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017. – 2022. godine. Narodne novine 3.

Vojnović, Marija (2008) Strukturni fondovi Europske unije i IPA – Instrument pristupne pomoći. Hrvatska javna uprava 8(2): 367 – 393.

INTERNETSKE STRANICE

Europarl.europa.eu (2021) Ugovor iz Rima (EEZ) https://www.europarl.europa.eu/about-parliament/hr/in-the-past/the-parliament-and-the-treaties/treaty-of-paris Pristupljeno 20. srpnja 2021.

Europska komisija (2019) Dokument za razmatranje o održivoj Europi do 2030. Dostupno na: https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/rp_sustainable_europe_hr_v2_web.pdf

Interreg-hr-ba-me-2014-2020.eu (2021) About our Programme https://www.interreg-hr-ba-me2014-2020.eu/about-programme/ Pristupljeno 15. kolovoza 2021.

Kcvode.hr (2021) Aglomeracija Koprivnica – O projektu https://www.kcvode.hr/aglomeracija-koprivnica/ Pristupljeno 10. kolovoza 2021.

Komunalac-kc.hr (2021) Svečano otvorena i puštena u probni rad Kompostana Herešin – najmodernija kompostana u Hrvatskoj https://komunalac-kc.hr/2021/07/14/svecano-otvorena-i-pustena-u-probni-rad-kompostana-heresin-najmodernija-kompostana-u-hrvatskoj/ Pristupljeno 10. kolovoza 2021.

Koprivnica.hr (2019) Prominent MED https://koprivnica.hr/eu-projekti/prominent-med/ Pristupljeno 11. kolovoza 2021.

Mint.gov.hr (2020) Pokrenuta aktivnost izrade nove Strategije razvoja održivog turizma do 2030. godine https://mint.gov.hr/vijesti/pokrenuta-aktivnost-izrade-nove-strategije-razvoja-odrzivog-turizma-do-2030-godine/22088 Pristupljeno 26. srpnja 2021.

Opcinalegrad.hr (2021) Održana završna konferencija projekta „Reciklažno dvorište Legrad“ https://opcinalegrad.hr/novosti/odrzana-zavrsna-konferencija-projekta-reciklazno-dvoriste-legrad/ Pristupljeno 2. kolovoza 2021.

Osijek.hr (2021) E-mobilnost Grada Osijeka https://www.osijek.hr/e-mobilnost-grada-osijeka/ Pristupljeno 14. kolovoza 2021.

Preston, Felix (2012) A Global Redesign? Shaping the Circular Economy. *Energy, Environment and Resource Governance* (ožujak 2012.) Dostupno na: https://www.chathamhouse.org/sites/default/files/public/Research/Energy%2C%20Environment%20and%20Development/bp0312_preston.pdf

Promet-eufondovi.hr (2021) EU prometni koridori i TEN-T. https://promet-eufondovi.hr/eu-prometni-koridori-i-ten-t/ Pristupljeno 13. kolovoza 2021.

Razvoj.gov.hr (2020) Vlada RH usvojila Izvješće o stanju iskorištenosti sredstava ESI fondova u Republici Hrvatskoj. https://razvoj.gov.hr/vijesti/vlada-rh-usvojila-izvjesce-o-stanju-iskoristenosti-sredstava-esi-fondova-u-republici-hrvatskoj/4284 Pristupljeno 30. srpnja 2021.

Startupregions.eu (2020) SERN Policy Briefing: Cohesion policy linked to SDGs: how do these interact? https://startupregions.eu/blog/2020/12/28/policy-briefing-3/ Pristupljeno 16. kolovoza 2021.

Strukturnifondovi.hr (2021a) Povećanje energetske učinkovitosti i korištenja obnovljivih izvora energije u proizvodnim industrijama https://strukturnifondovi.hr/natjecaji/povecanje-energetske-ucinkovitosti-i-koristenja-obnovljivih-izvora-energije-u-proizvodnim-industrijama/ Pristupljeno 14. kolovoza 2021.

Strukturnifondovi.hr (2021b) Natječaji https://strukturnifondovi.hr/natjecaji/ Pristupljeno 14.kolovoza 2021.

SAŽETAK

Kohezijska politika jedna je od temeljnih javnih politika EU za koju se izdvaja oko trećine ukupnog proračuna, a služi za postizanje sklada i uravnoteženosti između europskih regija. Financijski instrumenti kohezijske politike su Europski strukturni i investicijski fondovi (ESI fondovi), a kako je posljednjih godina održivi razvoj tema koja se iznimno prometnula unutar okolišne politike, u diplomskom se radu razmatra utjecaj tih financijskih instrumenata na održivi razvoj u Hrvatskoj. Koncept održivog razvoja u Hrvatskoj tek je nedavno postao popularan pa je vidljiv nedostatak strateške dokumentacije na tu temu koja je nerijetko potrebna za apliciranje na razne natječaje EU. Raspon i raznolikost projekata koji se iz instrumenata kohezijske politike financiraju još uvijek na relativno niskoj razini. Diplomski rad, stoga, analizira dosadašnje projekte sufinancirane iz ESI fondova i povezane s održivim razvojem te identificira potencijale za iskorištavanje sredstava iz novog programskog razdoblja, ali i ograničenja koja u Hrvatskoj postoje prilikom apsorpcije europskih sredstava namijenjenih za održivi razvoj.

Ključne riječi: kohezijska politika, održivi razvoj, okolišna politika, ESI fondovi, strateška dokumentacija, regionalni razvoj

SUMMARY

Cohesion policy, as one of the fundamental policies of the EU for which about a third of the total budget is allocated, serves to achieve harmony and balance between European regions. The financial instruments of cohesion policy are the European Structural and Investment Funds (ESI Funds), and since sustainable development has become an extremely important topic in environmental policy in recent years, the thesis discusses the impact of these financial instruments on sustainable development in Croatia. The concept of sustainable development in Croatia has only recently become popular, so a lack of strategic documentation on this topic is evident. The range and diversity of projects funded by cohesion policy instruments is still relatively low. The thesis, therefore, analyzes previous sustainable development projects co-financed from ESI funds and identifies potentials for the use of funds in the new programming period, but also limitations that exist in Croatia when it comes to absorbing European funds in order to achieve sustainable development.

Key words: cohesion policy, sustainable development, environmental policy, ESI funds, strategic documentation, regional development