

IZAZOVI PROVEDBE EUROPSKIH POLITIKA U HRVATSKOJ



THE CHALLENGES OF EUROPEAN POLICIES IMPLEMENTATION IN CROATIA

Uredila / Edited by
Višnja Samardžija

IZAZOVI PROVEDBE EUROPSKIH
POLITIKA U HRVATSKOJ

THE CHALLENGES OF EUROPEAN
POLICIES IMPLEMENTATION IN CROATIA

Uredila /Edited by
Višnja Samardžija

Knjiga je financirana sredstvima Europske komisije u sklopu Erasmus + Jean Monnet potpore institucijama „POLO-Cro28 – Opservatorij politika u Hrvatskoj” (referentni broj 2015-2306/001-001).

Aktivnosti Jean Monnet potpore instituciji provodio je Institut za razvoj i međunarodne odnose (IRMO) Zagreb između 01. 09. 2015. i 31. 08. 2018., a koordinirala ih je Višnja Samardžija.

Potpore Europske komisije za izradu ove publikacije ne podrazumijeva prihvaćanje sadržaja koji odražava samo stajališta autora, a Komisija se ne može smatrati odgovornom za bilo kakvu uporabu koja bi mogla biti zasnovana na informacijama sadržanim u njoj.

ISBN 978-953-6096-84-8



This book was financed by the European Commission within the Erasmus+ Jean Monnet Support to Institutions “POLO-Cro28 – Policy Observatory in Croatia” (grant no. 2015-2306/001-001).

Activities of the support to institution were implemented by the Institute for Development and International Relations (IRMO) Zagreb between 01. 09. 2015. and 31. 08. 2018, coordinated by Višnja Samardžija.

The European Commission support for the production of this publication does not constitute an endorsement of the contents which reflects the views only of the authors, and the Commission cannot be held responsible for any use which may be made of the information contained therein.

ISBN 978-953-6096-84-8



IZAZOVI PROVEDBE EUROPSKIH
POLITIKA U HRVATSKOJ

THE CHALLENGES OF EUROPEAN
POLICIES IMPLEMENTATION
IN CROATIA

IRMO

Institute for Development and International Relations

Zagreb, 2018.

Izdavač - Publisher

Institut za razvoj i međunarodne odnose – IRMO
Institute for Development and International Relations – IRMO

Za izdavača - For the publisher

Sanja Tišma

Urednica - Editor

Višnja Samardžija

Autori - Authors

Hrvoje Butković – IRMO, Zagreb
Martina Basarac Sertić – HAZU, Zagreb
Ana-Maria Boromisa – IRMO, Zagreb
Marina Funduk – IRMO, Zagreb
Krešimir Jurlin – IRMO, Zagreb
Ivana Keser – IRMO, Zagreb
Sanja Maleković – IRMO, Zagreb
Jakša Puljiz – IRMO, Zagreb
Višnja Samardžija – IRMO, Zagreb
Ivana Skazlić – IHS, Beč
Sanja Tišma – IRMO, Zagreb

Recenzenti - Reviewers

Dr. sc. Predrag Bejaković - Institut za javne financije, Zagreb
Izv. prof. dr. sc. Ranko Biondić – Geotehnički fakultet u Varaždinu
Dr. sc. Matija Franković – Hrvatska agencija za okoliš i prirodu
Dr. sc. Davor Galinec – Hrvatska Narodna Banka
Prof. dr. sc. Slavko Krajcar – Fakultet elektrotehnike i računarstva, Zagreb
Dr. sc. Sanja Mađžarević Šujster – Svjetska banka
Prof. dr. sc. Željko Mrnjavac – Ekonomski fakultet, Split
Dr. sc. Mišo Mudrić – Pravni fakultet, Zagreb
Dr. sc. Vinko Muštra - Ekonomski fakultet, Split
Prof. dr. sc. Slavica Singer – Ekonomski fakultet, Osijeku
Dr. sc. Marijana Sumpor - Ekonomski institut Zagreb
Dr. sc. Sandra Švaljek – Ekonomski institut Zagreb

Prijevod i lektura – Translation and language editing

Daniela Drandić
Mirjana Paić Jurinić

Priprema za tisak - Layout

Željko Obad

Tisak – Print

Intergrafika ttž - d.o.o., Zagreb

Copyright©irmo: 2018

SADRŽAJ / CONTENTS

DVOJEZIČNI POPIS KRATICA / BILINGUAL LIST OF ABBREVIATIONS	9
PREDGOVOR.....	15
FORWARD.....	18
I. EUROPSKI SEMESTAR / EUROPEAN SEMESTER.....	21
Višnja Samardžija, Krešimir Jurlin, Ivana Skazlić	
ZNAČAJ EUROPSKOG SEMESTRA ZA REFORME EKONOMSKIH POLITIKA U HRVATSKOJ I ODABRANIM NOVIM ČLANICAMA EU-a ..	23
UVOD	23
EUROPSKI SEMESTAR – NADZOR I KOORDINACIJA GOSPODARSKIH POLITIKA ČLANICA EU-a.....	25
PROVEDBA EUROPSKOG SEMESTRA U HRVATSKOJ	33
Izazovi hrvatskog gospodarstva nakon ulaska u članstvo EU-a i približavanje ciljevima Europe 2020.	33
Korektivne mjere Europskog semestra upućene Hrvatskoj.....	36
KOMPARATIVNA ANALIZA PROVEDBE PREPORUKA KOMISIJE U PODRUČJU JAVNIH FINANCIJA	43
Analiza javnih financija i fiskalne konsolidacije u odabranim državama članicama EU-a.....	43
Analiza komponenti fiskalne konsolidacije.....	49
ZAKLJUČCI I PREPORUKE	51
Zaključci.....	51
Preporuke za Hrvatsku.....	55
EXECUTIVE SUMMARY: THE SIGNIFICANCE OF THE EUROPEAN SEMESTER FOR ECONOMIC POLICY REFORMS IN CROATIA AND SELECTED NEW EU MEMBER STATES.....	58
LITERATURA.....	64
II. KONKURENTNOST / COMPETITIVENESS	69
Krešimir Jurlin, Višnja Samardžija, Martina Basarac Sertić	
KONKURENTNOST, PAMETNA SPECIJALIZACIJA I INVESTICIJE U NOVIM DRŽAVAMA ČLANICAMA EU-a I HRVATSKOJ	71
UVOD.....	71
STRATEŠKI PRISTUP EU-a JAČANJU KONKURENTNOSTI – POLITIKE, MEHANIZMI I INSTRUMENTI	72
PRIORITETI, STRATEGIJE PAMETNE SPECIJALIZACIJE I INVESTICIJSKI POTICAJI U HRVATSKOJ TE ODABRANIM NOVIM DRŽAVAMA ČLANICAMA EU-a.....	77

Prioriteti sektorskog restrukturiranja i strukturnih reformi	77
Sektorski prioriteti strategija pametne specijalizacije, investicijske politike i poticaji	79
GLAVNI FAKTORI KONKURENTNOSTI U HRVATSKOJ I ODABRANIM NOVIM DRŽAVAMA ČLANICAMA EU-a I STRUKTURNE PROMJENE GOSPODARSTVA.....	83
Faktori konkurentnosti.....	83
Strukturne promjene gospodarstva	85
ZAKLJUČCI I PREPORUKE	89
Zaključci.....	89
Preporuke za Hrvatsku	92
DODATAK.....	95
EXECUTIVE SUMMARY: COMPETITIVENESS, SMART SPECIALISATION AND INVESTMENT	99
LITERATURA	104

III. KOHEZIJSKA POLITIKA / COHESION POLICY 111 **Sanja Maleković, Jakša Puljiz, Ivana Keser**

6

UTJECAJ KOHEZIJSKE POLITIKE NA REGIONALNU POLITIKU I RAZVOJ HRVATSKE	113
UVOD	113
KOHEZIJSKA POLITIKA EU-a I NJEZINA ULOGA U JAČANJU REGIONALNOG RAZVOJA	114
Glavna načela i novine u regionalnoj politici.....	114
Uloga kohezijske politike i utjecaj na regionalne politike u novim državama članicama EU-a	116
Iskustvo provedbe kohezijske politike EU-a u dvije nove države članice	118
PRIPREMA I SUDJELOVANJE HRVATSKE U KOHEZIJSKOJ POLITICI EU-a.....	121
Uticaj kohezijske politike na razvoj regionalne politike Hrvatske	121
Važnost fondova EU-a za društveno-ekonomski razvoj Hrvatske	125
Glavna ograničenja za djelotvornije i učinkovitije sudjelovanje Hrvatske u kohezijskoj politici EU-a i učenje iz iskustva drugih.....	126
ZAKLJUČCI I PREPORUKE	129
Zaključci.....	129
Preporuke za Hrvatsku.....	131
EXECUTIVE SUMMARY: THE IMPACT OF COHESION POLICY ON CROATIA'S REGIONAL POLICY AND DEVELOPMENT	134
LITERATURA.....	139

IV. ZAPOŠLJAVANJE MLADIH / YOUTH EMPLOYMENT.....143

Hrvoje Butković

U POTRAZI ZA PRIMJERIMA NAJBOLJE PRAKSE RADI SMANJENJA NEZAPOSLENOSTI MLADIH U HRVATSKOJ..... 145

UVOD	145
OKVIR EU-a ZA SMANJENJE NEZAPOSLENOSTI MLADIH	147
ODGOVORI U ODABRANIM NOVIM DRŽAVAMA ČLANICAMA EU-a.....	150
Noviji trendovi	150
Hrvatska	151
Slovenija	156
Poljska	159
ZAKLJUČCI I PREPORUKE	163
Zaključci	163
Preporuke za Hrvatsku.....	165
DODATAK	168
EXECUTIVE SUMMARY: SEARCHING FOR THE BEST PRACTICES TO REDUCE YOUTH UNEMPLOYMENT IN CROATIA	171
LITERATURA	176

7

V. ZAŠTITA OKOLIŠA / ENVIRONMENTAL PROTECTION 185

Sanja Tišma, Marina Funduk

IZAZOVI POLITIKE ZAŠTITE OKOLIŠA U HRVATSKOJ I ODABRANIM NOVIM ČLANICAMA EUROPSKE UNIJE 187

UVOD.....	187
RAZVOJ POLITIKA ZAŠTITE OKOLIŠA U EUROPSKOJ UNIJI	188
POLITIKE ZAŠTITE PRIRODE, UPRAVLJANJA VODAMA I GOSPODARENJA OTPADOM EUROPSKE UNIJE.....	191
Politika zaštite prirode Europske unije.....	191
Politika upravljanja vodama Europske unije	191
Politika gospodarenja otpadom Europske unije.....	193
ISKUSTVA NOVIH DRŽAVA ČLANICA EUROPSKE UNIJE U PODRUČJIMA ZAŠTITE PRIRODE, UPRAVLJANJA VODAMA I GOSPODARENJA OTPADOM	195
Zaštita prirode.....	195
Upravljanje vodama	197
Gospodarenje otpadom	202
ANALIZA STANJA U SEKTORIMA ZAŠTITE PRIRODE, UPRAVLJANJA VODAMA I GOSPODARENJA OTPADOM U HRVATSKOJ	206

Zaštita prirode.....	206
Upravljanje vodama	207
Gospodarenje otpadom	208
ZAKLJUČCI I PREPORUKE	211
Zaključci.....	211
Preporuke za Hrvatsku	214
EXECUTIVE SUMMARY: CHALLENGES OF ENVIRONMENTAL POLICY IN CROATIA AND IN SELECTED NEW EU MEMBER STATES.....	216
LITERATURA.....	220

VI. ENERGETSKA UNIJA / ENERGY UNION.....227

Ana-Maria Boromisa

ENERGETSKA TRANZICIJA U HRVATSKOJ ZA UČINKOVITIJE ČLANSTVO U ENERGETSKOJ UNIJI	229
UVOD	229
ENERGETSKA UNIJA.....	230
Glavni ciljevi	230
Projekti od zajedničkog interesa	231
Pregled značajnijih projekata.....	234
INVESTICIJE NA NACIONALNOJ RAZINI U HRVATSKOJ.....	243
Značajniji projekti.....	243
Provedbeni kapacitet.....	245
ZAKLJUČCI I PREPORUKE	250
Zaključci	250
Preporuke.....	252
DODATAK.....	255
EXECUTIVE SUMMARY: ENERGY TRANSITION IN CROATIA – MOVING TOWARDS EFFECTIVE MEMBERSHIP IN THE ENERGY UNION	258
LITERATURA	263

ADDENDUM271

POLO-Cro28 Opservatorij politika u Hrvatskoj	
Jean Monnet institucionalna potpora	273
POLO-Cro28 Policy Observatory in Croatia	
Jean Monnet Support to Institution.....	277
Bilješke o autorima	281
About the authors.....	286

DVOJEZIČNI POPIS KRATICA

BILINGUAL LIST OF ABBREVIATIONS

Popis kratica - hrvatski naziv		List of Abbreviations - English title	
APTR	Aktivne politike tržišta rada	Active Labour Market Policies	ALMPs
AZO	Agencija za zaštitu okoliša u Hrvatskoj	Environmental Protection Agency	AZO
BDP	Bruto nacionalni dohodak	Gross Domestic Product	GDP
BiH	Bosna i Hercegovina	Bosnia and Herzegovina	BiH
CARDS (eng.)	Pomoć Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju (pred pristupni fond EU-a)	Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation (EU pre accession fund)	CARDS
CEE (eng.)	Srednja i istočna Europa	Central and Eastern Europe	CEE
CEDEFOP (fra.)	Europski centar za razvoj strukovnog osposobljavanja	European Centre for the Development of Vocational Training	CEDEFOP (fra.)
CEF (eng.)	Instrument za povezivanje Europe	Connecting Europe Facility	CEF
CISOK	Centri za informiranje i savjetovanje o karijeri u Hrvatskoj	Lifelong Career Guidance Centres in Croatia	CISOK (hrv.)
CITES (eng.)	Konvencija o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divljih životinja i biljaka	The Convention on International Trade in Endangered Species of Wild Fauna and Flora	CITES
COSME (eng.)	Program namijenjen poticanju konkurentnosti poduzeća te malih i srednjih poduzeća	Programme for Competitiveness of Enterprises and SMEs	COSME
CO2	Ugljikov dioksid	Carbon dioxide	CO2
CPU	Cjeloživotno profesionalno usmjeravanje	Lifelong Career Guidance and Career Development	LLCG
CZ	Republika Češka, Češka	Czech Republic, Czechia	CZ
DV	Dalekovod	Power line	PL
DZZP	Državni zavod za zaštitu prirode Republike Hrvatske	State Institute for Nature Protection (Croatia)	DZZP (hrv.)
EFSU	Europski fond za strateška ulaganja	The European Fund for Strategic Investments	EFSI
EIB	Europska investicijska banka	European Investment Bank	EIB

EIP	Europski istraživački prostor	European Research Area	ERA
EK	Europska komisija	European Commission	EC
EKO	Europski kvalifikacijski okvir	European Qualification Framework	EQF
ELES (slv.)	Elektro-Slovenija d.o.o.	Elektro-Slovenija Ltd.	ELES (slv.)
EMCO (eng.)	Odbor za zapošljavanje EPSCO-a	Employment Committee of EPSCO	EMCO
EPSCO (eng.)	Vijeće Europske unije za zapošljavanje, socijalna pitanja, zdravstvo i pitanja potrošača	Employment, Social Policy, Health and Consumer Affairs Council of the EU	EPSCO
ERASMUS+	Program Europske unije za obrazovanje, osposobljavanje, mlade i sport	EU Program for Education, Training, Youth and Sport	ERASMUS+
ERDF (eng.)	Europski fond za regionalni razvoj	European Regional Development Fund	ERDF
ESA (eng.)	Europski sustav nacionalnih i regionalnih računa	European System of Accounts	ESA
ESF	Europski socijalni fond	European Social Fund	ESF
ESI	Europski strukturni i investicijski fondovi	The European Structural and Investment Funds	ESI
ESIF	Europski strukturni i investicijski fondovi	European Structural and Investment Funds	ESIF
ESZ	Europska strategija zapošljavanja	European Employment Strategy	EES
EU	Europska unija	European Union	EU
EU28	28 država članica Europske unije	28 EU Member States	EU28
ET 2020 (eng.)	Strateški okvir za europsku suradnju u području obrazovanje i osposobljavanja	Strategic Framework for European Cooperation in Education and Training	ET 2020
EYE@RIS3	Pregled inovacijskih prioriteta u Europi (instrument platformi za pametnu specijalizaciju)	Overview of Innovation Priorities in Europe (Instrumentation Platform for Smart Specialization)	EYE@RIS3
GZM	Garancija za mlade	Youth Guarantee Program	YG
HEP	Hrvatska elektroprivreda d.d.	Croatian Electricity Company Inc.	HEP
HEP ODS	Hrvatska elektroprivreda-operator distribucijskog sustava d.o.o.	Croatian Electricity Company- Distribution System Operator Ltd.	HEP ODS (hrv.)

HKO	Hrvatski kvalifikacijski okvir	Croatian Qualification Framework	CROQF
HOPS	Hrvatski operator prijenosnog sustava d.o.o.	Croatian Transmission System Operator Ltd.	HOPS (hrv.)
HR	Hrvatska	Croatia	HR
HU	Mađarska	Hungary	HU
HZZ	Hrvatski zavod za zapošljavanje	Croatian Employment Service	CES
IKT	Informacijske i komunikacijske tehnologije	Information and Communication Technology	ICT
IPA	Instrument pretpristupne pomoći	Instrument for Pre-Accession Assistance	IPA
ISIO (slv.)	Centri za obrazovanje i usmjeravanje odraslih u Sloveniji	Adult Education and Guidance Centres in Slovenia	ISIO (slv.)
ITI (eng.)	Integrirana teritorijalna ulaganja	Integrated Territorial Investments	ITI
IZM	Inicijativa za zapošljavanje mladih	Youth Employment Initiative	YEI
JANAF	Jadranski naftovod d.d.	Adriatic Oil Pipeline Inc.	JANAF (hrv.)
KF	Kohezijski fond	Cohesion Fund	CF
kV	Kilovolt	Kilo Volt	kV
MDDSZ (slv.)	Ministarstvo za rad, obitelj, socijalna pitanja i jednake mogućnosti Republike Slovenije	Ministry of Labour, Family, Social Affairs and Equal Opportunities (Slovenia)	MDDSZ (slv.)
MPiPS (pol.)	Ministarstvo za obitelj, rad i socijalna pitanja Republike Poljske	Ministry of Family, Labour and Social Policy (Poland)	MPiPS (pol.)
MRMS	Ministarstvo rada i mirovinskog sustava Republike Hrvatske	Ministry of Labour and Pension System (Croatia)	MRMS (hrv.)
MRRFEU	Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije Republike Hrvatske	Ministry for Regional Development and EU Funds (Croatia)	MRRFEU (hrv.)
MSP	Malo i srednje poduzeće	Small and Medium-sized Enterprise	SME
MSOP	Međunarodni savez za očuvanje prirode	International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources	IUCN
NACE7 (fr.)	Statistička klasifikacija djelatnosti	National Activity Classification	NACE7 (fra.)
NATURA 2000	Ekološka mreža zaštićenih područja na području Europske unije	The Ecological Network of Protected Areas in the European Union	NATURA 2000

NN	Narodne novine	Official Gazette	OG
NEET (eng.)	Oni koji ne rade, ne obrazuju se niti osposobljavaju	Not in Education, Employment or Training	NEET
NPR	Nacionalni program reformi	National Reform Programme	NRP
NVK	Nacionalno vijeće za konkurentnost	National Competitiveness Council	NCC
OBZOR 2020	Okvirni program EU-a za istraživanje i inovacije	Research and Innovation Programme of the EU	HORIZON 2020
OECD (eng.)	Organizacija za ekonomsku suradnju i razvoj	Organisation for Economic Cooperation and Development	OECD
OIE	Obnovljivi izvori energije	Renewable Energy Sources	RES
OMK	Otvorena metoda koordinacije	Open Method of Coordination	OMC
OP	Operativni program	Operational Programme	OP
OSPAR (eng.)	Konvencija o zaštiti morskog okoliša sjeveroistočnog Atlantika	The Convention for the Protection of the Marine Environment of the North- East Atlantic	OSPAR
PCI (eng.)	Projekt od zajedničkog interesa	Project of Common Interest	PCI
PGZM	Plan implementacije Garancije za mlade	Youth Guarantee Implementation Plan	YGIP
PKO	Poljski kvalifikacijski okvir	Polish Qualification Framework	PQF
PL	Poljska	Poland	PL
PMN	Postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže	Macroeconomic Imbalance Procedure	MIP
PPD	Postupak u slučaju prekomjernog deficita	Excessive Deficit Procedure	EDP
PSR	Pakt o stabilnosti i rastu	Stability and Growth Pact	SGP
PTPP	Podtematska prioritetna područja	Sub thematic Priority Areas	SPA
RH	Republika Hrvatska	Republic of Croatia	RH
RIS3 (eng.)	Regionalne strategije za istraživanje i inovacije	Regional Research and Innovation Strategies	RIS3
RTD (eng.)	Istraživanje i tehnološki razvoj	Research and Technological Development	RTD
SAPARD (eng.)	Posebni pristupni program za poljoprivredu i ruralni razvoj	Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development	SAPARD

S2E (eng.)	„Stube izvrsnosti“, pilot projekt	Stairway to Excellence, pilot project	S2E
S3 (eng.)	Strategija pametne specijalizacije	Smart Specialisation Strategy	S3
S3P (eng.)	Platforma za pametnu specijalizaciju	Smart Specialisation Platform	S3P
SI	Slovenija	Slovenia	SI
SK	Slovačka	Slovakia	SK
SKO	Slovenski kvalifikacijski okvir	Slovenian Qualification Framework	SQF
SODO (slv.)	Sistemske operater distribucijske mreže električnom energijom d.o.o. u Sloveniji	System Operator of the Electrical Energy Distribution Network Ltd. (Slovenia)	SODO (slv.)
SOO	Strukovno obrazovanje i osposobljavanje	Vocational Education and Training	VET
SPC	Srednjoročni proračunski cilj	Medium-term Budgetary Objective	MTO
SRSP (eng.)	Program potpore strukturnim reformama	Structural Reform Support Programme	SRSP
SRSS (eng.)	Služba za potporu strukturnim reformama	Structural Reform Support Service	SRSS
STEM (eng.)	Znanost, tehnologija, inženjerstvo i matematika	Science, Technology, Engineering and Mathematics	STEM
TAL	Trans- alpski naftovod	Trans- Alpine Oil Pipeline	TAL
TEN (eng.)	Trans- Europska transportna mreža	Trans- European Transport Network	TEN
TPP	Tematski prioriteta područja	Thematic Priority Areas	TPA
UFEU	Ugovor o funkcioniranju EU	Treaty on Functioning of the European Union	TFEU
VCBCC (eng.)	Virtualni prekogranični kontrolni centar	Virtual Cross-border Control Centre	VCBCC
VRH	Vlada Republike Hrvatske	Government of the Republic of Croatia	GOVRC
VRT	Volonterska radna tijela (Poljska)	Volunteer Labour Corps (Poland)	VRC
ZRSZ (slv.)	Slovenski zavod za zapošljavanje	Employment Service of Slovenia	ZRSZ (slv.)
WEF (eng.)	Svjetski gospodarski forum	World Economic Forum	WEF

PREDGOVOR

Autorski prilozi objavljeni u ovoj knjizi rezultat su ERASMUS+ *Jean Monnet* projekta potpore institucijama „*POLO – CRO28 Opservatorij politika u Hrvatskoj*” koji je proveo Institut za razvoj i međunarodne odnose (IRMO) uz potporu Europske komisije u razdoblju od rujna 2015. do kolovoza 2018. godine. Ova knjiga, kao i sam projekt, nastoji dati odgovore na brojna pitanja koja otvara provedba europskih politika u novoj državi članici Unije. Kao najmlađa članica Europske unije koja je nedavno izašla iz recesije, Hrvatska je suočena s nužnošću ubrzavanja provedbe reformi na gospodarskom i socijalnom planu te joj u tome na različitim područjima mogu pomoći iskustva drugih država članica .

15

Cilj projekta *POLO – CRO28* bio je pratiti razvoj politika i inicijativa Europske unije na šest odabranih područja te kritički analizirati značaj, napredak i izazove pri njihovoj provedbi u Hrvatskoj i odabranim novim državama članicama EU-a. Projekt je namijenjen jačanju kapaciteta IRMO-a za multidisciplinarnu analizu politika i usmjeren je na sljedeća područja: Europski semestar, konkurentnost, kohezijska politika, zapošljavanje mladih, zaštita okoliša i energetska politika. Detaljniji prikaz *POLO-Cro28* projekta daje se u posljednjem poglavlju ove knjige.

Glavni ciljevi provedenog istraživanja bili su: analizirati odabrane politike i inicijative EU-a te njihov utjecaj na provedbu tih politika u Hrvatskoj; identificirati ključne nedostatke u provedbi spomenutih politika u Hrvatskoj i izraditi preporuke za donositelje odluka temeljem analize iskustava i primjera dobre prakse odabranih novih država članica EU-a kao i unaprijediti komunikaciju o europskim politikama između istraživača, donositelja odluka, dionika koji sudjeluju u tom procesu uključujući civilno društvo. Posljednji, ali ne manje važan cilj bio je unaprijediti istraživanja IRMO-a na području europskih politika i ojačati njihovu vidljivost kao i izgraditi vještine i

znanja mladih istraživača na spomenutim područjima uključivanjem u istraživačke aktivnosti projekta pod nadzorom mentora.

Istraživanja provedena u okviru projekta temelje se na zajedničkoj metodologiji i multidisciplinarnom pristupu, a rezultirala su između ostalog izradom *policy* radova za šest spomenutih područja. Njihovi se glavni rezultati objavljuju u ovoj knjizi u ažuriranoj verziji. Polazna je osnova analiza okvira politike u Europskoj uniji te komparativna analiza iskustava pojedinih novih država članica EU-a, uključujući Hrvatsku. Cilj je analize odabranih novih država članica iznalaženje primjera dobre prakse koji bi mogli pridonijeti djelotvornijoj provedbi politika u Hrvatskoj. Za komparativnu analizu odabrane su, sukladno metodologiji projekta POLO-Cro28, nove države članice EU-a iz neposrednog okruženja (Bugarska, Češka, Mađarska, Poljska, Rumunjska, Slovačka i Slovenija) s kojima Hrvatska dijeli slične izazove u provedbi reformi na ekonomskom i socijalnom planu. Pri izradi analize korištena su izvješća Europske komisije, nacionalni strateški dokumenti, akademski izvori te statistički pokazatelji. Osim spomenutih izvora, analize se nadovezuju na materijale proizašle iz rasprava na okruglim stolovima organiziranim u okviru projekta za svaku tematsku jedinicu pojedinačno u Zagrebu, Osijeku i Opatiji.

16

U vrijeme obilježavanja pete godišnjice članstva u Uniji, analiza provedbe europskih politika u novim državama članicama EU-a i Hrvatskoj trebala bi pridonijeti razumijevanju važnosti tih politika i podizanju svijesti građana i ključnih dionika o nužnosti i neodgodivosti kontinuirane implementacije reformi koje se provode u njihovu okviru.

Ova se knjiga sastoji od šest poglavlja posvećenih provedbi odabranih europskih politika i inicijativa u Hrvatskoj. Glavne dionice istraživačkog projekta koje se u njoj objavljuju proveo je sljedeći istraživački tim Instituta za razvoj i međunarodne odnose koji je koordinirao šest projektnih područja: Ana-Maria Boromisa, Hrvoje Butković, Krešimir Jurlin, Sanja Maleković, Višnja Samardžija (voditeljica projekta) te Sanja Tišma. U istraživanjima su također sudjelovali istraživači IRMO-a Jakša Puljiz, Marina Funduk, Ivana Keser, Ivana Skalzlić te Martina Basarac Sertić (HAZU).

U ime istraživačkog tima IRMO-a zahvaljujem Predstavništvu Europske komisije u Hrvatskoj, posebice Nj.E. Branku Baričeviću, voditelju Predstavništva i njegovom timu, na podršci u provedbi svih okruglih stolova na kojima se diskutovalo o politikama analiziranim u okviru projekta. Također zahvaljujem Jean Monnet Centru izvrsnosti u Opatiji, Pravnom fakultetu u Rijeci te Sveučilištu Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku na podršci organizaciji okruglih stolova u njihovom okruženju. Zahvale zaslužuju svi sudionici na projektu, autori i van-

jski suradnici za znanstvenoistraživački doprinos i korisne sugestije tijekom izrade analiza za pojedina područja. Posebno se zahvaljujem Hrvoju Butkoviću bez čije pomoći ne bi bilo moguće završiti izdanje ove knjige. Pridružujem se istraživačkom timu u zahvalama recenzentima svih pojedinačnih *policy radova* koji su svojim sugestijama i komentarima unaprijedili kvalitetu istraživanja i ove publikacije. Nadalje, zahvaljujem Mirjani Paić-Jurinić i Danieli Drandić za lekturu i prijevode tekstova, Dragani Markanović koja je redovito objavljivala izvorne verzije svih radova na web stranici projekta kao i Željku Obadu na tehničkom oblikovanju knjige. Mladi suradnik Luka Jug dao je svoj doprinos u pripremi materijala za objavljivanje.

Zagreb, srpnja 2018.

Višnja Samardžija

Urednica knjige i voditeljica projekta

FORWARD

The papers published in this book are the products of an Erasmus+ Jean Monet support to institution “POLO-Cro28 – Policy Observatory in Croatia”. The project was implemented by the Institute for Development and International Relations (IRMO) in Zagreb from September 2015 to August 2018, with the support of the European Commission. This book, and the project itself, are a contribution to the debate on implementation of EU policies in new EU Member States. Being the youngest EU member and a country that has only recently come out of an economic recession, Croatia must speed up implementation of its economic and social reforms. Experiences from other EU Member States in various areas can be a valuable source of best practices to make Croatian reforms easier and more effective.

The goal of the POLO-Cro28 project was to monitor the development of EU policies and initiatives in six key areas and critically analyse the significance, progress and challenges Croatia and selected new EU Member States face when implementing these policies. The project was intended to increase IRMO’s capacities for conducting multi-disciplinary policy analyses and concentrated on the following key areas: the European Semester, competitiveness, cohesion policy, youth employment, environmental protection and energy policy. A more detailed description of POLO-Cro28 can be found in the final chapter of this book.

The research aims were to analyse selected six EU policy areas and their effect on the implementation of relevant policies in Croatia; to identify key implementation gaps in Croatia and to prepare recommendations for policymakers based on analysing experiences and best practices from selected new EU Member States. The project also had the goal of improving communications on European policies among researchers, policymakers and other stakeholders who participate in policymaking, including civil society. The final but no less important goals were to increase IRMO’s research capacities in the field of European policies, improve research visibility and to build the skills and knowledge of young researchers working in these areas through their participation in the project’s research activities under the supervision of experienced mentors.

The research conducted within the project framework was based on a common methodology and multi-disciplinary approach, the results of which were among other outputs, policy papers for the six above-mentioned key areas. The main results were reviewed and are pub-

lished in this book before you. The starting point was an analysis of the EU policy framework and comparative analysis of individual new EU Member States' experiences, including Croatia. The goal of the analysis of selected new Member States was to find examples of best practice that could contribute to improved policy implementation in Croatia. The POLO-Cro28 project methodology included selected new EU Member States in the geographic vicinity of Croatia for comparative analysis, namely Bulgaria, the Czech Republic, Hungary, Poland, Romania, Slovakia and Slovenia. The reason for it was the fact that Croatia shares many of the same challenges in implementing economic and social reforms with these countries. European Commission reports, national strategic documents, academic sources and statistical indicators were used as a basis for analyses. In addition, the analyses also include materials produced during discussions at the project's round-table events. A round-table event was organised for each of the project's key areas in Zagreb, Osijek and Opatija.

While celebrating the fifth anniversary of Croatia's accession to the EU, an analysis of the implementation of EU policies in new Member States and Croatia should contribute to an improved understanding of the significance of these policies and increase citizens' and key stakeholders' awareness on the immediate need for continued implementation of reforms required for policy implementation.

19

This book is structured in six chapters dedicated to the implementation of selected EU policy areas in Croatia. The research was conducted by the key RMO project staff members, who coordinated the six key areas: Ana-Maria Boromisa, Hrvoje Butković, Krešimir Jurin, Sanja Maleković, Višnja Samardžija (project academic coordinator) and Sanja Tišma. IRMO researchers also participated in the project, including Jakša Puljiz, Marina Funduk, Ivana Keser, Ivana Skalzlić and Martina Basarac Sertić (Croatian Academy for Arts and Sciences, HAZU).

On behalf of the IRMO team, I would like to thank to the Representation of the European Commission in Croatia, particularly to H.E. Branko Baričević and his team for their support in organising round-table discussions held for all individual policies analysed in this project. I would also like to thank the Jean Monnet Centre for Excellence in Opatija, the Faculty of Law at the University of Rijeka and the Josip Juraj Strossmayer University in Osijek for their support in organising round tables in their cities. Further thanks go to all the project's participants, authors and external experts for their research contributions, useful suggestions during the preparation of the analyses for individual areas or took part in round tables. I am particularly grateful to Hrvoje Butković for his efforts in finalizing this book for

printing. The research team would also like to express special thanks to the reviewers of each policy paper who improved the quality of the research and of this book with their suggestions and comments. Finally, I would like to thank Mirjana Paić Jurinić and Daniela Drandić for proofreading and translating the documents, Dragana Markanović for regularly publishing initial versions of all the papers on the project's website as well as to Željko Obad for the technical work needed to prepare the book. Thanks are also due to junior collaborator Luka Jug for his assistance in preparation of this publication.

Zagreb, July 2018.

Višnja Samardžija

Book editor and project academic coordinator

EUROPSKI SEMESTAR
EUROPEAN SEMESTER

Višnja Samardžija
Krešimir Jurlin
Ivana Skazlić

ZNAČAJ EUROPSKOG SEMESTRA ZA REFORME EKONOMSKIH POLITIKA U HRVATSKOJ I ODABRANIM NOVIM ČLANICAMA EU-a

UVOD

U ovom se radu analizira značaj Europskog semestra za provedbu ekonomskih reformi u Hrvatskoj usporedno s iskustvom odabranih novih članica Europske unije. Cilj je rada pridonijeti razumijevanju Europskog semestra, instrumenta nadzora i koordinacije ekonomskih i fiskalnih politika država članica EU-a koji je i okvir za djelotvorniju provedbu reformi u Hrvatskoj. Polazne su osnove analitičkog pristupa: istražiti aspekte funkcioniranja Europskog semestra na razini EU-a i njegov značaj za države članice, analizirati iskustva odabranih novih članica EU-a te definirati preporuke za provedbu Europskog semestra u Hrvatskoj. Istraživanje za potrebe ovoga rada završeno je u prvoj polovini 2016. godine i objavljeno na stranici POLO projekta na hrvatskom i engleskom jeziku¹, a ovo je poglavlje ažurirana verzija *policy paper*a dopunjena novim podacima².

23

Za komparativnu analizu su, sukladno metodologiji projekta POLO-Cro28, odabrane nove članice EU-a iz neposrednog okruženja (Češka Republika, Slovačka, Mađarska i Slovenija), s kojima Hrvatska dijele slične izazove na ekonomskom i socijalnom planu³. Daljnji kriterij odabira bila je podjednaka zastupljenost zemalja koje su članice europodručja (Slovačka, Slovenija) i onih koje su izvan tog područja (Češka, Mađarska).

Pri izradi analize korištena su izvješća Europske komisije, nacionalni strateški dokumenti, akademski izvori te statistički pokazatelji.

1 Hrvatska verzija teksta iz travnja 2016. dostupna je na POLO web stranici na adresi <http://polocro28.irmo.hr/wp-content/uploads/2015/10/POLO-Policy-Paper-formatirano.pdf>

2 Autori zahvaljuju Luki Blaiću na pomoći u pripremi ažurirane verzije ovog rada

3 Razina GDP-a p/c u svim je odabranim državama ispod prosjeka EU-a, ali više nego u Hrvatskoj. Prema Eurostatovim pokazateljima, u 2016. godini indeks GDP-a prema paritetu kupovne moći (EU28=100) za Hrvatsku iznosi 60, a za ostale zemlje kako slijedi: Mađarska 67, Slovačka 77, Slovenija 83, Češka 88. Izvor: <http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=tec00114&plugin=1>

Također, provedena je analiza komponenti fiskalne konsolidacije u odabranim novim članicama te procijenjena uspješnost konsolidacije. Osim relevantnih analitičkih i strateških dokumenata EU-a, novih država članica i Hrvatske te različitih akademskih izvora, analiza se nadovezuje na raspravu na okruglom stolu na temu Europskog semestra održanom u Zagrebu 2015.⁴

Europski semestar i njegovi instrumenti nisu u početku provedbe ovog istraživanja u Hrvatskoj bili dovoljno poznati. Javnost u Hrvatskoj je povezivala Europski semestar većinom s nastojanjima da se smanje prekomjeran proračunski deficit i javni dug. Manje je poznato da je njegov cilj poticati provedbu širokog spektra reformi koje su u ovom trenutku Hrvatskoj presudno važne. Naime, osim jačanja fiskalnog okvira i upravljanja javnim financijama, Europski je semestar usmjeren na korekciju šireg spektra neravnoteža i provedbu reformi vezanih uz rast, zapošljavanje, mirovinski sustav, zdravstveni sustav, sustav socijalnih naknada, javnu upravu, poslovnu klimu, konkurentnost, provedbu stečajnih postupaka te provedbu strukturnih reformi u najširem smislu riječi. Sve su te reforme nužne za poticanje rasta i zapošljavanja u Hrvatskoj i trebale bi imati pozitivne učinke na život građana. Usporedno pozicioniranje u odnosu na druge članice EU-a temeljem različitih indikatora koji se primjenjuju u okviru Europskog semestra pridonosi jasnijoj usporednoj slici o ostvarenom napretku i izazovima koji stoje pred Hrvatskom te predstojećim koracima koji se neizbježno moraju poduzeti.

4 Okrugli stol „Izazovi Europskog semestra za nove članice i Hrvatsku – što dalje?“ održan je u sklopu projekta POLO-Cro28: Opservatorij politika u Hrvatskoj 25. studenog 2015. u Kući Europe u Zagrebu u suradnji IRMO-a s Predstavništvom Europske komisije u RH (<http://polocro28.irmo.hr/category/dogadanja/>).

EUROPSKI SEMESTAR – NADZOR I KOORDINACIJA GOSPODARSKIH POLITIKA ČLANICA EU-a

Europski semestar ključni je instrument gospodarskog upravljanja EU-a u okviru kojeg se provodi godišnje *ex ante* planiranje i koordinacija gospodarskih politika država članica te usklađuju postupci izvještavanja, nadzora i evaluacije tih politika na europskoj razini. Uveden je 2010. godine u sklopu reforme gospodarskog upravljanja EU-a, odnosno tzv. zakonodavnim „paketom šest mjera“, kako bi se odgovorilo na niz slabosti u funkcioniranju ekonomskog upravljanja u EU-u koje su postale vidljive tijekom ekonomske i financijske krize (Stuchlik, 2016). Pravnu osnovu za uspostavu Europskog semestra čini članak 121. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.

Europski semestar odvija se u godišnjim ciklusima i odnosi se na prvih šest mjeseci u godini; drugih šest mjeseci odnosi se na „nacionalni semestar“ u kojem države članice rade na provedbi preporuka i uzimaju ih u obzir pri izradi proračuna za iduću godinu, a Europska komisija nadgleda provedbu. Prvi ciklus Europskog semestra pokrenut je 2011. godine, a sudjelovanje u Europskom semestru obaveza je svih država članica EU-a.

25

Europska komisija provodi Europski semestar u partnerstvu s državama članicama temeljem prethodno uspostavljenih mehanizama institucionalne arhitekture gospodarskog upravljanja, odnosno instrumenata koji proizlaze iz Pakta o stabilnosti i rastu (PSR) i Strategije Europa 2020. Postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže (PMN) treća je komponenta koja je uvedena kao novost u gospodarskom upravljanju EU-a. Europski semestar tako čini sveobuhvatan okvir za usklađivanje procedura spomenutih mehanizama i integrirani nadzor u provedbi njihovih odredaba i ciljeva.

Strategija Europa 2020⁵ (usvojena 2010.) višegodišnja je strategija EU-a za održiv, pametan i uključiv rast europskog gospodarstva do 2020. godine. Temelji se na pet glavnih ciljeva koji obuhvaćaju sljedeća područja: obrazovanje; zapošljavanje; zaštita okoliša, energetska učinkovitost i borba protiv klimatskih promjena; istraživanja i razvoj te socijalna uključenost i smanjivanje siromaštva. Te ciljeve potpomaže sedam vodećih inicijativa. Sukladno svojim mogućnostima i početnim

5 Više: http://ec.europa.eu/europe2020/europe-2020-in-a-nutshell/index_en.htm

pozicijama, svaka država članica odredila je nacionalne referentne vrijednosti za glavne ciljeve Europe 2020 (Europska komisija, 2010).

Podsjetimo, Pakt o stabilnosti i rastu – PSR⁶ (usvojen 1997. godine) glavni je instrument za učinkovito funkcioniranje gospodarskih politika država članica EU-a. Sadrži niz pravila za praćenje i koordinaciju njihovih fiskalnih i gospodarskih politika, kojima se nastoji osigurati poštivanje kriterija iz Maastrichta tj. referentnih vrijednosti vezanih uz ograničenja državnog deficita (do 3% BDP-a) i javnog duga (do 60% BDP-a) s ciljem osiguravanja dugoročno održivih javnih financija u EU-u. Sastoji se od preventivnog i korektivnog dijela. *Preventivnim pravilima* osigurava se fiskalna održivost u EU-u tako da se za svaku državu članicu određuje Srednjoročni proračunski cilj (SPC) koji treba dosegnuti, a *korektivnim pravilima* omogućuje se ispravljanje ozbiljnih problema fiskalne politike država članica putem Postupka u slučaju prekomjernog deficita – PPD (Europska komisija, 2015a).

26

Postupak u slučaju prekomjernog deficita – PPD (Uredba Vijeća (EZ) 1467/97) pokreće se kada se prekrše zajednička pravila o visini proračunskog deficita (do 3% BDP-a) i javnog duga (do 60% BDP-a). Državama članicama obuhvaćenim PPD-om daju se preporuke za ispravljanje prekomjernog deficita ili javnog duga koje treba ispuniti u zadanom roku. U slučaju nepridržavanja preporuka, članicama europodručja mogu se odrediti novčane kazne, a ostalim članicama privremeno se može suspendirati financiranje iz strukturnih i investicijskih fondova EU-a. PPD se obustavlja kada se prekomjerni deficit javnog sektora ispravi na održiv način, odnosno kada dostavljeni podaci za prethodnu godinu te Komisijine prognoze za sljedeće dvije godine upućuju na razinu deficita ispod referentnih vrijednosti (Europska komisija, 2015a; 2015b).

Postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže (PMN)⁷ uveden je 2010. godine u okviru „paketa šest mjera“, a na snazi je od 2011. Predstavlja glavni mehanizam za nadzor i korekciju štetnih makroekonomskih neravnoteža u državama članicama. Sastoji se od preventivnog i korektivnog dijela. U okviru *preventivnog djela* jednom godišnje procjenjuju se potencijalni rizici makroekonomskih neravnoteža u državama članicama putem *mehanizma upozoravanja*. Godišnja *Izješća o mehanizmu upozoravanja* u okviru PMN-a temelje se na

6 Više: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macroeconomic_imbalance_procedure/index_en.htm

7 Više: http://ec.europa.eu/economy_finance/economic_governance/macroeconomic_imbalance_procedure/index_en.htm

ekonomskoj interpretaciji 14 pokazatelja koji pokrivaju najznačajnija područja vanjskih i unutarnjih makroekonomskih neravnoteža te zaposlenosti (tzv. tablica pokazatelja odnosno *Scoreboard*). Među glavnim pokazateljima su: stanje tekućeg računa, udio međunarodnih ulaganja u BDP-u, postotne promjene u udjelu na izvoznim tržištima, udio javnog duga i duga privatnog sektora u BDP-u te pokazatelji zaposlenosti. Tako se Izvješćem o mehanizmu upozoravanja identificiraju države članice za koje je potrebno daljnje *detaljno preispitivanje* njihovog makroekonomskog stanja. Nakon *detaljnog preispitivanja*, državi članici izdaju se preventivne preporuke za ispravljanje makroekonomskih neravnoteža. Ako se makroekonomske neravnoteže ocijene prekomjernima, Komisija odlučuje o eventualnom pokretanju *korektivnog dijela*, odnosno postupka u slučaju prekomjerne neravnoteže. Tada Komisija strože nadzire provedbu preporuka za otklanjanje neravnoteža, odnosno provedbu korektivnih akcijskih planova država članica. Za članice europodručja definiran je poseban mehanizam u slučaju da Vijeće na preporuku Komisije utvrdi nepoštovanje preporuka za uklanjanje makroekonomskih neravnoteža. Navedeno se odnosi na uvođenje depozita na koji se obračunava kamata ili godišnje novčane kazne, koji mogu iznositi 0,1% BDP-a države članice u prethodnoj godini (Uredba (EU) 1176/2011; Uredba (EU) 1174/2011), odnosno suspenziju sredstava iz fondova EU-a (za sve članice EU-a)⁸.

27

Treba napomenuti da je u dosadašnjim postupcima u slučaju makroekonomske neravnoteže (PMN) Komisija rangirala neravnoteže prema šest kategorija, a da je u 2016., radi veće transparentnosti i jednostavnije provedbe PMN-a, broj kategorija u ocjenjivanju smanjen je sa šest na četiri.⁹ Tako se od 2016. ocjenjivanje provodi primjenom 4 kategorije, i to: (1) nema neravnoteža; (2) neravnoteže; (3) prekomjerne neravnoteže; (4) prekomjerne neravnoteže s korektivnim mjerama (pokretanje korektivnog mehanizma). Sve države članice u kojima su utvrđene neravnoteže ili prekomjerne neravnoteže podvrgavaju se posebnom praćenju, prilagođenom stupnju i prirodi neravnoteža u njihovim gospodarstvima (Europska komisija, 2016b).

8 Nedostatak usklađenosti s Postupkom u slučaju prekomjerne neravnoteže može rezultirati suspenzijom europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI), neovisno o tome je li riječ o članici europodručja ili ne. Više na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=URISERV%3Aec0019>

9 Dosadašnjih 6 kategorija obuhvaćalo je sljedeće: (1) nema neravnoteža; (2) neravnoteže koje zahtijevaju praćenje i *policy* djelovanje; (3) neravnoteže koje zahtijevaju praćenje i odlučno *policy* djelovanje; (4) neravnoteže koje zahtijevaju posebno praćenje i odlučno *policy* djelovanje; (5) prekomjerne neravnoteže koje zahtijevaju posebno praćenje i odlučno *policy* djelovanje; (6) pokretanje postupka prekomjernih neravnoteža (korektivni mehanizam).

Slika 1. Sastavnice Europskog semestra

EUROPSKI SEMESTAR				
STRATEGIJA EUROPA 2020. (tematski nadzor)	PAKT O STABILNOSTI I RASTU (fiskalni nadzor)		POSTUPAK U SLUČAJU MAKROEKONOMSKE NERAVNOTEŽE (makroekonomski nadzor)	
<ul style="list-style-type: none"> - Politike obrazovanja - Politike zapošljavanja - Politike zaštite okoliša i klime te energetske učinkovitosti - Istraživanje i razvoj - Smanjenje siromaštva i socijalna uključenost 	Preventivni dio Deficit <3% BDP Dug <60% Dug >60% koji se smanjuje	Korektivni dio <i>Postupak u slučaju prekomjernog deficita</i>	Preventivni dio 1. Sustav ranog upozoravanja 2. Detaljno preispitivanje	Korektivni dio <i>Postupak u slučaju prekomjernih neravnoteža</i>

Izvor: Europska komisija, uredbе „Six pack“ i „Two pack“ (prema: Dalić, 2015.)

28

Ciklus Europskog semestra (Tablica 1) počinje svake godine u studenom, kada Komisija istodobno objavljuje: Godišnji pregled rasta, Izvješće o mehanizmu upozoravanja i Zajedničko izvješće o zapošljavanju. U *Godišnjem pregledu rasta* daju se opći gospodarski i socijalni prioriteti EU-a za sljedeću godinu koje države članice trebaju uzeti u obzir pri izradi svojih gospodarskih i proračunskih planova. *Izvješće o mehanizmu upozoravanja* polazište je postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže. Temelji se na četrnaest pokazatelja te dodatnim pokazateljima¹⁰ i predstavlja osnovu za eventualnu provedbu detaljnog preispitivanja makroekonomskog stanja država članica s visokim stupnjem rizika od potencijalnih štetnih neravnoteža. Na temelju detaljnog preispitivanja Komisija odlučuje o eventualnom pokretanju *postupka u slučaju prekomjernih neravnoteža*. U *Zajedničkom izvješću o zapošljavanju*, odnosno trećem dokumentu koji Komisija objavljuje u studenom, analiziraju se glavni trendovi u području zapošljavanja i socijalnih politika u EU-u te po državama članicama (Stuchlik, 2016).

Navedeni dokumenti sadrže smjernice temeljem kojih države članice pripremaju svoje *Nacionalne programe reformi* u kojima prezentiraju reforme i mjere koje namjeravaju poduzeti za ostvarivanje ciljeva strategije Europa 2020. te *Programe stabilnosti* (članice europodručja) ili *konvergencije* (ostale članice EU-a) u kojima se prezentiraju politike za ostvarivanje održivih javnih financija, sukladno odredbama PSR-a.

10 Detaljnije na stranici: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/macroeconomic-imbances-procedure>

Oba programa države članice istodobno prilažu Komisiji u travnju.

Komisija potom detaljno analizira dostavljene programe te procjenjuje napredak država članica u ostvarivanju prioriteta prošlogodišnjeg Godišnjeg pregleda rasta i preporuka po državama članicama te predlaže nove preporuke u svibnju. Europsko vijeće konačno odobrava nove preporuke državama članicama u srpnju. *Preporuke po državama članicama* daju smjernice državama članicama za provedbu odgovornih fiskalnih politika te ključnih reformi koje se odnose na politike koje potiču rast i zapošljavanje i uklanjanje makroekonomskih i fiskalnih rizika. U preporukama se daju konkretne mjere koje treba poduzeti u sljedećih 12 do 18 mjeseci (The European Alliance, 2014). Obvezujuće su one izdane putem postupka u slučaju prekomjernog deficita – PPD (korektivni dio PSR-a) i postupka u slučaju makroekonomske neravnoteže (PMN) te su za njihovo nepridržavanje određene sankcije. Ostale preporuke države članice trebaju uzeti u obzir pri oblikovanju i donošenju svojih politika, a u slučaju nepridržavanja Komisija može izdati upozorenja i provoditi snažnije praćenje ili izdati daljnje preporuke (Darvas i Leandro, 2015).

Tablica 1. Godišnji ciklus Europskog semestra

Godišnji vremenski plan	Europa 2020. (tematski nadzor)	Pakt o stabilnosti i rastu i Postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže (makroekonomski i fiskalni nadzor)
Studeni	Godišnji pregled rasta (donosi Europska komisija)	
		Izvešće o mehanizmu upozoravanja (donosi Europska komisija)
Travanj	Nacionalni programi reformi (donose države članice)	Programi stabilnosti ili konvergencije (donose države članice)
Lipanj/srpanj	Preporuke po državama članicama (donosi Europska komisija, a usvaja Europsko vijeće)	
Listopad		Analiza nacrtu proračunskih planova zemalja članica europodručja (donosi Europska komisija)

Izvor: prema The European Alliance for a Democratic, Social and Sustainable European Semester (2014.: 16).

Od 2013. godine, kada je na snagu stupio zakonodavni „paket dviju mjera“ kojima je dodatno osnažen Pakt o stabilnosti i rastu, posljednji korak u procesu Europskog semestra čini Komisijina *analiza nacrtu proračunskih planova zemalja članica europodručja*. Analiza se provodi radi boljeg usklađivanja fiskalnih politika u europodručju te

Komisija na temelju provedene analize izdaje preporuke državama članicama europodručja prije nego što izglasaju svoje proračune (Europska komisija, 2015b).

Budući da se radi o relativno novom i kompleksnom instrumentu koordinacije i nadzora, provedbeni mehanizmi Europskog semestra još se unapređuju. Tako je 2015. godine Komisija uvela nekoliko važnih promjena u proces Europskog semestra. Unapređenje semestra također je jedan od prioriteta „Izvješća petorice predsjednika“ o jačanju Europske ekonomske i monetarne unije te Komisijine objave konkretnih mjera za ostvarivanje prve etape tog plana. Promjene se odnose na veću usmjerenost preporuka po državama članicama na prioritetna područja djelovanja i skraćivanje teksta preporuka, ali i ranije objavljivanje preporuka za gospodarsko stanje europodručja kao cjeline (u studenom na početku ciklusa Europskog semestra). Tim se promjenama nastoji postići djelotvornija provedba preporuka u državama članicama (Darvas i Leandro, 2015; Gern, Janssen i Kooths, 2015).

30

U pojednostavljenom i ojačanom Europskom semestru, Komisija je za 2015. godinu predložila integriran pristup ekonomskoj politici. Tako je Godišnji pregled rasta 2015. utemeljen na tri glavna područja djelovanja: poticanje ulaganja, ubrzavanje strukturnih reformi i provedba odgovorne fiskalne konsolidacije povoljne za rast (Europska komisija, 2015c). Time se nastojalo objediniti strukturne, fiskalne i monetarne politike u jedinstven pristup i provoditi ga na svim razinama, uvažavajući specifičnosti pojedinih država članica. Također, tri glavna područja Godišnjeg pregleda rasta povezani su sa preporukama po državama članicama. Sukladno promjenama koje je uvela u 2015. godini, Komisija izdaje manje preporuka za pojedinu državu članicu koje su kraće i usmjerenije na prioritetna područja. Za razliku od prethodnih godina (kada je izdano između 100 i 150 preporuka), u 2016. je Komisija izdala ukupno 89, a 2017. samo 78 preporuka (Europska komisija, 2017c).

Od ciklusa za 2016. godinu provodi se pojednostavljeni postupak u slučaju makroekonomskih neravnoteža smanjivanjem kategorija neravnoteža sa šest na četiri i pojačanim praćenjem za sve države članice s ustanovljenim (prekomjernim) makroekonomskim neravnotežama. U ciklusu 2017. godine Komisija je uvela dodatne izmjene u proces Europskog semestra sa svrhom jačanja dijaloga s državama članicama i osiguravanja boljeg međusobnog razumijevanja u pogledu ključnih reformskih prioriteta. Tako je prije objavljivanja izvješća po državama članicama za 2017. godinu prvi put održala konzultacije s državama članicama o određenim elementima izvješća. Osim toga,

u procesu praćenja provedbe preporuka po državama članicama u većoj mjeri uzima u obzir višegodišnju perspektivu s obzirom na to da mnoge reforme zahtijevaju duže vrijeme za provedbu i ocjenu rezultata (Europska komisija, 2017a).

Također, predloženi su elementi za jačanje socijalne dimenzije u procesu Europskog semestra koji se odnose na veće uključivanje relevantnih dionika u procese izrade nacionalnih dokumenata te uvođenje procjene socijalnog učinka makroekonomskih programa prilagodbi. Prvi ciklusi Europskog semestra nerazmjerno su bili usmjereni na pitanja fiskalne konsolidacije i mjera štednje (u sklopu Pakta o stabilnosti i rastu), a socijalna su pitanja (u okviru Europe 2020.) bila manje zastupljena (Derruinea&Tiedemann, 2011; Vanhercke, 2013; Zeitlin&Vanhercke, 2015). Komisija nastoji uključiti socijalnu dimenziju u svakoj fazi ciklusa Europskog semestra, te su sve više uočljiviji pomaci k boljoj uravnoteženosti ekonomskih i socijalnih pitanja i prioriteta. Tako je 2013. godine kreirana „tablica socijalnih pokazatelja“ (*Social Scoreboard*) s pokazateljima u područjima socijalne politike i politike zapošljavanja kao dio Zajedničkog izvješća o zapošljavanju. Prvobitnim glavnim pokazateljima mehanizma upozoravanja PMN-a na temelju kojih se donosi procjena neravnoteža (kojih je izvorno bilo 11) dodana su tri socijalna pokazatelja (stopa aktivnosti građana, stopa dugoročne nezaposlenosti i stopa nezaposlenosti mladih) kako bi se mogle bolje procijeniti socijalne implikacije mjera predloženih u sklopu PMN-a. Osim toga, mnogi socijalni pokazatelji dio su skupa pomoćnih pokazatelja (*auxiliary indicators*) mehanizma upozoravanja PMN-a. Socijalna pitanja, poput zapošljavanja i obrazovanja, također se analiziraju u izvješćima po državama članicama koja sadrže i procjenu makroekonomskih neravnoteža te se po potrebi navode u preporukama po državama članicama (Vanhercke, 2013; Zeitlin&Vanhercke, 2015). Europski je semestar od 2018. ojačan uključivanjem europskog stupa socijalnih prava. Analiziraju se rezultati država članica u pogledu triju dimenzija stupa: jednakih mogućnosti i pristupa tržištu rada, pravednih radnih uvjeta te socijalne zaštite i uključenosti.

Vezano za provedbu Europskog semestra, u dosadašnjim analizama (Gern, Jannsen i Kooths, 2015; Darvas i Leandro, 2015) pokazalo se kako države članice preporuke provode slabo ili nezadovoljavajuće. Procjena provedbe preporuka od strane država članica za 2016. godinu, uzimajući u obzir provedene reformske aktivnosti, pokazuje kako je 43% preporuka provedeno s određenim napretkom, tek 2% preporuka provedeno je u potpunosti odnosno sa značajnim napretkom, a u provedbi čak 55% preporuka ostvaren je samo ograničen napre-

dak ili je on potpuno izostao. Najznačajniji napredak ostvaren je u području fiskalnih politika te politika aktivnog zapošljavanja, a veće napore treba uložiti u područjima dugoročne održivosti javnih financija i tržišnog natjecanja uslugama i poslovnom okruženju (Europska komisija, 2017b).

Europska komisija u lipnju 2015. uspostavila Službu potpore strukturnim reformama, SRSS (Europska komisija, 2015d)¹¹. Služba je osnovana u okviru Programa potpore strukturnim reformama (SRSP) za poboljšanje upravljanjem reformama poticanja kohezije, konkurentnosti, produktivnosti i održivog rasta, kao pomoć. Korištenje ovog mehanizma znatno može pomoći Hrvatskoj kod dizajniranja strateških dokumenata iz područja konkurentnosti, pametne specijalizacije i investicija i ostvarivanja Specifičnih preporuka Europske komisije za provođenje Nacionalnog programa reformi¹².

11 više na: https://ec.europa.eu/info/departments/structural-reform-support-service_hr

12 Institut za razvoj i međunarodne odnose proveo je u 2017. godini projekt financiran iz sredstava Programa potpore strukturnim reformama, pod nazivom „Izrada metodologije za planiranje, praćenje i ocjenjivanje provedbe Nacionalnog programa reformi temeljene na indikatorima“; više na: <http://www.irmo.hr/hr/projekti/izrada-metodologije-za-planiranje-pracenje-i-ocjenjivanje-provedbe-nacionalnog-programa-reformi-temeljene-na-indikatorima/>

PROVEDBA EUROPSKOG SEMESTRA U HRVATSKOJ

Izazovi hrvatskog gospodarstva nakon ulaska u članstvo EU-a i približavanje ciljevima Europe 2020.

Ulaskom u EU Hrvatska se u okviru Europskog semestra obvezala poduzimati mjere s ciljem poticanja ulaganja, provedbe strukturnih reformi i provedbe odgovorne fiskalne politike. Stoga reforme vezane uz Europski semestar ne treba shvaćati kao obvezu koju nameće Europska komisija - one su neophodna pretpostavka za uspješan gospodarski razvoj i viši životni standard građana. Međutim, izazovi s kojima se Hrvatska suočila sudjelovanjem u Europskom semestru u proteklom razdoblju bili su veći od onih s kojima su se susretale zemlje koje su provodile dubinske reforme. Naime, u Hrvatskoj su se proteklih godina zbog različitih razloga dubinske, strukturne reforme odgađale te prelazile „u naslijeđe“ narednim vladama. Iako su sve dosadašnje vlade imale pozitivan stav prema reformama i načelno prihvaćale preporuke, sugestije i zahtjeve Europske komisije, Međunarodnog monetarnog fonda i Svjetske banke, reforme se nisu sustavno provodile. Stoga pred Vladom stoje krupni izazovi provedbe strukturnih reformi nužnih za poticanje gospodarskog rasta putem povećanja konkurentnosti i daljnjeg smanjenja fiskalnih neravnoteža.

33

Hrvatsko gospodarstvo pokazalo je u 2015. godini znakove oporavka i prvi se put nakon šestogodišnjeg negativnog trenda ekonomskih aktivnosti (od 2008.) ostvarila pozitivna stopa rasta BDP-a od 2,3% (Europska komisija, 2017b). Rast je već sljedeće godine znatno ubrzan i iznosio je 3,2%. U 2017. došlo je do usporavanja i rast je iznosio 2,8 % (uz predviđanja rasta od 2,8% u 2018. i 2,7% u 2019.). Domaća potražnja i rast izvoza glavni su pokretači gospodarskog rasta u godinama oporavka. U naredne dvije godine očekuje se prema predviđanjima Europske komisije rast investicija potaknut jačim korištenjem fondova EU-a, uz pretpostavku uspješnog povlačenja sredstava. Tendencija rasta izvoza i uvoza koja se javila u vrijeme ulaska u članstvo EU-a trebala bi se nastaviti. Nezaposlenost, koja je u 2014. dostigla visoku razinu od 17,3%, smanjila se 2017. na 11,1%, no i dalje je jedna od najvećih u Europi. Sve to upućuje na blago, ali još uvijek nedovoljno poboljšanje strukturnih neravnoteža (Europska komisija, 2018a).

Kao što je spomenuto, Europski semestar ima također ključnu ulogu u provedbi i nadgledanju provedbe ciljeva Europe 2020. Pregled ostvarenja ciljeva u sklopu Strategije Europa 2020. na razini EU-a i

na nacionalnim razinama odabranih novih država članica daje se u Tablici 3 u nastavku.

Ciljevi za zapošljavanje većine država članica analiziranih u ovom radu istovjetni su cilju EU-a (75% do 2020.), osim Slovačke (72%) i Hrvatske (62,9%), koje su postavile manje ambiciozne ciljeve. Češka je, primjerice, prema posljednjim podacima Eurostata (2018a) ostvarila svoj nacionalni cilj za zapošljavanje (78,5%). Hrvatska je također dostigla i premašila svoj cilj, međutim Komisija u izvješću za 2018. ukazuje na činjenicu kako je spomenuti cilj postavljen znatno ispod razine EU-a (Tablica 3).

Na planu povećanja udjela javnog i privatnog ulaganja u istraživanje i razvoj u BDP-u, pri čemu je kao cilj do 2020. Europska unija zacrtala 3% BDP-a, Hrvatska (1,4%) je uz Slovačku (1,2%) među državama koje su postavile najniže ciljeve, a ni dinamika ostvarivanja tog cilja nije zadovoljavajuća. U Hrvatskoj je u 2016. udio spomenutih ulaganja iznosio samo 0,85% BDP-a.

34

Vezano uz rano napuštanje obrazovanja, hrvatski nacionalni cilj prema kojem udio mladih koji rano napuštaju obrazovanje ne bi smio biti veći od 4% znatno je ambiciozniji od cilja EU-a koji iznosi 10%. Sa stopom od 3,1% u 2017. Hrvatska je ostvarila svoj zacrtani cilj te se i dalje nalazi među vodećim državama članicama koje uspijevaju osigurati da mladi završe srednjoškolsko obrazovanje. Nasuprot tome, Mađarska se sa stopom od 12,5% osoba koje rano napuste školovanje u 2017. nastavila udaljavati od ostvarivanja svojeg cilja istovjetnog cilju EU-a (10%).

Vezano uz udio stanovnika koji imaju završeno visokoškolsko obrazovanje (cilj je EU-a najmanje 40% stanovnika u dobi od 30-34 godine sa završenim visokoškolskim obrazovanjem), Hrvatska se počela udaljavati od ostvarenja svojeg nešto niže zacrtanog nacionalnog cilja od 35% (28,7% u 2017., nakon 32,2% u 2014.) (Europska komisija, 2018b). Taj je cilj postavljen također nešto ambicioznije od mađarskog (34%) i češkog (32%).

Komisija navodi kako je Hrvatska već ostvarila nacionalni cilj smanjenja broja građana izloženih riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti za 150.000 građana jer je u 2016. taj broj smanjen sa 1,384 milijuna u 2011. na 1,159 milijuna u 2016. godini.

Tablica 2. Ostvarenje nacionalnih ciljeva i ciljeva EU-a u sklopu Strategije Europa 2020.

Ciljevi Strategije Europa 2020	Stanje provedbe i nacionalni cilj za Strategiju EU2020	Češka	Hrvatska	Mađarska	Slovačka	Slovenija	EU28 cilj
Stopa zaposlenosti (% stanovništva u dobi 20-64 g.)	Stanje 2017.	78,5	63,6	73,3	71,1	73,4	72,2
	Cilj 2020.	75	65,2	75	72	75	75
Istraživanje i razvoj (% BDP-a)	Stanje 2016.	1,68 (p)	0,85 (p)	1,21	0,79	2,0 (p)	2,03 (p)
	Cilj 2020.	1	1,4	1,8	1,2	3	3
Emisije stakleničkih plinova (indeks 1990=100)	Stanje 2015.	64,9	75,38	65,3	55,57	90,68	77,88
	Cilj 2020.	80	(:)	(:)	(:)	(:)	80
Obnovljivi izvori energije (% bruto krajnje potrošnje energije)	Stanje 2016.	14,9	28,3	14,2	12	21,3	17
	Cilj 2020.	13	20	13	14	25	20
Primarna potrošnja energije (u milijunima tona ekvivalentne nafte)	Stanje 2016.	39,9	8,1	23,9	15,5	6,7	1542,7
	Cilj 2020.	39,6	11,15	24,1	16,4	7,3	1483
Rano napuštanje školovanja (% stanovništva u dobi 18-24 g.)	Stanje 2017.	6,7	3,1	12,5	9,3	4,3	10,6
	Cilj 2020.	5,5	4	10	6	5	10
Visoko obrazovanje (% stanovništva u dobi 30-34 g.)	Stanje 2017.	34,2	28,7	32,1	34,3	46,4	39,9
	Cilj 2020.	32	35	34	40	40	40
Siromaštvo / socijalna isključenost (stanovništvo izloženo riziku, kumulativna razlika u odnosu na 2008. u tisućama)	Stanje 2016.	-191	-162	-253	-161	10	968 (EU27)
	Cilj 2020.	-100	-150	-450	a	-40	-20

Izvor: Eurostat 2018a. Dostupno na: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy/headline-indicators-scoreboard> a – Nacionalni cilj Slovačke nije izražen u apsolutnim brojkama, već je postavljen cilj smanjenja siromaštva/socijalne isključenosti na 17,2% ukupnog stanovništva, naspram 20,6% ukupnog stanovništva 2008. godine.

p – prognozirano

Vezano uz energetske ciljeve, Hrvatska je sa 28,2% udjela obnovljivih izvora energije (OIE) u finalnoj potrošnji energije uvelike ostvarila cilj od 20% za 2020., ali je sa 1,3% udjela OIE-a u prometu u 2014. daleko od ostvarenja cilja od 10% do 2020. Konačno, Komisija prema posljednjim analizama procjenjuje da je Hrvatska na dobrom putu ostvarivanja cilja vezanog za smanjenje stakleničkih plinova (-12,5% do 2020.).

Mjere provedbe i napredak Hrvatske prema ispunjenju ciljeva Europe 2020. određuje i prati Nacionalni program reformi. U posljednjem NPR-u za 2018. navode se brojne mjere (strategije, zakoni, planovi, programi, inicijative, platforme i ostalo), no pokazuje se da je napredak u većini područja spor. Stoga treba naglasiti kako za očekivanu dinamiku približavanja ciljevima Europe 2020. nije dovoljno usvojiti zakonsku regulativu nego da je treba i dosljedno provoditi te istodobno efikasnije koristiti sredstva iz europskih fondova i izgraditi učinkovite ljudske potencijale (Europska komisija, 2018d).

Korektivne mjere Europskog semestra upućene Hrvatskoj

36

Hrvatska je prije ulaska u članstvo Europske unije na dobrovoljnoj i neformalnoj osnovi bila 2013. godine uključena u Europski semestar te izradila i Europskoj komisiji podnijela Nacionalni program reformi, ali na temelju toga nije dobila preporuke. Članstvom u Uniji preuzela je obvezu redovnog sudjelovanja u Europskom semestru, izrade strateških dokumenata na godišnjoj razini i provedbe preporuka koje se smatraju nužnim pretpostavkama za izgradnju suvremenog, otvorenog tržišnog gospodarstva, suočavanja s izazovima konkurencije i razvoja održivih i međusobno integriranih politika. Pokazatelji koji se prate u okviru Europskog semestra trebaju pomoći realnom pozicioniranju zemlje u usporedbi s napretkom u ostalim (osobito novim) državama članicama i biti poticaj da tuđa iskustva iskoristimo za vlastiti razvoj. U 2014. godini Hrvatska je prvi put službeno sudjelovala u svim aktivnostima Europskog semestra i obvezama koje donosi članstvo. Te je godine izrađen prvi Nacionalni program reformi i Program konvergencije. U narednim godinama Hrvatska je nastavila podnositi strateške dokumente te su u vrijeme završetka ovog rada posljednji usvojeni dokumenti bili Nacionalni program reformi 2018. te Program konvergencije (2018. – 2021.).

Provedbu mjera Europskog semestra pokreće Ministarstvo financija (2016b). Radna skupina za koordinaciju sudjelovanja RH u Europskom semestru osnovana je 2014. godine sa zadatkom izrade nacionalnih dokumenata (nacionalni program reformi i program konvergencije).

Ministarstvo financija zaduženo je za izradu Programa konvergencije, a za Nacionalni program reformi zaduženo više ministarstava koja rade na pojedinačnim strukturnim reformama i koordinaciji fondova EU-a. U ožujku 2016. uspostavljena je nova koordinacijska funkcija na razini Vlade (*Chief Integration Officer, CIO*) koja, između ostalog, obuhvaća tehničku koordinaciju Europskog semestra.

Postupak u slučaju prekomjernog deficita (PPD)

Od 2014. nadalje Hrvatska svake godine u sklopu Europskog semestra dobiva preporuke Europske komisije koje se izdaju pojedinačno za svaku državu članicu.¹³ Preporuke u razdoblju do 2018. obuhvaćaju slična područja, međutim zbog metodologije izmijenjene 2015. one nisu posve usporedive za sve godine¹⁴. Riječ je o javnim financijama, fiskalnoj politici, oporezivanju, financijskom sektoru, javnoj upravi, pravosuđu, poslovnom okruženju, tržištu rada, mirovinskom sustavu, obrazovanju, socijalnoj uključenosti te o strukturnim reformama. U nastavku se daje analitički pregled usmjeren na područje koje je za Hrvatsku u početnom razdoblju predstavljalo najveći izazov i prioritet, a to su javne financije i fiskalna konsolidacija. Nakon toga se kratko obrazlažu ostale preporuke Vijeća EU-a.

Hrvatska je bila obuhvaćena korektivnim dijelom Pakta od 2014. godine zbog prekomjernog proračunskog deficita u visini od 5,5% BDP-a i javnog duga od 62% BDP-a. Postupak u slučaju prekomjernog deficita (PPD) pokrenut je 28. siječnja 2014. iz dvaju razloga: odstupanje od referentnih vrijednosti proračunskog deficita i javnog duga. Za korigiranje odstupanja odobren je trogodišnji rok odnosno rok do kraja 2016. Komisija je tada ocijenila da je javni dug u Hrvatskoj previsok sa snažnom tendencijom rasta te je 2016. trebao dostići 93,9% BDP-a (Europska komisija, 2014)¹⁵.

13 U 2013. godini (prije ulaska u članstvo EU-a), kada je na dobrovoljnoj i neformalnoj osnovi bila uključena u Europski semestar, Hrvatska još nije dobila preporuke.

14 Kako bi pojednostavnila proceduru Europskog semestra, Komisija je smanjila broj područja u okviru kojih se izdaju preporuke. Zaključno sa 2014. obuhvaćena su 4 područja preporuka s ukupno 17 podskupina, a počevši od 2015. preporuke se daju za 7 područja (javne financije i socijalna sigurnost, financijski sektor, tržište rada, tržište proizvoda i usluga, obrazovanje, socijalno uključivanje i administracija) s ukupno 14 podskupina. To je u početnom razdoblju primjene dovelo do poteškoća pri usporedbi preporuka iz 2014. i kasnijih godina, jer kategorije ocjenjivanja nisu u potpunosti usporedive.

15 Treba naglasiti kako na početku članstva u EU Hrvatska nije imala proračunski proces usklađen s predviđenom dinamikom Europskog semestra u smislu rokova za donošenje uputa za izradu strateških dokumenata u trogodišnjim raz-

Preporuke Europske komisije Hrvatskoj (2014. i 2015.) usmjerene su na fiskalnu konsolidaciju, jačanje proračunske strategije i nadzora nad rashodima, jačanje porezne discipline te stvaranje učinkovitog fiskalnog okvira. Na početku treba reći da je napredak u provedbi preporuka ostvaren unapređenjem proračunskog planiranja, pokretanjem izrade dubinske analize državnog proračuna, reorganizacijom Porezne uprave, pokretanjem izrade novog Zakona o fiskalnoj odgovornosti¹⁶. Izmjenama Zakona o proračunu usklađuje se nacionalni proces proračunskog planiranja s procesom Europskog semestra, jača se značaj projekcija koje uz proračun donosi Hrvatski sabor te se propisuje novo fiskalno pravilo da manjak utvrđen proračunom za iduću proračunsku godinu ne smije biti veći od manjka utvrđenog projekcijom donesenom prethodne godine za tu proračunsku godinu, što je planirano za primjenu od proračuna za 2017. (Vlada RH, 2015b).

38

Prema preporuci Komisije iz 2014. rok za smanjenje prekomjernog deficita predviđen je do kraja 2016. sa sljedećom dinamikom: 4,6% u 2014., 3,5% u 2015. i 2,7% u 2016. Prema ocjeni EK-a (Europska komisija, 2015i) Hrvatska je u početku ostvarila ograničen napredak, posebice u usklađivanju programskih prognoza sa standardima EU-a, jačanju nadzora nad proračunskim rashodima i neovisnosti Povjerenstva za fiskalnu politiku. Određeni napredak postignut je u preispitivanju rashoda i poboljšanju postupaka planiranja proračuna, izvješćivanju o poreznim izdacima i poboljšanju porezne discipline (Europska komisija, 2015i: 91-92). Međutim, u 2014. godini deficit je iznosio 5,7% BDP-a, a u 2015. procijenjen je na 4,2% BDP-a. Program konvergencije RH za razdoblje 2015.–2018. predvidio je smanjenje u 2016. godini na 3,9%, a tek u 2017. na 2,7% BDP-a (Vlada RH, 2015: 21). Takva dinamika smanjenja deficita nije dobila „zeleno svjetlo“ od EK-a.

Komisija je u 2015. izdala novu preporuku uz obvezu smanjenja deficita ispod 3% do 2016. Tražene korekcije su jačanje proračunske strategije, poboljšanje kontrole nad rashodima te donošenje Zakona o fiskalnoj odgovornosti i jačanje upravljanja javnim dugom. U Izvješću za 2016. EK ocjenjuje kako je u provedbi tih preporuka ostvaren ograničen napredak na područjima provedbe nalaza revizije te kontrole

dobljima. To se odrazilo na dinamiku daljnje provedbe te planiranja održivih javnih financija. Strategije i planovi bili su utemeljeni na makroekonomskim pretpostavkama koje nisu uvijek bile odgovarajuće, a slaba provedba rezultirala je čestim rebalansima proračuna i lošim makroekonomskim rezultatima (Ott, 2013).

16 Detaljnije u Programu konvergencije RH za razdoblje 2015.–2018. Dostupno na: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/cp2015_croatia_hr.pdf

rashoda. S druge strane, nije bilo napretka u jačanju upravljanja javnim dugom jer je objava strategije upravljanja javnim dugom odgođena za kraj 2016. (Europska komisija, 2016a).

Razina i dinamika rasta javnog duga i dalje je predstavljala izrazit problem gospodarstva Hrvatske. Kretanje javnog duga u proteklim je godinama odražavalo snažan i neodrživ rast s manje od 40% BDP-a u 2008. godini do razine 86,7% BDP-a (u prosincu 2015. godine, prema podacima Hrvatske narodne banke). U naredne dvije godine očekivao se daljnji rast javnog duga, ali održanje razine ispod 90% BDP-a¹⁷ (Bajo, Primorac, 2014).

Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2016.–2018. (Ministarstvo financija, 2015) definiraju okvir fiskalne konsolidacije na nacionalnim strateškim dokumentima iz Europskog semestra. Predviđena je provedba mjera na prihodnoj i rashodnoj strani proračuna, uz smanjenje potrošnje na većini glavnih kategorija rashoda te uštede kod javnih trgovačkih društava u javnom sektoru putem ubrzanog restrukturiranja te preusmjeravanja izvora financiranja investicija na fondove EU-a. Okvirom fiskalnog upravljanja planirano je jačanje fiskalnih pravila, jačanje Povjerenstva za fiskalnu politiku i srednjoročnog proračunskog planiranja. Planirane aktivnosti na prihodnoj strani bile su usmjerene na proširenje porezne osnovice (oporezivanje kapitalnih dobitaka), jačanje učinkovitosti poreznog nadzora i modernizacije Porezne uprave.

39

Proračunski proces usklađen je u 2015. s Europskim semestrom Zakonom o izmjenama i dopunama Zakona o proračunu¹⁸. Proračun za 2016. godinu usvojen je u uvjetima nužne fiskalne konsolidacije i korekcije makroekonomskih neravnoteža u okviru Europskog semestra (Ministarstvo financija, 2016a). Proračun nije donio bitan zaokret u smislu politika, ali je težio stabiliziranju javnog duga kao glavnog makroekonomskog rizika s namjerom njegovog snižavanja u idućim godinama, a razina proračunskog deficita planirana je u dopuštenim okvirima.

17 Treba napomenuti da su počevši od rujna 2014. sve zemlje EU-a dužne u procesu proračunskog planiranja primjenjivati metodologiju prema sustavu ESA 2010. Zbog novog načina iskazivanja pojedinih stavki nacionalnog gospodarstva promijenio se obuhvat gospodarskih sektora. Pored promjena u obračunu BDP-a, te su se promjene odrazile na obuhvat i veličinu deficita i duga opće države. Obuhvat duga i proračunskog deficita proširen je obvezama javnih poduzeća. Primjena nove metodologije povećala je deficit u 2013. sa 4,9% na 5,2% BDP-a, a dug opće države iste je godine porastao sa 66,7% na 75,7% (Vlada Republike Hrvatske, 2015a; Bajo, Primorac, 2014).

18 Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o proračunu NN 015/2015.

Fiskalna disciplina i dosljedna provedba zacrtanih mjera dale su pozitivne rezultate. Ostvareno je značajno smanjenje javnog duga s padajućim trendom, a i proračunski je deficit smanjen i sveden u okvire dopuštenih granica. Deficit u 2016. smanjen je na 0,8% BDP-a što je premašilo raniji zahtjev Vijeća upućen Hrvatskoj da do kraja 2016. smanji proračunski deficit na 2,7%. U izvješću Komisije iz ožujka 2018. navodi se da je javni dug pao na razinu ispod 81% BDP-a u 2017. te mu se predviđa daljnji pad ako ne dođe do vanjskih šokova. Komisija je stoga u svibnju 2017. predložila napuštanje PPD-a za Hrvatsku što je uskoro potvrđeno i Odlukom Vijeća iz lipnja 2017. Hrvatska je iste godine izašla iz PPD-a. U usporedbi s drugim državama članicama, razdoblje u kojem je Hrvatska bila obuhvaćena postupkom u slučaju prekomjernog deficita je relativno kratko trajalo i izlazak iz PPD-a je predstavljao značajan napredak.

40

Međutim, treba istaknuti da je na ostalim područjima koje je Vijeće iz godine u godinu naglašavalo kao prioritete za provedbu reformi Hrvatska postigla znatno manje. U preporukama su se počevši od 2014. nadalje naglašavali održivost mirovinskog i zdravstvenog sustava, smanjenje nezaposlenosti, učinkovita socijalna zaštita, mudrija uključenost države u gospodarstvo, javna uprava, regulatorne barijere, pravosudni sustav i slična pitanja. Na većini je tih područja Hrvatska, prema ocjeni Komisije, ostvarivala tek ograničen napredak ili se zaključilo kako napretka nema, što je značilo nužnost odlučne provedbe reformi u narednom razdoblju.

U 2017. godini Vijeće je Hrvatskoj uputilo pet preporuka. One su se odnosile na nužnost nastavka provedbe fiskalne politike, jačanja proračunskog planiranja, upravljanja javnim dugom te uvođenja poreza na nekretnine. Nadalje, ukazalo se na potrebu razvoja mjera za obeshrabrivanje ranog umirovljenja uz ubrzanje prelaska na višu dobnu granicu za zakonsko umirovljenje te na poboljšanje sustava i transparentnosti socijalnih naknada. Naglašena je i potreba poboljšanja obrazovanja odraslih, osobito starijih radnika te ubrzanja reforme obrazovnog sustava u cjelini. Kao i u prethodnim preporukama, naglašena je potreba unapređivanja funkcionalnosti javne uprave. Također se ukazalo na potrebu smanjivanja rascjepkanosti i poboljšanja funkcionalne raspodjele nadležnosti u javnoj upravi. Konačno, naglašena je nužnost uklanjanja regulatornih prepreka i smanjenja rascjepkanosti javne uprave te boljeg korporativnog upravljanja.

Međutim, prema ocjeni Komisije iz ožujka 2018. napredak u provedbi preporuka iz 2017. je slab, uz vrlo mala poboljšanja u odnosu na prethodnu godinu. Navodi se kako je na svim područjima ostvaren tek

ograničen napredak, a da je na području javne uprave (smanjivanje rascjepkanosti i unapređenje funkcionalne raspodjele i učinkovitosti) napredak izostao. Komisija je pozitivno ocijenila napredak u jačanju okvira za upravljanje javnim dugom. Međutim, napominje kako nije bilo pozitivnog pomaka u jačanju proračunskog okvira, a odgođena je i mjera uvođenja poreza na nekretnine. Na području tržišta rada ukazuje se na potrebu smanjivanja ranog umirovljenja uz ubrzanje prelaska na višu dobnu granicu zakonskog umirovljenja. Ukazuje se na to da je Hrvatska na području obrazovanja ostvarila tek ograničen napredak u pogledu reformi cjelokupnog obrazovnog sustava, koje su nekoliko puta odgođene. Među ostalim, ostvaren je tek ograničen napredak u pogledu obrazovanja odraslih. Isto tako izostao je napredak u reformi javne uprave koja je i dalje fragmentirana što otežava učinkovitost javnih usluga. Ističe se problem neusklađenosti okvira za određivanje plaća u javnom sektoru gdje je napredak izostao. Ujedno, ukazuje se na ograničen napredak u pogledu daljnjih predloženih mjera koje se tiču prodaje poduzeća u državnom vlasništvu i poboljšanja korporativnog upravljanja. Naposljetku se ukazuje na nužnost poboljšanja kvalitete i učinkovitosti pravosudnog sustava gdje je ostvaren ograničen napredak jer su postupci i dalje dugotrajni, a provedba mjera povećanja učinkovitosti i modernizacije sporo napreduje.

41

U navedenom izvješću za Hrvatsku iz 2018. Komisija se osvrnula na rezultate provedbe preporuka u Hrvatskoj u čitavom razdoblju od 2014. do 2017. i ocijenila da je gotovo polovina preporuka provedena s nekom razinom napretka (određeni ili značajni napredak, a samo u iznimnim slučajevima puna provedba), a da je za preostale zabilježen tek ograničen napredak ili ga uopće nije bilo.

Stoga je Komisija u 2018. godini uputila Hrvatskoj preporuke gotovo jednake onima iz prethodne godine, a njih bi trebalo provesti tijekom 2018. i 2019. Broj je smanjen na četiri preporuke, od kojih se prva odnosi na jačanje fiskalnog okvira, a unutar toga se savjetuje i uvođenje poreza na nekretnine. Druga ponavlja nužnost obsehrabivanja ranog umirovljenja uz ubrzanje prelaska na višu dobnu granicu za zakonsko umirovljenje, a uz to se očekuju rezultati reformi sustava obrazovanja i izobrazbe za mlade i odraslu populaciju. U trećoj preporuci ponovno se traži smanjenje teritorijalne rascjepkanosti i poboljšanje funkcionalne raspodjele nadležnosti u javnoj upravi te jačanje sposobnosti na osmišljavanju i provedbi javnih politika. U četvrtoj preporuci ponovno se ukazuje na nužnost poboljšanja korporativnog upravljanja u poduzećima u vlasništvu države i intenzivniju prodaju državnih poduzeća i neproduktivne imovine. Ponovljene preporuke upućene Hrvatskoj govore da bi ključna područja reformi

u narednom razdoblju trebala biti fiskalna, mirovinska i obrazovna politika, reforma države uprave te daljnja privatizacija državnih poduzeća (Europska komisija, 2018d).

Analiza upućuje na zaključak da je Hrvatska na području javnih financija, posebice smanjivanja proračunskog deficita i upravljanja javnim dugom, ostvarila značajne pozitivne pomake te je stoga relativno brzo izašla iz procedure u slučaju prekomjernog deficita. Međutim, na drugim je područjima napredak slab. Činjenica da se u preporukama EK-a iz 2018. ponavlja gotovo na jednak način ono što je Hrvatskoj preporučeno u prethodnoj godini a proizlazi i iz preporuka za prethodne godine, upućuje na to da se reforme provode sporo ili se odgađaju. Daljnja odgoda reformi mogla bi vrlo brzo usporiti stope gospodarskog rasta, a Hrvatsku trajnije pozicionirati na dno ljestvice članica EU-a. Stoga provedbi preporuka koje se izdaju u sklopu Europskog semestra treba dati prioritet, osobito na područjima koja i Hrvatska ocjenjuje važnim za svoj budući razvoj.

Postupak u slučaju makroekonomske neravnoteže (PMN)

42

Hrvatska je od veljače 2015. u postupku pojačanog nadzora zbog makroekonomskih neravnoteža navedenih u Izvješću o mehanizmu upozoravanja (za 2015.). Treba napomenuti i to da je postojanje prekomjernih makroekonomskih neravnoteža utvrđeno za Hrvatsku i prethodnih godina, a Komisija je i u izvješćima koja su uslijedila kontinuirano na njih upozoravala. Pokazuje se kako se područja neravnoteža u kojima se Hrvatska suočava s neodrživim trendovima, ranjivostima ili rizicima većinom godinama ponavljaju zbog čega se Hrvatska nalazi na dnu ljestvice EU-a, te stoga prekomjerna neravnoteža, prema ocjeni Komisije, iziskuje odlučnu *policy* akciju i specifičan nadzor.¹⁹

U posljednjem izvješću o mehanizmu upozoravanja (iz 2018.) prije završetka ovog rada Europska je komisija identificirala 12 država članica s potencijalnim rizikom od makroekonomskih neravnoteža (među kojima je i Hrvatska) za koje je bilo potrebno provesti detaljno preispitivanje (Europska komisija 2017d). Rezultati detaljnog preispi-

19 Primjerice, prema pokazateljima mehanizma upozoravanja PMN-a za 2013. i 2014. (tablica pokazatelja, *Scoreboard*) Hrvatska je prešla gornju granicu u četiri pokazatelja: dug opće države, nezaposlenost, međunarodna ulaganja, udio na izvoznim tržištima. U izvješću za 2015. i 2016. godinu prešla je dopuštenu granicu prema 6 pokazatelja (među kojima su i stopa dugotrajne nezaposlenosti te stopa nezaposlenosti mladih). U Izvješću o mehanizmu upozoravanja za 2015. utvrđeno je za Hrvatsku kako prekomjerna neravnoteža „iziskuje odlučnu *policy* akciju i specifičan nadzor“.

tivanja pokazali su da od tih 12 država članica samo Slovenija (više) nema neravnoteža, 8 imaju neravnoteže, a preostale 3 (Hrvatska, Cipar i Italija) imaju prekomjerne makroekonomske neravnoteže (Europska komisija 2018c). Hrvatska je time svrstana u najnižu kategoriju u EU-u. Komisija u trenutku pisanja ovog rada nije odlučila pokrenuti postupak u slučaju prekomjernih neravnoteža za 3 spomenute države. U slučaju nastavka nepovoljnih kretanja, odluka o aktiviranju korektivnih mjera mogla bi se pokrenuti nakon evaluacije Nacionalnog programa reformi i ocjene provedbe strukturnih reformi. Kako to po četvrti put predstavlja prijetnju za Hrvatsku, uspješna provedba mjera iznimno je važna. Treba napomenuti da postupak spomenutih korektivnih mjera PMN-a do sada nije pokrenut ni za koju članicu EU-a.

Hrvatska je u 2017. prelazila dopuštenu granicu prema 4 pokazatelja (slično kao i u prethodnoj godini) i oni se navode u nastavku. Dug opće države smanjio se u 2016. na 82,9% BDP-a, no on je i dalje visok u usporedbi s razinama zabilježenim prije krize i usporedivim zemljama te ujedno prelazi dopuštenu granicu od 60%. Nastavljeno je smanjenje duga privatnog sektora, ali je on i dalje znatno izložen valutnom riziku. Neto stanje međunarodnih ulaganja poboljšalo se i u 2016. godini iznosilo je -70%, međutim to je i dalje niže od razine utvrđene pokazateljima bonitetnog praga. Stopa nezaposlenosti smanjila se na oko 11% u 2017., ali je stopa aktivnosti i zaposlenosti i dalje među najnižima u EU-u (Europska komisija, 2018).

43

KOMPARATIVNA ANALIZA PROVEDBE PREPORUKA KOMISIJE U PODRUČJU JAVNIH FINACIJA

Analiza javnih financija i fiskalne konsolidacije u odabranim državama članicama EU-a

Analizirane nove članice EU-a imale su kretanje deficita opće države sukladno podacima za prosjek EU-a, s velikim povećanjem deficita u uvjetima gospodarske krize 2008.–2010. te nastojanjem konsolidacije javnih financija nakon toga. Pritom je Češka imala niži deficit opće države od prosjeka EU-a s manjim povećanjem u krizi i bržim smanjenjem već od 2010. godine. Slovenija je prije krize imala manji deficit od prosjeka EU-a, do 2010. pratila je taj prosjek, ali s prekidom konsolidacije u 2011. godini i eskalacijom deficita u 2013. godini na čak 15% BDP-a. Mađarska je vodila sasvim atipičnu fiskalnu politiku

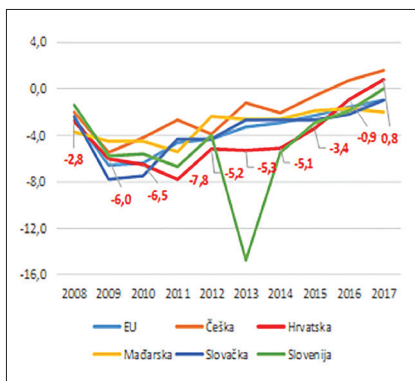
s deficitom koji je prije krize bio velik, a tijekom krize znatno manji, što znači da je djelovala prociklički. Posljedično, konsolidacija nije u toj zemlji uspjela u 2011. godini, ali je nakon toga deficit uspješno stabiliziran na razini prihvatljivoj prema standardima EU-a.

Za Češku, Mađarsku, Slovačku i Sloveniju kontinuirano su se izdavale preporuke za javne financije (osim za Slovačku u 2015. godini). Češka i Slovačka uspješno su i relativno brze izašle iz PPD-a. Nakon što je 2009. godine deficit opće države dosegnuo vrhunac od 5,8% u Češkoj, u 2013. smanjen je na 1,5% BDP-a, u skladu s rokom koji je odredilo Vijeće. Slovačka je deficit opće države smanjila sa 8% BDP-a u 2009. na 2,8% u 2013. U 2017. je prema najnovijim podacima Eurostata Češka ostvarila suficit proračuna od 1,6%, Slovenija je imala uravnoteženi proračun, a proračunski deficit imale su Mađarska (-2,0%) i Slovačka (-1,0%) (Eurostat, 2018b).

Mađarska je bila obuhvaćena postupkom u slučaju prekomjernog deficita od 2004. godine. Nakon više neuspješnih pokušaja ispunjenja postavljenih ciljeva za proračunski deficit, tek je odluka o suspenziji korištenja Kohezijskog fonda potaknula Vladu na primjenu mjera za korekciju deficita koje su joj omogućile zadani cilj ostvariti do 2012. godine. Naime, od 2009. nadalje ukinuta je 13. plaća u javnom sektoru i smanjene naknade nezaposlenima. U 2011. godini Vlada je provela tzv. Plan Szell-Kalman, koji je dijelom fokusiran na smanjenje rashoda u području zdravstva, obrazovanja, socijalnih transfera, transporta i lokalne uprave. Smanjenja rashoda u 2011. i 2012. bila su na razini 2% BDP-a (Guerson, 2013), no kako to nije bilo dovoljno, 2012. godi-

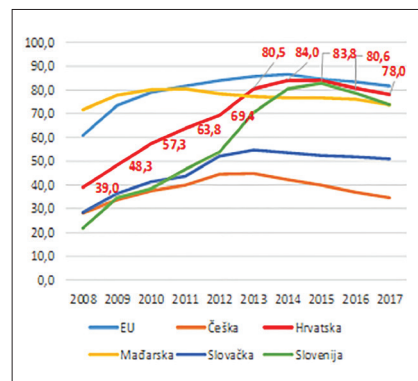
44

Slika 2. Udio deficita opće države u BDP-u u odabranim državama članicama, 2008.-2017. (%)



Izvor: Podaci Eurostata

Slika 3. Udio duga opće države u BDP-u u odabranim državama članicama, 2008.-2017. (%)



Izvor: Podaci Eurostata

ne Komisija je suspendirala 29% mađarskih sredstava Kohezijskog fonda. Mađarska Vlada je stoga provela niz mjera²⁰ te je već u lipnju 2012. EU prekinula suspenziju sredstava iz fondova, ali je nastavljen PPD. U 2012. Vlada Mađarske je uvela mjere smanjenja rashoda za-
branom zapošljavanja u slučajevima umirovljenja u javnom sektoru na tri godine, odgodom povećanja plaća učiteljima do 2014. te uvođenjem poreza na isplate putem bankomata. Konačno, u ožujku 2013. najavila je „zamrzavanje“ dijela planirane javne potrošnje te izašla iz PPD-a u lipnju 2013., nakon punih devet godina. Slovenija je u PPD-u od 2009. godine. Prvi rok za korekciju proračunskog deficita bio je 2013. godina, međutim zbog neočekivanih nepovoljnih gospodarskih trendova Komisija je rok produžila do 2015. Kako bi osigurala stabilnost javnih financija i gospodarstva u cjelini, Slovenija je 2015. usvojila rebalans proračuna kojim se predviđa smanjenje deficita opće države na 2,9% BDP-a te je u ljeto 2016. godine Slovenija izašla iz PPD-a. Hrvatska je prije krize imala veći deficit od prosjeka EU-a, a nakon početka krize kretanja slična Sloveniji (bez konsolidacije od 2011. godine), sa zadržavanjem deficita na neodrživo visokoj razini blizu 6% BDP-a u razdoblju 2013.–2015. Kao što je već spomenuto, Hrvatska je 2016. svela razinu deficita u dopuštene okvire i izašla iz procedure u slučaju prekomjernog deficita.

45

Opisana kretanja bitno su utjecala na pokazatelje zaduženosti opće države. Mađarska, koja je bila zaduženija od prosjeka EU-a, uspješno se konsolidirala u okviru PPD-a te od 2011. godine ima nižu razinu zaduženosti od prosjeka članica Unije. Hrvatska, a osobito Slovenija, imale su prije deset godina nisku zaduženost države, koja je iznimno dinamično eskalirala uslijed gospodarske krize i izostanka odgovarajućih reformskih mjera. Prema korištenim pokazateljima, Češka i Slovačka imaju primjereno i odgovorno vođenu fiskalnu politiku s niskim inicijalnim vrijednostima, umjerenom reakcijom na krizu te zaustavljanjem rasta od 2012. godine. To upućuje na zaključak da postoji prostor i za povećanje javnih rashoda u funkciji rasta. Državni proračun za 2015. predviđao je oporavak državnih investicija u Češkoj, posebice u građevinarstvu, modernizaciji, obnovi i održavanju cesta, autocesta te nacionalnih i regionalnih željeznica.

Vezano uz poreznu politiku, treba imati u vidu bitne razlike između poreza kao prihodne i rashodne strane proračuna. S obzirom na to

20 Te su mjere u Mađarskoj primjerice uključivale uvođenje poreza na bankovne transakcije, pozive i poruke putem mobilnih telefona, povećanje poreza na prihode energetske kompanija aktivnih u Mađarskoj i slično.

da prihodi nisu otporni na promjene BDP-a, ne vidi se utjecaj krize jer su porezni (i ostali) prihodi opće države smanjeni podjednako padu BDP-u u krizi te ostali na istoj razini udjela u njemu (Slika 3). Od 2012. godine vidljiv je trend rasta udjela prihoda opće države u BDP-u zbog potrebe konsolidacije proračunskog deficita, pa se može zaključiti da su promatrane zemlje bile sklonije povećati poreznu presiju nego smanjiti proračunske rashode. Ipak, određeni pad udjela prihoda opće države u BDP-u u 2014. upućuje na ograničene mogućnosti povećanja poreza u Hrvatskoj i Sloveniji, a Češka i Slovačka za tim ni nemaju potrebu zbog prije opisanog povoljnog ukupnog stanja javnih financija. Vezano uz prihode u Sloveniji poduzete su brojne mjere u 2015. godini, uključujući povećanje porezne stope za financijske usluge, povećanje porezne stope za poslovanje osiguranjem, povećanje cijene za jedinicu onečišćavanja okoliša emisijama CO₂ za 20% te povećanje učinkovitosti prikupljanja poreza.

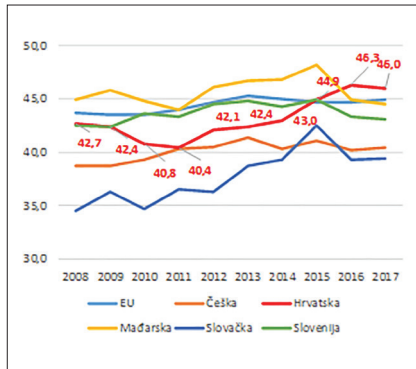
Europska je komisija Hrvatskoj preporučila uvođenje poreza na nekretnine (preporuke iz 2017.), a na tom planu nije u provedbi ostvaren značajniji napredak. Uvođenje poreza na nekretnine najavljeno je za siječanj 2018. (u sklopu porezne reforme donesene 2016.), no odgođeno je bez novog vremenskog okvira (Europska komisija, 2018d).

46

Vezano za preporuke Komisije o oporezivanju, Mađarska smatra da je održavanje nacionalnog suvereniteta u pogledu oporezivanja važno te odbija preporuke Komisije poput smanjenja, uklanjanja ili podizanja postojećih poreza (Vlada Mađarske, 2015). Tako u 2014. nije bilo znatnih promjena u sustavu oporezivanja, iako je Vlada poduzela određene mjere kako bi se poboljšalo ispunjenje propisa poreznih obveza te smanjile porezne prijevare odnosno siva ekonomija. Sukladno tome, Komisija je ocijenila da je određen napredak postignut samo u području ispunjenja poreznih obveza temeljem uspješnog uspostavljanja *online* povezivanja novčanih registara za prodajna mjesta i novog sustava praćenja prometa roba podložnih PDV-u u realnom vremenu (Europska komisija, 2015j). Češka treba nastaviti borbu protiv utaje poreza, pojednostavniti porezni sustav i provedbu antikorupcijskog plana. Nadalje, treba povećati transparentnost i učinkovitost javne nabave uspostavom središnjeg registra javnih ugovora te poboljšati upravljanje i nadzor (Vijeće EU-a, 2015a). Slovačka treba poduzeti mjere za povećanje prikupljanja poreza (Vijeće EU-a, 2015b).

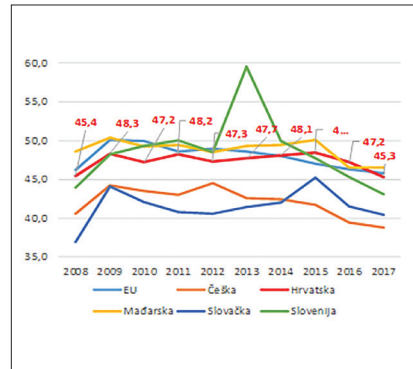
Na strani proračunskih rashoda kriza je povećala udio opće države u BDP-u u svim analiziranim zemljama. Udio države u BDP-u Hrvatske kretao se slično kao prosjek EU-a, ali s manjim povećanjem u kriznim godinama. Slično vrijedi za Sloveniju, ali na razini nešto nižeg udjela

Slika 4. Udio primitaka opće države u BDP-u u odabranim državama članicama, 2008.-2017. (%)



Izvor: Podaci Eurostata

Slika 5. Udio izdataka opće države u BDP-u u odabranim državama članicama, 2008.-2017. (%)



Izvor: Podaci Eurostata

u BDP-u nego u slučaju Hrvatske (dokapitalizacija banaka) u 2013. godini. Mađarska je i po ovom pokazatelju sasvim atipična s blagim oscilacijama oko 50-postotnog udjela izdataka opće države u BDP-u.

Najvažnija mjera vezana za rashode u Sloveniji u 2015. odnosi se na ograničenje plaća u javnom sektoru. Socijalni partneri potpisali su socijalni sporazum u siječnju 2015. koji predviđa da plaće u javnom sektoru ne smiju rasti brže od rasta plaća u privatnom sektoru, a uz to se nastoji smanjiti oporezivanje rada. Određen napredak i fiskalne uštede ostvareni su tijekom 2013.–2014. (izdaci za mirovine, koji su prema procjenama u 2013. iznosili 11,8% BDP-a, u 2014. smanjeni su na 11,6% BDP-a). U 2015. bilo je predviđeno daljnje smanjenje izdataka za mirovine na 11,5% BDP-a. Iako reforma zdravstvenog sustava nije provedena, određen napredak postignut je u dubinskom ispitivanju izdataka u zdravstvenom sektoru, a Vlada namjerava provesti sveobuhvatnu reformu zdravstvenog sustava na temelju spomenute revizije izdataka i Nacionalne rezolucije o zdravstvu (Vlada Republike Slovenije, 2015; Europska komisija, 2015k).

U Mađarskoj je u 2008. godini naglasak bio na smanjenju rashoda, uključujući smanjenje plaća javnog sektora u vrijednosti 1% BDP-a, ukidanje trinaeste mirovine za prijevremeno umirovljene osobe i ograničenje visine te mirovine za ostale (ekvivalent 0,2% BDP-a). Dodatno, odgođena je ili ukinuta indeksacija odabranih socijalnih naknada (0,2%) i provedeno smanjenje većine stavaka javne potrošnje za dodatnih 0,5% (Myant et al., 2013). U 2009. godini smanjene su i socijalne naknade, te je smanjenje bilo kumulativno 1,6% BDP-a u

toj godini i čak 3,6% u 2010. zahvaljujući smanjenju mirovina. Krajem 2010. Vlada je odlučila nacionalizirati privatne mirovinske fondove te tako u državne financije povući sredstva u visini 9% BDP-a (Matos, 2013), od čega je 5/9 bilo usmjereno na smanjenje deficita, a 4/9 na pokriće radikalnog smanjenja poreza.

Dugoročna održivost mirovinskog sustava u Češkoj poboljšava se, ali ta je zemlja odbila provesti preporuku ubrzanja povećanja dobi za umirovljenje jer prosječno vrijeme provedeno u mirovini nije duže od onog u većini država članica EU-a, a stopa zaposlenosti radnika starijih od 55 godina iznosi 54,7%, što je više od prosjeka EU-a koji iznosi 52,4%. Nakon privremenog smanjivanja indeksacije mirovina u 2013. i 2014. zbog fiskalne konsolidacije, proračun za 2015. godinu predvidio je porast od 1,8%. Pored navedenog, Vlada posebnu pažnju posvećuje osnaživanju potrošnje kućanstava, koje podržava prije svega prilagodbom indeksiranja mirovina te neizravno povećanjem izdataka za plaće i ostala plaćanja za rad u državnom sektoru. Češka ima obvezu daljnjeg unapređenja ekonomske učinkovitosti i upravljanja zdravstvenim sektorom (Europska komisija, 2015l; Vlada Republike Češke, 2015).

48

Reforma mirovinskog sustava u Slovačkoj smanjila je pritisak na javne financije u budućem razdoblju. Nakon uvođenja 2. (privatnog) mirovinskog stupa u 2004. godini, u 2013. provedena je reforma sustava socijalne zaštite vojnika i policajaca. Od 2015. godine koristi se prilagođen sustav isplate mirovina iz 2. mirovinskog stupa. Najznačajnije promjene uključuju otkazivanje minimalnog trajanja štednje od 10 godina i mogućnost nasljeđivanja iznosa uštedenog kroz najmanje 7 godina. S druge strane, Slovačka je ostvarila djelomičan napredak u području ekonomike zdravstva. Slovačka ima obvezu unaprijediti ekonomsku učinkovitost zdravstvenog sustava, uključujući poboljšanje upravljanja bolničkom njegom i jačanje primarne zdravstvene zaštite (Europska komisija, 2015m).

Hrvatska je u 2014. godini dobila preporuke usmjerene na smanjivanje mogućnosti za prijevremeno umirovljenje, provedbu strožih procjena i kontrole invalidskih mirovina te jačanje troškovne učinkovitosti sektora zdravstva. Hrvatska je, primjerice, na tom planu dovršila izračun troškova mirovinskog sustava do 2060. godine te provedbom strožih procjena i kontrola nastoji smanjiti razinu novih mirovina ostvarenih po osnovi invalidnosti, a u pripremi je izmjena zakona o pravima iz mirovinskog osiguranja za pojedine službe. Usvojen je prijedlog nacionalnog plana razvoja kliničkih centara do 2016.

2015. postigla ograničen napredak u rješavanju problema iz prepo-

ruke. Nije ostvaren napredak u pogledu smanjivanju mogućnosti za prijevremeno umirovljenje, a broj invalidskih mirovina odobrenih u 2014. premašio je onaj iz 2013. godine, ali je ostvaren određen napredak u jačanju troškovne učinkovitosti zdravstvenog sektora. Preporuke u 2015. naglašavaju područja u kojima je napredak bio slabiji. U Izvješću za 2016. EK (2016b) ocjenjuje kako je još uvijek ograničen napredak u dvama područjima - destimuliranju prijevremenog umirovljenja i poboljšanju učinkovitosti mirovinskih rashoda.

Kao što je već navedeno, Europska je komisija Hrvatskoj preporučila uvođenje poreza na nekretnine, međutim u provedbi nije ostvaren značajniji napredak. Uvođenje poreza na nekretnine najavljeno je za siječanj 2018., no odgođeno je bez novog vremenskog okvira (Europska komisija, 2018d).

Analiza komponenti fiskalne konsolidacije

Nekoliko je studija proučavalo komponente fiskalne konsolidacije u zemljama OECD-a nakon krize, ali njihovi zaključci, što iznenađuje, nisu jednoznačni. Alesina et al. (2015) zaključili su kako je konsolidacija u razdoblju 2009.-2013. bila zasnovana pretežno na smanjenju rashoda, a Kataryniuk i Vallés (2015) analitički su ustvrdili kako su prilagodbe u razdoblju 2009.-2014. uključivale podjednako prihodnu i rashodnu stranu. Pritom su obje studije zaključile kako je smanjenje rashoda bilo manje štetno za gospodarski rast nego da je naglasak bio na povećanju prihoda.

49

Pojam fiskalne konsolidacije uobičajeno podrazumijeva povećanje prihoda ili smanjenje rashoda, izraženo realno (deflacionirano) ili relativno (u odnosu na BDP). Međutim, analize upućuju na to da je ključan odnos indeksa promjene tih dviju osnovnih proračunskih stavki prema dinamici BDP-a. Konsolidacija je ostvariva i uz smanjenje prihoda ako je ono manje od smanjenja rashoda, odnosno uz povećanje rashoda, ako je manje od povećanja prihoda. Uz to što se u analizama često ignorira, postoji bitna uloga indeksa promjene BDP-a, pa se u zemljama koje ostvaruju dinamičan gospodarski rast konsolidacija postiže i uz (realno) povećan deficit, povećanjem nazivnika proračunskog deficita (kao udjela u BDP-u) intenzivnijim od povećanja realnog iznosa deficita.

Kako bismo ocijenili je li u odabranim zemljama fiskalna konsolidacija bila provedena pretežno na prihodnoj ili rashodnoj strani, uzevši u obzir i dinamiku BDP-a, prikazali smo navedene varijable u komparativnoj statici, odnosno za godine 2009. i 2017. Prikazani su i podaci za

Europsku uniju u cjelini, pojedinačni i agregirani podaci za odabrane četiri zemlje, a izdvojeno je prikazana i Hrvatska.²¹

Podaci se odnose na ukupne prihode i rashode konsolidirane opće države, uključivo rashode za kamate i bez tzv. cikličkih prilagodbi. Fiskalna konsolidacija definirana je kao smanjenje stope fiskalnog deficita (udjela u BDP-u) u 2014. godini u odnosu na 2009. godinu. Promjene BDP-a, fiskalnih prihoda i rashoda izražene su realno (temeljem deflatora BDP-a). Zaključak o pretežnosti konsolidacije na strani prihoda ili rashoda moguće je donijeti temeljem razlike pokazatelja stope promjene tih dviju varijabli i dinamike BDP-a.

Na razini Europske unije može se zaključiti da je u promatranom razdoblju konsolidacija za 5,7 postotnih bodova provedena povećanjem prihoda 2,2 postotnih bodova većim od porasta BDP-a i povećanjem rashoda 10,2 boda manjim od porasta BDP-a, dakle pretežito na rashodovnoj strani. Na razini zbroja podataka za odabrane zemlje može se zaključiti kako je konsolidacija na identičnoj razini kao i za cjelinu EU (5,7% BDP-a) ostvarena također pretežito na strani rashoda, koji su rasli realno 11,5 postotnih bodova manje od rasta BDP-a, dok su prihodi povećani 3,6 postotnih bodova iznad povećanja BDP-a.

50

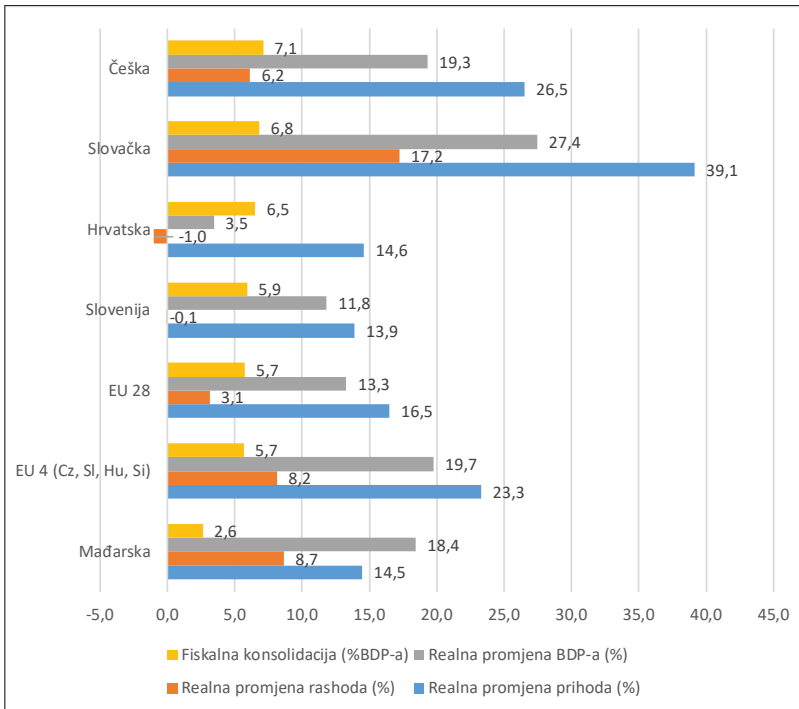
Mehanizam konsolidacije koji odgovara opisanom prosjeku EU28, kao i prosjeku odabranih usporednih zemalja imale su Češka i Slovenija, pri čemu je Sloveniji nizak rast BDP-a diktirao je realnu stagnaciju rashoda. Mađarska je specifična kao jedina od usporednih zemalja sa manjim rastom poreznih prihoda od rasta BDP-a, što je imalo za posljedicu i znatno manju fiskalnu konsolidaciju (2,6% BDP-a).

Slovačka je iznimka s malo većim utjecajem dinamičnog rasta fiskalnih prihoda nego rasta rashoda manjim od rasta BDP-a, koji je u Slovačkoj bio dvostruko veći od prosjeka Europske unije. Druga krajnost je Hrvatska, s rastom BDP-a 4 puta slabijim od prosjeka EU i mehanizmom konsolidacije izrazito na strani povećanja realnih fiskalnih prihoda znatno iznad gospodarskog rasta, dok je utjecaj rashodne

21 Za potrebe ovog rada analizirana je fiskalna konsolidacija u odabranim zemljama, izračunata kao smanjenje udjela deficita konsolidirane opće države u BDP-u u 2017. godini prema baznoj 2009. godini. Izračunate su i postotne promjene triju varijabli: BDP-a te prihoda i rashoda konsolidirane opće države za navedene godine, uključivo rashode za kamate i bez tzv. cikličkih prilagodbi, u eurima, realno (temeljem deflatora BDP-a za svaku zemlju). Zaključak o pretežnosti konsolidacije na strani prihoda ili rashoda moguć je temeljem razlike pokazatelja stope promjene tih dviju varijabli i stope promjene BDP-a. Ako je veća razlika dinamike prihoda i BDP-a nego razlika dinamike BDP-a i rashoda, može se zaključiti kako je konsolidacija bila pretežno na strani prihoda.

strane, unatoč realnom smanjenju rashoda, bio znatno manji, što je sasvim suprotno od mehanizma konsolidacije na razini prosjeka Europske unije, kao i odabranih usporednih zemalja.

Slika 6. Komponente fiskalne konsolidacije u odabranim zemljama 2009. - 2014.



Izvor: Eurostat, izračun autora

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Zaključci

U razdoblju nakon krize na razini EU-a intenzivirali su se naponi na snažnijoj koordinaciji ekonomskih politika članica, usklađivanju procesa i ciljeva nacionalnih proračunskih politika i politika rasta i zapošljavanja te jačanju investicija. U okviru Europskog semestra članice EU-a usklađuju svoje proračunske i ekonomske politike s ciljevima i pravilima dogovorenim na razini Unije te definiraju i provode reforme sa svrhom poticanja rasta. Sudjelovanje u Europskom semestru obveza je svih članica EU-a, što podrazumijeva izvještavanje i usklađivanje ekonomskih politika sa zajedničkim ciljevima EU-a. Preporuke

Vijeća i njihova provedba članicama su najvažniji dio Europskog semestra, a njihovo im komparativno pozicioniranje temeljem brojnih pokazatelja u odnosu na druge države EU-28 daje jasnu sliku uspješnosti ili izazova na planu provedbi reformi, fiskalne konsolidacije i poticanja rasta.

Javne financije Europske unije, uključujući nove članice analizirane u ovom radu, bile su u prethodnom desetljeću pod velikim utjecajem svjetske gospodarske krize. Iako je proteklih godina na razini EU-a postignut uspjeh u smanjenju deficita i smanjen je broj država obuhvaćenih postupkom u slučaju prekomjernog deficita (PPD), javni dug i dalje je u mnogim članicama vrlo velik. Značajne su razlike u načinu strukturnih prilagodbi država članica EU-a, ovisno o razini zaduženosti i poziciji zemlje u odnosu na Srednjoročne proračunske ciljeve (SPC). U razdoblju 2011.–2014. promatrane države članice (kao i EU ukupno) imale su vrlo ograničene mogućnosti smanjenja rashoda, te su konsolidirale proračun i povećanjem prihoda. Većina članica EU-a je za razdoblje 2015.–2018. planirala veće smanjenje rashoda nego povećanje prihoda. Pri tome se nastojalo izbjeći smanjenje rashoda u područjima koja jače pridonose rastu. Planiralo se znatnije prilagodbe plaća u javnom sektoru i sustava socijalnih davanja, koja u načelu manje utječu na rast.

52

Analiza novih država članica upućuje na zanimljiva iskustva. Hrvatska, Slovenija, Češka i Slovačka imale su prije krize nisku razinu javnog duga, a Mađarska je bila visoko zadužena, na razini prosjeka EU-a. Sve zemlje bilježe znatan deficit u 2009. i 2010. godini, kao i u razdoblju nakon toga. Češka i Slovačka iznimno su dobro planirale i kontrolirale svoje javne financije i održale nisku zaduženost države te čak bilježile smanjenje duga u 2014. godini. Mađarska je imala lošu kontrolu javnih financija bez prostora za ekspanzivnu fiskalnu politiku u godinama krize jer je bila suočena s nužnim smanjenjem deficita. Primjer Mađarske pokazuje kako proces Europskog semestra ne predstavlja samo deklarativnu kontrolu u kojoj ima prostora za izbjegavanje obveza s obzirom na to da je 2012. Komisija toj zemlji suspendirala 29% sredstava Kohezijskog fonda. Potom je Mađarska znatno povećala porezne prihode, ali je posegnula za nekim mjerama koje ne zadovoljavaju načela gospodarskog funkcioniranja EU-a, poput sektorskih poreza. Ta je članica EU-a bila dugo obuhvaćena postupkom u slučaju prekomjernog deficita. Iskustvo Češke govori kako je, uz adekvatno planiranje i vođenje reformi, moguće odbiti provedbu nekih preporuka Komisije, naravno uz odgovarajuću potkrepu analitičkim podacima. Češka je, naime, odbila provesti preporuku ubrzanja podizanja dobi za umirovljenje s obrazloženjem da je prosječno vrijeme provedeno

u mirovini u Češkoj kraće nego u većini država članica EU-a, a stopa zaposlenosti starijih radnika iznad prosjeka EU-a. Iskustvo Češke, kao i Slovačke, govori i o znatnim slobodama i u proračunskim politikama ako deficit i javni dug nisu visoki. Tako je Češka u 2014. povećala mirovine i plaće zaposlenih u državnom sektoru, što je smatrala dobrim načinom poticanja gospodarskog rasta. Primjer Slovenije dodatno naglašava potrebu korištenja sustava ranog upozorenja u sklopu detekcije ekonomskih neravnoteža. Ta država članica naizgled nije imala poteškoća u pogledu deficita javnih financija, ali nagomilani dugovi u bankarstvu i privatnom sektoru imali su za posljedicu neočekivano i iznimno veliko povećanje deficita i javnog duga, koji je u samo šest godina narastao sa 22% BDP-a na više od 80%.

Mehanizam Europskog semestra (posebice preporuke koje se izdaju državama članicama EU-a) dobra je prilika za Hrvatsku da korigira svoje javne politike i usmjeri ih u pravcu bržeg gospodarskog rasta i zapošljavanja. Reforme koje Hrvatska kao nova država članica EU-a treba provesti u okviru Europskog semestra nužne su za poticanje rasta i zapošljavanja, što bi trebalo imati pozitivne učinke na život građana. Pored jačanja fiskalnog okvira i upravljanja javnim financijama, Europski semestar usmjeren je na korekciju šireg spektra neravnoteža i provedbu reformi vezanih uz tržište rada, mirovinski sustav, zdravstveni sustav, sustav socijalnih naknada, obrazovanje, javnu upravu, provedbu stečajnih postupaka te provedbu strukturnih reformi u najširem smislu riječi. Usporedno pozicioniranje u odnosu na druge članice EU-a temeljem različitih pokazatelja koji se primjenjuju u okviru Europskog semestra pridonosi jasnijoj slici o ostvarenom napretku i izazovima koji stoje pred Hrvatskom na planu Europskog semestra.

Uspostava dugoročno održivih financija i strukturne reforme u kojima Hrvatska zaostaje za drugim članicama EU-a predstavljali su velike izazove u razdoblju provođenja ovog istraživanja. Visok javni dug, odnosno njegova dinamika rasta i struktura, bio je jedan od osnovnih makroekonomskih rizika. Zbog nedopuštene razine deficita Hrvatska je bila u postupku u slučaju prekomjernog deficita (PPD) od 2014. do 2017. godine. Fiskalna disciplina i provedba zacrtanih mjera dale su pozitivne rezultate. Ostvareno je značajno smanjenje javnog duga s padajućim trendom, a smanjen je i proračunski deficit i sveden u okvire dopuštenih granica. Deficit je u 2016. smanjen na 0,8% BDP-a, što je premašilo raniji zahtjev Vijeća upućen Hrvatskoj da ga do kraja 2016. smanji na 2,7%. U izvješću Komisije iz ožujka 2018. navodi se da je javni dug pao na razinu ispod 81% BDP-a u 2017. te mu se predviđa daljnji pad ako ne dođe do vanjskih šokova. Hrvatska je iste godine

izašla iz PPD-a. U usporedbi s drugim državama članicama, razdoblje u kojem je bila obuhvaćena postupkom u slučaju prekomjernog deficita je relativno kratko trajalo i izlazak iz PPD-a je predstavljao značajan napredak.

Međutim, Hrvatska je od veljače 2015. tijekom četiri uzastopne godine u postupku pojačanog nadzora zbog makroekonomskih neravnoteža. Pokazuje se da se područja neravnoteža većinom ponavljaju tijekom godina zbog čega se Hrvatska u 2018. nalazi na dnu ljestvice EU-a (zajedno s Ciprom i Italijom). Komisija u trenutku pisanja ovog rada nije odlučila pokrenuti postupak u slučaju prekomjernih neravnoteža za tri spomenute države. U slučaju nastavka nepovoljnih kretanja, odluka o aktiviranju korektivnih mjera mogla bi se pokrenuti. Iako postupak korektivnih mjera PMN-a do sada nije pokrenut ni za koju članicu EU-a, on predstavlja prijetnju i stoga je uspješna provedba mjera za Hrvatsku iznimno važna.

54

U Izvješću za Hrvatsku 2018. s detaljnim preispitivanjem o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža (Europska komisija, 2018) navodi se kako je Hrvatska u 2017. prelazila dopuštenu granicu prema 4 pokazatelja (slično kao i u prethodnoj godini) i oni se navode u nastavku. Dug opće države smanjio se u 2016. na 82,9 % BDP-a, no i dalje je visok u usporedbi s razinama zabilježenim prije krize i usporedivim zemljama te ujedno prelazi dopuštenu granicu od 60%. Nastavljeno je smanjenje duga privatnog sektora, ali je on i dalje znatno izložen valutnom riziku. Neto stanje međunarodnih ulaganja se poboljšalo i u 2016. je iznosilo -70%, međutim to je i dalje niže od razine utvrđene pokazateljima bonitenog praga. Stopa nezaposlenosti se smanjila na razinu od oko 11% u 2017., međutim stopa aktivnosti i zaposlenosti i dalje su među najnižima u EU-u.

Provedena analiza upućuje na zaključak da je Hrvatska na području javnih financija, posebice smanjivanja proračunskog deficita i upravljanja javnim dugom, značajno napredovala te je stoga relativno brzo izašla iz procedure u slučaju prekomjernog deficita. Međutim, na drugim je područjima napredak slab te se preporuke Europske komisije ponavljaju iz godine u godinu. To upućuje na to da se reforme provode sporo, ili se odgađaju. Daljnja odgoda reformi mogla bi usporiti stope gospodarskog rasta, a Hrvatsku trajnije pozicionirati na dno ljestvice članica EU-a. Stoga provedbi preporuka koje se izdaju u sklopu Europskog semestra treba dati prioritet, osobito na područjima koja i Hrvatska ocjenjuje važnim za svoj budući razvoj.

Pokazuje se da dinamika provedbe i dubina reformi u Hrvatskoj još

uvijek ne zadovoljava. Jedan je od problema nestabilnost koordinacijskog mehanizma za provedbu mjera Europskog semestra s obzirom na to da nakon promjena vlade uobičajeno slijede kadrovske promjene koje često uključuju i mjesta koja ne bi smjela biti pod utjecajem politike, jer to rezultira gubitkom „institucionalne memorije“. Stoga je nužno osigurati kontinuitet u operativnim i provedbenim timovima vezano uz provedbu Europskog semestra, jednako kao što je to bilo važno u vrijeme pregovora o članstvu u EU-u. Nadalje, Europski semestar još uvijek nije dovoljno integriran u hrvatsko strateško i proračunsko planiranje. To je vidljivo iz preporuka koje Hrvatskoj upućuje Europska komisija temeljem analize nacionalnih strateških dokumenata.

Uz političku volju, za uspješnu su provedbu važni administrativni kapacitet i ljudski resursi (koji u mnogim područjima nisu dovoljni) te osigurana financijska sredstva. To su dijelom razlozi zbog kojih se planirane reforme ne mogu provesti dovoljno brzo, a ne smije se zanemariti činjenica da su reformski procesi trebali početi ranije.

Preporuke za Hrvatsku²²

55

- Europski semestar mora imati prioritetnu ulogu u planiranju reformskih zadataka u Hrvatskoj i stoga obveze koje proizlaze iz preporuka Vijeća treba temeljito razmatrati i provoditi. Pri tome treba imati u vidu povezanost ciljeva procesa Europskog semestra i Strategije Europa 2020. Dinamika provedbe i dubina reformi u Hrvatskoj još uvijek nisu zadovoljavajuće te je nužna politička odlučnost i odgovornost u provedbi reformi u okviru Europskog semestra, uključujući strukturne reforme. Potrebno je nastaviti s jasnim programom reformi pozicioniranih u kontekst Europskog semestra te definirati načine provedbe, odrediti odgovornosti, precizirati i poštovati rokove, pri čemu su potrebni širok konsenzus i snažna podrška svih dionika za provedbu reformi (Vlada, Sabor, socijalni partneri, akademska zajednica i civilno društvo) kao i samih građana Hrvatske.

22 Preporuke koje se daju u nastavku razrađene su u okviru ovog istraživanja u vrijeme objavljivanja prvih rezultata na web stranici projekta (2016). Međutim, pokazalo se da su zbog sporog napretka Hrvatske u provedbi reformi (s izuzetkom fiskalne konsolidacije) preporuke i dalje aktualne te se ovdje iznose uz manje izmjene i dopune.

- Uspostavljanje održivih javnih financija prioritetan je zadatak koji je podrazumijevao stabiliziranje javnog duga smanjivanjem proračunskog deficita. Značajan uspješan korak na tom planu bilo je smanjivanje proračunskog deficita i smanjivanje odnosno usporavanje rasta javnog duga. Međutim, razina javnog duga je i dalje problem hrvatskog gospodarstva. Višegodišnjom proračunskom strategijom i jačanjem nadzora nad rashodima na središnjoj i lokalnoj razini te jačanjem porezne discipline treba utjecati na daljnje smanjenje javnog duga. Rješenje ne smije biti samo u smanjenju proračunskih rashoda, nego i u iznalaženju načina za povećanje prihoda. Nužno je pridržavati se rokova Europskog semestra u proračunskom procesu, analitičku osnovu bazirati na realnim i održivim pretpostavkama, a organizaciju i upravljanje proračunskim procesom te osobito provedbu treba unaprijediti. Nadalje, treba jačati upravljanje javnim dugom temeljem jasne strategije, uspostaviti dobru koordinaciju mjera i instrumenata za vođenje fiskalne i monetarne politike te osnažiti institucije. Pri tome treba imati u vidu socijalnu dimenziju provedbe spomenutih mjera i nastojati uspostaviti ravnotežu ekonomskih mjera i socijalnih aspekata njihove provedbe čemu se i na razini EU-a usmjerava sve više pažnje.
- Korisno je što je više moguće koristiti znanja i iskustva drugih, osobito novih država članica EU-a u sudjelovanju u Europskom semestru. Razmjena iskustava pridonosi djelotvornijoj provedbi preporuka, izbjegavanju negativnih posljedica ili boljem sagledavanju učinaka provedbe mjera. Nadalje, dobro je koristiti mogućnosti novog programa Europske komisije za potporu strukturnim reformama u okviru kojega se državama članicama na njihov zahtjev omogućuje tehnička i financijska potpora za provedbu reformi u okviru Europskog semestra u brojnim područjima od interesa za Hrvatsku.
- Nužno je jasno priopćavati široj javnosti da provedba reformi (osobito strukturnih) nije obveza države samo zbog preporuka Europske komisije i sudjelovanja u Europskom semestru, nego je to nužna pretpostavka za jačanje potencijala rasta gospodarstva, a u interesu je građana. Nepopularne poteze ne treba povezivati isključivo s kontekstom EU-a. Strukturne reforme nisu (samo) rezovi nego ključan preduvjet za rast i zapošljavanje. One se odnose na funkcioniranje javnog sektora, tržište rada, poreznu i mirovinsku politiku, obrazovni sustav i druga područja.

- Preporuke u sklopu Europskog semestra treba iskoristiti kao podršku i poticaj uspješnoj provedbi reformi na nacionalnoj razini. Imajući u vidu da je riječ o brojnim preporukama Komisije, treba ih rangirati s obzirom na njihov učinak na područja od dugoročnog značaja za Hrvatsku, usmjeriti se na najvažnije prioritete i kontinuirano raditi na njihovoj provedbi. Ocjene i preporuke Europske komisije treba popratiti vlastitim analizama uključujući kontinuiran proces konzultacija s ključnim dionicima – socijalnim partnerima, organizacijama civilnog društva i akademskom zajednicom.
- Europski semestar treba bolje integrirati u strateško planiranje na nacionalnoj razini i stoga je potrebna bolja koordinacija proračunskog okvira s planiranim reformama. Poboljšanje poslovnog okruženja jačanjem transparentnosti i smanjenjem administrativnih zahtjeva te racionalizacijom administrativnih postupaka trebalo bi pridonijeti interesu investitora za ulaganja u Hrvatsku, kao i omogućiti djelotvornije korištenje Europskih strukturnih i investicijskih fondova.
- Potrebno je dalje jačati analitičke kapacitete tijela državne uprave što podrazumijeva dodatno ulaganje u nova znanja i vještine te ljudske resurse za izradu makroekonomskih analiza, strateških dokumenata, podloga za izradu višegodišnjeg proračunskog okvira, analiza učinaka, mjera fiskalne politike i sličnog. Uz ekonomske aspekte posebnu pažnju treba usmjeriti na socijalne i ekološke utjecaje reformi u okviru Europskog semestra na društvo u cjelini, imajući pri tome u vidu ciljeve pametnog i uključivog rasta te održivog razvoja.

EXECUTIVE SUMMARY

THE SIGNIFICANCE OF THE EUROPEAN SEMESTER FOR ECONOMIC POLICY REFORMS IN CROATIA AND SELECTED NEW EU MEMBER STATES

58

This paper analyses the significance of the European Semester for carrying out economic reforms in Croatia with the comparisons to the experiences of selected new European Union Member States. The purpose of the paper is to contribute to wider understanding of the European Semester. The starting points of the analytical approach are as follows: to investigate the aspects of the functioning of the European Semester at the EU level and its significance for the Member States, to analyse experiences of selected new Member States (including Croatia) and provide recommendations for the implementation of the European Semester in Croatia. In accordance with the POLO-Cro28 project methodology, new EU Member States in Croatia's neighbourhood were selected for the purpose of the comparative analysis, namely the Czech Republic, Slovakia, Hungary and Slovenia. Croatia shares similar economic challenges regarding economic and social issues with these countries. A further selection criterion was the equal representation of the euro-area countries (Slovakia and Slovenia) and countries that are not part of the euro-area (Czech Republic and Hungary). This paper is based on available comparative studies and academic articles, official EU documents and progress evaluations on reaching the country-specific recommendations within the European Semester (country reports), national reports (National Reform Programs and Stability or Convergence Programs) and other sources.²³

As a reaction to the economic and financial crisis, the EU has introduced new tools and legal instruments to strengthen already widely existing concepts of its economic governance framework aiming to detect, prevent and correct problematic economic trends, such as excessive government deficit or public debt levels, which can disable growth and put economies at risk. The European Semester is the instrument of policy guidance, surveillance and coordination of economic and fiscal policies used by EU Member States which has been in operation since 2011. It was introduced through new tools of EU economic governance; the so-called 'Six-Pack' legislation adopted in

23 The full length English version of this paper, finalized in 2016 is available at: <http://polocro28.irmo.hr/wp-content/uploads/2015/10/POLO-PP-ESemestar-EN-FINAL-za-web-1409-1.pdf>

2010 (and followed by other acts) whose legal basis is Article 121.1 of the TFEU. This EU-level mechanism was created to support the implementation of the Europe 2020 Strategy as well as to ensure more efficient cooperation and monitoring of economic and fiscal policies in the EU in the context of the Stability and Growth Pact (SGP) and the Macroeconomic Imbalance Procedure (MIP).

EU Member States use the framework of the European Semester to harmonize their budgetary and economic policies with commonly agreed objectives and rules at the EU level, defining and implementing reforms for economic growth. Participation in the European Semester is mandatory for all EU Member States, implying regular reporting as well as harmonization of economic policies according to the common EU-level objectives. The most important part of the European Semester refers to the Country Specific Recommendations (CSRs) adopted by the European Council to be implemented by Member States. The comparative positioning of Member States with regard to CSR implementation on the basis of a number of indicators provides a clear picture of performances and challenges on reform implementation, fiscal consolidation and boosting growth.

Public finances in the EU, including those of new Member States analysed in this paper, have been greatly affected by the Global Economic Crisis during the last decade. Despite the fact that progress has been achieved in reducing the public deficit at the EU level and that the number of Member States subject to the Excessive Deficit Procedure (EDP) has decreased, the public debt in many EU Member States is still high. There are substantial differences in structural adjustments of Member States, depending on the level of their indebtedness and their position with regard to the Medium-Term Objectives (MTO). In the 2011-2014 period, selected new Member States (and the EU as a whole) had very limited room to manoeuvre to reduce expenditures, so they have also consolidated their budgets by increasing revenues. The majority of EU Member States planned to reduce expenditures rather than to increase revenues in 2015-2018. Member States also planned significant public sector wage adjustment and social benefit adjustments, which in principle have a lower impact on growth.

The analysis of new EU Member States carried out for this paper has revealed some interesting facts and highlighted different experiences in participating in the European Semester. Compared to the EU average, during the pre-Crisis period Croatia, the Czech Republic, Slovenia and Slovakia all had low levels of public debt, while Hungary had high levels. All the selected new Member States were running high public deficits in 2009 and 2010 and in the period thereafter. The

Czech Republic and Slovakia have planned and consolidated their public finances in an adequate way and have been able to maintain low levels of indebtedness, having even managed to reduce their public debts in 2014. On the other hand, Hungary had rather poor control of its public finances with no room for expansionary fiscal policies during the Crisis because it had been confronted with necessary reductions of its budget deficit. The country had been under the Excessive Deficit Procedure (EDP) for quite a long time and was sanctioned with a suspension of 29% of available EU funds in 2012. The Czech example demonstrates that it is possible to refuse to implement a part of the Commission's recommendations, if reforms are adequately planned and implemented but also if arguments are supported with appropriate data. The Czech and Slovak examples highlight the fact that there is a more room for manoeuvring in creating the budgetary policies if levels of the budget deficit and the public debt are within agreed limits. On the other hand, the example of Slovenia confirms the importance of deploying early-warning systems in detecting economic imbalances; this Member State did not have any difficulties with a deficit of public finances. However, the accumulated debts in the banking and private sectors resulted in an unexpected increase in public debt, which rose from 22% of GDP to more than 80% of GDP within a six-year period.

60

The European Semester is also the framework for more efficient reform implementation in Croatia. The European Semester mechanism (especially the CSRs issued to Member States) is an opportunity for Croatia to correct its public policies and direct them towards faster economic growth and employment, contributing thus to citizens' prosperity. These reforms are not exclusively related to the reduction of the budget deficit and public debt but are much wider in their scope. Apart from the measures aimed at strengthening the fiscal framework and managing public finances, the European Semester is also focused on correcting a broader spectrum of imbalances and implementation of reforms in a wider sense. These include reforms related to the labour market, pension and healthcare systems, the social benefits system, education, public administration and, last but not least, structural reforms. The comparative positioning of Croatia with other new Member States on the basis of a number of indicators applied in the context of the European Semester allows for better insights on the progress achieved and challenges the country is facing within the European Semester.

After entering the EU, the main challenges for Croatia were achieving long-term sustainability of public finances and implementing structural reforms, areas where the country lagged behind other EU Member States. The high level of the general government deficit

(5.5% of GDP planned for 2014) and growing public debt (foreseen to reach 62% of GDP in the same year) were seen as most significant macroeconomic risks. These indicators were significantly above the Treaty reference values which are 3% of GDP for the budget deficit and 60% of GDP for the public debt.

Croatia was under the Excessive Deficit Procedure (EDP) since its first year of formal participation in the European Semester (2014), given a time frame of three years to bring the excessive situation to an end by 2016. Improvements in public finances were mainly driven by raising revenues thanks to GDP growth and restraint on the expenditure side. In 2016 the general deficit reached 0.8% of GDP, while the public debt started decreasing, but was still high (84.2% of GDP). The decision on the existence of an excessive deficit was abrogated by the Council in 2017, thanks primarily to the correction of the budget deficit level. In comparison with the other new EU Member States, the EDP procedure was closed for Croatia after a relatively short period of four years (in the case of Hungary, it lasted nine years). From 2017 onwards the country has been subject to the preventive arm of the Stability and Growth Pact. It is projected to comply with the provisions of SGP in 2018 and 2019.

Since 2014, Croatia has been receiving annual Country Specific Recommendations within the European Semester framework. These cover public finances, fiscal policy and taxation, financial sector, public administration, judiciary, business environment, labour market, pension system, education and social inclusion. The Commission evaluates the implementation of CSRs by means of five qualitative categories, ranging from 'no progress', to 'fully addressed' CSRs. Analyses of Croatia's participation in the European Semester since 2014 show that the country was quite successful in consolidating public finances, but was less efficient in other priority reform areas. This is evident from the fact that 2018 CSRs cover almost the same areas as they did in the previous year because progress in most was limited or not recorded. The conclusion is that Croatia should further strengthen the fiscal framework and introduce recurrent property tax, make more efforts to discourage early retirement, deliver on education and training system reform to improve the quality of labour market and consolidate social benefits. Other areas where Croatia needs to make progress include reducing the territorial fragmentation of public administration and enhance its' capacity to design and implement public policies, as well as improving corporate governance in state-owned enterprises. The social dimension of the economic adjustments is an important aspect and should be taken into consideration during the European Semester implementation process.

However, since 2014 Croatia has also been experiencing macroeconomic imbalances which, according to the European Commission, require specific monitoring and strong policy action. Therefore, Croatia has been under in-debt review procedure since 2015 and the Commission has warned the country about macroeconomic imbalances in annual reports. In 2018 Croatia was ranked together with Cyprus and Italy in the lowest category of countries with excessive macroeconomic imbalances. According to the 2018 MIP Scoreboard, Croatia recorded excessive imbalances in several areas which include public and private sector debt, labour market, business environment and investment as well as public sector governance. However, the Excessive Imbalance Procedure was not initiated for Croatia or any other EU Member State.

The European Semester should have priority when planning reform activities in Croatia, while obligations arising from the Council's recommendations should be considered and implemented. Intertwined relations between the European Semester and the Europe 2020 headline targets should be considered. It is important to make more efforts in implementing recommendations by ensuring the continuity of work of experts in the public administration regardless of changes of political parties in power. Furthermore, it is important to ensure broader consensus and support for the implementation of envisaged reforms from all relevant stakeholders (the Government, Parliament, social partners, academia and civil society) and Croatian citizens.

62

Croatia has made significant steps forward in consolidating public finances, but the level of public debt continues to be a problem for the economy. It is important to respect European Semester deadlines in the budgetary process and base analytical documents on realistic and sustainable assumptions. In addition, organization, management and implementation of the budgetary process should be improved. Furthermore, it is necessary to strengthen the public debt management based on a clear strategy, establish good coordination mechanisms between measures and instruments for implementation of the fiscal and monetary policies as well as strengthen institutions. It is necessary to consider all possibilities for permanently reducing the public debt. In this regard, a special attention should be given to the social dimension of implementation of these measures and seek to balance required economic measures and social aspects of their implementation, which is also gaining more consideration at the EU level.

It is useful to consider the knowledge and experiences of other EU Member States in implementing the European Semester as much as possible, especially from the new Member States. The exchange of

experiences could contribute to more efficient recommendation implementation and avoid negative consequences or could offer more insightful consideration of the impacts of implemented measures. Furthermore, Croatia should use possibilities available via the new Structural Reform Support Service established by the Commission, which coordinates and provides tailor-made technical support to EU Member States at their request and offers financial support for reform implementation in the context of the European Semester.

The wider public should be informed that the implementation of reforms is not just an obligation related to implementation of the CSRs and participation in the European Semester but rather a necessary prerequisite for strengthening economic growth potential, which is also in the interest of citizens. Unpopular measures should not be exclusively linked with the context of the European Semester. Structural reforms are the key prerequisite for encouraging economic growth and employment. These reforms are related to the functioning of the public administration, the labour market, tax and pension policies, education system and other areas.

Considering that the CSRs are numerous, it is important to rank them according to their impact on the areas of a long-term interest to Croatia. In addition, it is important to focus on the top priorities and continuously work on their implementation. The Commission's recommendations and assessments should be backed by national analyses and supported by continuous consultation process involving key stakeholders (social partners, civil society organizations and academia).

63

The European Semester should be better integrated in the strategic planning at the national level. Therefore, better coordination between budgetary framework and envisaged reforms is required. Enhanced business environment by the means of enhanced transparency and reduction of administrative burdens and rationalization of administrative procedures should contribute to investors' interest to invest in Croatia and enable more efficient use of European structural and investment funds.

It is necessary to further strengthen analytical capacities within the public administration. This implies additional investments in education and training in the areas of drafting and preparing macroeconomic analysis, strategic documents and background materials for multiannual budgetary planning, impact assessment of fiscal measures etc. Besides economic aspects, greater attention should be given the social and ecological impacts of reforms in the framework of the European Semester on society as a whole, taking into consideration goals of smart, inclusive and sustainable development.

LITERATURA

Knjige i članci

- Alesina, A., Barbiero, O., Favero, C., Giavazzi, F. and Paradisi, M. 2015. Austerity in 2009-2013. National Bureau of Economic Research, *Working Paper No. 20827*.
- Bajo, A., Primorac, M. 2014. *Promjene metodološkog obuhvata javnog duga i proračunskog deficita*. Newsletter 2014/70. Zagreb: Institut za javne financije.
- Dalić, M. 2015. Bez strukturnih reformi neće ići. *Četiri osvrta na reforme oko smanjenja deficita*. Zagreb: CMS. Dostupno na: <https://www.cms.hr/system/publication/pdf/50/CetiriOsvrtaNaReformeOkoSmanjenjaDeficita.pdf> [pristupljeno 11. lipnja 2018.].
- Darvas, Z., Leandro, A. 2015. The limitations of policy coordination in the euro area under the European Semester. *Buregel Policy Contribution 2015/19*. Brussels: Bruegel.
- Derruinea, O., Tiedemann, A. 2011. *The first European Semester and its contribution to the Europe 2020 Strategy*. Dostupno na: <http://www.greens-efa.eu/de/the-first-european-semester-and-its-contribution-to-the-eu2020-strategy-4638.html> [pristupljeno 11. lipnja 2018.].
- Gern, K.-J., Jannsen, N. and Kooths, S. 2015. *Economic policy coordination in the euro area under the European Semester*. Kiel Institute for the World Economy; Provided in advance of the Economic Dialogue with the President of the Eurogroup in ECON on 10 November 2015. Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/committees/en/ECON/home.html> [pristupljeno 11. lipnja 2018.].
- Guerson, A. 2013. The Composition of Fiscal Consolidation Matters: Policy Simulations for Hungary. *IMF Working Paper WP 13/207*. October 2013. Dostupno na: <https://www.imf.org/external/pubs/ft/wp/2013/wp13207.pdf> [pristupljeno 11. lipnja 2018.].
- Kataryniuk, I.; Vallés, J. 2015. Fiscal Consolidation after the Great Recession: The Role of Composition (June 19, 2015). *Banco de Espana Working Paper No. 1515*. Dostupno na: SSRN: <http://ssrn.com/abstract=2620608> ili <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.2620608> [pristupljeno 11. lipnja 2018.].
- Matos, C. 2013. The Shifting Welfare State in Hungary and Latvia. *American Journal of Economics and Sociology* 72(4): 851-891.
- Myant, M. – Drahekoupil, J. – Lesay, I. 2013. The Political Economy of Crisis Management in East-Central European Countries. *Europe-Asia Studies* 65(3): 383-410.
- Ott, Katarina. 2013. *Utjecaj Europskog semestra na proračunski proces u Hrvatskoj*. Newsletter Instituta za javne financije – IJF 77/2013.

- Stuchlik, A. 2016. *European Semester 'Revamping' and 2016 priorities*. Briefing 2016. European Parliamentary Research Service.
- The European Alliance for a Democratic, Social and Sustainable European Semester. 2014. *Toolkit for engaging with Europe 2020 and European Semester 2014-2015*. Brussels: The European Alliance for a Democratic, Social and Sustainable European Semester. July 2014.
- Vanhercke, B. 2013. Under the Radar? EU Social Policy in times of Austerity. U: Natali, D. i Vanhercke, B. (ur.) *Social developments in the European Union 2012*. Brussels: The European Trade Union Institute (ETUI) and the European Social Observatory (OSE) pp. 91-122.
- Zeitlin J. and Vanhercke B. 2015. Economic governance in Europe 2020: socialising European Semester against the odds? U: Natali, D. i Vanhercke, B. (ur.) *Social policy in the European Union: state of play 2015*. Brussels: The European Trade Union Institute (ETUI) and the European Social Observatory (OSE) pp. 65-95.

Službeni dokumenti

- Europska komisija. 2010. *Europe 2020 – European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. COM (2010) 2020 Annex 2. Brussels: European Commission. 03.03.2010.
- Europska komisija. 2014. *Ocjena nacionalnog programa reformi i programa konvergencije za Hrvatsku za 2014*. Brussels 02. 06.2014. SWD(2014) 412 final.
- Europska komisija. 2015a. *Gospodarski i financijski poslovi – Pakt o stabilnosti i rastu*. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/info/node/4287/> [pristupljeno 11. lipnja 2018.].
- Europska Komisija. 2015b. *Politike Europske unije: Ekonomska i monetarna unija i euro*. Luksemburg: Ured za publikacije Europske unije.
- Europska komisija. 2015c. *Godišnji pregled rasta 2015*. Brussels 28.11.2014. COM(2014) 902 final.
- Europska komisija. 2015d. *Regulation on the establishment of the Structural Reform Support Programme of the period 2017 to 2020*. Brussels 26.11.2015. COM (2015) 701 final.
- Europska komisija. 2015i. *Izvešće za Hrvatsku 2015 s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža*. Brussels 26.02.2015. SWD(2015) 30 final.
- Europska komisija. 2015j. *Izvešće za Mađarsku 2015 s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža*. Brussels 18.03.2015. SWD(2015) 36 final/2.
- Europska komisija. 2015k. *Izvešće za Sloveniju 2015*. Brussels 18.03.2015. SWD(2015) 43 final/2.

Europska komisija. 2015l. *Izvešće za Češku 2015*. Brussels 26.02.2015. SWD(2015) 23 final.

Europska komisija. 2015m. *Izvešće za Slovačku 2015*. Brussels 18.03.2015. SWD(2015) 44 final/2.

Europska komisija. 2016a. *Izvešće za Hrvatsku 2016 s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža*. Bruxelles 26.02.2016. SWD(2016) 80 final i 3.3.2016. SWD (2016) 80 final/2.

Europska komisija. 2016b. *2016 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011*. Strasbourg 08.03.2016 COM(2016) 95 final.

Europska komisija. 2017a. *2017 European Semester: Assessment of progress on structural reforms, prevention and correction of macroeconomic imbalances, and results of in-depth reviews under Regulation (EU) No 1176/2011*, SWD(2017) 67 final to SWD(2017) 93 final. Bruxelles 22.02.2017. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-reports-comm-en.pdf> [pristupljeno 11. lipnja 2018.].

Europska komisija. 2017b. *Communication from the Commission to the European Parliament, the European Council, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank 2017 European Semester: Country-specific recommendations*. Brussels 22.05.2017. COM(2017) 500 final.

Europska komisija. 2017c. *Izvešće o mehanizmu upozoravanja za 2018. sastavljeno u skladu s člancima 3. i 4. Uredbe (EU) br. 1176/2011 o sprečavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža*. SWD(2017) 661 final. Brussels 22. 11.2017. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52017DC0771&from=HR> [pristupljeno 11. lipnja 2018.].

Europska komisija. 2018a. *Spring forecast Croatia 2018*. Dostupno na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/economy-finance/ecfin_forecast_spring_030518_hr_en.pdf [pristupljeno 11. lipnja 2018.].

Europska komisija. 2018b. *Izvešće za Hrvatsku 2018. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža*. Brussels 07.03.2018. SWD(2018) 209 final. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-croatia-hr.pdf> [pristupljeno 11. lipnja 2018.].

Europska komisija. 2018c. *Europski semestar 2018.: ocjena napretka u provedbi strukturnih reformi te sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža i rezultati detaljnih preispitivanja u skladu s Uredbom (EU) br. 1176/2011*, SWD(2018) 200-226. Brussels 07.03.2018., dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52018DC0120&from=EN> [pristupljeno 11. lipnja 2018.].

Europska komisija. 2018d. *Recommendation for a Council Recommendation on*

the 2018 National Reform Programme of Croatia and delivering a Council opinion on the 2018 Convergence Programme of Croatia. Brussels 23.05.2018. COM(2018) 410 final.

- Ministarstvo financija. 2015. *Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2016.-2018.* Zagreb, srpanj 2015.
- Ministarstvo financija. 2016a. *Smjernice za izradu državnog proračuna Republike Hrvatske za 2017 i 2018.* Zagreb, veljača 2016.
- Ministarstvo financija. 2016b. *Uputa za izradu strateških planova za razdoblje 2016. - 2018.* Zagreb, veljača 2016.
- Ministarstvo financija Republike Slovačke. 2015. *Nacionalni program reformi Slovačke 2015.* Dostupno na: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_slovakia_en.pdf [pristupljeno 11. lipnja 2018.].
- Uredba Vijeća (EZ) 1467/97 od 7. srpnja 1997. o ubrzavanju i pojašnjenju provedbe Procedure prekomjernog deficita. Brussels: Official Journal L 209, 02.08.1997.
- Uredba (EU) 1176/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16.11.2011. o prevenciji i korekciji makroekonomskih neravnoteža. Bruxelles: Official Journal L 306, 23.11.2011.
- Uredba (EU) 1174/2011 Europskog parlamenta i Vijeća od 16.11.2011. o osnaživanju mjera za korekciju prekomjernih makroekonomskih neravnoteža u euro području. Bruxelles: Official Journal L 306, 23.11.2011.
- Vijeće EU-a. 2014. *Preporuka Vijeća od srpnja 2014. O Nacionalnom programu reformi 2014. Za Hrvatsku i dostavljanju mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2014.* Bruxelles: Official Journal C247/50, 29.7.2014.
- Vijeće EU-a. 2015a. *Council Recommendation of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of the Czech Republic and delivering a Council opinion on the 2015 Convergence Programme of the Czech Republic.* Bruxelles: Official Journal C272/32, 18.08.2015.
- Vijeće EU-a. 2015b. *Council Recommendation of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of Slovakia and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Slovakia.* Bruxelles: Official Journal C272/10, 18.08.2015.
- Vijeće EU-a. 2015c. *Council Recommendation of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of Hungary and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Hungary.* Bruxelles: Official Journal C272/76, 18.08.2015.
- Vijeće EU-a. 2015d. *Council Recommendation of 14 July 2015 on the 2015 National Reform Programme of Slovenia and delivering a Council opinion on the 2015 Stability Programme of Slovenia.* Bruxelles: Official Journal C272/6, 18.08.2015.

Vlada Republike Hrvatske. 2015. Program konvergencije za razdoblje (2015.-2018.) <http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Program%20konvergencije%20Republike%20Hrvatske%20za%20razdoblje%202015.%20-%202018..pdf> [pristupljeno 11. lipnja 2018.].

Vlada Republike Hrvatske. 2018a. *Program konvergencije Republike Hrvatske za razdoblje 2018.-2021.* Zagreb: Vlada Republike Hrvatske, travanj 2018. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-convergence-programme-croatia-hr.pdf> [pristupljeno 11. lipnja 2018.].

Vlada Republike Hrvatske. 2018b. *Nacionalni program reformi 2018.* Zagreb: Vlada Republike Hrvatske, travanj 2018. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-national-reform-programme-croatia-hr.pdf> [pristupljeno 11. lipnja 2018].

Vlada Republike Hrvatske. 2016. *Obrazloženje državnog proračuna i financijskih planova izvanproračunskih korisnika za 2016. i projekcije za 2017. i 2018. godinu.* Zagreb: Vlada Republike Hrvatske, 10. ožujka 2016.

Vlada Republike Češke. 2015. *Nacionalni program reformi 2015.* Dostupno na: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_czech_en.pdf [pristupljeno 11. lipnja 2018.].

68

Vlada Mađarske. 2015. *Nacionalni program reformi 2015. Mađarske.* Dostupno na: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_hungary_en.pdf [pristupljeno 11. lipnja 2018.].

Vlada Republike Slovenije. 2015. *Nacionalni program reformi 2015.-2016.* Dostupno na: http://ec.europa.eu/europe2020/pdf/csr2015/nrp2015_slovenia_en.pdf [pristupljeno 11. lipnja 2018.].

Internetske stranice

Europa 2020. 2018. Dostupno na: https://ec.europa.eu/info/business-economy-euro/economic-and-fiscal-policy-coordination/eu-economic-governance-monitoring-prevention-correction/european-semester/framework/europe-2020-strategy_hr [pristupljeno 11. lipnja 2018.].

Eurostat. 2018a. *Ciljevi Europe 2020 Scoreboard.* Dostupno na: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/europe-2020-indicators/europe-2020-strategy/headline-indicators-scoreboard> [pristupljeno 11. lipnja 2018.].

Eurostat. 2018b. *General government deficit (-) and surplus (+) - annual dana,* dostupno na: <http://ec.europa.eu/eurostat/web/products-datasets/product?code=teina200> [pristupljeno 11. lipnja 2018.].

KONKURENTNOST
COMPETITIVENESS

Krešimir Jurlin
Višnja Samardžija
Martina Basarac Sertić

KONKURENTNOST, PAMETNA SPECIJALIZACIJA I INVESTICIJE U NOVIM DRŽAVAMA ČLANICAMA EU-a I HRVATSKOJ

UVOD

Ovo poglavlje analizira glavne faktore konkurentnosti u Hrvatskoj i odabranim novim državama članicama EU-a te položaj tih zemalja na ljestvicama konkurentnosti na globalnoj razini. Za istraživanje su, sukladno metodologiji projekta POLO-Cro28, odabrane nove države članice EU-a Češka, Mađarska, Slovačka i Slovenija s kojima se uspoređuje Hrvatska. U radu se polazi od analize strateškog pristupa, politika, mehanizama i instrumenata EU-a kojih je cilj potaknuti konkurentnost država članica i Unije u cjelini. Uspoređuju se glavne odrednice nacionalnih strategija pametne specijalizacije te investicijski poticaji i prepreke investiranju. Nadalje, analiziraju se glavni faktori konkurentnosti u Hrvatskoj i usporednim državama članicama (s naglaskom na visoko obrazovanje, poslovnu sofisticiranost i inovativnost) te strukturne promjene gospodarstava. Temeljem provedene analize razrađene su preporuke za donosioce odluka u Hrvatskoj.¹

71

Pri izradi analize korištena su izvješća Europske komisije, nacionalni strateški dokumenti, akademski izvori te službeni statistički pokazatelji. Osim relevantnih analitičkih i strateških dokumenata EU-a, novih država članica i Hrvatske te različitih akademskih izvora, analiza se nadovezuje na zaključke okruglog stola na temu konkurentnosti održanog u Zagrebu u travnju 2017².

1 Cjelovita verzija *policy papera* o konkurentnosti objavljena je na hrvatskom jeziku u veljači 2018. na POLO web stranici i dostupna je na adresi: <http://polocro28.irmo.hr/wp-content/uploads/2018/02/Polo-PP-Konkurentnost-27-2.pdf>

2 Okrugli stol „Izazovi konkurentnosti za nove članice EU-a i Hrvatsku?“ organiziran je u sklopu Jean Monnet projekta POLO-Cro28 u Predstavništvu Europske komisije u Zagrebu 26. travnja 2017.

STRATEŠKI PRISTUP EU-a JAČANJU KONKURENTNOSTI – POLITIKE, MEHANIZMI I INSTRUMENTI

Europska unija postupno se oporavlja od posljedica ne tako davne gospodarske i financijske krize. Nakon pet godina umjerenog oporavka, europski gospodarski rast se ubrzava i otvaraju se nova radna mjesta. Prošlogodišnje Jesenske gospodarske prognoze 2017. procijenile su rast realnog BDP-a EU-a u cjelini na 2,3%, što je blago iznad očekivanja koja su za 2016. bila na razini od 1,9% (Europska komisija, 2017a). Međutim, pozitivna gospodarska kretanja i dalje su opterećena nedovoljnim rastom produktivnosti te trajnim nejednakostima među državama članicama. Priljev izravnih stranih ulaganja, trgovinska integracija i diverzifikacija u pojedinim gospodarstvima EU-a su slabi. Za jačanje pozitivnih trendova i konvergencije unutar EU-a gospodarstva država članica morala bi biti konkurentnija, otpornija na krizu te uključivija i inovativnija (Europska komisija, 2017a).

72

Glavni izazovi s kojima se Europska unija suočava jesu poticanje inovacija i razvoja tehnologije, stvaranje povoljnih uvjeta za poslovanje novoosnovanih i rastućih poduzeća, promicanje partnerstva i sinergije radi stvaranja vrijednosnih lanaca, osiguravanje kontinuirane modernizacije industrije i rješavanje socijalne i regionalne dimenzije putem ulaganja na područjima gdje je to najpotrebnije te napredak na ljestvicama konkurentnosti.

Poticanje rasta i konkurentnosti u svrhu gospodarskog razvoja i dostizanja ciljeva Strategije Europa 2020. svrstava se među najvažnije prioritete Komisije i država članica EU-a u razdoblju nakon krize. Strategija Europa 2020. usmjerena je na rješavanje strukturnih slabosti postojećih modela rasta stvaranjem uvjeta za pametan, održiv i uključiv rast³. Unija je suočena sa činjenicom da je usporeni rast produktivnosti prepreka jačem ukupnom gospodarskom rastu, pri čemu jedinstveno tržište još uvijek ne ostvaruje pun potencijal, a osobito je naglašeno zaostajanje u usvajanju novih tehnologija u gospodarstvu. Prema očekivanjima Europske komisije, prosječno ulaganje u istraživanje i razvoj od 3% BDP-a u Europskoj uniji jedini je od zacrtanih pet ciljeva Strategije Europa 2020. koji se neće ispuniti u planiranom razdoblju s obzirom na to da su ta izdvajanja u 2015. dostigla tek 2,03% (Europska komisija, 2017b).

3 Detaljnije o provedbi Strategije Europa 2020 u poglavlju o Europskom semestru ove knjige.

U uvjetima nepovoljnog vanjskog gospodarskog okruženja Europska komisija je 2013. pokrenula inicijativu izrade strategija pametne specijalizacije (S3 – *Smart Specialization Strategy*) u državama članicama kao nov pristup gospodarskom rastu temeljenom na potpori istraživačko-razvojnim aktivnostima i inovacijama. Koncept pametne specijalizacije EU-a razvijen je u sklopu vodeće inicijative Strategije Europa 2020. – „Unija inovacija”. Prema tom se konceptu svaka regija gradi na vlastitim snagama, prateći utvrđene prioritete u nacionalnim i regionalnim inovacijskim strategijama, a po mogućnosti i u okviru prekogranične suradnje (Europska komisija, 2012).

Iako su mnoge europske regije dobro pozicionirane i iskorištavaju prednosti koje im nudi globalizacija, one slabije razvijene (posebice u južnoj i istočnoj Europi) suočavaju se s rizikom gubitka velikog broja radnih mjesta kao rezultat konkurencije, specijalizacije i tehnoloških promjena. Razrađen je veći broj potpornih mjera pri čemu Europski strukturni i investicijski fondovi (ESIF) zajedno s nacionalnim doprinosima osiguravaju 67,6 milijardi eura za potporu regijama putem strategija pametne specijalizacije koje se temelje na njihovim konkurentskim sposobnostima, pomažu im unaprijediti lance vrijednosti, potaknuti privatni sektor i ciljana ulaganja na ključne prioritete i izazove (Europska komisija, 2017c). Nije isključivo riječ o korištenju visokih tehnologija nego i o uvođenju inovacija koje će osigurati budućnost i tradicionalnim industrijama.

73

Europska unija nastoji pridonijeti jačanju konkurentnosti zemalja članica integriranim politikama, mehanizmima i instrumentima. Uloga EU-a u poticanju konkurentnosti država članica definirana je Ugovorom o funkcioniranju EU-a⁴ (Službeni list Europske unije, 2016). U Članku 173. Ugovora navodi se kako Unija i države članice trebaju osigurati potrebne uvjete za konkurentnost industrije Unije. Njihovo je djelovanje, između ostalog, usmjereno prema ubrzanju prilagodbe industrije strukturnim promjenama, poticanju okruženja pogodnog za razvoj i međusobnoj suradnji poduzetnika (osobito malih i srednjih) te podupiranju boljeg iskorištavanja industrijskog potencijala politika inovacije, istraživanja i tehnološkog razvoja.

Europski semestar, ključan instrument gospodarskog nadzora država članica EU-a⁵, uz ostalo zadire i u brojne aspekte konkurentnosti država članica EU-a. U sklopu Europskog semestra svake se godine

4 Treaty on Functioning of the European Union (TFEU).

5 Detaljnije u poglavlju o Europskom semestru ove knjige.

provodi *ex ante* planiranje i koordinacija gospodarskih politika država članica te usklađuju postupci izvještavanja, nadzora i evaluacije tih politika na europskoj razini. Osim jačanja fiskalnog okvira i upravljanja javnim financijama, Europski semestar usmjeren je na korekciju širokog spektra neravnoteža i provedbu strukturnih reformi kao i reformi vezanih uz rast, zapošljavanje i konkurentnost. Stoga se Europski semestar smatra jednim od mehanizama koji na neizravan način potiču konkurentnost.

Komisijina Služba za potporu strukturnim reformama (SRSS)⁶ osnovana je 2015. godine s ciljem pomaganja državama članicama EU-a u planiranju i provedbi strukturnih reformi. Služba koordinira i pruža tehničku potporu zemljama EU-a u sklopu Programa potpore strukturnim reformama (SRSP) za poboljšanje upravljanjem reformama poticanja kohezije, konkurentnosti, produktivnosti i održivog rasta. U okviru problematike konkurentnosti posebice su bitna područja obrazovanja, investicijskog okruženja te sektorskih politika. Korištenje tog mehanizma znatno može pomoći Hrvatskoj pri donošenju strateških dokumenata iz područja konkurentnosti, pametne specijalizacije i investicija i ostvarivanja Specifičnih preporuka Europske komisije za provedbu Nacionalnog programa reformi⁷.

74

U skladu s ciljevima Strategije Europa 2020. industrijska politika zauzima središnje mjesto u novom modelu rasta europskog gospodarstva, imajući u vidu značaj konkurentnosti i održivosti europske industrije za razvoj europskoga gospodarstva. Pri tome se industrijska politika sagledava u širem smislu te obuhvaća i ostale relevantne politike koje utječu na troškove, cijene i konkurentnost ne samo industrije, nego i ostalih relevantnih sektora. Nadalje, industrijska politika treba uvažavati i učinke inicijativa koje se poduzimaju u okviru ostalih politika (primjerice transport, energetika, zaštita okoliša, politike jedinstvenog tržišta, trgovina itd.) kako bi se omogućilo koordinirane strateške odgovore na razini EU-a (Europska komisija, 2010a). Jačanje konkurentnosti prerađivačkog sektora i gospodarstva EU-a u cjelini svrstano je na prvo mjesto među prioritetima industrijske politike

6 Više na: https://ec.europa.eu/info/departments/structural-reform-support-service_hr

7 Institut za razvoj i međunarodne odnose bio je u 2017. godini nositelj projekta financiranog sredstvima Programa potpore strukturnim reformama pod nazivom "Izrada metodologije za planiranje, praćenje i ocjenjivanje provedbe Nacionalnog programa reformi temeljene na indikatorima". Više na: <http://www.irmo.hr/hr/projekti/izrada-metodologije-za-planiranje-pracenje-i-ocjenjivanje-provedbe-nacionalnog-programa-reformi-temeljene-na-indikatorima/>

EU-a. Daljnji su prioriteti podupiranje inovacija i poticanje poslovnih aktivnosti i stimulativnog poslovnog okruženja te dobro funkcionirajućeg unutarnjeg tržišta (Europska komisija, 2014).

Zadaci su Europske komisije na planu konkurentnosti poticanje inicijativa koje pridonose koordinaciji država članica, razvoj indikatora za redovito praćenje, nadzor i ocjenu napretka država članica te redovito izvještavanje o konkurentnosti na razini EU-a i država članica (Europska komisija, 2010b). Na planu industrijske politike naglasak daje razvoju „pametnog“ zakonodavstva i analizi učinaka zakonodavstva na konkurentnost, osiguravanju boljeg pristupa izvorima financiranja, jačanju unutarnjeg tržišta uklanjanjem preostalih barijera, poboljšanju sustava prava intelektualnog vlasništva, unapređenju pravila o tržišnom natjecanju, jačanju energetske, transportne i komunikacijske infrastrukture te unapređenju europske standardizacije. Osobita pažnja posvećuje se jačanju politike industrijskih inovacija u skladu s ciljevima Strategije EU 2020. te suočavanju s izazovima globalizacije (Europska komisija, 2010a). Ne treba posebno naglašavati kako je provedba spomenutih inicijativa, politika i mjera u nadležnosti država članica te su one zaslužne za napredak ili odgovorne za zaostajanje na planu konkurentnosti.

75

Radi poticanja konkurentnosti na razini EU-a osnovano je 2002. Vijeće za konkurentnost⁸. Ono ima horizontalnu ulogu u promicanju konkurentnosti i rasta zemalja članica te preispituje najvažnije prijedloge za odluke koje mogu značajnije utjecati na konkurentnost. Od 2015. godine Vijeće je kao novu metodu rada uvelo tzv. provjeru konkurentnosti kojom se redovito ocjenjuje napredak u funkcioniranju različitih aspekata politike konkurentnosti u državama članicama. Provjera konkurentnosti ujedno omogućuje praćenje uključivanja relevantnih pitanja vezanih uz konkurentnost u politike država članica (Vijeće Europske unije, 2015). Nadalje, u 2016. godini Vijeće EU-a donijelo je Preporuku o osnivanju nacionalnih odbora za produktivnost u europodručju (Vijeće Europske unije, 2016) što bi omogućilo praćenje rezultata i politika u području konkurentnosti, dugoročnih faktora utjecaja na produktivnost i konkurentnost, uključujući inovativnost i privlačenje investicija, poslovnog i ljudskog kapitala, kao i faktora utjecaja na cijene i kvalitetu proizvoda i usluga. Vijeće upućuje na potrebu nezavisne i visokokvalitetne ekonomske analize izazova provedbi politika te naglašava nužnost funkcionalne autonomije odbora za produktivnost u odnosu

8 Competitiveness Council, detaljnije vidjeti na: <http://www.consilium.europa.eu/en/council-eu/configurations/compet/>

na javnu upravu te da sastav tih odbora mora osigurati zastupljenost ne samo osnovnih interesnih skupina i to tako da osigurava stručnu analizu od općeg društvenog interesa. Iako se Preporuka odnosi izrijeckom samo na članice europodručja, Vijeće potiče i ostale države članice na uspostavu sličnih tijela.

U Hrvatskoj je još 2002. godine osnovano Nacionalno vijeće za konkurentnost (NVK), na inicijativu Hrvatske udruge poslodavaca, a temeljem Rješenja Vlade RH, kao nezavisno savjetodavno tijelo sastavljeno od 24 člana iz četiri ključne interesne skupine – poslovnog sektora, vlade, sindikata i akademske zajednice – s ciljem stvaranja dijaloga, partnerstva i konsenzusa o programima i politikama ključnim za održivi rast i razvoj Hrvatske. U prvih desetak godina djelovanja Vijeće je provelo niz aktivnosti i istraživanja konkurentnosti Hrvatske i njenih županija te usvojilo bitne analitičke i strateške dokumente. Vijeće je i nadalje aktivno u praćenju položaja Hrvatske na globalnim ljestvicama konkurentnosti te može biti dobra osnova za jačanje funkcije strateškog poboljšanja konkurentnosti u novom institucionalnom okviru koji prepoznaje prostor za njegovo djelovanje. Sasvim konkretno, potrebno je osigurati uvjete i sredstva za nezavisne i visokokvalitetne ekonomske analize izazova provedbi politika u području konkurentnosti i produktivnosti, inovativnosti i investicija, razvoja proizvodnih faktora za unaprjeđenje cjenovnih i necjenovnih aspekata kvalitete roba i usluga. Kako bi NVK mogao preuzeti predviđenu funkciju odbora za produktivnost, potrebno je osigurati punu autonomiju u odnosu na javnu upravu te, pored interesnih skupina, osigurati zastupljenost koja osigurava stručnu analizu i kreiranje preporuka za politike od općeg društvenog interesa.

76

Investicijski poticaji osobito su značajni u razdoblju nakon krize, kada je opravak investicija sporiji od gospodarskog oporavka (European Investment Bank, 2016). Među glavnim financijskim instrumentima kojima Europska unija potiče konkurentnost na prvome mjestu treba spomenuti otvaranje novih mogućnosti za ulaganja putem osnivanja Plana ulaganja za Europu, čija je svrha poticanje dugoročnog gospodarskog rasta i konkurentnosti u EU-u. Plan ulaganja za Europu u vrijednosti od 315 milijardi eura u kojem je strateški partner Europska investicijska banka (EIB) predstavio je 2014. godine predsjednik Komisije Jean-Claude Juncker. Ključan element Plana je novi Europski fond za strateška ulaganja (EFSU) koji treba pridonijeti upotrebi javnih sredstava, uključujući ona iz proračuna EU-a, kako bi se potaknula privatna ulaganja u različite projekte u državama članicama. Projekti su usmjereni u infrastrukturu, istraživanja i inovacije, obrazovanje,

zdravstvo te informacijske i komunikacijske tehnologije (Službeni list Europske unije, 2015).

Plan je u prvoj godini mobilizirao ulaganja u vrijednosti od 225 milijardi eura. Pozitivne evaluacije i uspješna provedba EFSU-a rezultirale su prijedlogom produljenja povećanja sredstava Plana ulaganja za Europu. Komisija je predstavila novi zakonodavni prijedlog (EFSU 2.0) kojim bi se trajanje fonda (prvobitno zacrtano za 2015. – 2018) produljilo do 2020. kako bi se povećala jamstva iz proračuna EU-a i doprinos iz EIB-a te sredstva povećala na 500 milijardi eura (Europska komisija, 2017d). Osim toga, Europska komisija posljednjih je godina usvojila brojne dokumente kojima se reguliraju investicijski poticaji.⁹

Nadalje, među najznačajnijim instrumentima EU-a za jačanje konkurentnosti treba spomenuti programe Obzor 2020 (Horizon 2020), koji treba pridonijeti ostvarivanju ciljeva iz ključnih strateških dokumenata EU-a vezanih za istraživanje, tehnološki razvoj i inovacije, Europa 2020. i Unija inovacija (*Innovation Union*) te izgradnji Europskog istraživačkog prostora (*European Research Area*),¹⁰ kao i program COSME¹¹ čijim sredstvima se podupiru inicijative za jačanje konkurentnosti.

PRIORITETI, STRATEGIJE PAMETNE SPECIJALIZACIJE I INVESTICIJSKI POTICAJI U HRVATSKOJ TE ODABRANIM NOVIM DRŽAVAMA ČLANICAMA EU-a

Prioriteti sektorskog restrukturiranja i strukturnih reformi

Europska komisija je kroz Europski semestar, kao ciklus koordinacije gospodarskih i fiskalnih politika, obvezala države članice na provedbu i izvješćivanje o provedbi reformi koje dijelom zadiru i

9 Zakonski okvir EU-a za ovo područje čine: Uredba Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivih s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora, Smjernice za regionalne potpore za 2014. – 2020. (2013/C 209/01) i Karte regionalnih potpora (2014. – 2020.). Pored toga, države članice su usvojile i vlastite pravne akte, u okviru u kojem im je to dopušteno.

10 Detaljnije vidjeti na: <http://www.obzor2020.hr/obzor2020/sto-je-obzor-2020>.

11 COSME je program za razdoblje 2014. – 2020. Namijenjen je malim i srednjim poduzetnicima i usmjeren promicanju poduzetništva. Cilj je povećati konkurentnost europskih tvrtki, smanjiti nezaposlenost te promovirati poduzetničku okolinu i razvoj poduzetništva. Detaljnije na: <http://europski-fondovi.eu/program/cosme>.

u područja vezana uz konkurentnost. Kao odgovor na strukturne izazove, zemlje obuhvaćene procesom Europskog semestra dužne su formulirati svoje nacionalne programe reformi (NPR) kojima su definirane mjere i aktivnosti koje će se provoditi narednih 12 do 18 mjeseci te kroz trogodišnje nacionalne Programe konvergencije (države koje nisu članice europodručja) ili Programe stabilnosti (članice europodručja). Reformski ciljevi se među odabranim članicama razlikuju obuhvatom i mjerama, no većina usporednih zemalja među prioritete svrstava neke aspekte konkurentnosti te bi reforme trebale pridonijeti jačanju konkurentnosti, povećanju produktivnosti i održivog rasta, otvaranju radnih mjesta i poticanju ulaganja u svim državama članicama.

Nacionalni program reformi za Hrvatsku iz 2017. godine objedinjuje reformske mjere i aktivnosti koje trebaju pridonijeti ostvarivanju dugoročno održivog gospodarskog rasta, povećanju zaposlenosti i stvaranju novih radnih mjesta te smanjenju makroekonomskih neravnoteža (Vlada RH, 2017b). U skladu s tim NPR definira 53 reformske mjere u 12 reformskih područja za ostvarenje tri glavna cilja, među kojima je jačanje konkurentnosti na prvome mjestu, drugi je cilj povećanje zapošljivosti i povezivanje obrazovanja s tržištem rada, a treći održivost javnih financija.

78

Slovenska vlada u svojem dokumentu nacionalnih reformi naglašava tri skupine mjera: dugoročne strukturne mjere za održive javne financije, mjere s kratkoročnim strukturnim učinkom, te mjere za povećanje potencijala rasta. Mađarska vlada provedbu reformi usmjerava prema ostvarenju srednjoročnog proračunskog cilja, jačanju investicija i zapošljavanja kroz poreznu politiku, uspostavi konkurentnog poslovnog okruženja, konkurentnoj radnoj snazi, stvaranju novih mogućnosti putem obrazovanja i jačanju zdravstvenog sustava. Nadalje, Nacionalni program reformi Slovačke opisuje strukturne mjere koje slovačka vlada planira provesti naredne dvije godine. Naime, novi kompleksni pristup prepoznavanju prioriteta uzimajući u obzir BDP, kao i druge aspekte kvalitete života, identificirao je tržište rada, zdravstveni sustav i osnovno obrazovanje kao najveće izazove slovačkog gospodarstva. Češka vlada bitne korake strukturne reforme provodit će u području poreznog sustava, proračunske politike u sklopu fiskalne i dugoročne održivosti, potom u području tržišta rada, socijalne politike i obrazovanja, provedbom postupaka potpore konkurentnosti te jačanja sektorskih politika.

Sektorski prioriteti strategija pametne specijalizacije, investicijske politike i poticaji

Strategije pametne specijalizacije su nacionalne ili regionalne strategije za istraživanje i inovacije (RIS3)¹² koje određuju prioritete s ciljem izgradnje konkurentskih prednosti putem razvoja i usklađivanja istraživanja i inovacija za poslovne potrebe, na koherentan način, uz izbjegavanje dupliciranja i fragmentacije (Europska komisija, 2014a). One fokusiraju politiku potpore i ulaganja u ključne nacionalne prioritete te podupiru inovacije s ciljem poticanja ulaganja u privatni sektor (Basarac Sertić, 2016.). U skladu s tim zemlje i regije trebaju ustanoviti svoje konkurentске prednosti i prioritete slijedeći nacionalne i međunarodne uspješne primjere (Europska komisija, 2012). Nadalje, svaka zemlja odnosno regija mora biti u stanju identificirati relevantne veze i tokove roba, usluga i znanja koji otkrivaju moguće obrasce integracije s partnerskim regijama, što je osobito važno u slučaju manje razvijenih zemalja/regija koje bi često zahtijevale transfer znanja i tehnologije (Europska komisija, 2017e).

Platforme za pametnu specijalizaciju (S3P) uspostavljene su 2012. godine kao jedna od mjera za podršku državama i regijama u razvoju i provedbi strategija pametne specijalizacije. Na platformi S3P bilo je u vrijeme izrade ovog rada registrirano 18 država članica među kojima su Hrvatska i četiri ostale zemlje koje se analiziraju u ovom radu. Također je na platformi registrirano 170 regija Europske unije.¹³

Nacionalne i regionalne istraživačke i inovacijske strategije za pametne specijalizacije implementiraju se na nacionalnim i regionalnim razinama EU-a (Basarac Sertić, 2016). Izrada takvih strategija u skladu je sa zahtjevima nove kohezijske politike EU-a (za programsko razdoblje 2014. – 2020.) koja nalaže državama članicama identificiranje područja specijalizacije koja najbolje odgovaraju njihovom inovacijskom potencijalu, a temelje se na sposobnostima za korištenje sredstava iz fondova EU-a na području istraživanja, tehnološkog razvoja i inovacija.

12 National/Regional Research and Innovation Strategies – RIS3.

13 U sklopu spomenutih platformi pokrenut je pilot projekt „Stairway to Excellence“ (S2E) koji predstavlja podršku za 13 novih država članica (uključujući Hrvatsku) i njihove regije kako bi se razvila sinergija između programa OBZOR 2020, Europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF) te ostalih izvora financiranja EU-a. Detaljnije: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/s3-platform-registered-regions>; <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/stairway-to-excellence>.

Prva je svoj strateški dokument za pametnu specijalizaciju publicirala Slovačka (2013. godine), potom su strategije objavile Češka i Mađarska (2014.), dok je Slovenija strategiju objavila 2015. a Hrvatska 2016. godine. Vidljivi su manji odmaci u pogledu određivanja vizija i strateških ciljeva strategija pametnih specijalizacija. Naime, Češka ističe važnost ekonomije znanja s naglaskom na transformaciju gospodarstva te se njena strategija odnosi na razdoblje duže od prvobitno predviđenog (na razdoblje do 2022. godine). Slovačka stavlja naglasak na strukturnu diverzifikaciju gospodarstva, Mađarska želi postati ekonomija znanja do kraja desetljeća, a Slovenija se fokusira na prioritetne niše u kojima više ne želi biti sljedbenik, već sukreator globalnih trendova. Hrvatska vlada usvojila je Strategiju pametne specijalizacije RH za razdoblje od 2016. do 2020. u ožujku 2016. godine, a ona sadrži ciljeve i prioritetne aktivnosti vezane za istraživanje, razvoj i komercijalizaciju inovacija te utvrđuje ciljane niše unutar prioritetnih sektora.

80

U Tablici 1. u Dodatku prikazuju se područja specijalizacije koje su Hrvatska te analizirane nove članice EU-a (Češka, Mađarska, Slovačka i Slovenija) odabrale u dizajniranju svojih strategija pametne specijalizacije. Na temelju informacija koje su vladine institucije spomenutih zemalja dostavile bazi Eye@RIS3¹⁴ sadržan je pregled sljedećih podataka: sposobnost za ostvarivanje prioriteta; odabrana ciljna tržišta i prioritet EU uz koje se područje specijalizacije povezuje.

Navedeni podaci temelje se na NACE7 statističkoj klasifikaciji djelatnosti. Tematska prioritetna područja (TPP) i horizontalne teme utvrđeni su na temelju kriterija prema smjernicama S3 platforme. Kao konačan rezultat procesa odabira, za glavni fokus S3 u Hrvatskoj je odabrano pet TPP-a¹⁵ s relevantnim tehnološkim i proizvodnim poljima: (1) Zdravlje i kvaliteta života, (2) Energija i održivi okoliš, (3) Promet i mobilnost, (4) Sigurnost i (5) Hrana i bioekonomija (NN32/16). Hrvatska je također u strategiji definirala dvije horizontalne teme (ključne razvojne tehnologije te informacijske i komunikacijske tehnologije) koje mogu pridonijeti većoj dodanoj vrijednosti hrvatske proizvodnje i potaknuti nastajanje novih gospodarskih aktivnosti,

14 Na temelju informacija koje su vladine institucije spomenutih zemalja dostavile, baza Eye@RIS3 sadrži pregled sljedećih podataka: sposobnost za ostvarivanje prioriteta; odabrana ciljana tržišta i prioritet EU-a uz koje se područje specijalizacije povezuje. Detaljnije na: EYE@RIS3 <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/map>

15 U Strategiji (NN 32/16) su ključna područja: Bioekonomija i hrana grupirane zajedno, dok su na mrežnim stranicama S3 platforme te u dokumentu Europska komisija (2015c) navedena područja pojedinačne kategorije.

porast produktivnosti hrvatskog gospodarstva i stvaranje novih i održivih prilika za zapošljavanje. Nadalje, unutar pet TPP-a obuhvaćeno je 13 podtematskih prioriternih područja (PTPP).

Pet novih država članica analiziranih u ovom radu odabralo 11 od 14 glavnih kategorija sposobnosti istraživanja i razvoja. Nijedna promatrana članica nije odabrala kategorije Rudarstvo i vađenje, Turizam, restorani i rekreacija te Veleprodaja i maloprodaja. Hrvatska je odabrala šest glavnih/prioriternih područja, Češka četiri, Slovačka četiri, Mađarska osam, a Slovenija čak devet. Detaljnijom analizom može se zaključiti da je najzastupljenija djelatnost Prerađivačka industrija. Tu su djelatnost kao svoja glavna tematska prioriterna područja odabrale sve zemlje od interesa, a neke su unutar kategorije svrstale i nekoliko grana (primjerice Slovačka, Mađarska i Slovenija). Druga najzastupljenija kategorija su Informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT), za koju su se opredijelile Češka, Slovačka i Mađarska. Nadalje, na trećem su mjestu kategorije Proizvodnja i distribucija energije te Zdravlje ljudi i društvene radne aktivnosti. Kada promatramo države članice pojedinačno, zanimljivo je da je Slovenija izrazit naglasak stavila na područje prerađivačke industrije sa čak pet zastupljenih niša (održiva proizvodnja hrane, razvoj energetske učinkovite proizvodnje, pametni gradovi i općine, pametne tvornice te zdravlje i medicina).¹⁶

81

Nastavno na strategije pametne specijalizacije vidljivo je da su inovacije i ulaganja postali središnji stupovi programa EU-a za gospodarski rast i stvaranje novih radnih mjesta jer je nakon izlaska iz gospodarske i financijske krize jedan od prioriteta EU-a postao vratiti ulaganja na razinu prije krize (Europska komisija, 2017e).

Već spomenuti Junckerov Plan ulaganja za Europu stavio je naglasak i na politike usmjerene prema stvaranju odgovarajuće klime za tvrtke i nove poduzetnike za ulaganje i razvoj novih industrija i radnih mjesta. Aktivnosti odobrene u Hrvatskoj u okviru Europskog fonda za strateška ulaganja (EFSI, stanje u 2017) obuhvaćaju obujam financiranja od 184,86 milijuna eura, a očekuje se da bi to moglo pokrenuti 709,75 milijuna eura ulaganja (Europska komisija, 2017f).

Na razini Hrvatske je, Zakonom o poticanju ulaganja (NN br. 102/15) koji je Hrvatski sabor usvojio 2015. godine, uređena dodjela državnih potpora spojivih s unutarnjim tržištem (što označava provedbu Ured-

16 Cjelovita verzija *policy papera* o konkurentnosti sadrži tablice s drugim relevantnim informacijama i indikatorima. Detaljnije na adresi: <http://polocro28.irmo.hr/wp-content/uploads/2018/02/Polo-PP-Konkurentnost-27-2.pdf>

be Komisije br. 651/2014) te je uspostavljen pravni okvir za realizaciju investicijskih projekata s ciljem poticanja gospodarskog rasta i njezova uključivanja u tokove međunarodne razmjene kao i za jačanje investicijske i konkurentne sposobnosti hrvatskoga poduzetništva. Potpore uređene Zakonom odnose se na projekte ulaganja u proizvodno-prerađivačkim i razvojno-inovacijskim aktivnostima, potom aktivnostima poslovne podrške i aktivnostima usluga visoke dodane vrijednosti.

Pravni okviri, podržana područja i oblici poticajnih mjera za Hrvatsku, Češku i Slovačku prikazani su pojedinačno za analizirane zemlje u Tablici 2. (Dodatak). Prema spoznaji autora, nije javno objavljen dokument/platforma koja uspoređuje investicijske poticaje među državama članicama i prema kojem bi investitori mogli odabrati najpovoljniju destinaciju za svoje ulaganje. Stoga namjena, kriteriji i vrste poticaja nisu potpuno usporedivi između analiziranih zemalja. Svaka država članica utvrdila podržana područja ovisno o komparativnim prednostima, potencijalima i konkurentnosti svojega gospodarstva te postavila minimalne zahtjeve prema područjima u kojima očekuje značajna ulaganja. Međutim, unatoč individualnom pristupu država pri kreiranju navedenih kriterija, vidljive su sličnosti pri odabiru podržanih područja. Pokazuje se da sve analizirane članice naglasak stavljaju na prerađivačku industriju, Češka i Slovačka podupiru razvoj tehnoloških centara (Češka uz to i uslužni sektor), dok jedino Slovačka usmjerava investicije u sektor turizma. Općenito, minimalni iznosi ulaganja u dugotrajnu imovinu (opravdani troškovi) i udio novih tehnologija ovise o vrsti ulaganja, stopi nezaposlenosti u određenom području/regiji kao i veličini poduzeća podnositelja zahtjeva. Također, kada je riječ o oblicima izravnih i neizravnih poticajnih mjera, postoje velike varijacije među promatranim zemljama u administrativnim, poreznim, financijskim i sličnim potporama, olakšicama i izuzećima.

Zaključno, promatrane zemlje ugradile su mjere poticanja konkurentnosti u nacionalne programe reformi, strateškog razvojnog planiranja i strategije pametne specijalizacije, kao i u mjere za poticanje ulaganja tako da se nastoji povećati dodana vrijednost, postići restrukturiranje temeljem većeg korištenja znanja i tehnologije te povećati energetska i ekološka efikasnost. Stoga je potrebno analizirati koliko su se ostvarila takva nastojanja u području nacionalne konkurentnosti, strukture proizvodnje i izvoza.

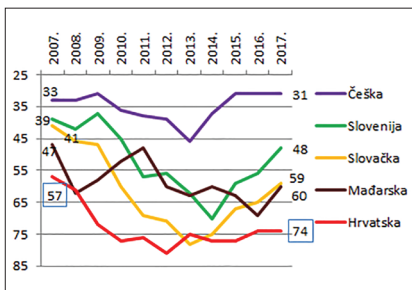
GLAVNI FAKTORI KONKURENTNOSTI U HRVATSKOJ I ODABRANIM NOVIM DRŽAVAMA ČLANICAMA EU-a I STRUKTURNE PROMJENE GOSPODARSTVA

Faktori konkurentnosti

Europska unija promatrana kao cjelina zaostaje na globalnim ljestvicama konkurentnosti za ostalim ključnim konkurentima. Prema Izvješću o globalnoj konkurentnosti (World Economic Forum, 2017) u kojem Svjetski gospodarski forum (WEF) u 2017. godini rangira 137 zemalja svijeta, Hrvatska se nalazi na 74. mjestu što predstavlja stagnaciju posljednjih 5 godina, nakon velikog pogoršanja u razdoblju 2007. – 2012.¹⁷ Usporedne zemlje pokazuju sličnu dinamiku pozicije, pri čemu se izdvaja Češka na 31. mjestu. Slovenija i Slovačka imale su naglašen pad položaja do 2014. godine, ali nakon toga bilježe izniman napredak te u 2017. zauzimaju 48. i 59. mjesto. Mađarska je na 60. mjestu, ali imala je netipičnu dinamiku u usporedbi s ostalim promatranim zemljama s napretkom do 2011. godine, velikim padom do 2016. te znatnim oporavkom u 2017. godini (Slika 1). Drugim riječima, Hrvatska je u vrijeme provedbe istraživanja rangirana niže od svih novih država članica EU-a.

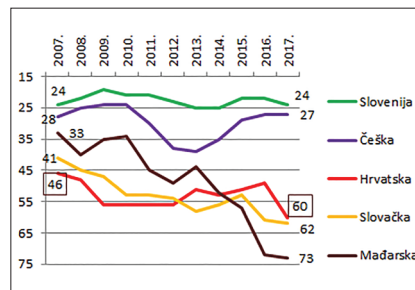
83

Slika 1: Rang na ljestvici konkurentnosti Svjetskog gospodarskog foruma, Hrvatska i usporedne zemlje 2007. – 2017.



Izvor: WEF

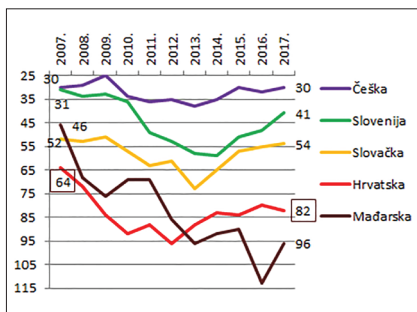
Slika 2: Visoko obrazovanje i cjeloživotno učenje, 2007. – 2017. (rang na ljestvici, Hrvatska i usporedne zemlje)



Izvor: WEF

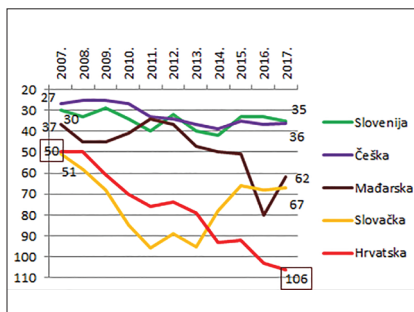
17 Međutim, u usporedbi s razdobljem otprije deset godina (WEF 2007-2008) kada je bila na 57. mjestu na ljestvici, Hrvatska je rangirana 17 mjesta niže.

Slika 3. Poslovna sofisticiranost 2007. – 2017. (rang na ljestvici, Hrvatska i usporedne zemlje)



Izvor: WEF

Slika 4. Inovativnost 2007. – 2017. (rang na ljestvici, Hrvatska i usporedne zemlje)



Izvor: WEF

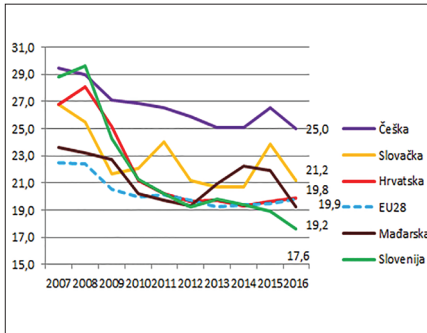
84

Od 12 stupova konkurentnosti prema kojima Svjetski gospodarski forum ocjenjuje napredak zemalja, u nastavku je prikazana dinamika pozicija na rang-ljestvici za tri odabrana stupa koja najbolje oslikavaju gospodarstvo temeljeno na znanju, inovativnosti i tehnologiji. Na području visokog obrazovanja i cjeloživotnog učenja (Slika 2) izrazito se izdvajaju Slovenija i Češka, u kojima su očito reforme rezultirale povoljnim pokazateljima s područja obrazovanja. Suprotno tome, Mađarska bilježi konstantno i intenzivno pogoršanje, dok se rang Hrvatske kretao vrlo slično Slovačkoj s pogoršanjem do 2010. godine, stagnacijom do 2015. te znatnim daljnjim pogoršanjem posljednje dvije godine.

Ipak, za Hrvatsku je rang iz područja obrazovanja (60. mjesto) za čak 14 mjesta povoljniji od ukupnog ranga zemlje na ljestvici konkurentnosti, dok je iz područja poslovne sofisticiranosti (82. mjesto) za 8 mjesta ispod ukupnog ranga, unatoč činjenici da je ostvarila određen napredak posljednjih 5 godina (Slika 3). Recentno poboljšanje također bilježe Slovenija, Češka i Slovačka te ostvaruju zamjetnu prednost u odnosu na Hrvatsku, dok Mađarska ima znatne probleme i posljednjih 5 godina nalazi se blizu 100. mjesta prema poslovnoj sofisticiranosti.

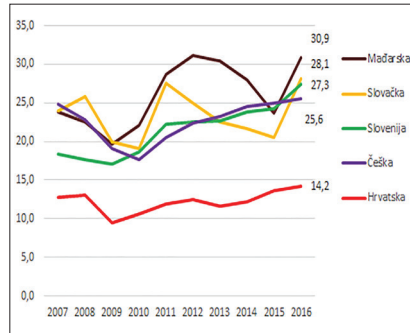
Za područje inovativnosti (Slika 4) Hrvatska je vrlo nisko pozicionirana (106. mjesto) što predstavlja stalno pogoršanje pozicije u odnosu na početnu 2007. godinu (kada je bila na 51. mjestu ljestvice). Slovenija i Češka i u inovativnosti se izdvajaju na povoljnim pozicijama, tridesetak mjesta iznad Mađarske koja se znatno pogoršala posljednje 4 godine te Slovačke koja istovremeno bilježi veliki napredak.

Slika 5. Udio bruto ulaganja u fiksni kapital u BDP-u u EU28, Hrvatskoj i odabranim državama 2007. – 2016. (%)



Izvor: WEF

Slika 6. Udio prerađivačke industrija u bruto ulaganjima u fiksni kapital u EU28, Hrvatskoj i odabranim državama 2007. – 2016. (%)



Izvor: WEF

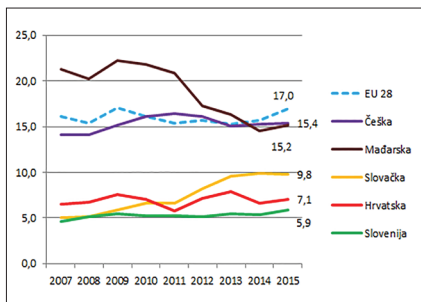
Izazovi koji stoje pred Hrvatskom vidljivi su i iz rezultata godišnjeg istraživanja za Europski inovacijski semafor za 2017. godinu (*European Innovation Scoreboard*). Naime, prema mjeranju inovacijskih kapaciteta u sklopu spomenutog godišnjeg istraživanja, Hrvatska je loše rangirana. Prema većini komponenata ona je ispod prosjeka EU-a (izuzev pokazatelja inovativnosti brzorastućih poduzeća koji je blizu prosjeka EU-a) te stagnira i još uvijek igradi svoj sustav istraživanja i inovacija (Europska komisija, 2014b). Hrvatska je svrstana kao posljednja članica EU-a u skupini umjerenih inovatora koja obuhvaća najveći broj članica EU-a koje su sve ispod prosjeka Unije. U posljednjoj skupini skromnih inovatora nalaze se još samo Bugarska i Rumunjska.

85

Strukturne promjene gospodarstva

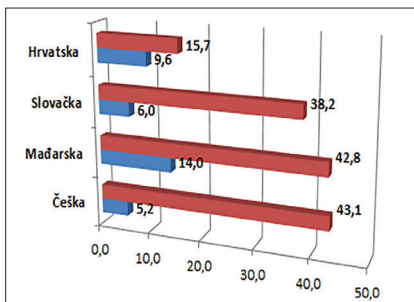
Ekonomska i financijska kriza snažno se odrazila na gospodarsku i investicijsku aktivnost u Europskoj uniji i državama članicama. Udio bruto ulaganja u fiksni kapital u BDP-u u odabranim zemljama (Slika 5) izrazito se smanjio posljednjih 10 godina. Pritom je najmanje pogođena bila Češka, koja i u 2016. godini bilježi udio ulaganja na razini 25% BDP-a. U Sloveniji je on smanjen na niskih 17,6% BDP-a, a obje zemlje imale su 2007. godine ulaganja u fiksni kapital na razini bliskoj 30% BDP-a. Sličnu početnu razinu imala je i Hrvatska, koja bilježi dinamično smanjenje do 2013. godine, a potom blag oporavak na razini gotovo jednakoj prosjeku Europske unije.

Slika 7. Udio proizvoda visoke tehnologije u ukupnom robnom izvozu u EU28, Hrvatskoj i odabranim državama 2007. – 2015. (%)



Izvor: Eurostat

Slika 8. Udio djelatnosti srednje visoke i visoke tehnologije u dodanoj vrijednosti prerađivačke industrije u Hrvatskoj i odabranim državama 2014. (%)



Izvor: Eurostat i Državni zavod za statistiku

86

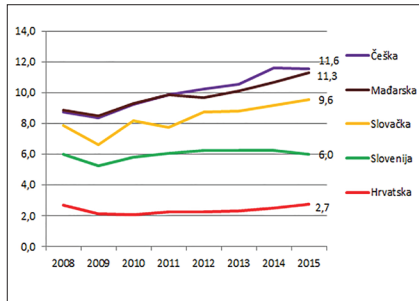
Specifičnost je Hrvatske vrlo nizak udio prerađivačke industrije u investicijama (Slika 6), s primjetnim trendom povećanja s razine ispod 10% u 2009. godini na 14,2% u 2016. Međutim, to je znatno manje nego u usporednim zemljama, u kojima je udio prerađivačke industrije u rasponu od 25,6% (Češka) do 30,9% (Mađarska). Podaci upućuju na povećanje ulaganja u izvozno konkurentne proizvodne djelatnosti u Hrvatskoj, nakon što su u ranijem razdoblju znatno veći udio u ulaganjima imali građevinarstvo i trgovina (Europska komisija, 2017g).

Nadalje, u Mađarskoj i Češkoj je nakon krize došlo do zastoja u izveznoj konkurentnosti u visokotehnološkim djelatnostima. Udio tih djelatnosti se u izvozu Mađarske s vrlo visoke razine iznad 20% smanjio na 15,2%, što je dostigla Češka, unatoč stagnaciji u toj zemlji u razdoblju nakon 2011. godine. Velik iskorak učinila je Slovačka, koja je u samo 8 godina udvostručila udio visokotehnoloških proizvoda u izvozu te prestigla Sloveniju i Hrvatsku koje su stagnirale na razini znatno nižoj od usporednih zemalja (Slika 7).

U ukupnoj dodanoj vrijednosti Hrvatske nije velik zaostatak prema udjelu djelatnosti visoke tehnologije. Međutim, izrazito je nizak udio srednje visokih tehnologija koji iznosi 15,7% u 2014. godini, dok je u usporednim zemljama on značajno viši, i to 38,2% u Slovačkoj te čak 43,1% u Češkoj (Slika 8).

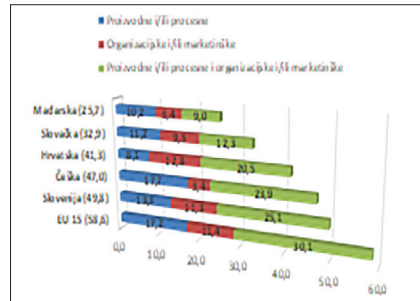
U razdoblju 2008. – 2015. prerađivačka industrija Hrvatske i Slovenije izrazito se malo restrukturirala te je udio odabranih djelatnosti

Slika 9. Udio znanjem i tehnologijom intenzivnih djelatnosti u dodanoj vrijednosti prerađivačke industrije u Hrvatskoj i odabranim državama 2008. –2015. (%)



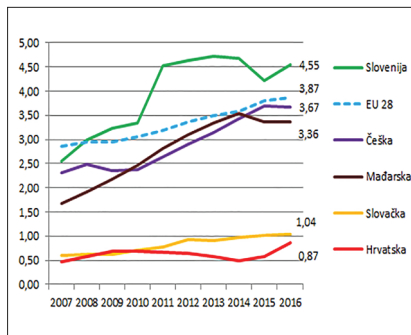
Izvor: Eurostat

Slika 10. Udio poduzeća koja provode inovacije u ukupnom broju poduzeća prerađivačke industrije odabranih država 2014. (%)



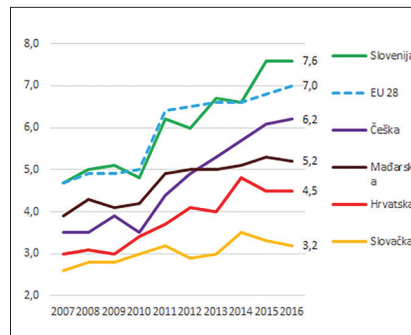
Izvor: Eurostat

Slika 11. Udio broja istraživača zaposlenih u poslovnom sektoru u radno aktivnom stanovništvu (prema ekvivalentu punog radnog vremena) u Hrvatskoj i odabranim zemljama 2007. – 2016. (%)



Izvor: Eurostat

Slika 12. Udio znanstvenika i inženjera s visokim obrazovanjem u radno aktivnom stanovništvu u Hrvatskoj i odabranim zemljama 2007. – 2016. (%)



Izvor: Eurostat

srednje visokih tehnologija ¹⁸ stagnirao na vrlo niskoj razini, jedva iznad 2,5% dodane vrijednosti prerađivačke industrije Hrvatske te 6% u Sloveniji. U ostale tri usporedne zemlje provedeno je dinamično restrukturiranje te je udjel odabranih djelatnosti srednje visokih tehnologija povećan za oko 2,5 postotna boda, odnosno na razinu oko 4 puta veću nego u Hrvatskoj (Slika 9).

18 Odabrane djelatnosti – Proizvodnja računala, elektroničkih i optičkih proizvoda, Elektroindustrija, Strojogradnja, Proizvodnja motornih vozila, prikolica i poluprikolica i Proizvodnja ostale transportne opreme.

Naizgled paradoksalno je da su mađarska i slovačka poduzeća razmjerno nisko inovativna jer tek 25,7% odnosno 32,9% poduzeća u te dvije zemlje provodi inovativne aktivnosti, u usporedbi s prosječnih 58,6% u Europskoj uniji. To je posljedica restrukturiranja temeljem korištenja tuđih inovacija na temelju licencija, a u manjoj mjeri korištenjem vlastitih inovacija. S druge strane, slovenska su poduzeća vrlo inovativna, ali to ne rezultira povećanjem udjela proizvodnje temeljene na srednje visokim i visokim tehnologijama. Slično vrijedi i za Hrvatsku, a oslikano je niskim udjelom proizvodnih i /ili procesnih inovacijskih aktivnosti (Slika 10).

Navedeno u određenoj mjeri oslikavaju i podaci o zaposlenosti na području istraživanja. Prema udjelu broja istraživača zaposlenih u poslovnom sektoru u radno aktivnom stanovništvu (Slika 11) Češka i Mađarska su dinamičnim rastom dostigle, a Slovenija i prestigla prosjek Europske unije koji je iznosio 3,87%. S druge strane, znatno zaostaje Slovačka s udjelom istraživača u poslovnom sektoru tek nešto iznad 1%, dok se Hrvatska tek 2016. godine pomaknula s razine od 0,5% i dostigla skromnih 0,87% radno aktivnog stanovništva. To upućuje da u Hrvatskoj nisu u korelaciji aktivnosti istraživanja i razvoja i inovacijske aktivnosti. Navedeni zamjetni pomak u 2016. godini trebalo bi dodatno poticati mjerama za osnaživanje aktivnosti istraživanja i razvoja u poslovnom sektoru.

88

Ipak, Hrvatska postupno prati trend usporednih zemalja dinamičnim povećanjem udjela znanstvenika i inženjera u radno aktivnom stanovništvu, s povećanjem s 3% na 4,5% u promatranom razdoblju. Međutim, zabrinjavajuće je da se smanjio udio znanstvenika i inženjera s visokim obrazovanjem u radno aktivnom stanovništvu nakon 2014. godine, vjerojatno uslijed sve intenzivnijeg trenda iseljavanja visokoobrazovanih u druge članice EU-a. I prema ovom pokazatelju su Češka i Slovenija znatno uspješnije nego Mađarska, dok Slovačka znatno zaostaje te je dostigla tek razinu 3,2% u 2016. godini (Slika 12).

Zaključno, Češka se uspješno restrukturira prema proizvodnji zasnovanoj na znanju i tehnologiji, Mađarska gubi poziciju u visokim tehnologijama, a Slovačka napreduje u djelatnostima srednje visoke tehnologije. S druge strane, Slovenija i Hrvatska nisu provele strategije povećanja udjela proizvoda zasnovanih na znanju i tehnologiji u proizvodnji i izvozu. Glavni problem Mađarske je slaba inovativnost, koja je u Sloveniji vrlo dobra, a uz visoku razinu zaposlenosti znanstvenika u poslovnom sektoru i dinamike zaposlenosti znanstvenika i inženjera može se pretpostaviti da će uslijediti pomak i u podacima o proizvodnji i izvozu. Za Hrvatsku je također ohrabrujući pomak u zaposlenosti

stručnjaka i solidna razina inovativnosti, ali ostaje ključni problem iznimno niskog udjela prerađivačke industrije u ulaganjima u fiksni kapital, upola manjeg od prosjeka četiriju usporednih zemalja.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Zaključci

Iako se Europska unija oporavlja od gospodarske i financijske krize, i dalje se suočava s brojnim izazovima koji utječu na konkurentnost njenih članica. Pozitivna gospodarska kretanja opterećena su nedovoljnim rastom produktivnosti što je prepreka jačem ukupnom rastu Unije. Nadalje, gospodarske i socijalne nejednakosti trajno su prisutne, a jedinstveno tržište još uvijek ne ostvaruje pun potencijal. Zaostajanje za globalnim konkurentima u usvajanju novih tehnologija i inovativnosti prisutno je u brojnim proizvodnim i uslužnim sektorima.

Europska unija promatrana kao cjelina zaostaje na globalnim ljestvicama konkurentnosti za vodećim konkurentima. Prema Izvješću o globalnoj konkurentnosti u kojem Svjetski gospodarski forum u 2017. godini rangira 137 zemalja svijeta Hrvatska se nalazi na 74. mjestu što predstavlja stagnaciju posljednjih 5 godina, nakon velikog pogoršanja u razdoblju 2007. – 2012. Usporedne zemlje koje se analiziraju u ovom radu (Češka, Mađarska, Slovačka, Slovenija) pokazuju sličnu dinamiku pozicije, jedino se po napretku izdvaja Češka na 31. mjestu. Međutim, treba naglasiti da su sve usporedne zemlje, kao i ostale nove države članice EU-a, rangirane bolje od Hrvatske.

89

Može se zaključiti da su analizirane države ugradile mjere poticanja konkurentnosti u nacionalne programe reformi, strateško razvojno planiranje i strategije pametne specijalizacije, kao i u mjere za poticanje ulaganja kojima se nastoji povećati dodana vrijednost, postići restrukturiranje temeljem većeg korištenja znanja i tehnologije te povećati energetska i ekološka efikasnost.

Poticanje rasta i konkurentnosti u svrhu jačanja i održanja gospodarskog oporavka te dostizanja ciljeva Strategije Europa 2020. svrstava se stoga među najvažnije prioritete Komisije i država članica EU-a u razdoblju nakon krize. EU pridonosi jačanju konkurentnosti članica a time i Unije u cjelini razvojem strateškog okvira (Strategija Europa 2020., strategije pametne specijalizacije, Europski semestar i slično), integriranim politikama (industrijska, kohezijska i ostale) te mehanizmima, financijskim i ostalim instrumentima (EFSU, OBZOR 2020, COSME i slično).

Europska komisija je kroz Europski semestar, ciklus koordinacije gospodarskih i fiskalnih politika, obvezala države članice na provedbu i izvješćivanje o provedbi reformi koje dijelom zadiru i u područja vezana uz konkurentnost. Kao odgovor na strukturne izazove, zemlje obuhvaćene procesom Europskog semestra dužne su formulirati i provoditi svoje nacionalne programe reformi (NPR). Većina usporednih zemalja među prioritete svrstava neke aspekte konkurentnosti te bi reforme trebale pridonijeti jačanju konkurentnosti, povećanju produktivnosti i održivog rasta, otvaranju radnih mjesta i poticanju ulaganja. Primjerice, NPR za Hrvatsku za 2017. definira 53 reformske mjere u 12 reformskih područja za ostvarenje tri glavna cilja: jačanje konkurentnosti na prvome mjestu, potom povećanje zapošljivosti i povezivanje obrazovanja s tržištem rada te na kraju održivost javnih financija.

90

Strategije pametne specijalizacije određuju prioritete s ciljem izgradnje konkurentskih prednosti, slijedeći uspješne primjere drugih zemalja. Na taj se način usmjeravaju politike potpore i ulaganja u ključne nacionalne prioritete te podupire razvoj zasnovan na znanju, tehnologiji i inovacijama. Inovacije i ulaganja postaju tako središnji stupovi programa EU-a za gospodarski rast i nova radna mjesta. Jedna od mjera za podršku državama članicama i regijama za razvoj i provedbu strategija pametne specijalizacije jesu platforme za pametnu specijalizaciju (S3P) koje bi, između ostalog, trebale pridonijeti razvoju sinergije između programa OBZOR 2020, ESIF-a te ostalih izvora financiranja.

Među zemljama koje su predmet analize Češka i Mađarska ističu važnost ekonomije znanja uz transformaciju gospodarstva, Slovačka stavlja naglasak na strukturnu diverzifikaciju gospodarstva, a Slovenija se fokusira na prioritetne niše u kojima iz sljedbenika nastoji prerasti u nositelja globalnih trendova. Strategija pametne specijalizacije Hrvatske sadrži ciljeve i prioritetne aktivnosti vezane za istraživanje, razvoj i komercijalizaciju inovacija te utvrđuje ciljane niše unutar prioritetnih sektora. Prerađivačku industriju među svojim glavnim tematskim prioritetnim područjima odabrale su sve spomenute države. Drugu najzastupljeniju kategoriju čine Informacijske i komunikacijske tehnologije (IKT), za koju su se opredijelile Češka, Slovačka i Mađarska, dok u Hrvatskoj IKT predstavlja horizontalnu temu od osobitog interesa. Nadalje, kategorije Proizvodnja i distribucija energije te Zdravlje ljudi i društvene djelatnosti na trećem su mjestu.

Na temelju podataka o investicijskim poticajima može se zaključiti da je svaka analizirana država članica definirala područja koja podržava

ovisno o komparativnim prednostima, potencijalima i konkurentnosti vlastitog gospodarstva te postavila kriterije za usmjeravanje investicija prema regijama i djelatnostima u kojima želi ostvariti povećanje ulaganja. Međutim, unatoč individualnom pristupu, vidljive su sličnosti pri odabiru podržanih područja. Sve analizirane članice naglasak stavljaju na prerađivačku industriju, Češka i Slovačka podupiru razvoj tehnoloških centara, Češka uz to i uslužni sektor, a jedino Slovačka usmjerava investicije u sektor turizma. Postoje velike varijacije među promatranim zemljama u administrativnim, poreznim, financijskim i sličnim potporama, olakšicama i izuzećima.

Od stupova konkurentnosti Svjetskoga gospodarskog foruma (WEF) koji najbolje oslikavaju gospodarstvo temeljeno na znanju, inovativnosti i tehnologiji, na području visokog obrazovanja i cjeloživotnog učenja rang Hrvatske kretao se vrlo slično slovačkom s pogoršanjem do 2010. godine, stagnacijom do 2015. te znatnim daljnjim pogoršanjem posljednje dvije godine. Po pozitivnim se postignućima u području obrazovanja izdvajaju Slovenija i Češka, a Mađarska bilježi konstantno i intenzivno pogoršanje. Hrvatska je vrlo nisko pozicionirana na području inovativnosti (106. mjesto) zbog stalnog negativnog trenda od 2007. nadalje. Nasuprot tome, Slovenija i Češka su tridesetak mjesta iznad ostalih analiziranih zemalja, prvenstveno Mađarske ali i Slovačke, koja je ipak u uzlaznom trendu. Hrvatska je i prema rezultatima godišnjeg istraživanja za Europski inovacijski semafor za 2017. godinu loše rangirana. Prema većini komponenata ona je ispod prosjeka EU-a. Svrstana je na zadnje mjesto u skupini umjerenih inovatora koja obuhvaća većinu članica EU-a koje su ispod prosjeka Unije.

91

Ekonomska i financijska kriza snažno se nakon 2007. odrazila na gospodarsku i investicijsku aktivnost u EU-u i odabranim državama članicama. Udio bruto ulaganja u fiksni kapital u BDP-u u odabranim zemljama izrazito se smanjio posljednjih 10 godina. Od analiziranih zemalja najmanje je pogođena Češka, a najviše Slovenija. Hrvatska je nakon naglog pada zabilježila blagi oporavak od 2013. nadalje, sličan onom na razini prosjeka EU 28.

Pokazatelji Europske komisije govore o porastu ulaganja u izvozno konkurentne proizvodne djelatnosti, a specifičnost je Hrvatske vrlo nizak udio prerađivačke industrije u investicijama, iako s trendom povećanja u razdoblju 2009. – 2016. Međutim, to je još uvijek gotovo dvostruko manje nego u usporednim zemljama. Nadalje, Hrvatska stagnira u izveznoj konkurentnosti u visokotehnološkim djelatnostima na razini znatno nižoj u odnosu na usporedne zemlje (s iznimkom Slovenije).

Od početka krize nadalje prerađivačka industrija Hrvatske izrazito se malo restrukturirala te je udio djelatnosti srednje visokih tehnologija stagnirao na vrlo niskoj razini, jedva iznad 2,5% dodane vrijednosti prerađivačke industrije Hrvatske. Slična je situacija u Sloveniji, dok je u ostale tri usporedne zemlje provedeno dinamično restrukturiranje te je udio odabranih djelatnosti srednje visokih tehnologija povećan na razinu oko 4 puta veću nego u Hrvatskoj. Prema razini inovativnosti (41,3%) hrvatska su poduzeća pozicionirana između razmjerno nisko inovativnih mađarskih i slovačkih poduzeća i jače inovativnih slovenskih i čeških poduzeća, a karakterizira ih nizak udio proizvodnih odnosno procesnih inovacijskih aktivnosti. Na to u velikoj mjeri utječe niska zaposlenost znanstvenika i inženjera, kao i istraživača zaposlenih u poslovnom sektoru u odnosu na radno aktivno stanovništvo po čemu je Hrvatska ispod razine svih usporednih zemalja (samo 0,87% u 2016., dok je prosjek EU-a blizu 4%). Češka i Mađarska su dostigle taj prosjek, a Slovenija ga je premašila.

Može se zaključiti da se Češka uspješno restrukturira prema proizvodnji zasnovanoj na znanju i tehnologiji, da Mađarska gubi poziciju u visokim tehnologijama, a Slovačka napreduje u djelatnostima srednje visoke tehnologije. S druge strane, Slovenija i Hrvatska nisu provele strategije povećanja udjela proizvoda zasnovanih na znanju i tehnologiji u proizvodnji i izvozu. Za Hrvatsku je ohrabrujući pomak u zaposlenosti stručnjaka i solidna razina inovativnosti, ali ostaje ključan problem iznimno niskog udjela prerađivačke industrije u ulaganjima u fiksni kapital, upola manjeg od prosjeka četiriju usporednih zemalja.

92

Preporuke za Hrvatsku

- Iako je Hrvatska usvojila ključne strateške dokumente, kao obavezu slijedom članstva u Europskoj uniji, Izvješće o konkurentnosti Svjetskoga gospodarskog foruma i slična izvješća ukazuju na područja u u Hrvatskoj u kojima su potrebne intenzivnije reforme imajući u vidu stagnaciju ukupne nacionalne konkurentnosti, a posebice izražene probleme u područjima inovativnosti, obrazovanja i poslovne sofisticiranosti. Pozitivni pomaci na ljestvicama konkurentnosti privukli bi investicije, potaknuli izvoz i tako utjecali i na jačanje gospodarskog rasta temeljem rasta produktivnosti, koja se nedovoljno dinamično povećava zbog neefikasne alokacije resursa.
- Hrvatska mora biti djelotvornija u provedbi brojnih već postojećih strategija i akcijskih planova fokusirajući se na ma-

nji broj prioriternih ciljeva. Strategija pametne specijalizacije mora biti utemeljena na snagama, konkurentskim sposobnostima i potencijalima za izvrsnost, a radi njezine efikasnosti treba razvijati sektorsko restrukturiranje prema područjima na kojima Hrvatska ima najveći potencijal za pametan, uključiv i održiv rast. Efikasna provedba strategije trebala bi pomoći Hrvatskoj da ostvari pozitivan pomak u globalnom lancu vrijednosti.

- Posebnu pažnju treba posvetiti provedbi specifičnih preporuka koje Europska komisija upućuje Hrvatskoj u okviru Europskog semestra kao smjernica za reforme koje uključuju i dimenziju konkurentnosti. Jedna je od preporuka iz 2017. ubrzavanje reformi obrazovnog sustava, pri čemu se naglašava potreba poboljšanja cjeloživotnog učenja i povećanja kvalitete obrazovnog sustava te njegove prilagodbe zahtjevima tržišta rada i razvoju znanja i vještina potrebnih u budućnosti. Hrvatska se mora više usmjeriti na izgradnju vještina kako bi se mogla suočiti s brzim tehnološkim promjenama u Europi i svijetu. Također u većoj mjeri treba koristiti sredstva i tehničku pomoć u sklopu Programa potpore strukturnim reformama.
- Među ključne reformske prioritete treba uključiti jačanje kapaciteta za istraživanje i inovacije te poticanje međusobnog sinergijskog učinka razvojno-istraživačkih aktivnosti i inovacija. Sadašnje nedostatne sposobnosti za inovacije predstavljaju jednu od naglašenih prepreka za jačanje konkurentnosti. Kako bi se zaustavio trend pada inovativnosti nužno je provoditi inovacijsku politiku koja može potaknuti suradnju poslovnog sektora s akademskom zajednicom te povećati ulaganja u istraživanja, tehnološki razvoj i inovacije u proizvodnim procesima s ciljem razvoja novih proizvoda i usluga s visokom dodanom vrijednosti. Pri tome su ulaganja u inovativna, izvozno konkurentna proizvodna mala i srednja poduzeća od presudne važnosti.
- Potrebno je strateški i operativno poticati restrukturiranje usmjereno u izveznu proizvodnju i usluge temeljene na srednje visokim i visokim tehnologijama, za koje postoji izrazit zaostatak Hrvatske prema usporednim zemljama. Iako su odgovarajući strateški dokumenti usvojeni, potrebno je razviti efikasne provedbene mehanizme kako u području investicijskih poticaja, tako i putem pametne specijalizacije, mjera re-

gionalne politike te korištenja strukturnih fondova.

- Radi jačanja investicija treba razvijati i provoditi održive strategije poticanja investicija te intenzivirati aktivnosti na privlačenju inozemnih investicija. Posebno treba poticati ulaganja u prerađivačku industriju i djelatnosti temeljene na znanju, srednjoj i visokoj tehnologiji. Potrebno je izgraditi sustav poticaja za ulaganja u istraživanje i razvoj u poslovnom sektoru te povećati apsorpcijski kapacitet gospodarstva za zapošljavanje visokoobrazovanih stručnjaka i inženjera.
 - Nadalje, treba uložiti više napora u razvoj inovativnih projekata kojima se mogu privući sredstva EU-a iz glavnih instrumenata usmjerenih povećanju produktivnosti i konkurentnosti. To je prije svega Europski fond za strateška ulaganja (EFSU) čiji je cilj povući što više privatnog kapitala u kombinaciji s javnim. Također se treba bolje pripremati za privlačenje sredstava iz ostalih instrumenata EU-a za povećanje konkurentnosti, a to su Obzor 2020, COSME za mala i srednja poduzeća, fondovi EU-a te Unija tržišta kapitala.
- 94
- Sukladno preporuci Vijeća za uspostavu nacionalnih odbora za produktivnost, potrebno je osigurati uvjete i sredstva za nezavisne i visokokvalitetne ekonomske analize izazova provedbi politika u području konkurentnosti i produktivnosti pri čemu bi tu ulogu moglo preuzeti Nacionalno vijeće za konkurentnost Hrvatske, uz osiguranje pune autonomije u odnosu na javnu upravu te zastupljenost koja osigurava stručnu analizu i kreiranje preporuka za politike od općeg društvenog interesa.
 - Zaključno treba istaknuti da Hrvatska treba promicati rast koji je jače utemeljen na produktivnosti, inovativnosti i izvozu proizvoda s višom dodanom vrijednosti. Za jačanje konkurentnosti ključne su strukturne reforme koje vode poboljšanju investicijske klime, obrazovnog sustava te inovativnosti.

DODATAK

Tablica 1. Ključna područja specijalizacije temeljem strategija pametne specijalizacije Hrvatske, Češke, Slovačke, Mađarske i Slovenije

Ključna područja specijalizacije	Država članica EU-a
Poljoprivreda, šumarstvo i ribarstvo	HR, HU
Građevinarstvo	SI
Kreativna i kulturna umjetnost, zabava	SI
Proizvodnja i distribucija energije	HR, HU, SI
Zdravlje ljudi i društvene radne aktivnosti	HR, CZ, HU
Informacijske i komunikacijske tehnologije	CZ (2), SK, HU
Prerađivačka industrija	HR, CZ, SK (3), HU (2), SI (5)
Rudarstvo i vađenje ruda	-
Javna uprava, sigurnost i obrana	HR
Usluge	HU
Turizam, restorani i rekreacija	-
Prijevoz i skladištenje	HR
Vodoopskrba, odvodnja, gospodarenje otpadom i djelatnosti sanacije okoliša	HU, SI
Veleprodaja i maloprodaja	-

Izvor: EYE@RIS3 <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/map>

Tablica 2. Poticaji za investicijske projekte u Hrvatskoj, Češkoj, Slovačkoj

Hrvatska	
Podržana područja	Proizvodno-prerađivačke aktivnosti, razvojno-inovacijske aktivnosti, aktivnosti poslovne podrške i aktivnosti usluga visoke dodane vrijednosti.
Minimalni zahtjevi / Specifični uvjeti	<p>Ulaganje u dugotrajnu imovinu u minimalnom iznosu od:</p> <ul style="list-style-type: none"> - 50.000 eura i uz otvaranje najmanje 3 nova radna mjesta za mikropoduzetnike - 150.000 eura i uz otvaranje najmanje 5 novih radnih mjesta za male, srednje i velike poduzetnike - 13.000.000 eura i uz uvjet otvaranja najmanje 10 novih radnih mjesta visoke stručne spreme povezanih s projektom ulaganja
Oblici poticajnih mjera	<ul style="list-style-type: none"> - porezne potpore za mikropoduzetnike - porezne potpore za male, srednje i velike poduzetnike - potpore za opravdane troškove novih radnih mjesta povezanih s projektom ulaganja - potpore za opravdane troškove usavršavanja povezanih s projektom ulaganja - potpore za razvojno-inovacijske aktivnosti, aktivnosti poslovne podrške i aktivnosti usluga visoke dodane vrijednosti - potpore za kapitalne troškove projekta ulaganja - potpore za radno intenzivne projekte ulaganja - potpore za ulaganje u minimalnom iznosu protuvrijednosti kuna od 13.000.000,00 eura uz uvjet otvaranja najmanje 10 novih radnih mjesta visoke stručne spreme povezanih s projektom ulaganja (potpore za osiguranje nepromjenjivih uvjeta poslovanja, potpore za ulaganja, poticaji pola-pola, poček plaćanja poreznih obveza).

Češka	
Podržana područja	Prerađivačka industrija, tehnološki centri, poslovna podrška uslužnim centrima
Minimalni zahtjevi / Specifični uvjeti	<p>Prerađivačka industrija:</p> <ul style="list-style-type: none"> - minimalne investicije u iznosu 50/100 milijuna CZK (ovisno o regiji), od kojih barem 50% mora biti uloženo u nove tehnologije te stvaranje minimalno 20 novih radnih mjesta - minimalne investicije u iznosu 500 milijuna CZK, od kojih barem 50% mora biti uloženo u nove tehnologije te kreiranje minimalno 500 novih radnih mjesta (za strateške investicije) <p>Tehnološki centri</p> <ul style="list-style-type: none"> - minimalne investicije u iznosu 20 milijuna CZK, od kojih barem 50% mora biti uloženo u nove tehnologije te stvaranje minimalno 20 novih radnih mjesta <p>Poslovna podrška uslužnim centrima</p> <ul style="list-style-type: none"> - stvaranje minimalno 20-500 novih radnih mjesta (ovisno o vrsti poslovnog centra) - usluge koje centar pruža moraju obuhvatiti još dvije zemlje uz Češku
Oblici poticajnih mjera	<ul style="list-style-type: none"> - Olakšice poreza na dobit za razdoblje od 10 godina - Novčane potpore za stvaranje novih radnih mjesta od 100.000 do 300.000 CZK (ovisno o stopi nezaposlenosti u određenoj regiji) - Novčane potpore za prekvalifikaciju i obuku novih zaposlenika u iznosu od 25 do 50% troškova obuke (ovisno o stopi nezaposlenosti u određenoj regiji) - Izuzeće poreza na nekretnine za razdoblje od pet godina (samo u specijalnim i industrijskim zonama) - Novčane potpore za stjecanje imovine (samo za strateške investicije u prerađivačku industriju ili tehnološke centre)

Slovačka	
Podržana područja	Industrijska proizvodnja, tehnološki centri, zajednički servisni centri, turizam
Minimalni zahtjevi / Specifični uvjeti	<p>Industrija (ovisno o stopi nezaposlenosti):</p> <ul style="list-style-type: none"> - minimalne investicije u iznosu od 0,2/3/5/10 milijuna eura, uz 30/40/50/60 % udjela novih tehnologija (za velika poduzeća), te 50% vlastitog kapitala - minimalne investicije u iznosu od 0,1/1,5/2,5/5 milijuna eura, uz 30/40/50/60 % udjela novih tehnologija (za MSP-ove), te 50% vlastitog kapitala <p>Tehnološki centri</p> <ul style="list-style-type: none"> - minimalne investicije u iznosu od 500 tisuća eura u dugotrajnu imovinu - najmanje 250 tisuća eura mora biti financirano vlastitim sredstvima - poduzeće mora zaposliti najmanje 70% radne snage s visokom stručnom spremom - stvaranje minimalno 30 novih radnih mjesta <p>Servisni centri</p> <ul style="list-style-type: none"> - minimalne investicije u iznosu od 400 tisuća eura u dugotrajnu imovinu - najmanje 200 tisuća eura mora biti financirano vlastitim sredstvima - poduzeće mora zaposliti najmanje 60% radne snage s visokom stručnom spremom - stvaranje minimalno 40 novih radnih mjesta <p>Turizam</p> <ul style="list-style-type: none"> - minimalne investicije u iznosu od 3/5/10 milijuna eura, uz 20/20/40 % udjela novih tehnologija
Oblici poticajnih mjera	<ul style="list-style-type: none"> - Subvencije za stjecanje materijalne i nematerijalne imovine - Oslobođenje/olakšice poreza na dohodak - Doprinosi za stvaranje novih radnih mjesta - Prijenos nepokretne imovine ili zemljišta po cijeni nižoj od vrijednosti imovine

EXECUTIVE SUMMARY

COMPETITIVENESS, SMART SPECIALISATION AND INVESTMENT

This paper deals with the main competitiveness factors in Croatia and selected new Member States of the European Union (EU) as well as their positions on global competitiveness rankings. Four new EU member states have been selected for comparison with Croatia, namely Hungary, Slovakia, Czech Republic and Slovenia. This study begins with an analysis of strategic approaches, policies, mechanisms and EU instruments which aim to encourage the competitiveness of Member States and the EU as a whole. It compares the most significant determinants included in national strategies in the fields of smart specialisation and investment subsidies and explores barriers to investments. The competitiveness factors in selected new Member States are analysed with an emphasis on higher education, business sophistication and innovation. Finally, structural changes within the economies of the four countries analysed are briefly elaborated.¹⁹

Encouraging growth and competitiveness with the aim of increasing economic development and achieving goals of the Strategy Europe 2020 are among the European Commission and EU Member States' most important priorities during the post-crisis period. The slow adoption of new technologies is an especially important issue. According to European Commission estimates, investment in research and development (R&D) at an average rate of at least 3% of GDP among Member States is the only goal of five Europe 2020 goals which will not be achieved in the determined timeframe.

99

The European Semester covers numerous aspects related to competitiveness. While is geared to correcting a wide range of imbalances and implementing structural reforms, it also includes growth, employment and competitiveness reforms. Therefore, the European Semester indirectly encourages competitiveness. In the field of industrial policies, the Commission's work is directed to improving the general conditions for industries to do business, with an emphasis on the development of "smart" legislation and impact assessments for new legislation. This also includes improved access to sources of financing, strengthening the internal market

19 The full length English version of this paper, finalized in April 2018 and resulting from the POLO-Cro28 project is available at: <http://polocro28.irmo.hr/wp-content/uploads/2018/05/PP-COMPETITIVENESS-SMART-SPECIALISATION-AND-INVESTMENT-IN-NEW-EU-MEMBER-STATES-AND-CROATIA.pdf>

by eliminating barriers, improving the intellectual property rights system, improving the market competition rules, strengthening energy, transport and communications infrastructure and finally, improving European standardisation. Further policies include supporting innovation, encouraging business activities and a stimulating business environment, including the functioning of the internal market.

Since 2015 the Commission has implemented a new method, the so-called “competitiveness test” whereby it regularly reviews improvements in the functionality of various aspects of competitiveness policies in Member States. The competitiveness test also allows Member States’ policies related to competitiveness to be reviewed to assess whether they cover all relevant and necessary issues. Furthermore, in 2016 the Council of the EU issued a Recommendation for the Foundation of National Productivity boards in the Euro Area, which monitors results and policies in the fields of competitiveness, long-term factors effecting productivity and competitiveness, including innovation and attracting investments, business and human capital as well as the effect-factor for prices and finally, the quality of products and services. Although this recommendation only explicitly pertains to members of the Euro Area, the Council encourages other member states to form similar bodies. In 2002, the National Competitiveness Council was founded in Croatia and although it was rather active in its first decade, it has kept a low profile over the past several years. Later on, in 2015, the Commission’s Structural Reform Support Service (SRSS) was founded with the aim of helping EU Member States plan and implement structural reforms. The Service coordinates and offers technical assistance to EU countries to improve the reform management in areas that encourage cohesion, competitiveness, productivity and sustainable growth within the framework of the Structural Reforms Support Programme (SRSP).

100

Investment incentives became especially important tools in the period after the Financial Crisis, when fixed capital formation was still subdued despite economic recovery. Among the financial instruments the European Union uses to encourage competitiveness, the most important is stimulating investments through the European Investment Plan, with the aim of encouraging long-term economic growth and competitiveness in the EU. The Investment Plan for Europe, valued at €315 billion and developed in strategic partnership with the European Investment Bank (EIB), was presented by European Commission President Jean-Claude Juncker in 2014. A key element of the Plan is the new European Fund for Strategic Investments (EFSI) which should contribute to the use of public funding, including that

from the EU budget, to encourage private investment in projects in Member States. These projects are aimed towards infrastructure, research and innovation, education, healthcare and information and communications technology. The Plan mobilised investments valued at €225 billion in its first year. Positive evaluations and successful implementation of the EFSI resulted in a recommendation to increase and extend funding of the Investment Plan for Europe. The Commission presented new draft legislation (EFSI 2.0) in which the lifespan of the Plan (originally determined for 2015-2018) will be extended to 2020 in order to increase guarantees from the EU budget and the contribution from the EIB, and increased the funding available to €500 billion.

Among the most significant instruments the EU has used to increase competitiveness is the Horizon 2020 programme, which will contribute to achieving the aims of key EU documents on research, technological development and innovation, Europe 2020, Innovation Union, the construction of the European Research Area and the COSME programme, whose funds are used to support initiatives that strengthen competitiveness.

Croatia's 2017 National Reform Programme (NRP) brought together reforms and activities which should contribute to achieving long-term, sustainable economic growth, increasing employment rates and creating new jobs while decreasing macroeconomic imbalances. In accordance with this, the NRP defines 53 measures for reforms in 12 areas to achieve three main aims. The first one is strengthening competitiveness, the second increasing employment and improving labour market, while the third goal is achieving sustainable public finances.

101

Strategies for smart specialisation are national or regional strategies for research and innovation (RIS3) which define priorities with the goal of constructing competitive advantages through development and harmonising research and innovation with economic needs in a coherent way, while avoiding duplication and fragmentation. They focus on policies for supporting and investing in key national priorities and in supporting innovation, with the goal of encouraging investment in the private sector. Smart Specialisation Platforms (S3P) were created in 2012 as part of measures designed to support countries and regions developing and implementing smart specialisation strategies. National and regional smart specialisation research and innovation strategies are being implemented at national and regional levels of the EU. The preparation of these types of strategies is in accordance with the EU's new cohesion policies (for the 2014-2020 programming period) and require Member States

to identify areas of specialisation which best fit their innovation potential, based on their capacity for using EU funding in the fields of research, technological development and innovation. In 2016 the Croatian government adopted the Strategy for Smart Specialisation 2016-2020. It includes goals and priority activities linked to research, development and commercialisation of innovations and defines goal niches within five priority sectors, namely health and quality of life; energy and sustainable environment; transportation and mobility; safety and food and finally, the eco-economy. Croatia also defined two horizontal themes in its strategy (key development technologies and information and communications technology - ICT) which can contribute to increased added-value of Croatian products and encourage the development of new economic activities, an increase in Croatian economic productivity and the creation of new and sustainable employment opportunities.

The Investment Subsidy Act, passed by Croatian Parliament in 2015, creates a legislative framework for the regulation of investment projects whose aim it is to encourage economic growth, including the flow of international trade. It also aims to strengthen the investment and competitive capacities of Croatian businesses. The subsidies regulated by this Act are related to investment projects in manufacturing-processing and development-innovation activities, followed by activities in business support and activities for high added-value services.

102

According to the 2017 Global Competitiveness Report, Croatia ranked 74th out of 137 countries, representing stagnation over the past five years. In the area of higher education and life-long learning Croatia's ranking has moved slowly downwards, although with some improvement in 2012-2016. Still, the position of Croatia in this pillar (60th) is significant and is 14 place-points more favourable than its overall competitiveness ranking. The pillar of business sophistication (82nd) is eight positions below Croatia's overall ranking, despite certain improvements over the past five years. For the innovation pillar Croatia has a very low position (106th), which represents a constant fall in its position as compared to the year 2007 (when it was ranked 51st).

The analysis highlights the most important problems facing Croatia's competitiveness: a very small share of manufacturing in investments, small share of high-technology sectors in exports and extremely small (2.5%) share of medium high-technologies in total value added. This is further illustrated by a small proportion of manufacturing and/or processing innovation activities, a very small percentage of researchers employed in the business sector (0.87% of the labour

force as compared to 3.87% for the EU). Still, there was a dynamic increase in the share of scientists and engineers in its labour force, increasing from 3 to 4.5% over the study period. The study concludes that Croatia has not implemented strategies for increasing the proportion of knowledge and technology based products in manufacturing and exports.

The European Commission has highlighted the areas in which Croatia needs to implement more intense reforms to improve national competitiveness: weaknesses in innovation, education and business sophistication. Furthermore, productivity growth has not been sufficiently dynamic due to an ineffective allocation of resources. Croatia must therefore implement strategies and action plans focusing on the most important priority goals. The strategy for smart specialisation should lead to sectoral restructuring towards the areas where Croatia has the greatest potential for smart, inclusive and sustainable growth based on the increase of productivity and exports. Croatia should also focus on the European Commission's specific recommendations in the European Semester framework which include the competitiveness dimension, specifically educational reforms, with emphasis on life-long learning and knowledge of science and technology as well as acquiring skills needed for the future labor market. Croatia must use funding and technical assistance provided in the framework of Structural Reform Support Programmes more effectively.

103

Key reform priorities should include strengthening capacities for research and innovation as well as encouraging synergies between R&D activities and innovations. A system for subsidising R&D activities in the business sector should be built, and the absorption capacity of the economy to employ highly-educated experts and engineers must be increased. The current, inadequate capacity for innovation is one of the most significant barriers to increasing competitiveness. In order to stop the decreasing trend in innovation, the country should implement innovation policies that have the potential to increase investment in research, technological development and innovation in manufacturing and knowledge based services. Restructuring towards exporting medium-high and high-technology products and services must be strategically and operatively encouraged through redesigned investment subsidies as well through smart specialisation, regional policy measures and using structural funds.

Croatia must encourage growth that is more based on productivity, innovation and exporting products with increased added-value. In order to improve competitiveness, structural reforms with the

goal of improving the investment climate, educational system and innovation are key preconditions. Additional efforts must be made in developing innovative projects which can attract EU funding from the main instruments geared towards increasing productivity and competitiveness. This is first and foremost the European Fund for Strategic Investments, whose goal is to attract as much private capital in combination with public capital. Better preparations must be made to attract funding from other EU instruments for increasing competitiveness, such as Horizon 2020, COSME for small and middle-sized enterprises, EU funds and the Union Stock Market.

In accordance with the EU Council's recommendation for the foundation of national productivity boards, it is necessary to secure the conditions and means for independent and high-quality economic analyses on implementing policies in the field of competitiveness and productivity. Croatia's National Competitiveness Council could take on this role, if it is ensured full autonomy from the public administration and include members that would ensure expert analyses and creating recommendations for policies that are of interest to society as a whole.

104

LITERATURA

Knjige i članci

Basarac Sertić, M. 2016. Strategija pametne specijalizacije kao okvir strateškog investiranja. *POLO-Cro28 analitički osvrt*. Zagreb: Institut za razvoj i međunarodne odnose. Rujan 2016. Dostupno na: <http://polocro28.irmo.hr/wp-content/uploads/2016/09/POLO-osvrt-Smart-specialisation.pdf> [pristupljeno 18.06.2018.].

Samardžija, V., Jurlin, K., Skazlić, I. 2016. Značaj Europskog semestra za reforme ekonomskih politika u Hrvatskoj i odabranim novim državama članicama. *POLO-Cro28 Policy Paper*. Zagreb: Institut za razvoj i međunarodne odnose. Travanj 2016. Dostupno na: <http://polocro28.irmo.hr/wp-content/uploads/2015/10/POLO-Policy-Paper.pdf> [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

Službeni dokumenti

Czech Republic – National Reform Programme. 2017. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-national-reform-programme-czech-republic-cs.pdf> [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

- European Banking Authority. 2017. *Annual Report 2016*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Dostupno na: <file:///C:/Users/Korisnik/Downloads/dc708186-5bdd-11e7-954d-01aa75ed71a1.en.pdf.pdf> [pristupljeno 18. lipnja 2018.].
- Europska komisija. 2010a. *An Integrated Industrial Policy for the Globalisation Era Putting Competitiveness and Sustainability at Centre Stage*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Brussels 28. 10. 2010. COM (2010) 614 final. Dostupno na: http://aei.pitt.edu/45442/1/com2010_0614.pdf [pristupljeno 18. lipnja 2018.].
- Europska komisija. 2010b. *Member States competitiveness performance and policies*. Commission staff working document. Brussels 28. 10. 2010. SEC (2010) 1272 final. Dostupno na: <http://edz.bib.uni-mannheim.de/www-edz/pdf/sek/2010/sek-2010-1272-en.pdf> [pristupljeno 18. lipnja 2018.].
- Europska komisija. 2012. *Guide to Research and Innovation Strategies for Smart Specialisations (RIS 3)*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Dostupno na: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/presenta/smart_specialisation/smart_ris3_2012.pdf [pristupljeno 18. lipnja 2018.].
- Europska komisija. 2013. *State aid: Commission adopts Guidelines on regional aid for 2014-2020*. Press release. Brussels 19. 06. 2013. Dostupno na: file:///C:/Users/Korisnik/Downloads/IP-13-569_EN.pdf [pristupljeno 18. lipnja 2018.].
- Europska komisija. 2014. *Za europsku industrijsku renesansu*. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija. Bruxelles 22. 01. 2014. COM (2014) 14 final. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52014DC0014&from=HR> [pristupljeno 18. lipnja 2018.].
- Europska komisija. 2014a. *National/regional innovation strategies for smart specialization (RIS3). Cohesion Policy 2014–2020*. March 2014. Dostupno na: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/smart_specialisation_en.pdf [pristupljeno 18. lipnja 2018.].
- Europska komisija. 2014b. *Research and Innovation performance in the EU. Innovation Union progress at country level*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Dostupno na: http://ec.europa.eu/research/innovation-union/pdf/state-of-the-union/2014/iuc_progress_report_2014.pdf [pristupljeno 18. lipnja 2018.].
- Europska komisija. 2016. *Annual Growth Survey 2017*. Brussels 16. 11. 2016. COM (2016) 725 final. Dostupno na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-annual-growth-survey_en_0.pdf [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

Europska komisija. 2017a. *Jesenska gospodarska prognoza 2017: Daljnji rast u kontekstu političkih promjena*. Priopćenje za tisak. Bruxelles 09. 11. 2017. IP/17/4362. Dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_IP-17-4362_hr.htm [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

Europska komisija. 2017b. *Europski semestar 2017.: Preporuke po državama članicama*. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskoj središnjoj banci, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Europskoj investicijskoj banci. Bruxelles 22. 05. 2017. COM (2017) 500 final. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/transparency/regdoc/rep/1/2017/HR/COM-2017-500-F1-HR-MAIN-PART-1.PDF> [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

Europska komisija. 2017c. *Reflection paper on harnessing globalisation*. Brussels. Dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/reflection-paper-globalisation_en.pdf [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

Europska komisija. 2017d. *Predsjednik Jean-Claude Juncker - Govor o stanju Unije 2017*. Bruxelles 13. 09. 2017. Dostupno na: http://europa.eu/rapid/press-release_SPEECH-17-3165_hr.htm [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

Europska komisija. 2017e. *Smart Specialisation in EU and Chile, challenges and opportunities. Towards a transcontinental policy learning dialogue methodology. JRC technical reports*. Luxembourg: Publications Office of the European Union. Dostupno na: <http://publications.jrc.ec.europa.eu/repository/bitstream/JRC106872/kjna28635enn.pdf> [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

Europska komisija. 2017f. *Investment Plan for Europe. Country factsheet: Croatia, State of Play*. June 2017. Dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/croatia-investment-plan-factsheet-17x17-june17_en.pdf [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

Europska komisija. 2017g. *Izješće za Hrvatsku 2017. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i ispravljanju makroekonomskih neravnoteža*. Bruxelles 22. 02. 2017. SWD (2017) 76 final. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-country-report-croatia-hr.pdf> [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

Europska komisija. 2017h. *Annual Growth Survey 2018*. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Central Bank, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European investment bank. Brussels 22. 11. 2017. COM (2017) 690 final. Dostupno na: https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-comm-690_en_0.pdf [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

Europska komisija. 2017i. *Ulaganje u pametnu, inovativnu i održivu industriju. Obnovljena strategija industrijske politike EU-a*. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Europskom vijeću, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru, Odboru regija i Europskoj investicijskoj banci. Bruxelles 13. 09. 2017. COM (2017) 479 final. Dostupno

na: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:c8b9aac5-9861-11e7-b92d-01aa75ed71a1.0008.02/DOC_1&format=PDF [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

European Investment Bank. 2016. *Investment and Investment Finance in Europe: Financing productivity growth*. Economics Department (EIB). Dostupno na: http://www.eib.org/attachments/efs/investment_and_investment_finance_in_europe_2016_en.pdf [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

Government of Hungary. 2017. *National reform programme of Hungary*. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-national-reform-programme-hungary-en.pdf> [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

Hrvatska gospodarska komora. 2017. *Razvojni prioritet – maksimalno iskoristiti sredstva fondova EU*. Sektor za financijske institucije, poslovne informacije i ekonomske analize. Odjel za makroekonomske analize. Dostupno na: <https://www.hgk.hr/documents/razvojni-prioritet-maksimalno-iskoristiti-sredstva-fondova-eu58947985db6a6.pdf> [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

Investment Incentives: Your Gateway to Prosperity. 2015. ChezInvest, Investment and Business Development Agency, Ministry of Industry and Trade of the Czech Republic.

Ministry of Finance of the Slovak Republic. 2017. *National Reform Programme of the Slovak Republic 2017*. Dostupno na: file:///C:/Users/Korisnik/Downloads/NPR_2017_EN.pdf [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

107

Narodne novine. 2015. *Zakon o poticanju ulaganja, broj 102*.

Narodne novine. 2016. *Strategija pametne specijalizacije Republike Hrvatske za razdoblje od 2016. do 2020. godine i akcijski plan za provedbu Strategije pametne specijalizacije Republike Hrvatske za razdoblje od 2016. do 2017. godine, br. 32*.

Slovak Investment and Trade Development Agency (SARIO). Dostupno na: <http://www.sario.sk/en/invest-slovakia/investment-incentives/faqs> [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

Službeni list Europske unije. 2013. *Smjernice za regionalne potpore za 2014. – 2020. (2013/C 209/01)*. Dostupno na: [http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013XC0723\(03\)&from=EN](http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:52013XC0723(03)&from=EN) [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

Službeni list Europske unije. 2015. Uredba (EU) 2015/1017 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. lipnja 2015. o Europskom fondu za strateška ulaganja, Europskom savjetodavnom centru za ulaganja i Europskom portal projekata ulaganja i o izmjeni uredaba (EU) br. 1291/2013 i (EU) br. 1316/2013 – Europski fond za strateška ulaganja. L 169, Svezak 58, 1. srpnja 2015. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2015:169:FULL&from=LT> [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

Službeni list Europske unije. 2016. *Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i*

Ugovora o funkcioniranju Europske unije (2016/C 202/01). Dostupno na: http://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_1&format=PDF [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

Službeni list Europske unije. 2014. *Uredba Komisije (EU) br. 651/2014 od 17. lipnja 2014. o ocjenjivanju određenih kategorija potpora spojivima s unutarnjim tržištem u primjeni članaka 107. i 108. Ugovora*. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32014R0651&from=HR> [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

The Government of the Republic of Slovenia. 2017. *National reform programme 2017. – 2018*. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-national-reform-programme-slovenia-en.pdf> [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

Vijeće Europske unije. 2015. *Provjera konkurentnosti: Razvoj stanja u gospodarstvu i uključivanje konkurentnosti u sva područja politika*. Bruxelles 16. studenoga 2015. (OR. en) 13989/15. Dostupno na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-13989-2015-INIT/hr/pdf> [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

Vijeće Europske unije. 2016. *Recommendation for a Council recommendation on the establishment of National Productivity Boards*. Brussels 13 June 2016 (OR. en) 10083/16. Dostupno na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-10083-2016-INIT/en/pdf> [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

108

Vlada Republike Hrvatske. 2016. *Program Vlade Republike Hrvatske za mandat 2016. – 2020*. Dostupno na: https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/ZPPI/Dokumenti%20Vlada/Program_Vlada_RH_2016_2020.pdf [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

Vlada Republike Hrvatske. 2017b. *Nacionalni program reformi 2017*. Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Sjednice/2017/04%20travanj/33%20sjednica%20VRH/33%20-%201.pdf> [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

World Economic Forum. 2017. *The Global Competitiveness Report 2017. – 2018*. Dostupno na: <http://www3.weforum.org/docs/GCR2017-2018/05FullReport/TheGlobalCompetitivenessReport2017%E2%80%932018.pdf> [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

Internetske stranice

Agencija za investicije i konkurentnost Republike Hrvatske. Dostupno na: <http://www.aik-invest.hr/> [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

COSME Programme for the Competitiveness of Enterprises and SMEs 2014. -2020. Dostupno na: <http://europski-fondovi.eu/program/cosme> [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

Državni zavod za statistiku Republike Hrvatske. Dostupno na: <https://www.dzs.hr/> [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

Eurostat. Dostupno na: <http://ec.europa.eu/eurostat> [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

OBZOR 2020. Hrvatski portal okvirnog programa EU za istraživanja i inovacije. Dostupno na: <http://www.obzor2020.hr/obzor2020/sto-je-obzor-2020> [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

Okrugli stol „Izazovi konkurentnosti za nove članice EU-a i Hrvatsku?“ organiziran u okviru Jean Monnet projekta POLO-Cro28 u Predstavništvu Europske komisije u Zagrebu 26. travnja 2017. <http://polocro28.irmo.hr/izvjestaj-s-okruglog-stola-izazovi-konkurentnosti-nove-clanice-eu-a-hrvatsku-okviru-jean-monnet-projekta-potporu-institucijama-polo-cro28-opsevatorij-politika-hrvatsko/> [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

Operativni program Konkurentnost i kohezija. 2014– 2020. 2014. Operativni program u okviru cilja investicija za rast i zapošljavanje. Dostupno na: https://www.mingo.hr/public/investicije/OPKK_2014_2020_31316.pdf [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

S3 web platform. Dostupno na: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/> [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

Smart Specialisation Platform EYE@RIS3. Dostupno na: <http://s3platform.jrc.ec.europa.eu/map> [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

World Economic Forum. Dostupno na: <https://www.weforum.org/> [pristupljeno 18. lipnja 2018.].

KOHEZIJSKA POLITIKA

COHESION POLICY

Sanja Maleković
Jakša Puljiz
Ivana Keser

UTJECAJ KOHEZIJSKE POLITIKE NA REGIONALNU POLITIKU I RAZVOJ HRVATSKE

UVOD

U ovom radu daje se pregled uloge kohezijske politike u procesu oblikovanja regionalne politike Hrvatske. Svrha mu je pridonijeti širem razumijevanju međusobnog odnosa kohezijske politike i hrvatske regionalne politike, napose s obzirom na glavne kanale utjecaja i proistekle promjene politike.

U radu se komparativno analiziraju učinci kohezijske politike na dvije nove države članice EU-a (Sloveniju i Slovačku), a osobita pozornost posvećuje se problemu apsorpcijskog kapaciteta kao i čimbenicima koji ometaju učinkovitije korištenje fondova EU-a u svrhu promicanja razvojnih promjena u Hrvatskoj. Također, navode se neki od najvećih regionalnih razvojnih problema Hrvatske.

U sljedećem odjeljku ovoga rada ispituju se glavni ciljevi i odrednice kohezijske politike EU-a, uključujući kratak pregled osnovnih promjena u višegodišnjem financijskom okviru (programskom razdoblju) 2014. – 2020. Razmatra se također uloga kohezijske politike u utjecaju na regionalne politike u odabranim novim državama članicama Srednje i Istočne Europe (CEE). Za potrebe usporedbe primjenjuje se pristup studije slučaja, a u istom odjeljku daje se kratka analiza iskustva sudjelovanja u kohezijskoj politici dviju država članica iz Srednje i Istočne Europe. Slijedi prikaz utjecaja kohezijske politike na regionalnu politiku i razvoj Hrvatske te s tim u vezi zapažanja o ulozi pretpristupnih fondova.

Na temelju sadašnjih izazova i ograničenja u razdoblju nakon pridruživanja, na kraju rada daju se zaključna zapažanja i preporuke.¹

1 Hrvatska verzija teksta iz lipnja 2018. dostupna je na web stranici projekta POLO-Cro28 IRMO-a.

KOHEZIJSKA POLITIKA EU-a I NJEZINA ULOGA U JAČANJU REGIONALNOG RAZVOJA

Glavna načela i novine u regionalnoj politici

Kohezijska politika glavna je investicijska politika Europske unije. U tekućem programskom razdoblju 2014. – 2020. gotovo trećina ukupnog proračuna EU-a izdvojena je za kohezijsku politiku. Ona pokriva sve regije i gradove EU-a s ciljem potpore otvaranju radnih mjesta, poslovnoj konkurentnosti, gospodarskom rastu, održivom razvoju i podizanju kvalitete života građana. Kohezijska politika služi kao katalizator za mobiliziranje dodatnog javnog i privatnog financiranja, kako kao način pridržavanja načela dodatnosti, tako i kao način jačanja cjelokupnog povjerenja ulagača.

Glavni fondovi namijenjeni provedbi kohezijske politike su Europski fond za regionalni razvoj (ERDF), Europski socijalni fond (ESF) i Kohezijski fond (CF). Zajedno s Europskim poljoprivrednim fondom za ruralni razvoj (EAFRD) i Europskim fondom za pomorstvo i ribarstvo (EMFF) skupno se nazivaju Europskim strukturnim i investicijskim (ESI) fondovima. U tekućem programskom razdoblju prvi ih put uređuje skup osnovnih zakonskih pravila kako bi se osigurale dosljednost i sinergija te korisnicima pojednostavnila implementacija (Deffaa, 2014).

Unutar kohezijske politike uveden je od samog njenog početka niz načela, a sva ona do danas su temelj za njenu učinkovitu provedbu. S obzirom na temu ovoga rada, valja izdvojiti sljedećih nekoliko načela (Europska komisija, 2014c):

- *Višegodišnje i strateško planiranje* – razvoj i financiranje višegodišnjih nacionalnih programa i strategija usklađenih s prioritetima EU-a. Ovo načelo obuhvaća druga načela kohezijske politike utvrđivanjem koncentracije, jasnih ciljeva za svaku zemlju, s fokusom na nekoliko ključnih razvojnih prioriteta i ulaganja kao i na djelotvornu koordinaciju fondova i politika.
- *Partnerstvo* – postavka da bi sva ključna tijela vlasti na svim razinama kao i relevantni društveno-ekonomski dionici i civilno društvo trebali biti uključeni u sve faze procesa planiranja, upravljanja i praćenja.
- *Dodatnost* – osiguravanje da fondovi EU-a ne zamjenjuju na-

cionalne fondove nego da ih dopunjuju čime se omogućuje usklađenost nacionalnih fondova i fondova EU-a, dodaje vrijednost i pridonosi postizanju sinergijskog učinka te tako osnažuju razvojni potencijal i konkurentska prednost.

- *Djelotvorno i učinkovito upravljanje* – vezano je uz razumno financijsko upravljanje, uklanjanje administrativnih prepreka te usklađenost s nacionalnim zakonodavstvom i zakonima EU-a.

Kao što će se u nastavku potanje razložiti, spomenuta su načela bila osobito važna u procesu prilagodbe nacionalnih regionalnih politika država članica Srednje i Istočne Europe (CEE) i njihova boljeg usklađivanja s kohezijskom politikom.

S obzirom na rezultate evaluacija postignuća u prethodnim financijskim perspektivama i očitu potrebu da se poboljša njena ukupna djelotvornost i učinkovitost, u programskom razdoblju 2014. – 2020. uvedeno je u kohezijsku politiku nekoliko značajnih promjena.

Uvedeni su novi programski dokumenti – partnerski sporazum kao okvirni nacionalni dokument za sve fondove, preveden u specifičnije programske dokumente, operativne programe i program ruralnog razvoja. Vrlo važna novina bilo je uvođenje „tematske koncentracije” koja države obvezuje da svoje investicije sufinancirane sredstvima ESF fondova bolje usklade s ciljevima Europe 2020. i osobito s područjima koja pokrivaju prva četiri tematska cilja: istraživanje i razvoj, informacijske i komunikacijske tehnologije, mala i srednja poduzeća te niskougljično gospodarstvo. Također, druga pravila vezana za ESF fondove rezultiraju većom koncentracijom fondova u manjem broju prioritetnih područja. Koncentracija fondova na manji broj prioriteta jasno povezanih s prioritetima postavljenim na razini EU-a trebala bi pridonijeti učinkovitosti fondova EU-a i smanjenju problema investicija fragmentiranih na (pre)više sektorskih politika koje nisu dovele do očekivanih (razvojnih) posljedica.

Sljedeća novina bio je naglašeniji fokus cijele politike na rezultate, s postavljanjem jasnih i mjerljivih ciljeva za ocjenjivanje uspješnosti programa sufinanciranim iz ESF fondova. To uključuje pomnije praćenje i evaluaciju njihova napretka temeljem općih indikatora i indikatora specifičnih za pojedine programe te nagrađivanje uspjeha.

Utjecaj financiranja sredstvima EU-a povećava se također putem uvođenja takozvanih „*ex-ante uvjetovanosti*” koje od država zahtijevaju osiguranje nužnih preduvjeta prije početka financiranja vezano za strateški okvir politike, zakonski okvir i postojanje dostatnih admi-

nistrativnih kapaciteta. Smatra se da je veće oslanjanje na korištenje financijskih instrumenata umjesto bespovratnih sredstava način da se istim sredstvima postigne više zbog većeg efekta poluge, čime se među ostalim smanjuje ovisnost korisnika o bespovratnim sredstvima i promiče „poduzetnička kultura” (Wishlade i Michie, 2017).

Jedna od novina osobito važna za lokalni, regionalni i urbani razvoj bila je uvođenje novih instrumenata teritorijalnog razvoja sa specifičnim skupom pravila – Integrirane teritorijalne investicije/ulaganja (ITI/ITU)². Taj se pristup nastavlja na prethodno dobro iskustvo programa Leader, odnosno procesa pripreme lokalnih strategija koji su vodile lokalne akcijske grupe i provodile ga u okviru integriranog i multisektorskog pristupa.

Očekuje se da će sve spomenute najrelevantnije novine u kohezijskoj politici u višegodišnjem financijskom okviru 2014. – 2020. pridonijeti uspješnijem upravljanju fondovima EU-a, učinkovitijem ostvarivanju postavljenih razvojnih prioriteta kao i jačanju upravljanja u cjelini, uključujući u to i lokalno, regionalno i urbano upravljanje. Iako je Europska komisija (Komisija/EK) u više navrata navela da će nova pravila također uključiti njenu fleksibilniju i jednostavniju implementaciju, potreba za još većom jednostavnošću ostaje prioritetom broj jedan (Bachtler, Mendez i Wishlade, 2016). U tu svrhu Komisija je pokrenula novu zakonsku inicijativu kako bi izmijenila postojeće zakonodavstvo koje postavlja opći okvir za upravljanje proračunom kao i niz zakona koji uređuju višegodišnje programe EU-a u specifičnim područjima, uključujući kohezijsku politiku.³

116

Uloga kohezijske politike i utjecaj na regionalne politike u novim državama članicama EU-a

Kohezijska politika bila je od ključne važnosti za razvoj i javne investicije novih država članica EU s područja Srednje i Istočne Europe (CEE). Procjenjuje se da je zahvaljujući ulaganjima iz programa kohezijske politike BDP u CEE zemljama rastao godišnje po stopi u raspo-

2 Integrirana teritorijalna ulaganja (ITU) nov su alat predstavljen u Uredbi o zajedničkim odredbama za primjenu tijekom ESIF programskog razdoblja. Cilj mu je olakšati provedbu teritorijalnih strategija kojima je potrebno financiranje iz različitih izvora. ITI također promiče lokalniji oblik kreiranja politika vezan za konkretno mjesto. Za više informacija vidjeti: Europska komisija, 2015, Scenarios for integrated territorial investments, DG REGIO, http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docoffic/official/reports/pdf/iti_en.pdf

3 Puno usvajanje amandmana očekuje se tijekom 2018. Dio amandmana koji se odnosi na područje poljoprivrede stupio je na snagu 1. siječnja 2018.

nu od 0,8% u Sloveniji do 2,1% u Latviji u prethodnom programskom razdoblju 2007. – 2013. (Europska komisija, 2014a: 232).

Ulaganja iz izvora EU-a bila su osobito važna zato što su manje razvijenim državama članicama pomogla ublažiti pad javnih investicija zbog financijske i ekonomske krize. Alokacije iz fondova kohezijske politike – ERDF-a, ESF-a i Kohezijskog fonda iznosile su u ukupnim javnim investicijama država članica u CEE-u u razdoblju 2015. – 2017. od 30% u Sloveniji do gotovo 85% u Slovačkoj (Europska komisija, 2017a: 22).

Iako su za sve CEE zemlje izdašne nove investicijske prilike bile značajne, sudjelovanje u kohezijskoj politici nikako se ne bi smjelo shvaćati samo u smislu povećanih investicijskih mogućnosti za te zemlje. U novim državama članicama i drugim zemljama sa slabijim upravljačkim kapacitetom koje sudjeluju u kohezijskoj politici zapažen je niz dodatnih koristi za sektorske politike koje se poslije pretvaraju u stvarne koristi za građane, poduzeća i druge ključne korisnike političkih intervencija. Najvažnije su bile proces višegodišnjeg strateškog planiranja, primjena načela partnerstva, praćenja i vrednovanja (evaluacije) kao i mogućnosti za učenje o sektorskim politikama (Bachtler i Gorzalek, 2007; Mairate, 2006).

117

Relevantan utjecaj kohezijske politike u novim državama članicama ogledao se također u njenom djelovanju na kreatore politika koji su tradicionalni fokus nacionalnih intervencija na infrastrukturu i pomoć poduzećima pomaknuli na ljudske resurse, inovacije, razvoj zajednice i horizontalne teme (Bachtler i Mendez, 2007). Dugoročno gledano, spomenute su promjene značajno utjecale na regionalne kao i na druge javne politike CEE regije.

Sljedeći značajan utjecaj kohezijske politike ogleda se u segmentu izgradnje institucionalnih kapaciteta. Snažna izgradnja kapaciteta financirana sredstvima EU-a dogodila se na svim razinama u svim CEE zemljama, a neke od njih sada su primjeri najbolje prakse u djelotvornom i učinkovitom upravljanju fondovima EU-a i njihovu korištenju za promicanje razvoja sektorskih politika i razvojnih promjena. Pozitivni učinci vidjeli su se također u uvođenju novih oblika upravljanja, s osobitim naglaskom na sudioničko upravljanje i uključenje građana u razvojne inicijative i aktivnosti.

Priprema za instrumente kohezijske politike i njihova primjena bile su shvaćene kao prilika za poboljšanje regionalne i drugih javnih politika u CEE regiji, to više zato što su se sve zemlje CEE suočavale s ozbiljnim problemima regionalne divergencije i nastojale postići uravnoteženiji

regionalni razvoj. Izdašne mogućnosti financiranja koje je pružila kohezijska politika predstavljale su snažnu motivaciju za nacionalne kreatore politike u CEE zemljama da svoje nacionalne politike izmijene i prilagode onom kohezijske politike (Adams et al., 2011).

Iskustvo provedbe kohezijske politike EU-a u dvije nove države članice

Slovenija

Iskustvo Slovenije s provedbom kohezijske politike pokazuje da su se izrazito vidljivi učinci javili u prvim godinama nakon pridruživanja. U razdoblju 2005. – 2006. dogodile su se velike izmjene u institucionalnoj i administrativnoj organizaciji sustava upravljanja i implementacije kako bi se ti previše složeni sustavi pojednostavnili. Među ostalim čimbenicima, u tim je prvim godinama nakon pridruživanja velika fluktuacija osoblja otežavala koherentno i stabilno upravljanje programima kohezijske politike i njihovu provedbu (Europska komisija, 2008). Unatoč prvotnim poteškoćama s kojima se suočavala svaka nova CEE država članica, koristi od sudjelovanja u kohezijskoj politici bile su u ranoj fazi vidljive, a među njima je bilo i uvođenje novih procedura i sustava koji su se razvili u razdoblju koje je slijedilo netom nakon ulaska u članstvo. U trogodišnjem programskom razdoblju nakon pridruživanja unaprijeđeni su uvođenje i daljnji razvoj partnerstva na svim razinama te međusektorska suradnja. Također, zamjetna je bila izgradnja kapaciteta na svim razinama, a evaluacija kao nov element i oruđe za kreiranje politika sustavno se uvodila i jačao je kapacitet za njezinu provedbu, dodatno osnažen putem izrađene evaluacijske strategije.

Oblikovanje i upravljanje programima obilježio je u prvim godinama članstva pristup koji su vodile nacionalne vlade, a financiranje sredstvima EU-a bilo je ugrađeno u postojeće administrativne sustave, pri čemu su postojeće organizacije preuzele zadaće vođenja kohezijske politike (Europska komisija, 2008). Ukupno gledano, kreiranje kohezijske politike bilo je vrlo centralizirano i glavni su sudionici bila ministarstva, uz slabu koordinaciju aktera i partnerstvo između institucija središnje države i drugih aktera, bilo nedržavnih ili podnacionalnih. Međutim, nakon pridruživanja porastao je pritisak EU-a za snažnijim pridržavanjem načela partnerstva, a posljedice su bile vidljive u tijeku programskog razdoblja 2007. – 2013. Osim toga, uz porast međusektorske participacije najznačajniji institucionalni razvoj bilo je osnivanje regionalnih razvojnih agencija (Bache et al., 2011).

Što se početnih investicija tiče, iako je nakon ulaska u članstvo EU-a najveći naglasak bio na ulaganja u javnu infrastrukturu, posljedice sudjelovanja u kohezijskoj politici vidjele su se prvih godina pridruživanja u poboljšanju ljudskog kapitala i znanja.

U sljedećem programskom razdoblju više od 80% sredstava bilo je iskorišteno za potporu inovacijama, istraživanjima i tehnološkom razvoju, okolišu i prometnoj infrastrukturi. Sredinom tog programskog razdoblja „tradicionalnije” mjere bile su upotpunjene inovativnim mjerama – potpori istraživačkim i razvojnim aktivnostima u poduzećima kao i uspostavi novih kreativnih centara i „istraživačkih vaučera”. U daljnje pozitivne učinke ubraja se i to što je stvoreno gotovo 6000 novih radnih mjesta, uglavnom u okviru RTD projekata kao i onih koji tvrtkama pomažu financirati investicije. Druga relevantna postignuća odnose se na izgradnju željezničkih pruga te poboljšanje postojećih i gradnju novih cesta, uključujući one koje su bile dio TEN-a. Relevantni pomaci bili su i u segmentu ekološke infrastrukture (povezivanje na mrežu opskrbe čistom vodom i unapređenje uređaja za obradu otpadnih voda), razvoja širokopojasne infrastrukture kao i veće proizvodnje struje iz obnovljivih izvora energije. U glavne prepreke i uzroke nastajanja uskih grla za učinkovito korištenje fondova EU-a u programskom razdoblju 2007. – 2013. ubrajaju se administrativne prepreke s posljedicom odgađanja provedbe projekata i nižom stopom apsorpcije sredstava. Daljnji problemi nastaju kao rezultat neusklađenih alata izvještavanja i stalne fluktuacije osoblja. Rezultati evaluacija pokazali su da u Sloveniji postoji još mnogo prostora za poboljšanja u implementaciji kohezijske politike. U najveće ustanovljene izazove ubrajaju se postavljanje uvjeta za učenje iz prošlog iskustva i naučenih lekcija te poboljšanje slabe komunikacije na razini struktura (Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko, 2017; Europska komisija, 2016).

119

Unatoč početnim teškoćama i ozbiljnim preprekama, procjenjuje se da su u 2015. dodatne investicije pokrenute sredstvima EU-a potaknule porast slovenskog BDP-a za oko 2,5% više od onog koji bi bio da Slovenija nije sudjelovala u kohezijskoj politici. Također, procjenjuje se da će on u 2023. godini biti za više od 2% veći. U okolnostima gospodarske krize, investicije putem fondova EU-a bile su očito važan čimbenik poticanja gospodarskih aktivnosti i također su pridonijele smanjenju regionalnih razlika u zemlji (Europska komisija, 2016: 9).

Uz doprinos rastu BDP-a, slovenski primjer sudjelovanja u kohezijskoj politici očito je potvrdio neka važna postignuća. Što se tiče održivosti tih postignuća, rezultati su općenito varirali od vrlo dobrih do odličnih. Premda i dalje dobri, rezultati u pogledu održivosti i rasta

bili su nešto slabiji s obzirom na novo zapošljavanje.

U tekućem programskom razdoblju 2014. – 2020. Slovenija provodi samo jedan operativni program za sva tri fonda, a ishod te promjene tek će se vidjeti. U ovom razdoblju dogodila se važna promjena – u usporedbi s prethodnim fokusom na potporu infrastrukturi, prioritet su postale investicije u poduzetništvo i inovacije.

Unatoč postignutom, pravo osnaživanje podnacionalnih aktera nije uslijedilo. Umjesto toga, kao posljedica ispunjavanja uvjeta EU-a kao i zbog stvarnosti nacionalnog sustava, zemlja je otišla dalje u smjeru europeizacije a ne regionalizacije. S time povezane prepreke – kapacitet nacionalnih institucija, nedostatak regionalne vlasti i strukturni problemi – odnose se na alokaciju i apsorpciju fondova.

Slovenija je u tekuće programsko razdoblje ušla opterećena strukturnim problemima i poteškoćama apsorpcijskog kapaciteta te bez jasne razvojne specijalizacije. Čini se da su to glavni izazovi i za preostalo razdoblje do 2010. (Grief, 2015).

Slovačka

120

Prvih godina nakon pridruživanja Slovačka je bila suočena s izazovima vrlo sličnim onima u Sloveniji. Provedba kohezijske politike bila je također centralizirana, uz dominantan utjecaj nacionalnog institucionalnog i administrativnog konteksta, bez ikakve konkretne „domaće” regionalne politike neovisne o kohezijskoj politici. Uvođenje partnerskog rada nije bila laka zadaća i u početnom je razdoblju često ostajao na prilično formalnoj razini (Europska komisija, 2008).

Kao jedan od pozitivnih učinaka uvedena je praksa evaluacije, no iako se svim evaluacijama ispitivala kvaliteta i usklađenost strategije, nisu se uvijek ocjenjivali drugi elementi programa, poput načina upravljanja i provedbe.

Sudjelovanje Slovačke u kohezijskoj politici u programskom razdoblju 2007. – 2013. rezultiralo je, kao i u slučaju Slovenije, značajnim razvojnim utjecajima. Procjenjuje se da je uslijed sudjelovanja u kohezijskoj politici BDP Slovačke porastao u 2015. godini 3,5% više nego što bi bio slučaj da tih fondova nije bilo (Europska komisija, 2016 b).

Proces konvergencije prema prosjeku EU-u olakšali su fondovi EU-a u svim regijama osim u Banskoj Bistrici, u kojoj je proces divergencije bio samo ublažen. Premda je usporavanje potrošnje u 2014. imalo negativne učinke na konvergenciju s EU-28, ipak je pozitivno djelovalo na smanjenje regionalne divergencije (Radvanski, 2016: 94). Da

nije bilo financiranja sredstvima EU-a, proces konvergencije bio bi u većini regija nazadovao (Radvanski, 2016: 63). Očekuje se da će se u tekućem programskom razdoblju razina konvergencije nastaviti, pri čemu je najveći izazov osiguranje njegove dugoročne održivosti. Približno polovica sredstava ukupno alociranih manje razvijenim regijama upotrijebljena je za prometnu, energetska i ICT infrastrukturu. Nadalje, značajna su bila ulaganja i u zelenu infrastrukturu i kulturu (Europska komisija, 2016b: 9). Najznačajnija promjena u bruto dodanoj vrijednosti potaknuta investicijama iz fondova EU-a zabilježena je u građevinskom sektoru, koji je do kraja 2014. dobio više od polovine ukupnih alokacija (Radvanski, 2016: 72). Uz tržišne usluge, na taj se sektor odnosila većina dodatnih novih radnih mjesta. Kada je o Bratislavi kao konkurentskoj regiji riječ, većina investicija zabilježena je u poduzetničkom sektoru. Ta podjela investicija po područjima pojedinih politika nije se znatnije promijenila. Umjesto toga, naglasak je na dugoročnim ciljevima i suzbijanju slabljenja gospodarstva (Europska komisija, 2016b: 9).

Među glavnim su preprekama za djelotvornije i učinkovitije korištenje fondova EU-a kasno usvajanje programā kao i dugo razdoblje usklađivanja njihove provedbe. Uzroci tih odugovlačenja bile su većinom birokratske procedure, poteškoće u javnoj nabavi vezano za odabir i odobrenje projekata, razlike u administrativnom kapacitetu između resornih ministarstava i posredničkih tijela, kašnjenje s pripremom i odobravanjem velikih projekata i slično. Nakon početnih kašnjenja slijedilo je značajno ubrzanje, pa su tako u ožujku 2016. isplate iz Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda za učinjene troškove iznosile 91% raspoloživih sredstava (Europska komisija, 2016b:14). Takva poboljšanja govore da će se sredstva do kraja programskog razdoblja vjerojatno apsorbirati.

PRIPREMA I SUDJELOVANJE HRVATSKE U KOHEZIJSKOJ POLITICI EU-a

Utjecaj kohezijske politike na razvoj regionalne politike Hrvatske

Jedno od područja u kojem pripreme za kohezijsku politiku snažno utječe na okvir regionalne politike odnosi se na uvođenje ključnih načela kohezijske politike. Prvi Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske, donesen 2009. godine, unio je ta načela u hrvatsku regionalnu politiku. Među načelima utvrđenim Zakonom bili su partner-

stvo i suradnja, strateško planiranje, praćenje i vrednovanje, jednake mogućnosti i održivost, a ta su načela jednako važan dio sadašnje politike regionalnog razvoja Hrvatske. Iako su sva ta načela važna, mora se istaknuti načelo strateškog planiranja, to jest obavezna priprema višegodišnjih strateških dokumenata na nacionalnoj i regionalnoj razini. Brojni projekti tehničke pomoći financirani sredstvima EU-a pomogli su središnjoj i regionalnoj razini u stjecanju nužnih alata i vještina za uvođenje strateškog planiranja kao redovitog instrumenta pojedinih politika. Osim u području regionalne politike, sustavno i obavezno uvođenje strateškog planiranja predstavljalo je novinu i u drugim povezanim sektorskim politikama (Maleković i Puljiz, 2009; Liha Matejiček 2014: 182; Đulabić i Manojlović, 2011: 1063; Bajo i Puljiz, 2017). Do danas su strateški planski dokumenti kao osnova za provođenje dugoročnih razvojnih politika razvijeni u gotovo svim sektorskim politikama. Jednako je važno i to što su razvijeni u svim hrvatskim županijama i većim gradovima kao i u mnogim lokalnim jedinicama. Nadalje, zahvaljujući pridržavanju strateškog planiranja kao jednog od glavnih načela kohezijske politike, Hrvatska je u svibnju 2018. ušla u pripremu Nacionalne razvojne strategije do 2030. Očekuje se da će hrvatski udio u financijskoj perspektivi EU-a biti na vrijeme programiran i da će Strategija biti ugrađena u novi operativni program u predstojećem programskom razdoblju.

122

Prve programske evaluacije u Hrvatskoj također su provedene u okviru regionalne politike, s uvođenjem obaveznog prethodnog vrednovanja (ex-ante evaluacija) za županijske razvojne strategije i Nacionalnu razvojnu strategiju u skladu sa standardima i pristupom Europske komisije.

Priprema Hrvatske za kohezijsku politiku i sadašnje sudjelovanje u njoj osobito su pridonijeli snaženju lokalnih i regionalnih aktera. Podizanje svjesnosti, obučavanje i drugi oblici aktivnosti izgradnje kapaciteta izdašno su financirani sredstvima pretpristupnih fondova i stoga su pridonijeli boljem razumijevanju i primjeni u praksi vještina potrebnih za učinkovito i djelotvorno apsorpiranje fondova EU-a. Proces uspostave razvojnih agencija na županijskoj i lokalnoj razini bio je još jedan primjer važnog utjecaja *policy* koncepata proisteklih iz kohezijske politike na regionalnoj razini u Hrvatskoj. Taj je proces potaknuo pojavljivanje novih lokalnih i regionalnih aktera s prethodnom ulogom u razvoju i provedbi projekata, uključujući značajne doprinose poboljšanju horizontalne koordinacije i kapaciteta strateškog planiranja na regionalnoj razini. Njihova uloga bila je naročito vidljiva u podizanju kapaciteta drugih aktera u njihovim zemljama kao i u davanju sve potrebne potpore akterima i „*praktičarima*” angažiranim

u pripremi i provedbi projekata (Đulabić i Manojlović, 2011). Snažnija uloga županija i županijskih razvojnih agencija u nacionalnom kontekstu uslijedila je nakon što je 2009. donesen Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske koji je službeno ovlastio županijske razvojne agencije kao regionalne koordinateure za koordiniranje procesa strateškog planiranja i pripremanje razvojnih projekata.

Daljnje osnaživanje regija dogodilo se nakon donošenja Zakona o regionalnom razvoju 2014. godine. Slijedeći pridržavanje načelima kohezijske politike vezano za pitanje supsidijarnosti, sudionički pristup, suradnju i vertikalnu koordinaciju kao i strateško planiranje, Zakon je odredio da su regionalni koordinatori, među ostalim, odgovorni za sljedeće: koordinaciju i izradu županijskih razvojnih strategija, drugih razvojnih strategija i akcijskih planova, koordinaciju izrade i provedbe gradskih razvojnih strategija, koordinaciju aktivnosti vezanih za promicanje regionalne konkurentnosti i urbanog razvoja kao i pripremu i provedbu razvojnih projekata.

Sudjelovanje Hrvatske u kohezijskoj politici ima brojne druge prednosti koje izravno ili neizravno utječu na kreatore hrvatske politike te posljedično na oblik javnih intervencija. Nove razvojne teme, pristupi i koncepti počinju postupno utjecati na domaće kreatore politika i njihovo djelovanje. Snažan naglasak na pametan i održiv razvoj u operativnim programima koji se odnose na razdoblje 2014. – 2020. utro je put za intenzivniji rad na konceptima kao što su pametni gradovi, socijalne inovacije, zeleni gradovi, zelena energija, zelena mobilnost, zelena ekonomija, zeleni turizam i drugi. Spomenute teme u Hrvatskoj su široko prihvaćene kao važne za razvoj održivih lokalnih zajednica i gradova, kao smisleni doprinosi s ciljem podizanja njihove kvalitete života. Pozitivna je činjenica da se svim tim konceptima i novim temama pridaje dužna pažnja kako u glavnom regionalnom razvojnom dokumentu – Strategiji regionalnog razvoja Republike Hrvatske do kraja 2020. tako i u županijskim razvojnim strategijama i strategijama za razvoj urbanih područja pogodnih za instrument Integriranih teritorijalnih ulaganja (ITI/ITU).

Promicanje pristupa integriranih teritorijalnih ulaganja podrazumijeva povezivanje različitih izvora financiranja EU-a kako bi se ulagalo u različite (i koliko je god moguće uzajamno povezane) razvojne projekte ugrađene u lokalne strategije, ali i usklađene s ciljevima povezanih operativnih programa. Taj pristup počiva na načelu teritorijalne koncentracije koje je usmjereno na relativno ograničena zemljopisna područja, obično urbane aglomeracije ili pojedino urbano područje.

Rezultat uvedenih promjena unutar kohezijske politike za tekuće programsko razdoblje vidljiv je i u posebnoj važnosti posvećenoj urbanom razvoju u Hrvatskoj. To se odrazilo u hrvatskom Zakonu o regionalnom razvoju iz 2014. u kojem su urbana područja, tj. urbane aglomeracije te veća i manja gradska područja, uvedena s ciljem promicanja učinkovitijeg planiranja i provedbe regionalne politike, naročito s obzirom na njenu urbanu dimenziju. Zakon određuje da su gradovi koji su centri urbanih područja dužni izraditi strategije urbanog razvoja. Ta je važna novina pokrenula dalekosežne promjene u pogledu poticanja na uvođenje koncepta održivog i integriranog urbanog razvoja u Hrvatskoj, što se već odražava u svim strateškim dokumentima koji se bave temama relevantnim za hrvatske gradove i urbane regije⁴.

124

Naposljetku, ali ne manje važno: od početne faze potpore formuliranju hrvatske regionalne politike putem pretpristupne pomoći – a osobito kroz programe OBNOVA i CARDS, priprema za sudjelovanje u kohezijskoj politici imala je snažan utjecaj u procesu rješavanja najozbiljnijih problema regionalnog razvoja Hrvatske, naime njene vrlo naglašene razlike u društveno-ekonomskom razvoju njenih lokalnih i regionalnih jedinica. Primjenom standarda i pristupa EK-a uspostavljen je sustav stalnog ocjenjivanja razine društveno-ekonomskog razvoja kao temelja za pomoć države najnerazvijenijim područjima koja potječe otprije gotovo dva desetljeća. Nov hrvatski indeks razvijenosti razvijen je 2017. i predstavlja važan alat za implementiranje tekuće regionalne politike. Isto tako, priprema za kohezijsku politiku i sudjelovanje u njoj bili su od najveće važnosti pri osmišljavanju programa i mjera za pomoć regijama u najnepovoljnijem položaju – pograničnim regijama, planinskim, otočnim, ruralnim i drugim regijama, uključujući one koje su suočene s padom broja stanovnika, industrijskim restrukturiranjem i sličnim ozbiljnim problemima.

Ukupno gledano, očito je da strogi zahtjevi kohezijske politike u raznim fazama *policy* ciklusa – od strateškog planiranja i implementacije do evaluacije – naglašavaju potrebe za stalnim podizanjem kvalitete upravljanja nacionalnih administracija. Takav je slučaj bio osobito s Hrvatskom kao posljednjom državom članicom. Odgovarajuća sposobnost odgovaranja na sve zahtjevnija načela i ciljeve politika EU-a, u ovom slučaju kohezijske politike, iziskuje od hrvatskih kreatora politika neprekidne prilagodbe i poboljšanja okvira javnih

4 Više o pristupu integriranog održivog urbanog razvoja vidjeti na: URBANET, 2018, <http://www.urbanet.info/sdgs-integrated-urban-development/>

politika što je još jedna pozitivna nuspojava kohezijske politike.⁵ Ipak, bez više dubinskih studija i analiza teško je taj utjecaj detaljnije ocijeniti.

Važnost fondova EU-a za društveno-ekonomski razvoj Hrvatske

U tekućem programskom razdoblju ukupna alokacija za Hrvatsku iz ESI fondova iznosi 10,7 milijardi eura, što je više od 3% BDP-a na godišnjoj razini ili oko deset puta više nego za razdoblje 2007. – 2013. Tako značajna alokacija znači da bi i podaci o financijskom udjelu EU-a u ukupnim javnim investicijama za Hrvatsku mogli u predstojećim godinama također dostići vrlo visoku razinu, vjerojatno sličnije Slovačkoj nego Sloveniji, pod pretpostavkom postojanja potrebnog apsorpcijskog kapaciteta. U razdoblju 2013. – 2016. udio prihoda od proračuna EU-a u ukupnim hrvatskim proračunskim prihodima narastao je sa 1,6% na 6,3%. Za 2017. godinu prihodi od proračuna EU-a bili su planirani na razini od 9,0% ukupnih prihoda hrvatskog proračuna, a prema planiranim vrijednostima za 2018. i 2019. trebali bi dostići gotovo 11% ukupnih prihoda (Ministarstvo financija, 2018). Tako prihodi od proračuna EU-a postaju treći najvažniji izvor prihoda nakon poreza i mirovinskih doprinosa.

125

Osim vrlo snažnog financijskog i investicijskog utjecaja, sudjelovanje u kohezijskoj politici pruža Hrvatskoj mogućnost da značajno promijeni strukturu javnih investicija te, posljedično, da povećava njihove učinke na dugoročnu konkurentnost zemlje. To je lako vidjeti iz sektorske distribucije ESI fondova. Najizdašnije alokacije odnose se na područje zaštite okoliša koje obuhvaća većinom velike infrastrukturne projekte vezano za uređaje za obradu vode i otpada. Drugo najvažnije područje odnosi se na potporu konkurentnosti malih i srednjih poduzeća. Uz prosječnu godišnju alokaciju od 140 milijuna eura samo iz ESI fondova, potpora poduzetništvu znatno je povećana u usporedbi s nacionalnom razinom financiranja prije pridruživanja kada je iznosila približno 25-30 milijuna eura. U području istraživanja,

5 Ispunjavanje takozvanih ex-ante uvjetovanosti vjerojatno je najpoznatiji primjer utjecaja kohezijske politike na nacionalne politike u tekućoj perspektivi. One su uvedene kako bi se osiguralo da postoje nužni uvjeti za djelotvorno i učinkovito korištenje ESI fondova. Ti su uvjeti povezani s okvirima politika i strategija (kako bi strateški dokumenti na nacionalnoj i regionalnoj razini koji podupiru ESI fondove bili visoke kvalitete i usklađeni sa standardima koje su države članice usuglasile na razini EU-a), regulatornim okvirima (kako bi se osiguralo da provedba operacija sufinanciranih ESI fondovima bude u skladu s pravnom stečevinom EU-a) kao i s dostatnim administrativnim i institucionalnim kapacitetom državne administracije i dionika koji implementiraju ESI fondove (Europska komisija, 2014).

razvoja i inovacija (RDI) vrlo značajna sredstva alocirana su za različite vrste potpore, od investicija u javne i privatne znanstveno istraživačke i inovacijske centre do potpore razvijanju novih proizvoda i usluga. Značajan je porast razine investicija u području energetske učinkovitosti i drugih aktivnosti u svrhu prelaska na niskouglično gospodarstvo. Dodatna potpora iz fondova EU-a također je značajna u segmentu zapošljavanja, obrazovanja i socijalne inkluzije, kao i u području IKT-a (Puljiz, Maleković i Keser, 2018). Kada se usporede sa sektorskim sastavom prije pridruženja, kada je većina javnih investicija bila usmjerena u izgradnju cesta i komunalnu infrastrukturu te druge vrste osnovne fizičke infrastrukture, ESI fondovi su znatno usklađeniji s dugoročnim čimbenicima koji povećavaju konkurentnost Hrvatske.

Što se tiče utjecaja ESI fondova na jedinice lokalne i regionalne samouprave, trebalo bi istaknuti da su sadašnjoj financijskoj perspektivi mogućnosti za financiranje najtipičnijih lokalnih razvojnih projekata, poput lokalnih cesta i putova, vrtića, škola, otvorenih javnih prostora i slično, značajno smanjene jer se ne smatraju prioritetom s obzirom na 11 tematskih ciljeva ESI fondova.⁶ Lokalni projekti sada moraju biti usklađeniji s područjima koja se u EU-u smatraju važnima, poput širokopojasne infrastrukture, na primjer, te koja su više vezana za specifične javne politike kao što su deinstitucionalizacija sustava socijalne skrbi ili poboljšanja u strukovnom obrazovanju. Imajući na umu ta ograničenja kao i činjenicu da mnoge lokalne jedinice istovremeno nemaju administrativne kapacitete za pripremu i provedbu projekata financiranih sredstvima EU-a, ne iznenađuje da posljednja analiza apsorpcije ESI fondova na lokalnoj razini pokazuje kako u 2015. i 2016. gotovo tri četvrtine općina i polovina gradova uopće nisu iskoristili sredstva iz fondova EU-a (Ott, Bronić i Stanić, 2018).

126

Glavna ograničenja za djelotvornije i učinkovitije sudjelovanje Hrvatske u kohezijskoj politici EU-a i učenje iz iskustva drugih

Podaci o rezultatima država članica postignutim sredstvima iz fondova EU-a pokazuju da se Hrvatska još suočava s ozbiljnim problemima apsorpiranja tih sredstava. Podaci za razdoblje 2007. – 2013. pokazuju da je u Hrvatskoj stopa apsorpcije, mjerena omjerom između alociranih i stvarno potrošenih sredstava, dostigla 81% što je najniža stopa među državama članicama. Slična situacija bilježi se i u razdoblju

6 Većina tih tipičnih lokalnih projekata financira se iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj, a ne iz Europskog fonda za regionalni razvoj.

2014. – 2020. U prosincu 2017. Hrvatska je bila na 24. mjestu prema stopi ugovaranja (39%) koja je značajno ispod prosjeka EU-a (51%). Još je teža situacija s plaćanjima: Hrvatska je na posljednjem mjestu jer je zemlji isplaćeno samo 11% ukupne alokacije, dok je prosjek EU-a 18%.⁷

Kada se govori o problemu apsorpcije, mora se istaknuti da je Hrvatska zbog vremena pridruživanja bila suočena s osobito velikim izazovima. Ušavši u EU 1. srpnja 2013. godine, hrvatska država suočila se s potrebom da istovremeno provodi aktivnosti vezane za prelazak s IPA režima na strukturne fondove i Kohezijski fond, povlači prva sredstva EU-a nakon pridruživanja koja su pokrivala drugih šest mjeseci 2013. godine te pripremi nov okvir za planiranje, zakonodavstvo i upravljanje ESF fondovima u višegodišnjem financijskom okviru 2014. – 2020. Takvo nezgodno vrijeme značilo je dodatani teret za njenu administraciju kao rezultat bavljenja višestrukim razinama financiranja kao i sektorima koje je pokrivala u razdoblju nakon pridruživanja. Pritisak koji je nastao iz te situacije i iz nje proisteklih prepreka za provedbu projekata predstavljao je „apsorpcijski šok” kako za administraciju na središnjoj razini tako i za korisnike fondova EU-a (Puljiz, Maleković i Keser, 2018).

Iako su značajna sredstva bila uložena u jačanje administrativnog kapaciteta, rezultati su bili ograničeni. Osnivanje Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije 2012. godine, nakon kojeg je slijedilo znatno jačanje institucionalnog kapaciteta i pozicioniranje teme fondova EU-a mnogo više na političkoj agendi vlade, bili su vrlo važni pomaci u jačanju kapaciteta. Međutim, problemi su se u godinama nakon pridruživanja nastavili iako se broj osoblja znatno povećao. Problem zadržavanja kvalitetnih kadrova u javnim institucijama i dalje je jedan od najurgentnijih problema (Europska komisija, 2016). Premda broj zaposlenih u sektorima koji su povezani s fondovima EU-a stalno raste, novozaposleno osoblje nema dovoljno iskustva i potrebno mu je znatno vrijeme da popuni praznine koje su se pojavile nakon odlaska iskusnijeg osoblja. Nedostatak tradicije i stručnosti u koordinaciji politika dodatno usporava provedbu jer sklapanje međuvladinih sporazuma traje vrlo dugo i usporava proces donošenja odluka.

Nije nevažno ni to što su česte promjene u državnom vodstvu i u institucionalnom ustrojstvu u razdoblju 2015. – 2016. također dodatno

7 Prema podacima na <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview#>. Pristup 14. svibnja 2018.

odgodile mnoge važne odluke vezane za upravljanje fondovima. Spomenute okolnosti na razini središnje vlasti odrazile su se u činjenici da utjecaji na razvoj, to jest fokus na postizanje dugoročnih i održivih rezultata relevantnih za promicanje razvojnih promjena, nisu bili u prvom planu. Osim toga, te okolnosti, a osobito spomenute česte promjene državnog vodstva, imale su za posljedicu kašnjenje u pokretanju važnih strukturnih reformi, s trenutačnim konzekvencijama za lokalne i regionalne jedinice i to osobito u segmentima obrazovanja, zdravstva, javne uprave, zapošljavanja i drugim.

Navedena ograničenja također su vrlo vidljiva na lokalnoj i regionalnoj razini. Iako su neke lokalne jedinice, a osobito županije, u 2015. i 2016. povukle daleko veća sredstva u usporedbi s prethodnim godinama, većina općina, kao što je prije navedeno, dosad uopće nije iskoristila sredstva iz ESI fondova. To su jedinice koje ne ulažu u izgradnju kapaciteta i vještina za pripremu i provedbu projekata te nemaju korist od dijeljenja iskustava i učenja iz brojnih uspješnih primjera povlačenja sredstava iz ESI fondova u Hrvatskoj i drugim zemljama.⁸ Razlozi za nekorisćenje odnosno za nedovoljno korišćenje ESI fondova također su rezultat dugih administrativnih prijedloga i kašnjenja na nacionalnoj razini, produljivanih poziva, kašnjenja s alokacijama i ugovornim procedurama, čestih promjena u javnim pozivima (uvjetima i/ili dokumentaciji) i slično (Ott, Bronić i Stanić 2018).

128

Na projektnoj razini, najteži problemi odnose se na duge procedure rješavanja vlasničkih prava i postupke eksproprijacije. Nedovoljni kapacitet pružanja usluga očit je osobito u nekim investicijski intenzivnim sektorima poput okoliša i prometa (Europska komisija, 2017). Nadalje, uočeno je da se nedovoljna pažnja pridaje održivosti rezultata projekta i njegovih utjecaja na razvoj u duljem razdoblju. To se među ostalim vidi u projektima vezanim za kulturnu baštinu i turizam.

Kada se razmišlja o glavnim ograničenjima s kojima se Hrvatska suočava, lako je vidjeti da su vrlo slična onima koja prevladavaju u razmotrenim primjerima Slovenije i Slovačke. Tri zemlje imaju centralizirano upravljanje kohezijskom politikom, uz vrlo skromno osnaživanje podnacionalnih aktera i uz regionalne politike koje nisu neovisne o kohezijskoj politici.

Procesi kohezijske politike u dvjema studijama slučaja često vode znatnim promjenama sustava domaćih politika s ciljem osiguravanja

8 Na primjer, Ličko-senjska, Virovitičko-podravska i Sisačko-moslavačka županija, kao i neke općine kao što su Motovun, Primorski Dolac, Veliki Grđevac, Dubrovačko primorje, Grad Ludbreg te mnoge druge (Ott, Bronić i Stanić, 2018).

integriranog EU-nacionalnog pristupa upravljanju i provedbi (Europska komisija, 2008), a ta je praksa vidljiva i u Hrvatskoj. Ipak, uočava se u sve tri zemlje snažna tendencija oblikovanja sustava tako da se osigura regulatorna usklađenost umjesto da budu strateški ili operativni alati za upravljanje programima.

Horizontalna međusektorska partnerstva i osobito ona vertikalna koja uključuju regije razvijala su se postupno, zajedno sa sporim ali neprekidnim procesom regionalnog osnaživanja kao rezultat kohezijskom politikom potaknute potpore razvoju regionalnih razvojnih agencija kao i stalnog jačanja kapaciteta.

Upitno je međutim je li u ijednoj od razmatranih zemalja učenju iz prethodnog iskustva, tj. ozbiljnom promišljanju o poukama izvedenim iz prethodnih programskih razdoblja (u Hrvatskoj iz pretpristupnog razdoblja), posvećena odgovarajuća pažnja. Uvedena i do sada već prilično razvijena praksa evaluacije, osobito u Sloveniji, mogla bi biti prilika za takva poboljšanja kao i za daljnje jačanje evaluacije u Hrvatskoj.

Očite su također sličnosti vezane za problem apsorpcijskog kapaciteta, nametanja nepotrebnih administrativnih prepreka koje rezultiraju kašnjenjem kao i za probleme vezane za pripremu i provedbu velikih projekata, održivost projekata i drugo. Navedene sličnosti, kako u učincima tako i u ograničenjima za djelotvorno i učinkovito sudjelovanje u kohezijskoj politici, opravdavaju potrebu za trajnim dijeljenjem iskustava kao i za time da hrvatski akteri i eksperti uče iz iskustava ne samo dviju promatranih zemalja nego i drugih zemalja Srednje i Istočne Europe.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Zaključci

Kohezijska politika EU-a u Hrvatskoj značajno utječe na razvoj politika na regionalnoj kao i na ukupnoj nacionalnoj razini. Sustavnu primjenu strateškog planiranja vrijedi izdvojiti zbog promjena koje je pokrenula, tim više zato što je ona istovremeno pridonijela pridržavanju svih drugih najvažnijih i s njome povezanih kohezijskih načela – dodatnosti, partnerstva, koncentracije, koordinacije te praćenja i evaluacije, koja su zajedno značajno podignula kvalitetu upravljanja u segmentu regionalne politike kao i u drugim razvojnim javnim

politikama. Uvođenje novih oblika upravljanja poduprla je sustavna i kontinuirana kultura jačanja partnerstava između svih razina vlasti u tijeku oblikovanja i provedbe politika. Zajedno s primjetnim promjenama i boljom vertikalnom suradnjom i koordinacijom, pridržavanje sudioničkog pristupa te bolja koordinacija na horizontalnoj razini donijeli su velike promjene prevladavajućem sektorskom pristupu u Hrvatskoj, s dominantnim „silosima“ među različitim, iako vrlo povezanim razvojnim politikama. Spomenuto postupno pridonosi promjeni paradigme u Hrvatskoj te prvim vidljivim promjenama u pristupu kreiranju politika na temelju novih oblika koordinacije i početnom svladavanju integriranog razvoja kao pristupa upravljanju.

Veća svjesnost i znanje o ograničenjima i prijetnjama prouzročenim nedjelotvornom horizontalnom suradnjom, doprinos djelotvornih partnerstava na svim razinama, sustavno uvođenje evaluacije politika, rastuće znanje o pristupu integriranog održivog (urbanog) razvoja i drugim novim konceptima potvrđuju važnost do sada postignutog. To vrijedi osobito s gledišta promjene paradigme koju treba shvatiti kao prelazak s hijerarhijskog, legalističkog i centraliziranog, a ipak nedjelotvornog planiranja na inkluzivnije, odgovornije i umreženije načine koordinacije (Antonopoulos i Bachtler, 2014).

130

Očito je da su pripreme za kohezijsku politiku i upravljanje sredstvima iz fondova EU-a dale važan poticaj boljem oblikovanju regionalne politike Hrvatske. Sa stajališta široke međusektorske prirode fondova EU-a kao i očekivanih razvojnih utjecaja u sadašnjem višegodišnjem financijskom okviru, uočava se da su učinci pripreme za kohezijsku politiku vidljivi u poticanju značajnih promjena kako u regionalnoj politici Hrvatske tako i u ukupnom vođenju javnih politika.

Imajući na umu golemi financijski utjecaj te pravila i odredbe koje prate njihovu provedbu, kohezijska politika predstavlja vrlo moćan instrument za prilagodbu hrvatskih javnih politika i praksi politikama i praksama EU-a. Ishod je takvog odnosa da nacionalni sustav za upravljanje sredstvima EU-a, ali i raspon povezanih sektorskih politika, prolaze proces stalne prilagodbe i jačanja kapaciteta kako bi zadovoljili tražene standarde. Kvalitetu procesa prilagodbe prvenstveno određuje kvaliteta upravljanja u svim sektorima povezanim s korištenjem europskih fondova. A upravo u tome leži glavni problem i upravo bi u tome trebalo tražiti odgovor na pitanje o razlozima za sporo povlačenje europskih sredstava.

To ne znači da se ne događa proces učenja, to jest poboljšanje institucionalnog kapaciteta za učinkovito upravljanje europskim fondovima. Naprotiv, administracija nesumnjivo popravlja svoj kapacitet.

Međutim, proces jačanja institucija teče prilično sporo i hrvatsku administraciju stavlja pod stalan pritisak da će biti odgovorna za gubljenje dijela alociranih sredstava. U takvim se okolnostima često zanemaruju rad na kvaliteti pripreme projekata, njihova strateška važnost i doprinos ciljevima politike te se sav fokus stavlja na kvantitetu, tj. osiguravanje dovoljnog broja pripremljenih projekata koji će povući sva raspoloživa sredstva. Premda je to s jedne strane razumljivo, u takvim okolnostima postaje upitno koliko će razvoj države zaista dugoročno dobiti od europskih sredstava, napose kada je posrijedi primjena novih koncepata poput pametne specijalizacije ili integriranih teritorijalnih ulaganja.

Još uvijek nedostaje poželjna kombinacija politika koja bi pokrivala različite ali međusobno povezane sektorske politike praćena dobro organiziranom koordinacijom politika, kao i koncentracijom na strateške razvojne prioritete – osobito razvoj poslovnog sektora, zapošljavanje, istraživanje i razvoj, obrazovanje, promet i okoliš. Ostaje da se vidi hoće li i u kojoj mjeri izrada krovnog strateškog dokumenta na središnjoj državnoj razini, Strategije razvoja do 2030., pokazati spremnost ključnih kreatora politika, dionika i stručnjaka da se koncentriraju na ključna područja koja su najvažnija za konkurentnost Hrvatske i razvoju specijalizaciju.

131

Naposljetku, ostaje da se vidi koliko će sudjelovanje u kohezijskoj politici pridonijeti ublažavanju najprječih problema regionalnog razvoja Hrvatske, tj. smanjivanju značajnih razlika u regionalnom razvoju kao i ublažavanju problema stalnog smanjivanja stanovništva, ozbiljnog i dugoročnog problema svojstvenog naročito manje razvijenim i perifernim regijama.

Preporuke za Hrvatsku

Temeljem analiziranih okolnosti, glavnih ograničenja i izazova s kojima se suočavaju hrvatski kreatori politika, moguće je dati im nekoliko glavnih preporuka. Sve se one odnose na potrebe za postizanjem optimalnih rezultata od daljnjeg sudjelovanja Hrvatske u kohezijskoj politici. To su sljedeće preporuke:

- Unatoč relativno zadovoljavajućem iskorištavanju pretpristupnih fondova namijenjenih jačanju administrativnih kapaciteta, apsorpcijski kapacitet za korištenje i upravljanje ESI fondovima i dalje je problem koji treba žurno riješiti. Hrvatske vlasti morat će nastaviti ulagati sredstva u razvoj apsorpcijskog kapaciteta, uklanjanje ključnih uskih grla za investicije i

osiguravanje da se alokacije iz ESIF-a koriste na najdjelotvorniji i najučinkovitiji način kao i u znatno ubrzavanje procedura. Također treba razmotriti pojednostavljivanje nacionalnih pravila i procedura u skladu s preporukama Vijeća Europe (Europska komisija, 2018).

- Fokus ključnih aktera na svim razinama morao bi biti na postizanju rezultata, tj. željenih razvojnih promjena, osobito u najmanje razvijenim županijama i lokalnim jedinicama.
- Potrebno je dalje razvijati statistički sustav, indikatore rezultata te temeljitu praksu praćenja i vrednovanja (evaluacije) kao osnovu za stalna poboljšanja regionalne i drugih razvojnih politika.
- Uz poboljšanje međusektorske suradnje veću pažnju treba posvetiti postizanju komplementarnosti/sinergije mjera koje se provode u različitim sektorima, čime se osigurava poželjna maksimizacija međusektorskog utjecaja.
- Programiranje će u cjelini biti daleko uspješnije budu li ga pratile ključno potrebne strukturne reforme, osobito u reformskim područjima pravosuđa, zdravstva i javne uprave.
- Potrebno je na razini središnje vlasti ukloniti horizontalne prepreke za sve infrastrukturne investicije, uključujući rješavanje problema imovinsko pravnih odnosa i slično.
- Valjano vođenje regionalne politike zahtijeva postavljanje mnogo dugoročnijih razvojnih ciljeva s obzirom na to da prevladavajuća razmatranja razdoblja do 2020. nemaju smisla ako ne uključuju temeljita razmatranja ne samo razdoblja nakon 2020. nego i perspektivu nakon 2027. Mnogo dulja perspektiva dolazi u prvi plan kada se razmatraju teme vezane za klimatske promjene, energetska učinkovitost, istraživanja i razvoj i drugo. Započeta izrada Nacionalne razvojne strategije do 2030. zahtijevat će daleko bolju koncentraciju na nekoliko za Hrvatsku specifičnih strateških prioriteta za financiranje.
- I dalje je potrebno jačati koordinaciju na nižim razinama vlasti te nastaviti jačati kapacitete vezane za strateško planiranje. To također vrijedi za apsorpcijski kapacitet kao i znanja vezana za pripremu i provedbu kompleksnih velikih projekata.

- Temeljem ostvarene najbolje prakse u Hrvatskoj, inovativne, integrirane kao i inkluzivnije i transparentnije pristupe te nove, participativnije načine upravljanja treba uvoditi i u manje razvijene jedinice lokalne samouprave.
- Početne pozitivne rezultate promicanja zajedničke suradnje nekoliko jedinica lokalne samouprave na relevantnim razvojnim projektima treba dodatno podupirati. Kreatori politika na lokalnoj i regionalnoj razini imali bi goleme koristi od dijeljenja iskustava i najboljih praksi iz bogatog iskustva koje postoji u zemlji.
- Održivosti rezultata dovršenih projekata treba pridavati mnogo veću važnost i to u mnogo ranijoj fazi realizacije projekata.
- Sve moguće napore treba posvetiti maksimalnom iskorištavanju ESI fondova i instrumenata radi ublažavanja jednog od najurgentnijih problema regionalnog razvoja Hrvatske – dugoročne depopulacije, uključujući odlazak u inozemstvo mladih iz najmanje razvijenih područja.
- Treba poduzimati korake kako bi se osiguralo da se kvalificirano osoblje, osobito na razini srednjeg menadžmenta, zadrži u državnim institucijama koje se bave ESI fondovima te da se najbolje upućene osobe s iskustvom zapošljavaju u institucijama na svim razinama uključenim u pripremu i provedbu projekata.
- Unatoč očitim postignućima, daljnje jačanje kapaciteta za pripremu i provedbu projekata osobito je važno na lokalnoj i regionalnoj razini. Uz resorna ministarstva i državne agencije uključene u upravljanje fondovima EU-a na središnjoj razini, postoji mnogo prostora za intenzivniji angažman kroz edukaciju i druge oblike potpore od strane udruga gradova, općina i županija kao i regionalnih razvojnih agencija.
- Unatoč znatnim uspjesima s uvođenjem participativnog pristupa upravljanju od strane ključnih aktera na svim razinama, i dalje nema rasprava o pojedinim razvojnim politikama u kojima bi sudjelovali ključni dionici, znanstvena zajednica, svi relevantni javni akteri i civilno društvo i koje bi trebale biti redovito sredstvo za trajno poboljšavanje javnih politika Hrvatske i osobito njene regionalne politike.

EXECUTIVE SUMMARY

THE IMPACT OF COHESION POLICY ON CROATIA'S REGIONAL POLICY AND DEVELOPMENT

This policy paper provides an overview of the role of cohesion policy in the process of designing Croatia's regional policy. Its purpose is to contribute to a wider understanding of the interplay between the cohesion policy and domestic regional policy, particularly with regard to the main channels of the influence and resulting policy changes. The paper provides a comparative analysis of the effects of cohesion policy on the development policies of two European Union (EU) member states (Slovenia and Slovakia) with particular attention to the issue of absorption capacity and factors which impede more effective use of EU funds to promote developmental change in Croatia.⁹

The paper provides a reflection on the role of cohesion policy in strengthening regional development, with particular focus on several major changes introduced in the current multiannual financial framework, 2014-2020, as a result of the demonstrated need to improve its overall effectiveness and efficiency. A relevant novelty was the introduction of "*thematic concentration*" which obliges countries to align investments co-financed by ESI funds more closely to the Europe 2020 targets, and in particular to the areas covered by the first four thematic objectives: research and development, information and communication technologies, small and medium enterprises and the low carbon economy. At the EU level, this concentration of funds on a smaller number of priorities clearly connected with EU priorities should contribute to achieving improved effectiveness of EU funds and reduce the problem of fragmented investments across (too) many policy areas that did not lead to the expected developmental effects. A further novelty was the policy's more pronounced focus on the results of interventions and setting clear and measurable targets for assessing the performance of programmes co-financed by ESI funds. The impact of EU funding has also been maximized through the introduction of so-called "*ex-ante conditionalities*," which require countries to secure pre-conditions prior to the start of funding. These are related to the strategic policy framework, legal framework and the existence of required administrative capacity. A novelty that was of particular importance to local and urban development was the introduction of new territorial development instruments with a specific set of rules - the Integrated Territorial Investments (ITI).

134

9 The full length English version of this paper, finalised in June 2018 is available at POLO-Cro28 web page.

It is expected that the mentioned relevant novelties within cohesion policy in the 2014-2020 multiannual financial framework will contribute to better management of EU funds, more effective delivery of set development priorities as well as the strengthening of governance on the whole. Even though the European Commission has repeatedly stated that new rules will also include more flexibility and will simplify implementation, indeed, the need for simplification remains a top priority.

Cohesion policy was of pivotal importance for development and public investments in Central and Eastern European (CEE) Member States. Along with abundant new investment opportunities resulting from participation in cohesion policy, additional policy benefits have been observed in new Member States with lower governance capacity. Along with institutional capacity building, among the most important was the multiannual strategic planning process, the application of the partnership principle, monitoring and evaluation techniques as well as opportunities for policy learning. Influence was also notable related to the shifting of national policy interventions away from the traditional focus on infrastructure and business aid to focusing on human resources, innovation, community development and horizontal themes. Positive effects were also seen in new forms of governance introduced, with particular focus on participatory governance and citizen inclusion in development initiatives. On the whole, the processes of preparing for and implementing cohesion policy instruments were seen as an opportunity to improve regional and other public policies in the CEE region.

135

As to the impact of cohesion policy on Croatia's regional policy and development, one of the areas where preparations for cohesion policy strongly influenced the regional policy framework was the introducing of the key principles of cohesion policy. These principles form an important part of Croatia's current Regional Development policy. Despite the importance of all the principles, strategic planning needs to be singled out because of the obligation it makes regarding the preparation of multiannual strategic documents at the national and regional level.

Croatia's preparation and current participation in cohesion policy has also significantly contributed to the strengthening of its local and regional actors. The establishing of development agencies at the county and local level was another example of the relevant influence of the policy concepts stemming from cohesion policy at the regional level in Croatia. The process encouraged the emergence of new local and regional actors, who, along with their previous role in project development and implementation, also gave significant contributions to the improvement of horizontal coordination and strategic planning capacities at the regional level.

Numerous other effects of Croatia's participation in cohesion policy directly or indirectly influence Croatian policymakers and consequently the design of policy interventions. New development themes, issues and concepts are gradually influencing domestic policy makers influencing their actions. The strong focus on smart and sustainable development in Operational Programmes for 2014-2020 paved the way for more intensive engagement on concepts such as smart cities, social innovations, green cities, green energy, green mobility, green economy, green tourism and others. Furthermore, changes in cohesion policy for the current programming period gave specific importance to urban development in Croatia. This was reflected in Croatia's 2014 Regional Development Act where urban areas, i.e. urban agglomerations with larger and smaller urban areas were introduced with the aim of promoting more effective planning and regional policy implementation, particularly in its urban dimension.

136

Finally, preparation for participation in cohesion policy had a strong influence on the process of tackling the most serious problems facing Croatia's regional development – the striking differences in socio-economic development among local and regional areas. EC standards and approach were used to set up a system for continually assessing the level of socio-economic development, which was the basis for the government's assistance to the least developed areas from nearly two decades ago.

Along with the very strong financial and investment impact, through participation in cohesion policy Croatia has had the chance to significantly change the structure of its public investments and, consequently, increase their effects on the country's long-term competitiveness. This is clear if we consider the sectoral distribution of ESI funds. The most abundant allocations are in the area of environmental protection which mostly covers large infrastructure projects in water and waste treatment facilities. The support for the competitiveness of small and medium-sized enterprises (SMEs) is the second most significant funding area. Research, development and innovation (RDI) has also been allocated significant funds earmarked for various types of support, ranging from investments into public and private RDI facilities to support for the development of new products and services. Other areas with significant investment increases are energy efficiency and other activities supporting the transition to a low-carbon economy. Additional support from EU funds is also significant in the segment of employment, education and social inclusion, as well as in ICT.

Albeit all achieved and the new abundant opportunities, Croatia is faced with numerous challenges related to more efficient and effective participation in cohesion policy. Despite the fact that significant resources had been invested into strengthening administrative capacity, results were

limited and the problem with qualified staff retention in public institutions is still one of the most pressing problems. The lack of tradition and expertise in policy coordination further add to slow implementation as inter-governmental agreements take a very long time, thereby slowing down decision-making processes. No less important, frequent changes in government leadership and in the institutional setting during 2015-2016 also resulted in further delays of many important decisions related to fund management.

Constraints were also very noticeable at the local and regional level. Even though some local governments, particularly counties, absorbed much more EU funding in 2015 and 2016 as compared to previous years, most municipalities have not used any ESI funds at all. These are local administrations which are not investing in capacity building, project preparation and implementation skills. Reasons for not using, or inadequately using ESI funds are also the result, among other, of lengthy administrative proposals and delays at the national level. At the project level, the most serious problems relate to lengthy procedures for resolving property ownership and expropriation procedures. A lack of delivery capacity is particularly evident in some investment-intensive sectors, such as the environment and transport. A further constraint is inappropriate attention given to the sustainability of projects' results and development impacts in the long term.

137

The main constraints facing Croatia are very similar to those that were present in this paper's case studies – Slovenia and Slovakia. The three countries have a centrally managed cohesion policy, with only scarce empowerment of sub-national actors; their domestic regional policies are not independent of cohesion policy. Cohesion policy processes in the two case studies often led to significant changes to domestic policy systems with the aim of ensuring an integrated EU-national approach to management and implementation and this practice is also present in Croatia. However, there is a strong tendency for systems to be designed with the aim of ensuring regulatory compliance rather than as strategic or operational tools for programme management; this has been observed in Slovenia, Slovakia but also Croatia.

Horizontal inter-sectoral partnerships and particularly vertical ones involving regions have gradually been developed, along with the slow but steady process of regional empowerment as a result of cohesion policy-induced support to the development of regional development agencies and continuous capacity building.

However, similarities are also apparent regarding absorption capacity and imposing of unnecessary administrative burdens. These have resulted in delays and problems with preparing and implementing major projects, their sustainability and more. The mentioned similarities, both

in the effects and constraints related to efficient and effective participation in cohesion policy justify the need for Croatian stakeholders and experts to continually share experience and learn from Slovenia and Slovakia, but also from other CEE countries.

Based on the evidence presented, it is justified to conclude that preparations for cohesion policy and the management of EU funds have provided an important push that has shifted and improved methods used in shaping Croatia's regional policy. Cohesion policy represents a very powerful instrument for adapting national policies and practices to those of the EU. The outcome of this relationship is a national system for managing EU funds and a range of related sectoral policies that now undergo continuous adaptation and capacity building processes in order to meet the current standards.

However, the process of institution building is slow and puts constant stress on the Croatian administration for possibly being responsible for losing a part of the allocated funds. In such circumstances, the work on the quality of project preparation, their strategic relevance and contribution to policy objectives is often put aside and the only focus is on the quantity, i.e. on ensuring a sufficient quantity of prepared projects which will absorb all available funds. While this is understandable on one hand, in such circumstances it becomes questionable as to how much the nation's development will actually gain from EU funding in the long run.

138

The paper concludes with a number of recommendations for policy makers on the central and regional level. Among them, recommendations relate to needs for: further raising of administrative capacity, particularly on the regional and local level; more pronounced result orientation; strengthening of inter-sectoral cooperation; removal of key investment bottlenecks; speeding up and simplification of procedures and the removal of horizontal barriers for infrastructure investments. Among other pressing issues are also the need for setting more long term and by far more concentrated development priorities, the strengthening of coordination on lower government levels, the introducing of innovative, integrated and more inclusive and transparent approaches to governance and numerous other.

LITERATURA

Knjige i članci

- Antonopoulos, E., Bachtler, J. 2014. The role of EU pre-accession assistance in the establishment of national coordination structures for EU Funding: the case of Croatia. *Journal of Contemporary European Research*. 10(2): 184-202.
- Adams, N., Cotella, G., Nunes, R. (ur.) 2011. *Territorial Development, Cohesion and Spatial Planning, Knowledge and Policy Development in an Enlarged EU*. London: Routledge.
- Bache, I., Andreou, G., Atanasova, G., Tomsic, D. 2011. *Europeanization and multi-level governance in South-East Europe: the domestic impact of EU cohesion policy and pre-accession aid*.
- Bachtler, J., Mendez, C., Wislade, F. 2016. Evolution or Revolution? Exploring New Ideas for Cohesion Policy 2020+. Europa Paper 16/4. Dostupno na: http://www.eprc.strath.ac.uk/eorpa/Documents/EoRPA_16_Conf/EoRPA_Paper_16_4%20-%20Final.pdf [pristupljeno 26. lipnja 2018.].
- Bachtler, J., Gorzelak, G. 2007. Reforming EU cohesion policy: a reappraisal of the performance of the structural funds. *Policy Studies*. 28 (4): 309-326. 139
- Bachtler, J., Mendez, C. 2007. Who governs EU cohesion policy? Deconstructing the reforms of the Structural Funds. *Journal of Common Market Studies*. 45(3): 535-564.
- Bajo, A., Puljiz, J. 2017. Institucionalna potpora za strateško planiranje i gospodarski razvoj Republike Hrvatske. *Aktualni osvrti*. 93:1-4.
- Deffaa, W. 2014. The New Generation of Structural and Investment Funds – More Than Financial Transfers? EU Economic Governance. ZBW – Leibnitz Information Centre for Economics, 155.
- Đulabić, V., Manojlović, R. 2011. Administrative aspects of regional and cohesion policy in Croatia: in search of a better coordination of parallel processes. *Croatian and Comparative Public Administration*. 11(4): 1041-1074.
- Grief, G. 2015. Cohesion Policy in Slovenia: A Magic Wand or a nightmare?. U: Z. Petak i D. Lajh (ur.). *EU Public Policies Seen-anteen from a National Perspective: Slovenia and Croatia in the European Union*. Ljubljana: Faculty of Social Sciences.
- Liha Matejiček, A. 2014. *Institucionalna adaptacija Europskoj regionalnoj politici u Hrvatskoj*. Doktorska disertacija. Sveučilište u Zagrebu.

McMaster, I., Bachtler, J. 2005. Implementing structural funds in the new member states: ten policy challenges.

Mairate, A. 2006. The "Added Value" of European Cohesion Policy. *Regional Studies*. 40(2): 167-177.

Maleković, S., Puljiz, J. 2009. Challenges of a new approach to development on the local and regional level in Croatia. U: *New Croatian local and regional self-government*, Zagreb: Croatian Academy of Science and Arts.

Ott K., Bronić, M., Stanić, B. 2018. Pomoći Europske unije županijama, gradovima i općinama 2015. i 2016. *Newsletter 114/2018*. Institut za javne financije. Dostupno na: <http://www.ijf.hr/hr/publikacije/serijske-publikacije/12/newsletter/110/pomoci-europske-unije-zupanijama-gradovima-i-opcinama-2015-i-2016/1370/> [pristupljeno 26. lipnja 2018.].

Puljiz J., Maleković S., Keser I. 2018. Cohesion Policy in Croatia: What Have We Accomplished so Far. U: Z. Petak i K. Kotarski (ur.). *Policy Making at the European Periphery: The Case of Croatia*. Pallgrave Macmillan.

Radvansky, M. 2016. Impact of Cohesion Policy on Regional Development of Slovakia. Ex-Post Assessment of National Strategic Reference Framework 2007-2013. Bratislava: Institute of Economic Research.

140

Wishlade F., Michie, R. 2017. Financial Instruments in Practice: Uptake and Limitations. EC-OECD Seminar Series on Designing better economic development policies for regions and cities. Dostupno na: http://www.oecd.org/cfe/regional-policy/Wishlade_Michie_Financial-Instruments-in-Practice.pdf [pristupljeno 26. lipnja 2018.].

Službeni dokumenti

Europska komisija. 2008. Ex post evaluation of the management and implementation of cohesion policy 2000-06 (ERDF). Brussels (Funder).

Europska komisija. 2014a. *Investment for jobs and growth. Promoting development and good governance in EU regions and cities. Sixth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Luxembourg: Publication Office of the European Union.

Europska komisija. 2014b. *Internal Guidance on Ex Ante Conditionalities*. Dostupno na: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/eac_guidance_esif_part1_en.pdf [pristupljeno 26. lipnja 2018.].

Europska komisija. 2014c. *Directorate General for Regional policy*. Dostupno na: http://ec.europa.eu/regional_policy/en/policy/how/principles/ [pristupljeno 26. lipnja 2018.].

Europska komisija. 2015. *Scenarios for integrated territorial investments*. DG REGIO. Dostupno na: http://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docof-

fic/official/reports/pdf/iti_en.pdf [pristupljeno 26. lipnja 2018.].

Europska komisija. 2016. Country report — Croatia 2016. *Occasional Papers*.

Europska komisija. 2016a. Ex post evaluation of Cohesion policy programmes 2007-2013 focusing on the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund. WP 1: Synthesis, Country Report Slovenia. Cambridge Economic Associates.

Europska komisija. 2016b. Ex post evaluation of Cohesion policy programmes 2007-2013 focusing on the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund. Task 3 Country Report Slovakia. Cambridge Economic Associates.

Europska komisija. 2017. Country report — Croatia 2017. *Occasional Papers*.

Europska komisija. 2017a. *My Region, My Europe, Our Future. Seventh Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Regional and Urban Policy. 22-24.

Europska komisija. 2018. *Country report — Croatia 2018*. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2018-european-semester-country-report-croatia-en.pdf> [pristupljeno 26. lipnja 2018.].

Ministarstvo financija Republike Hrvatske. 2018. *Smjernice ekonomske i fiskalne politike za razdoblje 2018-2020*. Dostupno na: <http://www.mfin.hr/adminmax/docs/Smjernice%20ekonomske%20i%20fiskalne%20politike%202018.%20-%202020.pdf> [pristupljeno 26. lipnja 2018.].

Služba Vlade Republike Slovenije za razvoj in evropsko kohezijsko politiko. 2017. *Končno vrednotenje izvajanja operativnih programa programskega obdobja 2007-2013*. Ljubljana.

Internetske stranice

URBANET. 2018. Dostupno na: <http://www.urbanet.info/sdgs-integrated-urban-development/> [pristupljeno 26. lipnja 2018.].

ZAPOŠLJAVANJE MLADIH
YOUTH EMPLOYMENT

Hrvoje Butković

U POTRAZI ZA PRIMJERIMA NAJBOLJE PRAKSE RADI SMANJENJA NEZAPOSLENOSTI MLADIH U HRVATSKOJ

UVOD

Cilj je ovoga rada provesti usporednu analizu praksi usmjerenih na suzbijanje nezaposlenosti mladih u Hrvatskoj, Sloveniji i Poljskoj. Temeljem te analize, u radu će se dati preporuke za unapređenje tih praksi u Hrvatskoj, najmlađoj državi članici EU-a koja ima najmanje iskustva s europskim procesima upravljanja. Poljska i Slovenija izabrane su među drugim novim državama članicama zbog značaja koja bi njihova iskustva mogla imati za Hrvatsku. Poljska je najveća nova država članica te među rijetkim državama koje su izbjegle recesiju u razdoblju nakon 2009. S druge je strane Slovenija Hrvatskoj zanimljiva zbog zajedničkog naslijeđa i zemljopisne blizine.¹

Svjetska gospodarska kriza koja je započela 2007. godine donijela je ozbiljne socijalne posljedice za mnoge države članice EU-a, što je jasno vidljivo iz rasta stope nezaposlenosti mladih. Mlade je kriza jače zahvatila zato što imaju ograničeno radno iskustvo, nizak društveni kapital, te kratak (ili nepostojeći) radni staž (Eichhorst et al., 2013). Nadalje, puno je veća vjerojatnost da mladi ljudi, za razliku od starijih, rade na kratkoročne ugovore zbog čega postaju vrlo ranjiva skupina na tržištu rada (Gray, 2009). Jedan od ozbiljnih problema s nezaposlenošću mladih njezine su dugoročne posljedice: ona smanjuje ukupne cjeloživotne prihode, povećava opasnost od buduće nezaposlenosti, povećava mogućnost prekarnog² rada te negativno utječe na zadovoljstvo radnim mjestom čak i desetljećima nakon izlaska iz nezaposlenosti (Bell i Blanchflower, 2011).

145

1 Hrvatska verzija teksta iz rujna 2017. dostupna je na POLO web stranici na adresi: <http://polocro28.irmo.hr/wp-content/uploads/2017/09/POLO-Policy-Paper-U-POTRAZI-ZA-PRIMJERIMA-NAJBOLJE-PRAKSE-RADI-SMANJENJA-NEZAPOSLENOSTI-MLADIH-U-HRVATSKOJ-.pdf>

2 Prekarni rad implicira nisku sigurnost dohotka i radnog mjesta, nepovoljne radne uvijete, minimalan pristup osposobljavanju, ograničen pristup sustavima socijalne sigurnosti kao i ograničene mogućnosti za iznošenje mišljenja radnika (Keune, 2013).

Stopa nezaposlenosti mladih na razini 28 država članica EU-a (EU28) još je uvijek gotovo dvostruko veća od stope nezaposlenosti ukupnog stanovništva unatoč tome što je u većini država članica EU-a 2014. počeo gospodarski oporavak (vidi tablicu 1). Međutim, najveći je problem EU-a to što je porast nezaposlenosti mladih nejednako raspoređen po državama članicama. Nove i mediteranske članice bile su zbog teških posljedica krize na njihova gospodarstva i strukturnih slabosti njihovih tržišta rada značajnije pogođene od ostalih članica (usp. Tomić, 2017). Te su države također najviše bile pogođene širenjem NEET mladog stanovništva (onih koji ne rade, ne obrazuju se niti osposobljavaju) čiji se broj u Uniji procjenjuje na oko 6,6 milijuna osoba (Europska komisija, 2016b). U politici zapošljavanja nadležnosti EU-a su ograničene. Međutim, Unija od početka gospodarske krize u tom području ulaže sve više napora, posebice kada je riječ o mladima, kako bi podržala nacionalne politike. Odgovori država članica na problem nezaposlenosti mladih raznovrsni su, no svi oni vezani su uz smjernice i inicijative EU-a.

146

U metodološkom smislu, rad se prije svega temelji na kvantitativnoj i kvalitativnoj analizi sekundarnih izvora podataka. U to ulaze statistički izvori, dokumenti EU-a te nacionalni dokumenti, kao i akademski izvori koji se bave nezaposlenošću mladih. Korištena je i usporedna analiza indikatora te politika vezanih uz mlade u odabranim državama članicama. Pri analizi odabranih indikatora posebna pažnja posvećena je uzrocima i posljedicama određenih mjera.

Ovaj *policy* papir ima sljedeću strukturu: u prvom je dijelu rada riječ o aktivnostima EU-a od 2009. usmjerenim na smanjivanje nezaposlenosti mladih u državama članicama. U tom se dijelu opisuje kako se problem nezaposlenosti mladih pokušava riješiti kroz proces Europskog semestra te se ocjenjuju određene inicijative EU-a u tom području. U drugom i središnjem dijelu rada razmatra se stanje u odabranim novim državama članicama. U tom se dijelu ocjenjuju relevantni statistički pokazatelji, zakonodavni okviri, karakteristike tranzicija iz škole na posao te se poseban fokus stavlja na sustave strukovnog obrazovanja. Također, analiziraju se aktivne politike tržišta rada koje imaju za cilj smanjiti nezaposlenost mladih te se razmatra na koji način odabrane države provode program Garancije za mlade (GZM). U trećem se dijelu ovoga rada usporedno analiziraju pristupi koje koriste odabrane države kako bi se odredili elementi najbolje prakse i došlo do zaključaka. Također se daju preporuke kojima se nastoji unaprijediti borba protiv nezaposlenosti mladih u Hrvatskoj.

OKVIR EU-a ZA SMANJENJE NEZAPOSLENOSTI MLADIH

Nezaposlenošću mladih institucije EU-a bave se već više od 20 godina. Međutim kada je započela financijska kriza, EU je svoje napore povećao kako u pogledu izrade strateških dokumenata i smjernica tako i vezano uz mogućnosti financiranja u ovom području. Najvažniji je strateški dokument EU-a koji se bavi nezaposlenošću mladih Europska strategija zapošljavanja (ESZ) iz 1997., sastavljena kao skup zajedničkih ciljeva za politiku zapošljavanja unutar država članica EU-a. ESZ je sada dio strategije Europa 2020. te se provodi kroz nadzorni mehanizam Europskog semestra. Strategija Europa 2020. uključuje ciljeve koji se odnose na obrazovanje i zapošljavanje, s posebnim fokusom na nezaposlenost mladih. Ti ciljevi predviđaju da će do 2020. godine 75 % stanovništva u dobi od 20 do 64 godine biti zaposleno. Nadalje, udio onih koji rano odustanu od školovanja u usporedbi s ukupnim brojem učenika trebao bi pasti ispod 10 %, a barem 40 % pripadnika mlađe generacije trebalo bi imati fakultetsku diplomu (Europska komisija, 2010a).

Vodeće inicijative strategije Europa 2020. – Mladi u pokretu i Program za nove vještine i radna mjesta, koje podržavaju provedbu glavnih ciljeva – također se tiču mladih. Cilj je programa Mladi u pokretu unaprijediti opće obrazovanje, strukovno osposobljavanje, visoko obrazovanje te mobilnost mladih vještbenika i mladih koji traže posao. Program također podržava start-up poduzeća i ulazak mladih na tržište rada u državama članicama koje imaju iznadprosječne stope nezaposlenosti mladih (Europska komisija, 2010b). U Programu za nove vještine i radna mjesta navedeno je 13 ključnih aktivnosti kojih je cilj reforma tržišta rada, unapređenje vještina te njihovo prilagođavanje potrebama tržišta kako bi se povećala zapošljivost i olakšala mobilnost između poslova, unaprijedili radni uvjeti i kvaliteta poslova te stvorila radna mjesta (Europska komisija, 2010c).

Provedbu ESZ-a podupire rad Odbora za zapošljavanje (EMCO), koji je glavni savjetodavni odbor u području zapošljavanja u Vijeću Europske unije za zapošljavanje i socijalna pitanja (EPSCO). EMCO pomaže u sljedećim koracima Europskog semestra: i) Europskoj komisiji pri sastavljanju smjernica za zapošljavanje te Vijeću pri njihovu usvajanju; ii) pripremi Zajedničkog izvješća o zapošljavanju, koje Komisija objavljuje jednom godišnje, a Vijeće usvaja; iii) Europskoj komisiji pri analizi Nacionalnih programa reformi (NPR), koje objavljuju nacionalne vlade a odnose se na usklađivanje sa strategijom Europa 2020. te iv) Komisiji pri objavi izvješća i specifičnih preporuka za pojedine države.

Posljednji je skup smjernica bio objavljen u listopadu 2015. za razdoblje od tri godine. Taj se dokument izrijeком bavi nezaposlenošću mladih unutar Smjernice 6: „Poboljšanje ponude radne snage, vještina i kompetencija“. U njemu se naglašava da je potrebno riješiti strukturne slabosti u obrazovanju i osposobljavanju kako bi se smanjio broj mladih ljudi koji rano odustaju od školovanja. Nadalje, tim se dokumentom potiču strukturna poboljšanja u prelasku iz škole na posao te provedba programa Garancije za mlade kako bi se smanjio velik broj nezaposlenih mladih i NEET populacije (Vijeće EU-a, 2015a).

Kada je riječ o nezaposlenosti mladih u EU-u, potrebno je spomenuti i Strateški okvir za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja – ET 2020 (Vijeće EU-a, 2009a). Taj okvir predstavlja ključni instrument u podržavanju provedbe ciljeva strategije Europa 2020. u području obrazovanja i osposobljavanja. ET 2020. forum je za razmjenu najboljih praksi, međusobno učenje te prikupljanje i širenje informacija. Radne skupine tog foruma čine stručnjaci i drugi dionici koji rade na zajedničkim instrumentima i smjernicama za politike na razini EU-a (Europska komisija, 2017b). Uz ESZ i ET 2020. nezaposlenost mladih u EU-u predmet je interesa i Strategije EU-a za mlade, koja postavlja zajedničke ciljeve i pristupe za države članice u razdoblju 2010. – 2018. Ta strategija ima dva glavna cilja: pružiti više jednakih mogućnosti mladim ljudima u području obrazovanja i na tržištu rada te potaknuti mlade da aktivno sudjeluju u društvu (Vijeće EU-a, 2009b).

148

Nezaposlenost mladih jedan je od ključnih prioriteta politike Europskoga socijalnog fonda (ESF) u razdoblju 2014. – 2020. Iz ESF-a se izravno dodjeljuje 6,3 milijarde eura u svrhu suzbijanja nezaposlenosti mladih. Štoviše, mladi nezaposleni ljudi važna su ciljana skupina u mjerama ESF-a za obrazovanje, cjeloživotno učenje i socijalnu uključenost (Europska komisija, 2017a). I naposljetku, Inicijativom za zapošljavanje mladih (IZM) koja se provodi u skladu s pravilima ESF-a omogućen je zaseban izvor financiranja. Za razdoblje 2014. – 2020. 8,8 milijarde eura stavljeno je na raspolaganje putem IZM-a svim mladim ljudima koji žive u područjima u kojima je nezaposlenost mladih 2012. bila iznad 25 % (Europska komisija, 2017d). Od država analiziranih u ovom radu jedino Hrvatska ispunjava uvjete za povlačenje financijskih sredstava iz IZM-a unutar obje svoje statističke regije, dok su Sloveniji i Poljskoj ta sredstva dostupna samo za neke statističke regije.

Na razini zasebnih inicijativa za smanjenje nezaposlenosti mladih program Garancija za mlade, koji je započeo 2013. godine, u samom je središtu pozornosti. Taj program potvrđuje predanost država članica

da osiguraju svim osobama mlađim od 25 godina visokokvalitetnu ponudu za posao, nastavak obrazovanja, naukovanje ili stažiranje u razdoblju od četiri mjeseca nakon što postanu nezaposleni ili napuste formalno obrazovanje (Vijeće EU-a, 2013).³ Provedba programa GZM-a u državama članicama uglavnom se financira iz EU fondova, a uključuje tri vrste mjera: i) obrazovanje i osposobljavanje za zapošljavanje, ii) usluge posredovanja pri zapošljavanju, iii) aktivne politike tržišta rada (APTR) koje utječu na potražnju radne snage, poput subvencija za zapošljavanje ili poticaja za start-up poduzeća. Stoga su u većini država članica za odgovarajuću provedbu GZM-a potrebne reforme sustava strukovnog osposobljavanja, obrazovnog sustava te javnih službi za zapošljavanje (Escudero i Lopez Mourelo, 2015). Dosadašnja praksa pokazuje da je pet elemenata od ključne važnosti za djelotvornu provedbu programa GZM-a: rana intervencija, prepoznavanje odgovarajućih ciljanih skupina, dobri institucionalni okviri, visokokvalitetni programi i dovoljno sredstava (ibid.).

Unatoč brojnim strategijama i inicijativama najveći je problem pri suzbijanju nezaposlenosti mladih na razini EU-a to što se EU uglavnom oslanja na Otvorenu metodu koordinacije (OMK) kao svoj glavni regulatorni instrument. OMK je „meki“ upravljački instrument te su stoga ovlasti EU-a u usmjeravanju svojih država članica prema prihvaćanju određenih pristupa u politikama ograničene (Graziano, 2011). Nadalje, inicijative koje se tiču nezaposlenosti mladih podijeljene su između različitih OMK-a (socijalnih, vezanih uz obrazovanje i osposobljavanje te uz zapošljavanje). Kao posljedica takve podjele, o politici nezaposlenosti mladih raspravlja se u različitim kontekstima te joj nedostaje koherentnija koordinacija (Schulz et al., 2011). Nacionalna razina ima iznimnu ulogu u provedbi smjernica i inicijativa EU-a kada je riječ o nezaposlenosti mladih, pa je istraživanje praksi država članica već i zbog toga od velikog značaja. U sljedećem će se odjeljku analizirati kako se i u kojoj mjeri europske smjernice i inicijative provode u Hrvatskoj, Sloveniji i Poljskoj.

3 Ovi principi u međuvremenu su postali sastavni dio Europskog stupa socijalnih prava (Europska komisija, 2017f).

ODGOVORI U ODABRANIM NOVIM DRŽAVAMA ČLANICAMA EU-a

Noviji trendovi

U razdoblju nakon 2009. u Hrvatskoj je došlo do naglog porasta nezaposlenosti mladih (15 – 29 godina): od 17,8 % 2009. na 34,1 % u 2013. (vidi tablicu 1 u Dodatku). Od 2014. situacija se popravila kao rezultat gospodarskog oporavka, ali i zahvaljujući učincima ulaska Hrvatske u EU (2013), čime se hrvatskim građanima otvorilo europsko tržište rada te su Hrvatskoj na raspolaganje stavljena dodatna sredstva za smanjivanje nezaposlenosti mladih. Godine 2017. nezaposlenost mladih u Hrvatskoj iznosila je 21,8 %, što je još uvijek znatno više od prosjeka EU-a (13,2 %), no blizu razini u pred kriznom razdoblju. U promatranom razdoblju slični su obrasci uzrokovani krizom zabilježeni u područjima zaposlenosti mladih, aktivnosti mladih, dugotrajne nezaposlenosti mladih te NEET mladih. Međutim, unatoč poboljšanjima nakon 2013., svi su ti indikatori još uvijek među najlošijima u EU-u.

150 U Sloveniji se, kako je navedeno u tablici 1, nezaposlenost mladih (15 – 29 godina) naglo povećala između 2009. (11,6 %) i 2013. (19,0 %). S početkom gospodarskog oporavka nezaposlenost mladih počela se smanjivati te je 2017. pala na 10,8 %, što je ispod razine prosjeka EU-a, ali i neznatno ispod razine iz vremena neposredno prije krize. Nakon uvođenja programa GZM-a 2013. godine stope zaposlenosti mladih, dugotrajne nezaposlenosti mladih, aktivnosti mladih te NEET mladih počele su se popravljati, te se danas nalaze otprilike na razini iz 2009. godine.

Nezaposlenost mladih u Poljskoj narasla je sa 14,2 % 2009. na 18,9 % 2013. unatoč činjenici što ta zemlja nije ušla u krizu, već je samo prošla kroz gospodarsko usporavanje (vidi tablicu 1). Od 2014., nakon što se gospodarska aktivnost ubrzala, nezaposlenost mladih počela se smanjivati te je 2017. iznosila 9,4 %, što je ispod prosjeka EU-a (13,2 %) te ispod pred krizne razine. Oscilacije brojki vezanih uz nezaposlenost mladih, zaposlenost mladih, NEET mlade i dugotrajno nezaposlene mlade u Poljskoj u promatranom razdoblju nešto su naglašenije nego što je bio slučaj na razini prosjeka EU-a. Međutim, u svim tim područjima poljske su brojke danas na razini ili čak ispod prosjeka EU-a. Kada je riječ o stopi aktivnosti mladih, poljske su brojke malo ispod prosjeka EU-a te je od 2009. došlo samo do manjih promjena.

Hrvatska

Gospodarska je kriza, uz novi, fleksibilniji Zakon o radu iz 2014., pridonijela povećanju nestandardnog rada i daljnjoj segmentaciji na tržištu rada. To se posebno odrazilo na mlade jer je njihov put prema standardnom ugovoru o radu postao duži i puno nesigurniji. Godine 2017. preko 48 % mladih između 15 – 29 godina bili su privremeno zaposleni, a stopa za cjelokupno radno aktivno stanovništvo (15 – 65 godina) iznosila je 20,7 % (vidi tablicu 1).

Godine, 2014. oko 65 % svih redovnih studenata radilo je putem takozvanih studentskih ugovora (Mrnjavac, 2015). Status takvog načina rada sličan je onom povremenog i privremenog rada – koji uključuju porezne olakšice – u Njemačkoj i nekim drugim državama. U Hrvatskoj studentski rad često zloupotrebljavaju poslodavci u pogledu radnih sati i ostvarenog prihoda. Uz to, osoba koja obavlja takav rad često nije student (ibid.). U usporedbi sa standardnim ugovorima studentski bi se ugovori mogli smatrati prekarnima u pogledu sigurnosti radnog mjesta, plaća i socijalne sigurnosti. U cilju bolje regulacije ovog područja tijekom 2017. osnovana je radna skupine za izradu nacрта Zakona o obavljanju studentskih poslova.

151

Položaj mladih na tržištu rada u Hrvatskoj potrebno je unaprijediti između ostalog i kako bi se smanjio opći trend iseljavanja stanovništva. On je izrazito naglašen od ulaska zemlje u EU i u nadprosječnom omjeru obuhvaća mlade. Procjenjuje se da je Hrvatska na početku 2017. imala 160.000 stanovnika manje nego početkom 2007., što je rezultat iseljavanja ali i negativnog prirodnog prirasta (Čoga i Kroflin, 2018).

Ne uzimajući u obzir posljedice krize, nezaposlenost mladih u Hrvatskoj rezultat je i poteškoća prilikom prelaska iz škole na posao, čiji je uzrok nepodudaranje vještina onih koji traže posao i potreba tržišta rada (usp. Bejaković i Mrnjavac, 2014). Stoga je Hrvatska unutar procesa Europskog semestra u Nacionalni program reformi za 2017. godinu uključila „povećanje zapošljivosti i povezivanje obrazovanja s tržištem rada“ kao drugi od tri glavna cilja u 12 reformskih područja. To se posebice odnosi na integraciju tržišta rada, usklađivanje obrazovnih programa s potrebama tržišta rada na razini strukovnog i visokog obrazovanja te na provedbu reforme školstva (VRH, 2017).

Kako bi se olakšao prelazak iz škole na posao, Hrvatska je 2013. usvojila Zakon o Hrvatskom kvalifikacijskom okviru (HKO) koji služi kao reformski instrument koji regulira sustav obrazovnih kvalifikacija na

svim razinama. HKO omogućava povezivanje hrvatskih kvalifikacijskih razina s razinama Europskoga kvalifikacijskog okvira (EKO) u svrhu cjeloživotnog učenja te tako usklađuje kvalifikacije dobivene u Hrvatskoj s europskim tržištem rada. Međutim, reforma je u početnoj fazi te se sektor visokog obrazovanja razvija puno brže od ostalih sektora (Europska komisija, 2016a: 83). Godine 2017. samo 2,3 % odraslih osoba (25 – 64 godine) sudjelovalo je u obrazovnim programima i programima osposobljavanja u usporedbi sa 10,9 % na razini EU-a, što ukazuje na važnost ubrzavanja reforme HKO-a (vidi tablicu 2). Nadalje, Komisija naglašava kako ne postoje značajna poboljšanja u prepoznavanju vještina i vrednovanju neformalnog i informalnog učenja (Europska komisija, 2017c: 57).

152

Još jedno područje važno za uspješan prelazak u svijet rada jest strukovno osposobljavanje. Razina sudjelovanja u strukovnom obrazovanju i osposobljavanju (SOO) na višoj srednjoškolskoj razini u Hrvatskoj jedna je od najviših u EU-u (usp. Matković i Franičević, 2014). U 2015. godini iznosila je 70,3 % u usporedbi s prosjekom EU-a od 46,7 % (tablica 2). Međutim, 2017. godine stopa zaposlenosti onih koji su u Hrvatskoj završili više srednjoškolsko strukovno obrazovanje bila je 57,7 % u usporedbi s prosjekom EU-a od 74,9 % (tablica 2). Uz to, oko 45 % ljudi koji završe više srednjoškolsko obrazovanje u Hrvatskoj radi izvan struke (Europska komisija, 2016a: 82). Kako bi poboljšala loše rezultate zapošljavanja onih koji završe strukovno obrazovanje, Hrvatska je u rujnu 2016. usvojila Program razvoja sustava strukovnog obrazovanja i osposobljavanja za razdoblje od 2016. do 2020. godine. koji bi trebao usmjeravati, u skladu s metodologijom HKO-a, izmjene programa strukovnog obrazovanja, povećati udio učenja na poslu te unaprijediti kvalitetu poučavanja (VRH, 2016). U skladu s tim u ožujku 2018. donesene su zakonske izmjene kojima se uređuje uspostava regionalnih centara kompetentnosti za SOO. Ti centri koji će se većinski financirati iz EU fondova trebali bi pomoći u boljem povezivanju škola s gospodarskim subjektima, cjeloživotnim obrazovanjem i stručnim studijima (MZO, 2018). Izvešće Europske komisije za Hrvatsku iz 2017. uvažava ovaj pristup, ali primjećuje da je opseg mogućnosti osposobljavanja koje pružaju javne službe za zapošljavanje još uvijek nedovoljno velik (Europska komisija, 2017c: 57).

Kako bi poboljšala kvalitetu SOO-a Vlada Republike Hrvatske 2017. osnovala je radnu skupinu koja će koordinirati razvoj hrvatskog modela dualnog sustava SOO-a. Ideja je, temeljeći se na uspješnom njemačkom modelu, postupno razviti sustav SOO-a koji bi ostavio puno više mogućnosti za aktivnu uključenost poslodavaca (VRH, 2017: 21). U Njemačkoj se strukovno osposobljavanje (poznato i kao

dvostruki sustav SOO-a) povezuje s promjenjivim potrebama gospodarstva. Ono omogućuje polaznicima da steknu posebna znanja i iskustvo kroz blisku vezu s tvrtkom u kojoj obavljaju osposobljavanje. S druge pak strane tvrtke u velikoj mjeri pridonose upravljanju i financiranju takvog sustava (Eichhorst et al., 2013).

Godine 2013. Hrvatska je osnovala 11 Centara za informiranje i savjetovanje o karijeri (CISOK) koji su dio Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (HZZ). Ti centri unapređuju kvalitetu prelaska iz škole na posao jer su smješteni na različitim područjima države te pružaju individualizirano cjeloživotno profesionalno usmjeravanje (CPU) hrvatskoj mladeži i svim građanima (MRMS, 2016: 18). U listopadu 2015. Hrvatska je usvojila Strategiju cjeloživotnog profesionalnog usmjeravanja i razvoja karijere 2016. – 2020. (VRH, 2015). To je prvi korak u provedbi cjeloživotnog usmjeravanja u sustavu obrazovanja te u sustavu zapošljavanja i socijalne uključenosti. Ta se strategija bavi spomenutim problemom nepodudaranja vještina onih koji traže posao i potreba tržišta rada te naglašava potrebu da se poveća stopa studenata koji završavaju fakultete (VRH, 2015). Godine 2017. ta je stopa iznosila 28,7 % u usporedbi s prosjekom EU-a od 39,9 % (vidi tablicu 2).⁴ Uz to, strategija CPU-a naglašava potrebu smanjenja prosječnog trajanja studija, smanjenja upisnih kvota za sveučilišne programe koji generiraju nezaposlenost te povećanja kvota za programe STEM-a (znanost, tehnologija, inženjerstvo i matematika) koji proizvode obrazovanu radnu snagu za tražena zanimanja. Provedba strategije CPU-a mogla bi imati važnu ulogu u odgovoru na specifičnu preporuku Vijeća za Hrvatsku koja poziva na pružanje mjera prekvalifikacije u svrhu unapređenja zapošljivosti radno sposobnog stanovništva (Vijeće EU-a, 2016a).

153

APTR se koriste kako bi se spriječila pojava, odnosno skratilo trajanje nezaposlenosti mladih i kako bi se mladima olakšao put prema zaposlenju i kvalifikacijama (Dietrich, 2012). Troškovi APTR-a činili su 2014. godine 0,17 % ukupnog BDP-a, a 2015. narasli su na 0,37 % te su na približno toj razini ostali i 2016. To znači da se Hrvatska približava prosjeku Europske unije od 0,45 % iz 2011. (zadnja godina za koju postoje podaci) (vidi tablicu 1). Stupanj obuhvata APTR-a 2012. bio je 4,1 %.⁵ Ipak, 2015. narastao je na 10,7 %, a 2016. dosegao je 12,1 % (tablica 1).⁶ Značajni porast 2015. povezan je uglavnom s

4 Više o ovoj problematici vidi kod Matković i Kogan, 2012.

5 Obuhvat APTR-a prije 2010. bio je na još nižoj razini (Babić, 2012).

6 Obuhvat APTR-a izračunat je uzimajući u obzir broj korisnika ovih mjera u odnosu na ukupan broj registriranih na zavodu za zapošljavanje (Eurostat, 2018p; Eurostat, 2018r).

povećanjem broja polaznika stručnog osposobljavanja koje je bilo rezultat povećanog financiranja od strane EU-a. Iako ne postoje informacije o stupnju obuhvata APTR-a na razini EU-a, u usporedbi s drugim državama članicama stupanj obuhvata u Hrvatskoj može se smatrati niskim (tablica 1).

Također, stupanj obuhvata APTR-a u Hrvatskoj vrlo je neravnomjeran po pitanju razine obrazovanja. Podaci za nove korisnike u 2016. pokazuju da je stupanj obuhvata među nezaposlenima sa završenim srednjoškolskim obrazovanjem bio 13 %, a među nezaposlenima sa završenim fakultetskim obrazovanjem čak 40,3 % (HZZ, 2017c: 40). Mladi su općenito preza-
stupljeni u usporedbi s drugim dobnim skupinama. Godine 2015. broj ukupnih korisnika APTR-a bio je 64.773, od čega je 41.590, odnosno 64,5 % korisnika bilo mlađe od 29 godina (MRMS, 2016: 17).

Mjera stručnog osposobljavanja koristi se od 2010., ali je 2012. originalni krug ljudi koji su mogli imati koristi od te mjere proširen. Od 2014. ta se mjera u Hrvatskoj provodi u sklopu europskog programa Garancija za mlade i većinski se financira iz ESF-a. Mjera nalaže da država isplaćuje plaće (od 2015. na približnoj razini minimalne plaće), kao i doprinose za poslodavce koji osposobljavaju mlade koji su diplomirali u trajanju od od 12 mjeseci. Također se primjenjuje na mlade koji su završili strukovne srednje škole i koji se osposobljavaju u periodu od 24 mjeseca. Zakon o radu i kolektivni ugovori odnose se na sve polaznike stručnog osposobljavanja, osim odredbi koje se tiču materijalnih prava (Butković et al. 2018).

154

Relativno visok postotak izdataka na subvencije za otvaranje novih radnih mjesta uzorkovan je promjenama Zakona o doprinosima iz 2014. (NN, 143/14). Prema tim promjenama poslodavac koji zapošljava mladog radnika (ispod 30 godina) s ugovorom na neodređeno vrijeme nije obavezan plaćati doprinose u razdoblju od pet godina. Također, tvrtke orijentirane na profit mogu primiti subvenciju za zapošljavanje mlade osobe (nekoliko dobnih skupina) koja pokriva do 50 % ukupne plaće te osobe u razdoblju od 12 mjeseci (HZZ, 2017b). U studenom 2015. potpisan je ugovor o međuinstitucionalnoj razmjeni podataka za uspostavljanje sustava praćenja NEET-a, koji bi trebao omogućiti bolju identifikaciju i način provjeravanja napretka NEET-a, kao i bolje oblikovanje mjera GZM-a za tu grupu mladih ljudi.

Hrvatska je vlada u veljači 2017. usvojila novi paket APTR-a koji se sastoji od devet mjera koje mijenjaju prethodnu 41 mjeru. Svrha novog paketa bila je učiniti APTR-e koherentnijima, jasnijima i dostupni-

jima potencijalnim korisnicima. Vlada je odredila 1,5 milijardu kuna za tu svrhu, a od toga je bilo predviđeno da će 650 milijuna kuna biti podmireno sredstvima iz ESF-a. U području samozapošljavanja potpore su povećane sa 25.000 na 35.000 kuna. Također je povećana razina financijske potpore za javne radove. Stručno osposobljavanje omogućeno je svima koji su završili srednju školu, a dobna granica za stručno osposobljavanje spuštena je sa 35 na 30 godina (MRMS, 2018). Stručno će osposobljavanje vjerojatno i u budućnosti ostati među najpopularnijim mjerama jer se može primijeniti na velik broj potencijalnih korisnika, a nudi i atraktivne uvjete za poslodavce. Ipak, proširenje ove mjere na sve one koji su završili srednju školu nije bilo u skladu s rezultatima vanjske evaluacije APTR-a u razdoblju od 2010. – 2013. To je istraživanje preporučilo smanjenje opsega te mjere kako bi se omogućilo stvaranje alternativnih točaka ulaska na tržište rada (HZZ, 2016: 63b).⁷

Početak 2018. APTR-ovi su ponovno preformulirani i nadopunjeni temeljem novousvojenih smjernica za razvoj i provedbu aktivne politike zapošljavanja (VRH, 2018). Tom prigodom Vlada je uvažila primjedbu o potrebi smanjenja broja polaznika stručnog osposobljavanja u javnom sektoru. Prema podacima za 2015. gotovo 80 % polaznika stručnog osposobljavanja polazili su obuku unutar javnog sektora što nije bilo logično s obzirom na ograničene mogućnosti zapošljavanja (Levačić, 2015: 50). Od 2018. broj polaznika stručnog osposobljavanja u javnom sektoru ograničen je na 3 % od ukupno zaposlenih u određenoj instituciji. Osim toga, sukladno novousvojenim smjernicama aktualiziran je povratak pripravništva kao najdominantnije mjere za ulazak na tržište rada, posebice u sektorima obrazovanja, zdravstva i socijalne skrbi. Planiran broj korisnika pripravništva u 2018. iznosi 9.196, dok se do kraja 2020. očekuje sveukupno 30.430 korisnika ove mjere (VRH, 2018).

Prvi je plan provedbe Garancije za mlade (PGZM) usvojen u travnju 2014. Taj je plan trebao biti na snazi do 2020., s time da je s vremenom trebao biti dopunjen kako bi odražavao promjene na tržištu rada. Plan se odnosio na sve mlade između 15 – 30 godina i sastojao se od 37 mjera: 20 reformi i inicijativa za ranu intervenciju i aktivaciju te 17 mjera za integraciju na tržište rada (MRMS, 2014). PGZM je razvilo posebno vijeće

7 U lipnju 2016. Hrvatski zavod za zapošljavanje publicirao je još jednu studiju koja evaluira mjeru stručnog osposobljavanja. Ta studija između ostalog preporuča: evaluaciju iskustava korisnika nakon što su izišli iz mjere, bolju detekciju poslodavaca koji zlopotrebljavaju mjeru, promoviranje smjernica za izradu programa stručnog osposobljavanja, bolje nadziranje mentora itd. (HZZ, 2016a).

koje su koordinirali Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, a okupljalo je 17 dionika, uključujući i socijalne partnere (Bussi et al., 2014).

Drugi je PGZM, za razdoblje od 2017. – 2018., Hrvatska vlada usvojila u lipnju 2017. (MRMS, 2017) Tim su planom predložene 22 mjere čija je provedba povjerena raznim institucijama kao što su Ministarstvo rada, Hrvatski zavod za zapošljavanje te Hrvatska gospodarska komora. Mjere su odvijane prikazane unutar tri intervjensijska područja: i) izravna provedba mjera GZM-a, ii) provedba aktivnosti obuhvata te, iii) mjere prevencije i komplementarne mjere, koje se provode temeljem drugih strateških dokumenata. Prema zaključcima multilateralnog nadzora EMCO-a iz 2016. godine, kako bi se poboljšala provedba GZM-a u Hrvatskoj potrebno je uložiti više napora u povećanje kapaciteta i poboljšanje koordinacije između različitih tijela, te na učinkovitost reforme obrazovanja (Vijeće EU-a, 2016b). Zaključci EMCO-a iz 2017. dodaju da Hrvatska treba više raditi na kvaliteti ponuda u sklopu GZM-a, kao i na ravnomjernoj rasprostranjenosti korisnika GZM-a po čitavoj zemlji (Vijeće EU-a, 2017).

156

Analizirani problemi hrvatskog obrazovnog sustava i tržišta rada u fokusu su Operativnog programa učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020. kojim se definiraju područja i prioritete financiranja iz Europskog socijalnog fonda i Inicijative za zapošljavanje mladih. Stoga je uspješnost u povlačenju sredstava iz EU fondova od iznimne važnosti za prevladavanje sadašnjeg stanja.

Slovenija

Ciljevi reforme Zakona o radu iz 2013. bili su povećanje fleksibilnosti na tržištu rada, ali i smanjenje sve jače segmentacije tržišta rada tako što bi se otežalo zapošljavanje na određeno vrijeme. To je bilo posebno važno za slovensku mladež jer je 2017. preko 51 % radnika od 15 – 29 godina bilo privremeno zaposleno (što je među najvišim udjelima na razini EU-a), a postotak tako uposlenog ukupnog radno aktivnog stanovništva (između 15 – 65 godina) iznosio je preko 17 % (vidi tablicu 1). Ipak, iako je reforma usporila porast privremenog zapošljavanja, koje se najvećim dijelom odnosi na zapošljavanje na određeno vrijeme, ona nije uspjela obrnuti prevladavajući trend (Bembič i Stanojević, 2015). Još je jedna važna intervencija u području radnog zakonodavstva provedena 2014. s ciljem smanjivanja segmentacije tržišta rada. Sukladno tim promjenama, i poslodavci i zaposlenici imaju obavezu plaćanja svih socijalnih doprinosa za dva najviše korištena oblika građanskih ugovora (Europska komisija, 2015a: 57).

Nakon što je izbila kriza povećana je količina studentskog rada u usporedbi s drugim oblicima rada. Polovica svih studenata u Sloveniji radi tijekom studiranja, što utječe na kvalitetu i trajanje njihovog fakultetskog obrazovanja (ibid.). Zakon o radu ne regulira studentski rad, te je on vjerojatno najfleksibilniji oblik rada u državi. Nova regulacija studentskog rada koja je stupila na snagu u veljači 2015. učinila je studentski rad financijski neisplativijim za poslodavce, ali se trend povećanja studentskog rada održao (Europska komisija, 2016c).

Kao i u Hrvatskoj, u Sloveniji je nezaposlenost mladih često rezultat poteškoća prilikom prelaska iz obrazovanja u svijet rada koji je uzrokovan učestalim nerazmjerom između potrebnih i dostupnih vještina radne snage. U razdoblju 2010. – 2014. došlo je do poboljšanja u vrednovanju neformalnog i informalnog učenja u visokom obrazovanju. Institucije visokog obrazovanja sada imaju obavezu priznati neformalno i informalno učenje, a to je između ostalog omogućilo lakši prelazak polaznika iz institucije u instituciju (Košmrlj, 2016). Također, Slovenija je 2014. usvojila Zakon o slovenskom kvalifikacijskom okviru (SKO) koji je temeljen na EKO-u za cjeloživotno učenje. To je prvi korak prema centralizaciji sustava kvalifikacija u državi (ibid.). Za razliku od Hrvatske, u Sloveniji je 2017. prosječna stopa diplomiranih studenata (46,4 %) bila viša od prosjeka EU-a (39,9 %). Jednako tako je Slovenija, kada je riječ o količini sudjelovanja u obrazovanju i osposobljavanju odrasle populacije, 2017. bila iznad prosjeka EU-a (12,0 % naspram 10,9 %), dok su Hrvatska i Poljska bile ispod tog prosjeka (tablica 2).

157

Kako bi što brže odgovorio na promjene u svijetu rada, u Sloveniji je SOO postao fleksibilniji te dopušta da obrazovne institucije u dogovoru s lokalnim poslodavcima same odlučuju o sadržaju 20 % nastavnog programa (Europska komisija, 2014: 29). Kao što je vidljivo u tablici 2, postotak srednjoškolaca koji su u 2015. pohađali SOO-a ostao je iznad prosjeka EU-a (67,4 % naspram 46,7 %). K tome je stopa zaposlenosti za one koji su završili višu srednjoškolsku razinu obrazovanja i koji su sudjelovali u SOO-u 2017. (80,8 %) također bila iznad prosjeka EU-a (74,9 %). Recentno povećanje u ovoj kategoriji u skladu je s preporukama Europske komisije iz ranijih godina koja je naglašavala da će u Sloveniji potražnja za visokokvalificiranim radnicima znatno porasti (Europska komisija, 2015a: 58).

Glavni pružatelji cjeloživotnog profesionalnog usmjeravanja su škole, Slovenski zavod za zapošljavanje (ZRSZ) i Centri za obrazovanje i usmjeravanje odraslih (ISIO). U svim ovim ustanovama zapošljavaju

se profesionalni savjetnici, koji pružaju velik broj osobnih i grupnih usluga usmjeravanja. Svake godine otprilike 25.000 odraslih traži informacije, savjete ili savjetovanje preko ISIO-a. Savjetovanje u školama pružaju školski savjetnici, ali ono nije obavezan dio obrazovnog programa. Savjetovanje u ZRSZ-u pružaju lokalni i regionalni uredi te centri za zapošljavanje u cijeloj zemlji (CEDEFOP, 2014a: 52).

Podaci za 2013. pokazuju da je u Sloveniji pokrivenost APTR-ima bila 15,1%. Ipak, u narednim je godinama ta pokrivenost smanjena (tablica 1). Godine 2014. mlađi od 29 godina činili su 37 % svih korisnika APTR-a (MDDSZ, 2015: 37). Izdaci za APTR iznosili su u Sloveniji oko 0,3 % BDP-a u 2013. i 2014. godini. Ipak, u 2015. ti izdaci smanjeni su na 0,15 % (tablica 1). U razdoblju 2012. – 2016. godine 50-60 % tih izdataka pokrio je ESF, a predviđa se da će istu količinu pokrivati i u razdoblju 2016. – 2020. (ibid.). Prema Europskoj komisiji, potrebni su bolje usmjereni APTR-ovi kako bi se starijima i ljudima s niskom stručnom spremom omogućio povratak na tržište rada (Europska komisija, 2016c: 52).

158

U sklopu APTR-ove kategorije obrazovanja i osposobljavanja postojalo je 2016. godine deset različitih programa. Ipak, valja napomenuti da se program pod imenom Ispitivanje rada u kojem je bilo 3 % svih sudionika APTR-a 2016. pokazao izrazito uspješnim (ZRZS, 2018). On je posebno namijenjen mladima. Glavna je ideja programa da mladi iskušaju svoje znanje i vještine na radnome mjestu. Godine 2014. oko 65 % sudionika ovog programa imalo je završenu srednju školu, a 52,1 % tražilo je svoj prvi posao. Treba istaknuti da je 30-40 % sudionika programa uspjelo naći posao nakon završetka programa (MDDSZ, 2015: 36). Javni se radovi u Sloveniji najčešće provode u područjima socijalne sigurnosti i kulture. Godine 2013. reforma programa javnog rada pojednostavnila je sudjelovanje dugotrajno nezaposlenih u ovom programu (ibid.). Kada je riječ o subvencijama za samozaposlene, podaci iz ZRSZ-a govore da je u razdoblju 2007. – 2012. oko 50 % korisnika uspjelo zadržati zaposlenje nakon završetka razdoblja potpore (ibid.).

Kako bi se riješio problem nesigurnosti zaposlenja mladih u Sloveniji, vlada je usvojila dva Programa garancije za mlade (PGZM) koji su osigurali strukovno osposobljavanje i stažiranje te pojačali veze između obrazovnog sustava i tržišta rada. Prema oba plana, u GZM-u mogli su sudjelovati mladi u dobi 15-29 godina koji su bili nezaposleni i registrirani u ZRSZ-u. Prvi PGZM bio je usvojen 2014. na razdoblje od dvije godine te je sadržavao 36 mjera s ciljem ostvarivanja odredbi programa GZM-a (MDDSZ, 2014). Drugi PGZM, usvojen u travnju 2016.

i osmišljen je za četverogodišnje razdoblje. Oba su plana bila razvijena u suradnji sa predstavnicima mladih, Slovenskim zavodom za zapošljavanje i nekim ministarstvima.

Novi PGZM sadrži samo 15 mjera, no one su bolje fokusirane na konkretne ciljeve. Mjere su podijeljene u preventivne mjere, namijenjene mladima koji još nisu ušli na tržište rada, te aktivacijske mjere, namijenjene brzom aktivaciji mladih na tržištu rada. U okviru dviju različitih mjera također su isplanirane sistemske i programske (kratkotrajne) mjere (MDDSZ, 2016). Novi je PGZM posebno usmjeren prema mladima koji trebaju više pomoći pri ulasku na tržište rada, kao što su dugotrajno nezaposleni ili oni koji se vraćaju u program GZM-a. Također je više fokusa stavljeno na sistemske mjere kako bi se osigurao dugoročan utjecaj u područjima kao što je sustav praktične izobrazbe (ibid.).

Zaključak je multilateralnog nadzora EMCO-a iz 2017. godine da Slovenija treba više raditi na održivosti ponuda u sklopu GZM-a s obzirom na još uvijek visoku segmentaciju na tržištu rada. Također bi trebalo raditi na boljoj dostupnosti informacija kako bi se unaprijedio sustav monitoringa GZM-a, naročito s obzirom na kvalitetu ponuda (Vijeće EU-a, 2017).

159

Poljska

Broj privremeno zaposlenih na poljskom tržištu rada izuzetno je visok i negativno se odražava na produktivnost i akumulaciju ljudskog kapitala (Europska komisija, 2017e: 23). Time su posebno pogođeni mladi jer je u 2017. godini 50,5 % radnika starih od 15 – 29 godina bilo privremeno zaposleno, a u ukupnoj radnoj populaciji (15 – 64 godine) bilo je 26,1 % takvih radnika (tablica 1). Također, u 2014. je stopa prelaska s rada na određeno vrijeme u stalni radni odnos iznosila samo 18,3 % (Europska komisija, 2016b: 19).

Od 2009. u Poljskoj dolazi do povećanog zapošljavanja na tzv. građanske ugovore što je dodatno pojačalo segmentaciju na tržištu rada. Ti ugovori mogu se smatrati prekarnim jer u usporedbi s radom koji se temelji na zakonu o radu osiguravaju značajno manja prava u području socijalne zaštite. Zdravstveno osiguranje nije nužno pokriveno ovim ugovorima. Nadalje, takav rad nije podložan propisima koji reguliraju radno vrijeme, rad blagdanima, bolovanja ili minimalne plaće (Polakowski, 2012: 10). Broj ljudi zaposlenih na građanskim ugovorima povećao se sa 3,5 % u 2010. na 8,4 % u 2014.

(Mrozowicki i Maciejewska, 2015). Rast broja građanskih ugovora imao je izrazito negativan učinak na nisko do srednje kvalificirane mlade. Pojava takvih ugovora smanjuje se kako dob radnika raste te je također u negativnoj korelaciji s razinom obrazovanja (Polakowski 2012: 10).

Poljska je 2015. od Vijeća dobila specifičnu preporuku koja je zahtijevala poduzimanje mjera za smanjenje prevelikog broja ugovora na određeno vrijeme i građanskih ugovora (Vijeće EU-a 2015b). Kao posljedica toga u veljači 2016. dodana je Zakonu o radu izmjena kojom je ograničen broj uzastopnih ugovora na određeno vrijeme i njihovo trajanje. Također, stopa doprinosa za socijalno osiguranje kod nekih građanskih ugovora znatno se povećala.

160

Stopa završenog tercijarnog obrazovanja u Poljskoj znatno se povećala u proteklih 15 godina. Ona je u 2017. godini iznosila 45,7 % za dobnu skupinu od 30 – 34 godine, dok je prosjek EU-a bio 39,9 % (vidi tablicu 2). Ipak, rastući broj slobodnih radnih mjesta i u prosjeku duga razdoblja traženja zaposlenja ukazuju na teškoće u povezivanju postojećih slobodnih radnih mjesta s ostatkom nezaposlenih (Europska komisija, 2016d: 17). Ta je situacija, kao i u Sloveniji i Hrvatskoj, potaknula Poljsku na reformu sustava kvalifikacija. Poljski kvalifikacijski okvir (PKO) usvojen je 2011. Njime je svaki program visokog obrazovanja uveden u PKO i opisan ishodima učenja. Izmjene PKO-a iz 2014. omogućile su visokoškolskim ustanovama da odvoje do 50 % ECTS-a svakog studijskog programa za ishode učenja koji se mogu postići kroz neformalno učenje (CEDEFOP, 2014b: 37). Međutim, Poljska i dalje mora ulagati više napora u reforme na području obrazovanja jer je primjerice u 2017. samo 4,0 % odraslih (u dobi od 25 – 64 godine) sudjelovalo u programima obrazovanja i osposobljavanja, dok je prosjek EU-a iznosio 10,9 % (vidi tablicu 2).

Postotak srednjoškolaca koji pohađaju SOO-a bio je 2015. godine 50,4 % što je bilo malo iznad prosjeka EU-a od 46,7 % (vidi tablicu 2). Slično tomu, 2017. stopa zaposlenosti diplomanata SOO-a (74,7 %) bila je gotovo identična razini prosjeka EU-a (vidi tablicu 2). Praktično strukovno obrazovanje sačinjava 60 % ukupnih sati u osnovnim strukovnim programima i 50 % u višim strukovnim programima (CEDEFOP, 2016).

Poljska je počela provoditi reformu svog sustava SOO-a 2012./2013. Ta je reforma bila namijenjena poboljšanju povezanosti programa strukovnog obrazovanja i osposobljavanja i potreba tržišta rada. Ipak, bolja suradnja između poduzeća i škola koje nude SOO i dalje

predstavlja izazov, kao i poboljšanje osnovnih kompetencija učenika, omogućavanje visokokvalitetnih CPU-a i jačanje suradnje regionalnih i lokalnih vlasti kako bi se osiguralo uspješno ulaganje u sustav SOO-a (Europska komisija, 2016d: 23). Nadalje, problem leži i u činjenici da lokalne uprave često pokušavaju provoditi jeftinije programe SOO-a čak i ako te vještine nisu tražene (CEDEFOP, 2011). Posljednjih se godina prosječan broj škola koje nude SOO smanjio zbog činjenice da je Vlada postupno zatvorila škole za odrasle koje nude SOO i zamijenila ih tečajevima za strukovne kvalifikacije koji sudionicima omogućuju ostvarivanje strukovnih kvalifikacija nakon što polože državni ispit. Takvi su tečajevi 2014./2015. bili ponuđeni otprilike 14 % svih odraslih studenata u SOO-u (CEDEFOP, 2016: 16).

Kada je riječ o cjeloživotnom profesionalnom usmjeravanju, treba naglasiti da je broj strukovnih savjetnika u poljskim školama i drugim obrazovnim ustanovama u stalnom porastu. Godine 2011. u školama je radilo 1.385 savjetnika, a 2013. njih 1.509 (CEDEFOP, 2014b: 51). Broj savjetnika zaposlenih u županijskim javnim centrima za zapošljavanje znatno se povećava. Na svakih 769 korisnika bio je 2015. jedan savjetnik, gotovo devet puta više od njihova broja u 2001. (CEDEFOP, 2016: 45).

Izdaci za APTR u Poljskoj smanjili su se sa 0,51 % BDP-a u 2009. na 0,32 % u 2011. Ipak, u narednim su godinama ti izdaci su narasli i održali se na oko 0,4 % (vidi tablicu 1). Pokrivenost APTR-ovima u Poljskoj iznosila je 30,2 % u 2014. Idućih godina, taj se obuhvat povećao na 38,0 % 2015. i 44,2 % u 2016. (tablica 1). Udio mladih među svim korisnicima APTR-a iznosio je u 2013. godini 32,7 % (MPiPS, 2015: 10). Javni radovi i intervencijsko zapošljavanje dva su vrlo slična APTR-a ovisna o potražnji koji predstavljaju zapošljavanje financirano od strane vlade i često se koriste u Poljskoj. Glavna je razlika među njima to što unutar javnih radova zaposlenik mora biti iz javnog sektora, dok se kod intervencijskog zapošljavanja za subvencije mogu prijaviti i privatne tvrtke. Sudjelovanjem u troškovima zapošljavanja i sufinanciranjem gospodarskih aktivnosti, poljska vlada uglavnom promiče mala i srednja poduzeća kao i samozapošljavanje (Dahlke, 2016: 35).

Izmjenom Zakona o promicanju zapošljavanja i institucijama u području rada uvedena je 2014. reforma javnih zavoda za zapošljavanje i APTR-a. Nove mjere APTR-a uključile su bonove za osposobljavanje, stažiranje, zapošljavanje i preseljenje, zajmove Fonda za rad, te aktivacijske naknade za poslodavce koji zapošljavaju roditelje koji se vraćaju na posao (Europska komisija, 2015b: 17).

Bon za osposobljavanje jamči upućivanje nezaposlenih na osposobljavanje koje sami izaberu te pokriva sve troškove osposobljavanja (plaću, tečajevе, putovanja itd.). Bonovi za stažiranje jamče nezaposlenima radnu praksu kod poslodavca kojeg sami biraju na razdoblje od šest mjeseci, ukoliko se poslodavac složi da nakon kraja prakse tu osobu zaposli na šest mjeseci. Bon za zapošljavanje jamči poslodavcu da će dobiti povrat novca, u razdoblju od 12 mjeseci, za dio troškova zapošljavanja. Na kraju, bon za preseljenje oblik je podrške za nezaposlene koji započinju posao ili poslovnu aktivnost izvan svog mjesta stanovanja (MPiPS, 2015). Nakon izmjene Zakona o promicanju zapošljavanja iz 2014. nezaposleni mladi imaju mogućnost prijaviti se za nepovratno financiranje za započinjanje poslovne aktivnosti ili otvaranje socijalnih zadruga (ibid.).

Poljska je svoj prvi Program garancije za mlade objavila u travnju 2014. i dopunila ga u listopadu 2015. Ti su programi sadržavali sedam inicijativa kojih je cilj bio osigurati ranu intervenciju i aktivaciju te 13 dodatnih mjera i inicijativa koje omogućavaju integraciju na tržištu rada. Iako je u prvom planu fokus prvenstveno bio na mladima u dobi 15-25, u dopuni 2015. fokus je proširen na dobnu skupinu od 15-29 godina (MPiPS, 2014; MPiPS, 2015). Provedbu GZM-a u Poljskoj koordinira Ministarstvo rada i socijalne politike u suradnji s Ministarstvom razvitka. Na operativnoj razini, ključna je uloga javnih zavoda za zapošljavanje, Volonterskih radnih tijela (VRT) i Banke Gospodarstwa Krajewogo. VRT su državne proračunske jedinice koje nadgleda ministar zadužen za rad. One mladima nude uvjete za pravilan društveni i profesionalni razvoj, a posebnu pozornost posvećuju mladima koji su diskriminirani i trebaju pomoć državnih institucija. Izravnu potporu pruža približno 800 osnovnih VRT-ova raspoređenih po cijeloj zemlji (MPiPS, 2018).

Prema zaključcima multilateralnog nadzora EMCO-a iz 2017. Poljska bi trebala više raditi na tome da se ponude u sklopu GZM-a isporučuju na vrijeme (u okviru četiri mjeseca od završetka školovanja ili gubitka posla). Nadalje, ponude bi trebalo oblikovati da one u većoj mjeri odgovaraju potrebama mladih (Vijeće EU-a, 2017). Procjenjuje se da će više od 50% troškova za financiranje provedbe GZM-a u Poljskoj biti podmireno sredstvima Europskoga socijalnog fonda i Inicijative za zapošljavanje mladih EU-a (MPiPS, 2015: 77).

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Zaključci

Kapaciteti EU-a za borbu protiv nezaposlenosti mladih još su uvijek ograničeni jer je većina nadležnosti u tom području u rukama država članica. Europska unija međutim redovito izdaje strateške dokumente i smjernice kako bi usmjeravala svoje države članice i pomagala im da smanje nezaposlenost mladih. Osim toga, u provedbi europskih smjernica državama članicama na raspolaganju su značajna sredstva Europskog socijalnog fonda kao i drugih financijskih instrumenata EU-a. Napori EU-a u području nezaposlenosti mladih pojačali su se nakon izbijanja krize jer su mladi bili teško pogođeni i njihova je nezaposlenost na razini prosjeka EU-u udvostručena. Jedan od značajnih izazova u borbi protiv nezaposlenosti mladih na razini EU-a odnosi se na činjenicu da se taj problem rješava u različitim kontekstima (kao dio obrazovne politike, politike zapošljavanja i socijalne politike) zbog čega je otežano formiranje koherentnijeg pristupa. Program Garancije za mlade, pokrenut 2013. godine, najznačajnija je inicijativa EU-a u borbi protiv nezaposlenosti mladih u razdoblju nakon krize. Države članice provode ga u skladu sa specifičnim potrebama i situacijama na svojim tržištima rada.

163

Svjetska gospodarska kriza imala je u Hrvatskoj i Sloveniji veoma nepovoljan utjecaj u pogledu nezaposlenosti mladih i drugih indikatora radne snage. Negativno je utjecala i na Poljsku, ali ne tako snažno zato što ta zemlja nije doživjela recesiju već samo gospodarsko usporavanje. Od 2014., kada je počeo gospodarski oporavak, sve tri zemlje bilježe pozitivne pomake. Smanjenje nezaposlenosti mladih, međutim, samo je dijelom pratio porast njihove zaposlenosti, što se može objasniti iseljavanjem radne snage. Godine 2017. indikatori radne snage za mlade u Poljskoj izgledali su bolje nego prije krize, u Sloveniji se prilično podudaraju s vrijednostima neposredno prije krize, dok Hrvatska uglavnom još nije dosegla pragove iz 2009. Kako bi popravile položaj mladih na tržištu rada u razdoblju nakon 2013. sve su tri zemlje uvele zakonodavne promjene koje podržavaju zapošljavanje mladih temeljem standardnih ugovora ili uvode zapreke prekomjernoj upotrebi ugovora na određeno vrijeme i građanskih ugovora. Time je u Sloveniji i Poljskoj donekle usporeno prekarno zapošljavanje mladih, no još je prerano govoriti o obrtanju trenda.

Nesklad između vještina tražitelja posla i potreba tržišta rada potaknuo je sve tri zemlje da ulože više napora u usklađivanje s Europskim

kvalifikacijskim okvirom za cjeloživotno učenje. U Poljskoj je ta reforma započela ranije nego u drugim dvjema zemljama. Ipak, čini se da situacija u Sloveniji najviše obećava jer je ta zemlja postigla napredak u priznavanju neformalnog učenja te uz to premašuje prosjek EU-a u pogledu sudjelovanja odraslih u obrazovanju i osposobljavanju. Poljska je u prvome napredovala no ima poteškoća s potonjim, a Hrvatska u oba područja još uvijek bilježi ispodprosječne rezultate. Stopa završavanja fakulteta u Poljskoj i Sloveniji premašuje prosjek EU-a, dok je u Hrvatskoj još uvijek znatno ispod tog prosjeka.

Indikatori za SOO na višoj srednjoškolskoj razini pokazuju da Hrvatska i Slovenija imaju vrlo visok udio učenika viših srednjih škola koji pohađaju SOO. Nažalost, za razliku od Poljske i Slovenije, stopa zapošljavanja tih učenika u Hrvatskoj zaostaje za prosjekom EU-a. Poljska i Slovenija su posljednjih godina bile dosta usredotočene na poboljšanje veze između programa strukovnog obrazovanja i osposobljavanja s jedne i potreba tržišta rada s druge strane, dok se Hrvatska ozbiljnije pridružila ovim naporima tek u najnovijem razdoblju. Ipak, sve bi tri zemlje mogle imati korist od dalekosežnijih reformi sustava SOO-a koje bi otvorile značajniji prostor za aktivno sudjelovanje poslodavaca u programima strukovnog obrazovanja i osposobljavanja.

164

Različite situacije na tržištima rada nakon 2013. donijele su i različite pristupe APTR-ima. Slovenija je smanjila izdatke za njih i njihov obuhvat. Poljska je, s druge strane, održala postojeću razinu izdataka, ali je proširila njihov obuhvat. Naposljetku, Hrvatska je povećala i izdatke i obuhvat. Premda bi se moglo reći da je povećanje izdataka i obuhvata pozitivno, ono nije dovoljno jamstvo da će se nezaposlenost mladih smanjiti i da će prelazak iz obrazovanja u rad postati jednostavniji. Obuhvat APTR-ova u Hrvatskoj još uvijek je prilično malen bez obzira na sva povećanja. Osim toga, čini se da su u Hrvatskoj, u usporedbi s Poljskom i Slovenijom, mjere donekle neuravnotežene. Dvojbeno je to što se oko 2/3 svih APTR-ova u Hrvatskoj odnosi na osobe mlađe od 29 godina jer se time korisnici drugih dobrih skupina stavljaju u nejednak položaj. Nadalje, relativno visok udio APTR-ova među nezaposlenim mladim koji su završili fakultet i njihova slabija prisutnost među mladima sa srednjoškolskom diplomom protivni su logici APTR-ova jer je rizik od nezaposlenosti veći za one s nižim obrazovanjem.

U sve tri zemlje sredstva Europskog socijalnog fonda od ključne su važnosti za provedbu GZM-a. Nadalje, u sve tri zemlje planovi implementacije garancije za mlade (PGZM) proširili su prvotni obuhvat s dobne skupine 15-25 na 15-30 godina, zbog relativno kasnog ulaska

mladih na tržište rada. U Sloveniji, najnoviji PGZM sadrži manji broj mjera od njegovog prethodnika, no čini se da su (kao i u Poljskoj) te novije mjere bolje fokusirane na postizanje konkretnih ciljeva. Najnoviji PGZM u Hrvatskoj također navodi manje mjera, no nedovoljno je fokusiran na najslabije aspekte provedbe programa kao što su bolja koordinacija među različitim provedbenim tijelima i reforma obrazovnog sustava.

Preporuke za Hrvatsku

- Hrvatska bi trebala iskoristiti pozitivna iskustva i lekcije naučene u drugim novim državama članicama koje se uspješnije bore protiv nezaposlenosti mladih. Poljsko i slovensko iskustvo govori da je uspjeh u borbi protiv nezaposlenosti mladih često rezultat uključivih procesa kreiranja i evaluacije politika. To bi podrazumijevalo da kreatori politika na državnoj razini u većoj mjeri uvažavaju argumente i stajališta koje zagovaraju nevladini dionici poput socijalnih partnera, neovisnih eksperata ili organizacija civilnoga društva.
- Hrvatska bi morala pojačati napore u borbi protiv segmentiranja tržišta rada koje naročito pogađa mlade. To bi se moglo postići zakonodavnim zaprekama prekomjernoj upotrebi ugovora na određeno vrijeme, kao što je nedavno provedeno u Sloveniji, te daljnjim poticanjem prelaska na standardne ugovore. Nadalje, trebalo bi dodatno porezno rasteretiti rad na neodređeno vrijeme. Sustav studentskog rada trebalo bi bolje urediti kako bi postao manje podložan zloupotrebama od strane poslodavaca. Takva bi reforma trebala potaknuti učinkovitiju registraciju i kontrolu radnih sati kao i zarada angažiranih studenata. Uz to, kao u Sloveniji, studentski bi rad trebao poslodavce više koštati.
- Kako bi povećala učinkovitost svojeg sustava SOO-a Hrvatska bi trebala slijediti poljski primjer i povećati mogućnosti osposobljavanja koje nudi Zavod za zapošljavanje. Uz to, treba nastaviti raditi na razvoju dualnog sustava SOO-a slično uspješnom njemačkom modelu. Takav se sustav treba razvijati u uskoj suradnji s poslodavcima, koji se moraju aktivno uključiti u njegovu provedbu. Novi sustav SOO-a trebao bi se temeljiti na praktičnom obrazovanju i osposobljavanju te bi trebao biti u stanju spremno reagirati na promjenjive potrebe tržišta rada.

- U području cjeloživotnog profesionalnog usmjeravanja Hrvatska bi trebala slijediti poljsku i slovensku praksu i povećati broj savjetnika za profesionalno usmjeravanje u školama. Tako bi se mladi ljudi mogli bolje osposobiti za donošenje informiranih odluka o svojoj karijeri i u konačnici kreirati tržište rada koje bolje funkcionira.
- Kako bi se uspješno borila protiv nezaposlenosti mladih Hrvatska bi morala povećati stopu završavanja fakulteta svojih studenata, danas jednu od najnižih u EU-u. Međutim, općenito povećanje te stope neće biti dostatno i moglo bi čak biti kontraproduktivno. Ta se stopa mora povećati u STEM području kako bi se stvorili preduvjeti za privlačenje ulaganja u industriju koja bi potom povećala potražnju za radnom snagom.
- Trebalo bi također povećati sudjelovanje odraslih u obrazovanju i osposobljavanju jer je sadašnja razina znatno ispod prosjeka EU-a. Povećanje tog udjela važno je za suzbijanje nezaposlenosti (uključujući nezaposlenost mladih) jer može pridonijeti nadilaženju nesklada između vještina tražitelja posla i potreba poslodavaca. Hrvatska bi trebala postupno povećavati sudjelovanje odraslih postavljanjem realnih ciljeva u tom području.
- Hrvatska bi morala postati uspješnija u priznavanju ishoda postignutih neformalnim učenjem. Poljsko i slovensko iskustvo pokazuje da je to važan element želi li se da sustav SOO-a i programi srednjoškolskih institucija bolje odgovaraju potrebama tržišta rada. Hrvatska tek počinje taj kompleksni proces koji bi se mogao ubrzati snažnijom provedbom reforme Hrvatskoga kvalifikacijskog okvira.
- Trebalo bi razviti aktivnosti obuhvaćanja mlade NEET populacije s ciljem da se sve takve osobe registriraju i da se donesu mjere koje će ih uspješno uključiti u rad, obrazovanje ili osposobljavanje. Poljsko iskustvo pokazuje da su za to od ključne važnosti aktivnosti na lokalnoj razini koje kreću odozdo prema gore. Stoga bi u hrvatskom kontekstu trebalo razmotriti profesionalno i financijsko jačanje regionalnih Centara za cjeloživotno profesionalno usmjeravanje.
- Hrvatska bi u cilju uspješnije provedbe programa GZM-a

trebala dalje povećati danas još uvijek nisku pokrivenost APTR-ova. Također bi trebala slijediti primjer Poljske i Slovenije i još više diversificirati APTR-ove za mlade ljude kako bi te mjere postale učinkovitije. Hrvatska bi trebala više pozornosti posvetiti mjerama APTR-a osmišljenim za skupine mladih u najnepovoljnijem položaju kao što su dugotrajno nezaposleni mladi ili oni koji se vraćaju u program GZM-a. Trebalo bi, u skladu s planiranim, smanjiti opseg stručnog osposobljavanja te ustrajati u promicanju pripravnštva kao i drugih jeftinijih mjera.

- Pri osmišljavanju novih APTR-ova Hrvatska bi trebala osobitu pozornost posvetiti mjerama koje su se pokazale učinkovitima u drugim državama članicama EU-a. Program Ispitivanje rada u Sloveniji predstavlja jedan takav zanimljiv slučaj zbog visoke stope zaposlenosti njegovih bivših korisnika. Praksa kreditiranja mladih poduzetnika u Poljskoj također bi mogla biti zanimljiva Hrvatskoj s obzirom da je tamo ovo pitanje uređeno izravno kroz zakonodavstvo.

DODATAK

Tablica 1. Glavni indikatori tržišta rada (EU28 i odabrane nove države članice)

	Indikatori (u %)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
EU28	Nezaposlenost mladih	15,5	16,7	17,0	18,4	18,9	17,7	16,2	14,7	13,2
	Zaposlenost mladih	48,6	47,6	47,2	46,4	45,9	46,5	47,3	48,3	49,2
	Stopa aktivnosti mladih	57,6	57,2	56,9	56,8	56,6	56,5	56,4	56,6	56,7
	Stopa NEET populacije	14,7	15,2	15,4	15,9	15,9	15,4	14,8	14,2	13,4
	Dugotrajna nezaposlenost mladih	3,9	5,2	5,7	6,5	7,1	6,9	5,9	4,9	4,2
	Stopa nezaposlenosti aktivnog stanovništva	9,0	9,6	9,7	10,5	10,9	10,2	9,4	8,6	7,6
	Privremeno zaposleni (15-65)	13,6	13,9	14,0	13,7	13,6	13,9	14,1	14,2	14,3
	Privremeno zaposleni (15-29)	29,4	30,8	31,4	31,2	31,5	32,1	32,4	32,4	32,5
	APTR-ovi kao postotak BDP-a	0,51	0,52	0,45	0,42	/	/	/	/	/
HR	Nezaposlenost mladih	17,8	23,5	28,3	31,2	34,1	32,3	29,8	24,6	21,8
	Zaposlenost mladih	43,7	40,3	36,0	33,4	31,6	34,8	35,6	39,8	40,9
	Stopa aktivnosti mladih	53,2	52,7	50,3	48,5	47,9	51,4	50,7	52,8	52,3
	Stopa NEET populacije	14,9	17,6	19,1	19,7	22,3	21,8	19,9	19,5	17,9
	Dugotrajna nezaposlenost mladih	8,1	11,2	14,7	18,1	18,4	16,6	15,3	10,1	6,6
	Stopa nezaposlenosti aktivnog stanovništva	9,3	11,8	13,7	15,8	17,4	17,2	16,1	13,4	11,1
	Privremeno zaposleni (15-65)	12,0	12,8	13,5	13,3	14,5	16,9	20,2	22,2	20,7
	Privremeno zaposleni (15-29)	26,2	28,7	32,6	34,2	35,6	40,7	47,1	51,4	48,1
	APTR-ovi kao postotak BDP-a	/	/	/	0,15	0,20	0,17	0,37	0,34	/
	Pokrivenost APTR-ovima	/	/	/	4,1	7,1	6,8	10,7	12,3	/

	Indikatori (u %)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
<u>SI</u>	Nezaposlenost mladih	11,6	13,7	14,8	17,2	19,0	18,9	16,2	14,7	10,8
	Zaposlenost mladih	51,1	49,8	47,8	44,8	43,5	42,9	45,9	45,6	51,1
	Stopa aktivnosti mladih	57,8	57,7	56,1	54,1	53,7	52,9	54,8	53,4	57,3
	Stopa NEET populacije	9,3	9,4	9,4	11,8	12,9	12,9	12,3	10,9	9,3
	Dugotrajna nezaposlenost mladih	2,9	4,9	5,4	6,6	8,2	8,0	6,1	6,1	3,8
	Stopa nezaposlenosti aktivnog stanovništva	5,9	7,3	8,2	8,9	10,1	9,7	9,0	8,0	6,6
	Privremeno zaposleni (15-65)	16,2	17,1	18,0	17,0	16,3	16,5	17,8	16,9	17,6
	Privremeno zaposleni (15-29)	47,9	48,9	49,2	48,7	48,7	49,8	53,5	51,8	51,3
	APTR-ovi kao postotak BDP-a	0,24	0,39	0,24	0,17	0,28	0,27	0,15	0,16	/
	Pokrivenost APTR-ovima	50,1	26,6	18,6	10,4	15,1	14,3	9,4	7,0	/
<u>PL</u>	Nezaposlenost mladih	14,2	16,8	17,5	18,4	18,9	16,5	14,2	11,8	9,4
	Zaposlenost mladih	44,7	43,9	43,4	43,2	42,8	44,4	45,0	47,7	49,0
	Stopa aktivnosti mladih	52,1	52,8	52,6	52,9	52,8	53,2	52,4	54,1	54,1
	Stopa NEET populacije	14,0	14,8	15,2	15,7	16,2	15,5	14,6	13,8	12,9
	Dugotrajna nezaposlenost mladih	3,3	4,0	5,1	6,2	6,8	5,8	4,6	3,3	2,2
	Stopa nezaposlenosti aktivnog stanovništva	8,1	9,7	9,7	10,1	10,3	9,0	7,5	6,2	4,9
	Privremeno zaposleni (15-65)	26,4	27,2	26,8	26,8	26,8	28,3	28,0	27,5	26,1
	Privremeno zaposleni (15-29)	46,0	48,0	48,8	49,6	50,6	53,5	54,3	53,3	50,5
	APTR-ovi kao postotak BDP-a	0,51	0,59	0,32	0,35	0,40	0,39	0,38	0,36	/
	Pokrivenost APTR-ovima	48,6	35,5	28,9	26,6	24,5	30,2	38,0	44,2	/

Izvori: Eurostat

Napomena: mladi (15-29)

Tablica 2. Odabrani indikatori obrazovanja vezani uz tržište rada (EU28 i odabrane nove države članice)

	Indikatori (u %)	2009	2010	2011	2012	2013	2014	2015	2016	2017
EU28	Sudjelovanje odraslih u obrazovanju i osposobljavanju (25-64)	9,5	9,3	9,1	9,2	10,7	10,8	10,7	10,8	10,9
	SOO - sudjelovanje na višoj srednjoškolskoj razini	/	/	/	/	42,9	49,6	46,7	/	/
	Stopa zaposlenosti osoba iz SOO-a s diplomom više srednjoškolske razine (18-34)	/	/	/	/	/	70,6	70,8	73,5	74,9
	Završeno tercijarno obrazovanje (30-34)	32,3	33,8	34,8	36,0	37,1	37,9	38,7	39,1	39,9
	Diplomirani u STEM području na 1.000 stanovnika (20-29)	/	/	/	/	18,4	18,8	19,1	/	/
HR	Sudjelovanje odraslih u obrazovanju i osposobljavanju (25-64)	3,0	3,0	3,1	3,3	3,1	2,8	3,1	3,0	2,3
	SOO - sudjelovanje na višoj srednjoškolskoj razini	/	/	/	/	/	70,7	70,3	70,0	/
	Stopa zaposlenosti osoba iz SOO-a s diplomom više srednjoškolske razine (18-34)	/	/	/	/	/	44,5	44,1	62,1	57,7
	Završeno tercijarno obrazovanje (30-34)	21,3	24,5	23,9	23,1	25,6	32,1	30,8	29,5	28,7
	Diplomirani u STEM području na 1.000 stanovnika (20-29)	/	/	/	/	15,5	15,7	16,8	17,1	/
SI	Sudjelovanje odraslih u obrazovanju i osposobljavanju (25-64)	14,8	16,4	16,0	13,8	12,5	12,1	11,9	11,6	12,0
	SOO - sudjelovanje na višoj srednjoškolskoj razini	/	/	/	/	65,8	65,8	67,4	70,3	/
	Stopa zaposlenosti osoba iz SOO-a s diplomom više srednjoškolske razine (18-34)	/	/	/	/	/	61,1	61,5	71,5	80,8
	Završeno tercijarno obrazovanje (30-34)	31,6	34,8	37,9	39,2	40,1	41,0	43,4	44,2	46,4
	Diplomirani u STEM području na 1.000 stanovnika (20-29)	/	/	/	/	19,8	19,8	17,2	33,3	/
PL	Sudjelovanje odraslih u obrazovanju i osposobljavanju (25-64)	4,7	5,2	4,4	4,5	4,3	4,0	3,5	3,7	4,0
	SOO - sudjelovanje na višoj srednjoškolskoj razini	/	/	/	/	48,7	49,0	50,4	51,0	/
	Stopa zaposlenosti osoba iz SOO-a s diplomom više srednjoškolske razine (18-34)	/	/	/	/	/	65,7	69,4	73,5	74,7
	Završeno tercijarno obrazovanje (30-34)	32,8	34,8	36,5	39,1	40,5	42,1	43,4	44,6	45,7
	Diplomirani u STEM području na 1.000 stanovnika (20-29)	/	/	/	/	/	20,5	21,4	21,5	/

Izvori: Eurostat

EXECUTIVE SUMMARY

SEARCHING FOR THE BEST PRACTICES TO REDUCE YOUTH UNEMPLOYMENT IN CROATIA

The goal of this paper is to make a comparative assessment of the practices for combating youth unemployment in Croatia, Slovenia and Poland in the context of their EU membership. Based on the findings of the analysis, the paper offers recommendations for improving youth unemployment policies in Croatia. Poland and Slovenia were selected as comparison countries among the other new EU Member States due to the potential relevance of their experiences for Croatia. The paper primarily relies on quantitative and qualitative comparative analyses of the secondary sources. These include statistical sources, the most significant EU and national documents as well as academic sources that address youth unemployment.⁸

The analysis of EU efforts in combating youth unemployment shows that its capacities are still limited because most policies in this area are decided at the Member State level. However, the EU regularly issues strategic documents and guidelines to steer and assist its Member States with reducing youth unemployment. Furthermore, in implementation of these guidelines the EU member states have at their disposal significant resources of the European Social Fund and other financial instruments of the EU. The EU efforts in this area intensified during the Global Economic Crisis because youth were severely affected by the crisis, and their unemployment doubled over this period.

171

A significant challenge in combating youth unemployment at the EU level is that the issue is often addressed in various contexts (as a part of education, employment or social policy forums), which causes problems with forming a more coherent approach. Furthermore, the rise of youth unemployment is very unevenly distributed throughout the Member States. New and Mediterranean Member States have been much harder hit than other countries due to the severe impact of the Crisis on their economies and the structural weaknesses of their labour markets. Significant, specific EU initiatives for reducing youth unemployment include the Youth Guarantee Programme, launched in 2013. It represents a commitment by Member States to

8 The full length English version of this paper, finalized in 2017 is available at: <http://polocro28.irmo.hr/wp-content/uploads/2017/09/POLO-Policy-Paper-SEARCHING-FOR-THE-BEST-PRACTICES-TO-REDUCE-YOUTH-UNEMPLOYMENT-IN-CROATIA.pdf>

ensure that all young people under the age of 25 receive a good-quality employment offer, continued education, apprenticeship or traineeship within four months of becoming unemployed or leaving formal education.

The Global Economic Crisis has had a severe negative impact on youth unemployment and other labour-related indicators in Croatia and Slovenia. Poland was negatively influenced as well, but not so strongly; it only experienced an economic slowdown, not a recession. Since 2014, the year economic recovery began, all three countries have experienced improvements in this area. However, a reduction in youth unemployment was only partially followed by an increase in youth employment, which could be explained by emigration of the labour force. In 2017, labour-related indicators for youth in Poland looked better than they did before the Crisis, in Slovenia they mostly corresponded with the situation before the Crisis, while Croatia still struggled to surpass pre-Crisis thresholds. In order to improve the position of youth in the labour market in the post-2013 period, all three countries introduced legislation that supported youth employment using standard employment contracts or created obstacles to the excessive use of temporary and civil law contracts. In Slovenia and Poland, this has arguably slowed down precarious employment among youth, but it is too early to determine whether it has been successful in reversing the trend.

172

The mismatch between the skills of employment seekers and the needs of the labour market have encouraged all three countries to invest into harmonizing with the European Qualifications Framework for Lifelong Learning. Poland was first to do this of the three countries. However, the situation in Slovenia seems to be the most promising of the three countries because of advances in the recognition of informal learning and the fact that they have surpassed the EU average for adult participation in education and training. Poland has made progress on the former but struggles with the latter, while Croatia shows below-average results in both areas. Additionally, while both Poland and Slovenia have university graduation rates above the EU average, in Croatia this rate is still significantly below the EU average.

Indicators for the Vocational Education and Training (VET) at the upper secondary level show that Croatia and Slovenia have very large proportion of upper secondary students participating in VET. Unfortunately, unlike Poland and Slovenia, the employment rate of these students in Croatia falls behind the EU average. In recent years, Poland and Slovenia have increasingly focused on improving the link between vocational education and training programmes and the

needs of the labour market. Nonetheless, all three countries could profit from the more far-reaching VET system reforms that would provide additional space for employers to actively participate in VET education and training programmes.

Active Labour Market Policies (ALMPs) are used to prevent the occurrence or reduce the duration of youth unemployment and to smooth young people's paths to employment and qualifications. In the post-2013 period, varying situations on labour markets have resulted in different approaches towards the ALMPs. Slovenia has decreased expenditures and scope of ALMPs, while Poland, has maintained expenditures but increased the scope. Finally, Croatia increased both the expenditure and the scope. Although an increase in spending and scope could be viewed as positive, this alone does not guarantee reduced youth unemployment or smooth transitions from education to work.

In Croatia, the Occupational Training Measure (in implementation since 2010), has been one of the most popular ALMP measures. Since 2014 Occupational Training has been implemented within the framework of the European Youth Guarantee Programme and is principally financed from the European Social Fund (ESF). The measure stipulates that the state covers salaries (since 2015 at the approximate level of the minimum wage) and the social (tax) contributions for employers who train young university graduates for a period of 12 months. This also applies to young high school graduates in crafts professions (trades), who are trained for a period of 24 months. The measures' critics said that it overshadows all other measures and monopolizes the entry point of the labour market. Therefore, since 2018 the Croatian government has significantly reduced its use in the public sector and announced plans to establish probationary employment as the principle entry point into the labour market by 2020.

In Slovenia one of the most successful ALMPs has been the Work Trial Measure (3% of all ALMP participants in 2016). It is specifically targeted to youth and with the purpose of participants trying their knowledge and skills out in the workplace. Remarkably, 30–40% of Work Trial participants managed to gain employment after the end of the programme. In Poland, legislative changes in 2014 introduced a reform of the public employment service and ALMPs. The new ALMPs included training, internship, employment and settlement vouchers, loans from the Labour Fund, and activation benefits for employers hiring parents who are returning to work. Since 2014 unemployed youth in Poland may apply for non-repayable funds from the Labour Fund to start a business or to establish or join a social cooperative.

The coverage of ALMPs in Croatia is still rather low, despite recent spending increases. Additionally, compared to the situation in Poland and Slovenia, measures in Croatia seem somewhat unbalanced. The fact that some two-thirds of all of Croatia's ALMPs concern people younger than 29 is problematic because it discriminates people from other age groups. Moreover, relatively high coverage of ALMPs among young unemployed university graduates and their much lower coverage among unemployed high school graduates of the same age group runs contrary to the logic of ALMPs, because the risk of unemployment is higher for those with lower levels of education.

The Youth Guarantee Implementation Plans (YGIP) sets out how the Youth Guarantee (YG) will be implemented at the national level, the respective roles of public authorities and other organisations, financing, implementation, assessment and timelines. In all three countries, YGIPs extended the original coverage from youth from 15–25 years old to youth aged 15–30. The reason behind this extension is the relatively late entrance of young people into the labour market. In Slovenia, the latest YGIP contains a smaller number of measures than its predecessors, but arguably (as with Poland) these newer measures seem better focused towards the achievement of concrete goals. In Croatia, the latest YGIP also lists fewer measures. However, the latest Croatian YGIP appears insufficiently focused on the weakest aspects of YG implementation in Croatia, such as coordination among different implementing bodies and reforming the education system.

174

This paper concludes with a number of specific recommendations for Croatian policy makers, based on the analysis. First of all, it underlines that following the lessons learned in Poland and Slovenia, Croatia should invest more effort into producing inclusive policy making and evaluation processes. This would imply for the government policy makers to seriously consider the arguments and views of the non-governmental stakeholders such as the social partners, independent experts and civil society organisations.

Segmentation in the labour market, which particularly affects youth, was recognised as a severe problem in all three countries. Based on the recent Polish and Slovenian experiences, paper recommends that Croatia enacts legislative obstacles to the excessive use of temporary contracts and further supports measures which support transitions to standard employment contracts. The paper also underlines that student employment in Croatia should become better regulated and more expensive for employers in order make it less prone to misuses.

Regarding the VET system, the paper recommends continued work to develop a dual VET system similar to the successful German model. Such a system must be developed in close cooperation with employers, who should be actively involved in its implementation. The new VET system must be based on practical education and training and be highly responsive to the changing needs of the labour market.

In the area of Lifelong Career Guidance, the recommendation is that Croatia follows the Polish and Slovenian practices and increases the number of vocational counsellors in schools. This could arguably make young people better equipped for making informed decisions about their career paths and ultimately produce a better functioning labour market.

In order to successfully combat youth unemployment, Croatian policy makers were advised to work on increasing the university graduation rate, which is one of the lowest in the EU. However, instead of a general increase, this paper advocates the increase of university graduation rates in Science, Technology, Engineering and Mathematics (STEM) disciplines. It argues that such increase could create the preconditions for attracting investments in industry, which would then raise the demand for labour.

175

Adult participation in education and training in Croatia should be increased from the current level, which is significantly below the EU average. This has relevance for combating unemployment (including youth unemployment) because it could contribute towards overcoming a mismatch between the skills of employment seekers and the needs of employers. Similarly, this paper recommends that Croatia invests more effort into recognising the learning outcomes attained through informal learning. The Polish and Slovenian experiences show that this represents an important element in making the VET system and programmes of higher education institutions more responsive to the needs of the labour market.

Concerning the Not in Employment, Education or Training (NEET) youth population, paper underlines that Croatia needs to develop appropriate outreach strategies. Their objective would be to register all such persons and to create measures that will successfully include them in employment, education, or training. The Polish experience underlines the crucial importance of the local-level bottom-up activities for achieving this. Therefore, in the Croatian context, professional and financial strengthening of the regional Lifelong Career Guidance Centres (CISOKs) was recommended.

Finally, the paper concludes that Croatia should further increase ALMP coverage, which is still rather low. It also underlines that Croatia could follow the examples of Poland and Slovenia and further diversify its offering of ALMPs available to young people in order for these measures to become more effective. Croatia should also focus more attention on ALMP measures designed for the most disadvantaged groups of youth, such as long-term unemployed youth or those returning to the Youth Guarantee programme. In accordance with the most recent government plans, the paper stresses that the scope of the Occupational Training Measure needs to be reduced, while Probationary Employment and other less costly measures should be promoted.

LITERATURA

Knjige i članci

176

- Babić, Z. 2012. Aktivna politika tržišta rada: europski kontekst i hrvatska praksa. *Socijalna ekologija : časopis za ekološku misao i sociološki istraživanja okoline*. 21 (1): 31-52.
- Bejaković, P., Mrnjavac, Ž. 2014. Skill Mismatches and Anticipation of the Future Labour Market Need: Case of Croatia. *Zagreb International Review of Economics & Business*. 17 (1): 47-68.
- Bell, D. N., Blanchlower, D. G. 2011. Young People and Great Recession. *Oxford Review of Economic Policy*. 27 (2): 241-267.
- Bembič, B., Stanojević, M. 2016. *The Rise of the Dual Labour Market: Fighting Precarious Employment in the New Member States through Industrial Relations (PRECARIR). Country Report: Slovenia*. Dostupno na: https://celsi.sk/media/research_reports/14_CELSI_RR_3.pdf [pristupljeno 31. ožujka 2018.].
- Bussi, M., Itschert, P., Doreste, I. 2014. *The Youth Guarantee in Europe*. Dostupno na: https://www.etuc.org/sites/www.etuc.org/files/publication/files/ces-brochure_youth_guarantee_09pap.pdf [pristupljeno 31. ožujka 2018.].
- Butković, H., Samardžija, V., Skazlić, I., Čavar, I. 2018. *Nestandardni rad u Hrvatskoj: Izazovi i perspektive u odabranim sektorima*. Zagreb: Institut za razvoj i međunarodne odnose.
- Čoga, A., Kroflin, M. 2018. Domaća statistika podcjenjuje stvarne razmjere iseljavanja. *Glasnik Nezavisnog sindikata znanosti i visokog obrazovanja*. Veljača 2018.

- Dhalke, M. 2016. Efficiency of Active Labour Market Policies in Poland. *Proceedings of FIKUSZ 16th Symposium of Young Researchers*. Dostupno na: https://kgk.uni-obuda.hu/sites/default/files/03_Dahlke.pdf [pristupljeno 31. ožujka 2018.].
- Dietrich, H. 2012. *Youth Unemployment in Europe: Theoretical Considerations and Empirical Findings*. Friedrich Ebert Stiftung. Dostupno na: <http://library.fes.de/pdf-files/id/ipa/09227.pdf> [pristupljeno 31. ožujka 2018.].
- Eichhorst, W., Hinte, H., Rinne, U. 2013. Youth Unemployment in Europe: What to do About It? *IZA Policy Paper No 65*. Dostupno na: <http://ftp.iza.org/pp65.pdf> [pristupljeno 31. ožujka 2018.].
- Escudero, V., Lopez Mourelo, E. 2015. *The Youth Guarantee Programme in Europe: Features, Implementation and Challenges*. International Labour Organisation. Dostupno na: http://www.ilo.org/wcmsp5/groups/public/---dgreports/---inst/documents/publication/wcms_393024.pdf [pristupljeno 31. ožujka 2018.].
- Gray, M. 2009. A Portrait of the Youth Labour Market in 13 Countries, 1980-2007. *Monthly Labour Review*. July 2009: 3-21. Dostupno na: <https://www.bls.gov/opub/mlr/2009/07/art1full.pdf> [pristupljeno 31. ožujka 2018.].
- Graziano, P. 2011. The EU and the Domestic Politics of Welfare State Reforms. U: S. Jacquot i B. Palier (ur.). *Work and Welfare in Europe*. Palgrave macmillan.
- Keune, M. 2013. Trade Union Responses to Precarious Work in Seven European Countries. *International Journal of Labour Research*. 5 (1): 59-78.
- Košmrlj, K. 2016. *Update to the European Inventory on Validation of Non-formal and Informal Learning*. CEDEFOP - European Centre for the Development of Vocational Training. Dostupno na: https://cumulus.cedefop.europa.eu/files/vetelib/2016/2016_validate_SI.pdf [pristupljeno 31. ožujka 2018.].
- Levačić, D. 2015. *Kriza nejednakosti na tržištu rada*. Zagreb: Baza za radničku inicijativu i demokratizaciju.
- Matković, T., Franičević, V. 2014. Croatia: Public Sector Adaptation and its Impact on Working Conditions. U: D. Vaughan-Whitehead (ur.). *Public Sector Shock: The Impact of Policy Retrenchment in Europe*. Edward Elgar Publishing. 134-173.
- Matković, T., Kogan, I. 2012. All or Nothing? The Consequences of Tertiary Education Non-Completion in Croatia and Serbia. *European Sociological Review*. 28 (6): 755-770.
- Mrnjavac, Ž. 2015. Poticati samozapošljavanje i stvaranje malih poslova. U: D. Vidović, (ur.). *Zaposlimo Hrvatsku: Strateške smjernice za rast zaposlenosti*. Zagreb: Hrvatska gospodarska komora.
- Mrozowicki, A., Maciejewka, M. 2016. *The Rise of the Dual Labour Market: Fighting Precarious Employment in the New Member States through Industrial Relations (PRECARIR) Country Report: Poland*. Dostupno na: <https://celsi.sk/>

media/research_reports/14_CELSI_RR_3.pdf [pristupljeno 31. ožujka 2018.].

Polakowski. M. 2012. *Youth Unemployment in Poland*. Friedrich Ebert Stiftung. Dostupno na: <http://library.fes.de/pdf-files/id/09477.pdf> [pristupljeno 31. ožujka 2018].

Schulz, N., Lahusen, C., Graziano, P. 2011. The Emergence of a European Youth Unemployment Policy Regime? *6th ECPR General Conference in Reykjavik 25-27 August 2011*. Dostupno na: <https://ecpr.eu/filestore/paper-proposal/b3f2abf7-7d94-485a-9293-bb34e391e742.pdf> [pristupljeno 31. ožujka 2018.].

Tomić, I. 2017. What Drives Youth Unemployment in Europe? Economic vs. Non-economic Determinants. *International Labour Review*. 21. August 2017.

Statistički izvori

Eurostat. 2018a. *Youth unemployment (15-29) by sex, age and educational attainment level*. Dostupno na: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=yth_empl_090&lang=en [pristupljeno 20. travnja 2018.].

Eurostat. 2018b. *Youth employment (15-29) by sex, age and educational attainment level*. Dostupno na: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=yth_empl_010&lang=en [pristupljeno 20. travnja 2018.].

Eurostat. 2018c. *Activity rate (15-29) by sex, age and citizenship*. Dostupno na: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_argan&lang=en [pristupljeno 20. travnja 2018.].

Eurostat. 2018d. *Young people (15-29) neither in employment nor in education and training by sex, age and educational attainment level (NEET rates)*. Dostupno na: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=yth_empl_160&lang=en [pristupljeno 20. travnja 2018.].

Eurostat. 2018e. *Youth (15-29) long-term unemployment rate (12 months or longer) by sex and age*. Dostupno na: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=yth_empl_120&lang=en [pristupljeno 20. travnja 2018.].

Eurostat. 2018f. *Unemployment by sex and age - annual average (percentage of active population)*. Dostupno na: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=une_rt_a&lang=en [pristupljeno 20. travnja 2018.].

Eurostat. 2018g. *Temporary employees (15-64) as percentage of the total number of employees*. Dostupno na: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lfsa_etpgan&lang=en [pristupljeno 20. travnja 2018.].

Eurostat. 2018h. *Young temporary employees (15-29) as percentage of the total number of employees*. Dostupno na: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=yth_etpgan_15_29&lang=en [pristupljeno 20. travnja 2018.].

- eu/nui/show.do?dataset=yth_empl_050&lang=en [pristupljeno 20. travnja 2018.].
- Eurostat. 2018i. *Adult participation rate in education and training (25-64)*. Dostupno na: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=trng_lfse_01&lang=en [pristupljeno 20. travnja 2018.].
- Eurostat. 2018j. *Pupils enrolled in upper secondary education*. Dostupno na: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ_uae_enrs04&lang=en [pristupljeno 20. travnja 2018.].
- Eurostat. 2018k. *Pupils enrolled in VAT at upper secondary level*. Dostupno na: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ_uae_enrs10&lang=en [pristupljeno 20. travnja 2018.].
- Eurostat. 2018l. *Employment rate of upper secondary level VAT graduates (18-34)*. Dostupno na: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=edat_lfse_24&lang=en [pristupljeno 20. travnja 2018.].
- Eurostat. 2018m. *Tertiary education attainment (30-34)*. Dostupno na: http://ec.europa.eu/eurostat/tgm/table.do?tab=table&init=1&language=en&pcode=t2020_41&plugin=1 [pristupljeno 20. travnja 2017.].
- Eurostat. 2018n. *Total LMP measures (categories 2-7)*. Dostupno na: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lmp_expsumm&lang=en [pristupljeno 20. travnja 2018.].
- Eurostat. 2018o. *Graduates in STEM per 1000 of population aged 20-29*. Dostupno na: http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=educ_uae_grad04&lang=en [pristupljeno 20. travnja 2018.].
- Eurostat. 2018p. *Persons registered with Public Employment Services – PES*. Dostupno http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lmp_rjru&lang=en [pristupljeno 20. travnja 2018.].
- Eurostat. 2018r. *LMP participants by type of action (categories 2-7)*. Dostupno http://appsso.eurostat.ec.europa.eu/nui/show.do?dataset=lmp_partsumm&lang=en [pristupljeno 20. travnja 2018.].

Službeni dokumenti

- CEDEFOP – Europski centar za razvoj strukovnog osposobljavanja. 2011. *Poland VET in Europe – Country report*. Dostupno na: [http://www.refernet.de/images_content/Poland\(1\).pdf](http://www.refernet.de/images_content/Poland(1).pdf) [pristupljeno 31. ožujka 2018.].
- CEDEFOP - Europski centar za razvoj strukovnog osposobljavanja. 2014a. *Slovenia VET in Europe – Country report*. Dostupno na: https://cumulus.cedefop.europa.eu/files/vetelib/2014/2014_CR_SI.pdf [pristupljeno 31. ožujka 2018.].
- CEDEFOP - Europski centar za razvoj strukovnog osposobljavanja. 2014b. *Poland VET in Europe – Country report*. Dostupno na: https://cumulus.cedefop.europa.eu/files/vetelib/2014/2014_CR_PL.pdf [pristupljeno 31. ožujka 2018.].

CEDEFOP - Europski centar za razvoj strukovnog osposobljavanja. 2016. *Vocational education and training in Europe: Poland*. Dostupno na: https://cumulus.cedefop.europa.eu/files/vetelib/2016/2016_CR_PL.pdf [pristupljeno 31. ožujka 2018.].

HZZ – Hrvatski zavod za zapošljavanje. 2016a. *Evaluacija iskustava polaznika, mentora i poslodavaca uključenih u mjeru Stručnog osposobljavanja za rad bez zasnivanja radnog odnosa*. Dostupno na: http://www.hzz.hr/UserDocImages/FINALNI_IZVJESTAJ_Evaluacija_iskustava_polaznika_mentora_i_poslodavacaukljucenih_u_SOR.pdf [pristupljeno 31. ožujka 2018.].

HZZ – Hrvatski zavod za zapošljavanje. 2016b. *Vanjska evaluacija mjera aktivne politike tržišta rada 2010.-2013. Sumarno evaluacijsko izvješće*. Dostupno na: <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2016/04/sumarno-evaluacijsko-izvjesce-maptz.pdf> [pristupljeno 31. ožujka 2018.].

HZZ – Hrvatski zavod za zapošljavanje. 2017a. *Promjene u registriranoj nezaposlenosti 2012-2016*. Dostupno na: http://www.hzz.hr/UserDocImages/PR_Nezaposlenost-Zaposljavanje_12_2016.pdf [pristupljeno 20. travnja 2018.].

HZZ – Hrvatski zavod za zapošljavanje. 2017b. *Od mjere do karijere. Potpore za zapošljavanje*. Dostupno na: <http://mjere.hr/mjere/potpore-za-zaposljavanje/> [pristupljeno 31. ožujka 2018.].

HZZ – Hrvatski zavod za zapošljavanje. 2017c. *Godišnjak 2016. Hrvatskog zavoda za zapošljavanje*. Dostupno na: http://www.hzz.hr/UserDocImages/HZZ_Godisnjak_2016.pdf [pristupljeno 31. ožujka 2018.].

Europska komisija. 2010a. *Europe 2020 – European strategy for smart, sustainable and inclusive growth*. Brussels 03. 03. 2010. COM (2010) 2020 final.

Europska komisija. 2010b. *Youth on the Move: An initiative to unleash the potential of young people to achieve smart, sustainable and inclusive growth in the European Union*. Brussels 15. 09. 2010. COM (2010) 477 final.

Europska komisija. 2010c. *An Agenda for new skills and jobs: A European contribution towards full employment*. Strasbourg 23. 11. 2010. COM (2010) 682 final.

Europska komisija. 2014. *Assessment of the National Reform Programme and Stability Programme for Slovenia*. Brussels 02. 06. 2014. SWD (2014) 425 final.

Europska komisija. 2015a. *Country Report Slovenia*. Brussels 18. 03. 2015. SWD (2015) 43 final.

Europska komisija. 2015b. *Country Report Poland*. Brussels 26. 02. 2015. SWD (2015) 40 final.

Europska komisija. 2016a. *Country Report Croatia*. Brussels 03. 03. 2016. SWD (2016) 80 final.

- Europska komisija. 2016b. *Investing in Europe's youth*. Brussels 07. 12. 2016. COM (2016) 940 final.
- Europska komisija. 2016c. *Country Report Slovenia*. Brussels 26. 02. 2016. SWD (2016) 92 final.
- Europska komisija. 2016d. *Country Report Poland*. Brussels 26. 02. 2016. SWD (2016) 89 final.
- Europska komisija. 2017a. *Joint Employment Report: As adopted by the EPSCO Council on 3rd March 2017*. Dostupno na: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=101&langId=en> [pristupljeno 31. ožujka 2018.].
- Europska komisija. 2017b. *Strategic framework – Education & Training 2020*. Dostupno na: http://ec.europa.eu/education/policy/strategic-framework_en [pristupljeno 31. ožujka 2018.].
- Europska komisija. 2017c. *Country Report Croatia*. Brussels 22. 02. 2017. SWD (2017) 76 final.
- Europska komisija. 2017d. *Youth Employment Initiative (YEI)*. Dostupno na: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1176> [pristupljeno 31. ožujka 2018.].
- Europska komisija. 2017e. *Country Report Poland*. Brussels 22. 02. 2017. SWD (2017) 86 final.
- Europska komisija. 2017f. *Commission Recommendation on the European Pillar of Social Rights*. Brussels 26. 04. 2017. C (2017) 2600 final.
- Europska komisija. 2018. *European Pillar of Social Rights*. Dostupno na: https://ec.europa.eu/commission/priorities/deeper-and-fairer-economic-and-monetary-union/european-pillar-social-rights_en [pristupljeno 31. ožujka 2018.].
- MDDSZ – Ministarstvo za rad, obitelj, socijalna pitanja i jednake mogućnosti Republike Slovenije. 2014. *Youth Guarantee Implementation Plan 2014-2016*. Dostupno na: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/zaposlovanje/SLO_YG_eng.pdf [pristupljeno 31. ožujka 2018.].
- MDDSZ – Ministarstvo za rad, obitelj, socijalna pitanja i jednake mogućnosti Republike Slovenije. 2015. *Smernice za izvajanje ukrepitov aktivne politike zaposlovanja za obdobje 2016-2020*. Dostupno na: http://www.mddsz.gov.si/fileadmin/mddsz.gov.si/pageuploads/dokumenti__pdf/zaposlovanje/Smernice_APZ_2016_2020__final.pdf [pristupljeno 31. ožujka 2018.].
- MDDSZ – Ministarstvo za rad, obitelj, socijalna pitanja i jednake mogućnosti Republike Slovenije. 2016. *Youth Guarantee Implementation Plan 2016-2020*. Dostupno na: <http://ec.europa.eu/social/main.jsp?catId=1161&intPagelId=3352&langId=en> [pristupljeno 31. ožujka 2018.].
- MRMS – Ministarstvo rada i mirovinskog sustava Republike Hrvatske. 2014. *Plan implementacije Garancije za mlade*. Dostupno na: <http://www.mrms>.

hr/wp-content/uploads/2014/04/plan-implementacije-gzm.pdf [pristupljeno 31. ožujka 2018.].

MRMS – Ministarstvo rada i mirovinskog sustava Republike Hrvatske. 2016. *Izješće o provedbi Plana implementacije Garancije za mlade u 2015. godini*. Dostupno na: <http://www.gzm.hr/wp-content/uploads/2014/11/lzvjec%5%A1%C4%87e-o-provedbi-Plana-implementacije-Garancije-za-mlade-u-2015.pdf> [pristupljeno 31. ožujka 2018.].

MRMS – Ministarstvo rada i mirovinskog sustava Republike Hrvatske. 2017. *Plan implementacije Garancije za mlade za razdoblje od 2017. do 2018. godine*. Dostupno na: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=5083> [pristupljeno 31. ožujka 2018.].

MRMS – Ministarstvo rada i mirovinskog sustava Republike Hrvatske. 2018. *Mjere aktivne politike zapošljavanja „Od mjere do karijere“*. Dostupno na: <http://mjere.hr/mjere/prvo-radno-iskustvo-pripravnistvo/> [pristupljeno 31. ožujka 2018.].

MPiPS – Ministarstvo za rad i socijalna pitanja Republike Poljske. 2014. *The Youth Guarantee Implementation Plan in Poland*. Dostupno na: <http://www.garanziagiovani.gov.it/Documentazione/Documents/piano%20di%20implementazione%20Polonia.pdf> [pristupljeno 31. ožujka 2018.].

182

MPiPS – Ministarstvo za rad i socijalna pitanja Republike Poljske. 2015. *Updated Youth Guarantee Implementation Plan in Poland*. Dostupno na: <http://ec.europa.eu/social/BlobServlet?docId=16338&langId=en> [pristupljeno 31. ožujka 2018.].

MPiPS – Ministarstvo za rad i socijalna pitanja Republike Poljske. 2018. Dostupno na: <https://www.mpips.gov.pl/en/> [pristupljeno 30. travnja 2018.].

MZO – Ministarstvo znanosti i obrazovanja Republike Hrvatske. 2018. Dostupno na: <https://mzo.hr/hr/rubrike/obrazovanje> [pristupljeno 30. travnja 2018.].

Operativni program učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020. 2014. Dostupno na: <http://arhiva.strukturnifondovi.hr/UserDocImages/Documents/Strukturni%20fondovi%202014.%20%E2%80%93%202020/OPULJP%20hr%2020150709.pdf> [pristupljeno 30. travnja 2018.].

Vijeće Europske unije. 2009a. *Conclusion on a strategic framework for European cooperation in education and training*. C 119/2. Brussels 12. 05. 2009.

Vijeće Europske unije. 2009b *Resolution on a renewed framework for European cooperation in the youth field (2010-2018)*. C 311/01. Brussels 27. 11. 2009.

Vijeće Europske unije. 2013. *Recommendation on establishing a Youth Guarantee*. C 120/01. Brussels 22. 04. 2013.

Vijeće Europske unije. 2015a. *Decision 1848 on guidelines for the employment policies of the Member States for 2015*. L 268/28. Brussels 05. 10. 2015.

- Vijeće Europske unije. 2015b. *Recommendation on the 2015 National Reform Programme of Poland and delivering a Council opinion on the 2015 Convergence Programme of Poland*. C 272/24. Brussels 14. 07. 2015.
- Vijeće Europske unije. 2016a. *EMCO Multilateral Surveillance Conclusions*. 9684/16 ADD 1. Brussels 10. 06. 2016. Dostupno na: <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-9684-2016-ADD-1/en/pdf> [pristupljeno 31. ožujka 2018].
- Vijeće Europske unije. 2016b. *Council recommendation on the National Reform Programme of Croatia and delivering a Council opinion on the Convergence Programme of Croatia*. C 299/23. Brussels 18. 08. 2016.
- Vijeće Europske unije. 2017. *EMCO Multilateral Surveillance Conclusions*. 9653/17 ADD 1. Brussels 12. 07. 2017. Dostupno na: <https://www.eumonitor.nl/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vkf14szzhaz7> [pristupljeno 31. ožujka 2018.].
- VRH – Vlada Republike Hrvatske. 2015. *Strategija cjeloživotnog profesionalnog usmjeravanja i razvoja karijere u Republici Hrvatskoj 2016-2020*. Dostupno na: https://ec.europa.eu/epale/sites/epale/files/strategija_cpu_i_razvoja_karijere_u_rh_2016.-2020.pdf [pristupljeno 31. ožujka 2018.].
- VRH – Vlada Republike Hrvatske. 2016a. *Program razvoja sustava strukovnog obrazovanja i osposobljavanja*. Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/User-DoCSImages//Sjednice/2016/41%20sjednica%20Vlade//41%20-%202.pdf> [pristupljeno 31. ožujka 2018.].
- VRH – Vlada Republike Hrvatske. 2017. *Nacionalni program reformi 2017*. Dostupno na: <https://www.tportal.hr/media/file/c0aaa987ad93cf04a6e3a60846025757> [pristupljeno 31. ožujka 2018.].
- VRH – Vlada Republike Hrvatske. 2018. *Smjernice za razvoj i provedbu aktivne politike zapošljavanja u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2018.-2020. godine*. Dostupno na: <https://esavjetovanja.gov.hr/ECon/MainScreen?entityId=6552> [pristupljeno 31. ožujka 2018.].
- ZRSZ – Zavod Republike Slovenije za zaposlovanje. 2018. *Statistični podatki o novoklenjenih pogodbah z osebo za vključitev v ukrepe aktivne politike zaposlovanja 2009-2016*. Dostupno na: https://www.ess.gov.si/trg_dela/trg_dela_v_stevilkah/programi_zaposlovanja [pristupljeno 20. travnja 2018.]. (samo na slovenskom)

ZAŠTITA OKOLIŠA
ENVIRONMENTAL PROTECTION

Sanja Tišma
Marina Funduk

IZAZOVI POLITIKE ZAŠTITE OKOLIŠA U HRVATSKOJ I ODABRANIM NOVIM ČLANICAMA EUROPSKE UNIJE

UVOD

Ušavši u Europsku uniju 2013. godine Republika Hrvatska postala je dio međunarodne zajednice s najrazrađenijim i najvišim standardima očuvanja okoliša na svijetu. Tijekom pristupnog razdoblja Hrvatska je preuzela i uskladila opsežno okolišno zakonodavstvo čija je provedba danas jedan od najvećih izazova, prvenstveno zbog značajnih ulaganja u okolišnu infrastrukturu.

Rad daje prikaz iskustva provedbe okolišnog zakonodavstva novih država članica EU-a Slovenije, Bugarske i Rumunjske te usporedbu sa stanjem u Hrvatskoj. Za komparativnu analizu odabrane su nove članice EU-a s kojima Hrvatska dijeli slične izazove u području zaštite prirode, upravljanja vodama i gospodarenja otpadom. Pri izradi su korišteni izvori analitičkih i strateških dokumenata Europske unije, novih država članica i Hrvatske te relevantni akademski izvori kao i informacije prikupljene na POLO-Cro28 okruglom stolu na temu politike zaštite okoliša održanom u Zagrebu¹.

187

Svrha ovog rada je pomoći širem razumijevanju politike zaštite okoliša i dati preporuke koje će koristiti donositeljima odluka. Istraživanje koje je provedeno u sklopu ovog ERASMUS+ Jean Monnet projekta podrške institucijama temelji se na zajedničkoj metodologiji i multidisciplinarnom pristupu analizi koji se tijekom trogodišnje provedbe projekta primjenjuje na praćenje šest područja ili šest javnih politika, uključujući i politiku zaštite okoliša. Istraživanje za potrebe ovog rada provedeno je 2016 godine, a ovo je poglavlje ažurirana verzija *policy papera* dopunjena novim podacima.²

1 Okrugli stol „Izazovi politike zaštite okoliša za nove članice EU-a i Republiku Hrvatsku – što dalje?“ održan je u sklopu projekta POLO-Cro28: Opservatorij politika u Hrvatskoj 19. travnja 2016. u Kući Europe u Zagrebu u suradnji IRMO-a s Predstavništvom Europske komisije u RH.

2 Hrvatska verzija teksta iz srpnja 2016. dostupna je na POLO web stranici na adresi: <http://polocro28.irmo.hr/wp-content/uploads/2015/10/IZAZOVI-POLITIKE-ZASTITE-OKOLIŠA-U-HRVATSKOJ-I-ODABRANIM-NOVIM-ČLANICAMA-EUROPSKE-UNIJE-U-RAZDOBLJU.pdf>

RAZVOJ POLITIKA ZAŠTITE OKOLIŠA U EUROPSKOJ UNIJI

Tri su ključne faze razvoja politike zaštite okoliša u Europskoj uniji (Jordan, Liefferink, 2004). Prva faza počinje 1972. godine, u kojoj Europska unija stvara institucionalnu osnovu za razvoj politika zaštite okoliša te određuje ključna strateška načela. Druga počinje donošenjem Jedinog europskog akta 1987. godine, kojim se jača pravna osnova politike zaštite okoliša te donose ciljevi i dopunjuju procedure. Treća počinje donošenjem Ugovora iz Maastrichta 1992. godine, kada zaštita okoliša ulazi u temelje politika Europske unije i traje do danas. Ugovorom iz Amsterdama 1997. godine (SL C 340) uvedena je obveza prema kojoj politika okoliša mora postati sastavnim dijelom svih sektorskih politika Europske unije u svrhu promicanja održivog razvoja. Ugovor iz Lisabona iz 2007. godine (SL C 306) donosi ciljeve očuvanja, zaštite i poboljšanja kvalitete okoliša, zaštite zdravlja ljudi, mudrog i racionalnog korištenja prirodnih resursa i promicanja mjera na međunarodnoj razini za rješavanje regionalnih ili svjetskih problema u području okoliša, s posebnim naglaskom na mjere zaustavljanja klimatskih promjena.

188

Politika zaštite okoliša EU-a danas obuhvaća više od 300 pravnih dokumenata (direktive, propisi, odluke) koje sve države članice trebaju prenijeti u nacionalna zakonodavstva. Uz direktive, važni instrumenti politika zaštite okoliša u Europskoj uniji su brojni strateški dokumenti koji uključuju akcijske planove zaštite okoliša, razvojne strategije te strategije i planove održivog rasta. U sklopu sadašnje strategije rasta Europske unije – Europa 2020. (Europska komisija, 2010), donesena su tri ključna prioriteta Europske unije do 2020. godine: održivo gospodarstvo, pametno gospodarstvo i uključivo gospodarstvo.

Akcijski programi zaštite okoliša Europske unije strateški su okviri kroz koje se provodi politika zaštite okoliša u Uniji. Njima su definirani najvažniji srednjoročni i dugoročni ciljevi zaštite okoliša i konkretne mjere za njihovo ostvarivanje³. Sedmi akcijski program zaštite okoliša 2013.–2020. pod nazivom „Živjeti dobro, u okvirima mogućno-

3 Akcijski programi zaštite okoliša datiraju od konferencije predsjednika država i vlada Europske ekonomske zajednice održane 1972. godine. Sudionici su se tada složili kako je zajednička politika zaštite okoliša značajna za budućnost Europe te uputili poziv Europskoj komisiji da pripremi prvi akcijski program zaštite okoliša. Do danas ih je doneseno sedam, u trajanju od 3 do 10 godina. U tijeku je provedba Sedmog Akcijskog programa zaštite okoliša (2013.–2020.).

sti našeg planeta”, čija je provedba u tijeku, usvojen je zajedničkom odlukom Europskog parlamenta i Vijeća ministara u studenom 2013. Temelji se na nizu strateških inicijativa kao što su Strategija Europa 2020., Strategija zaštite biološke raznolikost do 2020. (Europska komisija, 2011a) te Plan za resursno učinkovitu Europu (Europska komisija, 2011b). Njime je europski okvir politike zaštite okoliša do 2020. godine definiran kroz 9 prioriteta. Tri su ključna: (1) zaštititi, očuvati i povećati prirodni kapital Unije, (2) pretvoriti Uniju u resursno učinkovito, zeleno i konkurentno gospodarstvo s niskom razinom emisija CO₂ te (3) zaštititi građane Unije od pritisaka i opasnosti za njihovo zdravlje i blagostanje povezanih s okolišem. Identificirana su i daljnja četiri prioriteta koja će pomoći ostvarenju tih ključnih prioriteta: (4) poboljšati provedbu zakonodavstva Unije u području okoliša, (5) poboljšati utemeljenost politike Unije u području okoliša na dokazima i znanju, (6) osigurati ulaganja u politiku okoliša i klimatsku politiku, te rješavati popratne troškove povezane s okolišem i (7) povećati uključenost pitanja okoliša i usklađenost politika. Dodana su još i dva horizontalna prioriteta: (8) poboljšati održivost gradova na području Unije i (9) povećati djelotvornost Unije u rješavanju međunarodnih izazova povezanih s okolišem i klimom.

Tablica 1.

Glavni prioriteti Sedmog akcijskog programa zaštite okoliša

Broj	Prioriteti	Ciljevi
1.	Prirodni kapital	<ul style="list-style-type: none"> - zaustavljanje degradacije ekosustava i pada stope bioraznolikosti te unapređenje i osnaživanje modela upravljanja ekosustavima - znatno smanjivanje pritisaka na slatkovodne i morske vode sa svrhom uspostavljanja „dobrog statusa” voda u skladu s Okvirnom direktivom o vodama (2000/60/EC) - dodatno smanjivanje utjecaja onečišćenja zraka na ekosustave i bioraznolikost - održivo upravljanje zemljištem, uz adekvatnu zaštitu tla i saniranje onečišćenih područja - održivo i efikasno upravljanje koncentracijama dušika i fosfora - zaštita šumskih resursa i njihove gospodarske funkcije - jačanje uloge šuma u borbi protiv klimatskih promjena i učinkovita zaštita šuma od pojave šumskih požara

Broj	Prioriteti	Ciljevi
2.	Resursno učinkovito, zeleno i konkurentno gospodarstvo s niskom razinom emisija CO ₂	<ul style="list-style-type: none"> - jačanje napora radi smanjenja emisija stakleničkih plinova za 80-95% do 2050. u odnosu na 1990. godinu kako bi se ostvario globalni cilj sprečavanja povećanja prosječne temperature iznad 2 °C - znatno smanjivanje negativnih učinaka industrijske proizvodnje u Europskoj uniji na okoliš i povećanje resursne učinkovitosti - smanjivanje negativnih učinaka proizvodnje i potrošnje na okoliš, osobito u sektorima prehrambene industrije, stanovanja i transporta - osiguravanje sigurnog i učinkovitog upravljanja otpadom kao resursom, smanjivanje količine otpada po glavi stanovnika, uklanjanje odlaganja organskog otpada i otpada koji se može reciklirati - uklanjanje odnosno znatno umanjivanje pritiska na vodne resurse
3.	Zdravlje i blagostanje	<ul style="list-style-type: none"> - znatno popravljivanje kakvoće zraka - znatno smanjenje onečišćenja bukom - osiguranje građanima Europske unije visokih standarda kakvoće pitke vode i vode za kupanje - učinkovito djelovanje na smanjivanje negativnog učinka kemikalija na zdravlje te procjena i minimiziranje rizika čestica opasnih po zdravlje - učinkovito upravljati učincima proizašlima iz uporabe nanomaterijala; - postići znatan napredak u prilagođavanju utjecajima klimatskih promjena.

190

Izvor: Europski parlament i Vijeće, 2013.

Važne odrednice Sedmog akcijskog programa zaštite okoliša su tzv. „3I“: provedba (*implementation*), integriranost (*integration*) i međunarodna suradnja (*international dimension*). Pregled triju ključnih prioriteta iz Sedmog akcijskog programa i pripadajućih ciljeva prikazan je u tablici 1.

POLITIKE ZAŠTITE PRIRODE, UPRAVLJANJA VODAMA I GOSPODARENJA OTPADOM EUROPSKE UNIJE

Politika zaštite prirode Europske unije

Politika zaštite prirode Europske unije i prateće zakonodavstvo razvili su se u skladu sa najznačajnijim međunarodnim konvencijama o biološkoj raznolikosti: Konvencijom o biološkoj raznolikosti, Konvencijom o močvarama koje su od međunarodnog značaja naročito kao staništa ptica močvarica (Ramsarska konvencija), Konvencijom o međunarodnoj trgovini ugroženim vrstama divljih životinja i biljaka (CITES), Konvencijom o zaštiti migratornih vrsta divljih životinja (Bonnska konvencija) i Konvencijom o zaštiti europskih divljih vrsta i prirodnih staništa (Bernska konvencija). Te konvencije čine osnovu EU Strategije o biološkoj raznolikosti do 2020. EU-a (Europska komisija, 2011a). Glavni je cilj Strategije zaustavljanje gubitka biološke raznolikosti te održavanje prilagodljivih ekosustava i usluga ekosustava koji pridonose opstanku biološke raznolikosti, kvaliteti vode i sigurnosti hrane. Strategija također definira i promovira „zeleni rast“.

Direktiva o pticama (Europski parlament i Vijeće, 2009) i Direktiva o staništima (Vijeće Europske zajednice, 1992) predstavljaju srž EU zakonodavstva u zaštiti prirode. Direktiva o pticama usvojena je 1979. godine, a njezin je cilj zaštititi sve divlje ptice i njihova staništa diljem EU, dok je Direktiva o staništima usvojena 1992. godine i uvodi slične mjere zaštite europske flore i faune, no izuzev ptica obuhvaća dodatnih 1000 vrsta (biljaka, sisavaca, gmazova, riba) te više od 230 stanišnih tipova. Provedba ta dva propisa odvija se u prvom redu kroz uspostavljanje ekološke mreže Natura 2000. Svaka država članica EU pridonosi ovoj mreži izdvajanjem najvažnijih područja za svaku pojedinu vrstu i stanišni tip (HAOP, 2016b). Dosad je u ovu ekološku mrežu uključeno oko 30.000 područja na gotovo 20% teritorija EU-a što je čini najvećim sustavom očuvanih područja na svijetu (HAOP, 2016c).

191

Politika upravljanja vodama Europske unije

Politika zaštite i upravljanja vodama Europske unije obuhvaća vrlo opsežno zakonodavstvo, s nizom usvojenih direktiva koje reguliraju područje zaštite i upravljanje vodama kao što su Direktiva o podzemnim vodama (Europski parlament i Vijeće, 2006), Direktiva o kakvoći vode za piće (Vijeće Europske unije, 1998), Direktiva o odvodnji i pročišćavanju komunalnih otpadnih voda (Vijeće Europske zajednice,

1991a), Nitratna direktiva (Vijeće Europske zajednice, 1991b) i Direktiva o procjeni i upravljanju poplavnim rizicima (Europski parlament i Vijeće, 2007). Uz direktive tu su i međunarodne konvencije kao što su Konvencija o suradnji na zaštiti i održivoj uporabi rijeke Dunav (1994), Konvencija o zaštiti rijeke Rajne (2009), Konvencija OSPAR (1992) za sjeveroistočni Atlantik, Helsinška konvencija (1992) za područje Baltičkog mora, Konvencija iz Barcelone (1995) za Sredozemlje te Konvencija iz Bukurešta (1992) za Crno more.

No, dosad najznačajniji dio zakonodavstva Europske unije jest Okvirna direktiva o vodama (Europski parlament i Vijeće, 2000) donesena 2000. godine. Tom Direktivom uvodi se holistički pristup i uspostavlja okvir za zaštitu i upravljanje vodama u Europskoj uniji. Direktiva je donesena kako bi se spriječilo i smanjilo onečišćenje kopnenih površinskih voda (rijeka i jezera), prijelaznih voda (estuarija), priobalnih i podzemnih voda te promicalo održivo korištenje voda, zaštitilo vodni okoliš, poboljšalo stanje vodnih ekosustava i ublažili učinci poplava i suša. Okvirna direktiva o vodama pruža opsežan pregled aktivnosti i obveza zemalja članica s krajnjim ciljem postizanja „dobrog stanja“ svih vodnih tijela do 2015. godine. Mehanizmi i specifične mjere potrebne za postizanje „dobrog stanja voda“ ostavljeni su na odluku svakoj državi članici Europske unije i odgovornost su nadležnih tijela vlasti na državnoj razini. Dobro ekološko stanje voda trebalo bi se postići putem planova upravljanja vodnim područjima.

192

Plan upravljanja vodnim područjima integralan je dokument kojim se stvara okvir za održivo upravljanje vodama i koji svojim planom mjera objedinjuje obveze upravljanja prema brojnim okolišnim direktivama Europske unije; donosi se za razdoblje od šest godina, nakon čega se mijenja i dopunjuje za sljedeće šestogodišnje razdoblje. Ovaj je dokument za sve članice Europske unije vremenski usklađen. Rok za provedbu prvog plana upravljanja za sve države članice bio je kraj 2015. godine, a drugi se donosi do 2021. godine.

Europska je komisija 2012. godine objavila Plan očuvanja europskih vodnih resursa koji je uskladila sa Strategijom Europa 2020. i nastojanjima za učinkovito korištenje prirodnih resursa. Dugoročni je cilj Plana očuvanja europskih vodnih resursa osigurati održivost svih aktivnosti koje utječu na vode kako bi se osigurala raspoloživost voda dobre kakvoće za održivo i pravično korištenje voda uzimajući u obzir potrebe ljudi i prirodnih ekosustava o kojima ovise (Europska komisija, 2012: 3). U svrhu postizanja tog dugoročnog cilja Plan ima tri glavna cilja: (1) poboljšati provedbu sadašnje europske politike zaštite i upravljanja vodama, koristeći se u potpunosti mogućnostima koje

nudi važeće zakonodavstvo; (2) uključivati ciljeve politike upravljanja vodama u druge relevantne sektorske politike poput poljoprivrede, ribarstva, obnovljivih izvora energije, prijevoza, kao i mjere kohezijske politike Europske unije; (3) popuniti nedostatke u postojećem okviru, posebice u vezi s instrumentima potrebnim za postizanje razumnije potrošnje vode (Europska komisija, 2012: 4).

Politika gospodarenja otpadom Europske unije

Cilj je politike gospodarenja otpadom Europske unije i pratećeg zakonodavstva smanjiti negativan učinak proizvodnje i obrade otpada na okoliš. Razvoj politike gospodarenja otpadom u EU-u znatno je napredovao od 1975. kada je donesen prvi zakonodavni akt o otpadu. Dugoročan cilj politike EU-a u području gospodarenja otpadom jest postati „društvo koje reciklira sve vrste otpada“. Taj je cilj naznačen u Tematskoj strategiji prevencije i recikliranja otpada (Europska komisija, 2005) revidiranoj u Izvješčaju iz 2011. (Europska komisija, 2011c).

Godine 2012. u Europskom parlamentu donesena je Rezolucija o resursno efikasnoj Europi (Europski parlament, 2012) u kojoj se ističe kako se potrebe za financiranjem iz fondova EU-a moraju uskladiti s prioritetnim aktivnostima koje se nalaze na vrhu hijerarhije gospodarenja otpadom. Koncept hijerarhijskog slijeda zbrinjavanja otpada temelji se na premisi da su opcije zbrinjavanja otpada rangirane od prioritetne prevencije nastajanja otpada, preko ponovne uporabe, recikliranja, materijalne i energetske uporabe⁴ do odlaganja otpada. Ideja je da gospodarenje otpadom, u skladu s hijerarhijskim slijedom, dovede do smanjivanja količine proizvedenog otpada i udjela otpada koji se odvozi na odlagališta. Cilj je takve politike povećanje energetske učinkovitosti i smanjivanje negativnih utjecaja na zdravlje i okoliš.

Zakonodavni instrumenti koji podupiru ovaj pristup su Okvirna Direktiva o otpadu (Europski parlament i Vijeće, 2008), Direktiva o odlaganju otpada (Vijeće Europske unije, 1999), Direktiva o spaljivanju otpada (Europski parlament i Vijeće, 2000a) i Uredba (EZ) Europskog Parlamenta i Vijeća br. 1013/2006 o pošiljkama otpada. Okvirna Direktiva o otpadu propisuje da sve države članice do 2020. godine putem

4 Prema Zakonu o održivom gospodarenju otpadom (NN 94/13, 73/17) „uporaba otpada“ je svaki postupak čiji je glavni rezultat uporaba otpada u korisne svrhe kada otpad zamjenjuje druge materijale koje bi inače trebalo uporabiti za tu svrhu ili otpad koji se priprema kako bi ispunio tu svrhu, u tvornici ili u širem gospodarskom smislu.

nadležnih tijela osiguraju pripremu za ponovnu uporabu i recikliranje papira, metala, plastike i stakla iz kućanstava i to u najmanjem udjelu od 50% mase otpada te pripremu za ponovnu uporabu, recikliranje i druge načine materijalne uporabe neopasnog građevnog otpada, u najmanjem udjelu od 70% mase otpada.

Europska unija je 2011. godine, kao dio razvojne strategije Europa 2020., donijela i dokument pod nazivom Resursno učinkovita Europa – Vodeća inicijativa strategije Europa 2020. (Europska komisija, 2011). Središnji je aspekt te inicijative prelazak s postojećeg linearnog na kružno gospodarstvo, ekonomski model koji osigurava održivo gospodarenje resursima i produljivanje životnog vijeka materijala i proizvoda. Cilj modela je svesti nastajanje otpada na najmanju moguću mjeru, i to ne samo otpada koji nastaje u proizvodnim procesima, već sustavno, tijekom čitavog životnog ciklusa proizvoda i njegovih komponenti (Ministarstvo zaštite okoliša i prirode, 2015: 73).

Dalje se inicijativa razrađuje kroz Plan za resursno učinkovitu Europu (Europska komisija, 2011b) koji postavlja okvir za izradu i provedbu budućih aktivnosti i predstavlja temelj koji će EU usmjeriti na put resursne efikasnosti i održivog rasta. Ciljevi Plana do 2020. godine predviđaju upravljanje otpadom kao resursom, smanjenje količine otpada po stanovniku, upotrebu određenih financijskih instrumenata u postizanju više stope recikliranja i ponovne upotrebe kako bi te opcije postale ekonomski atraktivnije za javni i privatni sektor; recikliranje većeg broja materijala, uključujući materijale koji imaju značajan utjecaj na okoliš; potpunu implementaciju zakonodavstva EU-a o otpadu, iskorjenjivanje ilegalnog izvoza otpada; limitiranje energetske uporabe na materijale koje je nemoguće reciklirati te eliminiranje odlaganja i osiguravanje kvalitetnog recikliranja.

Europska komisija 2014. godine donosi dokument Prema kružnom gospodarstvu: Program nulte stope otpada u Europi (Europska komisija, 2014) koji dalje promiče prelazak EU-a s linearnog prema kružnom modelu i postavlja još učinkovitije mjere korištenja resursa i smanjenja odlaganja otpada, a krajem 2015. godine usvaja i novi ambiciozni paket o kružnom gospodarstvu s pripadajućim Akcijskim planom za kružno gospodarstvo (Europska komisija, 2015). Cilj Akcijskog plana je europskim poduzećima i potrošačima olakšati prelazak na kružno gospodarstvo u kojem se resursima koristi na održiviji način. Predloženim mjerama, poput povećanja recikliranja i uporabe, zatvara se krug životnog vijeka proizvoda za sve faze životnog ciklusa proizvoda, od proizvodnje i potrošnje do gospodarenja otpadom i tržišta sekundarnih sirovina. Novim paketom o kružnom gospodarstvu revidira se posto-

jeće zakonodavstvo i postavljaju ambiciozni ciljevi ponovne upotrebe i recikliranja 60% komunalnog otpada do 2030. godine, recikliranja 75% ambalažnog otpada do 2030. godine, smanjenja odlaganja komunalnog otpada na odlagalištima na najviše 10% do 2030. te potpunu zabranu odlaganja odvojenog prikupljenog otpada na odlagalištima.

ISKUSTVA NOVIH DRŽAVA ČLANICA EUROPSKE UNIJE U PODRUČJIMA ZAŠTITE PRIRODE, UPRAVLJANJA VODAMA I GOSPODARENJA OTPADOM

Zaštita prirode

Cilj Europske unije u području zaštite prirode je zaustaviti smanjenje biološke raznolikosti i održivo upravljati Natura 2000 područjima. Kakvo je stanje zaštite prirode u Sloveniji, Bugarskoj i Rumunjskoj te koje su prioritete te države odlučile financirati u razdoblju do 2020. kako bi se uskladile s Direktivom o pticama i Direktivom o staništima Europske unije prikazano je u ovom poglavlju.

195

Slovenija je država s iznimno raznolikom i relativno dobro očuvanom prirodom te jedna od država članica EU-a s najvećim udjelom Natura 2000 područja. Slovenija je 2004. godine proglasila europsku ekološku mrežu na svojem teritoriju, koja se 2013. povećala pa sada obuhvaća 37,9% slovenskog kopnenog prostora. Od 354 područja, 31 područje značajno je za ptice, a 323 područja za vrste i stanišne tipove (Europska agencija za okoliš, 2015d). Ekološka mreža Natura 2000 i druga zaštićena područja nalaze se u gotovo svim slovenskim općinama (203 od 211), no upravljanje Naturom 2000 u Sloveniji još nije potpuno uspostavljeno (Vlada Republike Slovenije, 2015: 43).

Gotovo polovica staništa u Sloveniji ima povoljan status očuvanosti, međutim više od 60% vrsta taj povoljan status nema (Vlada Republike Slovenije, 2014: 51). Djelotvorno upravljanje nacionalnim zaštićenim područjima (kao što su nacionalni, regionalni i pejzažni parkovi, koji pokrivaju 13% teritorija) i značajnim prirodnim područjima, koja uključuju i 11.138 podzemnih špilja (Europska agencija za okoliš, 2015d), može olakšati očuvanje vrsta i staništa koja se pogoršavaju zbog brojnih pritisaka (Vlada Republike Slovenije, 2014: 108). Slovenija je u Operativnom programu za provedbu europske kohezijske politike 2014.–2020., pod investicijskim prioritetom Zaštita i obnova

bioraznolikosti i tla te promicanje usluga ekosustava, kroz NATURA 2000 područja te zelenu infrastrukturu (specifični cilj Poboljšanje statusa zaštite važnih europskih vrsta i staništa), dajući prednost onima s nezadovoljavajućim statusom zaštite i endemskim vrstama, predvidjela alokaciju od 131 milijun eura iz Europskog fonda za regionalni razvoj za mjere kojima će poboljšati status vrsta i stanišnih tipova. Cilj je da do 2023. godine bude samo 15 stanišnih tipova s nepovoljnim statusom zaštite što je 25-postotno poboljšanje trenutačne situacije te 42 zaštićene vrste što je približno 12-postotno poboljšanje (Vlada Republike Slovenije, 2015: 128).

Bugarska je zauzela visoko treće mjesto u EU-u po postotku nacionalnog teritorija obuhvaćenog Naturom 2000 (34,4%); od toga je 119 područja značajnih za ptice i 234 područja značajna za vrste i stanišne tipove (Vlada Republike Bugarske, 2014a: 5). Uz podršku sredstava alociranih u Operativnom programu Zaštita okoliša 2007.–2013. ta su područja mapirana i donesen je Nacionalni okvir prioriternih aktivnosti za Natura 2000 područja. Prema izvještaju iz 2013. oko 88% prirodnih staništa i oko 36% zaštićenih vrsta ima nepovoljan/neadekvatan status, a 2,5% vrsta označeno je nepovoljnim/lošim statusom (ibid.).

196

S obzirom na potrebu dodatnih ulaganja u zaštitu i očuvanje biološke raznolikosti te upravljanje Natura 2000 područjima, već poduzeta ulaganja iz razdoblja 2007.–2013. bit će dodatno proširena alokacijom sredstava iz OP-a Zaštita okoliša 2014.–2020. Predviđa se alokacija od oko 86 milijuna eura (5,73% ukupnog financijskog izdvajanja iz Europskog fonda za regionalni razvoj) za prioritetsnu os *Natura 2000 i bioraznolikost*, specifični cilj 1. *Poboljšanje statusa zaštite vrsta i staništa unutar mreže Natura 2000* (Vlada Republike Bugarske, 2014a: 23). Predviđene mjere u danom razdoblju uključivat će potpunu uspostavu mreže Natura 2000 te izradu planova upravljanja, izvještaja i drugih relevantnih dokumenata o stanju vrsta i stanišnih tipova (Vlada Republike Bugarske, 2014a: 21).

Europska ekološka mreža Natura 2000 u Rumunjskoj pokriva 22,7% nacionalnog teritorija, od toga je 148 područja značajnih za ptice i 383 područja značajna za vrste i stanišne tipove. S obzirom na to da se Natura 2000 područja preklapaju s ostalim nacionalnim zaštićenim područjima, Rumunjska je imenovala po jednog administratora ili kustosa za upravljanje određenim zaštićenim područjem (Vlada Rumunjske, 2014a: 67). Do sada je imenovano 43 administratora i 289 kustosa koji pokrivaju 101 područje značajno za ptice i 229 područja značajnih za vrste i stanišne tipove (Vlada Rumunjske, 2014: 136).

Međutim, Rumunjska ima problem i s usvajanjem planova upravljanja Natura 2000 područjima. Od ukupno 272 plana predviđena u Sektorskom operativnom programu Zaštita okoliša 2007.–2013. do kraja 2014. godine, samo je 66 planova upravljanja bilo dostavljeno na odobrenje Ministarstvu zaštite okoliša, voda i šuma; 10 je odobreno, a 56 je u procesu odobravanja. Glavni razlozi sporog usvajanja planova pronalaze se u slabim administrativnim kapacitetima i poteškoćama u međuresorskoj koordinaciji (Vlada Rumunjske, 2014: 136). Donijevši Okvir prioriternih aktivnosti za Natura 2000 područja 2014.–2020. Rumunjska je predvidjela prioritete za rješavanje tih problema koji uključuju dovršetak procesa imenovanja administratora za Natura 2000 područja, provedbu aktivnosti usmjerenih na procese upravljanja iz planova upravljanja Natura 2000 područjima, osiguravanje potrebnih sredstava te edukaciju stanovništva i javnosti (Vlada Rumunjske, 2014a: 68).

U Rumunjskoj je 63% stanišnih tipova u povoljnom statusu zaštite, a u tom je stanju samo 19% vrsta (Vlada Rumunjske, 2014: 12). Zbog intenzivnih ljudskih aktivnosti Rumunjska ima i neka zagađena područja na kojima je došlo do degradacije ekosustava tako da je pod Investicijskom osi *Mjere zaštite okoliša za očuvanje biološke raznolikosti, praćenje kakvoće zraka i sanaciju povijesno zagađenih područja*, specifični cilj *Povećanje zaštite i očuvanje biološke raznolikosti te obnova degradiranih ekosustava*, predviđena alokacija oko 275 milijuna eura iz Europskog fonda za regionalni razvoj. Poticat će projekte koji će zaustaviti propadanje, ali i znatno popraviti situaciju za zaštićene vrste i stanišne tipove do 2023. godine, te one koji će pomoći obnovi i očuvanju degradiranih ekosustava.

197

Sve promatrane države proglasile su na svojem području ekološku mrežu Natura 2000, no upravljanje nije dokraja uspostavljeno te su im potrebna dodatna europska sredstva do 2020. godine. Smanjenje biološke raznolikosti nije zaustavljeno iako se u svim državama ulažu znatni naponi u njegovo očuvanje.

Upravljanje vodama

Područje upravljanja vodama jedno je od najkompleksnijih u Europskoj uniji i zahtijeva značajna ulaganja država članica za usklađivanje s Direktivom o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda, Direktivom o vodi za piće te Okvirnom direktivom o vodama. Kakvo je stanje u Sloveniji, Bugarskoj i Rumunjskoj i kolika ulaganja su predviđena u sustavu upravljanja vodama u narednom razdoblju prikazano je u ovom poglavlju.

Slovenija je sukladno Direktivi o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda (Vijeće Europske unije, 1991) i Ugovoru o pristupanju (Ugovor o pristupanju Češke, Estonije, Cipra, Latvije, Litve, Mađarske, Malte, Poljske, Slovenije i Slovačke, 2003: 911) trebala uspostaviti odgovarajuću infrastrukturu za prikupljanje i obradu otpadnih voda do 31. prosinca 2015. (s međuciljevima do 31. prosinca 2008. i 31. prosinca 2010.), u aglomeracijama većim od 2000 stanovnika. Slovenija te uvjete još nije ispunila. U OP-u za provedbu europske kohezijske politike 2014.–2020., pod investicijskim prioritetom *Ulaganje u sektor voda, specifični cilj Smanjenje emisije u vodna tijela kroz razvoj infrastrukture za prikupljanje i obradu komunalnih otpadnih voda*, Slovenija planira do 2020. povezati 97% stanovništva na infrastrukturu javne odvodnje u aglomeracijama većim od 2000 stanovnika kako bi se osigurala adekvatna razina pročišćavanja otpadnih voda u urbanim sredinama. Trenutačno je taj udio 36%. Ulaganjem kroz projekte koji su dobili potporu iz Kohezijskog fonda za financijsku perspektivu 2007.–2013., taj udio će se povećati za dodatnih 16%. Korištenjem sredstva u financijskoj perspektivi 2014.–2020. planirano je povećanje za još 8% (Vlada Republike Slovenije, 2015: 122).

198

Slovenija ima značajne potrebe za ulaganjima u izgradnju odgovarajuće infrastrukture i za sustav javne vodoopskrbe. Duljina vodovodne mreže posljednjih je godina poboljšana i porastao je broj potrošača priključenih na sustav javne vodoopskrbe. Ipak, dva glavna problema i dalje su prisutna – kvaliteta pitke vode u sustavu javne vodoopskrbe i veliki gubitci vode u sustavu (Vlada Republike Slovenije, 2014: 49). Unatoč ulaganjima u razdoblju 2007.–2013. neka područja još nisu u sustavu javne vodoopskrbe ili je vodoopskrba neadekvatna, stoga opskrba pitkom vodom nije u skladu s Direktivom o vodi za piće (98/83 / EZ). Isto tako ne postoji sustavan pristup zaštiti vodnih izvora (Vlada Republike Slovenije, 2015: 122). Slovenija te probleme namjerava riješiti alokacijom sredstava u specifičnom cilju *Povećana sigurnost opskrbe vode za piće* OP-a za provedbu europske kohezijske politike 2014.–2020. za aktivnosti osiguravanja javne vodoopskrbe u područjima u kojima još nije uspostavljena te smanjivanje gubitaka u sustavu.

Iako je većina površinskih vodnih tijela dobrog kemijskog stanja, a nešto više od polovice dobrog ekološkog stanja, postizanje dobrog stanja svih voda u Sloveniji i dalje ostaje izazov. Disperzija onečišćujućih tvari iz poljoprivrede i hidromorfološki pritisci ostaju najvažniji problemi do 2021.godine. Procjenjuje se da oko 30% površinskih vodnih tijela ne zadovoljava ekološke ciljeve zbog hidromorfoloških pritisaka (Vlada Republike Slovenije, 2015: 122). Kroz specifični cilj

Postizanje dobrog kemijskog i ekološkog stanja voda Slovenija je predvidjela ulaganja u prioriteta područja koja će biti utvrđena u Planu upravljanja vodnim područjima za Dunavsko i Jadransko područje 2016.–2021. i Programu aktivnosti za Natura 2000 područja. Za razdoblje 2014.–2020. Slovenija je za investicijske prioritete vezane za ulaganje u vodnu infrastrukturu predvidjela alokaciju od 269 milijuna eura iz Kohezijskog fonda.

U Bugarskoj je razina pružanja javne usluge prikupljanja i obrade otpadnih voda relativno niska. Prema podacima Bugarskog zavoda za statistiku, postotak izgrađene mreže javne odvodnje u 2011. godini iznosio je 61%, a postotak stanovništva povezanog na sustav 74% (Vlada Republike Bugarske, 2013: 42). Podaci iz 2007. godine navodili su da Bugarska zaostaje za europskim prosjekom. Samo je oko 70% gradova i 2% sela bilo priključeno na sustav javne odvodnje. Što se tiče pročišćavanja otpadnih voda, broj postrojenja za pročišćavanje otpadnih voda povećao se nakon 2005. (Europska agencija za okoliš, 2015b), pa je u razdoblju 2005.–2010. udio stanovništva priključenog na postrojenja za pročišćavanje otpadnih voda porastao gotovo 7%. U 2011. godini dosegao je 55,7% (Vlada Republike Bugarske, 2013: 42).

Bugarska se prema Ugovoru o pristupanju trebala do 31. prosinca 2014. godine uskladiti s Direktivom o odvodnji i pročišćavanju komunalnih otpadnih voda (Vijeće Europske zajednice, 1991a) u aglomeracijama većim od 10.000 stanovnika. Prema izvještaju iz 2014. godine, predanom Europskoj komisiji, te zahtjeve nije potpuno ispunila. Zahtjeve prikupljanja otpadnih voda ispunilo je 13 aglomeracija, a zahtjeve pročišćavanja otpadnih voda 17 aglomeracija s više od 10.000 stanovnika. Oba zahtjeva Direktive ispunjena su u samo dvjema aglomeracijama, no očekuje se da će još njih 38 zadovoljiti zahtjeve Direktive kao rezultat provedbe projekata iz OP-a Zaštita okoliša 2007.–2013. (Vlada Republike Bugarske, 2014a: 2).

Postotak priključenosti stanovništva na javnu vodoopskrbu u Bugarskoj vrlo je visok (99%), a kakvoća vode za piće uglavnom zadovoljava standarde (ispunjava zakonske uvjete za vodoopskrbu u smislu mikrobioloških i kemijskih parametara u više od 95% velikih vodoopskrbnih zona i u više od 90% malih vodoopskrbnih zona) (Vlada Republike Bugarske, 2014a: 3).

Međutim, zbog neadekvatnog pravnog okvira i kroničnog nedostatka financijskih sredstava, vodoopskrbna infrastruktura je vrlo zastarjela s velikim gubicima u sustavu od 60% (Vlada Republike Bugarske, 2013: 42). Prema procjenama Svjetske banke Bugarskoj je go-

dišnje potrebno između 325 i 400 milijuna eura za troškove sanacije i zamjene vodovodne mreže (Vlada Republike Bugarske, 2014a: 3).

U posljednjem objavljenom izvješću Europske komisije iz 2014. godine o provedbi Direktive o kakvoći vode za piće (Vijeće Europske unije, 1998) kao glavna bugarska slabost ističu se nedostatan sadržaj i opseg provedbe direktive te niska učestalost praćenja (monitoringa). Navodi se da za 55,5% velikih vodoopskrbnih zona nedostaju podaci ili ima nedovoljno podataka o praćenju te da je postotak vodoopskrbnih zona koje ne udovoljavaju zahtjevima minimalne učestalosti praćenja relativno visok (Vlada Republike Bugarske, 2014a: 3). Kao glavni uzrok difuznog zagađenja površinskih i podzemnih voda navodi se poljoprivreda, koja emitira nitrata, fosfore, pesticide i druge tvari korištene u zaštiti biljaka i uzdržavanju životinja. Ranjiva područja koja su izložena onečišćenju voda nitratima čine 34,5% države (Vlada Republike Bugarske, 2013: 41).

200

Bugarska je u OP-u Zaštita okoliša 2014.–2020. predvidjela alokaciju od 1 milijardu eura odnosno 67,57% iz Kohezijskog fonda za prioritetnu os *Voda* i dva specifična cilja *Zaštita i unapređenje statusa vodnih resursa* i *Poboljšanje procjene stanja vodnih tijela*. Kako bi se uskladila s vodno-komunalnim direktivama, ulaganja će biti usmjerena u sustav javne vodoopskrbe i odvodnje, s fokusom na aglomeracije veće od 10.000 stanovnika, zatim u dovršenje i/ili optimizaciju sustava praćenja te opremanje laboratorija Agencije za zaštitu okoliša i nadležnih tijela za zdravstvenu kontrolu kakvoće vode, kao i za razvoj novih i/ili ažuriranje postojećih strateških dokumenata.

Rumunjska je prema Ugovoru o pristupanju Europskoj uniji dobila prijelazno razdoblje za usklađivanje s Direktivom o kakvoći vode za piće (Vijeće Europske unije, 1998) do 31. prosinca 2015. godine i Direktivom o odvodnji i pročišćavanju komunalnih otpadnih voda (Vijeće Europske zajednice, 1991a) do 31. prosinca 2018. To se pokazalo kao vrlo kompleksan i težak zadatak, pa izgradnja i modernizacija infrastrukture za sustave javne vodoopskrbe i odvodnje ostaje jedan od najvećih prioriteta u Rumunjskoj u narednom razdoblju (Vlada Rumunjske, 2014a: 66).

Usklađivanje s Direktivom o odvodnji i pročišćavanju komunalnih otpadnih voda ima svoje međuciljeve, za prikupljanje komunalnih otpadnih voda (61% u 2010, 69% u 2013, 80% u 2015) te za pročišćavanje komunalnih otpadnih voda (51% u 2010, 61% u 2013 i 77% u 2015). U Rumunjskoj je u prosincu 2013. stopa priključenosti na sustav javne odvodnje iznosila 59,95% (u usporedbi s ciljanih 69%), a stopa proči-

ščavanja iznosila 49,89% (u usporedbi sa ciljanih 61%). Obje stope je potrebno povećati u sljedećem programskom razdoblju za aglomeracije veće od 2000 stanovnika što će zahtijevati znatna ulaganja (Vlada Rumunjske, 2014a: 66).

U Rumunjskoj je u 2012. godini 60,15% stanovništva bilo povezano na sustav javne vodoopskrbe (Vlada Rumunjske, 2014: 10), dok je u ruralnim područjima taj postotak iznosio samo 30% (Vlada Rumunjske, 2014a: 66). Što se tiče kakvoće vode za piće, 25% sustava javne vodoopskrbe u područjima od 50 do 5000 stanovnika te 10% sustava javne vodoopskrbe u područjima s više od 5000 stanovnika ne zadovoljava mikrobiološke i kemijske parametre (Vlada Rumunjske, 2007: 19). Velik problem je onečišćenje vodnih izvora. Djelomično su podzemne vode u prošlosti bile zagađene teškim metalima iz rudarstva, a danas su onečišćivači uglavnom poljoprivrednog podrijetla (Vlada Rumunjske, 2007: 14). Smanjena je uporaba poljoprivrednih gnojiva i pesticida, pa je poboljšana kakvoća površinskih voda. Međutim, s obzirom na razinu akumuliranog nitrata - teritorij Rumunjske označen kao nitratima ranjivo područje: 2,37% područja države potencijalno je ranjivo, 5,77% ima srednji rizik ranjivosti, a 0,50% visoko je ranjivo (Vlada Rumunjske, 2007: 20), povećao se sa 58% na 100% teritorija) posebno u podzemnim vodama te će biti potrebne daljnje mjere očuvanja vode i tla (Vlada Rumunjske, 2014a: 66). U pogledu monitoringa, već su provedene značajne investicije, no daljnja ulaganja bit će nužna kako bi se osiguralo pravilno praćenje koncentracije pojedinih prioriternih tvari identificiranih u europskom zakonodavstvu (ibid.).

201

Procjenjuje se da je Rumunjskoj za usklađivanje s Direktivom o kakvoći vode za piće (Vijeće Europske unije, 1998) i Direktivom o odvodnji i pročišćavanju komunalnih otpadnih voda (Vijeće Europske zajednice, 1991a) potrebno oko 13,85 mlrd. eura (5,8 mlrd. eura za vodoopskrbu i 8,03 mlrd. eura za odvodnju) i to nakon što se završe projekti financirani iz Sektorskog operativnog programa Zaštita okoliša 2007.–2013. (Vlada Rumunjske, 2014: 121). Te investicije neće moći biti financirane iz samo jednog izvora, pa je Rumunjska u Operativnom programu Velike infrastrukture 2014.–2020. pripremila alokaciju sredstava od oko 2,5 milijarde eura iz Kohezijskog fonda, za investicijski prioritet *Ulaganje u sektor voda*, specifični prioritet *Povećanje stope prikupljanja i pročišćavanja komunalnih otpadnih voda i stope vodoopskrbe stanovništva*. Financirat će se projekti izgradnje i obnove mreže javne odvodnje, uređaji za pročišćavanje otpadnih voda, te izgradnja infrastrukture javne vodoopskrbe u urbanim i ruralnim područjima (Vlada Rumunjske, 2014: 122).

Svim promatranim državama potrebna su dodatna financijska sredstva za razvoj infrastrukture za prikupljanje i obradu komunalnih otpadnih voda te povećanje sustava vodoopskrbe kako bi se uskladile s europskim zakonodavstvom. Najbolje je stanje u Sloveniji a najgore u Rumunjskoj, koja je predvidjela najviša ulaganja u sektor voda. No sve promatrane države imaju problem usklađivanja s europskim zakonodavstvom, poglavito u području odvodnje i obrade komunalnih otpadnih voda.

Gospodarenje otpadom

Europska unija ima za cilj smanjiti količinu proizvedenog otpada, gospodariti otpadom u skladu s hijerarhijom otpada te postati društvo zasnovano na kružnom gospodarstvu. Kakvo je stanje u sektoru gospodarenja otpadom u Sloveniji, Bugarskoj i Rumunjskoj te kako se te države usklađuju s Okvirnom direktivom o otpadu i ostalim relevantnim europskim direktivama prikazano je u ovom poglavlju.

202

U Sloveniji je prisutan trend smanjenja količine otpada, uglavnom zbog golemog smanjenja obujma građevinskog otpada i činjenice da su određene vrste otpada poslone na oporabu u svjetlu cilja prelaska na kružno gospodarstvo. Najviše otpada generira se iz proizvodnje i uslužnih djelatnosti (3,7 milijuna tona u 2012.). Od 2002. godine 60% takvog otpada šalje se na oporabu, pa stope oporabe stalno rastu. Količina komunalnog otpada iznosila je u 2012. godini 672.000 tona (327 kg po stanovniku) i u konstantnom je padu sa 74% 2008. na 47% u 2012. (Europska agencija za okoliš, 2015d). Većina otpada i dalje se odlaze na odlagalištima, što iznosi više od 70% proizvedenog otpada ili 900.000 tona na godinu (Agencija za zaštitu okoliša Republike Slovenije, 2009), iako je i tu prisutan trend pada. Otkako je 2004. godine u većini sektora uveden sustav proširene odgovornosti proizvođača (za ambalažni otpad, za stara vozila, medicinski otpad) stopa recikliranja otpada raste i Slovenija je na dobrom putu da ispuni ciljeve recikliranja otpada do 2020. utvrđene Okvirnom direktivom o otpadu. Međutim, još uvijek nije donesen program prevencije nastanka otpada, a time ni odgovarajuće mjere za sprječavanje nastajanja otpada (Vlada Republike Slovenije, 2014: 50). Razlog još uvijek relativno visokog postotka odlaganja otpada Slovenija pronalazi u niskom ekološkom porezu za zagađenje okoliša. Prevladava mišljenje da taj porez nema dovoljno odvratajući učinak na promjenu ponašanja stanovništva, te se najavljuju promjene koje će morati biti usvojene u ovom području.

Još jedan izazov za Sloveniju bit će povećanje udjela kompostiranja biorazgradivog otpada s obzirom na to da podaci za 2009. godinu po-

kazuju da je država daleko ispod prosjeka EU-27 (EU-27 više od 15%, Slovenija manje od 5%). U Nacionalnom programu reformi 2013.–2014. Slovenija je prepoznala potrebu za razvojem mjera u području gospodarenja otpadom kako bi se stvorili zeleni poslovi i prešlo na kružno gospodarstvo.

Procjenjuje se da će investicije koje su završile ili su u tijeku u području gospodarenja otpadom zadovoljiti kapacitete te zemlje za obradu miješanog komunalnog otpada i odlaganje preostalog otpada. Nakon završetka objekata koji se financiraju u financijskoj perspektivi 2007.–2013., sredstva iz nove financijske perspektive 2014.–2020. bit će alocirana samo ako bude potrebno. U okviru tematskih ciljeva (1.) *Jačanje istraživanja, tehnološkog razvoja i inovacija* i (3.) *Jačanje konkurentnosti malih i srednjih poduzeća, u sektoru poljoprivrede, ribarstva i akvakulture* Slovenija će promovirati eko-inovacije, tehnološku modernizaciju i razvoj novih proizvoda/usluga i poslovnih modela koji teže smanjivanju otpada i unapređenju konkurentnosti poduzeća zahvaljujući poboljšanoj učinkovitosti materijala te podržati prelazak na kružno gospodarstvo (Vlada Republike Slovenije, 2014: 50).

Bugarska je u razdoblju od 2007. do 2011. za 20% smanjila količinu proizvedenog otpada. Razlozi smanjenja su s jedne strane pad građevinskih aktivnosti u državi iz ekonomskih razloga, ali i završetak i optimizacija sustava odvojenog prikupljanja otpada, poboljšanje sustava mjerenja količine otpada ugradnjom vagi za vaganje na odlagalištima te veći nadzor od strane interesnih skupina.

203

Količina prikupljenog komunalnog otpada za 2011. godinu iznosila je 2753 milijuna tona, od čega je 160 tona isporučeno za recikliranje. Kad se to uspoređi sa 2010. godinom kada je samo 26 tona otpada odvezeno na recikliranje, vidljiv je značajan iskorak. U 2011. godini 2586 milijuna tona ili 93% komunalnog otpada odlagalo se na odlagalištima otpada, a u 2010. godini taj je udio bio 98%. U 2011. godini Bugarska je imala 164 odlagališta, od toga 30 na regionalnoj razini (Vlada Republike Bugarske, 2013: 43).

Između 2007. i 2011. godine količina opasnog otpada porasla je 73%, a razlog je preklasifikacija određene vrste otpada proizvedenog u metalurškom sektoru. S druge strane u 2010. godini Bugarska je ostvarila nacionalne ciljeve za recikliranje ambalažnog otpada.

S obzirom na to da su potrebne daljnje aktivnosti u implementaciji Direktive o otpadu (Europski parlament i Vijeće, 2008) Zakon o gospodarenju otpadom iz 2012. postavio je sljedeće ciljeve za ponovnu

uporabu i recikliranje papira, metala, plastike i stakla iz kućanstva: do 1. siječnja 2016. cilj je reciklirati minimalno 25% ukupne mase otpada, do 1. siječnja 2018. 40% ukupne mase otpada, a do 1. siječnja 2020. godine 50% ukupne mase otpada (Vlada Republike Bugarske, 2013: 43).

Bugarska je donijela i Nacionalni plan gospodarenja otpadom 2014.–2020. kojim je propisala postupno smanjivanje količine biorazgradivog otpada koji odlazi na odlagališta na 35% do 2020. od ukupnog iznosa mase biorazgradivog komunalnog otpada u 1995. godini. S obzirom na to da u Bugarskoj postoje samo tri postrojenja za obradu biorazgradivog komunalnog otpada (u općinama Varna, Plovdiv i Sofija) koja ne zadovoljavaju sve potrebe s obzirom na generiranu količinu otpada, planiraju se investicije kojima bi se osigurao dodatni kapacitet za recikliranje (Vlada Republike Bugarske, 2014a: 4).

Tako je u nacionalnom OP-u Zaštita okoliša 2014.–2020. u prioritetnoj osi *Otpad* predviđena alokacija 245 milijuna eura odnosno 16,26% iz Europskog fonda za regionalni razvoj za investicijski prioritet *Ulaganje u sektor gospodarenja otpadom*, specifični cilj (1.) *Smanjenje količine otpada koji odlazi na odlagališta*. Financirat će se projekti u skladu sa zahtjevima hijerarhijskog slijeda gospodarenja otpadom te ciljevima i mjerama Nacionalnog plana gospodarenja otpadom 2014.–2020.

204

Gospodarenje otpadom je u Rumunjskoj još daleko od europskih standarda. Prema Ugovoru o pristupanju i Direktivi o odlagalištima otpada (Vijeće Europske unije, 1999) Rumunjska je dužna do 2017. godine ukinuti 240 neusklađenih odlagališta i smanjiti količinu otpada koji se tamo odlaže. Prema podacima iz 2014. godine 92 neusklađena odlagališta su zatvorena, 79 neusklađenih odlagališta planiralo se zatvoriti kroz Sektorski OP Zaštita okoliša 2007.–2013., 46 kroz OP Velike infrastrukture 2014.–2020., a 23 neusklađena odlagališta bit će zatvorena sredstvima iz drugih izvora. Od tog broja 17 će ih biti uključeno u projekte u tijeku (Vlada Rumunjske, 2014: 9).

Prema Direktivi o odlagalištima otpada Rumunjska je do 2016. trebala smanjiti količinu biorazgradivog komunalnog otpada na 1,68 mil. tona odnosno 35% ukupne količine biorazgradivog otpada odloženog na odlagališta 1995. godine. U 2011. godini procijenjena količina biorazgradivog komunalnog otpada iznosila je 3 milijuna tona (Vlada Rumunjske, 2014: 109).

Prema Ugovoru o pristupanju i nacionalnom zakonodavstvu Rumunjska se obvezala reciklirati 55% otpadne ambalaže (60% papira i kartona, 22,5% plastike, 60% stakla, 50% metala, 15% drva) i ener-

getske upotrebe 60% te otpadne ambalaže. U 2012. godini ostvareni su ciljevi recikliranja tih materijala i ukupni cilj recikliranja otpadne ambalaže, a 57,4% otpadne ambalaže energetske je upotrebljeno (Vlada Rumunjske, 2014: 12).

Prema Okvirnoj direktivi o otpadu (Europski parlament i Vijeće, 2008) Rumunjska je dužna, kao i ostale države članice, do 2020. godine putem nadležnih tijela osigurati pripremu za ponovnu uporabu i recikliranje papira, metala, plastike i stakla iz otpada kućanstava i to u minimalnom udjelu od 50% mase komunalnog otpada (2016. – 25%, 2018. – 40%). Stopa recikliranja komunalnog otpada u Rumunjskoj je ispod europskog prosjeka. U 2010. godini od 5,325.810 milijuna tona komunalnog otpada samo je 96.140 tona reciklirano. Odgovornost za odvajanje i prikupljanje otpada snose lokalne vlasti, a razina odvojenog prikupljanja otpada je niska. Do 2010. godine samo je 698 lokaliteta implementiralo sustav selektivnog prikupljanja otpada (Vlada Rumunjske, 2014a: 66). S obzirom na to da ciljevi recikliranja komunalnog otpada do 2020. te ciljevi smanjenja ukupne količine otpada iz Okvirne direktive o otpadu ne mogu biti postignuti iz lokalnih proračuna, implementacija europskih direktiva zahtijevat će i druge mjere.

Za ispunjavanje obveza u sektoru gospodarenja otpadom Rumunjska je pripremila alokaciju sredstava od 318 mil. eura iz Kohezijskog fonda (Vlada Rumunjske, 2014: 34) kroz investicijski prioritet *Ulaganje u sektor otpada*, specifični prioritet *Smanjenje broja neusklađenih odlagališta i povećanje stope recikliranja otpada u Rumunjskoj*. Za zatvaranje neusklađenih odlagališta predviđena je alokacija od oko 60 milijuna eura, za izgradnju kompostana za biorazgradivi otpad 233 mil. eura, a za postupke recikliranja bit će financirana infrastruktura za prikupljanje, prijevoz i sortiranje u iznosu od 36 mil. eura.

Stanje u području gospodarenja otpadom različito je u promatranim državama. Najbolje je u Sloveniji, koja je već poduzela znatna ulaganja u prethodnom razdoblju. Budu li ta ulaganja uspješno završena Slovenija neće imati potrebu financiranja iz europskih fondova u narednom razdoblju. S druge strane najgore je u Rumunjskoj, kojoj još slijedi ispunjavanje obveza preuzetih iz Ugovora o pristupanju i smanjenje broja neusklađenih odlagališta. Rumunjska je predvidjela i najviše sredstava za ulaganja u sektor otpada do 2020. godine, a slijedi je Bugarska koja u tom razdoblju planira još više smanjiti količinu otpada koji odlazi na odlagališta.

ANALIZA STANJA U SEKTORIMA ZAŠTITE PRIRODE, UPRAVLJANJA VODAMA I GOSPODARENJA OTPADOM U HRVATSKOJ

Zaštita prirode

Hrvatska se u svojem temeljnom pravnom aktu, Ustavu RH, opredijelila za očuvanje i zaštitu okoliša i prirode. Usporedimo li je s velikim dijelom Europske unije, Hrvatska je na znatno boljem stupnju očuvanosti prirode. Ekološka mreža Natura 2000 obuhvaća u Hrvatskoj 36,73% kopnenog teritorija i 15,42% obalnog mora, a sastoji se od 38 područja očuvanja značajnih za ptice i 781 područja očuvanja značajnih za vrste i stanišne tipove (HAOP, 2016a).

Hrvatska je od ranih 1990-ih razvila i uvelike poboljšala cjelokupni sustav zaštite i očuvanja biološke raznolikosti. Postignut je napredak i u području inventarizacije i vrednovanja biološke i krajobrazne raznolikosti, kao i u razvoju zakonodavnog i institucionalnog okvira te unapređenju sustava zaštite prirodnih resursa (Tišma, Boromisa, Pavičić-Kaselj, 2012). Iako postoji dovoljno podataka o bioraznolikosti unutar mreže Natura 2000 za kopnena staništa, podaci za morske vode još su nedostatni i nema detaljne karte morskih staništa (Vlada Republike Hrvatske - VRH, 2014: 12). Isto tako uočava se stalni gubitak bioraznolikosti uzrokovan gubitkom staništa te unosom stranih vrsta u ekosustave, onečišćenjem okoliša, prostornom urbanizacijom, globalnim klimatskim promjenama i pritiscima gospodarskih aktivnosti. Brojne su vrste ugrožene, a gotovo 3000 biljnih i životinjskih vrsta nalazi se na crvenom popisu i u crvenim knjigama. U nacionalnim parkovima i parkovima prirode nedostatna infrastruktura za posjetitelje te opasnost od nekontroliranog i prekomjernog korištenja prirode predstavljaju prijetnju očuvanju zaštićenih područja.

Radi upravljanja nacionalnom ekološkom mrežom uspostavljenom 2007. (konceptualno kao druga strana mreže Natura 2000), razvoj plana upravljanja pojedinačnim lokacijama i odgovornost za upravljanje povjereni su regionalnim tijelima koja su se pokazala neadekvatnima uglavnom zbog manjka osoblja i ograničenih financijskih sredstava. Stoga uspostava područja EU-a Natura 2000 i održivi mehanizmi upravljanja predstavljaju najvažnije obveze prema Direktivi o staništima za zaštitu prirode u Hrvatskoj. Poseban aspekt tog pitanja jest prisutnost preostalih minskih polja i neeksplodiranih eksplozivnih sredstava. Od svih minski sumnjivih područja u državi, otprilike 313 km², više od 50%, nalazi se na područjima mreže Natura 2000. Problem

je nerazmjerno prisutan u šumama i šumskim područjima što ugrožava održivo i djelotvorno upravljanje tim područjima (VRH, 2014: 12).

Hrvatska je u OP-u Konkurentnost i kohezija u Tematskom cilju 6 – *Očuvanje i zaštita okoliša i promocija učinkovitosti resursa*, kroz investicijski prioritet 6ii *Zaštita i obnova bioraznolikosti i tla te promicanje usluga ekosustava, uključujući Natura 2000 mrežu i zelenu infrastrukturu*, predvidjela alokaciju 125 mil. eura iz Kohezijskog fonda. Za zaštitu i unapređenje bioraznolikosti, zaštitu prirode i „zelene“ infrastrukture pripremljena je alokacija 54 mil. eura, a za zaštitu, obnovu i održivo korištenje Natura 2000 područja pripremljena je alokacija 71 mil. eura (VRH, 2014: 138).

Upravljanje vodama

Hrvatskoj su prema Ugovoru o pristupanju Europskoj uniji odobrena prijelazna razdoblja do 31. prosinca 2018. godine za usklađivanje s Direktivom o kakvoći vode za piće (Vijeće Europske unije, 1998) i do 31. prosinca 2023. s Direktivom o komunalnim otpadnim vodama (Vijeće Europske zajednice, 1991a).

U usporedbi s većinom država članica Europske unije, javni sustav odvodnje u Hrvatskoj nije razvijen i ima prilično nisku razinu priključenosti, 46%.⁵ Obrađuje se samo 28% prikupljenih otpadnih voda, no trećina tog postotka zapravo se odnosi na predobradu ili primarno pročišćavanje otpadnih voda (VRH, 2014: 12).

Gubici u sustavu javne vodoopskrbe su značajni (48% u 2012.). 82% stanovništva Hrvatske ima pristup sustavu javne vodoopskrbe (Europska agencija za okoliš, 2015a), ostalih 18% opskrbljuje se iz tzv. lokalne vodoopskrbe ili pojedinačno iz vlastitih bunara, cisterni. Postoje značajne regionalne razlike, odnosno stopa povezanosti viša je u jadranskom (91%) nego u crnomorskom slivu (77%) (VRH, 2014: 11). S obzirom na to da u Hrvatskoj postoji otprilike 160 javnih isporučitelja vodnih usluga može se reći da je sektor je izrazito fragmentiran, a kvaliteta te usluge različita.⁶

5 Razlika je izražena i na regionalnoj razini. Razina je niža u dalmatinskom slivu (31%), ali više u smislu veličine naselja, sa stopom na relativno zadovoljavajućoj razini samo u naseljima s brojem stanovnika većim od 10.000.

6 Pri tome oko 70% otpada na mala poduzeća koja imaju godišnju distribuciju manju od 1 m³/m³ vode (u usporedbi sa 45 m³/m³ što je prosjek Europske unije) s nedovoljno osoblja i tehničkih kapaciteta za pripremu i provedbu projekata u razdoblju od 2014. do 2020. (VRH, 2014a: 12).

Također, postoje ograničenja u sustavu praćenja površinskih voda. Mreža praćenja stanja voda je uspostavljena, no ne prate se svi potrebni parametri (VRH, 2014: 11). Procijenjeno je da zadovoljavajuće ekološko stanje površinskih voda nije postignuto na 58% rijeka, na 54% jezera te na 55% površine prijelaznih i 12% površine priobalnih voda (VRH, 2016: 87). Dobro kemijsko stanje površinskih voda nije postignuto na oko 8% rijeka, na 15% površine prijelaznih i na 6% površine priobalnih voda, uz napomenu da su sva jezera u dobrom kemijskom stanju. Stanje podzemnih voda znatno je povoljnije. Samo je na nekoliko područja ustanovljeno loše kemijsko stanje podzemnih voda. U crnomorskom slivu radi se o vodnom tijelu podzemnih voda u Varaždinu (nitrati) i osnovnom vodnom tijelu HR204 podzemne vode Zagreb (s visokom razinom pouzdanosti utvrđena je prisutnost trikloretena i tetrakloretena), dok se na jadranskom slivu radi o lošem kemijskom stanju utvrđenom na vodnom tijelu Južna Istra (nitrati) te na vodnom tijelu Bokanjac-Poličnik gdje se radi o intruziji slane vode (VRH, 2016: 88).

208

Kako bi se uskladila s europskim direktivama Hrvatska je kroz OP Koherentnost i kohezija pripremila alokaciju 1049 mil. eura iz Kohezijskog fonda za ulaganje u sektor voda. Za opskrbu vodom za ljudsku potrošnju koja uključuje infrastrukturu za izvlačenje, obradu, skladištenje i distribuciju vode pripremljeno je 169 mil. eura. Za gospodarenje vodama i očuvanje vode za piće (uključujući upravljanje riječnim bazenima, vodoopskrbu, određene mjere prilagodbe klimatskim promjenama, mjerenje jedinica i potrošača, sustave naplate i smanjenje isticanja) alocirano je 40 mil. eura. Najveći dio sredstava, 840 mil. eura, alociran je za obradu otpadnih voda (VRH, 2014: 138).

Gospodarenje otpadom

Hrvatska je suočena sa značajnim izazovima u području gospodarenja otpadom. Prema podacima prikupljenim za OP Konkurentnost i kohezija 2014.–2020. sustav gospodarenja otpadom u Republici Hrvatskoj obilježen je nedostatnim postrojenjima za gospodarenje otpadom, visokim udjelom komunalnog/biorazgradivog otpada koji se odlaze na odlagališta i niskim udjelom recikliranja iz komunalnog otpada. Hrvatska treba riješiti i problem naslijeđa neadekvatnog gospodarenja otpadom, putem sanacija odlagališta komunalnog otpada, nelegalnih odlagališta i mjesta visoko zagađenih otpadom tzv. „crnih točaka” (VRH, 2014: 11).

Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje od 2017.

do 2022. godine stavlja u fokus prelazak na kružno gospodarstvo s naglaskom na učinkovitije gospodarenje otpadom – sprečavanje nastanka otpada, ponovnu uporabu, recikliranje i kompostiranje. Međutim, sama provedba aktivnosti iz ovog kao i prethodnog Plana suočena je s nizom poteškoća koje dovode u pitanje pravodobno ispunjenje utvrđenih ciljeva.

Ukupno evidentirana količina otpada proizvedenog u Hrvatskoj u 2014. godini iznosila je 3,7 milijuna tona. (VRH, 2017: 4). Ukupna količina proizvedenog komunalnog otpada u 2015. iznosila je 1.653.918 tona ili 386 kilograma po stanovniku. Od toga je 76% bio miješani komunalni otpad, a 24% odvojeno sakupljene korisne vrste otpada. Okvirna direktiva o otpadu (Europski parlament i Vijeće, 2008) nalaže svim članicama 50% odvojenog sakupljanja i recikliranja komunalnog otpada do 2020. godine. U Hrvatskoj je u 2015. odvojeno sakupljeno 24% (391.074 tona). Takvo odvojeno sakupljanje korisnih vrsta otpada iz komunalnog otpada (prvenstveno papira, stakla, plastike, metala) u organizaciji jedinica lokalne samouprave provodilo se u oko 400 općina i gradova. Odvojeno se sakupljalo s kućnog praga, putem spremnika na javnim površinama, zelenih otoka, reciklažnih dvorišta te uspostavljenih nacionalnih shema za posebne kategorije otpada. Iako se broj izgrađenih reciklažnih dvorišta povećao sa 17 u 2010. godini na 84 u 2016. godini do kada je nabavljeno i 46 mobilnih jedinica, ukupne količine sakupljene putem reciklažnih dvorišta nisu se znatnije povećale. U 2015. godini iznosile su 15.901 tonu (VRH, 2017: 8-9). Javna usluga prikupljanja komunalnog otpada u 2015. godini obuhvaćala je 99% stanovništva, a nije bila dostupna u jednoj općini. Odlaganjem na odlagalište zbrinuto je 80% (1.318.740 tona) komunalnog otpada, a 18% (298.026 tona) izravno je upućeno na uporabu⁷ (VRH, 2017: 6-9). Iako Hrvatska od 2010. do 2015. godine bilježi porast udjela oporabljenog komunalnog otpada, taj je udio još uvijek na niskoj razini.

209

Ugovorom o pristupanju (2012.) Hrvatska se obvezala osigurati postupno smanjivanje količine biorazgradivog komunalnog otpada koji se odlaze na odlagališta: do 31. prosinca 2013. na 75% ukupne količine biorazgradivog komunalnog otpada (567.131 tona) proizvedenog u 1997. godini, do 31. prosinca 2016. na 50% ukupne količine biorazgradivog komunalnog otpada (378.088 tona) proizvedenog u 1997. godini te do 31. prosinca 2020. na 35% ukupne količine biorazgradivog ko-

7 Preostalih 2% čine količine privremeno uskladištenog komunalnog otpada i procijenjene količine za neobuhvaćeni dio stanovništva.

munalnog otpada (264.661 tona) proizvedenog u 1997. godini. Iako se količina odloženog biorazgradivog komunalnog otpada od 2010. do 2015. godine smanjila, u Hrvatskoj se u 2015. odložilo 828.564 tone biorazgradivog komunalnog otpada (VRH, 2017: 12). Ciljevi smanjivanja odlaganja količine biorazgradivog komunalnog otpada 2013. i 2016. nisu dostignuti.

Ugovor o pristupanju donosi Hrvatskoj još jednu obavezu, naime da do 31. prosinca 2017. ukupnu količinu otpada koji odlaže na neusklađena odlagališta smanji na 800.000 tona. Postojeća odlagališta otpada koja će nakon 31. prosinca 2018. godine ispunjavati uvjete za rad (odnosno biti usklađena) moći će nastaviti s radom, a odlagališta koja ih ne ispunjavaju morat će se zatvoriti (VRH, 2017: 30). Do kraja 2015. godine zatvorena su 174 odlagališta, a s 83 lokacije na kojima su se nekoć nalazila odlagališta otpad je izmješten. Time se stvaraju preduvjeti za funkcioniranje novog sustava gospodarenja otpadom koji se temelji na mnogo manjem broju lokacija. Od 2008. do kraja 2015. godine povećao se broj saniranih odlagališta otpada sa 63 na 171, a u pripremi je ili u tijeku sanacija na 134 lokacije. U 2015. godini otpad se odlagao na 148 aktivnih odlagališta, a odlagalište opasnog otpada u Hrvatskoj ne postoji (ibid.). Također, još uvijek nije riješen problem tzv. crnih točaka koje predstavljaju lokalitete opterećene dugotrajnom neprimjerenom prisutnosti različitih vrsta otpada. Trenutačno je 6 takvih lokacija u različitim fazama postupka saniranja.

210

Prema prethodnom Planu gospodarenja otpadom za razdoblje od 2007. do 2015. godine Hrvatska je planirala izgradnju 13 regionalnih centara za gospodarenje otpadom do 31. prosinca 2018.. Dva centra već su u funkciji (Kaštijun i Mariščina), za dva je EU već odobrila sredstva (Bikarac i Biljani Donji), ostalih 9 je u procesu revizije. Donesena je odluka da se izgradnja tih centara ne zaustavlja, no bit će sagledani u novom kontekstu te će se pri planiranju njihovih kapaciteta za svaki centar izraditi studija izvedivosti koja će uvažavati ciljeve gospodarenja otpadom.

Donijevši Plan gospodarenja otpadom za razdoblje 2017.–2022. Hrvatska je usvojila nov koncept sustava gospodarenja otpadom temeljen na poštovanju hijerarhije gospodarenja otpadom, sprečavanju nastanka otpada, ponovnoj uporabi, recikliranju i kompostiranju. Okosnicu novog sustava čine reciklažni centri sa sortirnicama i kompostištimama u kojima će se za reciklažu pripremati odvojeno prikupljeni otpad. Prvi put donesen Plan sprečavanja nastanka otpada propisuje važne mjere za odvojeno prikupljanje otpada na izvoru, selektiranje otpada i poticanje njegova kompostiranja u kućanstvu.

Hrvatska je kroz provedbu Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014.–2020., prioriteta os 6 *Očuvanje i zaštita okoliša i promocija resursne učinkovitosti*, postavila ulaganje u sektor otpada kao jedan od osnovnih investicijskih prioriteta. Predviđena alokacija sredstava iz Kohezijskog fonda za Investicijski prioritet 6i- *Ulaganje u sektor otpada*, specifični cilj 6i *Smanjena količina otpada koji se odlaže na odlagališta* iznosi 475 milijuna eura odnosno 50 milijuna eura za mjere smanjivanja količine otpada, razvrstavanja, recikliranja i 425 milijuna eura za mjere mehaničke biološke obrade, termičke obrade, spaljivanja i deponija (VRH, 2014: 138). Plan je financirati projekte koji će poboljšati odvojeno skupljanje, uporabu, recikliranje i ponovnu uporabu otpada, kao i ulaganja u postrojenja za reciklažu i uporabu, centre za gospodarenje otpadom na regionalnoj razini i sanaciju postojećih neusklađenih odlagališta komunalnog otpada i divljih odlagališta te sanaciju crnih točaka.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

211

Zaključci

Europska unija provodi politiku zaštite prirode u skladu s Direktivom o pticama i Direktivom o staništima. Provedba tih propisa odvija se kroz uspostavljanje ekološke mreže Natura 2000. Sve analizirane države članice EU-a, Slovenija, Bugarska, Rumunjska i Hrvatska, proglasile su ulaskom u EU na svom teritoriju europsku ekološku mrežu Natura 2000. No održivo upravljanje područjima Nature 2000 ni u jednoj od tih država nije potpuno uspostavljeno. Rumunjska i Hrvatska imaju problem s razvojem planova upravljanja pojedinačnim lokacijama. Hrvatska je odgovornost za upravljanje pojedinačnim lokacijama povjerala regionalnim tijelima, koja su se pokazala neadekvatnima uglavnom zbog manjka osoblja i ograničenih financijskih sredstava, dok je Rumunjska u procesu imenovanja administratora za određena Natura 2000 područja, a glavni razlozi sporog usvajanja planova pronalaze se u slabim administrativnim kapacitetima i poteškoćama u međuresornoj koordinaciji. Poseban je aspekt upravljanja Natura 2000 područjima u Hrvatskoj i prisutnost preostalih minskih polja i neeksploziranih eksplozivnih sredstava, te je Hrvatska predvidjela alokaciju sredstava iz europskih fondova i za ta pitanja.

Sve promatrane države članice suočavaju se s gubitkom bioraznolikosti zbog gubitka staništa. Bugarska ima najveći postotak staništa s nepovoljnim statusom, a Rumunjska najveći postotak vrsta u nepovoljnom statusu. Zbog intenzivnih ljudskih aktivnosti Rumunjska ima i neka povijesno onečišćena područja na kojima je došlo do degradacije ekosustava koje je potrebno obnoviti. Hrvatska s druge strane ima vrlo malo podataka o bioraznolikosti za vrste i staništa za morske vode. Kako bi poboljšale upravljanje u Natura 2000 područjima i zaštitile vrste i staništa unutar europske ekološke mreže sve promatrane države članice odlučile su alocirati sredstva iz europskih fondova: Slovenija u iznosu od 131 milijun eura, Bugarska 86 milijuna eura, Rumunjska 275 milijuna eura te Hrvatska u iznosu od 125 milijuna eura.

U području upravljanja vodama Europska unija od svih država članica zahtijeva usklađivanje s Direktivom o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda, Direktivom o vodi za piće te Okvirnom direktivom o vodama što iziskuje velika ulaganja. Sve promatrane države članice dobile su u Ugovorima o pristupanju EU-u prijelazna razdoblja za usklađivanje s Direktivom o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda. Slovenija je trebala uspostaviti odgovarajuću infrastrukturu za prikupljanje i obradu otpadnih voda do 31. prosinca 2015. u aglomeracijama većim od 2000 stanovnika. Slovenija te uvjete još nije ispunila. Bugarska je dobila prijelazno razdoblje za usklađivanje do 31. prosinca 2014. godine, za aglomeracije veće od 10.000 stanovnika. Uvjete još nije ispunila. Rumunjska je dobila prijelazno razdoblje do 31. prosinca 2018. godine i čeka je težak zadatak. Hrvatska je dobila prijelazno razdoblje do 31. prosinca 2023. godine što će zahtijevati znatna ulaganja u vodnu infrastrukturu.

Unatoč ulaganjima u razdoblju 2007.–2013. u Sloveniji još neka područja nisu u sustavu javne vodoopskrbe ili je vodoopskrba neadekvatna, pa opskrba pitkom vodom nije u skladu s Direktivom o vodi za piće. Bugarska ima visok postotak priključenosti na sustav javne vodoopskrbe, ali ima velike gubitke u vodoopskrbnom sustavu od 60%. U Rumunjskoj je udio stanovništva povezanog na sustav javne vodoopskrbe vrlo nizak, 60,15%, dok u ruralnim područjima iznosi samo 30%. U Hrvatskoj postotak stanovništva koje ima pristup javnoj vodoopskrbi iznosi 82%, dok su gubici u sustavu značajni, 48%.

Postizanje dobrog stanja svih voda, u skladu s Okvirnom direktivom o vodama, u svim promatranim državama ostaje izazov. Slovenija ima većinu površinskih vodnih tijela dobrog kemijskog stanja, a nešto više od polovice dobrog ekološkog stanja. Bugarska ima nedovoljno podataka o praćenju. U Rumunjskoj je velik problem onečišćenost

vodnih izvora. U Hrvatskoj je uspostavljena mreža praćenja stanja voda, no ne prate se svi potrebni parametri.

Za razdoblje 2014.–2020. sve promatrane države članice alocirale su sredstva iz Kohezijskog fonda za prioritete vezane za vodnu infrastrukturu. Slovenija je predvidjela alokaciju 269 milijuna eura, Bugarska alokaciju 1 milijarde eura. Procjene za Rumunjsku sugeriraju da će joj biti potrebno oko 13,85 milijardi eura za usklađivanje s vodnim direktivama. Budući da se tako velike investicije neće moći financirati iz samo jednog izvora, Rumunjska je za razdoblje 2014.–2020. pripremila alokaciju oko 2,5 milijarde eura. Hrvatska je za predviđeno razdoblje pripremila alokaciju 1049 milijuna eura za mjere ulaganja u sektor voda.

U području gospodarenja otpadom Europska unija ima cilj smanjiti količinu proizvedenog otpada, gospodariti otpadom u skladu s hijerarhijom otpada i dugoročno se usmjeriti prema društvu temeljenom na kružnom gospodarstvu. Od svih promatranih članica Slovenija je najbliže postizanju ciljeva Europske unije. Na dobrom je putu da ispunji ciljeve recikliranja otpada do 2020. godine utvrđene Okvirnom direktivom o otpadu, a jedan od rijetkih izazova koji joj je ostao jest povećanje udjela kompostiranja biorazgradivog otpada. Slovenija je već poduzela znatna ulaganja u prijašnjim razdobljima, pa ako budu uspješno završena neće imati potrebu financiranja iz europskih fondova u razdoblju do 2020.

213

U ostalim državama članicama stanje je drukčije. Bugarska smanjuje količinu proizvedenog otpada, dok je u Hrvatskoj dugogodišnji rast količina proizvedenog komunalnog otpada zaustavljen 2008. godine, nakon čega do 2010. godine slijedi smanjenje prijavljenih količina, što se može pripisati gospodarskoj krizi. Od 2010. godine nadalje količine uglavnom stagniraju, s izuzetkom 2013. godine, kada se uslijed sanacije divljih odlagališta bilježe ipak nešto veće količine proizvedenog komunalnog otpada. U Bugarskoj je pad količine proizvedenog otpada zaslužan pad građevinskih aktivnosti u državi iz ekonomskih razloga, ali i završetak i optimizacija sustava odvojenog prikupljanja otpada i poboljšanje sustava mjerenja količine otpada na odlagalištima te veći nadzor interesnih skupina. Bugarska i Hrvatska su u svoje nacionalno zakonodavstvo prenijele europske ciljeve odvojenog sakupljanja i recikliranja 50% otpada do 2020. te su donijele nacionalne planove gospodarenja otpadom 2014.–2020. U Bugarskoj trenutačno postoje tri postrojenja za obradu biorazgradivog komunalnog otpada i planiraju se investicije kojima bi se osigurao dodatni kapacitet za recikliranje kako bi se uskladili sa zahtjevima smanjiva-

nja količine biorazgradivog otpada koji odlazi na odlagališta na 35% do 2020. Hrvatska ima isti cilj do 2020., ali ni međucilj smanjenja odlaganja 75% ukupne količine biorazgradivog komunalnog otpada proizvedenog u 1997. godini (za koji je dobila prijelazno razdoblje do 2013.) još nije dostignut.

Rumunjska i Hrvatska imaju obvezu prema Ugovorima o pristupanju i Direktivi o odlagalištima otpada smanjiti količinu otpada koji se odlaze na neusklađenim odlagalištima. Rumunjska do 31. prosinca 2016., a Hrvatska do 31. prosinca 2017. Rumunjska je dužna do 16. srpnja 2017. ukinuti 240 neusklađenih odlagališta, a u Hrvatskoj sva postojeća odlagališta moraju ispunjavati zahtjeve Direktive do 31. prosinca 2018. Hrvatska je izgradila 2 regionalnih centara za gospodarenje otpadom, za dva je EU odobrila sredstva i provodi se projekt izgradnje, a ostalih 9 je u procesu revizije.

Bugarska je za razdoblje 2014.–2020. predvidjela alokaciju 245 milijuna eura iz Europskog fonda za regionalni razvoj za smanjenje količine otpada koji odlazi na odlagališta. Rumunjska je pripremila alokaciju sredstava iz Kohezijskog fonda od 318 milijuna eura. Za zatvaranje neusklađenih odlagališta predviđena je alokacija oko 60 milijuna eura, za izgradnju kompostana za biorazgradivi otpad 233 milijuna eura, a za postupke recikliranja osigurano je 36 milijuna eura. Hrvatska je alocirala 475 milijuna eura iz Kohezijskog fonda, 50 milijuna eura za mjere smanjivanja količine otpada, razvrstavanja, recikliranja i 425 milijuna eura za mjere mehaničke biološke obrade, termičke obrade, spaljivanja i deponija.

214

Preporuke za Hrvatsku

- Poboljšati razinu znanja javnog sektora, privatnog sektora, nevladinih udruga i stanovništva o pitanjima zaštite okoliša te otvarati prostor za dijalog i suradnju državnih institucija, nevladinih udruga i privatnog sektora o okolišnim temama.
- U području zaštite prirode potrebno je unutar mreže Natura 2000 nastaviti provoditi aktivnosti prikupljanja podataka o bioraznolikosti za morske vode pod nacionalnom jurisdikcijom. Potrebno je adekvatno uređenje infrastrukture za posjetitelje te osiguranje primjerenog upravljanja zaštićenim područjima s obzirom da nekontrolirano i prekomjerno korištenje prirodne baštine predstavlja prijetnju očuvanju zaštićenih područ-

ja. Također, potrebno je provesti reviziju procjene ugroženosti bioraznolikosti prema standardima Međunarodnog saveza za očuvanje prirode (International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources – IUCN).

- U području upravljanja vodama potrebna su daljnja poboljšanja vodno-komunalne infrastrukture, a posebno smanjenja gubitaka vode u sustavu, u povećanju razine priključenosti na sustave javne odvodnje te veće pokrivenosti stanovništva uređajima za pročišćavanje otpadnih voda. U tom pogledu ključno je ubrzati realizaciju infrastrukturnih projekata, a posebno onih sufinanciranih iz ESI fondova gdje su na raspolaganju značajna sredstva.
- U području gospodarenja otpadom potrebno je idućih nekoliko godina ostvariti ključne iskorake i unaprijediti sustav gospodarenja otpadom prema kružnom gospodarstvu. Očekuje se provedba mjera za postizanje smanjenja, ponovne uporabe, odvajanja i recikliranja otpada u skladu s hijerarhijom gospodarenja otpadom te poticanje ulaganja u reciklažna dvorišta, sortirnice, kompostišta i centre za ponovnu uporabu. Neke od aktivnosti koje se očekuju u najkraćem roku su nastavak zatvaranja ilegalnih odlagališta te saniranje postojećih neadekvatnih odlagališta.
- Potrebno je osiguranje veće razine usklađenosti prioriteta, mjera i aktivnosti relevantnih strateških dokumenata u sektoru okoliša s dostupnim izvorima financiranja njihove provedbe, kao i veći stupanj integracije okolišnih izazova u sektorske politike.
- Nužno je kontinuirano ulaganje u jačanje administrativnih kapaciteta na svim razinama, a posebno onih službi koje su izravno u funkciji korištenja sredstava iz ESI fondova i drugih EU programa.

EXECUTIVE SUMMARY

CHALLENGES OF ENVIRONMENTAL POLICY IN CROATIA AND IN SELECTED NEW EU MEMBER STATES

The EU environmental policy comprises a lot of legal acts (directives, regulations, decisions), that all member states have to transpose into national legislation. This paper reviews the experience of implementation of EU environmental legislation in Croatia and in selected new EU member states Slovenia, Bulgaria and Romania. Selected countries have been chosen because they share similar challenges in this area. The focus of the paper is the challenges in the field of nature protection, water management and waste management in the period 2014-2020. The fundamental purpose of this paper is to assist in better understanding of the EU environmental policy, give an overview of the experience in implementation in selected countries and make recommendations for Croatia that will be useful to decision makers.⁸

216

The European Union has implemented the nature protection policy in accordance with the Birds Directive (2009) and the Habitats Directive (1992). The implementation of these regulations is carried out through the Ecological Network of Protected Areas in the European Union - Natura 2000. All analysed EU member states: Slovenia, Bulgaria, Romania and Croatia declared the European Ecological Network Natura 2000 on their territory upon their accession to the EU. However, the sustainable management of the Natura 2000 has not been fully established in any of these countries. Romania and Croatia face major challenges as regards the development of management plans for individual locations. Croatia has entrusted the responsibility for managing individual sites to regional authorities, which have proven inadequate largely due to lack of staff and limited financial resources. Romania is in the process of appointing an administrator for certain Natura 2000 sites, and the main reasons for the slow adoption of the plans are found in weak administrative capacity and difficulties in cross-sectoral coordination. A special aspect of the management of Natura 2000 sites in Croatia concerns the remaining minefields and unexploded ordnances. Therefore, Croatia has envisaged the allocation of European funds to address these issues.

All observed member states are faced with the loss of biodiversity caused by habitat loss. Bulgaria has the highest percentage of unfavourable

8 The full length English version of this paper, finalized in July 2016 is available at: <http://polocro28.irmo.hr/wp-content/uploads/2015/10/CHALLENGES-OF-ENVIRONMENTAL-POLICY-2.pdf>

status of habitats, while Romania has the highest percentage of unfavourable status of species. Due to intensive human activities, Romania has some historically polluted areas in which ecosystem has degraded and which should be restored. Croatia, on the other hand, has very little data on the biodiversity of maritime species and habitats. To improve the management of the Natura 2000 sites and protect species and habitats within the European Ecological Network all observed member states decided to allocate sources from the European funds: Slovenia in the amount of 131 million euros, Bulgaria in the amount of 86 million euros, Romania in the amount of 275 million euros, and Croatia in the amount of 125 million euros.

In the field of water management, the EU requires from all member states coordination with the Urban Waste Water Treatment Directive (1991), the Drinking Water Directive (1998) and the Water Framework Directive (2000) which requires large investments. All observed member states have been given transition periods for compliance with the Urban Waste Water Treatment Directive in the Treaties of Accession to the EU. Slovenia had to establish adequate infrastructure for the collection and treatment of waste water by 31 December 2015 in agglomerations over 2,000 inhabitants. However, these conditions are not yet fulfilled. Bulgaria was granted a transitional period for compliance by 31 December 2014 for agglomerations of over 10,000 inhabitants but these conditions have not yet been fulfilled. Romania was granted a transitional period until 31 December 2018 and awaits a difficult task. Croatia was granted a transitional period until 31 December 2023, which will require substantial investment in water infrastructure.

217

Despite investments in the period 2007-2013, there are still some areas in Slovenia which are not part of the public water supply system or where the water supply is inadequate, therefore drinking water supply is not in compliance with the Drinking Water Directive. Bulgaria has a high percentage of connections to the public water supply, but there are large losses in water supply system of 60%. In Romania, the percentage of the population connected to the public water supply is very low, 60.15%, while in rural areas the figure is only 30%. In Croatia, the percentage of the population that has access to the public water supply is 82%, while the losses in the system are substantial, amounting to 48%.

Achieving good status for all waters, in accordance with the Water Framework Directive, remains a challenge in all the observed countries. Slovenia has most of the surface water of good chemical status, and slightly more than half with the good ecological status. Bulgaria has insufficient monitoring data. Romania faces the problem with the pollution of water sources. Croatia has established a network for water monitoring, but does not follow all necessary parameters.

In the period 2014-2020, all observed member states have allocated the funds from the Cohesion Fund for priorities related to the water infrastructure. Slovenia has envisaged allocation of 269 million euros, while Bulgaria has envisaged allocation of 1 billion euros. The estimates for Romania suggest that it would need about 13.85 billion euros to comply with the Water Framework Directive. Given that such a high investment cannot be financed from a single source, Romania has prepared an allocation of around 2.5 billion euros for the period 2014-2020. Croatia has prepared an allocation of 1,049 million euros for investment measures in the water sector.

In the field of waste management, the EU aims to reduce the amount of waste, manage waste in accordance with the waste hierarchy and in the long term focus to society based on circular economy. Of all observed member states, Slovenia is closest to achieve EU objectives. This member state is on the right path to meet recycling targets by 2020, established by the Waste Framework Directive (2008), and one of the few challenges that still remain are the increase in the share of composting biodegradable waste. Slovenia has already undertaken a significant investment in previous periods, and if these investments are successfully finalised, financing from European funds in the period until 2020 will not be needed.

218

The situation in other member states is somewhat different. Bulgaria has reduced the amount of waste produced. In Croatia, the long-term growth of produced municipal waste was stopped in 2008, followed by a decrease in reported quantities by 2010, attributable to the economic crisis. Since then, the quantities are largely stagnating, with the exception of 2013, when the remediation of wild landfills accounted for somewhat larger amounts of produced municipal waste. In Bulgaria the reason for the reduced amount of produced waste is the decline of construction activities in the country due to economic reasons, but also the completion and optimization of the system of separate waste collection and the improvement of the system of measuring the amount of waste at landfills, as well as increased control by interest groups. In Croatia, the reason for decline is the separate collection of useful wastes from municipal waste, but this percentage is still very low (24% of the total amount of municipal waste). Bulgaria and Croatia have delegated European targets for separate collection and recycling of 50% of waste by 2020 in their national legislation and have adopted National Waste Management Plans for 2014-2020. In Bulgaria, there are three treatment plants for biodegradable municipal waste and there are planned investments that would provide additional capacity for recycling in order to comply with the requirements of reducing the amount of biodegradable waste disposed at landfills to 35% by 2020. Croatia has the same target by 2020, but even the interim target to reduce 75% of

the total amount of biodegradable municipal waste produced in 1997 has not yet been reached, for which Croatia was given a transition period up to 2013.

Romania and Croatia had obligations under the Treaties of Accession and the Landfill Directive (1999) to reduce the amount of waste going to non-compliant landfills: Romania until 31 December 2016 and Croatia until 31 December 2017. Romania was obliged to close down 240 non-compliant landfills by 16 July 2017, while in Croatia all existing landfills must meet the requirements of the Landfill Directive by 31 December 2018. Croatia also built two regional waste management centres, for two more EU funds have been approved, while the remaining 9 are under revision.

For the period 2014-2020 Bulgaria provided the allocation of 245 million euros from the European Regional Development Fund to reduce the amount of waste disposed at landfills. Romania has prepared the allocation of 318 million euros from the Cohesion Fund. The allocation of about 60 million euros is envisaged to close non-compliant landfills, 233 million euros to build a plant for biodegradable waste, while 36 million euros have been secured for recycling procedures. Croatia has allocated funds amounting to 475 million euros from the Cohesion Fund: 50 million euros for measures to reduce the amount of waste, sorting, recycling and 425 million euros for measures of mechanical biological treatment, thermal treatment, incineration and landfilling.

219

Recommendations for Croatia resulting from this paper include improvements of overall knowledge of the public sector, private sector, NGOs and citizens on environmental issues. As well as opening a space for dialogue and cooperation between state institutions, non-governmental organizations and the private sector on environmental topics.

In the field of nature protection, within the Natura 2000 network, recommendations focus on the necessity to continue data collection activities on biodiversity for marine waters under national jurisdiction. Since uncontrolled and excessive use of natural heritage constitutes a threat to the conservation of protected areas, adequate arrangement of the infrastructure for visitors and adequate management of protected areas is also required. Review of the assessments on biodiversity vulnerability also has to be carried out in line with the standards of the International Union for the Conservation of Nature and Natural Resources.

In the field of water management, further improvements to the water-communal infrastructure are needed, in particular the reduction of water losses in the system, the increase of the level of connection to public

sewerage systems and the greater coverage of the population with waste water treatment plants. In this respect, it is crucial to accelerate the realization of infrastructure projects, especially those co-financed by ESI funds, where significant funds are available.

In the field of waste management, it is necessary to achieve key improvements in the next few years and to improve the waste management system towards the circular economy. Therefore, it is expected to implement measures to reduce, reuse, separate and recycle waste in accordance with the hierarchy of waste management, and to give incentives for investments in recycling yards, sorting and composting centres and centres for reuse. Some of the activities that are expected as soon as possible are the continuation of the closure of illegal landfills and the remediation of existing inadequate landfills.

Recommendations also imply a need to ensure a greater level of alignment of the priorities, measures and activities of the relevant strategic documents in the environmental sector with available funding sources for their implementation, as well as a greater degree of integration of environmental challenges in the sectoral policy. There is also a need for continued investments in strengthening administrative capacity at all levels, especially those directly serving the use of ESI funds and other EU programs.

220

LITERATURA

Knjige i članci

Jordan, A. Liefferink D. (ur.). 2004. *Environmental Policy in Europe: The Europeanization of National Environmental Policy*, London: Routledge.

Tišma, S. Boromisa, A. M. Pavičić Kaselj A. 2012. *Environmental Finance and Development*, London: Routledge.

Službeni dokumenti

Europska komisija. 2005. *Communication from the Commission to the Council, the European Parliament, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions Taking Sustainable Use of Resources Forward: a Thematic Strategy on the Prevention and Recycling of Waste*. Brussels (COM (2005) 666 final). Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2005:0666:FIN:EN:PDF> [pristupljeno 19.06.2018.].

- Europska komisija. 2010. *Communication from the Commission EUROPE 2020 A strategy for smart, sustainable and inclusive growth* (COM (2010) 2020). Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2010:2020:FIN:EN:PDF> [pristupljeno 19.06.2018.].
- Europska komisija. 2011. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the regions A resource-efficient Europe – Flagship initiative under the Europe 2020 Strategy* (COM (2011) 21). Dostupno na: http://ec.europa.eu/resource-efficient-europe/pdf/resource_efficient_europe_en.pdf [pristupljeno 19.06.2018.].
- Europska komisija. 2011a. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Our life insurance, our natural capital: an EU biodiversity strategy to 2020* (COM (2011) 244 final). Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex%3A52011DC0244> [pristupljeno 19.06.2018.].
- Europska komisija. 2011b. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - Roadmap to a Resource Efficient Europe* (COM (2011) 571). Dostupno na: [http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com\(2011\)0571_/com_com\(2011\)0571_en.pdf](http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2009_2014/documents/com/com_com(2011)0571_/com_com(2011)0571_en.pdf) [pristupljeno 19.06.2018.].
- Europska komisija. 2011c. *Report from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Region on the Thematic Strategy on the Prevention and Recycling of Waste Brussels* (COM (2011) 13 final). Dostupno na: <http://eurlex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2011:0013:FIN:EN:PDF> [pristupljeno 19.06.2018.].
- Europska komisija. 2012. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions - A Blueprint to Safeguard Europe's Water Resources*, COM (2012) 673. Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:52012DC0673&from=EN> [pristupljeno 19.06.2018.].
- Europska komisija. 2014. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the regions Towards a circular economy: A zero waste programme for Europe* (COM/2014/0398 final/2). Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=CELEX%3A52014DC0398> [pristupljeno 19.06.2018.].
- Europska komisija. 2015. *Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee of the regions Closing the loop - An EU action plan for the Circular Economy* (COM (2015) 614 final). Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX%3A52015DC0614> [pristupljeno 19.06.2018.].
- Europski parlament. 2012. *European Parliament resolution of 24. 05. 2012. on a resource-efficient Europe* (2011/2068(INI)). Dostupno na: <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+TA+P7-TA-2012-0223+0+DOC+XML+V0//EN> [pristupljeno 19.06.2018.].

Europski parlament i Vijeće. 2000. *Direktiva 2000 /6 0/ EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 23 . 10. 2000 . kojom se uspostavlja okvir za djelovanje Zajednice na području politike voda* (SL L 327, 22. 12. 2000.).

Europski parlament i Vijeće. 2000a. *Direktiva 2000 /7 6/EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 4 . 12. 2000. o spaljivanju otpada* (SL L 332/91, 28. 12. 2000). Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32000L0076> [pristupljeno 19.06.2018.].

Europski parlament i Vijeće. 2006. *Direktiva 2006/118/ EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 12. 12. 2006. o zaštiti podzemnih voda od onečišćenja i pogoršanja kakvoće* (SL L 372, 27. 12.2006.).

Europski parlament i Vijeće. 2007. *Direktiva 2007/6 0/ EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 23 . 10. 2007. o procjeni i upravljanju poplavnim rizicima* (SL L 288, 6. 11. 2007.).

Europski parlament i Vijeće. 2008. *Direktiva 2008 /9 8/ EZ Europskog parlamenta i Vijeća od 19. 11. 2008.o otpadu i stavljanju izvan snage određenih direktiva* (SL L 312/3, 22.11.2008). Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=CELEX:32008L0098> [pristupljeno 19.06.2018.].

Europski parlament i Vijeće. 2009. *Directive 2009/147/EC of the European Parliament and of the Council of 30. 11. 2009. on the conservation of wild birds* (OJ L 20, 26.1.2010). Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=CELEX:32009L0147> [pristupljeno 19.06.2018.].

222

Europski parlament i Vijeće. 2013. *Decision No 1386/2013/EU of the European Parliament and of the Council of 20. 11. 2013. on a General Union Environment Action Programme to 2020 „Living well“ within the limits of our planet* (OJ L 354, 28.12.2013). Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/?uri=celex:32013D1386> [pristupljeno 19.06.2018.].

IRMO. 2017. *Analitička podloga za izvješća o napretku provedbe sporazuma o partnerstvu između Republike Hrvatske i Europske komisije*. Dostupno na: http://www.irmo.hr/wp-content/uploads/2017/11/Izvje%C5%A1%C4%87e_IRMO_final.pdf [pristupljeno 19.06.2018.].

Ministarstvo zaštite okoliša i prirode 2015. *Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje od 2015. do 2021. godine (nacrt)*. Dostupno na: <http://gospodarenjeotpadom.hr/wp-content/uploads/2015/10/Nacrt-plana-gospodarenja-otpadom-2015-2021.pdf> [pristupljeno 19.06.2018.].

Ugovor iz Lisabona. 2007. *Treaty of Lisbon amending the Treaty on European Union and the Treaty establishing the European Community*. Lisbon. 13. 12. 2007. (OJ C 306, 17.12.2007). Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=OJ:C:2007:306:FULL:EN:PDF> [pristupljeno 19.06.2018.].

Ugovor o pristupanju Bugarske i Rumunjske. 2005. *Treaty of Accession of the Republic of Bulgaria and Romania* (OJ L 157, 21.6.2005). Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/en/TXT/PDF/?uri=OJ:L:2005:157:FULL&from=en> [pristupljeno 19.06.2018.].

Ugovor o pristupanju Češke, Estonije, Cipra, Latvije, Litve, Mađarske, Malte, Poljske, Slovenije i Slovačke. 2003. *Treaty of Accession of the Czech Republic, Estonia, Cyprus, Latvia, Lithuania, Hungary, Malta, Poland, Slovenia and Slovakia* (OJ L 236, 23. 09. 2003). Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=OJ:L:2003:236:TOC> [pristupljeno 19.06.2018.].

- Ugovor o pristupanju Republike Hrvatske Europskoj Uniji. 2012. *Treaty Concerning the Accession of the Republic of Croatia to the European Union* (OJ L 112, 24. 4. 2012). Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/ALL/?uri=OJ:L:2012:112:TOC> [pristupljeno 19.06.2018.].
- Uredba (EZ) br. 1013/2006 Europskog Parlamenta i Vijeća. 14. 06. 2006. o pošiljkama otpada (SL L 190/1, 12.07.2006). Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=celex%3A32006R1013> [pristupljeno 19.06.2018.].
- Vijeće Europske zajednice. 1992. *Council Directive 92/43/EEC of 21. 05. 1992. on the conservation of natural habitats and of wild fauna and flora* (OJ L 206/7, 22. 07. 1992.). Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/EN/TXT/PDF/?uri=CELEX:31992L0043&from=EN> [pristupljeno 19.06.2018.].
- Vijeće Europske zajednice. 1991a. *Direktiva Vijeća od 21. 05. 1991. o pročišćavanju komunalnih otpadnih voda (91/271/EEZ)* (SL L 135/40, 21. 05. 1991.). Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:31991L0271> [pristupljeno 19.06.2018.].
- Vijeće Europske zajednice. 1991b. *Direktiva 91/676/EEZ Vijeća od 12. 12. 1991. o zaštiti voda od onečišćenja koje uzrokuju nitrati poljoprivrednog podrijetla* (SL L 375, 31. 12. 1991.).
- Vijeće Europske unije. 1998. *Direktiva Vijeća 98/83/EZ od 03. 11. 1998. o kakvoći vode namijenjenoj za ljudsku potrošnju* (SL L 330, 5. 12. 1998.).
- Vijeće Europske unije. 1999. *Direktiva Vijeća 1999/31/EZ o odlaganju otpada* (SL L 182, 16. 7. 1999.). Dostupno na: <http://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:31999L0031> [pristupljeno 19.06.2018.].
- Vlada Republike Bugarske. 2014. *National Waste Management Plan 2014. – 2020*. Ministry of Environment and Water, Republic of Bulgaria. Dostupno na: http://www.moew.government.bg/files/file/Waste/NACIONALEN_PLAN/NPUO_ENG_22_10_2014_06_01_2015.pdf [pristupljeno 19.06.2018.].
- Vlada Republike Bugarske. 2014a. *Operational Programme Environment 2014.– 2020*. Republic of Bulgaria. Dostupno na: http://ope.moew.government.bg/files/useruploads/files/ope_2014_-_2020_eng_15_june.pdf [pristupljeno 19.06.2018.].
- Vlada Republike Bugarske. 2013. *Partnership Agreement of the Republic of Bulgaria outlining the support from the European Structural and Investment Funds for the 2014. – 2020. period* (Draft). Dostupno na: <https://www.president.bg/docs/1382969003.docx> [pristupljeno 19.06.2018.].
- VRH - Vlada Republike Hrvatske. 2005. *Strategija gospodarenja otpadom*. NN 130/05.
- VRH - Vlada Republike Hrvatske. 2007. *Plan gospodarenja otpadom u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2007.– 2015. godine*. NN 85/07, 126/10, 31/11.
- VRH - Vlada Republike Hrvatske. 2009. *Strategija održivog razvitka Republike Hrvatske*. NN 30/09.
- VRH - Vlada Republike Hrvatske. 2013. *Plan upravljanja vodnim područjima 2013. – 2015*. NN 82/2013.
- VRH - Vlada Republike Hrvatske. 2014. *Operativni program Konkurentnost i*

kohezija 2014. - 2020. Dostupno na: http://www.mingo.hr/public/investicije/OPKK_2014_2020_31316.pdf [pristupljeno 19.06.2018.].

VRH - Vlada Republike Hrvatske. 2014a. *Sporazum o partnerstvu između Republike Hrvatske i Europske komisije za korištenje EU strukturnih i investicijskih fondova za rast i radna mjesta u razdoblju 2014-2020.* Dostupno na: http://www.mrrfeu.hr/UserDocsImages/EU%20fondovi/Programi%20prekogranicna%202014-2020/GLAVNI%20DOKUMENT_Sporazum_o_partnerstvu_HR.pdf [pristupljeno 19.06.2018.].

VRH - Vlada Republike Hrvatske. 2016. *Plan upravljanja vodnim područjima 2016.-2021.* (Nacrt). Dostupno na: http://www.voda.hr/sites/default/files/plan_upravljanja_vodnim_podrucjima_2016._-2021.pdf [pristupljeno 19.06.2018.].

VRH - Vlada Republike Hrvatske. 2017. *Plan gospodarenja otpadom Republike Hrvatske za razdoblje 2017.-2022. godine* (NN 3/2017). Dostupno na: http://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2017_01_3_120.html [pristupljeno 19.06.2018.].

Vlada Rumunjske. 2014. *Large Infrastructure Operational Programme 2014. - 2020.* Ministry of European Funds, Republic of Romania. Dostupno na: <http://www.fonduri-ue.ro/poim-2014> [pristupljeno 19.06.2018.].

Vlada Rumunjske. 2014a. *Romanian Partnership Agreement for the 2014. - 2020. programming period.* Ministry of European Funds. Dostupno na: http://www.fonduri-structurale.ro/Document_Files/Stiri/00014830/sfvjd_Acord%20de%20parteneriat%20oficial.pdf [pristupljeno 19.06.2018.].

224

Vlada Rumunjske. 2007. *Sectoral Operational Programme Environment 2007. - 2013. Revised Official Proposal.* Ministry of Environment and Sustainable Development. Republic of Romania. Dostupno na: http://www.fonduri-structurale.ro/Document_Files//mediu/00000029/uk47g_POS_Mediu_EN.pdf [pristupljeno 19.06.2018.].

Vlada Republike Slovenije. 2014. *Partnership Agreement between Slovenia and the European Commission for the period 2014. - 2020.* Dostupno na: http://www.svrk.gov.si/fileadmin/svrk.gov.si/pageuploads/KP_2014-2020/Partnerski_sporazum/SI_PARTNERSHIP_AGREEMENT.pdf [pristupljeno 19.06.2018.].

Vlada Republike Slovenije. 2015. *Operational Programme for the Implementation of the EU Cohesion Policy 2014. - 2020.* Government Office for Development and European Cohesion Policy of the Republic of Slovenia. Ljubljana. Dostupno na: http://www.eu-skladi.si/sl/dokumenti/kljucni-dokumenti/op_ang_final_web.pdf [pristupljeno 19.06.2018.].

Internetske stranice

Agencija za zaštitu okoliša Republike Slovenije. 2009. Vukadin, B. and Polanec, V. *Waste Management.* Dostupno na: http://kazalci.arso.gov.si/?data=indicator&ind_id=403&lang_id=94 [pristupljeno 19.06.2018.].

HAOP – Hrvatska Agencija za okoliš i prirodu. 2016a. *Ekološka mreža RH (Natura 2000).* Dostupno na: <http://www.haop.hr/hr/baze-i-portali/ekoloska-mreza-natura-2000> [pristupljeno 19.06.2018.].

- HAOP – Hrvatska Agencija za okoliš i prirodu. 2016b. *EU direktive-temelj mreže Natura 2000*. Dostupno na: <http://www.haop.hr/hr/tematska-podrucja/odrzivo-koristenje-prirodnih-dobara-i-ekoloska-mreza/ekoloska-mreza/eu-direktive> [pristupljeno 19.06.2018.].
- HAOP – Hrvatska Agencija za okoliš i prirodu. 2016c. *Natura 2000*. Dostupno na: <http://www.haop.hr/hr/tematska-podrucja/odrzivo-koristenje-prirodnih-dobara-i-ekoloska-mreza/ekoloska-mreza/natura-2000> [pristupljeno 19.06.2018.].
- Europska agencija za okoliš. 2015a. *SOER 2015 – The European environment – state and outlook 201. Country briefings Croatia*. Dostupno na: <http://www.eea.europa.eu/soer-2015/countries/croatia> [pristupljeno 19.06.2018.].
- Europska agencija za okoliš. 2015b. *SOER 2015 – The European environment – state and outlook 2015. Country briefings, Bulgaria*. Dostupno na: <http://www.eea.europa.eu/soer-2015/countries/bulgaria> [pristupljeno 19.06.2018.].
- Europska agencija za okoliš. 2015c. *SOER 2015 – The European environment – state and outlook 2015. Country briefings Romania*. Dostupno na: <http://www.eea.europa.eu/soer-2015/countries/romania> [pristupljeno 19.06.2018.].
- Europska agencija za okoliš. 2015d. *SOER 2015 – The European environment – state and outlook 2015. Country briefings Slovenia*. Dostupno na: <http://www.eea.europa.eu/soer-2015/countries/slovenia> [pristupljeno 19.06.2018.].
- Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost. *Kružno gospodarstvo*. Dostupno na: http://www.fzoeu.hr/hr/zastita_okolisa/odrzivi_razvoj/kruzno_gospodarstvo/ [pristupljeno 19.06.2018.].

ENERGETSKA UNIJA

ENERGY UNION

Ana-Maria Boromisa

ENERGETSKA TRANZICIJA U HRVATSKOJ ZA UČINKOVITIJE ČLANSTVO U ENERGETSKOJ UNIJI

UVOD¹

EU ima značajan utjecaj na energetska politiku u Hrvatskoj. Tradicionalno, energetske politike usmjerene su na energetska sigurnost. Međutim, zbog klimatskih promjena ciljevi energetske sigurnosti moraju se postići uz minimalne emisije stakleničkih plinova.

Energetska unija jedan je od ključnih instrumenata za dekarbonizaciju gospodarstva EU-a. U skladu s najnovijim nalazima Međuvladinog panela o klimatskim promjenama (*Intergovernmental Panel on Climate Change*) dekarbonizacija je neophodna kako bi se izbjegli teški i ireverzibilni učinci klimatskih promjena na ljude i ekosustave. To dovodi do reformi energetske politike i uspostave klimatske politike. U Hrvatskoj, dio reformi energetske politike proveden je prilikom priprema za članstvo u EU-u, a članstvo u energetska uniji zahtijeva energetska tranziciju.

229

Globalni izazovi i instrumenti (npr. ciljevi održivog razvoja, Pariški sporazum) te politike EU-a (prvenstveno u okviru energetske unije) postavljaju okvir za razvoj energetske politike u Hrvatskoj. U ovom se radu na temelju investicija prati razvoj mjera hrvatske energetske politike kojima se nastoji odgovoriti na ključne izazove i aktivno sudjelovati u svih pet dimenzija energetske unije: (i) sigurnost, solidarnost i povjerenje, (ii) integracija unutarnjeg energetskeg tržišta (iii) energetska učinkovitost, (iv) klimatske aktivnosti – dekarbonizacija gospodarstva i (v) istraživanje, razvoj i konkurentnost. Fokus je na strateškim investicijama u Hrvatskoj i projektima zajedničkog interesa EU-a koji obuhvaćaju Hrvatsku.

Najprije ukratko ocrtavamo energetska uniju i ulogu investicija za ostvarivanje njezinih ciljeva, s fokusom na projektima od zajedničkog interesa, te investicije na nacionalnoj razini u Hrvatskoj. Na temelju planiranih i provedenih strateških investicija u Hrvatskoj ocjenjuje se kapacitet za provedbu u Hrvatskoj i njezin doprinos ispunjavanju ciljeva energetske unije s jedne, te doprinos energetske unije ostvarivanju ciljeva energetske politike u Hrvatskoj s druge strane. Rezul-

1 Kolega Juraj Gajski pomogao mi je u pripremi ovog rada, na čemu sam mu zahvalna.

tati pokazuju da strateški projekti u Hrvatskoj nisu jasno povezani sa ciljevima što otežava njihovu pripremu, provedbu i ostvarivanje pozitivnih razvojnih učinaka.

Ovaj policy paper rezultat je provedbe projekta u sklopu ERASMUS+ Jean Monnet podrške institucijama POLO-Cro28 koji djeluje kao opservatorij javnih politika u Hrvatskoj i projekta IP-2013-11-2203 Hrvatske zaklade za znanost. Istraživanje se temelji na zajedničkoj metodologiji i multidisciplinarnom pristupu analizi POLO-Cro28 iz kojih se tijekom trogodišnje provedbe projekta primjenjuje na praćenje šest područja odnosno politika od kojih je energetska politika vezana i uz projekt IP-2013-11-2203.²

ENERGETSKA UNIJA

Glavni ciljevi

230

Temelji energetske unije postavljeni su okvirom za klimatsku i energetska politiku 2020. – 2030. (Europska komisija, 2014) i Europskom strategijom energetske sigurnosti (European Commission, 2014). Inicijativa je pokrenuta 2015. godine kao jedan od deset prioriteta Europske komisije. Cilj uspostave energetske unije je sigurna, pristupačna i klimatski prihvatljiva energija u Europi. Energetska unija obuhvaća sljedećih pet dimenzija: (i) sigurnost, solidarnost i povjerenje, (ii) integracija unutarnjeg energetskeg tržišta, (iii) energetska učinkovitost, (iv) klimatske aktivnosti – dekarbonizacija gospodarstva i (v) istraživanje, razvoj i konkurentnost.

Europska unije želi imati vodeću ulogu u proizvodnji obnovljive energije i borbi protiv klimatskih promjena. Na temelju ciljeva za razdoblje do 2020. i njihova ostvarivanja definirani su glavni ciljevi do 2030. Predviđeno je da će se do 2019. ciljevi za razdoblje do 2030. dalje razraditi (tablica 1).

2 Hrvatska verzija teksta iz travnja 2018. dostupna je na POLO web stranici na adresi: <http://polocro28.irmo.hr/wp-content/uploads/2018/04/POLO-Policy-Paper-ENERGETSKA-TRANZICIJA-U-HRVATSKOJ-ZA-U%C4%8CINKOVITIJU-%C4%8CLANSTVO-U-ENERGETSKOJ-UNIJI.pdf>

Tablica 1. Usporedba ključnih ciljeva za razdoblje do 2020. i 2030.

	Smanjivanje emisija stakleničkih plinova	Obnovljivi izvori energije	Energetska učinkovitost	Interkonekcija
2020.	20%	20%	20%	10%
2030.	≥ 40%	≥27%	≥ 30%	15%

Izvor: European Commission (2017)

Početak 2018. (16. siječnja) Europski je parlament prihvatio prijedlog novih ciljeva za razdoblje do 2030. koji se tiču energetske učinkovitosti (povećanje za 35%), udjela obnovljivih izvora energije u potrošnji (35%) i udjela obnovljivih izvora u prometu (12%).³ Osim toga, prijedlog predviđa zabranu korištenja palminog ulja u biogorivima od 2021. godine (European Parliament, 2018). Za postizanje tih ciljeva na razini EU-a svaka država članica treba postaviti svoje nacionalne ciljeve. Definirane su i kontrolne točke – što se mora postići do 2022., 2025. i 2027. godine prije ostvarivanja ciljeva za 2030. Nije predviđeno linearno ostvarivanje ciljeva nego je dopuštena određena doza fleksibilnosti: do 2022. godine treba postići 20% ciljeva, 2025. 45% ciljeva (što nudi fleksibilnost jer bi linearno na polovini razdoblja trebalo ostvariti 50% ciljeva), a 2027. treba ostvariti 70% ciljeva (usp. Simon, 2018).

231

Ukratko, energetska unija trebala bi omogućiti ostvarivanje tradicionalnih ciljeva energetske politike (sigurnost opskrbe, priuštivost za kupce, prihvatljivost za okoliš) uz poticanje energetske tranzicije (veća konkurencija na tržištu, dekarbonizacija, usklađivanje s klimatskom politikom). Za to je potrebna integracija tržišta na razini EU-a (i odgovarajuće investicije) te mjere na nacionalnoj razini.

Projekti od zajedničkog interesa

Na razini EU-a prepoznaje se važnost investicija u infrastrukturu koja povezuje energetske sustave zemalja članica. Infrastruktura bi trebala omogućiti svima dostupnu i sigurnu opskrbu održivom energijom, dugoročnu dekarbonizaciju gospodarstva u skladu s Pariškim sporazumom, jačanje konkurencije na energetskim tržištima i integraciju obnovljivih izvora energije u energetski sustav. Infrastrukturni projekti koji omogućavaju ostvarivanje tih ciljeva smatraju se projektima od zajedničkog interesa (*Projects of Common Interest* – PCI). Projekti

3 Povećanje energetske učinkovitosti mjeri se u odnosu na projekcije na temelju modela PRIMES. Detaljnije vidjeti na https://ec.europa.eu/clima/policies/strategies/analysis/models_en

zajedničkog interesa mogu zatražiti sufinanciranje iz Instrumenta za povezivanje Europe (*Connecting Europe Facility* – CEF) Za energetske projekte iz CEF-a osigurano je u razdoblju 2014. – 2020. godine 5,35 milijardi eura⁴.

Da bi bio uvršten u popis projekata od zajedničkog interesa, projekt mora pridonijeti ispunjavanju ciljeva energetske unije. To se procjenjuje prema pet kriterija:

- Utjecaj na energetska tržišta (projekt mora imati značajan utjecaj na energetska tržišta u barem dvije države članice)
- Utjecaj na integraciju tržišta (projekt mora ojačati integraciju tržišta u najmanje dvije zemlje članice EU-a)
- Utjecaj na povećanje konkurencije i povećanje izbora za potrošače (projekt mora pridonijeti povećanju konkurencije na energetskom tržištu povećanjem izbora za potrošače)
- Utjecaj na sigurnost opskrbe (projekt mora pridonijeti sigurnosti opskrbe)
- Doprinos klimatskim i energetske ciljevima EU-a (integracijom obnovljivih izvora energije).⁵

232

Projekti od zajedničkog interesa grupiraju se tematski (npr. elektroenergetske interkonekcije) i geografski (npr. mreža Sjevernih mora) u dvanaest koridora: pet elektroenergetskih, četiri plinska, jedan naftni, napredne mreže i prekogranične mreže za CO₂ (European Commission, 2017).

Plinski koridori povećavaju sigurnost opskrbe i integraciju tržišta. Plin se smatra tranzicijskim fosilnim gorivom te uvjetno pridonosi dekarbonizaciji (ako zamjenjuje projekte na ugljen). Slično, elektroenergetske interkonekcije povećavaju integraciju tržišta i sigurnost opskrbe te stvaraju preduvjete za povećanje energetske učinkovitosti i dekarbonizaciju (elektrifikacijom potrošnje). Napredne mreže uz već spomenute dimenzije pridonose i inovativnim rješenjima i konkurentnosti. Prekogranične mreže za CO₂ omogućavaju tranziciju prema niskougljičnom gospodarstvu omogućavajući prijevoz CO₂ od mjesta hvatanja do skladištenja, a time i razvoj projekata hvatanja i skladištenja ugljikova dioksida.

4 Ukupni je proračun CEF-a za razdoblje do 2020. godine 30 milijardi € od EU-a, a osim energetike CEF omogućava sufinanciranje prometnih projekata i telekomunikacija.

5 Detaljnije o kriterijima vidjeti Uredbu (EU) br. 347/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. travnja 2013.

Popis projekata od zajedničkog interesa prvi je put objavljen 2013. i uključivao je 248 projekata. Popis se ažurira svake dvije godine. Od 173 projekata, do sada je dovršeno tridesetak projekata, a još 47 trebalo bi se dovršiti do 2020. godine. Gotovo polovina projekata u području elektroenergetske i plinske infrastrukture kasni u dobivanju dozvola ili su odgođeni zbog nesigurnosti vezanih uz komercijalnu opravdanost projekta.

Najnoviji popis, objavljen u studenome 2017., sadrži 173 projekta od zajedničkog interesa. Najviše ih se odnosi na elektroenergetsko i plinsko povezivanje država članica. Povezivanje naftovodima ostalo je prioritet u središnjoj i istočnoj Europi te uključuje šest projekata (povezivanje Poljske s Ukrajinom, dva projekta jačanja nacionalnih kapaciteta u Poljskoj, povezivanje Austrije i Slovačke, Češke i Njemačke te povećanje kapaciteta TAL naftovoda između Italije i Njemačke). Projekti JANAF-a više se ne smatraju projektima od zajedničkog interesa.

Među projektima od zajedničkog interesa pet se odnosi na LNG terminale (Krk, LNG terminal Gothenburg u Švedskoj, proširenje kapaciteta LNG terminala Świnoujście u Poljskoj, LNG terminal Shannon u Irskoj i jedan terminal u sjevernoj Grčkoj). Od četiri projekta naprednih mreža dva su među novim državama članicama (Slovenija – Hrvatska, Češka – Slovačka), a dva među starim (Austrija – Italija i Francuska – Njemačka). Projekti koridora xi elektroenergetske mreže (32 projekta) i xiii prekograničnih mreža CO₂ (4 projekta) gotovo ne uključuju nove države članice.⁶

233

Projekti od zajedničkog interesa mogu zatražiti sufinanciranje iz Instrumenta za povezivanje Europe. Od 17 projekata za koje je 2017. odobreno sufinanciranje iz CEF-a, u ukupnom iznosu od 873 milijuna eura, osam je u području električne energije (ukupno 680 milijuna eura odnosno 78% odobrenih sredstava), a devet u plinskom sektoru (120 milijuna eura). Četiri projekta su u fazi izgradnje (sufinanciraju se radovi), a za 13 se sufinanciraju pripremne studije.

Iz CEF-a je za plinske projekte odobreno znatno manje sredstava nego za projekte u elektroenergetskom sektoru. Ipak, sufinanciranje plinskih projekata je kontroverzno jer Europska komisija potiče države članice i Europsku investicijsku banku (EIB) da smanje subvencije za fosilna goriva, a istodobno sufinancira plinske projekte kao projekte od zajedničkog interesa i traži zajmove EIB-a za izgradnju plinovoda iz Azerbajdžana (usp. Teffer, 2017).

⁶ Od 32 projekta iz xi koridora dva obuhvaćaju Cipar (u okviru „Euroasia inter-konektora“ koji povezuje Izrael, Cipar i Grčku), dok prekogranične mreže CO₂ ne uključuju niti jednu novu državu članicu.

Nekoliko se projekata više ne smatra projektima od zajedničkog interesa (npr. projekt elektroenergetskog povezivanja Hrvatske i BiH – klaster Hrvatska – Bosna i Hercegovina, projekt naftovod JANAF-Adria), a neki su postali dijelom klastera projekata od zajedničkog interesa (npr. Plinovod Zlobin – Bosiljevo – Sisak – Kozarac – Slobodnica (HR) koji je postao dijelom PCI 6.5.2; vidjeti tablicu 1 u Dodatku). Projekt prestaje biti od zajedničkog interesa zbog barem jednog od sljedećih razloga: ako je već pušten u pogon ili će uskoro biti u pogonu, ako novi podaci pokazuju da ne zadovoljava opće kriterije, ako ga promotor projekta ponovno ne predloži za uvrštavanje na popis Unije, ili ako je ocijenjen slabije u odnosu na ostale predložene projekte od zajedničkog interesa.

Projekti koji više nisu od zajedničkog interesa (uz iznimku projekata u pogonu) mogu se ponovno uvrstiti na sljedeći popis Unije (više vidjeti European Commission, 2017c). Tako je npr. 2015. godine projekt PCI 6.5.3 LNG evakuacijski plinovod Omišalj – Zlobin (HR) – Rupa (HR) / Jelšane (SI) – Kalce (SI) isključen s popisa na kojem je bio 2013. godine, a ponovno je uvršten na popis 2017. kao PCI 6.5.6 (vidjeti Dodatak, tablica 1).

Šest PCI-ja uključuje Hrvatsku. Za usporedbu, Slovenija je uključena u 3 PCI-ja, Mađarska i Slovačka u po 8. Hrvatsku uključuju sljedeći projekti:

234

- jedan iz koridora (iii) elektroenergetska interkonekcija između sjevera i juga u istočnoj Europi, projekt jačanja elektroenergetske interkonekcije između Slovenije, Hrvatske i Mađarske (PCI 3.9), komponenta: interkonekcija između Žerjavinca (HR)/Heviz (HU) i Cirkovca (SI) (PCI broj 3.9.19)
- četiri iz koridora (vi) plinska interkonekcija između sjevera i juga u istočnoj Europi, od čega su 3 projekta (PCI 6.5.1, 6.5.5. i 6.5.6) unutar klastera projekata vezanih uz LNG na Krku (PCI 6.5) i jedan iz klastera Hrvatska – Slovenija – Austrija (PCI 6.26), komponenta: interkonekcija Hrvatska – Slovenija (Lučko – Zabok – Rogatec), PCI 6.26.1
- jedan iz područja razvoja naprednih mreža (koridor x): Sincro Grid (PCI broj 10.3), projekt naprednog povezivanja hrvatske i slovenske elektroenergetske mreže.

Pregled značajnijih projekata

Projekt jačanja elektroenergetske interkonekcije između Slovenije, Hrvatske i Mađarske

Važeći cilj kapaciteta interkonekcije je 10% (vidjeti tablicu 1), tj. svaka

bi država morala biti povezana sa susjednim državama elektroenergetskim kabelima koji omogućavaju prijenos barem 10% proizvedene energije u susjedne države. Europsko vijeće je zaključcima iz 2014. pozvalo države članice da taj cilj povećaju na 15% do 2030. (European Council, 2014), što je Parlament i usvojio (vidjeti tablicu 1). Mogućnost prijenosa smatra se preduvjetom za energetska tranziciju (European Commission, 2017d).

Cilj od 10% elektroenergetske interkonekcije potaknuo je provedbu ključnih prekograničnih projekata. Provedbom projekata od zajedničkog interesa posljednjih su se godina povećale razine interkonekcije, a daljnji se porast očekuje do 2020. godine.

Hrvatski elektroenergetski sustav povezan je naponskim razinama 400 kV, 220 kV i 110 kV sa sustavima Bosne i Hercegovine, Srbije, Mađarske i Slovenije.⁷

Hrvatska je 2017. ostvarila razinu interkonekcije od 52%, Slovenija 84%, a Mađarska 58%. Do 2020. očekuje se razina interkonekcije redom od 102% (Hrvatska), 132% (Slovenija) i 98% (Mađarska) (European Commission, 2017d). Projekt jačanja elektroenergetske interkonekcije između Slovenije, Hrvatske i Mađarske (PCI 3.9) znatno će pridonijeti razini interkonekcije tih država, ali nije nužan za ostvarivanje postavljenih ciljeva. Komponenta koja se odnosi na Hrvatsku je interkonekcija između Žerjavina (HR)/Heviz (HU) i Cirkovca (SI) (PCI broj 3.9.19). Većina potrebnih ulaganja odnosi se na izgradnju 80 km novog 400 kV dalekovoda u Sloveniji. Taj će se dalekovod povezati s postojećim dvostrukim 400 kV dalekovodom Heviz (HU) - Žerjavinec (HR) preko nove transformatorske stanice Cirkovice, a planirani je dovršetak 2019. godine.

235

SINCRO.GRID

Sincro.Grid (PCI broj 10.3) partnerski je projekt hrvatskih i slovenskih operatora prijenosnog (HOPS d.o.o. i ELES d.o.o.) i distribucijskog sustava (HEP ODS d.o.o. i SODO d.o.o.). Sincro.Grid je uključen u projekte od zajedničkog interesa 2015. godine, u tematskom području koje se odnosi na napredne (pametne) mreže. Iz Instrumenta za povezivanje (CEF) odobreno je 2017. sufinanciranje u iznosu od 40,5 milijuna eura (51% ukupne vrijednosti projekta) (HOPS, 2017). Planirani dovršetak investicije je 2020. godine.

7 400 kV naponskom razinom Hrvatska je povezana sa susjednim državama s ukupno sedam dalekovoda od čega su tri dvostruka, a četiri jednostruka: sa sustavima Bosne i Hercegovine (DV 400 kV Ernestinovo – Ugljevik i DV 400 kV Konjsko – Mostar), Srbije (DV 400 kV Ernestinovo – Sremska Mitrovica 2), Mađarske (DV 2x400 kV Žerjavinec – Heviz, DV 2x400 kV Ernestinovo – Pecs) i Slovenije (DV 2x400 kV Tumbri – Krško, DV 400 kV Melina – Divača).

Hrvatski i slovenski operatori prijenosnog i distribucijskog sustava imaju naponskih problema, osobito u 220 kV i 400 kV mreži, zbog tranzitnih tokova koji prolaze kroz dvije države. Ti problemi utječu na sigurnost opskrbe, a zasebno rješavanje problema (zasebno u Hrvatskoj i zasebno u Sloveniji) ne može dovesti do zadovoljavajuće razine sigurnosti sustava (CEF, 2017). Dodatno, valja naglasiti da je sve izraženiji i problem nedostatka sekundarne rezerve u elektroenergetskom sustavu.

S tim u skladu cilj je projekta povećanje pogonske sigurnosti hrvatskih i slovenskih elektroenergetskih sustava povećanjem prijenosne moći električnih vodova (što je preduvjet za uspješnu integraciju obnovljivih izvora energije u sustav, omogućava upravljanje potrošnjom i povećava sigurnost opskrbe)⁸, rješavanjem problema napona, nadzora frekvencije i zagušenja. Projekt uključuje izgradnju šest kompenzacijskih uređaja za rješavanje naponskih problema, od čega tri u Hrvatskoj i to u transformatorskim stanicama Konjsko, Melina i Mraclin.

Osim kompenzatora jalove energije u okviru projekta ugradit će se sustav za dinamičko određivanje prijenosne moći (*Dynamic Thermal Rating* – DTR). Taj sustav pruža uvid u realno stanje opterećenja prijenosnog voda te omogućava veću prijenosnu moć te stabilnost prijenosnog sustava bez potrebe za fizičkim zahvatima na stupovima i vodičima dalekovoda. U Hrvatskoj će se sustav ugraditi na 220 kV dalekovode Konjsko – Brinje, Senj – Melina i Konjsko – Zakučac.

236

Projekt obuhvaća i sustav pohrane električne energije i razvoj virtualnog prekograničnog kontrolnog centra (*Virtual Cross-border Control Center* – VCBC) za koordiniranje i optimizaciju iznosa napona u elektroenergetskom sustavu u Hrvatskoj i Sloveniji te koordinaciju rezerve sekundarne regulacije snage i frekvencije i potrošnje. VCBC povezuje nacionalne dispečerske centre prijenosne i distribucijske mreže i korištenjem moderne ICT tehnologije i inovativnih računalnih (softverskih) rješenja i programa.

Operatori prijenosnih sustava (HOPS d.o.o. i ELES d.o.o.) odgovorni su za implementaciju predviđenih tehnologija na vlastitoj mreži. Operatori distribucijskog sustava (HEP distribucija d.o.o. i SODO d.o.o.) kroz projekt će unaprijediti sustave nadzora stanja distribucijske mreže radi korištenja alata za bolje prognoziranje.

Sincro.Grid pridonosi ciljevima dekarbonizacije, omogućava energetske tranziciju, a potiče i međugraničnu suradnju Hrvatske i Slovenije.

8 Ovaj su dio prvenstveno nacionalne zadaće. Za više o tome vidjeti npr. HOPS, 2016.

Plinska interkonekcija Hrvatska – Slovenija

Plinska interkonekcija Hrvatska – Slovenija na popisu je projekata od zajedničkog interesa od 2013. godine. Od 2015. taj je projekt dio klastera Hrvatska – Slovenija – Austrija i uključuje:

- izgradnju novih dijelova, modernizaciju i proširenje plinovodne veze između Hrvatske i Slovenije na dionici Bosiljevo – Karlovac – Lučko – Zabok – Rogatec od 150 km, s dnevnim kapacitetom 15 milijuna kubičnih metara
- kompresorsku stanicu u hrvatskom prijenosnom sustavu.

Projekt osigurava dodatan dobavni pravac, povećava interkonekciju jedinstvenog tržišta EU-a i tako povećava sigurnost opskrbe.

LNG Krk

Terminal za ukapljeni prirodni plin (UPP, odnosno *Liquified Natural Gas – LNG*) postrojenje je za uplinjavanje ukapljenog prirodnog plina dostavljenog tankerom. Obično ima četiri funkcije: prihvata LNG tankera i utovar/istovar tereta, pohrana LNG-a u kriogenim spremištima (na -160 °C), uplinjavanje te predaja u plinski transportni sustav (Elengy, 2018).

237

Prema zadnjim dostupnim informacijama (travanj 2018.) terminal na Krku sastojat će se od tri glavna elementa:

- spremnika za skladištenje UPP-a i jedinice za uplinjavanje na permanentno privezanim FSRU
- pristana (pristanište i privezište, fleksibilna istakačka criva za utovar/istovar i visokotlačna plinska platforma)
- priključnih plinskih instalacija, uključujući prihvatno-odašiljačko-čistačku stanicu te
- svih ostalih naprava, dijelova i infrastrukture potrebne za funkcioniranje, upravljanje ili održavanje glavnih dijelova (LNG Hrvatska 2018, NN 34/2018).

Ukapljivanjem zemni plin zauzima manji volumen, pa transport postaje jednostavniji i fleksibilniji, a umjesto plinovodima prevozi se posebnim niskotemperaturnim-visokotlačnim rezervoarima (cestom, željeznicom, brodovima). LNG omogućava dobavu plina iz različitih izvora i različitim rutama i tako pridonosi diverzifikaciji izvora i dobavnih pravaca te sigurnosti opskrbe. Obično je skuplji od plina koji se dobavlja plinovodom, no s druge strane omogućava jačanje pre-

govaračkog položaja za plin iz plinovoda (IEA, 2017; Elliot, Reale, 2017; Hinchey, 2017).

Kapaciteti za UPP (LNG terminali i regasifikacija brodovima) kao alternativan izvor, uglavnom ruskom plinu trebali bi biti dostupani svakoj državi članici EU-a izravno ili na temelju ugovora o podjeli sigurnosti (*Security-Sharing Agreement*). Međutim, usprkos najavama da će se još 2009. donijeti akcijski plan o LNG-u koji bi definirao ulogu LNG-a u energetske sigurnosti, od tog se pristupa odustalo. Komisija je tek 2016. donijela strategiju o LNG-u koja je utjecala na definiranje kriterija sigurnosti opskrbe.⁹ Strategija i Uredba donekle su smanjile neizvjesnosti vezane uz korištenje LNG-a i njegovu ulogu u sigurnosti opskrbe i mogu pomoći kao okvir za realniju procjenu potrebnih kapaciteta i za donošenje konačne odluke o investiciji najavljenom za prvu polovinu 2018. godine.

Ideja LNG terminala na Krku nije nova. Prva su istraživanja provedena 1995. godine kako bi se omogućio dodatni dobavni pravac za plin koji bi se prodavao na hrvatskom i tržištima plina u Sloveniji, Austriji, Italiji i Mađarskoj. Operativni koraci pokrenuti su desetak godina poslije okupljanjem međunarodnog energetske konzorcija LNG Adria d.o.o. s ciljem izgradnje terminala. Društvo LNG Adria d.o.o. za izradu studija osnovano je 2007. godine na Trgovačkom sudu u Zagrebu. Predmet poslovanja društva bile su razvojne i projektne studije za terminal za ponovno uplinjavanje ukapljenog prirodnog plina (UPP) i povezana postrojenja za skladištenje te savjetovanje u vezi s poslovanjem i upravljanjem. Društvo je osnovalo pet dioničara iz četiri države (Austrija, Njemačka, Slovenija, Francuska) s temeljnim kapitalom od 38 milijuna kuna, od čega:

- E.On Rughrigas (Njemačka) 11,84 milijuna kuna (31%)
- OMV Gas (Austrija) 9,72 milijuna kn (25%)
- RWE Gas (Njemačka) 6,34 milijuna kn (17%)
- Total Gas & Power Venture (Francuska), 9,72 milijuna kn (25%) i
- Geoplin d.o.o. (Slovenija), 380.000 kn (1%).

Prisutnost najvećih opskrbljivača prirodnog plina trebala je olakšati uključivanje Hrvatske u jedinstveno europsko tržište energije te omogućiti ostvarivanje ciljeva vezanih uz sudjelovanje u međunarodnim

9 Radi se o Uredbi br. 17/1938 Europskog parlamenta i Vijeća od 25. listopada 2017. o mjerama zaštite sigurnosti opskrbe plinom i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 994/2010.

projektima (usp. Strategija energetskeg razvitka RH, NN 130/2009).

Nakon osnutka društva LNG Adria, projekt LNG-a počeo se izrijeckom spominjati u nacionalnim strateškim dokumentima – prvo u Programu Vlade RH za mandat 2008. – 2011., a potom i u Strategiji energetskeg razvitka RH (NN 130/2009). Prema Strategiji, projekt izgradnje terminala za ukapljeni prirodni plin mjera je za povećanje sigurnosti opskrbe diverzifikacijom izvora i dobavnih pravaca. U Programu Vlade Republike Hrvatske za mandat 2011. – 2015. izrijeckom se navodi da će se ulagati LNG terminal. Program Vlade Republike Hrvatske za mandat 2016. – 2020. prepoznaje energetske sektor kao jedno od „važnijih područja za nove investicije budući da je energetika preduvjet razvoja ukupnog gospodarstva“, ali ne i pojedinačne projekte. Za povećanje sigurnosti opskrbe plinom u Hrvatskoj i EU-u navodi se: „VRH će novim ulaganjima u plinsku infrastrukturu osigurati sigurnu i cjenovno povoljnu dobavu plina u budućnosti“ (VRH- Vlada RH, 2016). Osim toga, VRH je 2015. donijela odluku kojom se projekt LNG proglašava strateškim¹⁰, a ta je odluka dopunjena 2018. (NN 78/2015, 11/2018).¹¹

Dio pripremljenih studija izradila je LNG Adria (studiju izvedivosti terminala za pohranu i transformaciju plina u plinovito stanje te daljnju distribuciju, 2008. godine, procjenu utjecaja na okoliš) i 2010. ishodila lokacijsku dozvolu za terminal kapaciteta 15 milijardi metara kubičnih godišnje (početni kapacitet 10 milijardi metara kubičnih godišnje, a konačni 15 milijardi). Taj kapacitet znatno premašuje potrebe Hrvatske (ukupna potrošnja oko 3 milijarde metara kubičnih godišnje, a uvoz na temelju dugoročnih ugovora oko 1 mlrd. m³ godišnje), a ciljane tržišta uključivala su Italiju, Austriju, Sloveniju i Mađarsku. To je bio i jedan od razloga za izgradnju novog plinovoda između Hrvatske i Mađarske. Investicija se procjenjivala na oko 800 milijuna eura (između 700 milijuna i 1 milijarde). Predviđalo se uključivanje i hrvatskih kompanija s oko 25% udjela u društvu (oko 12 milijuna kn) i to INA-e (s 14%), HEP-a i Plinacra (zajedno s 11%).

Međutim, umjesto očekivanog pridruživanja hrvatskih partnera društvu LNG Adria 2010. godine osniva se novo društvo LNG Hrvatska d.o.o. za poslovanje ukapljenim prirodnim plinom. Osnivači LNG-a Hrvatska su HEP d.d. i Plinacro d.o.o., dva društva u 100-postotnom

10 Strateški investicijski projekt je svaki projekt koji VRH - Vlada Republike Hrvatske proglasi strateškim prema Zakonu o strateškim investicijskim projektima (NN 29/2018). Mjerljivi kriteriji odnose se na veličinu kapitalnih troškova ulaganja (koji moraju biti veći od 75 milijuna kn bez PDV-a, odnosno 10 milijuna kn ako se sufinanciraju iz EU-a ili ako su na otocima, ili su u području poljoprivredne proizvodnje, ribarstva ili šumarstva). Detaljnije u odjeljku o provedbenom kapacitetu.

11 Voditelj operativne skupine je Zvonimir Novak, pomoćnik ministrice gospodarstva, poduzetništva i obrta.

vlasništvu RH. Predmet poslovanja usporediv je s LNG-om Adria¹². Društvo je osnovano s minimalnim temeljnim kapitalom (20.000 kn), znatno manjim od planiranog udjela hrvatskih društava (12 milijuna kn), odnosno ukupnog osnivačkog kapitala (36 milijuna kn) društva LNG Adria. Tek nakon tri uzastopna povećanja temeljnog kapitala, 2011. (na 220.000 kn) i dva puta u 2012. godini (u lipnju na 1,73 milijuna kn i u prosincu na 24,3 milijuna kn) osnivački je kapital dosegao isti red veličine kao osnivački kapital društva LNG Adria. Godine 2013. osnivački kapital je smanjen na 1,73 milijuna kn.

Javnosti nije poznato zbog čega se odustalo od plana uključivanja hrvatskih društava u LNG Adria, što bi bilo u skladu s Energetskom strategijom iz 2009. godine. LNG Hrvatska d.o.o. prijavio je projekt LNG terminala kao projekt od zajedničkog interesa koji je grupiran u klaster PCI projekta LNG Krk¹³ Brod za uplinjavanje i priključni plinovodi uvršteni su među projekte od zajedničkog interesa 2013. godine, unutar prioritelnog plinskog koridora sjever – jug povezivanja središnje istočne i jugoistočne Europe (NSI istok plin). Nakon toga je 2014. godine skupština društva LNG Adria donijela odluku o nastanku razloga za prestanak rada društva, prihvatila zaključna financijska izvješća i izvješća likvidatora. Društvo je brisano iz sudskog registra 2017. godine.

240

Projekt LNG smatra se važnim čimbenikom „diverzifikacije opskrbe prirodnim plinom i povećanja sigurnosti opskrbe prirodnim plinom srednje i jugoistočne Europe“ (LNG Hrvatska, 2017), a njegove koristi odnose se i na prijelazno gorivo putem “uvođenja ekološki prihvatljivijeg izvora energije u regiju, smanjenja CO₂ u regiji i olakšavanja ekonomskog razvoja“ (*ibid.*).

Dvije godine nakon što je uvršten među projekte od zajedničkog interesa, VRH je proglasila Projekt LNG terminal strateškim investicijskim projektom RH (NN 78/2015). U odluci Vlade RH o proglašenju projekta strateškim ne spominje se plutajući terminal. Popis potrebnih aktivnosti generički je, a procjena troška znatno manja od procjene projekta koji se smatra PCI-jem (400-640 mlrd. eura u odnosu na 1,1 mlrd. eura prema prijavi za PCI, pri čemu je trošak prve faze izgradnje 360 mlrd. eura; vidjeti tablicu 2 u Dodatku).

12 Priprema projekata vezanih za terminal za ponovno uplinjavanje UPP i povezanog postrojenja za skladištenje UPP-a, projektiranje terminala za ponovno uplinjavanje UPP-a i povezanog postrojenja za skladištenje UPP-a, savjetovanje u vezi s poslovanjem i upravljanjem i upravljanje terminalom za UPP.

13 Nositelj ostalih projekata iz tog klastera (plinovodima i kompresorskim stanicama) je Plinacro.

U opisu projekta od strateškog interesa ne navode se planirani kapacitet ni rokovi izgradnje. Identificiraju se očekivani učinci na zapošljavanje – tijekom izgradnje oko 400, a oko 65 zaposlenika izravno i oko 120 posredno tijekom pogona.

Promjenom odluke o definiranju projekta strateškim (NN 11/2018) identificiraju se dvije faze izgradnje (prva faza plutajući, a druga kopneni terminal) i utvrđuje da su obje strateške (vidjeti tablicu 2 u Dodatku). Međutim, i dalje nema podataka o kapacitetu, rokovima dovršetka ni o tome na što se odnosi procjena troška.

Za usporedbu, opis projekata u okviru klastera LNG Krk mijenjao se od prvog uvrštavanja u projekte od zajedničkog interesa i sadrži više informacija. Identificirane su tri faze provedbe (dvije pripremne i prva faza izgradnje), kapacitet po fazama, detaljnije se navode pripremne studije, a trošak se alocira za svaku fazu (tablica 2 u Dodatku). Nakon odobravanja sufinanciranja iz Instrumenta za povezivanje (EU CEF-Energy) EU-a u iznosu od 102,4 milijuna eura, i to 747.000 za sufinanciranje studija i 101,4 milijuna eura za sufinanciranje radova intenzivirale su se pripremne aktivnosti.¹⁴

Projekt nema potporu lokalne zajednice, što je bilo vidljivo iz javne rasprave o Studiji utjecaja na okoliš i prosvjeda održanih u ožujku 2018. Lokalna zajednica nije adekvatno uključena u pripremu projekta, a zabrinuta je u svezi s utjecajem projekta na (i) kvalitetu zraka, (ii) stanje voda, (iii) buku i (iv) strukturne i vizualne značajke krajobraza, odnosno moguće negativne učinke na turizam.

Studija utjecaja na okoliš identificira da socio-ekonomski učinci projekta mogu biti značajni. (Ekoneg, 2017) Nositelj projekta, LNG Hrvatska, smatra da će fazna izgradnja (tj. uvođenje prijelazne faze plutajućeg terminala) omogućiti financijsku isplativost.¹⁵ Studija isplativosti

14 Radi se o (i) studiji istraživanja podmorskog tla u uvali Sepen koja su potrebna zbog promjene koncepta (s kopnenog na plutajući terminal), (ii) izradi FEED-a (*Front-End-Engineering-Design*) za plutajući terminal koji se sastoji od projektiranja i izgradnje pristana, priključnog plinovoda i visokotlačnih instalacija s uključivo čistačkom stanicom, vodovoda i odvodnje, pomoćnih postrojenja i objekata, (iii) izradi idejnog projekta plutajućeg LNG terminala i priključnog plinovoda, (iv) pokretanju procesa nabave plutajuće jedinice za prihvat, skladištenje i uplinjavanje (FSRU) kao dijela LNG terminala na Krku, (v) pokretanju postupka nabave za izvođenja radova za prihvatni LNG terminal, (vi) izradi Studije utjecaja na okoliš FSRU, provedbi javne rasprave i ishodu rješenja Ministarstva, (vii) pripremi prijedloga Pravila korištenja terminala za ukapljeni prirodni plin, (viii) provedbi javne rasprave o Pravilima korištenja terminala za UPP.

15 Prema tome je skepična načelnica Omišlja Mirela Ahmetović. Više o tome u izvještaju s javne rasprave, LNG Hrvatska, 2017. Treba napomenuti da se prema metodologiji EU-a za izradu analize troškova i koristi, porezi, naknade i ostala plaćanja koja nisu određena u skladu s načelom spremnosti za plaćanje trebaju izuzeti iz ekonomske analize. Više o tome vidjeti Boromisa, 2016., str. 150.

nije javna, a u analizi koja je sastavni dio studije utjecaja na okoliš u ekonomske koristi projekta uključeni su komunalna naknada i doprinos što nije u skladu s metodologijom EU-a¹⁶.

Isplativost ovisi o usklađenosti ponude i potražnje. Dobavljači nisu jasno definirani. Predsjednica RH Kolinda Grabar-Kitarović zagovarala je projekt jer omogućava uvoz UPP-a iz SAD-a, a prethodno se govorilo o Kataru (više o tome *Telegram*, 2017; *Energypress*, 2017).

UPP je obično skuplji od plina koji se dobavlja plinovodima, a trenutno se plin u Hrvatsku uvozi iz Rusije.¹⁷ Mogućnost uvoza (skupljeg) UPP-a iz SAD-a kao dopuna i/ili zamjena za (jeftiniji) ruski plin upućuje na politički značaj projekta.

Prisutnost mađarskog ministra zaduženog za energetiku potpisivanju ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava za projekt (u prosincu 2017.) pokazuje političku potporu projektu i mađarski interes za uvoz plina, no ne jamči otkup odgovarajućih količina. Osim toga, Prvo plinarsko društvo (PPD) potpisalo je krajem 2017. desetogodišnji ugovor o opskrbi plinom kojim se Gazprom obvezuje na isporuku jedne milijarde prostornih metara plina godišnje (HINA, 2017). Taj ugovor gotovo potpuno pokriva hrvatske potrebe za uvoznim plinom.

242

Planirani kapacitet terminala nije naveden u odlukama Vlade RH o proglašenju projekta strateškim. Kapacitet utječe na investicijske i operativne troškove, a ovisno o stopi korištenja i na financijsku održivost/isplativost. Zbog toga je realna procjena potražnje važna za adekvatno dimenzioniranje postrojenja. Kretanje cijena i razvoj tržišta u budućnosti neizvjesni su te predstavljaju rizik. Rizik snosi LNG Hrvatska d.o.o., društvo čiji su osnivači dva društva u 100-postotnom vlasništvu RH. To znači da tržišni rizik preuzima RH.

Uključivanje partnera smanjuje taj rizik. Međutim, društva koja su prije desetak godina bila zainteresirana za ulaganje u LNG terminal na Krku (dioničari društva LNG Adria) povukla su se i ne pokazuju interes za ulaganje. Zajedno s nedostatkom informacijama o parametrima s kojima je provedena studija isplativosti, to otvara pitanje o financijskoj održivosti i opravdanosti projekta (usp. *Telegram Redakcija*, 2017).

16 Više o tome: Provedbena uredba Komisije (EU) 2015/207 od 20. siječnja 2015. ili Boromisa, 2016., str. 150.

17 Vidjeti npr. IEA(2016) odnosno sliku 1 u Dodatku ili Elliot et al. (2017).

INVESTICIJE NA NACIONALNOJ RAZINI U HRVATSKOJ

Značajniji projekti

Investicije u energetici sastavni su dio programa hrvatskih vlada. VRH je 17 projekata proglasila strateškima, od čega su dva energetska: već spomenuti LNG terminal (2,9 mlrd. kn) i Plomin C (vrijednost 6,3 mlrd. kn). Prema Zakonu o strateškim investicijskim projektima RH, osim projekata koje VRH proglasi strateškim, postoji i popis strateških projekata, a o uvrštavanju na taj popis ne odlučuje izravno VRH nego Povjerenstvo za procjenu i utvrđivanje prijedloga strateških projekata koje imenuje, a većina članova su članovi Vlade. Potpredsjednik Vlade je predsjednik Povjerenstva, a ostali stalni članovi su ministri (ili državni tajnici); dva promjenjiva člana su predstavnici jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave – gradonačelnik ili načelnik i župan, ovisno o području gdje se projekt ostvaruje.

U vrijeme završetka ovog rada (ožujak 2018.) 36 projekata nalazi se na listi strateških, ukupne vrijednosti 29,8 milijardi kuna, a devet uključuju energetiku. Na listi strateških projekata podaci su o nazivu, vrijednosti i lokaciji projekta te voditelju operativne skupine. Podaci o planiranom roku dovršetka, a ponekad ni o kapacitetu, nisu uključeni.

243

Plomin C

Projekt Plomin C, službenog naziva „Rekonstrukcija TE Plomin – zamjena postojećeg bloka 1 s blokom C u cilju modernizacije i povećanja kapaciteta” prvi je projekt koji je VRH proglasila strateškim projektom RH (NN 61/2014.) Radi se o zamjeni bloka 1 (125 MW) novim blokom C (500 MW) Termoelektrane Plomin. Blok 1 morao je izaći iz pogona do početka 2018. zbog neusklađenosti s propisima EU-a¹⁸. Zamjena novim blokom trebala je omogućiti zadržavanje prve kategorije kvalitete zraka, uz smanjenje emisija štetnih plinova i povećanje sigurnosti opskrbe. U vrijeme ishoda dozvola projekt je bio protivan lokalnim dokumentima prostornog uređenja koji su ograničavali proizvodni kapacitet na maksimalno 335 MW za postojeća i planirana

18 Plomin 1 izašao je iz pogona prije roka (u svibnju 2017.) zbog požara. Obveza zatvaranja do 1. 1. 2018. proizlazi iz primjene Direktive 2001/80/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 23. listopada 2001. o ograničavanju emisija određenih onečišćujućih tvari u zrak iz velikih uređaja za loženje (SL L 309, 27. 11. 2001.) te Direktive 2008/1/EZ Europskoga parlamenta i Vijeća od 15. siječnja 2008. o cjelovitom sprečavanju i nadzoru onečišćenja (kodificirana verzija) (SL L 24, 29. 1. 2008.). Za primjenu tih direktiva u pregovorima o pristupanju RH Europskoj uniji definirano je prijelazno razdoblje do 1. 1. 2018.

postrojenja te isključivali ugljen kao energent. Ta je neusklađenost ukinuta promjenom prostornog plana Istarske županije 2016. godine¹⁹ kada je maksimalna moguća snaga TE Plomin povećana (sa 335 MW na 710 MW). Vezano uz energente navodi se da će se “primijeniti najsuvremenije proizvodne tehnologije i najučinkovitije mjere zaštite zraka koristeći npr. plin ili obnovljive izvore energije” (Službene novine Istarske županije 14/2016).

Nema javno dostupnih informacija o statusu projekta i napretku u pripremi. U rujnu 2017. zamijenjen je voditelj operativne skupine za Plomin C. Umjesto Mate Rebića imenovan je Domagoj Validžić, pomoćnik ministra zaštite okoliša i energetike. Na temelju tog imenovanja može se zaključiti da je projekt aktivan. Na istoj sjednici Domagoj Validžić imenovan je voditeljem operativne skupine za još tri energetska projekta na popisu strateških. U listopadu 2017. HEP Proizvodnja d.o.o. zatražila je od Ministarstva zaštite okoliša i energetike izmjene i dopune Rješenja o objedinjenim uvjetima zaštite okoliša za TE Plomin 1. Modernizacijom i ugradnjom DeNOx postrojenja i postrojenja za odsumporavanje traži se produljenje životnog vijeka TE Plomin 1 za još 15 do 20 godina (MZOIE, 2017).

244

Ciljevi strateškog projekta odnose na izlazak iz pogona bloka Plomin 1 zbog ispunjavanja obveza koje proizlaze iz članstva u EU-u (s rokom prilagodbe 1. 1. 2018) i sigurnost opskrbe²⁰. Istek roka i zahtjev HEP-a sugeriraju da se od strateškog projekta odustalo, no taj zaključak ne podržavaju službeni dokumenti Vlade.

Osim strateških, manji projekti i klasteri projekata mogli bi potaknuti energetske tranziciju. Iako Hrvatska ostvaruje ciljeve vezane uz udio obnovljivih izvora do 2020., značajan potencijal za daljnju integraciju obnovljivih izvora nije iskorišten. U Europskoj uniji postoji više od

19 Zahvaljujući Zakonu o strateškim investicijama i činjenici da je Plomin C proglašen projektom od strateškog interesa, neusklađenost s općinskim i županijskim prostornim planom ne predstavlja zapreku za nastavak provedbe projekta. Međutim, dozvole su izdane prije proglašenja projekta strateškim, zbog čega je Zelena akcija pokrenula tužbu.

20 U skladu s odlukom o proglašenju projekta strateškim, cilj projekta je “izgradnja dugoročno sigurnog i stabilnog izvora električne energije kojim će se zamijeniti proizvodnja iz bloka Plomin 1. Time se pomaže ostvarenje elektroenergetske neovisnosti RH te smanjuje ovisnost o uvozu električne energije. Gradnjom bloka C ostvaruje se ravnoteža korištenja različitih energenata u proizvodnji električne energije što doprinosi stabilnosti elektroenergetskog sustava. Projektom će se omogućiti gospodarski rast i razvoj RH, te on ima dvostruki utjecaj na rast BDP-a (domaća proizvodnja električne energije uz izravno strano ulaganje). Rekonstrukcija TE Plomin omogućava zadržavanje postojećih radnih mjesta u TEP 1, tijekom izgradnje su predviđena nova zapošljavanja, te ima pozitivan utjecaj na usluge tercijarnog sektora.” (VRH - Vlada RH, 2014).

2500 energetske zajednice.²¹ U Njemačkoj je, primjerice, 50% takvih proizvodnih kapaciteta u vlasništvu fizičkih osoba, a troškovi takve proizvodnje električne energije konkurentni su troškovima velikih tržišnih subjekata (European Commission, 2017f). Lokalne inicijative ostvaruju ključne doprinose razvoju proizvodnje energije iz obnovljivih izvora na lokalnoj razini, a značajan broj gradova (njih oko 7500) sudjeluje u inicijativi Sporazum gradonačelnika. Zahvaljujući tome, više od 31% stanovništva EU-a živi u područjima s ambicioznim klimatskim i energetske inicijativama (*ibid.*).

Stabilni i predvidivi regulatorni okviri ključni su za olakšavanje troškovno učinkovitog uvođenja obnovljivih izvora energije. Primjeri uspješnih projekata, uglavnom u starim državama članicama (npr. Nizozemska, Danska), pokazuju da postoji povjerenje ulagača u tehnološki napredak uz dobro osmišljene politike i reforme tržišta električne energije.

Provedbeni kapacitet

EU prati investicije na razini država članica, a njihova se veličina (u odnosu na BDP) smatra indikatorom razine izazova i napora koje svaka pojedina država članica ulaže u ostvarivanje ciljeva energetske unije (vidjeti npr. European Commission 2017e, European Commission 2017f). Veličina investicija varira među državama članicama i od godine do godine. Primjerice, u Bugarskoj su u razdoblju 2012. – 2014. bile na razini 4% BDP-a, a u 2015. smanjene su na 0,3% BDP-a. U pojedinim državama članicama investicije u energetiku bile su 2015. između 0,3% (Bugarska) i 2,5% (Estonija) BDP-a. Po razini ulaganja države članice mogu se grupirati u 4 skupine:

- države u kojima su ulaganja u energetiku (elektroenergetski i plinski sektor) 1,5 - 2,5% BDP-a: Češka, Letonija, Estonija, Španjolska, Slovačka, Slovenija
- države u kojima su ulaganja u energetiku (elektroenergetski i

21 Energetska zajednica je jedan od oblika aktivnih kupaca. Uz individualne aktivne kupce, koji mogu imati samoopskrbu, razvijaju se i neprofitna udruženja različitih pravnih oblika (udruženje, zadruga, partnerstvo, neprofitna organizacija ili drugo – s tim da su pod stvarnom kontrolom lokalnih dionika – vlasnika udjela ili članova). Taj oblik organizacije općenito nije usmjeren na stjecanje dobiti nego na stvaranje vrijednosti. Uključen je u distribuiranu proizvodnju i obavljanje djelatnosti operatora distribucijskog sustava, opskrbljivača ili agregatora na lokalnoj razini, uključujući u inozemstvu. Prijedlogom izmjena Direktive Europskog parlamenta i Vijeća o zajedničkim pravilima za unutarnje tržište električne energije (COM 2016 064 final/2) predviđa se definiranje energetske zajednice i ostalih aktivnih kupaca.

plinski sektor) 0,6 - 1,4% BDP-a: Austrija, Danska, Finska, Francuska, Italija, Luksemburg, Nizozemska, Portugal i Ujedinjeno Kraljevstvo

- države u kojima su ulaganja u energetiku (elektroenergetski i plinski sektor) manje od 0,5% BDP-a: Bugarska, Belgija, Irska, Mađarska, Grčka, Njemačka, Italija, Luksemburg
- države za koje podaci o veličini ulaganja nisu dostupni i u kojoj su isključivo nove države članice: Hrvatska, Cipar, Litva, Malta, Poljska i Rumunjska, a podaci nisu dostupni ni za ranije godine.

Potrebne razine ulaganja ovise o stanju u svakoj državi i razini ambicije, tj. postavljenim ciljevima. Svaka država članica na temelju vlastitih specifičnosti treba pripremiti integrirani klimatsko-energetski plan za razdoblje 2021. – 2030. Prema podacima Komisije, u naprednoj su fazi pripreme takvih planova Mađarska, Finska, Njemačka, Italija, Nizozemska, Ujedinjeno Kraljevstvo i Švedska. U inicijalnoj fazi razvoja integriranog klimatsko-energetskog plana su sve nove države članice (osim spomenute Mađarske) te Danska, Luksemburg, Portugal i Španjolska. Hrvatska planira do kraja prvog kvartala 2019. revidirati energetska strategiju, koja bi zajedno sa Strategijom niskougljičnog razvoja do 2030. godine trebala biti osnova za klimatsko-energetski plan. U skladu s Nacionalnim programom reformi za 2016. Strategija niskougljičnog razvoja trebala je biti prihvaćena do kraja 2016. (VRH - Vlada RH 2016b). Nacionalnim programom reformi taj je rok pomaknut na lipanj 2017. (VRH - Vlada RH 2017a), no još nije usvojena. Postojeći energetska strateški dokumenti RH (Strategija energetskeg razvoja, NN 130/2009 i Nacionalni akcijski plan za obnovljive energije) ne daju nikakve smjernice za prilagodbe klimatskim promjenama energetskeg sektora usprkos činjenici da je Hrvatska prema indeksu globalnog klimatskeg rizika za razdoblje 1997. – 2016. rangirana kao 33. (od 182) države po razini izloženosti i ranjivosti na ekstremne vremenske uvjete.²² Nove države članice, poput Češke (72) Slovenije (42), Mađarske (61) Slovačke (106) i Poljske (61) manje su ranjive i izložene (Eckstein, Kuenzel, Schaefer, 2017). S druge pak strane, programi Vlade i drugi strateški dokumenti prepoznaju važnost investicija za ostvarivanje ciljeva energetske politike. Primjerice, Strategija energetskeg razvitka procjenjuje da je za ostvarivanje njezinih ciljeva u razdoblju do 2020. potrebno oko 15 milijardi eura, od toga oko 60% za investicije u elektroenergetski sustav, 30% u sustav proizvodnje, prerade, transporta i skladištenja nafte i plina te oko 10% u toplinski sustav.

22 Prvih deset su, redom: Honduras, Haiti, Mijanmar, Nikaragva, Filipini, Bangladeš, Pakistan, Vijetnam, Tajland, Dominikanska Republika.

Predviđalo se da će najveće investicije biti između 2011. i 2014. godine, nakon dvogodišnjeg pripremnog razdoblja (2009. – 2011.), a da će se od 2015. stabilizirati na razini od oko 1,2 milijarde eura godišnje.²³

Planirane investicije uključivale su međunarodne projekte i nacionalnu infrastrukturu. Od donošenja Strategije energetskog razvitka 2009. program svake hrvatske Vlade predviđao je ulaganja u energetiku. Neki su eksplicitno navodili investicijske projekte (npr. Vlada RH, 2011), drugi su bili načelni (npr. VRH, 2016). Osim ciljeva energetske politike, planirane investicije trebale su pridonijeti i ciljevima vanjske politike, primjerice kad se radi o iskorištavanju geostrateškog položaja i preuzimanju vodeće uloge u regiji (npr. Orešković, 2016). Neki od projekata koji su se navodili u programu Vlade RH prije deset godina (VRH, 2008.) realizirani su (npr. međudržavni plinovod Hrvatska – Mađarska), od nekih se odustalo (npr. HE Ombla), a neki se i dalje smatraju strateškim (LNG terminal). Ciljevi nisu uvijek mjerljivi (npr. modernizacija rafinerija u Rijeci i Sisku), a neki su preambiciozni. Na primjer, u prezentaciji programa vlade Tihomira Oreškovića investicije u energetiku svrstavaju se u područje „prvog vala“ transformacije, čiji se rezultati mogu očekivati već 2016. (Orešković, 2016). Iz roka provedbe i učinaka moglo bi se zaključiti da se radi o dobro pripremljenim i/ili projektima u visokoj fazi izgradnje a s jakim transformativnim učinkom. Međutim, nejasno je o kojim se konkretnim projektima radi. Slično, u programu Vlade za razdoblje 2008. – 2011. planirao se veše nego u Energetskoj strategiji do 2020. dovršetak gradnje jedne hidroelektrane te dovršetak gradnje četiriju termoelektrana na plin (u Zagrebu, Sisku, Slavoniji i u Dalmaciji). U roku od četiri godine planirao se dovršetak izgradnje dviju plinskih elektrana čija je lokacija bila definirana na razini regije (Slavonija, Dalmacija).

247

Stoga ne čudi da veća ulaganja nisu ostvarena. Da bi se ubrzale investicije uspostavljena je 2012. posebna institucija – Centar za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija (CEI). Zakonom o strateškim investicijskim projektima (NN 133/13) pokušali su se pojednostavniti postupci i ukloniti prepreke investicijama, tj. ubrzati priprema i provedba investicijskih projekata u javnom i privatnom sektoru s ciljem što bržeg otvaranja novih radnih mjesta te skratiti i znatno ubrzati procese ishoda ukupne dokumentacije neophodne za ostvarivanje projekata od strateškog interesa.

Zakon o strateškim investicijskim projektima definirao je osnovne kriterije po kojima se odlučuje je li projekt strateški, a to su: vrijednost ulaganja mora biti veća od 150 milijuna kuna²⁴, projekt mora biti

23 Za usporedbu, to bi prema podacima za 2015. bilo oko 2,7% BDP-a.

24 Za projekte koji se mogu sufinancirati iz fondova i programa EU-a taj je iznos

usklađen s nacionalnim i europskim strateškim dokumentima, uključujući dokumente prostornog uređenja.²⁵ Međutim, usprkos korekcijama Zakona (NN 152/14, 22/16), u provedbi je dolazilo do poteškoća, pa je pripremljen novi Zakon o strateškim investicijama (prihvaćen u Saboru 16. ožujka 2018.).

Novi Zakon trebao bi ubrzati pripremu i provedbu prethodnog (što je bila svrha prvobitnog Zakona) i omogućiti provedbu Uredbe (EU-a) br. 347/2013 o smjernicama za transeuropsku energetska infrastrukturu.²⁶ Hrvatska ne primjenjuje pravilno tu uredbu, pa je Komisija pokrenula prvu, neformalnu fazu prekršajnog postupka – tzv. pilot.²⁷

Novi Zakon o strateškim investicijskim projektima snižava prag za odabir strateških projekata (sa 150 na 75 milijuna kuna), kriterij za dokazivanje financijskog kapaciteta (sa 10 na 5% investicije), uspostavlja novi model koji bi trebao osigurati provedbu projekta, redefinira raspolaganje nekretninama u vlasništvu države te predviđa automatsko uvrštavanje projekata koji su na popisu projekata od zajedničkog interesa na listu strateških projekata.

Institucionalna struktura za provedbu prilagođava se zbog gašenja Centra za praćenje poslovanja energetskog sektora i investicija. Prestanak rada CEI-a objašnjava se potrebom za ukidanjem pojedinih pravnih osoba zbog “nedovoljne učinkovitosti tijela javne uprave, velikog broja pravnih osoba čije se djelatnosti i nadležnosti preklapaju i troškova Državnog proračuna za javnu i državnu upravu” te posti-

248

75 milijuna kn, u potpomognutim područjima, na otocima i u području poljoprivredne proizvodnje i ribarstva 20 milijuna kn. Novi zakon, usvojen 9. ožujka 2018., spušta taj prag na 75 milijuna kuna te se uvode odredbe o automatskom uvrštavanju projekata od zajedničkog interesa EU-a na popis projekata od strateškog interesa RH.

25 Pitanje usklađenosti s plansko-prostornim dokumentima je kontroverzno. Prema Zakonu o strateškim investicijama (Narodne novine, 133/13., 152/14., 22/16.), usklađenost s planovima nižeg ranga ne predstavlja problem za projekte od strateškog interesa: namjera je Zakona olakšavanje ulaganja u Hrvatskoj, između ostalog i uklanjanje ograničenja izazvanih propisima nižeg reda. Tako je MZOIP izdao rješenje za Plomin C (planirane instalirane snage 500 MW) usprkos činjenici da Prostorni plan Istarske županije (Službene novine Istarske županije, 2/02, 1/05, 4/05 14/05, 10/08) ograničava proizvodni kapacitet na maksimalno 335 MW za postojeća i planirana postrojenja, a za energent postavlja prirodni plin. Prostorni plan uređenja Općine Kršan utvrđuje maksimalni kapacitet na 350 MW i također upućuje na prirodni plin. S druge pak strane, u pripremi projekta Pelješki most pristup je drugačiji – u fazi studije predizvodivosti trajektno povezivanje ocijenjeno je neprihvatljivim jer trajektna luka nije u lokalnim prostornim planovima. Više o tome npr. MZOIP (2012.) i Boromisa, Božičević-Vrhovčak, Rogulj (2016.), Boromisa (2016).

26 Uredba je u cijelosti obvezujuća i izravno se primjenjuje u svim državama članicama.

27 Radi se o Pilotu ref. br. 8663/16/ENERG.

zanjem "racionalizacije poslovanja, optimizacije procesa i organizacijske strukture" (VRH, 2017). Uz prijedlog gašenja CEI-a navode se uštede oko 866.000 kuna godišnje u 2018. i 2019. (zakup poslovnog prostora i plaća direktora), ali bez procjena troškova gašenja i učinka na povećanje učinkovitosti tijela javne uprave. Zbog prestanka rada CEI-a novim se Zakonom o strateškim investicijskim projektima poslovi administrativne provjere prijava koje je obavljao CEI raspodjeljuju između Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta (za javne projekte) i Agencije za investicije i konkurentnost (za privatne i javno-privatne projekte).

Model je to koji bi trebao osigurati provedbu sporazuma o pripremi i provedbi strateškog projekta koji se zaključuje između investitora i čelnika središnjeg tijela državne uprave nadležnog za gospodarstvo, prije donošenja odluke Vlade o proglašenju projekta strateškim. Sporazum bi trebao dokazati opredijeljenost za provedbu, urediti tehničku pripremu i provedbu strateškog projekta, vrijeme investiranja, krajnji rok realizacije strateškog projekta i ugovornu kaznu. Zakon propisuje ugovornu kaznu u visini 0,1% ukupne vrijednosti strateškog projekta u slučaju prekoračenja krajnjeg roka realizacije strateškog projekta krivnjom investitora ili u slučaju odustajanja investitora od realizacije strateškog projekta. Nije predviđena različita visina ugovorne kazne ovisno o duljini kašnjenja. Kazna je jednaka bez obzira na to radi li se o jednodnevnom kašnjenju, kašnjenju od godinu dana, pet godina ili odustajanju od projekta.

249

U slučaju prekoračenja krajnjeg roka realizacije strateškog projekta koji nije krivnja investitora rok se može produljiti na temelju detaljno obrazloženog zahtjeva investitora (koji se podnosi tri mjeseca prije isteka krajnjeg roka realizacije).

Iako je predviđeno automatsko uvrštavanje PCI-ja na listu strateških projekata, Povjerenstvo za procjenu i utvrđivanje prijedloga strateških projekata predlaže uvrštavanje projekata koji su na popisu projekata od zajedničkog interesa EU-a na listu strateških projekata u skladu s pravilnikom koji donosi ministar nadležan za područje gospodarstva (VRH, 2018). Osim PCI-ja, projekti koji se sufinanciraju iz europskih strukturnih i investicijskih fondova tijekom programskog razdoblja 2014. – 2020. ili u budućoj financijskoj perspektivi, na prijedlog Povjerenstva automatizmom se uvrštavaju na listu strateških projekata. Automatizam je predviđen i za uvrštavanje "infrastrukture koja prati i koja je neophodna za realizaciju projekta uvrštenog na listu strateških projekata kao podprojekt uvrštenog strateškog projekta". Na prijedlog Povjerenstva, uz prethodno obrazloženi prijedlog voditelja Operativne skupine, takva se infrastruktura uvrštava na popis.

ZAKLJUČCI I PREPORUKE

Zaključci

Energetska unija trebala bi omogućiti ostvarivanje ciljeva energetske politike (sigurnost opskrbe, priuštivost za kupce, prihvatljivost za okoliš) uz poticanje energetske tranzicije (veća konkurencija na tržištu, dekarbonizacija) i ostvarivanje klimatskih ciljeva. Za to su potrebne mjere na razini EU-a i mjere na nacionalnoj razini. Ulaganja su potrebna za svih pet dimenzija energetske unije, a odnose se na izvore energije – fosilne i obnovljive, dobavne pravce, modernizaciju mreže, distribuiranu proizvodnju i upravljanje potrošnjom te istraživanja.

Projekti zajedničkog interesa na području energetike identificiraju se na temelju kriterija koji odgovaraju dimenzijama energetske unije. Od 173 projekta od zajedničkog interesa EU-a šest uključuje Hrvatsku. Broj PCI-ja u kojima sudjeluje Hrvatska na razini je uključenošću ostalih novih članica. Slično kao i ostale nove članice, Hrvatska uglavnom sudjeluje u projektima povezivanja elektroenergetskog i plinskog sustava.

250

Značajan iskorak iz tradicionalnih projekata predstavlja sudjelovanje Hrvatske (sa Slovenijom) u jednom od četiri PCI-ja koji se tiču naprednih mreža (SincroGrid). Do donošenja novog Zakona o strateškim investicijskim projektima taj se projekt nije smatrao projektom od strateškog interesa RH što pokazuje da Hrvatska ne promiče investicije u energetske tranzicije (obnovljive izvore, napredne mreže, upravljanje potrošnjom).

Vezano uz energetske sigurnost, Hrvatska ostvaruje ciljeve elektroenergetske interkonekcije (veće od 10%). Integracija tržišta zahtijeva usku suradnju sa susjedima. Dio kapaciteta interkonekcije nije iskorišten zbog nedovoljne međusobne koordinacije susjednih operatora prijenosnog sustava i regulatornih tijela. Koordinacija može znatno povećati sigurnost i prijenosnu snagu te integraciju obnovljivih izvora.

Hrvatska još nije počela pripremu nacionalnog energetskog i klimatskog plana za razdoblje od 2021. do 2030. koji se planira donijeti na temelju nove energetske strategije i strategije niskougljičnog razvoja. U odnosu na planirane rokove zadane Nacionalnom strategijom reformi u okviru Europskog semestra kasni prihvaćanje Strategije niskougljičnog razvoja. Klimatski ciljevi ne razmatraju se integralno s energetskim ciljevima što može otežati izradu energetske-klimatskog plana.

Hrvatska, kao ni ostale nove članice EU-a, ne sudjeluje u projektima od zajedničkog interesa koji se odnose na prekograničnu mrežu CO₂

a naftni projekti koji su uključivali Hrvatsku prestali su biti od zajedničkog interesa.

Struktura projekata u Hrvatskoj za koje je odobreno sufinanciranje CEF-a razlikuje se od ukupne slike na razini EU-a. U EU-u se 78% ukupnog sufinanciranja odnosi na električnu energiju što omogućava dekarbonizaciju i razvoj konkurencije, a u Hrvatskoj se 70% sufinanciranja odnosi na plinske projekte.

VRH dva je energetska projekta proglasila strateškim: LNG terminal (dvije godine nakon uvrštavanja na popis PCI-ja) i Plomin C (na ugljen) što pokazuje da su javni investicijski projekti u energetici usredotočeni na fosilna goriva. Ciljevi programa Vlade uključuju energetiku, no ti ciljevi nisu uvijek mjerljivi, a često su preambiciozni.

Tradicionalno, jedan je od faktora koji određuju geostrateški značaj pojedinih država važnost za transport nafte i plina. Dekarbonizacijom se geostrateški značaj transporta fosilnih goriva smanjuje. Strateški (i komercijalni) značaj fleksibilnih izvora (kao što je LNG) ovisi o konkretnim investitorima i tržištima kojima su namijenjeni. Ti podaci za LNG na Krku nisu javni, a mogli bi utjecati na odnos sa sadašnjim (Rusija) i potencijalnim (SAD i Katar) dobavljačima. Odnos između dobavljača i tržišta utječe na komercijalnu vrijednost projekta, a nedostatak potpore s lokalne razine i neizvjesnosti oko cijena dobave i veličine potencijalnog tržišta i tržišta dovode u pitanje održivost projekta koji bi trebao omogućiti diverzifikaciju opskrbe plinom i jačanje fleksibilnosti tržišta.

251

Redoslijed ostvarivanja investicija utječe na njihovu isplativost, ali i isplativost ostalih planiranih projekata,²⁸ a time na diverzifikaciju izvora energije i dobavnih pravaca te ostvarivanje ciljeva energetske i klimatske politike na nacionalnoj razini i razini EU-a.

Planirane strateške investicije RH premašuju potrebe hrvatskog energetskog sustava. Njihova realizacija može ograničiti ulaganja u dekarbonizaciju i energetske tranziciju.

Za razvoj tržišta i konkurentnosti, investicije bi se trebale pokrenuti na tržišnim načelima. Za to je potreban stabilan, predvidiv i učinkovit regulatorni i pravni sustav koji omogućava realistično planiranje i osigurava mehanizme za rješavanje sporova. Time bi država mogla utjecati na smanjivanje rizika i olakšati investicijske odluke, bez favoriziranja pojedinih investicijskih projekata. Hrvatske vlade prepoznaju potrebu za investicijama u energetici, ali prepoznaje se i sporost u njihovu ostvarivanju.

28 Npr. odluka o novoj elektrani na plin u Plominu utječe na opravdanost i isplativost LNG terminala.

Za sada su strateški projekti RH u energetici isključivo oni čiji su promotori društva u 100-postotnom vlasništvu države. To pokazuje da je energetska tranzicija u Hrvatskoj još u začetku i da energetska sektor nije liberaliziran. Provedba projekata sporija je od plana. Poteškoće u provedbi postojećih zakona dovele su do razvoja specifičnih rješenja – osnutka posebne institucije (CEI) i donošenja zakona (Zakon o strateškim investicijskim projektima). Ta rješenja nisu dala odgovarajuće rezultate, pa ih se mijenja. Promjene se donose (gašenje CEI-a, novi Zakon o strateškim investicijskim projektima) bez cjelovitih procjena dosadašnjih rezultata i očekivanih učinaka planiranih mjera što otežava ocjenu opravdanosti promjena.

Novi Zakon o strateškim investicijskim projektima propisuje automatsko uvrštavanje projekata od zajedničkog interesa među strateške projekte RH po posebnom postupku. Nije propisan isti postupak u slučaju da se projekt više ne smatra PCI-jem. Nejasnoće u vezi s automatizmom i statusom projekta mogle bi dovesti do poteškoća u provedbi.

252

Odluke o proglašenju pojedinog investicijskog projekta strateškim ne sadrže sve relevantne informacije koje definiraju projekt (primjerice, obujam/kapacitet, rok izrade, komponente projekta). Pojedini se projekti proglašavaju strateškim prije izrade studije izvedivosti. Novi Zakon o strateškim investicijskim projektima omogućava da se među strateške projekte uvrsti infrastruktura koje je neophodna za realizaciju strateških projekata, tj. pokazuje se da strateški projekt ne mora biti funkcionalna cjelina.

U Hrvatskoj postoji nekoliko postupaka definiranja strateških investicijskih projekata: sektorskim strategijama (koje donose VRH ili Sabor) i prema Zakonu o strateškim investicijskim projektima, no definiranje prioriteta otežava to što se ne razlikuju postupci za provedbu i praćenje provedbe.

Voditelji operativnih skupina za strateške investicijske projekte su politički imenovani čelnici relevantnog tijela državne uprave. Svaki vodi više operativnih skupina strateških projekata, pa se može zaključiti da je uloga voditelja operativne skupine formalna, a ne operativna. Imenovanje omogućava horizontalnu koordinaciju prema drugim tijelima državne uprave.

Preporuke

- Stvarati preduvjete za integraciju energetske-klimatskih ciljeva sustavnim jačanjem kapaciteta za aktivno ostvarivanje svih dimenzija energetske unije. Razmotriti mogućnosti

ostvarivanja tradicionalnih ciljeva energetske politike (sigurnosti opskrbe) uz poštivanje ostalih dimenzija energetske unije: dekarbonizacije, integracije tržišta, energetske učinkovitosti i istraživanja i razvoja.

- Pojačati rad na uspostavi preduvjeta za razvoj energetske klimatskog plana za razdoblje 2021. – 2030., a to zahtijeva usvajanje Strategije niskougljičnog razvoja.
- Prije donošenja konačne investicijske odluke vezane uz LNG terminal na Krku definirati tržišta, mogućnosti plasmana i uvjete pristupa. Odrediti odnos između tog projekta i sudjelovanja Hrvatske u transeuropskim plinskim mrežama s aspekta povećanja sigurnosti opskrbe te razvoja konkurencije.
- Hrvatska ostvaruje ciljeve vezane uz udio obnovljivih izvora do 2020., ali značajan potencijal za njihovu daljnju integraciju nije iskorišten. Stabilan i predvidiv regulatorni okviri ključan je za olakšavanje troškovno učinkovitog uvođenja obnovljivih izvora energije. Iz dobrih praksi uspješnih projekata treba izvući pouke i primijeniti ih u Hrvatskoj, uključujući razvoj modela razvoja energetske zadruge, promociju ideju energetske demokracije, pojednostavljenje uvjeta za razvoj samoopskrbe.
- Jačanjem kapaciteta za razvoj politika i obrazovanje potrošača omogućiti primjenu nove tehnologije i sustavnu provedbu reforme energetske tržišta. Omogućiti provedbu lokalnih inicijativa i podržavati uključivanje gradova u Sporazum gradonačelnika.
- Smanjiti ulogu države u odabiru pojedinačnih projekata, a jačati podršku energetske tranziciji kroz stabilan regulatorni okvir usklađen s propisima EU-a.
- Jasno definirati ciljeve javnih investicijskih projekata, dinamiku provedbe, praćenja i revizije. Investicijske odluke donositi na temelju procjene održivosti i doprinosa ciljevima svakog pojedinačnog projekta. Definirati prioritete te u skladu s prioritetima alocirati (financijske i ljudske) resurse za pripremu i provedbu. Razvijati kapacitete za pripremu i provedbu projekata, uključujući jasno definiranje obuhvata i ciljeva projekata i praćenje provedbe. Unaprijediti pripremu projekata i institucionalne strukture za provedbu i praćenje organizacijskim jačanjem relevantnih tijela državne uprave.
- Sustavno jačati kapacitete za pripremu i provedbu propisa. Nova rješenja predlagati na temelju procjene problema, po-

treba i učinaka u odnosu na referentno (postojeće) stanje, uzimajući u obzir da stabilan, predvidiv i učinkovit regulatorni i pravni sustav omogućava realistično planiranje i osigurava mehanizme za rješavanje sporova čime se može utjecati na smanjivanje rizika i olakšati investicijske odluke.

- Provesti Preporuke Vijeća o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2017. godinu, prvenstveno vezane uz nedostatke javne uprave, složeno poslovno okruženje, sporu provedbu strategije suzbijanja korupcije, restriktivnih propisa u ključnim infrastrukturnim sektorima i snažnu državnu prisutnost u gospodarstvu.
- Definirati generičke postupke međuresorske suradnje i povećati transparentnost postupaka izradom popisa potrebnih administrativnih koraka s očekivanim trajanjem za pripremu projekata, ovisno o njihovom opsegu i vrsti.

DODATAK

Tablica 1. PCI-jevi koji uključuju Hrvatsku i njihove promjene

Opis		2013.	2015.	2017.
3.5. Klaster Bosna i Hercegovina – Hrvatska	3.5.1 Interkonekcija Banja Luka (BA) i Lika (HR)	Uključen na popis ✓	3.5. Nije više PCI	-
	3.5.2 Delekovod Brinje, Lika, Velebit i Konjsko (HR)	Uključen na popis ✓	3.5. Nije više PCI (izgrađen)	-
3.9. Klaster Hrvatska – Mađarska - Slovenija Žerjavenec / Heviz Cirkovce	3.9.1 Interkonekcija Žerjavenec (HR)/Heviz (HU) i Cirkovce (SI)	Uključen na popis ✓	Uključen na popis ✓	Uključen na popis ✓
6.5. Klaster Krk LNG brod za ponovno uplinjavanje, brod i evakuacijski cjevovod prema Mađarskoj, Sloveniji i Italiji	6.5.1 LNG brod za ponovno uplinjavanje	Uključen na popis ✓	Preformulirano u 6.5.1 fazni razvoj LNG termina na Krku	Razvoj LNG terminala na Krku do 2,6 bcm/a – faza I i povezni plinovod Omišalj – Zlobin (HR)
	6.5.2 Plinovod Zlobin – Bosiljevo – Sisak – Kozarac – Slobodnica (HR)	Uključen na popis ✓	Uključen na popis ✓	Postao dio 6.5.6.
	6.5.3 LNG evakuacijski plinovod Omišalj – Zlobin (HR) – Rupa (HR) / Jelšane (SI) – Kalce (SI) 6	Uključen na popis ✓	Ne smatra se više PCI-jemo	Uključen na popis kao novi PCI, 6.5.6.
	6.5.4 Plinovod Omišalj (HR) – Casal Borsetti (IT)	Uključen na popis ✓	Ne smatra se više PCI-jemo	

Opis		2013.	2015.	2017.
	6.5.5. Kompresorska stanica 1 u hrvatskom prijenosnom sustavu	-	-	Novi projekt uključen 2017.
	6.5.6. Proširenje kapaciteta LNG terminala Krk (HR) iznad 2.6 bcm/a – Faza II i evakuacijski plinovod Zlobin – Bosiljevo – Sisak – Kozarac – Slobodnica (HR)	-	-	Novi PCI uključen 2017 ✓
6.6. PCI Interkonekcija Hrvatska Slovenija (Bosiljevo – Karlovac – Lučko – Zabok – Rogatec (SI))		Uključen na popis ✓	Postao je PCI o 6.261, Interkonekcija Hrvatska– Slovenija (Lučko – Zabok – Rogatec) odobreno 4,8 mil eura za studije	6.261. uključen na popis ✓
6.21 Jonsko jadranski naftovod (Fieri (AB) – Split (HR))		Uključen na popis ✓	Ne smatra se više PCI	Ne smatra se PCI-jem
9.3. PCI JANAF-Adria naftovodi: obnova, modernizacija, održavanje i povećanje kapaciteta JANAF i Adria naftovoda, povezujući Omišalj s južnom Družbom (Hrvatska, Mađarska, Slovačka)	Povećanje kapaciteta i operativne sigurnosti naftovoda	Uključen na popis ✓	Uključen na popis ✓	Ne smatra se PCI-jem

Izvor: Autoričina obrada prema European Commission (2013), European Commission 2013a, European Commission (2015), European Commission (2017).

Tablica 2. Osnovni parametri projekta LNG terminala

Opis	LNG Adria	Vlada – proglašenje projekta strateškim 2015. i revizija 2018.	PCI
Kapacitet (mlrd m ³ / godišnje)	10 (početni) 15 (konačni)	Nije navedeno	2 (prva faza, plutajući) 3,5 (2. faza, kopneni) 5-6 (3. faza. kopneni)
Vrijednost investicije	800.000.000 €	3-4,8 mlrd kn (400-640 mil. €)	Predinvesticijska faza: a) 9.800.000 € (maksimalni doprinos EU-a 4.900.000 €) b) 1.100.000.000 € (maksimalno sufinanciranje EU-a 550.000.000 €) Prva faza izgradnje: 363.180.516 € (maksimalno sufinanciranje EU-a 101.400.000, 27,92%)
Rok provedbe	Nije navedeno	Dvije faze; plutajući terminal i kopneni terminal. Rok nije naveden.	Predinvesticijska faza: a) 2014. – 2017 b) 2015. – 2016. Prva faza izgradnje 2018. – 2019.
Osnovni postupci i radnje	Nije navedeno	Ishođenje lokacijske dozvole. Ishođenje građevinske dozvole Građenje građevine (izvođenje objekata i uređaja LNG terminala) Tehnički pregled i ishođenje uporabne dozvole	Predinvesticijska faza: a) Poslovno, pravno i financijsko savjetovanje u svim fazama pripreme Idejno rješenje Glavni projekt Studije o izvorima energije, povezivanju na mrežu Studija utjecaja na okoliš Priprema ugovora za projektiranje, nabavu i izgradnju b) Studije koje obuhvaćaju geološke, geotehničke, geofizičke, seizmičke, arheološke aspekte za plutajući dio i kopneni dio te dodatne geodetske i hidrografske studije za kopneni dio terminala – preduvjeti za građevinsku dozvolu

EXECUTIVE SUMMARY

ENERGY TRANSITION IN CROATIA – MOVING TOWARDS EFFECTIVE MEMBERSHIP IN THE ENERGY UNION

The EU has a significant influence on Croatia's energy policies. Traditionally, energy policies have concentrated on energy security; however, due to climate change, energy security goals must now be achieved with minimum greenhouse gas emissions.²⁹

The Energy Union is one of the key instruments for the decarbonisation of the EU economy. The newest analysis by the Intergovernmental Panel on Climate Change states that decarbonisation is required to avoid the severe and irreversible effects of climate change on people and ecosystems. This brings us to energy policy reforms and the implementation of climate policies. In Croatia, a portion of energy policy reforms was done during the EU membership accession process; however membership in the Energy Union will require energy transition.

258

Global challenges and instruments (like the Millennium Development Goals and Paris Agreement) and EU policies (mostly in the Energy Union framework) create the framework for the development of energy policies in Croatia.

By analysing investments development of Croatian energy policy measures aimed at addressing key challenges and active participation in all five dimensions of the Energy Union are mapped. The five dimensions relate to : (i) security, solidarity and trust; (ii) integration into the internal energy market; (iii) energy efficiency; (iv) climate activities – decarbonisation of the economy and (v) research, development and competitiveness. The focus will be on strategic investments in Croatia and projects of common interest in the EU that include Croatia.

The Energy Union should enable the achievement of traditional energy policy goals (security of supply, affordability, environmental acceptability) while encouraging energy transition (improved market competition, decarbonisation, coherence with climate policies). This requires market integration at the EU level (and necessary investment) and measures at the national level.

Investments are necessary in all five dimensions of the energy union re-

29 The full length English version of this paper, finalized in May 2018 is available at: <http://polocro28.irmo.hr/wp-content/uploads/2018/04/ENERGY-TRANSITION-IN-CROATIA-%E2%80%93-MOVING-TOWARDS-EFFECTIVE-MEMBERSHIP-IN-THE-ENERGY-UNION.pdf>

lating to sources of energy – fossil fuels and renewables, supply routes, modernising the network, distributed generation and managing demand consumption and research.

Projects of common interest in the energy sector are identified based on criteria that are in harmony with the dimensions of the Energy Union. Of 173 projects of common interest for the EU, six include Croatia. The number of PICs Croatia is participating in is the same level of inclusion demonstrated by other new members; Croatia mostly participates in projects linking the electricity and gas systems.

A significant step forward from traditional projects is Croatia's participation (with Slovenia) in one of four PCIs that relate to smart grids (Sincro Grid). Up until the passing of the new Strategic Investment Project Act this project was not considered a project of strategic interest for Croatia, which demonstrates that Croatia does not encourage investment in energy transition (renewables, smart grids, management of supply).

In the field of energy security, Croatia is achieving goals of electricity interconnection (greater than 10%). Market integration requires close collaboration with neighbouring countries. Part of Croatia's interconnection capacity is not used because of inadequate coordination between neighbouring operators of the distribution system and regulatory bodies. Coordination is important because it can significantly increase operational security and transmission capacity as integration of renewables.

Croatia has not begun preparing a national energy and climate plan for 2020-2030, although this is planned to be developed based on new energy and low-carbon development strategies. As compared to the timeframes planned in the National Reform Strategy, part of the European Semester, the adoption of the Low-Carbon Development Strategy is late. Climate goals are not being considered together with energy goals, which can make the preparation of an energy-climate plan more difficult.

Together with the other new EU member states, Croatia is not participating in projects of common interest for cross-border CO₂ networks; the oil projects which included Croatia are no longer considered to be of common interest.

The structure of projects chosen for co-financing from the CEF in Croatia is different from the EU average. In the EU, 78% of the total co-financing is regarding electricity, which allows for decarbonisation and the development of competitiveness, while in Croatia 70% of co-financing is linked to gas projects.

The Government of Croatia has classified two energy projects as strategic: the LNG Terminal (two years after it first appeared on the PCI list) and Plomin C (coal-fuelled) which shows that public investment projects

in the energy sector are focused on fossil fuels. The goals of the Government's program include energy but these are not measurable and are often too ambitious.

Traditionally, one of the factors which decide the geo-strategic importance of a given country is its importance for the transportation of oil and gas. With decarbonisation, the geostrategic significance of the transport of fossil fuels decreases. The strategic (and commercial) significance of flexible sources (such as LNG) depends on certain investors and markets they are intended for. This information is not public for the LNG Terminal on the Island of Krk, and could have an impact on the relationship with the current (Russia) and potential (USA and Qatar) suppliers. The relationship between suppliers and the market determines project's commercial value, the lack of support at the local level, insecurity regarding the price and size of the potential market raises the question of the project's sustainability. The project itself should create the preconditions for the diversification of gas supply and strengthen market flexibility.

260

The sequencing of actual investments effects their profits, in addition to effecting other planned projects. As a result the sequencing of investments also effects the diversification of energy sources and supply routes and the achievement of energy and climate policy goals at the national and EU levels.

The planned strategic investments in Croatia surpass the needs of the Croatian energy system. Their realisation can therefore limit investments in decarbonisation and energy transition.

In order to develop the market and competitiveness, investments should be based on market principles. This requires a stable, predictable and effective regulatory and legislative framework which will allow realistic planning and provides for dispute settlement mechanisms. In this way the state can decrease risks and make investment decisions easier, without favouring individual projects. Croatian governments have recognised the need for investment in the energy sector, but have been slow in achieving them.

For now Croatia's strategic projects in the energy sector have only been those where the promoters were 100% state-owned. This shows that energy transition in Croatia is still in its infancy and that the energy sector has not been liberalised. Project implementation has been slower than planned. Difficulties in implementing certain legislation have brought about the development of specific solutions – the foundation of a special institution (CEI) and new legislation (Strategic Investment Project Act). These solutions have not given the necessary results, and are being changed. Changes (such as the closing of the CEI and the new Strategic

Investment Project Act) have come about without comprehensive analyses of current and expected effects of the measures, which make the assessment of the need for changes difficult.

The new Strategic Investment Project Act provides for automatic inclusion of projects of common interest among Croatia's strategic projects using a special procedure. In the case that the project is no longer considered a PCI, the procedure is not defined. The automatic nature of this procedure is unclear, as well as the status of the project which is removed from PCI list, which could create difficulties in the implementation phase.

The decisions to classify individual investment projects as strategic do not include all the relevant information that defines the project (e.g. scope/capacity, timeline, project components). Individual projects are promulgated strategic before feasibility studies are completed. The new Strategic Investment Projects Act provides for inclusion of infrastructure necessary for the realisation of a strategic project in the list of strategic projects, i.e. the strategic project does not have to be a functional unit.

There are a number of procedures for defining strategic investment projects in Croatia: through sectoral strategies (passed by the Government or Parliament) and according to the Strategic Investment Projects Act; the implementation and monitoring procedures are the same, which makes defining priorities difficult.

261

The heads of operational committees for strategic projects are politically-appointed heads of relevant state administration bodies. Each leads a number of strategic project operational committees and as a result it can be concluded that the role of the head of the operational committee is formal, not operational. Appointment makes horizontal coordination between other state administration bodies possible.

Based on the analysis, following recommendations are identified:

- Systematically increasing the capacities for active achievement of all the dimensions of the Energy Union which would create preconditions for the integration of energy-climate goals.
- Consider the possibility of achieving traditional energy policy goals (security of supply) while respecting the other dimensions of the Energy Union: decarbonisation, market integration, energy efficiency, research and development.
- Create preconditions for the development of an Energy-Climate Plan 2021-2030, which requires the adoption of a Low-Carbon Development Strategy.
- Before making the final decision on the LNG Terminal on the

Island of Krk, define the market, sales possibilities and access conditions. Define the relationship between this project and Croatia's participation in trans-European gas networks from the aspect of improving security of supply and development of competition.

- Croatia meets the 2020 goals regarding the share of renewables, but a significant potential for their continued integration is not being used. A stable and predictable regulatory framework is a key for facilitating the cost-effective implementation. Good practices identified by successful projects provide lessons that should be used in Croatia, including the development of a model of developing energy cooperatives, promoting the idea of energy democracy, simplifying the conditions for the development of self-supply.
- Through strengthening the capacity for the development of policies and through consumer education enable the implementation of new technologies and the systematic implementation of energy market reforms.
- Allow the implementation of local initiatives and support cities in joining the Covenant of Mayors.
- Decrease the state's role in choosing individual projects; strengthen support for energy transition through a stable regulatory framework that is in accordance with EU regulations.
- Clearly define the goals of public investment projects, their implementation dynamics, monitoring and revisions. Investment decisions should be made based on sustainability studies and their contribution to the goals of each individual project.
- Define priorities and in accordance with these allocate financial and human resources for project preparation and implementation.
- Develop capacities for project preparation and implementation including clearly defined project scope, goals and monitoring.
- Improve project preparation and institutional structures for the implementation and monitoring by improving the organisation of relevant state administration bodies.
- Systematically improve the capacities for regulation preparation and implementation.
- Suggest new solutions based on the analyses of problems, needs and their effects in relation to the reference (existing)

status, taking into account that a stable, predictable and effective regulatory and legislative system allows for realistic planning and ensures mechanisms for dispute settlement, which can affect risk-reduction and make investment decisions easier.

- Implement the European Commission's recommendations for Croatia's 2017 Reform Program, mostly regarding the gaps in public administration, complex business environment, slow implementation of strategies for combating corruption, restrictive legislation in key infrastructure sectors and the strong presence of the state in the economy.
- Define generic procedures for inter-sectoral collaboration and increase procedural transparency by preparing a list of necessary administrative steps and the expected timeframe for project preparation, depending on the project's scope and type.

LITERATURA

Knjige i članci

- Boromisa, A. 2016. *Od troškova do koristi. Analiza troškova i koristi u pripremi projekata*. Alinea, Zagreb.
- Eckstein, Kuenzel, Schaefer. 2017. *Global climate risk index 2018. Who suffers most from extreme weather events*. Germanwatch. Bonn.
- Eliot, S., Reale, F. 2017. US LNG vs pipeline gas: european market share war? Natural gas special report, Platts. Online. <https://www.platts.com/IM.Platts.Content/insightanalysis/industrysolutionpapers/sr-us-lng-pipeline-gas-european-market-share.pdf> [pristupljeno 06. 12. 2017.].
- Energypress. 2017. Kolinda Grabar Kitarović: Bez katarske će nas investicije LNG zaobići. Online. <https://www.energypress.net/kolinda-grabar-kitarovic-bez-katarske-ce-nas-investicije-lng-zaobici/> [pristupljeno 06. 12. 2017.].
- Glavan, M. 2017. Stiže plin: Počelo istraživanje podmorja na Krku za plutajući LNG terminal. *NoviList.hr*. http://www.novilist.hr/Vijesti/Hrvatska/Stize-plin-Pocelo-istrazivanje-podmorja-na-Krku-za-plutajuci-LNG-terminal?meta_refresh=true [pristupljeno 06. 12. 2017.].
- HINA. 2016. Odbor za gospodarstvo: Plutajući LNG terminal na Krku za dvije godine pa onda kopneni. *NoviList.hr*. <http://www.novilist.hr/Vijesti/Hrvatska/Odbor-za-gospodarstvo-Plutajuci-LNG-terminal-na-Krku-za-dvije-godine-pa-onda-kopneni> [pristupljeno 06. 12. 2017.].
- HINA. 2017. PPD sklopio desetogodišnji ugovor o isporuci plina s Gazpromom, 19. 9. 2017. Index. Online. <http://www.index.hr/novac/clanak/ppd-sklopio-desetogodisnji-ugovor-o-istoruci-plina-s-gazpromom/995182.aspx> [pristupljeno 06. 12. 2017.].

- Hinchey, N. 2017. The Impact of Securing Alternative Energy Sources on Russian-European Natural Gas Pricing. Paper presented on 40th Annual IAAE International Conference, 2017. Online. http://www.iaee.org/en/students/best_papers/Hinchey.pdf [pristupljeno 06. 12. 2017].
- HOPS. 2016. HOPS, HEP ODS, ELES i SODO potpisali sporazum o zajedničkoj koordinaciji hrvatskih i slovenskih partnera u međunarodnom projektu SIN-CRO.GRID. *HOPS.hr*. <https://tinyurl.com/y8axob5d> [pristupljeno 01. 06. 2018.].
- HOPS. 2017. Desetogodišnji plan razvoja prijenosne mreže 2017.-2026., s detaljnom razradom za početno trogodišnje i jednogodišnje razdoblje. Online. https://www.hera.hr/hr/docs/2016/Prijedlog_2016-10-17_01.pdf [pristupljeno 06. 12. 2017.].
- HOPS. 2017. Projektu Sincro.Grid odobreno sufinanciranje iz europskog programa CEF u vrijednosti od 40,5 milijuna eura. *HOPS.hr*. <https://tinyurl.com/ybsanch2> [pristupljeno 06. 12. 2017.].
- IEA. 2017. Global Gas Security Review 2017. IEA/OECD.
- Janaf (nd). EU Projects of Common Interest. JANAF's Project – EU PCI: JANAF – Adria pipelines. <http://www.janaf.hr/eu-projects-of-common-interest/> [pristupljeno 06. 12. 2017.].
- Lider. 2017. EU ulaže u terminal za ukapljeni prirodni plin na Krku. *Lider.media*. <https://lider.media/aktualno/biznis-i-politika/hrvatska/eu-ulaze-u-terminal-za-ukapljeni-prirodni-plin-na-krku/> [pristupljeno 06. 12. 2017.].
- Lider.media. 2016. LNG na Krku – Hoće li se graditi kopneni ili plutajući terminal? *Lider.media*. <https://lider.media/aktualno/biznis-i-politika/hrvatska/lng-na-krku-hoce-li-se-graditi-kopneni-ili-plutajuci-terminal/> [pristupljeno 06. 12. 2017.].
- LNG Hrvatska. 2017. O nama. *LNG.hr*. <http://www.lng.hr/hr/o-nama> [pristupljeno 30. 11. 2017.].
- LNG Hrvatska. 2017a. Održano javno izlaganje Studije utjecaja na okoliš o plutajućem LNG terminalu u Omišlju. *LNG.hr*. <http://lng.hr/hr/novosti-detajli/odrzano-javno-izlaganje-studije-utjecaja-na-okolis-o-plutaju-cem-lng-terminalu-u-omislju-77> [pristupljeno 01. 12. 2017.].
- LNG Hrvatska. 2017b. Početak postupka javne rasprave o SUO. *LNG.hr*. Online. <http://www.lng.hr/hr/novosti-detajli/pocetak-postupka-javne-rasprave-o-suo-74> [pristupljeno 06. 12. 2017.].
- LNG Hrvatska. 2017c. Procjena utjecaja na okoliš. *LNG.hr*. <http://www.lng.hr/hr/novosti-detajli/procjena-utjecaja-na-okolis-73> [pristupljeno 01. 12. 2017.].
- LNG Hrvatska. 2018. Povijeseni izvadak iz sudskog registra. Online. https://sudreg.pravosudje.hr/registar/f?p=150:28:0::NO:28:P28_SBT_MBS:080733282 [pristupljeno 06. 12. 2017.].
- Marinković, E. 2017. Plutajući LNG terminal beskoristan je i traljav projekt od kojega će Omišalj zbrajati samo štetu. *Glasnik Općine Omišalj br. 111*. Studeni 2017.

- Morgan, S. 2017. EU goes Jekyll and Hyde on climate and energy. *Briefeuractiv.com*. <http://brief.euractiv.com/2017/11/29/the-brief-eu-goes-jekyll-and-hyde-on-climate-and-energy/> [pristupljeno 30. 11. 2017].
- Mrvoš Pavić, B. 2017. PLUTAJUĆI LNG OD 2019. GODINE Frančić: Cijene krčkog plina bit će konkurentne onima iz plinovoda. *NoviList.hr*. http://www.novilist.hr/Vijesti/Hrvatska/PLUTAJUCI-LNG-OD-2019.-GODINE-Francic-Cijene-krckog-plina-bit-ce-konkurentne-onima-iz-plinovoda?meta_refresh=true [pristupljeno 01. 12. 2017].
- Orešković. 2016. Prihvatimo izazove. Strategija transformacije Hrvatske. <https://adriaticmedianethr.files.wordpress.com/2016/01/mandatar-prezentacija-programa-vlade-rh-sabor-22-1-2016.pdf> [pristupljeno 01. 12. 2017].
- PolitikaPlus/HINA. 2016. Premijer: Tihomir Orešković: LNG terminal bio bi vrlo koristan Hrvatskoj. *PolitikaPlus.com*. <http://www.politikaplus.com/novost/137078/tihomir-oreskovic-lng-terminal-bio-bi-vrlo-koristan-hrvatskoj> [pristupljeno 14. 12. 2017].
- Simon, F. 2018. EU lawmakers agree „flexible“ renewable energy targets for 2030. *Euractiv.com*. <https://www.euractiv.com/section/energy/news/eu-lawmakers-agree-flexible-renewable-energy-targets-for-2030/> [pristupljeno 18. 01. 2017].
- Simpson, Adam & Smits, Adam. 2018. Transitions to Energy and Climate Security in Southeast Asia? Civil Society Encounters with Illiberalism in Thailand and Myanmar, *Society & Natural Resources*, 31:5, 580-598.
- Teffer, P. 2017. EU still giving gas projects „fast-track“ status. *Euobserver.com*. <https://euobserver.com/energy/140018> [pristupljeno 30. 11. 2017].
- Telegram Redakcija. 2017. Ruski veleposlanik kaže da nam oni mogu srediti plin, pa se pita zašto Hrvatska gradi LNG na Krku i plaća skuplje. *Telegram.hr*. <http://www.telegram.hr/politika-kriminal/ruski-veleposlanik-kaze-danam-oni-mogu-srediti-plin-pa-se-pita-zasto-hrvatska-gradi-lng-na-krku-i-placa-skuplje/> [pristupljeno 20. 12. 2017].

Službeni dokumenti

- CEF. 2017. SINCRO.GRID. *Sincrogrid.eu*. <http://www.sincrogrid.eu/> [pristupljeno 01. 12. 2017].
- Delegirana uredba Komisije (EU) 2016/89 od 18. studenoga 2015. o izmjeni Uredbe (EU) br. 347/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u vezi s popisom projekata od zajedničkog interesa Unije. *Službeni list Europske unije*, 19/1.
- European Commission. 2014. Komunikacija Komisije Europskom parlamentu, Vijeću, Europskom gospodarskom i socijalnom odboru i Odboru regija. Okvir za klimatsku i energetska politiku u razdoblju 2020. – 2030. Bruxelles, 22. 1. 2014. COM (2014) 15 final
- European Commission. 2013. PCI projects. Online. https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/2013_pci_projects_country.pdf [pristupljeno 01. 12. 2017].

- European Commission. 2013a. <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=SWD:2013:0004:FIN:EN:PDF> [pristupljeno 01. 12. 2017.].
- European Commission. 2014. Communication from the Commission to the European Parliament and the Council European Energy Security Strategy COM (2014) 330 final.
- European Commission. 2017. Projects of common interest – Interactive map. *Ec.europa.eu*. http://ec.europa.eu/energy/infrastructure/transparency_platform/map-viewer/main.html [pristupljeno 30. 11. 2017.].
- European Commission. 2017a. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European economic and social committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, Third Report of the Energy Union, Brussels, 23. 11. 2017. COM (2017) 688 final.
- European Commission. 2017b. Commission Staff working document. Energy Union Factsheet Croatia. Brussels, 23. 11. 2017. SWD 396 final
- European Commission. 2017c. PRILOG DELEGIRANOJ UREDBI KOMISIJE (EU) .../... o izmjeni Uredbe (EU) br. 347/2013 Europskog parlamenta i Vijeća u vezi s popisom projekata od zajedničkog interesa Unije. Bruxelles, 23. 11. 2017. C(2017) 7834 final. ANNEX. online. http://www.europarl.europa.eu/meetdocs/2014_2019/plmrep/COMMITTEES/ITRE/DV/2018/01-22/COM_ADL201707834ANN_HR.pdf [pristupljeno 01. 12. 2017.].
- 266 European Commission. 2017d. Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee and the Committee of the Regions. Communication on strengthening Europe's energy networks. Brussels, 23. 11. 2017. COM (2017) 718 final. https://ec.europa.eu/energy/sites/ener/files/documents/communication_on_infrastructure_17.pdf [pristupljeno 01. 12. 2017.].
- European Commission. 2017e. Komunikacija o jačanju europskih energetske mreže. <http://data.consilium.europa.eu/doc/document/ST-15079-2017-INIT/hr/pdf> [pristupljeno 01. 12. 2017.].
- European Commission. 2017f. Annex to the Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank, Third Report on the State of the Energy Union. Brussels, 23. 11. 2017. COM (2017) 688 final, Annex 2.
- European Commission. 2017g. Brussels European Commission. Brussels, 23. 11. 2017 SWD (2017) 386 Final. Commission Staff Working Document. Energy Union Factsheet Bulgaria. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. Third Report on the State of the Energy Union https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/energy-union-factsheet-bulgaria_en.pdf [pristupljeno 01. 12. 2017.].
- European Commission. 2017k. Brussels, 23. 11. 2017, SWD (2017) 384 final, Commission Staff Working Document. Energy Union Factsheet Austria. Ac-

companying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. Third Report on the State of the Energy Union https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/energy-union-factsheet-austria_en.pdf [pristupljeno 01. 12. 2017.].

European Commission. 2017n. Commission Staff Working Document. Energy Union Factsheet Belgium. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. Third Report on the State of the Energy Union, Brussels, 23. 11. 2017. SWD (2017) 385 final. https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/energy-union-factsheet-belgium_en.pdf [pristupljeno 01. 12. 2017.].

European Commission. 2017s. Commission Staff Working Document. Energy Union Factsheet Slovenia. Accompanying the document Communication from the Commission to the European Parliament, the Council, the European Economic and Social Committee, the Committee of the Regions and the European Investment Bank. Third Report on the State of the Energy Union, Brussels, https://ec.europa.eu/commission/sites/beta-political/files/energy-union-factsheet-slovenia_en.pdf [pristupljeno 01. 12. 2017.].

European Council. 2014. Outcome of the October 2014 European Council. Online. https://ec.europa.eu/clima/sites/clima/files/strategies/2030/docs/2030_euco_conclusions_en.pdf [pristupljeno 01. 12. 2017.].

267

European Parliament. 2018. MEPs set ambitious targets for cleaner, more efficient energy use. *Europarl.europa.eu*. <http://www.europarl.europa.eu/news/en/press-room/20180112IPR91629/meps-set-ambitious-targets-for-cleaner-more-efficient-energy-use> [pristupljeno 18. 01. 2018.].

Europska komisija. 2017. Energetska unija i klima. *Ec.europa.eu*. https://ec.europa.eu/commission/priorities/energy-union-and-climate_hr [pristupljeno 01. 12. 2017.].

LNG Hrvatska. 2018. Pravila za korištenje terminala za ukapljeni prirodni plin. *Narodne novine* 34/2018.

MZOIE. 2017. Informacija o zahtjevu za izmjenom i dopunom rjesenja o objedinjenim uvjetima zastite okolisa. Online. http://www.mzoip.hr/doc/03112017_-_informacija_o_zah_tjevu_za_izmjenom_i_dopunom_rjesenja_o_objedinjenim_uvjetima_zastite_okolisa.pdf [pristupljeno 01. 12. 2017.].

Službene novine Istarske županije br. 14/2016. Pročišćeni tekst odluke o donošenju Prostornog plana Istarske županije. Online. http://www.zpuiz.hr/fileadmin/dokumenti/prostorni_plan/Ostali/PPIZ_2016/broj14-od-29-07-2016.pdf [pristupljeno 28.02. 2018.].

Strategija energetskog razvitka Republike Hrvatske. *Narodne novine*, 38/2002.

Strategija energetskega razvoja Republike Hrvatske. *Narodne novine*, 130/2009.

VRH - Vlada Republike Hrvatske. 2003. Program Vlade Republike Hrvatske u mandatskom razdoblju 2003. – 2007. Dostupno na: http://www.min-kulture.hr/userdocsimages/dokumenti/ministarstvo/program_rada/Program_vlade_RH.pdf [pristupljeno 01. 12. 2017.].

VRH - Vlada Republike Hrvatske. 2008. Program Vlade Republike Hrvatske za mandat 2008. – 2011.

VRH - Vlada Republike Hrvatske. 2011. Program Vlade Republike Hrvatske za mandat 2011. – 2015. Dostupno na: http://www.mvep.hr/CustomPages/Static/HRV/files/111227-Program_Vlade_2011-2015.pdf [pristupljeno 01. 12. 2017.].

VRH - Vlada Republike Hrvatske. 2014. Odluka o proglašenju projekta pod nazivom „Rekonstrukcija TE Plomin – zamjena postojećeg bloka 1 s blokom C u cilju modernizacije i povećanja kapaciteta” strateškim projektom Republike Hrvatske. (NN 61/2014).

VRH - Vlada Republike Hrvatske. 2016. Prihvatimo izazove – Strategija transformacije Hrvatske. *Prezentacija Programa Vlade Republike Hrvatske*. Dostupno na: <https://adriaticmedianethr.files.wordpress.com/2016/01/mandatar-prezentacija-programa-vlade-rh-sabor-22-1-2016.pdf> [pristupljeno 01. 12. 2017.].

268

VRH - Vlada Republike Hrvatske. 2016a. Program Vlade Republike Hrvatske za mandat 2016. – 2020. Dostupno na: https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/ZPPI/Dokumenti%20Vlada/Program_Vlada_RH_2016_2020.pdf [pristupljeno 01. 12. 2017.].

VRH - Vlada Republike Hrvatske. 2016b. Nacionalni program reformi za 2016. godinu. Dostupno na <https://vlada.gov.hr/sjednice/17-sjednica-vlade-republike-hrvatske-18896/18896> [pristupljeno 01. 12. 2017.].

VRH - Vlada Republike Hrvatske. 2017. Prijedlog Zakona o prestanku važenja Zakona o centru za praćenje poslovanja energetskega sektora i investicija <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/2017/10%20listopad/62%20sjednica%20Vlade%20Republike%20Hrvatske//62%20-%203.pdf> [pristupljeno 01. 12. 2017.].

VRH - Vlada Republike Hrvatske. 2017a. Nacionalni program reformi za 2017. online <https://ec.europa.eu/info/sites/info/files/2017-european-semester-national-reform-programme-croatia-hr.pdf> [pristupljeno 01. 12. 2017.].

VRH - Vlada Republike Hrvatske. 2018. Konačni prijedlog Zakona o strateškim investicijskim projektima Republike Hrvatske, drugo čitanje, P.Z.E. br. 223 – predlagateljica: Vlada Republike Hrvatske, <http://www.sabor.hr/konacni-pz-o-strateskim-investicijama> [pristupljeno 20. 05. 2018.].

VRH - Vlada Republike Hrvatske. 2018a. Odluka o izmjeni Odluke o proglašenju projekta LNG terminal (izgradnja prihvatnog terminala za ukapljeni prirodni plin na otoku Krku) strateškim investicijskim projektom Republike Hrvatske. *Narodne novine*, 11/2018

ADDENDUM

„POLO-Cro28 Opservatorij politika u Hrvatskoj“

Jean Monnet potpora institucijama

Erasmus+ Jean Monnet projekt institucionalne potpore „POLO-Cro28 Opservatorij politika u Hrvatskoj“ proveo je Institut za razvoj i međunarodne odnose (IRMO) u trogodišnjem razdoblju od rujna 2015. do kraja kolovoza 2018.¹ Projekt je zamišljen kao opservatorij provedbe odabranih ekonomskih politika EU-a u Hrvatskoj i novim državama članicama. Projekt su proveli istraživači i mladi suradnici Instituta za razvoj i međunarodne odnose iz Zagreba, a koordinirala ga je izv. prof. dr. sc. Višnja Samardžija.

Provedbom projekta nastojalo se identificirati ključne izazove u provedbi odabranih europskih politika u Hrvatskoj i izraditi preporuke za donositelje odluka na temelju iskustava i primjera dobre prakse drugih novih članica EU-a. Nadalje, nastojalo se unaprijediti komunikaciju o politikama EU-a između istraživača, donositelja odluka i civilnog društva kako bi se pridonijelo informiranosti, transparentnosti i razumijevanju tih politika. Daljnji cilj projekta bio je unaprijediti, proširiti, inovirati i ojačati vidljivost istraživačke aktivnosti IRMO-a u područjima odabranih ekonomskih politika EU-a te pokrenuti javne rasprave o tim temama i približiti ih široj javnosti. Ne manje važan cilj bio je također razvoj vještina i znanja mladih istraživača njihovim uključivanjem u predviđene istraživačke aktivnosti pod vodstvom mentora.

POLO-Cro28 projekt temeljio se na sustavnom praćenju i multidisciplinarnoj analizi šest područja europskih politika: i) ekonomsko upravljanje i Europski semestar, ii) konkurentnost, iii) socijalna politika i nezaposlenost mladih, iii) kohezijska politika i upravljanje fondovima EU-a, v) energetska politika, vi) politika zaštite okoliša. Ciklus provedbe projekta sastojao se od razrade metodološkog okvira za znanstvenoistraživački i analitički rad, organizacije okruglih stolova za svako tematsko područje, provedbe istraživanja (*policy papers* i analitički osvrti) te organizacije međunarodne konferencije i objavljivanja knjige.

1 Svi su rezultati projekta objavljeni na web stranici IRMO-a (na hrvatskom <http://polocro28.irmo.hr/> i engleskom jeziku <http://polocro28.irmo.hr/en/>).

Za svako od navedenih područja organiziran je tematski okrugli stol kojim se nastojalo podići svijest o potrebi kontinuirane provedbe ekonomskih i socijalnih reformi u Hrvatskoj u sklopu revidirane strategije Europa 2020. Partner u organizaciji skupova bilo je Predstavništvo Europske komisije u Zagrebu što je znatno pridonijelo vidljivosti i kvaliteti javnih rasprava. Svaki okrugli stol bio je konceptijski osmišljen i proveden u suradnji istraživača s kreatorima politika i dionicima provedbe po tematskim područjima. Stručnjaci iz Hrvatske raspravljali su o aktualnim izazovima u cilju unapređenja provedbe europskih preporuka, a postignuća Hrvatske kritički su razmatrana u odnosu na rezultate drugih novih država članica kako bi se identificirali primjeri dobre prakse i mogućnosti njihove primjene u Hrvatskoj. Okrugli stolovi bili su prilika za javno komuniciranje pitanja provedbe europskih politika sa širom javnosti. Četiri okrugla stola (Europski semestar, Zaštita okoliša, Konkurentnost i Kohezijska politika) održana su u Zagrebu u prostorijama Predstavništva Europske komisije u Hrvatskoj, a dva izvan Zagreba kako bi se postigla što ravnomjernija teritorijalna raspoređenost predviđenih aktivnosti. Skup o socijalnoj politici i nezaposlenosti mladih održan je u Rektoratu Sveučilišta Josipa Jurja Strossmayera u Osijeku, a okrugli stol o energetskej politici organiziran je u Jean Monnet međusveučilišnom centru izvrsnosti u Opatiji. Svi su skupovi bili dobro posjećeni i medijski predstavljivi. Mladi istraživači sastavili su za svaki skup izvještaje koji su široj javnosti omogućili uvid u izlaganja i rasprave te koji su putem web stranice široko diseminirani.

274

Glavni znanstvenoistraživački rezultati projekta obuhvaćaju šest *policy* papira koji komparativno sagledavaju postignuća Hrvatske u odnosu na druge odabrane nove države članice na šest analiziranih područja. Oni su objavljeni na web stranici projekta, a na kraju provedbe projekta i u ovoj knjizi. Svi ti radovi slijede isti metodološki obrazac. Analize su temeljene na akademskim izvorima i službenim dokumentima kao i na relevantnim statističkim pokazateljima. Svaki donosi analitički utemeljene preporuke namijenjene donositeljima odluka u Hrvatskoj, a svrha im je unaprijediti provedbu politika EU-a. Njihovi su autoriiskusni istraživači IRMO-a i vanjski suradnici, a svaki je rad prošao postupak dvostruke recenzije te je lektoriran i u cijelosti preveden na engleski jezik.

Mladi istraživači su uz mentorski rad voditelja tematskih cjelina objavili na web stranici projekta osamnaest kraćih analitičkih osvrti. Osvrti su se bavili odabranim aktualnim pitanjima provedbe odrađenih politika u Hrvatskoj, postignućima Hrvatske u komparativnom smislu, a često su produbljavali i neke aspekte analiza prethodno objavljenih

u sklopu *policy* papira. U izradi spomenutih osvrtâ sudjelovalo je jedanaest mladih istraživača, zaposlenika Instituta ili polaznika stručnog osposobljavanja te vanjskih suradnika. Analitički osvrti su kao i *policy* papiri kontinuirano objavljeni na web stranici projekta.

Rezultati istraživanja izloženi su na znanstvenim konferencijama. Primjerice, rezultate *policy* papira iz područja ekonomskog upravljanja i Europskog semestra koordinatorica projekta izložila je na konferenciji „Europska unija i Sjeverna Amerika: neizbježno partnerstvo” održanoj u Halifaxu, Kanada, od 9. do 11. svibnja 2016. Konferenciju je organiziralo udruženje European Community Studies Association – Canada (ECSA-C) uz potporu Erasmus+ programa Europske unije.

Tijekom provedbe projekta vodilo se računa i o umrežavanju sa sličnim projektima. Tako je koordinatorica projekta sudjelovala na Jean Monnet seminaru „European Union à la carte” održanom u Malmöu, Švedska, od 19. do 20. lipnja 2016. U sklopu tog seminara ukratko su predstavljeni neki od rezultata POLO-Cro28 projekta. U listopadu 2016. i svibnju 2018. dvije mlađe suradnice na projektu sudjelovale su na osposobljavanju „PONT – trening profesionalnih vještina” održanog u Bruxellesu u organizaciji Transeuropskog udruženja za istraživanje politika (TEPSA). Trening je organiziran u sklopu srodnog projekta „Profesionalni trening o EU poslovima – PONT” koji kao i POLO-Cro28 financira Erasmus+ Jean Monnet program Europske unije potpore institucijama. Rezultate većine *policy* papira istraživači IRMO-a koristili su za unapređenje nastavne djelatnosti u sklopu svojih predavačkih angažmana na hrvatskim sveučilištima.

275

Vidljivost projekta omogućena je među ostalim i redovitim dopunjavanjem dvojezične hrvatsko - engleske web stranice projekta (<http://polocro28.irmo.hr/en/>) uspostavljene na samom početku implementacije projektnih aktivnosti u okviru web stranice IRMO-a, a koja uključuje rubrike novosti, informacije o projektu, događanja i istraživanja. Putem web stranice diseminirani su svi izvještaji i istraživački materijali, a uz to su u rubrici novosti redovito objavljivane relevantne vijesti u sklopu odabranih istraživačkih područja. Za trogodišnjeg trajanja projekta objavljene su brojne novosti i svi istraživački rezultati projekta. Stranica je linkom povezana s Facebookom i Twitterom Instituta putem kojih su također odašiljane informacije o projektnim aktivnostima. Važna komponenta za uspjeh diseminacijskih aktivnosti bio je i vizualni identitet projekta, kreiran u obliku logotipa u prvim mjesecima implementacije. Vidljivost je znatno ojačana i putem newslettera Transeuropskog udruženja za istraživanje politika (TEPSA) čiji je član IRMO, putem kojeg su odašiljane obavijesti o projektnim događanjima i publikacijama.

Međunarodna konferencija „Izazovi provedbe EU politika u Hrvatskoj i drugim novim državama članicama“ organizirana je 9. srpnja 2018. godine u Zagrebu. Konferencija je okupila hrvatske i inozemne stručnjake kako bi se razmotrile najaktualnije teme u fokusu projekta te sažeto prezentirale sve provedene aktivnosti. Konferenciju je plenarnim izlaganjem otvorio visoki predstavnik Europske komisije. U nastavku rad je bio podijeljen u dva tematska panela: i) ekonomsko upravljanje i koordinacija socio-ekonomskih politika i ii) kohezijska politika, zaštita okoliša i energetska politika. Konferencija je, kao i prethodno održana četiri zagrebačka okrugla stola, organizirana u suradnji s Predstavništvom Europske komisije u Hrvatskoj.

Knjiga *Izazovi provedbe europskih politika u Hrvatskoj / The Challenges of European policies Implementation in Croatia* konačni je rezultat projekta i donosi ažurirane verzije tekstova koji su u sklopu projekta bili dostupni na njegovoj web stranici.

Hrvoje Butković

POLO-Cro28 Policy Observatory in Croatia

Jean Monnet Support to Institution

POLO-28 Policy Observatory in Croatia is an Erasmus+ Jean Monnet Support to Institution Project led by the Institute for Development and International Relations (IRMO) over three years, from September 2015 to August 2018.¹ The project was designed as an observatory for the implementation of selected European Union (EU) economic policies in Croatia and new EU Member States. Researchers and junior collaborators at IRMO in Zagreb participated in the project, coordinated by Ass. Prof. Višnja Samardžija.

This project aimed to identify key challenges in implementing chosen EU policies in Croatia and to use the experiences and examples of best practice from other New EU Member States to prepare recommendations for Croatian policymakers. It also aimed to improve communication about EU policies among researchers, policymakers and civil society and to improve the level of knowledge, transparency and understanding related to these policies. The project's long-term goal was to improve, expand innovate and strengthen the visibility of IRMO's research activities in certain selected fields of EU economic policies, encourage public debate and increase public awareness about these topics. Another equally important project goal was to develop the skills and knowledge of junior researchers by including them in the research activities with the support of a mentor.

277

POLO-Cro28 systematically monitored and used a multi-disciplinary approach to analyse six areas of EU policies: i) economic governance and the European Semester, ii) competitiveness, iii) social policy and youth unemployment, iv) cohesion policy and coordination of EU funds, v) energy policy, vi) environmental protection policy. A methodological framework was developed for the scientific research and analytic work. Furthermore, round-tables were organised for each individual thematic area, research documents were prepared (policy papers and analyses), an international conference was organised and finally, a book compiling the research was published.

1 All project results are published on the IRMO webpage (in Croatian <http://polo-cro28.irmo.hr/> in English <http://polocro28.irmo.hr/en/>).

A thematic round-table was organised for each of the project areas, with the goal of increasing awareness on the need for continually implementing economic and social reforms in Croatia using the revised Europe 2020 strategy. The European Commission Representation in Zagreb was a partner in the organisation of each round-table event, which significantly contributed to the visibility and quality of public debates. Each round-table was designed and implemented in collaboration with researchers, policymakers and stakeholders for specific thematic area.

Round-tables featured experts from Croatia who discussed current challenges aiming to improve the implementation of European recommendations. Croatia's achievements were critically assessed in comparison to the results achieved by other new Member States, in order to identify examples of best practice and the possibility of these being used in Croatia. The round tables were also an opportunity for communicating issues in implementing European policies to the Croatian public. Four round tables (European Semester, environmental protection, competitiveness and cohesion policies) were held at the European Commission's Representation in Zagreb. The final two events were organised outside Zagreb in order to achieve a more balanced geographic distribution of the project's activities. The event on social policies and youth unemployment took place at the Rectorate of Josip Juraj Strossmayer University in Osijek, while the event on energy policy was held at the Jean Monnet Inter-University Centre for Excellence in Opatija. Both audiences and media were very interested in all six events. Junior researchers prepared reports for each event, which were then disseminated over the website, providing the public an opportunity to gain insight into the presentations and ensuing debates.

278

The project's main scientific research results were included in six policy papers which examined Croatia's achievements in comparison to other selected new Member States for the six analysed areas. These policy papers were published on the project website and at the end of the project period in this book. Each of the papers uses the same methodological approach. Analyses are based on academic sources and official documents as well as on relevant statistical indicators. Each policy paper offers analytical, augmented recommendations for policymakers in Croatia, with the goal of improving the implementation of EU policies. The policy papers' authors are senior researchers at IRMO and external experts. Each policy paper was reviewed twice, proofread and translated into English.

Junior researchers published eighteen short analyses online with the mentoring of the project leaders. These analyses included selected and current issues facing policy implementation in selected areas in Croatia, Croatia's success in comparison with other countries, and oftentimes they further elaborated aspects of analyses previously published in policy papers. Eleven junior researchers, IRMO employees, interns and external collaborations participated in the preparation of these analyses. Same as the policy papers short analyses were continually published on the project's website.

The research results were also presented at scientific conferences. For example, the results of the policy paper in the area of economic governance and the European Semester were presented by the project's coordinator at the conference "EU and North America: An Inevitable Partnership" in Halifax, Canada from 9 to 11 May 2016. The conference was organised by the European Community Studies Association – Canada (ECSA-C) with the support of the EU's Erasmus+ Program.

During the project's implementation, special care was taken to network with people implementing other, similar projects. As a result, the project coordinator participated at the Jean Monnet Seminar "European Union *à la carte*", held in Malmö, Sweden from 19 to 20 June 2016, where she presented some of the results of the POLO-Cro28 project. In October 2016 and May 2018 two junior project collaborators participated in the "PONT - Career Skills Training" program, organised in Brussels by the Trans-European Policy Studies Association (TEPSA). The training was organised as part of a similar project, called "Professional Training on EU Affairs – PONT" which was financed by the Jean Monnet Program of Erasmus+, as was POLO-Cro28. The results of the majority of policy papers were used by IRMO researchers to inform their teaching activities at Croatian universities, where many of them are lecturers.

Project visibility was made possible through creating and regularly updating the project's bilingual (Croatian-English) website, (<http://polocro28.irmo.hr/en/>). The website was created at the very beginning of the project's implementation as a sub-page of the IRMO website; it includes sections on news, project information, events and research. All the reports and research materials created during the project were disseminated through the website, and the news section regularly featured relevant news for the selected research areas. The website is linked with the IRMO Facebook and Twitter accounts, which were also used to disseminate information about the project's activities. As a member of TEPSA, IRMO was also able to use the

TEPSA newsletter as a key channel for visibility and dissemination of project events and publications.

An international conference called “The Challenges in Implementing EU Policies in Croatia and Other New Member States” was organised in Zagreb on 9 July 2018. The conference convened Croatian and foreign experts to discuss current issues in the project areas and was an opportunity to present all the project’s activities. The conference was opened with a plenary presentation by the High Representative of the European Commission. The remainder of the conference’s work was divided into two thematic panels: i) Economic governance and the coordination of socio-economic policies, and ii) Cohesion policy, energy and environmental protection issues. The conference was organised in collaboration with the Representation of the European Commission in Croatia, as were the four round tables held in Zagreb.

The book, *Izazovi provedbe europskih politika u Hrvatskoj / The Challenges in European policies Implementation in Croatia*, was presented as the project’s final output, uniting updated versions of the articles written during the project period that were previously available on the project’s website.

Bilješke o autorima

Ana-Maria Boromisa

Dr. sc. Ana-Maria Boromisa, znanstvena savjetnica, doktorirala je Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, magistrirala na College of Europe u Natolinu (Poljska) i diplomirala na Elektrotehničkom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Od 2001. do 2004. obnašala je dužnost članice Vijeća za regulaciju energetske djelatnosti, a od 2004. radi u IRMO-u. U radzoblju 2006.-2012. bila je članica Upravnog vijeća IRMO-a, a od 2011. predstojnica je Odjela za međunarodne gospodarske i političke odnose. U periodu 2013.-2017. bila je predsjednica Znanstvenog vijeća IRMO-a. Istraživački interes dr. Boromisa usmjeren je na energetiku i okoliš. U tom području dr. Boromisa sudjeluje u provedbi i vodi znanstveno-istraživačke projekte, te sudjeluje u izradi strateških i programskih dokumenta i njihovoj evaluaciji. Dr. Boromisa sudjeluje u poslijediplomskoj sveučilišnoj nastavi na Sveučilištu u Zagrebu.

Martina Basarac Sertić

Martina Basarac Sertić diplomirala je 2007. godine na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu. Potom je 2009. godine završila specijalistički poslijediplomski studij „Statističke metode za ekonomske analize i prognoziranje“, a 2012. godine obranila doktorski rad (disertaciju) pod naslovom “Makroekonomski čimbenici konkurentnosti drvnog sektora“. Od 1. siječnja 2008. godine zaposlena je na Odsjeku za ekonomska istraživanja Razreda za društvene znanosti Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti u Zagrebu. Kao vanjski suradnik sudjelovala je u izvođenju nastave na Katedri za Makroekonomiju i gospodarski razvoj Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu, te je bila član uredništva časopisa Ekonomija/Economics. Nadalje je izvođačica nastave u okviru specijalističkog diplomskog stručnog studija „Ekonomika energije i okoliša“ na Ekonomskom fakultetu – Zagreb, te izvođač seminarske nastave na Katedri za statistiku Ekonomskog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu. Objavljivala je samostalno ili u koautorstvu, izradila veći broj znanstvenih radova, te dvije monografije. Aktivno je sudjelovala na više međunarodnih znanstvenih konferencija. Glavni istraživački interesi vezani su joj uz područja makroekonomije i ekonomskog modeliranja.

281

Hrvoje Butković

Hrvoje Butković radi kao znanstveni suradnik u Odjelu za europske integracije Instituta za razvoj i međunarodne odnose (IRMO) Zagreb. U Institutu je zaposlen od 2002. godine, a 2010. obranio je doktorsku disertaciju iz područja europskih integracija na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. Na istom fakultetu u travnju 2018. izabran je u znanstveno zvanje višeg znanstvenog suradnika. Njegovi primarni istraživački interesi su zapošljavanje i socijalna pitanja u Europi, industrijski odnosi, te razvoj demokracije unutar

Europske unije. Kao izlagač je sudjelovao na brojnim znanstvenim konferencijama, te je objavio veći broj znanstvenih i stručnih radova koji su se bavili istaknutim i srodnim temama. Od 2012. sudjelovao je u provedbi nekoliko međunarodnih istraživačkih projekata financiranih sredstvima Europske komisije koju su analizirali industrijske odnose i učinke ekonomske krize na socijalno partnerstvo u Hrvatskoj i drugim novim članicama EU-a. Ovaj angažman rezultirao je publiciranjem tri znanstvene knjige u su-autorstvu, te u nakladi IRMO-a. Druga veća skupina projekata u kojima je sudjelovao tematski je bila usmjerena na integriranje Hrvatske u politički i ekonomski sustav EU-a. Jedan od tih projekata je i POLO-Cro28 gdje je bio angažiran kao glavni istraživač za područje socijalne politike.

Marina Funduk

Marina Funduk je poslijedoktorandica u Odjelu resursne ekonomije, zaštite okoliša i regionalnog razvoja Instituta za razvoj i međunarodne odnose u Zagrebu (IRMO). Završila je studij politologije (2005.), sveučilišni specijalistički studij Advance Master of European Studies (2008.) i poslijediplomski doktorski studij Komparativne politike (2015.) na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, kao i Diplomatsku akademiju Ministarstva vanjskih poslova i europskih integracija (2010). Njezini istraživački interesi uključuju politiku zaštite okoliša, ekološku sigurnost, održivi razvoj, zaštitu prirode, upravljanje i zaštitu vodnih resursa, klimatske promjene te cirkularnu ekonomiju. Autorica je dvadesetak znanstvenih i stručnih članaka. Sudjelovala je na nizu stručnih projekata financiranih od strane međunarodnih institucija (GEF, UNDP, Svjetska banka) u području zaštite okoliša. Od 2010. do 2012. godine bila je pomoćnica urednika znanstvenog časopisa Croatian International Relations Review (CIRR) Instituta za razvoj i međunarodne odnose.

282

Krešimir Jurlin

Dr.sc. Krešimir Jurlin je doktorirao 2000. godine na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, disertacijom „Faktorska intenzivnost europske vanjske trgovine i utjecaj na hrvatski izvoz“. Od 1992. godine je zaposlen u Institutu za razvoj i međunarodne odnose. Izabran je u zvanje višeg znanstvenog suradnika. Od 1995. do 2003. godine bio je član Savjeta Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja. Bio je predavač iz predmeta „Vanjska trgovina – policy aspekt“, na Visokoj školi za međunarodne odnose i diplomaciju u Zagrebu. Sudjelovao je u pripremama pregovora o slobodnoj trgovini sa zemljama CEFTA-e (1997. godine) i Europske unije. Surađivao je na više projekata financiranih od strane Svjetske banke, kao i u okviru međunarodne bilateralne tehničke suradnje, poglavito sa Velikom Britanijom i Njemačkom vezan je prioritetno za tržište rada regionalni razvoj, konkurentnost, tehnološki i inovativni razvoj. Krešimir Jurlin bio je koordinator projekta i kourednik 4 studije Godišnjeg izvješća o konkurentnosti Hrvatske 2002., 2004., 2006. i 2008., za Nacionalno vijeće za konkurentnost Hrvatske. U 2008., 2010. i 2013. godini sudjeluje u projektu istraživanja regionalne konkurentnosti za Program Ujedinjenih naroda za razvoj (UNDP). Dr. K. Jurlin je objavio veliki broj

radova u koautorstvu sa suradnicima na interdisciplinarnim projektima koje je koordinirao i/ili ravnopravno sudjelovao u njihovoj izradi.

Ivana Keser

Ivana Keser magistra je europskog prava, LL.M. European Legal Studies, Europa-Kolleg, Institut za europske integracije, Sveučilište u Hamburgu. Diplomirala je politologiju na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu. Završila je jednogodišnji program Mirovnih studija neformalnog obrazovanja za mir i građanski aktivizam u Centru za mirovne studije, Kuća ljudskih prava, Zagreb. Polaznica je međunarodnog združenog doktorskog sveučilišnog studija Sociologije regionalnog i lokalnog razvoja Sveučilišta u Zadru i Sveučilišta u Teramu (Italija). Zaposlena je kao znanstvena novakinja na Odjelu za resursnu ekonomiju, zaštitu okoliša i regionalni razvoj, Institut za razvoj i međunarodne odnose (IRMO). Istraživačko djelovanje prvenstveno obuhvaća lokalni /regionalni/urbani razvoj, održivi razvoj i kohezijsku politiku. Pomoćna je urednica časopisa Croatian International Relations Review (CIRR), IRMO znanstvenog časopisa.

Sanja Maleković

Sanja Maleković doktorirala je ekonomiju na Sveučilištu u Zagrebu 1997. godine. u trajnom je zvanju znanstvene savjetnice u Odjelu za resursnu ekonomiju, zaštitu okoliša i regionalni razvoj. Glavni istraživački interesi su joj regionalni i lokalni razvoj, kohezijska politika EU-a, regionalna politika Hrvatske, upravljanje razvojem, ocjenjivanje razvojnih programa i politika i strateško planiranje razvoja. Objavljivala je radove u knjigama (uključujući za Palgrave Macmillan) te znanstvene članke u hrvatskim i inozemnim časopisima te u London School of Economics Occasional Papers. Njeno profesionalno iskustvo, uz ostalo, uključuje i angažmane za tijela državne uprave na regionalnoj i nacionalnoj razini, za Europsku Komisiju, UNDP, Međunarodnu organizaciju za rad (ILO), Svjetsku Banku, OECD, British Know How Fund, UN Economic Commission for Europe i UK Department for International Development. Član je nekoliko profesionalnih udruženja, uključujući Network of London School of Economics on Decentralisation in South East Europe i European Regional Science Association (ERSA). Bila je član Radne grupe Regionalni razvoj i razvoj klastera (Nacionalno Vijeće za konkurentnost) i hrvatski predstavnik u evaluacijskom timu EU programa INTERREG III C. Predavač je iz područja lokalnog i regionalnog razvoja i kohezijske politike na nekoliko specijalističkih i poslijediplomskih studija te je suvoditeljica Sveučilišnog poslijediplomskog studija Priprema i provedba EU projekata na Sveučilišta u Zagrebu.

Jakša Puljiz

Jakša Puljiz radi kao znanstveni suradnik u Odjelu za europske integracije Instituta za razvoj i međunarodne odnose (IRMO). Magistrirao je 2005. godine na poslijediplomskom studiju Operacijska istraživanja na Ekonomskom

fakultetu u Zagrebu, a doktorirao je 2009. na Ekonomskom fakultetu u Splitu s temom "Čimbenici regionalnoga razvoja i regionalnih nejednakosti u Republici Hrvatskoj". Rad u IRMO-u je započeo 2001. godine u Odjelu za resursnu ekonomiju, zaštitu okoliša i regionalni razvoj gdje se uglavnom bavio temama regionalnog i lokalnog razvoja s posebnim fokusom na Kohezijsku politiku Europske unije. Kao stručnjak sudjelovao je u izradi niza strateških dokumenata i studija iz područja regionalnoga razvoja i konkurentnosti. Od 2012. do 2016. je bio zamjenik ministra regionalnoga razvoja i fondova Europske unije. Od 2017. vodi Odjel za europske integracije i bavi se učincima pojedinih europskih politika na gospodarski i socijalni razvoj zemalja članica te ostalih zemalja u procesu proširenja Europske unije.

Višnja Samardžija

Višnja Samardžija je doktorirala 1993. na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu s temom europskog integriranja. Bila je zaposlena u Institutu za razvoj međunarodne odnose – IRMO od 1981. do 2017. godine, gdje je obnašala dužnost Predstojnice je Odjela za europske integracije, u trajnom zvanju znanstvene savjetnice i naslovnom zvanju izvanredne profesorice. Nakon toga u IRMO-u ima status zaslužne znanstvenice. Od 2000. do 2004. obnašala je dužnost pomoćnice ministra u Ministarstvu europskih integracija. Bila je vanjska članica Odbora za europske poslove Hrvatskog Sabora (2014.-2016.) te Znanstvenog vijeća za ljudska prava HAZU-a (od 2013.). Obnašala je dužnost članice upravnih vijeća Transeuropskog udruženje za studij politika – TEPSA u Briselu (tri mandata, 2010. – 2017.) i Instituta društvenih znanosti Ivo Pilar (od 2014. – 2017.). Objavila je preko sto znanstvenih radova u domaćim i inozemnim publikacijama (uključujući Routledge i Palgrave) te sudjelovala na brojnim konferencijama. Samostalno i u koautorstvu je objavila šest i uredila devet knjiga. Glavna područja profesionalnog interesa su ekonomski i institucionalni aspekti i proširenje Europske unije, zajedničke politike EU-a, industrijski odnosi, odnosi Hrvatske i Europske unije te suradnja zemalja jugoistočne Europe. Sudjelovala je na većem broju projekata ili vodila projekte koje je financirala Europska komisija. Predaje na dva doktorska Europska studija na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu te na Sveučilišta u Osijeku, a surađuje na nastavnim programima Sveučilišta Libertas i Visoke škole za međunarodne odnose i diplomaciju Dag Hamarskjöld u Zagrebu. Dobitnica je nagrade Red hrvatskog pletera (1999).

Ivana Skazlić

Ivana Skazlić radila je u IRMO-u kao mladi istraživač od kolovoza 2012. do rujna 2017. Magistrirala je s najvišim pohvalama (summa cum laude) napredne europske i međunarodne studije 2014. na Europskom institutu pri Centre International de Formation Européen (CIFE) u Nici, Francuska uz stipendiju Opće uprave Obrazovanje i kultura Europske komisije. Uz to je stekla kvalifikaciju Chargé de mission en organisations européennes et internationales (fr). Prije toga stekla je magisterij iz politologije (2011) na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu. Osim formalnog obrazo-

vanja, završila je jednogodišnji program edukacije za projektnog menadžera fondova EU-a na poslovnoj akademiji Experta u Zagrebu. Stručnjakinja je za projektni menadžment i provedbu projekata kao i za organizaciju različitih vrsta događaja (međunarodne konferencije, javne prezentacije i posjeti međunarodnih izaslanstava). Od listopada 2017. pohađa doktorski studij u Beču, Austrija.

Sanja Tišma

Sanja Tišma, znanstvena savjetnica, ravnateljica je Instituta za razvoj i međunarodne odnose u Zagrebu te voditeljica Odjela resursne ekonomije, zaštite okoliša i regionalnog razvoja. Doktorirala je 1997. godine na Ekonomskom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, a njeni istraživački interesi uključuju održivi razvoj, zaštitu okoliša i prirode, cost-benefit analizu, strateško planiranje i dobro upravljanje. Njen znanstveni opus čini stotinjak znanstvenih radova objavljenih u domaćim i međunarodnim časopisima te osam autorskih i četiri uredničke knjige. Tijekom proteklih dvadesetak godina vodi i surađuje u nizu međunarodnih projekata za Europsku komisiju, Svjetsku banku, UNDP u zemlji i inozemstvu. Također je i evaluator razvojnih programa i projekata. Predavač je na Ekonomskom fakultetu, Sveučilišta u Zagrebu, na poslijediplomskom studiju „Ekonomika Europske unije“, na sveučilišnom interdisciplinarnom poslijediplomskom specijalističkom studiju „Priprema i provedba EU projekata“ i „Upravljanje gradom“, Sveučilišta u Zagrebu te na specijalističkom stručnom studiju „Javne uprave“ na Pravnom fakultetu, Sveučilišta u Zagrebu. Članica je New York Academy of Science, Znanstvenog vijeća za promet i ekologiju Hrvatske akademije znanosti i umjetnosti, Hrvatske sekcije Europskog udruženja za regionalna istraživanja, Europskog udruženja za istraživanje i obuku u području razvoja (EADI) te međunarodnog udruženja International Society for Ecological Economics (ISEE).

About the authors

Ana-Maria Boromisa

Dr. Ana-Maria Boromisa, Research Advisor, took her doctorate at the Economics Faculty at the University of Zagreb, a master's in European Studies, College of Europe, Natolin (Poland) and her first degree at the Electrical Engineering Faculty in Zagreb. She is Head of the Department for International Economic and Political Relations at the Institute for Development and International Relations (IRMO) Zagreb. She was also a member of the IRMO management board 2006-2012 and the president of Scientific Council (2013-2017). In the period 2001-2005 she served as a Commissioner at the Croatian Energy Regulatory Council. Her research interests relate to energy and environment. In this area she participates in projects and publishes the papers, as well as participates in preparation and evaluation of strategic and program documents. Dr Boromisa also teaches at the University of Zagreb.

Martina Basarac Sertić

Martina Basarac Sertić graduated in 2007 at the Faculty of Economics, University of Zagreb. Then in 2009 she completed a specialist postgraduate study "Statistical Methods for Economic Analysis and Forecasting", and in 2012 she defended her doctoral thesis entitled "Macroeconomic Factors of Wood Sector Competitiveness". Since January 1, 2008 she has been employed at the Economic Research Division of the Department of Social Sciences of the Croatian Academy of Sciences and Arts in Zagreb. As an external associate she has participated in the teaching of courses at the Department of Macroeconomics and Economic Development of the Faculty of Economics of the University of Zagreb, and was a member of the editorial board of *Economy/Economics* journal. She also teaches the course within the framework of a specialist graduate professional study "Energy Economics and Environment" at the Faculty of Economics - Zagreb, and seminars at the Statistics Department of the Faculty of Economics and Business at the University of Zagreb. She has published a number of scientific papers independently or in co-authorship and two monographs. She has actively participated in several international scientific conferences. Major research interests are related to macroeconomics and economic modeling.

Hrvoje Butković

Hrvoje Butković works as Research Associate at the Department for European Integration of the Institute for Development and International Relations (IRMO) Zagreb. He has been employed by the Institute since 2002 and in 2010 he defended his doctoral dissertation in the area of European Integration at the Faculty of Political Science, University of Zagreb. At the same faculty in April 2018 he was elected into a scientific rank of a Senior Research As-

sociate. His primary research interests are employment and social issues in Europe, industrial relations, and development of democracy within the EU. As a speaker he participated in numerous scientific conferences. He also published scientific and professional papers dealing with the aforementioned and related topics. Since 2012 he participated in the implementation of several international research projects funded by the European Commission, which analyzed industrial relations and effects of the economic crisis on the social partnerships in Croatia and other new EU member states. This engagement resulted with three scientific books in co-authorship published by IRMO. The second larger group of projects that he participated in was thematically focused on Croatia's integration into political and economic system of the EU. One of these projects was POLO-Cro28, where he was engaged as the main researcher in the area of social policy.

Marina Funduk

Marina Funduk is a Research Assistant in the Department for Resource Economics, Environmental Protection and Regional Development at the Institute for Development and International Relations (IRMO) Zagreb. She holds a degree in political science (2005), Advance Master of European Studies (2008) and a PhD in Comparative Politics from the Faculty of Political Science, University of Zagreb (2015). She has also completed a one-year programme at the Diplomatic Academy of the Ministry of Foreign and European Affairs of the Republic of Croatia (2010). Her research interests include environmental policy, environmental security, sustainable development, nature protection, water management and water security, climate change and circular economy. She is the author of some twenty scientific and professional articles. She has been involved in a number of professional internationally funded projects (GEF, UNDP, World Bank) in the field of environmental protection. From 2010 to 2012 she was an assistant editor of the scientific journal *Croatian International Relations Review* (CIRR) published by the Institute for Development and International Relations.

287

Krešimir Jurlin

Krešimir Jurlin received his PhD in 2000 at the Faculty of Economics of the University of Zagreb, with the thesis "Factor Intensity of the European foreign trade and its influence on Croatian exports". Since 1992 He is employed at the Institute for Development and International Relations, where he works as a Senior Research Associate. From 1995 to 2003 he was a member of the advisory board of the Croatian Competition Agency. He was a lecturer on a subject "Foreign trade - politics", at the Dag Hammarskjöld University College of International Relations and Diplomacy in Zagreb. He participated in the preparations of Free Trade Negotiations with CEFTA Countries (1997) and the European Union. Jurlin collaborated on multiple projects funded by the World Bank, as well as within international bilateral technical cooperation, especially with the UK and Germany. His priority topics are the labor market regional development, competitiveness as well as technological and innova-

tive development. He was the project coordinator and co-editor of 4 studies Croatia Annual Competitiveness Report 2002, 2004, 2006, and 2008 for the National Competitiveness Council of Croatia. In 2008, 2010 and 2013 he participated in the project about the research of regional competitiveness for the United Nations Development Program (UNDP). Dr. K. Jurilin published many papers in co - authorship with collaborators on interdisciplinary projects which he coordinated and / or participated in their implementation.

Ivana Keser

Ivana Keser holds a LL.M. in European and European Legal Studies, Institute for European Integration, Europa-Kolleg, University of Hamburg, Germany. She earned B.A. in Political Sciences, Faculty of Political Sciences, University of Zagreb. She participated in a one-year program at the Center for Peace Studies, House of the Human Rights, Zagreb. She is a PhD candidate enrolled in the Joint Doctorate in Sociology of Regional and Local Development, University of Zadar, Croatia, and University of Teramo, Italy. She is employed as a Research Assistant at the Department for Resource Economics, Environmental Protection and Regional Development, Institute for Development and International Relations (IRMO). Her research interests include the local / regional / urban development, the sustainable development and the Cohesion Policy. She is an assistant editor of the Croatian International Relations Review (CIRR), the IRMO scientific journal.

288

Sanja Maleković

Sanja Maleković is Scientific Advisor in the Resource Economics, Environmental Policy and Regional Development Department. She obtained her PhD in Economics in 1997 at the Faculty of Economics, University of Zagreb. Her research interests include local and regional development, EU cohesion policy, Croatian regional policy, governance, programme and policy evaluation and strategic planning. Her scientific bibliography includes Chapters and papers published in Palgrave Macmillan, Croatian and foreign journals as well as the London School of Economics Occasional Papers. Her professional experience, among other, includes engagements for institutions on the regional and national level, ILO, the World Bank, OECD, British Know How Fund, UNDP, UN Economic Commission for Europe and the UK Department for International Development. She is a member of several associations, including the Network of London School of Economics on Decentralisation in South East Europe and the European Regional Science Association (ERSA). She was a member of the National Competitiveness Council (working group on regional development and clusters and Croatian representative in the EU and INTERREG IIIC programme. She is lecturer at the post graduate study program "Economy of the European Union" at the Faculty of Economics, University of Zagreb. She is also deputy head and lecturer at the Interdisciplinary postgraduate specialist study program "Preparation and Implementation of EU projects" and "Urban management" at the University of Zagreb as well as at the professional specialist program "Public Administration Study" at the Faculty of Law of the University of Zagreb.

Jakša Puljiz

Jakša Puljiz works as Research Associate at the Department for European Integration of the Institute for Development and International Relations (IRMO) Zagreb. He finished MA postgraduate study Operational Research at the Faculty of Zagreb in 2005, while he received his PhD in 2009 from the Faculty of Economics in Split with theses „Factors of regional development and regional inequalities in Republic of Croatia”. His work in IRMO started in 2001 in Department for Resource Economics, Environmental Protection and Regional Development where his research interest covered topics such as regional and local development and EU Cohesion policy. Between 2012 and 2016 he has been appointed as the Deputy Minister at the Ministry of Regional Development and EU Funds. Since 2017 he has been appointed as the Head of Department for European Integration where he is engaged with topics such as impact of EU policies on national public policies of member states and other countries being part of the enlargement process.

Višnja Samardžija

Višnja Samardžija took her doctorate in 1993 at the Faculty of Economics, University of Zagreb with the European integration thesis. She worked in the Institute for Development and International Relations - IRMO from 1981 to 2017 as a Head of the European Integration Department, in a status of Scientific Advisor and Associate Professor. Since 2017 she has the status of the IRMO Emeritus researcher. From 2000 to 2004 she served as an Assistant Minister in the Ministry of European Integration. She was external member of the Croatian Parliament's Committee for European Affairs (2014-2016) and served as a Board member of the Transeuropean Policy Studies Association - TEPSA in Brussels (three mandates, 2010-2017) as well as in Management Council of the Ivo Pilar Institute of Social Sciences (2014-2017). She has published over hundred scientific papers in Croatian and international publications (including Routledge and Palgrave) and has participated in numerous conferences. She also published four books as the author or in co-authorship and edited nine books. The main areas of her professional interest are the economic and institutional aspects of the EU as well as the EU enlargement, common EU policies, industrial relations, Croatia's relations with the EU and Western Balkans. She is lecturing at two doctoral European studies programmes at the Faculty of Political Science of the University of Zagreb and at the University of Osijek, and cooperates with the Libertas University and University College of International Relations and Diplomacy, Dag Hammarskjöld in Zagreb. She is the winner of the Red Crown Award (1999).

289

Ivana Skazlić

Ivana Skazlić has been employed at IRMO since August 2012. She received a master's degree in Advanced European and International Studies from the European Institute of the Centre International de Formation Européen (CIFE) in Nice, France, with a summa cum laude mention and a fel-

lowship from the DG Education and Culture of the European Commission. In addition, she acquired the qualification of Policy Officer in European and international organisations. Previously she received a Master's degree in Political Science (2011) from the Faculty of Political Science, University of Zagreb. In addition to her formal education, she finished a one-year educational programme in the field of the EU Funds Project Manager. She is experienced in project management and project implementation, as well as in the organization of different kinds of events (international conferences, public presentations and international delegation visits). She has been a doctoral student in Vienna, Austria, since October 2017.

Sanja Tišma

Sanja Tišma, Scientific Advisor, is the Director of the Institute for Development and International Relations (IRMO) Zagreb, Croatia, as well as the Head of Resource Economics, Environmental Policy and Regional Development Department. She obtained her PhD in Economics in 1997 at the Faculty of Economics, University of Zagreb. Her research interests include sustainable development, environmental and nature protection, cost-benefit analysis, strategic planning and good governance. Her scientific bibliography consists of some hundred scientific papers published in Croatian and international journals, eight authored books and four edited books. In the last twenty years she coordinated or participated in international research projects for the European Commission, the World Bank, UNDP in Croatia and abroad. She is also the evaluator of development programs and projects. She is the lecturer at the post graduate study program "Economy of the European Union" at the Faculty of Economics, University of Zagreb. She is also the lecturer at the university interdisciplinary postgraduate specialist study programs "Preparation and implementation of EU projects" and "Urban management" at the University of Zagreb and at the professional specialist program "Public administration study" at the Faculty of Law of the University of Zagreb. She is the member of the New York Academy of Sciences, as well as the member of the Scientific Council for Transport and Environment and of the the Scientific Council for Peace and Human Rights of the Croatian Academy of Sciences and Arts. She is the member of Croatian department of the European Association for Regional Research, European Association of Development Research and Training Institutes – EADI and the International Society for Ecological Economics – ISEE.



Knjiga je objavljena u okviru projekta financiranog sredstvima Europske komisije
The book is published within the project funded by the European Commission

O KNJIZI

Knjiga objedinjuje policy radove koji su rezultat istraživanja provedenog u okviru ERASMUS+ Jean Monnet projekta potpore institucijama *POLO – CRO28 Opservatorij politika u Hrvatskoj*. Projekt je proveo Institut za razvoj i međunarodne odnose (IRMO) iz Zagreba. Istraživanja provedena u sklopu tog projekta temelje se na zajedničkom multidisciplinarnom pristupu, a obuhvaćaju sljedeća područja: Europski semestar, konkurentnost, kohezijska politika, zapošljavanje mladih, zaštita okoliša i energetska politika. Polazna je osnova analiza okvira politika Europske unije te komparativna analiza iskustava njihove provedbe u Hrvatskoj i odabranim novim državama članicama EU-a. Temeljem provedenih istraživanja autori donose preporuke za kreatore politika u Hrvatskoj.

ABOUT THIS BOOK

The book brings together six policy papers, the results of research carried out within the *POLO-Cro28 Policy Observatory in Croatia* project, funded by the Erasmus+ Jean Monnet Support to Institution. The project was implemented by the Institute for Development and International Relations (IRMO), Zagreb. The research conducted within the project framework was based on a common multi-disciplinary approach, and includes six policy areas: the European Semester, competitiveness, cohesion policy, youth employment, environmental protection policy and energy policy. The starting point was an analysis of the EU policy framework and comparative analysis of Croatia's and some other new EU Member States' experiences. The authors prepared recommendations for Croatian policymakers based on their research findings.



POLO-Cro28

Policy Observatory in Croatia
Jean Monnet Support to Institutions
2015 - 2018

IRMO

Institut za razvoj i
međunarodne odnose

The Institute for Development
and International Relations

O projektu

POLO – Cro28 Opservatorij politika u Hrvatskoj (projekt br. 2015-2306/001-001) financirala je Europska komisija u sklopu programa Erasmus+ Jean Monnet potpora instituciji. POLO – Cro28 proveo je Institut za razvoj i međunarodne odnose (IRMO) iz Zagreba u razdoblju od rujna 2015. do kolovoza 2018. godine. Cilj projekta bio je pratiti razvoj politika Europske unije na šest odabranih područja te kritički analizirati značaj, napredak i izazove pri njihovoj provedbi u Hrvatskoj i drugim odabranim novim državama članicama EU-a. Projekt je bio namijenjen jačanju kapaciteta IRMO-a za multidisciplinarnu analizu politika, a bio je usmjeren na sljedeća područja: Europski semestar, konkurentnost, kohezijska politika, zapošljavanje mladih, zaštita okoliša i energetska politika.

Više informacija dostupno je na:
<http://polocro28.irmo.hr/hr/>

About the project

POLO-Cro28 Policy Observatory in Croatia (project no. 2015-2306/001-001) was financed by the European Commission within the Erasmus+ Jean Monnet Institutional Support. POLO-Cro28 was implemented by the Institute for Development and International Relations (IRMO), Zagreb, from September 2015 to August 2018. The goal of the project was to monitor the development of EU policies in six policy areas and critically analyse the significance, progress and challenges Croatia and selected new EU Member States encounter in implementing these policies. The project was intended to increase IRMO's capacities for conducting multi-disciplinary policy analyses and it was focused on the following key areas: the European Semester, competitiveness, cohesion policy, youth employment, environmental protection and energy policy.

More information is available at:
<http://polocro28.irmo.hr/en/>

O nakladniku

Institut za razvoj i međunarodne odnose (IRMO), Zagreb, javna je neprofitna znanstveno-istraživačka organizacija. Institut se bavi interdisciplinarnim istraživanjima europskih integracija, međunarodnih ekonomskih i političkih odnosa, održivog razvoja, resursne ekonomije i zaštite okoliša, energetske politike i klimatskih promjena, konkurentnosti i razvoja poduzetništva, regionalne politike, vanjske i sigurnosne politike te kulture i komunikacija. Institut organizira seminare, međunarodne konferencije i specijalističke obrazovne programe. IRMO također pruža stratešku podršku donosiocima odluka i diseminira rezultate svojih istraživanja objavljivanjem publikacija, razmjenom informacija i umrežavanjem. Institut se financira sredstvima Ministarstva znanosti i obrazovanja RH kao i iz različitih međunarodnih zaklada i drugih izvora na projektnoj osnovi.

Više informacija dostupno je na:
<http://www.irmo.hr/hr/>

About the publisher

The Institute for Development and International Relations (IRMO), Zagreb, is a public non-profit scientific research organization. IRMO is engaged in interdisciplinary research focusing on European integration, international economic and political relations, sustainable development, resource economics and environmental policy, energy policy and climate change, competitiveness and development of entrepreneurship, regional policy, foreign and security policy, as well as culture and communication. The Institute organises seminars, international conferences and specialist training programmes. IRMO also provides strategic support to decision makers and ensures the dissemination of its research results through publishing activities, information exchange and networking. The work of the Institute is financed by the Ministry of Science and Education RH, as well as by various international foundations and grant making organisations which finance individual projects.

More information is available at:
<http://www.irmo.hr/en/>