

ULOGA JAVNE UPRAVE U PROVEDBI EUROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE

Barukčić, Mateja

Undergraduate thesis / Završni rad

2021

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **Polytechnic in Pozega / Veleučilište u Požegi**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:112:404145>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-02-18**



VELEUČILIŠTE U POŽEGI
STUDIA SUPERIORA POSEGANA

Repository / Repozitorij:

[Repository of Polytechnic in Pozega - Polytechnic in Pozega Graduate Thesis Repository](#)



zir.nsk.hr



DIGITALNI AKADEMSKI ARHIVI I REPOZITORIJI

VELEUČILIŠTE U POŽEGI



STUDENT: MATEJA BARUKČIĆ, MBS: 0253049001

ULOGA JAVNE UPRAVE U PROVEDBI EUROPSKE KOHEZIJSKE POLITIKE

ZAVRŠNI RAD

Požega, 2021. godine

VELEUČILIŠTE U POŽEGI

DRUŠTVENI ODJEL

PREDDIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ UPRAVNI STUDIJ

ULOGA JAVNE UPRAVE U PROVEDBI EUROPSKE
KOHEZIJSKE POLITIKE

ZAVRŠNI RAD

IZ KOLEGIJA EKONOMIKA UPRAVE

MENTOR: dr.sc. Antun Marinac, v. pred.

STUDENT: Mateja Barukčić

Matični broj studenta: 0253049001

Požega, 2021. godine

SAŽETAK

Završni rad je fokusiran na provedbu kohezijske politike Europske unije u javnoj upravi Republike Hrvatske. Rad se dotiče kohezijske politike općenito kroz ciljeve EU, pravnu stečevinu EU, zajedničku nadležnost EU te pravni okvir kohezijske politike u EU. Spomenut je i Lisabonski ugovor te što je to sekundarno pravo EU na pojedinim primjerima. U radu se navode praktični primjeri provedbe kohezijske politike na regionalnoj razini te jedan kapitalni projekt na razini Hrvatske.

Ključne riječi: Europska unija, kohezijska politika, javna uprava, provedba, razvoj

ABSTRACT

The final paper focuses on the implementation of European Union cohesion policy in public administration of Republic of Croatia. The paper touches on cohesion policy in general through EU objectives, the *acquis communautaire*, common EU competence and the legal framework for cohesion policy in the EU. The Lisbon Treaty was also mentioned and what is the secondary law of the EU in some examples. The paper presents practical examples of the implementation of cohesion policy at the regional level and one capital project at the Croatian level.

Keywords: european union, cohesion policy, public administration, implementation, development

SADRŽAJ

1.	UVOD	3
2.	OPĆENITO O EUROPSKOJ KOHEZIJSKOJ POLITICI	5
2.1.	Kohezijska politika – pravna stečevina Europske unije	5
2.2.	Kohezijska politika – cilj Europske unije.....	6
2.3.	Kohezijska politika – podijeljena nadležnost između EU i država članica.....	7
2.4.	Pravni okvir kohezijske politike na razini EU.....	9
2.4.1.	Pravna osnova u Lisabonskom ugovoru	10
2.4.2.	Pravna osnova u sekundarnom pravu EU	11
3.	PROVEDBA KOHEZIJSKE POLITIKE U REPUBLICI HRVATSKOJ	13
3.1.	Ustavna obveza javnopravnih tijela da izravno primjenjuju pravo EU.....	13
3.2.	Zakonska osnova provedbe kohezijske politike	14
4.	ULOGA JAVNE UPRAVE U PROVEDBI KOHEZIJSKE POLITIKE.....	16
4.1.	Uloga tijela državne uprave u provedbi kohezijske politike	18
4.2.	Uloga jedinica lokalne i regionalne samouprave u provedbi kohezijske politike	21
5.	PRAKTIČNI PRIMJERI.....	24
5.1.	Projekti u provedbi na lokalnoj razini	24
5.2.	Projekti na nacionalnoj razini	26
6.	ZAKLJUČAK	27
7.	LITERATURA.....	29
	POPIS KRATICA	31
	POPIS SHEMA I TABLICA.....	32

1. UVOD

Motiv za pisanje ovog završnog rada pod nazivom „Uloga javne uprave u provedbi europske kohezijske politike“ iz kolegija Ekonomike uprave pisan je iz želje za dubljim i detaljnijim objašnjavanjem te upoznavanjem s konceptom same kohezijske politike te provedbom iste u Republici Hrvatskoj (u daljnjem tekstu: RH).

Općenito, kohezijska politika ima za cilj ravnomjerno i skladno razvijanje svih država članica Europske unije (u daljnjem tekstu: EU) te međusobnu povezanost u razvoju. To znači da slabije razvijene države trebaju provoditi mjere za ostvarivanjem što boljih rezultata u razvoju regija. Kohezijska politika EU podupire konkurentnost, stvaranje novih radnih mjesta, unaprjeđenje kvalitete života, gospodarski razvoj i te održivi razvoj u regijama EU. Temeljni instrumenti za provođenje kohezijske politike EU su strukturalni i investicijski Fondovi EU.

Prije nego je postala punopravnom članicom EU, u RH je bilo nužno provesti niz promjena Ustava i Zakona kako bi pravo EU implementirala u svoj pravni sustav, a Ministarstva su morala preuzeti veći opseg poslova da bi država mogla provoditi projekte jer kao tijela državne uprave ministarstva imaju ulogu Koordinacijskih tijela koja sudjeluju kao provodna tijela u smislu opravdavanja troškova, vršenja isplata i slično. Za provođenje bilo koje politike EU, važnu ulogu imaju i jedinice lokalne i regionalne (područne samouprave) koje su, prema načelu supsidijarnosti, najbliže povezane s građanima i njihovim potrebama.

Prilikom istraživanja korištene su metode analize, usporedbe te statistička i povijesna metoda.

Što se tiče strukture ovog završnog rada, on će započeti uvodnim smjernicama o samoj temi.

U drugom poglavlju upoznat će se pojmom kohezijske politike i njenim ciljevima. Ovdje će se naglasiti kako je temeljni cilj razvoj te povezanost između država članica EU. Detaljnije će se opisati pravni okvir kohezijske politike i koja je njena osnova u Lisabonskom ugovoru te sekundarnom pravu EU.

U trećem poglavlju će se opisati kako provođenje ranije objašnjene kohezijske politike funkcionira u RH tako što će se detaljnije pojasniti promjene Ustava RH i Zakona u svrhu implementacije prava EU u pravni poredak RH. U ovom će se poglavlju spomenuti Zakoni koji propisuju važna pravila vezana za politiku EU.

Srž rada bit će u četvrtom poglavlju koje objašnjava ulogu javne uprave u provođenju kohezijske politike. Ulaskom RH u EU, 1.srpnja 2013. godine, njena javna uprava je počela

težiti nekim novim standardima kao što su transparentnost i učinkovitost te efikasnost i mogućnost pristupa informacijama, zatim pouzdanost i jednostavnost. U ovom će se poglavlju detaljnije pojašnjavati uloge tijela državne uprave i jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave prilikom provođenja kohezijske politike EU gdje će biti objašnjena uloga Regionalnih koordinatora razvoja u županijama te koji su njihovi poslovi. Također će se spomenuti neke jedinice lokalne samouprave kao pozitivni primjeri provedbe projekata EU, ali i malverzacije istima te će se objasniti što je to Europski ured za borbu protiv prijevара (u daljnjem tekstu: OLAF).

U posljednjem, petom poglavlju nabrajat će se neki ostvareni projekti financirani i sufinancirani iz fondova EU prvo na području regionalne (područne) samouprave, dakle, Požeško-slavonske županije, zatim će biti objašnjen jedan nacionalni projekt koji je ujedno financijski najskuplji na nacionalnoj razini.

U zaključku će se iznijeti činjenice o temi rada te osobni stavovi i spoznaje autora završnog rada.

2. OPĆENITO O EUROPSKOJ KOHEZIJSKOJ POLITICI

Riječ “kohezija” izvedenica je od francuske riječi “*cohesion*” (lat. *cohaerere*), a znači prijanjati ili, prikladnije u ovom slučaju, biti povezan. Upravo je “biti povezan” značenje kohezijske politike u EU jer je želja da se sve države članice i regije ravnomjerno i “skladno” razvijaju i budu međusobno povezane u razvoju.

Svojim pristupanjem u EU, u srpnju 2013. godine, RH se obvezala prihvatiti ciljeve i pravnu stečevinu EU među kojima je i kohezijska politika.

Potrebno je napomenuti kako se EU temelji na Ugovoru o Europskoj uniji (u daljnjem tekstu: UEU) i Ugovoru o funkcioniranju Europske unije (u daljnjem tekstu: UFEU) koji su prihvaćeni na temelju Lisabonskog ugovora (stupio na snagu 1. prosinca 2009. godine) i predstavljaju njegove sastavne dijelove. Ova dva ugovora su iste pravne vrijednosti. Na snazi su trenutno Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Službeni list Europske unije C 202/1, 7.6.2016.

2.1. Kohezijska politika – pravna stečevina Europske unije

Za kohezijsku politiku (engl. *Cohesion policy European Union*) upotrebljava se još i naziv regionalna politika EU.

U pravnom sustavu EU, europska kohezijska politika čini pravnu stečevinu EU, u sklopu „Poglavlja 22. Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata“. „U okviru navedenog poglavlja pravna stečevina sastoji se od uredbi (okvirnih i provedbenih) koje nije potrebno prenositi u nacionalno zakonodavstvo. Njima se određuju pravila vezana za primjenu ESI fondova. U tom kontekstu, države članice moraju poštivati zakonodavstvo EU. Stoga im je dužnost uspostavljanje pravnog i institucionalnog okvira te odgovarajućeg administrativnog kapaciteta, s ciljem osiguranja učinkovitosti provedbe, nadzora i procjene programa kohezijske politike. Gotovo sva područja pravne stečevine utječu na kohezijsku politiku, a posebno financijske i proračunske odredbe, prometna politika, statistika, socijalna politika i zapošljavanje te poduzetništvo i industrijska politika“ (Marinac, 2020:24-25).

Regionalnu politiku kao dio pravne stečevine, zemlja kandidat koja pristupa EU obvezna je prihvatiti, u sklopu prethodno spomenutog poglavlja, prije samog pristupanja. To podrazumijeva uspostavu struktura od nacionalne do lokalne razine u skladu sa propisima, kao i uspostavu sustava za provedbu s jasno definiranim zadaćama i odgovornošću tijela koja su

uključena u provedbu politike. Zahtjeva se i uspostava institucionalnog okvira koji uključuje učinkoviti mehanizam koordinacije među ministarstvima, kao i uključenost i konzultacije raznih partnera u pripremama i provođenju programa politike. Posebno je zadaća država članica utvrđivanje posebnog okvira namijenjenog financijskom upravljanju, kontroli i reviziji.

2.2. Kohezijska politika – cilj Europske unije

Prema UEU „Promicanje gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije te solidarnost među državama članicama od strane EU“ određeno je jednim od temeljnih ciljeva na razini EU. (UEU, članak 3., stavak 3.)

Prethodno navedeni cilj razrađen je u UFEU prema kojemu „radi promicanja cjelokupnog skladnog razvoja, EU razvija i provodi svoja djelovanja koja dovode do ojačavanja gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije“ (UFEU, članak 174., stavak 1.). Ovom ugovornom odredbom, EU se obvezala djelovati u smislu ostvarivanja ujednačenog regionalnog razvoja cjelokupnog teritorija EU, čime je jedino moguće ojačati gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju.

Temeljni cilj promicanja cjelokupnog skladnog razvoja europskog teritorija ostao je do danas sačuvan.

„Pored osnovnog cilja, smanjivanja regionalnih nejednakosti, kohezijska politika uključuje i proširene ciljeve koji doprinose ostvarenju osnovnog cilja, a to su: provođenje Strategije Europa 2020., održivi razvoj i zaštita okoliša, gospodarski rast, konkurentnost regija, stvaranje novih radnih mjesta, borba protiv siromaštva i društvene isključenosti, teritorijalna suradnja, ravnopravnost spolova, nediskriminacija, razvoj društvene i gospodarske infrastrukture, ravnomjerna raspodjela kapitala na cijelom europskom, odnosno nacionalnom području, ravnomjerna raspodjela stanovništva te optimalna iskoristivost postojećih resursa i drugo. (Marinac, 2020:106)

Kako bi se nabrojani ciljevi učinkovito ostvarivali, EU koristi temeljni instrument za provođenje kohezijske politike- općepoznate EU fondove koji mogu biti strukturalni i investicijski. To su za razdoblje od 2014. do 2020.godine bili; Europski socijalni fond, Europski fond za regionalni razvoj, zatim Kohezijski fond, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj te Europski fond za pomorstvo i ribarstvo, ali i nekih drugih izvora kao što je primjerice Europska investicijska banka.

- ❖ Kohezijska politika EU u razdoblju od 2021. do 2027.godine

Za ovo je razdoblje određeno pet glavnih tematskih koncentracija koje će fond obuhvaćati, a radi se o:

- ❖ **Pametnoj Europi** koja bi obuhvaćala podršku malim i srednjim poduzećima, inovacije, digitalizaciju;
- ❖ **Zelenoj Europi** koja bi obuhvaćala obnovljive izvore i ekonomiju bez ugljika;
- ❖ **Povezanoj Europi** koja bi trebala obuhvaćati digitalnu mrežu i strateški transport;
- ❖ **Socijalnoj Europi** koja obuhvaća obrazovanje, kvalitetno zapošljavanje, socijalna prava i uključenost;
- ❖ **Građanskoj Europi** koja obuhvaća urbani razvoj te podršku lokalnim razvojnim strategijama.

U navedenom razdoblju će se iz ovog fonda iz kojeg je RH na raspolaganju čak 1,55 milijardi Eura, moći financirati projekti zaštite okoliša i prometne infrastrukture, razvoj pametnih energetske sustava, promicanje mjera energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije, jačanje biološke raznolikosti, zelena infrastruktura u urbanim sredinama, promicanje održivog upravljanja vodama i td.. (Portal o EU fondovima, URL, [pristup 28.7.2021.]

Korisnici nacionalnih infrastrukturnih projekata uglavnom su tijela javne vlasti, no za poslovni sektor prilike se otvaraju sudjelovanjem u javnoj nabavi za isporuku dobara i usluga.

Shema 1. Prioriteti kohezijske politike za razdoblje 2021.-2027.godine (Regionalni koordinator Istre, URL, [pristup 20.7.2021.]



2.3. Kohezijska politika – podijeljena nadležnost između EU i država članica

Smanjenje socijalnih i ekonomskih razlika između država članica i regija EU-e je najvažniji razlog i svrha postojanja kohezijske politike. Sastavljena je od razvijenijih regija te

regija koje kasne u razvoju. Instrumenti kojima se takvim regijama pomaže da dosegnu razvijenije regije jesu EU programi i fondovi ruralnog razvoja, zatim poticanje zapošljavanja i teritorijalna suradnja. (Učimo o EU, URL, [pristup 15.3 2021.])

Kohezijska politika EU spada u područje podijeljene nadležnosti između EU i država članica. Toj skupini pripadaju još politika jedinstvenog tržišta, socijalna politika (u nekim dijelovima), poljoprivredna politika, okolišna politika, politika zaštite potrošača, prometna politika, energetska politika, razvojna i humanitarna politika te politika istraživanja i razvoja. (UFEU, članak 4.)

Odgovornost u području kohezijske politike, na razini EU imaju dvije službe kao organizacijske jedinice Europske Komisije. Glavna uprava za regionalnu politiku (*DG REGIO*) je jedna od njih, formirana još 1968. godine, sa zadaćom jačanja kohezijske politike, smanjivanjem nejednakosti u stupnju razvijenosti regija i država članica EU. Druga je Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključivanje.

Kohezijska politika između EU i država članica odvija se u praksi na način da EU objavi Javni poziv ili Natječaj. To može biti primjerice, za: osiguravanje pomoćnika u nastavi i stručnih komunikacijskih posrednika učenicima s teškoćama u razvoju u osnovnoškolskim i srednjoškolskim odgojno-obrazovnim ustanovama. Pri tome države članice EU, odnosno njena tijela državne uprave napišu projekt na tu temu koji sadržava svu potrebnu dokumentaciju te se tim projektom kandidira za primitak sredstava u ostvarenju projekta. Kada projekt "prođe" na natječaju, tada počinje i ostvarivanje istog za što su zadužena tijela državne uprave, no detaljnije o tome objašnjeno je pod podnaslovom 4.2.

Europski Parlament je 24. lipnja 2021. godine izglasao Uredbu (EU) 2021/1060 o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Kohezijskom fondu koji je najvažniji za ovaj završni rad, zatim o „Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike“ - u daljnjem tekstu: Uredba (EU) 2021/1060 (Službeni list Europske unije L 231/159).

Prethodno navedenom Uredbom propisano je na koji će način funkcionirati partnerstvo između država članica EU te da to partnerstvo uključuje:

- „(a) regionalna, lokalna, gradska i druga javna tijela,
- (b) gospodarske i socijalne partnere,

(c) relevantna tijela koja predstavljaju civilno društvo, kao što su partneri u području okoliša, nevladine organizacije i tijela odgovorna za promicanje socijalne uključenosti, temeljnih prava, prava osoba s invaliditetom, rodne ravnopravnosti i nediskriminacije;

(d) prema potrebi, istraživačke organizacije i sveučilišta.“ (Uredba (EU) 2021/1060., Službeni list Europske Unije, L 231/159, članak 8.)

Kao jedan od najrelevantnijih članaka za ovaj završni rad može se izdvojiti odredba prema kojoj su navedena opća pravila o upravljanju i kontroli te odgovornost država članica. U navedenoj odredbi se navodi, između ostalog, da država članica ima svoj sustav i način upravljanja programima, da osigurava zakonitost i poštuje pravilnost svih koraka koje je prethodno navela u dokumentaciji programa predanog Komisiji, da ima sustav praćenja djelotvornog funkcioniranja rashoda, da ima mehanizam za djelotvorno razmatranje pritužbi vezanih za fondove te izvješćuje o možebitnim nepravilnostima istih što dovodi do zaključka da je svaka država članica prilikom provođenja programa EU „dužna“ Komisiji kojoj odgovara izravno. (Uredba (EU) 2021/1060., Službeni list Europske Unije, L 231/159 , članak 69.)

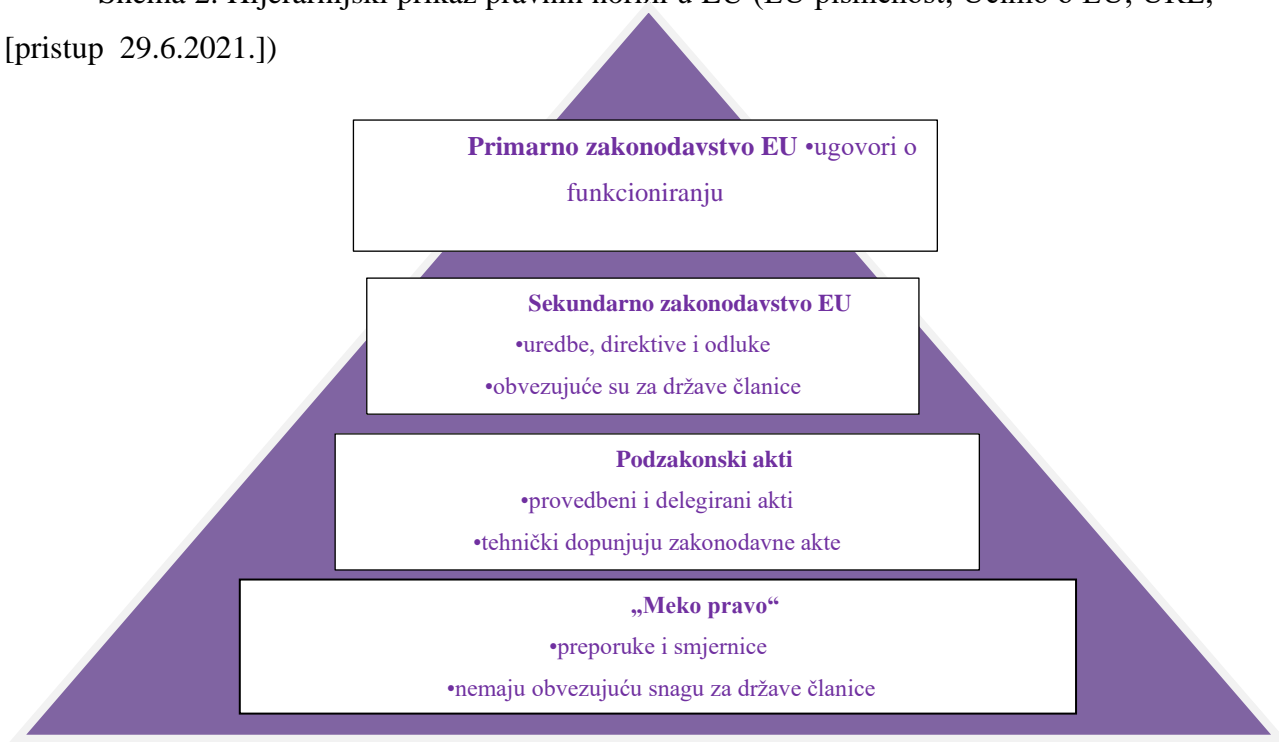
2.4. Pravni okvir kohezijske politike na razini EU

Pravni okvir kohezijske politike, odnosno njena pravna osnova prema Vedranu Đulabiću „nalazi u pravnom sustavu EU“. Prema njemu: „pravna osnova ove politike ugrađena je u niz odredbi Ugovora koji čine pravne temelje EU“. „Osim odredbi Ugovora i Protokola o kohezijskoj politici koji čine opće temelje kohezijske politike, detaljnija regulacija ove politike usadena je u uredbe u kojima je naglasak na regulaciji pravila upravljanja europskim fondovima“. (Đulabić, 2007:118, 119)

S obzirom na činjenicu da je 1. srpnja 2021.godine na snagu stupilo novo zakonodavstvo kohezijske politike za razdoblje 2021.-2027. godine, ono obuhvaća Paket koji sadrži ukupno pet Uredbi.

Cjelokupno zakonodavstvo i praksa EU obuhvaća sva prava i obaveze država članica i institucija EU, ukratko se naziva pravnom stečevinom EU. Dakle, skup prava i obaveza koji sve države članice obvezuje i povezuje u EU jest pravna stečevina EU.

Shema 2. Hijerarhijski prikaz pravnih normi u EU (EU pismenost; Učimo o EU, URL, [pristup 29.6.2021.]



2.4.1. Pravna osnova u Lisabonskom ugovoru

Lisabonski ugovor, stupivši na snagu 1. prosinca 2009. godine predstavlja temeljni pravni akt na kojemu se zasniva EU. On se sastoji od UEU te UFEU.

Pravna osnova kohezijske politike postavljena je u Glavi XVIII. (člancima 174.-178.) UFEU, a sastoji se osobito u:

- određenju ciljeva kohezijske politike i djelovanja EU, promicanjem cjelokupnog skladnog razvoja i jačanja kohezije (članak 174.);
- propisanom odgovornošću država članica EU i djelovanjem EU pomoću ESI fondova, obvezom, obvezi Komisije u pitanju podnošenja izvješća Europskom parlamentu, Vijeću i Gospodarskom i socijalnom odboru te Odboru regija vezanom za napredak u pogledu kohezijske politike, provođenjem određenih mjera izvan granica fondova sukladno redovnim zakonodavnim postupkom (članak 175.);
- određenoj ulozi Europskog fonda za regionalni razvoj vezano za ispravljanje većih regionalnih nejednakosti (članak 176.);
- propisanoj nadležnosti Europskog parlamenta i Vijeća utvrđivanja zadaća, primarnih ciljeva i ustrojstva ESI fondova, u skladu s redovnim zakonodavnim postupkom te utvrđivanju

istim postupkom općih pravila koja se na njih primjenjuju te osnivanju Kohezijskog fonda, u skladu s istim postupkom (članak 177.) te

- nadležnošću Europskog parlamenta i Vijeće da primjenom redovnog zakonodavnog postupka donose provedbene uredbe koje se tiču Europskog fonda za regionalni razvoj te napomenama vezanim Europski fond za ujednačavanje i jamstva u poljoprivredi te Europski socijalni fond (članak 178.).

2.4.2. Pravna osnova u sekundarnom pravu EU

Marinac i Raguž u svom stručnom članku „Uloga kohezijske politike i europskih fondova u održavanju regionalne ravnoteže teritorija EU“ navode kako je „načelo kohezije i ravnomjernog regionalnog razvoja ugrađeno u primarnom pravu EU, a potom se detaljno razrađuje u sekundarnom europskom pravu koje je pravno obvezujuće za države članice EU s obzirom na podijeljenu nadležnost u području kohezijske politike.“ (Marinac, Raguž, 2015.:201)

Sekundarno pravo EU čine zakonodavni akti, nezakonodavni akti, neobvezujući instrumenti i akti koji nisu pravni akti. To su; uredbe, direktive, odluke, jednostavni pravni instrumenti, delegirani i provedbeni akti, preporuke i mišljenja te međuinstitucijski sporazumi, deklaracije, rezolucije i akcijski programi.

U obvezujuće pravne akte navedene su uredbe, direktive i odluke, dok su u neobvezujuće akte svrstane preporuke i mišljenja. To, dakle, znači da je primjerice odluka u cijelosti obvezujuća, osim ako je navedeno na koga je upućena, onda vrijedi samo za njih. Uredba je pak opće primjene jer se izravno primjenjuje na sve države članice. Direktiva obvezuje primjenu u svakoj državi članici kojoj je upućena, ali na način da nacionalna tijela u toj državi sama odaberu oblik i metodu kojom će postići rezultate. (Službeni list Europske unije C202/1, čl. 288.)

Primjerice, politički dogovor između stalnih predstavnika država članica EU i Europskog parlamenta postignut je 3. ožujka 2021. godine u kojemu su odobrene zakonodavne uredbe za Kohezijsku politiku. Tim je uredbama za razdoblje od 2021. do 2027. godine predviđeno upravljanje s preko 330 milijardi EURA (što je trećina sedmogodišnjeg proračuna EU-e). Ovdje se, dakle, radi o uredbi koja se je obvezujuća za sve države članice. (Europski strukturni i investicijski fondovi, URL, [pristup 21.6.2021.]

Novo zakonodavstvo kohezijske politike za razdoblje 2021.-2027. godine stupilo je na snagu 1. srpnja 2021. godine te obuhvaća Paket koji sadrži sljedeće uredbe:

- ❖ Već ranije spomenuta Uredba EU 2021/1060 (Službeni list Europske unije L 231, [pristup 30.06.2021.]);
- ❖ Uredba EU 2021/1058 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu (Službeni list Europske unije L 231);
- ❖ Uredba EU 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o Europskom socijalnom fondu plus i stavljanju izvan snage Uredbe EU br. 1296/2013 (Službeni list Europske unije L 231) ;
- ❖ Uredba EU 2021/1059 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o posebnim odredbama za cilj „Europska teritorijalna suradnja” (*Interreg*) koji se podupire iz Europskog fonda za regionalni razvoj i instrumenata za financiranje vanjskog djelovanja (Službeni list Europske unije L 231);
- ❖ Uredba EU 2021/1056 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o Fondu za pravednu tranziciju (Službeni list Europske unije L 231)

Cjelokupno zakonodavstvo i praksa EU obuhvaća sva prava i obaveze država članica i institucija EU, ukratko se naziva pravnom stečevinom EU. Dakle, skup prava i obaveza koji sve države članice obvezuje i povezuje EU jest pravna stečevina EU.

Kao što je ranije spomenuto, preporuke i mišljenja svrstani su u neobvezujuće pravne akte EU, a predviđeni su u Ugovorima koje EU sklapa. U preporukama i mišljenjima pojedina EU institucija državi članici može samo iznijeti svoje stajalište vezano za Ugovor koji sklapaju, no država članica nije obavezna to stajalište primijeniti jer ono ne nameće pravne obveze, ali su važni u moralnom i političkom smislu.

Na službenoj internetskoj stranici Ministarstva vanjskih i europskih poslova (u daljnjem tekstu: MVEP) piše: „Europska komisija donijela je pozitivno mišljenje (*avis*) o zahtjevu RH za punopravnim članstvom u EU od 20. travnja 2004. godine, a dva mjeseca kasnije - 18. lipnja, RH je dobila status države kandidatkinje za članstvo u EU.“ (MVEP, URL, [pristup 22.6.2021.])

Ujedno je to i jedan od primjera neobvezujućih pravnih akata EU.

3. PROVEDBA KOHEZIJSKE POLITIKE U REPUBLICI HRVATSKOJ

S obzirom na to da se kohezijska politika provodi kroz podjelu nadležnosti između EU i država članica, uz sudjelovanje i subnacionalnih vlasti, u tom procesu ključnu ulogu ima javna uprava. 1. srpnja 2013. godine RH je postala 28. punopravnom članicom EU, a da bi mogla koristiti sve blagodati koje EU pruža, ali i obavljati sve dužnosti koje su u članstvu EU obavezne, RH je morala pravo EU implementirati u svoj pravni poredak.

3.1. Ustavna obveza javnopravnih tijela da izravno primjenjuju pravo EU

Vrban navodi kako je „država teritorijalno-politička zajednica u kojoj postoji vrhovna ili suverena vlast.“ Kako bi se ustanovila vrhovna ili suverena vlast, potrebno je pravna pravila „staviti na papir“, u ovom slučaju u Ustav. Ustavom se, dakle, određuje međusobni odnos različitih dijelova države te njihov odnos prema cjelini, određuju se zajednički ciljevi te se propisuju pravila kojima se donose obvezujuće odluke koje vrijede za sve građane RH.

Da bi RH postala članicom EU, Ustav RH se morao mijenjati te je, između ostalih izmjena po pojedinim člancima, u postojeći Ustav dodana VIII. glava pod nazivom „EUROPSKA UNIJA“ koja sadrži:

1. Pravnu osnovu članstva i prijenos ustavnih ovlasti (članak 143.)
2. Sudjelovanje u institucijama Europske unije (članak 144.)
3. Pravo Europske unije (članak 145.)
4. Pravo građana Europske unije (članak 146.)

Dakle, dodani su članci 143, 144, 145 i 146 u kojima se detaljno razrađuje općenita primjena prava EU u Hrvatskoj. (Ustav Republike Hrvatske, NN 85/2010,)

Članak 145. Ustava RH propisuje da „Ostvarivanje prava koja proizlaze iz pravne stečevine Europske unije, izjednačeno je s ostvarivanjem prava koja su zajamčena hrvatskim pravnim poretkom.“ Isto tako, u spomenutom članku je određeno kako „Pravni akti i odluke koje je Republika Hrvatska prihvatila u institucijama Europske unije primjenjuju se u RH u skladu s pravnom stečevinom Europske unije.“ Nadalje, pravo EU izravno primjenjuju, hijerarhijski poredana: državna tijela, jedinice lokalne i regionalne samouprave te pravne osobe s javnim ovlastima.

Iz navedenog se zaključuje kako ova pravna pravila vrijede i prilikom primjene kohezijske politike EU u RH.

3.2. Zakonska osnova provedbe kohezijske politike

Osim pravne regulative u Ustavu RH, provedba prava EU implementirana je i u hrvatsko zakonodavstvo. Najvažniji Zakon bio bi „Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj u razdoblju 2014-2020“, NN 92/14. Iako je taj period prošao i u tijeku je 2021. godina, spomenuti Zakon za razdoblje 2021. do 2027. godine je u nacrtu od 29. travnja 2021. godine te u trenutku pisanja ovog rada nije stupio na snagu, stoga će se u ovom radu bazirati na navedeni Zakon u razdoblju koje je prošlo, 2014.-2020. godine.

U Zakonu o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj u razdoblju 2014.-2020. koji sadrži 11 članka navode se „zajedničke odredbe o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo“ kako bi se „uspostavio institucionalni okvir za upravljanje i provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u RH u financijskom razdoblju 2014. – 2020.“ (čl. 1.)

Članak 4., podstavak 1, spomenutog zakona propisuje da su Europski strukturni i investicijski fondovi koji se provode u RH:

- ❖ Europski fond za regionalni razvoj (EFRR)
- ❖ Europski socijalni fond (ESF)
- ❖ Kohezijski fond
- ❖ Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR)
- ❖ Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR).

Na temelju Programa kojima se podržava cilj „Ulaganje u rast i radna mjesta“ ostvaruje se provedba kohezijske politike u RH, jer se program „Konkurentnost i kohezija“ financira iz Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, a program „Učinkoviti ljudski potencijali“ financira se putem Europskog socijalnog fonda. (Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj u razdoblju 2014-2020, NN 92/14, čl. 3.)

U razdoblju od 2014. do 2020. operativni program „Konkurentnost i kohezija“ težio je ukupno 6.831.255.232,00 eura, a iznosi su se dijelili između sljedećih prioriternih osi: jačanja gospodarstva primjenom istraživanja i inovacija, korištenja informacijske i komunikacijske

tehnologije, poslovne konkurentnosti, promicanja energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije, klimatskih promjena i upravljanja rizicima, zaštite okoliša i održivosti resursa, povezanosti i mobilnosti, socijalnog uključivanja i zdravlja, obrazovanja, vještine i cjeloživotnog učenja te tehničke pomoći. (Europski strukturni i investicijski fondovi, URL, [pristup 22.6.2021.]

4. ULOGA JAVNE UPRAVE U PROVEDBI KOHEZIJSKE POLITIKE

Neupitno je koliki učinak javna uprava ima na razvoj ekonomije u pojedinoj zemlji, isto tako može imati i negativan učinak u smislu lošeg djelovanja javne uprave stoga je jasno da je ona vrlo važan čimbenik u provedbi prava EU općenito, a sukladno s tim i pojedinih politika EU koje uključuju i kohezijsku politiku. Svojem razvojem, širenjem i evoluiranjem, EU državama članicama nameće određeni skup novih upravnih zadataka. Upravo se iz tih razloga i hrvatska javna uprava morala uklopiti u taj organizirani sustav kroz nekoliko aspekata; pravno, organizacijski, funkcionalno i kulturološki.

Politike EU u RH mogu provoditi sve državne uprave (ministarstva, uprave, uredi, zavodi i sl.), državne upravne agencije i njihove područne jedinice (ekspoziture, ispostave) te pravne osobe s javnim ovlastima.

RH su na raspolaganju sljedeći instrumenti kohezijske politike: Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond i Kohezijski fond.

Operativni programi (*OP- Operational Programme*) su definirani kako bi odredili prioritetna područja na koja se sredstva iz fondova EU trebaju usmjeravati. Radi se o koordinacijskom tijelu, posredničkom tijelu, tijelu za ovjeravanje i tijelu za reviziju, nadležnom za provedbu izabranih prioriteta ulaganja.

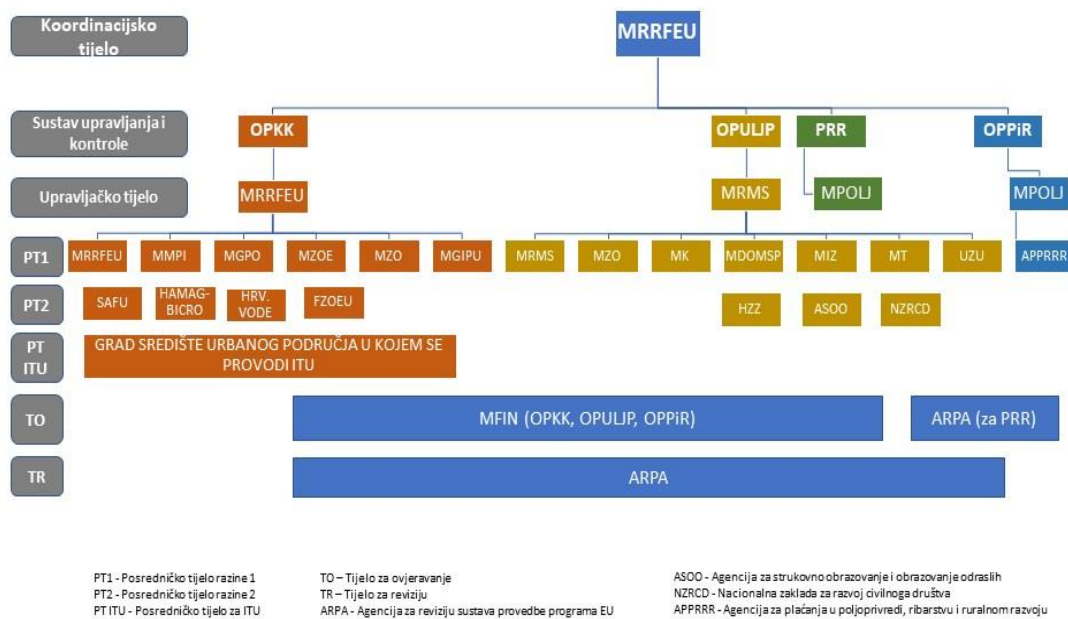
Također postoji Tijelo za reviziju (TR)- Agencija za reviziju sustava provedbe programa Europske unije, Tijelo za ovjeravanje (TO)- Ministarstvo financija – MFIN i Upravljačko tijelo (UT) koje upravlja operativnim programom.

Za svaki Operativni program „Konkurentnost i kohezija“ nadležno je Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU, a za Operativni program „Učinkoviti ljudski potencijali“ nadležno je Ministarstvo rada i mirovinskog sustava.

Postoje još i Posrednička tijela razine 1 (PT1) i Posrednička tijela razine 2 (PT2).

Schema 3. Institucionalni okvir za (operativne) programe financijskog razdoblja 2014.-2020. (Europski strukturni i investicijski fondovi, URL, [pristup 29.6.2021.]

Institucionalni okvir za (operativne) programe financijskog razdoblja 2014.-2020.



U radu Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu (Koprić, et.al. 2014:24) napisao je da je „javna uprava skup upravnih organizacija koje obavljaju javne poslove. Javni su poslovi oni koji se obavljaju u interesu lokalne, regionalne ili nacionalne političke zajednice te su kao takvi određeni propisom državnog, regionalnog ili lokalnog karaktera.“ Stoga se može lako zaključiti da su vrste javnih poslova lokalni, regionalni i državni javni poslovi.

No, javna uprava kakvu poznajemo danas nije nastala nastankom države, već se razvoj uprave u RH odvijao, i još uvijek se odvija, kroz faze. Dosad je razvoj javne uprave u RH prošao kroz tri faze; 1990.1993.godine faza utemeljenja, 1993-.2001. godine faza konsolidacije, a 2001. počinje faza europeizacije, dok je 2008. donošenjem strategije Reforme državne uprave godine počela četvrta faza- modernizacije javne uprave. (Koprić, et.al. 2014:24)

Hrvatsku javnu upravu reguliraju sljedeći temeljni pravni propisi: Ustav, Zakon o Vladi Republike Hrvatske, NN 150/11, 119/14, 93/16, 116/18, Zakon o sustavu državne uprave, NN 66/19, Zakon o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 33/01, 60/01, 129/05, 109/07, 125/08, 36/09, 36/09, 150/11, 144/12, 19/13, 137/15, 123/17, 98/19, 144/20, Zakon o ustanovama, NN 76/93, 29/97, 47/99, 35/08, 127/19, Zakon o državnim službenicima, NN

92/05, 140/05, 142/06, 77/07, 107/07, 27/08, 34/11, 49/11, 150/11, 34/12, 49/12, 37/13, 38/13, 01/15, 138/15, 61/17, 70/19, 98/19, Zakon o službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, NN 86/08, 61/11, 04/18, 112/19, Zakon o općem upravnom postupku, NN 47/09, Zakon o upravnim sporovima, NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17 i drugi.

Javna uprava u RH počela je težiti nekim novim standardima kao što su: transparentnost i učinkovitost te efikasnosti i mogućnost pristupa informacijama, zatim pouzdanost i jednostavnost.

4.1. Uloga tijela državne uprave u provedbi kohezijske politike

Tijela državne uprave su ministarstva i državne upravne agencije. Kao najvažnije tijelo za provedbu i nadzor provedbe Kohezijskog fonda EU u RH moguće je izdvojiti Koordinacijsko tijelo (KT) Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije (MRRFEU). Navedeno Ministarstvo je ujedno i nacionalno tijelo koje je odgovorno za donošenje pravila, uspostavu Sustava, programiranje, praćenje provedbe na nacionalnoj razini, razvoj integriranog sustava upravljanja informacijama te koordinaciju s Europskom Komisijom. (Kohezijska politika EU i Hrvatska, URL, [pristup 24.6.2021.]

Ovdje se naglašava da ministarstva imaju veliku važnost u kreiranju politika koje se usklađuju u Bruxellesu te se temeljem tih politika odobravaju javni pozivi za dodjelu sredstava EU. Kao Koordinacijsko tijelo, ministarstva sudjeluju kao provodna tijela u smislu da, primjerice, njima opravdavaju troškovi, a ona ujedno i vrše isplate i ostalo.

Nadležnost svakog ministarstava propisana je Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave (NN 85/20). U kontekstu provedbe kohezijske politike posebno je istaknuta uloga sljedećih ministarstava i središnjih državnih ureda:

- ❖ Ministarstva financija u obavljanju upravnih i drugih poslova, osobito što se tiče: „inspekcijskih poslova vezanih uz otkrivanje međunarodnih poreznih i financijskih prijevara na štetu proračuna i fondova EU“ te „poslova financijskog upravljanja u okviru decentraliziranog sustava provedbe pomoći EU u RH i korištenja europskih sredstava i fondova“ (članak 8.);
- ❖ Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja koje sudjeluje „u pripremi i upravljanju strateških i operativnih dokumenata i programa za korištenje sredstava fondovaEU“ te

„priprema i provodi strateške i operativne dokumente i programe za korištenje sredstava fondova EU“ (članak 9.);

- ❖ Ministarstva kulture u obavljanju poslova „financiranja kulture i medija iz fondova EU“ (članak 12.);
- ❖ Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije u obavljanju upravnih i drugih poslova vezanih za „koordinaciju, programiranje i strateško praćenje provedbe Kohezijske politike i programa financiranih iz fondova EU u RH, izradu prijedloga broja i opsega (operativnih) programa financiranih iz fondova EU za pojedino financijsko razdoblje, izradu Sporazuma o partnerstvu između RH i EU, pripremu prijedloga akata kojima se utvrđuje institucionalni okvir za korištenje fondova EU, koordiniranje izrade akata strateškog planiranja koje proizlazi iz Sporazuma o partnerstvu te ispunjavanje uvjeta koji omogućuju provedbu fondova EU; obavljanje poslova koji se odnose na koordinaciju sudionika i aktivnosti vezanih uz planiranje, programiranje, provedbu, praćenje provedbe i vrednovanje godišnjih i višegodišnjih regionalnih razvojnih programa i projekata koji su namijenjeni razvoju županija i širih regija, poticanje razvoja područja koja zaostaju za nacionalnim razvojnim prosjekom i područja s razvojnim posebnostima, poticanje razvoja prekogranične, međuregionalne i transnacionalne suradnje, kao i na pripremu prioriteta i višegodišnjih i godišnjih strateških i operativnih dokumenata za korištenje sredstava fondova EU i ostalih međunarodnih izvora organizira i provođenje informativno-obrazovne aktivnosti o mogućnostima i rezultatima korištenja fondova EU“ (članak 14.);
- ❖ Ministarstva poljoprivrede u provedbi projekata iz fondova i programa EU-a (članak 16.);
- ❖ Ministarstva prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine „u sudjelovanju u pripremi i provođenju programa iz fondova EU“ (članak 18.) te
- ❖ Središnjeg državnog ureda za razvoj digitalnog društva „u sudjelovanju u pripremi strateških dokumenata i projektne dokumentacije strukturnih fondova i ostalih relevantnih programa EU“ (članak 22.).

Ministarstvu regionalnog razvoja i fondova EU temeljem Zakona o regionalnom razvoju dodijeljena je uloga nositelja politike regionalnog razvoja na središnjoj razini. (Zakon o regionalnom razvoju, NN 147/14, 123/17, 118/18, članak 17., stavak 1.) Osim toga, zakonom je određeno da „središnje tijelo državne uprave nadležno za poslove regionalnoga razvoja i fondova EU jest Koordinacijsko tijelo“. (Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za

provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj u razdoblju 2014-2020, NN 92/14, čl. 6.).

U sklopu prethodno određene uloge, Ministarstvo obavlja: „koordinaciju svih poslova vezanih za usklađivanje s EU na području regionalne politike i upravljanja strukturnim instrumentima; obavlja poslove nacionalnog, upravljačkog i kontrolnog tijela za programe europske teritorijalne suradnje za financijsko razdoblje 2014. – 2020., obavlja poslove upravljanja i provedbe Operativnog programa „Konkurentnost i kohezija“ (OPKK), sufinanciranih sredstvima strukturnih instrumenata EU, uključujući: uspostavu i unaprjeđenje rada sustava, financijsko upravljanje i kontrolu, praćenje, izvještavanje i vrednovanje, pripremu i provedbu projekata, koordinaciju s međunarodnim financijskim institucijama u pitanjima vezanim za aktivnosti predmetnih programa, zatvaranje programa; prema smjernicama nositelja izvora financiranja priprema i izrađuje smjernice koje se odnose na natječajne procedure i sustav provedbe projekata iz programa koje provodi; provodi postupke nabave vezano za prijave projekata za dodjelu sredstava iz pojedinih programa sukladno pozitivnim propisima RH te utvrđenim smjernicama i metodologijama; priprema i provodi natječaje, postupke ocjenjivanja i odabira projekata kojima će se dodijeliti financijska sredstva te priprema i zaključuje ugovore i odgovorno je za ugovornu administraciju; obavlja plaćanje prema utvrđenim kriterijima i sklopljenim ugovorima te prati tijekom financijskih sredstava; prati, kontrolira i vrednuje provedbu projekata te o tome priprema izvješća; uspostavlja informatički sustav praćenja provedbe projekata unutar pojedinih programa; organizira i provodi izobrazbu vezano za svoj djelokrug; informira potencijalne korisnike te organizira i provodi informativno-obrazovne aktivnosti o mogućnostima i rezultatima korištenja fondova EU; promovira programe Europske teritorijalne suradnje kojima upravlja; savjetuje korisnike projekata u procesima vezanim uz provedbu pojedinačnih ugovora; obavlja i druge poslove iz svog djelokruga. Ministarstvo koordinira i prati provedbu nacionalne razvojne strategije, savjetuje tijela državne uprave o pripremi i vrednovanju akata strateškog planiranja i mjerama za provedbu razvojnih prioriteta RH te je odgovorno za usklađenost nacionalnih akata strateškog planiranja s planskim dokumentima EU“. Ministarstvo također „suraduje i koordinira potrebne aktivnosti s jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave te s ostalim sudionicima i nositeljima u pripremi, organizaciji i provedbi razvojnih programa i projekata“ te „sudjeluje u radu institucija EU i suraduje s drugim međunarodnim institucijama sukladno propisanoj nadležnosti i djelokrugu.“ (Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave NN 85/20, članak 14.).

4.2. Uloga jedinica lokalne i regionalne samouprave u provedbi kohezijske politike

U važećem Zakonu o regionalnom razvoju, Glava III. se odnosi na koordinaciju i poticanje regionalnog razvoja na razini područne (regionalne) samouprave gdje je u članku 24. određeno: "Jedinica područne (regionalne) samouprave nositelj je planiranja razvoja za svoje područje". Nadalje je navedeno kako "U planiranju razvoja jedinica područne (regionalne) samouprave surađuje s jedinicama lokalne samouprave sa svojeg područja i drugim jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave". Osim toga "U svrhu učinkovite koordinacije i poticanja regionalnog razvoja jedinica područne (regionalne) samouprave osniva regionalnu razvojnu agenciju kao javnu ustanovu (regionalni koordinator)". Vezano za to, jedinica regionalne (područne) samouprave, veliki gradovi (sjedišta županija), jedinice lokalne samouprave te druga javnopravna tijela s područja županije mogu biti suosnivači regionalnog koordinatora. Na kraju je propisano da su suosnivači regionalnih koordinatora zaduženi za osiguravanje financijskih i drugih uvjeta kako bi rad regionalnih koordinatora bio odgovarajuće kvalitete. (Zakon o regionalnom razvoju, NN 147/14, 123/17, 118/18, čl.24.)

U provođenju kohezijske politike EU važnu ulogu sve više dobivaju regionalni koordinatori koje su osnovale sve županije pa tako i Požeško-slavonska. Riječ je o javnoj ustanovi „Regionalni koordinator razvoja Požeško-slavonske županije“, pod skraćenim imenom Regionalni koordinator PSŽ- PANORA d.o.o.

Uloga jedinica lokalne i regionalne (područne) samouprave u provedbi kohezijske politike je od iznimne važnosti zbog najbliže povezanosti s građanima i njihovim potrebama. Ovaj odnos najbliže pojašnjava načelo supsidijarnosti utvrđeno UEU (čl.5, stavak 3.) kojim se definiraju okolnosti da EU ima prednost u djelovanju u odnosu na države članice kad se radi o regijama u kojima ona nema isključivu nadležnost.

Članak 5., stavak 3. Ugovora o EU propisuje tri preduvjeta koja moraju biti ispunjena da bi institucije EU mogle djelovati u skladu s načelom supsidijarnosti:

- ❖ područje djelovanja nije u isključivoj nadležnosti EU (neisključiva nadležnost);
- ❖ države članice ne mogu u dovoljnoj mjeri ostvariti ciljeve predloženog djelovanja (potreba);
- ❖ zbog opsega ili učinaka djelovanja uspješnije ga može provesti EU (dodana vrijednost)

Poslovi javnih ovlasti koje Regionalni koordinatori obavljaju su regulirani Sukladno Zakonu o izmjenama i dopunama Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN 123/2017) čl. 10., a radi se o:

- ❖ izradi županijske razvojne strategije te o drugim strateškim dokumentima za područje županije,
- ❖ provjeravanju jesu li dokumenti strateško planiranja usklađeni s hijerarhijski višim dokumentima te donose odluke kojima to potvrđuju,
- ❖ pružanju pomoći prilikom provedbe i pripreme programa potpore javnopravnim tijelima i javnim ustanovama s područja svoje županije kojima su osnivači RH ili županija,
- ❖ provođenju razvojnih programa za županiju ako ih županija i/ili suosnivači za to ovlaste te
- ❖ provođenju ostalih programa za ravnomjerniji razvoj čiji su nositelji Ministarstva i druga središnja tijela državne uprave.

Osim Upravnog vijeća Ustanove i ravnatelja, Regionalni koordinator razvoja PSŽ ima tri odjela; Odjel za strateško planiranje i razvojne programe (četiri djelatnika), Odjel za pripremu i provedbu projekata (15 djelatnika) i Odjela za opće i financijske poslove (četiri djelatnika). Ukupno Regionalni koordinator razvoja PSŽ ima 23 djelatnika i ravnateljicu iz čega bi se moglo zaključiti da broj zaposlenih ne može biti dovoljan za provedbu svih projekata koji su na raspolaganju u Požeško-slavonskoj županiji. Pri tome se ne osvrće na kvalitetu rada, nego isključivo na kvantitetu, iako je dosad proveden velik broj projekata od kojih ih je dosta i u tijeku provedbe. Isto tako, važno je napomenuti gradove Pleternicu i Lipik kao primjere izvrsne provedbe projekata iz Fondova EU o kojima se unazad nekoliko godina čita u pozitivnom svjetlu kako bi jedinica lokalne samouprave trebala provoditi politike EU. Prema analizi koju je provelo Ministarstvo financija, u razdoblju od 2017. do 2019. godine Grad Lipik je s ostvarenih EU sredstava u iznosu od 3.186,69 kn po stanovniku bio na drugom mjestu po povlačenju EU sredstava u RH, dok se Pleternica s ukupnim iznosom od 1.893,66 kn po stanovniku popela na zavidno 7. mjesto.

Tablica 1. Popis gradova prema iznosu povučenih sredstva iz EU Fondova po stanovniku (Portal Gradonačelnik.hr, URL, [pristup 28.6.2021.]

Redni broj	Grad	Županija	Broj stanovnika 2011	Kategorija	Ukupno EU Fondovi 2019	Iznos povučenih sredstava po stanovniku za 2019
1	Vrlika	Splitsko - dalmatinska županija	2.177	Mali grad	12.451.683	5.719,65
2	Lipik	Požeško - slavonska županija	6.170	Mali grad	19.661.850	3.186,69
3	Otok (Vinkovci)	Vukovarsko - srijemska županija	6.343	Mali grad	18.836.883	2.969,71
4	Beli Manastir	Osječko - baranjska županija	10.068	Srednji grad	25.553.386	2.538,08
5	Klanjec	Krapinsko - zagorska županija	2.915	Mali grad	6.096.106	2.091,29
6	Garešnica	Bjelovarsko - bilogorska županija	10.472	Srednji grad	20.880.583	1.993,94
7	Pleternica	Požeško - slavonska županija	11.323	Srednji grad	21.441.868	1.893,66
8	Prelog	Međimurska županija	7.815	Mali grad	14.565.148	1.863,74
9	Mursko Središće	Međimurska županija	6.307	Mali grad	10.721.871	1.700,00
10	Virovitica	Virovitičko - podravska županija	21.291	Srednji grad	35.433.952	1.664,27

No, kako postoje pozitivni primjeri, tako ima i onih manje oglednih primjera. Stoga je osnovan OLAF koji istražuje prijekare povezane s proračunom EU-a, korupciju i ozbiljne prekršaje unutar europskih institucija te za Europsku komisiju izrađuje politiku borbe protiv prijekara. Tijelima koja su nadležna za upravljanje EU fondovima, temeljem znanja i iskustva pomaže kako bi razumjeli vrste prijekara, prijekare i opasnosti te im sprječavanjem svih vrsta prijekara pomaže zaštititi financijske interese EU-a. (Europska komisija, Europski ured za borbu protiv prijekara, URL, [pristup 29.6.2021.]

Upravo je u vrijeme pisanja ovog rada medijske stupce punila navodna malverzacija EU fondovima prilikom izgradnje jedne poznate vinarije u Kutjevu. Naime, OLAF je u svom izvješću za 2020. godinu naveo da se zloupotrijebio postupak odabira izvođača radova i na osnovu toga se traži povrat sredstava u iznosu od 1,3 milijuna eura. Iz uprave vinarije opovrgavaju sve navedene optužbe.

Također postoji negativan primjer provedbe EU iz grada Požege koji je početkom 2021. godine isto bio medijski eksponiran. Radi se o izgradnji sportske dvorane u OŠ D. Cesarić u Požegi gdje je Grad Požega kao nositelj projekta navodno krivotvorio neke dokumente kako bi prividno prikazao da su radovi počeli u 2019. godini (jer je do tada bio rok početka radova), a prema optužbama, radovi su počeli u 2020. godini te se time prekršio jedan od uvjeta provedbe EU projekta. Cijeli slučaj je u ovom trenutku na sudu, a bivšem gradonačelniku i tadašnjim pročelnicima pojedini Odjela u Gradu Požegi prijete zatvorske kazne.

5. PRAKTIČNI PRIMJERI

Regionalni koordinator PSŽ je tehnička pomoć te u manjem obimu partner ili suradnik na:

- ❖ 75 projekata u provedbi, ukupne vrijednosti 453.289.227,22 kn;
- ❖ 14 projekata na ocjenjivanju, ukupne vrijednosti 30.664.408,37 kn;
- ❖ 30 projekata u pripremi, ukupne vrijednosti 300.000.00.00 kn;
- ❖ 138 završenih projekata, ukupne vrijednosti 153.699.316,15 kn.

Službeni podaci o svim praktičnim primjerima projekata navedenih u nastavku rada preuzeti su sa službene internetske stranice Regionalnog koordinatora razvoja Požeško-slavonske županije. (Regionalni koordinator razvoja PSŽ, URL, [pristup 24.6.2021.]

5.1. Projekti u provedbi na lokalnoj razini

Projekt kojim se jačaju kapaciteti za uspješnu pripremu i provedbu projekata iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova. Jedan od ciljeva projekta je i pružanje direktne podrške za pripremu i provedbu projekata za financiranje iz ESI fondova. Neke od aktivnosti projekta su; jačanje kapaciteta zaposlenih, nositelja projekta i djelatnika javnih ustanova i drugih javnopravnih tijela. Vrijednost projekata „Zajedno do razvoja I“ i „Zajedno do razvoja II“ je 25.861.519,01 kuna, a nositelj je Regionalni koordinator PSŽ.

Projektima vezanim uz Regionalni centar kompetentnosti se žele izgraditi i unaprijediti kapaciteti Poljoprivredno-prehrambene škole u Požegi kako bi postojeći programi učenja bili više orijentirani na praksu, ali se i povezali sa znanosti, gospodarstvom i njihovim potrebama. Ovo će se postići rekonstrukcijom objekata i dogradnjom, nabavkom opreme za praktikume, razvojem novih kurikuluma, edukacijom i usavršavanjem nastavnika. U realizaciji su dva projekta ukupne vrijednosti 80.000.000,00 kuna.

Okosnicu Projekta „Svijet graševine“ čine tri različite posjetiteljske infrastrukture i atrakcije vinskog i kulturnog turizma, smještene u kutjevačkom (Kuća graševine), pleterničkom (Muzej bećarca) i pakračkom vinogorju (Spahijski podrum). U infrastrukturnom smislu su to tri centra koji interpretiraju svoje baštinske priče, ali koje povezuje vinska priča i identitet. U projektu „Svijet graševine (Spahijski podrum, Muzej bećarca, brendiranje)“ provode se aktivnosti radova na izgradnji i opremanju Spahijskog podruma u Pakracu i Muzeja bećarca u Pleternici. Požeško-slavonska županija i TZ PSŽ su nositelji aktivnosti razvoja brenda i

promocije Svijeta graševine. Vrijednost projekta je 65.772.029,98 kuna. „Kuća graševine“ se razvija kroz drugi projekt u kojem se izrađuje projektno-tehnička i muzeološka dokumentacija. Vrijednost ovog projekta je 2.913.500,00 kn.

Sredstvima iz Projekta „Slavonija, Baranja i Srijem“ uspostaviti će se nove kulturno-turističke destinacije Požeško-slavonske županije: „Svijet graševine“, „Terme Lipik“, te „Požeške bolte“ čija ukupna vrijednost prelazi 180 milijuna kuna. Financiranje je odobreno te su gradovi nositelji ovih projekata potpisali ugovore o financiranju (u provedi). Regionalni koordinator je tehnička pomoć u projektima „Svijet graševine“ i „Terme Lipik“.

Izrađuje se dokumentacija kroz projekte „Geotermalni izvori Požeško-slavonske županije“ u vrijednosti 1.876.000,00 kn, „Trenkov dvorac-dokumentacija“ u vrijednosti 4.507.250,00 kn te „Regionalni centar razvoja poljoprivredne proizvodnje Požeško-slavonske županije“ u vrijednosti 2.526.000,00 kuna kojima je nositelj Požeško-slavonska županija. Županija je partner gradovima Pakracu i Kutjevu na izradi dokumentacije za projekte „Medicinski centar za edukaciju, istraživanje i zdravstveni turizam u Pakracu“ u vrijednosti 2.300.000,00 kuna i „Kuća graševine“ u vrijednosti 2.913.500,00 kn. U svim projektima Regionalni koordinator je tehnička pomoć (projekti u provedbi). Za realizaciju je pripremljen projekt „Centar kompetentnosti u poljoprivredi i prehrani“ Poljoprivredno-prehrambene škole Požega kojim se gradi farma muznih krava i farma crne slavonske svinje. Dodatkom 2. Razvojnog sporazuma SBS, osigurana su dodatna sredstva i za realizaciju ovih projekata za koje se izrađuje dokumentacija te projekata Regionalni distribucijski centar za voće i povrće (nositelj PSŽ) i Nova ergela Lipik (nositelje Grad Lipik) u ukupnom iznosu 501.750.000 kn.

Kroz 41 projekt energetske obnove obnovila se je ukupno 31 zgrada u vrijednosti 105.483.830,45 kuna. Od toga je u 25 školskih zgrada uloženo 53.922.498,56 kuna, a u 3 projekta socijalne i zdravstvene infrastrukture 45.870.436,80 kuna (OŽB Požega 21.354.220,01 kn, EO OŽB Pakrac i bolnice hrvatskih veterana 13.435.153,00, EO Doma za starije i nemoćne osobe Požega 10.819.306,25). Za ove projekte je osigurano i sufinanciranje vlastitog udjela iz sredstava Fonda za sufinanciranje u ukupnom iznosu od 27.212.226,15 kuna (završeni projekti). Pripremljena je projektno-tehnička dokumentacija za 10 novih projekata, te se priprema dokumentacija za fotonaponske elektrane na obrazovnim i zdravstvenim zgradama.

Tu su još i projekti u zdravstvu (uređenja i opremanja ambulanti Doma zdravlja), projekti u školstvu („Obrazujmo se zajedno“, „Obrok za 5!“ i „Školska shema voća i mlijeka“), projekti u poljoprivredi i ruralnom razvoju (razminiravanje poljoprivrednog zemljišta, podrška OPG-ima) te obnova Županijske palače vrijedna 2.393.711,88kn.

5.2. Projekti na nacionalnoj razini

Kao najvažniji, a ujedno i najveći projekt u RH navodi se Pelješki most čija izgradnja iznosi 3.215.559.659,40 HRK, a ukupan iznos sufinanciranih sredstava je 2.733.225.710,49 HRK. Ugovor za izgradnju je sklopljen u lipnju 2017. godine, a očekivani datum za završetak projekta je 31. siječanj 2022. godine.

Osnovu projekta čini izgradnja 2,5 km duljine mosta, a ukupno je planirana izgradnja 32,5 km novih cesta, što pristupnih, što obilaznih. Most će biti izravna cestovna veza između Hrvatske i Južne Dalmacije. Projekt je podijeljen na tri faze izgradnje te je dio Operativnog programa konkurentnosti i kohezije u razdoblju od 2014. do 2020. godine. Nositelj projekta su Hrvatske ceste d.o.o.

6. ZAKLJUČAK

Kao osnovni zaključak nameće se činjenica kako bi provođenje kohezijske politike u javnoj upravi (državnoj, lokalnoj i regionalnoj te javnoj službi) u RH ipak moglo bolje funkcionirati i ostvarivati bolje rezultate nego što je to bio slučaj do današnjeg dana.

Koncept provođenja EU politika u državama članica EU jest vrlo jasan s izraženim stavom, jasnim ciljevima te razrađenim Zakonima i pravnim pravilima. Sustav bi, poštujući navedene koncepte, trebao bez problema funkcionirati i davati zadovoljavajuće rezultate. Neizbježno je spomenuti da je RH u raznim istraživanjima i anketama EU gotovo uvijek pri samom dnu ljestvice. Iako službeni podaci MRRFEU pokazuju da RH korištenjem bespovratnih sredstava EU profitira, i dalje je daleko od nekih drugih država članica, koje gotovo svaki nacionalni projekt provode kroz Fondove EU. Prirodna bogatstva koje RH ima, geografski položaj i povijesne činjenice trebale bi biti odlična podloga za uspjeh koji bi RH svrstao na vrh svih istraživačkih ljestvica, no praksa ipak pokazuje da je stanje u državi potpuno drukčije.

Podaci koje godinama objavljuju institucije EU prikazuju Finsku, Irsku pa čak i Bugarsku kao pozitivne primjere iskorištavanja Fondova EU u postotcima od čak 70%, dok je RH s 30-ak% nerijetko pri samom dnu ljestvice. Moglo bi se reći da je jedan od razloga tome i nedostatak ljudskih potencijala, obrazovanih ljudi koji znaju i imaju volju raditi, napredovati i naučiti više. Razlog nedostatka takvih potencijala nisu samo migracije i neuspjele natalitetne politike koje država provodi, nego i broj djelatnika pojedine struke koji rade u ministarstvima gdje očito nedostaje stručnjaka koji će projekte predstavljati u Bruxellesu.

U razgovoru s voditeljem jednog od Odjela u Ustanovi, saznaje se da je u PANORA-i u proteklih nekoliko godina zaposlen veći broj djelatnika, no da su se s vremenom oni premjestili raditi u neke druge javne ustanove u Požegi i daljim županijama. Pitanje koje se nameće jest: „Ima li javna uprava (i RH općenito) dovoljan broj obrazovanih ljudi koji znaju i razumiju provedbu EU projekata?“ jer kvalificirani djelatnici odlaze na neka druga radna mjesta zbog, primjerice, sigurnijeg posla, boljih uvjeta ili pak veće plaće.

Neizostavna činjenica prilikom provođenja EU politika u javnoj upravi jest definitivno i korupcija koje ima dovoljno da RH zaprlja obraz u Bruxellesu. U zadnje su vrijeme dokazane i malverzacije višemilijunskim projektima u Požeško-slavonskoj županiji koja je relativno nenaseljena i mala, pa je zaključak koji se nameće sam od sebe da je možebitno postojanje malverzacija projektima i sredstvima iz EU diljem RH itekako moguće u puno većem obujmu.

Realno govoreći, korupcija je u RH prisutna u svim sferama i zato i jesmo tu gdje jesmo, pri dnu svih ljestvica, s vanjskim dugom koji je početkom 2021. godine iznosio više od 40 milijardi eura.

Sve u svemu, upitno je kako će i hoće li RH svojim ljudskim resursima uopće moći iznjedriti nove javne politike EU; 1. Pametnu Hrvatsku, 2. Zelenu Hrvatsku, 3. Povezanu Hrvatsku, 4. Socijalnu Hrvatsku i 5. Građansku Hrvatsku.

7. LITERATURA

Knjige i članci:

1. Bešlić (2014) *Upravljanje EU projektima*, Zagreb, Tim4Pin
2. Đulabić, V. (2007) *Regionalizam i regionalna politika*, Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu
3. Jelovčić (2018), *Učimo o EU*, Zagreb, GONG 2. Izmijenjeno i dopunjeno izdanje
4. Koprić, et.al. (2014) *UPRAVNA ZNANOST Javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
5. Marinac, A. i Raguž, V. (2014) *Uloga kohezijske politike i europskih fondova u održavanju regionalne ravnoteže teritorija EU*, U: Lacković, Z., ur., *Zbornik radova Organizacija i tehnologija održavanja*, Požega, str. 193-202.
6. Marinac, A. (2020) *Oblikovanje europske kohezijske politike ujednačavanja regionalnih nejednakosti*. Doktorska disertacija. Osijek: Pravni fakultet Osijek
7. Vrban, D. (1998) *Uvod u državu i pravo*, Zagreb, Biblioteka

Propisi:

8. Ustav Republike Hrvatske, NN 85/10- pročišćeni tekst, 5/14
9. Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije, Službeni list Europske unije C 202/1, 7.6.2016.
10. Uredba (EU) 2021/1060 o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Kohezijskom fondu koji je najvažniji za ovaj završni rad, zatim o „Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike“, Službeni list Europske unije L 231/159, 30.6.2021.
11. Zakon o regionalnom razvoju. (NN147/14, 123/17, 118/18)
12. Zakon o izmjenama i dopunama Zakon o regionalnom razvoju RH. (NN 123/17)
13. Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj u razdoblju 2014-2020. (NN 92/14)
14. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave. (NN 85/20)
15. Uredba o osnivanju Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU (NN 90/07, 114/07, 29/12, 56/13, 24/16)

Internet izvori:

16. AURORA- Regionalni koordinator razvoja Istre, URL: Home - Aurora (istra-europa.eu) [pristup 20.7.2021.]
17. Europska komisija, URL:<https://op.europa.eu/webpub/com/abc-of-eu-law/hr/> [pristup 29.6.2021.]
18. Europska Komisija, ured za borbu protiv prijevara, URL: https://ec.europa.eu/anti-fraud/home_hr [pristup 29.6.2021.]
19. Europski parlament, URL: <https://www.europarl.europa.eu/portal/hr> [pristup 28.6.2021.]
20. Europski strukturni i investicijski fondovi, URL: <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/1> [pristup 21.6.2021.]
21. Hrvatska znanstvena bibliografija, URL: <https://www.bib.irb.hr/> [pristup 15.3.2021.]
22. Ministarstvo financija, URL: <https://mfin.gov.hr/> [pristup 28.6.2021.]
23. Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture, URL: <https://povezanhrvatska.eu/projekti/peljeski-most/> [pristup 28.7.2021.]
24. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU, URL: <https://razvoj.gov.hr/> [pristup 24.6.2021.]
25. Ministarstvo vanjskih i europskih poslova., URL: <https://izvoz.gov.hr/> [pristup: 24.06.2021.]
26. PANORA- Regionalni koordinator razvoja PSŽ, URL: <https://www.panora.hr/> [pristup 24.6.2021.]
27. Portal o EU fondovima, URL: ESI FONDOVI 2021.-2027. - EU-PROJEKTI.INFO [pristup 28.7.2021.]
28. Portal Gradonačelnik.hr, URL: <https://gradonacelnik.hr/10-najboljih/gradovi-sve-efikasniji-u-koristenju-eu-fondova-evo-koji-su-povukli-najvise-bespovratnog-novca-za-svoje-projekte/> [pristup 28.6.2021.]
29. Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije (SAFU), URL: <https://www.safu.hr/hr/o-safu1> [pristup 28.6.2021.]

POPIS KRATICA

Europska Unija	EU
I tako dalje	Itd.
Republika Hrvatska	RH
Požeško-slavonska županija	PSŽ
Ugovor o Europskoj uniji	UEU
Ugovor o funkcioniranju Europske unije	UFEU
Lat. Et alii- i drugi	Et al

POPIS SHEMA I TABLICA

SHEME:

1. Prioriteti kohezijske politike za razdoblje 2021.-2027.godine.....7
2. Hijerarhijski prikaz pravnih normi u EU.....10
3. Institucionalni okvir za (operativne) programe financijskog razdoblja
2014.2020.....17

TABLICE:

5. Popis gradova prema iznosu povučenih sredstva iz EU Fondova
po stanovniku.....23

IZJAVA O AUTORSTVU RADA

Ja, **Mateja Barukčić**, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor završnog/diplomskog rada pod naslovom **Uloga javne uprave u provedbi europske kohezijske politike** te da u navedenom radu nisu na nedozvoljen način korišteni dijelovi tuđih radova.

U Požegi, 20.09.2021.

Ime i prezime studenta
