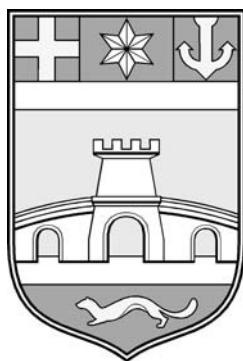


REPUBLIKA HRVATSKA
OSJEČKO-BARANJSKA ŽUPANIJA
SKUPŠTINA

Materijal za sjednicu



**INFORMACIJA O
PROBLEMATICI STATISTIČKE
PODJELE I POLITIKE
REGIONALNOG RAZVOJA
REPUBLIKE HRVATSKE**

Materijal pripremili:

- *Tajništvo Županije*
- *Regionalna razvojna agencija Slavonije i Baranje d.o.o. Osijek*

Osijek, rujna 2013.

**INFORMACIJA O
PROBLEMATICI STATISTIČKE
PODJELE I POLITIKE REGIONALNOG
RAZVOJA REPUBLIKE HRVATSKE**

I. UVOD

Potaknuta donošenjem odluke o novoj statističkoj podjeli Republike Hrvatske na statističke regije druge razine i to bez prethodnih najava ili bilo kojeg oblika rasprave, u jeku ljetnih odmora 22. kolovoza 2012. godine, Skupština Osječko-baranjske županije na svojoj 27. sjednici, 2. listopada 2012. godine razmotrila je "Informaciju o problematici statističke podjele Republike Hrvatske". zaključci su dostavljeni najvišim tijelima državne vlasti Republike Hrvatske.

Tom prigodom Skupština je donijela Zaključak kojim je iskazala svoje stanovište u odnosu na ovu problematiku, a koji je sadržavao slijedeća stanovišta:

"Imajući u vidu da se statistička podjela države prema pravilima europskog statističkog sustava, pored statističke, nalazi i u funkciji raspodjele sredstava strukturnih i Kohezijskog fonda Europske unije, Skupština ne spori činjenicu da aktualna podjela Republike Hrvatske na dvije NUTS regije druge razine omogućava i njezinim dijelovima obuhvaćenim dosadašnjom regijom Sjeverozapadna Hrvatska povlačenje tih sredstava pod povoljnijim uvjetima u dužem vremenskom razdoblju.

Skupština, međutim, upozorava na probleme u oblikovanju i provedbi politike regionalnog razvoja vezane uz statističke regije i korištenje sredstava namijenjenih smanjenju dispariteta i uravnoteženju toga razvoja.

Činjenica formiranja statističke regije Kontinentalna Hrvatska, koja ne odgovara kriteriju homogenosti prema pravilima EUROSTAT-a, otvara niz problema među kojima se osobito ističu:

- *utvrđivanje zajedničkih prioriteta u razvoju u konkurenciji razvojnih interesa i usmjerenja razvijenih i nerazvijenih dijelova i postupku odlučivanja unutar regije koji omogućava lobiranje i majorizaciju,*
- *identifikacija projekata kojima se ti prioriteti ostvaruju, a za koje se traže sredstva Europske unije,*
- *mogućnost realizacije vlastitih prioriteta nerazvijenog sjeveroistoka u uvjetima konkurencije projekata unutar regije s obzirom da značajne razlike u razvijenosti sjeveroistoka i sjeverozapada svoj odraz imaju i u administrativnim i financijskim kapacitetima odnosno apsorpcijskoj moći ovih dijelova te profitabilnosti ulaganja kao kriteriju odabira.*

U tom kontekstu pitanje svih pitanja jest kako smanjiti disparitete u razvoju odnosno osigurati ravnomjerniji regionalni razvoj kao jedan od temeljnih ciljeva utvrđenih Strategijom regionalnog razvoja Republike Hrvatske. U tom sklopu osobito značenje ima pružanje potpore povećanju i optimalnom korištenju razvojnog potencijala područja s društveno-gospodarskim razvojnim teškoćama, radi ostvarenja njihovog bržeg društveno-gospodarskog razvoja i smanjivanja zaostajanja za ostalim područjima Republike Hrvatske.

Nova statistička podjela nije u pozitivnoj korelaciji s ovim ciljem.

U nizu dokumenata Republike Hrvatske, baš kao i u Strategiji regionalnog razvoja, naglašava se da je partnerstvo lokalne i državne razine teritorijalnog ustrojstva zalag provedbi uravnoteženog regionalnog razvoja i napretka. Međusobna komunikacija i partnerstvo smanjuje prostor nerazumijevanju i sukobljavanju.

Otuda čudi što je suprotno pravilima funkcioniranja demokratskog društva, pa i izričitim odredbama Europske povelje o lokalnoj samoupravi, o ovako značajnom pitanju odlučeno bez konzultiranja javnosti ili barem jedinica teritorijalne samouprave na koje se ono odnosi. To tim više što je donesena odluka u neravnoteži s ranije najavljenim Programom Vlade Republike Hrvatske za mandatno razdoblje, pregovaračkim stajalištima u postupku pristupanja Europskoj uniji i najavama odgovornih članova Vlade, što donesenu odluku o podjeli na dvije regije čini neočekivanom i neugodno iznenađujućom.

U kontekstu rasprave o oblikovanju i provedbi strategije i politike regionalnog razvoja Republike Hrvatske nužno je ponovo naglasiti problem stvarnog utjecaja jedinica regionalne samouprave na tu politiku, što aktualizira nužnost provedbe usmjerenja, zacrtanog i Programom Vlade, ka teritorijalnom preustroju formiranjem regionalnih teritorijalnih jedinica i funkcionalnoj i fiskalnoj decentralizaciji (devoluciji) koja će teritorijalni ustroj učiniti racionalnijim i djelotvornijim, a time i ovaj dio državnog sustava Republike Hrvatske približiti europskim standardima.

Slijedom izloženog, Skupština traži od Vlade Republike Hrvatske da preispita donesenu odluku te, uvažavajući činjenicu izrazitog razvojnog zaostajanja Slavonije i Baranje koja kao regija odgovara kriteriju zaokruženosti i homogenosti zahtijevanom pravilima EUROSTAT-a, statističku podjelu na NUTS regije druge razine prilagodi nužnosti potpunog i istinitog statističkog prikaza stanja kao temelja odlučivanja o odobravanju sredstava za financiranje njezinih razvojnih projekata."

Sukladno Zaključku, njegov je sadržaj predložen i najvišim tijelima državne vlasti Republike Hrvatske.

Polazeći od ovih određenja zastupnici Kluba HDSSB u Hrvatskom saboru *Interpelacijom o radu Vlade Republike Hrvatske u svezi uloge Vlade Republike Hrvatske na osiguravanju uvjeta za ravnomjeran regionalni razvoj na temelju korištenja fondova Europske unije*, kojoj se priključilo ukupno 17 zastupnika, zatražili su očitovanje Vlade u odnosu na ova pitanja. Vlada se svojim Izvješćem od 25. listopada 2012. godine očitovala u odnosu na upućene prigovore.

Imajući u vidu činjenicu da je ova problematika i nadalje aktualna, kao i niz problema koji se u svezi s tim kao i s problematikom oblikovanja i provedbe politike regionalnog razvoja javljaju, a u kontekstu najavljenih priprema novog Zakona o regionalnom razvoju, ocijenjeno je potrebnim ponovo razmotriti ova pitanja. Stoga ovaj materijal sadržava prikaz dosadašnjih aktivnosti te podatke od značaja za oblikovanje i provedbu politike regionalnog razvoja Republike Hrvatske.

II. REGIONALNA POLITIKA EUROPSKE UNIJE I STATISTIČKE REGIJE

Regionalna politika EU (EZ) počiva na spoznaji da regionalno neuravnoteženi razvitak otežava homogenizaciju prostora kao cilja integracijskih kretanja. U interesu je cijele Zajednice, a ne samo njezinih manje razvijenih regija, da se umanje postojeći dispariteti u razvoju, te da se osnaži gospodarska i društvena kohezija, budući da ona predstavlja preduvjet za uravnotežen razvoj svakog društva. Upravo stoga su ekonomska i socijalna kohezija utvrđeni ciljevima ustanovljenja EEZ. Iz toga je slijedio nastanak financijskih instrumenata (fondova) kao korektiva te neujednačenosti.

Izvorno je, sve do osnivanja Europskog regionalnog razvojnog fonda 1975. godine, politika Zajednice bila usredotočena na to da koordinira regionalnu politiku država članica i da nadzorom nad doznačenim sredstvima pomoći državama s regionalnom namjenom osigura njihovo ispravno korištenje. Od tada Zajednica osigurava sredstva za razvoj regija kojima je to potrebno. Strukturni fondovi i Kohezijski fond čine dio strukturne politike Unije kojoj je cilj smanjiti jaz u razvoju između bogatijih i siromašnijih regija i zemalja članica EU te promicati ekonomsku i socijalnu jednakost.

Za potrebe provedbe svoje regionalne politike, EZ je ustanovila kategorizaciju europskih manje razvijenih ("problematičnih") regija. Tako su definirane regije koje zaostaju u gospodarskom razvoju, regije s padom industrijske proizvodnje te ruralna područja. Za svaku od ovih kategorija uz kriterije

razvrstavanja utvrđeni su i razvojni prioriteti regionalnih ciljeva koje se nastoji postići. Pored toga, dodjela pomoći iz strukturnih fondova državama članicama usko je povezana s administrativno - teritorijalnim ustrojem EU i pojmom NUTS nomenklature (Nomenklatura prostornih jedinica za statistiku).

Regionalne statistike osnova su Europskog statističkog sustava (EUROSTAT); koriste se za širok raspon namjena i širok opseg korisnika. Regionalni podaci država-članica Europske unije se, među ostalim, koriste za raspodjelu strukturnih fondova na razborit i sustavan način. Stoga su regionalne statistike objektivna statistička osnovica za važne političke odluke. Vezivanje korištenja sredstava fondova Europske unije uz određenu teritorijalnu razinu imala je snažno motivirajuće djelovanje za njihovo formiranje kako kod zemalja članica EU, a naknadno i novih pristupnica Europskoj uniji. Europska unija nije propisala bilo kakve institucionalne pretpostavke za to, međutim, interes je svake zemlje potencijalne korisnice sredstava fondova EU da za to uspostavi podobnu teritorijalnu razinu.

EUROSTAT je, u suradnji s drugim odjelima Komisije EU, uspostavio Nomenklaturu statističkih teritorijalnih jedinica (NUTS) početkom 1970-ih kao jedinstven, koherentan sustav razdiobe teritorija Europske unije sa svrhom izradbe regionalnih statistika za Zajednicu. Ova klasifikacija NUTS-a dobila je posljednjih godina na značenju kao osnovica za usklađene, a time i usporedive, regionalne podatke. NUTS se koristi kao referenca za prikupljanje, razvoj, usklađivanje i dostavljanje regionalnih statistika Zajednice.

NUTS regije u Hrvatskoj isto tako predstavljaju teritorijalnu podjelu Hrvatske za statističke potrebe, s tri NUTS razine: NUTS-1: Hrvatska; NUTS-2: statističke regije (sada Kontinentalna i Jadranska Hrvatska - do kolovoza 2012. Sjeverozapadna, Panonska i Jadranska Hrvatska); te NUTS-3: 21 županija.

NUTS klasifikacija se koristi za statističko praćenje i analizu ekonomskih i socijalnih uvjeta u regiji te za pripremu, implementaciju i evaluaciju regionalne politike. Od 1988. godine ova klasifikacija je korištena u zakonodavstvu EU na razini NUTS 2 s posebnom zadaćom korištenja strukturnih fondova EU (temeljem Uredbe Komisije o korištenju strukturnih fondova). Kada je riječ o kandidiranju za sredstva strukturnih fondova, na 2. razini NUTS-a utvrđene su regije koje se kvalificiraju za "*promicanje strukturne prilagodbe regija čiji razvoj zaostaje*", u skladu s Uredbom broj 1260/1999. od 21. lipnja 1999. godine. U ovoj Uredbi prvenstveno u regijama 3. razine NUTS-a zacrtana je "potpora" gospodarskoj i socijalnoj pretvorbi područja koja su suočena sa strukturnim poteškoćama. Kada je riječ o natjecanju regija za državnu pomoć, 3. razina NUTS-a koristi se također kao temeljna teritorijalna jedinica za prikaz područja predviđenih za dobivanje državne pomoći u svrhu ravnomjernijeg regionalnog razvoja.

Različiti kriteriji se koriste za podjelu teritorija u regije. Oni su uobičajeno podijeljeni između normativnih i analitičkih. Sukladno pretežitosti ustanovljuju se:

- **normativne regije** nastale kao izraz političke volje. One su mjesto na kojem određene razine vlasti obnašaju svoje ovlasti, posebice glede regionalne politike. Normativne ili upravne regije stoga nacionalni statistički sustavi općenito smatraju razinama prikupljanja, obrade i dostavljanja podataka;
- **analitičke (ili funkcionalne) regije** određene analitičkim parametrima. One nastaju grupiranjem po zemljopisnim kriterijima (npr. vrsta zemljišta) ili društveno-ekonomskim kriterijima (npr. homogenost, komplementarnost i polarizacija regionalnih gospodarstava).

Postojeće upravne jedinice unutar država-članica predstavljaju prvi kriterij za određivanje regija. U tu svrhu, "upravna jedinica" označuje zemljopisno područje s upravnom vlašću koja ima ovlast donositi upravne ili političke odluke za to područje unutar pravnog i institucionalnog okvira država-članica.

Sa svrhom postignuća odgovarajuće razine NUTS-a u koju valja klasificirati dotični razred upravnih jedinica u državi-članici, prosječna veličina ovog razreda upravnih jedinica u državi-članici leži unutar sljedećih pragova stanovništva:

| Razina | Najmanje | Najviše |
|--------|------------|------------|
| NUTS 1 | 3 milijuna | 7 milijuna |
| NUTS 2 | 800 tisuća | 3 milijuna |
| NUTS 3 | 150 tisuća | 800 tisuća |

Ukoliko u državi-članici za određenu razinu NUTS-a ne postoje upravne jedinice odgovarajuće ljestvice, ova razina NUTS-a bit će uspostavljena okupljanjem odgovarajućeg broja postojećih manjih upravnih jedinica. Ovo okrupnjavanje uzet će u obzir zemljopisna, društveno-gospodarska, povijesna, kulturna i/ili druga odgovarajuća mjerila. Ove rezultatne uvećane jedinice bit će nakon toga nazvane "*neupravnim jedinicama*". Veličina neupravnih jedinica u državi-članici za dotičnu razinu NUTS-a bit će unutar pragova utvrđenih ovim propisom. Međutim, kako bi Komisija mogla uzeti u obzir pojedinačne upravne i zemljopisne okolnosti, pojedine nepravne jedinice mogu odstupati od tih pragova. U skladu s regulatornim postupkom utvrđenim Uredbom (članak 7.), pojedine nepravne jedinice mogu odstupati od tih pragova zbog geografskih, društveno-gospodarskih, povijesnih, kulturnih ili ekološke okolnosti, osobito na otocima i najudaljenijim regijama. Primjerice (podaci iz 2010. godine): na NUTS 2 razini Ile de France (Francuska) i Lombardija (Italija) imaju 11 odnosno 9 milijuna stanovnika, dok 14 regija (većinom periferne regije ili otoci) imaju manje od 300.000 stanovnika: Finska - Aland (27.600 stanovnika), Austrija - Burgenland (284.897 stanovnika), Španjolska - Ciudad Autonoma de Ceuta (80.579 stanovnika), Ciudad Autonoma de Melilla (73.460 stanovnika), La Rioja (322 415 stanovnika), Francuska - Corse (260.196 stanovnika), Guyane (230.500 stanovnika), Grčka - Dytiki Makedonia (293.100 stanovnika), Ionia Nisia (233.000 stanovnika), Voreio Aigaio (200.100 stanovnika), Belgija - Prov. Luksemburg (269 000 stanovnika), Portugal - Regiao Autonoma da Madeira (247.300 stanovnika), Regiao Autonoma dos Acores (245.100 stanovnika) i Italija - Valle d'Aosta/Vallee d'Aoste (127.500 stanovnika).

Uredba je donesena 2003. godine (Regulation (EC) No 1059/2003 of the European Parliament and of the Council established a common classification of territorial units for statistics (NUTS) te dopunjena 2005. godine, nakon pristupanja novih članica Europske unije.

Ova regulacija zapravo je zapisana dotadašnja praksa EUROSTAT-a. U analizi, uz kriterij veličine s obzirom na broj stanovnika, u obzir se uzimaju i sljedeći kriteriji:

- poželjna veličina teritorija
- homogenost statističkih regija
- prirodno-geografska raznolikost
- povijesna tradicija i geopolitičke prilike - struktura gospodarstva i razvijenost pojedinih regionalnih identiteta.

Prema Uredbi, nepravne jedinice moraju odražavati gospodarske, socijalne, povijesne, kulturne, zemljopisne ili ekološke čimbenike.

NUTS klasifikacija se može mijenjati i dopunjavati. Prema Uredbi to je moguće učiniti, poštujući kriterije, ne češće od svake tri godine i to u drugoj polovici kalendarske godine (članak 5. Uredbe).

III. HRVATSKE STATISTIČKE REGIJE

Strategijski cilj stjecanja statusa punopravnog članstva u Europskoj uniji Republika Hrvatska je formalno ostvarila 1. srpnja o.g., međutim proces usklađivanja pravnog i gospodarskog sustava Republike Hrvatske sa pravnim i gospodarskim sustavom EU traje i dalje. Obveze prilagodbe pravnog i gospodarskog sustava Republika Hrvatska je prihvatila još u listopadu 2001. potpisavši Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju.

Sukladno Vladinom Planu provedbe Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, Državni zavod za statistiku u suradnji s drugim tijelima državne uprave bio je obavezan do studenoga 2002. pripremiti i definirati, a do studenoga 2003. i uspostaviti regionalnu statističku podjelu teritorija zemlje, tj. stvoriti prostorne jedinice u statističke svrhe sukladno europskom statističkom standardu - NUTS. Podloga za to pripremljena je u okviru **Projekta Nomenklatura prostornih jedinica za statistiku** koji je dovršen studenoga **2002.** godine.

Radna grupa je izradila 13 prijedloga moguće podjele Republike Hrvatske i pripremila odgovarajuće tablice s najvažnijim geografskim, demografskim, ekonomskim pokazateljima i pripadajuće karte. Varijante su prikazane usporedno kako bi se vidjeli rezultati primjene zadanih i samostalno definiranih kriterija. Međutim, opredijelila se za prijedlog prema kojem se Hrvatska dijeli na **pet prostornih jedinica** za statistiku druge razine koje odgovaraju NUTS 2 razini i to:

1. Sjeverna Hrvatska (Krapinsko-zagorska županija, Varaždinska županija, Koprivničko-križevačka županija, Međimurska županija)
2. Zapadna Hrvatska (Primorsko-goranska županija, Ličko-senjska županija, Istarska županija)
3. Središnja Hrvatska (Zagrebačka županija, Sisačko-moslavačka županija, Karlovačka županija, Bjelovarsko-bilogorska županija, Grad Zagreb)
4. Istočna Hrvatska (Virovitičko-podravska županija, Požeško-slavonska županija, Brodsko-posavska županija, Osječko-baranjska županija, Vukovarsko-srijemska županija)
5. Južna Hrvatska (Zadarska županija, Šibensko-kninska županija, Splitsko-dalmatinska županija, Dubrovačko-neretvanska županija).

Podjela na drugoj razini prostornih jedinica za statistiku (NUTS 2) izvedena je na osnovi načela uvažavanja postojeće upravno-teritorijalne podjele, načela općih zemljopisnih jedinica i načela redanja po hijerarhiji. Načelima je pridodan zahtjev da jedinica druge razine prosječno ne smije imati manje od 800.000, niti više od 3.000.000 stanovnika. Radna grupa je uz prosječnu veličinu prostornih jedinica (broj stanovnika), uvažila i sljedeće samostalno definirane kriterije: homogenost sa gledišta najučinkovitije regionalne politike (glavni kriterij), fizionomski kriterij, regionalna razgraničenja uvriježena u posljednjih 50 godina, povijesni kriterij, kriterij središnjeg naselja i zatečene gospodarske homogenosti.

S obzirom na broj stanovnika, Hrvatska se na ovoj razini može podijeliti najviše na 5 ovakvih jedinica. Uz to, granice jedinica druge razine moraju se formirati grupiranjem jedinica nižeg reda, tj. NUTS 3 jedinica odnosno u našem slučaju grupiranjem postojećih županija. To znači da se pri formiranju jedinica druge razine moraju poštivati granice županija.

Svjesna mogućeg političkog značenja ove statističke podjele, Vlada Republike Hrvatske je 16. siječnja 2003. godine ovaj prijedlog uputila Hrvatskom saboru na razmatranje.

Međutim, upravo ovaj prijedlog, prijedlog formiranja 5 statističkih regija NUTS II razine, Komisija Europskih zajednica nije prihvatila, tražeći novi prijedlog koji će u cijelosti udovoljavati kriterijima EU. Iz ovog razloga, Državni zavod za statistiku je u **veljači 2005.** godine izmijenio prijedlog predlažući formiranje **4 regije**:

1. Središnja Hrvatska (Krapinsko-zagorska županija, Varaždinska županija, Međimurska županija, Koprivničko-križevačka županija, Bjelovarsko-bilogorska županija, Sisačko-moslavačka županija i Karlovačka županija) - 1.030.352 stanovnika
2. Zagrebačka regija (Grad Zagreb i Zagrebačka županija) - 1.088.841 stanovnika
3. Jadranska Hrvatska (Istarska županija, Primorsko-goranska županija, Ličko-senjska županija, Zadarska županija, Šibensko-kninska županija, Splitsko-dalmatinska županija, Dubrovačko-neretvanska županija) - 1.427.008 stanovnika
4. Istočna Hrvatska (Virovitičko-podravska županija, Požeško-slavonska županija, Brodsko-posavska županija, Osječko-baranjska županija, Vukovarsko-srijemska županija) - 891.259 stanovnika.

Ovaj prijedlog Državnog zavoda je prihvaćen od strane europskih tijela te uvršten u Nomenklaturu teritorijalnih jedinica za statistiku EUROSTAT-a.

No, naknadno se Vlada usprotivila ovom prijedlogu te je započela priprema trećeg prijedloga koji je, nakon postupka usuglašavanja, u **ožujku 2007.** godine rezultirao Nacionalnom klasifikacijom prostornih jedinica za statistiku (NKPJS), "Narodne novine" broj 35/07.). Kao rezultat polemičke rasprave o drugoj razini (NUTS II), Hrvatska je podijeljena na **tri regije** Sjeverozapadna Hrvatska, Središnja i Istočna (Panonska) Hrvatska te Jadranska Hrvatska. Analiza ove podjele ukazuje da je u oblikovanju statističkih regija korištena uvjetno-homogena (fizionomska) metodologija regionalizacije.

Ovaj prijedlog izazvao je buru u dijelu hrvatske javnosti Sjeverozapadne Hrvatske (iz razloga suprotstavljanja svrstavanja u zajedničku regiju s Gradom Zagrebom i posljedično umanjene mogućnosti povlačenja sredstava Europske unije zbog natprosječne visine BDP-a u Gradu Zagrebu) kulminirajući najavom referenduma najavljenog za 20. svibnja 2007., a na kojem bi se stanovnici Varaždinske županije izjasnili podržavaju li ovakvu podjelu ili su protiv nje. Međutim, Ured državne uprave u Varaždinskoj županiji utvrdio je da odluka Skupštine Varaždinske županije o raspisivanju referenduma, na kojem su se građani trebali izjasniti o svrstavanju te županije u statističku regiju zajedno sa Zagrebom, nije u suglasnosti s Ustavom te je zaustavio njezinu primjenu. U postupku nadzora zakonitosti te odluke utvrđeno je da Županijska skupština nema zakonitu pravnu osnovu za njezino donošenje i da takva odluka nije u suglasnosti s Ustavom.

Aktualna podjela Hrvatske na tri statističke regije, koja je izazvala brojne kritike tadašnje oporbe i posebice sjeverozapadnih županija, uvjetovala je oblikovanje zahtjeva prema Europskoj uniji da Hrvatska nakon redovitog popisa stanovništva (2011.), može promijeniti podjelu zemlje na regije. Taj je **zahtjev bio sastavni dio hrvatskih pregovaračkih stajališta** za poglavlje Regionalna politika i koordinacija strukturnih instrumenata koja je prihvatio Nacionalni odbor za praćenje pregovora Hrvatske i EU. Sadašnja podjela, prema kojoj je sjeverozapadna Hrvatska u istoj regiji s gradom Zagrebom, otežava sjeverozapadnim dijelovima zemlje, a nakon 2013. i onemogućava kvalificiranje za pristup sredstvima iz europskih fondova pod najpovoljnijim uvjetima, objasnila je *Vesna Pusić*, predsjednica Nacionalnog odbora. Stoga je, uvažavajući rezultate javne rasprave, Vlada u pregovaračka stajališta ugradila takav zahtjev. Prema novinskim izvješćima Vesna Pusić je izvijestila: *"Iako smo ispregovarali tri statističke regije, ugovoreno je da se one mogu promijeniti nakon popisa stanovništva ove godine. Jedini uvjet je da ih ne smije biti više od pet". "Podjela na pet regija je logičnija i bliža zdravoj pameti, jer omogućava da što više regija povuče novac"*, zaključila je.

Ovo pitanje nije ostalo bez odjeka ni u predizbornoj kampanji za Hrvatski sabor. U tom kontekstu je **Kukuriku koalicija** svojim predizbornim programom ("**Plan 21**") 23. studenog 2011. godine proklamirala: *"U okviru nove financijske perspektive Europske unije od 2014. godine zatražit ćemo dogovor s Europskom unijom o novom preustroju statističkih (razvojnih) regija u Hrvatskoj sa sadašnje tri na pet, kako bismo u punoj mjeri osigurali uvjete za ravnomjeran i brz regionalni razvoj na temelju korištenja fondova Europske unije. Po uzoru na mnoge zemlje članice Europske unije, decentralizirat ćemo upravljanje regionalnim operativnim programima tako što ćemo upravljanje operativnim programima za regionalnu konkurentnost prenijeti na NUTS 2 regionalnu razinu. U tom smislu već od 2012. intenzivno treba jačati kapacitete regionalnih razina vlasti kako bi bile spremne za preuzimanje upravljanja operativnim programima za regionalni razvoj."*

No, umjesto provedbe ove orijentacije, bez prethodnih najava ili bilo kojeg oblika rasprave, u jeku ljetnih odmora 22. kolovoza **2012. godine** "osvanula je" nova statistička podjela statističkih regija druge razine (Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku 2012., "Narodne novine" broj 96/12.) - kojom su, umjesto tri, formirane **dvije NUTS 2 regije**: Kontinentalna Hrvatska i Jadranska Hrvatska.

IV. NACIONALNA KLASIFIKACIJA PROSTORNIH JEDINICA ZA STATISTIKU 2012.

Nova statistička podjela ponovno je izazvala burne rasprave te prosvjede poglavito županija s područja Slavonije i Baranje.

U odgovoru na te prigovore predstavnici Vlade Republike Hrvatske ističu nedostatke prethodne i prednosti nove statističke podjele.

Kao najvažniji **nedostaci prethodne statističke podjele** NUTS 2 regija koji su prezentirani kao direktni uzroci nove podjele su:

- nepovoljni financijski učinci za županije Sjeverozapadne Hrvatske (SZH) - 'taoci' visokog BDP-a po stanovniku grada Zagreba,
- s obzirom na BDP po stanovniku, SZH bi u financijskoj perspektivi 2014. - 2020. izgubila status područja koje potpada pod cilj 1 Kohezijske politike (Konvergencija).

Posljedice takve kategorizacije za SZH bi bile:

- manji iznos dostupnih sredstava (otprilike 30% manje nego u slučaju da zadrži status područja cilja 1),
- niža stopa sufinanciranja projekata iz strukturnih fondova (oko 50% umjesto prosječnih 75-80%),
- niža razina dozvoljenih državnih potpora (tzv. "regionalnih potpora") za gospodarstvo,
- smanjenje apsorpcijskog kapaciteta (Grad Zagreb kao najrazvijenije područje ne bi više bio u prilici apsorbirati značajna sredstva),
- otežano praćenje provedbe Operativnog programa zbog potrebe vođenja posebne evidencije za projekte iz SZH.

Kao osnovne **prednosti nove podjele** na dvije statističke regije, Kontinentalnu i Jadransku, navodi se sljedeće:

- sva područja Republike Hrvatske će moći koristiti sredstva iz strukturnih fondova s najvećim stupnjem povoljnosti najmanje do 2027. godine,
- omogućuje se veća razina državnih potpora korisnicima na području sjeverozapadne Hrvatske,
- olakšava planiranje i provedbu razvojnih projekata zbog jednakih pravila na cijelom teritoriju Republike Hrvatske,
- zbog uključenosti Grada Zagreba povećava se ukupni apsorpcijski kapacitet Republike Hrvatske,
- olakšava administrativno praćenje provedbe operativnih programa.

Vlada Republike Hrvatske odbacuje tumačenja da će svrstavanje u istu regiju sa Zagrebom ograničiti mogućnosti drugih županija, istaknuvši da je apsorpcijski kapacitet Hrvatske bez Zagreba bitno manji te da problem neće biti novac, nego sposobnost Hrvatske da povuče 13,7 milijardi eura iz strukturnih fondova. "Nijedan manji prostor u Hrvatskoj ni na koji način neće biti ugrožen. Od svih tražimo puni angažman, a svima ćemo pomoći pripremiti projekte te izravno sufinancirati projekte jedinica lokalne samouprave u Slavoniji" rekao je potpredsjednik Grčić istaknuvši da je država osigurala novac i programe kako bi najmanje razvijenim krajevima pomogla u pripremi i realizaciji projekata za EU fondove.

Vezano uz regionalnu politiku Republike Hrvatske u kontekstu pristupanja EU rađene su različite **studije**, najviše od strane Instituta za međunarodne odnose (J.Puljiz, S.Maleković): IMO (2008) *Rezultati kategorizacije teritorijalnih jedinica prema razvijenosti za razdoblje 2004. - 2006.* Zagreb: Institut za međunarodne odnose; IMO (2005) *Novi pristup u ocjenjivanju i kategorizaciji teritorijalnih jedinica prema razvijenosti.* Zagreb: IMO, Ecorys i MMTPR. Studija Ekonomskog instituta iz Zagreba (Ž. Lovrinčević, voditelj tima) pristupila je problemu regionalizacije na najsveobuhvatniji način: istraženo je čak osam varijanti statističke regionalizacije - kako bi pokazali koja je optimalna s financijskog i razvojnog stajališta. Kriteriji za izbor varijante jesu: kriteriji Eurostata o broju stanovnika, maksimalan financijski učinak od pristupa strukturnim fondovima u

dugoročnom razdoblju i kriterij homogenosti pojedinih regija kao osnovica za vođenje dugoročne konzistentne politike regionalnog razvitka. Analiza dokazuje da Grad Zagreb ne pokazuje gospodarsku homogenost s ostalim županijama Kontinentalne Hrvatske, nego pokazuje izrazitu heterogenost u odnosu na sve ostale hrvatske županije. Grad Zagreb prema propisima o lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi istovremeno ima i status grada i županije, što predstavlja specifičan administrativni status, pa bi ga stoga bilo moguće izdvojiti kao samostalnu NUTS 2 regiju. Varijante u kojima je Grad Zagreb izdvojen kao NUTS 2 regija omogućuju svim ostalim županijama (grupiranim u regije) mogućnost korištenja EU strukturnih fondova, ali ne i Gradu Zagrebu zbog visoke razine razvijenosti (> 75% prosjeka EU25). Iz toga proizlazi da ni jedna varijanta s velikom regijom, sa Gradom Zagrebom u sebi, nije dobra sa stajališta pristupa strukturnim EU fondovima.

Analiza postupka donošenja akta o statističkoj podjeli i njegovih posljedica, uz prihvaćanje tvrdnje da ova podjela s razine Republike Hrvatske znači mogućnost povlačenja više sredstava fondova Europske unije pod povoljnijim uvjetima uz pojačan apsorpcijski kapacitet (zbog Grada Zagreba), omogućava i definiranje sljedećih **temeljnih prigovora**:

1. Nova Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku 2012. donesena je i objavljena tijekom ljetnih odmora u kolovozu ove godine. Upitnim se čini razlog za ovako hitno postupanje s obzirom na činjenicu da se ona primjenjuje od 1. siječnja 2013., a za potrebe Kohezijske politike od 1. srpnja 2013. (nakon pristupanja Europskoj uniji). Suprotno pravilima funkcioniranja demokratskog društva, pa i izričitim odredbama Europske povelje o lokalnoj samoupravi, o ovako značajnom pitanju odlučeno je u tajnosti, bez konzultiranja javnosti ili barem jedinica teritorijalne samouprave na koje se ono odnosi.

Pored toga, donesena odluka u neravnoteži je i s Programom Vlade Republike Hrvatske za mandatno razdoblje te, apsurdno, u izravnoj suprotnosti s predizbornim programom koalicije političkih stranaka na vlasti i ranijim istupima odgovornih članova Vlade kojima je istaknuto usmjerenje ka formiranju pet statističkih regija. Upravo stoga, donesena odluka o podjeli na dvije regije neočekivana je i neugodno iznenađujuća;

2. Nekada bogata Slavonija i Baranja, koja u odnosu na ostale dijelove Republike Hrvatske sve više zaostaje u razvoju, upravo u fondovima EU, kao instrumentu provedbe europske regionalne politike umanjena dispariteta u razvoju, vidi priliku svoga ubrzanog i uravnoteženog razvoja. Činjenica je da se NUTS klasifikacija koristi za statističko praćenje i analizu ekonomskih i socijalnih uvjeta u regiji, ali i za pripremu, implementaciju i evaluaciju regionalne politike. Upravo ova činjenica statističkoj podjeli pridodaje iznimno ekonomsko i razvojno značenje. Kako će se u konkretnim uvjetima i u uspostavljenim odnosima u Republici Hrvatskoj obavljati distribucija sredstava europskih fondova namijenjenih razvoju unutar statističkih regija, pitanje je oblikovanja i provedbe državne politike regionalnog razvoja.

U tom kontekstu valja upozoriti na mehanizme odlučivanja o regionalnom razvoju i raspodjeli sredstava. O raspodjeli sredstava strukturnih fondova po zemljama članicama odlučuje Europska komisija. Podlogu za donošenje odluke čine statistički pokazatelji (npr. bruto domaći proizvod po stanovniku, stopa nezaposlenosti, stanovništvo itd.). Korisnici sredstava strukturnih fondova nisu države, već su to NUTS regije. Ključni kriterij u provođenju politike strukturnih fondova i definiranju prava na povlačenje sredstava imaju pokazatelji regionalne statistike na NUTS 2 razini. No, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU ukazuje da "*nova podjela i dalje omogućuje fleksibilnost u pogledu usmjeravanja sredstava na pojedina područja unutar statističkih regija*", što upućuje na činjenicu da državna tijela i nadalje imaju odlučujući utjecaj na raspored ovako pribavljenih sredstava. Ove činjenice u žižu problema stavljaju način oblikovanja i provođenja državne politike regionalnog razvoja Republike Hrvatske;

3. Praksa Europske unije, ali i zemalja kandidata, pokazala je da se pri formiranju NUTS 2 jedinica ponekad koriste i neki drugi kriteriji. Prostorno-gospodarska heterogenost Hrvatske nalaže da se, uz zadane EUROSTAT-ove kriterije (u prvom redu homogenost statističkih regija, prirodno-geografska

raznolikost, povijesna tradicija i geopolitičke prilike te struktura gospodarstva i razvijenost pojedinih regionalnih identiteta), primijene i samostalno definirani kriteriji, prije svega onaj o homogenosti sa stajališta vođenja učinkovite regionalne razvojne politike. Homogenost sa stajališta učinkovite regionalne razvojne politike upućuje na izbor područja u kojima će učinci mjera regionalne politike biti što ravnomjernije raspoređeni. Kako je Hrvatska izuzetno heterogena, ovakav zahtjev upućuje na najveći mogući broj područja. Izbor manjega broja većih područja otežao bi regionalnu analizu i provođenje regionalne razvojne politike, jer bi se u velikim područjima mjere osjećale samo u nekim njihovim dijelovima. I analitičari i nositelji razvojne politike bili bi prisiljeni zatražiti od statističke službe da većinu podataka prikuplja na nižim razinama pa statističke jedinice na NUTS 2 razini ne bi imale smisla.

Činjenice govore da spomenutih 13 županija sjeverozapadne i istočne Hrvatske imaju potpuno različite makroekonomske pokazatelje, gospodarski standard, sociološke i povijesne prilike, kao i geografske uvjetovanosti. Zorno prezentira ovu razliku BDP koji za Grad Zagreb iznosi 125% prosjeka Europske unije, dok je u Slavoniji na samo 34% prosjeka EU-a. Ovaj ekonomski indikator je jedan od najboljih pokazatelja razvijenosti, no isto tako usporedbe radi jasno utvrđuje nesrazmjer između bogatih i siromašnih koji su u konkretnom slučaju stavljeni zajedno u istu regiju da bi se borili za sredstva EU fondova koja su namijenjena ravnomjernom i uravnoteženom razvoju svih krajeva Europske unije. Time je zapravo učinjen svojevrsni presedan, jer je Odlukom Vlade o podjeli na dvije statističke regije spojeno nespojivo.

Na to upozorava i Strategija regionalnog razvoja Republike Hrvatske (koju je Vlada usvojila u lipnju 2010, kao "temeljni strateški dokument budućeg dugoročnog razvoja Republike Hrvatske", a koja nije ni objavljena kao službeni dokument u službenom glasilu Republike Hrvatske):

Velike regionalne razlike vidljive su i u rangiranju statističkih regija prema njihovoj konkurentnosti. Prema ukupnoj konkurentnosti, na prvom je mjestu Sjeverozapadna Hrvatska, na drugom Jadranska, a na trećem Panonska Hrvatska. Panonska regija u prosjeku je najmanje konkurentna i potrebno joj je najviše ulaganja kako bi dosegla konkurentsku razinu ostalih regija, posebice u razvijenosti poduzetništva, poslovnoj infrastrukturi i poticanju ulaganja.

Što se tiče investicija, koje su svakako jedan od najznačajnijih izvora rasta, prema podacima Državnog zavoda za statistiku u 2005. godini, one su bile izrazito neravnomjerno prostorno distribuirane. Od ukupnih investicija u Republici Hrvatskoj, čak 47% ih je ostvareno u Sjeverozapadnoj Hrvatskoj, 35% u Jadranskoj i svega 15% u Panonskoj regiji NUTS 2. Uz pretpostavku kako ovakva regionalna distribucija investicija opstaje u duljem razdoblju sasvim je logično očekivati povećanje regionalnih divergencija, jer se najviše investira u najrazvijenijim regijama.

Izvoz u promatranom razdoblju raste na razini Republike Hrvatske, kao i u sve tri regije. Izvoz iz Sjeverozapadne Hrvatske najviše je pridonio rastu izvoza iz Republike Hrvatske u cjelini i najbrže raste. S druge strane, izvoz iz Jadranske i Panonske Hrvatske raste sporije, podjednakim tempom, pri čemu Panonska Hrvatska dosta zaostaje.

Sjeverozapadna Hrvatska trenutno je vodeća regija u smislu pretpostavki za povećavanje inovacijske aktivnosti, jer:

- ima najveći broj zaposlenih, oko 46% od ukupnog broja zaposlenih u Republici Hrvatskoj;
- ima najpovoljniju obrazovnu strukturu, 19,34% visokoobrazovanih u odnosu na hrvatski prosjek (16,73%) i to zbog utjecaja Grada Zagreba koji ima najveći broj osoba takve razine obrazovanja (24,22%);
- ima najveći broj zaposlenih na poslovima istraživanja i razvoja;
- ima najveći broj istraživača;
- ima najveći BDP per capita, iznad prosjeka na nacionalnoj razini;
- najveći broj tvrtki koje obavljaju istraživanja i razvoj ima sjedište u Sjeverozapadnoj Hrvatskoj;
- poslovni sektor najviše izdvaja za istraživanje i razvoj u Republici Hrvatskoj...

Središnja i Istočna (Panonska) Hrvatska mjereno pokazateljima inovacijske sposobnosti ima najslabiju poziciju u odnosu na prethodne dvije regije:

- broj poduzeća u poslovnom sektoru koja se bave djelatnošću istraživanja i razvoja najniži je u odnosu na druge dvije regije NUTS 2 razine u RH. Radi se o poduzećima koja prema djelatnosti spadaju u sektore niske tehnološke razine te u tradicionalne industrijske sektore;
- prema udjelu u ukupnom broju zaposlenih u poslovnom sektoru (poduzeća koje obavljaju djelatnost istraživanja i razvoja) od oko 10% i udjela u broju zaposlenih u istraživanju i razvoju ispod 3%, regija nema dovoljan ljudski potencijal kao glavnu odrednicu za kreiranje, prijenos i primjenu znanja;
- regija Središnja i Istočna (Panonska) Hrvatska s 12,84% visokoobrazovanih, 7,45% osoba s višim, 46,12% osoba sa srednjim te 33,59% osoba s nižim obrazovanjem bilježi najnepovoljniju obrazovnu strukturu zaposlenih u odnosu na prosjek Republike Hrvatske...

Od ostalih važnih čimbenika regionalnog razvoja valja spomenuti i poduzetništvo; po broju poduzetnika na 1000 stanovnika svakako prednjači Sjeverozapadna Hrvatska (23,8 poduzetnika na 1000 stanovnika), slijedi Jadranska Hrvatska s gotovo podjednakom brojem, a na začelju je Panonska Hrvatska s jedva trećinom tog broja (8,5 poduzetnika na 1000 stanovnika).

Uz ostalo, Središnja i Istočna (Panonska) Hrvatska - ima najnerazvijeniju cestovnu infrastrukturu mjerenu gustoćom cestovne mreže;

4. U kontekstu istaknutih razlika u razvijenosti izraženih postotkom BDP-a u odnosu na prosjek EU, kao kriterija korištenja sredstava namijenjenih ostvarivanju kohezivne politike (pod značajno povoljnijim uvjetima - do 85% sredstava za financiranje projekata, od sredstava strukturnih fondova namijenjenih razvoju - 40-75% sredstava za financiranje ovisno o projektu) valja ukazati na činjenicu da Jadranska Hrvatska sa svojim stupnjem razvijenosti može računati na pomoć do 2031. godine, a Sjeverozapadna Hrvatska tek do 2013. godine. Najgore je stanje u Panonskoj Hrvatskoj, gdje je BDP po glavi stanovnika manji od 32 posto prosječnog BDP-a u EU i ta regija će na pomoći najizdašnijih europskih fondova, kako kažu procjene, biti još najmanje 60 godina.

Stapanjem Sjeverozapadne i Panonske Hrvatske stanje se značajno mijenja u korist Sjeverozapadne. Nerazvijenost sjeveroistočne Hrvatske omogućava povlačenje kvalitetnijih sredstava u dužem vremenskom razdoblju razvijenoj metropoli i sjeverozapadu Hrvatske. Budući da se time stupanj razvijenosti iskazan statističkim pokazateljima tako formirane jedinstvene regije u odnosu na postojeću Panonske Hrvatske gotovo dvostruko uvećava, nerazvijenost sjeveroistoka se gubi kao statistička kategorija;

5. Strategijom regionalnog razvoja Republike Hrvatske naglašeno je da, s obzirom na nastojanja da svoje gospodarstvo i tržište integrira u globalni kontekst, Republika Hrvatska mora osigurati uvjete da se svi dijelovi zemlje mogu natjecati u tom okružju.

Međutim, tvrdnje, da ovakvom podjelom, barem što se tiče korištenja sredstava europskih fondova, Slavonija i Baranja ništa ne gubi, jednostavno nije točna. Predispozicije Slavonije i Baranje u odnosu na Grad Zagreb i sjeverozapadnu Hrvatsku bitno su manje kada govorimo o apsorpcijskom potencijalu za povlačenje EU sredstva. Brojne analize potvrđuju da se između regija u Hrvatskoj događa divergencija umjesto konvergencije. Prema određenim tvrdnjama znanstvenika, čak bi se moglo tvrditi da se Hrvatska u proteklom desetljeću gospodarski razvila u monocentrično gospodarstvo s dominantnim učešćem Zagreba. To je imalo za posljedicu daljnji pritisak na centralizaciju poslovnih aktivnosti u jednom centru i relativni pad poslovnih aktivnosti u ostalim hrvatskim regijama te napuštanje ili smanjivanje stupnja korištenja raspoloživih resursa u tim regijama. Porast oportunitetnih troškova u manje razvijenim regijama i višak potražnje za razvojnim resursima u Zagrebu poskupljuju ukupne troškove takvog modela razvoja i smanjuju konkurentnost hrvatskog gospodarstva. Brojne analize pokazuju da Grad Zagreb u gotovo svim pokazateljima razine gospodarske razvijenosti zauzima od jedne trećine do tri četvrtine Hrvatske. Više od trećine svih poduzetnika registrirano je u Zagrebu koji apsorbira skoro 40% zaposlenih i preko 50% ukupnog

prihoda i poslovne aktive poduzetnika. Preko 60% temeljnog kapitala banaka registrirano je kod banaka sa sjedištem u Zagrebu, itd.

Iako primjerice Osječko-baranjska županija ima u ovom trenutku projekte u različitim fazama projektiranja vrijednosti 2,8 mlrd. eura to nije ujedno i jamstvo uspjeha u dobivanju sredstva iz EU fondova s obzirom da će se za ista sredstva natjecati i bogati Grad Zagreb koji sa proračunom od 6,65 mlrd. kuna odnosno cca 900 milijuna eura, te kadrovskim i financijskim kapacitetima ima neusporedivo veće izgleda dobiti tražena sredstva. Primjerice, svaka cost benefit analiza će imati zaključak da je kudikamo veća opravdanost ulaganja u projekte na području Grada Zagreba uzimajući pri tom u obzir koristi i troškove određene investicije, nego li ista sredstva uložiti u Slavoniju i Baranju koja svojim stupnjem razvoja zaostaje za ostalim županijama u sjeverozapadnoj Hrvatskoj;

6. Ovako formirane statističke regije proturječe određenjima samog dokumenta kojim su one oblikovane prema kojima bi ova podjela trebala biti statistička osnova za učinkovito vođenje regionalne razvojne politike i za postizanje ciljeva socijalne i ekonomske kohezije! Ona je suprotna i Strategiji razvoja Republike Hrvatske koja naglašava da svaka regija u Republici Hrvatskoj ima specifični teritorijalni kapital kojim se razlikuje od drugih i koji je osnova za njezin razvoj i privlačenje investicija. Iz ovog razloga je i rađena studija "*Definiranje razvojnih prioriteta regija NUTS 2*" temeljem koje su definirani razvojni prioriteti statističkih regija radi usmjeravanja investicija u prioritetna područja i specijalizacije regija. Studijom je potvrđeno da su zajednički prioriteti razvoja na NUTS 2 razini koncipirani upravo tako da se vrlo precizno i jasno prepoznaju u pojedinom potencijalnom izvoru financiranja iz Europske unije, odnosno može se konstatirati kako su prioriteti razvoja statističkih regija Republike Hrvatske u visokom stupnju kompatibilni s prioritetima Europske unije.

Na značenje ovakve podjele upozorava i određenje Strategije prema kojem su razvojni prioriteti statističkih regija istodobno smjernica nacionalnoj razini prilikom izrade Strategije Vladinih programa i Nacionalnog strateškog referentnog okvira kao glavnog programskog dokumenta koji daje okvir za korištenje strukturnih instrumenata Kohezijske politike Europske unije. Kako utvrditi razvojne prioritete regije koja to po svojim karakteristikama nije, a po stupnju heterogenosti i razvojnog jaza koji se produbljuje to niti ne omogućava? Prisutne razlike i nepostojanje homogenosti Kontinentalne Hrvatske, što joj odriče karakteristike jedne regije, ima za posljedicu posve različite prioritete u Slavoniji i Baranji u odnosu na druge županije sjeverozapadne Hrvatske, što također ovakvu podjelu na dvije regije čini nesuvislom, a usklađivanje i definiranje zajedničkih ciljeva neprovedivim;

7. No, temeljno pitanje definiranja i provedbe politike regionalnog razvoja Republike Hrvatske jest pitanje stvarnog utjecaja jedinica regionalne samouprave na tu politiku. Pomna analiza važećih propisa, a još više prakse državnih tijela neovisno o političkim istupima njihovih čelnika, potvrđuje kontinuiranu orijentaciju ka visokocentraliziranom vođenju javnih poslova, čak i kada je riječ o regionalnom i lokalnom razvoju.

Proklamirano usmjerenje ka funkcionalnoj i fiskalnoj decentralizaciji koja će ojačati administrativne i financijske kapacitete jedinica teritorijalne samouprave ostala je iluzija. No, i ovdje valja uočiti razlike. Financijski i administrativni kapaciteti jedinica lokalne i područne samouprave za razvoj projektnih ideja u tehnički spremne projekte za financiranje kroz EU fondove te kasnije, za njihovo sufinanciranje i provedbu, na različitoj su razini razvijenosti i zahtijevaju državnu intervenciju.

Racionalni odgovor na ove probleme predstavlja regionalizacija Hrvatske u okviru koje bi slavonsko-baranjske županije činile jednu regiju uz istinsku funkcionalnu i fiskalnu devoluciju. Ovo gledište u pozitivnoj je korelaciji s istupanjima niza znanstvenika i stručnjaka temeljeći se na znanstvenim i stručnim radovima nastalim na toj osnovi. Otuda i negativne reakcije upravo ovog kruga koji ukazuje na stručnu neutemeljenost nove podjele i nedopustivost postupka u okviru kojeg je to odrađeno.

U želji da okviri pristupanja i primjena pravila Europske unije bude prilika i mogućnost napredovanja i razvojnog dosizanja gospodarski razvijenijih dijelova Hrvatske, nova statistička podjela koja je izgubila svoje tek administrativno značenje za ovaj dio Republike Hrvatske ima iznimno, gotovo egzistencijalno značenje.

V. ODGOVORI VLADE REPUBLIKE HRVATSKE NA PODNESENU INTERPELACIJU

Kako je već uvodno naznačeno, Vlada se svojim izvješćem od 25. listopada 2012. godine očitovala u odnosu na prigovore sadržane u *Interpelaciji o radu Vlade Republike Hrvatske u svezi uloge Vlade Republike Hrvatske na osiguravanju uvjeta za ravnomjeran regionalni razvoj na temelju korištenja fondova Europske unije*. Uvodno je Vlada naznačila svoje stajalište o novoj nacionalnoj klasifikaciji prostornih jedinica za statistiku naznačujući:

"Nova Nacionalna klasifikacija prostornih jedinica za statistiku 2012. (NKPJS 2012.), objavljena 22. kolovoza 2012. godine u Narodnim novinama, broj 96/2012, donijela je Republici Hrvatskoj niz prednosti i koristi u odnosu na prethodno važeću klasifikaciju. Najvažnija korist od nove podjele je ta da će sva područja Republike Hrvatske moći koristiti sredstva iz strukturnih fondova s najvećim stupnjem povoljnosti najmanje do 2027. godine. Naime, u slučaju da je zadržana stara podjela na statističke regije veliki broj jedinica lokalne samouprave, poduzeća, obrta, obiteljskih poljoprivrednih gospodarstava, nevladinih udruga iz područja sjeverozapadne Hrvatske i drugih potencijalnih korisnika bio bi lišen mogućnosti korištenja sredstava iz strukturnih fondova po najpovoljnijim uvjetima. Takav bi ishod najviše pogodio potencijalne korisnike izvan Grada Zagreba, od Zagrebačke pa do Međimurske županije, u kojima prema Popisu stanovništva iz 2011. godine živi oko 900.000 stanovnika. Premda se ovo područje često percipira u javnosti kao ekonomski razvijeno, podaci pokazuju da sve županije s područja sjeverozapadne Hrvatske imaju BDP po stanovniku između 43% i 59% prosjeka Europske unije, što znači da se s europskog gledišta radi o izuzetno nerazvijenom području. Za usporedbu, županije nekadašnje Panonske Hrvatske bilježe BDP po stanovniku između 37% i 52% europskog prosjeka. Iz tog razloga nije se moglo dopustiti da zbog visokog BDP-a Grada Zagreba područje sjeverozapadne Hrvatske ostane značajno zakinjeto u mogućnostima financiranja razvojnih projekata.

Konkretno prednosti i koristi nove podjele su sljedeće:

- *svi hrvatski krajevi pod jednakim i najpovoljnijim uvjetima mogu koristiti sredstva iz fondova Europske unije,*
- *obje nove NUTS 2 regije zadržat će status regija u Cilju I. ili cilju konvergencije najmanje iduće dvije financijske perspektive ili idućih 14 godina, što je izuzetna mogućnost da se u tom vremenu dostignu prosjeci razvijenosti europskih regija,*
- *na ovaj način povećava se potencijal za financiranje razvoja pet, relativno slabije razvijenih, županija koje su do sada bile u okviru Sjeverozapadne Hrvatske, a koje bi bile u podređenom položaju u slučaju da je zadržana ranija podjela na tri NUTS 2 regije,*
- *zbog uključenosti Grada Zagreba povećava se ukupni apsorpcijski kapacitet Republike Hrvatske, osobito u situaciji kada je teško očekivati da će sredstva fondova Europske unije biti iskorištena u maksimalnom iznosu, a po iskustvu drugih članica Europske unije,*
- *olakšava se planiranje i provedba razvojnih projekata zbog jednakih pravila na cijelom teritoriju Republike Hrvatske,*
- *znatno se olakšava administrativno praćenje provedbe operativnih programa budući da je cijelo područje Republike Hrvatske kategorizirano kao područje Cilja I., odnosno cilja konvergencije.*

Što se tiče razmatranih alternativnih opcija regionalizacije Republike Hrvatske na NUTS 2 razini (posebno opcije sa 4 ili 5 regija), a koje su većinom bazirane na opciji izdvajanja Grada Zagreba kao posebne statističke regije, u pregovorima s Europskom komisijom, hrvatskoj strani jasno je naznačeno da takva opcija ne bi bila prihvatljiva s obzirom na to da Grad Zagreb ima manje od 800.000 stanovnika. Sami predlagatelji su istaknuli da europska regulativa predviđa odstupanja od

ovog kriterija u vrlo ograničenom broju slučajeva, odnosno kada se radi o vrlo specifičnim regijama kao što su otočne regije ili periferne, pretežito depopulirane regije. Ostale iznimke koje se spominju nastale su prije usvajanja recentne regulative koja regulira teritorijalnu klasifikaciju članica Europske unije.

Nije nevažno istaknuti da zadržavanje Grada Zagreba unutar kategorije regija s najpovoljnijim uvjetima korištenja fondova Europske unije u ovom trenutku ima svoje posebno značenje u smislu podizanja ukupnog apsorpcijskog kapaciteta za fondove Europske unije. Naime, iskustva drugih zemalja, posebno novih članica Europske unije, jasno pokazuju da je jako teško postići visoke stope apsorpcije ukupno alociranih sredstava kroz fondove Europske unije. Slična očekivanja vrijede i za Republiku Hrvatsku, a što govori u prilog tezi kako je važno osigurati da što širi krug potencijalnih korisnika bude uključen u proces apsorpcije. U tom smislu, važno je da nova regionalizacija Republike Hrvatske osigurava da svi hrvatski krajevi i svi akteri neovisno u kojem se dijelu Republike Hrvatske nalaze, a onda i oni koji su locirani na prostoru Grada Zagreba, mogu pod istim, najpovoljnijim uvjetima koristiti fondove Europske unije još najmanje dvije financijske perspektive, odnosno idućih nešto više od 14 godina. Pri tome, apsorpcijska snaga i potencijal Grada Zagreba su posebno važni u područjima kao što je znanstveno-istraživačka djelatnost i tehnološki razvoj, gdje je projekte na području Grada Zagreba vrlo teško "zamijeniti" odgovarajućim projektima u drugim područjima Republike Hrvatske.

Kao što je već istaknuto, nova podjela na dvije statističke NUTS 2 regije jedina osigurava svim područjima Republike Hrvatske mogućnost korištenja sredstava iz fondova Europske unije po najpovoljnijim uvjetima, zadržavanjem regija u Cilju I., odnosno cilju konvergencije najmanje kroz iduće dvije financijske perspektive Europske unije, odnosno u idućih četrnaest godina. Držimo je optimalnom za sadašnji razvojni trenutak Republike Hrvatske. No, to ne znači da se u nekom drugom vremenskom trenutku neće pojaviti potreba za njezinom promjenom. Prema propisima Europske unije, promjene u NUTS klasifikaciji je moguće predlagati svake tri godine. Važno je znati da eventualne promjene tijekom tekuće financijske perspektive stupaju na snagu na početku idućeg proračunskog razdoblja, odnosno iduće financijske perspektive."

Vezano za konkretne prigovore iznesene u Interpelaciji, Vlada je istakla sljedeće:

1. prigovor

Razlog zbog čega nije bilo moguće uključiti širu javnost u raspravu o novoj podjeli na statističke regije je nedostatak vremena za cjelovitu i kvalitetnu raspravu. Naime, sama Europska komisija je tijekom razgovora o novoj podjeli naglasila da dogovor europskih institucija i hrvatske strane mora biti donesen najkasnije do kraja srpnja (a što je bio rok i za sve ostale zemlje članice Europske unije) kako bi se mogao početi primjenjivati od 1. srpnja 2013. godine. U suprotnom Republika Hrvatska bi morala čekati 2015. godinu da podnese zahtjev za novu promjenu, a koja bi, u slučaju prihvaćanja, bila u primjeni tek za financijsku perspektivu 2021. - 2027. Zbog toga je Vlada Republike Hrvatske morala preuzeti odgovornost i žurno reagirati u pogledu donošenja odluke o novoj podjeli na statističke regije;

2. prigovor

Predlagatelj se umjesto kriterijima kojima se utvrđuje kako se sredstva iz strukturnih fondova distribuiraju unutar Republike Hrvatske, bavi uglavnom kriterijima na osnovi kojih Europska komisija izračunava financijsku omotnicu iz strukturnih fondova na razini Republike Hrvatske. Naime, važno je znati da osim kriterija pomoću kojih se utvrđuje veličina financijske omotnice na razini zemlje članice, postoje i drugi kriteriji kojima nadležna tijela zemalja članica usmjeravaju sredstava iz strukturnih fondova na pojedina geografska područja unutar zemlje. Naime, države članice, ovisno o tome koji su ciljevi i prioriteti nacionalne politike regionalnoga razvoja, slobodno odlučuju koje će dijelove zemlje preferirati više od nekih drugih, polazeći pritom od ciljeva i prioriteta nacionalne politike regionalnoga razvoja i posebne orijentacije prema regijama koje više zaostaju u razvoju.

Dakle, distribucija ukupne financijske omotnice iz proračuna Europske unije definira se isključivo na nacionalnoj razini, dok je zadatak i ovlast Vlade Republike Hrvatske da odluči koliko će se od raspoloživih sredstava usmjeriti na pojedina područja unutar zemlje.

Pritom, Vlada odlučuje na kojoj će se geografskoj razini usmjeravanje sredstava vršiti. U slučaju Republike Hrvatske to će primarno biti županijska razina, a eventualno u nekim slučajevima razina lokalnih jedinica. Primjerice, ukoliko država odlučuje o usmjeravanju sredstava u području izgradnje poslovne infrastrukture, onda se može odlučiti da se sredstva dodjeljuju u skladu sa stupnjem razvijenosti županijskih jedinica, odnosno na način koji će osigurati da prijavitelji projekata s područja slabije razvijenih županija dobiju iznadproporcionalan udjel u ukupno raspoloživim sredstvima. O samim kriterijima još se detaljnije govori u odgovoru na 5. prigovor;

3. prigovor

Pitanje prostorno-gospodarske homogenosti regija svakako je jedan od kriterija koji je moguće uzeti u obzir prilikom definiranja granica statističkih regija. Međutim, kao što su zemlje članice pokazale kroz praksu, osnovni kriterij prilikom definiranja NUTS klasifikacije je taj da se, uvažavajući sve obvezne kriterije navedene u Uredbi o NUTS-evima, izvrši takva podjela koja će omogućiti da najveći dio teritorija zemlje članice ima mogućnosti koristiti sredstva iz strukturnih fondova po najpovoljnijim uvjetima;

4. prigovor

Iskazana bojazan da će područje nekadašnje Panonske Hrvatske zbog spajanja s područjem sjeverozapadne Hrvatske smanjiti vremensko razdoblje mogućnosti korištenja strukturnih fondova po najpovoljnijim uvjetima neopravdana je. Prvo, sve projekcije govore da će obje regije biti u mogućnosti koristiti sredstva po najpovoljnijim uvjetima najmanje dvije financijske perspektive, odnosno idućih 14 godina. Drugo, budući da se, kao što se uostalom navodi i u samoj Interpelaciji, zahtjev za redefiniranje granica NUTS jedinica može podnijeti svake tri godine, Republika Hrvatska će imati sasvim dovoljno mogućnosti za promjenu sadašnje podjele u trenutku kada nastanu okolnosti, odnosno kada se ocijeni da će to donijeti više koristi za najmanje razvijene regije od postojeće podjele;

5. prigovor

Slavonija i Baranja ovom podjelom na statističke regije neće biti zakinute ponajprije iz razloga što će raspoloživa sredstva iz strukturnih fondova biti dovoljna za provedbu svih razvojnih projekata na području cijele Republike Hrvatske. Osim toga, središnja će država kroz niz kriterija koji se odnose na provedbu operativnih programa olakšati uvjete za korištenje fondova Europske unije za korisnike iz slabije razvijenih područja, pa tako i za nositelje projekata s područja Slavonije i Baranje. Spomenuti kriteriji će se odnositi na davanje prednosti projektima sa slabije razvijenih područja prilikom odabira te na osiguranje dodatnih financijskih sredstava za pripremu i provedbu projekata, time će se smanjiti potreba vlastitog sufinanciranja od strane nositelja projekata. Geografska razina na kojoj de se utvrđivati takvi kriteriji bit će ili lokalna ili županijska, a to znači da granice statističkih regija neće biti relevantne za distribuciju i usmjeravanje sredstava unutar Republike Hrvatske.

Navedeno možemo potkrijepiti konkretnim primjerima projekata na području slavonskih županija koji su realizirani ili se nalaze u različitim fazama pripreme. Možemo izdvojiti primjerice realiziran projekt obnove željezničke pruge Vinkovci-Tovarnik, ukupne vrijednosti 66,5 milijuna eura, dok su u tijeku projekti revitalizacije dionice pruge Okučani-Novska, ukupne vrijednosti 35,86 milijuna eura, zatim projekti izgradnje vodoopskrbnog sustava i odvodnje u Vukovaru (ukupne vrijednosti 52 milijuna eura), Osijeku (ukupne vrijednosti 72 milijuna eura) i Slavanskom Brodu (ukupne vrijednosti 21 milijun eura).

Provedbena tijela za spomenute projekte su HŽ Infrastruktura d.o.o. i Hrvatske vode. Također, u pripremi je primjerice projekt regionalnog odlagališta otpada za područje cijele istočne Slavonije, ukupne vrijednosti 60 milijuna eura. Osim toga, treba istaknuti kako je Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije već pokrenulo posebne programe podrške za pripremu

projekata za fondove Europske unije, pri čemu su posebni poticaji osigurani za pripremu i provedbu projekata sa slabije razvijenih područja. U ovoj godini je za takve programe osigurano 30 milijuna kuna, a u 2013. godini je planirano 120 milijuna kuna, time će se znatno pomoći lokalnim i županijskim jedinicama te ostalim nositeljima projekata u pripremi dovoljne zalihe projekata za strukturne fondove te njihovoj nesmetanoj provedbi.

Također je važno istaknuti kako će područje Slavonije i Baranje biti najznačajniji korisnik sredstava koja Republici Hrvatskoj stoje na raspolaganju kroz Poljoprivredni fond za ruralni razvoj, a koja ne ulaze u alokaciju sredstava iz strukturnih fondova (koje čine Europski fond za regionalni razvoj i Europski socijalni fond). Radi se o otprilike 330 milijuna eura na godišnjoj razini za provedbu programa ruralnoga razvoja. Za usporedbu, godišnja alokacija sredstava iz strukturnih fondova i Kohezijskog fonda kreće se na razini od 1,1 do 1,5 milijarda eura. Navedeni podatak samo potvrđuje kako niti jedno područje Republike Hrvatske, a naročito područje Slavonije i Baranje neće biti zaključeno u pogledu mogućnosti poticanja vlastitog razvoja uz pomoć europskih fondova. U prilog tome govori i činjenica da se ovog trenutka samo kroz Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije financira priprema razvojnih projekata na području Slavonije i Baranje za strukturne fondove potencijalne vrijednosti preko 80 milijuna eura, a čiji su nositelji jedinice lokalne i područne samouprave, odnosno javno-pravna tijela čiji su oni osnivači;

6. prigovor

Nova strategija regionalnoga razvoja Republike Hrvatske zajedno s izmjenama Zakona o regionalnom razvoju dat će potrebne odgovore na kojoj će se geografskoj razini utvrditi razvojni prioriteti regija, tako da nova podjela na statističke regije u tom smislu ne predstavlja nikakvu prepreku per se. Regionalni razvojni prioriteti mogu se utvrditi na različitim geografskim razinama, a razina statističkih regija samo je jedna od njih;

7. prigovor

Polazište Vlade Republike Hrvatske jest da je daljnja decentralizacija, kako funkcionalna tako i fiskalna, apsolutno potrebna. U ovom trenutku, a na bazi zaključaka vladinog Nacionalnog povjerenstva za provođenje decentralizacije i reforme lokalne i područne (regionalne) samouprave, rade se i odgovarajuće stručne podloge za prve korake u tom smjeru. Između ostalog, decentralizacija bi trebala doprinijeti većem fiskalnom kapacitetu jedinica lokalne samouprave što bi zasigurno povećalo i njihovu mogućnost (su)financiranja razvojnih projekata uključujući i one koji se financiraju iz fondova Europske unije.

Zaključno

Sredstava iz strukturnih fondova Europske unije koji su Republici Hrvatskoj dani na raspolaganje za razdoblje 2014. - 2020. ima dovoljno za ostvarenje razvojnih ciljeva svih regija, tako da rasprave i tvrdnje o tome kako nova podjela na statističke regije znači da će pojedina područja Republike Hrvatske biti zaključena, ne odražavaju realno stanje stvari. Iskustva novih zemalja članica pokazuju da niti jedna zemlja u prvim godinama članstva nije uspjela povući sva raspoloživa sredstva. Upravo stoga, u ovom trenutku svu energiju i resurse treba usmjeriti u pripremu projekata kojima ćemo povući sredstva koja su nam dana na raspolaganje.

Nadležna državna tijela dužna su osigurati dodatnu podršku za ona područja Republike Hrvatske koja se zbog svojeg slabijeg financijskog i administrativnog kapaciteta nalaze u nepovoljnijem položaju od ostalih područja. U tom dijelu Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, kao nadležno resorno tijelo, ima posebnu odgovornost. S tim u svezi, spomenuto Ministarstvo je već kroz programe pripreme projekata koji su pokrenuti u 2012. godini pokazalo da se u tom smjeru ide, a u idućoj godini se aktivnosti u tom pogledu namjeravaju dodatno osnažiti.

Osim toga, ostala resorna tijela su također dužna voditi računa o regionalnim specifičnostima prilikom provedbe vlastitih razvojnih programa, a posebno onih koji se odnose na korištenje fondova Europske unije. Suvremena regionalna politika u velikoj mjeri je regionalizacija sektorskih razvojnih politika, na čemu će Vlada Republike Hrvatske i dalje snažno inzistirati.

Sve ove aktivnosti samo pokazuju kako su bilo kakve bojazni u pogledu smanjenih mogućnosti za razvoj pojedinih područja, a koje su povezane s novom podjelom na statističke regije, potpuno bespredmetne.

Sukladno prethodno iznesenim argumentima, stajalište je Vlade Republike Hrvatske da zaključke iz Interpelacije predložene Hrvatskome saboru treba u potpunosti odbaciti.

Uz gore spomenute razloge, navodimo još i dodatni, tehnički razlog zbog čega zahtjevu za promjenom upravo usvojene nove podjele na dvije statističke regije nije moguće udovoljiti. Naime, rokovi za predlaganje promjene podjele za razdoblje 2014. - 2020. su istekli, tako da se neki novi prijedlozi mogu uputiti tijelima Europske komisije na usvajanje tek 2015. godine. Ukoliko bi se takav prijedlog prihvatio od strane EUROSTAT-a, odnosno Europske komisije, on bi stupio na snagu za financijsku perspektivu 2021. - 2027."

Slijedom navedenoga, Vlada Republike Hrvatske predložila je Hrvatskome saboru da odbije podnesenu Interpelaciju, što je Hrvatski sabor na svom 7. zasjedanju 8. veljače 2013. godine većinom glasova (85 glasova "za", 33 "protiv") i učinio.

U osvrtu na iskazana stajališta Vlade valja naznačiti da Županija nije sporila činjenicu da nova podjela, s aspekta Republike Hrvatske, omogućava povlačenje više sredstava s obzirom na povećani apsorpcijski kapacitet, ali u odnosu na pojedinačne odgovore na sedam istaknutih prigovora valja primijetiti:

Prigovor 1. Odgovor ne otklanja suštinu prigovora. Proces pristupanja je dugotrajan i dobro planirani postupak. Razlog hitnosti je neprihvatljiv. O roku se nije saznalo tek u lipnju (o čemu svjedoči i prikazani slijed aktivnosti na utvrđivanju najpovoljnijeg modela statističkih regija NUTS II. razine), tako da je bilo vremena (ali ne i volje) o tome obaviti raspravu. U odnosu na neusklađenosti i kontradiktornosti s dokumentima koji se spominju u prigovoru, nema očitovanja Vlade, baš kao i u odnosu na ranija istupanja sadašnjih članova Vlade;

Prigovor 2. Vlada potvrđuje da je ključna nacionalna politika regionalnog razvoja, a dosadašnja praksa državne distribucije sredstava namijenjenih razvoju nije pridonijela smanjenju ili uklanjanju regionalnih dispariteta, već naprotiv rezultirala je uvećanjem regionalnih razlika! Presmjela je tvrdnja Vlade da statističke regije prema kojima su alocirana sredstva ne predstavljaju prepreke za distribuciju sredstva europskih fondova od strane državnih tijela;

Prigovor 3. Odgovor Vlade relativizira kriterije Europske unije! Ovdje valja naglasiti temeljnu primjedbu, a to je pitanje regionalne i kohezivne politike EU koja znači smanjivanje jaza između nerazvijenih i razvijenih, a to se u spajanju "siromašnog" i "bogatog" područja, barem u percipiranju problema, gubi;

Prigovor 4. Ovdje se ponavlja tvrdnja da predodžba europskih donatora počiva na statističkim pokazateljima, a oni se ovom podjelom zamagljuju;

Prigovor 5. Vladin odgovor ne odgovara na temeljnu primjedbu da se ovime uspostavlja konkurencija na nacionalnoj razini međusobno nekonkurentnih sredina (nerazvijene Slavonije i Baranje i razvijenijeg sjeverozapada te razvijenog Grada Zagreba). Tu razliku nije moguće otkloniti izjavom bilo kojeg tijela državne vlasti;

Prigovor 6. Odgovor Vlade zapravo negira važeće dokumente koji uređuju politiku regionalnog razvoja, (Kako utvrditi razvojne prioritete regije koja to po svojim karakteristikama nije, a po stupnju heterogenosti i razvojnog jaza koji se produbljuje to niti ne omogućava ?) obećavajući odgovor budućim dokumentima;

Prigovor 7. Vlada prihvaća komentar o prekomjernoj centralizaciji Hrvatske, načelno obećavajući odgovor reformama (čiji tijek priprema je do sada nepoznat). Obećanja sadržana u odgovoru Vlade glede usmjerenja politike regionalnog razvoja u ovom trenutku nisu fundirana dokumentima, tako da ih se može promatrati baš kao i predizborna obećanja koalicije od koji se do sada ništa nije ostvarilo.

O problemima apliciranja ovog modela govore i podaci koji slijede.

VI. POLITIKA REGIONALNOG RAZVOJA REPUBLIKE HRVATSKE

Do donošenja Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske različita pitanja politike regionalnog razvoja bila su uređena u nekoliko posebnih zakona (Zakon o područjima posebne državne skrbi (prvi Zakon još iz 1996. te kasniji iz 2008.); Zakon o brdsko-planinskim područjima, Zakon o obnovi i razvoju Grada Vukovara; Zakon o otocima). Radi fragmentarnosti i nepotpunost pravnih propisa koji uređuju specifična pitanja razvoja pojedinih, prvenstveno slabije razvijenih područja, te iz razloga što cjelokupna materija regionalnog razvoja nije bila sustavno uređena općim propisom kojim bi se izgradio odgovarajući sustav planiranja i upravljanja politikom regionalnog razvoja, u prosincu 2009. godine donesen je Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske. Cijeli proces bio je snažno uvjetovan i procesom priključenja Europskoj uniji koji je iznimno značajan za cjelokupni razvoj Republike Hrvatske, a koji mogućnost korištenja financijskih sredstava zemljama kandidatkinjama i članicama temelji na kvalitetnoj pripremi pojedine zemlje da prihvati i potroši sredstva koja su namijenjena poticanju projekata razvoja (tzv. apsorpcijski kapacitet). U tom smislu ključna je izgradnja odgovarajuće strukture i osnaživanje kapaciteta u pogledu politike regionalnog razvoja koja predstavlja jedan od vrlo bitnih stupova sveukupne razvojne politike. Struktura regionalnog razvoja koja je osmišljena radi bolje komunikacije i koordinacije razvojnih aktivnosti između različitih razina vlasti, te apsorpcijski kapaciteti trebaju omogućiti pravovremenu i kvalitetnu pripremu i učinkovito korištenje sredstava pretpristupnih i strukturnih fondova Europske unije.

Zakon o regionalnom razvoju usklađen je s praksom i zahtjevima proizišlih iz pretpristupnih obveza Republike Hrvatske prema Europskoj uniji. Sukladno Zakonu, cilj je politike regionalnog razvoja pridonijeti društveno-gospodarskom razvoju Republike Hrvatske, sukladno načelima održivog razvoja, stvaranjem uvjeta koji će svim dijelovima zemlje omogućavati jačanje konkurentnosti i realizaciju vlastitih razvojnih potencijala. Zakon zacrtava i sljedeće mjere za postizanje toga cilja: osigurati povezanost lokalnih i regionalnih razvojnih potreba s prioritetima razvoja središnje razine, osigurati potporu slabije razvijenim područjima za povećanje i optimalno korištenje vlastitog razvojnog potencijala otklanjanjem uzroka razvojnih teškoća, te osigurati odgovarajuće mjere za ravnomjeran i održiv razvoj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u pograničnom području, odnosno u području uz državnu granicu, te poticati prekograničnu suradnju.

Zakonom je započeto rješavanje nekoliko vrlo značajnih pitanja:

1. Uvodi se praksa partnerstva kao osnovna metoda rada u oblikovanju regionalne razvojne politike i kao temeljna institucionalna struktura koja treba omogućiti takvu participativnu metodu rada (partnerska vijeća na NUTS II. i NUTS III. razini);
2. Uvodi se jedinstveni model ocjenjivanja i razvrstavanja jedinica područne (regionalne) i lokalne samouprave prema stupnju razvijenosti kao i jedinstveni sustav kriterija za izdvajanja područja s razvojnim poteškoćama;
3. Određuju se osnovni planski dokumenti putem kojih se programira regionalni razvoj, čime se stvara usuglašena i ujednačena osnova vođenja sveukupne razvojne politike Republike Hrvatske;

4. Jasno se određuje uloga i odgovornost nositelja regionalne razvojne politike na razini središnje države;
5. Jasno se određuje uloga i odgovornost jedinica područne (regionalne) i lokalne samouprave u koncipiranju i vođenju regionalne razvojne politike;
6. Institucionaliziraju se temeljna načela upravljanja regionalnom razvojnom politikom i uvodi jedinstvena terminologija.

Nažalost, gotovo četiri godine od donošenja Zakona svakodnevna praksa ukazuje na veliki nesrazmjer između zacrtanog i realiziranog, o čemu svjedoče sljedeće pojave:

- suprotno najavljenoj "praksi partnerstva" Zakona o regionalnom razvoju, suprotno Programu Vlade Republike Hrvatske za mandatno razdoblje, pregovaračkim stajalištima u postupku pristupanja Europskoj uniji i najavama odgovornih članova Vlade te suprotno odredbama Europske povelje o lokalnoj samoupravi, o novoj statističkoj podjeli RH odlučeno je bez konzultiranja javnosti ili barem jedinica teritorijalne samouprave na koje se ono odnosi;
- donošenje novog Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske očekuje se do kraja 2013. godine, a jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave ne samo da ne sudjeluju u konzultacijama i pripremi novog Zakona nego o njemu niti nemaju nikakvih informacija;
- partnerska vijeća statističkih regija koja nisu saživjela niti u statističkoj podjeli RH na tri regije, nakon statističke podjele na dvije regije praktički još niti ne postoje;
- koordinacija na razini statističke regije Panonska Hrvatska je do prosinca 2012. godine uz velike napore i entuzijazam predstavnika regionalne samouprave rezultirala donošenjem zajedničkih strategijskih razvojnih pravaca i definiranjem baze prioriternih projekata kad je odlučeno o novoj statističkoj podjeli RH - koordinacija na razini Kontinentalne Hrvatske nije niti započeta, iako je od nove statističke podjele prošlo više od godine dana;
- proklamirano nužno jačanje kapaciteta jedinica teritorijalne samouprave vezano za pripremu razvojnih projekata za financiranje iz fondova EU ostala je iluzija - nikada nije učinjen nikakav napor čak niti u smislu edukacija ili treninga organiziranih sa centralne razine;
- regionalne razvojne agencije kojima su osnivači županije, gradovi i općine, a koji su formalno "produžena ruka na terenu" Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU i akreditirani koordinatori regionalnog razvoja u svojim županijama sa centralne razine, samo preuzimaju sve više poslova, bez odgovarajućih potrebnih sredstava za zapošljavanje novih stručnih osoba koje te poslove mogu obavljati; i dr.

VII. OCJENJIVANJE RAZVIJENOSTI JEDINICA LOKALNE I PODRUČNE (REGIONALNE) SAMOUPRAVE

Ocjenjivanjem stupnja (indeksa) razvijenosti i razvrstavanjem obuhvaćene su sve jedinice područne (regionalne) i lokalne samouprave s ciljem utvrđivanja njihovog gospodarskog i društvenog zaostajanja za nacionalnim prosjekom. Svrha takvog pristupa je precizno određivanje stupnja razvijenosti pojedinih područja Republike Hrvatske kako bi se prema tome oblikovale mjere poticanja razvoja koje će odgovarati potrebama razvoja takvih područja, odredile financijske i druge vrijednosti regionalnih razvojnih poticaja koje Republika Hrvatska alocira jedinicama područne (regionalne) samouprave, jedinicama lokalne samouprave, te daje pravnim odnosno fizičkim osobama za provedbu ovog Zakona i na njemu utemeljenih aktivnosti i mjera politike regionalnog razvoja.

Na temelju modela ocjenjivanja stupnja razvijenosti utvrđuju se potpomognuta područja, odnosno područja koja u društvenom i gospodarskom smislu zaostaju za nacionalnim prosjekom Republike Hrvatske. Zakonom se utvrđuju dvije temeljne kategorije potpomognutih područja, a to su jedinice područne (regionalne) samouprave (županije) i jedinice lokalne samouprave (općine i gradovi). Odluku o razvrstavanju donosi Vlada Republike Hrvatske na temelju kriterija propisanih tim Zakonom i podzakonskim propisom (uredbom) na temelju prethodno provedenog postupka ocjenjivanja stupnja razvijenosti. Na taj se način osigurava zakonsko uporište ocjenjivanju stupnja razvijenosti s obzirom da su kriteriji za stjecanje statusa područja s razvojnim poteškoćama jasno određeni Zakonom o regionalnom razvoju, a Vladi se prepušta provedba i razvrstavanje jedinica s

obzirom na postupak ocjenjivanja. Kad određena jedinica stekne status područja s razvojnim poteškoćama taj status zadržava najmanje tri godine (3+1 godina prijelaznog razdoblja isključivanja) a utvrđuje se i obveza nadležnog ministarstva da kontinuirano prati stupanj razvijenosti jedinica područne (regionalne) i lokalne samouprave kako bi se mjere poticanje razvoja mogle redefinirati ili poboljšati s obzirom na njihov razvojni učinak.

Vlada Republike Hrvatske je na sjednici 15. srpnja 2010. donijela Odluku o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti (Odluka), na temelju propisa o regionalnom razvoju i to Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske i Uredbe o indeksu razvijenosti.

Zakonom o regionalnom razvoju propisano je da se ocjenjivanje i razvrstavanje općina, gradova i županija provodi na bazi indeksa razvijenosti koji je kompozitni pokazatelj, a koji se računa kao ponderirani prosjek više osnovnih društveno-gospodarskih pokazatelja radi mjerenja stupnja razvijenosti JLPRS. Ocjenjivanje stupnja razvijenosti općina, gradova i županija temelji se na indeksu razvijenosti.

Uredbom o indeksu razvijenosti uređeni su: pokazatelji za izračun indeksa razvijenosti, izračun vrijednosti indeksa razvijenosti i udio pojedinog pokazatelja u ukupnoj vrijednosti indeksa razvijenosti i druga pitanja.

Ocjenjivanje stupnja razvijenosti provodi Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije na temelju indeksa razvijenosti svake tri godine.

Pokazatelji za izračun indeksa razvijenosti jesu:

- stopa nezaposlenosti,
- dohodak po stanovniku,
- proračunski prihodi općine, grada, županije po stanovniku,
- opće kretanje stanovništva,
- stopa obrazovanosti.

Stopa nezaposlenosti je omjer broja nezaposlenih i zbroja svih zaposlenih te nezaposlenih osoba na području pojedine općine, grada odnosno županije.

Dohodak po stanovniku je omjer ukupnog iznosa dohotka kojega su tijekom jednoga poreznog razdoblja (kalendarska godina) ostvarili porezni obveznici, fizičke osobe s prebivalištem ili uobičajenim boravištem na području općine, grada odnosno županije za koju se vrši izračun, i broja stanovnika koji žive na području te jedinice.

Proračunski prihodi općine, grada odnosno županije po stanovniku izračunavaju se kao omjer ostvarenih prihoda općine, grada odnosno županije, umanjenih za prihode: od domaćih i stranih pomoći i donacija, iz posebnih ugovora: sufinanciranje građana za mjesnu samoupravu, ostvarene na osnovi dodatnih udjela u porezu na dohodak i pomoći za izravnjanja za financiranje decentraliziranih funkcija i od prireza porezu na dohodak, i broja stanovnika na području općine, grada odnosno županije.

Opće kretanje stanovništva je omjer usporedivog broja stanovnika općine, grada odnosno županije u dva zadnja popisa stanovništva Republike Hrvatske, a prema podatcima Državnog zavoda za statistiku RH.

Stopa obrazovanosti je udjel stanovništva sa završenom srednjom školom i višom razinom obrazovanosti u ukupnom stanovništvu, u dobi između 16 i 65 godina, na području općine, grada, odnosno županije.

Udjeli pokazatelja u ukupnoj vrijednosti indeksa razvijenosti prema Uredbi iznose i to:

- stopa nezaposlenosti = 30%,
- dohodak po stanovniku = 25%,
- proračunski prihodi jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave po stanovniku = 15%,
- opće kretanje stanovništva = 15%,
- stopa obrazovanosti = 15%.

Odluka o razvrstavanju jedinica područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti razvrstava županije u 4 skupine i to ovisno o vrijednosti njihova indeksa razvijenosti u odnosu na prosjek RH :

- I. indeks manji od 75% prosjeka RH,
- II. indeks 75% - 100% prosjeka RH,
- III. indeks 100% - 125% prosjeka RH i
- IV. indeks veći od 125% prosjeka RH.

Odlukom je najveći broj županija (njih 11) razvrstan u I. skupinu s najnižim propisanim indeksom razvijenosti - indeks ispod 75% prosjeka RH: 1. Bjelovarsko-bilogorska županija, 2. Brodsko-posavska županija, 3. Karlovačka županija, 4. Koprivničko-križevačka županija, 5. Ličko-senjska županija, 6. Osječko-baranjska županija, 7. Požeško-slavonska županija, 8. Sisačko-moslavačka županija, 9. Šibensko-kninska županija, 10. Virovitičko-podravska županija i 11. Vukovarsko-srijemska županija.

U II. skupinu županija - indeks razvijenosti 75% - 100% prosjeka RH razvrstano je 5 županija: 1. Krapinsko-zagorska županija, 2. Međimurska županija, 3. Splitsko-dalmatinska županija, 4. Varaždinska županija i 5. Zadarska županija.

U III. skupinu županija s indeksom 100% - 125% prosjeka RH razvrstane su 2 županije: 1. Dubrovačko-neretvanska županija i 2. Zagrebačka županija.

U IV. skupinu županija s najvišim indeksom, indeksom većim od 125% prosjeka RH razvrstane su 3 županije: 1. Grad Zagreb, 2. Istarska županija i 3. Primorsko-goranska županija.

Prema stupnju razvijenosti općine i gradovi razvrstavaju se u 5 skupina i to ovisno o vrijednosti njihova indeksa razvijenosti u odnosu na prosjek RH :

- I. indeks manji od 50% prosjeka RH,
- II. indeks 50% - 75% prosjeka RH,
- III. indeks 75% - 100% prosjeka RH,
- IV. Indeks 100% - 125% prosjeka RH,
- V. indeks veći od 125% prosjeka RH.

Status potpomognutog područja koje je na temelju indeksa razvijenosti kriterija ocijenjeno kao područje koje prema stupnju razvijenosti zaostaje za nacionalnim prosjekom i čiji je razvoj potrebno dodatno poticati u skladu s člankom 26. Zakona o regionalnom razvoju stječe: 1. županija razvrstana u skupinu I. - čija je vrijednost indeksa razvijenosti manja od 75% prosjeka RH, te 2. općina i grad razvrstani u skupinu I. ili II. - čija je vrijednost indeksa manja od 50% prosjeka RH i čija je vrijednost indeksa između 50% i 75% prosjeka RH.

U sljedećoj tablici prikazan je status jedinica lokalne samouprave na području Osječko-baranjske županije s obzirom na indeks razvijenosti:

| Grad/Općina | Indeks razvijenosti | Skupine | PPDS* | Površina km ² | Broj stanovnika 2011. |
|---------------------|---------------------|---------|---------|--------------------------|-----------------------|
| Levanjska Varoš | 41,26% | <50% | I. III | 123,79 | 1.196 |
| Jagodnjak | 41,63% | <50% | I. I | 116,99 | 2.040 |
| Podgorač | 45,55% | <50% | I. III | 131,62 | 2.894 |
| Trnava | 48,74% | <50% | I. III | 81,47 | 1.600 |
| Šodolovci | 49,06% | <50% | I. I | 72,76 | 1.678 |
| Podravska Moslavina | 49,08% | <50% | I. III | 44,44 | 1.186 |
| Draž | 54,71% | 50-75% | II. I | 149,57 | 2.763 |
| Punitovci | 56,15% | 50-75% | II. III | 42,36 | 1.800 |
| Vladislavci | 56,66% | 50-75% | II. III | 32,19 | 1.888 |
| Popovac | 59,21% | 50-75% | II. I | 62,41 | 2.094 |
| Kneževi Vinogradi | 59,71% | 50-75% | II. I | 248,99 | 4.560 |
| Satnica Đakovačka | 59,94% | 50-75% | II. III | 79,08 | 2.179 |
| Petlovac | 61,09% | 50-75% | II. I | 93,31 | 2.407 |
| Erdut | 61,11% | 50-75% | II. I. | 159,16 | 7.372 |
| Semeljci | 61,44% | 50-75% | II. III | 101,36 | 4.405 |
| Darda | 63,21% | 50-75% | II. I | 94,24 | 6.934 |
| Čeminac | 72,49% | 50-75% | II. I | 47,02 | 2.903 |
| Ernestinovo** | 75,90% | 75-100% | III. I | 32,30 | 2.186 |
| Beli Manastir** | 76,44% | 75-100% | III. I | 62,84 | 10.058 |
| Bilje** | 78,08% | 75-100% | III. I | 260,21 | 5.657 |
| Antunovac** | 79,06% | 75-100% | III. I | 57,38 | 3.704 |
| Drenje | 47,33% | <50% | I. | 106,51 | 2.698 |
| Viljevo | 52,32% | 50-75% | II. | 93,00 | 2.072 |
| Donja Motičina | 58,48% | 50-75% | II. | 52,00 | 1.647 |
| Marijanci | 59,04% | 50-75% | II. | 66,00 | 2.402 |
| Đurđenovac | 59,14% | 50-75% | II. | 121,00 | 6.743 |
| Gorjani | 59,58% | 50-75% | II. | 53,00 | 1.587 |
| Koška | 59,74% | 50-75% | II. | 122,00 | 3.992 |
| Strizivojna | 61,97% | 50-75% | II. | 36,00 | 2.515 |
| Viškovci | 63,10% | 50-75% | II. | 44,00 | 1.902 |
| Vuka | 63,36% | 50-75% | II. | 35,00 | 1.184 |
| Magadenovac | 66,84% | 50-75% | II. | 112,00 | 1.928 |
| Feričanci | 67,03% | 50-75% | II. | 46,00 | 2.144 |
| Bizovac | 74,68% | 50-75% | II. | 85,65 | 4.502 |
| Belišće | 74,72% | 50-75% | II. | 69,00 | 10.790 |

* gradovi i općine koji se nalaze na područjima posebne državne skrbi

** gradovi i općine koji se nalaze na područjima posebne državne skrbi, a ne ulaze u potpomognuta područja

Izvor: HGK

Sukladno članku 28. Zakona o regionalnom razvoju Republike Hrvatske po kojem "Ministarstvo kontinuirano prati stupanj razvijenosti jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave", potrebno je izvršiti novo ocjenjivanje stupnja razvijenosti, temeljeno na novijim statističkim podacima, jer se zadnji indeks razvijenosti i dalje računa na osnovu statističkih podataka iz 2008. godine.

VIII. KARTA REGIONALNIH POTPORA REPUBLIKE HRVATSKE

Sukladno članku 70. stavku 7. točki b. Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju između Republike Hrvatske, s jedne strane i Europskih zajednica i njihovih država članica, s druge strane ("Narodne novine"- međunarodni ugovori, broj 14/01., 14/02., 1/05., 7/05., 9/05., 11/06., 10/08., 1/09., i 10/11.: dalje SSP) Republika Hrvatska je bila obavezna unutar tri godine od stupanja na snagu SSP-a dostaviti Europskoj komisiji iznose bruto domaćeg proizvoda (BDP) po stanovniku za prostorne jedinice za statistiku 2. razine, sukladno Nacionalnoj klasifikaciji prostornih jedinica za statistiku (NKPJS).

Nakon dostavljenih naprijed navedenih podataka o BDP-u, Agencija za zaštitu tržišnog natjecanja i Europska komisija, zajedno su 2008. godine, sukladno Smjernicama o nacionalnim i regionalnim potporama za 2007. - 2013. ocijenili su podobnost hrvatskih regija za dodjelu regionalnih državnih potpora temeljem čega je Vlada Republike Hrvatske donijela Odluku o karti regionalnih potpora ("Narodne novine" broj 52/08.).

Kartu regionalnih potpora čine područja države koja ispunjavaju uvjete za regionalnu potporu namijenjenu ulaganju i gornje granice intenziteta potpora koje se odobravaju za svako od tih područja. Karta regionalnih potpora temelji se na Nacionalnoj klasifikaciji prostornih jedinica za statistiku, NUTS.

Karta regionalnih potpora Republike Hrvatske iz 2008. godine temeljila se na prostornim jedinicama za statistiku 2. razine utvrđenim u Nacionalnoj klasifikaciji prostornih jedinica za statistiku (dalje: NKPJS) donesenoj 2007. godine ("Narodne novine", broj 35/07.). Tom je klasifikacijom Republika Hrvatska bila podijeljena na tri prostorne jedinice za statistiku 2. razine (Sjeverozapadna Hrvatska, Središnja i Istočna (Panonska) Hrvatska i Jadranska Hrvatska).

Državni zavod za statistiku objavio je 22. kolovoza 2012. godine novu Nacionalnu klasifikaciju prostornih jedinica za statistiku 2012. (dalje: NKPJS 2012.) ("Narodne novine", broj 96/12., 102/12. ispravak) koja se primjenjuje od 1. siječnja 2013. godine. Sukladno točki 3. NKPJS 2012. uvedena je nova podjela prostornih jedinica za statistiku 2. razine koja se sastoji od 2 neadministrativne jedinice nastale grupiranjem županija kao administrativnih jedinica niže 3. razine.

To su:

- (a) Jadranska Hrvatska, koju čine sljedeće prostorne jedinice za statistiku 3. razine: Primorsko-goranska županija, Ličko-senjska županija, Zadarska županija, Šibensko-kninska županija, Splitsko-dalmatinska županija, Istarska županija i Dubrovačko-neretvanska županija
- (b) Kontinentalna Hrvatska koju čine sljedeće prostorne jedinice za statistiku 3. razine: Grad Zagreb, Zagrebačka županija, Krapinsko-zagorska županija, Varaždinska županija, Koprivničko-križevačka županija, Međimurska županija, Bjelovarsko-bilogorska županija, Virovitičko-podravna županija, Požeško-slavonska županija, Brodsko-posavska županija, Osječko-baranjska županija, Vukovarsko-srijemska županija, Karlovačka županija i Sisačko-moslavačka županija.

Novom su klasifikacijom dvije ranije prostorne jedinice za statistiku 2. razine, Sjeverozapadna Hrvatska i Središnja i Istočna (Panonska Hrvatska), objedinjene u jednu prostornu jedinicu pod nazivom Kontinentalna Hrvatska. Obuhvat prostorne jedinice za statistiku Jadranska Hrvatska ostao je nepromijenjen. Donošenjem NKPJS 2012. aktivno se mijenja NKPJS na kojoj se temelji karta regionalnih potpora te je bilo potrebno izraditi novu kartu regionalnih potpora koja je usklađena s NKPJS 2012.

Za potrebe izrade nove karte regionalnih potpora od Državnog zavoda za statistiku dobiveni su novi podaci o BDP-u po stanovniku prema paritetima kupovne moći (dalje u tekstu: PKM) za dvije prostorne jedinice za statistiku 2. razine za razdoblje 2000. - 2002. Državni zavod za statistiku je uz podatke dostavio i obrazloženje metodologije izračuna BDP-a Republike Hrvatske kako bi pojasnio zašto vrijednost BDP po stanovniku prema PKM iskazane u karti regionalnih potpora donesenoj 2008. godine nisu usporedive s podacima koji su dostavljeni za potrebe izrade predmetne karte regionalnih potpora.

Državni zavod za statistiku je u procesu usklađivanja izračuna BDP-a prema zahtjevima standarda ESA (Europski sustav nacionalnih i regionalnih računa, European System of National and Regional accounts 1995) u više navrata revidirao podatke o BDP-u i temeljnim agregatima.

Nakon što je Državni zavod za statistiku dostavio potrebne podatke o BDP-u po stanovniku, mjereno PKM-om na razini novih prostornih jedinica za statistiku 2. razine Ministarstvo je izradilo Prijedlog odluke o karti regionalnih potpora koje je dostavilo Agenciji za zaštitu tržišnog natjecanja na očitovanje. Agencija je na osnovi pravila pravne stečevine Europske unije o regionalnim potporama, sadržanim u Smjernicama o nacionalnim regionalnim potporama za 2007. - 2013. te Priopćenju Komisije koje se odnosi na kriterije za dubinsku ocjenu regionalnih potpora za velike investicijske projekte prenesenim u hrvatsko zakonodavstvo Odlukom o objavljivanju pravila o regionalnim potporama ("Narodne novine", broj 58/08 i 117/12.), ocijenila podobnost hrvatskih regija za dodjelu regionalnih državnih potpora, a sve u cilju donošenja nove karte regionalnih državnih potpora (Mišljenje Agencije, KLASA: 430-01/2012-06/010, URBROJ: 580-09-1/17-2013-07 od 10. siječnja 2013. godine).

Smjernicama o nacionalnim regionalnim potporama za 2007. - 2013. utvrđeno je da se regionalne potpore mogu dodjeljivati na području s neuobičajeno niskim životnim standardom ili velikom nezaposlenošću, odnosno na području gdje je BDP po stanovniku mjereno PKM, niži od 75% prosjeka BDP-a po stanovniku zemalja članica EU-25.

Sukladno podacima Državnog zavoda za statistiku i Statističkog ureda Europske unije (EUROSTAT) Jadranska Hrvatska doseže 46,74%, a Kontinentalna Hrvatska 49,62% prosječnog BDP-a po stanovniku prema PKM u EU-25 i maksimalni intenzitet regionalne potpore koji se može dodijeliti na području obiju prostornih jedinica iznosi 40% bruto ekvivalenta potpore (dalje: BEP) za velike poduzetnike, navedeni intenzitet za male poduzetnike može se povećati za 20% BEP-a, odnosno za srednje poduzetnike intenzitet se može povećati za 10% BEP-a. Intenzitet regionalne potpore za pojedina područja određuju davatelji državne potpore, ali ne u većem iznosu od iznosa predviđenog ovom Odlukom. Odluka je stupila na snagu osmoga dana od dana objave u "Narodnim novinama" a prestaje važiti na dan 1. siječnja 2014. godine.

Iz gore navedenog moguće je izvesti sljedeći zaključak: Prema staroj odluci o karti regionalnih potpora iz 2008. godine temeljem prve službene podjele statističkih regija Republike Hrvatske u tri NUTS II regije, regija Panonska Hrvatska dosegla je 31,54% BDP EU 25 te je ostvarivala maksimalni intenzitet regionalne potpore od 50% plus 10% za srednje poduzetnike, odnosno plus 20 % za male poduzetnike, ukupno 70%.

U Službenom listu EU mogu se naći EU smjernice za nacionalne regionalne potpore za 2007 - 2013. u kojem jasno stoji da "Regionalne potpore mogu odigrati učinkovitu ulogu samo ako se koriste štedljivo i primjenjujući načelo razmjernosti te ako se usredotočuju na najugroženija područja

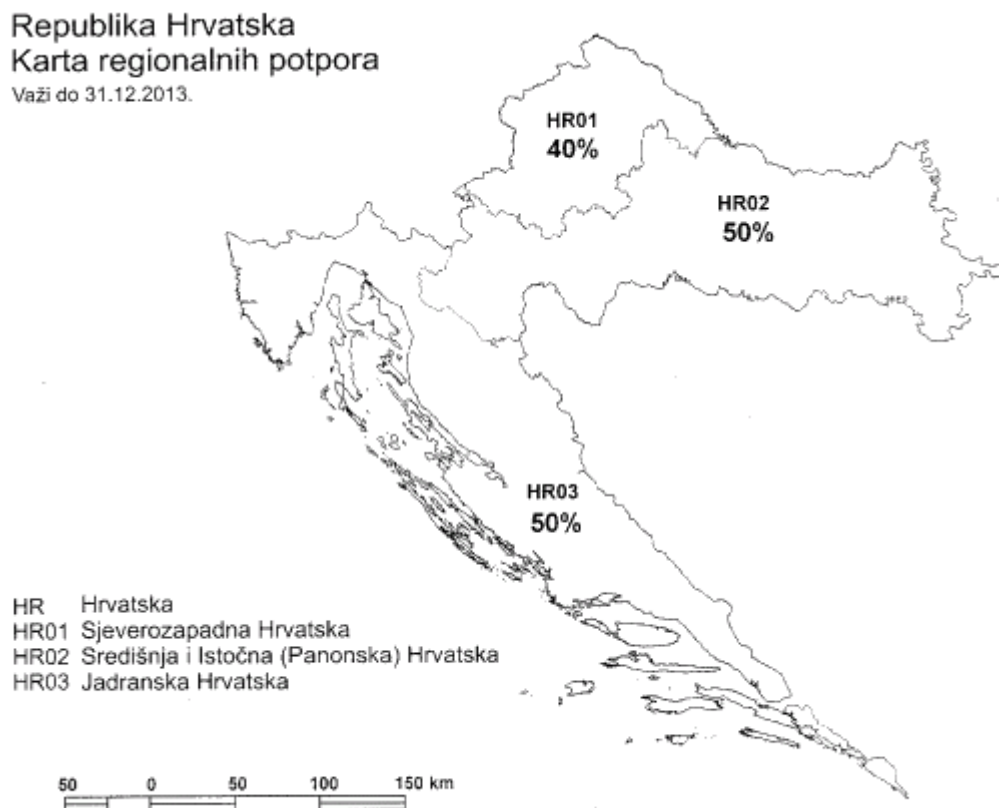
Europske unije"; te da je glavna zadaća nacionalnih regionalnih potpora namijenjenih ulaganju je da "osiguraju pomoć u razvoju najugroženijih područja poticanjem ulaganja i otvaranjem novih radnih mjesta. One promiču širenje i raznolikost gospodarskih aktivnosti poduzetnika sa sjedištem u tim manje razvijenim područjima, a posebno poticanjem poduzetnika da u njima otvaraju nove poslovne djelatnosti".

Također je jasno definirano kojim regijama Europska komisija dopušta koji intenzitet potpora, gdje stoji:

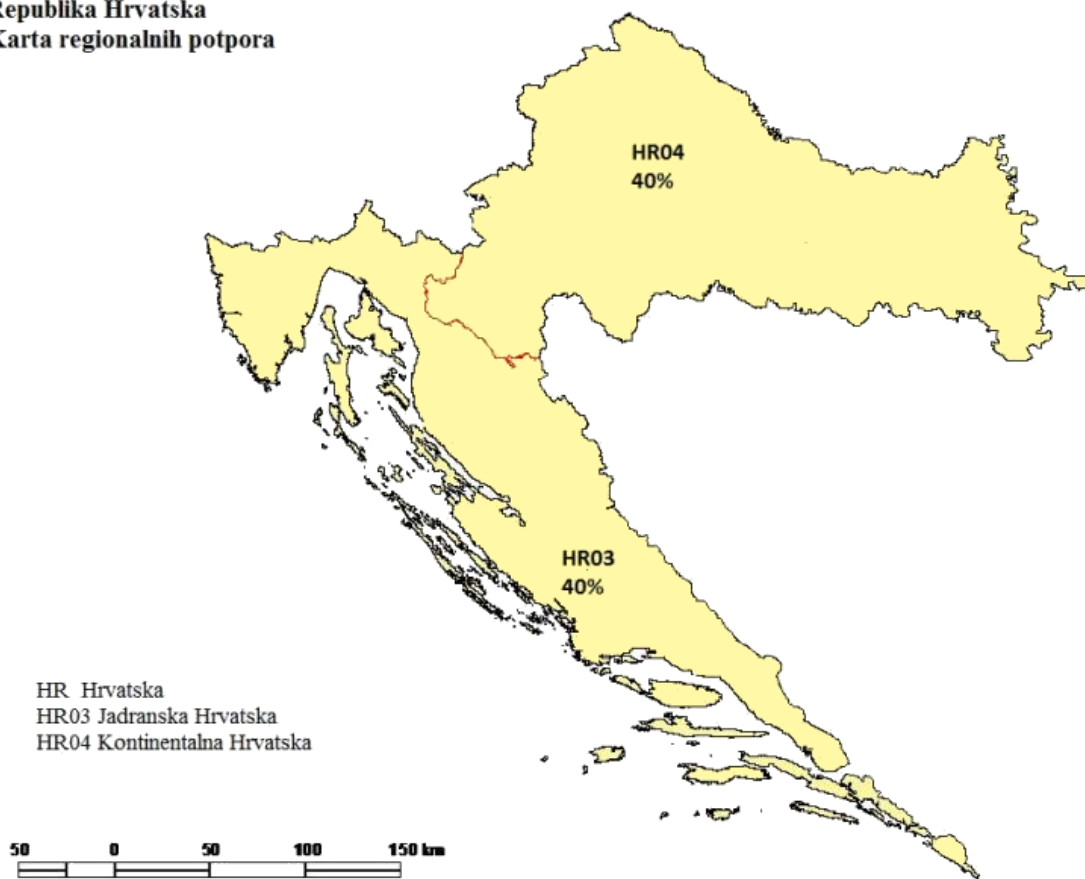
- 30% BEP-a u regijama s manje od 75% prosječnog BDP-a po stanovniku u EU-25, u najudaljenijim regijama s višim BDP-om po stanovniku, i do 1. siječnja 2011. u regijama statističkog učinka;
- 40% BEP-a u regijama s BDP-om po stanovniku koji je niži od 60% prosječnog BDP-a po stanovniku u EU-25;
- 50% BEP-a u regijama s BDP-om po stanovniku koji je niži od 45% prosječnog BDP-a po stanovniku u EU-25.

Međutim u odluci Vlade Republike Hrvatske od 14. veljače 2013. stoji da je BDP Kontinentalne Hrvatske sada 49,62 %, što znači prosjek BDP-a iznad dozvoljene granice od 45% i nemogućnost korištenja dodatnih 10%. Riječ je o direktnoj posljedici podjele Republike Hrvatske u dvije statističke regije - što je u ovom slučaju već uzrokovalo umjetno višu razinu BDP-a zahvaljujući BDP-u Grada Zagreba i Sjeverozapadne Hrvatske. Suština regionalne politike je identificiranje slabije razvijenih regija i osmišljavanje razvojnih mjera putem kojih bi one što prije uhvatile korak s razvijenijim regijama, što već karta regionalnih potpora ne omogućuje prema zadnjoj statističkoj podjeli Republike Hrvatske.

Usporedba dvije karte regionalnih potpora, stare i nove, jasno ilustrira gore navedeno.



Republika Hrvatska
Karta regionalnih potpora



Odluka Vlade Republike Hrvatske kojom je umjesto "za razvoj područja s neuobičajeno niskim životnim standardom ili velike nezaposlenosti" izvršeno grubo poravnavanje najnerazvijenijih dijelova Republike Hrvatske sa Gradom Zagrebom i razvijenim regijama Republike Hrvatske svjesno promašuje bit politike regionalnog razvoja. Značajne razlike u startnim pozicijama te razvijenosti sjeveroistoka i sjeverozapada koje svoj odraz imaju i u administrativnim i financijskim kapacitetima odnosno apsorpcijskoj moći, te profitabilnost ulaganja kao kriterij odabira direktno ugrožavaju mogućnost realizacije vlastitih prioriteta nerazvijenog sjeveroistoka u uvjetima konkurencije projekata unutar regije.