

Institut za razvoj i međunarodne odnose

***Izrada prijedloga nove NUTS 2 klasifikacije u Republici
Hrvatskoj***

studija

Zagreb, prosinac, 2018.

Studiju je izradio istraživački tim Instituta za razvoj i međunarodne odnose:

Jakša Puljiz i Ivana Biondić.

Sadržaj

POPIS TABLICA	4
POPIS SLIKA	4
1. UVODNE NAPOMENE	5
2. NUTS KLASIFIKACIJA U ZEMLJAMA ČLANICAMA EU	6
2.1 POJAM NUTS KLASIFIKACIJE I ZAKONODAVNI OKVIR	6
2.2 OSNOVNA OBILJEŽJA NUTS KLASIFIKACIJE	6
2.3 PROMJENE NUTS KLASIFIKACIJE U ZEMLJAMA ČLANICAMA EU	8
2.3.1 <i>Irska</i>	10
2.3.2 <i>Litva</i>	10
2.3.3 <i>Mađarska</i>	11
2.3.4 <i>Poljska</i>	12
2.3.5 <i>Velika Britanija</i>	12
3. NUTS REGIJE, KOHEZIJSKA POLITIKA I REGIONALNE POTPORE U HRVATSKOJ	14
3.1 NUTS KLASIFIKACIJA U HRVATSKOJ	14
3.2 REGIONALNE RAZLIKE U HRVATSKOJ I NUTS KLASIFIKACIJA	16
3.3 NUTS 2 PODJELA I REGIONALNE POTPORE	19
4. IZRADA PRIJEDLOGA NOVE NUTS 2 KLASIFIKACIJE	26
4.1 KLJUČNE ODREDNICE KOHEZIJSKE POLITIKE ZA RAZDOBLJE 2021.-2027. I NJIHOVA POVEZANOST S NUTS 2 KLASIFIKACIJOM	26
4.2 KLJUČNI CILJEVI NOVE NUTS 2 KLASIFIKACIJE	27
4.3 ODABIR VARIJANTI PODJELE NA NUTS 2 REGIJE	28
4.3.1 <i>Model ocjenjivanja varijanti</i>	28
4.3.2 <i>Izbor početnih varijanti za međusobnu usporedbu</i>	30
4.3.3 <i>Ocjenjivanje početnih varijanti</i>	35
4.3.4 <i>Procjena rizika od prelaska referentnih pragova BDP-a po stanovniku u odnosu na prosjek EU-27</i>	39
4.3.5 <i>Procjena rizika vezano za mogućnost promjene nove podjele na NUTS 2 regije u idućim financijskim perspektivama</i>	42
4.4 IZBOR PREPORUČENE PODJELE NA NUTS 2 REGIJE	44
5. ZAKLJUČCI I PREPORUKE	55
KORIŠTENA LITERATURA I PODACI	59

POPIS TABLICA

TABLICA 1. PRAGOVİ ZA RAZVRSTAVANJE JEDINICA PREMA NUTS RAZINAMA	7
TABLICA 2. BROJ STANOVNIKA I BDP PO STANOVNIKU U IRSKOJ U PROMIENJENIM NUTS 2 REGIJAMA	10
TABLICA 3. BROJ STANOVNIKA I BDP PO STANOVNIKU U LITVI U PROMIENJENIM NUTS 2 REGIJAMA	11
TABLICA 4. BROJ STANOVNIKA I BDP PO STANOVNIKU U MAĐARSKOJ U PROMIENJENIM NUTS 2 REGIJAMA	11
TABLICA 5. BROJ STANOVNIKA I BDP PO STANOVNIKU U POLJSKOJ U PROMIENJENIM NUTS 2 REGIJAMA	12
TABLICA 6. BROJ STANOVNIKA I BDP PO STANOVNIKU U VELIKOJ BRITANIJU U PROMIENJENIM NUTS 2 REGIJAMA	13
TABLICA 7. BROJ STANOVNIKA I BDP PO STANOVNIKU U ŠKOTSKOJ U PROMIENJENIM NUTS 2 REGIJAMA	13
TABLICA 8. BDP PO STANOVNIKU PREMA PARITETU KUPOVNE MOĆI U ODNOSU NA EU-27 (EU-27=100)	16
TABLICA 9. RASPONİ RAZLIKA PREMA BDP-U PO STANOVNIKU PREMA SKM-U U ODNOSU NA EU-28 NA NUTS 3 RAZINI U 2015.G.	17
TABLICA 10. NAJVIŠI DOPUŠTENI INTENZITETI ULAGANJA SUKLADNO SMJERNICAMA ZA REGIONALNE POTPORE	20
TABLICA 11. DISTRIBUCIJA NUTS 2 I NUTS 3 REGIJA U EU-28 PREMA RAZINI MAKSIKALNOG INTENZITETA REGIONALNIH POTPORA	21
TABLICA 12. PRIKAZ RASPODJELE UDJELA U UKUPNOM BROJU BODOVA PO KRITERIJIMA I PODKRITERIJIMA	28
TABLICA 13. PRIKAZ SCHEME BODOVANJA ZA ODABIR NUTS 2 VARIJANTI	30
TABLICA 14. PREGLED MOGUĆIH VARIJANTI PODJELE NA NUTS 2 REGIJE	32
TABLICA 15. BROJ STANOVNIKA I BDP PO STANOVNIKU PREMA SKM—U ZA POČETNE VARIJANTE	35
TABLICA 16. VRIJEDNOSTI PRIMIJENJENIH POKAZATELJA ZA ODABIR NAJPOVOLJNIJE VARIJANTE	38
TABLICA 17. REZULTATI BODOVANJE SUKLADNO VRIJEDNOSTIMA POKAZATELJA ZA OCJENU VARIJANTI	39
TABLICA 18. MJERENJE RIZIKA OD PRELASKA REFERENTNIH PRAGOVA ZA BDP PO STAN. NAKON UKLUČIVANJA PODATAKA ZA 2016. GODINU	40
TABLICA 19. MJERENJE RIZIKA OD PRELASKA REFERENTNIH PRAGOVA ZA BDP-A PO STAN. ZA PERSPEKTIVU 2028.-2034.	41
TABLICA 20. PREGLED UKUPNIH REZULTATA ANALIZE RIZIKA OD PRELASKA REFERENTNIH PRAGOVA BDP-A PO STAN.	41
TABLICA 21. STANDARDNA DEVIJACIJA BROJA STAN. NA NUTS 2 RAZINI ZA EU-27	42
TABLICA 22. MJERENJE RIZIKA VEZANO ZA MOGUĆNOST PROMIENE NUTS 2 REGIJA U BUDUĆNOSTI	43
TABLICA 23. OCJENA RIZIKA VEZANO ZA MOGUĆNOST PROMIENE NUTS 2 REGIJA U RAZDOBLJU 2028.-2034. ILI KASNIJE	43
TABLICA 24. PREGLED KLJUČNIH PREDNOSTI I NEDOSTATAKA ZA SVAKU POJEDINU VARIJANTU	45
TABLICA 25. OČEKIVANE PROMIENE RAZINE REGIONALNIH POTPORA ZA RAZDOBLJE 2021.-2027. PO ŽUPANIJAMA	50
TABLICA 26. RAZVRSTAVANJE ŽUPANIJA PO KATEGORIJAMA REGIJA ZA RAZDOBLJE 2021.2027. U SLUČAJU PRIMJENE NOVE PODJELE	52
TABLICA 27. PREPORUKA ZA KONAČNI UŽI ODABIR VARIJANTI PODJELE NA NUTS 2 REGIJE	54
TABLICA 28. PRIKAZ PREPORUČENIH VARIJANTI PODJELE NA NUTS 2 REGIJE	55

POPIS SLIKA

SLIKA 1. PODJELA NUTS 2 REGIJA U DRŽAVAMA ČLANICAMA EU, ČLANICAMA EFTA-E, ZEMLJAMA KANDIDATKINJAMA ZA ČLANSTVO U EU I ZEMLJAMA POTENCIJALNIM KANDIDATKINJAMA ZA ČLANSTVO U EU	8
SLIKA 2. PROMJENE U NUTS KLASIFIKACIJI 2016. GODINE	9
SLIKA 3. DINAMIKA BDP-A PO STAN. PREMA SKM-U 2008.-2015. U ODNOSU NA RAZINU BDP-A PO STAN. U 2015. U ODNOSU NA EU-27 (EU-27 = 100) ZA NUTS 2 REGIJE U EU-11	17
SLIKA 4. RASPONİ RAZLIKA UNUTAR NUTS 2 JEDINICA U EU-11 U ODNOSU NA PROSJEK BDP-A PO STAN. PREMA PKM-U ZA EU-28 (EU-28=100)	19
SLIKA 5. DISTRIBUCIJA POTPORA ZA ULAGANJA TEMELJEM ZAKONA O POTICANJU ULAGANJA I ZAKONA O POTICANJU INVESTICIJA I UNAPREĐENJU INVESTICIJSKOG OKRUŽENJA NA 1000 STANOVNIKA ZA 2013.-2017.	23
SLIKA 6. BROJ NOVIH RADNIH MJESTA ZA KOJE SU DODIJELJENE POTPORE U RAZDOBLJU 2013.-2017. TEMELJEM ZAKONA O POTICANJU ULAGANJA I ZAKONA O POTICANJU INVESTICIJA I UNAPREĐENJU INVESTICIJSKOG OKRUŽENJA	24

1. Uvodne napomene

Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije naručilo je studiju kojoj je cilj utvrditi nove prijedloge definiranja NUTS 2 regija u Republici Hrvatskoj. Studija predstavlja dio priprema Republike Hrvatske za 2019. godinu kada će biti moguće uputiti prijedloge izmjene NUTS klasifikacije u redovnu proceduru prema Eurostatu. U odnosu na vrijeme kada se donosila važeća NUTS klasifikacija došlo je do važnih promjena zbog kojih je moguće primijeniti nove pristupe u formiranju NUTS 2 regija. Glavna je razlika u tome što je Grad Zagreb u međuvremenu prešao granicu od 800.000 stanovnika, što znači da sada postoji mogućnost da se grad Zagreb izdvoji kao zasebna NUTS 2 regija. Time se otvara niz dodatnih mogućnosti za formiranje NUTS 2 regija, a koje bi imalo smisla provesti ukoliko se kroz analizu utvrdi da bi tako novoformirane jedinice imale prednosti u odnosu na postojeće. S tim u vezi, kroz studiju se želi na jedan sveobuhvatan način utvrditi koje su to najbolje opcije za izmjenu postojećih NUTS 2 regija obzirom na zadana ograničenja u pravilima za formiranje regija te obzirom na sve nove okolnosti u odnosu na vrijeme kada se donosila postojeća podjela.

Studija se sastoji od ukupno pet poglavlja. Nakon uvodnog poglavlja, u drugom se poglavlju ukratko opisuju kratka obilježja NUTS klasifikacije te njena primjena u zemljama članicama s posebnim osvrtom na posljednji krug izmjena NUTS 2 regija. U trećem se poglavlju opisuju uvođenje NUTS klasifikacije u Hrvatskoj, zatim se analiziraju regionalne razlike na različitim NUTS razinama te se provodi usporedba situacije s odabranim zemljama članicama. Nakon toga se pristupa ocjeni povezanosti NUTS 2 regija i korištenja regionalnih potpora kao jednog od najvažnijih oblika državnih potpora. Četvrto poglavlje je opis ključnih odrednica za izradu prijedloga nove NUTS 2 klasifikacije, zatim razrada modela ocjenjivanja pojedinih varijanti podjele te sama provedba ocjenjivanja i prijedlog odabira manjeg broja varijanti za daljnje odlučivanje. U posljednjem se poglavlju nalaze zaključci i preporuke za naručitelja studije.

Važno je napomenuti kako se u studiji navode i sve otvorena pitanja koje donosi prijedlog nove financijske perspektive u dijelu koji se odnosi na utvrđivanje alokacija za pojedine zemlje članice iz fondova EU namijenjenih ekonomskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji te na primjenu odgovarajuće NUTS 2 klasifikacije za potrebe izračuna alokacija. Naime, činjenica da se radi o još uvijek radnom prijedlogu, znači da se neka rješenja u konačnici mogu i promijeniti, što je također potrebno uzeti u obzir prilikom razmatranja nalaza ove studije.

Na kraju, ali ne i najmanje važno, zahvaljujemo se kolegama iz Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova Europske unije te predstavnicima Državnog zavoda za statistiku na podršci tijekom izrade ove studije.

2. NUTS klasifikacija u zemljama članicama EU

2.1 Pojam NUTS klasifikacije i zakonodavni okvir

Nomenklatura prostornih jedinica za statistiku, poznata pod akronimom NUTS¹, je statistička klasifikacija koja služi za prikupljanje, obradu, analizu i publiciranje statističkih prostornih podataka na razini Europske unije. Radi se o višerazinskoj klasifikaciji kojom se prostorne jedinice zemalja članica razvrstavaju u različite NUTS razine ovisno o broju stanovnika. Klasifikaciju je osmislio statistički ured Europske unije - Eurostat početkom 1970-ih godina 20. stoljeća u svrhu prikupljanja, razvoja i usklađivanja regionalne statistike te za potrebe izrada socio-ekonomskih analiza regija. Osim toga, NUTS klasifikacija predstavlja važan alat koji se primjenjuje za potrebe provedbe pojedinih EU politika, a posebno Kohezijske politike koja koristi NUTS klasifikaciju kako bi, između ostaloga, utvrdila prihvatljivost pojedinih područja za dobivanje financijskih potpora iz fondova Kohezijske politike.

Pravni okvir NUTS klasifikacije po prvi put je definiran Uredbom (EZ) br. 1059/2003 Europskog parlamenta i vijeća o uspostavi zajedničkog razvrstavanja prostornih jedinica za statistiku (NUTS)² iz 2003. godine (u daljnjem tekstu: Uredba o NUTS-ovima). Njome su definirani svrha donošenja, ključna obilježja klasifikacije te procedura izmjene NUTS-a.

Jedan od važnih ciljeva Uredbe je održati stabilnost klasifikacije. Prema odredbama Uredbe, izmjene razvrstavanja NUTS regija su moguće svake tri godine, pri čemu se moraju i dalje poštovati temeljni kriteriji za razvrstavanje regija. Ipak, u slučajevima kada se značajnije mijenja administrativno-teritorijalni ustroj zemlje članice (npr. zbog uvođenja administrativnih regija ili značajne promjene granica regija), moguće je donijeti izmjene i u razdoblju kraćem od tri godine od prethodne izmjene. Do danas je Uredba doživjela ukupno deset izmjena i dopuna, uglavnom u dijelu koji se odnosi na Prilog Uredbe u kojem se NUTS regije razvrstavaju po odgovarajućim razinama i gdje se ažuriraju sve izmjene u razvrstavanju regija. Važna izmjena Uredbe³ je napravljena 2017. godine kada su u tekst Uredbe uključene odredbe koje se odnose na tzv. lokalne administrativne jedinice kao nadopunu NUTS klasifikaciji te odredbe o prostornoj tipologiji Unije sastavljene od prostornih jedinica na razinama NUTS-a, LAU-a i na razini tzv. mrežnih ćelija. Potonje se odnosi na primjenu tipologije za razvrstavanje temeljem mrežnih ćelija utvrđenih na razini 1km².

2.2 Osnovna obilježja NUTS klasifikacije

Kao što je ranije navedeno NUTS klasifikacija je ustrojena hijerarhijski, što znači da se teritoriji zemalja članica dijele na tri NUTS razine - NUTS 1, NUTS 2 i NUTS 3. Hijerarhijski ustroj znači da se svaka jedinica više razine sastoji od jedne ili više jedinica niže razine. Svaka pojedina prostorna

¹ Akronim NUTS dolazi od francuskog termina Nomenclature des Units Territoriales Statistiques.

² Uredba (EZ) br. 1058/2003 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi zajedničkog razvrstavanja prostornih jedinica za statistiku (NUTS)

³ Uredba (EU) 2017/2391 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2017. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1059/2003 u pogledu prostornih tipologija (Tercet)

jedinica može se razvrstati na nekoliko razina NUTS-a. Osnovni kriterij pri uspostavi NUTS jedinica je veličina jedinica određene razine mjerena brojem stanovnika.

Razvrstavanje prostornih jedinica u sklopu NUTS klasifikacije se u velikoj mjeri oslanja na postojeću administrativno-teritorijalnu podjelu zemalja članica. Tamo gdje ne postoji odgovarajuća administrativno-teritorijalna razina koja bi se uklopila u neku od NUTS razina, uvode se tzv. NUTS regije koje su definirane isključivo iz statističkih razloga. Važno je naglasiti kako u takvim situacija ne postoji obveza država članica za uvođenjem administrativnih regija.

NUTS uredba utvrđuje minimalne i maksimalne vrijednosti broja stanovnika kao pragove za razvrstavanje jedinica po pojedinima razinama NUTS klasifikacije. Slijedeća slika prikazuje raspone vrijednosti za svaku razinu.

Tablica 1. Pragovi za razvrstavanje jedinica prema NUTS razinama

Razina	Minimum	Maksimum
NUTS 1	3 000 000	7 000 000
NUTS 2	800 000	3 000 000
NUTS 3	150 000	800 000

Izvor: Eurostat

Prema klasifikaciji, NUTS 1 razina mora imati minimalno tri, a maksimalno sedam milijuna stanovnika; NUTS 2 minimalno 800 tisuća, a maksimalno 3 milijuna stanovnika, dok NUTS 3 razina se nalazi između 150 i 800 tisuća stanovnika. U slučaju da jedna cijela država ima manje stanovnika od minimalnog praga zadane razine, cijela država članica se smatra jednom prostornom jedinicom prema NUTS-u za tu razinu. Na nižim razinama, NUTS klasifikacija se nadopunjuje jednom ili dvije razine lokalnih upravnih jedinica (LAU), koje se koriste za izračun prostornih tipologija temeljem broja stanovnika.

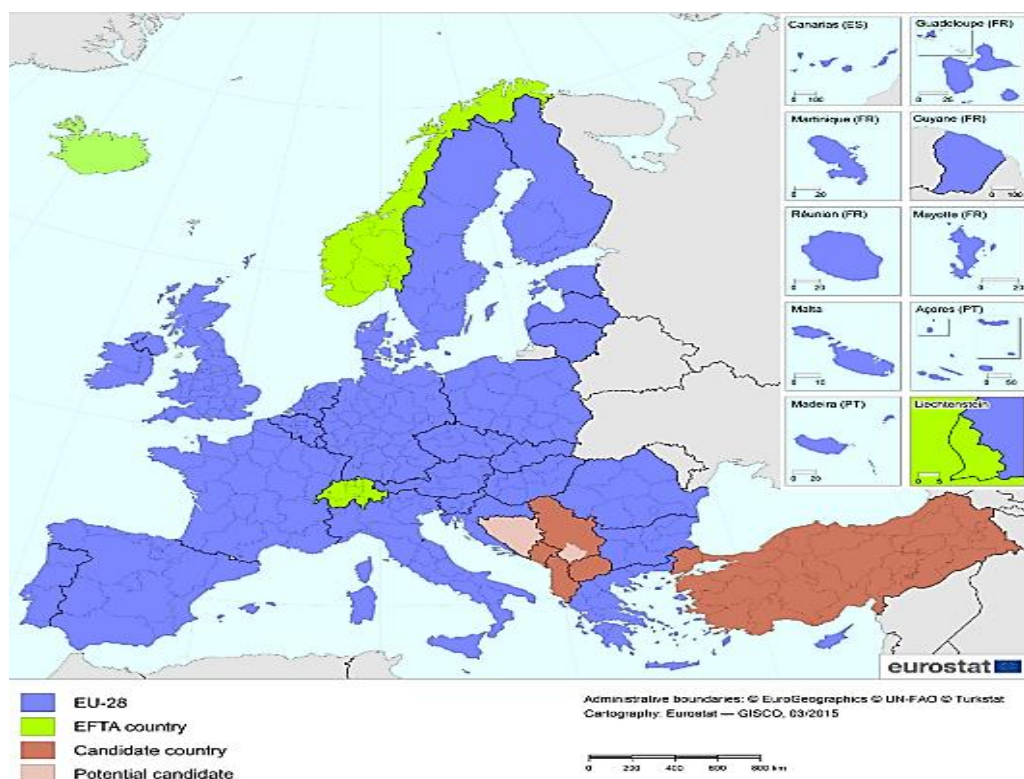
Za NUTS razine koje se odnose na administrativne regije, dovoljno je da prosječna veličina broja stanovnika pripadajućih regija bude u traženim granicama. Međutim, za ne-administrativne regije nužno je da svaka pojedina regija zadovoljava utvrđene pragove. Ipak, kao što to propisuje članak 3. stavak 5. Uredbe o NUTS-ovima⁴, dopuštena su odstupanja od opisanog pravila u slučaju postojanja posebnih geografskih, socio-ekonomskih, povijesnih, kulturnih ili okolišnih okolnosti.

Prema navedenim kriterijima, od 1. siječnja 2018. godine definirano je 104 NUTS 1, 281 NUTS 2 i 1,348 NUTS 3 regije⁵. Osim u državama članicama EU, kriteriji NUTS klasifikacije upotrijebljeni su i zemljama članicama EFTA-e (Island, Norveška, Lihtenštajn i Švicarska), zemljama kandidatkinjama za članstvo u EU (Srbija, Crna Gora, Albanija, Makedonija i Turska) te u zemljama potencijalnim kandidatkinjama za članstvo u EU (Kosovo i Bosna i Hercegovina).

⁴ Uredba (EZ) br. 1058/2003 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi zajedničkog razvrstavanja prostornih jedinica za statistiku (NUTS)

⁵ Uredba (EU) 2016/2066 o izmjeni priloga Uredbi (EZ) br. 1059/2003 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi zajedničkog razvrstavanja prostornih jedinica za statistiku (NUTS)

Slika 1. Podjela NUTS 2 regija u državama članicama EU, članicama EFTA-e, zemljama kandidatkinjama za članstvo u EU i zemljama potencijalnim kandidatkinjama za članstvo u EU



Izvor: Eurostat

2.3 Promjene NUTS klasifikacije u zemljama članicama EU

Zemlje članice povremeno mijenjaju ranije definirane granice NUTS regija. Promjenu NUTS klasifikacije pokreću nacionalni uredi za statistiku, a proces je definiran Uredbom o NUTS-ovima⁶. Razlozi zahtjeva za promjenom mogu biti različiti, ali se najčešće promjene događaju zbog izmjene granica administrativno-teritorijalnih jedinica ili zbog značajne promjena socio-ekonomskih okolnosti povezanih sa NUTS klasifikacijom. U potonjem slučaju se uglavnom radi o procjeni država članica vezano za prihvatljivost pojedinih regija za korištenje sredstva Kohezijske politike ili za korištenje državnih potpora koje se dodjeljuju, između ostalog, i temeljem NUTS klasifikacije.

Redovne promjene NUTS klasifikacije se provode svake tri godine. Međutim, u slučaju značajnijih promjena, npr. u administrativnom ustroju pojedine zemlje članice, moguće su i tzv. izvanredne promjene, a koje se donose u slučaju značajnijih administrativno-teritorijalnih promjena u pojedinim zemljama članicama. Primjer jedne takve izvanredne promjene je NUTS klasifikacija iz 2014. kojom su izvršene promjene NUTS klasifikacije u Portugalu zbog administrativnih promjena

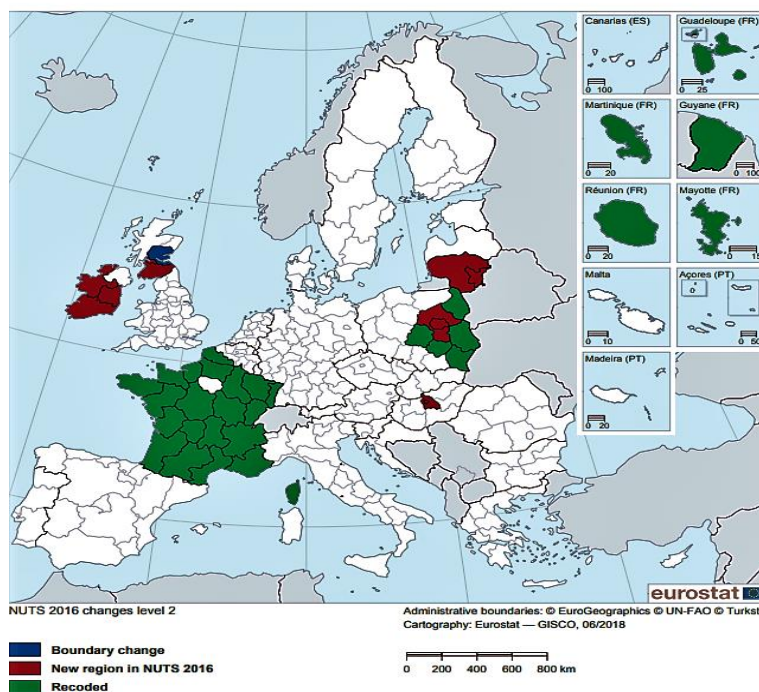
⁶ Uredba (EZ) br. 1058/2003 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi zajedničkog razvrstavanja prostornih jedinica za statistiku (NUTS)

granica portugalskih regija.⁷ Sukladno odredbi članka 5. stavak 4. redovne promjene NUTS regija su moguće u vremenskom razmaku ne kraćem od tri godine. Ukoliko Eurostat prihvati prijedlog promjene koji dolazi od zemlje članice, u drugoj polovici godine se donosi izmjena aneksa Uredbe o NUTS-u u kojoj se utvrđuju nove NUTS regije. Nova klasifikacija se primjenjuje od 1.1. druge godine od godine kada je uredba stupila na snagu. To znači ako dođe do promjene uredbe o NUTS-ovima u kojoj se mijenjaju granice NUTS regija tijekom 2019., onda ta nova klasifikacija stupa na snagu 1.1.2021. godine. Važan uvjet o kojem zemlje članice moraju voditi računa prilikom promjene NUTS regija se odnosi na odredbe iz članka 5. stavka 3. Uredbe koji kaže da su izmjene NUTS klasifikacije za ne-administrativne jedinice u državama članicama dopuštene ako izmjena smanjuje standardnu devijaciju u veličini u smislu broja stanovnika svih prostornih jedinica u Europskoj uniji na dotičnoj NUTS razini. Na taj se način želi postići što veći stupanj homogenosti NUTS regija u Europskoj uniji u pogledu broja stanovnika.

U nastavku slijedi analiza posljednjih promjena NUTS klasifikacije u odabranim zemljama članicama. Za potrebe ove studije odabrano je pet zemalja članica kod kojih je zabilježene značajnije promjene ustroja NUTS 2 regija u 2016. godini koja je posljednja godina kada su bile provedene redovne izmjene NUTS klasifikacije. Slijedeća slika prikazuje regije na koje se ove promjene odnose. Iz opisa promjena je izostavljena Francuska, budući da se u njenom slučaju radi samo o promjeni kodova, odnosno naziva NUTS 2 regija.

Slika 2. Promjene u NUTS klasifikaciji 2016. godine

Changes from NUTS 2013 to NUTS 2016, level 2



Izvor: Eurostat

⁷ Uredba (EU) br. 868/2014 o izmjeni priloga Uredbi (EZ) br. 1059/2003 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi zajedničkog razvrstavanja prostornih jedinica za statistiku (NUTS)

2.3.1 Irska

Irska je, prema NUTS 2016 klasifikaciji⁸ koja je na snazi od 1. siječnja 2018. godine, podijeljena na jednu NUTS 1 regiju (IE0 Irska), tri NUTS 2 regije (IE03 Northern and Western, IE04 Southern i IE05 Eastern and Midland) te osam NUTS 3 regije (Border i West u IE03, South-West, South-East i Mid-West u IE04, te Midland, Dublin i Mid-East regija u IE05). Osim NUTS klasifikacije, na nižim razinama uspostavljene su dvije razine lokalnih administrativnih jedinica - LAU-1 i LAU-2 regije.

Prije promjene, prema NUTS 2013 klasifikaciji koja je bila na snazi od 1. siječnja 2015. do 31.12.2017. godine, Irska je bila podijeljena na dvije NUTS 2 regije – IE01 Border, Midland and Western i IE02 Southern and Eastern.

Gledajući pokazatelje broja stanovnika po NUTS 2 regijama i bruto domaćeg proizvoda (BDP) prema standardu kupovne moći po stanovniku (SKM po stan.), regije su sada ujednačenije, što je vidljivo u sljedećoj tablici.

Tablica 2. Broj stanovnika i BDP po stanovniku u Irskoj u promijenjenim NUTS 2 regijama

REGIJA	BROJ STANOVNIKA	BDP po stan. prema SKM	% EU-28
PRIJE PROMJENE			
IE01 Border, Midland and Western	1.247.029	20.800	78
IE02 Southern and Eastern	3.362.750	40.900	153
NAKON PROMJENE			
IE04 Northern and Western	965.628	22.600	82
IE05 Southern	1.574.402	33.300	121
IE06 Eastern and Midland	2.166.567	36.000	130

Izvor: Eurostat

Prije promjene granica IE01 Border, Midland and Western je imala 1.247.029 stanovnika i BDP po stanovniku prema SKM-u 20.800, što je iznosilo 78% prosjeka EU-28, dok je IE02 Southern and Eastern imala 3.362.750 stanovnika i BDP po stanovniku 40.900, što je iznosilo 153% prosjeka EU-28. Nakon promjene granica IE04 Northern and Western je imala 965.628 stanovnika i BDP po stanovniku 22.600 eura, što iznosi 82% prosjeka EU-28; IE05 Southern je imala u prosjeku 1,5 milijun stanovnika i BDP po stanovniku 33.300, što iznosi 121% prosjeka EU-28; dok je IE06 Eastern and Midland imala preko 2 milijuna stanovnika, BDP po stanovniku 36.000 eura, što je iznosilo 130% od prosjeka EU-28.

2.3.2 Litva

Litva je, prema NUTS 2016 klasifikaciji⁹, podijeljena na jednu NUTS 1 regiju (LT0 Lithuania), dvije NUTS 2 regije (LT01 Sostinės regionas i LT02 Vidurio ir vakarų Lietuvos regionas), te deset NUTS 3 regija. U NUTS 2013 klasifikaciji Litva je imala jednu NUTS 2 regiju (LT00 Lituva), što je sada

⁸ Uredba (EU) 2016/2066 o izmjeni priloga Uredbi (EZ) br. 1059/2003 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi zajedničkog razvrstavanja prostornih jedinica za statistiku (NUTS)

⁹ Uredba (EU) 2016/2066 o izmjeni priloga Uredbi (EZ) br. 1059/2003 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi zajedničkog razvrstavanja prostornih jedinica za statistiku (NUTS)

promijenjeno na način da su NUTS 3 regiju Vilnusa i okolice izdvojili u zasebnu NUTS 2 regiju, dok ostatak zemlje čini drugu regiju.

Navedena promjena je provedena jer područje regije Vilnusa i okolice značajno podiže prosječni BDP po stanovniku cijele države, a brojem stanovnika udovoljava kriterijima za formiranje zasebne NUTS 2 regije. To je vidljivo i iz sljedeće tablice.

Tablica 3. Broj stanovnika i BDP po stanovniku u Litvi u promijenjenim NUTS 2 regijama

REGIJA	BROJ STANOVNIKA	BDP po stan. prema SKM-u	% EU-28
PRIJE PROMJENE			
LT00 Lituva	2.921.262	21.700	75
NAKON PROMJENE			
LT01 Sostinės regionas	806.046	31.500	109
LT02 Vidurio ir vakarų Lietuvos regionas	2.094.251	16.222	56

Izvor: Eurostat

Navedena promjena je omogućila da najveći dio Litve može koristiti EU fondove po najpovoljnijim uvjetima budući da je BDP po stanovniku novonastale regije oznake LT02 znatno ispod praga od 75%. Također, ista regija će imati mogućnost korištenja znatno povoljnijeg režima regionalnih potpora nego što bi to bio slučaj da nije došlo do promjene regija.

2.3.3 Mađarska

Mađarska je, prema NUTS 2016 klasifikaciji¹⁰, podijeljena na tri NUTS 1 regije (HU1 Közép-Magyarország, HU2 Dunántúl i HU3 Észak és Alföld), 8 NUTS 2 regija i 20 NUTS 3 regija. Osim navedenih, u Mađarskoj na nižim razinama postoji 174 LAU-1 statističkih jedinica i 3,125 LAU-2 jedinica.

U odnosu na NUTS 2013 klasifikaciju, mađarska NUTS 2 regija HU10 Közép-Magyarország je podijeljena na dvije nove NUTS 2 regije – HU11 Budapest i HU12 Pest, koje odgovaraju NUTS 3 regijama HU101 i HU102 iz klasifikacije NUTS 2013. Broj stanovnika u staroj NUTS 2 regiji i novim, kao i BDP po stanovniku prikazani su u tablici ispod.

Tablica 4. Broj stanovnika i BDP po stanovniku u Mađarskoj u promijenjenim NUTS 2 regijama

REGIJA	BROJ STANOVNIKA	BDP po stan. prema SKM	% EU-28
PRIJE PROMJENE			
HU10 Közép-Magyarország	2.983.733	30.400	105
POSLIJE PROMJENE			
HU11 Budapest	1.752.704	39.700	136
HU12 Pest	1.247.372	15.800	54

Izvor: Eurostat

¹⁰ Uredba (EU) 2016/2066 o izmjeni priloga Uredbi (EZ) br. 1059/2003 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi zajedničkog razvrstavanja prostornih jedinica za statistiku (NUTS)

Iz tablice je vidljivo kako je podjela prijašnje NUTS 2 regije na dvije nove s vrlo različitom razinom BDP-a po stanovniku omogućila da područje regije Pest dobije znatno povoljniji položaj u pogledu korištenja sredstava iz fondova Europske unije u sklopu Kohezijske politike .

2.3.4 Poljska

Poljska ima šest NUTS 1 regija, 16 NUTS 2 regija i 72 NUTS 3 regije prema NUTS 2016 klasifikaciji¹¹. U odnosu na NUTS 2013 klasifikaciju, u NUTS 2016 klasifikaciji je NUTS 2 regija PL12 Mazowieckie podijeljena na dvije nove NUTS 2 regije: PL91 Warszawski stołeczny i PL92 Mazowiecki regionalny. Broj stanovnika i BDP prema SKM po stanovniku u staroj i novim NUTS 2 regiji prikazani su u tablici ispod.

Tablica 5. Broj stanovnika i BDP po stanovniku u Poljskoj u promijenjenim NUTS 2 regijama

REGIJA	BROJ STANOVNIKA	BDP po stan. prema SKM	% EU-28
PRIJE PROMJENE			
PL12 Mazowieckie	5.276.119	28.800	107
POSILIJE PROMJENE			
PL91 Warszawski stołeczny	3.260.983	33.167	114
PL92 Mazowiecki regionalny	2.055.791	17.936	62

Izvor: Eurostat

Iz tablice možemo zaključiti kako se radi o istom slučaju kao kod Mađarske gdje dolazi da podjele NUTS 2 regije u kojoj se nalazi glavni grad na dvije regije manjeg obuhvata. Pri tome jedna regija, u kojoj se nalazi glavni grad, i dalje ima vrlo visoku razinu BDP-a po stanovniku, ali zato druga regija bilježi znatno niže vrijednosti i stoga stječe povoljan položaj s aspekta uvjeta korištenja fondova EU.

2.3.5 Velika Britanija

U Velikoj Britaniji promjene su nastale na dva područja – u regiji koja je obuhvaćala glavni grad London i u Škotskoj. Slično kao i u prethodnim slučajevima, motivacija za promjenu regije u kojoj se nalazi glavni grad je izuzetno visok BDP po stanovniku takve regije, a koja u sebi opet sadrži značajno geografsko područje koje znatno odstupa prema visini BDP-a po stanovniku od glavnog grada. UKI1 Inner London koji je obuhvaćao nešto više od 3 milijuna stanovnika s BDP-om po stanovniku koji je iznosio čak 103.750 eura, što je iznosilo 382% prosjeka EU-28. Podjelom te regije na UKI3 Inner London – East i UKI4 Inner London – West, „dobivena“ su dvije nova regije koje se brojem stanovnika uklapaju u granice za NUTS 2 regije. Nadalje, bivša regija UKI2 Outer London je pokrivala područje s nešto više od 5 milijuna stanovnika, čiji je BDP po stanovniku iznosio oko 27 tisuća eura, što predstavlja 101% prosjeka EU-28. Podjelom te regije dobivene su tri nove regije koje brojem stanovnika odgovaraju zadanim kriterijima NUTS 2 klasifikacije, pri čemu dvije od njih bilježe BDP po stanovniku ispod prosjeka Unije.

¹¹ Uredba (EU) 2016/2066 o izmjeni priloga Uredbi (EZ) br. 1059/2003 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi zajedničkog razvrstavanja prostornih jedinica za statistiku (NUTS)

Tablica 6. Broj stanovnika i BDP po stanovniku u Velikoj Britaniji u promijenjenim NUTS 2 regijama

REGIJA	BROJ STANOVNIKA	BDP po stan. prema SKM	% EU-28
PRIJE PROMJENE			
UKI1 Inner London	3.310.420	103.750	382
UKI2 Outer London	5.052.557	27.067	101
NAKON PROMJENE			
UKI3 Inner London - West	1.166.297	178.200	611
UKI4 Inner London - East	2.390.560	48.700	167
UKI5 Outer London - East and North East	1.905.258	22.300	77
UKI6 Outer London - South	1.305.540	27.800	95
UKI7 Outer London - West and North West	2.100.411	39.300	135

Izvor: Eurostat

U Škotskoj je došlo do preraspodjele teritorija između dvije NUTS 2 regije koje su novom regionalizacijom podijeljene na tri NUTS 2 regije. Tako su od regija UKM2 Eastern Scotland i UKM3 South Western Scotland nastale UKM7 Eastern Scotland, UKM8 West Central Scotland i UKM9 Southern Scotland. Podaci o broju stanovnika i BDP po stanovniku su navedeni u tablici ispod.

Tablica 7. Broj stanovnika i BDP po stanovniku u Škotskoj u promijenjenim NUTS 2 regijama

REGIJA	BROJ STANOVNIKA	BDP po stan. prema SKM	% EU-28
PRIJE PROMJENE			
UKM2 Eastern Scotland	2.038.225	27.200	102
UKM3 South Western Scotland	2.332.594	24.100	90
NAKON PROMJENE			
UKM7 Eastern Scotland	2.180.057	27.771	95
UKM8 West Central Scotland	1.511.160	26.050	90
UKM9 Southern Scotland	944.305	22.660	78

Izvor: Eurostat

Temeljem analiziranih slučajeva vidljivo je da su promjene NUTS 2 regija bile vođene ciljem da se u nove NUTS 2 regije izdvoje ona područja koja znatno pozitivno odnosno negativno odstupaju prema BDP-u po stanovniku od ostalih područja. U većini slučajeva se promjeni granica regija pristupilo na način da se područje glavnog grada ili glavnog grada s najbližim okolnim područjem izdvoji u zasebnu NUTS 2 jedinicu, čime se automatski znatno smanjila vrijednost BDP-a po stanovniku za okolna područja koja su postala zasebna NUTS 2 regija.

3. NUTS regije, kohezijska politika i regionalne potpore u Hrvatskoj

3.1 NUTS klasifikacija u Hrvatskoj

Republika Hrvatska započela je 3. listopada 2005. godine pregovore o pristupanju EU. U veljači 2003. podnesen je službeni zahtjev za članstvo u EU, koji je Europska komisija pozitivno ocijenila 20. travnja 2004., a u lipnju iste godine Hrvatskoj je potvrđen status zemlje-kandidatkinje čime su se stekli uvjeti za početak pregovora. Jedno od pregovaračkih poglavlja je bilo Poglavlje 22, koje se odnosilo na regionalnu politiku i koordinaciju strukturnih instrumenata. U okviru tog poglavlja predmet pregovora je, između ostaloga, bilo pitanje uspostave NUTS klasifikacije hrvatskog teritorija, odnosno, kako se to zvalo po službenoj terminologiji za zemlje koje još uvijek nisu zemlje članice, Nacionalne klasifikacije prostornih jedinica za statistiku (NKPS).

Državni zavod za statistiku (DZS) je kao odgovorno tijelo za pitanje NUTS klasifikacije u svojem prvom prijedlogu Eurostatu predložio podjelu prema kojoj Hrvatska u cjelini odgovara NUTS 1 razini, a da se NUTS 3 razina uspostavi na postojećim administrativnim jedinicama - županijama, što je Eurostat i prihvatio. Obzirom da u RH ne postoje administrativne jedinice koje bi odgovarale NUTS 2 razini, pristupilo se izradi prijedloga uspostave ne-administrativnih regija na NUTS 2 razini.

Prvi službeni prijedlog DZS-a iz 2003. godine, sadržavao je pet neadministrativnih NUTS 2 regija: Sjeverna Hrvatska (Krapinsko-zagorska, Varaždinska, Koprivničko-križevačka i Međimurska županija); Zapadna Hrvatska (Primorsko-goranska, Ličko-senjska i Istarska županija); Središnja Hrvatska (Zagrebačka, Sisačko-moslavačka, Karlovačka, Bjelovarsko-bilogorska županija i Grad Zagreb); Istočna Hrvatska (Virovitičko-podravska, Požeško-slavonska, Brodsko-posavska, Osječko-baranjska i Vukovarsko-srijemska županija); te Južna Hrvatska (Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska i Dubrovačko-neretvanska županija). Eurostat je odbio tu varijantu pošto su dvije od pet regija imale manje od 800.000 stanovnika, što je donja granica za NUTS 2. Pri tome, tadašnja Uredba o NUTS-ovima nije sadržavala mogućnost odstupanja od utvrđenih granica broja stanovnika za ne-administrativne regije.¹²

Drugi službeni prijedlog datira iz 2005. godinu, kada je DZS predložio četiri NUTS 2 regije: Središnja Hrvatska (Krapinsko-zagorska, Varaždinska, Međimurska, Koprivničko-križevačka, Bjelovarsko-bilogorska, Sisačko-moslavačka i Karlovačka županija); Zagrebačka regija (Grad Zagreb i Zagrebačka županija); Jadranska Hrvatska (Istarska, Primorsko-goranska, Ličko-senjska, Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska i Dubrovačko-neretvanska županija); te Istočna Hrvatska (Virovitičko-podravska, Požeško-slavonska, Brodsko-posavska, Osječko-baranjska i Vukovarsko-srijemska županija). Eurostat je tu varijantu odobrio, ali ju je Vlada RH nije potvrdila te je donesena odluka kako se mora izraditi nova studija i predložiti nova podjela. Temeljem nove studije, Vlada i Sabor su iste godine predložili tri NUTS 2 regije, od kojih se jedna odnosila na Grad Zagreb. Eurostat je odbio taj prijedlog jer je Grad Zagreb tada imao manje od 800.000 stanovnika. Tek je iduća

¹² DZS (2002) *Prijedlog Nomenklature prostornih jedinica za statistiku*. Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Sjednice/Arhiva/25.%20-%205.d.pdf>

varijanta konačno prihvaćena od strane Eurostata, a prema njoj je RH bila podijeljena na tri NUTS 2 regije: HR01 Sjeverozapadna Hrvatska, HR02 Središnja i Panonska Hrvatska i HR03 Jadranska Hrvatska. Ova je klasifikacija vrijedila od 2007. do rujna 2012. godine.¹³

NUTS 2 regija HR01 Sjeverozapadna Hrvatska se sastojala od šest županija (odnosno šest NUTS 3 regija): HR011 Grada Zagreba, HR012 Zagrebačke, HR013 Krapinsko-zagorske, HR014 Varaždinske, HR015 Koprivničko-križevačke i HR016 Međimurske županije.

NUTS 2 regija HR02 Središnja i Panonska Hrvatska se sastojala od osam županija (osam NUTS 3 regija): HR021 Bjelovarsko-bilogorske, HR022 Virovitičko-podravske, HR023 Požeško-slavonske, HR024 Brodsko-posavske, HR025 Osječko-baranjske, HR026 Vukovarsko-srijemske, HR027 Karlovačke i HR028 Sisačko-moslavačke županije.

NUTS 2 regija HR03 Jadranska Hrvatska se sastojala od sedam NUTS 3 regija, odnosno od sedam županija: HR031 Primorsko-goranske, HR032 Ličko-senjske, HR033 Zadarske, HR034 Šibensko-kninske, HR035 Splitsko-dalmatinske, HR036 Istarske i HR037 Dubrovačko-neretvanske županije.

Osnovni problem s ovakvom podjelom je bio u tome što je BDP po stanovniku Sjeverozapadne Hrvatske iznosio 78,3% prosjeka EU, što je značilo da bi ta regija bila suočena sa znatno lošijim uvjetima korištenja sredstava iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR) i Europskog socijalnog fonda (ESF), a posebno u dijelu koji se odnosi na osiguranje vlastitoga učešća. Budući da se ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju otvorila mogućnost izvanredne promjene tadašnje klasifikacije, pristupilo se izradi novog prijedloga podjele regija na NUTS 2 razini. Glavni cilj koji se želio ostvariti novom podjelom je osigurati što bolje uvjete korištenja sredstava iz EU fondova za što veći dio RH. U konačnici je predloženo rješenje kojim se RH dijeli na dvije regije i to na način da su dotadašnja Sjeverozapadna Hrvatska i Središnja i Panonska Hrvatska spojene u jednu regiju, Kontinentalna Hrvatska, dok je regija Jadranska Hrvatska ostala nepromijenjena. BDP po stanovniku novonastale regije Kontinentalna Hrvatska je prema tada dostupnim podacima za razdoblje 2007.-2009. iznosio 64,1% prosjeka EU-27 za Kontinentalnu Hrvatsku i 62,1% prosjeka za Jadransku Hrvatsku, što je značilo da će obje regije, odnosno cijela Hrvatska još dugo vremena imati status najslabije razvijenih regija u okviru Kohezijske politike i tako koristiti sredstava EFRR-a i ESF-a po najpovoljnijim uvjetima. Prijedlog nove klasifikacije je odobren od strane Eurostata te je nova klasifikacija službeno stupila na snagu u rujnu 2012. godine.¹⁴

Glavni nedostatak aktualne podjele na NUTS 2 regije jest veliki utjecaj Grada Zagreba na BDP po stanovniku Kontinentalne Hrvatske, što ima za posljedicu slabije mogućnosti korištenja regionalnih potpora za sve područja Kontinentalne Hrvatske čiji je BDP po stanovniku znatno niži od onog Grada Zagreba. Naime, kao što je to detaljnije objašnjeno u nastavku, referentni pragovi za određivanje razina korištenja regionalnih potpora su 45%, 60%, 75% i 100% prosjeka Europske unije prema BDP-u po stanovniku. Iz toga je jasno da županije Kontinentalne Hrvatske koje bilježe vrlo niske razine BDP-a po stanovniku nisu u mogućnosti „konzimirati“ najpovoljnije razine

¹³ Nacionalna klasifikacije prostornih jedinica za statistiku (NKPJS) (Narodne novine 35/07),

¹⁴ Nacionalna klasifikacije prostornih jedinica za statistiku 2012. (Narodne novine 96/12)

regionalnih potpora, jer, zbog utjecaja Grada Zagreba, BDP po stanovniku cijele regije prelazi granicu od 60%.

Mogućnost izdvajanja po prvi puta Grada Zagreba kao zasebne NUTS 2 regije predstavlja važnu novinu, kojom se konačno može utvrditi podjela na NUTS 2 razini koja će omogućiti najveći stupanj povoljnosti kako u pogledu korištenja EU fondova tako i u pogledu korištenja regionalnih potpora.

3.2 Regionalne razlike u Hrvatskoj i NUTS klasifikacija

U ovom se dijelu analiziraju regionalne razlike u Hrvatskoj, kako bi se stekao jasniji uvid u položaj hrvatskih regija u Europskoj uniji po pitanju stupnja razvijenosti kao i dinamike razvijenosti u odnosu na prosjek EU. Pri tome će naglasak biti na usporedbi s regijama srednje i istočne Europe, budući da je ta usporedba za Hrvatsku najmjerodavnija obzirom na brojne sličnosti koje te zemlje imaju sa Hrvatskom. Pored toga, ocijenit će se veličina i dinamika regionalnih nejednakosti unutar postojećih NUTS 2 regija, odnosno na NUTS 3 razini s ciljem da se dobije slika o internoj dinamici regionalnih jedinica, u ovom slučaju, županija. Rezultati analize bi trebali pomoći u lakšem shvaćanju u kojoj su mjeri postojeće NUTS 2 jedinice razvojnog homogene, kako u pogledu razine razvijenosti na NUTS 3 razini, tako i u pogledu njihove dinamike.

Prema posljednjim dostupnim podacima DZS-a razina BDP-a po stanovniku prema paritetu kupovne moći, kao standardnog pokazatelja stupnja razvijenosti, je u 2015. iznosila 60,9% prosjeka EU-27 za Kontinentalnu Hrvatsku te 57,4% za Jadransku Hrvatsku. Iz navedenog se odmah može zaključiti kako su obje NUTS 2 regije u Hrvatskoj značajno ispodprosječno razvijene europske regije. To potvrđuju i podaci o rangu NUTS 2 regija za EU-27, prema kojoj je Kontinentalna Hrvatska bila smještena na 236. mjestu od ukupno 276 NUTS 2 regija za koje su dostupni podaci, dok je Jadranska Hrvatska bila smještena na 242. mjestu. Ove rang vrijednosti bi bile nešto povoljnije ako bi iz analize isključili regije Velike Britanije, međutim, ukupna ocjena se ne bi promijenila. Drugi očiti zaključak je da među hrvatskim NUTS 2 regijama nema značajnijih razlika u pogledu stupnja razvijenosti.

Kad je riječ o dinamici razvoja na NUTS 2 razini, podaci su prilično nepovoljni kao što se može vidjeti u slijedećoj tablici.

Tablica 8. BDP po stanovniku prema paritetu kupovne moći u odnosu na EU-27 (EU-27=100)

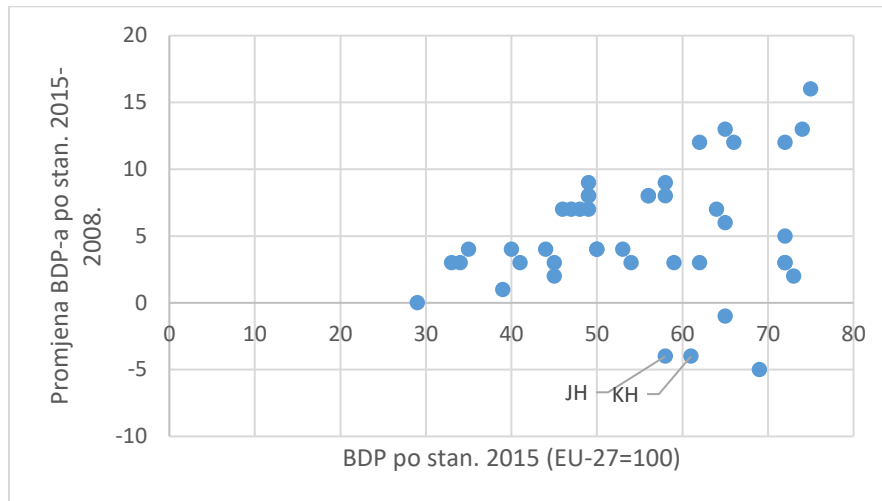
NUTS 2 regije	2008.	2012.	2015.
Jadranska Hrvatska	62	58	58
Kontinentalna Hrvatska	65	62	61

Izvor: Eurostat

U razdoblju 2008.-2015. bilježi se osjetno pogoršanje položaja NUTS 2 regija u odnosu na prosjek EU-27 te obje regije u navedenom razdoblju bilježe manju razinu razvijenosti u odnosu na EU prosjek za 4%. Tako značajan relativni pad je prije svega rezultat dugotrajne recesije razdoblja koja je u Hrvatskoj znatno dulje trajala nego na razini EU-27. Kao dodatna ilustracija nepovoljne dinamike hrvatskih regija svjedoči podatak da postoji samo jedna NUTS 2 regija među 11 zemlja

članica srednje i istočne Europe koja je po dinamici lošija od hrvatskih regija (Vzhodna Slovenija), dok sve druge regije bilježe bolju dinamiku.

Slika 3. Dinamika BDP-a po stan. prema SKM-u 2008.-2015. u odnosu na razinu BDP-a po stan. u 2015. u odnosu na EU-27 (EU-27 = 100) za NUTS 2 regije u EU-11



Izvor: izračun autora na temelju podataka Eurostata

Kada je riječ stupnju razvijenosti na NUTS 3 razini u Hrvatskoj, razlike su puno izraženije nego na NUTS 2 razini, što je i očekivano. Tako se raspon BDP-a po stanovniku u odnosu na prosjek EU-27 u 2015. kretao od 33% u Virovitičko-podravskoj županiji do 104,8% u gradu Zagrebu, što predstavlja omjer od 3,18:1. Premda se radi o značajnim razlikama, treba istaknuti kako Hrvatska prema rasponu razlika na NUTS 3 razini ne odstupa značajno od većine drugih zemalja članica u srednjoj i istočnoj Europi. Kao što se može vidjeti u idućoj tablici RH se nalazi u sredini ljestvice zemalja prema rasponu razlika na NUTS 3 razini prema BDP-u po stanovniku.

Tablica 9. Rasponi razlika prema BDP-u po stanovniku prema SKM-u u odnosu na EU-28 na NUTS 3 razini u 2015.g.

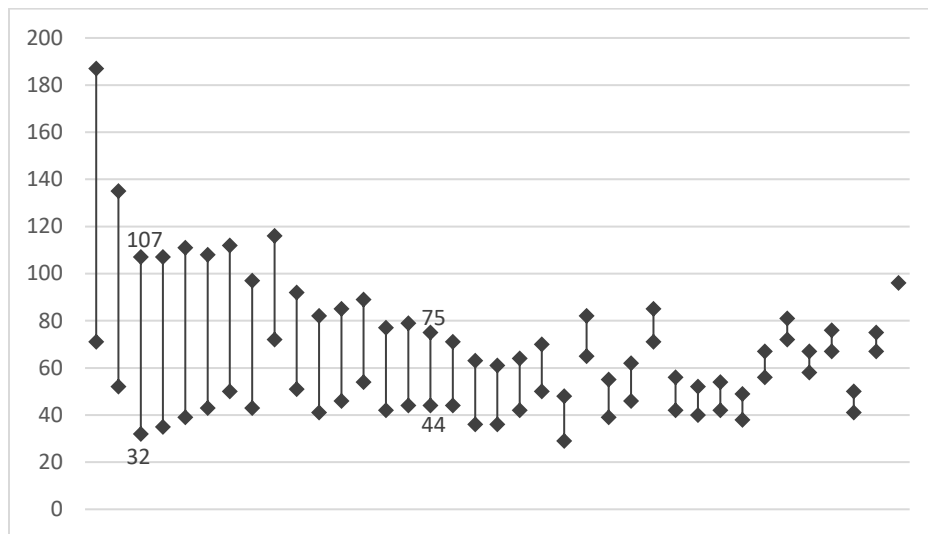
	Min. vrijednost	Maks. vrijednost	Maks./min. vrijednost
Rumunjska	25	151	6,04
Poljska	36	196	5,44
Mađarska	29	139	4,79
Bugarska	23	102	4,43
Slovačka	46	187	4,07
Hrvatska*	32	107	3,34
Češka	58	183	3,16
Latvija	35	107	3,06
Slovenija	44	116	2,64
Litva	42	109	2,60
Estonija	43	108	2,51

Izvor: izračun autora na temelju podataka Eurostata

Manji raspon razlika od Hrvatske bilježe baltičke zemlje te Slovenija, što je donekle razumljivo i očekivano obzirom na njihovu manju površinu i broj stanovnika u odnosu na Hrvatsku. Od zemalja koje imaju više stanovnika i veću površinu od Hrvatske, jedino Češka bilježi manje regionalne razlike, dok sve ostale zemlje bilježe veće razlike od Hrvatske. Pri tome, većina drugih zemalja značajno odstupa od Hrvatska u pogledu veličine razlika. Najveće razlike bilježi Rumunjska kod koje je omjer BDP-a po stanovniku na NUTS 3 razini između najrazvijenije i najnerazvijenije regije čak 6,04:1, a zatim slijede Poljska, Mađarska i Bugarska s omjerima 5,44:1, 4,79:1 i 4,43:1 što je znatno više nego u slučaju Hrvatske. Po tome se može zaključiti kako Hrvatska bilježi relativno umjereni raspon regionalnih razlika u odnosu na druge istočnoeuropske zemlje članice.

Kada se gledaju razlike unutar NUTS 2 regija u Hrvatskoj onda je vidljivo kako su razlike značajno veće u Kontinentalnoj Hrvatskoj u odnosu na Jadransku Hrvatsku. Tako u Kontinentalnoj Hrvatskoj omjer između NUTS 3 regije, odnosno županije, s najvećim i najmanjim BDP-om po stanovniku iznosi 3,17, a u Jadranskoj Hrvatskoj on iznosi 1,62. U kojoj mjeri su ovi omjeri veći, odnosno manji od omjera u NUTS 2 jedinicama u drugim zemljama članicama pokazuje slijedeća slika. Analizirano je 37 NUTS 2 regija u 11 istočnoeuropskih zemalja, uključujući Hrvatsku. Pri tome su izostavljene NUTS 2 regije koje se sastoje od samo jedne NUTS 3 jedinice kao što su Prag, Bratislava i druge regije. Podaci pokazuju kako je Kontinentalna Hrvatska na trećem mjestu prema rasponu unutarnjih razlika, odnosno u samom vrhu NUTS 2 regija srednje i istočne Europe. Kao što se vidi na slici taj se raspon u Kontinentalnoj Hrvatskoj kreću između 32% i 107% prosjeka BDP-a po stanovniku za EU-28. Jadranska Hrvatska je prema veličini unutarnjih razlika smještena na 16. mjesto sa rasponom BDP-a po stanovniku između 44% i 75% prosjeka EU-28, što znači da se nalazi malo iznad sredine ljestvice.

Slika 4. Rasponi razlika unutar NUTS 2 jedinica u EU-11 u odnosu na prosjek BDP-a po stan. prema PKM-u za EU-28 (EU-28=100)



Izvor: izračun autora na temelju podataka Eurostata

Napomena: Označene su minimalne i maksimalne vrijednosti NUTS 3 jedinica za Kontinentalnu i Jadransku Hrvatsku

Kada se podaci sa gornje slike usporede s podacima o ukupnim rasponima razlika prema razvijenosti na NUTS 3 razini u EU-11, tada je vidljivo kako su u slučaju Hrvatske razlike u razvijenosti NUTS 3 jedinica unutar NUTS 2 regija u Hrvatskoj znatno naglašenije u odnosu na razlike u razvijenosti NUTS 3 jedinica kada se gleda nacionalna razina. Ovaj se zaključak prije svega odnosi na regiju Kontinentalna Hrvatska. Drugim riječima, NUTS 2 regija Kontinentalna Hrvatska je znatno heterogenija regija u pogledu razine razvijenosti pripadajućih NUTS 3 jedinica kada se uspoređuje s drugim NUTS 2 regijama u EU-11.

3.3 NUTS 2 podjela i regionalne potpore

Jedna od važnih implikacija podjele države članice na NUTS 2 razini se odnosi na utvrđivanje razine dopuštenih regionalnih potpora na NUTS 2 razini. Naime, razina dopuštenih regionalnih potpora se utvrđuje na NUTS 2 razini temeljem vrijednosti BDP-a po stanovniku prema standardu kupovne moći u odnosu na prosjek Europske unije. Ovo je vrlo važan aspekt učinka NUTS 2 podjele, budući da su regionalne potpore jedna od dozvoljenih oblika dodjele državnih potpora. Prema podacima iz godišnjeg izvješća o državnim potporama koje objavljuje Ministarstvo financija na svojim internetskim stranicama, u 2016.g. regionalne potpore su predstavljale 8,25% ukupno dodijeljenih državnih potpora u toj godini (MFIN, 2016).¹⁵

Najvažnije odrednice za dodjelu regionalnih potpora su utvrđene u Smjernicama Europske komisije za regionalne potpore 2014-2020.¹⁶ Regionalne potpore za ulaganja su ključan instrument za privlačenje i poticanje ulaganja u regionalni gospodarski razvoj. Slijedeća tablica prikazuje na

¹⁵To je ipak znatno manje od sektorskih potpora poput onih za poljoprivredu i ribarstvo na koje se odnosilo čak 43,3% ukupnih potpora.

¹⁶ Službeni list Europske unije, C 209, od 23. srpnja 2013.

koji su način povezni intenziteti regionalne potpore za ulaganja i BDP po stanovniku pripadajuće NUTS 2 regije.

Tablica 10. Najviši dopušteni intenziteti ulaganja sukladno Smjernicama za regionalne potpore

Područja za ulaganja	Kriteriji za utvrđivanje područja	Najviši dopušteni intenziteti ulaganja
Tzv. „a” područja	NUTS 2 regije čiji je BDP po stanovniku prema PKM-u u odnosu na prosjek EU	
	Do 45%	50% BEP
	45-60%	35 % BEP
	60-75%	25 % BEP
Unaprijed definirana „c” područja	bivša „a” područja: regije NUTS 2 koja su tijekom razdoblja 2011.–2013. bile određene kao „a” područja	10% BEP + 5% za razdoblje od 1. srpnja 2014. do 31. prosinca 2017.
	rijetko naseljena područja: regije NUTS 2 s manje od 8 stanovnika po km ² ili regije NUTS 3 s manje od 12,5 stan. po km ²	15 % BEP
Unaprijed nedefinirana „c” područja**	Utvrđuje ih država članica na temelju čl. 167.-170. Smjernica o regionalnim potporama	10% BEP

Izvor: obrada autora prema Smjernicama za regionalne potpore 2014.-2020. (SL EU C 209, 23.7.2013.)

BEP – bruto ekvivalent potpore - diskontirana vrijednost potpore izražena kao postotak diskontirane vrijednosti opravdanih troškova, prema izračunu u trenutku dodjele potpore na temelju referentne stope primjenjive na taj datum
Napomena: Ako je „c” područje susjedno „a” području, najviši intenzitet potpore u regijama NUTS 3 ili dijelovima regija NUTS 3 unutar toga „c” područja, koji su susjedni „a” područjima, može se prema potrebi uvećati tako da razlika u intenzitetima potpore između dvaju područja ne prelazi 15 postotnih bodova.

Najviši intenziteti potpore utvrđeni navedeni u tablici mogu biti uvećani za najviše 20 postotnih bodova za male poduzetnike, odnosno najviše 10 postotnih bodova za srednje poduzetnike

Pravila za utvrđivanje dozvoljenih maksimalnih razina potpora u područjima čiji BDP po stanovniku prelazi 75% prilično su komplicirana zbog brojnih izuzeća te primjena različitih metodologija za utvrđivanje prihvatljivih područja kao i intenziteta potpora.

Kako bi se lakše moglo utvrditi koje područje ima koliki dopuštenu razinu intenziteta potpora EK donosi tzv. kartu regionalnih potpora¹⁷, kojom se za svaku NUTS 2 i NUTS 3 regiju utvrđuju intenziteti potpora. Kategorizacija NUTS 2 i NUTS 3 regija prema intenzitetu regionalnih potpora je prikazana u sljedećoj tablici.

¹⁷ Karte regionalnih potpora se mogu naći na http://ec.europa.eu/competition/state_aid/regional_aid/regional_aid.html

Tablica 11. Distribucija NUTS 2 i NUTS 3 regija u EU-28 prema razini maksimalnog intenziteta regionalnih potpora

	Maksimalni intenzitet potpore	Broj regija	Udjel u ukupnom broju regija
NUTS 2	50% BEP	19	7,1%
	35% BEP	19	7,1%
	25% BEP	35	13,1%
	20% BEP	3	1,1%
	15% BEP	12	4,5%
	10% BEP	140	52,4%
	Bez potpora	39	14,6%
	Ukupno	267	100%
NUTS 3	50% BEP	85	6,5%
	35% BEP	65	5,0%
	25% BEP	174	13,3%
	20% BEP	11	0,8%
	15% BEP	25	1,9%
	10% BEP	498	38,0%
	Bez potpora	452	34,5%
	Ukupno	1310	100%

Izvor: obrada autora temeljem podataka EK

Napomena: tablica ne uključuje podatke za prekomorske teritorije kako bi se postigla što veća usporedivost s HR regijama

U slučaju Hrvatske, Kontinentalna Hrvatska ima pravo na maksimalni intenzitet regionalnih potpora u visini od 25% bruto ekvivalenta potpora, a Jadranska Hrvatska na 35% stopu potpore. Najveći nedostatak ovakve kategorizacije proizlazi iz činjenice da se relativni položaj većine NUTS 3 regija u Kontinentalnoj Hrvatskoj od 2008. godine do danas prilično pogoršao te u 2015. od 14 NUTS 3 jedinica u Kontinentalnoj Hrvatskoj čak njih 7 ima BDP po stanovniku manji od 45% prosjeka EU-27. S druge strane, u Jadranskoj Hrvatskoj niti jedna županija nema BDP po stanovniku ispod 45% prosjeka EU-27, a istovremeno županije Jadranske Hrvatske imaju pravo na veći stupanj intenziteta regionalnih potpora od ovih 7 županija Kontinentalne Hrvatske. Ukratko, trenutno županije s nižom razinom razvijenosti imaju pravo na manji stupanj regionalnih potpora nego županije s višom razinom razvijenosti, što nije logično niti poželjno.

U kojoj mjeri postojeća podjela na NUTS 2 razini utječe na distribuciju ulaganja u proizvodnju na NUTS 3 razini predstavlja vrlo kompleksno pitanje na koje nije lako dati precizan odgovor. Prvenstveni razlog tome je što postoji puno faktora koji utječu na izbor investitora oko lokacije ulaganja, a potpore koje se dodjeljuju putem karte regionalnih potpora su samo jedan od faktora. Drugi razlog je što istovremeno postoje različiti instrumenti kojima država izravno potiče ulaganja u pojedina područja. Uzmimo npr. poticaje koje RH dodjeljuje putem EU fondova za ulaganja u proizvodnju za mala i srednja poduzeća. Natječaj u kojima se dodjeljuju sredstva za poticanje većih ulaganja se u pravilu dodjeljuju putem karte regionalnih potpora. Međutim, pored toga, u tim se

natječajima prilikom odabira projekata redovito pojavljuje i kriterij regionalnoga razvoja kojim se osigurava prednost za prijavitelje iz slabije razvijenih područja, a čime država izravno utječe na prostornu raspodjelu ulaganja. U kojoj mjeri jedan, odnosno drugi faktor doista utječu na konačnu distribuciju odabranih projekata je vrlo teško procijeniti, jer to zahtijeva posebne analize, u principu na razini pojedinih javnih poziva.

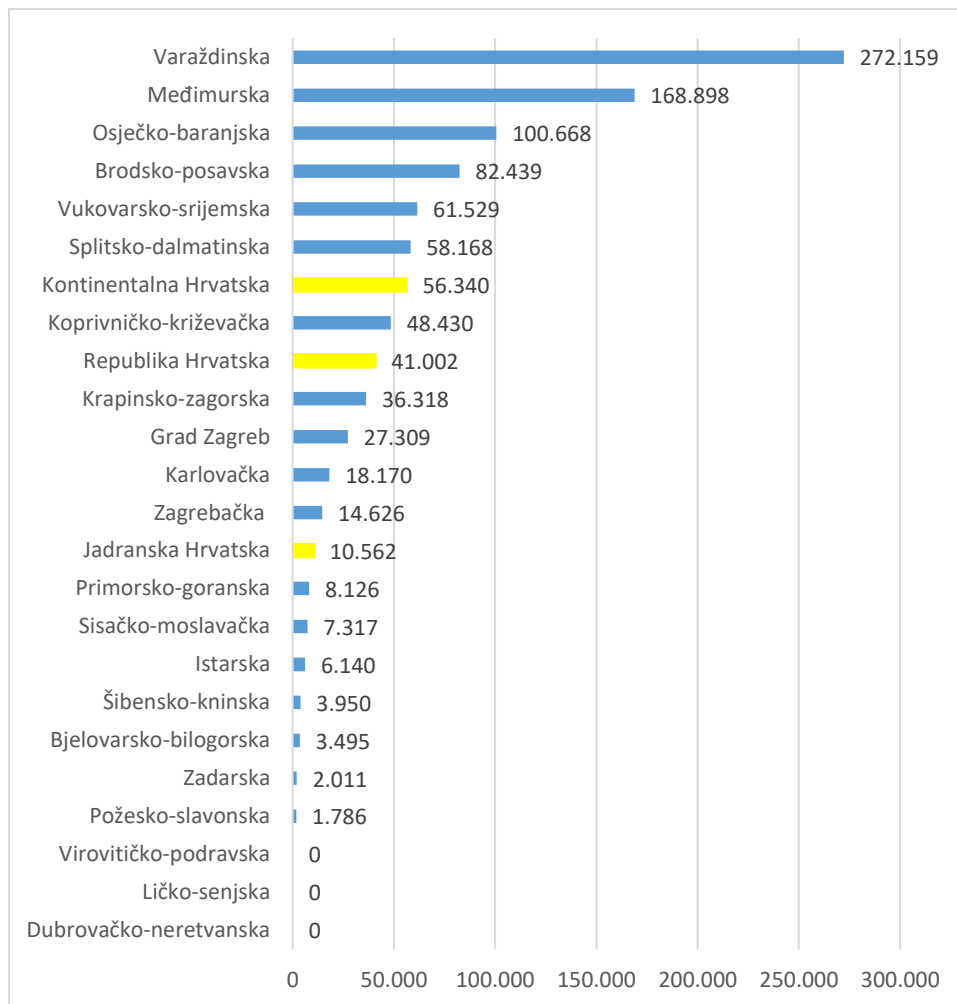
Obzirom na brojna ograničenja vezana za dostupnost i pouzdanost podataka te kako bi se što objektivnije moglo pristupiti procjeni povezanosti karte regionalnih potpora i samih iznosa ulaganja na županijskoj razini, za potrebe analize izabran je parcijalni pristup u kojoj se analiziraju isključivo investicije koje su dodijeljene potpore putem Zakona o poticanju ulaganja (NN 102/15; 25/18). Naime, potpore dodijeljene putem toga zakona se u najvećoj mjeri utvrđuju kao regionalne potpore koje se dodjeljuju temeljem maksimalnog intenziteta propisanog kartom regionalnih potpora. Premda prema karti regionalnih potpora Jadranska Hrvatska ima pravo na veći stupanj regionalnih potpora, Zaključkom Vlade RH od 24.4.2014.¹⁸ utvrđeno je da svi davatelji potpora moraju voditi računa o regionalnoj ravnoteži te se ne smiju dovesti u situaciju u kojoj slabije razvijene županije dobivaju veću razinu potpora. Takav zaključak Vlade je doveo do toga da su korisnici potpora na području Jadranske Hrvatske umjesto stope od 35% ostvarivali razinu potpore od 25%, jednako kao i korisnici u Kontinentalnoj Hrvatskoj.

Međutim, i u ovom je slučaju teško donositi bilo kakve zaključke o uzročno-posljedičnoj vezi NUTS 2 podjele, karte regionalnih potpora i distribucije ulaganja na županijskoj razini. Umjesto toga, analiza će samo poslužiti kao ilustracija kako izgleda prostorna distribucija ulaganja u postojećim okvirima karte regionalnih potpora.

U nastavku se daje detaljniji osvrt na prostornu distribuciju državnih potpora dodijeljenih temeljem karte regionalnih potpora. U ovom se slučaju analiziraju podaci o dodjeli kapitalnih potpora temeljem, zatim potpora za istraživanje i razvoj te potpora za nova radna mjesta. Iduća slika prikazuje distribuciju kumulativnih vrijednosti svih navedenih potpora na županijskoj razini.

¹⁸ <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Sjednice/2014/152%20sjednica%20Vlade//152%20-%2010b.pdf>

Slika 5. Distribucija potpora za ulaganja temeljem Zakona o poticanju ulaganja i Zakona o poticanju investicija i unapređenju investicijskog okruženja na 1000 stanovnika za 2013.-2017.

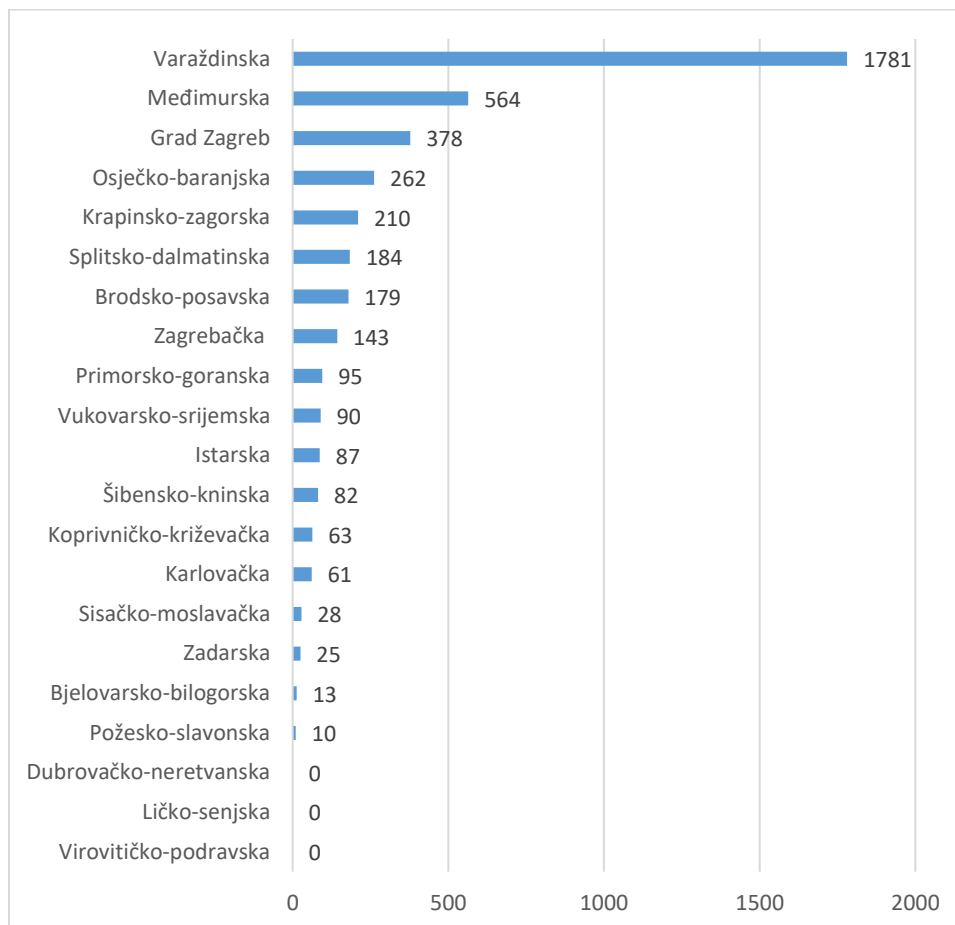


Izvor: obrada autora temeljem podataka Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta

Prema podacima nadležnog Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta u razdoblju 2013.-2017., odnosno nakon stupanja na snagu nove podjele na NUTS 2 regije, ukupno dodijeljeno 169,1 milijun kuna potpora za ulaganja. Od toga se iznosa na Kontinentalnu Hrvatsku odnosilo čak 154,5 milijuna kuna ili 91,4% svih ulaganja, a na Jadransku Hrvatsku svega 14,6 milijuna kuna ili 8,6% svih ulaganja. Relativno gledano Kontinentalna Hrvatska bilježi 5,3 puta veću razinu ulaganja po stanovniku od Jadranske Hrvatske. Tako izrazito velika disproporcija u razini ulaganja na NUTS 2 razini se vrlo teško, odnosno nikako, može povezati s kartom regionalnih potpora, budući da su poduzetnici imali iste uvjete u pogledu korištenja potpora u obje NUTS 2 regije. Dakle, očito je da postoje neki drugi faktori koji su utjecali na tako velike regionalne nejednakosti u pogledu distribucija potpora pa tako i samih ulaganja. Drugi zanimljiv rezultat je da se među prvi pet

županija prema visini dodijeljenih potpora nalaze čak tri slavonske županije: Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska i Brodsko-posavska županije. Takav se rezultat može protumačiti na način da postojeća NUTS 2 podjela te pripadajuća karta regionalnih potpora u tom pogledu ne predstavlja posebno ograničenje za najslabije razvijene županije u RH da privuku ulaganja. S druge strane, kada se gleda dinamika BDP-a po stanovniku, ali i drugi pokazatelji, prije svega oni demografski, jasno je da dodijeljene potpore jednostavno nisu bili dovoljne da značajnije poboljšaju socio-ekonomske prilike u istočnom dijelu Kontinentalne Hrvatske. Takvo stajalište potvrđuju i podaci o novootvorenim radnim mjestima temeljem provedenih ulaganja za koje su ostvarene potpore. Na slijedećoj slici su prikazana nova radna mjesta na županijskoj razini u razdoblju 2013.-2017.

Slika 6. Broj novih radnih mjesta za koje su dodijeljene potpore u razdoblju 2013.-2017. temeljem Zakona o poticanju ulaganja i Zakona o poticanju investicija i unapređenju investicijskog okruženja



Izvor: obrada autora temeljem podataka Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta

Jedino je u Varaždinskoj županiji otvoren jako veliki broj novih radnih mjesta temeljem dodijeljenih potpore, njih gotovo 1.800, dok je u svim drugim županijama taj broj značajno niži. Kod čak 13 županija je otvoreno manje od 100 novih radnih mjesta, a u slučaju slavonskih županija ukupno je

na području svih 5 županija otvoreno svega 451 radno mjesto u cijelom razdoblju 2013.-2017., što sve skupa ukazuje na vrlo skroman učinak dodijeljenih potpora na županijska tržišta rada. Zbog čega postojeći zakonodavni okvir za poticanje ulaganja nije polučio bolje efekte i koja je u tome bila točno uloga karte regionalnih potpora je u okviru ove studije jako teško odgovoriti. Može se tek ocijeniti kako dobiveni rezultati ukazuju da se radi o puno širim problemima odnosno preprekama koje utječu na relativno nisku razinu ulaganja i otvaranja radnih mjesta, nego što je to razina dopuštenih regionalnih potpora. Međutim, to je tek procjena bez dovoljno analitičke potkrijepljenosti te ju zbog toga treba uzeti s oprezom. Tek bi se detaljnijom analizom ulaganja u drugim zemljama srednje i istočne Europe i specifičnim istraživanjima koja bi ocjenjivala ulogu i važnost dodijeljenih regionalnih potpora u tome, moglo doći do nešto konkretnijih zaključaka o stvarnom učinku karte regionalnih potpora na investicijske trendove regionalnoj razini.

4. Izrada prijedloga nove NUTS 2 klasifikacije

4.1 Ključne odrednice Kohezijske politike za razdoblje 2021.-2027. i njihova povezanost s NUTS 2 klasifikacijom

Važna novina sadržana u prijedlogu Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i financijskih pravila za njih i za Fond za azil i migracije, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za upravljanje granicama i vize¹⁹ (u daljnjem tekstu „Uredba o fondovima 2021.-2027.“) je da prijedlog Uredbe već sadrži iznose dodijeljenih sredstava po svakoj zemlji članici. Ukoliko ovakav prijedlog Europske komisije bude prihvaćen od strane zemalja članica i Europskog parlamenta to će značiti da će RH u idućoj financijskoj perspektivi moći računati na 9,9 milijardi eura u tekućim cijenama za ulaganja iz fondova kojima se podupire ekonomska, socijalna i teritorijalna kohezija. To je bitna promjena u odnosu na 2012. godinu kada se utvrđivala aktualna podjela na NUTS 2 regije i kada tada aktualni prijedlog Uredbe o zajedničkim odredbama Europskih strukturnih i investicijskih fondova za razdoblje 2014.-2020.²⁰ nije sadržavao unaprijed utvrđene alokacije po zemljama. Upravo stoga se posljednja izmjena NUTS 2 jedinica u RH vodila, između ostaloga, i procjenom utjecaja promjene NUTS 2 jedinica na visinu dodijeljenih sredstava i uvjete njihovog korištenja, prije svega u pogledu obveze nacionalnog sufinanciranja.

Ono što je trenutno nepoznato je da li će Vijeće Europske unije i Europske parlament ostati pri tome da se koriste izračuni Europske komisije iz prijedloga spomenute uredbe ili će se ići u smjeru ažuriranja iznosa alokacija, a koji će uzeti u obzir promjene NUTS 2 jedinica koje su se u međuvremenu dogodile. Dodatna nepoznanica u ovoj kalkulaciji leži u tome što nije sasvim jasno kada će nove dopune NUTS klasifikacije stupiti na snagu te, s tim povezano, kada će nove smjernice o regionalnim potporama te karte regionalnih potpora temeljene na novoj NUTS 2 klasifikaciji stupiti na snagu. U postojećem prijedlogu CPR-a 2021.-2027.²¹ se podjela NUTS 2 regija iz 2014. navodi kao referentna. Tako u točki 61. u uvodnom dijelu stoji:

„Trebalo bi utvrditi objektivne kriterije za određivanje regija i područja prihvatljivih za dobivanje potpore iz fondova. U tu svrhu određivanje regija i područja na razini Unije trebalo bi se temeljiti na zajedničkom sustavu klasifikacije regija koji je uspostavljen Uredbom o NUTS-ovima kako je izmijenjena Uredbom Komisije (EZ) br. 868/2014.“

U međuvremenu su već stupile na snagu promjene NUTS 2 regija iz 2016.g., a slijede i promjene regija u 2019. za kada i RH planira podnijeti svoj prijedlog izmjena NUTS 2 regija. Analiza u nastavku kao i predložena rješenja polaze od dvije pretpostavke: prvo, da će predložene promjene

¹⁹ Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i financijskih pravila za njih i za Fond za azil i migracije, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za upravljanje granicama i vize, COM(2018) 375 final, 29.5.2018.

²⁰ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi 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 te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006

²¹ Europski parlament: Common Provisions Regulation: New rules for cohesion policy for 2021-2027

NUTS 2 podjele stupiti na snagu do početka nove financijske perspektive EU, odnosno do 2021. godine i drugo, da neće biti bitnijih promjena u uvjetima korištenja EU fondova za Kohezijsku politiku u odnosu na sadašnji prijedlog Uredbe o fondovima 2021.-2027.

4.2 Ključni ciljevi nove NUTS 2 klasifikacije

Uzimajući u obzir sve prethodno navedeno, moguće je definirati **tri osnovna cilja koja se žele ostvariti novom podjelom na NUTS 2 regije**:

- 1) Omogućiti **najveći mogući stupanj povoljnosti** za što veći broj stanovnika RH u pogledu pravila dodjele regionalnih potpora.

Ovim se ciljem želi ostvariti maksimalni doprinos buduće NUTS 2 podjele poticanju razvoja slabije razvijenih područja u RH. Konkretno, želi se omogućiti da najslabije razvijene NUTS 3 jedinice odnosno županije imaju pravo na najveći mogući stupanj regionalnih potpora obzirom na svoj stupanj razvijenosti u odnosu na prosjek Europske unije.

- 2) Osigurati što je moguće **bolje uvjete za korištenje sredstava Kohezijske politike** za što je moguće veće područje RH

Pod tim se podrazumijeva ostvarivanje što povoljnijih uvjeta nacionalnog sufinanciranja projekata obzirom na pravila koje donosi prijedlog Uredbe o fondovima 2021.-2027.

- 3) Formirati **što homogenije regije u pogledu stupnja razvijenosti i drugih važnih obilježja**

Stvaranje što homogenijih regija u smislu njihove razine razvijenosti pospješit će vođenje politike regionalnog razvoja obzirom da će takva podjela omogućiti jasno diferenciranje između slabijih i razvijenijih područja. U slučaju RH primjena ovog pristupa bi u praksi prije svega značila potrebu izdvajanja Grada Zagreba kao posebne NUTS 2 regije, budući da Grad Zagreb predstavlja jedinicu koja najviše odstupa od svih drugih u pogledu BDP-a po stanovniku i čije uključivanje u šire područje značajno podiže vrijednosti BDP-a po stanovniku takvog područja. Dodatno, ovaj cilj obuhvaća potrebu formiranja regija koje imaju što sličniji broj stanovnika. Na taj se način postiže približavanje jednom od glavnih ciljeva NUTS klasifikacije koji se odnosi na što veći stupanj ujednačavanja NUTS regija u pogledu broja stanovnika te se dodatno podiže opća homogenost NUTS 2 regija u Republici Hrvatskoj.

Osim toga, podrazumijeva se da svi prijedlozi podjele moraju poštivati kriterije iz Uredbe o NUTS-ovima. Pod tim se misli poštivanje propisanih minimalnih i maksimalnih vrijednosti broja stanovnika za NUTS 2 regije te odredbe koja se odnosi na smanjenje standardne devijacije između NUTS 2 regija na razini Europske unije u pogledu broja stanovnika u odnosu na postojeće rješenje.

U nastavku se detaljnije obrazlaže ocjenjivanje prijedloga mogućih podjela obzirom na učinak na regionalni razvoj, učinak na uvjete korištenja EU fondova i poštivanje odredbi iz uredbe o NUTS-ovima.

4.3 Odabir varijanti podjele na NUTS 2 regije

4.3.1 Model ocjenjivanja varijanti

Postupak ocjenjivanja se provodi u tri koraka. U prvom koraku se temeljem bodovne skale procjenjuje utjecaj početnih prijedloga podjele na regionalni razvoj i na uvjete korištenja sredstava Kohezijske politike. Pored bodovnog kriterija, kao nužan uvjet pridodano je poštivanje odredbi o formuliranju NUTS 2 regija iz Uredbe o NUTS-ovima²². Odabir bodovne skale olakšava međusobnu usporedbu većeg broja mogućih rješenja te njihovo sužavanje na manji broj konačnih prijedloga rješenja. U drugom koraku će se početni prijedlozi podjele dodatno preispitati pomoću specifičnih kriterija koja se vežu za postojanje važnih rizika vezanih za pojedino rješenje podjele. U posljednjem koraku će se uparivanjem rezultata bodovanja i analize rizike doći do prijedloga manjeg broja preporučenih varijanti. U idućoj tablici su prikazani kriteriji i podkriteriji odabira, pokazatelji i bodovne vrijednosti.

Tablica 12. Prikaz raspodjele udjela u ukupnom broju bodova po kriterijima i podkriterijima

Kriteriji i podkriteriji odabira	Udjel u ukupnom broju bodova
1. Utjecaj na regionalni razvoj	60%
1.1 Mogućnosti korištenja regionalnih potpora sukladno karti regionalnih potpora	30%
1.2 Stupanj unutarnje homogenosti regija prema BDP-u po stanovniku	16,7%
1.3 Stupanj sličnosti regija prema broju stanovnika	13,3%
2. Utjecaj na uvjete korištenje sredstava namijenjenih za Kohezijsku politiku	40%
2.1 Stopa pokrivenosti ukupnog stanovništva NUTS 2 jedinica sa statusom slabije razvijenih regija (BDP po stanovniku manji od 75% prosjeka EU-27)	23,3%
2.2 Udjel broja stanovnika u NUTS 2 jedinicama iznad 100% prosjeka EU-27 u ukupnom broju stanovnika	16,7%
Ukupno	100%

Izrada autora

Odabir kriterija i podkriterija te raspodjela bodovnih vrijednosti je napravljena vodeći računa o postavljenim ciljevima. Kao što se može vidjeti u tablici radi se o dva kriterija i pet podkriterija, od kojih svaki ima određeni težinski udio u ukupnoj ocjeni.

Kao najvažniji kriterij utvrđen je utjecaj na regionalni razvoj, na koji se odnosi 60% od ukupnog broja bodova. Razlog za veći udjel ovog kriterija u ukupnom broju bodova leži u tome što on u sebi objedinjuje dva od tri ključna cilja. Konkretno radi se o cilju 1 koji se odnosi na omogućavanje što većeg stupanja povoljnosti korištenja regionalnih potpora te o cilju 3 koji se odnosi na stupanj homogenosti regija. Unutar njega najveću težinu ima podkriterij „Mogućnosti korištenja regionalnih potpora sukladno karti regionalnih potpora“ na koji otpada 30% ukupnog broja bodova, odnosno polovica ukupnog broja bodova za prvi kriterij. Prema tom kriteriju veći se broj

²² Uredba (EZ) br. 1058/2003 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi zajedničkog razvrstavanja prostornih jedinica za statistiku (NUTS)

bodova dodjeljuje za veći udjel ukupnog stanovništva koji je obuhvaćen najpovoljnijim uvjetima za korištenje regionalnih potpora. Prema sadašnjima odredbama iz Smjernica o regionalnim potporama najpovoljniju razinu potpora bilježe NUTS 2 regije čiji je BDP po stanovniku ispod 45% prosjeka Europske unije. Drugi i treći podkriterij se odnose na procjenu homogenosti regija. Homogenost se gleda na dvije razine: prva razina se odnosi na varijacije u stupnju razvijenosti NUTS 3 regija, odnosno županija unutar NUTS 2 jedinica. Računa se kao prosječna vrijednost koeficijenta varijacije BDP-a po stanovniku unutar svake pojedine NUTS 2 jedinice. Što je manja vrijednost koeficijenta varijacije to je veći stupanj unutarnje homogenosti te predloženo rješenje dobiva veći broj bodova. Druga razina se odnosi na varijacije u pogledu broj stanovnika. Koeficijentom varijacije mjeri se odstupanje NUTS 2 regija od prosječne vrijednosti broj stanovnika. Analogno kao i u prethodnom slučaju, manji koeficijent varijacije znači manje razlike među NUTS 2 regijama u pogledu broja stanovnika, što onda nosi veći broj bodova. Podkriterij 1.2 koji se odnosi na unutarnju homogenost prema BDP-u po stanovniku ima nešto veći udjel u ukupnom broju bodova u odnosu na podkriterij 1.3 na koji otpada 16,7% ukupnog broja bodova. Razlog za takvu razliku leži u procjeni da je pitanje unutarnje homogenosti NUTS 2 jedinica važnije u odnosu na vanjsku homogenost. Naime, izrazite razlike u pogledu BDP-a po stanovniku unutar NUTS 2 regija u pravilu znače da postoje NUTS 3 regije, odnosno županije koje izrazito odstupaju od prosječnih vrijednosti za NUTS 2 regiju, što može dovesti do niza ishoda u kojem pojedina županija ili više njih trpe nedostatke ili ostvaruju korist od značajno visokih ili niskih vrijednosti neke druge županije ili više njih. S druge strane, kada je u pitanju vanjska homogenost, mjerena podkriterijem 1.3, ona nema tako značajne implikacije na razvoj kao prethodni podkriterij što je i bio glavni razlog za njen manji udjel u ukupnom broju bodova. Najveća vrijednost podkriterija 1.3 se odnosi na procjenu doprinosa pojedinih rješenja ostvarenju jednog od temeljnih ciljeva NUTS klasifikacije, a to je stvaranje što sličnijih NUTS 2 regija u pogledu broja stanovnika kako bi se poboljšala usporedivost odgovarajućih statističkih podataka. Pored toga, kad je riječ o implikacijama za potrebe regionalne politike, može se procijeniti da veći broj sličnijih NUTS 2 regija po broju stanovnika daje šire mogućnosti odgovarajuće primjene određenih instrumenata politike na NUTS 2 razini u odnosu na rješenja s NUTS 2 regijama izrazitih međusobnih razlika.

Drugi kriterij se odnosi na procjenu utjecaja pojedinih prijedloga na mogućnosti korištenja EU fondova u idućoj perspektivi i ima udjel u ukupnoj ocjeni 40%. Kao što je već ranije objašnjeno, prema prijedlogu nove Uredbe o fondovima 2021.-2027. u idućoj perspektivi bi se značajno povećali minimalni udjeli nacionalnog sufinanciranja za sve kategorije NUTS 2 regija zbog čega ovo pitanje ima još veću važnost nego u sadašnjoj perspektivi. Kriterij se mjeri pomoću dva podkriterija koji se odnose na ocjenu pokrivenosti stanovništva najpovoljnijim (za regije ispod 75% prosjeka BDP-a po stanovniku EU) i najnepovoljnijim režimom sufinanciranja (za regije iznad prosjeka BDP-a po stanovniku EU). Prvi podkriterij ima udjel u ukupnoj ocjeni od 23,3%, drugi podkriterij 16,7%. Veći udjel prvog podkriterija proizlazi iz činjenice da najpovoljnije uvjete za korištenje EFRR-a, odnosno ESF-a imaju regije ispod 75% prosjeka EU. Drugi podkriterij je u tom pogledu samo dopunski odnosno korektivni. Njegova je funkcija da prepozna one slučajeve u kojima je visoka vrijednost udjela stanovništva u NUTS 2 regijama ispod 75% istovremeno praćena s većim udjelom broja stanovništva u NUTS 2 regijama iznad 100% prosjeka EU te da takve slučajeve penalizira manjim brojem bodova u odnosu na ostale varijante. Detaljnija razrada sheme bodovanja koja uključuje opis pokazatelja i dodjelu bodovnih vrijednosti prikazana je u idućoj tablici.

Tablica 13. Prikaz sheme bodovanja za odabir NUTS 2 varijanti

Kriteriji i podkriteriji odabira	Pokazatelj	Bodovna vrijednost
1. Utjecaj na regionalni razvoj		36 bodova
1.1 Mogućnosti korištenja regionalnih potpora sukladno karti regionalnih potpora	Udjel broja stanovnika u NUTS 2 jedinicama s BDP-om po stan. manjim od 45% prosjeka EU-27 u ukupnom broju stanovnika RH	<i>Dodjeljuje se do 18 bodova temeljem sljedeće skale:</i> 8 bodova: do 25% 12 bodova: od 25 do 33% 18 bodova: više od 33%
1.2 Stupanj unutarnje homogenosti regija prema BDP-u po stanovniku	Prosječni koeficijent varijacije BDP-a po stan. na NUTS 3 razini unutar pojedine NUTS 2 jedinice	<i>Dodjeljuje se do 10 bodova temeljem sljedeće skale:</i> 3 boda: koeficijent varijacije > 20% 6 bodova: koeficijent varijacije 15-20% 10 bodova: koeficijent varijacije < 15%
1.3 Stupanj sličnosti regija prema broju stanovnika	Koeficijent varijacije broja stanovnika na NUTS 2 razini	<i>Dodjeljuje se do 8 bodova temeljem sljedeće skale:</i> 3 boda: koeficijent varijacije > 30% 5 bodova: koeficijent varijacije 20-30% 8 bodova: koeficijent varijacije < 20%
2. Utjecaj na uvjete korištenje sredstava namijenjenih za Kohezijsku politiku		24 boda
2.1 Udjel stanovništva u NUTS 2 jedinicama sa statusom slabije razvijenih regija u ukupnom broju stanovnika	Udjel broja stanovnika u NUTS 2 jedinicama sa BDP-om po stanovniku manjim od 75% prosjeka EU-27 u ukupnom broju stanovnika	<i>Dodjeljuje se do 14 bodova temeljem sljedeće skale:</i> 5 bodova: do 75% 9 bodova: od 75 do 80% 14 bodova: više od 80%
2.2 Udjel stanovništva u iznadprosječno razvijenim NUTS 2 jedinicama u ukupnom broju stanovnika	Udjel broja stanovnika u NUTS 2 jedinicama sa BDP-om po stanovniku većim od 100% prosjeka EU-27 u ukupnom broju stanovnika	<i>Dodjeljuje se do 10 bodova temeljem sljedeće skale:</i> 0 bodova: više od 20% 4 boda: od 15 do 20% 10 bodova: manje od 15%
Ukupno		60 bodova

Izvor: izrada autora

4.3.2 Izbor početnih varijanti za međusobnu usporedbu

Kao prvi korak u odabiru prijedloga podjele na NUTS 2 regije izvršeno je utvrđivanje početnih varijanti mogućeg rješenja. To ne znači da su njime obuhvaćene sve moguće varijante sukladno temeljnim kriterijima iz Uredbe o NUTS-ovima²³ jer za to nije bilo ni potrebe. Naime, obzirom na brojna iskustva koja su već stečena dosadašnjim radom na utvrđivanju NUTS 2 regija, izdvojena su samo ona rješenja koja se mogu označiti kao realna i uklopiva u temeljne okvire podjela na regije, bez obzira što se u ovom slučaju radi o statističkim regijama. Samo ilustracije radi, od svih

²³ Uredba (EZ) br. 1058/2003 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi zajedničkog razvrstavanja prostornih jedinica za statistiku (NUTS)

mogućih rješenja koja bi povezivala županije jadranske regije s kontinentalnim županijama u jednu NUTS 2 regiju odabrana je samo jedna varijanta koja Karlovačku i Sisačko-moslavačku županiju veže za Ličko-senjskom, Primorsko-goranskom i Istarskom županijom u jednu NUTS 2 regiju nazvanu Zapadna Hrvatska. Razlog tome leži u činjenici da je upravo takva podjela u najmanjoj suprotnosti s uvriježenim razumijevanjem prirodno-geografskih regionalnih cjelina u Hrvatskoj, a koje u većini slučajeva razdvajaju prostor jadranske Hrvatske od prostora kontinentalne Hrvatske. Međutim, treba istovremeno istaknuti da je kod županija u kontinentalnom dijelu pristup u tom pogledu bio nešto fleksibilniji. To znači da su u početnim varijantama predložene i neke koje odstupaju od uobičajene prirodno-geografske podjele (npr. varijanta br. 3), ali zato imaju neke druge, važne prednosti u pogledu ostvarivanja temeljnih ciljeva podjele na NUTS 2 razini.

Također, valja napomenuti kako su uključene samo one varijante koje u potpunosti poštuju ograničenja iz Uredbe o NUTS-ovima²⁴ vezano za broj stanovnika. Drugim riječima, sve predložene NUTS 2 regije imaju broj stanovnika između 800.000 i 3.000.000. U idućoj tablici su prikazane sve početne varijante raspodjele na NUTS 2 regije.

U čak sedam od devet predloženih varijanti Grad Zagreb je izdvojen kao zasebna jedinica. Izdvajanjem Zagreba se omogućuje kreiranje ostalih NUTS 2 jedinica u kontinentalnom dijelu sa znatno nižim razinama BDP-a po stanovniku, čime ostvaruju pravo na veću razinu regionalnih potpora nego što je to trenutno slučaj. To je posebno važno u slučaju većine slavonskih županija te za Sisačko-moslavačku županiju kod kojih je BDP po stanovniku manji od 45% prosjeka EU-27 (osim u slučaju Osječko-baranjske županije). Također, kod većine varijanti sve primorske županije su uvrštene u jednu NUTS 2 regiju, Jadransku Hrvatsku. Jedino odstupanje je u varijanti 9, gdje je zbog malog broja stanovnika u tri sjevernojadranske županije (Istarska, Primorsko-goranska i Ličko-senjska), gdje su zbog toga morale biti pridodane još dvije županije iz kontinentalnog dijela da bi se dobila potreban broj stanovnika iznad minimalnog praga. Nadalje, pet slavonskih županija je u svim varijantama grupirano u istu NUTS 2 regiju, kako bi se ostvarila što homogenija rješenja s aspekta regionalnog razvoja, geografskog položaja te povijesno-tradicijskih razloga. Zbog istog razloga četiri županije u sjeverozapadnom dijelu Hrvatske (Krapinsko-zagorska, Varaždinska, Međimurska i Koprivničko-križevačka županija) su u svim varijantama grupirane zajedno u istu NUTS 2 jedinicu. S druge strane, Zagrebačka, Karlovačka, Sisačko-moslavačka, Bjelovarsko-bilogorska županija i Grad Zagreb su primjeri jedinica koje premda sve pripadaju središnjem dijelu Hrvatske, u više slučajeva budu uvrštene u međusobno različite NUTS 2 regije. To je i razumljivo uslijed slabije važnosti povijesno-tradicijskih i geografskih čimbenika nego u prethodnim slučajevima. Odabrane početne varijante prikazane su u slijedećoj tablici.

²⁴ Uredba (EZ) br. 1058/2003 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi zajedničkog razvrstavanja prostornih jedinica za statistiku (NUTS)

Tablica 14. Pregled mogućih varijanti podjele na NUTS 2 regije

Varijanta	Naziv NUTS 2 regije	Županije koje bi pripadale pojedinoj regiji	Karta podjele na NUTS 2 regije
Varijanta 1	1a Središnja i Istočna Hrvatska	Bjelovarsko-bilogorska, Virovitičko-podravaska, Požeško-slavonska, Brodsko-posavska, Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska, Sisačko-moslavačka, Karlovačka	
	1b Sjeverna Hrvatska	Zagrebačka, Krapinsko-zagorska, Varaždinska, Međimurska, Koprivničko-križevačka	
	1c Jadranska Hrvatska	Primorsko-goranska, Ličko-senjska, Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Istarska, Dubrovačko-neretvanska	
	1d Grad Zagreb	Grad Zagreb	
Varijanta 2	2a Istočna Hrvatska	Bjelovarsko-bilogorska, Virovitičko-podravaska, Požeško-slavonska, Brodsko-posavska, Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska	
	2b Središnja i sjeverna Hrvatska	Zagrebačka, Krapinsko-zagorska, Sisačko-moslavačka, Karlovačka, Varaždinska, Koprivničko-križevačka, Međimurska	
	2c Jadranska Hrvatska	Primorsko-goranska, Ličko-senjska, Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Istarska, Dubrovačko-neretvanska	
	2d Grad Zagreb	Grad Zagreb	
Varijanta 3	3a Kontinentalna Hrvatska	Bjelovarsko-bilogorska, Virovitičko-podravaska, Požeško-slavonska, Brodsko-posavska, Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska, Zagrebačka, Krapinsko-zagorska, Sisačko-moslavačka, Karlovačka, Varaždinska, Koprivničko-križevačka, Međimurska	
	3b Jadranska Hrvatska	Primorsko-goranska, Ličko-senjska, Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Istarska, Dubrovačko-neretvanska	
	3c Grad Zagreb	Grad Zagreb	

Varijanta 4	4a Srednja i istočna Hrvatska	Bjelovarsko-bilogorska, Virovitičko-podravsko, Požeško-slavonska, Brodsko-posavska, Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska, Sisačko-moslavačka, Karlovačka	
	4b Sjeverna Hrvatska	Zagrebačka, Krapinsko-zagorska, Varaždinska, Međimurska, Koprivničko-križevačka, Grad Zagreb	
	4c Jadranska Hrvatska	Primorsko-goranska, Ličko-senjska, Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Istarska, Dubrovačko-neretvanska	
Varijanta 5	5a Središnja i istočna Hrvatska	Bjelovarsko-bilogorska, Virovitičko-podravsko, Požeško-slavonska, Brodsko-posavska, Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska, Sisačko-moslavačka,	
	5b Sjeverozapadna Hrvatska	Zagrebačka, Krapinsko-zagorska, Varaždinska, Međimurska, Koprivničko-križevačka, Karlovačka	
	5c Jadranska Hrvatska	Primorsko-goranska, Ličko-senjska, Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Istarska, Dubrovačko-neretvanska	
	5d Grad Zagreb	Grad Zagreb	
Varijanta 6	6a Središnja i istočna Hrvatska	Virovitičko-podravsko, Požeško-slavonska, Brodsko-posavska, Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska, Sisačko-moslavačka, Karlovačka	
	6b Sjeverna Hrvatska	Zagrebačka, Krapinsko-zagorska, Varaždinska, Koprivničko-križevačka, Karlovačka, Bjelovarsko-bilogorska	
	6c Jadranska Hrvatska	Primorsko-goranska, Ličko-senjska, Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Istarska, Dubrovačko-neretvanska	
	6d Grad Zagreb	Grad Zagreb	
Varijanta 7	7a Središnja i istočna Hrvatska	Virovitičko-podravsko, Požeško-slavonska, Brodsko-posavska, Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska, Sisačko-moslavačka,	
	7b Sjeverozapadna Hrvatska	Zagrebačka, Krapinsko-zagorska, Varaždinska, Međimurska, Koprivničko-križevačka, Karlovačka, Bjelovarsko-bilogorska	

	7c Jadranska Hrvatska	Primorsko-goranska, Ličko-senjska, Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Istarska, Dubrovačko-neretvanska	
	7d Grad Zagreb	Grad Zagreb	
Varijanta 8	8a Kontinentalna Hrvatska	Bjelovarsko-bilogorska, Virovitičko-podravska, Požeško-slavonska, Brodsko-posavska, Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska, Krapinsko-zagorska, Sisačko-moslavačka, Karlovačka, Varaždinska, Koprivničko-križevačka, Međimurska	
	8b Zagrebačka regija	Grad Zagreb, Zagrebačka	
	8c Jadranska Hrvatska	Primorsko-goranska, Ličko-senjska, Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Istarska, Dubrovačko-neretvanska	
Varijanta 9	9a Istočna Hrvatska	Bjelovarsko-bilogorska, Virovitičko-podravska, Požeško-slavonska, Brodsko-posavska, Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska,	
	9b Sjeverna Hrvatska	Krapinsko-zagorska, Varaždinska, Koprivničko-križevačka, Međimurska, Zagrebačka	
	9c Zapadna Hrvatska	Sisačko-moslavačka, Karlovačka, Istarska, Primorsko-goranska, Ličko-senjska	
	9d Južna Hrvatska	Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Dubrovačko-neretvanska	
	9e Grad Zagreb	Grad Zagreb	

Izvor: izrada autora

4.3.3 Ocjenjivanje početnih varijanti

4.3.3.1 Izbor podataka za provedbu simulacije

Kao što je ranije objašnjeno prijedlog Uredbe o fondovima 2021.-2027. navodi kako će se za potrebe kategorizacije regije prema razini BDP-a po stanovnika koristiti prosječne vrijednosti za razdoblje 2014.-2016. Međutim, pošto službeni podaci o BDP-u po stanovniku na županijskoj razini za 2016. još uvijek nisu dostupni, za potrebe simulacije u nastavku su svi izračuni napravljeni na temelju dobivenih podataka iz Državnog zavoda za statistiku za 2015. godinu. Osim toga, napravljena je još jedna simulacija na podacima za 2014. i 2015. gdje je uzeta prosječna vrijednost za ove dvije godine. Dobiveni rezultati su pokazali minimalna odstupanja od onih na podacima za 2015. te stoga ovdje nisu posebno obrađeni. Kad je riječ o podacima na razini Europske unije, uzimane su vrijednosti za EU-27, odnosno bez Velike Britanije, onako kao što je to navedeno u samoj Uredbi o fondovima 2021.-2027.

4.3.3.2 Osnovna obilježja i bodovno rangiranje početnih varijanti

U nastavku su prikazana ključna dva obilježja za svaku varijantu: broj stanovnika po NUTS 2 regijama te razina BDP-a po stanovnika mjerena standardom kupovne moći (SKM) u odnosu na prosjek EU-27.

Tablica 15. Broj stanovnika i BDP po stanovniku prema SKM—u za početne varijante

Varijanta	Naziv NUTS 2 regije	Broj stanovnika	BDP po stan. prema SKM u odnosu na prosjek EU-27*	Karta podjele na NUTS 2 regije
Varijanta 1	1a Središnja i Istočna Hrvatska	1.166.287	40,69%	
	1b Sjeverna Hrvatska	842.773	47,12%	
	1c Jadranska Hrvatska	1.398.260	57,40%	
	1d Grad Zagreb	800.674	104,84%	
Varijanta 2	2a Istočna Hrvatska	883.578	39,54%	
	2b Središnja i sjeverna Hrvatska	1.125.481	46,40%	
	2c Jadranska Hrvatska	1.398.260	57,40%	
	2d Grad Zagreb	800.674	104,84%	

Varijanta	Naziv NUTS 2 regije	Broj stanovnika	BDP po stan. prema SKM u odnosu na prosjek EU-27*	Karta podjele na NUTS 2 regije
Varijanta 3	3a Kontinentalna Hrvatska	2.009.059	43,39%	
	3b Jadranska Hrvatska	1.398.260	57,40%	
	3c Grad Zagreb	800.674	104,84%	
Varijanta 4	4a Srednja i istočna Hrvatska	1.166.287	40,72%	
	4b Sjeverna Hrvatska	1.643.447	75,30%	
	4c Jadranska Hrvatska	1.398.260	57,45%	
Varijanta 5	5a Središnja i istočna Hrvatska	1.044.156	40,16%	
	5b Sjeverozapadna Hrvatska	964.903	46,87%	
	5c Jadranska Hrvatska	1.398.260	57,40%	
	5d Grad Zagreb	800.674	104,84%	
Varijanta 6	6a Središnja i istočna Hrvatska	1.052.460	40,61%	
	6b Sjeverna Hrvatska	956.599	46,44%	
	6c Jadranska Hrvatska	1.398.260	57,40%	
	6d Grad Zagreb	800.674	104,84%	
Varijanta 7	7a Središnja i istočna Hrvatska	930.330	40,01%	

Varijanta	Naziv NUTS 2 regije	Broj stanovnika	BDP po stan. prema SKM u odnosu na prosjek EU-27*	Karta podjele na NUTS 2 regije
	7b Sjeverozapadna Hrvatska	1.078.730	46,30%	
	7c Jadranska Hrvatska	1.398.260	57,40%	
	7d Grad Zagreb	800.674	104,84%	
Varijanta 8	8a Kontinentalna Hrvatska	1.692.357	42,78%	
	8b Zagrebačka regija	1.117.376	88,34%	
	8c Jadranska Hrvatska	1.398.260	57,40%	
Varijanta 9	9a Istočna Hrvatska	883.578	39,54%	
	9b Sjeverna Hrvatska	842.773	47,12%	
	9c Zapadna Hrvatska	830.366	61,75%	
	9d Južna Hrvatska	850.602	48,79%	
	9e Grad Zagreb	800.674	104,84%	

Izvor: izračun autora prema podacima Eurostata i DZS-a

Prethodni podaci daju mogućnost donošenja određenih zaključaka o implikacijama pojedinih varijanti. Tako npr. varijanta 3 osigurava maksimalni broj stanovnika (i površine) RH obuhvaćenih najpovoljnijim režimom regionalnih potpora, odnosno koji se nalaze u regiji čiji je BDP po stanovniku manji od 45% prosjeka EU-27. Također, radi se o rješenju koje je vrlo povoljno s aspekta uvjeta korištenja EU fondova, budući da su sve jedinice osim Grada Zagreba ispod 75% prosjeka EU-27. S druge strane, vrijednost BDP-a po stanovniku Kontinentalne Hrvatske je vrlo blizu granice od 45% što predstavlja rizik da bi nakon što se uključe podaci za 2016. godinu kada je RH ostvarila brži rast nego EU-27, ta granica mogla biti prijeđena.

Varijanta 2 daje vrlo zanimljivo rješenje s aspekta regionalnog razvoja, jer dobivene jedinice (posebno u kontinentalnom dijelu) su relativno homogene s aspekta geografsko-povijesno-razvojnih kriterija. Međutim, njen nedostatak je da obuhvaća najmanji udjel stanovnika u regiji ispod 45% prosjeka EU-27 (isto vrijedi i kod varijante 9).

Većina ostalih varijanti se nalazi negdje između rješenja koje pružaju varijanta 2 i varijanta 3. te je u tom pogledu teško intuitivno zaključiti koja je varijanta najbolja. Da bi se olakšao postupak donošenja kvalificirane odluke o izboru najpovoljnije varijante, provodi se postupak bodovanja koji je prethodno opisan. On kao takav neće dovesti do konačnog rješenja, već će se njime izdvojiti manji broj varijanti koji svojim obilježjima najviše doprinose utvrđenim ciljevima ovog zadatka.

U slijedećoj su tablici prikazane vrijednosti pokazatelja za svaku varijantu kao i minimalne i maksimalne vrijednosti za svaki pokazatelj tako da se može lakše uočiti o kojem je rasponu riječ.

Tablica 16. Vrijednosti primijenjenih pokazatelja za odabir najpovoljnije varijante

Varijanta	Udjel broja stan. u NUTS 2 jedinicama s BDP-om po stan. manjim od 45% prosjeka EU-27 u ukupnom broju stan. RH	Prosječni koeficijent varijacije BDP-a po stan. na NUTS 3 razini unutar pojedine NUTS 2 jedinice	Koeficijent varijacije broja stanovnika na NUTS 2 razini	Udjel broja stanovnika u NUTS 2 regijama sa BDP-om po stan. manjim od 75% prosjeka EU-27 u ukupnom broju stan. RH	Udjel broja stan. u NUTS 2 jedinicama. sa BDP-om po stan. većim od 100% prosjeka EU-27 u ukupnom broju stan. RH
Varijanta 1	27,7%	14,6%	23,3%	81,0%	19,0%
Varijanta 2	21,0%	14,1%	22,1%	81,0%	19,0%
Varijanta 3	47,7%	17,6%	35,2%	81,0%	19,0%
Varijanta 4	27,7%	21,7%	13,9%	60,9%	0,0%
Varijanta 5	24,8%	14,1%	20,8%	81,0%	19,0%
Varijanta 6	25,0%	14,4%	20,8%	81,0%	19,0%
Varijanta 7	22,1%	14,0%	21,2%	81,0%	19,0%
Varijanta 8	40,2%	22,9%	16,7%	73,4%	0,0%
Varijanta 9	21,0%	15,9%	3,2%	81,0%	19,0%
Min	21,0%	14,0%	3,2%	60,9%	0,0%
Max	47,7%	22,9%	35,2%	81,0%	19,0%

Izvor: izračun autora prema podacima Eurostata i DZS-a

Slijedeća tablica prikazuje bodovanje pojedinih varijanti sukladno vrijednostima pokazatelja, a u skladu sa shemom bodovanja podkriterija.

Tablica 17. Rezultati bodovanje sukladno vrijednostima pokazatelja za ocjenu varijanti

Varijanta	Udjel broja stan. u NUTS 2 jedinicama s BDP-om po stan. manjim od 45% prosjeka EU-27 u ukupnom broju stan. RH	Prosječni koeficijent varijacije BDP-a po stan. na NUTS 3 razini unutar pojedine NUTS 2 jedinice	Koeficijent varijacije broja stanovnika na NUTS 2 razini	Udjel broja stan. u NUTS 2 jedinicama sa BDP-om po stan. manjim od 75% prosjeka EU-27 u ukupnom broju stan. RH	Udjel broja stan. u NUTS 2 jedinicama. sa BDP-om po stan. većim od 100% prosjeka EU-27 u ukupnom broju stan. RH	Ukupan broj bodova
Varijanta 1	12	10	5	14	4	45
Varijanta 2	8	10	5	14	4	41
Varijanta 3	18	6	3	14	4	45
Varijanta 4	12	3	8	5	10	38
Varijanta 5	8	10	5	14	4	41
Varijanta 6	12	10	5	14	4	45
Varijanta 7	8	10	5	14	4	41
Varijanta 8	18	3	8	5	10	44
Varijanta 9	8	6	8	14	4	40

Izvor: izračun autora prema podacima Eurostata i DZS-a

Premda bodovna razlika između pojedinih rješenja nije značajna, rezultati ipak jasno izdvajaju nekoliko varijanti. Najviše bodova su ostvarile varijante 1, 3 i 6 koje imaju po 45 bodova te varijanta 8 koja ima 44 boda. S druge strane najmanje bodova je ostvarila varijanta 4. Ključna prednost najbolje ocijenjenih varijanti leži uglavnom u visokom udjelu broja stanovnika koje se nalaze u NUTS 2 jedinicama čiji je BDP po stanovniku manji od 45% prosjeka EU-27.

4.3.4 Procjena rizika od prelaska referentnih pragova BDP-a po stanovniku u odnosu na prosjek EU-27

Još jedna važna dimenzija koju treba uzeti u obzir kod svih varijanti jest procjena rizika promjene veličine BDP-a po stanovniku u odnosu na sadašnje vrijednosti i posljedično prelaska referentnih pragova za BDP po stanovniku u odnosu na prosjek EU-27. Po pragovima se misli na granične vrijednosti za kategorizaciju regija prema Smjernicama za regionalne potpore za 2014.-2020 i prema Uredbi o fondovima 2021.-2027. Konkretno, radi se o 45%, 60%, 75% i 100% vrijednosti BDP-a po stanovniku u odnosu na prosjek EU-27. Tu imamo dvije dimenzije mogućih rizika. Jedna

se odnosi na rizik promjene veličina nakon što budu dostupni službeni podaci o BDP-u na NUTS 2 razini za 2016. godinu. Druga razina rizika se odnosi na potrebu promjene NUTS 2 podjele tijekom iduće financijske perspektive 2021.-2027. uslijed ostvarene dinamike rasta BDP-a po stanovniku, zbog koje jedna ili više regija mogu preskočiti pojedine pragove prema razini BDP-a po stanovniku i tako doći u situaciju potencijalnog smanjenja koristi od režima državnih potpora i/ili razine sufinanciranja iz EU fondova u perspektivi 2028.-2034. (pod uvjetom da ostanu isti kriteriji kao i u prijedlogu za perspektivu 2021-2027).

Za procjenu rizika nakon uključivanja podataka za 2016. uzima se u obzir da li se vrijednosti za 2015. nalaze unutar raspona od 1,5% od četiri navedena praga vezana za prosjek BDP-a po stanovniku prema SKM za EU-27 (45%, 60%, 75% i 100%). To znači da, ako npr. postoji NUTS 2 jedinica čiji se BDP po stan. prema SKM nalazi na 44% prosjeka EU-27 za 2015. godinu, onda bi takva situacija bila označena kao situacija postoji rizik. Pri tome se razlikuju dvije kategorije rizika. Ukoliko se jedinica nalazi između 1 i 1,5% udaljena od pojedinog praga, onda se takva situacija ocjenjuje kao situacija niskog rizika da se dogodi prelazak praga. Ukoliko se jedinica nalazi na manje od 1% udaljenosti od pojedinog praga onda se takva situacija ocjenjuje kao situacija visokog rizika.

Tablica 18 Mjerenje rizika od prelaska referentnih pragova za BDP po stan. nakon uključivanja podataka za 2016. godinu

Postojeća udaljenost NUTS 2 jedinica od praga*	Procjena rizika
Udaljenost manja od 1%	Visok
Udaljenosti između 1 i 1,5%	Nizak

*Pod pragom se misli na 45%, 75% i 100% vrijednosti BDP-a po stanovniku na razini EU-27

Druga procjena rizika koja se odnosi na mogućnost prelaska pragova referentnih za financijsku perspektivu 2028.-2034. ima nešto drukčije kriterije iz razloga što je riječ o duljem vremenskom razdoblju tijekom kojeg su moguće i veće oscilacije vrijednosti BDP-a po stanovniku u odnosu na prosjek EU.²⁵ Ovdje je važno naglasiti kako trenutno nije moguće točno znati koji će pragovi vrijediti u trenutku određivanja kategorija regija za razdoblje 2028.-2034. već se može samo pretpostaviti da će ostati isti pragovi kao i u prijedlogu Uredbe o fondovima za razdoblje 2021.-2027.

Kategorizacija ovog rizika definirana je na način da je rizik prisutan ako postoji odstupanje od vrijednosti praga manja od 4%. Pri tome se rizik gdje postoji odstupanje od praga između 3 i 4% kategorizira kao nizak rizik, a u slučaju odstupanja manjeg od 3% kao visok rizik. Premda podaci Eurostata pokazuju da se vrijednosti BDP-a po stanovniku u odnosu na prosjek EU mogu i znatno više izmijeniti od 4% u sedam godina u slučaju Hrvatske postoji nekoliko važnih ograničenja koji opravdavaju ovakvu granicu.²⁶ Prije svega, teško je očekivati da će RH pa tako i hrvatske NUTS 2

²⁵ Utvrđivanje kategorizacije NUTS 2 regija za iduću perspektivu će se vjerojatno temeljiti na prosječnim vrijednostima za razdoblje 2021.-2023.

²⁶ Za usporedbu, rezultati analize kretanja BDP-a per capita u odnosu na prosjek EU na razini NUTS 2 regija za nove zemlje članice EU (bez Cipra i Malte) u razdoblju nakon ekonomske krize, 2013.-2016., pokazuju da je prosječna promjena iznosila 2,4%.

regije do 2023. godine ostvarivati značajno veći gospodarski rast od onog na razini EU-27. Niz razloga za takvo stajalište, a povezani su ponajprije sa postojećom gospodarskom strukturom i izvorima njenog rasta te djelovanjem aktera u područjima javnih politika. Osim toga, rast hrvatskih NUTS 2 regija će biti dijelom ograničen i sve većom depopulacijom.²⁷

Tablica 19. Mjerenje rizika od prelaska referentnih pragova za BDP-a po stan. za perspektivu 2028.-2034.

Postojeća udaljenost NUTS 2 jedinica od praga*	Procjena rizika
Udaljenost manja od 3%	Visok
Udaljenosti između 3 i 4%	Nizak

*Pod pragom se misli na 45%, 75% i 100% vrijednosti BDP-a po stanovniku na razini EU-27

U slijedećoj tablici prikazanu su rezultati analize ovih rizika. Ukoliko u nekoj varijanti ima bilo koja NUTS 2 jedinica čija je udaljenost od pragova manja od 1,5% odnosno 4%, tada se označava da rizik postoji i dodjeljuje se odgovarajući stupanj rizika sukladno vrijednostima iz prethodne dvije tablice. Stupanj rizika se dodatno označava slovima A, B, C i D, ovisno o tome da li je riječ o pragu od 45%, 60%, 75% ili 100% prosjeka EU-27.

Tablica 20. Pregled ukupnih rezultata analize rizika od prelaska referentnih pragova BDP-a po stan.

Varijanta	Procjena rizika od promjene BDP-a po stan. nakon uključivanja podataka za 2016.		Procjena rizika od prelaska referentnih pragova za BDP-a po stanovniku za perspektivu 2028.-2034.		NUTS 2 regije u riziku i vrijednosti BDP-a po stan. u odnosu na prosjek EU-27
	Rizik postoji DA/NE	Stupanj rizika Nizak/Visok	Rizik postoji DA/NE	Stupanj rizika Nizak/Značajan	
Varijanta 1	NE	-	DA	A –nizak B- visok	Središnja i istočna HR – 40,69% Jadranska HR – 57,4%
Varijanta 2	NE	-	DA	B - visok	Jadranska HR – 57,4%
Varijanta 3	NE	-	DA	A –visok B- visok	Kontinentalna HR – 43,39% Jadranska HR – 57,4%
Varijanta 4	NE	-	DA	B - visok	Jadranska HR – 57,4%
Varijanta 5	NE	-	DA	B - visok	Jadranska HR – 57,4%
Varijanta 6	NE	-	DA	B - visok	Jadranska HR – 57,4%
Varijanta 7	NE	-	DA	B - visok	Jadranska HR – 57,4%
Varijanta 8	NE	-	DA	A –visok B- visok	Kontinentalna HR – 42,78% Jadranska HR – 57,4%

²⁷ Istovremeno treba voditi računa da je smanjenje broja stanovnika čimbenik koji doprinosi povećanju *per capita* vrijednosti zbog smanjenja vrijednosti nazivnika. Međutim, njegov doprinos na podacima za 2015. i 2016. je još relativno mali (manje od 25% utjecaja na rasta *per capita* vrijednosti).

Varijanta 9	NE	-	NE	-	-
-------------	----	---	----	---	---

Napomena: A – prag od 45% prosjeka EU-27; B – prag od 60% prosjeka EU-27; C – prag od 75% prosjeka EU-27; D – prag od 100% prosjeka EU-27

Prema dobivenim rezultatima proizlazi da rizika vezanog za promjenu BDP-a po stanovniku nakon uključivanja podataka za 2016. nema ili je on minimalna. S druge strane, kada je riječ o riziku prelaska referentnih vrijednosti za perspektivu 2028.-2034. najveće rizike imaju varijanta 3 i varijanta 8, gdje po jedna regija ima mogućnost prelaska praga od 45% te 60% prosjeka EU-27. Određeni rizik prelaska granice od 45% ima i prva varijanta. Sve ostale varijante osim varijante 9 imaju rizik prelaska praga od 60% za regiju Jadranska Hrvatska. Valja istaknuti kako u niti jednoj varijanti nije utvrđen rizik da bi neka regija mogla prijeći prag od 75% ili 100%, bilo za perspektivu 2021.-2027. ili za perspektivu 2028.-2034.

4.3.5 Procjena rizika vezano za mogućnost promjene nove podjele na NUTS 2 regije u idućim financijskim perspektivama

Jedan od važnih uvjeta iz postojeće Uredbe o NUTS-ovima je da su moguće samo one izmjene NUTS 2 regija kojima se smanjuje standardna devijacija u broju stanovnika NUTS 2 regija na razini Europske unije. U tom pogledu sve predložene varijante zadovoljavaju navedeni uvjet. Međutim, postavlja se pitanje koliko će prihvaćanje određene varijante otežati njenu promjenu jednom u budućnosti ukoliko ovakva odredba iz Uredbe o NUTS-ovima bude i dalje na snazi. Radi se o važnom pitanju o kojem treba voditi računa prije donošenja odluke o promjeni NUTS 2 regija.

Slijedeća tablica pokazuje izračune standardne devijacije na razini svih NUTS 2 regija u Europskoj uniji (EU-27) za svaku varijantu kao i za sadašnju podjelu.

Tablica 21. Standardna devijacija broja stan. na NUTS 2 razini za EU-27

Varijanta podjele na NUTS 2 regije	Standardna devijacija broja stanovnika na NUTS 2 razini za EU-27
Varijanta 1	1.642.724
Varijanta 2	1.642.694
Varijanta 3	1.644.189
Varijanta 4	1.643.398
Varijanta 5	1.642.661
Varijanta 6	1.642.662
Varijanta 7	1.642.671
Varijanta 8	1.643.464
Varijanta 9	1.642.307
Sadašnje stanje	1.647.152

Izvor: izračun autora prema podacima DZS-a i Eurostata

Razina rizika je u ovom slučaju obrnuto proporcionalna vrijednosti standardne devijacije. Što je standardna devijacija za pojedinu varijantu veća to je razina rizika ograničene slobode za promjenu NUTS 2 regija manja. Ako npr. pretpostavimo da je odabrana varijanta sa najmanjom standardom devijacijom, a to je u ovom slučaju varijanta 9, to bi onda značilo da bi eventualna izmjena te varijante jednom u budućnosti bila znatno otežana, odnosno gotovo nemoguća pod pretpostavkom da je spomenuti uvjet iz Uredbe o NUTS-ovima i dalje na snazi. Naime, riječ je o varijanti koja ima najmanju standardnu devijaciju broja stanovnika na NUTS 2 razini, što znači da nema alternativne varijante koja bi imala manju standardnu devijaciju. S druge strane, najviše mogućnosti za promjenu ima varijanta 3, budući da je kod nje zabilježena najveća standardna devijacija, što znači da postoji barem 8 alternativnih rješenja koji se mogu primijeniti. Kako bi se olakšala percepcija rizika, u idućoj tablici prikazana je skala rizika na temelju broja preostalih mogućih promjene varijanti. Maksimalni broj mogućih promjena varijanti je 8, obzirom da je ukupan broj varijanti 9.

Tablica 22. Mjerenje rizika vezano za mogućnost promjene NUTS 2 regija u budućnosti

Broj preostalih mogućih varijanti izmjene NUTS 2 regija	Procjena rizika vezano za mogućnosti promjene NUTS 2 regija u razdoblju 2028.-2034. ili kasnije
0-1	Visok
2-4	Srednji
5-8	Nizak

Izvor: autori

Pomoću prikazane skale u nastavku je ocijenjen rizik za svaku pojedinu varijantu.

Tablica 23. Ocjena rizika vezano za mogućnost promjene NUTS 2 regija u razdoblju 2028.-2034. ili kasnije

Varijanta podjele na NUTS 2 regije	Standardna devijacija broja stanovnika na NUTS 2 razini za EU-27	Procjena rizika vezano za mogućnosti promjene NUTS 2 regija u razdoblju 2028.-2034. ili kasnije
Varijanta 1	1.642.724	Nizak
Varijanta 2	1.642.694	Srednji
Varijanta 3	1.644.189	Nizak
Varijanta 4	1.643.398	Nizak
Varijanta 5	1.642.661	Visok
Varijanta 6	1.642.662	Srednji
Varijanta 7	1.642.671	Srednji
Varijanta 8	1.643.464	Nizak

Varijanta 9	1.642.307	Visok
-------------	-----------	-------

Izvor: autori

Najveći rizik promjene na NUTS 2 regija u razdoblju 2028.-2034. ili kasnije bilježe varijante 5 i 9. S druge strane, najmanji rizik bilježe varijante 1, 3, 4 i 8. Srednji rizik bilježe varijante 2, 6 i 7. Međutim, potrebno je naglasiti kako su rezultati dobiveni na temelju podataka o broju stanovnika za 2017. godinu. Obzirom da se procjene rizika rade za razdoblje 2028.-2034. jasno je da će se izračuni disperzije u referentnom razdoblju temeljiti na nekim drugim podacima. Stoga je i ove izračune potrebno uzeti sa zadrškom.

4.4 Izbor preporučene podjele na NUTS 2 regije

U ovom se dijelu svi prethodno dobiveni rezultati žele staviti u funkciju konačnog odabira, odnosno davanja preporuke za uži izbor i konačnu odluku nadležnih tijela. Prethodni rezultati su pokazali kako svaka odluka o izboru nove podjele na NUTS 2 regije treba uzeti u obzir više čimbenika, uključujući:

- utjecaj rješenja na režim korištenja regionalnih potpora
- utjecaj rješenja na razinu sufinanciranja iz fondova EU
- unutarnju i vanjsku homogenost NUTS 2 regija
- riziku prelaska referentnih pragova za BDP po stanovniku u perspektivi 2028.-2034.
- riziku smanjenih mogućnosti promjene NUTS 2 regija u perspektivi 2028.-2034 i kasnije.

Iz navedenog se vidi kako odluka o izboru najpovoljnije varijante nije nimalo jednostavna te zahtijeva pažljivu analizu svih relevantnih implikacija. U tom pogledu je izostanak ključnog kriterija kojom je bila vođena prethodna promjena NUTS 2 regija, a to je veličina financijske omotnice za Republiku Hrvatsku u određenom pogledu otežala donošenje odluke o novoj podjeli, budući da više nema tako snažnog jedinstvenog kriterija.

Kako bi se lakše sagledalo značenje dobivenih rezultata u nastavku će se za svaku varijantu posebno istaknuti njene glavne prednosti i nedostaci. Također, u nastavku će se na razini pojedine županije ocijeniti stanje u slučaju zadržavanja postojeće podjele sa stanjem u slučaju prihvatanja pojedine varijante.

Tablica 24. Pregled ključnih prednosti i nedostataka za svaku pojedinu varijantu

Varijanta	Naziv NUTS 2 regije	Broj stanovnika	BDP po stan. prema SKM u odnosu na EU-27*	Karta podjele na NUTS 2 regije	Ključne prednosti	Ključni nedostaci
Varijanta 1	1a Središnja i Istočna Hrvatska	1.166.287	40,69%		- Najviša razina regionalnih potpora za 8 županija s ukupno 27,7% stanovnika - Središnja i istočna HR će s velikom vjerojatnosti imati pravo na najveću razinu regionalnih potpora do 2034.g. - Sve regije osim Grada Zagreba su ispod 60% BDP po stan. EU-27 - Nizak rizik od nemogućnosti promjene NUTS 2 podjele u budućnosti	- Visok rizik prelaska Jadranske HR u višu kategoriju regionalnih potpora u razdoblju 2028.-2034. - Grad Zagreb prelazi u kategoriju razvijenijih regija što znači manje sufinanciranje za korisnike s područja grada Zagreb, zahtjevnija pravila usmjeravanja sredstava, nižu razinu regionalnih potpora i nešto veće administrativno opterećenje u provedbi Operativnih programa
	1b Sjeverna Hrvatska	842.773	47,12%			
	1c Jadranska Hrvatska	1.398.260	57,40%			
	1d Grad Zagreb	800.674	104,84%			
Varijanta 2	2a Istočna Hrvatska	883.578	39,54%		- Istočna HR će s velikom vjerojatnosti imati pravo na najveću razinu regionalnih potpora do 2034.g. - Prikladna podjela na regije s aspekta regionalne politike (homogenost regija) - Sve regije osim Grada Zagreba su ispod 60% BDP p/c EU-27 što im omogućuje veću razinu regionalnih potpora nego sad	- Mali udio stanovništva u regiji ispod 45% EU-27 u odnosu na maksimalni mogući udio - Visok rizik prelaska Jadranske HR u višu kategoriju regionalnih potpora u razdoblju 2028.-2034. - Grad Zagreb prelazi u kategoriju razvijenijih regija što znači manje sufinanciranje za korisnike s područja grada Zagreb, nižu razinu regionalnih potpora, zahtjevnija pravila usmjeravanja sredstava i nešto veće administrativno opterećenje u provedbi Operativnih programa
	2b Središnja i sjeverna Hrvatska	1.125.481	46,40%			
	2c Jadranska Hrvatska	1.398.260	57,40%			
	2d Grad Zagreb	800.674	104,84%			

Varijanta 3	3a Kontinentalna Hrvatska	2.009.059	43,39%		- Najveći obuhvat stanovnika i površine u NUTS 2 jedinici koja je ispod 45% prosjeka BDP-a po stan. EU-27 - Sve regije osim Grada Zagreba ispod 60% prosjeka BDP-a po stan. EU-27 - Nizak rizik od nemogućnosti promjene NUTS 2 podjele u budućnosti - Veća razina regionalnih potpora za sve županije Kontinentalne Hrvatske i Grad Zagreb u odnosu na postojeće stanje	- Visok rizik prelaska Kontinentalne HR u višu kategoriju regionalnih potpora u razdoblju 2028.-2034. - Visok rizik prelaska Jadranske HR u višu kategoriju regionalnih potpora u razdoblju 2028.-2034. - Grad Zagreb prelazi u kategoriju razvijenijih regija što znači manje sufinanciranje za korisnike s područja grada Zagreb, zahtjevnija pravila usmjeravanja sredstava i nešto veće administrativno opterećenje u provedbi Operativnih programa
	3b Jadranska Hrvatska	1.398.260	57,40%			
	3c Grad Zagreb	800.674	104,84%			
Varijanta 4	4a Srednja i istočna Hrvatska	1.166.287	40,72%		- Najviša razina regionalnih potpora za 8 županija s ukupno 27,7% stanovnika - Središnja i istočna HR će s velikom vjerojatnosti imati pravo na najveću razinu regionalnih potpora do 2034.g. - Niti jedna regija ne prelazi 100% prosjeka BDP-a po stan. EU-27 - Nizak rizik od nemogućnosti promjene NUTS 2 podjele u budućnosti	- 39% uk. stanovništva u sjeverozapadnoj HR u regiji koja prelazi 75% prosjeka BDP-a po stan. EU-27 - Visok rizik prelaska Jadranske HR u višu kategoriju regionalnih potpora u razdoblju 2028.-2034. - Veliki broj županija dobiva bitno lošiji status u pogledu uvjeta korištenja EU fondova i državni potpora u odnosu na njihovu razinu BDP-a p/c - 5 županija i Grad Zagreb bi ostvarivali lošije uvjete korištenja regionalnih potpora i EU fondova nego sada
	4b Sjeverna Hrvatska	1.643.447	75,30%			
	4c Jadranska Hrvatska	1.398.260	57,45%			
Varijanta 5	5a Središnja i istočna Hrvatska	1.044.156	40,16%		- Najviša razina regionalnih potpora za 7 županija s ukupno 24,8% stanovnika - Središnja i istočna HR će s velikom vjerojatnosti imati	- Visok rizik nemogućnosti promjene NUTS 2 podjele u budućnosti - Visok rizik prelaska Jadranske HR u višu kategoriju regionalnih potpora u razdoblju 2028.-2034.
	5b Sjeverozapadna Hrvatska	964.903	46,87%			

	5c Jadranska Hrvatska	1.398.260	57,40%		pravo na najveću razinu regionalnih potpora do 2034.g. - Sve regije osim Grada Zagreba ispod 60% prosjeka BDP-a po stan. EU-27	- Grad Zagreb prelazi u kategoriju razvijenijih regija što znači manje sufinanciranje za korisnike s područja grada Zagreb, zahtjevnija pravila usmjeravanja sredstava, nižu razinu regionalnih potpora i nešto veće administrativno opterećenje u provedbi Operativnih programa
	5d Grad Zagreb	800.674	104,84%			
Varijanta 6	6a Središnja i istočna Hrvatska	1.052.460	40,61%		- Najviša razina regionalnih potpora za 7 županija s ukupno 25% stanovnika - Središnja i istočna HR će s velikom vjerojatnosti imati pravo na najveću razinu regionalnih potpora do 2034.g. - Sve regije osim Grada Zagreba ispod 60% prosjeka BDP-a po stan. EU-27	- Visok rizik prelaska Jadranske HR u višu kategoriju regionalnih potpora u razdoblju 2028.-2034. - Grad Zagreb prelazi u kategoriju razvijenijih regija što znači manje sufinanciranje za korisnike s područja grada Zagreb, zahtjevnija pravila usmjeravanja sredstava, nižu razinu regionalnih potpora i nešto veće administrativno opterećenje u provedbi Operativnih programa
	6b Sjeverna Hrvatska	956.599	46,44%			
	6c Jadranska Hrvatska	1.398.260	57,40%			
	6d Grad Zagreb	800.674	104,84%			
Varijanta 7	7a Središnja i istočna Hrvatska	930.330	40,01%		- Najviša razina regionalnih potpora za 6 županija s ukupno 22,1% stanovnika - Središnja i istočna HR će s velikom vjerojatnosti imati pravo na najveću razinu regionalnih potpora do 2034.g. - Sve regije osim Grada Zagreba ispod 60% prosjeka BDP-a po stan. EU-27	- Visok rizik prelaska Jadranske HR u višu kategoriju regionalnih potpora u razdoblju 2028.-2034. - Grad Zagreb prelazi u kategoriju razvijenijih regija što znači manje sufinanciranje za korisnike s područja grada Zagreb, zahtjevnija pravila usmjeravanja sredstava, nižu razinu regionalnih potpora i nešto veće administrativno opterećenje u provedbi Operativnih programa
	7b Sjeverozapadna Hrvatska	1.078.730	46,30%			
	7c Jadranska Hrvatska	1.398.260	57,40%			
	7d Grad Zagreb	800.674	104,84%			

Varijanta 8	8a Kontinentalna Hrvatska	1.692.357	42,78%		- Najviša razina regionalnih potpora za 12 županija s ukupno 40,2% stanovnika - Sve regije osim Grada Zagreba ispod 60% prosjeka BDP-a po stan. EU-27 - Grad Zagreb bi imao povoljniji status u odnosu na njegov BDP po stan. (status tranzicijske regije) - Nizak rizik od nemogućnosti promjene NUTS 2 podjele u budućnosti - Veća razina regionalnih potpora za sve županije Kontinentalne Hrvatske i Grad Zagreb u odnosu na postojeće stanje	- Zagrebačka županija dobiva znatno lošiji status u odnosu na njen BDP po stan. u pogledu regionalnih potpora i uvjeta korištenja EU fondova - Nema posebne prednosti za slavonske županije te Sisačko-moslavačku županiju u odnosu na sjeverozapadne županije - Visok rizik prelaska Kontinentalne HR u višu kategoriju regionalnih potpora u razdoblju 2028.-2034. - Visok rizik prelaska Jadranske HR u višu kategoriju regionalnih potpora u razdoblju 2028.-2034.
	8b Zagrebačka regija	1.117.376 1.398.260	88,34%			
	8c Jadranska Hrvatska	1.398.260	57,40%			
Varijanta 9	9a Istočna Hrvatska	883.578	39,54%		- Najuravnoteženija podjela na regije u pogledu broja stanovnika - Nema nikakvih rizika oko prelaska referentnih pragova za perspektivu 2028.-2034.	- 3 županije (Ličko-senjska, Karlovačka i Sisačko-moslavačka) dobivaju nižu razinu regionalnih potpora u odnosu na njihov BDP po stan. - Visok rizik nemogućnosti promjene NUTS 2 podjele u budućnosti - Grad Zagreb prelazi u kategoriju razvijenijih regija što znači manje sufinanciranje za korisnike s područja grada Zagreb, zahtjevnija pravila usmjeravanja sredstava, nižu razinu regionalnih potpora i nešto veće administrativno opterećenje u provedbi Operativnih programa
	9b Sjeverna Hrvatska	842.773	47,12%			
	9c Zapadna Hrvatska	830.366	61,75%			
	9d Južna Hrvatska	850.602	48,79%			
	9e Grad Zagreb	800.674	104,84%			

Izvor: izračun autora prema podacima DZS-a i Eurostata

Kako bi se dodatno razmotrilo značenje, odnosno posljedice odabira pojedine varijante u nastavku se prikazuju rezultati njihovih učinaka na županijskoj razini. Analiza je napravljena posebno vezano za učinke pojedine varijante na režim korištenja regionalnih potpora te posebno za status pojedine županije vezano za uvjete korištenja EU fondova sukladno prijedlogu Uredbe o EU fondovima. Prema podacima iz tablice koja se odnosi na pitanje korištenja regionalnih potpora može se utvrditi slijedeće:

- velika većina županija bi imala pravo na veću razinu regionalnih potpora nego što je to sada slučaj
- najveći dobitnici bile bi županije na području Slavonije i Baranje kod kojih u svim varijantama razina regionalnih potpora rasta za 25% u odnosu na sadašnje stanje, odnosno situaciju u kojoj bi se zadržala postojeća podjela. Među istaknute dobitnike mogu se također uključiti Sisačko-moslavačka i Bjelovarsko-bilogorska županija kod kojih razina potpora raste za 25% u najmanje 7 od 9 varijanti te Karlovačka županija kod koje razina potpora raste za 25% u 5 od 9 varijanti.
- županije u sjeverozapadnom dijelu Hrvatske u većini varijanti ostvaruju pravo na 10%-tno uvećanje regionalnih potpora
- županije s područja Jadranske Hrvatske u 8 od 9 varijanti ostaju na istoj razini potpora, a tek kod jedne varijante razina potpore se smanjuje za 10% tako da se njihov položaj može nominalno označiti kao neutralnim. Međutim, u stvarnosti će i one zabilježiti uvećanje regionalnih potpora budući da je većina intervencija temeljenih na regionalnim potporama do sada uključivala primjenu smanjene razine potpora za 10% kako bi se u praksi promovirala ista razina regionalnih potpora za Jadransku i Kontinentalnu Hrvatsku.
- jedini gubitnik u svim varijantama jest Grad Zagreb koji se u svim varijantama suočava s nižom razinom regionalnih potpora nego što je to slučaj u sadašnjoj financijskoj perspektivi. Također, treba spomenuti da i županije u sjeverozapadnom dijelu Hrvatske mogu biti gubitnici u slučaju odabira varijante 4.

Prema nalazima iz tablice vezano za utjecaj pojedinih varijanti na promjena statusa županija u kontekstu korištenja EU fondova može se zaključiti slijedeće:

- bez obzira na to koja varijanta bude na kraju odabrana, u niti jednom slučaju ne postoji mogućnost da sve županije uključujući i Grad Zagreb budu smještene u NUTS 2 jedinici koja ima status slabije razvijene regije. Odnosno u svim varijantama Grad Zagreb gubi status slabije razvijene regije. To znači da će u svakom slučaju ukupna razina potrebnog nacionalnog sufinanciranja porasti u slučaju da se odabere bilo koje drugo rješenje od onog trenutno na snazi
- najpovoljnije rješenje za Grad Zagreb predstavljaju varijante 4 i 8, prema kojima on stječe status tranzicijske regije. Međutim, u slučaju varijante 4. „cijena“ takvog rješenja je promjena kategorije u tranzicijsku regiju za pet županija sjeverozapadne Hrvatske, dok je u slučaju varijante 8. Zagrebačka županija ta koja gubi status slabije razvijene regije i stječe status tranzicijske regije
- za sve ostale županije nema promjene u odnosu na sadašnje stanje

Tablica 25. Očekivane promjene razine regionalnih potpora za razdoblje 2021.-2027. po županijama

Županija	Sadašnja razina reg. potpora	Razina reg. potpora u slučaju zadržavanja postojećeg podjele	Promjena razine regionalnih potpora za razdoblje 2021-2027 u slučaju primjene nove podjele								
			Varijanta 1	Varijanta 2	Varijanta 3	Varijanta 4	Varijanta 5	Varijanta 6	Varijanta 7	Varijanta 8	Varijanta 9
Zagrebačka	25%	25%***	+10%	+10%	+25%	+10%*	+10%	+10%	+10%	+10%*	+10%
Krapinsko-zagorska	25%	25%***	+10%	+10%	+25%	-10%	+10%	+10%	+10%	+25%	+10%
Sisačko-moslavačka	25%	25%***	+25%	+10%	+25%	+25%	+25%	+25%	+25%	+25%	+10%
Karlovačka	25%	25%***	+25%	+10%	+25%	+25%	+10%	+25%	+10%	+25%	-
Varaždinska	25%	25%***	+10%	+10%	+25%	-10%	+10%	+10%	+10%	+25%	+10%
Koprivničko-križevačka	25%	25%***	+10%	+10%	+25%	+10%*	+10%	+10%	+10%	+25%	+10%
Bjelovarsko-bilogorska	25%	25%***	+25%	+25%	+25%	+25%	+25%	+10%	+10%	+25%	+25%
Primorsko-goranska	35%	35%	-	-	-	-	-	-	-	-	-10%
Ličko-senjska	35%	35%	-	-	-	-	-	-	-	-	-10%
Virovitičko-podravska	25%	25%***	+25%	+25%	+25%	+25%	+25%	+25%	+25%	+25%	+25%
Požeško-slavonska	25%	25%***	+25%	+25%	+25%	+25%	+25%	+25%	+25%	+25%	+25%
Brodsko-posavska	25%	25%***	+25%	+25%	+25%	+25%	+25%	+25%	+25%	+25%	+25%
Zadarska	35%	35%	-	-	-	-	-	-	-	-	-10%
Osječko-baranjska	25%	25%***	+25%	+25%	+25%	+25%	+25%	+25%	+25%	+25%	+25%

Šibensko-kninska	35%	35%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Vukovarsko-srijemska	25%	25%***	+25%	+25%	+25%	+25%	+25%	+25%	+25%	+25%	+25%
Splitsko-dalmatinska	35%	35%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Istarska	35%	35%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Dubrovačko-neretvanska	35%	35%	-	-	-	-	-	-	-	-	-
Međimurska	25%	25%***	+10%	+10%	+25%	-10%	+10%	+10%	+10%	+25%	+10%
Grad Zagreb	25%	25%***	-5%**	-5%**	+10%*	-10%	-5%**	-5%**	-5%**	+10%*	-5%**

*Umjesto stope regionalnih potpora od 15% koliko iznosi za tzv. c područje, stopa potpora bi u ovom slučaju iznosila 35%, odnosno 10% više od postojeće razine pod uvjetom da se u novim Smjernicama za regionalne državne potpore za razdoblje 2014.-2020. bude zadržala formulacija iz članka 176. iz postojećih Smjernica za razdoblje 2014.-2020. prema kojoj ako je „c” područje susjedno „a” području, najviši intenzitet potpore u regijama NUTS 3 ili dijelovima regija NUTS 3 unutar toga „c” područja, koji su susjedni „a” područjima, može se prema potrebi uvećati tako da razlika u intenzitetima potpore između dvaju područja ne prelazi 15%.

** Umjesto stope regionalnih potpora od 15% koliko iznosi za tzv. c područje, stopa potpora bi u ovom slučaju iznosila 20%, odnosno 5% manje od postojeće razine pod uvjetom da se u novim Smjernicama za regionalne državne potpore za razdoblje 2014.-2020. bude zadržala formulacija iz članka 176. iz postojećih Smjernica za razdoblje 2014.-2020. prema kojoj se ako je „c” područje susjedno „a” području, najviši intenzitet potpore u regijama NUTS 3 ili dijelovima regija NUTS 3 unutar toga „c” područja, koji su susjedni „a” područjima, može prema potrebi uvećati tako da razlika u intenzitetima potpore između dvaju područja ne prelazi 15%.

***Prema podacima za 2015. BDP po stan. za Kontinentalnu Hrvatsku je iznosio 60,7% prosjeka EU-27, što znači da postoji mogućnost da konačni podaci za razdoblje 2014.-2016. budu takvi da Kontinentalna Hrvatska padne ispod 60% prosjeka EU-27. Ipak, radi se o manje vjerojatnom scenariju.

Izvor: autori

Tablica 26. Razvrstavanje županija po kategorijama regija za razdoblje 2021.-2027. u slučaju primjene nove podjele

Županija	Sadašnja kategorija pripadajuće NUTS 2 regija	Kategorija NUTS 2 regije u slučaju zadržavanja postojećeg podjele	Promjena kategorije regije za razdoblje 2021.-2027. u slučaju primjene nove podjele								
			Varijanta 1	Varijanta 2	Varijanta 3	Varijanta 4	Varijanta 5	Varijanta 6	Varijanta 7	Varijanta 8	Varijanta 9
Zagrebačka	SR	SR	SR	SR	SR	TR	SR	SR	SR	TR	SR
Krapinsko-zagorska	SR	SR	SR	SR	SR	TR	SR	SR	SR	SR	SR
Sisačko-moslavačka	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR
Karlovačka	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR
Varaždinska	SR	SR	SR	SR	SR	TR	SR	SR	SR	SR	SR
Koprivničko-križevačka	SR	SR	SR	SR	SR	TR	SR	SR	SR	SR	SR
Bjelovarsko-bilogorska	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR
Primorsko-goranska	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR
Ličko-senjska	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR
Virovitičko-podravska	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR
Požeško-slavonska	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR
Brodsko-posavska	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR
Zadarska	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR

Osječko-baranjska	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR
Šibensko-kninska	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR
Vukovarsko-srijemska	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR
Splitsko-dalmatinska	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR
Istarska	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR
Dubrovačko-neretvanska	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR	SR
Međimurska	SR	SR	SR	SR	SR	TR	SR	SR	SR	SR	SR
Grad Zagreb	SR	SR	RR	RR	RR	TR	RR	RR	RR	TR	RR

*Izvor: izrada autora prema vlastitim izračunima

Napomena: SR – slabije razvijena regija; TR – tranzicijska regija; RR – razvijenija regija

S ciljem donošenja konačne preporuke o manjem broju varijanti za daljnje razmatranje u idućoj tablici su sažeto prikazani ključni rezultati za svaku pojedinu varijantu te su pridodani **dodatni kriteriji koje varijante trebaju ispuniti** za dobivanje preporuke za uži odabir. U slučaju bodovnog ranga kao kriterij za preporuku je utvrđen rang među prvih 4 najbolja rješenja. Kad je riječ o procjeni rizika o prelasku referentnih pragova za BDP po stanovniku za perspektivu 2028.-2034. kao kriterij je utvrđena potreba nepostojanja više od jednog rizika visoke razine B ili D kategorije. Zadnji kriterij se odnosio na nepostojanje visokog rizika vezano za mogućnost promjene NUTS 2 regija u razdoblju 2028.-2034. ili kasnije. Rezultati primjene ovih kriterija su prikazani u idućoj tablici.

Tablica 27. Preporuka za konačni uži odabir varijanti podjele na NUTS 2 regije

Varijanta podjele na NUTS 2 regije	Bodovni rang	Procjena rizika od prelaska referentnih pragova za BDP-a po stanovniku za perspektivu 2028.-2034.	Procjena rizika vezano za mogućnosti promjene NUTS 2 regija u razdoblju 2028-2034 ili kasnije	Dodatni kriteriji za uži odabir			Preporuka za uži odabir
				Među prvih 4 po bodovnom rang	Nema rizika ili postoji samo jedan rizik visoke razine B ili D kategorije	Nema visokog rizika vezano za mogućnosti promjene NUTS 2 regija u razdoblju 2028-2034 ili kasnije	
Varijanta 1	1	A –nizak B- visok	Nizak	DA	DA	DA	DA
Varijanta 2	5	B - visok	Srednji	NE	DA	DA	NE
Varijanta 3	1	A –visok B- visok	Nizak	DA	NE	DA	NE
Varijanta 4	9	B - visok	Nizak	NE	DA	DA	NE
Varijanta 5	5	B - visok	Visok	NE	DA	NE	NE
Varijanta 6	1	B - visok	Srednji	DA	DA	DA	DA
Varijanta 7	5	B - visok	Srednji	NE	DA	DA	NE
Varijanta 8	4	A –visok B- visok	Nizak	DA	NE	DA	NE
Varijanta 9	8	Nema rizika	Visok	NE	DA	NE	NE

Izvor: izrada autora prema vlastitim izračunima

Kao što se može vidjeti iz tablice, u **uži izbor ulaze varijanta 1 i varijanta 6 koje jedine ispunjavaju sva tri dodatna kriterija**. Obje varijante su međusobno jako slične u pogledu načina podjele na NUTS 2 regije, jedina razlika je u položaju Bjelovarsko-bilogorske županije. Obje varijante omogućuju najvišu razinu regionalnih potpora za vrlo visoku postotak površine i stanovnika Republike Hrvatske, vrlo povoljne stope sufinanciranja iz EU fondova za najveći broj stanovnika te relativno mali rizik vezan za prelazak referentnih pragova kao i za mogućnost eventualne promjene NUTS 2 regija u perspektivi 2028.-2034. i kasnije. Pri tome mala prednosti ide na stranu varijante 1 upravo zbog nešto većeg broja stanovnika obuhvaćenih regijom središnja i istočna Hrvatska čiji je BDP po stanovniku ispod 45% prosjeka EU-27 prema SKM-u.

Tablica 28. Prikaz preporučenih varijanti podjele na NUTS 2 regije

Varijanta	Naziv NUTS 2 regije	Broj stanovnika	BDP po stan. prema SKM u odnosu na prosjek EU-27*	Karta podjele na NUTS 2 regije
Varijanta 1	1a Središnja i Istočna Hrvatska	1.166.287	40,69%	
	1b Sjeverna Hrvatska	842.773	47,12%	
	1c Jadranska Hrvatska	1.398.260	57,40%	
	1d Grad Zagreb	800.674	104,84%	
Varijanta 6	6a Središnja i istočna Hrvatska	1.052.460	40,61%	
	6b Sjeverozapadna Hrvatska	956.599	46,44%	
	6c Jadranska Hrvatska	1.398.260	57,40%	
	6d Grad Zagreb	800.674	104,84%	

Izvor: izrada autora prema podacima DZS-a i Eurostata

5. Zaključci i preporuke

Rezultati provedene analize se mogu podijeliti u nekoliko područja. Kao prvo, analiza posljednjih izmjena NUTS 2 regija je potvrdila kako su promjene granica NUTS 2 regija primarno bile u funkciji izdvajanja onih područja unutar postojećih NUTS 2 regija koja značajno odstupaju visinom BDP-a po stanovniku u odnosu na druga područja. U najvećem broju slučajeva se područje glavnog grada ili glavnog grada s najbližim okolnim područjem izdvojilo u zasebnu NUTS 2 jedinicu, čime se automatski smanjila vrijednost BDP-a po stanovniku za okolna područja koja su postala zasebna NUTS 2 regija.

Takve vrste promjena su naročito važne za zemlje koje primaju značajna sredstva putem Kohezijske politike Europske unije i koje zbog toga imaju poseban interes da slabija razvijena područja budu u prilici da koriste sredstva iz fondova pod najpovoljnijim mogućim uvjetima.

Drugo, kad je riječ o regionalnim nejednakostima u Hrvatskoj na NUTS 2 i NUTS 3 razini, važno je naglasiti kako postojeće NUTS 2 regije imaju vrlo sličnu razinu razvijenosti. S druge strane, razlike na NUTS 3 razini su puno više izražene u odnosu na NUTS 2 razinu. Ipak, usporedba s drugim istočnoeuropskim zemljama pokazuje kako su razlike na NUTS 3 razini u RH relativno umjerene u odnosu na druge zemlje. RH se nalazi oko sredine ljestvice kada se nove zemlje članice rangira prema razini regionalnih razlika. Od većih istočnoeuropskih zemalja (Poljska, Rumunjska, Bugarska, Češka, Mađarska i Slovačka) jedino Češka bilježi manje regionalne nejednakosti mjereno rasponom minimalne i maksimalne vrijednosti. S druge strane, kada je riječ o homogenosti NUTS 2 jedinica prema razlikama u razvijenosti pripadajućih NUTS 3 jedinica, tada je Kontinentalna Hrvatska svrstana među NUTS 2 jedinice u novim zemljama članicama s najvećim razlikama, odnosno nalazi se među najheterogenijim NUTS 2 jedinicama.

Treće, kad je riječ o povezanosti regionalnih potpora i NUTS 2 klasifikacije treba naglasiti da intenziteti primarno ovise o razini BDP-a po stanovniku pojedine NUTS 2 jedinice. Kontinentalna Hrvatska po toj kategorizaciji ima pravo na maksimalni intenzitet potpora od 25%, dok Jadranska Hrvatska ima pravo na maksimalni intenzitet od 35%. Ti su intenziteti ipak značajno niži od onog koji je utvrđen za najslabije razvijene NUTS 2 jedinice čiji je BDP po stanovniku ispod 45% prosjeka EU, a koji iznosi 50%. Premda u RH trenutno postoji sedam NUTS 3 jedinica čiji je BDP manji od 45% one ne mogu koristiti maksimalni intenzitet potpora. Dodatna je nepovoljnost ta što je svih sedam NUTS 3 jedinica smješteno u Kontinentalnoj Hrvatskoj te stoga imaju pravo na niži intenzitet potpora od NUTS 3 jedinica u Jadranskoj Hrvatskoj. U odnosu na druge NUTS 2 regije u EU, valja istaknuti kako trenutno 19 NUTS 2 regija ima pravo na intenzitet potpore od 50%, a još njih 19 na intenzitet potpore od 35%, što znači da trenutno postoji 19 regija u EU-28 koje investitorima omogućuju veću razinu potpora u odnosu na Jadransku Hrvatsku te 38 regija koje omogućuju veću razinu potpora u odnosu na Kontinentalnu Hrvatsku. Analiza podataka o korištenju potpora za ulaganja dodijeljenih temeljem nadležnog zakona za poticanje ulaganja je pokazala slijedeće: kao prvo, distribucija potpora je izrazito prostorno neuravnotežena, iako su ulagači imali iste poticajne uvjete u cijeloj RH, što može upućivati na zaključak da karta regionalnih potpora nije imala neki poseban učinak na odabir lokacije investitora unutar RH (jednom kada su se odlučili da investiraju u RH); drugo, da su neke slabije razvijene županije bile vrlo uspješne u privlačenju ulaganja u odnosu na ostale pa se u tom smislu može zaključiti kako postojeća karta regionalnih potpora nije predstavljala posebno ograničenje koje je kočilo ulagače da odaberu slabije razvijena područja za ulaganje i treće, da je ukupni učinak ulaganja za koje su dodijeljene potpore bio vrlo ograničen, osim u par najuspješnijih županija. Međutim, i dalje ostaje otvoreno pitanje koliko je ulagača odustalo od ulaganja u RH zbog veće razine potpora koje su mogli ostvariti u drugim NUTS 2 regijama u Europskoj uniji. Ukratko, može se zaključiti kako nema sumnje kako karta regionalnih potpora predstavlja jedan od čimbenika koji utječe na razinu ulaganja, međutim, u kojoj je mjeri taj utjecaj značajan vrlo je teško odgovoriti te je za dobivanje dubljeg uvida u to pitanje potrebno napraviti posebne analize.

Četvrto, ključna nova okolnost jest da je Grad Zagreb u međuvremenu prešao granicu od 800.000 stanovnika, što otvara cijeli niz novih mogućnosti za utvrđivanje NUTS 2 regija. Radi se o možda najvažnijoj promjeni koja omogućuje niz povoljnosti za buduću NUTS 2 klasifikaciju. Naime, ukoliko bi se Grad Zagreb izdvojio kao samostalna NUTS 2 regija, jasno je da bi se ostale županije s područja Kontinentalne Hrvatske našle u povoljnijem položaju u smislu maksimalnih intenziteta dozvoljenih potpora nego što je to sada slučaj. Osim toga, takva nova klasifikacija bi omogućila dobivanje daleko

upotrebljivije statistike na NUTS 2 razini nego što je to do sada bio slučaj, budući da koja god varijanta podjele bi se u konačnici prihvatila, izdvajanje Grada Zagreba u zasebnu NUTS 2 regiju bi nedvojbeno poboljšalo upotrebljivost statistike za potrebe regionalne politike.

Peto, druga važna okolnost kad je riječ o povezanosti NUTS klasifikacije i buduće financijske perspektive 2021.-2027. jest prijedlog Uredbe o fondovima 2021.-2027., prema kojem su unaprijed definirane alokacije iz ESI fondova po zemljama članicama. To znači da eventualna izmjena NUTS klasifikacije za RH koja bi stupila na snagu 2021. godine ne bi trebala imati utjecaj na iznos dodijeljenih sredstava za RH. Međutim, to je tek prijedlog Uredbe te ostaje da se vidi da li će se on održati u budućim pregovorima i tako postati sastavni dio usvojenog teksta Uredbe.

Prethodno opisani zaključci korišteni su kao polazišna osnovica za izradu prijedloga nove klasifikacije na NUTS 2 razini. Kako bi se olakšalo donošenje novog prijedloga, početno su utvrđena tri ključna cilja koja nova klasifikacija treba zadovoljiti:

- ostvariti najveći mogući stupanj povoljnosti za što veći broj stanovnika RH u pogledu pravila dodjele regionalnih potpora.
- osigurati što bolje uvjete za korištenje sredstava Kohezijske politike za što je moguće veće područje RH
- formirati što homogenije regije u pogledu stupnja razvijenosti i drugih važnih obilježja

Novi prijedlog podjele na NUTS 2 razini se temelji na modelu koji stupnjevano vrednuje doprinos svake moguće varijante ostvarenju opisanih ciljeva. Model ocjenjivanja se temelji na razradi dva osnovna kriterija u pet podkriterija koji se zatim operacionaliziraju kroz odgovarajuće pokazatelje te sustav bodovanja. Za potrebe vrednovanja utvrđeno je devet početnih varijanti podjele koje zadovoljavaju osnovne kriterije za uspostavu NUTS 2 regije vezano za minimalni i maksimalni broj stanovnika te koje poštuju određene tradicionalne povijesne te geografske kriterije formiranja regija.

Dobiveni rezultati su poslužili kao početna točka za idući korak koji se odnosio na procjenu rizičnosti svake pojedine varijante u odnosu na a) mogućnost prelaska referentnih vrijednosti za razdoblje 2021.-2027. te za razdoblje 2028.-2034. i na b) mogućnost promjene novoutvrđene NUTS 2 podjele jednom u budućnosti, obzirom na pravila o promjenama koje se odnosi na utjecaj promjene homogenost NUTS 2 regija na razini EU. Uzimajući u obzir rezultate bodovanja te procjenu razine rizika kao najbolje dvije varijante su izdvojene varijanta 1 prema kojoj bi se Hrvatska podijelila na 4 NUTS 2 regije:

- Središnja i istočna Hrvatska koju čine: Bjelovarsko-bilogorska, Virovitičko-podravska, Požeško-slavonska, Brodsko-posavska, Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska, Sisačko-moslavačka i Karlovačka županija
- Sjeverna Hrvatska koju čine: Zagrebačka, Krapinsko-zagorska, Varaždinska, Međimurska, Koprivničko-križevačka
- Jadranska Hrvatska koju čine: Primorsko-goranska, Ličko-senjska, Zadarska, Šibensko-kninska, Splitsko-dalmatinska, Istarska i Dubrovačko-neretvanska županija
- Grad Zagreb

te varijanta 6 koja se razlikuje od varijante 1 samo u tome što Bjelovarsko-bilogorsku županiju smješta u Sjevernu Hrvatsku.

Između ove dvije varijante razlike su, dakle, minimalne, ali ipak, mala prednost je na strani varijante 1, koja upravo zbog pridružene Bjelovarsko-bilogorske županije omogućuje najpovoljnije uvjete korištenja regionalnih potpora za nešto veći broj stanovnika, odnosno nešto veću površinu u odnosu na varijantu 6.

Kad je riječ o dobitnicima i gubitnicima na županijskoj razini u odnosu na sadašnju klasifikaciju, u slučaju odabira varijante 1 ili 6 ne bi bilo dobitnika u pogledu uvjeta korištenja EU fondova, budući da u okviru postojeće klasifikacije sve županije i Grad Zagreb već uživaju najveću razinu povoljnosti. Kad je riječ o regionalnim potporama, najveći dobitnici bile bi županije na području Slavonije i Baranje te Sisačko-moslavačka i Karlovačke županija. Kod njih bi razina regionalnih potpora rasla za 25% u odnosu na sadašnje stanje. Nadalje, županije u sjeverozapadnom dijelu Hrvatske bi također ostvarile pravo na 10% uvećanje regionalnih potpora u odnosu na sadašnje stanje. Županije s područja Jadranske Hrvatske bi nominalno ostale na istoj razini potpora. Međutim, u stvarnosti bi i one zabilježile uvećanje regionalnih potpora budući da je većina intervencija temeljenih na regionalnim potporama do sada uključivala primjenu smanjene razine potpora za 10% kako bi se u praksi promovirala ista razina regionalnih potpora za Jadransku i Kontinentalnu Hrvatsku. Jedini gubitnik u svim varijantama jest Grad Zagreb. Budući da bi zbog razine BDP-a po stanovniku stekao status razvijene regije, razina obveznog nacionalnog sufinanciranja na području Grada Zagreba bi iznosila 60% umjesto 30% koliko bi iznosila u slučaju zadržavanja postojeće podjele. Također, korisnici regionalnih potpora na području Grada Zagreba bi imali 5% nižu razinu regionalnih potpora nego što je to sada slučaj.

Zaključno, prijedlog nove podjele na NUTS 2 razini omogućuje da veliki dio područja RH ostvari pravo na veći stupanj regionalnih potpora nego što bi to bio slučaj da se nastavi dalje s korištenjem postojeće klasifikacije i to predstavlja najveću pozitivnu promjenu koju nosi nova klasifikacije. Dodatna važna korist je što bi statistika koja se prikupljala na NUTS 2 razini bila puno upotrebljivija za potrebe regionalne analize i regionalne politike nego što je to sada slučaj. Cijena koju je potrebno „platiti“ za takav scenarij jesu znatno veće obveze nacionalnog sufinanciranja za projekte financirane putem ESI fondova na području Grada Zagreba te blago lošiji položaj korisnika regionalnih potpora s područja Grada Zagreba.

Korištena literatura i podaci

1. DZS (2002) *Prijedlog Nomenklature prostornih jedinica za statistiku*. Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Sjednice/Arhiva/25.%20-%205.d.pdf>
2. DZS (2018) *Bruto domaći proizvod – pregled po županijama*. Dostupno na: www.dzs.hr
3. DZS (2018) *Procjena stanovništva krajem godine*. Dostupno na: www.dzs.hr
4. DZS (2018) *Stanovništvo – pregled po županijama*. Dostupno na: www.dzs.hr
5. Europska komisija (2003) *Uredba (EZ) br. 1058/2003 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi zajedničkog razvrstavanja prostornih jedinica za statistiku (NUTS)*. Dostupno na: [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32003R1059R\(01\)](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/FR/TXT/?uri=CELEX:32003R1059R(01))
6. Europska komisija (2013) *Službeni list Europske unije*. C 209. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/ALL/?uri=OJ%3AC%3A2013%3A209%3ATOC>
7. Europska komisija (2013) *Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi 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 te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006*. Dostupna na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/hr/TXT/?uri=celex%3A32013R1303>
8. Europska komisija (2013) *Uredba Komisije (EU) br. 1319/2013 o izmjeni priloga Uredbi (EZ) br. 1059/2003 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi zajedničkog razvrstavanja prostornih jedinica za statistiku (NUTS)*. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32015R2381>
9. Europska komisija (2014) *Uredba (EU) br. 868/2014 o izmjeni priloga Uredbi (EZ) br. 1059/2003 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi zajedničkog razvrstavanja prostornih jedinica za statistiku (NUTS)*. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX%3A32014R0868>
10. Europska komisija (2016) *Uredba (EU) 2016/2066 o izmjeni priloga Uredbi (EZ) br. 1059/2003 Europskog parlamenta i Vijeća o uspostavi zajedničkog razvrstavanja prostornih jedinica za statistiku (NUTS)*. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32016R2066>
11. Europska komisija (2017) *Uredba (EU) 2017/2391 Europskog parlamenta i Vijeća od 12. prosinca 2017. o izmjeni Uredbe (EZ) br. 1059/2003 u pogledu prostornih tipologija (Tercet)*. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=CELEX:32017R2391>
12. Europska komisija (2018) *Prijedlog uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i financijskih pravila za njih i za Fond za azil i migracije, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za upravljanje granicama i vize*. COM(2018) 375 final. Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?uri=COM:2018:0375:FIN>
13. Eurostat (2018) *Gross domestic product (GDP) at current market prices by NUTS 3 regions*. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/regions/data/database>

14. Eurostat (2018) *Population on 1 January by age group, sex and NUTS 3 region*. Dostupno na: <https://ec.europa.eu/eurostat/web/regions/data/database>
15. Ministarstvo gospodarstva, poduzetništva i obrta (2018) *Potpore za ulaganje temeljem Zakona o poticanju ulaganja i Zakona o poticanju investicija i unaprijeđenu investicijskog okruženja*.
16. Ministarstvo financija (2018) Godišnje izvješće o državnim potporama za 2016. Godinu. Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages/Sjednice/2018/03%20o%C5%BEujak/84%20sjednica%20VRH/84%20-%2017.pdf>
17. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU (2014) *Karte regionalnih potpora za razdoblje 2014.-2020*. Dostupno na: <https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//Sjednice/2014/152%20sjednica%20Vlade//152%20-%2010a.pdf>
18. Narodne novine (2007) *Nacionalna klasifikacije prostornih jedinica za statistiku (NKPJS)*. NN 35/07. Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2007_04_35_1120.html
19. Narodne novine (2012) *Nacionalna klasifikacije prostornih jedinica za statistiku 2012*. NN 96/12. Dostupno na: https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2012_08_96_2161.html
20. Narodne novine (2018) Zakon o poticanju ulaganja. NN 25/18. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/829/Zakon-o-poticanju-ulaganja>
21. Narodne novine (2013) Zakon o poticanju investicija i unapređenju investicijskog okruženja. NN 28/13. Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/544/Zakon-o-poticanju-investicija-i-unapre%C4%91enju-investicijskog-okru%C5%BEenja>