



EU-Croatia Joint Consultative Committee

EU- Hrvatska Zajednički Savjetodavni Odbor

Zajednički savjetodavni odbor EU-Hrvatska

11. sastanak, Beč, 5. lipnja 2012.

Izješće o regionalnoj politici EU-a

**Sastavio: Roman Haken,
član Europskog gospodarskog i socijalnog odbora (EGSO)**

Napomena: Neke od informacija obuhvaćenih u ovom izvješću, a poglavito opće informacije o regionalnoj politici EU-a, potječu iz dokumenata koje je objavila Europska komisija.

1. Svrha i ciljevi

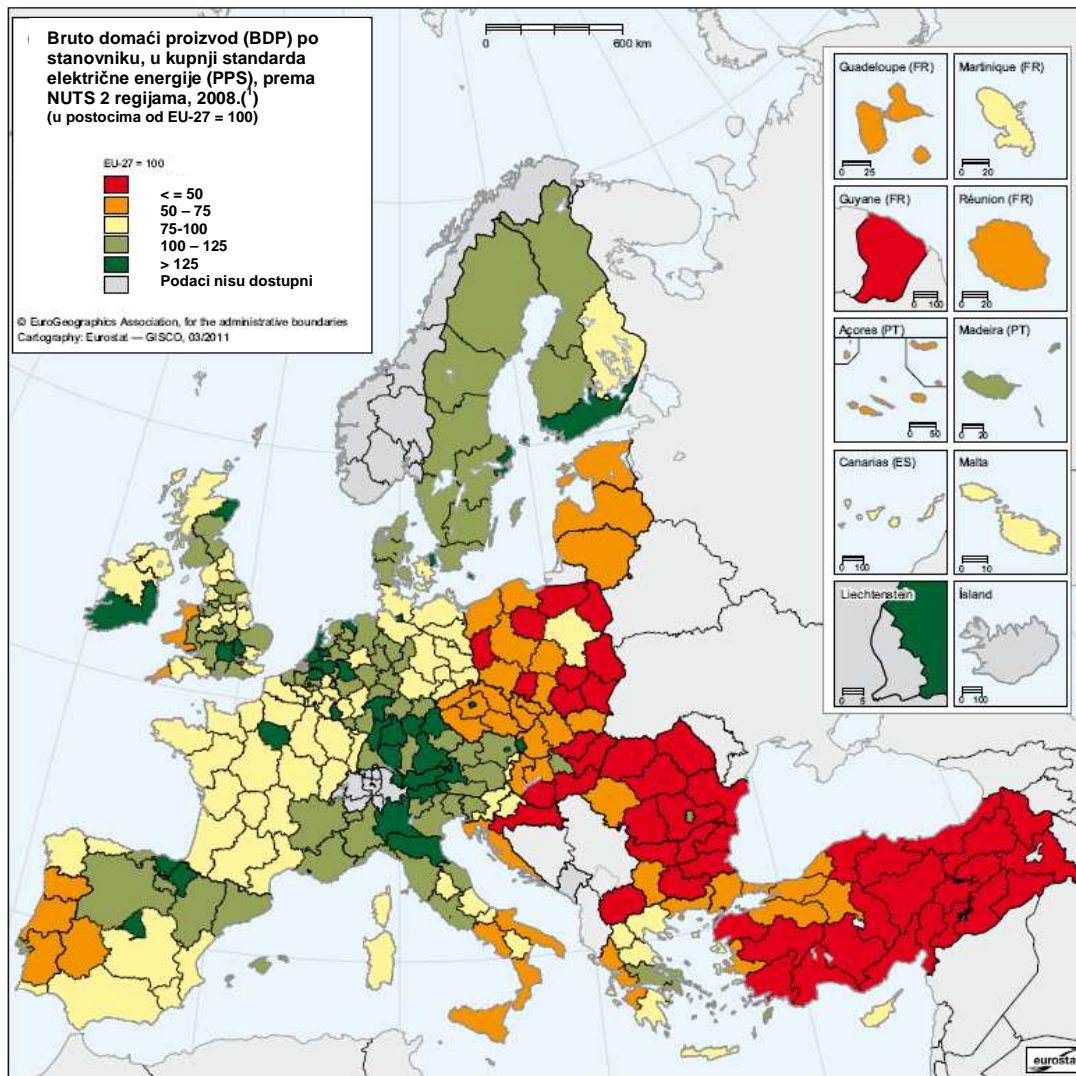
Regionalna politika EU-a politika je ulaganja. Njome se podupire stvaranje radnih mjesta, konkurentnost, gospodarski rast, poboljšana kvaliteta života i održivi razvoj.

Cilj regionalne politike jest umanjiti znatne gospodarske, socijalne i zemljopisne nejednakosti koje još uvijek postoje među regijama u Europi. Ostavljanje tih nejednakosti potkopalo bi neke od kamena temeljaca EU-a, uključujući i njegovo veliko jedinstveno tržište i njegovu valutu, euro.

Ovo financiranje, primjerice, pomaže u poboljšanju prometnih i internetskih veza do udaljenih regija, unaprjeđivanju malih i srednje velikih poduzeća u zapostavljenim područjima, ulaganju u čišći okoliš i poboljšanju obrazovanja i vještina. Financijska sredstva EU-a također se ulažu i u inovacije, razvijanje novih proizvoda i metoda proizvodnje, energetska učinkovitost i rješavanje klimatskih promjena.

Tri su glavna cilja:

- cilj **konvergencije** odnosi se na regije s niskom razinom BDP-a i zaposlenosti, u kojima je BDP po glavi stanovnika manji od 75% prosjeka u EU. On se primjenjuje na 99 regija, koje predstavljaju otprilike 35% stanovništva EU-27. Vrsta projekata koji se financiraju uključuje poboljšanje osnovne infrastrukture, pomoć poduzećima, obradu vode ili otpada, internetske veze velike brzine, obuku, otvaranje radnih mjesta, itd.;
- cilj **regionalne konkurentnosti i zaposlenosti** primjenjuje se na ostatak EU-a, to jest na 168 regija, koje predstavljaju gotovo 65% stanovništva EU-27;
- cilj **europske teritorijalne suradnje** namijenjen je olakšavanju prekogranične, međunacionalne i/ili međuregionalne suradnje između tijela regionalne i lokalne uprave. Broj stanovnika koji žive u pograničnim područjima iznosi 181,7 milijuna (37,5% ukupnog stanovništva EU-a).



Izvor: Europska komisija, Opća uprava za regionalnu politiku

2. Dostupna sredstva

Kohezijski fond pridonosi mjerama u području okoliša i transeuropskih prometnih mreža. Isti se primjenjuje na države članice Europske unije s bruto nacionalnim dohotkom (BND) manjim od 90% prosjeka Zajednice, što znači da su njime obuhvaćene nove države članice Europske unije (koje su pristupile EU-u 1. svibnja 2004.), kao i Grčka i Portugal. Španjolska ispunjava uvjete za Kohezijski fond na privremenoj osnovi.

Europski regionalni razvojni fond (ERDF) financira infrastrukturu uglavnom u najslabije razvijenim regijama, projekte lokalnog razvoja, pruža potporu gospodarskim promjenama i konkurentnosti te pomoć teritorijalnoj suradnji unutar EU-a. Prioriteti se pritom stavljaju na istraživanje, inovacije, očuvanje okoliša i prevenciju rizika.

Europski socijalni fond (ESF) namijenjen je poboljšanju zaposlenosti i prilika za nova radna mjesta u Europskoj uniji. Isti se koristi u sklopu ciljeva konvergencije te regionalne konkurentnosti i zapošljavanja.

Fondovi i ciljevi:

Ciljevi	Strukturni fondovi i instrumenti		
Konvergenција	ERDF	ESF	Kohezijski fond
Regionalna konkurentnost i zapošljavanje	ERDF	ESF	
Europska teritorijalna suradnja	ERDF		

Izvor: Europska komisija, Opća uprava za regionalnu politiku

ERDF i ESF zajedno su poznati i kao **Europski strukturni fondovi**.

Sredstva se dodjeljuju državama članicama Europske unije više od 7 godina (2007.-13.) na temelju niza kriterija: *stanovništvo koje ispunjava uvjete, nacionalno bogatstvo, regionalno bogatstvo i stopa nezaposlenosti*. Svaka država odlučuje o načinu raspodjele resursa na svoje regije.

Posebno važna za nove države članice EU-a jest i Zajednička pomoć za podršku projektima u europskim regijama (JASPERS). To je vid tehničke pomoći za dvanaest država članica EU-a koje su EU-u pristupile 2004. i 2007. Ona predmetnim državama članicama Europske unije pruža podršku koja im je potrebna za pripremu visokokvalitetnih velikih projekata, koji će se sufinancirati iz fondova EU-a.

3. Proračun

3.1 Sadašnje države članice EU-a

Sredstva za regionalnu i kohezijsku politiku u razdoblju od 2007.-13. iznose 347 milijarda eura (35,7% ukupnog proračuna EU-a za to razdoblje).

Proračun po fondovima	
Europski regionalni razvojni fond	€201mlrd
Europski socijalni fond	€76mlrd
Kohezijski fond	€70mlrd

Proračun po ciljevima	
Konvergenција	€283mlrd
Regionalna konkurentnost i zapošljavanje	€55mlrd
Europska teritorijalna suradnja	€9mlrd

3.2 Hrvatska

A) Prije pristupanja

Financijska pomoć EU-a u području regionalne politike kanalizira se putem Instrumenta pretprijetne pomoći (IPA)

	2007.-2011.	2012.	2013. (1.polovica)
prekogranična suradnja	71 782 815	16 442 542	9 749 192
regionalni razvoj*	257 350 000	57 578 127	31 000 000

* Nije obuhvaćena komponenta ljudskih resursa (odnosi se na ESF)

B) Od 1. srpnja do 31. prosinca 2013.

U milijunima €, tekuće cijene	2013.
Strukturni fondovi (ESF + ERDF)	299.6
Kohezijski fond	149.8

Zagreb će biti u sklopu cilja konvergencije

C) 2014.-2020.

Za sljedeće razdoblje programiranja još su uvijek u tijeku rasprave o Financijskoj perspektivi i novim zakonskim propisima. Konačan iznos za Hrvatsku ovisit će također i o tome hoće li zagrebačka regija zadržati status konvergencije, to jest je li njezin BDP niži od 75% prosjeka EU-a, ili hoće li ona postati konkurentnom regijom, što također ovisi i o tome hoće li trenutni podaci o zemljopisnim ograničenjima ostati isti.

4. Na koji se to način provodi?

4.1 Tko što radi?

Komisija je odgovorna za zajednički regulatorni okvir, ona definira smjernice, odlučuje o programima, koordinira i evaluira politiku na razini EU-a te nadzire provedbu proračuna.

Države članice i regije provode višegodišnje programe, brinu se za odredbe o sufinanciranju, zasnivaju regionalna partnerstva putem odbora za praćenje te odabiru i prate pojedinačne projekte.

4.2 Načela

A) Koncentracija

- Koncentracija resursa: za razdoblje od 2007.-13. 81,9% koncentrirano je na najsiromašnije regije i države.
- Koncentracija nastojanja: za razdoblje od 2007.-13. usredotočujemo se na gospodarstvo utemeljeno na znanju.
- Koncentracija trošenja: godišnja financijska sredstva dodjeljuju se svakom programu.

B) Programiranje. Kohezijska politika ne financira *pojedinačne projekte*. Umjesto toga, ona financira višegodišnje nacionalne programe koji su u skladu s ciljevima i prioritetima EU-a.

C) Partnerstvo. Svaki se program razvija u kolektivnom procesu koji obuhvaća tijela na razini Europske unije, regionalne i lokalne uprave, socijalne partnere i organizacije iz civilnog društva.

D) Dodatna sredstva. Financiranje iz Europskih strukturnih fondova ne može zamijeniti nacionalna ulaganja države članice.

E) Sufinanciranje. Sve programe regionalne politike sufinanciraju države članice Europske unije. Maksimalni doprinosi EU-a su:

- maksimalno 50% za najrazvijenije regije,
- maksimalno 85% za manje razvijene regije i
- maksimalno 85% za Kohezijski fond.

4.3 Tko može podnijeti zahtjev?

Široka je lepeza potencijalnih primatelja: Poduzeća, uključujući i mala i srednja poduzeća, tijela javne uprave, udruge, skupine za volontiranje. Popisi korisnika se objavljuju.

5. Buduća regionalna politika

Cjelokupni proračun EU-a za razdoblje od 2014.-2020. podložen je pregovorima i raspravama koje su u tijeku. Komisija je dala dolje opisani prijedlog.

5.1 Proračun

Predloženi proračun za 2014.-2020.	U milijardama eura
Manje razvijene regije	16,,6
Regije u tranziciji	38,9
Više razvijene regije	53,1
Teritorijalna suradnja	11,7
Kohezijski fond	68,7
Dodatno dodijeljena sredstva za najudaljenije i najslabije napučene regije	0,926
Sredstvo za povezivanje Europe za promet, energiju i informacijske i komunikacijske tehnologije*	40 milijarda eura (s dodatnih 10 milijarda eura u Kohezijskom fondu)

*Novi fond

5.2 Kategorije regija poslije 2014.

- manje razvijene regije, čiji je BDP ispod 75% prosjeka EU-a
- regije u tranziciji, čiji je BDP između 75% i 90% prosjeka u EU-27
- više razvijene regije, čiji je BDP po glavi stanovnika iznad 90% prosjeka.

5.3 Sufinanciranje

Za novu kategoriju regija u tranziciji maksimalna stopa sufinanciranja iznositi će 60% iz EU-a. Ostali maksimalni iznosi za sufinanciranje ostaju neizmijenjeni.

5.4 Koncentracija na Europu 2020.

Minimalno dodijeljena sredstva fiksna su za niz prioriteta područja. Primjerice, u razvijenijim regijama i regijama u tranziciji najmanje 80% resursa iz ERDF-a na nacionalnoj razini dodjeljivat će se energetske učinkovitosti i obnovljivim izvorima energije, inovacijama i unaprjeđenju konkurentnosti malih i srednjih poduzeća (MSP). To će iznositi 50% u slabije razvijenim regijama.

5.5 Ugovor o partnerstvu

Ugovor o partnerstvu bit će sporazum između Komisije i država članica Europske unije o uporabi sredstava i učinkovitosti.

5.6 Lokalni razvoj vođen zajednicom – kohezijska politika za razdoblje od 2014.-2020.

Lokalne akcijske skupine trebale bi se sastojati od predstavnika lokalnih javnih i privatnih socio-ekonomskih interesa, kao što su poduzetnici i njihove udruge, tijela lokalne uprave, susjedske ili ruralne udruge, skupine građana (kao što su manjine, pripadnici treće životne dobi, žene/muškarci, mladi, poduzetnici itd.), zajednice i organizacija za volontiranje itd.

Strategije lokalnog razvoja moraju biti usklađene s relevantnim programima CSF fondova putem kojih se one podupiru.

Obuhvaćenost područja i stanovništva određene lokalne strategije trebala bi biti usklađena, imati ciljnu skupinu i nuditi dovoljnu kritičnu masu za svoju učinkovitu provedbu.

Jedinstvena metodologija za CLLD primjenjivat će se u putem svih fondova i regija – omogućujući tako da sve regije imaju koristi od podrške EU-a za izgradnju kapaciteta, lokalna javno-privatna partnerstva i njihove strategije, umrežavanje i razmjenu iskustava.

Podrška iz CSF-a bit će dosljedna i koordinirana

Vodeći fond: U slučaju strategija koje obuhvaćaju veći broj fondova postojat će opcija financiranja tekućih troškova i organizacije strategije lokalnog razvoja putem samo jednog fonda.

5.7 Mišljenje EGSO-a

EGSO čvrsto vjeruje da partnerstvo koje obuhvaća sve partnere i sudionike u pripremi, izvršenju i *ex-post* evaluaciji projekata poduzetih u sklopu kohezijske politike EU-a izravno pridonosi njihovom uspjehu.

EGSO priznaje nastojanja Komisije da pojednostavi postupke, ali smatra da su ista nedostatna. Preostaje odviše kompleksnosti. Stavljanjem pretjeranog naglaska na reviziju i postupke, i nacionalna i europska tijela i dalje ometaju pristup financiranju iz EU-a malih i srednjih poduzeća i nevladinih udruga. Mora se smanjiti birokracija.

Premda EGSO pozdravlja prijedlog Komisije za tematsku koncentraciju kao vid nastojanja, on ipak preporučuje pokazivanje veće fleksibilnosti, uglavnom radi olakšavanja podnošenja zahtjeva za teritorijalni pristup, a time i poboljšanja učinkovitosti te politike.

Kao posljedica krize, manjak kako javnih tako i privatnih resursa može rezultirati poteškoćama u omogućivanju neophodnog sufinanciranja mjera koje su nužne za poduzimanje željenih promjena. EGSO smatra da bi fleksibilan, odgovoran pristup u pogledu stopa sufinanciranja i uvjetnih klauzula poboljšao šanse da mjere koje se financiraju iz tih fondova imaju dugoročan utjecaj.

ERDF može imati znatan utjecaj na postizanje kako ciljeva konvergencije tako i ciljeva diljem Europe u području konkurentnosti. Obzirom na to da se razina resursa ne može povisiti ni na koji značajniji način, ESGO vjeruje da postoji daljnji potencijal u definiranju jasnijih ciljeva i osiguravanju toga da predloženi investicijski prioriteti budu preciznije povezani s tim ciljevima. Budući da se teritorijalni pristup odnosi na definiranje preciznijih ciljeva, stajalište je ESGO-a da se mora staviti veći naglasak na regionalne utemeljene strategije u cijeloj Europi, kao što su postojeće ili buduće makroregionalne strategije, kao referentne točke za ciljeve specifične za to područje.

ESGO često je izjavljivao da, obzirom na koncentraciju resursa, postoji potreba za pružanjem resursa i jasnih pravnih okvira kojima bi se poboljšala transnacionalna suradnja, a time ojačale i veze unutar Europe. ESGO nadalje predlaže da Komisija razmotri širenje područja primjene mogućih mjera koje poduzima Sredstvo za povezivanje Europe njegovim otvaranjem tako da se mogu sufinancirati projekti od posebnog europskog interesa pored prometnih i komunikacijskih projekata. I naposljetku, ESGO preporučuje uvođenje mehanizama kojima će se osigurati da financirani projekti uistinu služe interesu bolje gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije u Europi.

6. Koja je uloga organizacija civilnog društva?

Sudjelovanje organizacija civilnog društva u programiranju, praćenju upravljanja i reviziji fondova EU-a:

- jačaju demokraciju i kulturu konsensualne politike, poboljšavaju transparentnost i pomažu nadvladati pogrešno upravljanje i korupciju, podržavaju ograničene administrativne kapacitete tijela javne uprave u tom području;
- osiguravaju učinkovitiju uporabu ograničenih javnih izvora, rezultiraju u unaprjeđenju kvalitete podupiranih projekata i u boljoj iskorištenosti fondova;

- pružaju neovisno stručno znanje i pomažu provesti i poboljšati uvjete koje bi trebalo uzeti u obzir: zaštita okoliša, podjednaka zastupljenost spolova, društvene mreže, potrebe osoba s invaliditetom, način života;
- ključne su za stvarnu decentralizaciju fondova EU-a, jačaju osjećaj javnog vlasništva podupiranih projekata i legitimnost kohezijske politike EU-a.

Partneri, općenito, imaju svoja stajališta o uporabi fondova.

Nužno je razmotriti sljedeće uvjete u procesu programiranja, praćenja i evaluacije:

- izgradnja kapaciteta socio-ekonomskih partnera za te uloge u tom procesu (dostupna sredstva – tehnička pomoć itd.);
- istinsko sudjelovanje predstavnika organizacija civilnog društva u tom procesu (pravodobno informiranje, njihovi bi se alternativni prijedlozi mogli razmotriti, sudjelovanje u svakoj fazi itd.);
- proporcionalnost osnovanih tijela (1/3 državna uprava, 1/3 socijalni partneri, 1/3 nevladine udruge) na svim razinama odlučivanja.

6.2 Uska grla u sudjelovanju organiziranog civilnog društva u pripremi, praćenju i provedbi dokumentacije programa

Najveći problem su ograničeni kapaciteti neprofitnih organizacija i socijalnih partnera. Poboljšana suradnja i razvoj partnerskih struktura ne mogu se očekivati sve dok ti sektori ne budu imali jednak pristup preduvjetima za proces pripreme, praćenja i provedbe. Te bi organizacije trebale biti pouzdani, jednaki partneri državne uprave. To je nužno za naknadni razvoj i konsolidaciju partnerstava.

Organizacije civilnog društva moraju educirati svoje stručnjake i voditelje, koristiti se savjetnicima i primjenjivati informacijske tehnologije kako bi učinkovito komunicirale i postizale bržu suradnju prilikom sastavljanja dokumenata, rasprava o njima ili davanja primjedaba na njih. I posljednje, mada ne i najmanje važno, njima je potreban jednak pristup tehničkoj pomoći koja je dostupna u tu svrhu.

Prema nedavnoj studiji koju je proveo SF tim za održivu budućnost, gotovo svi ispitanici vjeruju da je najveća prepreka uspješnom posredovanju civilnog društva upravo ta da organizacije civilnog društva imaju male financijske i kadrovske kapacitete. Daljnji ključni čimbenik bila je i sposobnost i stručnost delegiranih predstavnika. S tim se slažu i vlade. To znači da se odabir mora vršiti uz veću pažnju. Premda nismo naišli na političku korupciju, mnogi od izaslanika civilnog društva spomenutih u toj studiji kao razlog takve situacije navode upravo malu političku podršku za partnerstvo. Manjak snage lobiranja i sposobnosti pregovaranja kod izaslanika civilnog društva vlade su također spomenule.

Organizirano civilno društvo moglo bi preuzeti više uloga. Jedna od njih jest i uloga **krajnjih korisnika**. U toj ulozi ima nekoliko ključnih uvjeta, o kojima se prethodno mora pregovarati:

- moгуće prethodno financiranje projekata organizacija civilnog društva,
- minimalno sufinanciranje (bez vlastitih resursa),
- obuka u upravljanju projektima i prikupljanju sredstava za taj sektor,
- službe pomoći dostupne besplatno,
- projekti partnerstva s javnim sektorom.

Za mnoge od hrvatskih organizacija provedba europskih projekata i Europskog socijalnog fonda bit će prvo profesionalno iskustvo. Neki su od njih već naučili profesionalno upravljanje projektima i timski rad iz pretpristupnih fondova, oni su uveli nove postupke i razvili svoju aktivnost.

6.3 Uska grla tijekom provedbe projekata

Privremena plaćanja, konačna plaćanja i problemi s priljevom sredstava

Ex-post plaćanje svih troškova tek po završetku projekta ili po završetku neke projektne faze uvijek je veliki problem za nevladine udruge i ostale male podnositelje zahtjeva (mala i srednja poduzeća, škole, manje gradove itd.). Obzirom na male kapacitete u pogledu kapitala oni ne uspijevaju pokriti te promjene u priljevu sredstava. Štoviše, ti krajnji korisnici nisu u stanju čak ni dobiti gotovinu, kredit ili pristup tekućem računu banke ili tijela nacionalne ili lokalne uprave.

Evo kako to izgleda: korisnici projekta uistinu podnose izvješća o praćenju svakih tri mjeseca (koji silno povećavaju njihovu količinu posla), ali plaćanja dopijevaju s velikim kašnjenjem: za 6 ili 12 mjeseci. Uzrok tomu jest precijenjenost kapaciteta tijela zaduženog za upravljanje projektom da procesira izvješća za praćenje i naloge za plaćanje. Nekim je organizacijama to u toj mjeri nezgodno da se čak niti ne koriste europskim fondovima, čak ni u područjima u kojima su iskusni i gdje bi to bilo najprimjerenije. Ti su problemi ograničili pristup nevladinih udruga financijskoj pomoći iz strukturnih fondova. Pa premda su zahtjevi za sposobnost organizacija civilnog društva da dobiju sufinanciranje za svoje projekte vrlo niski, većina organizacija civilnog društva općenito nema vlastite izvore.

Štoviše, zakašnjela plaćanja mogla bi biti golemi dio općeg problema male iskorištenosti Europskog socijalnog fonda.

Birokracija i uprava

Organizacije civilnog društva u EU kritiziraju neobuzdanu birokraciju koja je uključena u korištenje zajmova u sklopu operativnih programa, a poglavito:

- kompleksnost i formalnost pravila o uporabi zajmova;
- činjenicu da su ta pravila stroža nego obično (u usporedbi sa sustavima zajmova uspostavljenima u „starim“ državama članicama EU-a ili, posebice, općim upravama Europske komisije);
- pravila o financiranju iz EU-a prečesto se mijenjaju;
- širenje metodologije i kriterija;
- činjenicu da službenici zaduženi za program i njihovi javni zastupnici nisu podložni nikakvim kaznama za pogreške.

To je razlog zbog kojega neke organizacije građana smatraju europske resurse netransparentnim i upućuju na sukobe interesa u operativnim programima: postoje ustanove, koje i upravljaju projektima i koriste se sredstvima (primjerice, regionalne vlade u nekim državama).

Trajnost rezultata

Još jedan problem jest održivost rezultata završenih, uspješnih projekata. Taj se problem primjenjuje više na civilno društvo u državama u kojima je već proteklo najmanje jedno razdoblje programiranja.

Tehnička pomoć

Organizacije civilnog društva kritiziraju i činjenicu da dio tehničke pomoći ne pomaže partnerima u razumijevanju procesa programiranja, niti im pomaže u preuzimanju aktivne uloge u sastavljanju programske dokumentacije ili praćenju i evaluaciji programa.

Obično je proračun tehničke pomoći centraliziran i pripada tijelu državne uprave – dio strukturnih fondova koji je posvećen informacijama i komunikaciji mogao bi se koristiti učinkovitije i svrsishodnije za obuku potencijalnih podnositelja zahtjeva (pružanje detaljnih informacija, savjetovanje u svezi sa zahtjevima itd.), istraživanje ili analizu potreba, a ne za oglašavanje uspješnih projekata.

Potrebna je podrška podnositeljima zahtjeva i korisnicima u vidu pojedinačnih savjetovanja i smjernica. Prilikom razvoja europskih projekata skupina partnera mora savladati specifične probleme, kao što su priljev sredstava, prethodno financiranje, financiranje iz više izvora, neprestane neizvjesnosti u pogledu uporabe „*de minimis*“ pravila za projekte u zajednici organizacija civilnog društva, ili manjak dovoljno stručnih srednjih voditelja projekata.

Socio-ekonomski projekti

Socijalna poduzeća novi su model edukacije za ljude u nepovoljnom položaju na tržištu rada. Ona su vrsta socijalne tvrtke. Više od 50% prihoda socijalnih poduzeća mora potjecati iz prodaje vlastitih proizvoda i usluga. Dvadeset pet posto njihovih zaposlenika moraju se nalaziti u nepovoljnom položaju, bilo zbog socijalnog statusa ili invalidnosti, a ta poduzeća svojim zaposlenicima pružaju pravu podršku u njihovom poslu, kao i psihosocijalnu podršku.

Veliki izazov, ali i prilika projekata socijalnih poduzeća jest suradnja sa zajednicom i okrugom u kojima ta socijalna poduzeća imaju poslovni nastan. Još jedan izazov i prilika jest stjecanje novih klijenata i partnera iz privatnog sektora – primjerice, povećanje koncepcije javne odgovornosti u privatnom sektoru razvojem etičkih pristupa poslu i trgovanju.
