



Korištenje EU fondova

kolovoz 2015.

Sadržaj

1. Uvod
2. Analiza trenutne situacije
3. Problemi u korištenju EU fondova s prijedlozima za poboljšanje stanja
4. Sektorske politike ORaH-a i EU fondovi

Uvod (pretpristupno razdoblje)

Republika Hrvatska krajem 2016. godine i službeno će završiti s korištenjem pretpristupnih fondova EU. Do kraja 2016. godine trebaju biti isplaćeni svi projekti koji su financirani iz nekog od pretpristupnih fondova EU zbog pravila N+3. Važno je naglasiti (i za buduće razdoblje) da sredstva iz EU dolaze u zemlju korisnicu „s rokom trajanja“. Oznaka *N* predstavlja godinu za koju su nam alocirana sredstva (u našem slučaju to je 2013. kao zadnja godina korištenja pretpristupnih fondova EU), dok pravilo +3 označava broj godina u kojima neka zemlja ima na raspolaganju sredstva da ih utroši po svim propisanim procedurama (izabere projekte, sklopi ugovore s korisnicima, provede projekte, te izvrši plaćanja za provedbu projekata).

Međutim, smisao pretpristupnih fondova EU nije samo „trošenje novca“ na projekte, već priprema cijelog sustava jedne države za apsorpciju strukturnih i investicijskih fondova (ESIF – The European Structural and Investment Funds) koji postaju dostupni onog trenutka kada država korisnica postane punopravna članica EU. Strukturni i investicijski fondovi EU mnogo su bogatiji izvor financiranja projekata i investicija te je zato od iznimne važnosti da država posloži održive mehanizme za njihovo korištenje. Često se postavlja pitanje je li Republika Hrvatska kroz korištenje pretpristupnih fondova EU pripremila održivi sustav za apsorpciju strukturnih i investicijskih fondova EU. Iako je Republika Hrvatska prema podacima Nacionalnog fonda Ministarstva financija RH na dan 06.03.2015. imala iz pretpristupnih fondova (IPA i strukturni 2007 – 2013) ugovoreno 981.185.332,26 €, a isplaćeno 525.255.527,21 € (53%) - točne brojke o isplaćenim iznosima po pojedinim fondovima trebamo čekati do kraja 2016. godine. No, već sada sa sigurnošću možemo reći da Republika Hrvatska NIJE na adekvatan način pripremila održivi sustav i mehanizme za korištenje onih fondova koji nas čekaju u programskom razdoblju 2014-2020 kao punopravnu članicu EU. Trenutna situacija i faza u kojoj se nalazimo s korištenjem strukturnih i investicijskih fondova EU za 2014-2020 najbolji su dokaz tome da je Republika Hrvatska u velikom zaostatku i da će biti potrebno mnogo znanja i energije da se nadoknade propuštene prilike u izgradnji sustava, a koje su nam bile na raspolaganju u pretpristupnom razdoblju.

Analiza trenutne situacije

Partnerski sporazum - ključni dokument za korištenje sredstava iz strukturnih i investicijskih fondova EU za razdoblje 2014-2020 – usvojen je od strane Europske komisije u listopadu 2014. godine. Prema tom sporazumu Republika Hrvatska ima na raspolaganju u novom programskom razdoblju 2014 – 2020 ukupno 10,676 milijardi eura. Od tog iznosa 8,397 milijardi eura predviđeno je za ciljeve kohezijske politike kroz korištenje sljedeća tri fonda:

1. Europski fond za regionalni razvoj (ERDF – European Regional Development Fund) – 4.321.499.588 €
2. Europski socijalni fond (ESF – European Social Fund) – 1.516.033.073 €

3. Kohezijski fond (CF – Cohesion Fund) – 2.559.545.971 €

Preostalih 2,026 milijarde eura namijenjeno je za poljoprivredu i ruralni razvoj kroz korištenje Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EAFRD – European Agricultural Fund for Rural Development), a 253 milijuna eura za razvoj ribarstva kroz korištenje sredstava iz Europskog pomorskog i ribarskog fonda (EMFF – European Maritime and Fisheries Fund). Kako bi mogla koristiti sredstva iz ovih fondova – državna tijela Republike Hrvatske morala su izraditi četiri operativna programa:

1. Operativni program „Konkurentnost i kohezija“ – za korištenje sredstava iz ERDF-a i CF-a (oko 6,8 milijardi eura)
2. Operativni program „Učinkoviti ljudski potencijali“ – za korištenje sredstava iz ESF-a (oko 1,5 milijardi eura)
3. Operativni program „Program ruralnog razvoja 2014-2020“ – za korištenje sredstava iz EAFRD-a (oko 2,02 milijardi eura)
4. Operativni program „Pomorstvo i ribarstvo 2014-2020“ – za korištenje sredstava iz EMFF-a (oko 253 milijuna eura)

Operativni program „**Konkurentnost i kohezija**“ usvojen je od strane EK 12. prosinca 2014. godine, a sastoji se od sljedećih područja: zaštite okoliša, prilagodbe klimatskim promjenama, prometna infrastruktura, jačanje konkurentnosti malog i srednjeg poduzetništva, istraživanje i razvoj, ulaganje u informatičke tehnologije, energetska učinkovitost i dostupnost javnih usluga. Upravljačka i provedbena tijela za ovaj operativni program su nekoliko ministarstava (Ministarstvo zaštite okoliša, Ministarstvo prometa, Ministarstvo poduzetništva i obrta).

Operativni program „**Učinkoviti ljudski potencijali**“ usvojen je od strane EK 17. prosinca 2014. godine, a sastoji se od sljedećih područja: povećanje zaposlenosti, mobilnost radne snage, socijalna uključenost, obrazovni sustav i cjeloživotno učenje. Upravljačko i provedbeno tijelo je Ministarstvo rada i mirovinskog sustava.

„**Program ruralnog razvoja 2014-2020**“ sastoji se od 16 mjera od kojih se kao najvažnije ističu ulaganje u fizičku imovinu, obnova sela kroz ulaganje u infrastrukturu lokalne samouprave, ekološka proizvodnja, agro-okolišne mjere te razvoj ostalih gospodarskih aktivnosti u ruralnim područjima. Upravljačko i provedbeno tijelo je Ministarstvo poljoprivrede i Agencija za plaćanje u poljoprivredi.

Ministarstvo poljoprivrede Republike Hrvatske je 16. srpnja 2014. godine poslalo finalnu verziju Programa ruralnog razvoja 2014-2020 na usvajanje Europskoj komisiji. Nakon tri mjeseca (23. listopada 2014.) Ministarstvo poljoprivrede zaprimilo je 378 komentara od strane Europske komisije na predloženi Program ruralnog razvoja. Dorađen i korigiran Program ruralnog razvoja 2014-2020 Ministarstvo poljoprivrede poslalo je Europskoj komisiji tek 13. veljače 2015. godine – gotovo četiri mjeseca od zaprimanja 378 komentara. Program ruralnog razvoja RH 2014-2020 konačno je usvojen od strane Europske komisije 26. svibnja 2015. godine, ali je već sada sigurno da se vrlo ozbiljno dovodi u pitanje mogućnost korištenja novca iz alokacije za 2014. uzimajući u obzir činjenicu da postoji pravilo N+3. Bez obzira što proces odobrenja Programa ruralnog razvoja Republike Hrvatske 2014-2020 još nije bio završen, Ministarstvo poljoprivrede i Agencija za plaćanje u poljoprivredi odlučili su

objaviti u siječnju 2015. natječaje za nekoliko mjera iz Programa ruralnog razvoja 2014-2020. Izrađeni su i pravilnici za pojedine mjere, uz napomenu da se natječaj raspisuje prije usvajanja Programa od strane EK te da ukoliko nakon usvajanja Programa od strane EK dođe do promjena uvjeta prihvatljivosti, troškova ili iznosa javna potpore – bit će financirani samo oni troškovi koji su u skladu s odobrenim Programom. Drugim riječima, sav rizik se prebacuje na prijavitelje projekata.

Operativni program „**Pomorstvo i ribarstvo 2014-2020**“ tek je u izradi (objavljen je nacrt programa). Kao svoje ciljeve navodi prilagodbu ribarske flote, ulaganje u akvakulturu, preradu i plasman na tržište ribarskih proizvoda, te održivi razvoj ribarskih područja. Upravljačko i provedbeno tijelo je Ministarstvo poljoprivrede i Agencija za plaćanje u poljoprivredi.

Problemi u korištenju EU fondova s prijedlozima za poboljšanje stanja

Zašto smatramo da Republika Hrvatska NIJE na adekvatan način pripremila održivi sustav i mehanizme za korištenje strukturnih i investicijskih fondova EU za programsko razdoblje 2014-2020 i zašto smatramo da je Republika Hrvatska u velikom zaostatku te da će biti potrebno mnogo znanja i energije da se nadoknade propuštene prilike u izgradnji sustava, a koje su nam bile na raspolaganju u pretprijetnom razdoblju?

a. Kašnjenje u pripremi strateških dokumenata i operativnih programa

Iako su dva (od četiri) operativnih programa Republike Hrvatske usvojena od strane Europske komisije u realnim rokovima, Ministarstvu poljoprivrede trebalo je godinu i pol dana da pripremi Program ruralnog razvoja RH 2014-2020 i oko godinu dana za usklađivanje finalne verzije koja bi bila prihvatljiva od strane Europske komisije. Operativni program „Pomorstvo i ribarstvo 2014-2020“ još nije izrađen i poslan u Europsku komisiju. Te činjenice dovoljno govore o (ne)sposobnosti sadašnje administracije u Ministarstvu poljoprivrede i navedeni podaci dovode u pitanje znanje i sposobnost ljudi koji su u Ministarstvu poljoprivrede zaduženi za pripremu i provedbu svih procesa koji su neophodni za početak korištenja EU sredstava iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj i Europskog pomorskog i ribarskog fonda.

Potrebno je ubrzati procese izrade finalnih verzija operativnih programa i imenovati kvalitetnije i odgovornije stručne osobe za taj posao.

b. Visoki troškovi pripreme projektne dokumentacije

Vlada Republike Hrvatske i stručne službe u ministarstvima i agencijama koje su zadužene za korištenje pojedinih EU fondova još nisu ponudile kvalitetno rješenje potencijalnim korisnicima na koji način da brže i jeftinije ishode potrebnu dokumentaciju za prijavu na

natječaj za EU fondove. Još uvijek je prilikom prijave projekta potrebno pribaviti određenu količinu dokumentacije koju državne službe mogu same osigurati uvidom u svoje baze podataka (obrotni ili sudski registri, prijava poreza ili postojanje duga prema državi, zemljišne knjige, katastar, registar farmi, sanitarne dozvole, zaštita na radu i sl.).

Potrebno je smanjiti broj dokumentacije potrebne za prijavu projekta na najmanju moguću mjeru, a dokumentaciju koju državne službe mogu same osigurati uvidom u bazu podataka – potpuno izbaciti iz popisa dokumentacije potrebne za prijavu projekta.

c. Netransparentno informiranje javnosti o budućim natječajima i zakonskoj regulativi (pravna nesigurnost)

Vrlo često je slučaj da se pravilnici po kojima se projekti mogu prijaviti na pojedine natječaje objavljuju nekoliko dana prije objave natječaja. Stvara se dojam u javnosti da su to natječaj za „odabrane“ jer je gotovo nemoguće u nekoliko dana kvalitetno pripremiti projekt. Zadnji takav primjer je objavljivanje pravilnika za mjeru 4. „Ulaganje u fizičku imovinu“ podmjera 4.1 i 4.2 u sklopu Programa ruralnog razvoja kojeg je Ministarstvo poljoprivrede objavilo u Narodnim Novinama 23. siječnja 2015. godine dok je natječaj objavljen 30. siječnja 2015. (7 dana od dana objave pravilnika). Kod pretprijetnih fondova često se događalo i to da je za svaki natječaj izlazio novi pravilnik tako da potencijalni prijavitelji projekata nisu znali po kojim procedurama da pripremaju projekt jer su morali čekati objavu pravilnika. To je stvaralo veliku pravnu nesigurnost i bilo je vrlo teško planirati projekte u detalje. Bojimo se da će se takva praksa nastaviti i kod korištenja strukturnih i investicijskih fondova.

Potrebno je donijeti zakonski akt prema kojem je nemoguće raspisivanje natječaja ako ne prođe barem 60 dana od objave pravilnika. U tom razdoblju je državno tijelo koje raspisuje natječaj u obavezi odraditi info kampanju o pravilniku i natječaju po cijeloj zemlji.

d. Sporost državne administracije kod odobravanja projekata

Tijekom korištenja pretprijetnih fondova EU prosječno trajanje procesa odabira i ugovaranja projekata bilo je oko 12 mjeseci. Većina prijavitelja projekata morala je čekati više od godinu dana kako bi saznala je li projekt prihvaćen ili ne. To je usporavalo cijeli proces i dovodilo u pitanje smislenost projekta. Isto tako je dovodilo u pitanje pravilo N+3 (i mogućnost države da na vrijeme iskoristi sredstva). Za takvu sporost državne administracije često nije postojalo opravdanih razloga već se državna administracija opravdavala kompliciranim EU procedurama. Zaboravlja se da pravilnike po kojima se projekti odobravaju i provode donosi sama država korisnica fondova, te je na samoj državnoj administraciji da pojednostavi procedure (ako je problem u procedurama). Međutim, puno češće je problem u samim državnim službenicima koji analiziraju pristigle projektne prijedloge – ima odličnih primjera profesionalnosti i odgovornosti u državnoj upravi, ali velik broj administracije radi sporo i neučinkovito. Za to postoji niz razloga, a kod EU fondova često je razlog strah od pogreške zbog nadzora EK nad cijelim procesom odabira projekata, isplate sredstava itd.

Potrebno je više pažnje posvetiti odabiru kadrova u službama koje raspisuju natječaje i analiziraju pristigle prijave (motivirani i educirani državni službenici). Potrebno je napraviti i reformu državne uprave kako bi cijeli sustav efikasnije funkcionirao.

e. (Su)financiranje EU projekata

Za korištenje vrlo izdašnih strukturnih i investicijskih fondova EU koji su nam na raspolaganju od 2014. do 2020. bit će potrebno posložiti kvalitetne mehanizme kreditiranja. Danas je u Republici Hrvatskoj dobivanje kredita za mikro, male i srednje poduzetnika, obrte ili obiteljska poljoprivredna gospodarstva – vrlo veliki problem. Često su prijavitelji projekata opterećeni starim kreditnim obvezama (i hipotekama na svojim nekretninama) i vrlo teško dobivanju nove kredite. A bez novih kredita nećemo imati novih investicija i nećemo potrošiti sredstva koja su nam na raspolaganju iz EU fondova. Zato je važno da počnemo rješavati ovaj problem što ranije na način da osiguramo garancijske sheme za ovakve investicije i investitore. HAMAG Invest je samo jedna od mogućnosti. Možda ne bi bilo loše da se konzultira i strana praksa u kreditiranju mikro, malih i srednjih proizvođača (i prerađivača). Drugi problem su jedinice lokalne samouprave. Tu nam je potrebno hitno smanjenje broja jedinica lokalne samouprave i stvaranje stotinjak JLS-a koji će osim svoje održivosti imati i razvojnih kapaciteta jer male (i siromašne) općine nemaju financijske snage da (su)financiraju projekte za koje bi tražile sredstva iz EU fondova.

f. Projekti održivog razvoja koji se financiraju iz EU fondova

Svaki projekt koji se kandidira za neki od EU fondova trebao bi biti *projekt održivog razvoja*. Do sada (u pretpristupnom razdoblju) EK je od Republike Hrvatske tražila da svaki projekt koji se financirao iz npr. EU fondova za poljoprivredu (IPARD) mora biti odobren od strane Ministarstva zaštite okoliša (izrađen elaborat ili studija zaštite okoliša) te da mora biti ekonomski održiv bez potpore iz EU fondova. Takvu praksu trebalo bi nastaviti i u korištenju strukturnih i investicijskih fondova.

g. Redefiniranje uloge lokalnih i regionalnih razvojnih agencija

Lokalne i regionalne razvojne agencije imale su u pretpristupnom razdoblju ulogu institucija koje su educirale potencijalne korisnike kako koristiti EU fondove na lokalnom i regionalnom nivou, a u velikom mjeri su i same koristile EU fondove za izgradnju svojih ljudskih i infrastrukturnih kapaciteta. Razvojne agencije financirane su od svojih osnivača (jedinica lokalne i regionalne samouprave) i zbog toga su vrlo često bile podložne stranačkom i rodbinskom zapošljavanju „podobnih“ kadrova na lokalnom i regionalnom nivou. Vrlo upitna je bila i analiza uspješnosti pojedine razvojne agencije...

U narednom razdoblju (nakon što je Hrvatska ušla u EU i nakon što je započela koristiti strukturne i investicijske fondove) potrebno je redefinirati uloge lokalnih i regionalnih razvojnih agencija s ciljem da te institucije postanu razvojni centri koji koordiniraju korisnike EU fondova od malih i srednjih poduzetnika, jedinica lokalne samouprave, ustanove, LAG-ove, poljoprivrednike i sve potencijalne korisnike EU fondova. Hrvatskoj je sada na raspolaganju mnogo različitih instrumenata strukturne i kohezijske politike EU, te je potrebno da svi potencijalni korisnici na jednom mjestu mogu dobiti relevantne informacije o mogućnostima

koje se otvaraju za pojedine projekte i pojedine korisnike. Nadalje, razvojne agencije moraju biti umrežene sa državnim institucijama kako bi imali točne i pravovremene informacije.

Da bi razvojne agencije mogle funkcionirati kao kompetentni razvojni centri moraju zapošljavati kvalitetne kadrove (a ne „podobne“ kao dosad) i njihovi poslovni rezultati moraju biti podložni evaluaciji kako bi one razvojne agencije koje uspješno posluju imale mogućnosti za vlastiti razvoj na zdravim osnovama.

Sinergijski učinak u povezivanju korištenja Strukturnih i investicijskih fondova EU s ostalim programima i fondovima

Državnim institucijama Republike Hrvatske koje su zadužene za pripremu strateških dokumenata za korištenje strukturnih i investicijskih fondova EU slabo je poznata činjenica da je Europska komisija donijela niz odluka i preporuka kako bi se sinergijskim učinkom u povezivanju korištenja Strukturnih i investicijskih fondova EU u kombinaciji s ostalim programima i fondovima EU (kao npr. HORIZON 2020, ERASMUS+, COSME, Kreativna Europa, CARINE 2020, Copernicus, Galileo, Herkul III 2014-2020, LIFE itd.) povećala kvaliteta i učinkovitost projekata financiranih iz različitih EU programa i fondova. Isto tako su i potencijalnim korisnicima tih sredstava u Republici Hrvatskoj informacije o sinergiji u korištenju strukturnih i investicijskih fondova EU s ostalim programima i fondovima EU potpuno nepoznate jer državne institucije RH koje bi trebale informirati potencijalne korisnike ni same nisu upoznate sa tim mogućnostima.

ORaH će u narednom razdoblju kroz Ured Davora Škrleca – ORaH-ovog zastupnika u Europskom parlamentu sustavno informirati hrvatsku javnost o navedenim mogućnostima sinergijskog korištenja programa i strukturnih i investicijskih fondova EU.

Sektorske politike ORaH-a i EU fondovi

U gotovo svim sektorskim politikama ORaH-a postoji mogućnost povezivanja ciljeva naših politika s mogućnostima i sredstvima iz EU fondova koji će nam biti na raspolaganju 2014-2020. te radimo na povezivanju prioriteta, sektora i mjera iz operativnih programa Republike Hrvatske sa sektorskim politikama ORaH-a. Povezivanje sektorskih politika ORaH-a i EU fondova će biti finalizirano kada se svi operativni programi za korištenje EU fondova iz programskog razdoblja 2014-2020 definiraju kroz pravilnike i natječaje.

Zaključci

Vrlo često se u javnosti stječe dojam da je jedino mjerilo uspjeha neke političke garniture na vlasti koliko se novaca „povuklo“ iz EU fondova. S tim u vezi se iznose različite brojke i statistike koje idu u prilog poziciji ili opoziciji. Međutim, ORaH će kroz svoje aktivnosti u narednom razdoblju pokušati analizirati stvarne učinke korištenja pretpristupnih fondova čije

korištenje (sa zadnjim isplatama iz IPA fonda) završavaju u 2016. godini. Koliko je novaca potrošeno za projekte koji su održivi i koji nisu pripremani samo kako bi se potrošili EU novci, već imaju svoju kontinuitet iz prijašnjih aktivnosti korisnika sredstava prema budućim očekivani učincima, a koliko za projekte koji su rađeni po principu „idemo nešto prijaviti da izvučemo sredstva bez obzira na stvarne potrebe i održivost cijelog projekta“. Želimo upoznati javnost sa činjenicom da je važno u budućem razdoblju (2014-2020) prezentirati ne samo koliko je novaca iskorišteno iz različitih EU fondova, već na koji način su ti novci iskorišteni. Koliko je projekata financiranih iz EU fondova otvorilo nova radna mjesta? Ja li se kod provedbe projekata vodila briga o zaštiti okoliša, dobrobiti životinja, zaštiti na radu zaposlenika i npr. zaštiti potrošača? Sve ovo će biti u fokusu aktivnosti ORaH-a kada govorimo o EU fondovima.