

Učinkovitost korištenja pretpristupnim fondovima Europske unije u Hrvatskoj

*Marija Burić Pejčinović**

UDK 338.246.027(4)EU
339.923:061.1(4)EU

Hrvatsko korištenje pomoći iz fondova Europske unije može se pratiti u tri faze. Prva faza, tijekom 1990-ih, odnosi se ponajprije na humanitarnu pomoć, a sredstvima je upravljala sama Unija. U drugoj fazi, 2001.–2004., do stjecanja statusa kandidata za članstvo u Uniji, sredstva su se koristila kroz program CARDS. Nakon toga počinje korištenje sredstvima iz programa PHARE, ISPA, SAPARD (2005.–2006.) te IPA (od 2007.). Hrvatska se može koristiti i nekim sredstvima iz programa Zajednice. Naročito nakon stjecanja statusa kandidata nacionalne institucije imaju sve veću ulogu i odgovornost u korištenju sredstvima iz fondova EU. Mjerljivi rezultati pokazuju dobar uspjeh Hrvatske u tom pogledu.

Ključne riječi: pretpristupni fondovi Europske unije – CARDS, PHARE, ISPA, SAPARD, IPA, programi Zajednice, Republika Hrvatska

* Mr. sc. Marija Burić Pejčinović, zastupnica u Hrvatskom saboru (a member of the Parliament, Republic of Croatia)

1. Uvod

Povijest odnosa Republike Hrvatske i Europske unije (EU) datira od vremena njezina međunarodnog priznanja. Sličnim vremenskim metrom može se mjeriti i trajanje korištenja različitim oblicima humanitarne i razvojne pomoći koju je nakon 1991. Unija stavila na raspolaganje Hrvatskoj. Od tada do danas odnosi su se postupno razvijali. Kad je riječ o korištenju različitim oblicima potpore, to se razdoblje može okvirno podijeliti u tri faze.

Prvo razdoblje, koje obuhvaća 1990-te, obilježeno je prije svega humanitarnim aspektom pomoći. Tako je od 1991. do 2000. pomoć EU Hrvatskoj iznosila ukupno 382 milijuna eura.¹ Budući da je sredstvima namijenjenim razvojnoj i humanitarnoj pomoći u tom razdoblju EU upravljala centralizirano,² ono nije predmetom razmatranja.

Drugo razdoblje, od 2001. do 2004., odnosi se na korištenje programom CARDS,³ odnosno to je razdoblje od potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju⁴ do dobivanja statusa kandidata za punopravno članstvo u EU.⁵ Treći dio počinje s korištenjem pretpristupnim programima PHARE, ISPA, SAPARD te IPA programom i trajat će do ulaska Hrvatske u EU.

Budući da su nacionalne institucije aktivnije uključene u upravljanje programima pomoći tek od uvođenja pretpristupnih programa, u tom je razdoblju moguće i ocjenjivati njihovu učinkovitost.

¹ Od 1991. do 1995. humanitarna je pomoć posredstvom Ureda za humanitarnu pomoć Europske komisije bila usmjerena prvenstveno na humanitarnu pomoć i obnovu. Od 1996. do 2000. pomoć EU preusmjerena je kroz program OBNOVA na povratak izbjeglica te ostvarenje uvjeta za njihov normalni život.

² Centralizirani model provedbe (engl. Centralized Implementation System – CIS) jest sustav u kojem odgovornost za upravljanje zadržava središnjica Europske komisije (Bruxelles).

³ CARDS je engl. kratica od Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization (Pomoć Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju).

⁴ Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju – SSP (engl. Stabilization and Association Agreement – SAA) Hrvatska je potpisala 29. listopada 2001. u Luxembourg. Tim sporazumom Hrvatska prvi put stupa u ugovorne odnose s EU.

⁵ Odlukom Europskog vijeća, Bruxelles, 18. lipnja 2004.

2. Pregled pretpripravnih programa pomoći na raspolaganju Hrvatskoj

2.1. CARDS (2001.–2004.)

Program CARDS bio je namijenjen potpori provedbe obveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, a općenito je cilj programa bio integracija Hrvatske u EU. CARDS je samo djelomično imao karakteristike pretpripravnog programa.

Projekti prihvatljivi za taj program imali su cilj: uklanjanje posljedica rata, demokratizaciju i izgradnju institucija, održivi gospodarski razvoj, socijalni razvoj, regionalnu suradnju između država korisnica te transnacionalnu, regionalnu i prekograničnu suradnju. Dok je tzv. nacionalna komponenta korištena zaključno s 2004., regionalnom se komponentom Hrvatska koristila tijekom trajanja cijele financijske perspektive (do kraja 2006.). Odgovornost za regionalnu komponentu zadržala je središnjica EK u Bruxellesu, stoga se ni taj dio pomoći ne može mjeriti s aspekta učinkovitosti nacionalnih institucija.

Ukupni iznos financijskih sredstava nacionalnog programa CARDS bio je 260 milijuna eura. Upravljanje CARDS-om u nacionalnom dijelu bilo je povjereno Delegaciji EK u Hrvatskoj, a nakon ožujka 2006., odnosno dobivene akreditacije za decentralizirano upravljanje,⁶ svi do tada neugovoreni projekti CARDS-a preneseni su u nadležnost tijela RH. Radilo se o projektima ukupne vrijednosti 29 milijuna eura.

⁶ Decentralizirani model provedbe (engl. Decentralized Implementation System – DIS) sustav je u kojem su odgovornosti za upravljanje prenesene na državu korisnicu. U tom sustavu Europska komisija još uvijek provodi sustavnu prethodnu (*ex ante*) kontrolu svih procesa te zadržava sveukupnu konačnu odgovornost za izvršenje općeg proračuna. U Hrvatskoj se decentralizirano provodi dio CARDS programa, PHARE, ISPA i SAPARD te IPA. Međutim, jedna od ključnih zadaća vezanih uz korištenje sadašnjim, a osobito budućim europskim fondovima jest prelazak na viši stupanj odgovornosti u upravljanju programima pomoći, a to će značiti dozvolu za rad bez *ex ante* kontrola Delegacije EU. Očekuje se da će akreditacije za taj, tzv. prošireni decentralizirani model upravljanja hrvatske institucije dobiti tijekom 2011.

2.2. PHARE, ISPA i SAPARD (2005.–2006.)

2.2.1. *Phare*⁷

Inicijalno PHARE je trebao biti kratkoročna pomoć Poljskoj i Mađarskoj nakon pada komunističkih režima u tim zemljama. S vremenom se razvio u pretpripravn program i trajao je do zaključno proračunske⁸ 2006. On je punih 18 godina bio glavni financijsko-tehnički instrument pretpripravne strategije za države kandidatkinje. Primarni mu je cilj pripremiti institucije države kandidatkinje za provedbu pravne stečevine EU. RH je korisnica programa PHARE bila dvije godine, a ukupno alocirani iznos za nacionalnu komponentu je 167 milijuna eura.

2.2.2. *ISPA*⁹

Godine 2000. uspostavljena su dva nova programa pomoći: ISPA i SAPARD, a cilj je bio ciljanom pomoći u određenim područjima povećati učinkovitost pretpripravne pomoći. Osnovni ciljevi ISPA jesu: stjecanje iskustava i znanja o politikama EU i kompleksnim procedurama korištenja pretpripravnim programima, pomoć u dostizanju standarda u području zaštite okoliša te povezivanje s transeuropskim prometnim mrežama. Vrijednost ISPA omotnice za Hrvatsku je 60 milijuna eura. Program priprema državu kandidatkinju za korištenje Kohezijskim fondom.

2.2.3. *SAPARD*¹⁰

SAPARD je program koji pruža podršku na području poljoprivrede i ruralnog razvitka te priprema države kandidatkinje za korištenje poljopriv-

⁷ PHARE – kratica od franc. Pologne, Hongrie: activite pour la restructuration economique – Poljska, Mađarska: aktivnost za gospodarsku obnovu, ali na francuskom znači i svjetionik što mu daje i simbolično značenje s obzirom na vrijeme kada je nastao (1989. godine).

⁸ Proračunska godina je godina u kojoj je EU alocirala sredstva iz svog općeg proračuna za određenu namjenu. Zbog složene procedure odobravanja projekata, ugovaranja te kasnije plaćanja, novac se u stvarnosti povlači kasnije.

⁹ Kratica od engl. Instrument for Structural Policies for Pre-Accession (Instrument za pretpripravne strukturne politike). Hrvatska putem ISPA provodi prve veće infrastrukturne projekte u području prometa i zaštite okoliša financirane iz europskih fondova.

¹⁰ Kratica od engl. Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development (Posebni pristupni program za poljoprivredu i ruralni razvoj). U pogledu korištenja SAPARD je najsloženiji program jer je provedba od početka prenesena na nacionalne institucije, potencijalnih korisnika ima više stotina tisuća i plaćanja se obavljaju naknadno, što znači da je za sve projekte potrebno prethodno imati sredstva za prefinanciranje projekata.

vrednim i ribarskim fondom po ulasku u članstvo EU. Ukupno alocirana sredstva za dvije godine SAPARD-a u Hrvatskoj iznose 25 milijuna eura. Kako je razvidno iz naziva programa, SAPARD sufinancira određena ulaganja u poljoprivredu i ruralni razvoj, priprema državu kandidatkinju za provođenje Zajedničke poljoprivredne politike te za korištenje njezinim financijskim instrumenatima nakon pristupanja.

2.3. IPA¹¹ (2007. –)

Jedinstveni pretpristupni fond IPA definiran je za tekuću financijsku perspektivu EU i zamijenio je sve prije postojeće pretpristupne programe. Na taj način i države kandidatkinje i države potencijalne kandidatkinje sudjeluju u istoj vrsti programa, uz ograničenje da se potencijalne kandidatkinje mogu koristiti samo prvim dvjema komponentama IPA. Cilj je ovog programa omogućiti budućim članicama što bolju pripremu za članstvo, s posebnim naglaskom na sustav korištenja pretpristupne pomoći. Zbog loših iskustava iz prethodnih razdoblja, Europska komisija sada zahtijeva da država kandidatkinja što prije u procesu pristupanja uspostavi sustav sličan onome za korištenje strukturnim fondovima, kohezijskim fondom te poljoprivrednim fondovima i fondom za ribarstvo. IPA se sastoji od pet komponenti: Pomoć u tranziciji i izgradnji institucija (IPA I¹²), Prekogranična suradnja (IPA II¹³), Regionalni razvoj (IPA III¹⁴), Razvoj ljudskih potencijala (IPA IV¹⁵) te Ruralni razvoj (IPA V¹⁶). Hrvatskoj je IPA otvoren do stupanja u članstvo EU. IPA alokacija za razdoblje od 2007. do 2011. iznosi 750 milijuna eura.

¹¹ Kratica od engl. Instrument for Pre-Accession Assistance (Instrument pretpristupne pomoći).

¹² Ili IPA TAIB: engl. kratica od IPA Transition Assistance and Institutional Building (IPA – pomoć u tranziciji i izgradnji institucija).

¹³ Ili IPA CBC: engl. kratica od IPA Cross Border Cooperation (IPA prekogranična suradnja).

¹⁴ Treća komponenta IPA sastavljena je od triju operativnih programa (OP): OP za promet, OP za zaštitu okoliša i OP za regionalnu konkurentnost.

¹⁵ Ili IPA HRD: engl. kratica od IPA Human Resource Development (IPA razvoj ljudskih potencijala).

¹⁶ Ili IPA-RD: engl. kratica od IPA Rural Development (IPA ruralni razvoj).

2.4. Ostali programi EU

Osim u pretpri-
stupnim programima, Hrvatska je od 2000. dobila moguć-
nost sudjelovati u programima Zajednice.¹⁷ Razlika tih fondova od onih
prije opisanih kao pretpri-
stupnih programa jest da sredstva alocirana za po-
jedine programe nisu nacionalno raspoređena, tj. najbolji projekti dobivaju
sredstva. Programima zajednice centralizirano upravljaju relevantne uprave
Europske komisije, a jedan je od uvjeta za pristupanje i uplata članarine.

Temeljna namjena tih programa je promicanje suradnje između institucija
država članica u različitim područjima politika EU. Programi su ponajpri-
je namijenjeni državama članicama, ali se u nekima od njih omogućuje i
sudjelovanje tzv. trećih zemalja. Smisao sudjelovanja država kandidatkinja
u tim programima je upoznavanje njihovih radnih metoda kako bi po stu-
panju u punopravno članstvo u EU mogle ravnopravno sudjelovati u tim
fondovima.

3. Dosadašnji rezultati korištenja pretpri- stupnom pomoći u Hrvatskoj

Kako je Hrvatskoj perspektiva članstva otvorena tek definiranjem procesa
stabilizacije i pridruživanja,¹⁸ on je odredio i vrstu pretpri-
stupne pomoći
kojom se Hrvatska koristila do 2004. kad je dobila status države kandi-
datkinje za punopravno članstvo u EU. Budući da je tekuća financijska
perspektiva¹⁹ trajala još dvije godine, Hrvatska je prvo postala korisnicom
tada važećih pretpri-
stupnih fondova,²⁰ a od 2007. novog programa IPA
koji je zamijenio i objedinio sve prethodne pretpri-
stupne programe.

¹⁷ Engl. – Community Programmes. Danas postoje mnogobrojni programi zajednice,
a RH sudjeluje u njih 14. Neki od njih jesu: FP7, Marco Polo II, CIP, Carine, Fiscalis, itd.

¹⁸ Stvaranje procesa stabilizacije i pridruživanja (engl. Stabilisation and Association
process) predložila je Europska komisija u svibnju 1999. s ciljem postizanja sveobuhvatne
stabilizacije tranzicijskih država jugoistočne Europe. U početku se taj proces odnosio na pet
tada postojećih država, a danas on obuhvaća: Albaniju, Bosnu i Hercegovinu, Crnu Goru,
Hrvatsku, Kosovo, Makedoniju i Srbiju.

¹⁹ Financijska perspektiva je okvir za rashode EU tijekom određenog razdoblja. Do
sada su zaključena četiri međuinstitucionalna sporazuma tog tipa, i to za sljedeća razdoblja:
1988.–1992., 1993.–1999., 2000.–2006. i 2007.–2013.

²⁰ Pretpri-
stupnom strategijom usvojenom na Europskom vijeću u Luxembourg
1997. definirano je, između ostalog, i korištenje pretpri-
stupnom pomoći. Ona je obuhvaćala

Splet okolnosti – obveze preuzete Paktom o stabilnosti²¹ koji je, kada je o programima pomoći riječ, iznjedrio CARDS program, s jedne strane, te završetak tzv. velikog proširenja na dvanaest novih članica u 2004. i 2006. godini i iskustva koja je iz toga polučila Europska komisija, s druge strane – uvelike je pridonio relativno brzim promjenama pretpristupnih programa pomoći EU.

Budući da je u tom razdoblju Hrvatska jedina iz regije brzo statusno napredovala (od statusa države potencijalne kandidatkinje, preko statusa kandidatkinje do praktički države pristupnice), ona se našla u situaciji u kojoj je u određenom razdoblju morala istodobno upravljati s pet različitih pretpristupnih programa pomoći EU (CARDS, PHARE, ISPA, SAPARD i IPA). To je jedinstven slučaj do sada i, kako stvari stoje, tako složenu situaciju neće imati ni jedna buduća država kandidatkinja. Hrvatska je tako osim izazova visokih stopa iskorištenosti sredstava alociranih u pretpristupnim fondovima imala i još uvijek ima pred sobom i izazov uspostavljanja i konsolidiranja složene institucionalne mreže koja pokriva ovo područje. Taj kontekst treba uzeti u obzir pri ocjeni uspješnosti relevantnih hrvatskih institucija koje u različitim ulogama (priprema projekata i programa, upravljanje, nadzor, kontrola, provedba, itd.) rade na poslovima vezanim uz pretpristupne fondove u javnoj upravi.

Koliko je sustav do sada bio učinkovit u korištenju fondovima može se najbolje iščitati razmatranjem triju ključnih aspekata: prvo, koji su izazovi pred institucijama koje taj posao koordiniraju i vode u RH, drugo, kako se pristupilo rješavanju tih izazova i, treće, koji su meritorni mjerljivi rezultati.

3.1. Izazovi

Najveći dio izazova s kojima se Hrvatska susrela identičan je onima s kojima su se morale nositi i druge tranzicijske zemlje u procesu pristupanja:

- sustav je trebao odmah biti učinkovit jer su svi raspoloživi resursi, pa tako i novac iz europskih fondova, bili značajni za ulaganja u tranzicijske reforme, ali je isto tako neiskorištenost sredstava

korištenje programima PHARE, ISPA i SAPARD te sudjelovanje u programima EU u područjima obrazovanja, strukovnog obrazovanja, istraživanja, zaštite okoliša, malog i srednjeg poduzetništva, javnog zdravstva te programa za mlade.

²¹ Pakt o stabilnosti politički je dokument EU kojem je strateški cilj stabilizacija u jugoistočnoj Europi putem približavanja država regije euroatlantskim strukturama te jačanje međusobne suradnje. Usvojen je u lipnju 1999.

mogla utjecati na usporavanje procesa pristupanja, a postojao je i rizik da se zbog eventualne male iskorištenosti umanje buduće alokacije;

- kompleksna pravila provedbe u svim programima;
- potreba znatnog unapređenja strateškog planiranja;
- nedovoljna informiranost i svijest o važnosti uspješne provedbe projekata financiranih iz sredstava pretpripravne pomoći EU;
- ustrojavanje novih i konsolidiranje postojećih institucija te njihova akreditacija od strane Europske komisije;
- potreba za zapošljavanjem novih djelatnika, dok se istodobno traži smanjivanje broja zaposlenih u državnoj upravi;
- traženi su stručnjaci kojih su zanimanja deficitarna u upravi (inženjeri sa specifičnim znanjima itd.);
- i osobito, važnost zadržavanja u sustavu posebno obučeni, kvalitetnih, a pritom relativno slabo plaćenih djelatnika, s obzirom na njihovu vrijednost na tržištu rada.

3.2. Odgovor nacionalnih institucija na postavljene izazove

Priprema nacionalnih struktura za taj iznimno zahtijevan posao je dugotrajna, a na neki način moglo bi se reći da je njezino unapređenje i održavanje standarda stalni posao i da će potrajati još neko vrijeme i kada Hrvatska postane članicom EU. U pripremnj fazi koja se proteže i na nekoliko godina uspostavljaju se strukture za rad na programima pomoći²² te se usvajaju novi propisi ili prilagođavaju oni koji reguliraju ovo područje. Može se reći da je Hrvatska u institucionalnom, kao i zakonodavnom dijelu, već znatan dio posla odradila.

Istodobno trajni je zadatak provoditi edukacije o znanjima i vještinama potrebnim za rad na poslovima vezanim uz programe pomoći. Premda se na informiranju i edukaciji permanentno radilo, pokazalo se da u ovom razdoblju do ulaska u EU treba i te aktivnosti osobito pojačati. Naime, sada je ovo pitanje osobito aktualno budući da se mora pripremiti daleko

²² Rad na programima pomoći najšire definira sve vrste aktivnosti koje su u sustavu potrebne: koordinaciju, pripremu projekata i programa, upravljanje, nadzor, provedbu, financijsko praćenje i kontrolu.

veći broj osoba koje će se uključiti u rad na europskim fondovima kada RH postane članica EU.

Kad je riječ o strateškom planiranju, u početnom je razdoblju traženo da se naprave manje sektorske strategije,²³ nakon čega je izrađen složeniji dokument pod nazivom Okvir za usklađenost strategija²⁴ 2007.–2013. Novi dokument koji određuje korištenje budućim sredstavima iz Kohezijskog fonda je u pripremi, a riječ je o Nacionalnom strateškom referentnom okviru.²⁵ Posebni se strateški dokumenti rade i za druge programe. Međutim, svi su ti dokumenti vezani uz korištenje fondovima te i dalje ostaje izazov sveukupnog strateškog planiranja.

S ciljem da dodatno osnaži i potakne rad na europskim fondovima podignuta je i razina nadzora tako da je utemeljeno Povjerenstvo Vlade za koordinaciju priprema za korištenje fondova EU.²⁶ Povjerenstvom predsjedava potpredsjednik Vlade, a među glavnim članovima su ministri i drugi visoki dužnosnici kojih su resori najizravnije povezani s europskim fondovima.

Kad je riječ o kadrovskoj politici vezanoj uz upravljanje fondovima (plaće, deficitarne struke itd.), može se reći da je dio problema riješen tako da su ustrojene agencije²⁷ koje mogu ponuditi bolje plaće od onih u ministarstvima ili vladinim uredima te da je dio vrlo stručnih poslova, npr. u ISPA i relevantnim IPA projektima, povjeren institucijama koje imaju takve stručnjake, kao što su Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost, Hrvatske vode i Hrvatske željeznice.²⁸ Ipak, to dugoročno nije dovoljno te Europska komisija od Hrvatske traži da ponudi sveobuhvatan plan upravljanja kadrovima koji rade na europskim fondovima. Budući da su

²³ Kao npr. ISPA strategija za zaštitu okoliša, ISPA strategija za promet itd.

²⁴ Engl. Strategic Coherence Framework – strateški je dokument za IPA u komponentama Regionalnog razvoja i Razvoja ljudskih potencijala, a cilj mu je osigurati konzistentnost između tih dijelova IPA programa.

²⁵ Engl. National Strategic Reference Framework – osnovni mu je okvir za strateško usmjerivanje instrumenata kohezijske politike u financijskoj perspektivi 2007.–2013. Na temelju njega se radi niz sektorskih ili regionalnih operativnih programa.

²⁶ Odluka Vlade od 19. veljače 2010.

²⁷ Središnja agencija za financiranja i ugovaranja (SAFU), Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (SAPARD/IPA-RD agencija).

²⁸ Zbog iznimne kratkoće rokova za akreditaciju sustava za korištenje ISPA programima u početku je taj problem premošten tako da su neke od navedenih institucija posebnim ugovorima na određeno vrijeme »sekondirale« svoje stručnjake u akreditirane institucije (prije svega u tadašnju Središnju jedinicu za financiranje i ugovaranje pri Ministarstvu financija). Međutim, odmah se paralelno s provedbom projekata pristupilo akreditaciji i tih institucija te su one postale provedbena tijela, prvo za ISPA, a potom i za IPA.

ti planovi vezani i uz zatvaranje Poglavlja 22 u pregovorima s EU, oni će morati biti usvojeni do kraja 2010. Nadalje, Vlada je posebnom odlukom²⁹ izuzela od zabrane zapošljavanja državne službenike kojih je zapošljavanje nužno radi izvršavanja obveza preuzetih prema EU, a u koje se ubrajaju i oni koji rade na programima pomoći.

Hrvatska je pripremljenost sustava pokazala i prilikom većeg dijela akreditacija za decentralizirano upravljanje. Prigodom akreditacije sustava za korištenje dijela programa CARDS te PHARE i ISPA početkom 2006. odmah je dobila odobrenje za upravljanje fondovima. To je prije uspjelo samo rijetkim novim članicama EU koje su taj posao radile tek prilikom ulaska u EU, a ne u pretpristupnom razdoblju kao što to danas EU traži od država kandidatkinja.

Međutim, sustav je pod redovitim nadzorom Europske komisije te su unatoč dobrim ranijim rezultatima, zbog uočenih nedostataka početkom 2008. Hrvatskoj bile privremeno uvedene stroge mjere³⁰ za njihovo otklanjanje. Mjerila su ispunjena tijekom 2008., a u godišnjem Izvješću o napretku Hrvatske iz 2009. vezano uz to područje konstatira se otklanjanje nedostatka te slijedom toga dobivanje akreditacije za prve četiri komponente IPA. Zbog specifičnosti i osobite složenosti IPA-RD u tom su programu akreditirane dvije mjere,³¹ dok se akreditacija treće očekuje tijekom jeseni 2010.

3.3. Izravno mjerljivi rezultati

Prema metodologiji rada Europske komisije stupanj iskorištenosti nekog od europskih fondova mjeri se u dvije točke. Prva razina na kojoj se ocje-

²⁹ Odluka o zabrani novog zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave, stručnim službama i uredima Vlade Republike Hrvatske, Vlada RH, 17. prosinca 2009.

³⁰ Europska komisija naložila je provedbu sljedećih mjerila: unapređenje sustava planiranja u decentraliziranom sustavu, smanjivanje broja vraćenih projektnih predloga od Delegacije EK, poboljšanje izvješćivanja o nepravilnostima, povećanje broja zaposlenih u Središnjoj jedinici za financiranje i ugovaranje i njezinu brzu tranziciju u agenciju.

³¹ U IPA-RD akreditiraju se mjere, a do sada su akreditirane sljedeće: 101 – Ulaganja u poljoprivredna gospodarstva u svrhu restrukturiranja i dostizanja standarda EU i 103 – Unapređenje prerade i trženja poljoprivrednih i ribljih proizvoda, dok se za mjeru 301 – Ulaganja u osnovnu ruralnu infrastrukturu akreditacija očekuje do kraja 2010.

njuje iskorištenost je nakon isteka roka za ugovaranje po programu³² kad se može mjeriti odnos ukupno alociranih sredstava po programu i onih koja su ugovorena konkretnim projektima. Druga i završna, a zapravo i prava ocjena daje se nakon što istekne vrijeme predviđeno za plaćanja po ugovorima,³³ dakle mjeri se ono što je zaista plaćeno. Iz podataka koje svakih šest mjeseci daje Ministarstvo financija te podataka iz Delegacije EU vidi se da su nakon isteka rokova za ugovaranja rezultati dobri ili vrlo dobri – svi su iznad 85% (CARDS, PHARE, ISPA), osim u SAPARD-u – 62%. Kad se gledaju rezultati mjerljivi po završenim rokovima za plaćanja, oni su za sve godišnje CARDS programe iznad 90%, za PHARE 2005. 79% te za SAPARD 47%, dok za ostale programe rokovi za plaćanja još traju.

Slijedom navedenih mjerljivih pokazatelja iskorištenost pretpristupnih programa u Hrvatskoj može se ocijeniti dobrom ocjenom, osobito uzmu li se u obzir rezultati koje su u usporedivom razdoblju postizale države kandidatkinje iz prošlog vala proširenja. Mjereno u tom kontekstu smatra se da je svaki rezultat iskorištenosti pretpristupnih fondova iznad 80% vrlo dobar. Međutim, ocjeni nacionalnih institucija treba svakako pridodati dodatne bodove zbog posebnog opterećenja koju su nametnule (pre)česte promjene pretpristupnih programa (mijenjali su se praktički svake druge godine, uz postavljanje iznimno kratkih rokova za prilagodbe sustava).

Zašto su promjene vrste programa važne za ocjenu učinkovitosti? Prije svega stoga što svaki od navedenih programa ima specifična pravila i traži posebne i zahtjevne radnje na provedbi i akreditaciji³⁴ sustava. Taj složeni i obimni posao najčešće rade iste osobe koje rade i na redovitim poslovima na programima i projektima u tijeku. Stoga se može zaključiti kako je hrvatski sustav bio i još uvijek jest pod osobitim opterećenjem zbog zahtjeva koji su sada postavljeni radi učinkovite uspostave sustava za upravljanje financijski daleko jačim fondovima.

³² Rokovi za ugovaranja i rokovi za plaćanja u pretpristupnim su fondovima definirani financijskim sporazumima koji se potpisuju za svaku programsku godinu posebno.

³³ Iznimno taj je rok u dogovoru s Europskom komisijom moguće i produžiti.

³⁴ Akreditacija je postupak u kojem revizori nadležnih glavnih uprava Europske komisije provjeravaju zadovoljava li provedbeni sustav EU tražene standarde. Međutim, glavni dio posla u procesu akreditacije odrađuju nacionalne institucije, od izrade potrebnih priručnika za procedure, do uspostave traženih struktura, provedbe tzv. samoocjene pripremljenosti (engl. Self-assesment), itd. Na kraju, temeljem pozitivnog mišljenja revizora EK odobrava se i formalno prijenos ovlasti za upravljanje na tijela države korisnice. Veliko iskustvo koje su hrvatske institucije do sada u ovom poslu stekle jamči da će buduće akreditacije dijelova nacionalnog sustava ići jednostavnije i brže.

4. Umjesto zaključka

S obzirom na to da je riječ o vrlo složenom i zahtjevnom poslu koji je u mnogočemu poseban i nov za javnu upravu, uspostava stabilnog i kvalitetnog sustava traži određeno vrijeme. Sudeći po dosadašnjim rezultatima provedbe postojećih programa pomoći i učinkovitosti većeg dijela institucija, taj posao ide prilično dobro. Njegova će kvaliteta biti osobito važna, a u mnogočemu i ključna sastavnica za dobro korištenje svih europskih fondova kojima će se Hrvatska koristiti kao članica EU. Pritom treba osobito imati na umu činjenice da će kao članica Hrvatska uplaćivati sredstva u proračun EU, da će određene politike (poljoprivredna, ribarska itd.) postati zajedničke politike s jasnim implikacijama na sustave potpora u tim sektorima te da će u tom kontekstu iskorištenost europskih fondova biti značajan ponder na vagi koristi od ulaska u EU.

Budući da je članstvo Hrvatske u EU praktički pred vratima i da su, ne samo sredstva³⁵ već i obuhvat onoga što će se moći financirati iz tog novca značajno širi, a time je bitno proširen i spektar mogućih korisnika, pravi izazov u vremenu pred nama nalazi se ne samo na institucijama državne uprave već osobito na regionalnoj i lokalnoj razini.

Literatura

Communication from the Commission to the European Parliament and the Council – Enlargement Strategy and Main Challenges 2009 – 2010, COM (2009)533, final, 14. listopada 2009. and accompanying: Croatia 2009 Progress Report, SEC (2009)133

Communication from the Commission. A Financial Package for the accession negotiations with Croatia. COM(2009)595 final, 29. listopada 2009.

Hrvatska na putu u Europsku uniju: od kandidature do članstva (2004) Zagreb: Ministarstvo europskih integracija

Hrvatska u Europi, Europa za Hrvatsku (2010) Zagreb: Ministarstvo financija

Moussis, N. (2001) Guide to European Policies. Rixensart

Novota, S. i dr. (2009) Europski fondovi za hrvatske projekte. Zagreb: Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU

Pojmovnik fondova EU. Zagreb: Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU

³⁵ Financijski paket za RH, koji je Europska komisija objavila u listopadu 2009., Hrvatskoj na raspolaganje stavlja ukupno 3,5 mlrd. eura za 2012. i 2013.

- Švaljek, S., ur. (2007) *Pristupanje Europskoj uniji: očekivani ekonomski učinci*.
Zagreb: Ekonomski institut
- Vlada Republike Hrvatske: *Okvir za usklađenost strategija 2007.–2013., svibanj 2007.*
- Vlada Republike Hrvatske: *Izješće o korištenju pretpristupnih programa pomoći EU za razdoblje od 1. srpnja 2009. do 31. prosinca 2009.*

Pravni izvori

- Council Regulation (EEC) no 3906/89 of 18 December 1989 on Economic Aid to the Republic of Hungary and the Polish People's Republic, Official Journal L 375, 23. prosinca 1989.
- Council Regulation (EC) No 1267/1999 of 21 June 1999 Establishing an Instrument for Structural Policies for Pre-Accession, Official Journal L161/73, 26. lipnja 1999.
- Council Regulation (EC) No 1268/1999 of 21 June 1999 on Community Support for Pre-Accession Measures for Agriculture and Rural Development in the Applicant Countries of Central and Eastern Europe in the Pre-Accession Period, Official Journal L161/87, 26. lipnja 1999
- Council Regulation (EC) No 1085/2006 of 17 July 2006 establishing an Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA)
- Odluka o zabrani novog zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave, stručnim službama i uredima Vlade Republike Hrvatske, Vlada RH (NN 153/2009), 17. prosinca 2009.
- Odluka o osnivanju Povjerenstva Vlade RH za koordinaciju priprema za korištenje fondova Europske unije, Vlada RH, 19. veljače 2010.

THE EFFICIENCY OF USING EU PRE-ACCESSION FUNDS IN CROATIA

Summary

The use of the EU pre-accession funds in Croatia can be divided into three phases. The first phase, during the 1990s, encompassed primarily humanitarian aid, with funds managed by the EU. In the second phase, from 2001 until acquiring the status of candidate country in 2004, the funds were used through CARDS programme. After that, PHARE and ISPA, SAPARD (2005–2006), and IPA (since 2007) funds were used. Croatia may use certain funds from the Community's programmes. After acquiring candidate country status, national institutions have greater responsibility and more important role in using EU funds. Measurable results have shown that Croatia has achieved satisfying success.

Key words: European Union pre-accession funds – CARDS, PHARE, ISPA, SAPARD, IPA, Community programmes, the Republic of Croatia