

Strukturni fondovi Europske unije i IPA – Instrument pretpristupne pomoći

*Marija Vojnović**

Regionalne razlike unutar Europske unije i unutar samih država članica oduvijek su se smatrale barijerom harmoniziranom razvoju odnosno postizanju kohezije te je stoga regionalna politika jedna od najstarijih politika Unije. Strukturni fondovi Europske unije razvijali su se usporedo s trendovima regionalne politike Zajednice. Oni su financijski instrumenti kojima je cilj postići ekonomsku i socijalnu koheziju na jedinstvenom europskom tržištu. U razdoblju 2007.–2013. jedna trećina proračuna EU namijenjena je smanjivanju gospodarskih razlika između regija.

Hrvatska je od siječnja 2007. postala korisnica IPA fonda pretpristupne pomoći EU. Njegov je opći cilj pomoć Hrvatskoj u usklađivanju i primjeni europskog zakonodavstva, poticanje promjena u gotovo svim društvenim i gospodarskim područjima što će voditi ispunjavanju ekonomskih i političkih kriterija za članstvo te uspostavljanje odgovarajućih struktura unutar sustava javne uprave koje će pristupanjem u punopravno članstvo biti odgovorne za upravljanje i provedbu kohezijskih instrumenata Unije (strukturni fondovi i Kohezijski fond) te instrumenata poljoprivredne i ribarske politike Unije.

* Dr. sc. Marija Vojnović, direktorica Euroconsiliuma d.o.o., Zagreb (director of Euroconsilium Ltd., Zagreb)

Ključne riječi: Europska unija i Hrvatska, prepristupna pomoć, strukturni fondovi, regionalna politika, kohezija, IPA

1. Europska unija i njezina regionalna politika

Premda Europska unija ima bogatu prošlost integracija u proteklih pet desetljeća te iako je danas područje EU-27 najveće svjetsko unutrašnje tržište s ukupno 493 milijuna stanovnika, i dalje su prisutne značajne socijalne i ekonomske razlike unutar 27 država članica i 268 europskih regija. Ulasom u financijsko razdoblje 2007.–2013. čak svaka četvrta regija ima BDP niži od 75% prosjeka Unije. Regionalna politika Europske unije promiče solidarnost među državama, odnosno to je politika koja teži jačanju ekonomske, socijalne i teritorijalne jedinstvenosti Unije ili postizanju kohezije Unije. Europska unija koristi se regionalnom politikom kao sredstvom pokretanja regija koje zaostaju u ekonomskom razvoju, za restrukturiranje posrnulih industrijskih regija, za diverzifikaciju ekonomije ruralnih regija u kojima je došlo do smanjivanja poljoprivrednih resursa te za revitalizaciju osiromašenih urbanih regija, što zajednički vodi otvaranju novih radnih mjesta. Regionalnom politikom želi se postići ujednačen razvoj na čitavom teritoriju Unije. Osim što je instrument solidarnosti među državama članicama, regionalna politika istovremeno je sredstvo kojim se želi povećati konkurentnost europskog gospodarstva (EK-regionalna politika).

Korijeni razvoja regionalne politike Europske unije sežu u same početke osnivanja Europskih zajednica i uspostavljanja zajedničkog tržišta, budući da Zajednica predstavlja ekonomsko područje s velikim potencijalom rasta. Iako Europska unija posjeduje određene ljudske, gospodarske i zemljopisne prednosti u odnosu prema drugim regijama svijeta, od samih početaka europskih integracija značajne su gospodarske razlike među državama članicama. Razlike su posebno dolazile do izražaja u valovima proširenja Unije kad su se nove europske regije suočavale s ispunjavanjem zahtjeva jedinstvenog tržišta i s povećanjem konkurentnosti, pri čemu su se javljale različite razvojne potrebe. Ekonomska osnova za razvoj regionalne politike iskazivala se u činjenici da regionalna politika vodi koheziji europskog ekonomskog prostora kroz redistribuciju financijskih sredstava Unije te kroz doprinos Zajednice jačanju gospodarskog rasta i osnaživanju ekonomskih potencijala slabih i nerazvijenih regija. Osim navedene ekonomske pozadine, postoje i politički razlozi kreiranja regionalne politike budući da su regionalne nejednakosti potencijalna prijetnja integraciji u jedinstveno

unutrašnje tržište. Također, regionalnom politikom mogu se postići određeni širi politički ciljevi Unije (Buenger, 2004).

Regionalna politika EU u zadnjih je pet desetljeća prošla nekoliko razvojnih faza, što je bilo praćeno pokretanjem različitih instrumenata pomoći Zajednice. Financijski instrumenti regionalne i kohezijske politike poznati su pod nazivom strukturni fondovi Unije (do kraja 1980-ih koristio se izraz fondovi solidarnosti) i Kohezijski fond Unije. U preambuli Rimskog ugovora iz 1957. kojim se uspostavlja Europske zajednice navedeno je da postoji potreba za smanjivanjem postojećih razlika između različitih regija i za smanjivanjem zaostajanja nerazvijenih regija. Tako se već krajem 1950-ih i početkom 1960-ih pokreću Europski socijalni fond (*European Social Fund* – ESF) i Europski fond za usmjeravanje i jamstvo u poljoprivredi (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund* – EAGGF). Europski socijalni fond osnovan je 1957. kao glavni instrument za provedbu strateške politike Zajednice u području zapošljavanja. Financirao je mjere razvoja ljudskih potencijala, jačanja društvene integracije na tržištu rada i mjere kojima je cilj smanjenje nezaposlenosti. Fond je bio usmjeren na one društvene skupine kojima je otežano zapošljavanje (mladi, žene, društveno marginalizirane skupine). ESF je podržavao mjere samozapošljavanja kroz razvijanje posebnih programa osposobljavanja te je pružao pomoć u zapošljavanju. Europski fond za usmjeravanje i jamstvo u poljoprivredi osnovan je 1962. kao glavni instrument Zajednice namijenjen financiranju aktivnosti i mjera zajedničke poljoprivredne politike Unije, odnosno EAGGF je podupirao cjelokupni ruralni razvoj. Komponenta usmjeravanja EAGGF fonda (*Guidance*) osiguravala je pomoć poljoprivrednim gospodarstvima i poljoprivrednicima prvenstveno u onim regijama koje su zaostajale u razvoju.

Kao rezultat prvog velikog sjevernog proširenja Zajednice iz 1973., odnosno kao rezultat inicijativa Velike Britanije i ostalih zemalja koje su tražile način kako pomoći svojim industrijskim regijama jer nisu imale veliku korist od zajedničke poljoprivredne politike, 1975. osnovan je Europski regionalni razvojni fond (*European Regional Development Fund* – ERDF). ERDF je u početku raspolagao relativno skromnim financijskim sredstvima u iznosu 0,04% BDP-a Zajednice (1,3 milijarde eura), no s vremenom je ERDF postao glavni instrument pomoći Zajednice koji je poticao uravnoteženi gospodarski i socijalni razvoj, kao i koheziju europskih regija. Fond je financirao razvoj infrastrukture, podržavao je investicije koje su poticale otvaranje novih radnih mjesta i lokalne razvojne projekte te je pružao pomoć sektoru malog i srednjeg poduzetništva. Za razliku od ostalih fondova koji su isključivo bili namijenjeni razvoju pojedinačnih područja

(zapošljavanje, poljoprivreda), ERDF je bila novost među fondovima Zajednice jer je osmišljen kao multisektorski financijski instrument. Vezano uz raspodjelu i upravljanje financijskim sredstavima, u početku je ERDF bio pod snažnom kontrolom država članica korisnica fonda, budući da su one ne samo imale pravo na određena sredstva (prema sustavu kvota) već su mogle samostalno odlučivati koji će se projekti financirati.

Daljnijm proširenjem Zajednice na jug Europe u 1980-im (Grčka, Španjolska, Portugal) javljaju se dodatni zahtjevi u fondovima solidarnosti. Bila su potrebna povećana novčana sredstva kako bi se mogla provesti regionalna politika u proširenoj Zajednici, no pojavila se i potreba za što boljim integriranjem u jedinstveno tržište. Godine 1986. potpisan je Jedinstveni europski akt koji je modificirao Rimski ugovor o Europskoj ekonomskoj zajednici. Jedinstvenim europskim aktom dane su pravne osnove za stvaranje jedinstvenog unutarnjeg tržišta Europske unije koje je uspostavljeno u siječnju 1993., a gospodarska i socijalna kohezija postavljene su kao jedan od ciljeva Zajednice. Istim aktom definiraju se nove nadležnosti Zajednice u području gospodarske i socijalne kohezije te se olakšava trošak prilagodbi Grčke, Španjolske i Portugala (Vietor, 2003).

U financijskom razdoblju 1988.–1993. proračun fondova višestruko je uvećan i iznosio je 68 milijardi eura. To je razdoblje poznato pod nazivom Delors I, i u njemu su strukturni fondovi prošli kroz prvu veliku reformu. Naime, do tada su fondovi EU funkcionirali tako da su se financijska sredstva iz proračuna Zajednice doznala državama korisnicama koje bi zatim samostalno određivale prioriteta područja intervencija, odnosno određivale su projekte koje će financirati, čime su države provodile svoje nacionalne regionalne politike. Te aktivnosti bile su popraćene nedovoljnom koordinacijom i nedostatnim definiranjem jedinstvenih ciljeva Zajednice. Stoga su tijela EU, odnosno Europska komisija, kroz reformu fondova željela osnažiti koncept regionalne politike Unije kao jednog od instrumenata integracije. Istodobno je Europska komisija osnažila svoju ulogu u kreiranju zajedničke politike kohezije, u programiranju financijskih sredstava i u monitoringu programa i projekata. U tom su se periodu snažnije uključili ostali dionici regionalne politike (regije, subnacionalni akteri) u programiranje i implementaciju strukturnih fondova.

Devedesete godine donose nove izazove za Europsku zajednicu. Tako je 1992. potpisan Ugovor iz Maastrichta (ratificiran 1993.) kojim su države članice uspostavile Europsku uniju, a početna ideja gospodarske integracije prešla je i u političku integraciju. Istim se ugovorom gospodarska i socijalna politika jasno ističu kao jedna od politika Unije te se uspostavlja Kohezijski fond, namijenjen financiranju infrastrukturnih projekata u pod-

ručju zaštite okoliša i prometa s ciljem razvijanja transeuropskih mreža. Kohezijski fond namijenjen je za države koje imaju BDP niži od 90% europskog prosjeka te je, za razliku od strukturnih fondova, predviđen za financiranje projekata na razini zemlje, a ne na razini pojedinih regija. Iako Kohezijski fond podupire provedbu kohezijske politike, on nije strukturni fond u užem smislu, već je izdvojen kao poseban financijski instrument Unije.

U razdoblju 1992.–1999. proračun strukturnih fondova uvećan je na 177 milijardi eura. Također, osniva se novi fond regionalne politike – Financijski instrument za usmjeravanje u ribarstvu (*Financial Instrument for Fisheries Guidance* – FIFG) koji je namijenjen priobalnim područjima Unije kao glavni instrument pomoći za ostvarivanje ciljeva zajedničke ribarske politike. FIFG je također namijenjen za restrukturiranje i modernizaciju ribarske industrije, odnosno za cjelokupno jačanje konkurentnosti ribarstva. Istodobno se unapređuje način programiranja sredstava EU kroz izradu nacionalnih razvojnih planova te se uvodi koncept učinkovitosti kroz praćenje i evaluaciju regionalne politike kako bi se uvidjeli stvarni učinci pomoći EU. U političkom smislu, za to je razdoblje karakteristično da se različita tijela javne vlasti na svim razinama bore za što veći utjecaj na regionalnu politiku (ideja Europe regija), čemu se opiru središnje vlade država članica Unije (Đulabić, 2007).

Nakon reforme fondova iz 1993. i daljnjeg širenja Unije pristupanjem Austrije, Švedske i Finske u 1995., prva ocjena kohezijske politike iz 1996. i Izveštaj Europske komisije iz 1997. nisu dali jasne podatke o povezanosti troškova strukturnih fondova i postizanja zacrtanih ciljeva ekonomske kohezije, premda je istaknut pozitivan politički utjecaj fondova kroz poticanje jačeg lokalnog sudjelovanja i razvijanje osjećaja »vlasništva« nad politikama EU. No, bilo je teško precizno iskazati ekonomsko opravdanje fondova u smislu njihova utjecaja na smanjivanje regionalnih nejednakosti. Također, Unija se trebala pripremiti za nov velik val proširenja koji je obuhvaćao tranzicijske države koje su gospodarski i društveno značajno zaostajale za EU-15. Agenda 2000 rezultat je pregovora i reformi kojima je trebalo pomiriti zahtjeve nacionalnih vlada članica Unije (željele su osigurati što više sredstava za vlastite regionalne/lokalne korisnike fondova) i zahtjeve za proširenjem Unije.

Stoga je u financijskoj perspektivi EU u periodu 2000.–2006. došlo do daljnjih reformi strukturnih fondova koje su djelomično bile rezultat proširenja Unije, a djelomično rezultat kontinuiranih političkih debata o ulozi i nadležnostima Europske komisije, nacionalnih vlada i regija vezanih uz upravljanje i provedbu instrumenata regionalne politike. Te se reforme mogu

slikovito pratiti kroz sadržaj tema i integraciju ciljeva regionalne politike u pojedinim proračunskim razdobljima. Tako primjerice *cilj 1* regionalne politike (regije koje zaostaju u razvoju i rubne regije Unije) i *cilj 6* (regije s iznimno niskom naseljenošću) iz perioda 1994.–1999. postaju *cilj 1* u razdoblju 2000.–2006. koji se odnosi na razvoj i strukturne prilagodbe regija koje zaostaju u razvoju (Allen, 2000).

Općenito, šest ciljeva strukturnih fondova iz perioda 1994.–1999. vezanih uz poticanje razvoja i strukturne prilagodbe i 13 inicijativa Zajednice (financirale su se iz sredstava strukturnih fondova, a služile su za ostvarivanje specifičnih ciljeva kohezijske politike) integrirano je u tri cilja Unije i četiri inicijative Zajednice. Ciljevi regionalne politike u razdoblju 2000.–2006. uključivali su:

- *cilj 1*: Razvoj i strukturne prilagodbe regija koje zaostaju u razvoju,
- *cilj 2*: Gospodarska i društvena konverzija područja koje se suočavaju sa strukturnim poteškoćama,
- *cilj 3*: Razvoj ljudskih potencijala.

Četiri inicijative Zajednice u razdoblju 2000.–2006. uključivale su: *Interreg III* (poticanje prekogranične i međuregionalne suradnje), *Laeder* (podrška ruralnom razvoju), *Equal* (borba protiv diskriminacije i nejednakosti na tržištu rada) i *Urban* (poticanje gospodarskog i socijalnog napretka zaostalih urbanih regija). Do 2006. strukturne fondove Unije su činili ESF, EAGGF, ERDF i FIFG. Tome svakako treba pridodati i Kohezijski fond koji se ne smatra strukturnim fondom u užem smislu (MVPEI, 2005).

Europska unija je nakon 2006. ponovo prošla kroz reformu regionalne i kohezijske politike i pratećih financijskih instrumenata. Proširenje Unije uzrokovalo je ne samo povećanje razlika među državama EU-25 već i povećanje gospodarskih razlika među regijama te povećanje razlika u strukturi i stopi zaposlenosti. Također, nove države članice suočavaju se s izazovima uspostavljanja odgovarajućih upravljačkih struktura za učinkovitu i efikasnu provedbu strukturnih fondova.

Općenito, reforma kohezijske politike za razdoblje 2007.–2013. poduzeta je kako bi se izravnije poticao gospodarski rast, kako bi se sredstva preusmjerila na najpotrebnije regije i najpotrebnije korisnike (nove članice Unije) te kako bi se korisnici sredstava dodatno osposobili za pripremu kvalitetnih projekata, pravodobno povlačenje sredstava EU i učinkovitu provedbu projekata. Da bi regije uopće bile prihvatljive za financiranje kroz strukturne fondove Unije, moraju ispunjavati niz kriterija prihvatljivosti. To su, primjerice, NUTS II regije s BDP-om manjim od 75% pros-

jeka EU, industrijska područja s visokom stopom nezaposlenosti (iznad prosjeka Zajednice), ruralna područja s niskom naseljenošću i visokom stopom nezaposlenosti, urbana područja s okolišnim problemima i niskom stopom obrazovanja stanovnika, ribarske grane u kojima je zabilježen trend smanjivanja zaposlenosti i sl.

Strateške smjernice kohezijske politike EU u razdoblju 2007.–2013. navode da Unija u tekućem proračunskom razdoblju planira ojačati stratešku dimenziju kohezijske politike tako da će se prioritete Unije snažnije integrirati u nacionalne i regionalne razvojne programe. Također, planira se praktična implementacija kohezijske politike na regionalnoj razini kao rezultat osnaživanja dijaloga između Europske komisije, država članica Unije i europskih regija te definiranja jasne raspodjele odgovornosti između Komisije, država članica i Europskog parlamenta. Navedenim aktivnostima namjerava se ostvariti poboljšana kvaliteta znanja, poticanje inovacija, stvaranje većeg broja kvalitetnih radnih mjesta, kreiranje atraktivne radne i investicijske klime na razini čitave EU i njezinih regija te se želi postići integracija teritorijalne dimenzije regionalne politike Unije u regionalne razvojne politike država članica (Vojnović, 2007).

Također, provedene su reforme u samim strukturnim fondovima koje se odnose na administrativno upravljanje unutar Europske komisije i njezinih općih uprava (strateški pristup, manji broj financijskih instrumenata, i sl.) te je napravljena nova podjela između strukturnih fondova i fondova namijenjenih poljoprivredi i ribarstvu. U financijskom razdoblju 2007.–2013. strukturne fondove čine Europski fond za regionalni razvoj (ERDF) i Europski socijalni fond (ESF). Oni zajedno s Kohezijskim fondom čine instrumente kohezijske politike Unije. Za financiranje poljoprivrede osnivaju se dva fonda: Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (*European Agricultural Fund for Rural Development* – EAFRD) i Europski poljoprivredni fond za garancije (EAGF), dok glavni instrument za ribarstvo postaje Europski ribarski fond (*European Fisheries Fund* – EFF). Novi financijski instrumenti poljoprivredne politike i ruralnog razvoja odnosno sektora ribarstva integrirani su u instrumente zajedničke poljoprivredne politike i zajedničke ribarske politike, no istodobno se koordiniraju s instrumentima zajedničke regionalne politike Unije (EK-poljoprivreda; EK-ribarstvo).

Kako bi se u razdoblju 2007.–2013. regionalna politika Unije učinila što efikasnijom, i dalje postoje tri prioriteta cilja, no oni su nešto drukčiji nego što su bili ciljevi iz 2000.–2006.:

1. Približavanje ili konvergencija (bivši cilj 1) koja podržava rast zapošljavanja i stvaranje novih radnih mjesta u državama članicama

i njihovim najnerazvijenijim regijama putem promoviranja uvjeta rasta koji vode približavanju nerazvijenih članica/regija europskom gospodarskom prosjeku. U okviru konvergencije od 2007. financirat će se aktivnosti proizvodnih ulaganja (R&D, jačanje poduzetništva), infrastrukturnih ulaganja (u sektorima zaštite okoliša, prometa, energetike, obrazovanja, zdravlja), jačanje ljudskog kapitala (obuka zaposlenika, uvođenje inovativnih metoda rada, jačanje institucija tržišta rada, provođenje reformi obrazovanja, poticanje cjeloživotnog učenja) i sl. Financijski instrumenti kojima će se podupirati aktivnosti i projekti konvergencije su ERDF, ESF i Kohezijski fond. Cilj konvergencije odnosi se na 17 država članica Unije, odnosno na 84 regije s ukupnom populacijom od 154 milijuna stanovnika i BDP-om nižim od 75% prosjeka Unije. Tome treba pridodati i 16 regija kojih je BDP tek neznatno viši od prosjeka Unije. Ukupna financijska alokacija za komponentu konvergencije u periodu 2007.–2013. iznosi 282,8 milijardi eura (199,3 milijardi eura namijenjeno je za 84 regije konvergencije, 14 milijardi za 16 graničnih regija, a 69,5 milijardi eura alocirano je za Kohezijski fond).

2. Regionalna konkurentnost i zapošljavanje (bivši *ciljevi* 2 i 3) poticat će promjene u navedenim sektorima i za to je namijenjeno ukupno 55 milijardi eura. Financijski instrumenti podupiranja aktivnosti/projekata regionalne konkurentnosti i zapošljavanja su ERDF i ESF. Svrha te komponente regionalne politike jest ojačati konkurentnost i povećati atraktivnost novih radnih mjesta što će se postići kroz dvojak pristup. U prvoj fazi izradit će se razvojni programi regija kojima je cilj pokrenuti i promovirati ekonomske promjene u gospodarstvu kroz uvođenje inovacija, promoviranje društva znanja, poticanje poduzetništva i zaštitu okoliša. U sljedećoj fazi vezanoj uz novootvorena radna mjesta podupirat će se obrazovanje i edukacija zaposlenika. Čak je 168 regija sa 314 milijuna stanovnika prihvatljivo za sudjelovanje u komponenti regionalne konkurentnosti i zapošljavanja.
3. Europska teritorijalna suradnja (kreirana na osnovi iskustava programa Zajednice INTERREG koji je trajao u periodu 2000.–2006.) ima cilj osiguranje harmoniziranog i uravnoteženog razvoja jačanjem prekogranične suradnje putem različitih lokalnih/regionalnih inicijativa, transnacionalne suradnje i razmjene iskustava budući da u prekograničnim područjima živi 37,5% stanovništva Unije. Ukupan proračun za europsku teritorijalnu suradnju iznosi

8,73 milijarde eura, a glavni izvor financiranja teritorijalnih aktivnosti je ERDF.

Općenito se može reći da se promjene prema razdoblju do 2006. odnose na činjenicu da su u financijskoj perspektivi za 2007.–2013. kohezijska i regionalna politika jače usmjerene na rast i kreiranje novih radnih mjesta te da ujedno snažnije stimuliraju načelo vlasništva politika i programa na lokalnoj i regionalnoj razini (*ownership concept*), pri čemu se države korisnice potiču na preuzimanje većih odgovornosti u upravljanju dodijeljenim financijskim sredstvima. Čitava Europska unija pokrivena je s jednim ciljem ili s više ciljeva kohezijske politike. Da bi se odredila geografska prihvatljivost država/regija za financiranje EU, Europska komisija donosi odluke na osnovi statističkih podataka, pri čemu je Europa podijeljena u različite grupe regija prema klasifikaciji NUTS. Primjerice, financiranje iz Kohezijskog fonda mogu tražiti sve regije onih država kojih je BDP niži od 90% prosjeka EU, u ciljeve konvergencije spadaju regije klasifikacije NUTS 2, u Europskoj prekograničnoj suradnji sudjeluju regije NUTS 3 duž unutrašnjih kopnenih i morskih granica, itd. Dodatni kriteriji po kojima Europska komisija alokira indikativna godišnja financijska sredstva po državama članicama uključuju prihvatljivu populaciju te stopu nezaposlenosti.

Vezano uz korištenje strukturnih fondova u razdoblju 2007.–2013., svaka država članica u dogovoru s Europskom komisijom priprema *nacionalni strateški referentni okvir* (*National Strategic Reference Framework*) koji je konzistentan strateškim načelima kohezije na razini Zajednice. Taj dokument definira razvojnu strategiju pojedine države i sadržava listu *operativnih programa* (*Operational Programmes*) koje država namjerava implementirati. Operativni programi sadržavaju prioritete država članica i/ili regija s predloženim projektima za koje će se tražiti (su)financiranje EU. Procijenjeno je da će Europska komisija u periodu 2007.–2013. usvojiti oko 450 operativnih programa (transport, zaštita okoliša, regionalna konkurentnost, zapošljavanje, itd.) s nekoliko tisuća projekata. U procesu programiranja i provođenju projekata, odnosno u upravljanju operativnim programima, uz tijela državne uprave države korisnice sredstava EU sudjeluju ekonomski i socijalni partneri te predstavnici civilnog društva.

Restrukturirani financijski instrumenti regionalne politike za period 2007.–2013. imat će neposredan utjecaj na razvijanje ostalih instrumenata financijske pomoći Unije. Osim što će kroz instrumente regionalne politike države članice Unije biti dužne uspostaviti transparentan i efikasan sustav upravljanja fondovima EU, svi dionici regionalne politike potaknut će se na efikasnije korištenje dodatnim financijskim instrumenatima. Tako je predviđena bliska suradnja između Europske komisije, Europske in-

vesticijske banke (*European Investment Bank* – EIB) i ostalih financijskih institucija, što će dodatno osnažiti nacionalne i regionalne kapacitete koji su potrebni za pripremu i provođenje projekata. Najpoznatiji oblici financijsko-tehničke suradnje uključuju: JASPERS (*Joint Assistance in Supporting Projects in European Regions* ili Zajednička pomoć u podršci projektima europskih regija), JEREMIE (*Joint European Resources for Micro to Medium Enterprises* ili Zajednička europska sredstva za mikro i mala poduzeća) i JESSICA (*Joint European Support for Sustainable Investment in City Areas* ili Zajednička europska podrška za održivo investiranje u gradskim područjima).

Regionalna politika počiva na načelima koja uključuju programiranje sredstava, koncentraciju sredstava na najpotrebnije regije i države, partnerstvo koje se odnosi na sve dionike u procesu odlučivanja (Europsku komisiju, države članice, regionalne i lokalne vlasti, socijalne partnere, kompetentne institucije) te dostatnost projekta. Dostatnost znači da se projekt ne bi mogao realizirati bez pomoći Zajednice, odnosno predviđena pomoć Zajednice komplementarna je s ostalim izvorima financiranja i nadopunjuje ih. Njima su za razdoblje 2007.–2013. dodana nova načela vezana uz koordinaciju, usuglašenost s pravnim aktima Zajednice, podijeljeno upravljanje između Europske komisije i države korisnice sredstava, načelo ravnopravnosti spolova, uključivanje koncepta održivog razvoja i sl. U fazi programiranja države članice pripremaju nacionalne razvojne planove, operativne programe i ostale programske dokumente koji sadržavaju opis gospodarske i socijalne situacije, opis strategije u pojedinom području, financijske tablice, utjecaj na okoliš, predložene kvantificirane ciljeve, prioritetna područja koja će se financirati kroz fondove EU, listu mjera, odnosno listu projekata, itd. Nakon toga slijede dokumenti koji sadržavaju konkretne detalje o projektu (definiiraju krajnjeg korisnika projekta, sadržavaju financijski plan, opisuju način komuniciranja i informiranja javnosti o projektu EU, itd.). Svaki program ima nadležan odbor za monitoring koji je odgovoran za praćenje provedbe programa ili projekata, a provodi se i njihova periodična evaluacija. Instrumente regionalne politike karakterizira stopa sufinanciranja, odnosno jasno su definirane stope ukupnih i javnih troškova koji su Europskoj komisiji prihvatljivi za financiranje, dok ostatak sredstava moraju osigurati relevantna tijela države korisnice fondova (Vojnović, 2007a).

2. Hrvatska i Instrument pretpristupne pomoći (IPA)

Zbog složenosti i multisektorskog utjecaja regionalne politike kojoj Europska unija pridaje iznimnu pozornost, područje regionalne politike i koordinacije strukturnih instrumenata među važnim je poglavljima na putu Hrvatskog pristupanja u Europsku uniju i ostvarivanja zahtjeva za punopravno članstvo. Stoga Europska komisija i ostala tijela EU pridaju značajnu pažnju stanju i trendovima razvoja regionalne politike u RH. Regionalna politika Hrvatske razmatrala se u okviru *Pristupnog partnerstva* (dokument Vijeća EU iz 2006.) koji sadržava kratkoročne i srednjoročne prioritete u procesu pridruživanja Uniji. Kao kratkoročni prioriteti RH u području regionalne politike i koordinacije strukturnih instrumenata istaknuti su izrada *Strategije regionalnog razvoja* i jačanje kapaciteta nadležnih institucija za upravljanje i provedbu strukturnih instrumenata EU. Srednjoročni prioriteti *Pristupnog partnerstva* navode uspostavljanje vertikalne i horizontalne koordinacije upravljanja strukturnim fondovima, razvijanje efikasnog sustava za praćenje i evaluaciju programa te uspostavu sustava za financijsko upravljanje i kontrolu strukturnih fondova. Isti dokument navodi kao jedan od hrvatskih izazova pitanje regionalne statistike.¹

Slijedom pretpristupnih aktivnosti izrađen je prijedlog *Strategije regionalnog razvoja RH* koji je tijekom 2006. predstavljen relevantnim dionicima regionalne politike. Također, izrađen je nacrt prijedloga *Zakona o regionalnom razvoju* koji bi trebao pružiti pravni okvir za upravljanje regionalnom razvojnom politikom. Vezano uz buduće korištenje strukturnih fondova, prema *Nacionalnom planu za pridruživanje EU 2007* kao srednjoročni prioritet RH navedena je izrada *Nacionalnog strateškog referentnog okvira* koji će biti osnova za korištenje strukturnih fondova, odnosno koji će definirati korištenje financijskih sredstava namijenjenih provođenju kohezijske politike EU kad RH postane punopravna članica Unije (MVPEI, 2007).

Na sličan način kao što je ostvarena reforma strukturnih, ribarskih i poljoprivrednih fondova Europske unije koji su namijenjeni državama članicama u financijskom razdoblju 2007.–2013., ostvarena je i reforma programa pomoći koji su namijenjeni državama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama za članstvo u Uniji. Općenito se može reći da je došlo do koncentracije pretpristupne pomoći budući da su glavni programi pomoći do 2006. (CARDS, PHARE, ISPA i SAPARD) od siječnja 2007.

¹ *Accession Partnership with Croatia*, Council Decision 2006/145/EC (2006).

zamijenjeni jedinstvenim instrumentom IPA (*Instrument for Pre-Accession Assistance*). IPA je glavni program pomoći EU koji je namijenjen Hrvatskoj, ostalim državama jugoistočne Europe i Turskoj. Pravne dokumente kojima se pokreće program IPA čine *Uredba Vijeća EU 1085/2006* kojom se osniva Instrument pretpristupne pomoći te *Uredba Komisije 718/2007* o provedbi Uredbe Vijeća EU o uspostavi programa IPA.²

Budući da se IPA sastoji od pet programskih komponenti³ koje uključuju sve one aktivnosti koje su se do sada financirale kroz CARDS, PHARE, ISPU i SAPARD, IPA postaje iznimno važan za države kandidatkinje i potencijalne kandidatkinje. IPA po svojoj strukturi predstavlja strukturne fondove u malom, odnosno analogan je instrumentima kohezijske, poljoprivredne i ribarske politike Unije, te priprema države kandidatkinje za korištenje strukturnih fondova, Kohezijskog fonda, poljoprivrednih i ribarskih instrumenata Unije. IPA daje mogućnost decentraliziranog upravljanja i provedbe programa čime države korisnice preuzimaju važnu ulogu u pripremi i implementaciji projekata EU. Nadalje, IPA znatno olakšava prekograničnu suradnju između država članica, država kandidata i potencijalnih kandidata. Uspostavljanjem jedinstvenog programa pomoći koji obuhvaća gotovo sva društveno-ekonomska područja, EU želi pokrenuti efikasan i učinkovit instrument koji će olakšati usklađivanje nacionalnih zakonodavstava s pravnom stečevinom Unije (*acquis*), kao i jačanje implementacije zakonodavstva. IPA ima cilj osigurati pomoć u strukturnim reformama, izgradnji prometne i okolišne infrastrukture, dostizanju europskih standarda, jačanju ruralnog razvoja i poljoprivrednim prilagodbama, a program će podupirati i čitav niz aktivnosti vezanih uz zapošljavanje, obrazovanje i socijalnu uključenost.⁴

Uredba Vijeća EU (*Council Regulation EC 1085/2006*) od 17. lipnja 2006. kojom se osniva Instrument pretpristupne pomoći sastoji se od:

- općenitih odredbi koje definiraju opis korisnika pomoći Zajednice, općeniti cilj i svrhu programa, opis pojedinačnih komponenti IPA, politički okvir pomoći, daju se informacije o indikativnim

² http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2006/l_210/l_21020060731en00820093.pdf; http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/site/en/oj/2007/l_170/l_17020070629en00010066.pdf

³ Komponenta I – Pomoć u tranziciji i jačanje institucija, Komponenta II – Prekogranična suradnja, Komponenta III – Regionalni razvoj, Komponenta IV – Razvoj ljudskih potencijala, Komponenta V – Ruralni razvoj.

⁴ Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU. www.strategija.hr

financijskim alokacijama, načinima planiranja pomoći i načinima programiranja,

- specifičnih odredbi (odnose se na pojedinačne komponente IPA),
- opisa menadžmenta i provedbe pomoći EU (pojašnjavaju se zahtjevi izvještavanja, rad odbora IPA, opisuju se vrste pomoći i mjere koje će se podržavati, pojašnjena je zaštita financijskih interesa Zajednice, objašnjeno je pravilo porijekla robe, usluga i radova, prihvatljivost financiranja, načelo kompatibilnosti i koordinacije s ostalim politikama EU, pojašnjeni su uvjeti suspendiranja pomoći EU te način evaluacije programa i politika),
- prijelaznih i završnih odredbi koje definiraju status država korisnica pomoći, pitanje proračuna, način revizije te datum stupanja na snagu.

IPA provedbena uredba (*Commission Regulation EC 1085/2006*) donesena je godinu dana kasnije (12. lipnja 2007.). Sastoji se od nekoliko poglavlja koja definiraju:

- zajedničke odredbe pomoći EU (pojašnjeni su opći principi i opći okvir pomoći, zajednička pravila provedbe programa, sustav upravljanja i sustav kontrole, financijski doprinos Zajednice, financijsko upravljanje, evaluacija i monitoring, način obavještanja javnosti i pravila informiranja budući da Europska komisija pridaje veliku pažnju promotivnim aktivnostima projekata koji se financiraju iz fondova EU),
- specifične odredbe (za svaku od pet komponenti IPA opisan je cilj pomoći Zajednice, prihvatljivi kriteriji financiranja, način programiranja, implementacija, financijski menadžment, evaluacija i monitoring),
- konačne odredbe pomoći (stupanje na snagu Uredbe).

U Dodatku A IPA provedbene uredbe pojašnjeni su akreditacijski kriteriji koji opisuju zahtjeve za uspostavom odgovarajućeg sustava kontrole, potrebu angažiranja obrazovanog i obučenog osoblja, način procjene i upravljanje rizikom, procedure verificiranja, načine ugovaranja i plaćanja, potrebu primjene računovodstvenih standarda, sigurnosne procedure, načine komuniciranja među svim dionicima u procesu, itd.

Ukupna sredstva za sve države korisnice fonda IPA po svim komponentama u sedmogodišnjem proračunskom razdoblju 2007.–2013. iznose 11.468 milijardi eura. Detaljnija raspodjela financijskih sredstava po dr-

žavama i po pojedinačnim komponentama IPA sadržana je u dokumentu Europske komisije koji se naziva *Višegodišnji indikativni financijski okvir* (*Multi-Annual Indicative Financial Framework* ili MIFF).⁵ Dokument se odnosi na trogodišnje razdoblje, a revidira se na godišnjoj osnovi. Sukladno MIFF-u, Hrvatskoj je u razdoblju 2007.–2010. namijenjeno 590 milijuna eura koji su odgovarajuće raspodijeljeni među svim komponentama IPA, pri čemu je u istom periodu najviše sredstava osigurano za regionalni razvoj (198,7 milijuna eura). Također, u svim komponentama (osim prve) zamjetan je trend porasta pomoći Zajednice. To je razumljivo, jer bi kroz nekoliko godina nadležne strukture javnog sektora trebale ojačati svoje institucionalne i administrativne kapacitete.

Uredba Vijeća EU, IPA provedbena uredba i *Višegodišnji indikativni financijski okvir* temeljni su dokumenti Europske komisije, no da bi IPA zaživjela u praksi i da bi javna tijela i javne institucije država korisnica pomoći mogli početi povlačiti financijska sredstva, Europska komisija i nadležna tijela korisnica IPA izradili su čitav niz dodatnih strateško-provedbenih dokumenata. Sve aktivnosti i sve mjere koje se predlažu za EU financiranje moraju biti u skladu sa Strategijom proširenja Unije (*Enlargement Strategy*) koja daje smjernice politike Europske komisije prema određenoj zemlji, s već spomenutim *Pristupnim partnerstvom* koje sadržava pogled EU na kratkoročne i srednjoročne ciljeve države kandidatkinje u pristupnom periodu, sa strateškim prioritetima Zajednice u periodu 2007.–2013. te s revidiranom *Lisabonskom agendom EU* koja promiče stvaranje kvalitetnih radnih mjesta (Vojnović, 2007a).

To nisu jedini strateški dokumenti. Među njih spadaju i *Višegodišnji indikativni planski dokument* koji sadržava strateške prioritete unutar pojedinih komponenti IPA,⁶ *Strateški okvir za razvoj RH 2006.–2013.* (usvojen od Vlade RH, ističe strateške prioritete Hrvatske),⁷ *Nacionalni programi za pridruživanje EU* koje RH izrađuju na godišnjoj bazi, *Okvir za usklađenost strategija 2007.–2013.* koji se odnosi na IPA komponente III (Regionalni razvoj) i IV (Razvoj ljudskih potencijala),⁸ te mnoge druge sektorske strate-

⁵ *Instrument for Pre-Accession Assistance (IPA), Multi-Annual Indicative Financial Framework for 2008-2010*, Communication from the Commission to the Council and the European Parliament. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/countries/ipa_miff_081106_en.pdf

⁶ *Multi-Annual Indicative Planning Document 2007-2009 for Croatia*, Commission Decision (2007) 2566. http://ec.europa.eu/enlargement/pdf/mipd_croatia_2007_2009_en.pdf

⁷ *Strateški okvir za razvoj 2006.–2013.* Vlada Republike Hrvatske, Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU, Zagreb (2006).

⁸ *Okvir za usklađenost strategija 2007.–2013.*, *Instrument prepristupne pomoći*. Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU, Zagreb (2007).

gije (promet, zaštita okoliša, obrazovanje, zdravstvo, zapošljavanje, ruralni razvoj, itd.). Navedeni strateški dokumenti osnova su za programiranje EU pomoći te se na njih nadovezuju brojni IPA provedbeni dokumenti koje su izradile hrvatske nadležne institucije u konzultacijama s potencijalnim dionicima programa i u koordinaciji s Europskom komisijom. IPA provedbeni dokumenti (godišnji programi, programi prekogranične i transnacionalne suradnje, operativni programi, strategija IPARD) izrađeni su za svih pet komponenti IPA.

Općenito se strukturni fondovi uspostavljaju tako da se imenuje Upravljačko tijelo (*Managing Authority*) koje uspostavlja institucionalni okvir programa, razvija sustav nadzora, sustav financijske kontrole te načine informiranja. Isto tijelo usvaja programe, priprema i podnosi godišnja izvješća provedbe, komunicira s Europskom komisijom i sl. Tijelo nadležno za plaćanje (*Paying Authority*) ovjerava aplikacije za sufinanciranje troškova i dostavlja ih Europskoj komisiji, isplaćuje sredstva EU krajnjim korisnicima, dostavlja podatke EK o isplatama i plan nabave, provjerava podnesene troškove i sl. Provedbena tijela ili agencije (*Implementing Agency*) imaju zadatak informirati potencijalne korisnike o EU pomoći, provjeravaju kvalitetu dostavljenih projektnih prijedloga, provjeravaju prihvatljivost troškova za sufinanciranje, razrađuju procedure provođenja programa itd. Krajnji korisnici mjere (*Final Beneficiary*) prijavljuju projekt za sufinanciranje EU, a općenito su krajnji korisnici tijela iz javnog i NGO sektora (tijela državne uprave, lokalna tijela, javne kompanije, javne agencije, udruge, sveučilišta, instituti, itd.).

Kako bi uspostavila odgovarajuću upravljačku strukturu u programu IPA, Hrvatska je analizirala iskustva država korisnica strukturnih fondova. Primjerice, cjelokupni koordinator programa korištenja strukturnih sredstava EU u Mađarskoj u periodu 2004.–2006. bio je Državni ured za nacionalni razvoj. Kao provedbeno tijelo za program gospodarske konkurentnosti imenovano je Ministarstvo gospodarstva i prometa (u suradnji s Mađarskom razvojnom bankom, regionalnim agencijama za koordinaciju potpore i Uredom za istraživanje i razvoj). Za provedbu programa regionalnog razvoja imenovan je Nacionalni ured za regionalni razvoj (u suradnji s regionalnim razvojnim agencijama), za ljudske resurse bilo je nadležno Ministarstvo rada i zapošljavanja, za projekte zaštite okoliša i izgradnju infrastrukture Ministarstvo gospodarstva i transporta (u suradnji s Ministarstvom zaštite okoliša i upravljanja vodama te Centrom za energiju), dok su poljoprivreda i ruralni razvoj bili u nadležnosti Ministarstva poljoprivrede i ruralnog razvoja (MVPEI, 2005).

Na osnovi iskustava država korisnica strukturnih fondova, Vlada RH donijela je u rujnu 2006. *Uredbu o ovlastima tijela nadležnih za koordinaciju i*

upravljanje Instrumentom za pomoć u pretpristupnom razdoblju, kojom su imenovana tijela državne uprave nadležna za program IPA po pojedinačnim komponentama.²⁰ Nakon toga je u veljači 2007. donesena Odluka o imenovanju osoba nadležnih za upravljanje Instrumentom pretpristupne pomoći te u kolovozu 2007. Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o opsegu i sadržaju odgovornosti te ovlastima tijela nadležnih za upravljanje Instrumentom pretpristupne pomoći (NN 108/2006, 18/2007, 82/2007).

Cjelokupna koordinacija programa IPA u Hrvatskoj u nadležnosti je Središnjeg državnog ureda za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU, a financijsko upravljanje u nadležnosti je Ministarstva financija unutar kojeg je uspostavljen Nacionalni fond.

Dalje se opisuju prioritetni ciljevi i mjere unutar svih pet IPA komponenti te navode upravljačka i provedbena tijela nadležna za pojedina sektorska područja (SDURS, 2007). Za IPA komponentu I koja se odnosi na pomoć u tranziciji i jačanje institucija izradivat će se nacionalni godišnji programi koji će sadržavati nacionalne prioritete države korisnice IPA pomoći koji su nužni za ispunjavanje političkih, gospodarskih i pravnih zahtjeva za punopravno članstvo u Europskoj uniji. Predlagatelji projekata mogu biti različita tijela iz javnog sektora, a za cjelokupnu koordinaciju prve komponente IPA u RH nadležan je Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU. Sukladno izrađenom Nacionalnom programu za 2007., prioriteti uključuju različita područja intervencije budući da se predloženi projekti odnose na ispunjavanje političkih i ekonomskih kriterija za pristupanje, borbu protiv korupcije, ljudska prava i prava manjina, tržišno natjecanje, razvoj informacijskog društva, poljoprivredu, okoliš, energetiku, carinsku uniju te na sudjelovanje Hrvatske u programima Zajednice. Za provedbu projekata iz komponente I bit će nadležna Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU (od veljače 2008. preuzela je poslove dotadašnje Središnje jedinice za financiranje i ugovaranje Ministarstva financija). Agencija će provoditi natječaje, dodjeljivati ugovore te plaćati izvođačima.

Komponenta II programa IPA odnosi se na prekograničnu suradnju. Ta komponenta slijedi logiku programiranja te uspostavlja takvu provedbenu strukturu koja je slična ERDF-u u državama članicama Unije. Komponenta II od iznimnog je značenja za Hrvatsku, jer većina hrvatskih županija direktno graniči sa susjednim državama koje su ili članice EU (Italija, Slovenija, Mađarska) ili su potencijalni kandidati za članstvo u EU, i kao takvi prihvatljivi su korisnici sredstava IPA (Bosna i Hercegovina, Srbija, Crna Gora). Kako bi se mogla povlačiti sredstva za projekte prekogranične suradnje, izrađeno je šest programa prekogranične suradnje sa susjednim

državama koji sadržavaju prioritete po određenim područjima (primjerice okoliš, obnovljivi izvori energije, jačanje poduzetničke klime, itd.). To nisu jedini programi u kojima Hrvatska sudjeluje, budući da javni i civilni sektor može sudjelovati i u dva programa prekogranične suradnje koji se odnose na područje Mediterana i jugoistočni europski prostor. U okviru te komponente IPA projekte predlažu minimalno dva prekogranična partnera koji djeluju u javnom sektoru. Aktivnosti bilateralnih i transnacionalnih programa pomoći usuglašene su s Europskom komisijom. Upravljačka struktura unutar komponente II IPA programa je složena budući da obuhvaća niz zajedničkih međudržavnih tijela. U Hrvatskoj su kao nadležne institucije za komponentu II imenovane Ministarstvo regionalnog razvoja te Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU.⁹

IPA komponenta regionalnog razvoja odnosno konkurentnosti (komponenta III) slijedi logiku programiranja i implementacije ERDF-a i Kohezijskog fonda Unije. Komponenta III strateški je razrađena u dokumentu *Okvir za usklađenost strategija 2007.–2013.* koji definira prioritetna ulaganja u infrastrukturu zaštite okoliša, izgradnju prometne mreže te na poticanje regionalne konkurentnosti i regionalnog razvoja. Navedeni prioriteti dalje su razrađeni u tri sektorska provedbena dokumenta koji su definirali mjere odnosno projekte u pojedinim sektorima na koje će se usmjeriti pomoć EU. Ti provedbeni dokumenti nazivaju se operativnim programima i izrađuju se za tri godine. Tijekom 2006. i 2007. izrađeni su (i odobreni od Europske komisije) *Operativni program za promet 2007.–2009.*, *Operativni program za zaštitu okoliša 2007.–2009.* te *Operativni program za regionalnu konkurentnost 2007.–2009.* Upravljačko-provedbena struktura unutar komponente III vrlo je složena budući da uključuje čitav niz resornih ministarstava i ostalih javnih institucija te je stoga u svim operativnim programima izdvojena komponenta tehničke pomoći koja će biti usmjerena na jačanje upravljačko-provedbenih kapaciteta nadležnih tijela.

Operativni program prometa 2007.–2009. definirao je na osnovi analiza i prepoznatih potreba u sektoru prometa prioritetne osi i prateće mjere. Riječ je o projektima kojima je cilj povezivanje nacionalnih prometnih mreža s transeuropskim mrežama koje pridonose postizanju ciljeva kohezije

⁹ *Slovenia-Croatia Operational Programme 2007–2013; Cross-border programme Croatia-Serbia 2007–2013; Hungary-Croatia cross-border cooperation programme; Cross-border programme Croatia-Montenegro 2007–2013; Cross-border programme Croatia and Bosnia and Herzegovina 2007–2013; European territorial cooperation, ERDF: MED Operational Programme 2007–2013; European territorial cooperation 2007–2013: South East Europe (SEE), Transnational cooperation programme for a moving European area in transition on the way to integration.*

kroz unapređenje željezničkog sustava (izgradnja i modernizacija pruga, veća sigurnost željezničkog prometa) te obnova rijeke Save kao plovnog puta (modernizacija riječnih putova i riječne infrastrukture). Budući da Europska unija namjerava financirati velike infrastrukturne projekte u vrijednosti većoj od 10 milijuna eura, bitan faktor pri odabiru projekata je zrelost projekta koja se odnosi na pripremljenost tehničke i projektne dokumentacije. Upravljanje programom IPA u sektoru prometa u nadležnosti je resornog Ministarstva prometa, dok je implementacija projekata IPA dodijeljena Hrvatskim željeznicama i Središnjoj agenciji za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU.

Operativni program zaštite okoliša 2007.–2009. definira nacionalne prioritete u sektoru gospodarenja otpadom i gospodarenju vodama, budući da je riječ o područjima koja zaostaju za standardima zaštite okoliša Europske unije i koja se odnose na financijski teške direktive EU (*investment heavy Directives*) za ispunjavanje kojih su potrebna znatna financijska sredstva. Prioriteti i mjere područja zaštite okoliša odnose se na razvoj infrastrukture gospodarenja otpadom (uspostava županijskih i/ili regionalnih centara za gospodarenje otpadom) kako bi se uspostavio integrirani sustav gospodarenja otpadom na razini RH te na sanaciju tzv. crnih točaka (visokoonečišćene lokacije) koje su prijetnja podzemnim vodama, okolišu i zdravlju stanovnika. Uspostavom novih centara za upravljanje otpadom i primjenom odgovarajućih tehnologija za obradu otpada planira se do 2015. smanjiti udio biorazgradivog komunalnog otpada koji se odlaže na odlagalištima na 50% (referentna je 1997.). Mjere sanacije crnih točaka uglavnom će se koncentrirati na kraško područje, budući da podzemne vode kraških područja osiguravaju čak 90% zaliha pitke vode RH. Tekući problemi u sektoru gospodarenja otpadom uključuju povećanje količina otpada koji se odlaže, ograničeno odvajanje otpada na mjestu nastanka, male stope oporabe i obrade otpada, nedostatak uređaja za oporabu i obradu komunalnog otpada, nedovoljno razvijen informacijski sustav i sl. te se očekuje da će projekti IPA pridonijeti rješavanju tih problema.¹⁰

Projekti gospodarenja vodama imaju cilj očuvanje vodnih resursa RH. Stoga će se ti projekti odnositi na modernizaciju i izgradnju sustava vodoopskrbe, na izgradnju pročišćivača otpadnih voda i na izgradnju i rekonstrukciju kanalizacijskih mreža. Premda je Hrvatska relativno bogata vodnim resursima, postojeći problemi vezani su uz prostornu i vremensku distribuciju vodnih resursa, uz utjecaj antropogenog onečišćenja na podzemne vode te uz ispuštanje nepročišćenih otpadnih voda.

¹⁰ *Operativni program za okoliš 2007.–2009.*, 2007HR16IPO003.

Kako je riječ o područjima koja spadaju pod ingerenciju različitih ministarstava, za projekte gospodarenja otpadom nadležno je Ministarstvo zaštite okoliša (ujedno nadležno za cjelokupnu koordinaciju aktivnosti zaštite okoliša), dok će Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost biti provedbena agencija projekata izgradnje županijskih i/ili regionalnih centara gospodarenja otpadom. Za projekte vodnog gospodarstva nadležno je Ministarstvo vodnog gospodarstva, dok su Hrvatske vode provedbena agencija koja će ugovarati i pratiti provedbu odobrenih projekata. Predlagatelji projekata, odnosno krajnji korisnici sredstava IPA u sektoru zaštite okoliša, jesu javna tijela odnosno javne kompanije koje posluju u sektoru gospodarenja otpadom i sektoru upravljanja vodama. Budući da je i ovdje riječ o velikim infrastrukturnim projektima koji prelaze vrijednost od 10 milijuna eura, potrebno je dobro pripremiti projektnu i aplikacijsku dokumentaciju te izraditi studiju utjecaja na okoliš. Općenito, kod infrastrukturnih projekata zaštite okoliša važan faktor pri odabiru projekata za EU financiranje bit će zrelost projekta.

Pored spremnosti projekta za provedbu, mnogi su drugi kriteriji prihvatljivosti koje treba ispuniti IPA infrastrukturna mjera zaštite okoliša. Neki od važnijih kriterija prihvatljivosti uključuju:

- održivost projekata (poštovanje okolišnih normi i standarda EU, usklađenost sa sektorskim politikama EU, dokazivanje financijske održivosti projekta kako bi se pokrili budući troškovi rada i održavanja);
- sukladnost s ciljevima i načelima okolišne politike EU (briga o kakvoći okoliša, zaštita zdravlja, poštovanje načela opreza, sprečavanja i uklanjanja štete na izvoru, primjena načela onečišćivač plaća);
- usklađivanje s okolišnim zakonodavstvom EU.

IPA provedbena uredba (čl. 149, Uredba EK 718/2007) naglašava da financijski doprinos Zajednice koji će sufinancirati projekte regionalnog razvoja neće prelaziti 75% prihvatljivih javnih troškova. Stopa sufinanciranja u iznosu do 85% moguća je samo u iznimnim i opravdanim slučajevima. Budući da je za projekte IPA potrebno osigurati nacionalno sufinanciranje, nekoliko je mogućih komplementarnih izvora financiranja. Dodatni izvori financiranja u zaštiti okoliša su proračun jedinica lokalne i regionalne samouprave, državni proračun, hrvatske financijske institucije (primjerice HBOR), Fond za zaštitu okoliša i energetska učinkovitost (sektor gospodarenja otpadom) te Hrvatske vode (sektor vodnog gospodarstva). Od međunarodnih financijskih institucija EBRD i EIB iskazali su interes za

sudjelovanjem u provedbi IPA projekata zaštite okoliša bilo putem tehničke pomoći bilo osiguranjem povoljnih zajmova za krajnje korisnike.

Operativni program za regionalnu konkurentnost 2007.–2013. sukladno prepoznatim potrebama i poslovnim mogućnostima RH ima cilj osigurati sredstva za jačanje gospodarstva, poticanje poduzetništva (posebno potaknuti aktivnosti razvijanja malih i srednjih poduzetnika) te dati podršku razvoju onih područja koja zaostaju u gospodarskom razvoju (to se odnosi na čak 10 hrvatskih županija). Prvi prioritet *Operativnog programa regionalne konkurentnosti* odnosi se na poboljšanje razvojnih mogućnosti nerazvijenih regija odnosno na izgradnju poslovne i turističke infrastrukture, pri čemu projekte mogu prijavljivati javne institucije, javne tvrtke, organizacije civilnog sektora, turističke organizacije i sl. Drugi prioritet *Operativnog programa* odnosi se na jačanje konkurentnosti gospodarstva kroz poboljšanje uvjeta ulaganja, kroz transfer tehnologija i obrazovnim aktivnostima. Unutar te komponente IPA moguće je očekivati posebne poticaje za male i srednje poduzetnike (prijedloge tih poticaja osmisлит će tijela na nacionalnoj razini). Jačanje konkurentnosti namjerava se ostvariti kroz implementaciju e-poslovanja, osiguranje savjetodavnih usluga, razvoj klastera, ulaganje u znanstvene projekte, uspostavu centra za bioznanost i sl. Upravljačka struktura programa obuhvaća čak tri ministarstva (gospodarstvo, regionalni razvoj i znanost), dok će za provedbu projekata biti nadležna Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU.¹¹

Komponenta IV programa IPA odnosi se na razvoj ljudskih potencijala i kao takva obuhvaća aktivnosti zapošljavanja, obrazovanja i mjere socijalne uključenosti. Ta komponenta slijedi logiku programiranja i provedbe koja je analogna zahtjevima ESF-a za države članice. Strateški dokument komponente IV, *Operativni program za razvoj ljudskih resursa 2007.–2009.*, ima cilj osigurati uvjete stvaranja novih kvalitetnih radnih mjesta koja će voditi ostvarenju ekonomske i društvene kohezije. Prioritet 1 *Operativnog programa* odnosi se na poboljšanje pristupa zapošljavanju i namijenjen je javnim službama (primjerice Hrvatskom zavodu za zapošljavanje) kojima je potrebna pomoć u kreiranju i provedbi aktivne politike zapošljavanja. Prioritet 2 odnosi se na potporu socijalnog uključivanja skupina kojima je otežan pristup obrazovanju i zapošljavanju (invalidi, osobe s niskim kvalifikacijama). Dodatni prioritet *Operativnog programa razvoja ljudskih potencijala* uključuje pomoć u reformi obrazovanja i usavršavanja (usklađivanje

¹¹ *Operativni program za regionalnu konkurentnost 2007.–2009.*, 2007HR16IPO001.

nacionalnog kvalifikacijskog okvira s Europskim kvalifikacijskim okvirom) te razvoj strukovnog obrazovanja i obrazovanja odraslih. U upravljanju komponentom jačanja ljudskih potencijala sudjeluju ministarstva gospodarstva, znanosti i socijalne skrbi, dok su za implementaciju projekata nadležni Hrvatski zavod za zapošljavanje i Agencija za strukovno obrazovanje.¹²

Peta komponenta programa IPA poznata je pod nazivom IPARD i odnosi se na ruralni razvoj. IPARD je direktan nastavak aktivnosti financiranih u okviru pretpristupnog fonda SAPARD. Cilj IPARDA je pomoć u strukturnim reformama poljoprivrednog i ruralnog sektora te pomoć u priprema za provođenje zajedničke poljoprivredne politike Unije država članica. Također, IPARD želi pridonijeti održivom razvoju ruralnih područja. Za povlačenje sredstava pete komponente IPA izrađen je *IPARD program 2007.–2013.* koji predstavlja strategiju pomoći rješavanja specifičnih problema ruralnih područja Hrvatske, budući da je taj dokument rezultat analize poljoprivrednog i ruralnog sektora.¹³

Tri najvažnija područja koja program IPARD ističe odnose se na:

- unapređenje učinkovitosti tržišta i provedbu veterinarskih, fitosanitarnih, zdravstvenih i okolišnih standarda Zajednice (to će se postići restrukturiranjem i modernizacijom poljoprivrednih gospodarstava te ulaganjima u preradu i prodaju poljoprivrednih i ribljih proizvoda),
- provođenje poljoprivredno-ekoloških mjera u okviru lokalnih razvojnih strategija (podržavat će se projekti poboljšanja i očuvanja krajolika te provedba lokalnih strategija ruralnog razvoja),
- razvoj ruralnog gospodarstva (sufinancirat će se mjere izgradnje i modernizacije ruralne infrastrukture, ruralne gospodarske aktivnosti, mjere uključivanja smjernica održivog razvoja u ruralni razvoj i sl.).

Općeniti je cilj IPARD-a poboljšanje kvalitete života u ruralnim područjima i ostvarivanje uvjeta gospodarskog razvoja kako bi se izbjegla depopulacija ruralnih regija. Za upravljanje programom IPARD nadležna je Uprava za održivi razvitak Ministarstva poljoprivrede, dok će za provedbu projekata biti odgovorna agencija IPARD pri Ravnateljstvu za strukturnu i tržišnu potporu u poljoprivredi tog ministarstva.

¹² *Operativni program za razvoj ljudskih potencijala 2007.–2009.*, 2007HF05IPO001.

¹³ *IPARD programme 2007–2013, Agricultural and Rural Development Plan.*

Za razliku od prvih četiriju komponenata programa IPA, koje su općenito namijenjene javnom sektoru, prednost IPARD-a je što krajnji korisnici financijskih sredstava EU (predlagatelji projekata) uz javni i NGO sektor mogu biti poljoprivredna gospodarstva, obrtnici i privatne tvrtke koje djeluju u pojedinim poljoprivrednim granama (sukladno uvjetima natječaja IPARD). Komponenta V slijedi logiku EAFRD-a (*European Agricultural Fund for Rural Development*) koji u financijskoj perspektivi Unije 2007.–2013. ne spada u instrumente strukturnih fondova, već u instrumente zajedničke poljoprivredne politike.

Nakon što su za sve komponente IPA izrađeni strateški i provedbeni dokumenti, slijedi proces akreditacije svih javnih tijela koja će biti uključena u upravljanje i provedbu programa po komponentama. Akreditacija znači da Europska komisija provjerava i ocjenjuje ispunjava li upravljačka i provedbena struktura IPA administrativne i tehničke zahtjeve za vođenje i implementaciju programa (kadrovi, kvalificirano osoblje, odgovarajuća IT podrška, postojanje jasnih i razrađenih radnih procedura, postojanje etičkog kodeksa ponašanja i sl.). Nakon provjere cjelokupnog sustava i procedura, Europska komisija donosi odluku o dodjeljivanju akreditacije. Sva javna tijela koja su navedena po pojedinim komponentama IPA nalaze se u različitim fazama postupka dobivanja akreditacije od Komisije.

Kako bi se jasno definirali odnosi između Europske komisije i RH u vezi sa sudjelovanjem Hrvatske u programu IPA, tijekom 2007. donesen je *Okvirni sporazum između Vlade RH i Komisije EZ o pravilima za suradnju u svezi s financijskom pomoći Europske zajednice RH u provedbi pomoći u okviru Instrumenta pretpristupne pomoći*. Taj sporazum sadržava opća pravila financijske pomoći Unije (usklađenost s politikama EU, proračunskim načelima Zajednice, kapacitetima korisnika, prioritetima u strateškim dokumentima i sl.), navodi način provedbe (opisuje karakteristike decentraliziranog upravljanja, uspostavljanje i imenovanje odgovarajućih struktura, postupak akreditacije), definira prihvaljivost izdataka, pravila o nabavi, načine informiranja i promidžbu projekata EU, definira pravila oporezivanja, carinske pristojbe i ostale fiskalne troškove, pojašnjava načine kontrole i revizije, definira godišnja i završna izvješća o provedbi, daje naputak o rješavanju pitanja arbitraže i rješavanju sporova i sl.¹⁴

¹⁴ NN – Međunarodni ugovori, 10/2007.

3. Zaključak

Premda regionalna politika Europske unije ima bogatu prošlost i premda su za postizanje ciljeva gospodarskog i društvenog napretka u zadnjih 50 godina potrošena znatna proračunska sredstva Zajednice, još uvijek postoje strukturne razlike među državama članicama i među regijama Unije. Također, upitno je hoće li europsko gospodarstvo u kratkom roku ispuniti ciljeve *Lisabonske agende* vezane uz podizanje konkurentnosti i stvaranje Europe znanja. Provesti cjelokupnu evaluaciju učinkovitosti regionalne politike Europske unije i pratećih financijskih instrumenata do kraja 2006. nije jednostavan zadatak ima li se na umu činjenica da su značajne strukturne promjene i rast gospodarstva zabilježeni samo u nekim područjima Unije (Irska, Španjolska). U Grčkoj rezultati regionalne politike nisu toliko istaknuti, kao ni u bivšim istočnonjemačkim pokrajinama u koje su uložena znatna financijska sredstva, ali nije zablježen odgovarajući napredak u podizanju konkurentnosti, rastu gospodarstva i strukturnim reformama. Do 1990-ih strukturni fondovi i inicijative Zajednice bili su brojni (niski financijski proračuni), tako da se nisu mogli točno procijeniti određeni efekti regionalne politike, premda su najveću korist osjetile manje i siromašnije države Zajednice. Tome treba dodati izazov integracije tranzicijskih zemalja koje su nedavnim proširenjem Unije izazvale promjene u demografskim i ekonomskim pokazateljima Zajednice. U raspravi o empirijskoj evaluaciji regionalne politike EU nameće se pitanje što točno mjeriti (da li, primjerice, odredbe iz osnivačkih Ugovora EZ, ciljeve iz uredbi, ciljeve i sadržaj različitih fondova), premda se napredak može iskazati u broju novootvorenih radnih mjesta, obučenoj radnoj snazi, rastu BDP-a i sl.

Općenito, regionalna politika i prateći financijski instrumenti kohezijske politike Unije mogu pomoći u razvoju, ali uspjeh znatno ovisi o provedbenom sustavu pojedinih država, o sustavnoj podršci provođenju pojedinih programa te o efikasnom ispunjavanju zahtjeva definiranih strogim birokratskim procedurama koje se odnose na dobivanje i pravodobno iskorištavanje sredstava EU. Na uspjeh regionalne politike i iskorištavanje financijskih sredstava Unije utječu i brojni drugi faktori koji su međusobno snažno povezani. Ovdje zasigurno spadaju obilježja projektnog ciklusa Europske unije vezanog uz programiranje, identifikaciju, financiranje, implementaciju i evaluaciju EU programa/projekata, način funkcioniranja unutrašnjeg tržišta Zajednice, pitanje tečaja za one države koje nisu članice monetarne unije, priroda različitih ekonomskih okruženja nacionalnih gospodarstava, dostupnost ostalih izvora financiranja koji su komplementarni fondovima EU, itd. Organizacijski i administrativni troškovi fondova u samoj Komi-

siji i dalje su visoki, a administrativne procedure odobravanja projekata i isplate sredstava su dugotrajne. Premda su na sadržaj, oblik i provedbu strukturnih fondova u prošlosti utjecale političke odluke Komisije i država članica, sredstva kohezijskih instrumenata, ribarske i poljoprivredne politike Europske unije i dalje ostaju važni instrumenti kojima se može pomoći u daljnjem širenju i napretku Unije kako bi se ostvarili ciljevi kohezije. To se posebno odnosi na nove države članice kojima se pomaže u prihvaćanju zahtjeva jedinstvenog tržišta Unije. Studije regionalne politike EU upućuju na to da se proširena ekonomija Unije neće oslanjati samo na redistributivni efekt strukturnih fondova, već će se vjerojatno kohezija ostvariti kroz djelovanje tržišnih mehanizama, politiku tržišnog natjecanja i putem koordiniranih ekonomskih politika država članica.

Čimbenici koji mogu usporiti postizanje ciljeva regionalne politike na razini čitave Europske unije uključuju: nedostatak javnih i privatnih sredstava potrebnih za cjelokupno financiranje projekata, opće makroekonomsko stanje države korisnice sredstava EU, nedovoljnu koncentraciju i usmjerenje sredstava, izostanak sveobuhvatnih razvojnih strategija, pitanje administrativne sposobnosti implementacije programa EU i projekata (povezano s kvalitetom kadrova, apsorpcijskim kapacitetima javne uprave i potencijalnih korisnika sredstava EU, načinima koordinacije fondova, načinima strateškog planiranja i postupcima usvajanja strateških odluka, iskustvom u programiranju fondova, dobro pripremljenim i pravovremenim projektnim prijedlozima – *project pipeline*), provedbom relevantne stečevine (*acquis*) u pojedinim sektorskim područjima, i sl.

Na te čimbenike nadovezuju se potencijalni faktori rizika povezani s brojem, kvalitetom i kontinuitetom administracije uključene u rad na fondovima EU, nedostatkom iskustava u pripremi i vođenju međunarodnih projekata među krajnjim korisnicima, implementacijskim tijelima i civilnom sektoru, nedostatkom iskustava u procedurama PRAG među javnim i privatnim kompanijama koje se natječu za provedbu projekata (za dobivanje ugovora o radovima, nabavu opreme ili pružanje konzultantskih usluga). Poseban faktor rizika jest vremenska ograničenost ugovaranja projekata koja je u okviru programa IPA (kao i u strukturnim fondovima) definirana pravilom $n+3$ – projekt se mora ugovoriti u vremenu od 36 mjeseci. U slučaju prekoračenja rokova za ugovaranje novac se vraća u proračun Europske unije. Uspješnost ugovaranja projekata utječe na buduće iznose financijskih sredstava koja se dodjeljuju državi korisnici fondova EU.

Iskustva novih država članica pokazuju da nije jednostavno iskoristiti sredstva koja Unija osigurava kroz različite strukturne fondove budući da je u projektnom ciklusu EU potrebno pripremiti kvalitetan projekt, dobiti

odobrenje Europske komisije, potpisati memorandum o financiranju s Komisijom, potrošiti odobrena financijska sredstva kroz ugovore o uslugama, o nabavi robe i o radovima koji se provode po posebnim procedurama PRAG Europske komisije (procedure ugovaranja pomoći Zajednice trećim zemljama), treba isplatiti izvođače te zadovoljiti procedure revizije projekata. Mađarskoj je, primjerice, u 2004. bilo dodijeljeno oko 450 milijuna eura, a u konačnici je za projekte bilo isplaćeno oko 200 milijuna eura. Za Litvu je 2005. Europska unija alocirala 300 milijuna eura, a isplaćena je samo trećina sredstava.¹⁵

Prema *Izvješću o napretku Hrvatske* u procesu pridruživanja iz studenog 2007., poglavlje regionalne politike i koordinacije strukturnih instrumenata bilježi određeni napredak. To se ponajprije odnosi na poboljšanje administrativnih sposobnosti te djelomično na zakonodavni okvir. Europska komisija je istaknula da je nacrt *Zakona o regionalnom razvoju* potrebno pojednostavniti i uskladiti s kohezijskom politikom Unije, a također je potrebno proširiti pravni okvir koji se odnosi na višegodišnje proračunsko planiranje, financijsko upravljanje i kontrolu sredstava EU. Nadalje, potrebno je daljnje usklađivanje s pravnom stečevinom (*acquis*) u sektorskim područjima koja se odnose na tržišno natjecanje, državne potpore i zaštitu okoliša. Pohvaljen je napredak u vezi s uspostavljenim institucionalnim okvirom programa IPA, no ostaju otvorena pitanja koja traže daljnje napore vezane uz jačanje administrativnih sposobnosti, uspostavljanje odgovarajuće računalne potpore za provođenje strukturnih fondova te uspostavljanje sustava financijskog upravljanja i sustava nadzora provedbe strukturnih fondova.¹⁶

Premda je sam IPA velik izazov za javni sektor RH (stopa uspjeha povlačenja i trošenja sredstava utjecat će na buduće financijske alokacije instrumenata kohezijske, poljoprivredne i ribarske politike Unije), prijeko su potrebni dodatni naponi kako bi Hrvatska bila spremna za učinkovitu apsorpciju još značajnijih financijskih sredstava koja će pridonijeti osnaživanju koncepta regionalne politike u RH i ostvarivanju razvojnih ciljeva. Pravodobnom pripremom, jačanjem kapaciteta, usvajanjem novih znanja i efikasnom koordinacijom cjelokupnog sustava, Instrument pretpristupne pomoći i budući strukturni instrumenti mogu biti značajan alat koji će pružiti pomoć u podizanju kvalitete cjelokupnog gospodarskog i socijalnog okruženja kako bi se RH što uspješnije suočila s izazovima jedinstvenog tržišta Unije.

¹⁵ *IPA training in Croatia*, Ecorys Nederland BV, Zadar, 10.–17. listopada 2007.

¹⁶ *Izvješće Europske komisije o napretku Hrvatske za 2007. god.*, COM (2007) 663.

Literatura

- Allen, D. (2000) *Cobesion and the Structural Funds*. U: H. Wallace, W. Wallace (eds.) *Policy Making in the European Union*. Oxford University Press
- Buenger, K. (2004) *European Economic Policy*. International Graduate Business School Zagreb
- Dulabić, V. (2007) *Regionalizam i regionalna politika*. Društveno veleučilište u Zagrebu, Suvremena javna uprava
- MVPEI (2005) *Regionalna politika EU*. Ciklus seminara *Abeceda EU*
- MVPEI (2007) *Nacionalni program RH za pristupanje Europskoj uniji za 2007. godinu*
- SDURS (2007) *Instrument pretpristupne pomoći (IPA)*. Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU
- Vietor, R. H. K. (2003) *European Monetary Union*. Harvard Business School
- Vojnović, M. (2007) *Financijski sustav EU u periodu 2007–2013*. Informator, 10–26, 5286.
- Vojnović, M. (2007a) *EU Financial Assistance for 2007–2013 Period*. International Graduate Business School Zagreb

Internetne stranice

- EK-poljoprivreda: Europska komisija, Opća uprava za poljoprivredu i ruralni razvitak (DG Agriculture and Rural Development). http://ec.europa.eu/agriculture/index_en.htm
- EK-regionalna politika: Europska komisija, Opća uprava za regionalnu politiku (DG REGIO). http://ec.europa.eu/regional_policy/index_en.htm
- EK-ribarstvo: Europska komisija, Opća uprava za ribarstvo i pomorstvo (DG Fisheries and Maritime Affairs). http://ec.europa.eu/fisheries/cfp_en.htm

EUROPEAN STRUCTURAL FUNDS AND IPA – INSTRUMENT FOR PRE-ACCESSION ASSISTANCE

Summary

Regional differences within the European Union and the Member States themselves have always been considered as a barrier to a harmonised development of the Union, i.e. as an obstacle to cohesion, thus making regional policy one of the oldest Union policies. European Union structural funds have developed parallel with the Community's regional policy trends, since they comprise financial instruments whose aim is to achieve economic and social cohesion on the common European market. In the period 2007–2013, one third of the EU budget will be allocated for abating regional economic differences.

Croatia, as an EU candidate country, began using the IPA pre-accession assistance fund in January 2007. General objective of the IPA programme is assistance to Croatia in harmonisation and implementation of EU legislation and stimulation of changes in all relevant social and economic areas, which will lead to the fulfilment of economic and political accession criteria. It also aims at the establishment of the appropriate structures within the public administration system that will be responsible for post-accession management and implementation of cohesion instruments (structural funds and Cohesion fund) as well as of agricultural and fishing EU policy.

Key words: European Union and Croatia, pre-accession assistance, structural funds, regional policy, cohesion, IPA