

Euroregije i prekogranična suradnja

Euroregije, kao asocijacije (samo)upravnih jedinica sub-nacionalne razine iz različitih država, pojavljuju se na području Europe već niz godina. Prema nekim dostupnim podacima (EURegio No.2, Izdavač INFORMEST, 2007.), trenutno je aktivno 200-ak „euroregija“ na području koje obuhvaća EU i države koje graniče s njom. Veličina, broj članova, organizacijska struktura pa ciljevi koje si takve organizacije postavljaju, jako variraju između pojedinih „euroregija“, tako da se u ovom trenutku, pod tim nazivom, teško može govoriti o jedinstvenom, unificiranom pojmu „euroregija“, već se time podrazumijevaju više ili manje strukturirane asocijacije samouprava (u pravilu regionalne razine) iz više država. Jedinstveni pravni okvir koji bi definirao „euroregije“ na razini EU, koji bi doveo do unificiranja i standardizacije euroregija, te omogućio razvoj adekvatnih pravnih i financijskih instrumenata za subjekte poput euroregija, nije postojao do 2006. godine.

Prepoznajući potencijal koji leži u takvom obliku prekograničnog povezivanja regija, a u skladu s temeljnim načelima kohezijske politike EU, Europska komisija je krajem 2006. godine predložila tekst uredbe kojim se regulira pitanje euroregija. Prijedlog je usvojen od Vijeća Europske unije krajem 2006. godine (UREDBA (EZ-a) br. 1082/2006 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 5. srpnja 2006. o Europskim grupacijama za teritorijalnu suradnju (EGTS), dajući vrlo važan impuls daljnjem razvoju euroregija kao potencijalno važnog alata za regionalni razvoj putem prekogranične suradnje.

Primorsko-goranska županija među prvima se u Republici Hrvatskoj angažirala na području prekogranične suradnje općenito, pa tako i u kontekstu euroregija, te je među osnivačima Jadranske euroregije i aktivno sudjeluje u inicijativi osnivanja euroregije Alpe-Jadran. Jadranska je euroregija već ustrojena i funkcionirajući organizam, dok je inicijativa vezana uz euroregiju Alpe-Jadran u samim začetima.

Jadranska euroregija – struktura, ciljevi i mogući učinci

Kao što je već rečeno, Jadranska euroregija (u daljnjem tekstu - JE) osnovana je 30. lipnja 2006. godine sa sjedištem u Puli, a članice su joj regije, gradovi i općine iz svih jadranskih zemalja. Osim predsjednika (privremeno tu funkciju vrši Ivan Jakovčić, župan Istarske županije), tijela JE su Izvršni odbor, Nadzorni odbor, Skupština te Komisije za pojedine sektore kako slijedi:

1. Komisija za turizam i kulturu,
2. Komisija za ribarstvo,
3. Komisija za promet i infrastrukturu,
4. Komisija za zaštitu okoliša,
5. Komisija za proizvodne aktivnosti.

Primorsko-goranskoj županiji ukazano je veliko povjerenje budući da predsjedava Komisijom za promet i infrastrukturu (ispred PGŽ funkciju predsjedavajućeg obnaša Pavao Komadina, dekan Pomorskog fakulteta u Rijeci). Spomenimo tu i Tehničko tajništvo JE, koje servisira tijela JE i njene članice u sklopu aktivnosti JE.

Ciljevi JE mogu se definirati na sljedeći način:

- ♦ **suradnja jadranskih regija – jedinica lokalne samouprave - na održivom razvoju jadranskog bazena** (neophodnu ulogu u tom procesu moraju odigrati jedinice lokalne samouprave kao teritorijalne i političke jedinice najbliže čovjeku);
- ♦ **implementacija i primjena instrumenata sukladno Europskoj povelji o lokalnoj i regionalnoj samoupravi, Konvenciji o prekograničnoj suradnji te sukladno Konvenciji o regionalnoj upravi;**
- ♦ lakši i efikasniji **zajednički pristup europskim fondovima;**
- ♦ **jačanje institucionalne stabilnosti** na Balkanu s konačnim ciljem što skorijeg i bržeg ulaska europskih zemalja na Jadranu u Europsku uniju;
- ♦ jačanje **međuregionalne suradnje između bliskih regija** koja omogućava razmjenu dobara i usluga, te transfer znanja, dobrih praksi i tehnologije.

U ovome času, JE se pokazuje kao vrlo koristan alat za uspostavu i održavanje kontinuirane komunikacije među regijama na Jadranu. Takva komunikacija ima dva temeljna učinka, vrlo važna za prekograničnu suradnju na Jadranu:

- a) pridonosi međusobnom upoznavanju i zbližavanju jadranskih naroda,
- b) pridonosi usuglašavanju stavova oko zajedničkih interesa (održivi razvoj i zaštita Jadrana)

Ova dva učinka izravno utječu na prevladavanje međusobnih povijesno (ne) utemeljenih antagonizama i predrasuda, koje nikada ne treba podcijeniti. Premošćivanje razlika, te pronalaženje suglasja među regijama Jadrana, u konačnici posredno može utjecati i na pozitivan razvoj međudržavnih odnosa, jer nikada ne treba smetnuti s uma da državni i regionalni interesi ne moraju uvijek biti potpuno usklađeni.

Prekogranična suradnja regija – važan instrument kohezijske politike EU

U proračunskom razdoblju 2007-2013, EU je teritorijalnu suradnju (ona uz prekograničnu obuhvaća i transnacionalnu i međuregionalnu suradnju) promovirala u status jednog od 3 Cilja Kohezijske politike EU. Namijenjeno joj je 7.75 milijardi € ili 2.52% ukupnih sredstava za provedbu ciljeva Kohezijske politike. Ta činjenica, sama po sebi, govori o važnosti koju EU pridaje razvoju regija, kao idealno zamišljenoj temeljnoj razvojnoj razini.

Već spomenutom Uredbom br. 1082/2006 Europskog Parlamenta i Vijeća od 5. srpnja 2006. o Europskim grupacijama za teritorijalnu suradnju (EGTS), EU je dala značajan impuls prekograničnoj suradnji među regijama, te regionalnom razvoju

općenito, budući da se tom Uredbom, osim mogućnosti zajedničkog obavljanja nekih aktivnosti u sklopu regionalnih nadležnosti, regijama iz raznih zemalja otvara mogućnost izravne veze između regija i bogatih EU fondova, bez posredovanja (ali uvijek uz prethodni blagoslov!) središnjih vlada. Takva direktna spona (predviđeno je da euroregije izrađuju vlastite *operativne programe*, strateške razvojne programske dokumente, temeljem kojih bi im EK dodjeljivala bespovratna sredstva), sigurno bi izazvala najmanje dva učinka:

- a) učinkovitije i svrsishodnije korištenje EU fondova (programi bi se definirali i provodili bliže „izvoru“ potreba)
- b) snažan impuls daljnjoj decentralizaciji država

Naravno, obje te činjenice, a naročito EGTS Uredba, izazvale su niz (negativnih) reakcija u središnjim vladama država EU, a razlozi su vrlo jasni i (ne)opravdani. Naime, jasno je da tko drži novac, drži moć, pa je stoga u potpunosti razumljivo da se središnje vlade ne žele lako odreći kontrole nad EU sredstvima namijenjenima regionalnom razvoju, koja je u ovom času vrlo čvrsta. Hrvatska u ovom kontekstu ni po čemu nije iznimka, osim možda po iznimno visokom stupnju centralizacije koji je pri tome duboko ukorijenjen u političku kulturu, što će, može se pretpostaviti, prouzročiti naročito velike otpore takvim pokušajima EU da pospješi decentralizaciju.

Prekogranična suradnja – instrumenti

Kao što je već rečeno, EU dodjeljuje značajna bespovratna sredstva za prekograničnu suradnju regija. Naravno, dodjela sredstava obavlja se po strogo definiranim pravilima, temeljem kvalitetno pripremljenih razvojnih planova. Ti planovi se u kontekstu EU fondova nazivaju Operativni programi (u daljnjem tekstu OP), a izrađuju se za određeno područje (uobičajeno na NUTS II razini) unutar jedne države ili više država (u slučaju prekograničnih OP ili euroregija u budućnosti). OP definiraju razvojne prioritete, organizacijsku strukturu za provedbu programa, procedure upravljanja programom, te iznose i izvore financiranja, a sve to za 7-godišnje razdoblje. Uobičajeno je da se unutar jednog OP-a, definira određen broj kapitalnih projekata, dok se ostatak sredstava dodjeljuje raznim kategorijama korisnika temeljem javnih natječaja za dodjelu darovnica. Programiranje OP-a se obavlja na NUTS II razini, ali u upravljanje programom uključuju se regije na NUTS III razini, što u Hrvatskoj odgovara županijama.

Što se tiče Republike Hrvatske, prekogranična suradnja (financira se komponentom 2. programa IPA) iznimno je važan instrument regionalnog razvoja, jer su gotovo sve županije pogranične (a djelomično se u OP prekogranične suradnje mogu uključivati i one rijetke županije koje ne graniče izravno sa stranim regijama). Ona je naročito važna za razvijene županije koje ne mogu računati na značajnija sredstva iz ostalih komponenti programa IPA. Hrvatska je uključena u 6 OP-a prekogranične suradnje te 2 OP-a transnacionalne suradnje, a na raspolaganju joj je nekoliko desetaka milijuna € bespovratnih sredstava.

Prekogranična suradnja na Jadranu

Jedan od financijski najizdašnijih (ukupna sredstva u programu iznose 150 milijuna € za razdoblje 2007.-2010.) prekograničnih OP-a u kojima sudjeluju hrvatske županije je i program IPA Jadranska prekogranična suradnja, u koji su uključene sve hrvatske jadranske županije i Karlovačka županija (uz izvjesna ograničenja). Projekti koji će se moći financirati u sklopu ovoga programa moraju se uklapati u definirane prioritete suradnje i odgovarajuće Mjere kako slijedi:

Prioritet 1: *Gospodarska, društvena i institucionalna suradnja*

Mjera 1.1. Istraživanje i inovacije,

Mjera 1.2. Novčana potpora inovativnim malim i srednjim poduzećima,

Mjera 1.3. Društvene, radničke i zdravstvene mreže,

Mjera 1.4. Institucionalna suradnja.

Prioritet 2: *Prirodna i kulturna bogatstva i sprječavanje rizika*

Mjera 2.1. Zaštita i unaprjeđenje morskog i obalnog područja,

Mjera 2.2. Upravljanje prirodnim i kulturnim bogatstvima i sprječavanje prirodnih i tehnoloških rizika,

Mjera 2.3. Štednja energije i obnovljivi izvori energije,

Mjera 2.4. Održivi turizam.

Prioritet 3: *Pristupačnost i mreže*

Mjera 3.1. Fizička infrastruktura,

Mjera 3.2. Sustavi održive pokretljivosti,

Mjera 3.3. Komunikacijske mreže.

Prioritet 4: *Tehnička pomoć*

Mjera 4.1. Upravljanje i provedba,

Mjera 4.2. Informiranje, promidžba i vrednovanje.

U odnosu na prethodno programsko razdoblje (2000.-2006., inicijativa INTERREG), u sklopu prekogranične suradnje došlo je za Hrvatsku do značajnih promjena. One se, prvenstveno u Jadranskom OP-u, očituju, prije svega, u tri aspekta:

a) *upravljanje programom* – hrvatske županije prvi put su izravno uključene u upravljačke strukture programa i to u potpuno ravnopravnom odnosu spram regija iz zemalja članica EU;

b) *financiranje* – nakon programa CARDS i PHARE, u sklopu kojih su za prekograničnu suradnju hrvatskih partnera bila dostupna minimalna sredstva, program IPA toj svrsi dodjeljuje značajna sredstva;

c) *vrsta projekata* – za razliku od prošlosti, u novom programskom razdoblju, pored tzv. „soft“ projekata (izrada studija, susreti stručnjaka, razmjena iskustava i sl.) mogu financirati i znatno konkretniji projekti, poput manjih investicija u prometnu infrastrukturu ili poticaji gospodarstvenicima.

Jadranska euroregija kao katalizator prekogranične suradnje na Jadranu

Kao što je već spomenuto, euroregije bi trebale biti i alat za učinkovitije korištenje EU fondova. To je i jedan od ciljeva osnivača JE, a dosadašnje aktivnosti u sklopu JE prvenstveno su bile usmjerene upravo ka definiranju liste zajedničkih projekata koji bi bili od strateške važnosti za čitavo područje Jadrana. Radom stručnih komisija, do sada je definiran određen broj projekata u svim važnim sektorima uključujući zaštitu okoliša, upravljanje rizicima, razvoj prekograničnih poduzetničkih mreža, informatičko umrežavanje JE itd., a preostaje definitivna potvrda sudjelovanja partnera.

Nakon toga, pristupit će se razradi projektne dokumentacije, kako bi svi navedeni projekti bili predloženi za financiranje u sklopu OP IPA Jadranska prekogranična suradnja. Ovdje valja napomenuti da usvajanje određenog projektnog prijedloga od tijela JE ne znači da su za njega osigurana bespovratna EU sredstva. Naime, JE u ovom trenutku ne raspolaže vlastitim sredstvima za financiranje projekata, niti upravlja sredstvima EU. Ipak, značaj dogovora postignutih u sklopu JE očituje se u činjenici da se u teritorijalnom smislu JE gotovo idealno podudara s područjem koje je obuhvaćeno OP IPA Jadranska prekogranična suradnja. Jednostavno rečeno, to znači da su regije članice JE, ujedno i regije korisnice sredstava u sklopu OP IPA Jadranska prekogranična suradnja, a njihovi predstavnici sjede, kako u upravljačkim tijelima JE, tako i u tijelima OP IPA JPS (nekada su to doslovno iste osobe!), tako da projekti o kojima je postignuta suglasnost u sklopu JE imaju velike izgleda dobiti bespovratna sredstva za realizaciju u sklopu OP IPA JPS. To naročito vrijedi za „strateške“ projekte, koji se u sklopu OP IPA JPS usvajaju po zasebnoj proceduri, ali razgovori unutar JE zasigurno pridonose i realizaciji svih ostalih projekata manjeg opsega koji će se prijavljivati na javne natječaje pa čak i izvan konteksta OP IPA JPS.

Zaključno

Razgovori, razmjene iskustava i zajednički projekti, zasigurno pridonose razvoju regija koje čine JE. Snažnije regije i pojedinačno se lakše „nose“ sa središnjim vladama, a kada bi se jadranske regije uspjele usuglasiti oko zajedničkih politika, te iste politike koordinirano provodile kroz zajedničke projekte i aktivnosti, tada bi njihov utjecaj na središnje nacionalne vlade, pa i samu EU bio daleko snažniji. Pored pojedinih euroregija, regije moraju, u što većoj mjeri, koristiti i međunarodne organizacije i tijela koja reprezentiraju regije u ime tijela EU, kako bi promovirale vlastite interese i promicale procese decentralizacije. EU će im pri tome svakako dati punu podršku, jer se kroz sve mjere i aktivnosti EU i njenih tijela provlači jedan zajednički (iako „između redaka“) nazivnik, a to je jačanje regija i posredno slabljenje nacionalnih država. Takvi trendovi naići će, zasigurno, na žestok otpor središnjih vlada, naročito u onim državama u kojima je centralizirani sustav upravljanja čvrsto ukorijenjen ili koje su svoj državni suverenitet stekle nedavno, poput Hrvatske. Takav otpor je jasno vidljiv i na primjeru Uredbe EGTS, koja neće zaživjeti dok države ne donesu

adekvatne provedbene propise u sklopu vlastitih nacionalnih zakonskih sustava, što je do sada učinio iznimno malen broj država članica EU. Takve će zakonske akte prve morati donijeti upravo države kandidatkinje za članstvo u EU, jer je to obveza u sklopu usvajanja *acquis communautaire*-a da bi mogle ući u EU. Stoga, hrvatske vlasti moraju već sada poduzimati korake kako bi se omogućilo snažno prekogranično povezivanje hrvatskih i stranih regija, a trenutak za to je idealan budući da je upravo u tijeku izrada prijedloga nove Strategije regionalnog razvoja i Zakona o regionalnom razvoju. S druge strane, hrvatske županije moraju uložiti daleko više u razvoj vlastite administracije kako bi je osposobile da surađuje sa stranim regijama i uspješno koriste EU za tu svrhu.

Euroregije su, dakle, važan razvojni i politički alat koji stoji na raspolaganju hrvatskim regijama (županijama), pa ga one ne bi smjele podcijeniti. Raduje činjenica da su, barem neke hrvatske županije (među kojima se snažno ističu istarska, primorsko-goranska, međimurska i varaždinska), prepoznale tu činjenicu. Poruku o tome treba uporno i glasno prenositi tijelima na nacionalnoj razini i drugim županijama u Hrvatskoj.

Mr. sc. Hrvoje Marušić