

ANALYSIS AND EVALUATION OF THE PROGRAM OF CO-FINANCING THE IMPLEMENTATION OF EU PROJECTS AT THE LOCAL AND REGIONAL LEVEL IN CROATIA IN THE PROGRAM PERIOD 2014-2020

ANALIZA I VREDNOVANJE PROGRAMA SUFINANCIRANJA PROVEDBE EU PROJEKATA NA LOKALNOJ I REGIONALNOJ RAZINI U HRVATSKOJ U PROGRAMSKOM RAZDOBLJU 2014.-2020. GODINE

HUŠKA, Davor

Abstract: *With the accession of the Republic of Croatia to the European Union in 2013, the possibility of using significant financial resources from European funds opened up. The most significant funds were available to municipalities, cities and counties and their institutions during the financial perspective 2014-2020. Particular attention was paid to directing funds to less developed areas with the aim of more balanced regional development. The problem identified from the very beginning of the use of EU funds was the insufficient fiscal capacity of beneficiaries for mandatory co-financing of EU funds from their budgets.*

Key words: *balanced regional development, EU funds, co - financing*

Sažetak: *Ulaskom Republike Hrvatske u članstvo Europske unije, 2013. godine, otvorila se mogućnost korištenja značajnih financijskih sredstava iz Europskih fondova. Najznačajnija sredstva bila su dostupna općinama, gradovima i županijama te njihovim ustanovama i to tijekom financijske perspektive 2014.-2020. god. Posebno se vodila briga o usmjeravanju sredstava na slabije razvijena područja a s ciljem ravnomjernijeg regionalnog razvoja. Problem koji je uočen od samog početka korištenja sredstava fondova EU bio je nedostatan fiskalni kapacitet korisnika za obvezno sufinanciranje EU sredstava iz njihovih proračuna.*

Ključne riječi: *ravnomjeran regionalni razvoj, EU fondovi, sufinanciranje*



Author's data: Davor, Huška, mr.sc., Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU, Zagreb, davor.huska@mrrfeu.hr

1. Uvod

Prateći i sudjelujući u praksi od samog početka korištenja EU fondova u Republici Hrvatskoj, autor je u prilici istražiti potrebitost i opravdanost pokretanja programa sufinanciranja iz državnog proračuna projekata koji se kandidiraju i financiraju iz fondova Europske unije. Posebna pozornost tijekom tog ciklusa bila je na jedinicama lokalne i regionalne samouprave (općinama, gradovima i županijama) i njihovim ustanovama, kao najznačajnijim korisnicima a kojima je usmjeren najveći dio predviđenih sredstava u financijskoj omotnici namijenjenih Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2014.-2020. godine, koja je ukupno vrijedna 10,7 milijardi EUR-a. Raspored sredstava prema Operativnim programima (OP) vidljiv je u tablici br. 1. Prema pravilima Europske unije, na taj period od 7 godina dodaje se po modelu n+3, dodatne tri godine za korištenje sredstava koja su ugovorena do kraja 2020. godine. Koristeći saznanja iz nekoliko godina prije pristupanja Hrvatske Europskoj uniji, a kada su na raspolaganju jedinicama lokalne i regionalne samouprave bila dostupna znatno manja sredstva EU fondova za različite projekte, te uvažavajući njihova iskustva, došlo se do saznanja da je korisnicima jedan od većih problema, nakon odobrenja projekta, obveza sufinanciranja iz vlastitih sredstava tijekom provedbe projekta. Upravo iz tih razloga Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU (MRRFEU) tijekom 2014. godine inicira osiguranje financijskih sredstava za tu namjenu. Istražujući aktivnosti MRRFEU tijekom konzumiranja financijske omotnice Europske unije 2014.-2020. godine dolazi se do saznanja o različitim modelima i izvorima sufinanciranja projekata Europske unije, prvenstveno namijenjenim jedinicama lokalne i regionalne samouprave.

2. Operativni programi i EU fondovi dostupni Republici Hrvatskoj (2014.-2020. god.)

U financijskom razdoblju 2014.-2020. godine Republici Hrvatskoj je bilo na raspolaganju 10,7 milijardi eura iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI fondovi). Sredstva su raspoređena u četiri Operativna programa kako slijedi u nastavku [1]. Aktivnosti unutar pojedinog operativnog programa se financiraju iz odgovarajućeg ESI fonda koji je s njima usko povezan (Kohezijski fond, Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj, Europski fond za pomorstvo i ribarstvo) [2].

Naziv Operativnog programa	Ukupna vrijednost (EUR)	Vrijednost ugovorenih sredstava	Vrijednost plaćenih sredstava korisnicima
OP Konkurentnost i kohezija	6.831.255.232,00	4.815.319.845,00	1.362.381.139,00
OP Učinkoviti ljudski potencijali	1.617.328.124,55	1.125.498.441,00	397.090.714,00
Program ruralnog razvoja	2.026.222.500,02	1.354.998.902,00	778.223.758,00
OP za pomorstvo i ribarstvo	252.643.138,00	128.131.619,00	56.043.989,00
UKUPNO EU ESI fondovi	10.727.448.994,57	7.423.948.807,00	2.593.739.600,00

Tablica 1., Sredstva EU fondova u Republici Hrvatskoj 2014.-2020., Izvor: www.razvoj.gov.hr [3]

Ovi operativni programi u Republici Hrvatskoj sastavnica su sedmogodišnje financijske perspektive Europske unije, a ona je kroz Fondove Europske unije instrument za provođenje Europskih javnih politika. Kratko ih navodimo, a iz njihovih naziva već se može vidjeti srž njihova djelovanja [4]:

- -Politika jedinstvenog tržišta
- -Regionalna politika
- -Zajednička poljoprivredna politika
- -Socijalna politika
- -Politika zaštite okoliša
- -Ekonomska i monetarna unija (politika)
- -Prometna politika Europske unije
- -Potrošačka politika Europske unije

3. Program sufinanciranja provedbe EU projekata na regionalnoj i lokalnoj razini u Republici Hrvatskoj 2014.-2020. godine

Uočen nedostatan fiskalni kapacitet općina, gradova i županija, te ustanova i tvrtki kojima su oni osnivači, a koji svi prihvatljivi korisnici EU fondova, pokušao se nadomjestiti pokretanjem programa sufinanciranja EU projekata s nacionalne razine, odnosno iz državnog proračuna. Upravo s ciljem što kvalitetnije i veće apsorpcije fondova EU, Republika Hrvatska kroz Zakon o regionalnom razvoju 2015. godine [5] pokreće Fond za sufinanciranje provedbe EU projekata na regionalnoj i lokalnoj razini, čija sredstva trebaju pomoći definiranim korisnicima u povećanju korištenja dodijeljenih sredstava iz ESI fondova. Uz ovaj cilj zadani su ciljevi da Fond doprinese jačanju konkurentnosti regija i uravnoteženom regionalnom razvoju.

MRRFEU je svake godine objavljivalo Javni poziv za dodjelu sredstava Fonda za sufinanciranje provedbe EU projekata. Prihvatljivi korisnici (već definirani zakonskim aktima) kao jedan od uvjeta trebali su imati sklopljen ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava za provedbu EU projekta. Sredstva fonda su putem Poziva dodjeljivana na način i prema kriterijima utvrđenim Pozivom, a detaljno su pojašnjena Uputama za korisnike koje su objavljivane uz svaki Poziv.

Za prva tri Poziva (prikaz u Tablici 2), sredstva za financiranje Fonda osiguravala su se iz prihoda ostvarenih od poreza na dohodak u visini 1,5%, a koja su se uplaćivala u Državni proračun i plasirala preko Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova EU, a sve u skladu s, u tom trenutku, važećim odredbama članka 45. Zakona o financiranju jedinica lokalne i regionalne samouprave.

Od proračunske 2018. godine, Fond mijenja naziv u Program, upravo zbog promjene izvora financiranja, jer se od tog Poziva (2018. godine) sredstva za sufinanciranje provedbe EU projekata osiguravaju izravno u Državnom proračunu Republike Hrvatske (na poziciji MRRFEU), ali ne više na način da se ostvaruju iz poreza na dohodak.

Učešće sredstava Fonda odnosno Programa, u sufinanciranju učešća korisnika u provedbi EU projekata određuje se za prvih 5 Poziva prema indeksu razvijenosti jedinice lokalne odnosno regionalne samouprave prema mjestu/lokalitetu ulaganja, dok je postotak sufinanciranja u visini maksimalno 50% udjela korisnika, primijenjen u 6. Pozivu za sve korisnike jednako bez obzira na indeks razvijenosti.

U prvih 5 poziva značajno viši postotci sufinanciranja udjela korisnika (70%-90%) primjenjivali su se na jedinice lokalne i regionalne samouprave sa statusom slabije razvijenih odnosno potpomognutih područja, s ciljem da im se olakša i uopće omogući korištenje EU fondova s obzirom na status nerazvijenosti i manji fiskalni kapacitet njihovih proračuna.

U konačnici i na taj način težilo se ravnomjernom regionalnom razvoju, i od toga se odstupilo samo u zadnjem Pozivu zbog osiguranja dostatnih financijskih sredstava za sve potencijalne korisnike i njihove projekte, uz ujednačen postotak sufinanciranja za sve na 50%, a maksimalni financijski iznos sufinanciranja po projektu povećan je na 10 milijuna kuna (u prijašnjim Pozivima maksimalan iznos bio je od 1-2 milijuna po projektu).

Poziv	Broj zaprmljenih zahtjeva	Broj odbijenih zahtjeva	Broj Ugovora	Financijska vrijednost Ugovora
2015.	122	30	92	41.604.100
2016.	123	28	95	16.916.704
2017.	567	41	526	369.108.893
2018.	275	69	206	214.324.995
2019.	804	480	324	300.000.000
2020.	653	36	617	1.029.112.624
UKUPNO	2.544	684	1.860	1.971.067.316

Tablica 2., Prikaz zahtjeva za dodjelu sredstava za sufinanciranje EU projekata po javnim pozivima od 2014.-2020. godine, Izvor: www.strukturnifondovi.hr [6]

Upravo takovi uvjeti rezultiraju samo tijekom 6. Poziva u 2020. godini odobrenjem 617 projekata sufinanciranih iz Programa sufinanciranja, vrijednih preko milijardu kuna. Sredstva programa sufinanciranja koja su vezana uz ugovore korisnika s fondovima EU, vremenski se mogu koristiti kao i sami ugovori odnosno ugovorena sredstva iz određenog Operativnog programa tj. Fonda Europske unije, po završetku sedmogodišnjeg ciklusa još dodatne 3 godine (n+3), znači do kraja 2023. godine.

4. Zaključak

Cilj ovog rada bio je provedba osnovne analize i prikaza fonda odnosno programa sufinanciranja EU projekata u Republici Hrvatskoj tijekom sedmogodišnje financijske perspektive Europske unije 2014.-2020. godine (odnosno do 2023. godine uvažavajući pravilo n+3), dolazi se do bitnih zaključaka ali i preporuka za buduća razdoblja. Bilo je potrebno prikazati brojčano kretanje broja zahtjeva, broja ugovora i u konačnici iznose realiziranih sredstava u svih šest javnih poziva, a kako bi se potkrijepilo osnovni zaključak o opravdanosti ovakvog programa i njegovoj potrebi i u budućim razdobljima korištenja EU fondova u Republici Hrvatskoj. Analiza, kao najvažnija znanstvena metoda, i u ovom slučaju dala je egzaktnije pokazatelje o kontinuiranom trendu povećanja broja korisnika i još značajnije o značajnom rastu financijskih iznosa, konzumiranih kroz sve javne pozive.

Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije inicirajući, provodeći i razvijajući ovaj program uz podršku Vlade Republike Hrvatske i Državnog proračuna, definiralo je kriterije korištenja financijskih sredstava programa

sufinanciranja, vrednujući pri tome većim postotkom sufinanciranje nerazvijenih jedinica lokalne i regionalne samouprave (tijekom prvih 5 godina tj. prvih 5 javnih poziva). Time je, bez obzira na njihov manji fiskalni potencijal, i njima omogućeno provođenje EU projekata uz znatno manji doprinos njihovih proračuna. Time se ispunjavaju i osnovni ciljevi kohezijske politike i na razini Europske unije [7] i na razini Republike Hrvatske: smanjenje gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih razlika koje postoje između regija Europske unije. Tek osiguranjem značajnijih financijskih sredstava tijekom 6. javnog poziva u 2020. godini, uz povećanje maksimalnog iznosa po korisniku, postotak sufinanciranja projekata svih korisnika izjednačen je na 50% njihovog udjela u sufinanciranju.

Rezimirajući veliki interes korisnika, broj zahtjeva i ugovorena sredstva, može se zaključiti da je pokretanje ovakvog programa sufinanciranja EU projekata u potpunosti opravdano i da ga treba nastaviti i u budućim razdobljima.

Dodatno porezno rasterećenje jedinica lokalne i regionalne samouprave i preuzimanje financiranja programa u cijelosti iz državnog proračuna, dodatno financijski osnažuje općine, gradove i županije i otvara im mogućnost financiranja pripreme projekata i njihovo sufinanciranje u još većoj mjeri.

Uvažavajući uočene nedostatke tijekom provedbe ovog programa kao što su: prvotna nepripremljenost projekata i njihov mali broj za kandidiranje u fondove EU, nepoznavanje mogućnosti korištenja sredstava fonda/programa sufinanciranja, uski krug potencijalnih korisnika fonda/programa sufinanciranja, relativno male stope i nominalni iznosi bespovratne potpore kroz ovaj program i druge, program je u konačnici ipak polučio dobre rezultate, što svjedoče kumulativni pokazatelji broja ugovora i realiziranih financijskih sredstava.

Upravo konstatirajući ove slabosti i nedostatke programa u proteklom sedmogodišnjem razdoblju, otvaraju se prilike i snage u novoj financijskoj omotnici za buduće korisnike programa sufinanciranja EU projekata. Znanja i iskustva stečena i u realizaciji EU fondova i u korištenju sredstava Programa sufinanciranja projekata financiranih iz EU izvora, kao jednog „pilot/eksperimentalnog projekta“ Vlade RH, definitivno će uz očekivano povećanje financijskih sredstava u državnom proračunu u godinama koje dolaze, dovesti do boljeg ukupnog korištenja EU fondova i do smanjenja regionalnih razvojnih nejednakosti.

Uz opravdano očekivanje za nastavkom provedbe ovog programa, a uvažavajući pregovore država članica Europske unije o novoj financijskoj perspektivi (2021.-2027. koji su tijekom pripreme rada u završnoj fazi) i realnom očekivanju smanjenja stopa bespovratnih sredstava za korisnike iz EU fondova, nužno je u državnom proračunu Republike Hrvatske u godinama koje slijede osigurati i veća financijska sredstva za provedbu ovog programa kako bi se uspješno i u još većem postotku nastavilo korištenje sredstava EU fondova u Republici Hrvatskoj.

5. Literatura

- [1] Tufekčić, M., Tufekčić, Ž. (2013) EU politike i fondovi 2014-2020. Plavi partner d.o.o., Zagreb, str.9.
- [2] Bešlić, B., Copic, M., Kosor, K., Kulakowski, N., Maletić, I., Zrinušić, N. (2014). Upravljanje EU projektima. TIM4PIN d.o.o., Zagreb, str. 12.
- [3] Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske Unije (2015), Dostupno na: <https://razvoj.gov.hr/> (Pristup 15/04/2022)
- [4] Fontaine, P. (2010). Europa u 12 lekcija. Europska komisija, Bruxelles, str. 29., str. 65.
- [5] Narodne novine 147/14 (2014) Zakon o regionalnom razvoju, Dostupna na: <https://www.nn.hr> (Pristup: 14/04/2022)
- [6] Europski strukturni i investicijski fondovi, Dostupno na: <http://www.strukturnifondovi.hr/> (Pristup:14/04/2022)
- [7] Kuć Czajkowski, K., Sienkiewicz, M., Ćurković, R. (2014). *Stručnjak za EU FONDOVE*, Syntea SA, Lublin, str.14.