



GLAVNA UPRAVA ZA UNUTARNJU POLITIKU
RESORNI ODJEL B: STRUKTURNA I KOHEZIJSKA POLITIKA

REGIONALNI RAZVOJ

**Strateška usklađenost kohezijske
politike: usporedba programskih
razdoblja 2007. – 2013. i 2014. – 2020.**

STUDIJA

Kratki pregled

Ova je studija izrađena u cilju ocjenjivanja razvoja i ostvarivanja strateške usklađenosti kohezijske politike u razdoblju 2014. – 2020. Na temelju analize dokumentacije i razgovora s tijelima država članica, u studiji su utvrđena općenita poboljšanja u odnosu na prethodno razdoblje, no također je istaknut niz izazova za EU i države članice pri jamčenju strateški usklađenog pristupa različitim europskih strukturnih i investicijskih fondova i drugih politika EU-a.

Ovaj je dokument zatražio Odbor za regionalni razvoj Europskog parlamenta.

AUTOR(I):

Stefan Kah (EPRC)
Carlos Mendez (EPRC)
John Bachtler (EPRC)
Stephen Miller (EPRC)

ODGOVORNI ADMINISTRATOR

Diána Haase
Resorni odjel za strukturnu i kohezijsku politiku
Europski parlament
B-1047 Bruxelles

Adresa e-pošte: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

POMOĆNIK UREDNIKA

Valérie Wiame

JEZIČNE VERZIJE

Izvornik: EN

O IZDAVAČU

Ako želite stupiti u kontakt s resornim odjelom B ili primati njegov mjesečni bilten, pišite na adresu: poldep-cohesion@europarl.europa.eu

Rukopis dovršen u Veljača 2015.

Bruxelles, © Europski parlament, 2015.

Ovaj dokument dostupan je na internetskoj stranici:

<http://www.europarl.europa.eu/committees/hr/studies.html>

IZJAVA O ODRICANJU ODGOVORNOSTI

Za stavove iznesene u ovom dokumentu odgovoran je isključivo njegov autor i oni nužno ne predstavljaju službeni stav Europskog parlamenta.

Umnožavanje i prevođenje dozvoljeni su u nekomercijalne svrhe pod uvjetom da je naveden izvor, da je izdavač o tome unaprijed obaviješten i da mu je poslan primjerak teksta.

SAŽETAK

Strateška usklađenost središnji je element reforme kohezijske politike iz 2013. za razdoblje 2014. – 2020. U ovoj se studiji iznosi kritička ocjena razvoja i ostvarivanja strateške usklađenosti kohezijske politike na temelju analize dokumentacije i razgovora s tijelima država članica nadležnima za planiranje sporazuma o partnerstvu i operativnih programa za razdoblje 2014. – 2020. U studiji se naglasak stavlja na četiri područja koja se smatraju presudnima za strateško usmjerenje kohezijske politike: strateški okviri EU-a; nacionalni strateški okviri; tematska koncentracija; i struktura i vođenje programa te upravljanje programima.

Strateški okviri EU-a

Regulatorna novost u razdoblju 2014. – 2020. primjena je „krovne“ Uredbe o zajedničkim odredbama, kojom je obuhvaćeno pet fondova u različitim područjima politike. Zajednički strateški okvir koji je Prilog Uredbi o zajedničkim odredbama širi je, bolje opravdan i usklađeniji strateški okvir od Strateških smjernica Zajednice za razdoblje 2007. – 2013. Taj su okvir pozdravile osobe nadležne za programiranje u upravljačkim tijelima kao praktičan i koristan alat premda je njegov utjecaj na proces programiranja sekundaran u odnosu na nacionalne strateške okvire.

Nacionalni strateški okviri

Novouvedeni sporazumi o partnerstvu strateški su planovi s prioritetima kojima je obuhvaćeno pet europskih strukturnih i investicijskih fondova („fondovi ESI“). Rezultat su pregovora između Europske komisije i nacionalnih tijela i njima se pružaju veće mogućnosti ne samo za međusobno usklađivanje različitih fondova ESI nego i za njihovo usklađivanje s drugim politikama EU-a i država članica. U praksi se nacionalni sporazumi o usklađivanju veoma razlikuju među državama članicama, između ostalog i po svojoj formalnosti, ali upravljačka tijela pokazuju oprezan optimizam u pogledu toga da će se u planiranim ili uvedenim strukturama i sustavima iskoristiti sinergije, što će rezultirati većom usklađenošću nego u razdoblju 2007. – 2013. Države članice bile su također aktivne u provedbi načela partnerstva tijekom procesa programiranja. Osnivale su upravljačka tijela ili radne skupine utemeljene na partnerstvu u cilju izrade svih ili dijela sporazuma o partnerstvu i operativnih programa. Javna savjetovanja upotpunilo se savjetovanjima i širenjem informacija na internetu. Preporuke za pojedine zemlje, kako se činilo, imale su ograničenu ulogu u pripremi nacionalnih strateških okvira, no države članice uglavnom su ih uspijevale uzeti u obzir.

Tematska koncentracija

Novi zahtjevi za tematsku koncentraciju u razdoblju 2014. – 2020. imaju snažan utjecaj na programiranje u većini država članica. Zabilježen je znatan porast dodjele sredstava iz EFRR-a/Kohezijskog fonda za tematske ciljeve 1. – 4. (ITRI, informacijske i komunikacijske tehnologije, konkurentnost malih i srednjih poduzetnika i niskouglično gospodarstvo), dok se u odnosu na razdoblje 2007. – 2013. slabije ulaže u infrastrukturu. Pregovori o dodjeli sredstava za različite ciljeve nisu bili jednostavni; mnoge države članice imaju kritički stav kad je riječ o prostoru koji se daje za postizanje ravnoteže između tematske koncentracije i podupiranja domaćih prioriteta. Upravljačka tijela u načelu se slažu oko posebnih odredaba o odvajanju sredstava (održivi urbani razvoj, udjeli ESF-a), no žele veću fleksibilnost. Regionalnu diferencijaciju propisa o odvajanju sredstava ne ocjenjuje se korisnom jer su regionalne kategorije suviše krute i njima se ne odražavaju regionalne specifičnosti.

Struktura i vođenje programa te upravljanje programima

Uredba o zajedničkim odredbama za razdoblje 2014. – 2020. široko je prihvaćena te se očekuje da će se njome ostvariti veći stupanj usklađenosti i koordinacije u planiranju i provedbi fondova ESI. No u mnogim upravljačkim tijelima smatra se da njome nije postignut dovoljan napredak s obzirom na to da i dalje postoje zasebne uredbe za pojedine fondove (osobito za EPFRR).

U odnosu na razdoblje 2007. – 2013. u mnogim su državama članicama nastupile velike promjene u strukturi programa, što bi trebalo omogućiti bolju koordinaciju među institucijama za sve fondove; financiranje operativnih programa iz više fondova smatra se dobrodošlom opcijom u većini država članica, no administrativne prepreke i dalje izazivaju zabrinutost (npr. zbog odvojenih propisa). Integrirani teritorijalni pristupi potencijalno su korisni instrumenti jamčenja strateške usklađenosti na lokalnoj/regionalnoj razini. Naposljetku, uloga Komisije u podupiranju ciljeva strateške usklađenosti ocjenjuje se uglavnom pozitivno. No izražena je određena doza kritičnosti u pogledu dosljednosti i usklađenosti stajališta i savjeta u različitim glavnim upravama. Ustvari, unatoč nastojanjima da se poboljšaju savjetovanja među službama i suradnja unutar Komisije, u upravljačkim se tijelima smatra da se trajnim „sektorskim pristupom” fondovima ESI na razini EU-a (s različitim odjelima zaduženima za različite fondove) ograničava usklađen pristup.

Zaključci i preporuke

1. Zajedničkim strateškim okvirom pruža se jasan iskaz ciljeva i prioriteta EU-a.
2. Dokumentima o stajalištu Komisije nacionalnim se tijelima pruža jasan uvid u moguće pregovaračko stajalište Komisije.
3. Tematska koncentracija ostvarit će se, barem u fazi programiranja.
4. Vlada zabrinutost zbog postupne „preobrazbe” kohezijske politike u tematsku politiku, kojoj prijeti opasnost da izgubi iz vida svoju kohezijsku svrhu.
5. Trebala bi se ostvariti veća strateška integracija i snažnije usklađivanje upravljanja fondovima.
6. Čini se da se načelo partnerstva uvelike poštovalo tijekom procesa programiranja.
7. Malo je naznaka pojednostavljivanja.
8. Ni učinkovitost i primjenjivost mogućnosti integriranog teritorijalnog razvoja još nisu jasne.
9. Uloga Komisije tijekom pregovora relativno se snažno uvažava.
10. Priprema procesa političke reforme za razdoblje 2014. – 2020. uglavnom je bila otvorena i uključiva, barem u usporedbi s razdobljem 2007. – 2013.

Na temelju navedenih zaključaka donose se sljedeće preporuke:

- Pri izradi Zajedničkog strateškog okvira i dokumenata o stajalištu vrijedilo bi razmotriti **pristup koji uključuje veću suradnju** između Europske komisije i država članica.
- Potrebno je **učiniti mnogo više u pogledu integracije fondova ESI** i koordinacije između Komisije i glavnih uprava.
- Europski parlament trebao bi nadzirati **primjenu načela partnerstva tijekom faze provedbe** programa.
- Preporučuje se **da EP provodi temeljite preglede i strogu kontrolu** strateške usklađenosti i uspješnosti kohezijske politike.
- Potrebna je **bliskija koordinacija unutar Europskog parlamenta**, posebice intenzivniji dijalog među četirima odborima nadležnima za fondove ESI.