

# Način uključivanja civilnoga društva u kohezijsku politiku Europske unije u razdoblju 2014- 2020.

Analiza prijedloga za buduće strukturne fondove

---

Ways and means to involve civil society in the  
EU Cohesion Policy 2014-2020

Analysis of the proposals for the future Structural Funds

Način uključivanja civilnoga društva u kohezijsku  
politiku Europske unije u razdoblju 2014- 2020.  
Analiza prijedloga za buduće strukturne fondove

---

Ways and means to involve civil society in the  
EU Cohesion Policy 2014-2020  
Analysis of the proposals for the future Structural Funds

Naslov: Načini uključivanja organizacija civilnog društva u Kohezijsku politiku  
Europske unije u razdoblju 2014.-2020.

Podnaslov: Analiza prijedloga za buduće strukturne fondove

Autor: Anna Romańczyk

Urednik: Tony Venables

Naslov izvornika:

Ways and means to involve civil society in the EU Cohesion Policy 2014-2020  
Analysis of the proposals for the future Structural Funds

Izdavač izvornika: ECAS - European Citizen Action Service, 2012.

Sva prava pridržana. Bez prethodnoga pisanog dopuštenja autora zabranjeno je svako umnažanje,  
pohrana na sustave za dohvat ili prijenos, u svakom obliku i bilo kakvim sredstvom, bilo  
elektroničkim, mehaničkim, preslikom, snimanjem ili drugačije.

Copyright of ECAS © ECAS2012

Izdavač na hrvatskom jeziku: Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva

Zagreb, Štrigina 1a

Telefon: 01/2399-100

Telefaks: 01/2399-111

E-pošta: zaklada@civilnodrustvo.hr

Internetska stranica: <http://zaklada.civilnodrustvo.hr>

Za izdavača: Cvjetana Plavša-Matić

Priprema za tisak: Tomislav Matek

Tisak: tiskara Zelina d.d.

Naklada: 500 kom

ISBN: ISBN 978-953-7885-05-2

Način uključivanja  
civilnoga društva u  
kohezijsku  
politiku Europske  
unije u razdoblju  
2014- 2020.

Analiza prijedloga za buduće strukturne fondove



# Sadržaj

1. Opći uvod u fondove Europske unije u razdoblju 2014.-2020.	9
1.1. Od ciklusa 2007.-2013. do ciklusa 2014.-2020.	10
Postupak pregovora o novoj Uredbi i glavni izvori	14
1.2. Ciljevi Strategije Europa 2020.	17
1.3. Pojednostavljenje	19
1.4. Uvjetovanosti	22
2. Kako iskoristiti buduću kohezijsku politiku Europske unije?	25
2.1. Društvene inovacije i organizacije civilnoga društva u budućim fondovima Europske unije	25
2.2. Europski socijalni fond	27
2.3. Važnost partnerstva	30
Tehnička pomoć	36
Nadzorna tijela i njihova uloga	38
2.4. Razvoj lokalne zajednice	40
3. Pojednostavljeno upravljanje financijama	45
3.1. Pojednostavljene financijske uredbe	45
Predfinanciranje	46
Revizije	47
Doprinos u naravi	48
Financiranje po jedinstvenoj stopi i pojednostavljene opcije troškova	50
Zaključci	53
Prilog	57
Literatura	58



# 1. Opći uvod u fondove Europske unije u razdoblju 2014.-2020.

Kohezijska politika Europske unije koja se ponekad u širem kontekstu naziva i europskom regionalnom politikom, sastoji se od dva glavna dijela: strukturnih fondova i Kohezijskog fonda. Tim je financijskim instrumentima zajednički cilj smanjiti nejednakosti u razvoju i promicati gospodarsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju u Europskoj uniji.

Strukturni fondovi uključuju:

- Europski fond za regionalni razvoj (ERDF) – koji uglavnom doprinosi pomaganju regija koje se sporije razvijaju i onih koje prolaze gospodarsku preobrazbu ili strukturne poteškoće;<sup>1</sup>
- Europski socijalni fond (ESF) – posvećen promicanju zapošljavanja u Europskoj uniji kako bi se smanjile razlike u blagostanju i životnom standardu među državama članicama i regijama Europske unije, a samim time i promicanju gospodarske i društvene kohezije;<sup>2</sup>
- Europski fond za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EAGGF) – koji pomaže i razvoju i prilagodbi ruralnih područja koja zaostaju u smislu poboljšanja učinkovitosti struktura za proizvodnju, preradu i prodaju poljoprivrednih i šumarskih proizvoda;
- Financijski instrument za pomoć ribarstvu (FIFG) – podupire ograničenja u sektoru ribarstva.

Kohezijski fond odvojen je od strukturnih fondova, iako ima slične ciljeve. Cilj mu je smanjiti gospodarsko i društveno zaostajanje onih država članica čiji je bruto nacionalni prihod (BNP) po stanovniku manji od 90 % prosjeka EU-a. Sredstvima tog fonda financiraju se aktivnosti pod nazivom 'međueuropske transportne mreže' (TEN-T) i 'okoliš', što može uključivati potporne projekte povezane s energetikom ili transportom.

---

1 Internetska stranica Opće uprave za regionalnu politiku Europske komisije:  
[http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/regional/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/regional/index_en.cfm)

2 [http://ec.europa.eu/regional\\_policy/thefunds/social/index\\_en.cfm](http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/social/index_en.cfm)



Iako smo još uvijek u programskom razdoblju 2007.-2013., u institucijama EU-a već se pregovara o zakonodavnom prijedlogu za sljedeće programsko razdoblje od 2014. do 2020. Budući da su za organizacije civilnoga društva najvažniji Europski fond za regionalni razvoj i Europski socijalni fond, ova će se analiza usredotočiti na zakonodavno uređenje tih dvaju fondova.

Naš je cilj dati pregled promjena koje donosi novi prijedlog kako bismo pripremili buduće korisnike fondova EU-a da ih iskoriste na najbolji mogući način. Osobita pozornost bit će posvećena većoj ulozi partnerstva između država članica i društvenih i gospodarskih partnera, kao i regionalnih i lokalnih vlasti. Također ćemo predstaviti mjere poduzete kako bi se pojednostavilo financijsko upravljanje projektima. Svako poglavlje sadrži i neke korisne savjete ECAS-a radi boljeg razumijevanja radnji koje organizacije civilnoga društva i drugi partneri trebaju poduzeti.

Pristup fondovima EU-a mnogim bi se organizacijama civilnoga društva mogao učiniti kao izazov. Količina dokumenata koji su potrebni za svaki poziv na dostavu projektnih prijedloga, financijske potvrde, izvješća, obrasci i drugi dokumenti, a naposljetku i razlike između svakog postupka pristupanja fondovima EU-a predstavljaju naizgled nepremostive prepreke. Europska komisija u suradnji s drugim institucijama EU-a nastoji te postupke učiniti jasnijima i dostupnijima za potencijalne korisnike fondova EU-a. Međutim, promjene se neće dogoditi bez angažiranosti organizacija civilnoga društva, regionalne i lokalne uprave i nacionalnih vlada. Svi partneri moraju raditi zajedno.

Ovo je pravi trenutak za zagovaranje promjena u budućoj kohezijskoj politici.

## 1.1. Od ciklusa 2007.-2013. do ciklusa 2014.-2020.

„Više rasta i radnih mjesta za sve regije i gradove Europske unije“ – to je bila glavna svrha kohezijske politike i njenih instrumenta između 2007. i 2013. godine. Nakon dva uzastopna proširenja, 2004. i 2007. godine, bilo je teško učiniti Europsku uniju koherentnijom. U tom je razdoblju bilo potrebno osigurati ulaganje od 308 milijardi eura (prema cijenama iz 2004.) za podrške programima regionalnog rasta i za poticaj otvaranju novih radnih mjesta. Od tog ukupnog iznosa 82 % namijenjeno je ostvarivanju cilja Konvergencije te usmjereno u najsiromašnije države članice i regije. Oko 16 % sredstava strukturnih fondova usmjereno je na podršku inovacijama, održivom razvoju, boljoj dostupnosti i

projektima izobrazbe u sklopu cilja Regionalna konkurentnost i zapošljavanje. Na raspolaganju je dodatnih 2,5 % za prekograničnu, međunarodnu i međuregionalnu suradnju u okviru cilja Europska teritorijalna suradnja. Neki su ciljani aspekti rashoda dogovoreni kako bi se ispunili ciljevi programa rasta i stvaranja radnih mjesta: u slučaju Konvergencije ciljana je vrijednost rashoda 60 %, a u slučaju cilja Regionalne konkurentnosti i zapošljavanje, ciljana je vrijednost rashoda 75 % ukupno raspoloživih sredstava.

U ovom trenutku, sredinom 2012. godine, vrijeme je da sve zbrojimo i razmislimo o budućnosti.

Kakve su perspektive za razdoblje 2014.-2020.?

Kohezijska politika za razdoblje 2014.-2020. postavlja dva cilja koja je potrebno ostvariti uz pomoć novih strukturnih fondova: Ulaganje za rast i radna mjesta u državama članicama i regijama koje trebaju podržati svi fondovi te Europska teritorijalna suradnja, koju treba podupirati ERDF.<sup>3</sup>

Do kraja 2012. godine države članice žele dovršiti pregovore o Višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje 2014.-2020. To je višegodišnji plan potrošnje iz kojeg se izvode uvjeti financiranja prioriteta politike Unije. Tim se planom postavljaju granice rashoda Europske unije u određenom razdoblju i nameće proračunska disciplina. Njime se također određuju maksimalni godišnji iznosi preuzetih obveza za glavne kategorije rashoda i uopće gornja granica za isplate od 1.033 milijardi eura za Višegodišnji financijski okvir (VFO) u razdoblju 2014.-2020.<sup>4</sup> Prema dokumentima<sup>5</sup> koje je Komisija već objavila, ukupni predloženi proračun za Kohezijsku politiku u razdoblju 2014.-2020. iznositi će 376 milijardi eura, što uključuje i sredstva za financiranje Fonda za povezivanje Europe, programa osmišljenog u cilju unapređenja prekograničnih projekata u energetici, transportu i informacijskoj tehnologiji.

Uredbe o novim strukturnim fondovima neće biti usvojene sve dok se ne postigne dogovor o Višegodišnjem financijskom okviru. Prvi put uredbe će morati biti usvojene u skladu sa standardnim postupkom donošenja odluka,

3 Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA kojom se uređuju zajedničke odredbe Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskoga socijalnog fonda, Kohezijskog fonda, Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo kojima se obuhvaća Zajednički strateški okvir i uređuju opće odredbe o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu i Kohezijskom fondu i povlači Uredba (EK-a) br. 1083/2006., od 6. listopada 2011., članak 81.

4 Višegodišnji financijski okvir koji je Komisija dopunila 6. srpnja 2012.: [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/lewandowski/library/documents/112\\_Update\\_of\\_MFF\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/lewandowski/library/documents/112_Update_of_MFF_en.pdf)

5 Izvor: "Kohezijska politika u razdoblju 2014-2012. Ulaganje u rast i radna mjesta", Europska komisija, Opća uprava za regionalnu politiku, <http://ec.europa.eu/inforegio>

što će ojačati ulogu Europskog parlamenta u odnosu na prijašnju situaciju.

Kad je zakonodavni paket bio objavljen, Johannes Hahn, povjerenik za regionalnu politiku, komentirao je: „Kohezijska je politika već dala velik doprinos izgradnji blagostanja u EU-u. Ali s obzirom na gospodarsku krizu, ona sada mora postati pokretač rasta i konkurentnosti. Našim prijedlogom fondovi EU-a radit će učinkovitije nego prije. Usmjeravanjem ulaganja u ključne aspekte rasta – mala i srednja poduzeća (MSP), inovacije, energetska učinkovitost – postići ćemo veći utjecaj. Ujedno, time moderniziramo politiku uvodeći uvjete koji će zajamčiti uspjeh i rezultate, poticaje za one koji su najuspješniji u isporuci i pojednostavljene postupke.“<sup>6</sup>

Mnogo je pitanja na koja je potrebno odgovoriti: hoće li biti novih izvora prihoda za proračun EU-a i je li Europska unija u jeku gospodarske i financijske krize spremna podupirati svoje ambiciozne ciljeve postavljene u Strategiji EU 2020.? Hoće li biti financijske podrške za nove zadatke uključene u Lisabonski ugovor? Što će se promijeniti u tradicionalnim područjima politike kao što je regionalna politika? O tim i drugim pitanjima raspravljat će se sljedeće godine, kada će se države članice i Europski parlament morati usuglasiti o financijskom okviru EU-a za razdoblje 2014.-2020.

Novi nacrt prijedloga općih uredbi za Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond, Kohezijski fond, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo za razdoblje 2014.-2020. objavljen je 6. listopada 2011. Prijedlog je pozdravila većina organizacija civilnoga društva koje odobravaju uvođenje novih, pojednostavljenih financijskih pravila i obećavajuće uključivanje socijalnih partnera i organizacija u postupku osmišljavanja kodeksa ponašanja i ugovora o partnerstvu.

Prijedlog je bio jedna od glavnih tema javne rasprave tijekom Otvorenih dana 2011. koji su održani u Bruxellesu od 10. do 13. listopada te tijekom Konferencije o Višegodišnjem okviru Europske unije, održanoj 20. i 21. listopada, na kojima su bili nazočni mnogi predstavnici Europske komisije i država članica. Predstavnici regija, gradova i organizacija civilnoga društva također su sudjelovali na radionicama i na sastancima i razmjenjivali svoja znanja i iskustva.

Zakonodavna arhitektura Kohezijske politike 2014.-2020. sastoji se od:

- krovne uredbe kojom se uspostavljaju zajednička pravila za Europski fond za regionalni razvoj (ERDF), Europski socijalni fond (ESF), Kohezijski fond, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD), Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EMFF) te dodatna opća pravila za ERDF, ESF i Kohezijski fond;

6 Priopćenje za medije br. IP/11/1159, 06.10.2011.

- tri posebne uredbe za ERDF, ESF i Kohezijski fond;
- te dvije uredbe o cilju Europske teritorijalne suradnje i o Europskoj skupini za teritorijalnu suradnju (EGTC).

Vrlo je važna činjenica da novi zakonodavni paket objedinjuje uredbe koje se odnose na sve strukturne fondove i korisnicima pruža sveobuhvatne informacije, dok je u aktualnom razdoblju, od 2007. do 2013., nepostojanje sveobuhvatnih zakonodavnih pravila koja bi bila objedinjena u jedinstvenom dokumentu bilo prilično značajno. Komisija snažno naglašava sveobuhvatnost novog prijedloga, a i Europski parlament uvelike zagovara takav pristup koji je zasnovan na 'jednom dokumentu'. Cilj mu je učiniti korištenje fondova EU-a lakšim i dostupnijim za buduće korisnike.

Određene kvote rezervirane za Europski socijalni fond nova su zamisao koja uživa snažnu potporu organizacija civilnoga društva, kojima je ESF glavni izvor financiranja. Ta je zamisao objašnjena u uvodu Uredbe o ESF-u:

"U cilju unapređenja sposobnosti fondova da ispune glavne ciljeve Strategije Europa 2020., aktualnim se prijedlogom utvrđuju minimalni udjeli za ESF za svaku kategoriju regija utvrđeni u prijedlogu Opće uredbe. Rezultat toga je minimalni ukupni udio proračuna ESF-a od 25 % koji mora biti dodijeljen kohezijskoj politici (što ne uključuje sredstva namijenjena za Fond za povezivanje Europe), tj. 84 milijarde eura. Naznačena minimalna dodjela sredstava ESF-a uključuje proračun (2,5 milijardi eura) za nadolazeći prijedlog Komisije o pomoći za prehranu najugroženijih osoba."<sup>7</sup>

Prije nego što je bio pripremljen zakonodavni paket, objavljeno je nekoliko analiza i uredbi izvješća. Da bi se shvatio cijeli postupak kreiranja buduće kohezijske politike, potrebno ga je pobliže razmotriti.

Izvješće pod naslovom „Program reformirane kohezijske politike“, koje je u travnju 2009. godine na zahtjev Danute Hübner, tadašnje povjerenice za regionalni razvoj, sastavio Fabrizio Barca, dalo je važan doprinos daljnjim pripremama novog zakonodavnog paketa. Fabrizio Barca bio je ravnatelj uprave u talijanskom Ministarstvu gospodarstva i financija, a prije toga predsjednik Odbora OECD-a za teritorijalne politike. Nisu sve njegove ideje bile pretočene u praksu, ali barem neke od njih odražavaju se u pojedinim aspektima prijedloga.

Kako Fabrizio Barca navodi u svom izvješću, financiranje bi trebalo biti usredotočeno na tri ili četiri ključna prioriteta. Barca je iznio i ciljeve koje je potrebno postaviti za novu kohezijsku politiku.

---

<sup>7</sup> Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom socijalnom fondu i kojom se povlači Uredba (EK) br. 1081/2006., str. 5.

“Odabir ključnih prioteta trebao bi biti rezultat političke rasprave na visokoj razini, ali šest mogućih kandidata o kojima se razmjerno detaljno raspravlja u izvješću uključuju sljedeće: inovacije i klimatske promjene, s uglavnom gospodarskim ciljem („učinkovitost“), migracije i djeca, s uglavnom socijalnim („socijalna uključenost“) ciljem te vještine i starenje, gdje oba spomenuta cilja imaju sličnu važnost. EU je za većinu već razvio skup znanja i stručnosti za utvrđivanje institucionalnih načela i pokazatelja za provedbu politike.”<sup>8</sup>

Iako nova Uredba ne odgovara u potpunosti zamislima Fabrizia Barce, nekoliko se rješenja u određenoj mjeri poziva na njegove tvrdnje iz 2009., primjerice na naglasak na ograničavanju broja prioriteta i općeg skupa problema koji se financiraju novim fondovima EU-a.

Iako je ciljevima utvrđenim u novoj Uredbi o strukturnim fondovima (članak 9.) obuhvaćena većina spomenutih osnovnih prioriteta, potrebno je snažnije naglasiti socijalne ciljeve, što uključuje društvene inovacije u točki (1) i podupiranje dijaloga između javne uprave i civilnoga društva u točki (11).

U srpnju 2010. godine Europski gospodarski i socijalni odbor prihvatio je mišljenje Jana Olssona „Kako poticati učinkovito partnerstvo u upravljanju programima kohezijske politike na temelju dobrih praksa iz ciklusa 2007.-2013.“, na koje se novi zakonodavni paket poziva u znatnom broju predloženih rješenja.<sup>9</sup>

## Postupak pregovora o novoj Uredbi i glavni izvori

Usvajanje novog zakonodavnog paketa za kohezijsku politiku postaje sve žurnije jer preostaje sve manje vremena do 2014. godine. Kronologija postupka usvajanja koju je predstavila Europska komisija glasi kako slijedi:

- u lipnju 2011. predstavljen je prvi prijedlog Višegodišnjeg financijskog okvira;

8 "Program reformirane kohezijske politike", F. Barca, str. VIII

9 Jan Olsson član je Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora, a trenutno je i supredsjednik Europske mreže gradova i regija za društveno gospodarstvo (REVES) te potpredsjednik Europske konfederacije zadruga i poduzeća u vlasništvu radnika aktivnih u industrijskom i uslužnom sektoru (CECOP).

- u listopadu 2011. javnosti je najavljen paket za kohezijsku politiku (fondovi Zajedničkog strateškog okvira, ZSO);
- u veljači 2012. Komisija je objavila priopćenje Program pojednostavljenja za VFO u razdoblju 2014.-2020.<sup>10</sup>, u kojem objašnjava kako će se mjere pojednostavljenja provoditi u praksi<sup>11</sup>;
- u ožujku 2012. Komisija je predstavila prvi prijedlog Zajedničkog strateškog okvira koji će u konačnom obliku biti usvojen tek nakon što Europski parlament i Vijeće usuglase zakonodavni paket o fondovima kohezijske politike za sljedeći Višegodišnji financijski okvir predložen 6. listopada 2011.<sup>12</sup>;
- u travnju 2012. objavljen je radni dokument Komisije pod nazivom Načelo partnerstva u provedbi fondova Zajedničkoga strateškog okvira – elementi Europskog kodeksa ponašanja za partnerstvo; Kodeks ponašanja za ugovore o partnerstvu između Europske komisije i svake države članice bit će pripremljen u nadolazećim mjesecima 2012. godine;
- rasprava u Europskom vijeću o Višegodišnjem financijskom okviru planirana je za zasjedanje u lipnju 2012.;
- ugovor o Višegodišnjem financijskom okviru i usvajanje novoga zakonodavnog paketa za kohezijsku politiku bit će zaključeni do kraja 2013.;
- zakonodavni paket trebao bi stupiti na snagu 2014. godine.

Sada, sredinom 2012., zakonodavni paket čeka na prvo čitanje u Parlamentu.

Parlamentarni odbor odgovoran za zakonodavni prijedlog je Odbor za regionalni razvoj (REGI), a glavni izvjestitelji su Lambert Van Nistelrooij i Constanze Angela Krehl.

Postoji nekoliko odbora koji daju svoje mišljenje: Proračuni (BUDG); Proračunska kontrola (CONT) s Derekom Vaughanom kao izvjestiteljem; Gospodarska i monetarna pitanja (ECON) s Nikolaosom Chountisem kao izvjestiteljem; Zapošljavanje i socijalna pitanja (EMPL) čiji je izvjestitelj Ádám Kósa; Okoliš, javno zdravstvo i sigurnost hrane (ENVI) sa Sophie Auconie kao izvjestiteljicom; Industrija, istraživanje i energetika (ITRE) s Patrizijom Toia kao izvjestiteljicom; Transport i turizam (TRAN) s Michaelom Cramerom kao izvjestiteljem; Poljoprivreda i ruralni razvoj (AGRI) sa Salvatoreom Caronnom kao izvjestiteljem; Ribarstvo (PECH) s Jean-Paulom Bessetom kao izvjestiteljem; Kultura i obrazovanje (CULT) s Marikom Benarab-Attou; Ženska prava i jednakost spolova (FEMM) s Ildom Figueiredo i Inês Cristinom Zuber kao izvjestiteljicama.

10 [http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin\\_fw1420/fin\\_fw1420\\_en.cfm#simplification](http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fw1420/fin_fw1420_en.cfm#simplification)

11 <http://eur-lex.europa.eu/LexUriServ/LexUriServ.do?uri=COM:2012:0042:FIN:EN:PDF>

12 <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/236&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>

Europski gospodarski i socijalni odbor i Odbor regija također su dali svoje mišljenje o prijedlogu, u skladu s Pravilom 124. stavak 1. i Pravilom 125. stavak 1.

Njihova su mišljenja bila predstavljena u proljeće 2012.<sup>13</sup>

Odbor Parlamenta za regionalni razvoj već je održao nekoliko sastanaka u listopadu, studenome i prosincu 2011. u nazočnosti i uz sudjelovanje dvaju suizvjestitelja. Mjerodavni odbori Parlamenta nastavili su raditi i u proljeće 2012. godine, pripremivši nacрте mišljenja i izvješća u kojima se ističu slabosti i glavne snage novoga zakonodavnog prijedloga. Svaki odbor predstavio je vlastite preporuke i predložio izmjene i dopune prvobitnog teksta. Zakonodavni prijedlog sada čeka prvo čitanje u Parlamentu. Glasovanje u nekim odborima, primjerice u Odboru za regionalni razvoj, planirano je sredinom srpnja 2012. godine.

Iako sve institucije EU-a prepoznaju važnost prilagodbe novoga zakonodavnog paketa za razdoblje 2014.-2020., nekoliko je pitanja potrebno točno odrediti i raspraviti između Komisije, Europskog parlamenta, Vijeća i država članica, koja mogu utjecati na pripremu i ranije opisanu kronologiju događaja.

Na razini država članica rasprave se intenzivno odvijaju, a već se provode i analize novih uredbi. Stoga je vrlo važno da su predstavnici socijalnih i gospodarskih partnera i organizacija civilnoga društva u potpunosti uključeni u postupak uspostavljanja budućeg partnerstva, bez ikakve daljnje odgode.

Novim zakonodavnim paketom obuhvaćena su mnoga područja aktivnosti Europske unije. U svrhu ove publikacije naglasak će biti na tri aspekta koja su ključna za razvoj civilnoga društva i socijalnih partnera u svim državama članicama EU-a. To su: ciljevi Strategije Europa 2020., zato što je ta Strategija temeljni dokument za postupke i aktivnosti EU-a u idućim godinama; pitanje pojednostavljenja, budući da prijedlog Komisije pomaže u rješavanju mnogih problema običnih korisnika; najbolje rezultate postižu partnerstvo, razvoj lokalne zajednice i lokalne akcijske grupe, kao inicijative koje idu od lokalne zajednice prema višim razinama vlasti u aktivnostima povezanim sa socijalnim pitanjima.

<sup>13</sup> Mišljenje EESC-a o Općim odredbama za Strukturne fondove: <http://www.eesc.europa.eu/?i=portal.en.eco-opinions.22400>;  
Mišljenje COR-a: <http://cor.europa.eu/en/news/pr/Pages/european-regions-cities-set-agenda-successful-cohesion-policy-2014-2020.aspx>

**Savjet ECAS-a: Razmišljajte europski**

U razdoblju do uspostavljanja kohezijske politike i programa EU-a za razdoblje 2014.-2020., bilo bi logično da organizacije civilnoga društva razmišljaju europski i zagovaraju svoje europske ciljeve. U nacrtima prijedloga za fondove od 6. listopada 2011. i smjericama za Zajednički strateški okvir od 14. ožujka 2012., Europska komisija navodi ciljeve fondova povezane s ciljem Strategije Europa 2020. o pametnom, održivom i uključivom rastu, koji bi se morali odražavati u partnerskim ugovorima i nacionalnim programima reformi država članica. Ako Vijeće Europske unije prihvati te prijedloge, civilno će društvo imati više europskog, a ne samo nacionalni prostor za promicanje svoje vizije i doprinosa fondovima. U novim, reformiranim fondovima nacionalnim će vlastima biti teže odbaciti europske aspekte. Usporedno s tim usmjerenjem na europske prioritete, dva glavna fonda – regionalni i socijalni – također će se međusobno približiti, budući da su oba fonda u službi skupa europskih prioriteta. U zagovaranju europskih rješenja civilno je društvo često ispred mnogih državnih ministarstava, lokalnih uprava, pa čak i komercijalnih interesa.

## 1.2. Ciljevi strategije Europa 2020.

Strategija Europa 2020. može se smatrati sveobuhvatnim planom Europske unije za nadolazeće desetljeće u skladu s time kako ju je definirala Europska komisija. Cilj je Strategije odgovoriti na krizu i ubrzati gospodarski rast Europe. Njome se teži ostvariti takvo europsko gospodarstvo koje bi bilo:

- pametno, što pretpostavlja ostvarivanje boljih rezultata u obrazovanju, istraživanju/inovacijama, digitalnom društvu,
- održivo, što pretpostavlja izgradnju konkurentnijega gospodarstva s niskom potrošnjom ugljika, zaštitu okoliša, razvoj novih zelenih tehnologija, poboljšanje poslovnog okruženja i pomoć potrošačima kako bi bili dovoljno informirani da mogu donositi odluke,
- uključivo, što pretpostavlja podizanje stope zaposlenosti u Europi, pružanje pomoći ljudima svih dobi da predvide promjene i upravljaju njima kroz ulaganje u vještine i usavršavanje, modernizaciju tržišta rada i sustava socijalne skrbi, postizanje ravnomjernog rasta od kojeg koristi imaju svi dijelovi Europske unije.

U Prijedlogu uredbe kojom bi se uredile zajedničke odredbe za strukturne fondove naglašena je veza između Strategije Europa 2020. i projekata koji se financiraju sredstvima europskih fondova:

„Da bi mogli postići veću europsku dodanu vrijednost, strukturni



programi moraju imati dvojako djelovanje: a) usredotočiti svoju potporu na prioritete EU-a te b) koordinirati se s drugim politikama i financijskim instrumentima EU-a. Strategijom Europa 2020. zadan je jasan skup zajedničkih ciljeva, uključujući glavne ciljeve i stožerne inicijative, kao jasan okvir za prepoznavanje prioriteta financiranja.”<sup>14</sup>

Da bi odgovorila na ciljeve Strategije Europa 2020., Europska je komisija u novoj Uredbi o strukturnim fondovima definirala jedanaest tematskih ciljeva koji će igrati važnu ulogu u postupku provedbe. Popis tematskih ciljeva nalazi se u članku 9. prijedloga:

„Tematski ciljevi

Svaki fond ZSO-a pruža potporu sljedećim tematskim ciljevima u skladu sa svojom misijom kako bi doprinio strategiji Unije i ostvarivanju pametnoga, održivog i uključivog rasta:

- (1) jačanje istraživanja, tehnološkog razvoja i inovacija,
- (2) poboljšani pristup, uporaba i kvaliteta informacijskih i komunikacijskih tehnologija,
- (3) jačanje konkurentnosti malih i srednjih poduzeća, poljoprivrednog sektora (za Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD)) te sektora ribarstva i akvakulture (za Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EMFF)),
- (4) pružanje podrške prijelazu na gospodarstvo s niskim udjelom ugljika u svim sektorima,
- (5) promicanje prilagodbe klimatskim promjenama, sprečavanje i upravljanje rizicima,
- (6) zaštita okoliša i promicanje učinkovitije uporabe resursa,
- (7) promicanje održivog prometa i uklanjanje uskih grla u ključnim mrežnim infrastrukturama,
- (8) promicanje zapošljavanja i pružanje podrške mobilnosti radnika,
- (9) promicanje socijalne uključenosti i suzbijanje siromaštva,
- (10) ulaganje u obrazovanje, vještine i cjeloživotno učenje,
- (11) jačanje institucionalnih kapaciteta i učinkovitije javne uprave.

Tematski ciljevi oblikuju se u prioritete koji su utvrđeni za svaki fond ZSO-a, a utvrđeni su pravilima specifičnim za svaki takav fond.”<sup>15</sup>

14 Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA kojom se uređuju zajedničke odredbe Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda, Kohezijskog fonda, Europskoga poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo pokrivene Zajedničkim strateškim okvirom i kojom se uređuju opće odredbe Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskoga socijalnog fonda i Kohezijskog fonda i povlači Uredba (EK) br. 1083/2006, 06.10.2011., str. 4.

15 Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA kojom se uređuju zajedničke odredbe Europskog fonda za regionalni razvoj..., str. 35.

Među tih jedanaest ciljeva za organizacije civilnoga društva osobito su važni sljedeći ciljevi:

- Jačanje pristupa i uporabe informacijskih i komunikacijskih tehnologija,
- Zaštita okoliša i promicanje učinkovitosti resursa,
- Promicanje zapošljavanja i socijalne uključenosti, podržavanje mobilnosti radnika i suzbijanje siromaštva,
- Ulaganje u obrazovanje, razvoj vještina i sustav cjeloživotnog učenja.

Ciljevi Strategije Europa 2020. spominju se i u drugim dijelovima Opće uredbe. Tako je, primjerice, Komisija osigurala da se i u partnerskom ugovoru koji Komisija sklapa sa svakom državom članicom poštuju ciljevi Strategije Europa 2020. tako što se pozvala na njih u u točki 5.1.2., u zajedničkim odredbama koje se primjenjuju na sve fondove ZSO-a:

„Partnerskim ugovorima između Komisije i svake države članice utvrdit će se obveze partnera na nacionalnoj i regionalnoj razini te obveze Komisije. One će biti povezane s ciljevima Strategije Europa 2020. i nacionalnim programima reformi.“<sup>16</sup>

Pozornost ustanova EU-a, uglavnom Europske komisije, usredotočena je na bolje ostvarivanje kohezijske politike u nadolazećoj financijskoj perspektivi. O načinima i sredstvima kojima će se to postići vrlo se često raspravlja na sastancima i konferencijama i to je razlog zašto je Komisija odlučila naglasiti potrebu za utvrđivanjem manjeg broja ciljeva kako bi se zajamčilo odgovornije trošenje sredstava i postizanje boljih rezultata.

### 1.3. Pojednostavljenje

Pojednostavljenje pravila jedan je od ciljeva Europske komisije u novoj financijskoj perspektivi i moglo bi imati velik utjecaj na učinkovitost fondova EU-a budući da bi se time potaknulo veći broj korisnika da iskoriste dostupne resurse. Pitanje pojednostavljenja nije isključivo tehničko pitanje, već je i pitanje od strateške važnosti za budući razvoj fondova EU-a. Predstavnici Europske komisije, uključujući Johannesa Hahna, predviđaju potrebu za pojednostavljenjem, dokazujući da razumiju kakve prepreke korisnici danas moraju savladati da bi stekli pristup fondovima EU-a. Poduzeli su određene radnje kako bi olakšali život korisnicima: „Administrativno opterećenje bit

<sup>16</sup> Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA kojom se uređuju zajedničke odredbe Europskog fonda za regionalni razvoj..., str. 8.

će smanjeno i uvođenjem sustava za elektroničku razmjenu podataka u upravljanje fondovima, što će stvoriti mogućnost (ne i obvezu) da se elektroničkim sustavima služe i korisnici. Smanjuju se i obveze izvješćivanja“, kaže Johannes Hahn. Odbori Europskog parlamenta također izražavaju svoju snažnu podršku pojednostavljenju postupaka.<sup>17</sup>

Odgovor na snažnu potražnju za pojednostavljenjem daje se već na početnim stranicama nove Uredbe. Komisija se slaže da bi sustav isporuke fondova EU-a morao biti što je moguće jednostavniji i usmjereniji, kako bi se osigurala učinkovita provedba i smanjile teškoće za korisnike.

Pitanje pojednostavljenja pravila jedno je od najzanimljivijih za korisnike jer će olakšati povlačenje sredstava iz fondova. Neke promjene najavljene su već u prvim odlomcima nove Uredbe:

„Iskustvo nam govori da u tekućem programskom razdoblju postoji percepcija da su pravila kojima su uređeni programi zbog svoje raznorodnosti i rascjepkanosti često nepotrebno složena i da otežavaju provedbu i kontrolu. Time se velik administrativni teret stavlja i na korisnike i na Komisiju i države članice, što može imati neželjeni učinak u smislu odvratanja od sudjelovanja, povećanja stope pogrešaka i odgodu provedbe. To znači da se moguće koristi od europskih programa ne ostvaruju u cijelosti.“<sup>18</sup>

Ta je informacija povoljna za sve korisnike, a ne samo za organizacije civilnoga društva (OCD). Komisija će staviti snažniji naglasak na primjenu modernih tehnologija, kao što su IT programi, uključujući pohranu dokumenata u elektroničkom formatu. Na početku bi to kratkoročno moglo prouzročiti određene teškoće u pojedinim državama članicama, ali bi u srednjem roku moralo donijeti poboljšanja.

„Elektroničko upravljanje podacima moglo bi biti velik izvor smanjenja administrativnog opterećenja, povećavajući istodobno mogućnost kontrole projekata i potrošnje. Stoga se predlaže da se od svih država članica zatraži da do kraja 2014. godine uspostave sustave kojima će omogućiti korisnicima da sve informacije predaju posredstvom elektroničke razmjene podataka.“<sup>19</sup>

---

17 Vidi: Nacrt mišljenja Odbora za proračun o prijedlogu..., <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2F%2FEP%2F%2FNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-488.045%2b01%2bDOC%2bPDF%2bV0%2F%2FEN#>

18 Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA kojom se uređuju zajedničke odredbe Europskog fonda za regionalni razvoj...

19 Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA kojom se uređuju zajedničke odredbe Europskog fonda za regionalni razvoj..., str. 12.

Kako održati ravnotežu između pravilne kontrole provedbe projekata financiranih sredstvima fondova EU-a i smanjenja administrativnog opterećenja? Ustanove EU-a i provedbena tijela u državama članicama pokušat će odgovoriti na to pitanje u najkraćem mogućem roku.

Odlomak u kojem se opisuje primjena pravila pojednostavljenja uključen je u tekst Opće uredbe:

„Sustavi upravljanja i kontrole također moraju osigurati sprečavanje i otkrivanje nepravilnosti, uključujući prijevare, te tako pružiti razumno uvjerenje u pravilno trošenje sredstava. U isto vrijeme sustav isporuke trebao bi biti onoliko jednostavan i usmjeren koliko je to moguće, kako bi se osigurala učinkovita provedba i smanjenje administrativnog opterećenja za korisnike.”<sup>20</sup>

Buduća razrada problema pojednostavljenja:

„Naglasak se stoga stavlja na mjere kojima će se osigurati da su administrativni troškovi razmjerni i da je smanjeno administrativno opterećenje korisnika povezano s upravljanjem sredstvima fondova EU-a. Cilj je uskladiti u najvećoj mogućoj mjeri ta temeljna pravila za instrumente koja se primjenjuju na temelju zajedničkog upravljanja, kako bi se smanjilo umnažanje pravila primjenjivih na terenu. Pojednostavljene mogućnosti odabira troškova kao što su jedinstvene stope i paušalni iznosi omogućuju državama članicama da na razini individualnih aktivnosti uvedu upravljanje vođeno učinkom.”<sup>21</sup>

Tijekom rasprave o novoj Uredbi na radionicama Otvorenih dana 2011. neki su ustvrdili da nije moguće uspostaviti zajednički skup pravila za svaku politiku. Naravno, zahvaljujući njihovim posebnostima za svaku su politiku EU-a potrebna i podrobnija pravila, ali načelnim bi se prijedlogom, koji se spominje u tekstu (vidi u nastavku), ponudila neka zajednička rješenja koja bi morala biti jednostavna, ali istodobno i sveobuhvatna. Odbori EP-a također pozdravljaju načelni prijedlog kao znak da se fondove EU-a mora učiniti pristupačnijima za korisnike.

„Da bi se pojednostavilo uporabu fondova ZSO-a i smanjilo rizik pogreške, zadržavajući istodobno mogućnost razlikovanja s obzirom na posebnosti politike, valja utvrditi oblike podrške, usklađene uvjete za povrat

20 Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA kojom se uređuju zajedničke odredbe Europskog fonda za regionalni razvoj..., str. 5.

21 Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA kojom se uređuju zajedničke odredbe Europskog fonda za regionalni razvoj..., str. 10.

bespovratnih sredstava i financiranje po jedinstvenoj stopi, posebna pravila za utvrđivanje prihvatljivosti za sudjelovanje u shemama bespovratne pomoći i posebne uvjete za prihvatljivost aktivnosti ovisno o lokaciji.”<sup>22</sup>

Spomenuta pitanja naizgled odgovaraju na golemu potrebu za uvođenjem pojednostavljenih pravila. Mnogi korisnici postojećih fondova EU-a složiti će se da je pojednostavljenje pravila jedno od ključnih pitanja za bolju iskorisćenost fondova: „Pojednostavljenje je imperativ ako želimo pojačati povoljan učinak programa, osobito u onim projektima u kojima sudjeluju manji igrači. Kontrole projekata moraju biti racionalizirane. Isplate financijskih sredstava takvim sudionicima moraju biti olakšane i ubrzane posredstvom predfinanciranja i pravodobnih isplata.”<sup>23</sup>

## 1.4. Uvjetovanosti

Radi boljeg učinka uvest će se nove odredbe o uvjetovanosti kojima će se zajamčiti da financiranje iz fondova EU-a za države članice bude snažan poticaj za ostvarivanje ciljeva Strategije Europa 2020. Uvjetovanost će se osigurati kako ex ante uvjetima, koji moraju biti ispunjeni prije povlačenja sredstava, tako i ex post uvjetima, kojima će povlačenje dodatnih sredstava biti uvjetovano rezultatima.

Ex post uvjetovanost temeljit će se na ostvarivanju ključnih točaka povezanih s ciljanim ishodima i rezultatima u vezi s ciljevima Europe 2020. postavljenim u programima iz partnerskog ugovora. 5 % proračuna mjerodavnih fondova bit će stavljeno na stranu i prilikom srednjoročne revizije učinka dodijeljeno onim državama članicama čiji su programi ispunili svoje ključne točke. Osim takve pričuve za učinak, neuspjeh u ostvarivanju ključnih točaka može dovesti do obustave sredstava, dok težak podbačaj u ostvarivanju ciljanih učinaka programa može dovesti do otkazivanja podrške.<sup>24</sup>

Ovaj aspekt nove Uredbe izaziva bojazan među državama članicama. Mnogima se od njih čini posve razumljivim da bi se raspodjela sredstava europskih fondova trebala temeljiti na učinku i djelotvornosti, dok je u drugim državama

22 Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA kojom se uređuju zajedničke odredbe Europskog fonda za regionalni razvoj..., str. 19.

23 Europski gospodarski i socijalni odbor: „Kako poticati učinkovitije partnerstvo u upravljanju programima kohezijske politike na temelju dobrih praksa iz ciklusa 2007.-2013.”

24 Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA kojom se uređuju zajedničke odredbe Europskog fonda za regionalni razvoj..., str. 8.

takva odredba razlog za prigovor novim pravilima. Pitanje uvjetovanosti podijelilo je mišljenja i u odborima Europskog parlamenta pa tako Odbor za proračun podržava uvođenje ex ante i ex post uvjetovanosti, dok ga Odbor za prava žena i ravnopravnost spolova odbacuje kao instrument koji će naškoditi najranjivijim skupinama u društvu.<sup>25</sup>

Svakako, pitanje uvjetovanosti izaziva mnoge dvojbe i ono se propituje i u brojnim raspravama o budućem obliku kohezijske politike, kako među organizacijama civilnoga društva i drugim socijalnim partnerima, tako i u Europskome gospodarskom i socijalnom odboru.

„Ex post uvjetovanost temeljit će se na ostvarivanju ključnih točaka povezanih s ciljanim ishodima i rezultatima u vezi s ciljevima Strategije Europa 2020. postavljenih u programima iz partnerskog ugovora. 5 % proračuna mjerodavnih fondova bit će stavljeno na stranu i prilikom srednjoročne revizije učinka dodijeljeno onim državama članicama čiji su programi ispunili svoje ključne točke. Osim takve pričuve za učinak, neuspjeh u ostvarivanju ključnih točaka može dovesti do obustave sredstava, dok težak podbačaj u ostvarivanju ciljnih učinaka programa može dovesti do otkazivanja podrške.“<sup>26</sup>

U jednoj drugoj odredbi Opće uredbe utvrđen je kriterij učinka i kako će se taj uvjet provoditi:

„Za svaki bi program morao biti utvrđen okvir učinka radi praćenja napretka u ostvarivanju ciljeva postavljenih za svaki program kroz programsko razdoblje. Komisija bi trebala provesti reviziju učinka u suradnji s državama članicama 2017. i 2019. godine. Pričuva za učinak bila bi predviđena i dodijeljena u 2019. godini svim onim programima koji su ostvarili ključne točke ugrađene u okvir učinka. Zbog njihove raznolikosti i sudjelovanja većeg broja država, u programima Europske teritorijalne suradnje ne bi bilo nikakve pričuve za učinak. U slučajevima gdje bi podbačaj u ostvarivanju ključnih točaka ili ciljeva bio znan, Komisija bi trebala imati ovlasti obustaviti financiranje programa ili provesti financijske ispravke na kraju programskog razdoblja kako bi se osiguralo da se proračun Unije ne troši rasipno i neučinkovito.“<sup>27</sup>

Komisija tumači da se uvjetovanost uvodi u novu financijsku perspektivu kako bi se državama članicama pomoglo u provođenju programa pomoći Europske

25 Nacrt mišljenja Odbora za ženska prava i ravnopravnost spolova o prijedlogu...

26 Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA kojom se uređuju zajedničke odredbe Europskog fonda za regionalni razvoj..., str. 8.

27 Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA kojom se uređuju zajedničke odredbe Europskog fonda za regionalni razvoj..., str. 16.

unije, a ne kako bi ih se kaznilo. Međutim, vlade pojedinih država članica ostaju sumnjičave pa će o tom pitanju zasigurno biti još rasprave na sastancima Vijeća predviđenim ove godine.

### **Savjet ECAS-a: Planirajte vrednovanje već od samog početka**

Organizacije civilnoga društva u suradnji s onim dijelom akademske zajednice koji se bavi socijalnim i teritorijalnim kohezijskim politikama trebale bi pratiti trošenje novih sredstava u fazama strategije, programiranja, izvršenja i vrednovanja. Glavni cilj bit će ocijeniti učinak i rezultate koje ostvaruju organizacije civilnoga društva te stvarni stupanj provedenosti reformi predviđenih propisima o kojima se još uvijek pregovara. Za provjeru 'zdravlja' neke organizacije civilnoga društva u smislu učinkovitog trošenja sredstava strukturnih fondova, odgovarajuća pitanja bi bila sljedeća:

- U kojoj su mjeri europski ciljevi i prioriteti ispunjeni? Je li predanost ostvarivanju ciljeva Europe 2020. odnosno pametnog, održivog i inkluzivnog rasta, bila dostatna?
- Kako je novo načelo partnerstva bilo primijenjeno u praksi u različitim fazama i na različitim geografskim razinama aktivnosti?
- Kakav je napredak i koji su rezultati bili ostvareni u području razvoja lokalne zajednice i učinka lokalnih akcijskih grupa?
- U kojem su stupnju predložene mjere pojednostavljenja bile provedene i koliko su dobro funkcionirale u praksi?
- Koje su rezultate ostvarili civilno društvo i projekti društvenih inovacija?

## 2. Kako iskoristiti buduću kohezijsku politiku Europske unije?

### 2.1. Društvene inovacije i organizacije civilnoga društva u budućim fondovima Europske unije

„Europski gospodarski i socijalni odbor (EESC) također zagovara povratak pojednostavljenim programima inicijative Zajednice koji su usmjereni na društvene inovacije i lokalni razvoj“, napisao je Jan Olsson u svojem izvješću. To se pitanje može analizirati s dva gledišta. Prema prvome, u novoj Uredbi zamisao o programima na razini EU-a ne čini se posebno razrađenom te se čini da „europska dimenzija“ tako nestaje. Prema drugome, mnogi socijalni problemi kao što su suzbijanje siromaštva i nezaposlenosti, integriranje građana u zajednicu slični su u mnogim državama članicama, ali aktivnosti kojima se ti problemi rješavaju daju najbolje rezultate kada im se ne pristupa na nacionalnoj, već na lokalnoj razini. Ustupanje već gotovih rješenja obično ne daje rezultata, no možda bi koordiniranje lokalnih aktivnosti pod kišobranom jedne veće, europske inicijative donijelo novu dodanu vrijednost europskim projektima? Čak i ako nije riječ o jednom projektu kao takvom, postoji vrlo snažna potreba za razmjenom najboljih praksi.

Kako je navedeno u Uredbi o ESF-u, novi zakonodavni paket ima cilj ojačati i potaknuti društvene inovacije. Sredstva kojima se to može ostvariti opisana su u uvodu Uredbe o ESF-u:

„Isto tako, Nacrt uredbe ima cilj osnažiti društvene inovacije i međunarodnu suradnju pod kišobranom ESF-a, kroz inicijativu u obliku više stope sufinanciranja prioritetnih mjera koje su im posvećene, posebne mehanizme programiranja i praćenja te snažniju ulogu Komisije u razmjeni i širenju dobrih praksi, zajedničkih aktivnosti i rezultata širom teritorija



## Unije.”<sup>1</sup>

Gornji odlomak potvrđuje važnost suradnje i partnerstva te pokazuje uključenost Komisije u sustavu.

Uloga partnera načelno je opisana u jednome od sljedećih odlomaka:

„U Nacrtu uredbe veliku se važnost pridaje sudjelovanju socijalnih partnera i nevladinih organizacija u programiranju i provedbi prioriteta i aktivnosti ESF-a. Zbog toga se u Nacrtu uredbe predlaže, imajući na umu manje razvijene regije i države, da odgovarajući iznos sredstava ESF-a bude dodijeljen za aktivnosti izgradnje kapaciteta socijalnih partnera i nevladinih organizacija. Podržavat će se i zajedničke aktivnosti koje poduzimaju socijalni partneri, uvažavajući njihovu ključnu ulogu u području zapošljavanja, obrazovanja i socijalne uključenosti.”<sup>2</sup>

U članku 9. Uredbe o ESF-u, pod naslovom „Društvene inovacije“, govori se o odgovornosti država članica za promicanje i održavanje društvenih inovacija, kao i o ulozi Europske komisije kao facilitatora postupka:

- „1. ESF promiče društvene inovacije u svim područjima koja pripadaju u djelokrug ESF-a, u skladu s definicijom u članku 3. ove Uredbe, osobito u cilju iskušavanja i razmjernog podešavanja inovativnih rješenja s obzirom na socijalne potrebe.
2. Države članice u svojim operativnim programima uključuju teme društvenih inovacija koje odgovaraju njihovim posebnim potrebama.
3. Komisija pruža podršku jačanju kapaciteta za društvene inovacije, osobito podržavajući uzajamno učenje, osnivanje mreža i širenje dobrih praksi i metodologija.”<sup>3</sup>

1 Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i Vijeća o Europskom socijalnom fondu i kojom se povlači Uredba (EK) br. 1081/2006., str. 6

2 Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i vijeća o Europskom socijalnom fondu i kojom se povlači Uredba (EK) br. 1081/2006., str. 6.

3 Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i vijeća o Europskom socijalnom fondu i kojom se povlači Uredba (EK) br. 1081/2006., str. 15.

**Savjet ECAS-a: Potičite društvene inovacije**

U postupku nastajanja europskih politika društvenih inovacija, kao dio načelnog naglaska na inovacijama u Strategiji Europa 2020., predstavlja jedan od glavnih prioriteta za nekoliko uprava Europske komisije. Prvi put taj nedostatno određen koncept ugrađen je i u Europski socijalni fond na način da: „Nacrta uredbе ima cilj osnažiti društvene inovacije i međunarodnu suradnju posredstvom inicijative u obliku više stope sufinanciranja.“ Ključno je pitanje kako privući ulaganja financijskih institucija u društvene inovacije. Sredstva fondova doista daju poticaj za inovativne financijske mehanizme.

Ta nova aktivnost može se tumačiti kao poticanje novih zamisli za rješavanje često starih i ustrajnih problema i podrška društvenim poduzetnicima. Njihovi eksperimenti u pružanju javnih usluga ili za zelenije gospodarstvo s manjim otiskom ugljika često se mogu povezati s razvojem lokalne zajednice jer bi se društvene inovacije trebale temeljiti na visokom stupnju sudjelovanja javnosti. Civilno društvo može promicati društvene inovacije i razmjenu najboljih praksi tako da se rješenje koje se pokaže uspješnim u jednom području može preuzeti i primijeniti i drugdje.

## 2.2. Europski socijalni fond

Europski socijalni fond izvor je financiranja za mnoge organizacije civilnoga društva i zato se u sljedećem dijelu ove publikacije daje podrobnija analiza Uredbe o ESF-u.

U uvodu novog prijedloga Uredbe o Europskome socijalnom fondu ističe se da bi ciljevi ESF-a morali biti usklađeni s ciljevima Strategije Europa 2020.

„Budući da bi ESF trebao biti potpuno usklađen sa Strategijom Europa 2020. i njezinim glavnim ciljevima, njime bi se trebale financirati one politike koje države članice provode prema Integriranim smjernicama prihvaćenim u skladu s člankom 121. i 148. stavak 4. Ugovora i Preporukama Nacionalnih programa reformi. Utvrđivanjem minimalnih udjela i iznosa za ESF kao jednog od strukturnih fondova osigurat će se da obujam ulaganja usmjerenog neposredno na građane Europe odražava prioritete Unije.“<sup>4</sup>

Snažna veza između ciljeva Strategije Europa 2020. i misije Europskoga socijalnoga fonda opisana u članku 2. ESF-a istaknuta je nekoliko puta u Nacrtu

<sup>4</sup> Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i vijeća o Europskom socijalnom fondu i kojom se povlači Uredba (EK) br. 1081/2006., str. 2.

uredbe.

„Misija  
(...)”

2. To čini podržavanjem država članica u njihovim nastojanjima da ostvare prioritete i ključne ciljeve Strategije Europe 2020. za pametan, održiv i uključiv rast. ESF će podržavati ustroj i provedbu politika i aktivnosti, uzimajući u obzir integrirane smjernice za gospodarske politike i politike zapošljavanja država članica te Preporuke Vijeća o Nacionalnim programima reformi.”<sup>5</sup>

Obuhvat ciljeva ESF-a ograničen je u skladu s ciljanim područjima fonda. Iako ESF ima snažan naglasak na socijalnim problemima, nije isključena podrška ni drugim tematskim ciljevima.

„U smislu obuhvata, Nacrt uredbe o ESF-u za razdoblje 2014.-2020. usmjeren je na ESF u četiri ‘tematska cilja’ na cijelom području Europske unije: (i) promicanje zapošljavanja i mobilnosti radnika, (ii) ulaganje u obrazovanje, vještine i cjeloživotno učenje; (iii) promicanje društvene uključenosti i suzbijanje siromaštva; (iv) jačanje institucionalnih kapaciteta i učinkovite javne uprave. Svaki tematski cilj pretočen je u intervencijske kategorije ili investicijske prioritete. Osim toga, ESF bi trebao doprinijeti i drugim tematskim ciljevima, kao što su podržavanje prijelaza na klimatski otporno i resursno učinkovito gospodarstvo s malim otiskom ugljika, unapređujući primjenu informacijskih i komunikacijskih tehnologija, osnažujući istraživanje, tehnološki razvoj i inovacije te jačajući konkurentnost malih i srednjih poduzetnika.”<sup>6</sup>

Svi tematski ciljevi ESF-a i moguća područja aktivnosti opisana su u članku 3. Uredbe o ESF-U. Sve organizacije koje se namjeravaju natjecati za sredstva europskih fondova mogu se poslužiti tim popisom kao ključem za sastavljanje plana svojih aktivnosti u nadolazećim godinama.

„Obuhvat podrške

Prema tematskim ciljevima navedenim u nastavku, i u skladu s člankom 9. Uredbe (EU) br. [...], ESF daje podršku za sljedeće investicijske prioritete:  
(...)”

c) promicanje socijalne uključenosti i suzbijanje siromaštva putem:  
(I) aktivne uključenosti,

5 Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i vijeća o Europskom socijalnom fondu i kojom se povlači Uredba (EK) br. 1081/2006., str. 10.

6 Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i vijeća o Europskom socijalnom fondu i kojom se povlači Uredba (EK) br. 1081/2006., str. 5.

- (II) integracije marginaliziranih zajednica kao što su Romi,
  - (III) suzbijanja diskriminacije prema spolu, rasi ili nacionalnoj pripadnosti, religiji ili vjeri, invaliditetu, dobi ili spolnoj orijentaciji,
  - (IV) olakšavanja pristupa dostupnim, održivim i kvalitetnim uslugama, uključujući zdravstvenu skrb i socijalne usluge od općeg interesa,
  - (V) promicanja društvenoga gospodarstva i društvenog poduzetništva,
  - (VI) strategija lokalnog razvoja predvođenog zajednicom,
- (d) jačanja institucionalnih kapaciteta i učinkovite javne uprave putem:
- (I) ulaganja u institucionalne sposobnosti i u učinkovite javne uprave i javne usluge radi reformiranja, boljega zakonodavnog uređenja i dobrog upravljanja,  
Taj investicijski prioritet primjenjiv je isključivo na cijelom teritoriju država članica koje imaju najmanje jednu regiju razine NUTS 2 prema definiciji u članku 82. stavak 2. točka (a) Uredbe (EU) br [...] ili država članica koje ispunjavaju uvjete za podršku iz Kohezijskog fonda.
  - (II) razvoj sposobnosti za dionike koji pružaju usluge u zapošljavanju, obrazovanju i socijalnim politikama te u sektorskim i regionalnim sporazumima radi njihovog aktiviranja u službi reforme na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini.<sup>7</sup>

U članku 4. Uredbe o ESF-u potvrđeno je da:

„Najmanje 20 % ukupnih resursa ESF-a u svakoj državi članici dodjeljuje se tematskom cilju Promicanja socijalne uključenosti i suzbijanja siromaštva, opisanom u članku 9. stavak 9. Uredbe (EU) br [...]“<sup>8</sup>

Tu je zamisao pozdravila i Europska mreža protiv siromaštva (EAPN), koja je u jednome od svojih priopćenja za javnost u listopadu 2011. istaknula najvažnije poruke nove Uredbe i odobrila „preuzete obveze povećanja pristupa i sudjelovanja OCD-a putem promicanja pristupa „od lokalnih zajednica prema višim strukturama vlasti“ u provedbi programa pomoći iz strukturnih fondova. EAPN je izrazio svoje bojazni o uspostavljanju „obvezujućega partnerskog načela“, kojim bi se osiguralo da „globalni programi podrške, tehničke pomoći i razvoja sposobnosti budu pristupačni malim udrugama te da međunarodni projekti ostanu zastvarno otvoreni i za sve male udruge.“<sup>9</sup>

7 Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i vijeća o Europskom socijalnom fondu i kojom se povlači Uredba (EK) br. 1081/2006., str. 12

8 Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i vijeća o Europskom socijalnom fondu i kojom se povlači Uredba (EK) br. 1081/2006., str. 13

9 <http://www.eapn.eu/en/news-a-events/press-room/eapn-press-releases/2820-structural-funds-must-be-used-to-deliver-the-eu-poverty-reduction-target>, 13.02.2012

### **Savjet ECAS-a: Ocijenite važnost Europskoga socijalnog fonda i obuhvat pristupa njegovim aktivnostima**

U Nacrtu uredbe o Europskome socijalnom fondu Komisija predlaže da se 20 % iznosa troši na promicanje socijalne uključenosti i suzbijanje siromaštva, što predstavlja znatno povećanje s 13 % koliko se za taj cilj troši danas, odražavajući sve veće izazove koje stvaraju financijska i gospodarska kriza. U Elementima za Zajednički strateški okvir za razdoblje 2014.-2020. jasno je da ključni ciljevi odgovaraju različitim organizacijama civilnoga društva; onima općenito uključenim u razvoj lokalne zajednice, onima koje su usmjerene na posebne skupine stanovništva, onima koje štite prava manjinskih skupina ili se bore za ravnopravnost muškaraca i žena ili protiv pojedinih oblika diskriminacije. Aktivna inkluzija zahtijeva takve ključne aktivnosti kao što su: „integrirani putevi koji objedinjuju različite oblike mjera zapošljivosti, kao što su individualizirana podrška, savjetovanje, smjernice“, pristup strukovnom obrazovanju i izobrazbi, kao i široki raspon usluga. Integracija marginaliziranih zajednica, kao što su Romi, zahtijeva slične aktivnosti, kao i iskorjenjivanje segregacije i mjere za prevladavanje predrasuda protiv neke manjine. Ostale su mjere moguće za „suzbijanje diskriminacije na temelju spola, rasnog ili nacionalnog podrijetla, vjere ili vjerovanja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije.“ Smjernice pozivaju na „specifične aktivnosti usmjerene na osobe izložene riziku od diskriminacije i osobe s invaliditetom i kroničnom bolešću.“

Za organizacije civilnoga društva Europski socijalni fond nije jedini fond pod kišobranom kohezijske politike, ali je najneposrednije nadležan i dostupan te pokriva širok raspon aktivnosti. Aspekti tog fonda važni su za socijalne i zdravstvene usluge javnog sektora. Civilno društvo ne može djelovati usamljeno: kao što termin „integrirani putevi“ i sugerira, aktivna inkluzija znači uključiti partnerstva s lokalnim poduzećima i upravama kako bi se otvorilo više radnih mjesta odnosno kvalitetnija radna mjesta.

## 2.3. Važnost partnerstva

Pitanje partnerstva, naglašenog u novoj Uredbi, privlači pozornost i zanimanje većine organizacija civilnoga društva, društvenoga gospodarstva, lokalnih i područnih vlasti te drugih socijalnih partnera. Razlog tome je činjenica da se članak 5. novoga zakonskog prijedloga o partnerstvu znatno razlikuje od članka 11. sadašnje Uredbe i točnije određuje odnose između država članica i partnera.

U radnom dokumentu Komisije objavljenom u travnju 2012. podrobnije se tumači načelo partnerstva: „Načelo partnerstva podrazumijeva blisku suradnju javnih vlasti na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini u državama članicama

s privatnim i trećim sektorima. Partneri bi morali biti aktivno uključeni kroz cijeli programski ciklus: pripremu, provedbu, praćenje i ocjenjivanje. Partnerstvo se mora promatrati kao tijesno povezano s pristupom višerazinskog upravljanja i načelima supsidijarnosti i razmjernosti.<sup>10</sup>

Važnost partnerstva već je naglasio Jan Olsson davno prije objavljivanja nove uredbe i rasprave koja je uslijedila. U svojem izvješću Jan Olsson je napisao: „Za kohezijsku politiku EU-a poslije 2013. godine programske strukture i uredbe morale bi olakšati provedbu načela partnerstva. To je sukladno s Barcinim izvješćem, koje je snažno usredotočeno na vezu između „pristupa zasnovanog na lokaciji“ i partnerstva, što je osobito važno za ERDF te bi trebalo biti dio Strategije Europa 2020.“

Neka od važnih pitanja koja je izdvojio Olsson odražavaju se i u novoj uredbi u dijelu koji opisuje partnerstvo.

Važno je primijetiti da se u prijedlogu spominju dvije vrste partnerstva. Izraz partnerstvo pojavljuje se u Uredbi u dvije dimenzije: jedna je vertikalno partnerstvo uspostavljeno na temelju partnerskog ugovora između Komisije i svake države članice, a druga je dimenzija horizontalno partnerstvo između države članice i regionalnih i lokalnih vlasti, socijalnih partnera i organizacija civilnoga društva,.. itd.

Članak 5. nove Uredbe, iako vrlo zgusnut i kratak, sadrži sve potrebne informacije i pokazuje koliko je pitanje partnerstva važno za strukturne fondove:

- „1. Za partnerski ugovor i za svaki program pojedinačno država članica organizira partnerstvo sa sljedećim partnerima:
  - (a) mjerodavnim regionalnim, lokalnim, gradskim i drugim javnim vlastima,
  - (b) gospodarskim i socijalnim partnerima, i
  - (c) tijelima koja predstavljaju civilno društvo, uključujući organizacije koje se bave zaštitom okoliša, nevladine organizacije i tijela odgovorna za promicanje jednakosti i borbu protiv diskriminacije.
2. U skladu s pristupom višerazinskog upravljanja, države članice uključit će partnere u pripremu partnerskih ugovora i izvješća o napretku te u pripremu, provedbu, praćenje i ocjenjivanje programa. Partneri sudjeluju u odborima za praćenje programa.
3. Komisija ima ovlasti donositi delegirane aktove u skladu s člankom 140. kako bi osigurala Europski kodeks ponašanja kojim će se utvrditi ciljevi i kriteriji podrške provedbi partnerstva i olakšati razmjena informacija, iskustava, rezultata i dobrih praksi među državama članicama.

---

10 „Načelo partnerstva u provedbi programa fondova Zajedničkoga strategijskog okvira – elementi za Europski kodeks ponašanja za partnerstvo“, Radni dokument Europske komisije, Bruxelles, travanj 2012.

4. Komisija je obvezna najmanje jednom godišnje za svaki Fond ZSO-a savjetovati se s organizacijama koje predstavljaju partnere na razini Unije o provedbi podrške iz Fondova ZSO-a.<sup>11</sup>

Pitanje organizacije partnerstva u Uredbi je dodatno razrađeno:

„Za partnerski ugovor odnosno za svaki program, država članica obvezna je organizirati partnerstvo s predstavnicima mjerodavnih regionalnih, lokalnih, gradskih ili drugih javnih vlasti, gospodarskih i socijalnih partnera, i tijela koja predstavljaju organizacije civilnog društva, uključujući ekološke partnere, nevladine organizacije i tijela odgovorna za promicanje jednakosti i suzbijanje diskriminacije. Svrha je takvog partnerstva poštovati načelo višerazinskog upravljanja, osigurati vlasništvo nad planiranim intervencijama dionika i izgraditi iskustvo i praktično znanje mjerodavnih sudionika. Komisija bi trebala imati ovlasti donositi delegirane akte kojima će uspostaviti kodeks ponašanja kako bi osigurala da partneri budu na sustavan način uključeni u pripremu, provedbu, praćenje i ocjenjivanje partnerskog ugovora i programa.“<sup>12</sup>

Partnerske ugovore (verikalno partnerstvo) priprema svaka država članica u suradnji s partnerima iz članka 5. nove Uredbe i u dijalogu s Europskom komisijom. Neki odbori Europskog parlamenta, međutim, pozivaju na intenzivnije sudjelovanje lokalnih i regionalnih vlasti, naglašavajući da bi njihove ovlasti morale biti veće od ovlasti ostalih partnera. Odbor za poljoprivredu i ruralni razvoj predlaže izmjene i dopune kojima bi se regionalne i lokalne vlasti stavilo na istu razinu kao i države članice, dajući im legitimitet da organiziraju partnerstvo s drugim partnerima. O tom će se pitanju zasigurno još raspravljati prilikom glasanja u Parlamentu.<sup>13</sup>

Pitanje partnerstva razrađuje se i u Radnom dokumentu o primjeni načela partnerstva u kohezijskoj politici EU-a, publikaciji ECAS-a pripremljenoj za Otvorene dane 2010. Analiza tekućih projekata europske kohezijske politike pokazala je da su „šira horizontalna partnerstva dovela do intenzivnijeg razmatranja na razini nacionalnih vlasti o „civilnom društvu“ i o obuhvatu i

---

11 Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA kojom se uređuju zajedničke odredbe Europskoga fonda za regionalni razvoj, ...

12 Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA kojom se uređuju zajedničke odredbe Europskoga fonda za regionalni razvoj, str. 15.

13 Nacrt mišljenja Odbora za poljoprivredu i ruralni razvoj o prijedlogu..., <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-%2f%2fEP%2f%2fNONSGML%2bCOMPARL%2bPE-483.804%2b01%2bDOC%2bPDF%2bV0%2f%2fEN>

granicama njegovog sudjelovanja u kohezijskoj politici.<sup>14</sup> Preporuke iz Radnog dokumenta uglavnom se bave primjenom načela partnerstva u različitim državama članicama:

„Prema mišljenju socijalnih i gospodarskih aktera važno je da ciljeve postavi Europska komisija, ali onda je na vladi i na regiji da utvrde odgovarajuće mjere kojima će ih ispuniti, budući da se koncepcija partnerstva razlikuje ovisno o kulturi svake pojedine države. Regionalno gospodarsko i socijalno vijeće dodaje da „nametanje prevelikog broja pravila ‘s vrha’ može ugušiti fleksibilnost ili lokalne inicijative u smislu partnerstva. Za provedbu partnerstva snažno je ohrabrenje važnije od rigidnog okvira“. Međutim, dva socijalna i gospodarska partnera smatraju da bi sastavljanje europskih smjernica omogućilo pružanje podrške partnerstvima i integraciju manje iskusnih dionika na lokalnoj razini tako što bi ih se opremilo smjernicama, izobrazbom i prilikama za raspravu o najboljim praksama. Naposljetku, mora se naglasiti da svi socijalni i gospodarski čimbenici prihvaćaju usporedbu najboljih praksi koju načelo partnerstva podrazumijeva, i čekaju sistematizaciju na nacionalnoj i europskoj razini.“<sup>15</sup>

U tekućim uredbama (UREDBA VIJEĆA (EK) br. 1083/2006 od 11. srpnja 2006.) partnerstvo je opisano u članku 11.:

- „1. Ciljevi fondova ostvaruju se u okviru bliske suradnje (u daljnjem tekstu: partnerstvo) između Komisije i svake države članice. Svaka država članica obvezna je organizirati, gdje je to primjereno i u skladu s važećim nacionalnim pravilima i praksama, partnerstvo s vlastima i tijelima kao što su:
- (a) mjerodavne regionalne, lokalne, gradske i druge javne vlasti,
  - (b) gospodarski i socijalni partneri,
  - (c) sva druga odgovarajuća tijela koja predstavljaju civilno društvo, partnere u zaštiti okoliša, nevladine organizacije i tijela odgovorna za promicanje ravnopravnosti muškaraca i žena.
- Svaka država članica obvezna je imenovati najreprezentativnije partnere na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini te u područjima gospodarstva, socijalne zaštite i zaštite okoliša (u daljnjem tekstu: partneri), u skladu s nacionalnim pravilima i praksama, uzimajući u obzir potrebu promicanja ravnopravnosti muškaraca i žena te održivi razvoj kroz integriranje zaštite okoliša i zahtjeve poboljšanja.
2. Partnerstvo se provodi potpuno u skladu s mjerodavnim institucionalnim, pravnim i financijskim kapacitetima svake partnerske

14 „Radni dokument o primjeni načela partnerstva u Kohezijskoj politici EU-a“, Europska služba za građansku akciju, Bruxelles, listopad 2010., str. 3.

15 „Radni dokument o primjeni partnerstva...“, str. 14.



kategorije, koje su utvrđene u stavku 1. Partnerstvo pokriva pripremu, provedbu, praćenje i ocjenjivanje operativnih programa. Države članice dužne su uključiti, gdje je to primjereno, svakog od odgovarajućih partnera, a osobito regije, u različite faze programiranja u okviru vremenskih ograničenja postavljenih za svaku fazu.

3. Svake godine Komisija je obvezna posavjetovati se s organizacijama koje predstavljaju gospodarske i socijalne partnere na europskoj razini o pomoći iz fondova.<sup>16</sup>

Ono što je najvažnije kad uspoređujemo sadašnju Uredbu i novi prijedlog s obzirom na partnerstvo jest činjenica da se u važećoj Uredbi u članku 11. točka (1) kaže: „(...) Svaka država članica obvezna je potaknuti, gdje je to primjereno (...), partnerstvo“, dok se u novoj Uredbi izraz „gdje je to primjereno“ više ne pojavljuje. Tako je veći naglasak stavljen na obveznu prirodu pravila u članku 5., što bi moralo snažnije obvezati države članice.

S obzirom na važnost partnerstva, vrijedi razmotriti ne bi li u novoj uredbi bila primjerena peta točka u članku 5., kojim je uređeno pružanje podrške tehničke pomoći u pripremi ojačanog partnerstva. Jan Olsson, izjavitelj Europskoga gospodarskog i socijalnog odbora, predložio je to u svojem izvješću iz lipnja 2010.: „Sadašnje uredbe [za razdoblje 2007.-2013.] još uvijek ostavljaju previše prostora za nacionalno tumačenje koncepta partnerstva. Potrebno je osnaživanje tih pravila, osobito članka 11. Opće Uredbe 1083/2006. EESC predlaže za budućnost veći broj izmjena u tekstu tog članka, stvarajući tako osnovne uvjete za partnerstvo.“<sup>17</sup>

Analizirajući važeće uredbe kako bi dao određene primjedbe na buduću kohezijsku politiku, napisao je: „Članak 11. [EK 1083/2006.] Opće uredbe predstavlja ključ za određivanje obuhvata i primjene načela partnerstva. Države članice dužne su uključiti sve mjerodavne partnere u različitim fazama programiranja. Nadalje, dužne su imenovati najreprezentativnije partnere na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini iz područja gospodarstva, socijalne zaštite, zaštite okoliša i drugih područja „u skladu s nacionalnim pravilima i praksama“. Svake godine Komisija je obvezna posavjetovati se s organizacijama koje predstavljaju gospodarske i socijalne partnere na europskoj razini.“<sup>18</sup> Uloga socijalnih partnera već je uočena, ali nije toliko jasno utvrđena kao u članku 5. novoga zakonskog prijedloga.

16 UREDBA VIJEĆA (EK) br. 1083/2006. od 11. srpnja 2006.

17 „Kako poticati učinkovito partnerstvo u upravljanju programima kohezijske politike na temelju dobrih praksa iz ciklusa 2007.-2013.“, izjavitelj: Jan Olsson, EESC, lipanj 2010.

18 „Kako poticati učinkovito partnerstvo u upravljanju programima kohezijske politike na temelju dobrih praksi iz ciklusa 2007.-2013.“, izjavitelj: Jan Olsson, EESC, lipanj 2010.

Primjena načela partnerstva također se razvija i u Uredbi o ESF-u, naime u članku 6., u kojem se opisuje važnost uključivanja partnera:

„Članak 6.

Uključivanje partnera

1. Uključivanje socijalnih partnera i drugih dionika, osobito nevladinih organizacija, u provedbu operativnih programa spomenutih u članku 5. Uredbe (EU) br. [...], može se postići putem globalnih programa dodjele bespovratnih sredstava u skladu s njihovom definicijom u članku 112. stavak 7. Uredbe (EU) br. [...]. U takvom slučaju, operativnim se programom utvrđuje onaj dio programa na koji se odnosi globalnu podršku, uključujući indikativnu dodjelu sredstava iz svake prioritetsne osi.
2. Da bi potaknula socijalne partnere na odgovarajuće sudjelovanje u aktivnostima koje podupire ESF, upravljačka tijela operativnog programa u regiji opisan u članku 82. stavak 2. točka (a) Uredbe (EU) br. [...] ili u državama članicama koje ispunjavaju uvjete za podršku iz Kohezijskog fonda, dužna su osigurati da odgovarajući iznos sredstava ESF-a bude dodijeljen aktivnostima izgradnje sposobnosti, u obliku izobrazbe, mjera umrežavanja i jačanja socijalnog dijaloga te aktivnostima koje zajednički poduzimaju socijalni partneri.
3. Da bi potaknuli nevladine organizacije koje primaju podršku ESF-a na odgovarajuće sudjelovanje i pristup aktivnostima koje podržava ESF, osobito u području socijalne uključenosti, ravnopravnosti spolova i jednakih mogućnosti, upravljačka tijela operativnog programa u regiji utvrđena člankom 82. stavak 2. točka (a) Uredbe (EU) br. [...] ili u državama članicama koje ispunjavaju uvjete za podršku Kohezijskog fonda dužna su osigurati da odgovarajući iznos sredstava ESF-a bude dodijeljen izgradnji sposobnosti nevladinih organizacija.<sup>19</sup>

Novi prijedlog podnesen Komisiji predstavlja velik iskorak kad je riječ o partnerstvima, a time na neki način i odgovor na prijedloge Jana Olssona. Kodeksom ponašanja, najavljenim u nekoliko stavaka, bili bi postavljeni minimalni standardi za partnerstvo. Države članice imat će jasnu obvezu organizirati partnerstvo, ali posebne postupke za uključivanje mjerodavnih partnera u različite faze programiranja bit će prepuštene nacionalnim vlastima. „Europskim kodeksom ponašanja za partnerstvo (ECCP) utvrdit će se minimalni zahtjevi koji su potrebni da bi se postiglo kvalitetno partnerstvo u provedbi fondova, ostavljajući istodobno obilan prostor državama članicama

<sup>19</sup> Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i vijeća o Europskom socijalnom fondu i kojom se povlači Uredba (EK) br. 1081/2006., str. 14

da fleksibilno organiziraju sudjelovanje različitih partnera.<sup>20</sup> ECCP bi također trebao olakšati zakonodavni postupak koji je u tijeku i mobilizirati dionike da se uključe u tu raspravu. Komisija bi trebala prihvatiti ECCP kao delegirani akt čim Uredba o zajedničkim odredbama stupi na snagu.

Jednostavnija i pristupačnija uredba cilj je koji se može ostvariti i uporabom jezika, koji se razlikuje od jezika kojim su pisane uredbe financijske perspektive za razdoblje 2007.-2013. Mnogo je jednostavniji i stoga mnogo razumljiviji i izravniji.

Međutim, kad je riječ o upravljanju programima u razdoblju 2014.-2020., odgovornost za uspostavljanje partnerstva nije utvrđena ni u jednome od članaka od 113. do 116., kojima se utvrđuje djelokrug ustanova i tijela odgovornih za provedbu partnerstva. U članku 114., opisujući obveze upravljačkog tijela, nema nikakve poveznice s izgradnjom i unapređenjem partnerstva, iako se to čini jednim od važnijih pitanja. Potrebno je pojasniti odgovornost za partnerstvo.

## *Tehnička pomoć*

Još u lipnju 2010. Jan Olsson je u svojem izvješću naglasio potrebu za prepoznavanjem socijalnih partnera i civilnog društva kao tijela koja bi morala biti uključena u shemu tehničke pomoći: „Kontinuirana izgradnja kapaciteta partnera je presudna: resursi tehničke pomoći trebali bi biti na raspolaganju socijalnim partnerima i civilnom društvu u svim operativnim programima.”<sup>21</sup>

Međutim, u novoj Uredbi ta tema nije cjelovito opisana te su potrebna dodatna pojašnjenja.

Partnerstvo se ne spominje izričekom u članku 52., u kojem se nabrajaju i opisuju mjere potrebne za provedbu uredbe:

„Te mjere mogu, među ostalim, uključivati:

- (a) pomoć u pripremi i procjeni projekata, uključujući projekte s EIB-om,
- (b) podršku u jačanju institucionalnih i administrativnih sposobnosti za djelotvorno upravljanje sredstvima fondova ZSO-a,

20 „Načelo partnerstva u provedbi fondova Zajedničkoga strategijskog okvira – elementi Europskog kodeksa ponašanja za partnerstvo”, Radni dokument Komisije, Bruxelles, travanj 2012.

21 „Kako poticati učinkovito partnerstvo u upravljanju programima kohezijske politike na temelju dobrih praksi iz ciklusa 2007.-2013.”, izvjestitelj: Jan Olsson, EESC, lipanj 2010.

- (c) ispitivanja povezana s izvješćima Komisije o fondovima ZSO-a i kohezijskim izvješćem,
- (d) mjere povezane s analizom, upravljanjem, praćenjem, razmjenom informacija i provedbom fondova ZSO-a, kao i mjere povezane s provedbom kontrolnih sustava te tehničke i administrativne pomoći,
- (e) ocjene, stručna izvješća, statistike i ispitivanja, uključujući i one opće naravi, u vezi s tekućim i budućim poslovanjem fondova ZSO-a, koje bi, gdje je to prikladno, mogao provoditi i EIB,
- (f) aktivnosti čija je svrha širenje informacija, podrška umrežavanju, izvođenje komunikacijskih aktivnosti, podizanje svijesti i promicanje suradnje i razmjene iskustava, uključujući i s trećim državama. U cilju učinkovitije komunikacije sa širom javnošću i snažnijih sinergija između komunikacijskih aktivnosti poduzetih na inicijativu Komisije, resursi dodijeljeni komunikacijskim aktivnostima prema ovoj Uredbi također doprinose pokrivanju korporativne komunikacije političkih prioriteta Europske unije, pod uvjetom da se odnose na opće ciljeve ove Uredbe,
- (g) uvođenje, rad i međupovezivanje računalnih sustava za upravljanje, praćenje, reviziju, kontrolu i ocjenu,
- (h) aktivnosti usmjerene na poboljšanje metoda ocjene i razmjenu informacija o praksama ocjenjivanja,
- (i) aktivnosti povezane s revizijom,
- (j) jačanje nacionalnih i regionalnih sposobnosti za investicijsko planiranje, procjenu potreba, pripremu, projektiranje i provedbu financijskih instrumenata, zajedničke akcijske planove i velike projekte, uključujući zajedničke inicijative s EIB-om.<sup>22</sup>

Jan Olsson predlaže: „Mjere tehničke pomoći mogu biti usmjerene na sve partnere, korisnike fondova i široku javnost. Takve su mjere informiranje, umrežavanje, podizanje svijesti, promicanje suradnje i razmjena iskustava (čl. 45.-46. [EK 1083/2006]).“

Je li moguće postupke pripreme i razvoja partnerstva, npr. između država članica i regionalnih i lokalnih vlasti, organizacija civilnoga društva i građana, uključiti u poglavlje tehničke pomoći i na taj način financijski podržati, pitanje je o kojem bi se mogla povesti rasprava. U takvom bi se slučaju pojavila snažna potreba da se ovome članku dodaju takve informacije.

Prijedlozi Jana Olssona u vezi s tehničkom pomoći i organizacijama civilnoga društva sada su samo djelomično ispunjeni. U nadolazećim godinama bit će potrebno dodatno raditi na jačanju partnerstva između država članica i civilnoga društva i drugih partnera.

<sup>22</sup> Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA kojom se uređuju zajedničke odredbe Europskoga fonda za regionalni razvoj, ... str. 66.

### **Savjet ECAS-a: Razvijajte sposobnosti organizacija civilnoga društva**

U novim prijedlozima za fondove priznaje se jasnije nego u prošlosti da je tehnička pomoć, toliko potrebna za izgradnju potrebnih kompetencija u administracijama, potrebna i organizacijama civilnog društva. Međutim, za nacionalne je vlasti to više mogućnost, nego obveza. Organizacije civilnoga društva moraju se ujediniti u zahtjevu da tehnička pomoć bude dostupna za cijeli niz različitih zadaća:

- za pripremne radove za osnivanje lokalne akcijske grupe ispitivanjem potreba gospodarstva i građana, konzultacije, osnivanje partnerstva,
- za punopravno sudjelovanje u izradi Strategije, projektiranju programa i ocjenjivanju rezultata,

Za mnoge organizacije pristup većim iznosima podrška iz socijalnog fonda, a možda i podrška iz regionalnog fonda, ima određene utjecaje za njihove vlastite strukture praktičnog znanja. Upravljanje Europskim socijalnim fondom zahtijevat će u mnogim slučajevima jače infrastrukture i bolje vještine upravljanja projektima i financijama. Organizacije civilnoga društva moraju zagovarati usmjerenost na upravljanje projektima i mjerljive rezultate pa stoga i na jednostavnije financijsko upravljanje.

## *Nadzorna tijela i njihova uloga*

Prema članku 41. prijedloga Komisije, svaka država članica ima pravo osnovati jedinstveno nadzorno tijelo za praćenje svih programa koji se provode u okviru kohezijskih strukturnih fondova (fondovi ZSO). Već se i to može smatrati korakom u smjeru pojednostavljenja.

Iako bi članovi nadzornog tijela trebali biti uglavnom predstavnici upravljačkog tijela i posredničkih tijela, prostor je rezerviran i za partnere, uključujući i socijalne partnere, te predstavnike bilo koje treće države koja sudjeluje u predmetnom programu.

Uzimajući u obzir koliko je važno ispuniti uvjete utvrđene Zajedničkim strateškim okvirom i partnerskim ugovorima između Komisije i svake države članice, a u vezi s uvođenjem odredbe o uvjetovanosti, uloga nadzornog tijela postaje sve značajnija. Prema članku 43.:

„Nadzorno tijelo sastaje se najmanje jednom godišnje i provjerava provedbu programa te napredak u ostvarivanju ciljeva. Pri tome uzima u obzir financijske podatke, zajedničke pokazatelje kao i pokazatelje koji su specifični za programe, uključujući promjene pokazatelja rezultata i

promjene u napredovanju s obzirom na kvantificirane ciljane vrijednosti, i ključne točke utvrđene okvirom za učinak.”<sup>23</sup>

Svaka država članica dužna je podnositi izvješća o napretku, koja sadrže informacije o uspješnosti provedbe fondova EU-a. To pitanje uređeno je člankom 46.:

„Do 30. lipnja 2017. i do 30. lipnja 2019. država članica dužna je podnijeti Komisiji izvješće o napretku u provedbi partnerskog programa sa stanjem na dan 31. prosinca 2016. odnosno 31. prosinca 2018.”<sup>24</sup>

Cjeloviti zahtjevi u vezi sa sadržajem izvješća o napretku utvrđeni su u sljedećim stavcima članka.

---

23 Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA kojom se uređuju zajedničke odredbe Europskog fonda za regionalni razvoj, ... str. 60.

24 Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA kojom se uređuju zajedničke odredbe Europskog fonda za regionalni razvoj, ... str. 62.

### **Savjet ECAS-a: Osnivajte partnerstva**

Partnerstvo je ključ uspješnog razvoja zajednice. Komisija želi ojačati partnerstvo u članku 5. Nacrta uredbe kojom bi bili obuhvaćeni svi fondovi. Time bi se slijedio povijesni razvoj događaja, prema kojem je partnerstvo najprije ograničeno na Komisiju i države članice, a zatim prošireno na regije, zatim na organizacije koje zagovaraju ravnopravnost muškaraca i žena te ekološke organizacije, i naposljetku organizacije civilnog društva uopće. U razdoblju 2007.-2013, međutim, provedba je prepuštena državama članicama da organiziraju partnerstva, a izraz „gdje je to primjereno i sukladno nacionalnim pravilima i praksama”, ispušteno je iz aktualne uredbe. Ispitivanja provedbe partnerstva pokazala su da je ona mnogo dalje odmakla u socijalnom fondu nego u regionalnom fondu, te da je bila toliko neujednačena od jedne države članice do druge, da je nužno potrebno pojačati njezin obvezujući karakter. Partnerstvo će pokrivati podjednako sve fondove i sve faze pripreme, programiranja i ocjenjivanja. Komisija će pripremiti Europski kodeks ponašanja.

Za građansko društvo izazov će biti zagovaranje primjene takvog zahtjeva o snažnijem partnerstvu na više razina. Jedno je propisati europski cilj, a drugo ostvariti rezultate u cijeloj lepezi uključenih institucija i interesa. To podrazumijeva da organizacije civilnog društva budu informirane koja su savjetovanja planirana na nacionalnoj razini o pripremi Strategijskog ugovora i nacionalnih programa. Jesu li nacionalne, ali i lokalne vlasti spremne i pripravne? Kako će civilno društvo biti zastupljeno u nadzornim tijelima? Cilj je partnerstva „poštovati načelo višerazinskog upravljanja, osigurati vlasništvo dionika nad planiranim intervencijama i graditi na iskustvu i praktičnom znanju mjerodavnih aktera.” Partnerstvo je stoga prilika, ali i izazov za civilno društvo, da obradi i ponudi mjerodavne dokaze, praktično znanje i zamisli kako bi bilo priznato za ozbiljnog partnera.

## 2.4. Razvoj lokalne zajednice

Razvoj lokalne zajednice i pristup „od lokalnih zajednica prema višim strukturama vlasti” u rješavanju socijalnih problema imaju važnu ulogu u postupku oblikovanja buduće kohezijske politike. Događaji koji se održavaju na međunarodnoj razini, kao što su Otvoreni dani 2011., i čiji sudionici dolaze sa različitih strana: iz organizacija civilnoga društva i između predstavnika gradova i regija, predstavljaju priliku za razgovor o najžurnijim pitanjima. Europska komisija, a također i države članice, sve više prepoznaju važnost lokalnih aktivnosti, što se odražava u zakonskim propisima.

Članak 28. nove Uredbe sadrži opis lokalnog razvoja predvođenog zajednicom u budućoj kohezijskoj politici:

„Lokalni razvoj predvođen zajednicom, označen kao LEADER pristup lokalnom razvoju u odnosu na EAFRD, bit će:

- (a) usredotočen na određena lokalna područja,
  - (b) predvođen zajednicom, kroz lokalne akcijske skupine sastavljene od predstavnika javnih privatnih socio-ekonomskih interesnih skupina, gdje na razini odlučivanja ni javni sektor niti ijedna pojedinačna interesna skupina nisu zastupljeni s više od 49 % glasačkih prava,
  - (c) izveden kroz integrirane i multisektorske strategije lokalnog razvoja temeljene na područjima,
  - (d) osmišljen uzimajući u obzir lokalne potrebe i potencijale te uključivati inovativne značajke u lokalnom kontekstu, umrežavanje i, gdje je to primjereno, suradnju.
2. Podrška fondova ZSO-a lokalnom razvoju mora biti dosljedna i koordinirana između fondova ZSO-a. To se postiže, među ostalim, koordiniranom izgradnjom sposobnosti, izborom, odobravanjem i financiranjem strategija lokalnog razvoja i lokalnih razvojnih grupa.”<sup>25</sup>

Vrlo je razvidno da se u novoj Uredbi više pozornosti poklanja lokalnim i regionalnim strukturama. Nekoliko rješenja slijedom iskustava stečenih s pristupom LEADER, uspješno provedenih u programima ruralnog razvoja od 2007. godine, ugrađeno je u opće odredbe za druge fondove.

„Fondovima ZSO-a moraju se zadovoljavati višestruke razvojne potrebe na područnoj i lokalnoj razini. Da bi se olakšala provedba višedimenzionalnih i višesektorskih intervencija, Komisija predlaže jačanje inicijativa predvođenih zajednicom, olakšavanje provedbe integriranih strategija lokalnog razvoja i osnivanja lokalnih akcijskih grupa, na temelju iskustva iz pristupa LEADER.”<sup>26</sup>

Najveća promjena u području provedbe: dosad su lokalne akcijske skupine bile aktivne u ruralnim područjima, dok od 2013. godine one mogu djelovati i u urbanim sredinama.

Uloga lokalnog razvoja predvođenog zajednicom, uključujući lokalne akcijske grupe, istaknuta je u nekoliko stavaka nove Uredbe. Primjerice:

„Teritorijalna kohezija je odredbama ugovora dodatno uvrštena među ciljeve gospodarske i socijalne kohezije, dok je ulogu gradova, regionalnih i lokalnih područja koja su suočena s geografskim ili demografskim

---

<sup>25</sup> Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA kojom se uređuju zajedničke odredbe Europskog fonda za regionalni razvoj, ... str. 49.

<sup>26</sup> Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA kojom se uređuju zajedničke odredbe Europskog fonda za regionalni razvoj, ... str. 9.



problemima potrebno dodatno razmotrati. S tim ciljem, da bi se bolje unovačio potencijal na lokalnoj razini, potrebno je ojačati i olakšati lokalni razvoj predvođen zajednicom tako što će se postaviti zajednička pravila i stroga koordinacija za sve fondove ZSO-a. Odgovornost za provedbu strategija lokalnog razvoja trebala bi biti zadana kao temeljno načelo lokalnim akcijskim grupama koje predstavljaju interese zajednice.<sup>27</sup>

Podrobna definicija lokalnih akcijskih skupina nalazi se u članku 30., točka (3):

„Zadaće lokalnih akcijskih skupina uključuju sljedeće:

- (a) izgradnju sposobnosti lokalnih čimbenika za razvoj i provedbu aktivnosti,
- (b) uspostavljanje nediskriminacijskog i transparentnog postupka izbora i kriterija za izbor aktivnosti kojima se izbjegava sukob interesa, a koji će osigurati da najmanje 50 % glasova pri odlučivanju o izboru aktivnosti dolazi od partnera izvan javnog sektora, uz mogućnost žalbe protiv odluke o izboru i izbora na temelju propisanih postupaka,
- (c) postizanje koherentnosti sa strategijom lokalnog razvoja i izboru aktivnosti utvrđujući njihov prioritetni status prema njihovom doprinosu ispunjenju ciljeva strategija,
- (d) pripremu i objavljivanje poziva na dostavljanje prijedloga ili postupak podnošenja tekućeg projekta, uključujući i utvrđivanje kriterija za izbor,
- (e) primanje prijedloga za dodjelu podrške i njihovo ocjenjivanje,
- (f) poslove izbora i utvrđivanje iznosa podrške te, gdje je to potrebno, predstavljanje prijedloga tijelu odgovornom za konačnu verifikaciju podobnosti prije odobrenja,
- (g) praćenje provedbe strategije lokalnog razvoja i podržanih aktivnosti te izvođenje specifičnih aktivnosti ocjenjivanja povezanih sa strategijom lokalnog razvoja.”<sup>28</sup>

Kad je riječ o fondovima za lokalni razvoj došlo je do jednog poboljšanja. U članku 31. nove Uredbe kaže se:

„Podrška lokalnom razvoju uključuje:

- (a) troškove pripreme podrške,
- (b) provedbu aktivnosti prema strategiji lokalnog razvoja,
- (c) pripremu i provedbu aktivnosti suradnje lokalne akcijske skupine,
- (d) tekuće troškove i animaciju strategije lokalnog razvoja do granice od

27 Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA kojom se uređuju zajedničke odredbe Europskog fonda za regionalni razvoj, ... str. 17.

28 Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA kojom se uređuju zajedničke odredbe Europskog fonda za regionalni razvoj, ...

25 % ukupnih javnih rashoda ostvarenih u okviru strategije lokalnog<sup>29</sup> razvoja.”

Posljednja stavka u gornjem članku mogla bi biti vrlo važna za socijalne partnere uključene u postupak lokalnog razvoja.

Taj članak naizgled daje dobro određenje problema, ali neizostavno bi valjalo dodati barem još jednu dodatnu točku kojom bi se istaknulo sudjelovanje građana i važnost takvog sudjelovanja za lokalni razvoj.

U ovoj fazi pripreme buduće kohezijske politike važno je istaknuti nužnost utvrđivanja područja u kojima će se provoditi lokalni razvoj predvođen zajednicom, tj. sastaviti popis gradova u kojima će se poduzimati integrirane aktivnosti za održivi razvoj i usvojiti planirani, integrirani pristup teritorijalnom razvoju kako urbanih tako i ruralnih područja. Provedbu načela partnerstva, osobito na lokalnoj i regionalnoj razini, Jan Olsson snažno podržava: „U većini država članica regije igraju presudnu ulogu u provedbi načela partnerstva. EESC stoga predlaže da one regije koje žele podijeliti s drugima svoje iskustvo i dobre prakse uspostave mrežu „regija izvrsnosti u partnerstvu“ i vjeruje da bi Odbor regija bio primjereni mentor takvoj mreži.”<sup>30</sup>

Pa ipak, čak i nakon analiziranja svih uredbi i pripreme kodeksa ponašanja za države članice, još uvijek se javljaju dvojbe o tome je li civilno društvo dovoljno uključeno.

Jedno od vrlo važnih pitanja jest hoće li države članice biti potaknute na suradnju s lokalnim partnerima u skladu sa sadašnjim potrebama obiju strana ili će njihovi odnosi biti stavljeni pod nadzor Komisije, uklopljeni u okvir zakonskih akata, itd.?

Iako su uredbe prilično opisane, još uvijek ima mnogo prostora za države članice da samostalno donose odluke. Treba se nadati da će se one uzeti u obzir važnost partnerstva, uključujući i horizontalno, na temelju suradnje s lokalnim vlastima, organizacijama civilnog društva i drugim socijalnim i gospodarskim partnerima.

---

29 Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA kojom se uređuju zajedničke odredbe Europskog fonda za regionalni razvoj, ...

30 „Kako poticati učinkovito partnerstvo u upravljanju programima kohezijske politike na temelju dobrih praksi iz ciklusa 2007.-2013.“, izvjestitelj: Jan Olsson, EESC, lipanj 2010.

### **Savjet ECAS-a: Djelujte lokalno**

I dok razmišljate europski, kod ovakvih je prijedloga logičnije djelovati lokalno, jer se upravo u njima fondovi ujedinjuju u podršku integriranom pristupu lokalnom i regionalnom razvoju. Glavna je inovacija Lisabonskog ugovora uvesti pristup koji se više temelji na lokaciji. Razvoj lokalne zajednice kako u okviru socijalnog tako i u okviru regionalnog fonda Komisija s pravom smatra ključnim prioritetom, kao što je to i za civilno društvo, osobito u novim državama članicama – iako ne isključivo u njima, gdje je naglasak na uspostavi nacionalnih, a ne lokalnih organizacija civilnog društva bio mnogo snažniji. Jedan je od glavnih izazova neispunjeni izazov na lokalnoj razini.

Lokalno djelovanje može početi tako što ćete uz pomoć članova akademske zajednice saznati više o lokalnoj zajednici jer među podacima na temelju kojih se prihvaćaju Strategije često nedostaju oni o lokalnim vlastima, gospodarskim interesima i civilnom društvu. Novi prijedlozi nude golem potencijal preuzimajući praksu lokalnih akcijskih grupa (LAG-ova) iz programa Leader za ruralni razvoj i usmjeravajući je u sve fondove, primjenjivu na bilo koji specifična lokalna područja. U najboljem slučaju LAG-ovi su demokratski, temelje se na pristupu od lokalne zajednice prema višim razinama vlasti i predvođeni su zajednicom. LAG-ovi će okupiti predstavnike javnih i privatnih socijalnih i gospodarskih interesa, dijeleći moć kako bi se izvela „integrirana i višesektorska strategija lokalnog razvoja temeljena na lokaciji“. To je značajna europska reforma, koja bi se mogla primijeniti vrlo djelotvorno uz dostatan pritisak građana i civilnog društva. LAG-ovi su važan ali ni u kojem slučaju jedini način provedbe razvoja lokalne zajednice posredstvom fondova: neovisno o sredstvima, presudno je da lokalne vlasti prihvate vlasništvo nad postupcima i prihvaćanjem saveza kako s privatnim tako i sa društvenim gospodarstvom.

## 3. Pojednostavljeno upravljanje financijama

### 3.1. Pojednostavljene financijske uredbe

Pitanje pojednostavljenja jedno je od ključnih pitanja u novome zakonskom prijedlogu, i o njemu se govori kako na razini europskih institucija, tako i na sastancima i konferencijama s mogućim korisnicima. Komisija je upravo njima posvetila pojedine izmjene i dopune tekućih uredbi o europskoj kohezijskoj politici. Jedna od najvećih, a time i najviše oglašavanih promjena jest pojednostavljenje financijskih pravila, koje ima cilj smanjiti administrativno opterećenje korisnika koji provode projekte financirane uz podršku fondova EU-a. Taj cijeli opći zakonski paket s jedinstvenim pravilima za različite fondove predstavlja pristup kojim se pojednostavljenje provodi u praksi.

Pojednostavljenje je istaknuto i u Uredbi o ESF-u:

„U istom duhu, u Nacrtu uredbe predlaže se ograničeni broj posebnih pravila za prihvatljivost kako bi se manjim korisnicima i aktivnostima olakšao pristup sredstvima ESF-a i uzeo u obzir različite značajke aktivnosti ESF-a i različite vrste korisnika ESF-a u usporedbi s drugim fondovima. Da bi se postiglo da pojednostavljenje dopre do korisnika, u Nacrt uredbe ugrađen je prijedlog da se primjena pojednostavljenih troškovnih opcija proširi, među ostalim i tako da se njihova primjena učini obveznom za manje aktivnosti. Takvim bi se odredbama smanjilo administrativno opterećenje korisnika i upravljačkih tijela, ojačala usmjerenost ESF-a na rezultate i doprinijelo smanjenju stopa pogrešaka.“<sup>1</sup>

Komisija je nedavno objavila priopćenje Agenda pojednostavljenja za novi Višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2014.-2020.<sup>2</sup>, u kojem tumači kako će

---

1 Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i vijeća o Europskom socijalnom fondu i kojom se povlači Uredba (EK) br. 1081/2006., str. 6.

2 [http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin\\_fwkw1420/fin\\_fwkw1420\\_en.cfm#simplification](http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwkw1420/fin_fwkw1420_en.cfm#simplification)

se pojednostavljenje provesti u praksi. Vrijedi primijetiti dva primjera jer daju konkretna rješenja za probleme s kojima se većina korisnika suočava u svojoj svakodnevnoj praksi: „Sadašnji sporazumi zahtijevaju da se dokumentacija o kohezijskim projektima koji se sufinanciraju sredstvima fondova EU-a čuva i do 10 godina. Za neke projekte taj rok za obvezno čuvanje dokumentacije može biti i do 15 godina. Za neke projekte taj rok može dosegnuti i 15 godina. Novim će se pravilima to vrijeme srezati na 5 godina. Učinak takvog pojednostavljenja osobito je važan za manje korisnike kao što su organizacije civilnog društva i mala i srednja poduzeća.“ Drugi je primjer sljedeći: „Korisnik ESF-a morao je čuvati autobusne karte sudionika jedne izobrazbe kako bi opravdao potrošena sredstva iz proračuna projekta. Nažalost, nakon nekog vremena tinta na autobusnim kartama je izblijedjela i korisnici je nisu mogli upotrijebiti kao dokaz rashoda. Korisnici će ubuduće mnogo češće moći koristiti mogućnost primjene jedinstvenih cijena i paušalnih iznosa, tako da u konačnici uopće neće biti potrebno čuvati autobusne karte. Umjesto toga naglasak će biti na kvaliteti i rezultatima projekta.”<sup>3</sup>

## Predfinanciranje

Za organizacije civilnoga društva najvažnija su briga izvori financiranja.

Važno je da će prema novoj Uredbi biti omogućeno predfinanciranje:

„Isplatom predfinanciranja osigurava se da država članica ima sredstva za pružanje podrške korisnicima u provedbi programa već od samog trenutka njegovog prihvaćanja. Potrebno je stoga dodijeliti inicijalna sredstva predfinanciranja iz fondova ZSO-a. Inicijalno predfinanciranje mora biti potpuno zaključeno u trenutku zatvaranja programa.”<sup>4</sup>

Više informacija može se naći u sljedećim stavcima nove Uredbe:

„Da bi se osiguralo da korisnici dobiju podršku što je prije moguće i da bi Komisija dobila što kvalitetnije jamstvo, bilo bi primjereno uvjetovati da zahtjevi za isplatu moraju sadržavati samo one rashode za koje je korisniku isplaćena podrška. Predfinanciranje bi se trebalo predvidjeti svake godine kako bi se osiguralo da država članica ima dostatna sredstva za rad u takvim okolnostima. Zaključenje takvog predfinanciranja provodilo bi se

3 [http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=5747&lang=en&tpa\\_id=0](http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=5747&lang=en&tpa_id=0)

4 Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA kojom se uređuju zajedničke odredbe Europskog fonda za regionalni razvoj, ...

svake godine istodobno sa zaključenjem računa.”<sup>5</sup>

To bi moglo povoljno utjecati na položaj organizacija civilnog društva. No, postoje neke dvojbe o praktičnosti predfinanciranja: hoće li Europska komisija i države članice uspjeti završiti na vrijeme sve postupke kako bi se moglo početi s predfinanciranjem programa? Hoće li države članice imati vještine i sposobnosti obraditi i prebaciti novac korisnicima čim prime sredstva?

## Revizije

Mnoge male organizacije koje podržavaju neki od odbora EP-a, kao što su primjerice Odbor za okoliš, javno zdravstvo i sigurnost hrane, zagovaraju smanjenje broja revizija i pojednostavljenje postupaka. Međutim, još uvijek je razočaravajuće pročitati da za projekte u kojima jedna aktivnost ne prelazi iznos od 100.000 eura i dalje nije donesena odluka o točnom broju predviđenih revizija:

„Učestalost revizije aktivnosti trebala bi biti razmjerna podršci koju je projekt dobio iz fondova EU-a. Broj provedenih revizija trebao bi biti smanjen u onim projektima u kojima ukupni prihvatljivi rashodi neke aktivnosti ne prelaze 100.000 eura. No, ipak valja zadržati mogućnost da se revizija provede u bilo kojem trenutku kad god postoje dokazi o nepravilnosti ili prijevari, ili, nakon zatvaranja cijele aktivnosti, kao dio uzorka za reviziju. Da bi revizijske aktivnosti Komisije bile razmjerne riziku, Komisija bi trebala imati mogućnost smanjiti svoje revizijske aktivnosti u onim operativnim programima u kojima nema znatnih nedostataka ili u kojima se može osloniti na autoritet revizora.”<sup>6</sup>

Za reviziju je potrebno vrijeme i povećava se obujam posla tako da bi ograničavanje broja revizija pomoglo korisnicima, osobito malim organizacijama civilnog društva, da poboljšaju svoje rezultate. Zbog toga je ovo pitanje potrebno dodatno zagovarati.

---

<sup>5</sup> Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA kojom su uređene zajedničke odredbe Europskoga fonda za regionalni razvoj, ... str. 25.

<sup>6</sup> Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA kojom su uređene zajedničke odredbe Europskoga fonda za regionalni razvoj, ... str. 26.

## Doprinos u naravi

Postoji još jedno pitanje koje izaziva dvojbe i za koje su potrebna dodatna pojašnjenja Europske komisije: hoće li doprinos u naravi biti prihvatljiv trošak ili neće?

U članku 32. točka (3) kaže se:

„Doprinosi u naravi nisu prihvatljiv trošak odnosu na financijske instrumente, osim doprinosa u obliku zemljišta ili nekretnine u onim ulaganjima koja imaju cilj podržati izgradnju ili obnovu u urbanoj sredini, gdje zemljište ili nekretnina čine dio ulaganja. Takvi su doprinosi u zemljištu ili nekretninama prihvatljiv trošak pod uvjetom da su ispunjeni uvjeti iz članka 59.“<sup>7</sup>

To bi moglo značiti da rad volontera ne može biti dio prihvatljivih troškova u projektima koji se sufinanciraju sredstvima strukturnih fondova prema novoj Uredbi. Međutim, u skladu s nekoliko članaka u Glavi VI: Financijska podrška iz fondova ZSO-a, doprinos u naravi prihvatljiv je pod određenim uvjetima.

Sukladno članku 57., u pojedinim su slučajevima doprinosi u naravi prihvaćeni kao dio prihvatljivih troškova. No, ključno je točno utvrditi kada su dopušteni odnosno kada nisu dopušteni. Cjelovita definicija nalazi se u članku 59. točka (1):

„Doprinosi u naravi u obliku isporuke radova, dobara, usluga, zemljišta i nekretnina za koje nije izvršeno nikakvo plaćanje na temelju fakture ili jednakovrijednih isprava probativne vrijednosti mogu biti prihvatljiv trošak pod uvjetom da je to dopušteno pravilima fondova ZSO-a i programa te da su ispunjeni sljedeći uvjeti:

- (a) javna podrška isplaćena za aktivnost koja uključuje doprinose u naravi ne smije prijeći ukupan iznos prihvatljivih rashoda, isključujući doprinose u naravi, na kraju aktivnosti,
- (b) vrijednost pripisana doprinosima u naravi ne prelazi općenito prihvaćene troškove na predmetnom tržištu,
- (c) vrijednost i isporuka doprinosa u naravi mogu se neovisno procijeniti i potvrditi,
- (d) u slučaju da se doprinos sastoji od zemljišta ili nekretnine, vrijednost potvrđuje neovisan kvalificirani stručnjak ili ovlašteno tijelo, i ona ne prelazi gornju granicu utvrđenu u stavku 3. točka (b);
- (e) u slučaju doprinosa u naravi u obliku neplaćenog rada, vrijednost takvog rada utvrđuje se uzimajući u obzir provjerenu količinu vremena

<sup>7</sup> Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA kojom su uređene zajedničke odredbe Europskoga fonda za regionalni razvoj, ... str. 52.

i cijenu naknade za jednakovrijedan rad.”<sup>8</sup>

Oblici bespovratnih podrški koje su navedene u članku 57. neće se znatno razlikovati od onih koje predviđa tekuća uredba:

„Bespovratne podrške mogu imati neki od sljedećih oblika:

- (a) povrat prihvatljivih, stvarnih i plaćenih troškova zajedno sa, gdje je to primjenjivo, doprinosima u naravi i amortizacijom,
- (b) standardne skale jediničnog troška,
- (c) paušalne iznose za doprinose iz javnih izvora koji ne prelaze 100.000 eura,
- (d) financiranje po jedinstvenoj stopi utvrđenoj primjenom postotka na jednu ili više određenih kategorija troškova.”<sup>9</sup>

Dodatne informacije o prihvatljivim troškovima i doprinosima u naravi mogu se naći u Uredbi o ESF-u, u članku 13.:

„Prihvatljivi rashodi

(...)

- 3. Osim rashoda iz članka 59. stavak 3. Uredbe (EU) br. [...], kupnja infrastrukture, zemljišta i nekretnina nije prihvatljiva kao doprinos iz ESF-a.
- 4. Doprinosi u naravi u obliku dnevnica ili plaća koje je isplatila treća osoba u korist sudionika neke aktivnosti mogu biti prihvatljiv trošak ESF-a, pod uvjetom da njihova vrijednost ne prelazi trošak koji je ostvarila treća strana i da je taj trošak nastao u skladu s nacionalnim pravilima, uključujući i ona računovodstvena.”<sup>10</sup>

Treba se nadati da će pitanje doprinosa u naravi biti riješeno na institucionalnoj razini te da će biti usvojen jedinstven, obvezujući pristup kako bi korisnici trošili manje vremena i resursa na administrativne zadaće.

<sup>8</sup> Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA kojom su uređene zajedničke odredbe Europskoga fonda za regionalni razvoj, ...

<sup>9</sup> Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA kojom su uređene zajedničke odredbe Europskog fonda za regionalni razvoj, ...

<sup>10</sup> Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i vijeća o Europskom socijalnom fondu i kojom se povlači Uredba (EK) br. 1081/2006., str. 17.



## *Financiranje po jedinstvenoj stopi i pojednostavljene opcije troškova*

Važne informacije za organizacije civilnoga društva o problemu financiranja neizravnih troškova nalaze se u (ranije spomenutom) članku 57., a dodatno i u članku 58. Dopustit će se financiranje neizravnih troškova po jedinstvenoj stopi u programima bespovratne pomoći, a u izračunu te stope primjenjivat će se tri metode opisane u članku 58.:

- „(a) jedinstvena stopa od najviše 20 % prihvatljivih izravnih troškova, koja je izračunana primjenom nepristrane i provjerljive metode izračuna ili metode primjenjene u programima bespovratne pomoći koje u cijelosti financira država članica za sličnu vrstu aktivnosti i korisnika,
- (b) jedinstvena stopa od najviše 15 % prihvatljivih izravnih troškova zaposlenika,
- (c) jedinstvena stopa primijenjena na prihvatljive izravne troškove primjenom postojećih metoda i odgovarajućih stopa, primjenjiva u politikama Unije za sličnu vrstu aktivnosti i korisnika.”<sup>11</sup>

Iscrpnije objašnjenje pojednostavljenih troškovnih opcija nalazi se u članku 14. Uredbe o ESF-u:

### „Članak 14.

#### Pojednostavljene opcije troškova

1. Osim metoda spomenutih u članku 57. Uredbe (EU) br. [...], Komisija može odobriti povrat troškova koje su platile države članice na temelju standardnih skala jediničnih troškova i paušalnih iznosa koje je utvrdila Komisija. Iznosi izračunani na toj osnovi smatraju se javnom podrškom isplaćenom korisnicima i prihvatljivim rashodima u smislu primjene Uredbe (EU) br [...]. U tu svrhu Komisija je ovlaštena donositi delegirane akte u skladu s člankom 16. u vezi s vrstom pokrivenih aktivnosti, definicijom standardnih skala jediničnog troška i paušalnih iznosa i njihovih maksimalnih iznosa koji se mogu prilagođavati primjenom zajednički dogovorenih metoda. Financijska revizija ima isključivi cilj potvrditi da su ispunjeni uvjeti za povrat troškova od Komisije na temelju standardnih skala jediničnog troška i paušalnih iznosa. Ondje gdje se primjenjuju takvi oblici financiranja, država članica može u podršci aktivnostima primijeniti vlastite računovodstvene prakse. U smislu ove Uredbe i Uredbe (EU) br. [...] takve računovodstvene prakse i rezultirajući iznosi nisu predmet revizije koju bi proveli revizijsko tijelo

<sup>11</sup> Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA kojom su uređene zajedničke odredbe Europskog fonda za regionalni razvoj, ...str. 70.

- ili Komisija.
2. U skladu s člankom 57. stavak 1. točka (d) i stavak 4. točka (d) Uredbe (EU) br. [...] za pokriće preostalih prihvatljivih troškova neke aktivnosti može se primijeniti jedinstvena stopa od 40 % prihvatljivih troškova zaposlenika.
  3. Isplata bespovratnih sredstava na temelju povrata plaćenih prihvatljivih troškova aktivnosti, utvrđenih po jedinstvenoj stopi financiranja, standardnoj skali jedinstvenog troška i paušalnih iznosa iz članka 57. stavak 1. Uredbe (EU) br. [...], može se računati od predmeta do predmeta pozivanjem na nacrt proračuna koji je ex ante dogovorilo Upravljačko tijelo, gdje iznos javne podrške ne prelazi 100.000 eura.
  4. Programi dodjele bespovratne podrške u kojima javna podrška ne prelazi 50.000 eura imaju oblik paušalnih iznosa ili standardnih skala jediničnog troška, osim za one aktivnosti za koje je primljena podrška u okviru programa državnih podrški.<sup>12</sup>

#### **Savjet ECAS-a: Napravite bazu podataka o projektima**

Da biste potaknuli bolji pristup strukturnim fondovima putem snažnijeg partnerstva i pojednostavljenoga financijskog upravljanja, bitno je organizacijama civilnoga društva dati stvarne primjere projekata koji bi mogli biti prihvatljivi. Primjeri govore više od smjernica i opisa. Potrebno je stvoriti bazu podataka o projektima civilnoga društva. Ona bi morala sadržavati:

- europske primjere preuzete iz izvješća i publikacija o fondovima koji ilustriraju različite vrste intervencija: razvoj lokalne zajednice, ulazak ili ponovni ulazak na tržište rada, zaštita od diskriminacije. Primjeri bi morali biti iz različitih sektora: suzbijanje siromaštva, zdravlje, kultura.

- nacionalne primjere postojećih projekata ili projekata financiranih sredstvima predpristupnih instrumenata ili drugim sredstvima koji bi mogli biti korisni modeli. Poseban bi naglasak trebao biti na projektima koji su dokazali svoju uspješnost u jednoj regiji i čiju bi franšizu mogli preuzeti i u drugim regijama.

- europska i nacionalna baza podataka o idejama i društvenim inovacijama bila bi osobito vrijedna u cilju širenja i podešavanja veličine eksperimenata.

Potrebno je potražiti mogućnosti da se u okviru fondova nađu prilike za međunarodnu suradnju i razmjenu najboljih praksi. Takve prilike nisu predviđene prema posebnim europskim programima, ali su dostupne nacionalnim i regionalnim vlastima, na primjer u pograničnim regijama. Mogućnost posjeta projektima i učenja izravno od njihovih zagovaratelja često je vrlo vrijedno iskustvo.

<sup>12</sup> Prijedlog Uredbe Europskog parlamenta i vijeća o Europskom socijalnom fondu i kojom se povlači Uredba (EK) br. 1081/2006., str. 18.

### **Savjet ECAS-a: Zagovarajte financijsko pojednostavljenje**

U prijedlozima za fondove u razdoblju 2014.-2020. te u nedavnom priopćenju o pojednostavljenju s aneksima za različite programe, Komisija prepoznaje potrebu za korjenitom promjenom: „Iskustvo nam govori da u tekućem programskom razdoblju postoji percepcija da su pravila kojima su uređeni programi zbog svoje raznorodnosti i rascjepkanosti... često nepotrebno složena i da otežavaju provedbu i kontrolu.“ Cilj je učiniti sve transakcije elektroničkim i smanjiti hrpu papira. U agendi za pojednostavljenje u Višegodišnjem financijskom okviru za razdoblje 2014.-2020., „Komisija je odgovorila na pozive na pojednostavljenje koje su uputili korisnici fondova EU-a“. Za civilno je društvo izazov osigurati podršku nacionalnih i regionalnih vlasti za isporuku reforme i postići da ona stvarno dopre do krajnjih korisnika. Na primjer, predfinanciranje se isplaćuje državama korisnicama na početku programa tako da su ta sredstva na raspolaganju organizacijama civilnog društva za financiranje početka aktivnosti. Hoće li se to dogoditi i u stvarnosti? Isto tako, hoće li doprinosi u naravi i volonterski rad biti priznati u provedbi programa pitanje je koje zahtijeva dodatno pojašnjenje.

Komisija također prihvaća da bi kontrole i revizije morale biti razmjerne te da bi ih u manjim projektima trebao biti manji, ali ne i unaprijed utvrđeni broj. U kohezijskoj politici mnogo je reformi preuzeto iz programa posebno usmjerenih na civilno društvo kao što je Europa za građane. Primjena jedinstvenih cijena i paušalnih iznosa je poželjna, a u nekim slučajevima i obvezna za podrške u iznosu manjem od 100.000 eura. „Te sheme zapravo imaju znatan potencijal da smanje administrativno opterećenje svih dionika smanjenjem zahtjeva za financijsko izvješćivanje.“ Prijedlozi idu dalje i sugeriraju prihvaćanje uvriježenih individualnih računovodstvenih praksi za utvrđivanje pojednostavljenih troškova umjesto oslanjanja na općenite statističke dokaze. Kaže se da će „Komisija biti osobito budna u nastojanjima da mjere pojednostavljenja ostanu prioritet tako da koristi od pojednostavljenja u konačnici imaju upravo korisnici.“ Organizacije civilnog društva morale bi biti podjednako budne u zagovaranju provedbe takvih reformi i praćenju njihovih rezultata.

# Zaključci

Komisijin prijedlog zakonodavnog paketa za kohezijsku politiku u razdoblju 2014.-2020. dočekan je s pozitivnim reakcijama organizacija civilnoga društva koje je potrebno potaknuti na sudjelovanje u programima financiranim sredstvima fondova EU-a i čiji bi razvoj Europska unija trebala poticati.

Obećano pojednostavljenje, uvođenje elektroničkih sustava da bi se izbjeglo gomilanje papira i jedinstvene stope kako bi proračuni bili jednostavniji te ograničen broj revizija, nove fondove EU-a čine praktičnijima za korisnika.

Posebno je važno uključivanje država članica u postupak izgradnje partnerstva tako da se državama članicama upućuje snažan poticaj da započnu taj postupak znatno prije nego što zakonodavni paket stupi na snagu. Moguće je, međutim, da se pojavi bojazan hoće li države članice primijeniti u praksi pravila o jačem partnerstvu sa socijalnim partnerima i civilnim društvom te hoće li prepoznati ulogu partnera u kodeksu ponašanja.

Lokalne akcijske skupine evoluirale su od skupina osnivanih samo u ruralnim područjima do skupina koje su dostupne svima, pa tako i u urbanim područjima, što predstavlja velik korak naprijed. Pa ipak, bojazan i dalje postoji u vezi s pitanjem hoće li one usvojiti pristup od lokalne zajednice prema višim razinama vlasti ili suprotno tome, od viših razina vlasti prema lokalnoj zajednici.

### **Savjet ECAS-a: Stvoriti mreže organizacija civilnoga društva o europskoj kohezijskoj politici**

U slučaju kohezijske politike nije logično da se organizacije civilnoga društva samostalno upuštaju u provedbu zbog razmjera problema povezanih sa stvaranjem pametnog, održivog i uključivog rasta, čemu fondovi moraju težiti. Ciljevi fondova zahtijevaju znatnu mobilizaciju snaga javnog i privatnog sektora. Da bi se glas organizacija civilnoga društva čuo, on mora biti jedinstven i ujedinen u nastupu prema nacionalnim i regionalnim vlastima. Stvaranje barem neformalne radne mreže osobito je važno u vrijeme kada regionalne i nacionalne vlasti počinju razmatrati ideje, prioritete i svoj strateški okvir. Prijedlozi i želje organizacija civilnoga društva mogu se iznositi kroz službena savjetodavna tijela za civilni dijalog. Međutim, isto je tako nužno okupiti raspršene organizacije koje bi mogle igrati značajnu ulogu u aktivnostima strukturalnih fondova.

Argumenti u prilog izgradnje mreža nisu snažni samo kad je riječ o utvrđivanju agende, već i u provedbi programa. Odnos donatora i korisnika često je individualan i bilateralan. U slučaju kohezijske politike EU-a rijetko ima smisla upuštati se u aktivnosti samostalno, već je potrebno pokazati kako se nečije djelovanje uklapa u širi cilj razvoja zajednice ili socijalne uključenosti, u partnerstvu s drugima.

Da biste buduću kohezijsku politiku iskoristili na najbolji mogući način, možete slijediti savjete koji su vam ponuđeni u ovoj analizi. U nastavku ćete naći kraći sažetak.

- Razmišljajte europski – organizacije civilnoga društva moraju razmišljati europski i zagovarati europske ciljeve. Ciljevi fondova povezani su sa Strategijom Europa 2020. i trebaju se odražavati u partnerskim ugovorima i nacionalnim programima reformi.
- Ocijenite važnost Europskog socijalnog fonda i obuhvat pristupa njegovim aktivnostima – Komisija predlaže da se 20 % sredstava namijeni promicanju socijalne uključenosti i borbi protiv siromaštva. Ključni ciljevi obraćaju se različitim organizacijama civilnoga društva: onima uključenim u razvoj lokalne zajednice, obranu prava manjinskih skupina ili borbu za ravnopravnost muškaraca i žena ili protiv određenih oblika diskriminacije. Upamtite da je za organizacije civilnoga društva Europski socijalni fond najneposrednije nadležan i dostupan fond, kojim je obuhvaćen širok raspon aktivnosti.
- Stvarajte partnerstva – Komisija želi ojačati partnerstvo u članku 5. nacrtu Uredbe kojom su obuhvaćeni svi fondovi. Za organizacije civilnog društva izazov će biti u zagovaranju višerazinske primjene ovog zahtjeva za snažnijim partnerstvom. Za organizacije civilnog društva partnerstvo je stoga prilika, ali i izazov, da usporedi i predstavi mjerodavne dokaze, praktično znanje i ideje kako bi bilo ozbiljno shvaćeno kao partner.

- Zagovarajte financijsko pojednostavljenje – Komisija prepoznaje potrebu za temeljnom promjenom: smanjiti administrativno opterećenje i papirologiju koja iz njega proizlazi. Za organizacije civilnog društva izazov je osigurati podršku nacionalnih i regionalnih vlasti za provedbu reformi te da one doista dopru do krajnjih korisnika. Organizacije civilnoga društva trebale bi podjednako budno zagovarati provedbu reformi i pratiti njihove rezultate.
- Razvijte sposobnosti organizacija civilnoga društva – danas se jasnije nego u prošlosti prepoznaje da je organizacijama civilnoga društva potrebna i tehnička pomoć. Organizacije civilnoga društva trebaju se ujediniti oko zagovaranja dostupnosti tehničke pomoći za obavljanje različitih zadataka. Moraju dokazati opravdanost usredotočenosti na upravljanje projektima i mjerljive rezultate, a time i na jednostavnije financijsko upravljanje.
- Potičite društvene inovacije – u stvaranju europskih politika društvene inovacije predstavljaju visok prioritet u nekoliko uprava Komisije. Ključno je pitanje kako privući financijske institucije da ulažu u društvene inovacije. Ta se nova aktivnost može tumačiti kao poticaj novim idejama za rješavanje često starih i ustrajnih problema i podrški društvenim poduzetnicima. Organizacije civilnoga društva mogu promicati društvene inovacije i razmjenu najboljih praksi tako da se rješenje koje se pokaže uspješnim u jednom području može preuzeti i primijeniti i drugdje.
- Djelujte lokalno – novi prijedlozi nude ogroman potencijal preuzimanjem prakse lokalnih akcijskih grupa (LAG-ova) u sklopu programa Leader za ruralni razvoj i njihovim usmjeravanjem kroz fondove, a primjenjivi su na bilo kojem specifičnom lokalnom području. To je značajna europska reforma koja bi se mogla primijeniti vrlo djelotvorno uz dostatan pritisak građana i organizacija civilnoga društva.
- Napravite bazu podataka o projektima – kako biste potaknuli bolji pristup strukturnim fondovima kroz čvršće partnerstvo i pojednostavljenje financijskog upravljanja, nužno je organizacijama civilnoga društva dati stvarne primjere projekata koji bi mogli biti prihvatljivi. Potrebno je stvoriti bazu podataka o projektima civilnoga društva u okviru Europskog socijalnog fonda i drugih fondova kako bi se olakšala razmjena znanja i iskustva.
- Planirajte vrednovanje već od samog početka – organizacije civilnoga društva u suradnji s akademskim krugovima specijaliziranim za politike socijalne i teritorijalne kohezije trebaju pratiti uspostavljanje novih fondova kroz sve faze Strategije, programiranja, izvršavanja i vrednovanja. Glavni će ciljevi biti ocijeniti uspješnost i rezultate koje su postigle organizacije civilnoga društva te stupanj u kojem su reforme predviđene uredbama koje su još uvijek u postupku donošenja provedene u praksi.
- Gradite mreže organizacija civilnoga društva za Europsku kohezijsku

politiku – ciljevi fondova zahtijevaju znatnu mobilizaciju snaga javnog i privatnog sektora. Da bi se glas organizacija civilnoga društva čuo, i da bi nacionalne i regionalne vlasti smatrale organizacije civilnoga društva svojim sugovornikom, taj glas mora biti jedinstven i ujedinjen. Stvaranje barem neformalne radne mreže osobito je važno u vrijeme kada regionalne i nacionalne vlasti počinju razmatrati ideje, prioritete i svoje strateške okvire. Argumenti u prilog izgradnje koalicije snažni su ne samo kada je riječ o utvrđivanju agende, već i kad je riječ o provedbi programa.

## Prilog

Neke korisne definicije u novoj Uredbi:

- 'Zajednički strateški okvir' (ZSO) znači dokument koji ciljeve i ciljne rezultate strategije EU-a za pametan, održiv i inkluzivan rast pretvara u ključne aktivnosti fondova ZSO-a, uspostavljajući za svaki tematski cilj ključne aktivnosti koje treba podupirati svaki fond ZSO-a i mehanizme kojima se postiže koherentnost i dosljednost programiranja fondova ZSO-a s gospodarskim politikama i politikama zapošljavanja država članica i EU-a; (str. 29. prijedloga Opće uredbe)
- 'programiranje' znači postupak organiziranja, donošenja odluka i dodjele financijskih sredstava u nekoliko faza namijenjenih provedbi, na višegodišnjoj osnovi, zajedničkog djelovanja Unije i država članica radi ostvarivanja strategije Unije o pametnom, održivom i inkluzivnom rastu; (str. 29.)
- 'korisnik' znači javno ili privatno tijelo koje je odgovorno za pokretanje ili pokretanje i provedbu aktivnosti; u kontekstu državne pomoći, pojam 'korisnik' znači tijelo koje prima pomoć; u kontekstu financijskih instrumenata, pojam 'korisnik' znači tijelo koje je nositelj aktivnosti financijskog instrumenta; (p. 29)
- 'posredničko tijelo' znači bilo koje javno ili privatno tijelo koje djeluje pod odgovornošću upravljačkog tijela ili tijela za ovjeravanje, ili koje obavlja dužnosti u ime takvog tijela s obzirom na provedbene aktivnosti korisnika; (str. 31.)
- 'strategija lokalnog razvoja' znači povezani skup aktivnosti za ostvarivanje lokalnih ciljeva i potreba, koji doprinosi ostvarivanju strategije Unije o pametnom, održivom i inkluzivnom rastu i koji se provodi u partnerstvu na odgovarajućoj razini; (p. 31.)
- 'Ugovor o partnerstvu' znači dokument koji priprema država članica uz sudjelovanje partnera u skladu s pristupom višerazinskog upravljanja, kojim se strategiju, prioritete i mehanizme države članice za korištenje fondova ZSO-a utvrđuje na učinkovit i ekonomičan način u svrhu ostvarivanja strategije Unije o pametnom, održivom i inkluzivnom rastu te koji odobrava Komisija nakon procjene i dijaloga s državom članicom; (str. 31.)



## Literatura

### Dokumenti:

- Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA kojom se uređuju zajedničke odredbe Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda, kohezijskog fonda, Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo pokrivene Okvirom za usklađenost strategija i kojom se uređuju opće odredbe Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda i kohezijskog fonda i povlači Uredba (EK) br. 1083/2006. 06.10.2011.
- Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o Europskom socijalnom fondu i kojom se povlači Uredba (EK) br. 1081/2006. (06.10.2011.)

### Govori:

- Johannes Hahn na Konferenciji Prema optimalnoj kohezijskoj politici za Europu, 22. studenog 2011.
- Johannes Hahn, Prioriteti kohezijske politike: koncentrirana nastojanja i ulaganja, Neformalni sastanak ministara u Poznanu, 24. studenog 2011.

### Priopćenja za tisak:

- br. IP/11/1159 (06.10.2011.)
- <http://www.eapn.eu/en/news-a-events/press-room/eapn-press-releases/2820-structural-funds-must-be-used-to-deliver-the-eu-poverty-reduction-target>
- [http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin\\_fwk1420/fin\\_fwk1420\\_en.cfm#simplification](http://ec.europa.eu/budget/biblio/documents/fin_fwk1420/fin_fwk1420_en.cfm#simplification)
- [http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item\\_id=5747&lang=en&tpa\\_id=0](http://ec.europa.eu/enterprise/newsroom/cf/itemdetail.cfm?item_id=5747&lang=en&tpa_id=0)
- <http://europa.eu/rapid/pressReleasesAction.do?reference=IP/12/236&format=HTML&aged=0&language=EN&guiLanguage=en>
- [http://ec.europa.eu/commission\\_2010-2014/lewandowski/library/documents/i12\\_Update\\_of\\_MFF\\_en.pdf](http://ec.europa.eu/commission_2010-2014/lewandowski/library/documents/i12_Update_of_MFF_en.pdf)

### Ostali izvori:

- Kako poticati učinkovito partnerstvo u upravljanju programima kohezijske politike na temelju dobrih praksa iz ciklusa 2007.-2013., izjavitelj: Jan Olsson, EESC, lipanj 2010.
- Kohezijska politika za razdoblje 2014.– 2020. Ulaganje u rast i radna mjesta, Europska komisija, Opća uprava za regionalnu politiku, <http://ec.europa.eu/info/region>
- Agenda za reformiranu kohezijsku politiku. Rješavanje izazova i očekivanja Europske unije uz pomoć pristupa zasnovanog na lokaciji – Neovisno izvješće pripremljeno na zahtjev Danute Hübner, povjerenice

za regionalnu politiku. Autor je Fabrizio Barca, travanj 2009.

- Radni dokument o primjeni načela partnerstva u kohezijskoj politici EU-a, Europska služba za građansku akciju, Bruxelles, listopad 2010.
- Načelo partnerstva u provedbi programa fondova Zajedničkoga strategijskog okvira – elementi za Europski kodeks ponašanja za partnerstvo, Radni dokument Europske komisije, Bruxelles, travanj 2012.





