

KOHEZIONA POLITIKA I STRUKTURNI FONDOVI EU

BUDUĆNOST REGIONALNE POLITIKE EU I OSTVARIVANJE CILJEVA EST KOHEZIJE

Prof. dr Gordana Đurović

V Budućnost regionalne politike i ostvarivanje ciljeva EST kohezije



1. Izazovi regionalne politike Evropske unije

1.1. Regioni 2020

1.1.1. Globalizacija: južni i jugoistočni regioni su naročito izloženi

1.1.2. Demografske promjene: velike razlike širom Evrope

1.1.3. Klimatske promjene: Južna Evropa je najugroženija

1.1.4. Energetika: šema centar - periferija

1.2. Agenda za reformisanu kohezionu politiku

1.2.1. Opšta ocjena kvaliteta kohezivne politike - prednosti i nedostaci

1.2.2. Dalje jačanje kohezivne politike

2. Budžetske debate i nova arhitektura kohezivne politike

1.1. Regioni 2020

- 2007 – EK organizovala javne konsultacije na temu: Reformisanje budžeta, promjena Evrope
- Rezultat:
- 2008 – dokument EK “Regioni 2020 – ocjena budućih izazova za EU regione”
- U dokumentu definisane 4 grupe ključnih izazova: globalizacija, demografske promjene, klimatske promjene i energetika

1.1.1. Globalizacija: južni i jugoistočni regioni su naročito izloženi

- Neophodna **strukturna prilagođavanja**
- Postojeći jaz između **niže produktivnosti u EU** u odnosu na komparativna tržišta (US, JP) postojaće i dalje, zahvaljujući rapidnom tehnološkom progresu u navedenim konkurentskim tržištima, kao i razvoju brzorastućih ekonomija kao što su Kina, Indija, Brazil
- **Regionalni izazovi globalizacije** - regioni locirani na sjeverozapadu periferije EU su u znatno povoljnijem položaju. Ovo su regioni FI, SE, DK, UK i IE
- Većina regiona lociranih u **južnim i istočnim djelovima Unije**, počevši od Letonije (LV), istočne SK, HU, BG i RO, pa do EL, IT, ES i PT, **osjetiće negativne posljedice globalizacije**. Ova ranjivost se prije svega ogleda u relativno visokom učešću aktivnosti sa malom dodatnom vrijednošću u ovim regionima i slabo kvalifikovanoj RS, koji mogu da prouzrokuju probleme u privlačenju FDI, stvaranju i održavanju radnih mjesta.
- **regioni sa velikim gradskim centrima** i tzv. **regioni metropole**, mnogo lakše će odgovoriti na izazove globalizacije, prije svega zbog visokoobrazovane RS, dinamičnih privrednih grana i vodećih ekonomskih aktivnosti

1. 1.2. Demografske promjene: velike razlike širom Evrope

- Do 2020. godine, **rast stanovništva** Unije će biti znatno **niži** u poređenju sa glavnim konkurentima, prije svega sa US, CH i IN. Do 2050. godine, očekuje se da će biti 48 mil manje ljudi u dobu 15-64 g. i 58 mil ljudi više u dobu preko 65
- **smanjenje radno sposobnog stanovništva, starenje stanovništva i smanjenje prirodnog priraštaja**, imaće posljedice na mnoge regione
- **Trećina evropskih regiona suočiće se sa smanjenjem broja stanovništva** u periodu 2005-2020
- Posljedicno, **nizi nivo privrednog rasta**, prije svega manje RS
- Sa druge strane, naročito će **regioni-metropole i neke priobalne oblasti ostvariti rast broja stanovništva**. Metropolski regioni će zabilježiti priliv radno sposobnog stanovništva (ekonomski migranti ili politički migranti, koji napuštaju nerazvijene zemlje ophrvane političkom nestabilnošću i ekonomskom krizom) i suočiće se sa problemom njihovog integrisanja na tržište rada i u društvo u cjelini

1.1.3. Klimatske promjene: Južna Evropa je najugroženija

- Dugoročno, klimatske promjene će prouzrokovati rast prosječne temperature, promjene u količini padavina, porast nivoa mora i sa njim povezane erozije priobalnog područja
- Kratkoročno i srednjoročnom, klimatske promjene će prouzrokovati porast prirodnih nepogoda (oluje, pljuskovi, poplave, visoke ljetnje temperature)
- problem povećanja emisije gasova koji prouzrokuju efekat staklene bašte (smanjenje za 20% do 2020), povećanje obnovljivih izvora energije u ukupnoj proizvodnji energije za 20%, povećanje energetske efikasnosti za 20%

- **Gotovo trećina stanovnika Unije, oko 170 mil ljudi, živi u regionima koji su pod efektom klimatskih promjena** (više padavina, veća temperatura) – najveće posljedice u regionima ES, IT, EL, BG, CY, MT, HU, RO i južnih dijelova FR.
- Nešto **blaže** posljedice se očekuju u Sjevernoj i Zapadnoj Evropi, osim priobalnih područja Sjevernog i Baltičkog mora, koja su izložena eroziji usljed podizanja nivoa mora i ekstremnih vremenskih nepogoda
- Klimatske promjene naročito će uticati na poljoprivredu, šumarstvo, ribarstvo, proizvodnju energije, zdravstvo i turizam i zahtijevaće **značajne investicije** kako bi se spriječile i otklonile posljedice suša, požara, erozije, poplava i visokih temperatura

1.1.4. Energetika: šema centar - periferija

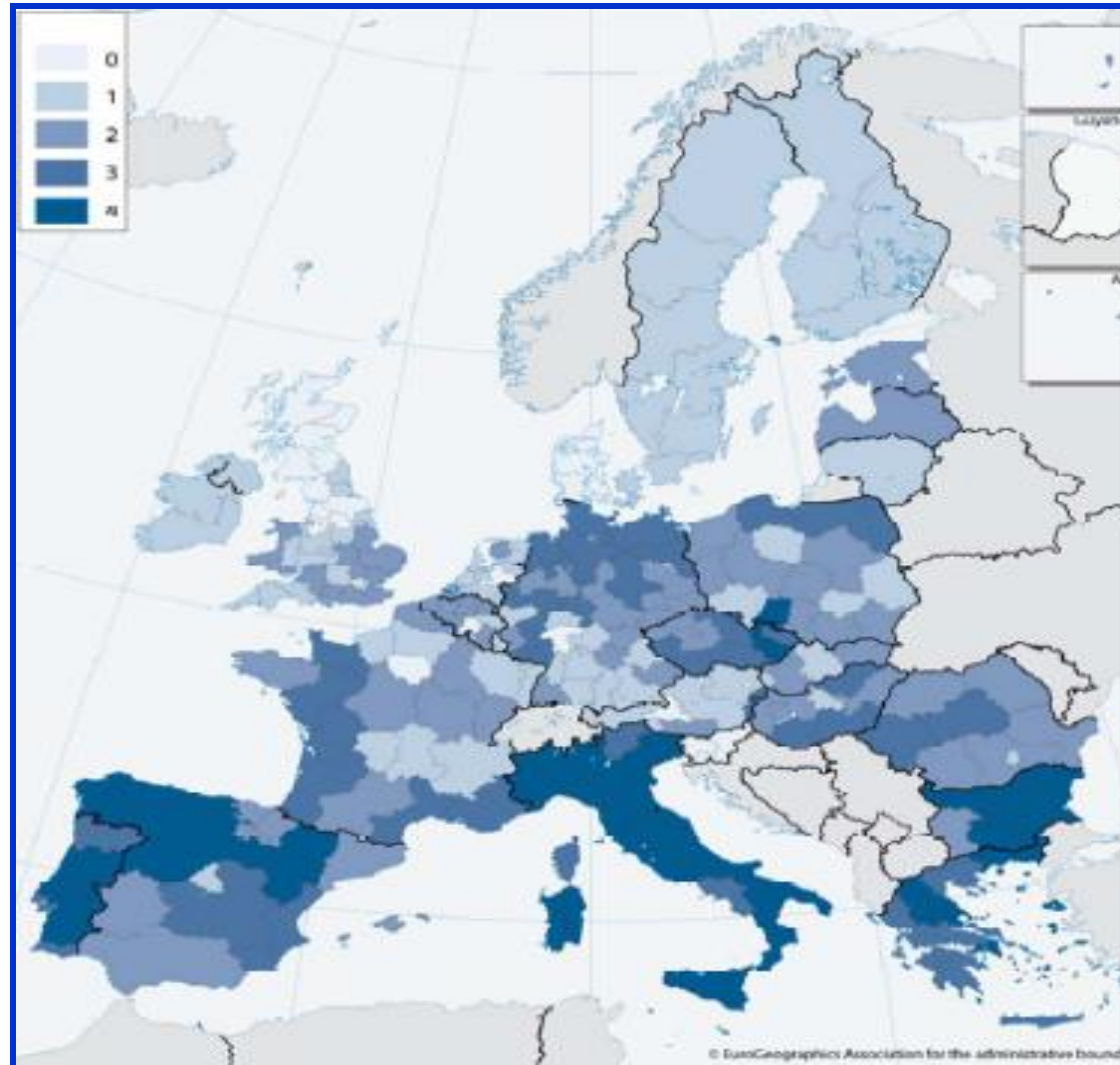
- **Zavisnost Evrope od uvoza fosilnih goriva konstantno raste.** U okviru analiza dugoročnog razvoja Evrope (*Business as usual* scenario), uvoz goriva će porasti sa 53% ukupne energetske potrošnje u 2005.g. na 67% iste u 2030.g.
- Sadašnji ekonomski razvoj zasnovan je pretežno na neobnovljivim energetske resursima. **Učešće fosilnih i nuklearnih goriva kao neobnovljivih izvora energije je oko 87%.**
- Neravnomjerna raspodjela resursa i potrošnje finalne energije, sa dominantnim učešćem 30 država OECD-a. Države OECD: 18% svj. populacije, 76% BDP-a, a čak 45% potrošnje ukupne primarne energije (2007)
- Tendencija povećanja hidro i novih obnovljivih izvora energije, rast energetske efikasnosti
- Velika ulaganja u nove energetske tehnologije.
- Kao podrška ekonomskom rastu, predviđa se **udvostručen rast energetske potreba.**
- Globalno zagrijavanje izazvano gasovima staklene bašte /**GHG**/dominantno iz energetske postrojenja, postaje prijetnja razvoju, stabilnosti i budućnosti čovječanstva

Regionalni izazov energetike dijele stanovništvo i regone EU u tri “trećine”:

- **Periferni regioni**, locirani pretežno u istočnim i južnim MS, naročito su osjetljivi zbog interne i eksterne sigurnosti nabavke, energetske efikasnosti ekonomije i održivosti stanja životne sredine. Oko trećine populacije EU živi u takvim područjima.
- **Centralno locirani regioni**, (kao što su, npr. U BE i DE), na sredini su ljestvice po pitanju energetske efikasnosti, ali sa visokim nivoom potrošnje domaćinstava i relativno niskim nivoom održivosti stanja životne sredine. Trećina populacije Unije živi u ovim regionima.
- Trećina stanovništva živi u regionima koji su **(naj)manje ugroženi izazovima energetske politike**. Ovi regioni su locirani u Sjevernoj i Zapadnoj Evropi i pokazuju snažan kapacitet da se prilagode potrebama, usljed sopstvenih izvora energije (UK, NL) ili su sa strukturom izvora energije koja omogućava niže emisije gasova koji uzrokuju efekat staklene bašte i manju zavisnost od proizvođača električne energije iz fosilnih goriva (FI, FR i SE)

Globalizacija, demografske promjene, klimatske promjene i energetska izazovi – sintetički indeks ranjivosti

- kada je **globalizacija** u pitanju, najizloženija je **Južna i JI Evropa**.
- **demografske promjene** - **Južna i JI Evropa** pokazuju tendenciju ka problemu starenja populacije u dugom roku, kao što je to slučaj danas u starim MS
- **klimatske promjene** - prisutan je tzv. **model centar-periferija**, gdje opet južni regiona lošije prolaze.
- **energetika** - **diversifikovan uticaj** na pojedine zemlje, ali izazov za EU kao cjelinu.



KLJUČNA POSTIGNUĆA KOHEZIJNE POLITIKE (Barca, 2009)

1. **stvorila “trag dobrih rezultata”**, bilo kao dio nacionalnih razvojnih strategija, ili u slučajevima lokalnih projekata stvorenih uz podršku EK;
2. **postavila sistem upravljanja na više nivoa i mehanizam ugovornih obaveza** (vertikalan sistem – EK, države, regionalni nivo; kao i horizontalni sistem) - veoma vrijedno sredstvo za dalji razvoj;
3. **doprinijela razvoju kapaciteta institucija** (kreirala i sistem novih institucija), afirmaciji društvenog kapitala i uspostavljanju partnerskog odnosa u mnogim regionima, što je proizvodilo dugoročno održive efekte;
4. **kreirala je umrežen sistem na teritoriji cijele Unije za razmjenu iskustava različitih aktera, kao i razmjenu metodoloških instrumenata** u oblasti evaluacije, razmjenu dobre prakse, i razvoja kapaciteta za upravljanje projektima.

Principi dalje reforme kohezije politike

- 1. Precizan koncept zasnovan na provjerljivim ekonomskim principima** koji će omogućiti jasno definisane ciljeve podložne ocjenjivanju.
- 2. Jasno i snažno političko opravdanje** utemeljeno na postojećoj situaciji u Evropi, a koje istovremeno odgovara očekivanjima evropskih građana.
- 3. Sistem upravljanja** koji može obezbijediti adekvatno funkcionisanje, sticanje znanja i demokratsko učešće zainteresovanih strana.

Barca: predlog prioriteta kohezije politike

- 1. inovacije (innovation)**
- 2. klimatske promene (climate change)**
- 3. migracije (migration)**
- 4. djecu (children)**
- 5. stručno znanje (skills) i**
- 6. starenje (ageing)**

NUTS 2

- U svom izvještaju Barka ističe da **geografska osnova** za utvrđivanje stepena (ne)razvijenosti određene teritorijalne cjeline i alokacije sredstava, kako strukturnih fondova, tako i nacionalnih sredstava, i **dalje treba da bude NUTS 2 region**
- Međutim, NUTS 2 region ne bi trebalo uzimati kao relevantnu mjeru za **intervenciju** MS
- Jednom kada je ukupan iznos sredstava, namijenjen razvijenim i nerazvijenim regionima u okviru svake MS, utvrđen na nivou EU, alokaciju sredstava predviđenih za određene **regione** utvrditi na osnovu onoga što je najneophodnije da bi se **prioriteti** realizovali, kao i na osnovu institucionalnog konteksta.
- U okviru svake MS, teritorijalna alokacija za razvijene i nerazvijene regione, kao i kriterijumi za alokaciju sredstava svakom NUTS 2 regionu, bili bi **dio dogovora sa EK**.

Tri aspekta reforme KP

1. **Politički** – dogovor oko reforme budžeta EU 2014-2020
2. **Naučni** – naučne i stručne debate
3. **Praktični prijedlozi** – ključna diskusija

Isto tako, nesumnjivo je da je jedan od razloga neefikasnosti kohezione politike i **nedovoljan kapacitet institucija MS da realizuju programe i projekte u skladu sa utvrđenim pravilima**

VJEZBE

**Budžetske debate i nova
arhitektura kohezije politike**

Budžetske debate o novoj MFF 2014-2020

- Budžet EU je oduvijek bio **jedna od najkontroverznijih politika Unije**
- Zato su rasprave, tzv. **budžetske runde**, tako dinamične i oštre
- EK, nacrt MFF, oktobar 2011
- **neophodnost jačanja konkurentnosti evropskih regiona i Unije u cjelini**
- Ciljevi Evropa 2020 strategije
- **unaprijediti koordinaciju između kohezivne politike i ostalih sektorskih politika EU**
- **jačanje veze između kohezivne politike i politike ruralnog razvoja**
- da se **pojednostavi sistem sprovođenja kohezivne politike** i da se postigne **veće učešće lokalnih i regionalnih vlasti**

NUTS klasifikacija dijeli regione na

1. regione u zaostajanju i države u zaostajanju (manje razvijene)
 2. ostalne regioni (koji ne zaostaju) i
 3. sve teritorije koje potpadaju pod intervencije teritorijalne saradnje
- **dvije posebne kategorije regiona :**
 - **Regioni koji ulaze u određenu kategoriju, tj. kategoriju razvijenih regiona ("phasing-in" regions)**
 - **Regioni koji izlaze iz određene kategorije, tj. iz kategorije regiona u zaostajanju ("phasing-out" regions)**

Ponovno dizajniranje EU budžeta ili tzv. alternativni budžet – „Biznis za novu Evropu” (BNE)

- Nezavisna koalicija predstavnika poslovnih krugova koja se zalaže za reformu javnih finansija EU, sa sjedištem u Londonu
- Publikacija istraživanja i debate
- ***„Rethinking The EU Budget, MFF 2014-2020”***

Prijedlog MFF EK i MFF BNE kao alternativnog budžeta

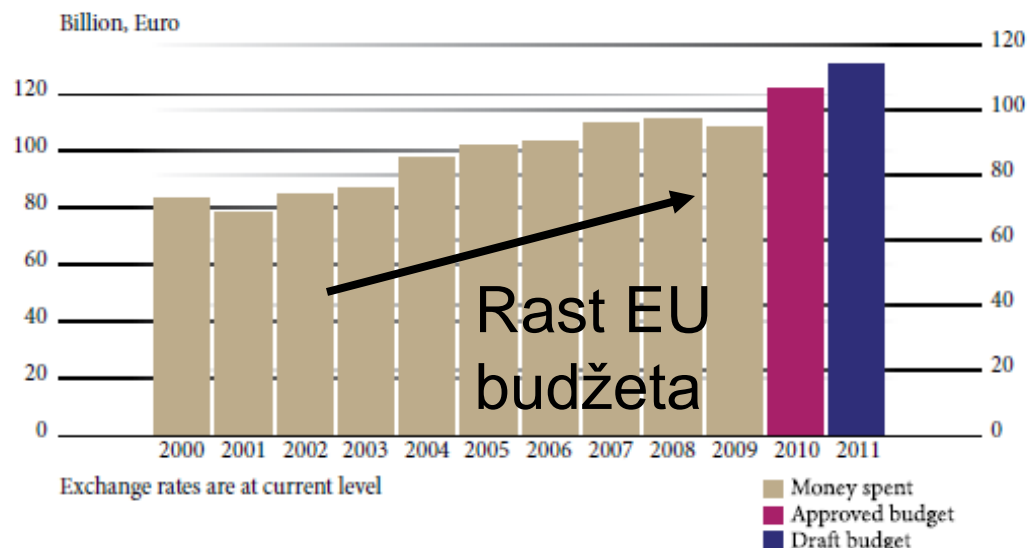
Alokacija sredstava	MMF 2007-2013	Prijedlog EK za MMF 2014-2020		Prijedlog BNE za MMF 2014-2020	
	mlrd. €	%	mlrd. €	mlrd. €	mlrd. €
1. Održivi rast uključujući i Kohezioni fond	45%	48%	490,91	44,3%	388,88
2. Zaštita i upravljanje prirodnim resursima (uključujući CAP)	42%	37%	382,93	38%	333,79
3. Građanstvo, sloboda, bezbjednost i pravosuđe	1%	2%	18,53	1,4%	12,21
4. EU kao globalni igrač	6%	7%	70,00	10%	86,7
5. Administracija	6%	6%	62,63	6,3%	55,92
Ukupno (cijene iz 2011)	976		1.025		878,36
Porast MFF po prijedlogu EK			49 mlrd. € (5%)		
BNE – alternativni MMF (smanjenje)				(-10%)	102 mlrd. (-10%)

Argumenti BNE za sniženje budžeta EU

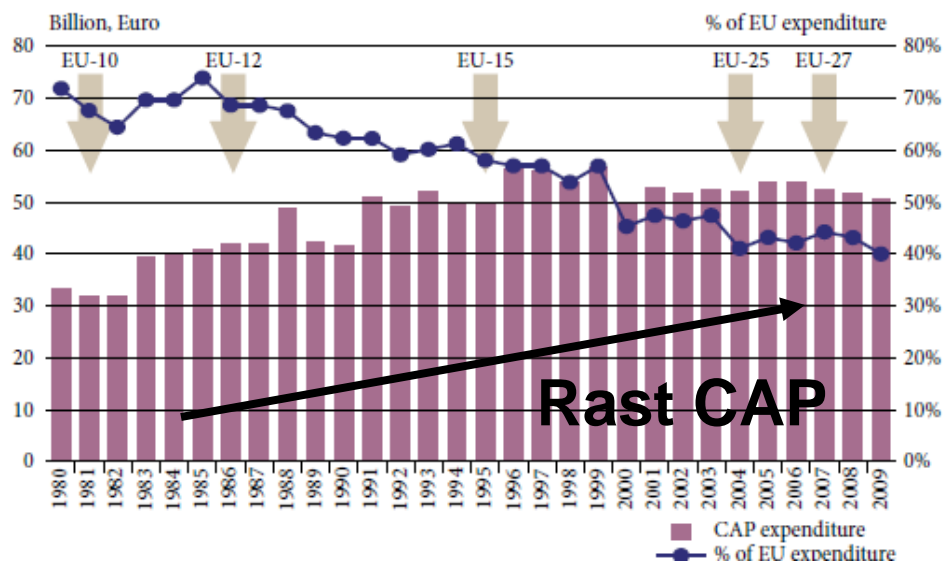
- **Obim i struktura budžeta** - Rast budžeta u apsolutom iznosu nije u skladu sa **mjerama štednje** država članica i zahtjevom za smanjenje javne potrošnje
- **Redukcija javne potrošnje u državama članicama**
- **Zajednička poljoprivredna politika (CAP)** - 42,3% budžeta EU
 - direktna plaćanja farmerima (75% sredstava) i
 - ruralni razvojni programi (25% sredstava).
- CAP – kontinuirane debate o reformi

Budžet EU je dinamično rastao, pa je i budžet CAP rastao...

EU Budgets Since 2000



CAP Expenditure in the Total EU Expenditure



...CAP se smanjivao u strukturi budžeta (relativno), ali je u apsolutnom iznosu rastao !

I stub CAP – direktna plaćanja, da se značajno smanji:

- BNE predlaže da se **plaćanja razvijenijim državama članicama** (veliki farmeri uglavnom, kao i veliki posjednici zemlje) **smanje za 50%** i da se uvede **testiranje namjene sredstava za pojedinačne korisnike**
- To bi smanjilo CAP stavku za **8%** (uštede od cca 93 mlrd. €, od toga 80 mlrd. € kao apsolutno smanjenje predloženog budžeta, a 13 mlrd. € za realokaciju sredstava).
- **Realokacija od 13 mlrd. € :**
 - **8,6 mlrd. €** - u MFF 2014-2020, kao privremena mjera, treba opredijeliti više sredstava za najmanje razvijene zemlje - **Rumuniju, Bugarsku, Letoniju i Litvaniju**, čime bi se ostvario rast direktnih plaćanja prema ovim zemljama u prosjeku 26% po hektaru
 - **4,4 mlrd. €** potrebno je **realocirati u stub 2 - ruralni razvojni programi**
- Nadalje, da se promjeni obračun direktnih plaćanja po hektaru (ne kao istorijsko postignuće MS, već da ova sredstva više idu prema EU-12, da se poveća blagostanje u poljoprivredi
- pristup **parcijalne renacionalizacije** CAP politike i veću **transparentnost**, dostupnost podataka o dodijeljenim subvencijama.

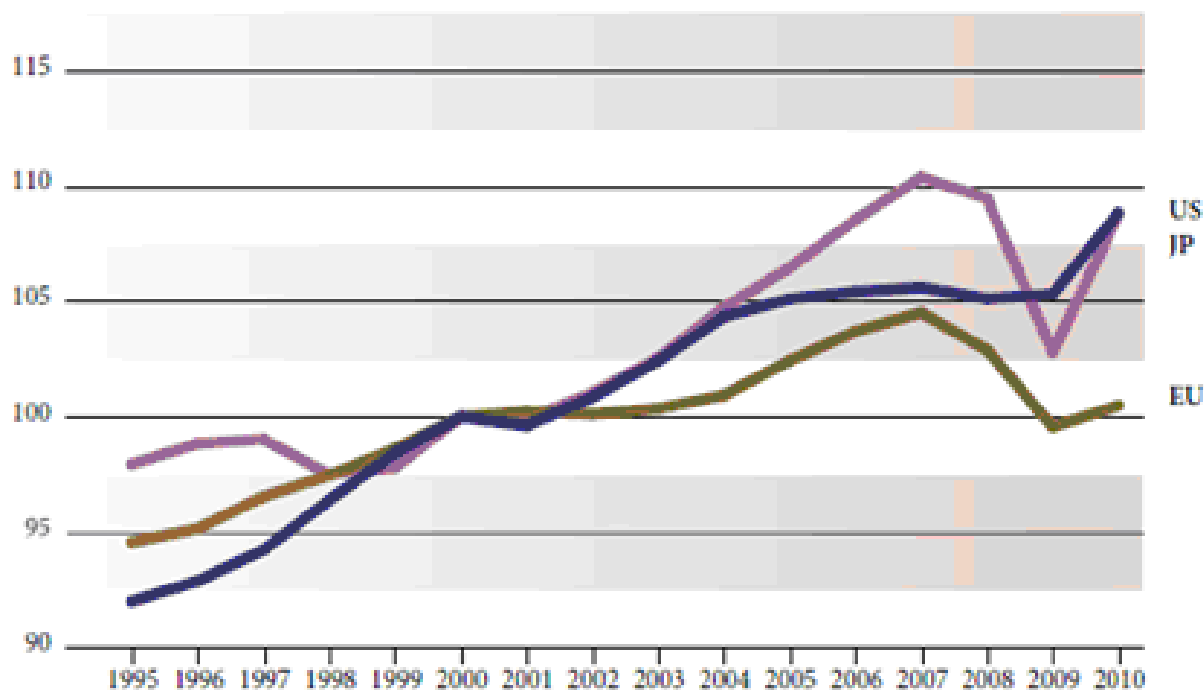
Fondovi

- Konvergencija, regionalna konkurentnost i zapošljavanja, i ETC
- BNE se zalaže sa promovisanje onih projekata koji imaju jaču „**evropsku dodatu vrijednost**“, uz djelimično smanjenje sredstava za ove namjene
- **Smanjenje fonda za regionalnu konkurentnost za države članice čiji je BDP preko EU prosjeka**
- Zahtjev „imati BDP/pc manji 75% od EU prosjeka“ postavljen kao kriterijum konvergencije, trebalo bi da se primjenjuje **na nivou država, a ne regiona**. U tom slučaju, regioni koji su sa BDP/pc manje od 75% EU prosjeka, ali koji su u okviru države članice koja ima više od 75% EU prosjeka, ne bi se mogli više kvalifikovati za finansiranje iz ovih programa. (**posljedica** ove promjene bila bi da bi regioni koji su trenutno pokriveni kriterijumom konvergencije prestali da primaju ovu podršku). Riječ je o zemljama: FR, DE, IT, VB i ES, koje u kombinaciji „regiona“, imaju GDP/pc 9% ispod EU prosjeka.
- Povećati sredstva za evropsku teritorijalnu saradnju (ETC)

Konkurentnost

- Manja produktivnost u odnosu na konkurente
- Povećati budžet za ove namjene za 86 mlrd €
- **Istraživanje i razvoj (R&D) i inovacije**

Total Productivity, 1999-2010



Infrastruktura

- **Infrastruktura** – prijedlog EK da se kreira novi program za povezivanje Evrope (***Connecting Europe Facility, CEF***) snažno se podržava, posebno korišćenje CEF strukture za izgradnju objekata u oblasti energetike, ICT i transporta

EU kao globalni igrač

- **Služba za vanjske poslove** (*European External Action Service, EEAS*) – više sredstava
- **Za zajedničku spoljnu i bezbjednosnu politiku** (*The Common Foreign and Security Policy, CFSP*) treba da bude alocirano oko 7% pozicije „EU kao globalni igrač“
- **Ukupni budžet za humanitarnu podršku** – duplirati!
- **Za Evropski instrument za demokratiju i ljudska prava**, EIDHR - povećati za 0,5 mlrd €
- **Evropski instrument za razvojnu saradnju** – povećati za 1 mlrd €

Budžetska debata trebala je da se okonča do kraja 2012

- Svoje istraživanje BNE završava sa vizionarskom ocjenom Žana Monea:

„Svako je ambiciozan. Pitanje je samo da li je neko ambiciozan samo da bi bio, ili je ambiciozan da bi nešto učinio “

Medjutim..

- **Postignut dogovor na Savjetu tek 8.2.2013:**

- ✓ 960mlrd eura u preuzetim obavezama
- ✓ 908mlrd eura u stvarnim plaćanjima



- **Smanjenje bužeta**
EU prvi put u njenoj 62-godišnjoj istoriji



- Čekala se odluka Evropskog parlamenta u julu 2013. i dalje neizvjesno.., a odluka stigla tek u decembru 2013. godine !

MFF 2014-2020 – Koncentracija na ciljeve Razvojne strategije Evropa 2020

<i>(EUR million - 2011 prices)</i>	Total 2014-2020		Total 2007-2013		Comparison in bn EUR
COMMITMENT APPROPRIATIONS / PREUZETE OBAVEZE	2014-2020	%	Total 2007- 2013		
1. PAMETNI I INKLUZIVNI RAST	450.763	47,0%	446.310	44,9%	4,5
1a. Konkurentnost za rast i zaposlenost	125.614	13,1%	91.495	9,2%	34,1
1.b. EST kohezija	325.149	33,9%	354.815	35,7%	-29,7
2. ODRŽIVI RAST: PRIRODNI RESURSI	373.179	38,9%	420.682	42,3%	-47,5
od čega: tržišna politika i direktna plaćanja	277.851	28,9%	330.085	33,2%	-52,2
3. BEZBJEDNOST I GRAĐANSTVO	15.686	1,6%	12.366	1,2%	3,3
4. GLOBALNA EVROPA	58.704	6,1%	56.815	5,7%	1,9
5. ADMINISTRACIJA	61.629	6,4%	57.082	5,7%	4,5
od čega: Adm. Troškovi institucija	49.798	5,2%			
6. Kompenzacije	27	0,0%	921		
UKUPNO PREUZETE OBAVEZE	959.988	100%	994.176	100%	-34,2
% od bruto nac.dohotka	1,00%				

UKUPNO RASPOLOŽIVA PLAĆANJA	908400
% od bruto nac.dohotka	0,95%
Margina	0,28%
Max sopstveni resursi kao % BND	1,23%

**3,4% je manji MFF
2014-2020 !**

REVENUES (agreement on 8 February 2013)

The system for collection of **traditional own resources** will remain unchanged.

The new VAT own resource could replace the existing own resource based on VAT.

FTT-based own resource - On 22 January 2013 the Council adopted the Council Decision authorising enhanced cooperation in the area of **financial transaction tax**. The participating Member States are invited to examine if it could become the base for a new own resource for the EU budget. This would not impact non-participating Member States and would not impact the calculation of the United Kingdom correction

GNI-based own resource - unchanged

Corrections

The existing correction mechanism for the United Kingdom will continue to apply.

For the period 2014-2020 only:

- the rate of call of the VAT-based own resource for Germany, The Netherlands and Sweden shall be fixed at 0.15%;
- Denmark, The Netherlands and Sweden will benefit from gross reductions in their annual GNI contribution of EUR 130 million, EUR 695 million and EUR 185 million respectively. Austria will benefit from gross reduction in its annual GNI contribution of EUR 30 million in 2014, EUR 20 million in 2015 and EUR 10 million in 2016.