

„Značaj EU fondova za državni i proračune lokalne i regionalne samouprave“

prof.dr.sc Anto Bajo

Područja

- Državni proračun
- Proračuni lokalne i područne (regionalne) samouprave
- Ostali učinci EU fondova

Strateško planiranje

- Na temelju strateških planova, Ministarstvo financija izrađuje program konvergencije,
- Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU (nadležno za strukturne reforme i koordinaciju fondova) u suradnji s ministarstvima nadležnim za pojedinačne strukturne reforme, izrađuje **nacionalni program reformi**.
- Programe usvaja Vlada RH do konca travnja tekuće godine.
- Na temelju spomenutih dokumenata i posebnih preporuka Vijeća EU, Ministarstvo financija izrađuje nacrt smjernica ekonomske i fiskalne politike za trogodišnje razdoblje koji Vlada RH usvaja do konca srpnja.
- Proračun po izvorima financiranja - plan proračuna od 2018. do 2020. (prvi puta).
- S obzirom na proračunska ograničenja, proračunski korisnici se usmjeravaju na veće korištenje europskih fondova, pri čemu je potrebno osigurati sredstva na vlastitim pozicijama za nacionalno sufinanciranje.

Državni proračun – planiranje po izvorima

- Od 2013. u planiranju državnog proračuna ugrađena očekivanja povećanih korištenja sredstava iz EU fondova.
- U državnom proračunu planiraju se prihodi i rashodi iz EU sredstava za programe kojima **decentralizirano upravljaju institucije RH i sredstva koja se izravno dodjeljuju iz EU proračuna.**
- Izravna plaćanja obuhvaćaju sredstva iz ESIF fondova, Fondova za migracije i sigurnost i Europskog fonda za garancije u poljoprivredi
- Planiraju se i prihodi i rashodi za projekte korisnika državnog proračuna kojima se EU sredstva izravno dodjeljuju preko Agencija EU
- **Korištenje EU sredstva ima neutralni učinak na proračunski deficit - priznavanje prihoda kada se izvršavaju rashodi za projekte**

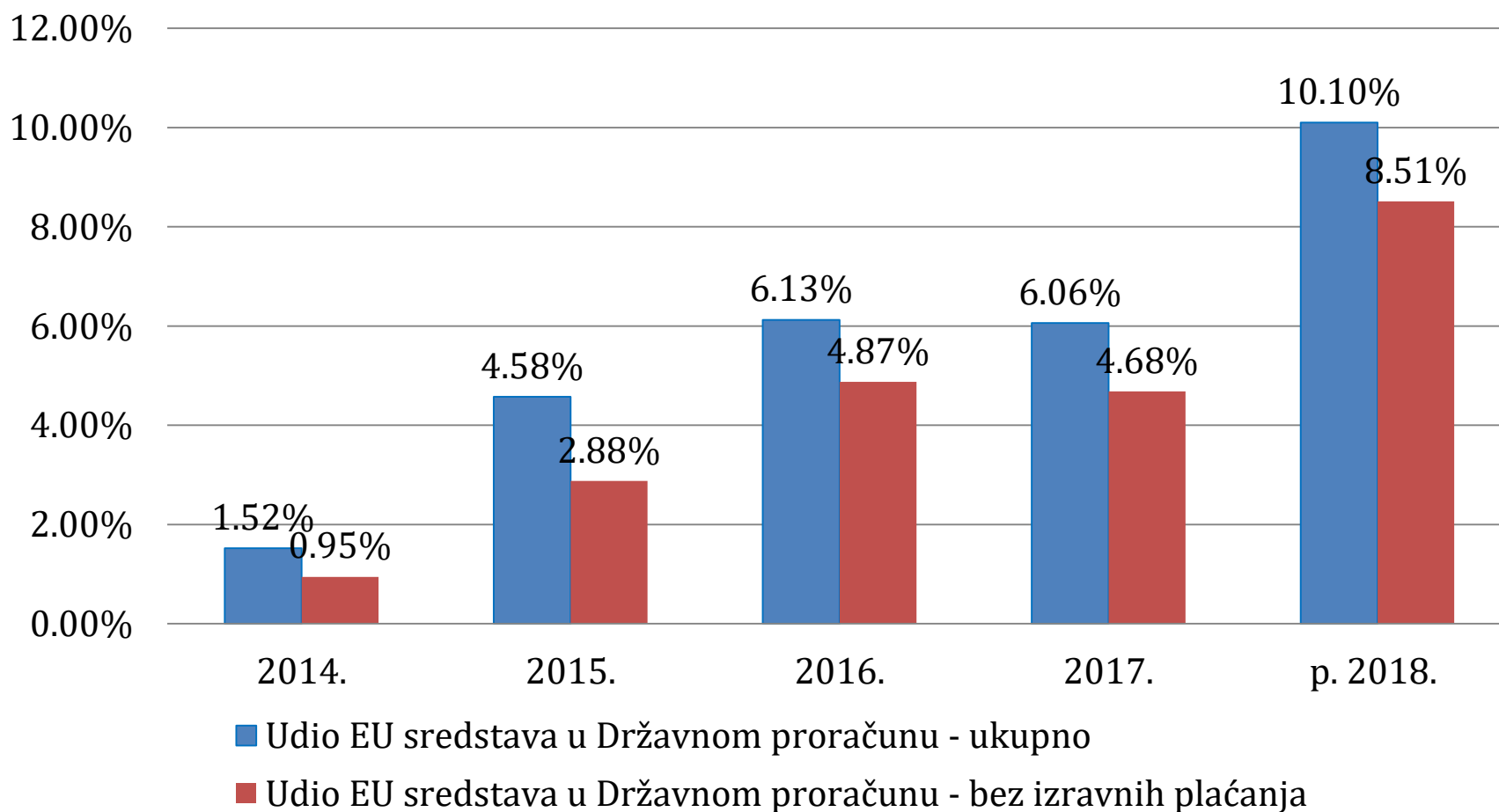
EU fondovi

- RH na raspolaganju u razdoblju 2014-2020 ima ESIF fondove, sredstva iz Europskog fonda za garancije u poljoprivredi , Fondova za migracije i sigurnost.
- **ESIF fondovi** – Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond, Kohezijski fond, Europski fond za ruralni razvoj, Fond za pomorstvo i ribarstvo
- **Tradicionalni fondovi Kohezijske politike** – Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond, Kohezijski fond
- **Europski fond za garancije u poljoprivredi** je namijenjen za izravna plaćanja i on s Europskim fondom za ruralni razvoj spada pod zajedničku poljoprivrednu politiku.
- Jednostavno rečeno – *svaki euro iz EU fondova kojima se decentralizirano upravlja mora „proći” kroz državni proračun* na putu do krajnjih korisnika bilo da se radi o predujmovima ili refundaciji troškova.

Državni proračun - Izvor financiranja rashoda

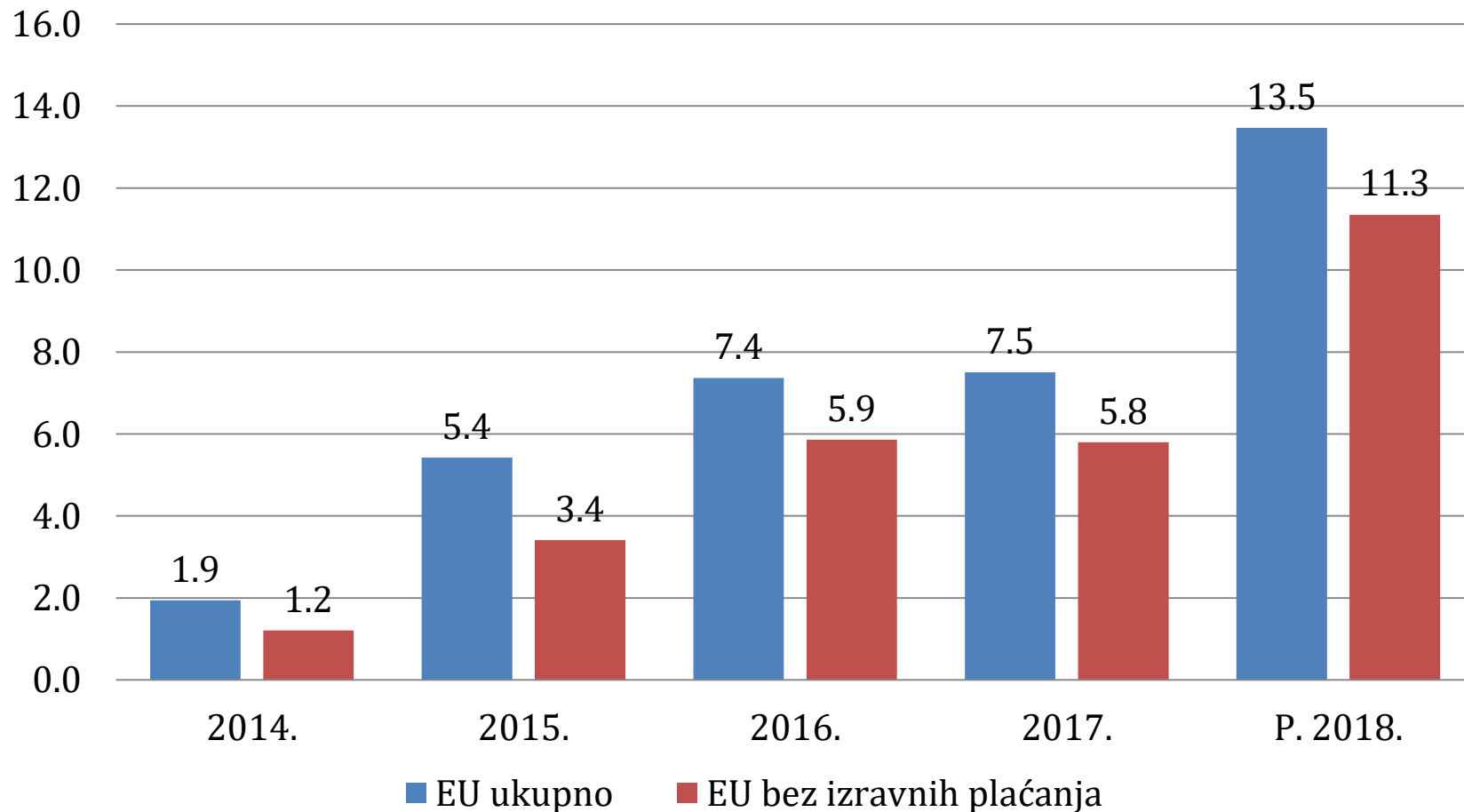
- Iznos rashoda financiranih iz EU sredstava kontinuirano raste
- U razdoblju 2014-2016. ostvareno je povećanje za 3,8 puta
- Rezultat provedbe projekta iz programskog razdoblja 2007-2013. i početak provedbe projekata 2014-2020 .
- Tijekom 2017. ostvaren je rast ugovorenih sredstava za 227% što bi trebalo imati za posljedicu i značajan rast rashoda iz EU fondova u 2018.
- Udio rashoda financiranih iz EU fondova u ukupnim rashodima državnog proračuna na kraju 2016. iznosio je 6,06%
- Za 2018. planirani iznos je 10,1% ukupnih rashoda

Udio EU sredstava u proračunu od 2014. do 2018.



Izvor: MF RH, 2018.

Proračun - sredstva iz fondova EU od 2014. do 2018. (mlrd. HRK)



Izvor: MF RH, 2018.

Planiranje proračuna za sredstva EU fondova

Planiranje

- Države EU različito su pristupile planiranju EU sredstava u sklopu proračuna
- Proračun po izvorima financiranja (rashodi za plaće, materijalni rashodi, rashodi za nabavu ne financijske imovine po izvorima)
- Integrirani model praćenja projekata financiranih iz EU fondova.
- Primjer EU projekta – Ministarstvo mora prometa i infrastrukture

Izvor financiranja subvencija

Izvor	Naziv rashoda	P. 2018.	Proj. 2019.	Proj. 2020.
35	Subvencije	6.555.043.538	6.720.846.887	6.547.053.170
11	Opći prihodi i primici	2.238.273.701	2.307.364.801	2.326.775.834
12	Sredstva učešća za pomoći	945.588.175	741.066.591	447.840.910
23	Doprinosi za zapošljavanje	243.768.000	252.589.000	263.925.604
43	Ostali prihodi za posebne namjene	114.420.025	114.420.175	112.420.075
51	Pomoći EU	16.349.700	17.602.200	18.354.825
55	Refundacije iz pomoći EU	2.105.836.375	2.392.863.245	2.491.947.620
56	Fondovi EU	855.177.262	894.622.125	885.788.302
57	Ostali programi EU	255.000	318.750	
81	Namjenski primici od zaduživanja	35.375.300		

Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture po izvorima financiranja

	Proračun glave/RKP-a po izvorima	2016.	P.2017.	P. 2018.	Proj. 2019.	Proj. 2020.
065	MINISTARSTVO MORA, PROMETA I INFRASTRUKTURE	5.809.277.045	7.017.029.879	7.268.924.707	8.254.782.889	8.304.897.296
06505	Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture	5.400.191.003	6.554.522.219	6.709.068.858	7.675.300.909	7.747.449.946
	11 Opći prihodi i primici	4.907.092.604	5.169.554.983	5.233.914.378	5.312.714.592	5.242.849.089
	12 Sredstva učešća za pomoći	59.429.031	229.262.020	305.572.380	391.110.739	367.597.931
	14 Neutrošena sredstva za financiranje prenesenih EU aktivnosti i projekata te kapitalnih projekata	1.496.983				
	31 Vlastiti prihodi		10.000	10.000	10.000	10.000
	43 Ostali prihodi za posebne namjene	27.902.600	39.509.200	35.575.000	42.237.500	42.173.200
	51 Pomoći EU	221.213	150.000	150.000	150.000	200.000
	52 Ostale pomoći	843.261	255.000	255.000	255.000	275.000
	559 Ostale refundacije iz sredstava EU			125.000		
	562 Kohezijski fond (CF)	62.745	588.119.000	322.794.573	745.817.200	961.980.000
	563 Europski fond za regionalni razvoj (ERDF)	382.329.526	500.802.266	677.030.427	1.148.095.628	1.128.954.726
	573 Instrumenti Europskog gospodarskog prostora i ostali instrumenti	811.515	13.759.750	32.604.800	23.285.250	960.000
	61 Donacije	20.001.523	1.100.000	600.000	600.000	200.000
	81 Namjenski primici od zaduživanja		12.000.000	100.437.300	11.025.000	2.250.000

Primjer. Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture

Šifra		Naziv	P.2017.	P. 2018.	Proj. 2019.	Proj. 2020.
T754039		OP KONKURENTNOST I KOHEZIJA, PRIORITETNA OS 7. POVEZANOST I MOBILNOST	1.101.972.406	1.157.497.700	1.723.117.828	1.916.079.026
	31	Rashodi za zaposlene	7.188.233	7.290.700	7.325.700	8.123.000
		311 Plaće (Bruto)	6.033.333	6.117.500		
		312 Ostali rashodi za zaposlene	117.000	119.000		
		313 Doprinosi na plaće	1.037.900	1.054.200		
	32	Materijalni rashodi	17.525.633	15.825.700	14.047.500	19.393.900
		321 Naknade troškova zaposlenima	984.333	985.000		
		322 Rashodi za materijal i energiju	213.000	213.000		
		323 Rashodi za usluge	16.207.300	14.558.700		
		329 Ostali nespomenuti rashodi poslovanja	121.000	69.000		
	35	Subvencije	24.406.053	34.733.300	6.590.900	25.526.000
		351 Subvencije trgovačkim društvima u javnom sektoru	5.574.053	2.907.100		
		353 Subvencije trgovačkim društvima, zadrugama, poljoprivrednicima i obrtnicima iz EU sredstava	18.832.000	31.826.200		
	36	Pomoći dane u inozemstvo i unutar općeg proračuna	353.634.487	653.207.449	843.796.656	828.065.559
		363 Pomoći unutar općeg proračuna	51.783.487	95.981.722		
		368 Pomoći temeljem prijenosa EU sredstava	301.851.000	557.225.727		
	37	Naknade građanima i kućanstvima na temelju osiguranja i druge naknade	200.000	159.100	156.100	220.000
		372 Ostale naknade građanima i kućanstvima iz proračuna	200.000	159.100		
	38	Ostali rashodi	695.978.000	443.598.351	847.017.072	1.032.242.067
		381 Tekuće donacije	100.000	56.700		
		382 Kapitalne donacije	26.501.000	35.711.900		
		386 Kapitalne pomoći	669.377.000	407.829.751		
	41	Rashodi za nabavu neproizvedene dugotrajne imovine	900.000	2.504.300	4.005.100	2.281.100
		412 Nematerijalna imovina	900.000	2.504.300		
	42	Rashodi za nabavu proizvedene dugotrajne imovine	2.140.000	178.800	178.800	227.400
		422 Postrojenja i oprema	1.889.000	178.600		
		423 Prijevozna sredstva	251.000	200		

Državni i proračun EU – pogled na novčani tok

Tablica 1. Primljena sredstva i uplate u EU proračun (cash)

	2014.	2015.	2016.
ESI Fondovi i ostali EU Fondovi	2,6	2,9	5,0
Izravna plaćanja (EAGF)	0,7	1,2	1,4
1. UKUPNO PRIMLJENA SREDSTVA	3,3	4,2	6,4
2. UPLATE U EU PRORAČUN	3,5	3,0	3,2
RAZLIKA (1-2)	-0,2	1,2	3,2

Izvor: MF RH, 2018.

Pomoći iz EU – pogled na novčani tok

- Tablica 1. gotovina – sredstva koja su došla na račun DP-a i sredstva uplaćena kao doprinos RH proračunu EU. – informacija bitna za likvidnost
- Ne govori puno o izvršenju EU projekata.
- **Sredstva od institucija i tijela EU** evidentiraju se do trenutka namjenskog trošenja, kao obveze za primljeni predujam, a ne kao prihod iz EU.
- Sredstva raspoloživa za pojedinu godinu mogu se koristiti tri naredne godine nakon godine na koju se odnose.
- **Sredstva institucija i tijela EU** priznaju se u prihode od EU-a tek po provedbi projekata i to u visini izvršenih rashoda po EU projektima.

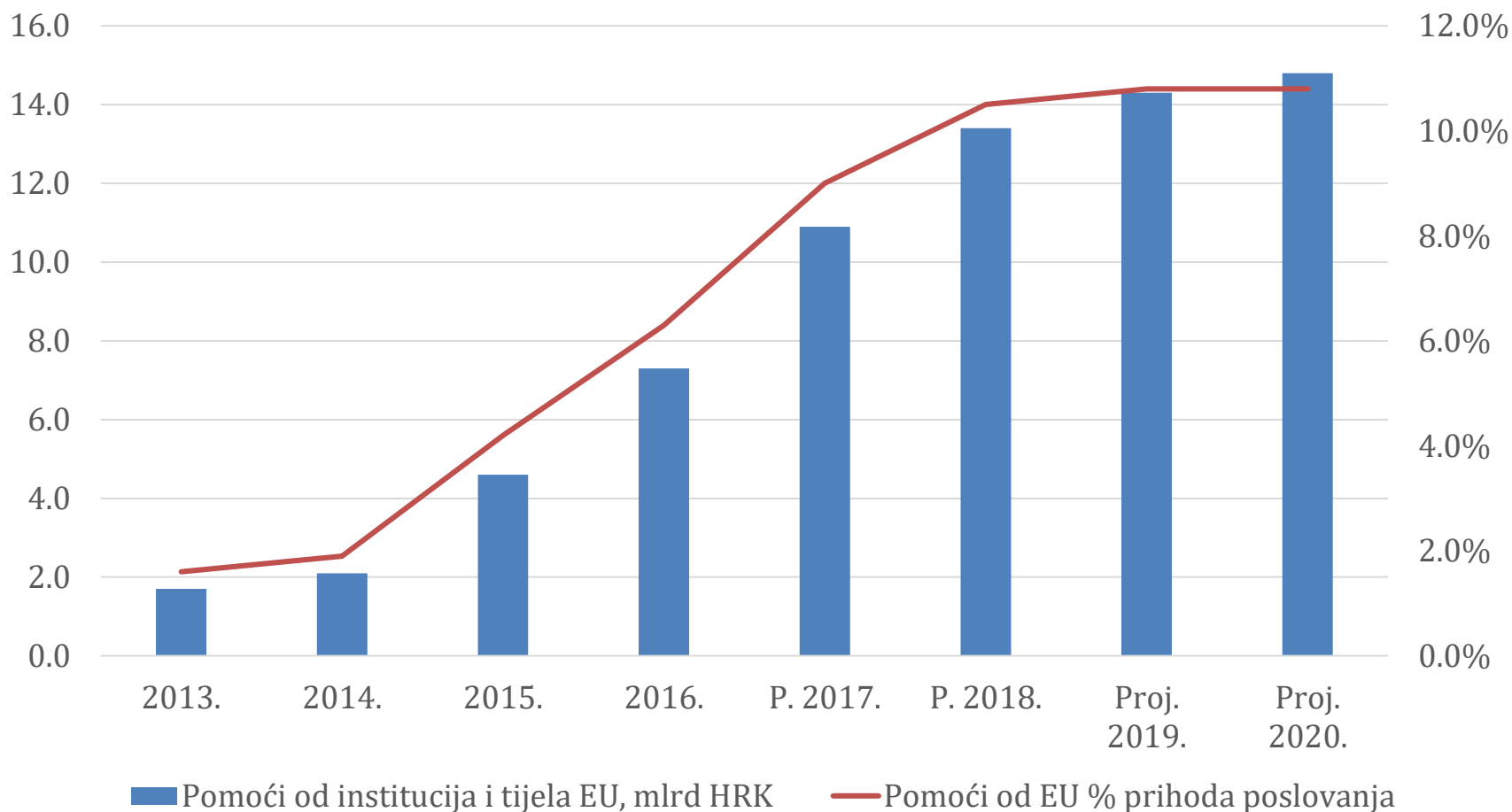
Državni i proračun EU – izvršeni rashodi po EU projektima i priznati prihodi

Tablica 2. Izvršenje rashoda za EU fondove

	2014.	2015.	2016.
1. Nacionalno sufinanciranje	0,19	0,45	1,62
ESI Fondovi i ostali EU Fondovi	1,20	3,40	5,73
Izravna plaćanja (EAGF)	0,74	2,01	1,51
2. Ukupno EU	1,94	5,42	7,24
UKUPNO (1+2)	2,13	5,87	8,86

Izvor: MF RH, 2018.

Prihodi od pomoći institucija i tijela EU u mlrd. HRK i kao % prihoda poslovanja od 2015. do 2020.



Izvor: MF RH, 2018.

Bolje planiranje EU sredstava

- Proračun je po cash načelu
- Izvršenja prethodnih godina pokazuje potrebu boljeg planiranja EU sredstava.
- U odnosu na izvorni plan u rebalansu proračuna za 2017. pomoći EU su manje za 1,9 mlrd. kuna.

Pods-kupina	Naziv prihoda	P. 2017.	Povećanje/ smanjenje	Novi plan 2017.
	Pomoći iz inozemstva i od subjekata unutar općeg proračuna	11.174.359.299	-1.923.176.922	9.251.182.377
631	Pomoći od inozemnih vlada	94.739.099	-65.937.261	28.801.838
632	Pomoći od međunarodnih organizacija te institucija i tijela EU	10.927.989.697	-1.945.928.676	8.982.061.021
633	Pomoći proračunu iz drugih proračuna	56.535.338	-1.627.142	54.908.196
634	Pomoći od izvanproračunskih korisnika ostalih subjekata unutar općeg proračuna	70.640.165	30.557.399	101.197.564
636	Pomoći proračunskim korisnicima iz proračuna koji im nije nadležan	4.200.000	25.316.995	29.516.995
638	Pomoći iz državnog proračuna temeljem prijenosa EU sredstava	18.555.000	0	18.555.000
639	Prijenosi između proračunskih korisnika istog proračuna	1.700.000	34.441.763	36.141.763

Izvor: MF RH, 2018.

Državni i proračun EU - potpora gospodarskom rastu

- EU sredstva značajni izvor financiranja u sektorima s višegodišnjim nedostatkom sredstva
- Ulaganja u razvoj temeljne infrastrukture, zaštitu okoliša, istraživanje, razvoj i inovacije, poslovnu konkurentnost, zapošljavanje, obrazovanje...
- U ukupnoj strukturi rashoda 55% odnosi se na kapitalna ulaganja, dok je 45% namijenjeno za tekuće rashode
- Izravni doprinosi gospodarskom rastu

Sektorska distribucija EU fondova

- Vrijednosno značajniji su iskazani u okviru Ministarstva mora, prometa i infrastrukture (Operativni program Promet),
- Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta (Operativni programi Regionalna konkurentnost te Konkurentnost i kohezija),
- Ministarstvo poljoprivrede (Fond za jamstvo poljoprivredi i Fond za ruralni razvoj)
- Hrvatski zavoda za zapošljavanje (Operativni programi Učinkoviti ljudski potencijali i Razvoj ljudskih potencijala).

Proračuni lokalne i područne (regionalne) samouprave

- EU sredstava predstavljaju najznačajniji dodatni izvor financiranja razvoja lokalnih jedinica
- Područja ulaganja kao i na nacionalnoj razini (Klasična projekti na lokalnoj/regionalnoj razini su vodovodi, sanacija odlagališta, ulaganja u poslovne zone, javni radovi, kulturna baština, manji projekti prekogranične suradnje, sredstva za MSP).
- Korisnici projekata su institucije na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini, trgovačka društva, komunalna društva, nevladine udruge.
- U proračunima lokalne i područne (regionalne) samouprave planiraju se sredstva EU sredstva (prijenosi EU sredstava iz Državnog proračuna i izravne uplate EK ili druge DČ) i sredstva vlastitog sufinanciranja za projekte za koje su korisnici kao i sredstva sufinanciranja za korisnike projekata na njihovom području, ukoliko je predviđeno projektima
- **Glavni izazov za jedinice je pravodobno osiguravanje sufinanciranja u situaciji ograničenih fiskalnih kapaciteta**

Lokalne jedinica i pomoći EU

- korištenje pomoći EU-a povećava, i dalje je riječ o relativno skromnim iznosima i zapanjujućem podatku da do 2015. čak 85% općina i više od polovice gradova nisu uopće koristili.
- Od 2011. do 2014. Od ukupno iskorištenih 309 mil. kuna u tom razdoblju, gradovi su privukli više od polovice, županije manje od trećine, a općine manje od petine ukupnih sredstava.
- Ukoliko se u skorom roku ne namjerava teritorijalno i fiskalno reorganizirati državu, neophodno barem jačati kapacitete lokalnih jedinica i angažman središnje države za bolje korištenje europskih sredstava i
- Lokalne jedinice bi morale više ulagati u usavršavanje zaposlenih i učiti od uspješnijih, udruživati se i zajednički nastupati, a pritom trebaju potporu i Udruge gradova i općina i Zajednica županija.
- Vlada treba osmisliti model tehničke pomoći lokalnim jedinicama (posredstvom županijskih agencija i/ili upravnih tijela) ili prisiliti da se međusobno udružuju i aktivnije privlače europska sredstva.

Ostali učinci EU fondova

- EU fondovi omogućuju korištenje značajnih financijskih sredstava za razvoj i gospodarski rast
- zahtijevaju promjene u klasičnim poslovnim procesima koji proizlaze iz:
 - različitih područja ulaganja s velikim brojem višegodišnjih projekata
 - različite dinamike provedbe projekata
 - korištenja sredstava kroz dodjelu bespovratnih sredstava, financijske instrumente i kombinaciju oba modela,
 - višekorisničke projekte s različitim izvorima financiranja
- zahtjevno planiranje realnih prihoda i rashoda u situaciji velikog broja projekata s različitom dinamikom provedbe i korisnicima

Ostali učinci EU fondova

- Brže uvođenje promjena
- Jačanje stručnosti sudionika uključenih u provedbu

Uredba o načinu ocjene i postupku odobravanja investicijskih projekata

- donošenje **Uredbe o načinu ocjene i postupku odobravanja investicijskih projekata** propisane Zakonom o proračunu
- Uspostava učinkovitog sustava ocjene i odobravanja investicijskih projekata, koji se financiraju ili sufinanciraju sredstvima državnog proračuna i proračuna jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave;
- **Izrada pravnog okvira** (uredbe i svih pratećih uputa za obveznike primjene), **edukacija obveznika** primjene pravnog okvira te **izrada računalnog programa za prijavu investicijskih projekata** i podnošenje izvještaja o provedbi projekata na državnoj razini;
- **Pravni okvir će propisati kriterije za stručno vrednovanje i ocjenu opravdanosti te učinkovitosti investicijskog projekta**, format projektnog prijedloga, rokove dostave i detaljni sadržaj investicijske dokumentacije koju treba priložiti projektnom prijedlogu te rokove dostave i sadržaj izvještaja o provedbi investicijskih projekata čija je realizacija započela.