

Strukturni i kohezioni fond – projekti regionalnog razvoja EU

UDK: 332.1:336.1.07(4-672EU) ; 339.92(4-672EU)

Dragana Kragulj, Miloš Parežanin

*Fakultet organizacionih nauka, Univerzitet u Beogradu
kragulj.dragana@fon.bg.ac.rs*

Regionalna politika Evropske unije pruža okvir za finansiranje širokog spektra projekata i investicija sa ciljem podsticanja privrednog rasta u zemljama članicama EU i njihovim regionima. Tri glavna cilja regionalne politike su: konvergencija, regionalna konkurentnost i zapošljavanje i evropska teritorijalna saradnja. Regionalna politika se realizuje kroz tri fonda. To su: Evropski regionalni razvojni fond (ERDF), Evropski socijalni fond (ESF) i Kohezioni fond.

1. Uvod

Iako Unija konstantno napreduje na planu ekonomske integracije, problemi vezani za postojanje regionalnih dispariteta nisu se bitno promenili. Najbogatija zemlja Luksemburg je oko sedam puta bogatija od najsiromašnijih zemalja EU, tj. od Rumunije i Bugarske. Ovo je posebno uočljivo u nivou društvenog proizvoda i nezaposlenosti u pojedinim regionima EU. Razlike na nivou makroekonomskih pokazatelja između država članica jesu velike, ali se može tvrditi da unutar pojedinih država članica postoje još veći dispariteti u ekonomskoj razvijenosti pojedinih regiona. Posle proširenja EU ovaj jaz se povećao tako da su ove razlike znatno uvećane u EU-27 u odnosu na EU-15. Regionalna politika Evropske unije je najvažniji instrument za postizanje tzv. kohezije i podrazumeva prilagođavanje novim kretanjima, kao i restrukturiranje velikih razmera (razvoj infrastrukture, smanjivanje nezaposlenosti, podsticanje industrije i svih oblika delatnosti) kako bi se poboljšala konkurentnost lokalne privrede i time ublažile nejednakosti u razvoju regiona Evropske unije. Ova politika se sprovodi novčanim sredstvima iz zajedničkog budžeta Evropske unije kroz strukturne fondove i Kohezioni fond i na nju se troši trećina ukupnog budžeta Unije. Zajednička regionalna politika EU nema nameru da zameni nacionalnu regionalnu politiku država članica jer države članice moraju da reše probleme nerazvijenosti svojih regiona razvojem infrastrukture i privlačenjem investicija koje treba da povećaju zaposlenost u njihovim nerazvijenim regionima. Prilikom koncipiranja nacionalne regionalne politike, države članice EU slobodne su u izgradnji modela domaće regionalne politike i izboru instrumenata, institucija i mera.

2. Strukturni fondovi i kohezioni fond

Strukturni fondovi i Kohezioni fond čine deo regionalne politike Evropske unije. Ovi fondovi imaju za cilj da smanje jaz u razvoju između bogatijih i

siromašnijih država članica i regiona EU, te da promovišu ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju. U finansijskoj perspektivi 2007 – 2013. godine, vrednost ovih fondova je 348 milijardi evra, što predstavlja 35% ukupnog budžeta EU i druga je budžetska stavka po veličini. Status strukturnog fonda u finansijskoj perspektivi 2007 – 2013. godine imaju Evropski regionalni razvojni fond (*European Regional Development Fund* - ERDF) i Evropski socijalni fond (*European Social Fund* - ESF). Do 2007. godine status strukturnog fonda imali su i Finansijski instrument za upravljanje ribarstvom (*Financial Instrument for Fisheries Guidance* - FIFG) i Evropski fond za rukovođenje i garancije u poljoprivredi (*European Agricultural Guidance and Guarantee Fund* - EAGGF).

ERDF je osnovan 1975. godine, a njegov cilj je jačanje ekonomske i socijalne kohezije kroz smanjivanje razlika u razvijenosti među regionima unutar Evropske unije. Fond pruža podršku korisnicima kroz ulaganja u kompanije (posebno mala i srednja preduzeća), ulaganja u infrastrukturu (istraživanje i inovacije, telekomunikacije, energija i transport), te kroz finansijske instrumente (fondovi za lokalni razvoj) i mere tehničke podrške. ESF je uspostavljen 1958. godine, a njime se finansiraju mere za povećanje zaposlenosti u državama članicama i regionima EU, naročito u onim manje razvijenim. Sredstva fonda usmeravaju se u prilagođavanje radnika i kompanija, planiranje i širenje inovativnih organizacija rada, olakšavanje pristupa zapošljavanju i tržištu rada, socijalnu uključivost i nediskriminaciju na tržištu rada, jačanje ljudskog kapitala, te razvoju institucionalnih kapaciteta i povećanju efikasnosti javne uprave na državnom, regionalnom i lokalnom nivou.

Kohezioni fond, uspostavljen 1993. godine, ima za cilj pomoć ekonomskoj solidarnosti u EU. Korisnice sredstava iz fonda su države članice čiji GDP iznosi manje

od 90% proseka EU. Fond pruža finansijsku pomoć projektima u oblastima kao što su zaštita životne sredine i razvoj transportne infrastrukture. Do petog kruga proširenja EU, države korisnice fonda bile su: Grčka, Irska, Portugalija i Španija. Nakon šestog kruga proširenja (2005/2007.godine) korisnice fonda su: Bugarska, Češka, Estonija, Grčka, Kipar, Letonija, Litvanija, Mađarska, Malta, Poljska, Portugalija, Slovačka, Slovenija i Rumunija. U finansijskoj perspektivi 2007 – 2013. godine putem strukturnih i Kohezionog fonda sredstva se usmeravaju u skladu s tri nova cilja regionalne politike: cilj 1 - konvergencija/približavanje (ERDF, ESF i Kohezioni Fond), cilj 2 – regionalna konkurentnost i zapošljavanje (ERDF i ESF) i cilj 3 - teritorijalna saradnja (ERDF). [1]

Konvergencija označava nastojanje da se promovišu uslovi za povećanje rasta i faktori koji vode ka stvarnoj konvergenciji najslabije razvijenih zemalja članica i regiona. Među 27 zemalja članica Evropske unije ovaj cilj se odnosi na 84 regiona u 18 zemalja članica. Ukupan broj stanovnika u ovim regionima je 154 miliona (31% EU27), a GDP po glavi stanovnika je niži od 75% proseka Zajednice. Ovim ciljem je takođe obuhvaćeno, u fazi postepenog povlačenja, još 16 regiona sa ukupno 16,4 miliona stanovnika i sa GDP-om malo iznad definisanog praga, zbog statističkog efekta nastalog uvećanjem Evropske unije. Suma koja je na raspolaganju za ostvarenje cilja konvergencije je 282,8 milijardi evra, što predstavlja 81,5% ukupnih sredstava namenjenih regionalnoj politici.

Regionalna konkurentnost i zapošljavanje doprinose jačanju konkurentnosti, atraktivnosti i zapošljavanju na dva načina. Prvo, razvojni programi pomažu regionima da predvide i promovišu ekonomske promene kroz inovacije i promociju društva znanja, preduzetništva i zaštite životne sredine i poboljšanje njihove dostupnosti. Drugo, više kvalitetnijih poslova biće podržano prilagođavanjem radne snage i investiranjem u ljudske resurse. Kriterijume za dobijanje pomoći namenjene ostvarenju ovog cilja ispunjava 168 regiona, sa ukupno 314 miliona stanovnika. Za ostvarenje cilja regionalna konkurentnost i zapošljavanje namenjeno je ukupno 55 milijardi evra.

Evropska teritorijalna saradnja namenjena je jačanju prekogranične saradnje kroz zajedničke lokalne i regionalne inicijative, zatim jačanju transnacionalne saradnje usmerene na integrisani teritorijalni razvoj, kao i jačanju interregionalne saradnje i razmeni iskustava. Populacija koja živi u pograničnim regionima broji 181,7 miliona stanovnika (37,5%

ukupnog broja stanovnika EU). Ukupno 8,7 milijardi evra (2,44% ukupnog iznosa) koji su namenjeni ostvarenju ovog cilja raspoređeni su na sledeći način: 6,44 milijardi evra za prekogranične programe, 1,83 milijardi evra za transnacionalne programe i 445 miliona evra za interregionalnu saradnju.

Ostvarivanjem ova tri osnovna cilja uz korišćenje sredstava iz strukturnih fondova i Kohezionog fonda, kroz projekte i programe, primenjuje se regionalna politika EU.

3. Institucionalni okvir sprovođenja regionalne politike

Veliki broj organa je uključen u postupak donošenja odluka i sprovođenja regionalne politike. Zakonodavna nadležnost je poverena Savetu EU i Evropskom parlamentu koji donose odluke u postupku davanja saglasnosti. U okviru Evropskog parlamenta Odbor za regionalni razvoj je nadležan za sva pitanja koja su u delokrugu ove politike. Pravo predlaganja propisa u ovoj oblasti je u isključivoj nadležnosti Evropske komisije, u okviru koje značajno mesto pripada Generalnom direktoratu za regionalnu politiku. Prilikom izrade predloga Komisija konsultuje države članice. U donošenju odluka u ovoj oblasti veliki značaj ima Omitet regiona koga Savet i Komisija konsultuju i to u slučajevima koje predviđa ovaj ugovor i u svim drugim slučajevima kada jedan od ova dva organa to oceni potrebnim, a posebno u vezi sa pitanjima prekogranične saradnje. Svaka država članica je dužna da izradi Nacionalni strateški referentni okvir (*National Strategic Reference Framework – NSRF*). Njime svaka država članica definiše nacionalnu strategiju u ovoj oblasti i predlaže sve operativne programe koje želi da sprovede na svojoj teritoriji. Kako bi znatno olakšala ovaj proces, Evropska komisija je pripremila Strateške smernice o koheziji, kako bi se ciljevi projekata uskladili sa prioritetima Evropske unije i dao podsticaj razvoju preduzetništva i inovacija, ekonomije zasnovane na znanju i kreiranju što većeg broja kvalitetnijih poslova. Za države i regione obuhvaćene ciljem konvergencije postoji obaveza da 60% troškova mora da se alocira na prioritete koji proističu iz strategije Evropske unije za rast i zapošljavanje. Za države i regione obuhvaćene ciljem konkurentnosti i zapošljavanja taj procenat iznosi 75%. Evropska komisija je usvojila oko 450 operativnih programa za period 2007–2013. godine. U programiranju i upravljanju operativnim programima učestvuju ekonomski i socijalni partneri, kao i organizacije civilnog sektora. Na nivou operativnog programa države članice su u obavezi da definišu određene iznose

kofinansiranja. Komisija potom donosi odluku kojom odobrava određene operativne programe. Ona je takođe zadužena da u toku primene programa vrši nadzor nad sprovođenjem aktivnosti programa. Države članice imaju obavezu da nakon završetka programa dostave izveštaje Komisiji koja na osnovu svih prikupljenih izveštaja podnosi, svake tri godine, izveštaj Evropskom parlamentu, Savetu, Komitetu za ekonomska i socijalna pitanja i Komitetu regiona o ostvarenom napretku u postizanju ekonomske i socijalne kohezije i o načinu na koji su sredstva predviđena u ovom članu tome doprinela. Izveštaj, u slučaju potrebe, prate odgovarajući predlozi.[2] Pre pristupanja Evropskoj uniji zemlja kandidat je u obavezi da utvrdi odgovarajuće statističke prostorne jedinice prema klasifikaciji koju primenjuje Evropska unija. Klasifikacija statističkih regiona utvrđuje se prema NUTS metodologiji (franc. Nomenclature des unités territoriales statistiques – NUTS), propisanoj u Uredbi (EZ-a) br. 1059/2003 Evropskog parlamenta i Saveta o donošenju zajedničke klasifikacije teritorijalnih jedinica za statistiku. Nakon pristupanja Evropskoj uniji, statistička klasifikacija se službeno prihvata kao NUTS regioni nove zemlje članice te, u skladu sa pomenutom uredbom, države članice ne mogu menjati postojeću klasifikaciju sledeće tri godine. Sadašnja klasifikacija na teritoriji svake zemlje članice utvrđuje tri osnovna nivoa, NUTS I, NUTS II i NUTS III. Svaka teritorijalna jedinica NUTS klasifikacije ima specifični kod i naziv, pa teritorijalne jedinice na istom nivou u jednoj državi ne mogu biti označene istim nazivom. Prvi kriterijum od kog se polazi prilikom utvrđivanja NUTS klasifikacije jesu postojeće administrativne jedinice. Ukoliko za određeni NUTS nivo ne postoje odgovarajuće administrativne jedinice, tada se NUTS nivo konstituše spajanjem potrebnog broja manjih teritorijalnih jedinica, pri čemu se uzimaju u obzir i drugi relevantni kriterijumi kao što su geografske, socijalno-ekonomske, istorijske i geopolitičke prilike, kulturne i prirodne okolnosti.[3]

Kategorija	Najmanji broj stanovnika	Najveći broj stanovnika
NUTS I	3.000.000	7.000.000
NUTS II	800.000	3.000.000
NUTS III	150.000	800.000

Tabela 1 - NUTS klasifikacija regiona

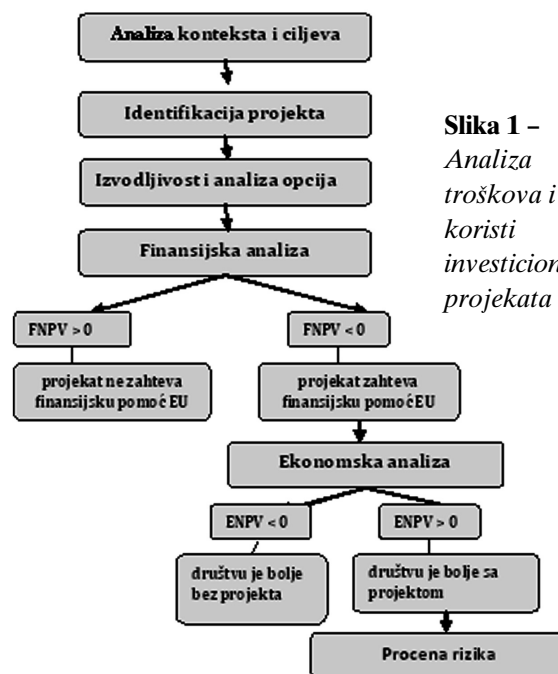
Dakle, NUTS regioni su statističko-ekonomski regioni koji predstavljaju osnovu za planiranje i sprovođenje politike regionalnog razvoja Evropske unije i NUTS

klasifikacija u potpunosti podržava celovitost jedne države. Na osnovu podataka koji se prikupljaju na ovom nivou omogućava se zadovoljavanje opštih i zajedničkih potreba stanovništva jednog regiona, bilo da se radi o izgradnji puteva, obrazovnih ili zdravstvenih ustanova, institucija kulture i svega onoga što se tiče napretka regiona i poboljšanja kvaliteta života građana. Na ovaj način se omogućava regionu da može zadovoljavati svoje opšte potrebe, ali usklađene sa opštim interesima iskazanim na državnom nivou.

4. Analiza troškova i koristi projekata

Dok su države članice odgovorne za prethodnu procenu, Komisija EU treba da razmotri kvalitet pomenute procene kako bi prihvatila da sufinansira predloženi projekat i kako bi odredila stopu sufinansiranja. Regulatorna koheziona politika EU zahteva analizu troškova i koristi (*Cost-Benefit Analysis - CBA*) za sve glavne projekte koji se finansiraju iz fondova. Da bi se obezbedio ujednačen kvalitet predloga projekata Evropska komisija je publikovala svojevrsan vodič za analizu troškova i koristi investicionih projekata koji se finansiraju iz ovih fondova. Dokument na osnovu koga se vrši ocena projekta strukturira se u šest delova: 1) Analiza konteksta i ciljeva; 2) Identifikacija projekta; 3) Izvodljivost i analiza opcija; 4) Finansijska analiza; 5) Ekonomska analiza; 6) Procena rizika. [4]

Na slici 1. se može videti da u slučaju finansijske isplativosti projekta, EU ne pruža finansijsku pomoć, kao i da je od presudnog značaja za prihvatanje projekata za finansiranje iz fondova EU ekonomska analiza, te ćemo joj posvetiti posebnu pažnju u radu.



Slika 1 – Analiza troškova i koristi investicionih projekata

Prvi logični korak je kvalitativno razmatranje društveno-ekonomskog konteksta i ciljeva koji se očekuju da budu direktno ili indirektno ostvareni. U ovom delu se razmatra povezanost ciljeva projekta i prioriteta operativnog programa i konzistentnost sa EU fondovima. Jasno i potpuno definisanje socijalno-ekonomskih ciljeva neophodno je kako bi se utvrdio uticaj projekta. Međutim, često je teško predvideti sve uticaje datog projekta. Promene u dobrobiti takođe imaju mnoštvo sastavnih delova. Dok procena socijalnih koristi od svakog projekta zavisi od ciljeva ekonomske politike partnera koji u njemu učestvuju, osnovno sredstvo iz perspektive Komisije jeste logička povezanost projekta sa glavnim ciljevima fondova koji su u pitanju. Pored glavnih ciljeva pojedinačnih fondova, projekat mora da bude u skladu sa zakonima EU u određenom sektoru pomoći, naročito za transport i zaštitu životne sredine i po pitanju odredbi koje se odnose na konkurenciju.

Identifikovanje znači da je projekat samodovoljna jedinica analize, odnosno da nijedan značajni deo projekta nije izvan obuhvata analize; indirektni i povezani efekti su adekvatno obuhvaćeni (npr. promene u korišćenju drugih transportnih modela) i njihovi troškovi i koristi će se uzeti u obzir. Kao deo pomoći, strukturni fondovi moraju da finansiraju rashode velikih projekata, tj. onih: a) koji uključuju ekonomski nedeljive serije radova koji imaju određenu tehničku funkciju, kao i jasno identifikovane ciljeve i b) čija je ukupna cena uzeta u obzir prilikom određivanja doprinosa fondova koji nadmašuju 50 miliona evra. U slučaju Kohezionog fonda projekti, uključujući i grupe srodnih projekata, moraju biti dovoljno velike srazmere kako bi imali značajan uticaj na polju zaštite životne sredine ili u infrastrukturnim mrežama transevropskog transporta. U svakom slučaju, ukupna cena projekta ili grupa projekta u principu ne bi smela da bude manja od 10 miliona evra. Projekti ili grupe projekata koje koštaju manje od ovog iznosa mogu ipak da dobiju odobrenje u opravdanim slučajevima. Identifikacija projekata koji zahtevaju bolju procenu može u izvesnim slučajevima da dovede do toga da se od država članica zahteva da ponovo razmotre određene podprojekte kao jedan veliki projekat i da obezbede naknadne informacije sa tim u vezi, poput analize troškova i koristi.[5]

Izvodljivost se ne odnosi samo na inženjerske aspekte, već u mnogo slučajeva ona takođe podrazumeva i aspekte marketinga, menadžmenta, analize primene itd. Često možemo da usvojimo različite projektne opcije kako bismo postigli socijalno-ekonomski cilj. Predlagač bi trebalo da obezbedi dokaze koji potvrđuju da je njegov izbor projekta najbolja mogućnost od svih izvodljivih opcija. U određenim slučajevima, projekat se

može smatrati izvodljivim sa tačke gledišta analize troškova i koristi, ali i lošijim u odnosu na druge alternativne opcije. Tipična analiza izvodljivosti treba da ustanovi da li je: a) lokalno okruženje povoljno za projekat (tj. da nema fizičkih, društvenih ili institucionalnih barijera), b) da će tražnja za uslugama biti adekvatna (dugoročno predviđanje), c) da je odgovarajuća tehnologija raspoloživa, d) da je stepen korišćenja infrastrukture odgovarajući ili da fabrike nemaju neiskorišćenih kapaciteta, e) da će personalne veštine i menadžment biti raspoloživi, f) vremenske rokove i realizaciju, g) aspekte zaštite životne sredine i sl.

5. Finansijska analiza

Osnovni cilj finansijske analize je da se na osnovu predviđenog neto toka gotovine projekta izračunaju indikatori neto prinosa. Sastoji se iz serije međusobno povezanih obračuna i trebalo bi da obuhvati sledeće elemente: 1) vremenski okvir projekta, 2) ukupne troškove i prihode, koji proizlaze iz projekta, 3) prilagodavanje prema inflaciji, 4) preostalu vrednost investicije, 5) finansijsku održivost projekta, 6) utvrđivanje glavnih indikatora performansi i 7) utvrđivanje stope sufinansiranja. [6]

Vremenski horizont se može definisati kao maksimalni broj godina za koje je moguće izvršiti predviđanja. Predviđanje budućnosti može se definisati kao period koji odgovara korisnom veku projekta i dovoljno je dug da uključi sve uticaje u srednjem, odnosno dugom roku. Iako je vremenski horizont projekta često neodređen, uobičajena pretpostavka je da postoji trenutak u vremenu u kome se sva sredstva i obaveze likvidiraju simultano. Izbor dužine vremenskog horizonta može imati veliki uticaj na rezultate procesa evaluacije i stopu sufinansiranja od strane EU. Za većinu infrastrukturnih objekata vremenski horizont je 20 godina, dok je za proizvodne investicije to 10 godina. Svaki predlog projekta mora da opravda specifični vremenski horizont.

Podaci o ceni projekta dobijaju se obračunavanjem ukupnih troškova investicije (zemljište, zgrade, licence, patenti i sl.) i troškova eksploatacije (radna snaga, sirovine, snabdevanje energijom). Međunarodna metodologija finansijske analize projekata koja se zasniva na novčanom toku predlaže sprovođenje finansijske analize i obračunavanje rentabilnosti investicije pomoću ukupnih troškova investicije, do kojih se dolazi prilikom podnošenja prijave (drugim rečima, nikakvi troškovi koji nastanu pre toga neće određivati FRR kao ni ostale indikatore).[7]Bez obzira na to, u određenim slučajevima, Komisija može da dozvoli da određeni troškovi, do kojih dođe u okviru ukupnih troškova pre podnošenja prijave, budu takođe uključeni. Određeni projekti mogu da proizvedu

sopstveni prihod od prodaje robe i usluga. Ovaj prihod će se utvrđivati predviđanjem količina obezbeđenih usluga i relativnim cenama. U nekim slučajevima (npr. kod pruga ili akvadukta) investitor ne mora ujedno da bude i organ koji rukovodi infrastrukturom, i u tom slučaju će pomenuti organ plaćati tarifu (ili sličnu naknadu) investitoru. U ovu tarifu ne moraju da ulaze svi troškovi, što doprinosi stvaranju praznine u finansiranju. Prihodi koje treba razmotriti u finansijskoj analizi su obično oni koje dobija vlasnik infrastrukture. Međutim, zavisno od slučaja do slučaja, Komisija može da zahteva usaglašavanje finansijske analize za obe ugovorne strane.

U analizama projekta obično se koriste stalne cene, odnosno, cene koje su prilagođene inflaciji i fiksirane u baznoj godini. Ako se međutim, očekuju promene relativnih odnosa cena - na primer kada se očekuje da će regulatorno telo dozvoliti da tarife rastu u skladu sa stopom inflacije umanjenom za rast produktivnosti, a da će cene inputa (npr. energenata) rasti po višoj stopi, tada se u obračunu koriste tekuće cene. Ako se u obračunu koriste stalne cene tada se koristi realna (r) diskontna stopa, a kada se koriste tekuće cene koristi se nominalna diskontna stopa (n):

$$(I+n) = (I+r)*(I+i), \quad (1)$$

gde je i stopa inflacije. [8]

Među stavkama prihoda u konačnoj godini koja se razmatra, postoji preostala vrednost investicije (npr. neotplaćeni dug, neotplaćena sredstva kao što su zgrade i postrojenja itd.) Preostala vrednost će se razmatrati jedino ukoliko rezultira stvarnim prilivom za investitora. Preostala vrednost se može izračunati na dva načina: a) razmatranjem preostale tržišne vrednosti fiksnog kapitala, i to tako kao da ga treba prodati na kraju vremenskog okvira koji se razmatra i b) kroz preostalu vrednost ukupne aktive i pasive. Diskontovana vrednost svakog budućeg neto prihoda nakon vremenskog okvira bi trebalo da bude uključena u preostalu vrednost. Drugim rečima, preostala vrednost je vrednost koju treba otplatiti.

Projekat je finansijski održiv kada nije izložen riziku da ostane bez novca (gotovine) u budućnosti. Od suštinskog značaja za finansijsku održivost projekta je usklađenost novčanih priliva i odliva u različitim periodima vremena. Finansijska održivost se postiže ukoliko je kumulativni neto novčani tok veći od nule u svakoj godini trajanja projekta.

Indikatori performansi koji se upotrebljavaju za finansijsku analizu su finansijska interna stopa rentabilnosti (eng. FNPV) i finansijska neto sadašnja vrednost projekta (eng. FRR). Oba pokazatelja se izračunavaju i za investiciju i za kapital. Kako bi se

diskontovali finansijski tokovi na trenutne i kako bi se obračunala neto sadašnja vrednost mora se definisati odgovarajuća diskontna stopa. Ključni princip je oportunitetni trošak kapitala. Da bi projekat dobio podršku evopskih fondova njegova FNPV treba da bude negativna, a FRR niža od primenjene diskontne stope. Empirijska istraživanja pokazuju da projekti iz oblasti industrije, telekomunikacije i sl. najčešće imaju pozitivne vrednosti indikatora finansijskog prinosa na investicije, dok projekti iz oblasti zaštite životne sredine, vodosnabdevanja, transporta i sl. najčešće imaju negativne vrednosti ovih indikatora.

Kada finansijska analiza pokaže da investicija nije rentabilna sa finansijske tačke gledišta, potrebno je odrediti stopu sufinansiranja koju bi trebala da pokrije EU iz svojih fondova ili pak iz drugih izvora. Naravno, pre toga, projekat mora da prođe i ekonomsku analizu i da pokaže da društvo ima koristi od datog projekta. Strukturni fondovi pokrivaju maksimum od 75% ukupne prihvatljive cene i, kao opšte pravilo, najmanje 50% prihvatljivog javnog rashoda u slučaju mera koje se sprovode u regionima obuhvaćenim ciljem postizanja konvergencije. Ukoliko su regioni smešteni u državi članici koju pokriva Kohezioni fond, doprinos EU može da poraste, u izuzetnim i propisno opravdanim slučajevima, (a) najviše do 80% ukupne prihvatljive cene i najviše do 85% ukupne prihvatljive cene za najudaljenije regione; (b) najviše do 50% ukupne prihvatljive cene i, kao opšte pravilo, najmanje 25% prihvatljivog javnog rashoda u slučaju mera koje se sprovode u oblastima obuhvaćenim ciljevima regionalne konkurentnosti i zapošljavanja i teritorijalne saradnje. [9]

6. Ekonomska analiza projekata

Ekonomskom analizom projekata procenjuje se njihov doprinos ekonomskom napretku regiona ili zemlje. Suprotno tome, finansijskom analizom utvrđuje se doprinos projekta blagostanju vlasnika infrastrukture. Ključni koncept u ekonomskoj analizi su obračunske cene u senci koje se zasnivaju na društvenim oportunitetnim troškovima, umesto na tekucim, tržišnim cenama. Ekonomska analiza treba da sadrži sledeće elemente: 1) fiskalne korekcije, 2) monetarizaciju netržišnih uticaja i uključivanje eksternalija, 3) konverziju tržišnih u obračunske cene i 4) izračunavanje indikatora ekonomskih performansi.

Pojedini elementi finansijske analize su čisti transferi koji nemaju ekonomski značaj, pa je neophodno izvršiti korekcije fiskalnih efekata. Novčana pomoć investitoru od strane vlade je čist transfer, koji ne stvara vrednost, već predstavlja isključivo korist samo za investitora. Da bi se korigovala ova odstupanja neophodno je primeniti sledeća opšta pravila:

- Sve cene inputa i outputa treba da budu neto, bez PDV i ostalih indirektnih poreza - porezi koje plaćaju potrošači projekta, vlasnik projekta plaća poreskoj administraciji, a poreska administracija vraća te poreze potrošačima u formi javnih izdataka.
- Cene inputa, uključujući zarade, treba da sadrže sve direktne poreze - zaposleni dobijaju neto zarade, porezi idu vladi koja ih transferiše zaposlenim, penzionerima, njihovim porodicama i sl.
- Pomoć dobijena od javnih entiteta su transferna plaćanja i zato treba da se izostave iz prihoda prilikom ekonomske analize.

Uprkos opštim pravilima, u nekim slučajevima transferna plaćanja i indirektni porezi se uključuju u obračun efekata eksternalija. Tipični primeri su porezi na cene energije koji treba da odvrte eksternalije vezane za životnu sredinu. U ovom slučaju, kao i u sličnim slučajevima, uključivanje ovih poreza u troškove projekta može biti opravdano, ali prilikom ocene treba izbegavati dvostruko računanje (npr. uključivanje kako oporezivanja energije tako i procene spoljnih troškova životne sredine u procenu).

Drugi korak u ekonomskoj analizi je da se uključe i izračunaju uticaji koji su društveno relevantni, ali za koje ne postoje tržišne vrednosti. Potrebno je proveriti da li su takvi efekti identifikovani, kvantifikovani i da li im je određena realna novčana vrednost. Odgovarajući konverzioni faktor može, pored finansijskih, obuhvatiti i netržišne koristi koje stvara projekat. Ako konverzioni faktor nije utvrđen ili projekat nema prihode, koriste se alternativni pristupi. Najčešći metod je spremnost da se plati. Može se proceniti indirektno, posmatranjem kupca na sličnom tržištu ili direktno ispitivanjem njegovih stavova. Za neke outpute, kod kojih nije moguće utvrditi spremnost kupaca da ih plate, mogu se koristiti dugoročni marginalni troškovi. U empirijskim ocenama najčešće je spremnost da se plati veća od dugoročnih marginalnih troškova. Eksternalije se ne mogu uvek dobro izraziti sa spremnošću kupaca da plate dobra, dugoročnim marginalnim troškovima ili konverzionim faktorom zasnovanom na cenama na granici. Zato se nekad eksternalije moraju proceniti posebno.

Trenutne cene koje se javljaju iz nesavršenih tržišta i politika formiranja cena javnog sektora, najčešće ne oslikavaju oportunitetni trošak inputa. U većini slučajeva, to može biti važno za procenu projekata, pa tako finansijski podaci mogu da pruže pogrešnu sliku o značaju projekta. Do odstupanja tržišnih cena od društvenih oportunitetnih troškova dolazi obično u manje razvijenim zemljama, ali i u razvijenim zemljama (npr. besplatno zemljište, cene električne energije ispod dugoročnih marginalnih troškova, neekonomske cene vode i sl.). Kad god na neke inpute

utiču velika cenovna iskrivljenja, predlagač projekta treba da razmotri to pitanje u proceni projekta i da koristi obračunske cene koje mogu bolje da oslikavaju društvene oportunitetne troškove resursa. U investicionim projektima vezanim za infrastrukturu kritični input je radna snaga. U praksi često dolazi do distorzije zarada zbog nasavršenosti tržišta radne snage, drugih makroekonomskih neravnoteža, visoke stope nezaposlenosti i sl. Predlagač projekta, u takvim slučajevima treba da pribegne korekciji nominalnih zarada i da koristi obračunske zarade (zarade u senci). Zarade u senci su osetljive na regionalne razlike, jer je rad manje mobilan faktor od kapitala. U ekonomiji koju karakteriše visoka nezaposlenost, oportunitetni trošak radne snage koji se koristi u projektu može biti manji od stvarnih stopa plata. Dodatno zaposlenje je, najpre socijalni trošak. To je korišćenje resursa radne snage od strane projekta koji tako postaju nedostupni za alternativne društvene svrhe. Relevantna korist je dodatni prihod dobijen stvaranjem poslova i to se uzima u obzir u vrednovanju direktnog i indirektnog neto autputa koji rezultira iz projekta. Zbog toga je važno proceniti uticaj projekta u sledećim situacijama:

- Neophodno je da se provere gubici zapošljavanja u drugim sektorima kao posledica projekta: bruto koristi od zaposlenosti mogu da precene neto uticaj.
- Ponekad se za projekat kaže da održava poslove koji bi u suprotnom bili izgubljeni. To može biti relevantno za renoviranje i modernizaciju postojećih fabrika. Ovu vrstu argumenta treba podržati analizom strukture troškova i konkurentnosti sa i bez projekta.
- Neki ciljevi strukturnih fondova okrenuti su konkretnim ciljevima zaposlenosti (npr. mladi, dugo nezaposleni) i može biti važno da se razmotre različiti uticaji po ciljnim grupama.

U pojedinim slučajevima, kada ne postoji potpuna konvertabilnost valute, parametar za analizu je obračunski devizni kurs, kao ekonomska cena strane valute. Što se obračunski kurs više razlikuje od zvaničnog deviznog kursa veća je verovatnoća depresijacije ili apresijacije, što može značajno uticati na performanse projekta. U opštem slučaju najbolje je koristiti standardni konverzioni faktor (eng. SCF) jer on odražava iste distorzije kao i obračunski devizni kurs, a pri tom se može koristiti sa drugim specifičnim (za pojedine sektore) konverzionim faktorom. Vrednost SCF se procenjuje na osnovu vrednosti izvoza i uvoza po obrascu:

$$SCF = (M + X) / ((M + T_m) + (X - T_x)), \quad (2)$$

gde je M- uvoz, X- izvoz, T_m - uvozne dažbine i T_x - izvozne dažbine.

Prilikom određivanja konverzionih faktora mora se voditi računa kako na društvene troškove utiču odstupanja tržišnih cena od 1) marginalnih troškova za međunarodno nerazmenjiva dobra, kao što su npr. lokalne transportne usluge i 2) cena na granici za međunarodno razmenjiva dobra, kao što su npr. industrijski proizvodi. Ključni empirijski faktor za odluku da li cene na granici treba uzeti u obzir jesu razlike u ceni u zemlji (po regionima, po različitim kategorijama kupaca i sl.). Za nerazmenjiva dobra koristi se standardni konverzioni faktor ili specifični konverzioni faktor, utvrđen na osnovu dugoročnih marginalnih troškova ili spremnosti kupaca da plate dobra. [10]

Nakon korekcije cenovnog iskrivljenja moguće je računati ekonomsku internu stopu rentabilnosti (eng. ERR), ekonomsku neto sadašnju vrednost (eng. ENPV) i koeficijent odnosa troškova i koristi. Da bi dobili ove indikatore ekonomskih performansi projekta neophodno je utvrditi diskontnu stopu, a u ekonomskoj analizi to je socijalna diskontna stopa. Ona pokušava da oslika socijalno stanovište o tome kako buduće koristi i troškove treba vrednovati naspram sadašnjih. Literatura i međunarodna praksa daju veliki niz različitih pristupa za tumačenje i biranje vrednosti socijalne diskontne stope koja se treba usvojiti. Međutim, evropska diskontna stopa od 5% može da ima različita opravdanja i može da predstavlja standardni reper za projekte koje sufinansira EU. Razlika između ERR i FRR je u tome što prva koristi obračunske cene ili oportunitetni trošak roba i usluga umesto nesavršenih tržišnih cena i obuhvata u što većoj meri sve socijalne i ekološke eksternalije. Zato što se sada eksternalije i cene u senci uzimaju u obzir, većina projekata sa malim ili negativnim FRR će imati pozitivan ERR. Svaki projekat sa ERR manjim od 5% ili negativnom ENPV nakon aktualizacije sa diskontnom stopom od 5% treba pažljivo proceniti pa čak i odbiti. Isto važi i za koeficijent odnosa troškova i koristi manji od 1. U nekim izuzetnim slučajevima negativna ENPV se može prihvatiti ako postoje važne nemonetizovane koristi, ali njih treba detaljno predstaviti jer će takav projekat imati samo marginalni doprinos ciljevima politike regionalnog razvoja EU. U svakom slučaju, izveštaj o proceni treba da navodi na ubedljiv način, kroz strukturalnu argumentaciju potkrepljenu odgovarajućim podacima, da socijalne koristi prevazilaze socijalne troškove. [11]

7. Procena rizika

Ocena rizika se sastoji u utvrđivanju verovatnoće sa kojom će projekat ostvarivati zadovoljavajuće rezultate. Preporučena procedura za procenu rizika zasniva se na:

- analizi osetljivosti, kao prvom koraku, koja predstavlja uticaj koji imaju pretpostavljene promene u

promenljivama koje određuju troškove i koristi projekta;

- drugi korak predstavlja studija raspodela verovatnoće za odabrane promenljive, kao i računanje očekivane vrednosti indikatora performansi projekta.

Svrha analize osetljivosti jeste odabir kritičnih promenljivih i parametara modela, odnosno onih čije varijacije, pozitivne ili negativne, u poređenju sa vrednošću korišćenom kao najbolja procena u baznom slučaju, imaju najveći uticaj na internu stopu prinosa i neto sadašnju vrednost projekta, odnosno uzrokuju najznačajnije promene u ovim parametrima. Kriterijumi koje bi trebalo usvojiti prilikom izbora kritičnih promenljivih variraju u zavisnosti od određenog projekta, te moraju biti precizno procenjene od slučaja do slučaja.

Kombinovano razmatranje pojedinih „optimističkih“ i „pesimističkih“ vrednosti grupe promenljivih može biti korisno pri prikazivanju različitih scenarija u okviru određenih hipoteza. U cilju definisanja optimističkih i pesimističkih scenarija, neophodno je za svaku kritičnu promenljivu izabrati ekstremne vrednosti unutar opsega definisanog raspodelom verovatnoće. Zatim se pokazatelji performansi projekta izračunavaju za svaku hipotezu. Nakon što su kritične promenljive određene, a kako bi se sproveda analiza rizika, neophodno je svakoj od njih dodeliti raspodelu verovatnoće, koja je utvrđena preciznim opsegom vrednosti oko najbolje procene, korišćene u baznom slučaju, a u cilju izračunavanja indeksa procene. Povećanjem složenosti modela analize troškova i koristi, čak i za nekolicinu promenljivih, broj kombinacija će ubrzo postati previše visok za direktan postupak. Imajući gore navedeno u vidu, moguće je za investicione projekte koristiti metod Monte Carlo, koji se može primeniti upotrebom odgovarajućeg softvera za računanje. Ovaj metod se sastoji od ponavljanja nasumične ekstrakcije skupa vrednosti za kritične promenljive, u okviru odgovarajuće definisanih intervala, i od izračunavanja indeksa performansi za specifični projekat. [12]

8. Efekti regionalne politike EU

Efekte regionalne politike Evropske unije je, po prirodi stvari, teško evaluirati iz prostog razloga što je regionalnu politiku veoma teško izolovati od drugih izvora privrednog rasta i odrediti koji nivo razvoja bi privreda dostigla da nije bilo intervencije kroz instrumente regionalne politike. Kako period sprovođenja regionalne politike u periodu 2007-2013. godine još nije završen, efekti regionalne politike se mogu posmatrati samo za prethodni period. Prema

istraživanju Evropske komisije za budžetski period od 2000. do 2006. godine, na svaki evro utrošen kroz zajedničku kohezionu politiku u regionima koji koriste sredstva u okviru cilja konvergencija, dodatno se izdvaja u proseku još 0,9 evra investicija iz drugih izvora. Takođe, u regionima koji koriste sredstva u okviru cilja konkurentnosti regiona i zapošljavanje na svaki evro investiran kroz kohezionu politiku Evropske unije izdava se u proseku još dodatna 3 evra investicija. Programi u okviru konkurentnosti regiona i zapošljavanja imali su izuzetan značaj za stvaranje novih radnih mesta. Za šest država u kojima je sprovedena procena, ocenjuje se da je formirano više od 450 000 novih radnih mesta. U ovom periodu veliki broj malih i srednjih preduzeća koristio je pomoć fondova Evropske unije. Samo španski program podrške malim i srednjim preduzećima omogućio je finansijsku podršku, savete i obuku za 227 000 malih i srednjih preduzeća (oko 28% od ukupnog broja). Evaluacijom [tajermark programa u Austriji utvrđeno je da su 75% projekata u vezi sa razvojem biznisa sprovedla mala i srednja preduzeća, što je bilo znatno više nego što je očekivano. U Velikoj Britaniji je oko 250 000 malih i srednjih preduzeća bilo podržano različitim merama u regionima ove zemlje.

Efikasna saobraćajni sistem je ključni faktor regionalne konkurentnosti i razvoja. Ova oblast je jedna od ključnih sfera kohezione politike. Tokom perioda od 2000. do 2006. godine značajna sredstva su utrošena na putni saobraćaj (47% ukupnih sredstava namenjenih razvoju saobraćaja), odnosno na železnički saobraćaj (31% ukupnih sredstava). Investicije u aerodrome takođe su doprinele da se smanje problemi sa pristupom nekim regionima, naročito onim najudaljenijim. Evaluacioni izveštaj o ulaganjima u saobraćajnu infrastrukturu u regionima obuhvaćenim programom konvergencije ukazuju da je izgrađena infrastruktura unapredila povezanost između regiona i drugih nacionalnih centara i snizila vreme putovanja, u proseku, za 20 do 50%. Pored toga, zabeležen je i značajan efekat na nivo zaposlenosti usled sprovođenja javnih radova. [13] Direktna uticaja investicija u saobraćaj ogleda se i u većoj zaposlenosti, pre svega, u sektoru građevinarstva. Pored toga, povećava se potražnja za građevinskim materijalom i upotrebom mašina. Nesumnjivo da su ovi efekti kratkoročnog karaktera i traju tokom izvođenja radova. Dugoročni efekti određene investicije zavise od postojećih ili dodatnih investicija u određeni region, karakteristika radne snage, razvijenosti preduzetništva i sl.

Sa druge strane, mora se zabeležiti da se u određenoj meri može prigovoriti nedovoljnom održavanju

određenih deonica, pre svega, u železničkom i drumskom saobraćaju, neusklađenosti nacionalnih prioriteta sa prioritetima na nivou EU (uprkos preporukama, samo pet velikih država ima razvijenu mrežu brzih železnica), neiskorišćenosti određenih potencijala, kao što je Dunav i neiskorišćenosti potencijalnih izvora finansiranja, u vidu javno-privatnog partnerstva (samo je nekoliko većih projekata realizovano u ovom obliku). Kohezioni politika znatno je doprinela zaštiti životne sredine kao osnovnom preduslovu za održivi razvoj i bolji kvalitet života, kao i sprovođenju zakonodavstva u oblasti životne sredine. Oko 13% sredstava utrošeno je na projekte ulaganja u snabdevanje vodom, zaštitu voda, preradu otpada, održive izvore energije, zaštitu od buke i zagađenosti vada. Najviše rezultata postignuto je u oblasti snabdevanja vodom. [14]

Regionalna politika Evropske unije nije donela samo investicione projekte, već i strateški pristup razvoju saobraćajne infrastrukture i zaštiti životne sredine. S tim u vezi, omogućeno je usaglašavanje principa životne sredine sa ciljevima i merama ostalih sektorskih politika. Iako je realizovano usaglašavanje, puna integracija nije ostvarena. Isto tako, strogim pravilima i standardima životne sredine omogućeno je da su projekti koji se finansiraju pogodni po životnu sredinu, projektovani tako da funkcionišu u saglasnosti sa važećim pravnim okvirom u oblasti životne sredine, i da se, tokom njihove realizacije, kontroliše uticaj na okruženje.

9. Zaključak

Postojanje zajedničke regionalne politike na nadnacionalnom nivou opravdano je činjenicom da se razlike u nivou razvoja regiona Evropske unije mogu efikasno ispraviti jedino zahvaljujući zajedničkim naporima država članica. Ekonomske i socijalne razlike među državama članicama, koje se najčešće ogledaju u disproportcijama u nivou društvenog proizvoda i nivou nezaposlenosti, podstakle su kreatore politika da razviju zajedničku regionalnu politiku pored postojećih nacionalnih regionalnih politika. Značaj nadnacionalne regionalne politike ogleda se u tome da se jedino na nivou Evropske unije mogu skupiti neophodna i dovoljna sredstva za razvoj manje razvijenih regiona i na taj način smanjiti visoka cena koju bi morale da plate pojedine države članice. Važno je istaknuti i ulogu regionalne politike kao efikasnog mehanizma koordinacije između zemalja članica. Naime, nedostatak saradnje između država članica dovodi do negativne konkurencije i neželjenih efekata pojedinih mera koje se jednostrano sprovode od strane nekih država članica. Nekoordinirano sprovođenje nacionalnih politika stvara mogućnost pojave neloyalne konkurencije, čime se smanjuju poz-

itivni efekti za sve članice, a samim tim smanjuju se i koristi od procesa evropske integracije. Institucionalni okvir zemlje predlagača projekta mora biti takav da pruža dovoljno dobro etablirane institucije koje raspoložu stručnim kadrovima na odgovarajućim prostornim nivoima, koje će proceniti razvojne potrebe i istaći prioritete koje treba pretočiti u izvodljive predloge projekata za podršku razvoju, kao i implementirati projekte i programe razvoja koji bi mogli biti finansirani iz sredstava strukturnih i Kohezionog fonda.

Jasno definisane procedure za korišćenje sredstava iz ovih fondova omogućavaju lakšu pripremu projekata i bolji monitoring nad ostvarenjem ciljeva projekta. Predlagači projekta treba da uz predlog projekta dostave i analizu troškova i koristi od projekta. Evropska komisija je za ove potrebe objavila vodič za sprovođenje ove analize (*Guide to CBA of investment projects*). Analiza troškova i koristi investicionih projekata obuhvata: 1) analizu konteksta i ciljeva; 2) identifikaciju projekta; 3) izvodljivost i analizu opcija; 4) finansijsku analizu; 5) ekonomsku analizu; 6) procenu rizika. Posebna pažnja se posvećuje ekonomskoj analizi projekta, jer ona treba da pokaže da li je društvu bolje sa ovim projektom ili bez njega. Predlagač projekta mora biti upoznat i sa NUTS klasifikacijom regiona i Nacionalnim referentnim strateškim okvirom, kako bi znao koja vrsta investicije odgovara datom regionu. Evropska komisija je globalizaciju, demografske promene, klimatske promene, sigurne i obnovljive izvore energije identifikovala kao glavne izazove za evropske regione u narednom periodu. U skladu sa tim, već se vodi debata o tome kako uključiti ove izazove u regionalnu politiku za naredni period od 2014. do 2020. godine. Ovo je izuzetno važno i za Srbiju, jer se očekuje da Srbija do 2020. godine postane članica Evropske unije. S tim u vezi, prioriteti i pravila korišćenja sredstava koja se sada definišu, važiće i za Srbiju. Praktično, prioriteti i pravila koja budu definisana za strukturne fondove u novom finansijskom ciklusu odraziće se i na IPA sredstva. Pored toga, tokom ovih pregovora odrediće se i buduća alokacija IPA sredstava. U ovom trenutku napori R. Srbije moraju biti usmereni na uspostavljanje struktura za korišćenje IPA sredstava i pripremu projekata koji će omogućiti lakše korišćenje IPA sredstava i kasnije strukturnih fondova i Kohezionog fonda.

LITERATURA

- [1] European Union regional policy http://ec.europa.eu/regional_policy/thefunds/cohesion/index_en.cfm, polednji pristup, jun 2011.
- [2] Mirić O., Regionalna politika evropske unije kao motor ekonomskog razvoja, Evropski pokret, Beograd 2009.
- [3] Council Regulation (EC) No 1059/2003 of 26 May 2003 on the establishment of a common classification of territorial units for statistics (NUTS).
- [4] Kirkpatrick, C., Weiss, J., Cost Benefit Analysis and Project Appraisal in Developing Countries, Elgar, Cheltenham, 1996.
- [5] Council Regulation (EC) No 1083/2006 of 11 July 2006 laying down general provisions on the European Regional Development Fund, the European Social Fund and the Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1260/1999.
- [6] European Commission, Financial and economic analysis of development projects, Office for Official Publications of the European Communities, Luxembourg, 1997.
- [7] Benković, S., Potencijali projektnog finansiranja projekata, Management 49-50, Fakultet organizacionih nauka, Beograd, decembar 2008.
- [8] Pohl, G., Mihaljek, D., Uncertainty and the discrepancy between rate of return estimates at project appraisal and project completion, World Bank, Washington D.C., 1991.
- [9] Council Regulation (EC) No 1084/2006 of 11 July 2006 establishing a Cohesion Fund and repealing Regulation (EC) No 1164/94
- [10] Kohli, K.N., Economic analysis of investment projects: A practical approach, University Press for the Asian Development Bank, Oxford, 1993.
- [11] Florio, M., The economic rate of return of infrastructures and regional policy in the European Union, in "Annals of Public and Cooperative Economics", 1997.
- [12] European Commission, Guide to COST-BENEFIT ANALYSIS of investment projects, Brussels, 2008.
- [13] European Commission, The Growth and Jobs Strategy and the Reform of European cohesion policy - Fourth progress report on cohesion COM page 281 final, Brussels, 2006.
- [14] European Commission, Fifth progress report on economic and social cohesion: Growing regions, growing Europe, COM page 371, Brussels, 2008.