

EGTS U FUNKCIJI RAZVOJNE POLITIKE JEDINICA LOKALNE SAMOUPRAVE

Sažetak

EU grupacija za teritorijalnu suradnju je pravni i financijski instrument upravljanja za prekograničnu suradnju sa značajnim utjecajem u kohezijskoj politici Unije. Javna tijela raznih država mogu se dobrovoljno udružiti u okviru novog subjekta s pravnom osobnošću i odlučiti hoće li iskoristiti prednosti EGTS-a sufinanciranjem projekata EU-a, ali teritorijalna kohezijska suradnja nije definirana. Moguća je provedba zajedničkih inicijativa za međunarodne obveze koje se potpisuju pri učlanjenju u EGTS u više država, bez ratifikacije nacionalne države. Jedinice lokalne samouprave legalno i samostalno razvijaju međunarodnu suradnju na području upravljanja EU programima i provedbi EU projekata unutar EGTS trgovačkog društva. Djeluje kao europska makroregija s položajem prihvatljivog partnera u svim natječajima Interreg programa i s ulogom kontrolora. U slučaju dugovanja članovi EGTS-a odgovaraju dijelom svog doprinosa te su i financijske i političke konotacije moguće. EGTS je ovlašten na podnošenje zahtjeva za financijsku pomoć EU-a, može iskoristiti i druge financijske izvore te sudjelovati u integriranim teritorijalnim ulaganjima. Broj EGTS-ova i njihovih članova u stalnom je porastu, vrste primjene EGTS-ova sve su brojnije. Uz prilagođenost pravnom sustavu ide i primjena Zakona o provedbi Uredbi o EGTS, čiji gospodarski, politički i socijalni sadržaj zahtijeva proučavanje EGTS-ova od nacionalnih tijela nadležnih za ravnomjeran regionalni razvoj i fondove EU.

Ključne riječi: EGTS, utjecaj, kohezijska politika, lokalna samouprava

1. Uvod

Između regija su od početaka europskih integracija postojale brojne nejednakosti, osmišljena regionalna politika je dio kohezijske politike s ciljem smanjiti razlike između manje razvijenih europskih regija s onima koje su više razvijene. Pri tome se koriste sredstva iz EU fondova s interakcijom akata *mekog prava* u koje se ubrajaju neobvezujuća mišljenja i preporuke Europskog odbora regija. Predstavnici regija primjenjuju različite kanale utjecaja na institucije EU-a za vođenje regionalne politike, strukturne fondove i Kohezijski fond, dok evidencije o regionalnim nejednakostima vodi i analizira Eurostat, organizacija za statistiku u Europskoj komisiji oblikujući EU kohezijsku politiku (ponegdje kao politika solidarnosti EU-a). Uniju bez regionalnih granica karakteriziraju mnogi izazovi na području gospodarstva, socijalnog razvoja i zaštite okoliša, te se

propituje je li upravljanje kroz tradicionalna institucionalna rješenja optimalno za novu kohezijsku politiku. Europska unija izdvaja 1/3 svog proračuna za kohezijsku politiku i njen okvir može utjecati na regionalnu politiku država članica. EGTS-ovi su uvedeni za promicanje međuregionalnog djelovanja 2007. godine. Temeljem EU Uredbe o EGTS br. 1082/2006 uspostavljen je pravni i financijski instrument za nadograditi upravljanje koje bi bilo višerazinsko i s prekograničnim elementom, putem ugovorene suradnje između najmanje dvije države članice, odnosno njihovih nacionalnih i/ili regionalnih i lokalnih jedinica vlasti koje mogu biti i iz trećih zemalja. Europska dodana vrijednost je u olakšanom donošenju odluka i doprinos zajedničkom razvoju ciljeva i strategija izvan nacionalnih granica (Izvešće Komisije iz travnja 2018.). Normativni okvir za provođenje kohezijske politike EU-a, uz Lisabonski ugovor koji sačinjavaju Ugovor o osnivanju EU (UEU) i Ugovor o funkcioniranju EU (UFEU) s Protokolom 28 o gospodarskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji kao dodatkom Lisabonskom ugovoru, čine neposredno obvezujuće EU uredbe i mišljenja Europskog odbora regija. EGTS grupacije uključene su sukladno izmjenama Uredbe o EGTS-u od 2014. u razne programe i projekte europske teritorijalne suradnje (INTERREG), također i u provedbu drugih programa kohezijske politike u području ruralnog razvoja. Djelovanje putem fondova i uz oslonac na solidarnost su ciljevi definirani prema članku 174. UFEU-a, to su perspektive kohezijske politike u budućnosti: „*Radi promicanja cjelokupnog skladnog razvoja, Unija razvija i provodi svoja djelovanja koja dovode do ojačavanja gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije. Unija posebice nastoji smanjiti nejednakosti među razvojnim razinama različitih regija te zaostalosti regija u najnepovoljnijem položaju. Unija posebnu pozornost poklanja ruralnim područjima, područjima podložnim industrijskoj tranziciji te regijama koje su izložene ozbiljnim i trajnim prirodnim ili demografskim teškoćama, kao što su najsjevernije s veoma malom gustoćom naseljenosti te otoci, pogranične i planinske regije.*“ Unija podupire ostvarenje tih ciljeva putem Strukturnih fondova, Europske investicijske banke i uz financijski instrument EGTS. Izvještavanje Europske komisije obvezno je, a europska teritorijalna suradnja može biti potrebna mjera i izvan granica fondova, npr. EGTS platforma urbanističkog znanja čiji članovi nemaju zajedničke geografske granice (čl. 175.st.1., 2. i 3. UFEU-a).

1.1. Europski odbor regija angažiran na izgradnji partnerstva u odlučivanju

Europski odbor regija deklariran kao savjetodavna institucija Komisije, zastupa ideju regionalizma i stvara informativne mreže kojima omogućuje koordinaciju javnih i privatnih interesa u međuregionalnim skupinama za teritorijalnu suradnju. Sukladno Zajedničkoj izjavi Parlamenta, Vijeća i Komisije o ulozi Odbora regija u okviru platforme o EGTS-u priložene Uredbi o EGTS br. 1302/2013 o izmjeni Uredbe o EGTS br. 1082/2006, Odbor regija prati aktivnosti postojećih EGTS-ova i onih koji su u postupku osnivanja te organizira razmjenu najboljih praksi i određuje zajednička pitanja. Svojim preporukama Odbor regija s položajem EU institucije postiže utjecaj mišljenjima koja donosi o prekograničnoj suradnji, tako je Hrvatska uključena u europsku politiku susjedstva sukladno Mišljenju o strategiji EU za Podunavlje. Mišljenjem o jačanju prekogranične

suradnje: Ima li potrebe za boljim regulatornim okvirom?, kojem je glavni izvjestitelj predsjednik hrvatskog izaslanstva u Odboru regija, poziva se na uspostavljanje boljeg pravnog okvira s ulogom EGTS-a za određena područja i uz primjenu Uredbe o EGTS-u br. 1302/2013 koja uzima u obzir teritorijalnu koheziju kao cilj EU-a prema Lisabonskom ugovoru. Odbor regija je uspostavio Kontrolnu platformu zbog izgradnje partnerstva i solidarnosti za zajedničko odlučivanje svih razina nacionalne vlade, sastavljenu od stotinjak europskih gradova te preferira utjecaj lokalne vlasti u europskoj razvojnoj strategiji. Primjena novih pravila nastupila je koncem lipnja 2014., svake godine Komisija traži od Odbora regija Izvješće o praćenju EGTS-ova, kako se u nacionalnim zakonima članova provodi Uredba o EGTS i u nadležnosti kojeg tijela državne uprave. Primjerice, revizor za ex-post evaluaciju, EU konzorcij Spatial Foresight, German Office, tražio je za Izvješće 2016.g. od odgovornog tijela za odobravanje u svezi EGTS instrumenta u Hrvatskoj, Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU ispunjavanje upitnika. Nije nam poznat rezultat toga, a kontaktirane su nacionalne i regionalne vlasti odgovorne za EGTS radi prikupljanja podataka o tri ključna aspekta: pravni razvoj od 2014.g. odnoseći se na usvajanje EU Uredbe o EGTS br. 1302/2013, koordiniranje aktivnosti koje određuje EU Uredba o EGTS te svi EGTS-ovi unutar Ustava RH s informacijama o svim uključenim poduzetnicima. Zadnjim, Mišljenjem Odbora regija o budućnosti kohezijske politike nakon 2027., sa čak 80 preporuka podsjeća u bitnome, da europska teritorijalna suradnja predstavlja bit europske dodane vrijednosti, da se prošire prioriteti i resursi za kohezijsku politiku kao glavni investicijski alat EU-a, posebno inicijativom odozdo prema gore (točke 10., 77. i 79.). Za napomenuti je o podijeljenoj nadležnosti između Unije i država članica, primjenjuje se na brojna područja decidirano navedena Lisabonskim ugovorom: unutarnje tržište, socijalnu politiku, ekonomsku, socijalnu i teritorijalnu koheziju, poljoprivredu i ribarstvo, zaštitu okoliša, zaštitu potrošača, promet, transeuropske mreže, energetiku, područje slobode, sigurnosti i pravde, javno zdravlje (čl. 4. UEU-a i 18. Izjava o razgraničenju nadležnosti priložena Lisabonskom ugovoru). Države članice ne mogu vršiti svoju nadležnost u područjima gdje je vrši Unija, ali izvršavanje te nadležnosti EU-a ne bi smjelo države članice sprječavati da izvršavaju njihove nadležnosti. Odbor regija preporučuje financiranjem nadzirati teritorijalnu koheziju, naglašava potrebnim povećati financijska sredstva za programe europske teritorijalne suradnje s obzirom na treće zemlje koje žele biti članice EU-a, te kohezijska politika da se programira i provodi prvenstveno na podnacionalnoj razini budući ovisi o znanju i uključenosti lokalnih i regionalnih vlasti (točke 16., 23. i 80.). Regije i gradovi kao glavni korisnici takve politike ne smiju slabiti da ne dođe do ugrožavanja europskog projekta, zato predlaže uvesti pravilo sufinanciranja strukturnih i investicijskih fondova EU-a. Uz jača zakonska jamstva kako primjena vladavine prava ne bi utjecala na lokalne i regionalne korisnike fondova. Europska komisija da se angažira kako bi se fleksibilnijim odredbama ojačala prekogranična suradnja, napominjući da se u okviru podijeljenog upravljanja trenutačno primjenjuje centralizacija politika EU-a (točke 33., 34., 35., 36., 45. i 48.). Stajališta je da kohezijska politika treba djelovati s jedinstvenim strateškim okvirom i zajedničkim sudjelovanjem lokalnih i regionalnih vlasti više država kao „europski pakt o partnerstvu“ te uz pojednostavnjenje strukture financiranja (točke 37., 38. i 39.). U Registru EGTS-ova kojim upravlja Odbor regija, na popisu je oko 90, vode se i statusi

tih grupacija. Tako su u rubrici „Ideja“ naznačene početne istraživačke radnje ili dogovori i pregovori za utemeljenje EGTS-a. Odlukom skupštine potencijalnih članova može se potom prijeći u sljedeći status „U pripremi“, u pismu namjere Odboru regija ili Komisiji o uspostavljanju EGTS-a s priloženom konvencijom i statutom. Zatim, predloženi službeni predstavnici iz najmanje dva člana partnera obavještavaju državu članicu po čijem zakonu se EGTS treba osnovati te se dobiva status „Čeka odobrenje“. Završna faza je „Osnovana“ što znači da je EGTS grupacija stekla pravnu osobnost kao novi oblik trgovačkog društva na nadnacionalnoj razini. Odgovara za svoje obveze cijelom svojom imovinom, članovi društva s ograničenom odgovornošću ne odgovaraju za obveze društva. U društvo s unaprijed dogovorenim temeljnim kapitalom, za svaki poslovni udio moraju članovi unijeti ulog. Ako jedan član ne unese svoj ulog niti se njegov poslovni udjel može prodati, drugi će članovi uplatiti iznos razmjerno svojim udjelima u društvu. Svi su članovi dužni uloge u novcu uplatiti u razmjeru s njihovim preuzetim ulozima. Za štetu solidarno odgovaraju svi članovi. Samo članstvo automatski ne donosi pravne prednosti i financijska sredstva članovima već predstavlja samo iskaz njihovih interesa.

1.2. O dominaciji EGTS-a na teritoriju svojih članova

EU Uredbe kojima se uređuje europska teritorijalna suradnja za operacije u prekograničnim programima i o EGTS-u, izravno se primjenjuju u nacionalnim pravnim porecima i s jedinstvenim su učinkom na čitavom području EU-a. Kada je EGTS imenovan kao upravljačko tijelo i da izvršava dužnosti za ovjeravanje, ono provodi provjere takve prirode za sve članove koji sudjeluju u EGTS. Ako i nije imenovan upravljačkim tijelom, EGTS se treba ovlastiti za izvršavanje provjere na cijelom programskom području, ima politički kontekst. Integrira se nekoliko aktera iz javnog, privatnog i društvenog sektora sudjelovanjem civilnog društva i građana. Kao prihvatljivi partneri i članovi u sustavu EGTS-a mogu biti vlada (država), županija, gradovi i općine te njihova udruženja, ostale osobe javnog prava u svezi ugovora o javnoj nabavi.

Mnoga europska udruženja za nekoliko godina su prerasla u EGTS koji je po svojoj strukturi trgovačko društvo, temeljem sporazuma odnosno konvencije, Uredbi o EGTS-u i nacionalnog zakona o provedbi Uredbi o EGTS. Osnivači usvajaju i donose statut za EGTS najčešće s ograničenom odgovornošću i s neodređenim trajanjem djelovanja, a sporazumom se jedan između svih određuje kao vođa koji može odrediti aranžmane za jamčiti razumno financijsko upravljanje. Uz osnivače kao članove grupacije mogu u EGTS-u biti i pridruženi članovi sa statusom promatrača koji, iako nisu korisnici pomoći pribavljene od strane EGTS-a, mogu sudjelovati u drugim radnjama plaćanjem novčane kompenzacije koju odredi Opća skupština EGTS-a. Statutom se preciziraju ciljevi i zadaci grupacije u odnosu na olakšavanje i promicanje prekogranične, međunacionalne i međuregionalne suradnje između njezinih članova radi osnaživanja gospodarske i socijalne povezanosti, posebno putem provođenja projekata i programa teritorijalne suradnje. Konvencijom EGTS-a mogu se predvidjeti zadaci „regulatorne ovlasti“, uvjeti korištenja predmeta infrastrukture kojom EGTS upravlja ili uvjeti prema kojima se usluga od općega gospodarskog

interesa može pružiti uključujući tarife i naknade koje će korisnici platiti (točka 22. Uredbe o EGTS). U interesu osoblja EGTS-ova može se odrediti povoljnije zakonodavstvo (točka 27. Uredbe o EGTS). Mehanizmi odgovornosti članova navode se konvencijom, ali ne i podatak o području političkog djelovanja. EGTS-ove čiji članovi imaju ograničenu odgovornost jasno se razlikuje od onih s neograničenom odgovornošću. Države članice traže da se EGTS-ovi koji imaju ograničenu odgovornost osiguraju ili da imaju financijsko jamstvo od rizika specifičnih za aktivnosti koje bi mogle generirati dugove. (točke 28., 29. i 31. Uredbe o EGTS). EGTS može stjecati i otuđivati pokretnine i nekretnine, zapošljavati i imati stalno zaposlene u više država. Članovi ovog trgovačkog društva djeluju putem svojih predstavnika. EGTS zapošljava svoj kadar temeljem natječaja, ugovorom o radu angažiraju se zaposlenici i od treće strane. EGTS može imati proračun i financirati svoje aktivnosti iz više izvora. Može djelovati na području više država, može biti upravljačko tijelo programa ili upravljati dijelom programa koji se financiraju iz fondova EU. Može biti provedbeno tijelo zajedničkog akcijskog plana i lokalnog razvoja pod vodstvom zajednice, te posredničko tijelo za upravljanje integriranim teritorijalnim ulaganjem, i za njegovu provedbu. Imovina EGTS-a sastoji se od iznosa članarina njenih članova za podmirenje troškova poslovanja EGTS-a, od gotovine, sredstava na bankovnim računima, pokretnina i nekretnina, potraživanja i dionica. Dodatni izvori prihoda grupacije su sredstva potpore dobivena od EU-a ili na razini država, prihod ostvaren drugim gospodarskim ili investicijskim djelatnostima, donacije, prihod ostvaren organizacijom događanja ili putem publikacija i prihod ostvaren kroz oglašavanje. Može provoditi komercijalnu djelatnost, a sjedište banke je u sjedištu EGTS-a. Može stvarati ustrojstvene jedinice potrebne za zadovoljavanje vlastitih potreba poslovanja. Ustrojstvene jedinice EGTS-a mogu raditi na razvoju strateških analiza, suradnji s državama članicama, sudjelovati u stvaranju zakona povezanih sa ciljevima grupacije, mogu uspostavljati odnose sa konkurentima na nacionalnim razinama i na razini EU-a. EGTS je podvrgnut relevantnom zakonodavstvu države članice gdje ima sjedište, ali njegove ustrojstvene jedinice mogu imati sjedište u drugoj državi članici i biti podvrgnute drugom nacionalnom zakonodavstvu svoga sjedišta. EGTS članovi imaju privilegiran položaj u korištenju EU sredstava u odnosu na druge učesnike natječaja koji su izvan EGTS-a, a prijavili su projekte (natječaj u okviru programa Interreg Central Europe).

U Republici Italiji utjecaj EGTS-a prati Nacionalno tijelo za EGTS odobravanje čiji dužnosnici u postupku najprije razmatraju zadaće EGTS-a kako bi potvrdili da spadaju u nadležnosti talijanskih regionalnih ili lokalnih budućih članova. Zatim ispituju usklađenost s EU Uredbama o EGTS i talijanskim zakonima kao glavni zadatak u procjeni nije li EGTS projekt protivan nacionalnim političkim interesima. Talijanske regionalne i lokalne vlasti preferiraju kao glavni opseg aktivnosti EGTS-a teritorijalnu suradnju u gospodarskom programiranju, u pružanju društvenih javnih usluga i u zaštiti okoliša. Prema talijanskom zakonu mora se izraziti odobrenje ili odbijanje EGTS projekta jer se Italija ne slaže da se konvencija EGTS-a smatra odobrenom i usprkos prigovora iznesenih u roku prema Uredbi o EGTS br. 1302/2013. Nakon potpisivanja statuta i konvencije talijanski član konačnu verziju šalje u EGTS nacionalni registar. Čini se, Italija je odabrala

suradnički pristup po pitanju EGTS-a, može kao članica ići ka vlastitim interesima i samostalno donositi političke odluke u okviru kojih i samostalno obavljati upravne poslove.

EGTS-ovi ovlašteni za upravljanje lokalnom infrastrukturom kao europsko trgovačko društvo aktivno pomažu u pružanju usluga za građane povezivanjem i koordinacijom društvenih usluga za javnost u prekograničnom kontekstu: za struju, transport, vodu, gospodarenje otpadom, zdravstvo, obrazovanje. U EGTS-u mogu sudjelovati škole, sveučilišta, bolnice, prometna udruženja, općinska poduzeća, a od 2014. kada je stupila na snagu izmijenjena Uredba o EGTS, mogu sudjelovati i javna tijela trećih država ako graniče s EU članicom. Može koordinirati usluge općeg javnog i gospodarskog interesa koje su temeljne kompetencije općine u mnogim državama članicama u pogledu upravljanja prekograničnim infrastrukturama i stoga, EGTS podrazumijeva izrazitu društvenu javnu funkciju u kontekstu upravljanja granicama. (Krzymuski, 2017:162 u „The EGTC transformative and innovative governance and national boundaries“).

2. Hrvatska regionalna politika uskladena s EU okvirom za provedbu kohezijske politike

U natječajima za EU sredstva prijavitelji su EGTS-ovi, pravna osnova natječaja su programski dokumenti na kojima rade EGTS-ovi savjetnici. S obzirom da članstvo EGTS-ova u najvećoj mjeri čine lokalne jedinice koje mogu biti iz država članica i iz trećih država koje graniče s EU članicom, iz Hrvatske je sve više jedinica lokalne samouprave koje pristupaju EGTS-ovima. Jedinice lokalne i regionalne samouprave koriste mogućnosti koje im pruža EGTS putem projekata prekogranične suradnje, a projekata je mnogo s obzirom na zemljopisan položaj Hrvatske i veći broj „susjednih država koje su u različitom statusu spram europskih integracija“. EGTS kao inicijative za stručno planiranje i razvoj strategija, kandidiraju i ostvaruju razne projekte suradnje. Prema Izvješću o primjeni Uredbe o EGTS br. 1082/2006 proizlazi jasnim da su postojali problemi u svezi nejednakog statusa regionalnih i lokalnih vlasti s dvije strane granice, a s Uredbom o EGTS br. 1302/2013 olakšano je priključenje trećih država (Srbija, Ukrajina). Nema ratifikacije sporazuma ni statuta, a ako nema odgovora nakon 6 mjeseci znači da je odobreno pristupanje EGTS-u. Programi europske teritorijalne suradnje odmah ostvaruju prekogranični karakter, EGTS su sposobni i za zadatke projektnog upravljanja. U poljskoj grupaciji za prometne djelatnosti CETC-EGTC Ltd., u kojoj od 2015. tri hrvatske županije sudjeluju temeljem poljskog zakona, isključuje se odgovornost članova za obveze EGTS-a. Poljska državna riznica, jedinice lokalne vlasti i državne pravne osobe ne mogu se smatrati odgovornima za obveze EGTS-a, ako su Republika Poljska ili bilo koje od navedenih tijela njeni članovi (čl.26. Statuta CETC-EGTC Ltd.). Prema Zakonu o provedbi EGTS Uredbi središnje tijelo nadležno za politički sustav i sustav lokalne i regionalne samouprave će povodom (čije?) obavijesti o namjeri sudjelovanja u EGTS-u ili prijedlogu izmjene konvencije EGTS-a, zatražiti mišljenje od središnjih tijela državne uprave nadležnih za regionalni razvoj i fondove EU (čl. 5. st.1 i 3). Primorsko goranska županija samostalno je ocijenila i prihvatila izmjene konvencije i izmjene statuta CETC-EGTS d.o.o., te kadrovske promjene, imenovanje revizora i financijsko izvješće za 2016. s planom rada EGTS-a

za 2017. godinu (iz Zapisnika s kolegija župana PGŽ, od 13.02.2017.). Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU je nositelj politike regionalnog razvoja u čijoj pripremi i provedbi sudjeluju i druga tijela državne uprave, odgovarajuća partnerska vijeća i javnopravna tijela koja mogu znatnije pridonijeti. Ali Vijeće za regionalni razvoj samo je općenite funkcije unaprjeđenja politike regionalnog razvoja dok u Ministarstvu nadležna Uprava za Europsku teritorijalnu suradnju nije u obvezi obavljati poslove ocjenjivanja namjere sudjelovanja u EGTS-u ili o prijedlogu izmjene konvencije EGTS, mogli bi se tek podvesti pod „obavlja i druge poslove iz svog djelokruga“. Zakon o provedbi EGTS Uredbi donesen 2014., nema odredbi o podzakonskom aktu ministra za regionalni razvoj zbog mišljenja koja bi donosio o pristupanju u EGTS i o konvenciji koja se mijenja. Za nadležnu upravu za politički sustav i opću upravu Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne tranzicije također se ne navode poslovi oko EGTS-a u Uredbi o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva, pitanje je provode li se i unutar zadataka „obavlja i druge poslove iz svog djelokruga“. Značaj je u pitanju postojanja usporedivih situacija, prikrivene diskriminacije s obzirom na različit tretman člana i nečlana EGTS-a te unutar samog EGTS-a zbog dominacije države članice u kojoj je sjedište EGTS-a.

2.1. Najaktivniji su sa zemljopisnog stajališta mađarski EGTS-ovi

U Mađarskoj ministar donosi posebnu uredbu kojom precizira stavove o EGTS-ima koji se tamo vode pod drugim terminom, Europsko teritorijalno udruženje (ETU). Mađarsko Ministarstvo javne uprave i pravosuđa vodi postupak njihovog odobrenja i registraciju. EGTS Regija Mura d.o.o. osnovan 2015. u cilju prekogranične suradnje s potporom teritorijalnoj koheziji, ima sjedište u Pečuhu i s primjenom mađarskog Općeg zakona na EGTS članove. Njih je početno bilo 11 općina u Mađarskoj i 9 općina u Hrvatskoj s obje strane granice. EGTS je utemeljen bez vremenskog ograničenja, a izradio je više projektnih prijedloga za HU HR Interreg program, u suradnji sa šest drugih EGTS-ova. Također, priprema i projekte u okviru programa Interreg Europe za uklanjanje prepreka u razvoju gospodarstva i za zapošljavanje na područjima uz granice Hrvatske i Mađarske. Moguće je javno sudjelovati u procesima EGTS-a na njegovom website-u, mehanizmi političkog djelovanja nisu regulirani. Hrvatska općina Legrad s manje od 3000 stanovnika priključila se EGTS Regija Mura d.o.o. iako je u sastavu Koprivničko-križevačke županije koja se priključila drugom mađarskom trgovačkom društvu, EGTS Pannon. Općina Legrad nije bila u postupku odobravanja za sudjelovanje u EGTS Mura, a postala je vjerojatno novoprimiteljni član zaslugom lobiranja. Kako proizlazi iz godišnjeg Izvješća o rashodima poslovanja za 2015. općine Legrad, ostvarila je gubitak u poslovanju zbog „članarine EGTS Mura“. Na poziciji AOP 190 stoji povećanje od +121,7% kao rashod kojeg u prethodnoj 2014. nije bilo. Sukladno odredbama članka 7. novog Zakona o lobiranju, moći će kao jedinica lokalne vlasti ubuduće izvršiti procjenu i odbiti kontakte s lobistom, Povjerenstvo za odlučivanje o sukobu interesa vodi i objavljuje Registar lobista. Županije, općine ili gradovi donose odluku o pristupanju nekom EGTS-u na svojim predstavničkim tijelima neposrednom primjenom Uredbe o EGTS, kao internog pravnog izvora za pridruživanje s obzirom na hrvatsko zakonodavstvo koje uređuje provedbu EGTS Uredbe (Iz

obrazloženja Odluke o pristupanju Virovitičko-podravske županije, 2013. godine). U sklopu integracijskih procesa formiraju se makroregije koje više ne prate cjeline državnih granica. Nastaju uz podršku EGTS-a kojem država može delegirati odgovornosti upravljačkog tijela programa u interesu prekogranične suradnje. Grupiraju se tijela različitih država bez obveze ratifikacije sporazuma koji su potpisale, a programima prekogranične suradnje upravlja jedno tijelo. Jedan od ciljeva razvoja na EU regionalnoj razini u koji su uključeni EGTS-ovi kao upravljačko tijelo, rješavanje je lokalnih problema. Pannon EGTS d.o.o. osnovan 2010., za prekograničnu suradnju duž hrvatsko-slovensko-mađarske granice, koordinira provedbu prekograničnih projekata u potporu gospodarskoj suradnji općina u cilju promicanja kohezije. U Statutu Pannon EGTS-a iz 2013. zadaci se odnose na izgradnju partnerskih odnosa, na lobiranje i koordinaciju širenja EGTS-a. Uređuje se obveza donošenja pravilnika o organizaciji i radu te ostalih akata koji su neophodni za rad EGTS-a. Mnogo je članaka objavljeno o EGTS-ima i dalje je važno upoznavati se s aktima koje EGTS koristi. Financijska odgovornost članova je do iznosa prihvaćenog kapitalnog doprinosa, a članovi osnivači slovenski i hrvatski, ograničili su svoju odgovornost. U Pannon EGTS-u došlo je do promjene strukture EGTS-a i zajedničkih projekata te su danas zastupljene sve pogranične županije u Hrvatskoj i Mađarskoj. Financijski podupire program koji je u okviru programa Europske teritorijalne suradnje Interreg V-A 2021-2027, a također podupire internacionalizaciju lokalnih poduzeća promicanjem prekograničnih gospodarskih ekosustava (projekt Interreg Europe Inter Ventures). U Osijeku su 2019. zajednički, hrvatski župan i mađarski župan otvorili ured Pannon EGTS-a koji je u sklopu JU Županijske razvojne agencije.

3. Zaključno

Države članice u razvojnim strategijama imaju samostalniji pristup te mogu fondove EU-a koristiti prema prioritetima koje prepoznaju kao svoje. Svrishodno je promišljati o oblikovanju EU politika uz podijeljenu nadležnost između Unije i država članica imajući u vidu usluge od općeg interesa. Pri upravljanju zajedničkim prekograničnim razvojnim programima koji mogu financirati projekte od zajedničkog interesa partnera u okviru EGTS-a i provedbi ili upravljanju tim projektima, vođenju prekograničnih prijevoznih sustava ili bolnica ili razmjeni iskustava. Regionalna i kohezijska politika dio je investicijske EU politike koja se provodi EGTS instrumentom s prekograničnim elementom, a omogućuje javnim subjektima iz različitih država članica da su zajedno pod novim entitetom s punom pravnom osobnošću. Izmijenjena Uredba o EGTS pojednostavnjuje stvaranje i funkcioniranje EGTS-ova. Njenim članovima donosi prednosti uporabom jedinstvenog pravnog okvira za provedbu zajedničkih inicijativa i suradnju, ali bez potpisivanja međunarodnog sporazuma koji bi morali potvrditi nacionalni parlamenti. Aktivnosti praćenja i ocjenjivanja učinaka EU fondova su zahtjevne i kriteriji odabira su strogi, ali članovi EGTS-a imaju prednost u okviru teritorijalnih programa EU-a. Mogu se izravno prijaviti na natječaj za dostavu projekata s položajem jedinstvenog upravljačkog tijela te imaju dominantan položaj u odnosu na konkurente u natječaju. Hrvatska može primati potporu EU regionalne politike u skladu s autonomijom jedinica lokalne i regionalne samouprave, zajamčenom Ustavom RH i

sukladno Zakonu o regionalnom razvoju (čl. 10.). S procesom decentralizacije umjesto daljnjeg jačanja državnih institucija osnažuju lokalne institucije i hrvatske regije i lokalne zajednice aktivne su u provođenju kohezijske politike EU-a kao nositelji međunarodne suradnje. Lokalne i regionalne vlasti sudjeluju u kreiranju politika EU-a sukladno djelovanju kohezijske politike koja se odvija uz primjenu načela sufinanciranja, solidarnosti, partnerstva, supsidijarnosti i proporcionalnosti. Međutim, kohezijska politika nije i ne može biti djelotvorna jednako u svim EU članicama, te može utjecati na temeljne EU vrijednosti kao što su dobro financijsko upravljanje, vladavina prava, tržišno natjecanje i nediskriminacija ljudi i krajeva. EGTS je dominantan u lokalnim sredinama s obzirom na komparativne i konkurentne prednosti koje te sredine imaju. Nije osnovan EGTS-a sa sjedištem u Republici Hrvatskoj temeljem Zakona o provedbi EGTS Uredbi, a i ne bi se mogao registrirati uz ograničenu odgovornost članova već kao javna ustanova koja cijelom svojom imovinom odgovara za obveze ustanove dok njen osnivač odgovara solidarno i neograničeno. Iako je neupitna perspektiva razvoja jedinca lokalne samouprave kroz članstvo u EGTS-ima, tu su mogući i rizici jer se lokalna samouprava financira iz vlastitih izvora i zaduživanja (općina Legrad). U jednoj emisiji HRT-a postavljen je upit u čijem je interesu u Slavoniji graditi EU sredstvima sportske dvorane za svako selo, ili dječji vrtić tamo odakle stanovnici iseljavaju. Svaki projekt EGTS-a treba biti stručno propitan ima li hrvatski državni interes. Intencija je hrvatskog zakonodavca da se sustavno prati i vrjednuje provedba politike regionalnog razvoja radi uravnoteženog razvoja Hrvatske, ne odjeljiva od europske teritorijalne suradnje kao glavnog cilja EU regionalne politike. A praćenje aktivnosti i utjecaja EGTS-ova na području Republike Hrvatske nisu pravno cjelovito te u provedbenom smislu učinkovito i koherentno riješeni iako se nacionalnim zakonodavnim okvirom takva pitanja mogu regulirati. Pravnici nisu tek tehnička ispomoć u primjeni EU stečevine, svaki budući hrvatski član EGTS-a mogao bi podnijeti nacрте konvencija i statuta Ministarstvu uprave i pravosuđa kao tijelu za EGTS odobravanje koje bi primalo savjete, primjedbe ili dopune od Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU i od Agencije za zaštitu tržišnog natjecanja kao javnopravnog tijela koje može znatnije pridonijeti.

Reference:

Brkanić V., Profesionalni kukavičluk, Pravo i porezi, br. 3/2015, www.rrif.hr

Mišljenje Odbora regija o strategiji EU za Podunavlje, CdR 149/2009

Mišljenje Odbora regija o Zelenoj knjizi o teritorijalnoj koheziji (2009/C 120/05)

Mišljenje Odbora regija o EGTS: novi poticaj za teritorijalnu suradnju u Europi, CdR 308/2008

Mišljenje Odbora regija o jačanju prekogranične suradnje: Ima li potrebe za bojim regulatornim okvirom?, COR 2015/4286

Mišljenje Odbora regija o budućnosti kohezijske politike nakon 2027.g. (C/2024/1041)

Marić T., Sudjelovanje županija, gradova i općina u EGTS, Pravo i porezi, br. 3/2015, www.rrif.hr

Odluka o davanju odobrenja Karlovačkoj, Varaždinskoj i Primorsko goranskoj županiji za sudjelovanje u EGTS CETS (NN, 85/2015)

Odluka o davanju odobrenja općinama Donja Dubrava, Donji Kraljevec, Donji Vidovec, Goričan i Kotoriba za sudjelovanje u EGTS Regija Mura (NN, 43/2015)

Odluka o davanju odobrenja Virovitičko podravskoj županiji i općini Antunovac za sudjelovanje u EGTS PANNON (NN, 32/2015).

Rubić M., Europska grupacija za teritorijalnu suradnju, Novi Informator, br. 6449/2016

Slukan Altić M., Hrvatska u europskim regionalizacijama: regionalizacija kao integracija ili geografija moći, Institut Ivo Pilar Zagreb, 2007.

Uredba EU o EGTS br. 1302/2013

Uredba o podršci ETS, br. 1299/2013, OJL 347, (str. 259.-280.)

Uredba o zajedničkim odredbama br. 1303/2013, OJL 347, (str. 320.-469.)

Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva pravosuđa, uprave i digitalne tranzicije, NN, br. 72/2024

Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU, NN, br. 97/2020

Zakon o provedbi Uredbi o EGTS, NN, br. 74/2014

Zakon o regionalnom razvoju, NN, br. 153/2009, 147/2014, 123/2017, 118/2018

Zakon o ustanovama, NN, br. 127/2019, 151/2022

Zakon o lobiranju, NN, 36/2024

Mrežne stranice:

http://ec.europa.eu/regional_policy/hr

www.coe.europa.eu (popis EGTS-ova u 2016.g.:COR-2016-04572-00-03-TDC-TRA 1/13)

<https://egtc.kormany.hu>

<https://egtc.gov.hu>

<https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR> (30.03.2023.)

<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/94/europske-grupacije-za-teritorijalnu-suradnju-egts-> (26.02.2025.)

https://www.researchgate.net/publication/345768182_The_EGTC_transformative_and_innovative_governance_and_national_boundaries

<https://www.t33.it/resources/pubblicazioni/175/CoR-EGTC-monitoring.pdf>

<https://egtcmonitor.cesci-net.eu>: „The EGTC transformative and innovative governance and national boundaries“

<https://akademija-art.hr/2020/01/03/integracija-zemljopisne-moci-ili-egts-trgovacko-drustvo-na-hrvatskim-otocima/>