

Mišljenje Europskog odbora regija – Bolje informiranje o kohezijskoj politici

(2020/C 39/04)

Izvjestitelj: Adrian Ovidiu Teban (RO/EPP), gradonačelnik Cugira**PREPORUKE O POLITIKAMA**

EUROPSKI ODBOR REGIJA

Opća razmatranja:

1. ističe da na kohezijsku politiku otpada otprilike trećina proračuna EU-a, odnosno 351 milijarda eura tijekom programskog razdoblja 2014. –2020. To je dugoročni investicijski okvir za regije i države članice te pruža mogućnosti za pouzdanije planiranje u usporedbi s nacionalnim godišnjim i dvogodišnjim proračunima;
2. primjećuje da veća vidljivost europskih strukturnih i investicijskih fondova (fondovi ESI) može poboljšati predodžbu o djelotvornosti kohezijske politike i povećati povjerenje građana u europski projekt; međutim, dosljedan komunikacijski kanal od ključne je važnosti, ne samo odozgo prema dolje u pogledu konkretnih rezultata fondova ESI, nego i odozdo prema gore, kako bi lokalne vlasti i dionici bili upoznati s mogućnostima financiranja, uz dodatnu korist – povećanje sudjelovanja javnosti u postupku provedbe;
3. informiranje bi u pravilu trebalo biti sastavni dio postupka oblikovanja politike i njezine provedbe. Unatoč različitim iznosima financiranja u određenim regijama, od ključne je važnosti da korisnici i civilno društvo budu upoznati s lokalnim projektima koji se financiraju sredstvima EU-a, što se može postići samo zajedničkim naporima svih obuhvaćenih razina vlasti. Model višerazinskog upravljanja i načelo partnerstva, koji se temelje na boljoj koordinaciji javnih tijela, gospodarskih i socijalnih partnera i civilnog društva, mogu doprinijeti učinkovitijem informiranju o ciljevima i rezultatima politika EU-a;
4. naglašava da upravljačka tijela operativnih programa financiranih sredstvima europskih strukturnih i investicijskih fondova moraju izvještavati o ciljevima, mogućnostima financiranja i rezultatima programa i projekata kohezijske politike; zbog toga je ključni zadatak upravljačkih tijela i korisnika u državama članicama odgovarati na pitanja kao što su: kakve se prilike pružaju za ulaganje, kako korisnik može riješiti pitanje promidžbe ili koga se financira i u koju svrhu;
5. napominje da kohezijska politika Europske unije i njezini fondovi u svom djelovanju moraju zadovoljiti uvjete u pogledu informiranja i promidžbe, što znači da su nacionalna i regionalna tijela zadužena za provedbu i krajnji korisnici zakonski dužni provoditi komunikacijske aktivnosti. Tijekom protekla tri desetljeća ti su se uvjeti razvili od jednostavnih mjera informiranja (prigodne komemorativne ploče) u sofisticiranije komunikacijske strategije koje uključuju višegodišnje strategije, godišnje planove, minimalne zahtjeve i evaluacije koje treba provesti za svaki operativni program;
6. naglašava da je obavještavanje potencijalnih korisnika o mogućnostima financiranja ključan dio upravljanja programom. Kako bi se zajamčilo da kohezijska politika ulaže u najrelevantnije i najinovativnije projekte, potrebno je obavještavati najveći mogući broj potencijalnih korisnika; to se može postići ne samo naglašavanjem mogućnosti za ulaganje nego i prikazivanjem ostvarenih rezultata i najboljih praksi;

7. ističe da se pokazalo da kohezijska politika EU-a pozitivno utječe na gospodarstvo i na živote građana, ali izražava žaljenje zbog toga što se o njezinim rezultatima nije uvijek izvještavalo na dobar način i što je u proteklom desetljeću razina upoznatosti s njezinim pozitivnim učincima bila dosljedno niska; naime, istraživanjem Flash Eurobarometra 2017. utvrđeno je da je samo 35 % građana EU-a čulo za projekte sufinancirane sredstvima EU-a u području u kojem žive. Međutim, osobe koje su čule za te projekte izjavile su da je učinak na razvoj njihovih regija pozitivan (78 %);
8. primjećuje da je, prema istom istraživanju Eurobarometra, informiranje o europskim kohezijskim politikama i dalje slabo, a izvori informacija često nisu vrlo raznoliki. Općenito uzevši, digitalnoj komunikaciji trebalo bi dati puno veću pozornost u programskom razdoblju nakon 2020.;
9. ističe da je u državama članicama zabilježen neujednačen napredak u pojednostavljenju administrativnih postupaka u smislu veće mobilizacije i uključivanja lokalnih partnera, među ostalim gospodarskih i socijalnih partnera i predstavnika civilnog društva, te podsjeća na važnost sudjelovanja javnosti i socijalnog dijaloga. Važno je istaknuti da se najvećim prioritetom smatra ulaganje u regije s visokom stopom nezaposlenosti. Najvažnija područja ulaganja EU-a u regionalne politike trebala bi biti usmjerena na obrazovanje te zdravstvenu i socijalnu infrastrukturu, koji se smatraju područjima u koja je važno ulagati. Nadalje, „kohezijska politika glavni je instrument EU-a u pogledu ulaganja kako bi regije i gradovi proveli ciljeve održivog razvoja”; takav bi pristup bio preduvjet za proširenje „lokalizacije” ciljeva održivog razvoja i potaknuo bi njihovu provedbu putem kohezijske politike, ⁽¹⁾ čime se stvaraju uvjeti za prijelaz s linearnog na kružno gospodarstvo⁽²⁾;
10. ističe da percepcija kohezijske politike i potpora EU-u mogu varirati ovisno o skupinama stanovništva i regijama. Međutim, za donošenje jasnih zaključaka u tom pogledu potrebno je više dokaza. U tu će se svrhu za sve regije EU-a zahtijevati informacije o reprezentativnim uzorcima pojedinaca. Stoga predlaže da se pri planiranju bilo kakvog istraživanja Eurobarometra reprezentativnog za sve regije EU-a (NUTS 2 ili jednake razine) uključe pitanja o percepciji kohezijske politike i potpori građana europskom projektu;
11. ističe da treba saznati više o tome kako percepcija građana o kohezijskoj politici EU-a utječe na njihovu potporu procesu izgradnje Europe. To je ključno za prethodnu evaluaciju učinkovitosti konkretnih komunikacijskih politika čiji je cilj poticanje pozitivnih stavova prema kohezijskoj politici i EU-u općenito. Stoga predlaže da se u ista standardna istraživanja Eurobarometra uvrste konkretna pitanja o potpori EU-u i percepciji kohezijske politike EU-a;
12. naglašava da se osviještenost može potaknuti i drugim čimbenicima osim onih gospodarskih. Različitim područjima analize utvrđene su skupine građana čija je osviještenost o (kohezijskim) politikama EU-a, čini se, izravno povezana s njihovom identifikacijom s Europskom unijom kao političkim tijelom. Čini se i da postoji pozitivan odnos između razine osviještenosti o određenim politikama EU-a, uključujući kohezijsku politiku, i razine sudjelovanja na europskim izborima. Nasuprot tome, točno je i da je – kad je identifikacija s Europskom unijom i zajedničkom europskom poviješću i kulturom snažna – javnost bolje upoznata s europskim (kohezijskim) politikama. Zato je važno poboljšati i pojačati komunikaciju o rezultatima kohezijske politike EU-a kako bi se učvrstila politička legitimnost Europske unije i među njezinim građanima povećao osjećaj pripadnosti zajedničkom projektu;
13. ujedno naglašava da za informiranje o kohezijskoj politici nije odgovorna samo Europska komisija već svi akteri koji od te politike ostvaruju koristi, među ostalima i države članice i lokalne vlasti;
14. smatra da o kohezijskoj politici treba informirati na drugačiji način, što podrazumijeva potrebu za doseganjem šire publike, a ne samo dionika. Ciljano informiranje s kojim se ljudi mogu poistovjetiti mora biti usmjereno prema javnosti: treba pripovijedati o učincima na lokalno stanovništvo, a ne samo iznositi brojke ili grafikone o dalekim tržištima rada ili pitanjima koja se odnose na udaljene infrastrukture i narode te se treba usredotočiti na ulogu Europske unije kao razine vlasti u životu ljudi, a ne na informiranje javnosti o raznolikosti njezinih fondova i projekata. Bitno je naglasiti da je povjerenje u medij kojim se prenosi poruka jednako važno kao i sama poruka, a razina povjerenja javnosti u lokalna i regionalna tijela viša je nego razina povjerenja u nacionalne vlade ili EU. Zbog toga regionalni i lokalni političari mogu imati odlučujuću ulogu, a članovi OR-a bi posebno trebali pružiti primjer kao „ambasadori Europe u regijama, gradovima i općinama”;

⁽¹⁾ <https://cor.europa.eu/hr/events/Pages/ECON-sc-follow-up-UN-SDGs.aspx>

⁽²⁾ Dokument za razmatranje „Prema održivoj Europi do 2030.”, Europska komisija, COM(2019)22, 30. siječnja 2019., https://ec.europa.eu/commision/sites/beta-political/files/rp_sustainable_europe_30-01_en_web.pdf

15. naglašava potrebu za ciljanom komunikacijom koja se mora usredotočiti na aspekt „susjedstva” i pokazivati emocije jer statistički podaci neće ganuti ljude. U interesu bolje komunikacije treba slijediti pristup višerazinskog upravljanja. U posljednjem istraživanju Eurobarometra 55 % ispitanika smatra da bi odluke trebalo donositi na podnacionalnim razinama, pri čemu se gotovo trećina (30 %) odlučuje za regionalnu razinu, a četvrtina (25 %) daje prednost lokalnoj razini. S druge strane, skoro svaki peti ispitanik smatra da bi te odluke trebalo donositi na europskoj razini;
16. naglašava važnost stalnog dijaloga s građanima i njihova češćeg uključivanja u postupak donošenja odluka, što može osigurati odgovornost za provedbu kohezijske politike i njezinu legitimnost. U tom bi se smislu u okviru novog sveobuhvatnog cilja br. 5 za razdoblje između 2021. i 2027., „Europa bliža građanima”, trebalo u najvećoj mogućoj mjeri iskoristiti postojeća iskustva s lokalnim razvojem pod vodstvom zajednice, participativnim proračunom na lokalnoj razini i drugim metodama usmjerenima na povećanje sudjelovanja građana. Uključivanjem članova OR-a, gradonačelnika i ostalih predstavnika izabranih na lokalnoj razini u komunikacijske kampanje Europske komisije o kohezijskoj politici mogla bi se podići svijest o koristima Europske unije u svakodnevnom životu građana;

Izazovi u pogledu vidljivosti

17. primjećuje da povećana vidljivost europskih strukturnih i investicijskih fondova može doprinijeti poboljšanju predodžbe o Europskoj uniji i ponovnom stjecanju povjerenja građana u europski projekt;
18. posljedično, ističe da je porast euroskepticizma i političkih stranaka koje se protive daljnjoj integraciji EU-a povezan s predodžbom o gospodarskim, socijalnim i teritorijalnim nejednakostima. Kohezijska politika snažan je alat za promicanje „teritorijalne otpornosti” kao jednog od političkih rješenja, a mjere usmjerene na informiranje o pozitivnom učinku na regije i živote ljudi postale su od ključne važnosti;
19. predlaže da operativni programi budu usmjereni na potrebe ljudi odnosno ne samo na komunikaciju „prema ljudima” već na komunikaciju „s ljudima”. U tom pogledu Odbor naglašava važnost sporazumâ o partnerstvu koji predviđaju mehanizme dijaloga s građanima pri osmišljavanju intervencija sufinanciranih sredstvima kohezijske politike EU-a u svim fazama pripreme, provedbe i ocjenjivanja operativnih programa, uključujući preporuke da države članice uključe lokalna tijela u sve faze;
20. potiče uvođenje demokratskih inovacija, kao što su participativna izrada proračuna te rasprave (žiriji, paneli i ispitivanja), kako bi lokalno stanovništvo imalo priliku iznijeti svoje mišljenje, čime se drastično mijenja način na koji građani sudjeluju u mehanizmu informiranja;
21. ističe da je vidljivost ulaganja u okviru kohezijske politike zajednička odgovornost Europske komisije i država članica te da bi nadležna lokalna i regionalna tijela trebala sudjelovati u izradi učinkovitih komunikacijskih strategija;
22. poziva Europsku komisiju da izvuče pouke iz uspješne komunikacije u okviru manjih projekata i projekata „od građana za građane” koje EU financira u pograničnim regijama. Naglašava visoku razinu sudjelovanja građana uključenih u te projekte i njihov doprinos učinkovitom izvještavanju o rezultatima projekata;
23. pozdravlja prijedlog iznesen u novom zakonodavnom paketu za kohezijsku politiku o imenovanju nacionalnih službenika za komunikaciju koji će se na integrirani način baviti vidljivošću djelovanja povezanih s regionalnim EFRR-om, Europskim socijalnim fondom i Kohezijskim fondom, kao i Fondom za azil i migracije, Fondom za integrirano upravljanje granicama i Fondom za unutarnju sigurnost. U istom je smislu potrebno na najbolji način iskoristiti ostale buduće programe EU-a prepoznatljive na lokalnoj razini, kao što su Obzor Europa, InvestEU itd., te informacijske centre Europe Direct;
24. smatra da će se upotrebom platformi koje se temelje na pristupu REFIT, što podrazumijeva primjenu jednostavnih IKT rješenja za komunikaciju s građanima EU-a, omogućiti učinkovitije oblikovanje politika u skladu s očekivanjima javnosti. Lokalne vlasti imaju veliko iskustvo u tom području i već upotrebljavaju aplikacije za pronalaženje hitnih rješenja za lokalne probleme. Potrebno je samo dodatno razviti dvosmjernu komunikaciju;
25. traži od Europske komisije da napore koje već poduzima s upravljačkim tijelima proširi na političke predstavnike regija i gradova radi ispitivanja novih načina informiranja. Lokalne i regionalne vlasti, kao i korisnici, najbolji su i najbližiji sugovornici građana;

26. preporučuje da informiranje o kohezijskoj politici ne bude usmjereno samo na ishode i rezultate projekata koje financira EU nego prvenstveno na koristi koje od tih projekata imaju građani u svom svakodnevnom životu. U tom se smislu lokalna i regionalna razina čine najprikladnijima za takvo informiranje (kako je EU pomogao mojoj općini, gradu ili regiji), a trebalo bi poticati i aktivnu ulogu informacijskih centara Europe Direct;
27. međutim, u skladu s ciljem teritorijalne kohezije traži da nacionalne komunikacijske inicijative osmišljene u okviru zajedničke poljoprivredne politike i kohezijske politike budu usklađene i usmjerene na određena područja (uključujući ruralna područja) koja zaostaju u razvoju i u kojima je posljednjih godina zbog osjećaja zapostavljenosti došlo do porasta euroskepticizma;
28. stoga traži od Vijeća i Europskog parlamenta da u okviru tehničke pomoći uključe posebnu financijsku oмотnicu za komunikaciju te da, po potrebi, povećaju broj obvezujućih promidžbenih i informacijskih uvjeta koje treba zadovoljiti za projekte kohezijske politike u okviru buduće Uredbe o zajedničkim odredbama nakon 2020.;
29. predlaže provedbu „pametnog planiranja izvještavanja”, što bi obuhvaćalo izradu integriranih strategija izvještavanja, uključujući pokazatelje ishoda s osnovnim vrijednostima, izdvojena sredstva i utvrđene troškove;
30. poziva na opsežniju i intenzivniju uporabu digitalnih medija, s manje tehničkih izraza i boljim ciljanim djelovanjima, te preporučuje praćenje broja osoba obuhvaćenih komunikacijskim aktivnostima (npr. broj posjeta na mrežnoj stranici nakon događanja);
31. predlaže da „učinkovitost projekata u iskorištavanju rezultata” bude kriterij za odabir projekata za financiranje u okviru kohezijske politike (kao u programima EU-a Obzor 2020. i COSME). Međutim, obavezno oglašavanje trebalo bi biti razmjerno veličini projekta, posebno kad je riječ o manjim projektima kod kojih ono može biti veliko administrativno opterećenje za krajnje korisnike;
32. smatra da bi, radi lakšeg preispitivanja i usporedbi na razini EU-a, u kriterijima za odabir projekta u operativnim programima trebala biti utvrđena barem načela informiranja;
33. predlaže Europskoj komisiji da uspostavi „evaluaciju koja u obzir uzima rezultate informiranja” koja bi sadržavala komunikacijske planove i mjere, poboljšane metode (ispitivanja, ciljne skupine, praćenje medija), smjernice EU-a za ocjenjivanje, platformu za učenje s repozitorijem za ocjene informiranja te, naposljetku, bazu podataka dobrih praksi informiranja;
34. pozdravlja prijedlog Europske komisije da se na razini EU-a uspostavi jedinstveni portal za financiranje koji bi sadržavao sve pozive na podnošenje prijedloga i zajednički popis operacija i nacionalne internetske stranice za pristup informacijama o svim programima i fondovima EU-a; lokalizirane internetske portale EU-a različitih institucija i glavnih uprava Komisije trebalo bi objediniti pod jedinstvenom oznakom „EU”;

Medijska strategija

35. predlaže da oblikovanje strategija (društvenih) medija obuhvati upućivanja na lokalne kontekste, kao što su jačanje pozitivnog pristupa, izrada dugoročnijih diskursa povezanih s pojedinačnim pričama te aktivno propitivanje negativnog pristupa, a ne njegovo zanemarivanje;
36. smatra da su ključni preduvjeti za povećanje učinka informiranja o kohezijskoj politici daljnja diversifikacija aktivnosti informiranja i veća prisutnost svih aktivnosti EU-a u medijima;
37. s tim u vezi ističe da bi, radi povećanja prisutnosti EU-a u regijama i gradovima, aktivnosti informiranja trebale biti kompatibilne s vidljivošću europskih strukturnih i investicijskih fondova i programa kao što su Interreg, Urbact i ESPON;
38. podržava povećanje aktivnosti društvenih medija u svrhu jačanja potpore kohezijskoj politici, po uzoru na kampanju #Cohesionalliance, koja je okupila političke aktore sa snažnom političkom porukom o politici Europske unije koja donosi korist svim svojim geografskim područjima;
39. primjećuje da je Europski tjedan regija i gradova ključan politički događaj koji se bavi provedbom kohezijske politike i kojim se političkim predstavnicima, stručnjacima, istraživačima i građanima omogućuje da uče, razmjenjuju ideje, utječu na EU i iznose svoja mišljenja o regionalnim i gradskim politikama;

40. predlaže Europskoj komisiji da u novu inačicu Delegirane uredbe Komisije o europskom kodeksu ponašanja za partnerstvo u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova uvrsti dio koji se bavi tom temom; tako bi se pri osmišljavanju aktivnosti informiranja u većoj mjeri uzelo u obzir načelo partnerstva i višerazinskog partnerstva i povećalo njegovo poštovanje;

Poboljšanje informiranja o kohezijskoj politici u razdoblju nakon 2020.

41. budući da usporedba strategija informiranja pokazuje da je teško objediniti i uspoređivati proračune za te aktivnosti jer su strategije definirane na različitim razinama i financiraju se iz različitih fondova te da kategorije i metode troškova nisu uvijek jasno definirane, predlaže da se, u okviru buduće kohezijske politike nakon 2020., ulaganja u komunikacijske projekte financiraju sredstvima iz jedne jasno definirane kategorije troškova;
42. s obzirom na činjenicu da trenutačno postoje velike razlike među pokazateljima koji nisu prilagođeni aktivnostima informiranja, poziva na poboljšanje definicije pokazatelja uspješnosti;
43. preporučuje da se pri izradi strategija za razdoblje 2021. –2027. u obzir uzmu dokazi prikupljeni istraživanjem o učinkovitosti informiranja o kohezijskoj politici putem projekata koji se financiraju sredstvima EU-a kao što su „Cohesify” i „Perceive” te da se spomene „geografija nezadovoljstva” koja se pojavila u kontekstu populističkih rasprava o europskom projektu;
44. ističe potrebu za fleksibilnim brendiranjem i strategijama vidljivosti: zastava EU-a trebala bi biti istaknuta u svim obveznim ili neslužbenim materijalima;
45. pozdravlja nedavnu komunikaciju Europske komisije ⁽³⁾ u kojoj je istaknuto da treba riješiti jedinstveni izazov informiranja s kojim se Europa suočava u ovo vrijeme rascjepkanosti i dezinformiranja te smatra da je upravo kohezijska politika ta koja svim razinama vlasti i institucijama EU-a;
46. podržava pojednostavljenje informiranja o projektima financiranim sredstvima EU-a: objedinjavanje pod jedan zaštitni znak (bez spominjanja fonda ESI ili programske razine); jedinstvene nacionalne internetske stranice koje sadrže informacije o svim programima i fondovima EU-a; posebna vidljivost operacija od strateške važnosti i operacija vrijednosti veće od 10 milijuna EUR; nacionalni koordinatori za komunikaciju koji nadziru sve fondove EU-a i važna uloga službenika za komunikaciju o pojedinim programima; uključivanje komunikacijske strategije (u jednostavnijoj inačici) u sadržaj programa; omogućivanje upravljačkim tijelima da na korisnike koji ne poštuju pravila informiranja primijene financijske ispravke (do 5 %) te omogućivanje ponovne uporabe materijala za informiranje – upravljačka nadležna tijela moraju zadržati pravo na ponovnu uporabu materijala za informiranje stavljenih na raspolaganje institucijama EU-a (na zahtjev).

Bruxelles, 8. listopada 2019.

Predsjednik
Europskog odbora regija
Karl-Heinz LAMBERTZ

⁽³⁾ Europska komisija (2019.): Europa u svibnju 2019. Pripreme za ujedinjeniju, snažniju i demokratskiju Uniju u sve nesigurnijem svijetu, Bruxelles, 30. travnja 2019.