

2. FORUM

ZA JAVNU UPRAVU



**FRIEDRICH
EBERT** 
STIFTUNG

© Friedrich Ebert Stiftung, Institut za javnu upravu

Izdavač:
Zaklada Friedrich Ebert, www.fes.hr
Institut za javnu upravu, www.iju.hr

Za izdavača:
dr. sc. Dietmar Dirmoser
prof. dr. Ivan Koprić

Urednica:
doc. dr. sc. Anamarija Musa

Grafička priprema:
Vesna Ibrišimović

Tisak:
GAEA STUDIO d.o.o., Zagreb

Tiskano u 300 primjeraka.

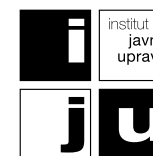
CIP zapis dostupan u računalnom katalogu
Nacionalne i sveučilišne knjižnice u Zagrebu pod brojem 830901
ISBN 978-953-7043-43-8

2. FORUM ZA JAVNU UPRAVU

Sadržaj

PREDGOVOR	5
APSORPCIJSKI KAPACITET I KORIŠTENJE SREDSTAVA FONDOVA EUROPSKE UNIJE: IZAZOVI I PRILIKE ZA HRVATSKU	7
SAŽETAK 2. FORUMA ZA JAVNU UPRAVU FES-IJU HRVATSKI APSORPCIJSKI KAPACITET ZA EU-FONDOVE: POTREBE I MOGUĆNOSTI	29

**FRIEDRICH
EBERT
STIFTUNG**



Predgovor

Drugi forum za javnu upravu održan je 24. listopada 2012. pod nazivom *“Hrvatski apsorpcijski kapacitet za EU fondove: potrebe i mogućnosti”*.

Apsorpcijski kapacitet za uspješno korištenje EU fondova u velikoj mjeri ovisi o javnoj upravi i njezinim organizacijskoj i funkcionalnoj kvaliteti. U kojoj mjeri hrvatska javna uprava spremna za uspješno korištenje sredstava iz EU fondova? Kakva su iskustva tranzicijskih zemalja u korištenju EU fondova i što Hrvatska od njih može i treba naučiti?

Za korištenje EU fondova od ključne je važnosti spremnost regionalnih i lokalnih jedinica da apliciraju i iskoriste sredstva na razvojno poticajan način, pri čemu mnoge od njih imaju iskustva s predpristupnim fondovima. Osigurava li, međutim, atomizirani sustav regionalne i lokalne samouprave s 429 općina 127 gradova, 20 županija i Gradom Zagrebom poticaj gospodarskom i društvenom razvoju u kontekstu povlačenja sredstava iz fondova ili on jednostavno nije prilagođen novom europskom okruženju. Može li se realno očekivati otvaranje javne i stručne rasprave o teritorijalnom preustroju koji bi povećao šanse kvalitetnijeg upravljanja razvojem u HR?

Vlada je uz suglasnost Europske komisije donijela odluku o podjeli na 2 statističke regije opravdavajući je većom mogućnošću korištenja sredstava iz fondova EU. Koliko je ta odluka opravdana i koje rizike nosi? Može li dovesti do povećanja jaza između razvijenih i manje razvijenih dijelova Hrvatske? Postoji li strategija za prevladavanje slabosti te podjele? Kako osigurati koordinaciju aktera? U kojoj mjeri i na koji način se uzima u obzir nova europska kohezijska politika 2014.-2020., a koja predviđa brojne novosti u upravljanju socio-ekonomskim razvojem u budućoj EU-28 u kojoj bi HR trebala biti punopravna članica.

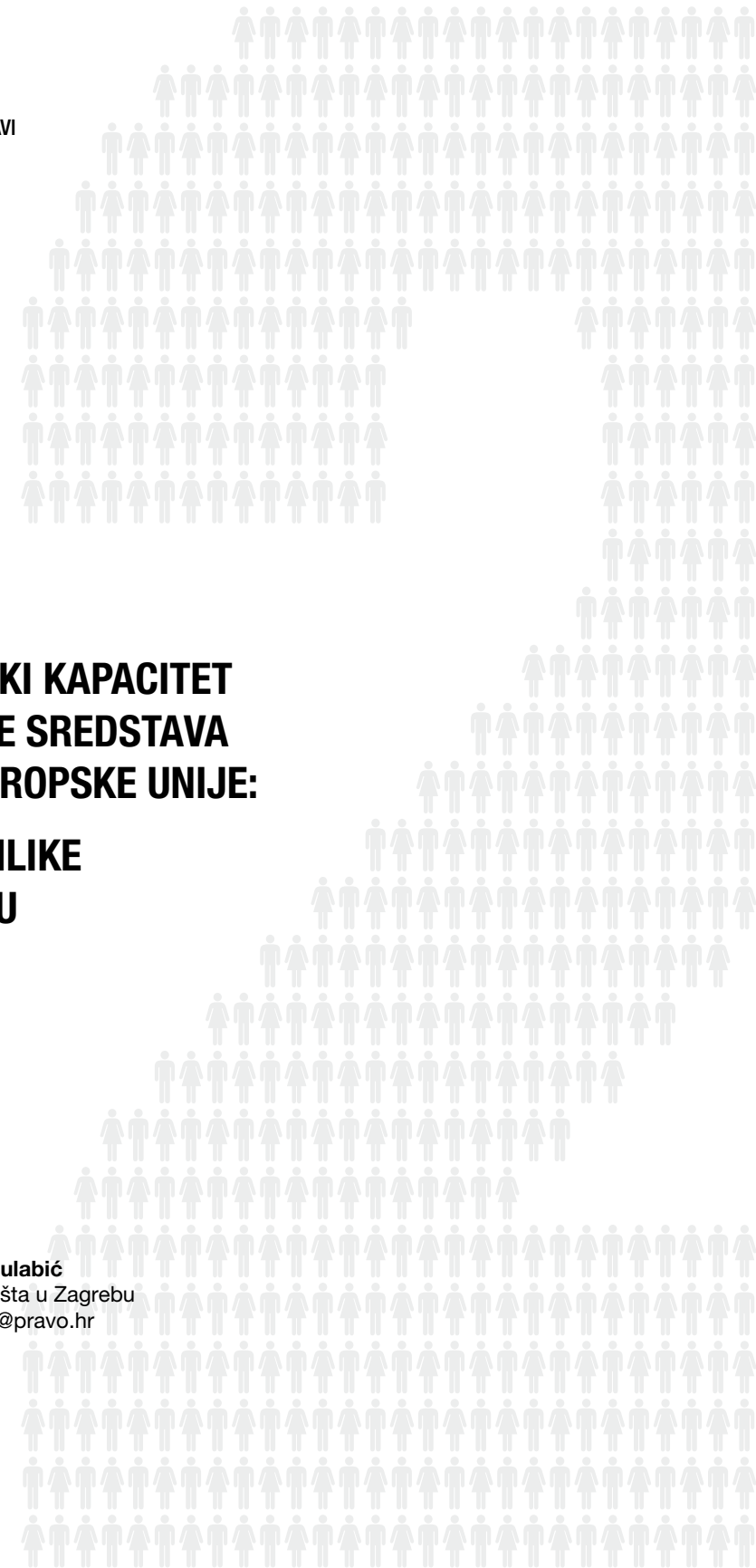
Izlagачi 2. foruma bili su doc. dr. sc. Vedran Đulabić (Pravni fakultet u Zagrebu i Institut za javnu upravu) koji je govorio na temu *“Apsorpcijski kapacitet i korištenje sredstava EU fondova”* i Matija Derk (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije) s temom *“Kako se pripremamo za strukturne fondove?”*. Moderaciju Forumu preuzeo je g. Neven Šantić (TV Ri).

Kako uredništvo nije pravovremeno primilo rad drugog izlagачa, publikacija 2. foruma iznimno sadrži samo jedno izlaganje te sažetak rasprave u kojoj su sadržane glavne teze obaju izlaganja.

2. FORUM O JAVNOJ UPRAVI

**APSORPCIJSKI KAPACITET
I KORIŠTENJE SREDSTAVA
FONDOVA EUROPSKE UNIJE:
IZAZOVI I PRILIKE
ZA HRVATSKU**

Doc. dr. sc. Vedran Đulabić
Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
e-mail: vedran.dulabic@pravo.hr



Sažetak

Hrvatska bi od 1. srpnja 2013. trebala postati punopravna članica Europske unije čime će u punom opsegu početi participirati u životu njezinih institucija i javnih politika. Jedna od tih politika je i kohezijska politika. U radu se prvo analizira apsorpcijski kapacitet i to kao dio sveukupnog upravnog kapaciteta u nekoj zemlji, a zatim s posebnim naglaskom na kapacitet za učinkovito korištenje fondova EU-a. U trećem dijelu razmatraju se dostupni podaci o stopi iskorištenosti sredstva fondova EU-a u tranzicijskim zemljama za razdoblje 2007.-2010. Pokazuje se da su do sad najuspješnije u korištenju sredstava iz fondova EU-a bile male baltičke zemlje. Četvrti dio posvećen je iskustvima i izazovima koji u pogledu regionalne politike postoje u Hrvatskoj, i to u pogledu uklapanja u kohezijsku politiku EU-a, strateškog planiranja, ljudskog potencijala, upravne koordinacije i provedbe te sustava lokalne i regionalne samouprave. U zadnjem dijelu iznosi se nekoliko zaključnih razmatranja i napomena.

Ključne riječi: apsorpcijski kapacitet, upravni kapacitet, fondovi Europske unije, Hrvatska, lokalna samouprava, regionalna samouprava

1. Uvod

Hrvatska bi od 1. srpnja 2013. trebala postati punopravna članica Europske unije čime će u punom opsegu početi participirati u životu njezinih institucija. Paralelno s tim, otvorit će se mogućnosti participacije i u brojnim javnim politikama EU-a. Hrvatska će, dakle, moći konzumirati prava koja proizlaze iz članstva, ali i sudjelovati u zajedničkim obvezama.

Jedno od važnih područja sveukupne javne politike EU-a je regionalna odnosno kohezijska politika. To je područje javne politike koje je od velike reforme tadašnjih fondova solidarnosti s kraja 1980-ih postalo vrlo značajno područje javne politike (detaljnije Đulabić, 2007., 2011.). Kohezijska politika u posljednjih nekoliko proračunskih razdoblja konzumira trećinu ukupnog proračuna Unije, a usmjerena je ostvarivanju jednog od temeljnih ciljeva europskog zajedništva. Naime, postizanje ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije utkano je u same temelje na kojima počiva europsko zajedništvo. Na taj je način kohezijska politika jedna od ključnih poluga za realizaciju zajedničkog europskog projekta.

Za nadolazeće programsko razdoblje (2014.-2020.) predviđaju se određene promjene u funkcioniranju regionalne politike EU-a. Početkom listopada 2011. Europska je komisija usvojila nacrt pravnih i *policy* akata koji bi trebali odrediti kohezijsku politiku u sljedećem sedmogodišnjem proračunskom razdoblju. Promjene koje se predviđaju u tim dokumentima u odnosu na dosadašnja razdoblja zahtijevaju pravodobno upoznavanje i praćenje tog procesa da bi se javna uprava u Hrvatskoj mogla prilagoditi tim promjenama.

Na svakodnevnoj operativnoj razini radi se o mogućnosti zemalja članica da generiraju dovoljno projekata putem kojih će konzumirati sredstva koja su namijenjena postizanju tog cilja. Što se Hrvatske tiče, za nju se događaju dvije vrlo važne činjenice koje manje-više vremenski koincidiraju. Prvo je ulazak u punopravno članstvo 1. srpnja 2013., a drugo je novo proračunsko razdoblje EU-a koje obuhvaća period od 2014. do 2020. To će biti prvo proračunsko razdoblje u kojem će Hrvatska sudjelovati i za koje će imati vrlo kratak vremenski rok pripreme – samo šest mjeseci od ulaska u članstvo do početka primjene novih pravila.

Istodobno, tijekom šestomjesečnog članstva (druga polovina 2013.) na raspolaganju za projekte Hrvatskoj bit će dostupno oko pola milijarde eura sredstava. Naime, Ugovorom o pristupanju Hrvatske u okviru strukturnih i Kohezijskog fonda rezervirano je 449,4 milijuna eura odobrenih sredstava za preuzete obveze, od čega je trećina rezervirana za projekte koji se financiraju iz Kohezijskog fonda. To je iznos koji je gotovo 10 puta veći od iznosa koji je bio dostupan u pretpripravnom razdoblju.

Uspješno korištenje sredstava iz fondova EU-a otvara pitanje apsorpcijskog kapaciteta hrvatskih institucija na središnjoj razini i na razini jedinica lokalne samouprave da iskoriste sredstva koja im stoje na raspolaganju. To je bitno zbog činjenice da će se Hrvatska naći u situaciji da istodobno provodi projekte iz nekoliko izvora financiranja. Tako će

se nakon stupanja u punopravno članstvo još uvijek provoditi projekti iz pretpripravnih izvora financiranja, ponajprije programa IPA. Tu će biti i projekti ugovoreni u okviru kohezijske politike iz razdoblja 2007.-2013., dakle, oko pola milijarde eura sredstava koja su dostupna u drugoj polovini 2013. (srpanj-prosinac). I napokon, Hrvatska će nakon 1. siječnja 2014. prvi put participirati u punom razdoblju proračunskog ciklusa (2014.-2020.) i koristiti sredstva koja će joj biti na raspolaganju u okviru nove kohezijske politike.¹ Aktivnosti za korištenje sredstava iz tog razdoblja potrebno je početi planirati dovoljno rano da bi sredstva bila iskorištena u maksimalnom intenzitetu. Sve to stvara prilično jak pritisak na mogućnost apsorpcije sredstava koja stoje na raspolaganju za projekte razvoja na središnjoj, jednako kao i na nižim razinama vlasti, regionalnoj i lokalnoj.

U narednom poglavlju analizira se apsorpcijski kapacitet i to prvo kao dio sveukupnog upravnog kapaciteta u nekoj zemlji, a zatim s posebnim naglaskom na kapacitet za učinkovito korištenje fondova EU-a. U trećem dijelu razmatraju se dostupni podaci o stopi iskorištenosti sredstava fondova EU-a u tranzicijskim zemljama za razdoblje 2007.-2010. Četvrti dio posvećen je iskustvima i izazovima koji u pogledu regionalne politike postoje u Hrvatskoj, a u zadnjem dijelu iznosi se nekoliko zaključnih razmatranja i napomena.

¹ Kohezijsku politiku u razdoblju 2014.-2020. očekuju mnoge promjene u pogledu načina funkcioniranja. To je donekle uobičajena praksa koju se moglo uočiti i u proteklom razdobljima prije kojih je gotovo uvijek bilo novosti u pogledu sadržaja politike, učinkovitijeg upravljanja i pojednostavljivanja. O promjenama koje očekuju kohezijsku politiku u narednom razdoblju vidjeti Đulabić, 2011a, EC, 2012., 2012a

2. Apsorpcijski kapacitet kao preduvjet korištenja sredstava iz fondova EU-a

2.1. Apsorpcijski kapacitet kao dio sveukupnog upravnog kapaciteta

Apsorpcijski kapacitet nekog upravnog sustava u pogledu strukturnih fondova ne treba promatrati odvojeno od ukupnog upravnog kapaciteta² neke zemlje da provodi pravnu stečevinu i politike Europske unije. Upravni je kapacitet postao jedan od bitnih preduvjeta za punopravno članstvo u EU tijekom 1990-ih. Do tog razdoblja pitanja upravnog kapaciteta tadašnjih zemalja kandidatkinja nisu posebno isticana kao odlučujući faktor za članstvo. Tijekom procesa priključenja Austrije, Finske i Švedske sredinom 1990-ih nije se posebno dovodila u sumnju spremnost njihovih upravnih aparata da prihvate i provode odredbe pravne stečevine EU-a. Radilo se o stabilnim i razvijenim demokratskim sustavima s dobro izgrađenim upravnim aparatima koji se, *mutatis mutandis*, ni po čemu nisu znatnije razlikovali od upravnih sustava dotadašnjih zemalja članica. Dapače, njihovi upravni sustavi u određenim su dijelovima zasigurno bili razvijeniji i stabilniji od nekih zemalja koje su prije njih ušle u Uniju.³

Kad je priključenje novonastalih zemalja iza „železne zavjese“ EU postalo bliska budućnost, počelo se uvidati da jedan od ključnih problema tih zemalja leži u transformaciji njihovih upravnih sustava. Naime, prvi put u povijesti proširenja EU-a u taj su klub trebale ući zemlje koje su veliki dio 20. stoljeća provele u sklopu jednopartijskih, nedemokratskih režima bivših komunističkih državnih tvorevina poput SSSR-a, Čehoslovačke ili SFRJ.⁴ Njihovi upravni sustavi bili su izgrađivani na bitno drugačijim postavkama od onih na kojima počivaju upravni sustavi zemalja Zapadne Europe.

Upravni sustavi bivših komunističkih zemalja – obilježeni visokim stupnjem politizacije, planskom ekonomijom, manjkom ugleda upravne službe, prenatravanjem instrumentalnim karakterom uprave uz nedostatak kapaciteta za javne politike, pretjerano ideološki obojeni itd. – nisu bili u stanju uključiti se u procese koji su proizlazili iz obveza članstva. To je bio presudan faktor za utvrđivanje nekoliko ključnih kriterija za buduće primanje novih, uglavnom postkomunističkih zemalja, u punopravno članstvo. Europsko

² Upravni kapacitet određene zemlje treba razlikovati od upravne komponente apsorpcijskog kapaciteta (vidi infra). Pod upravnim kapacitetom podrazumijeva se spremnost javne uprave određene zemlje da ispuni obveze koje za nju proizlaze s obzirom na činjenicu članstva u EU, dok se upravna komponenta apsorpcijskog kapaciteta odnosi na uži segment koji se tiče spremnosti javne uprave za upravljanje strukturnim fondovima. O upravnom kapacitetu Koprić, 2009.

³ To se ponajprije odnosi na zemlje poput Španjolske, Portugala i Grčke koje su ušle u Uniju nedugo nakon bolnih iskustava s nedemokratskim režimima. Upravo je članstvo u EU imalo stabilizirajući učinak na te zemlje i pomoglo im u izgradnji stabilnih i funkcionalnih demokratskih sustava (Loughlin, 2001.: 17).

⁴ Slična iskustva EU je imao u slučaju ujedinjenja Njemačke nakon pada Berlinskog zida. Međutim, zemlje Istočne Njemačke ponajprije su integrirane u zemlju sa stabilnim upravno-političkim sustavom, demokratskim standardima i funkcionalnim gospodarskim sustavom. Pored toga, nije se radilo o tako velikom broju zemalja koje su odjednom trebale ući u Uniju. Uspriješ, ujedinjenje Njemačke nije prošlo bez značajnih izazova za cjelokupan upravni sustav. Njemačka iskustva ukazivala su na oprez prilikom priključenja postsocijalističkih zemalja Srednje i Istočne Europe u članstvo EU-a.

vijeće na sastanku u Kopenhagenu 1993. postavilo je tri temeljne skupine kriterija za zemlje kandidatkinje (tzv. Kopenhaški kriteriji). Riječ je o političkom, ekonomskom i pravnom kriteriju za članstvo. Politički kriterij treba poslužiti kao mjerilo ocjene stupnja spremnosti zemalja kandidatkinja u pogledu demokracije i vladavine prava, zaštite ljudskih prava i prava manjina te prihvaćanja političkih ciljeva EU-a. Ekonomski kriterij stavlja naglasak na postojanje djelotvorne tržišne ekonomije, sposobnost svladavanja pritiska koji proizlaze iz konkurentskih odnosa i tržišnih zakonitosti unutar EU-a. Pravni kriterij usmjeren je na procjenu usklađenosti pravnih sustava budućih članica s pravnom stečevinom EU-a.

Međutim, ubrzo je postalo jasno da je *conditio sine qua non* za realizaciju spomenutih kriterija postojanje učinkovite i profesionalne javne uprave koja ima zadaću operativno provesti najveći dio posla vezanog uz priključenje EU i kasnije učinkovito ispunjavanje obveza koje proizlaze iz članstva. Stoga se javna uprava zemalja članica javlja kao ključni faktor provedbe javnih politika EU-a. To je dovelo do toga da je na sastanku Europskog vijeća u Madridu 1995. upravni kriterij postavljen kao dodatni kriterij za punopravno članstvo u EU (tzv. Madridski kriterij). Upravni kriterij ističe potrebu prilagodbe upravnog sustava određene zemlje s ciljem osiguravanja uvjeta za učinkovitu integraciju. Unija posebno stavlja naglasak na jačanje sveukupnog upravnog kapaciteta te stvaranje takvog sustava javne uprave koji će osigurati učinkovitu provedbu *acquisa* i javne politike EU-a.

2.2. Apsorpcijski kapacitet i fondovi EU-a

Upravni sustav posebno je značajan kad je riječ o upravljanju strukturnim fondovima u određenoj zemlji. Analize upravnih sustava tranzicijskih zemalja koje su ušle u EU 2004. pokazale su da se upravni kapacitet tih zemalja pojavljuje kao jedan od ključnih faktora apsorpcije sredstava strukturnih fondova. „Iskustvo novih zemalja članica EU-a u protekle dvije godine je mješovito. Dok je većina zemalja pokazala sposobnost nošenja s glavnim pitanjima vezanim uz EU, kao što je usvajanje zakonodavstva, njihova sposobnost da učinkovito planiraju i koriste strukturne fondove te da odgovore na šira pitanja konkurentnosti ostaje poprilično dvojbeno. Nadalje, u nekoliko zemalja postoje ozbiljne slabosti vezane uz djelovanje s obzirom na šire aspekte javnog menadžmenta, kao što su npr. rast fiskalnog deficita, dok je drugima bilo teško nositi se s problemima vezanim uz proces odlučivanja u EU.“ (Svjetska banka, 2006.: 1, 2)

Mogućnost optimalnog korištenja sredstava strukturnih fondova proporcionalna je razini spremnosti teritorijalnog upravnog sustava neke zemlje da prihvati i učinkovito utroši sredstva koja joj stoje na raspolaganju. Ta se pripremljenost pojedinog teritorijalnog upravnog sustava naziva sposobnošću upijanja odnosno apsorpcije (engl. *absorption capacity*) sredstava koja određenoj zemlji stoje na raspolaganju. Pod apsorpcijskim se kapacitetom, dakle, ponajprije podrazumijeva opseg u kojem je pojedina zemlja u mogućnosti učinkovito i djelotvorno utrošiti financijska sredstva koja joj kroz strukturne fondove stoje na raspolaganju (NEI, 2002.: 2). Prilikom određivanja količine sredstava dostupnih nekoj zemlji Europska komisija vodi se shvaćanjem da pojedina zemlja može apsorbirati sredstva inozemne financijske pomoći samo do određenog opsega. Apsorpcijski kapacitet stoga određuje sposobnost pojedine zemlje da kroz učinkovito i djelotvorno korištenje sredstava strukturnih fondova doprinese realizaciji općih ciljeva kohezijske politike.

Apsorpcijski kapacitet neke zemlje moguće je odrediti uz pomoć nekoliko elemenata. To su makroekonomski, upravni i financijski element apsorpcijskog kapaciteta (NEI, 2002.).

Makroekonomski faktor. Prva komponenta pomoću koje se određuje apsorpcijski kapacitet je makroekonomske naravi. Količina sredstava koja, u okviru strukturnih fondova, stoje na raspolaganju nekoj zemlji određena je dijelom makroekonomskog kapaciteta te zemlje. Procjenjuje se da svaka zemlja može učinkovito upiti sredstva samo do određene razine svojeg BDP-a. Europska komisija je taj kapacitet odredila na 4 posto BDP-a određene zemlje.

Upravni faktor. Druga komponenta o kojoj ovisi apsorpcijski kapacitet određene zemlje je upravne prirode. Na apsorpcijski kapacitet znatno utječe stupanj pripremljenosti javne uprave u određenoj zemlji da adekvatno upravlja sredstvima koja joj stoje na raspolaganju. Za jačanje apsorpcijskog kapaciteta presudna je pripremljenost javne uprave na razini središnje države te regionalne i lokalne samouprave – koliko su tijela javne uprave na tim razinama u mogućnosti aktivno sudjelovati u svim stadijima razvojne politike. „Upravni kapacitet moguće je odrediti kao sposobnost i vještinu središnje i lokalne vlasti da pripremi prikladne planove, programe i projekte u predviđenom roku, odlučuje o programima i projektima, organizira koordinaciju između ključnih partnera, da se nosi s upravnim zahtjevima i zahtjevima u pogledu izvještavanja te da prikladno financira i nadzire njihovu provedbu izbjegavajući neregularnosti u što je moguće većoj mjeri.” (NEI, 2002.: 2)

Financijski faktor. Treća komponenta o kojoj ovisi apsorpcijski kapacitet određene zemlje je financijske prirode. Financijski faktor se ocjenjuje kroz postojanje sposobnosti za sufinanciranje razvojnih projekata i privlačenje sredstava iz različitih izvora. Sredstva strukturnih fondova koja zemljama članicama stoje na raspolaganju uvelike ovise o mogućnosti sufinanciranja tih projekata iz domaćih financijskih izvora. Opće je pravilo da se iz sredstava strukturnih fondova sufinancira samo dio troškova razvojnog programa odnosno projekta. U pravilu, iz domaćih je izvora potrebno osigurati između 20 i 25 posto sredstava za financiranje aktivnosti koje su kroz pretpristupne instrumente bile dostupne zemljama kandidatkinjama. Uz to, potrebno je planirati financiranje na višegodišnjoj osnovi te osigurati potrebnu garanciju za financijska sredstva itd. Iz svega navedenog, jasno je da apsorpcijski kapacitet određene zemlje uvjetuje nekoliko faktora, a za njegovo podizanje na najvišu moguću razinu odgovornost, pored središnjih upravnih resora, snose i niže razine javne vlasti, posebice razina regionalne samouprave.

Od navedenih elemenata apsorpcijskog kapaciteta, najveći su izazovi upravo u području njegove upravne komponente. Stoga se ističe kako je: „Upravna struktura određene zemlje definitivno ... među najsnažnijim kriterijima koje treba uzeti u obzir kada se radi o upravljanju strukturnim fondovima.“ (Horvat, 2005.: 21) Dok makroekonomska, pa i financijska komponenta ne predstavljaju prevelik problem za zemlje kandidatkinje, dotle je situacija u pogledu upravnog kapaciteta nešto drukčija. Zato i većina analiza u kojima se procjenjuje pripremljenost određene zemlje za strukturne fondove najveći naglasak stavlja upravo na procjenu upravne komponente apsorpcijskog kapaciteta. Naime, prethodna dva elementa relativno su čvrste i mjerljive kategorije, dok je upravni kapacitet prilično fluidna kategorija. Nije ga lako kvantitativno odrediti, a u području upravljanja pretpristupnim i strukturnim fondovima, posebice u zemljama kandidatkinjama, u najvećoj ga je mjeri prvo potrebno izgraditi.

Apsorpcijski kapacitet u pretpristupnom razdoblju uvelike se razlikuje od tog kapaciteta u razdoblju nakon pristupanja u punopravno članstvo Unije. U pretpristupnom razdoblju zemlja kandidatkinja velikim dijelom samo prima sredstva koja uglavnom koristi za realizaciju različitih projekata. Uz pomoć tih sredstava najčešće se izgrađuje i jača njezin institucionalni kapacitet i priprema se za buduće korištenje sredstava dostupnih kroz strukturne fondove. U trenutku pristupanja u punopravno članstvo situacija se djelomično mijenja s obzirom na obveze koje u tom trenutku nastaju za pojedinu zemlju. Zemlja počinje sudjelovati u podmirivanju zajedničkih troškova funkcioniranja Unije pa se zbog toga aktivira obveza uplaćivanja sredstava u zajedničku europsku blagajnu. Sredstva koja nove zemlje članice uplaćuju u zajedničku europsku blagajnu, u pravilu, variraju između 1 posto i 1,3 posto njihovog BDP-a. Uz to, tu su i obveze financiranja provedbe *acquisa* koji postaje sastavni dio unutarnjeg pravnog poretka zemlje članice. Zbog toga je potrebno i izvjesno restrukturiranje rashodovne strane domaćeg proračuna na način da se omogući ravnomjernija raspodjela sredstava. U obzir je potrebno uzeti da se za ona sredstva koja se uplaćuju u europski proračun proporcionalno smanjuje ukupna količina sredstava za domaće proračunske korisnike. Drugim riječima, što se više uplaćuje u europsku blagajnu, to manje ostaje za financiranje domaćih potreba.

Uz to, sredstva koja su zemlji članici dostupna iz proračuna EU-a usmjerena su na financiranje samo nekoliko javnih politika. Nadalje, uz proračunska restrukturiranja, potrebno je i osigurati sufinanciranje najvećim dijelom za one javne politike koje se kvalificiraju za potporu iz sredstava strukturnih fondova. Riječ je o poljoprivrednoj i regionalnoj politici, s obzirom na to da su to dva najizdašnija područja javne politike EU-a. Na sredstva strukturnih fondova nije moguće računati ako se ne osigura adekvatno sufinanciranje iz domaćih izvora (Mrak, Uzunov 2005.: 63-65).

3. Tranzicijska iskustva i izazovi

Kad je riječ o iskustvima i izazovima koji postoje u tranzicijskim zemljama, onda je prije analize hrvatskih specifičnosti u pogledu korištenja fondova EU-a potrebno istaknuti nekoliko elemenata koji se tiču iskorištenosti sredstava iz fondova EU-a u drugim tranzicijskim zemljama, tj. onima koje su ušle u punopravno članstvo EU-a u prethodnim dvama krugovima proširenja.⁵ Te su zemlje prvi put zapravo imale šansu u potpunosti participirati u kohezijskoj politici EU-a te ugovarati i provoditi projekte razvoja u različitim upravnim resorima. Sudjelovale su u planiranju sadašnjeg proračunskog razdoblja i to tijekom prvih dviju godina punopravnog članstva, da bi se u potpunosti uklopile u sadašnje proračunsko razdoblje.

Glavni problemi s kojima se tranzicijske zemlje susreću kod upravljanja regionalnom politikom mogu se svrstati u nekoliko osnovnih grupa. Tako McMaster i Bachtler (2005.) glavne izazove za tranzicijske zemlje nalaze u području strateškog programiranja, institucionalnog oblikovanja te provedbe regionalne politike. Kad je o strateškom planiranju riječ, postoji dilema u pogledu određivanja prioriteta razvoja, harmonizacije s drugim politikama koje imaju utjecaj na razvoj te usuglašavanja nacionalnog ekonomskog rasta sa smanjivanjem razlika u stupnju razvoja među različitim dijelovima zemlje. Kao glavni izazovi u pogledu institucionalnog okvira ističu se problemi u pogledu upravljanja regionalnom politikom (centralizirano odnosno regionalizirano), učinkovita koordinacija između javnopravnih tijela na svim razinama javnog upravljanja te produbljivanje partnerstva između različitih aktera razvoja. Napokon, treća skupina izazova tiče se provedbe regionalne politike, i to posebno generiranja kvalitetnih projekata, njihove selekcije i procjene izvodljivosti, jačanja kapaciteta za njihovu provedbu da bi se smanjio jaz između stope ugovorenih i stvarno iskorištenih sredstava te kvalitetno praćenje i vrednovanje koje se pokazalo kao „...najizazovniji aspekt provedbe kohezijske politike EU-a u svim zemljama članicama“ (str. 19).

Kako trenutno proračunsko razdoblje završava tek krajem 2013., dostupni su podaci o iskorištenosti dostupnih sredstava samo za dio tog perioda (2007.-2010.) (KPMG, 2011.). Na temelju tih podataka moguće je steći parcijalni uvid u iskorištenost sredstava iz fondova EU-a u zemljama srednje i istočne Europe. Na tom području živi 102,1 milijun stanovnika s prosječnim BDP-om po glavi stanovnika od 8.990 eura. Vidljivo je (Tablica 1.) da je riječ o području u kojem postoje znatne razlike u veličini i ekonomskoj snazi između 10 zemalja. Najmanja je Estonija sa samo 1,3 milijuna stanovnika, a najveća Poljska s 38,2 milijuna. BDP po glavi stanovnika također varira između 5.682 eura u Rumunjskoj i 17.617 eura u Sloveniji.

⁵ Riječ je o osam tranzicijskih zemalja koje su postale članicama sredinom 2004. (Slovenija, Slovačka, Češka, Poljska, Mađarska, Litva, Latvija i Estonija) te Bugarskoj i Rumunjskoj koje su ušle u članstvo EU-a 1. siječnja 2007.

Tablica 1. Osnovni podaci o fondovima EU ta zemlje Srednje i Istočne Europe 2007-2013.

	Bugarska	Češka	Estonija	Mađarska	Latvija	Litva	Poljska	Rumunjska	Slovačka	Slovenija	CEE ukupno
Stanovništvo (mil.)	7,6	10,5	1,3	10,0	2,2	3,3	38,2	21,5	5,4	2,0	102,1
Godišnji BDP (mld. Eur)	36,0	145,9	14,5	98,4	18,0	27,4	353,7	121,9	65,9	36,1	917,9
BDP per capita (Eur)	4.764	13.890	10.821	9.830	7.993	8.232	9.266	5.682	12.149	17.617	8.990
Fondovi EU 2007-2013 (mld Eur)	6,7	26,3	3,4	24,9	4,5	6,8	65,3	19,2	11,4	11,4	172,6
EU fondovi per capita (Eur)	882	2.502	2.540	2.488	2.014	2.035	1.711	895	2.094	2.003	1.690
EU fondovi per BDP	2,6%	2,6%	3,4%	3,6%	3,6%	3,5%	2,6%	2,3%	2,5%	1,6%	2,7%

*temelji se na podacima Eurostata za 2010.

Izvor: KPMG, 2011.: 7

Kad je o dostupnim sredstvima riječ, vidljivo je (Tablica 1.) da tranzicijskim zemljama u razdoblju 2007.-2013. na raspolaganju stoji visokih 172,6 milijardi eura i to bez nacionalnog sufinanciranja, što u prosjeku iznosi 2,7 posto udjela u BDP-u tranzicijskih zemalja. Najveća količina sredstava iz fondova EU-a dostupna je prostorno i populacijski najvećim zemljama u regiji i to Poljskoj (65,3 milijarde eura), Češkoj (26,3) i Mađarskoj (24,9). Situacija je nešto drukčija kad je riječ o dostupnim sredstvima po glavi stanovnika i njihovom udjelu u BDP-u. U pogledu dostupnih sredstava po glavi stanovnika, najviše sredstava na raspolaganju stoji Estoniji (2.540), Češkoj (2.502) i Mađarskoj (2.488), dok najveći dio u BDP-u sredstva iz fondova EU-a imaju u Mađarskoj (3,6 posto) te baltičkim zemljama (od 3,4 do 3,6 posto).

Kad se sredstvima iz fondova EU-a pridodaju sredstva koja predstavljaju tzv. nacionalno sufinanciranje kohezijske politike, ukupni iznos sredstava dostupnih tranzicijskim zemljama iznosi 208,2 milijarde eura, tj. oko 2000 eura po glavi stanovnika (Tablica 2.). Iznos nacionalnog sufinanciranja za razdoblje 2007.-2013. iznosi 35,6 milijardi eura, odnosno 17,1 posto ukupne količine sredstava za financiranje kohezijske politike u 10 tranzicijskih zemalja.

Tablica 2. Osnovni podaci o iskorištenosti za zemlje Srednje i Istočne Europe 2007-2013.

	Bugarska	Češka	Estonija	Mađarska	Latvija	Litva	Poljska	Rumunjska	Slovačka	Slovenija	CEE ukupno
Dostupna sredstva 2007-2013 (mld. Eur)	8,0	31,0	4,1	29,3	5,0	7,3	82,1	23,3	13,4	4,8	208,2
Dostupna sredstva 2007-2013 per capita (Eur)	1.044	3.009	3.035	2.913	2.172	2.161	2.530	1.078	2.490	2.400	2.039
Ugovorena sredstva 2007-2010 (mld. Eur)	3,0	17,2	2,5	15,0	3,7	5,0	43,5	10,4	7,6	2,3	110,2
Ugovorena sredstva 2007-2010 per capita (Eur)	391	1.669	1.835	1.493	1.643	1.469	1.142	481	1.409	1.144	1.079
Plaćena sredstva 2007-2010 (mld Eur)	0,8	8,1	0,9	4,8	1,5	2,1	13,1	1,5	2,3	1,3	36,3
Plaćena sr. 2007-2010 per capita (Eur)	103	788	635	478	644	629	344	71	418	644	356
Omjer ugovaranja	37%	55%	60%	51%	76%	68%	53%	45%	57%	48%	53%
Omjer plaćanja	10%	26%	21%	16%	30%	29%	16%	7%	17%	27%	17%

*temelji se na podacima Eurostata za 2010.

Izvor: KPMG, 2011.: 8

Tranzicijske su zemlje tijekom četiriju godina provedbe kohezijske politike u tekućem programskom razdoblju ugovorile 53 posto od ukupno dostupnog iznosa, dok je krajnjim korisnicima u tom razdoblju isplaćeno 17 posto ukupno dostupnih sredstava. Najviše su sredstava ugovorile i ujedno krajnjim korisnicima isplatile dvije baltičke zemlje, Latvija (ugovoreno 76 posto, plaćeno 30 posto) i Litva (ugovoreno 68 posto, plaćeno 29 posto). Na začelju su Bugarska (ugovoreno 37 posto, plaćeno 10 posto) i Rumunjska (ugovoreno 45 posto, plaćeno 7 posto) koje, zajedno s Mađarskom (ugovoreno 51 posto, plaćeno 16 posto) i Slovenijom (ugovoreno 48 posto, plaćeno 27 posto) pripadaju u kategoriju ispodprosječne iskorištenosti sredstava. Ostale četiri zemlje (Estonija, Slovačka, Poljska i Češka) imaju iznadprosječnu stopu ugovaranja sredstava iz fondova EU-a.

Tablica 3. Ugovorena sredstva po tipu ulaganja

Tip ulaganja	Sredstva (000 eura)	%
1. Gospodarski razvoj	15,855	14,2
2. Energija	2,204	2,1
3. Okoliš	13,249	12,1
4. Zdravstvo	1,685	1,5
5. Razvoj ljudskih potencijala	20,445	18,6
6. Javna uprava	4,051	3,7
7. Istraživanje, razvoj i inovacije	10,486	9,5
8. Promet	32,412	29,4
9. Urbani i ruralni razvoj	6,138	5,6
10. Tehnička pomoć	3,667	3,3
Ukupno	110,192	100

Izvor: izračun na temelju KPMG-a, 2011.: 10, 11

Analizirane zemlje najviše su se koncentrirale na ugovaranje projekata iz područja prometa (29,4 posto) i razvoja ljudskih potencijala (18,6 posto) pa na ta dva područja otpada oko 48 posto ukupno ugovorenih sredstava. Slijede projekti iz područja gospodarskog razvoja (14 posto), zaštite okoliša (12 posto) te istraživanja, razvoja i inovacija (10 posto) itd. (Tablica 3.). Činjenica da je trećina dostupnih sredstava ugovorena u području prometa posljedica je činjenice da zemlje srednje i istočne Europe imaju znatno manje kilometara kvalitetnih prometnica (posebno autocesta) te slabije razvijenu željezničku infrastrukturu s prosječno manjom brzinom vlakova nego u ostatku EU-a (EK, 2010.: xiv). Visoka stopa ugovaranja projekata u području razvoja ljudskih potencijala također ukazuje na važnost ulaganja u obrazovanje i stručno usavršavanje kao jedan od glavnih faktora gospodarskog rasta koji proizlazi iz činjenice da regije s većom stopom obrazovane populacije imaju značajno veću stopu produktivnosti u odnosu na regije sa slabije obrazovanom populacijom, kao i brojne druge karakteristike koje pridonose regionalnom razvoju (EK, 2010.: 34, 35).

Evidentno je da su u dosadašnjoj fazi korištenja sredstava iz fondova EU-a najuspješnije male baltičke zemlje. Riječ je o zemljama koje su evidentno bile u stanju prevladati osnovne izazove koji su se našli pred tranzicijskim zemljama u pogledu

programiranja, institucionalnog okvira i provedbe kohezijske politike. Sve tranzicijske zemlje imale su dvogodišnji probni period tijekom prethodnog proračunskog razdoblja koji im je osigurao vrijedno iskustvo kasnijeg korištenja sredstava. No valja pričekati s pretjeranim optimizmom do kraja tekućeg proračunskog razdoblja da bi se stekla potpuna slika o uspješnosti pojedine zemlje. Stvarna potrošnja manje od jedne petine (stopa isplaćenosti 17 posto) dostupnih sredstava na polovini tekućeg programskog razdoblja ukazuje na to da apsorpcijski kapacitet tranzicijskih zemalja treba dodatno jačati usprkos činjenici da su te zemlje (osim Bugarske i Rumunjske) punopravne članice EU-a već skoro čitavo desetljeće.

4. Hrvatska realnost i izazovi

Iako Hrvatska ima praktična iskustva sa svim generacijama pretprijetne pomoći koje su od početka 1990-ih bile dostupne tranzicijskim zemljama, čini se da još uvijek postoji nekoliko ključnih područja na kojima je potrebno jačati kapacitet kako bi se podigla razina apsorpcijske sposobnosti. Hrvatska je imala iskustva s različitim instrumentima EU-pomoći, počevši od faze humanitarne pomoći tijekom 1990-ih, preko programa CARDS te kasnije PHARE, ISPA, SAPARD i napokon programa IPA (Đulabić, Manojlović, 2011.). Upravljanje sustavom pretprijetne pomoći provodi se putem decentraliziranog sustava provedbe.

Nekoliko je područja na kojima postoje glavni izazovi u pogledu upravljanja fondovima EU-a u Hrvatskoj. To su (a) uklapanje Hrvatske u sustav planiranja i provedbe kohezijske politike EU-a, (b) programiranje i priprema strateških projekata; (c) provedba i upravna koordinacija, (d) jačanje ljudskih potencijala u području kohezijske i općenito razvojne politike, (e) jačanje kapaciteta za sufinanciranje projekata razvoja te (f) reforma sustava lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj.

(a) Uklapanje Hrvatske u sustav planiranja i provedbe kohezijske politike EU-a.

S obzirom na to da će Hrvatska od 1. srpnja 2013. participirati u kohezijskoj politici EU-a, potrebno je osposobiti ključne aktere na državnoj, lokalnoj i regionalnoj razini da participiraju u toj politici. U vrlo kratkom roku potrebna je promjena mentaliteta iz „pretprijetnog“ u „punopravni“. U tom smislu potrebno je svladati pravila koja se tiču EU-fondova. Iako je mehanizam pretprijetnih instrumenata, posebno IPA-e, bio donekle građen po uzoru na strukturne fondove, trebat će se u relativno kratkom roku prilagoditi novim pravilima igre. Trebat će svladati novitete koji će vjerojatno postati sastavni dio buduće kohezijske politike. U tom pogledu posebno je važno pitanje koordinacije između različitih upravnih resora i različitih razina vlasti u okruženju višestupanjskog upravljanja (*multi-level governance*).⁶ Pri tome se ne smije zaboraviti da Hrvatska ulazi u klub u kojem su ostali stjecali iskustvo nekoliko godina. Tranzicijske zemlje koje su ušle u EU 2004. prije sudjelovanja u sljedećem proračunskom razdoblju imale su mogućnost dvije godine sudjelovati u prethodnom proračunskom razdoblju, što je predstavljalo svojevrsnu pripremu. Hrvatska to razdoblje neće imati. Središnja razina, a posebno lokalne i regionalne jedinice morat će svladavati materiju u hodu da bi se ravnopravno uklopile u novo proračunsko razdoblje. Uz to, nastaviti će se provoditi projekti iz programa IPA, a na raspolaganju će biti i sredstva dostupna tijekom šestomjesečnog razdoblja članstva u 2013., koja će se ugovarati i provoditi po pravilima koja vrijede za razdoblje 2007.-2013.

(b) Programiranje i priprema projekata. U pogledu strateškog programiranja Hrvatska je donijela nekoliko ključnih dokumenata i ugradila odredbe o strateškom planiranju u svoje zakonodavstvo. Prve generacije strateških dokumenata su donesene i brojni su

⁶ Višestupanjsko upravljanje je koncept koji se razvio upravo na proučavanju kohezijske politike EU-a, posebno njezinog načela partnerstva koje postavlja zahtjev za uključivanjem šireg kruga aktera javne politike u sve njezine stadije. Detaljnije o konceptu višestupanjskog upravljanja u Đulabić, 2007.: 27-50.

projekti provedeni. No još uvijek ostaje raditi na strateškom pristupu razvoju i integrirati sustav nacionalnog planiranja razvoja sa zahtjevima, načelima i pravilima kohezijske politike EU-a. Priprema projekata od ideje, preko projektne prijave do spremnosti za realizaciju treba biti ojačana kod subjekata u javnom, jednako kao i u privatnom sektoru i civilnom društvu. Provedena istraživanja apsorpcijskog kapaciteta na županijskoj razini (Puljiz, 2011.) pokazuju da u tom području postoji značajna razlika između pojedinih županija.

Potrebno je raditi na stvaranju zalihe strateških projekata koji su spremni za financiranje. Trebat će kontinuirano pripremati strateške projekte koji će biti podobni za financiranje iz EU-fondova. U tom smislu, znatno više sredstava značit će ujedno i znatno više projekata koje treba pripremiti za potencijalno financiranje. Umjesto da se kreditno opterećuju sljedeće generacije, treba se dodatno angažirati na pripremi strateških projekata za koje se mogu dobiti bespovratna financijska sredstva iz fondova EU-a. Zbog toga je strateški cilj države da kao cjelina što je moguće duže ostane podobna za financiranje iz financijski najizdašnijih područja kohezijske politike. Hrvatska se treba potruditi da sve statističke regije budu kategorizirane kao slabije razvijene regije u kontekstu nove kohezijske politike i to što je moguće duže. U tom smislu, ne treba lakonski i na temelju političkih kriterija pristupati relativno visokoj stopi razvijenosti pojedinih dijelova Hrvatske (Zagreb), već se koncentrirati na to kako da i ti dijelovi što je moguće duže imaju priliku iskoristiti financijska sredstva iz EU-fondova za strateški važne i financijski vrlo zahtjevne projekte. Podjela Hrvatske na dvije statističke regije koja je donesena u kolovozu 2012. (Đulabić, 2012., 2012a) može se smatrati pozitivnim pomakom u tom smjeru.

(c) Provedba i upravna koordinacija. Upravna koordinacija jedno je od kritičnih područja kad je riječ o upravnom kapacitetu za korištenje fondova EU-a. „Bez obzira na institucionalno uređenje za kohezijsku politiku EU-a, koordinacija i suradnja nadležnih ministarstava, subnacionalnih jedinica i agencija ključna je za efektivno upravljanje i provedbu.“ (McMaster, Bachtler, 2005.: 9) Dugo je Hrvatska imala rascjepkanu institucionalnu strukturu za upravno područje kohezijske politike. Europska i nacionalna komponenta razvoja tretirale su se dugo kao dva odvojena upravna područja, dok se unutar regionalne politike Hrvatske dodatno razlikovao stariji pristup koji je primijenjen na područja posebne državne skrbi, brdsko-planinska područja, otoke i grad Vukovar te noviji pristup koji se počeo razvijati 2009./2010. s donošenjem Strategije regionalnog razvoja i Zakona o regionalnom razvoju (Đulabić, 2011a). Treba očekivati da će se stariji pristup regionalnom razvoju u potpunosti napustiti i da će ga zamijeniti moderniji pristup vođenju regionalne politike koji će nastojati sanirati uzroke slabijeg razvoja određenih dijelova zemlje.

Dosad poduzeti koraci u pogledu reorganizacije i strateškog (pre)oblikovanja institucionalne strukture na središnjoj razini uglavnom su pozitivni, iako se u tom pravcu nije otišlo do kraja. Okupljanje ključnih institucija koje se bave domaćom razvojnom politikom i EU-fondovima pod jednu kapu, u Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU-a, trebalo bi uroditi uspješnim spajanjem domaće komponente politike razvoja s kohezijskom politikom EU-a. Šteta što tome nije pridodano i središnje tijelo državne uprave nadležno za državnu upravu i lokalnu samoupravu (Ministarstvo uprave) jer će se ti segmenti javne uprave pokazati kao ključni faktori poticanja razvoja. Sustav lokalne i regionalne samouprave treba dugoročno usmjeriti prema razvoju, jednako kao i modernizirati službenički sustav na središnjoj razini koji ima, također, vrlo važnu ulogu u budućem upravljanju EU-projektima. Različita ministarstva i druga javnopravna tijela

koja imaju različitu nadležnost trebaju dodatno razvijati i njegovati kulturu suradnje, dijaloga i zajedničkog rada na projektima razvoja. To se nameće i kao formalno-pravni zahtjev s obzirom na različite uloge koje u ciklusu javne politike imaju tijela upravljanja (*managing authorities*), posredovanja (*intermediate bodies*) i druga tijela predviđena propisima o fondovima EU-a.

Valja i dalje kontinuirano raditi na jačanju kulture partnerstva i dijaloga među različitim razinama vlasti i sa subjektima izvan javne uprave (gospodarstvo, civilno društvo). Različite razine vlasti morat će naučiti surađivati i uključivati više subjekata u donošenje strateških odluka koje se tiču razvoja. U tom smislu posebno je osigurati uvjete da institucionalni mehanizmi utemeljeni na načelu partnerstva (partnerska vijeća statističkih regija) ugrađeni u Zakon o regionalnom razvoju zaista zažive u praksi i postanu temeljni mehanizam realizacije partnerskog pristupa regionalnom razvoju u Hrvatskoj. Opasnost koja u tom pogledu postoji i koja je vidljiva i u drugim tranzicijskim državama je postojanje formalnog, a ne stvarnog partnerskog odnosa među akterima uključenima u rad različitih partnerskih foruma (McMaster, Bachtler, 2005.).

Podjela na dvije statističke regije u situaciji sadašnje teritorijalne podjele na 20 relativno malih županija i Grad Zagreb zahtijeva posebne institucionalne mehanizme koji će osigurati kvalitetnu koordinaciju unutar dviju statističkih regija. Stoga se uvođenje planskih odnosno razvojnih regija, koje će okupiti manji broj županija grupiranih u prirodne cjeline u okviru dviju statističkih regija, nameće kao nužan sljedeći korak. To bi trebalo osigurati bolju koordinaciju razvojnih aktivnosti na razini županija uz istodobnu mogućnost aplikacije svih dijelova Hrvatske za sredstva iz fondova EU-a po najpovoljnijim uvjetima. Takve planske regije poslužile bi kao pogodan okvir za oblikovanje i provedbu većih regionalnih projekata koji će pozitivno utjecati na razvoj širih područja.

(d) Ljudski potencijal. S povećanjem sredstava koja će biti dostupna za financiranje projekata razvoja javit će se i potreba za većim brojem obrazovanih i iskusnijih stručnjaka za rad na europskim projektima. Fluktuacija koja u tom pogledu postoji između javnog i privatnog sektora s vremenom će se vjerojatno intenzivirati i to ponajprije zbog boljih financijskih uvjeta na konzultantskom tržištu. To može negativno utjecati na ukupni apsorpcijski kapacitet u nadolazećem razdoblju. Teritorijalna struktura lokalne samouprave s velikim brojem malih jedinica ne pogoduje specijalizaciji lokalnih upravnih službenika za rad na europskim projektima. Zbog toga su te jedinice ovisne o pomoći regionalnih razvojnih agencija koje djeluju na području županija na kojima se te jedinice nalaze, središnjih tijela državne uprave, ali i privatnog, konzultantskog sektora.

Jedinice regionalne samouprave u tom su pogledu poduzele određene korake i zaposlile određeni broj službenika specijaliziranih za rad na europskim projektima. Za razliku od prijašnjeg razdoblja, danas dvije trećine županija ima više od desetoro službenika uključenih u pripremu i provedbu projekata EU-a. Pokazuje se da je za uspjeh u iskorištavanju dostupnih sredstava upravo to ključan faktor, a ne veličina županije odnosno stupanj njezinog razvoja (Puljiz, 2011.: 32, 33).

(e) Kapacitet za sufinanciranje. S obzirom na načelo dodanosti (*additionality*) kao jedno od temeljnih načela funkcioniranja kohezijske politike, neophodno je osigurati određeni dio sredstava za razvojne projekte iz domaćih izvora. Taj će iznos u novoj kohezijskoj politici varirati između 15 i 25 posto za slabije razvijena područja pa sve do 50 posto vrijednosti projekata koji se provode u razvijenim europskim regijama.

Ako se u obzir uzme da se dostupna sredstva povećaju gotovo 10 puta u odnosu na pretpristupno razdoblje, kapacitet sufinanciranja postaje značajniji.

Cijeli javni sektor, a posebno jedinice lokalne i regionalne samouprave kao krajnji korisnici sredstava iz fondova EU-a, moraju osigurati sredstva za financiranje aktivnosti koje prethode javljanju na natječaje i provedbi konkretnih projekata. U skućenim financijskim okolnostima lokalnih i regionalnih jedinica te vrlo visokom stupnju fiskalne centralizacije u odnosu na druge članice EU-a⁷, u Hrvatskoj je nužno poduzeti ozbiljne korake prema fiskalnoj decentralizaciji i jačanju fiskalnog kapaciteta jedinica lokalne i regionalne samouprave. Bez toga, jedinice lokalne i regionalne samouprave neće biti u stanju iskoristiti sve mogućnosti koje im stoje na raspolaganju u okviru kohezijske politike EU-a. Takva situacija potiče mentalitet ovisnosti o centralnoj državi i, u konačnici, znatno erodira pravo na lokalnu samoupravu koje podrazumijeva pravo i mogućnost lokalnih jedinica da uređuju i upravljaju bitnim dijelom javnih poslova.

(f) Lokalna i regionalna samouprava i poticanje razvoja. Sadašnji sustav lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj nije adekvatan za dugoročno poticanje lokalnog i regionalnog razvoja. Bez značajne fiskalne decentralizacije i teritorijalnog preustroja zemlje, lokalne jedinice i dalje će ostati puki receptori razvojnih aktivnosti, a ne njihovi primarni generatori. Teško je oteti se dojmu da je lokalna samouprava zapravo dugo vremena „pokvarena igračka u rukama politike“ (Koprić, 2012.) koju treba popraviti kako bi se stvorile pretpostavke da lokalna samouprava preuzme ključnu ulogu u ekonomskom razvoju. Stoga se jačanje konkurentnosti lokalnog i regionalnog gospodarstva javlja kao jedno od ključnih područja na kojima lokalne i regionalne jedinice trebaju uložiti ozbiljnije napore (Maleković, Puljiz, 2010.: 213, 214). Gradove, posebno one velike, potrebno je dodatno pozicionirati kao jedne od ključnih aktera lokalnog i regionalnog razvoja i prirodna okruženja za razvoj gospodarstva i otvaranje novih radnih mjesta na širim područjima. Činjenica je da Hrvatska ima četiri urbana središta (Zagreb, Split, Osijek i Rijeka) koja predstavljaju centre širih metropolitanskih područja i koji imaju realnu mogućnost postati budući zamašnjaci razvoja.⁸ Uz njih postoji još nekoliko subregionalnih centara od kojih samo neki od njih, i to ponajprije zbog svojeg geostrateškog položaja, mogu preuzeti sličnu ulogu, ali ipak manjih razmjera u odnosu na četiri najveća urbana centra.

Hrvatskoj je za kvalitetno obavljanje javnih poslova i poticanje društveno-gospodarskog razvoja potreban manji broj većih, personalno i financijski snažnijih regionalnih jedinica koje će predstavljati kičmu sustava politike regionalnog razvoja u budućem razdoblju. Prijedlozi za podjelu Hrvatske na pet samoupravnih regija već se prilično dugo zagovaraju u znanstvenim i stručnim krugovima (Koprić, Đulabić, Blažević itd.). Male jedinice nemaju kapacitet da uspješno preuzmu i obavljaju razvojnu funkciju, koja se – uz političku, upravnu, servisnu, a u novije vrijeme i ekološku ulogu – sve više nameće kao jedna od ključnih uloga suvremene lokalne i regionalne samouprave.⁹ Također, u malim samoupravnim jedinicama, institucije civilnog društva, jednako kao i gospodarski

⁷ Jurčina-Alibegović ističe da općine gradovi i županije „... sudjeluju s oko 18,2 posto u prihodima i 19,1 posto u rashodima nekonsolidirane opće države ili s oko 7 posto u bruto domaćem proizvodu. Hrvatska je u usporedbi s prosjekom 27 zemalja Europske unije i dalje u skupini visoko centraliziranih država ...“ (2012.: 34).

⁸ U EU se pod metropolitanskim područjem smatra urbana aglomeracija koja obuhvaća više od 250.000 stanovnika (EK, 2010.: x).

⁹ O različitim ulogama lokalne samouprave vidjeti Đulabić, 2010.; Koprić, 2012.

subjekti i lokalna javnost (mediji) slabije su razvijeni i nisu se u stanju aktivno i informirano uključiti u vrlo kompleksnu regionalnu politiku. Takva suradnja s poslovnim udruženjima vrlo je slaba i na razini jedinica područne (regionalne) samouprave.¹⁰

S druge strane, fragmentiran sustav lokalne i regionalne samouprave zahtijeva dodatno jačanje kulture partnerstva i suradnje ako lokalne jedinice žele iskoristi sve ono što im u okviru kohezijske politike stoji na raspolaganju.¹¹ U sadašnjim okolnostima u kojima se ne naziru ozbiljna nastojanja političkih elita da otvore pitanje teritorijalnog ustrojstva zemlje, čini se da je suradnja među jedinicama lokalne i regionalne samouprave apsolutni imperativ ako se želi postići sinergijski učinak i uspješno participirati u povlačenju dostupnih sredstava iz fondova EU-a.

¹⁰ Recentna istraživanja pokazuju vrlo nisku razinu suradnje županija „... s poslovnim udruženjima. Gotovo dvije trećine županija i agencija nije u protekle tri godine provelo ni jedan zajednički projekt s nekim poslovnim udruženjem. Tako nizak stupanj suradnje ima za posljedicu manjak kvalitetnih projekata snažnije usmjerenih prema potrebama gospodarstva, odnosno prema jačanju gospodarske konkurentnosti.“ (Puljiz, 2011.: 33)

¹¹ Za pregled razvoja lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj u proteklih 20 godina vidjeti Koprić, 2012a.

5. Zaključak

Uspjeh određene javne politike velikim dijelom ovisi o sposobnosti upravne koordinacije i provedbe, ljudskom potencijalu u upravi, mehanizmima strateškog planiranja razvoja, kapacitetu domaćih institucija za sufinanciranje projekata razvoja te napokon o sustavu lokalne i regionalne samouprave, tj. njezinoj ulozi u poticanju, promoviranju i stvaranju uvjeta za gospodarski razvoj. U novije vrijeme sve više do izražaja dolazi razvojna uloga jedinica lokalne i regionalne samouprave.

Razdoblje koje je pred Hrvatskom važno je zbog prilagodbe njezinog institucionalnog okvira učinkovitoj apsorpciji sredstava koja će biti na raspolaganju u okviru nove kohezijske politike. Iako tu politiku očekuju brojne novosti u sljedećem programskom razdoblju (2014.-2020.), njezine osnovne odrednice, kao i temeljna načela već su poznati. Kao što je pokazano, upravna komponenta apsorpcijskog kapaciteta posebno je važna jer priprema projektnih prijedloga i prijava na natječaj u velikoj mjeri spada u nadležnost javnopravnih tijela. Ta tijela u nemalom broju slučajeva figuriraju kao krajnji korisnici sredstava iz fondova EU-a.

Iskustva tranzicijskih zemalja za prve četiri godine programskog razdoblja 2007.-2013. pokazuju da su najbolje rezultate do sad pokazale male baltičke zemlje Latvija i Litva koje su ugovorile gotovo dvije trećine sredstava koja su im bila ukupno dostupna. U prosjeku, tranzicijske zemlje ugovorile su nešto malo više od pola ukupno dostupnih sredstava, dok im je u istom razdoblju isplaćeno nešto manje od petine ukupno dostupnih sredstava. Sve u svemu, apsorpcijski kapacitet tranzicijskih zemalja svakako treba jačati da bi u nadolazećem programskom razdoblju (2014.-2020.) stopa iskorištenosti sredstava bila još veća. U tom procesu čini se da javna uprava ima vrlo važnu ulogu.

Izazovi koji postoje za Hrvatsku mogu se svrstati u nekoliko grupa. Potrebno je što je moguće brže i kvalitetnije uklopiti se u sustav planiranja i provedbe kohezijske politike EU-a, osigurati kvalitetno strateško programiranje razvojnih aktivnosti, posebno velikih, strateški važnih projekata za razvoj širih područja. Potrebno je, također, osigurati učinkovite i djelotvorne mehanizme upravne koordinacije i provedbe kohezijske politike. To je posebno važno u slučaju koordinacijski intenzivne javne politike kao što je regionalna politika, koja traži usuglašavanje i zajedničku akciju središnjih upravnih resora, jednako kao i jedinica lokalne i regionalne samouprave te organizacija civilnog društva i poslovne zajednice. Ljudski potencijal posebno je važan u tom području jer je fluktuacija između javnog i privatnog sektora prilično izražena te je nužno iznaći mehanizme privlačenja i zadržavanja obrazovanih i sposobnih upravnih službenika. Napokon, sustav lokalne i regionalne samouprave posebno je značajan jer se jedinice lokalne i regionalne samouprave nerijetko nalaze u ulozi krajnjih korisnika projekata razvoja pa im je nužan kapacitet za sufinanciranje aktivnosti koje prethode samoj provedbi konkretnih projekata, poput izrade kvalitetne projektne prijave, financiranja prethodnih studija izvedivosti projekata itd. Hrvatski sustav lokalne i regionalne samouprave prilično je usitnjen pa će zahtijevati jačanje kulture partnerstva, međusobne suradnje i povezivanja malih lokalnih jedinica da bi se zajedničkim naporima ostvario sinergijski učinak na razvoj slabije razvijenih područja.

Kako je sljedećih nekoliko godina posebno važno za uklapanje cjelokupne javne uprave u europsku mrežu upravnih institucija, potrebno je cijeli sustav javne uprave dugoročno usmjeriti razvoju i iskoristiti priliku koja se otvara u okviru kohezijske politike EU-a.

Literatura

EC (2012.) Elements for a Common Strategic Framework 2014.-2020., Commission Staff Working Document, European Commission SWD (2012.) 61 final – Part I

EC (2012a) Elements for a Common Strategic Framework 2014.-2020., Commission Staff Working Document, European Commission SWD (2012.) 61 final – Part II

EC (2010.) *Investing in Europe's Future – Fifth Report on Economic, Social and Territorial Cohesion*. Luxembourg: Publications Office of the European Union

Đulabić, Vedran (2007.) Regionalizam i regionalna politika. Zagreb: Društveno veleučilište

Đulabić, Vedran (2010.) Novine u regionalnom razvoju i regionalnoj politici, rad predstavljen na savjetovanju Instituta za javnu upravu *Kakva reforma lokalne i regionalne samouprave?*, Zagreb, 22. travnja 2010. – u objavi

Đulabić, Vedran (2011.) Trendovi u razvoju regionalne samouprave u Europi i pouke za Hrvatsku, u: Barbić, Jakša (ur.) *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb: HAZU

Đulabić, Vedran (2011a) Ususret fondovima EU: hoćemo li iskoristiti ono što nam stoji na raspolaganju?, rad predstavljen na savjetovanju Instituta za javnu upravu *Lokalna i regionalna samouprava između gospodarske krize i članstva u EU*, Zagreb, 16. studenoga 2011.

Đulabić, Vedran, Manojlović, Romea (2011.) Administrative Aspects of Regional and Cohesion Policy in Croatia: In Search for a Better Coordination of Parallel Processes, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, vol. 11, no. 4

Đulabić, Vedran (2012.) Hoćemo li iskoristiti potencijal podjele Hrvatske na dvije statističke regije, *Administratio publica*, 29. kolovoza 2012. – <http://vdulabic.blog.com/2012/08/29/zasto-je-podjela-hrvatske-na-dvije-statisticke-regije-izvrnsna-odluka/>

Đulabić, Vedran (2012a) Argumenti protiv podjele Hrvatske na dvije statističke regije, *Administratio publica*, 11. rujna 2012. – <http://vdulabic.blog.com/2012/09/11/argumenti-protiv-podjele-hrvatske-na-dvije-statisticke-regije/>

Đulabić, Vedran, Škarica, Mihovil (2010.) The various statuses of local units in Croatia: case of lagging and geographically specific areas, rad pripremljen za OLA International Conference „Local authorities and their different statuses“ Zagreb, 9. i 10. lipnja, 2010. (u objavi)

Horvat, Andrej (2005.) *Why does Nobody Care About the Absorption? WIFO Working Papers, no. 258*. Vienna: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung

Jurlina-Alibegović, Dubravka (2012.) Fiskalna decentralizacija u Hrvatskoj – između želja i mogućnosti, u: Zakošek, Nenad (ur.) *1. forum za javnu upravu – Lokalna samouprava i decentralizacija*. Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert i Institut za javnu upravu, str. 29-54

Koprić, Ivan (2009.) Kritična važnost kapaciteta javne uprave za pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: jesu li važnije političke zapreke ili upravne mogućnosti?, u: Zbornik referata III. konferencije „Hrvatski javni sektor“, Opatija, 2-3. travnja 2009.

Koprić, Ivan (2012.) Lokalna samouprava u Hrvatskoj – pokvarena igračka u rukama politike, u: Zakošek, Nenad (ur.) *1. forum za javnu upravu – Lokalna samouprava i decentralizacija*. Zagreb: Zaklada Friedrich Ebert i Institut za javnu upravu, str. 7-28

Koprić, Ivan (2012a) Dvadeset godina lokalne i područne (regionalne) samouprave u Hrvatskoj, http://www.pravo.unizg.hr/_download/repository/Kopric-Dvadeset_godina_LRSMP_-_predavanja_2012.pdf

KPMG (2011.) *EU Funds in Central and Eastern Europe – Progress report 2007-10*. Budapest: KPMG

Loughlin, John (ur.) (2001.) *Subnational Democracy in the European Union: Challenges and Opportunities*. Oxford: Oxford University Press

Maleković, Sanja, Puljiz, Jakša (2010.) Izazovi novog pristupa upravljanju razvojem na lokalnoj i regionalnoj razini u Hrvatskoj, u: Brbić, Jakša (ur.) *Nova hrvatska lokalna i regionalna samouprava*. Zagreb: HAZU, str. 199-222

McMaster, Irene, Bachtler, John (2005.) *Implementation of structural funds in the new member states: ten policy challenges*. Glasgow: European policy research centre

Mrak, Mojmir, Uzunov, Vančo (2005.) *EU Development Funds and the Republic of Macedonia*. Skopje: General Secretariat of the Government of the Republic of Macedonia

NEI (2002.) *Key Indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds. Principal report – Final Report*. Rotterdam: NEI Regional and Urban Development

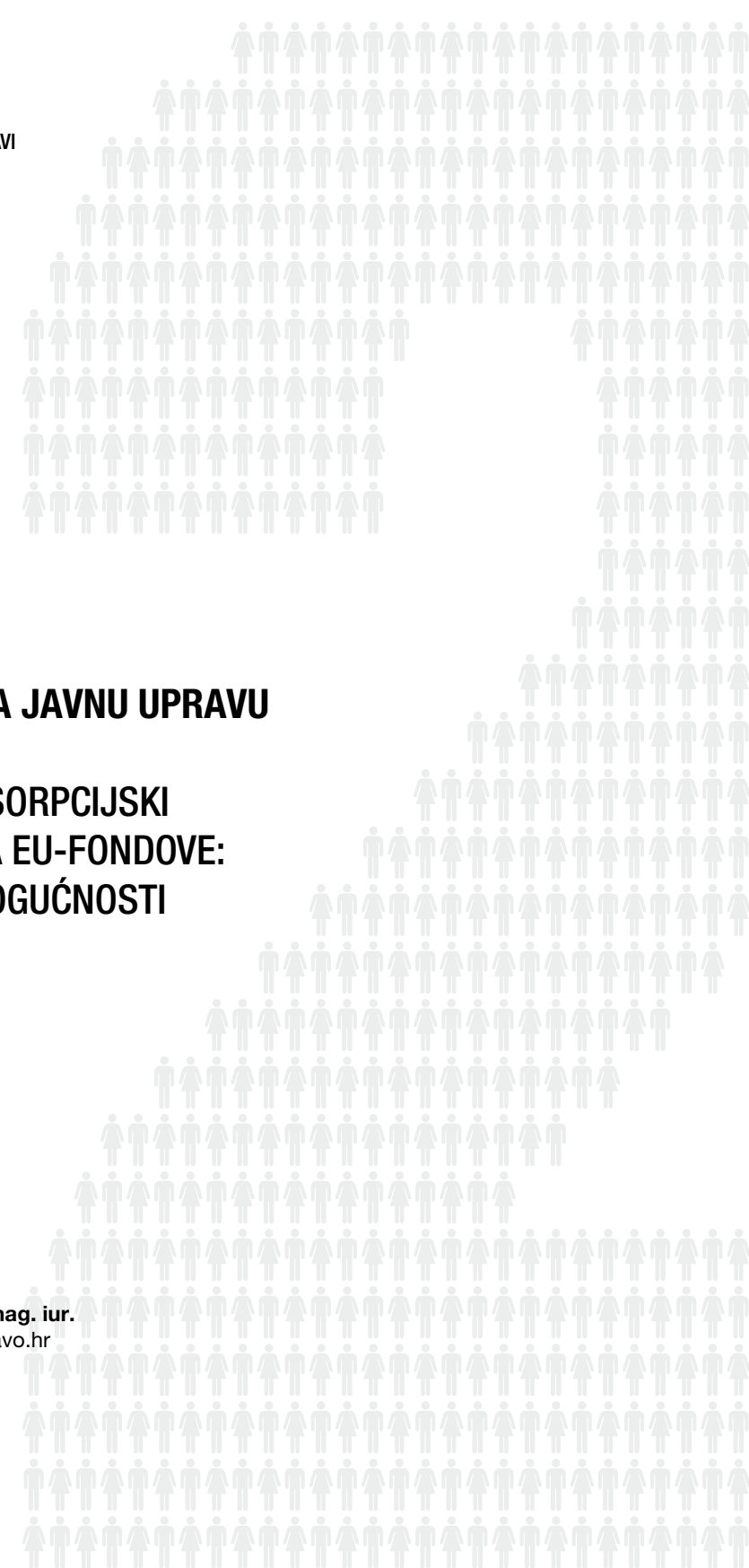
Puljiz, Jakša (2011.) *Analiza kapaciteta za korištenje EU fondova na županijskoj razini*. Zagreb: Institut za međunarodne odnose

World, Bank (2006.) *EU-8 Administrative Capacity in the New Member States: The Limits of Innovations? Poverty Reduction and Economic Management unit: Report Number 36930-GLB*

2. FORUM O JAVNOJ UPRAVI

SAŽETAK
2. FORUMA ZA JAVNU UPRAVU
FES - IJU
HRVATSKI APSORPCIJSKI
KAPACITET ZA EU-FONDOVE:
POTREBE I MOGUĆNOSTI

Romea Manojlović, mag. iur.
romea.manojlovic@pravo.hr



Regionalna politika (kohezijska politika), kao politika usmjerena smanjivanju gospodarskih razlika između regija europskih zemalja, od samog je nastanka Europskih zajednica, danas Europske unije, jedna od njezinih najizdašnijih politika. Preciznije, prema iznosu sredstava koje Europska unija namjenjuje za pojedinu svoju politiku, a koji iznosi 35,7 posto ukupnih proračunskih sredstava, regionalna politika u sadašnjem proračunskom razdoblju (2007. – 2013.) predstavlja drugu najvažniju politiku Unije. Usto, u novom proračunskom razdoblju 2014. – 2020. u svrhu poticanja regionalnog razvoja i ujednačavanja nejednakosti bit će izdvojeno još više novca.

S obzirom na skorašnje članstvo u Europskoj uniji i otvaranje mogućnosti korištenja europske regionalne politike, Hrvatska bi svoju pripremu trebala temeljiti na lekcijama koje su naučile druge, posebice nove članice Unije, kao i na vlastitom iskustvu s pretpristupnim fondovima.

S jedne strane, iskustva tranzicijskih zemalja u pogledu korištenja sredstava strukturnih fondova pozivaju na oprez i nužnost dobre pripreme i iskorištavanja mogućnosti regionalne politike. Naime, prema iznesenim podacima, tranzicijske zemlje su u razdoblju od 2004. do 2007., odnosno u razdoblju neposredno nakon ulaska u Uniju, u prosjeku uspjele ugovoriti samo 53 posto dostupnih sredstava, a od toga im je isplaćeno samo 17 posto. Naravno, postoji razlika među zemljama, međutim ni jedna tranzicijska zemlja nije uspjela potrošiti više od 30 posto ukupno dostupnih sredstava. Primjenjujući na situaciju u kojoj je trenutno Hrvatska, to bi značilo da Hrvatska mora i treba učiti iz iskustva tranzicijskih zemalja te se upoznati s glavnim pogreškama i slabostima, da bi ih sama uspjela izbjeći.

S druge strane, od trenutka svoga osamostaljenja, Hrvatska je financijski vezana uz Europsku uniju. Tijekom 1990-ih to je bilo ponajprije u obliku primanja humanitarne pomoći, no već od potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2001., Hrvatska je postala korisnica programa CARDS koji je prvi put omogućio da i hrvatske institucije dobiju uvid u način na koji europski fondovi funkcioniraju. Prava iskustva s pretpristupnim fondovima Hrvatska je ipak ostvarila tek 2005. kada je postala korisnicom programa PHARE, ISPA i SAPARD, a od 2007. joj je dostupan pretpristupni program IPA, koji je po svojoj strukturi sličan europskim fondovima i načinu njihova funkcioniranja. Iako hrvatske institucije sada imaju već nekoliko godina iskustva u provođenju europskih projekata, pravi izazovi tek predstoje.

Dodatan izazov hrvatskim institucijama predstavlja činjenica da će Hrvatska uskoro morati upravljati sredstvima koja će dolaziti iz raznih izvora financiranja. Naime, projekti koji su započeti u sklopu programa IPA nastaviti će se i nakon stupanja u punopravno članstvo i bit će prisutni u Hrvatskoj sve do 2019. Ulaskom u EU 1. srpnja 2013. Hrvatska će provoditi projekte iz postojeće kohezijske politike EU-a za razdoblje od 2007. do 2013. I napokon, od 1. siječnja 2014. započet će novo proračunsko razdoblje i nova kohezijska politika. Takva trodioba dodatno otežava snalaženje, planiranje i provedbu projekata i samim institucijama koje su u njih uključene, kao i zainteresiranoj javnosti.

Hoće li Hrvatska biti spremna u cijelosti iskoristiti mogućnosti koje su joj na raspolaganju u sklopu strukturnih fondova EU-a? Hoće li Hrvatska od trenutka stupanja u članstvo Unije biti sposobna godišnje iskoristiti iznos veći od milijarde eura, koji će joj postati dostupan? Preciznije, hoće li Hrvatska biti sposobna iskoristiti financijske mogućnosti koje europski fondovi nude i iskoristiti dobivena sredstva za poticanje dugoročnog razvoja, napretka i zadovoljenja javnih potreba? Jasno je da ni jedna zemlja ne može, niti je to potrebno, iskoristiti cjelokupni iznos sredstava koji europski fondovi stavljaju na raspolaganje, no potrebno je iz njih dobiti što više kako bi se efektivno potaknuo razvoj

pojedinih područja i osigurali maksimalni razvojni učinci, ali i nadoknadio vlastiti unos sredstava u proračun EU-a.

Odgovori na ova pitanja u apsorpcijskom su kapacitetu pojedine zemlje. Općenito se pod apsorpcijskim kapacitetom smatra mogućnost pojedine zemlje i njezinog upravnog sustava da učinkovito koristi sredstva iz europskih fondova. Kako je tijekom Foruma objasnio doc. dr. Vedran Đulabić, ovaj se kapacitet sastoji od nekoliko faktora. Prvi je makroekonomski faktor koji se iskazuje kao maksimalni iznos sredstava koji pojedina zemlja može apsorbirati, a kreće se oko 5 posto BDP-a pojedine zemlje. Drugi je ekonomski faktor koji se sastoji u mogućnosti zemlje da sufinancira određene projekte uz dobivena europska sredstva. Naime, europski fondovi nisu obećana zemlja u kojoj se sredstva daju bez ikakvih uvjeta. Kako bi se prisililo zemlje članice da i same ulažu i razmišljaju o vlastitoj regionalnoj politici, uz sredstva dostupna iz europskih fondova svaki domaći projekt treba sufinancirati i država članica, odnosno njezine institucije i organizacije koje u projektu sudjeluju. Prema tome, potrebno je osigurati i dovoljna financijska sredstva iz kojih će se odobreni projekti sufinancirati. Ipak, sigurno je lakše provesti velike infrastrukturne projekte (primjerice izgradnju željeznica), u kojima 75 posto sredstava dolazi iz europskih fondova, nego samostalno financirati cjelokupni trošak izgradnje, kreditima ili na bilo koji drugi način, trošenjem novca poreznih obveznika. Svi su sudionici Foruma ustvrdili da su europska sredstva ipak jeftinija od onih koja se nalaze na tržištu i ne samo da mogu potaknuti regionalni razvoj i omogućiti provedbu niza projekata, nego mogu zemljama omogućiti da određene ciljeve od općeg interesa ostvare bez nepotrebnog zaduživanja na domaćem ili međunarodnom tržištu i povećanja (najčešće već ionako velikog) javnog duga.

Na kraju, kao treći, ujedno i faktor spoticanja, javlja se faktor upravnih kapaciteta koji uključuje sposobnost pojedine zemlje, njezine središnje, regionalne i lokalne razine vlasti da na temelju međusobne suradnje upravlja sredstvima europskih fondova koja joj stoje na raspolaganju. Upravni kapacitet, naravno, ne čini samo organizacija javne uprave, već i koordinacija između institucija, kvaliteta, stručnost i motiviranost ljudi koji u njoj rade, kvalitetni propisi koji olakšavaju postupanja, a smanjuju nepotrebne troškove itd. Upravni kapacitet, šire gledano, znači sposobnost primjene cjelokupne pravne stečevine EU-a u svakoj zemlji članici i njezine potpune integracije u način funkcioniranja i djelovanja ostalih europskih zemalja. Upravo je taj faktor bolika svih tranzicijskih zemalja, pa tako i Hrvatske. Da je tome tako dokazuje i madridski sastanak Europskog vijeća 1995. kada je upravni kapacitet postavljen kao jedan od uvjeta za članstvo u EU. Iako su tranzicijske zemlje, a uskoro i Hrvatska, postale članice EU-a, njihov upravni kapacitet još nije na odgovarajućoj razini.

Svi su se sudionici Foruma složili da je u Hrvatskoj očit nedostatak upravnog kapaciteta. On postaje najočitiji upravo u području regionalne politike, kao jedne *cross-cutting*, multisektorske politike, koja prolazi kroz razna upravna područja i sve razine vlasti. U ovoj se politici nedostaci svake razine vlasti, svakog sektora, ali i svake institucije najbolje očitavaju i onemogućuju njezino efektivno ostvarenje. Tako regionalna politika može pokazati zdravstveno stanje čitavog sustava javne uprave.

Na žalost, sudionici Foruma su ustvrdili da trenutna dijagnoza kapaciteta hrvatske javne uprave nije obećavajuća te da on već sad nepovoljno utječe na mogućnost maksimalnog iskorištavanja sredstava iz europskih fondova. Ako ga se ne sanira, postoji ozbiljna opasnost da trenutkom ulaska u EU Hrvatska neće biti sposobna u maksimalnom omjeru privući i apsorbirati dostupna europska sredstva. Do sada su sredstva iz europskih

pretpristupnih programa dolazila gotovo besplatno, no stupanjem u članstvo Hrvatska postaje obvezna sudjelovati u europskim troškovima i sudjelovati u punjenju europskog proračuna. Neracionalno je davati sredstva, a pri tome ne iskoristiti mogućnosti koje se zauzvrat pružaju te tako uložena sredstva ne samo vratiti, nego i povećati.

Kako ojačati upravni kapacitet – neki temeljni problemi

Svrha 2. foruma bila je ukazati na probleme vezane uz hrvatski apsorpcijski kapacitet, posebno upravni kapacitet, a da bi se o njima pokrenula odgovarajuća javna rasprava. Jer ako postoji svijest o slabosti hrvatskog upravnog kapaciteta, postavlja se pitanje zašto taj problem još nije riješen? Drugim riječima, je li zaista nemoguće ojačati upravni kapacitet? Odgovor je u priznavanju problema i traženju odgovarajućih rješenja. Postoje metode i sredstva jačanja upravnih kapaciteta poznati u komparativnoj praksi i znanstvenoj literaturi. Hrvatska stoga ne treba smišljati nova rješenja, nego je dovoljno identificirati probleme, razmotriti alternative u njihovu rješavanju te primijeniti one koje odgovaraju kontekstu.

Jedan od osnovnih problema koji nagrizava hrvatski javni sektor jest problem **koordinacije**. Apsorpcija europskih sredstava zahtijeva iznimnu koordinaciju svih aktera: središnjeg tijela koje donosi nacionalnu strategiju – njome se određuju prioritete u koje ulaze svi projekti koji žele dobiti mogućnost primanja europskih sredstava – zatim tijela koja odlučuju o projektima, tijela koja osiguravaju koordinaciju između svih aktera, ali i tijela zaduženih za izvješćivanje i kontrolu. Na žalost, takva sveobuhvatna koordinacija ne postoji. Ne samo da ne postoji sveobuhvatna koordinacija, nego ne postoji ni osnovni preduvjet za bilo kakvu koordinaciju, tj. pravodobna razmjena informacija između svih tijela. Rješenje problema koordinacije počinje na osnovnoj razini, a to je međusobno komuniciranje svih aktera i dobrovoljna razmjena informacija. Ona mora postojati među tijelima na istome stupnju, primjerice među ministarstvima koja na razne načine sudjeluju u procesu, ali i među tijelima lokalnih i regionalnih razina te tijelima središnje države. U Hrvatskoj je zamjetan nedostatak komunikacije i u okviru manjih tijela, kao što su primjerice partnerska vijeća regija, osnovana prema novome Zakonu o regionalnom razvoju, a on nije endemski u ovom području, već je imanentan hrvatskoj upravnoj praksi. Tek odgovarajuća razmjena informacija može omogućiti kvalitetnu koordinaciju djelatnosti svih aktera. Naravno, ostvarenje tog cilja zahtijeva i promjenu organizacije kulture, iz reaktivne i inertne u proaktivnu kulturu u kojoj razmjena informacija više neće biti nepotreban teret i opterećenje, nego *conditio sine qua non* upravnog djelovanja.

Daljnju prepreku uspješnoj koordinaciji postavlja i postojeća struktura upravljanja pretpristupnim fondovima. U sklopu pretpristupnog programa IPA, Hrvatska je za pet operativnih programa osnovala pet operativnih struktura. Ta bi struktura trebala opstati i s ulaskom u EU. Međutim, očito je da je u takvom mnoštvu tijela upravljanja, tijela posredovanja i tijela za praćenje teško osigurati efikasnu koordinaciju. Ono čemu bi trebalo težiti jest stvaranje jednog jedinstvenog tijela upravljanja, radi bolje koordinacije i pojednostavljenja procedura. Također, sva bi ministarstva trebala imati samo koordinativnu ulogu, dok provedbenu ulogu moraju preuzeti druga, za to specijalizirana tijela.

Kao drugi problem sudionici Foruma istaknuli su postojeću **teritorijalnu strukturu lokalne i područne (regionalne) samouprave**. Već je poznato da postojeća teritorijalna podjela na 429 gradova i 126 općina te 20 županija ne zadovoljava. Lokalne jedinice,

koje zbog gubitka stanovništva postaju sve manje, ne mogu ispunjavati jednu od svojih osnovnih uloga, koja posebno u vrijeme svakodnevnih kriza postaje sve važnija – ne mogu preuzeti razvojnu ulogu i postati jedan od pokretača razvoja na svome području. Budući da korištenje europskih sredstava zahtijeva intenzivno uključivanje i lokalnih aktera, još se jednom poziva na potrebu teritorijalnog preustroja da bi sve lokalne jedinice bile sposobne samostalno se uključiti u borbu za sredstva iz europskih fondova.

Naravno, razgovor o europskim fondovima ne može proći bez razgovora o podjeli zemlje na *statističke regije*. Od 1. siječnja 2013. Hrvatska će, umjesto na dosadašnje tri, biti podijeljena na dvije statističke regije, Kontinentalnu i Jadransku Hrvatsku. Takva je podjela učinjena zbog jednostavne matematičke računice. Kohezijska politika Europske unije za razdoblje 2007. – 2013. ima tri strateška cilja. Prvi cilj, konvergencija, sastoji se u omogućavanju razvoja onih regija koje svojim prosjekom zaostaju za prosjekom EU-a, što se računa njihovim BDP-om. Smatra se da regija zaostaje i može koristiti sredstva iz ovog cilja ako joj je prosjek BDP-a manji od 75 posto prosjeka EU-a. U sklopu tog cilja troši se više od 80 posto sredstava strukturnih fondova. Također, sve regije koje ulaze u ovaj cilj moraju financijski manje sufinancirati odobrene projekte, odnosno sredstva iz strukturnih fondova iznose do 75 posto ukupnih troškova pojedinog projekta. Drugi cilj nazvan je regionalna konkurentnost i zapošljavanje, a za sredstva iz tog cilja mogu se natjecati bogatije i jače regije. Također, u tom cilju svaki odobreni projekt mora, u puno većem iznosu, biti sufinanciran iz domaćih sredstava. Napokon, treći cilj namijenjen je teritorijalnoj suradnji. Kako se, prema pravilima strukturnih fondova, regijom smatra područje koje ima između 800.000 i tri milijuna stanovnika, bilo je potrebno odrediti i podjelu Hrvatske koja će zadovoljiti tim zahtjevima. Smatra se da podjela na dvije statističke regije trenutno može zadovoljiti sve navedene zahtjeve. U suprotnome, podjela na veći broj regija dovela bi do toga da uskoro neke regije ne bi mogle sudjelovati u prvome cilju, odnosno u borbu za europska sredstva ušle bi s mnogo jačim regijama, a iznos koje bi morale sufinancirati bio bi puno veći. Ovakva statistička podjela nikoga ne oštećuje. Istaknuto je da europskih sredstava ima dovoljno, čak i više nego što će biti moguće iskoristiti te da hrvatske županije u sastavu dviju regija nisu međusobna konkurencija. Ovakva statistička podjela svima osigurava jednake i najpovoljnije uvjete za dobivanje sredstva iz strukturnih fondova.

Ipak, sudionici Foruma naglasili su da bi unutar dviju regija trebalo razmisliti o osnivanju planskih područja (drugim riječima planskih regija) koje bi grupirale određena veća područja i odredila prioritete njihova razvoja. Takve planske regije, kojih ne bi smjelo biti previše, a kao odgovarajući broj navedeno je njih pet, mogle bi u perspektivi prerasti u prave političke regije i izborne jedinice te bi mogle postati okosnica novog teritorijalnog preustroja Hrvatske, u kojem bi one preuzele ulogu drugostupanskih lokalnih jedinica.

Više sudionika Foruma istaknulo je i nužnost širokog shvaćanja da **domaća regionalna politika i europska regionalna politika** nisu dvije odvojene politike koje nemaju nikakvog međusobnog dodira. One čine istu politiku, provode je ista tijela, razlikuje se samo izvor sredstava iz kojih se financiraju. Potrebno je stoga ta dva paralelna procesa povezati u jedan jedinstveni i stvoriti proaktivnu regionalnu politiku koja će biti usmjerena uklanjanju uzroka regionalnih nejednakosti i poticanju održivog razvoja svih dijelova zemlje. Pozitivan iskorak u tom pogledu učinjen je osnivanjem Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske unije, međutim na tome se i dalje mora intenzivno raditi.

U sklopu regionalne politike nužno je shvatiti da jedini efektivan način njezina vođenja, i zapravo jedini način na koji se može računati na ikakva sredstva iz europskih fondova,

jest **dugoročno strateško planiranje**. Potrebno je odrediti koja su prioritetna područja i prioritetni sektori te unutar njih stvarati baze kvalitetnih projekata koji se mogu financirati iz domaćih i, naravno, posebno europskih izvora.

Naravno, nikakvo jačanje upravnog kapaciteta nije moguće bez **kvalitetnih i motiviranih ljudi**. Na žalost, trenutno u Hrvatskoj nedostaje stručnjaka specijaliziranih za bavljenje europskim fondovima. Financijska kriza očito onemogućuje daljnja zapošljavanja, no dodatna edukacija i obrazovanje svakako mogu pomoći u prevladavanju tog nedostatka. Kada se govori o ljudskim potencijalima, nije dovoljno naglasak staviti samo na državne službenike, nego i na lokalne i javne službenike koji u sklopu svojih dužnosti sve češće dolaze u kontakt s europskim fondovima. Na kraju, vrlo je važan i kapacitet privatnog i civilnog sektora da osmišljavaju odgovarajuće projekte i pažljivo ih pripreme.

Problemi i predložena rješenja iznesena na Forumu trebala bi potaknuti daljnju stručnu raspravu i predstavljati smjernice u kojem pravcu krenuti da bismo ojačali apsorpcijski kapacitet, a time i bolje koristili sredstva iz europskih fondova radi društvenog i gospodarskog razvoja.

FORUM ZA JAVNU UPRAVU

Modernizacija i inovativna reforma javne uprave ključni su element reforme države i javnog upravljanja u zapadnim zemljama od kraja 70-ih godina prošlog stoljeća. Osnovni smjer razvoja uključivao je promjenu paradigme javne uprave prema jačoj demokratizaciji i orijentaciji na građane, ali i većom efikasnosti i djelotvornosti kako bi se uhvatila u koštac s temeljitim društvenim i gospodarskim promjenama. U zemljama nastalima raspadom bivše Jugoslavije koje su se ujedno suočile s ratom i razornim posljedicama rata, a donekle i u drugim tranzicijskim zemljama, takav je razvoj javne uprave izostao, a globalne debate o reformi javne uprave zaobišle su domaći javni diskurs.

Tijekom 90-ih, u kontekstu tranzicije, u Hrvatskoj se stvarala država i novi gospodarski sustav, a pratila ih je i rekonstrukcija javne uprave. I dok su u početku promjene u javnoj upravi bile vođene centralističkom vizijom, u novom tisućljeću decentralizacija postaje vodeći koncept, ali nerijetko s nejasnim sadržajem i neadekvatnim temeljima za provedbu. U cjelini, izostala je temeljita reforma javne uprave koja bi uvela ključne institucionalne inovacije i stvorila koherentan sustav utemeljen na suvremenim vrijednostima odgovornosti, efikasnosti, transparentnosti, vladavini prava, te funkcionirajućim institucijama. Ti su propusti posebno vidljivi u kontekstu aktualne gospodarske i političke krize s negativnim posljedicama na društveni i gospodarski razvoj.

Friedrich Ebert Stiftung i Institut za javnu upravu iniciraju promišljanje i raspravu o vodećim konceptima i idejama u okviru politike upravne reforme i potiču formuliranje preporuka koje bi mogle poslužiti kao okvir i sadržaj reformskog procesa. U tu svrhu djeluje Forum za javnu upravu koji se temelji na slijedećim načelima:

Članovi su stručnjaci iz akademskih, ali i drugih institucija, a u Forumu sudjeluju na poziv organizatora.

Forum se sastaje tri puta godišnje, pri čemu se raspravlja na temelju dva teksta koja razmatraju istu ključnu temu iz različitih perspektiva.

Sastanci Foruma su zatvorenog tipa.

Nakon sastanka objavljuje se brošura koja sadržava oba teksta te sažetak rasprave, a s kojom će biti upoznati političari i mediji.