

UPRAVLJANJE APSORPCIJSKIM KAPACITETIMA U KORIŠTENJU FONDOVA EUROPSKE UNIJE- IZAZOVI PANONSKE REGIJE

UDK 339.923 (497.5:4-67 EU)

Stručni rad

Anton Devčić, dipl.oec.

Regionalna razvojna agencija Požeško-slavonske županije d.o.o.

Županijska 7, Požega, Republika Hrvatska

Telefon: 034-290-242 Fax: 034-290-243 E-mail: anton.devcic@gmail.com

Marko Šostar, univ.spec.oec.

Regionalna razvojna agencija Požeško-slavonske županije d.o.o.

Županijska 7, Požega, Republika Hrvatska

Telefon: 034-290-253 Fax: 034-290-243 E-mail: marko.sostar.hr@gmail.com

SAŽETAK - Apsorpciju fondova Europske unije, ključni dionici u pripravi i provedbi projekata najčešće percipiraju u kontekstu broja projektnih prijedloga koji su ostvarili sufinanciranje Europske komisije, kao i u kontekstu iznosa na taj način ostvarenih sredstava. Projekti koji se sufinanciraju na ovaj način su posljedica provedbe unaprijed planiranog spleta aktivnosti, angažiranja određenih resursa i implementacije ideja, koje su korištenjem metodologije upravljanja projektnim ciklusom pretočene u konkretne prijedloge. Ostvareni iznos, broj projekata, kao i njihov posredan i neposredan utjecaj na razvoj socio-ekonomskih uvjeta u Republici Hrvatskoj odnosno u Panonskoj regiji, je u posljednje vrijeme široko prisutna tema kojom se bave sve veći broj autora. No, vrlo mali broj autora se bavi tematikom potencijala u apsorpciji fondova, kao jednog od bitnih determinanti u količini, iznosu, broju i obliku od Europske unije financiranih projektnih prijedloga. Ako projekt promatramo kao posljedicu i rezultat sustavnog cikličkog procesa, tada se apsorpcijski kapaciteti mogu definirati kao nužan i nezaobilazan preduvjet za pripremu i provedbu istih. Osim toga, uz činjenicu da postoje određene determinante apsorpcijskih kapaciteta na koje je nemoguće utjecati, stoji i činjenica da postoje i determinante na koje je moguće utjecati s nacionalne, regionalne, pa i lokalne razine. Upravo postupci i primjena takvih modela koja imaju konkretan pozitivan utjecaj na povećanje apsorpcijskih kapaciteta, su predmet ovoga rada. Naime osim što se u radu prikazuje presjek domaće i inozemne znanstvene literature koja se bavi različitim modelima mjerenja apsorpcijskih kapaciteta u privlačenju fondova Europske unije, rad se bavi istraživanjem te konkretnom problematikom unapređenja apsorpcijskih kapaciteta regije Panonske Hrvatske.

Ključne riječi: Apsorpcijski kapaciteti, upravljanje kapacitetima, fondovi Europske unije, modeli mjerenja apsorpcije

SUMMARY - The absorption of EU funds, the key stakeholders in the preparation and implementation of projects often perceived in the context of proposals that are financing from the European Commission, as well as in the context of the amount in this way achieved funds. Projects co-financed in this way are the result of the implementation of previously planned mix of activities, recruitment of specific resources and implementation of ideas, which are using the methodology of Project cycle management transformed into concrete project proposals. Actual amount of funds implemented through the projects, the number of projects, as well as their indirect and direct impact on the development of socio-economic conditions in the Republic of Croatia or in the Pannonian region, are in the last time widely present topics which are dealing by growing number of authors. Simultaneously, very few authors are dealing with the potential to absorb the funds, as one of the important determinants of the quantity, amount, number and shape of the European Union funded project proposals. If the project is perceived as the outcome and the result of systematic cyclical process, then the absorption capacity may be defined as a necessary and indispensable precondition for preparation and implementation of the projects. Nevertheless, beside the fact that there are certain determinants of absorption capacity on which it is impossible to influence, is the fact that there are determinants on which can be affected from the national, regional and local levels. Such processes and use of such models that have a specific positive impact on increasing of absorption capacity is the subject of this paper. Namely, except that, the paper shows the cross section of domestic and foreign scientific literature dealing with various models of the measurement of absorption capacity in attracting EU funds, the paper deals with the research and the specific issue of improving the absorption capacity of Croatian Pannonian region.

Keywords: Absorption capacity, capacity management, European Union funds, absorption measurement models

1. UVOD

Fondovi Europske unije kao dostupni izvor financiranja različitih projektnih ideja, kao čimbenik koji definitivno ima potencijal koji može doprinijeti lokalnom, regionalnom i nacionalnom socio-ekonomskom razvoju, su sve prisutnija tema rasprava u stručnim i znanstvenim krugovima. Zapravo, Republika Hrvatska slijedi trend ostalih zemalja, u kojima su se dionici ponašali na isti način: što su fondovi Europske unije bili brojniji po svom sadržaju i opsegu, to se veći broj dionika uključivao s jedne strane u pripremu i provedbu projekata, a s druge strane u stručnu raspravu o različitim pitanjima koje svuda i na različite načine prate fondove Europske unije. Naime, dionici koji se svakodnevno bave poslovima pripreme i provedbe projekata, praćenja provedbe, programiranja, evaluacije, izvještavanja i svim drugim aktivnostima, odnosno oni kojima su financiranja putem fondova Europske unije posao, oni su uglavnom usmjereni na jedan jedini cilj koji je vrlo jasno i nedvojbeno definiran, a to je ostvariti što je moguće više sredstava, kroz što je moguće više projekata. Tako definiran cilj je teško konačno i definitivno ispuniti, odnosno ostvariti svojevrsnu apsolutnu iskorištenost fondova Europske unije. Ne zato što netko od dionika nije za to sposoban, pa će sredstva ostati neiskorištena, već zato što je provedba projekata zapravo provedba planiranih aktivnosti, a one se svaki put i na način kako je to planirano i ne moraju ostvariti. Osim toga, s druge strane je nemoguće doseći razinu, da svi pripremljeni projekti ostvare i financiranje. Ako uz ove uzmemo u obzir još jednu opću činjenicu, da će se uvijek moći pripremiti više projekata i implementirati više sredstava iz fondova Europske unije, kao jasno posljedica se nameće, da će uvijek postojati određeni vakuum između želja, ideja, planova, projekata koji se žele financirati i onog ostvarenog i financiranog iz fondova Europske unije.

Dakle, apsolutna iskorištenost sredstava Europske unije ostaje kao jedan idealan, ali na neki način u potpunosti nikad ostvariv cilj, čijem se ostvarenju može doprinositi i stalno se doprinosi kroz implementaciju različitih projekata. Nadalje, sama razina uspješnosti u privlačenju i implementaciji sredstava kroz fondove Europske unije, ne znači istu razinu uspješnosti u doprinosu socio-ekonomskom razvoju, upravo suprotno. To je prije svega pitanje efikasnosti i efektivnosti upotrebe doniranih sredstava. Danas se poboljšanje efikasnosti i efektivnosti javne potrošnje nalazi visoko na listi većine političkih programa, zbog rastućih pritisaka na uravnoteženost proračuna (Mandl, 2008:28).

Međutim, kada govorimo o načinima kako se mjeri uspješnost u ostvarenom financiranju iz fondova Europske unije, postoje različiti modeli mjerenja. Dionici koji su zaposleni na operativnim razinama provedbe projekata mjere kvalitetu svoga rada kvantitativnim pokazateljima provedenih projekata.

No, uvjetno rečeno, dionici više razine, koji skrbe i odgovorni su za socio-ekonomski razvoj svoje institucije, poduzeća, udruge, grada, općine,

županije, pa sve do nacionalne razine svakako moraju uzeti u obzir i kvalitativne pokazatelje projekata koji su ostvarili financiranje kroz fondove Europske unije. Iluzorno i nerealno je pretpostaviti da će se svi navedeni dionici time baviti, odnosno da će pristupiti ocjeni projekata na taj način, no oni svakako trebaju proširiti svoju usku percepciju definicije uspješnosti ostvarivanja financiranja projekata iz fondova Europske unije.

Problem je da mjerimo ono čemu težimo ili pak mjerimo ono što je relativno lako mjeriti. Tako se razvoj mjeri uglavnom kroz bruto domaći proizvod koji je lako mjeriti i stoga je postao fiksacija ekonomista diljem svijeta (Stigitz, 2009:66).

Slično tomu, vrijednost i broj projekata jest zaista samo jedna od brojnih varijabli kojom se mjeri uspješnost u ostvarivanju financiranja projektnih ideja iz fondova Europske unije.

2. APSORPCIJSKI KAPACITETI

Ostvarenje financiranja projekata je jedna strana percepcije i mjerenja uspješnosti u korištenju fondova Europske unije, i kao takva, ona je determinirana kapacitetima kojima se raspolaže, i koji su neophodni za pripremu i ostvarivanje implementacije projekata. Ovdje jasno i nedvojbeno vrijedi činjenica, da regija koja raspolaže sa značajnijim apsorpcijskim kapacitetima ima istodobno i veće šanse da se na njenom području povuče više sredstava i da se implementira više projekata.

Međutim, ono što je neovisno o veličini i apsorpcijskom kapacitetu regije, jest da se uvijek može učiniti još jedan korak u smjeru povećanja apsorpcijskih kapaciteta. Istina, ti kapaciteti su jednim dijelom unaprijed definirani i na njih se teže može utjecati, no postoji i dio kapaciteta na koje se može i mora utjecati, naravno pod pretpostavkom da se želi značajnije doprinijeti socio-ekonomskom razvoju korištenjem fondova Europske unije. Ovom tematikom se bave brojni autori, uglavnom u nama susjednim zemljama: Mađarskoj, Češkoj, Slovačkoj, Rumunjskoj i Poljskoj. Svi autori govore u kontekstu velikih Kohezijskog fonda (KF) i Strukturnih fondova Europske unije (SF). Ovaj rad je također rađen na način da se uzimaju u obzir zakonitosti ovih fondova, koji će Hrvatskoj biti dostupni odmah po pristupanju u članstvo. Osim toga aktualni natječaji, kao npr. IPARD, su u svojoj i po svojim mehanizmima u osnovi isti kao i ovi veliki fondovi.

Tako apsorpcijske kapacitete za efektivno korištenje fondova Europske unije pojedini autori promatraju i kroz aspekt spremnosti za to neophodnih kapaciteta, pa se tako navode sljedeće determinante efektivnosti apsorpcije (Daszuta, 2010:6):

- 1) *Financijska spremnost*
- 2) *Institucionalna spremnost*
- 3) *Spremnost osoblja*
- 4) *Zakonska ili pravna spremnost*
- 5) *Dokumentacijska spremnost*

Apsorpcijski kapaciteti se mogu definirati i prema tri glavna čimbenika kao (Duduiala-Popescu, 2009:3):

- 1) *Makroekonomski apsorpcijski kapacitet*
- 2) *Financijski kapacitet*
- 3) *Upravljačko-administrativni kapacitet*

Sukladno tome mnogi autori, ova tri područja percipiraju potpuno isto, поближе ih opisujući kao (Šumpikova i dr., 20004:2):

- 1) *Makro-ekonomski kapacitet apsorpcije* može se definirati i mjeriti u smislu BDP-a pri čemu gornja granica za strukturne fondove i kohezijski fond zajedno je obično definirana kao 4% BDP pojedine zemlje
- 2) *Financijska sposobnost apsorpcije* može se definirati kao sposobnost za sufinanciranje programa i projekata koje financira EU, sposobnost da se planira i jamči nacionalni doprinos u višegodišnjim budžetima EU, kao i sposobnost prikupljanja tih doprinosa od nekoliko partnera (državnih, regionalnih i lokalnih vlasti, privatnih tijela), zainteresiranih za provedbu programa ili projekta;
- 3) *Administrativna sposobnost* se može definirati kao sposobnost i vještinu središnje, regionalne i lokalne vlasti za pripremu prikladnih planova, programa i projekata na vrijeme, kao sposobnost odlučivanja o programima i projektima, zatim sposobnost organiziranja koordinacije među glavnim partnerima, sposobnost nošenja s administrativnim zahtjevima i zahtjevima izvješćivanja, te sposobnost da se financiranje i nadzor provode adekvatno, izbjegavajući nepravilnosti koliko god je to moguće.

3. KVALITETNO PLANIRANJE I UPRAVLJANJE

Čak i onim zemljama ili regijama, institucijama ili kako god definirali potencijalnog korisnika EU fondova, gdje postoje ili su na raspolaganju objektivno puno bolji apsorpcijski kapaciteti i tamo je potrebno kvalitetno planiranje. Može se čak reći da su kvalitetni kapaciteti u dobroj mjeri posljedica kvalitetnog planiranja.

Kada govorimo o regiji Panonskoj Hrvatskoj koja je evidentno ograničenih kapaciteta, barem u financijskom smislu, tada je jasno da je u takvom slučaju kvalitetno planiranje još i važnije. Ono je od presudnog značaja, kada govorimo o trenutno dostupnim sredstvima Europske komisije, a o velikim fondovima koji dolaze, da i ne govorimo. Koliko daleko idu neke regije u Europi, govori činjenica da neki znanstvenici razvijaju i primjenjive modele inteligentnih regija. To su regije, koje su prije svega svjesne ograničenosti svojih kapaciteta, dakle imaju potpuno objektivno definirane osnove s kojih polaze. Jednom kad jasno i objektivno definiraju svoje mogućnosti, oni puno lakše i objektivnije planiraju. Također, oni nastoje izraditi planove, strategije, koje su primjenjive, provedive, ali sa konkretnim implikacijama na razvoj. To su regije, koje nastoje svoje evidentne nedostatke u korištenju fondova Europske unije sustavno eliminirati, te se na taj način iz slabije razvijenih regija podići u razvijene regije.

Koncept Inteligentnog upravljanja regijom ili Model inteligentne apsorpcije fondova nalazi

probleme na razini upravljanja, kulture ili prakse upravljanja, financijskih sredstava, pružanja kvalitetnih usluga, ljudskih kapaciteta, vanjskih resursa, administrativnih kapaciteta, kontrole, monitoringa itd. (Pylak, 2009:70).

No takav model nudi rješenje kroz sustavan rad i sustavne aktivnosti koje se sastoje iz:

- 1) *Razvoja institucionalnog sustava za upravljanje razvojem i implementacijom fondova Europske unije;*
- 2) *Biranje i provedbe strateških sinergijskih projekata (po kriterijima efikasnosti, efektivnosti, financiranja, monitoringa i promocije);*
- 3) *Pripreme strateških sinergijskih projekata od nove regionalne institucije: Inteligentnog centra za strateške analize*

Ono što je prisutno unutar brojnih i različitih primjera dobre prakse susjednih zemalja, a uvažavajući specifičnosti Republike Hrvatske, odnosno regije Panonske Hrvatske, te ono što može direktno doprinijeti povećanju i poboljšanju apsorpcijskih kapaciteta, a time potencijalno i socio-ekonomskom razvoju regije, se može provesti kroz niz komplementarnih aktivnosti koje se mogu grupirati u nekoliko područja. Pri tome moramo naglasiti da su svako od ovih područja međuzavisno i među-uvjetovano, dakle to su kako slijedi:

- 1) *Kvalitetni razvojni dokumenti*
- 2) *Kvalitetno definirani prioriteti*
- 3) *Kvalitetni razvojni projekti*

3.1. Kvalitetni razvojni dokumenti

Pod razvojnim dokumentima se uglavnom podrazumijevaju nekadašnji Regionalni Operativni Programi (ROP), zatim Županijske razvojne strategije (ŽRS) kada govorimo o NUTS III razini ili županijama. Međutim, kada govorimo o općinama ili gradovima tu su Programi ukupnog razvoja (PUR).

Govoreći o kvaliteti Županijskih razvojnih strategija, možemo reći da su to svakako unaprijeđene verzije nekada važećih Regionalnih operativnih programa. Ovi su dokumenti rezultat koordiniranih akcija Ministarstva regionalnog razvoja, što u slučaju ROP-ova nije uvijek i svuda bio slučaj.

Nadalje strategije su rađene istovremeno, a ne kao ROP-ovi u razmaku po nekoliko godina od županije do županije. Ono što je također korak naprijed jest činjenica da su u njih između ostalih implementirani i usklađeni zajednički prioriteti svih županija koje pripadaju određenoj NUTS II regiji. Što je dobro s aspekta zajedničkog nastupa u zajedničkim projektima na razini regiji, ili dvije, tri ili više županija.

O tome koliko su ti zajednički prioriteti zapravo odgovarali svakoj od županija, to još uvijek ostaje pitanje, jesu li zajednički prioriteti usvojeni iz stvarnih potreba ili iz želje da se ostane dobrim partnerom na razini regije, o tome će biti više govora u idućem dijelu rada.

Također, važna osobina koju imaju Županijske razvojne strategije, a mora se spomenuti, jest da su one konkretniji dokumenti koji u pravilu sadrže akcijske planove s planiranim projektima, s

pripadajućim mjerilima i odgovarajućim pokazateljima uspješnosti.

Strategije definitivno mogu biti ocijenjene više nego dobrom ocjenom, no uzevši u obzir da su osobe koje su bile uključene u izradu ovih dokumenata iskusnije četiri, pet, a neke i više godina od izrade Regionalnih operativnih programa, te da je vertikalna i horizontalna komunikacija i koordinacija bila puno bolja, vidljiviji pomak očekivan.

Međutim, dvojba koja ostaje, ako i previdimo neke tehničke poteškoće i zasigurno velike razlike u iznosima koje su naplaćivale tvrtke koje su angažirane kao vanjski ocjenitelji Županijskih razvojnih strategija, je znaju li dionici, barem oni ključni, čemu služe razvojne strategije ili pak ne znaju?!

Dojam koji ostavljaju ljudi koji rade strategije, ljudi koji koordiniraju izradama ovakvih strategija, jest da su u većini slučajeva ovakve strategije samo nužni dokumenti koji moraju biti izrađeni, čisto da bi se ispunila forma. Jedino što im je važno da u strategijama bude dovoljno prioriteta i ciljeva, da se na taj način u njih mogu uklopiti najrazličitiji projekti. Ovako dokumenti gube na kvaliteti i ne mogu se smatrati planskom podlogom, a kamoli podlogom za usmjerenim razvojem. Nažalost, većina gore spomenutih dionika na taj način participira u izradi ovakvih dokumenata, što zbog sebe samih, a što zbog dionika sa viših pozicija, a shodno tome je i većina dokumenata takva, da nejasno i nedovoljno precizno definira gdje jedna županija ili regija želi biti.

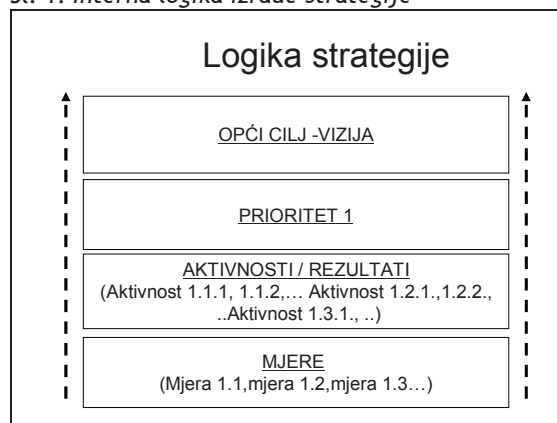
Koliko se važnim smatraju strategije u nekim europskim zemljama i regijama, govori činjenica da se tamo već godinama vodi rasprava o prikladnim ekonomskim i socijalnim strateškim mjerama kojima će se preventivno otkloniti neki negativni procesi koji primjerice rezultiraju smanjenjem broja stanovnika nekih područja (Capello i Nijkamp, 2009:495).

3.2. Kvalitetno definirani prioriteti

Jedan je aspekt definiranje prioriteta, odnosno utvrđivanje i definiranje pravaca u kojima određeno područje (regija, županija, grad, općina) želi ići, a drugi je aspekt definiranje vizije, kao uvjetno rečeno mjesta gdje određeno područje želi biti ili točnije slike kakvo određeno područje želi biti nakon implementacije određene strategije.

Međutim i vizija koja bi trebala biti produkt ostvarenih prioriteta, i prioriteti koji bi trebali biti produkt ostvarenih aktivnosti koje se opet manifestiraju kroz ostvarene rezultate, su rezultat sustavnog planiranja koje je unaprijed definirano pravilima koje je za to predvidjela Europska komisija. Slika 1. prikazuje logiku na kojoj se zasniva definiranje prioriteta i ciljeva neke strategije.

Sl. 1. *Interna logika izrade strategije*



Izvor: Izrada autora

Naime, logički slijed na kojem se zasniva i temelji metodologija izrade razvojnih strategija je zapravo metodologija upravljanja projektnim ciklusom ili Project cycle management, najčešće prepoznatljiv kao PCM, što je od strane Europske komisije službena metodologija, za izradu projekata, programa, strategija i ostalih sličnih dokumenata. Navedena metodologija je korištena u izradi svake od važećih županijskih razvojnih strategija. Međutim, ono što je vidljivo jest da postoje velike razlike u broju prioriteta.

Naime, dionici koji su izrađivali strategije u nekim županijama drže da će se vizija najbolje ostvariti kroz ostvarivanje četiri ili pet prioriteta, dok se u nekim županijama broj tih prioriteta povećava gotovo do brojke dvadeset. Takve strategije s velikim brojem prioriteta daju jedan dojam irealnosti, nemogućnosti provedbe i to ih čine manje vrijednim dokumentima, u najmanju ruku dokumentima dvojbene vrijednosti. Naime, razvoj konkretniji 10 ili više područja je zaista realno očekivati.

Na ovaj način, s aspekta pripreme i provedbe projekata financiranih od Europske unije se sve svodi na pripremu projekata u različitim područjima, bez sustavnog usmjerenja u nekoliko područja. Postavlja se dakle smisao postojanja strategije, a osobito ako ona ima predznak razvojna. Jasno da se trebaju razvijati različite socio-gospodarske sfere određenog područja, no razvijanje svih, što mnoge strategije zapravo propagiraju, nije ništa drugo nego rad na općem unapređenju, međutim stihijski, dakle bez konkretnog strateškog plana kako to i napraviti.

S druge strane, svjesni ograničenosti svojih kapaciteta u korištenju fondova Europske unije, razvijanje svakog od željenih područja socio-ekonomskog djelovanja je nemoguće ostvariti.

Svakako, uvažavajući različitosti naših županija, zatim bogatstvo i različitost aktivnosti koje se obavljaju u svakoj od njih, one ne smiju i ne trebaju biti alibi za izradu strategija koje imaju prekomjeran broj prioriteta, naprotiv potrebno je izrađivati i primjenjivati strategije koje su realnije, konkretnije, te u kojima su definirani prioriteti koji će doprinijeti ukupnom razvoju neke regije na što je moguće bolji način.

3.3. Kvalitetni razvojni projekti

Kad govorimo o razvojnim projektima, i njihovom mjestu u razvojnim strategijama, jasno da oni trebaju neposredno doprinositi ispunjavanju prioriteta, također manje ili više neposredno i ostvarivanju strateški definirane vizije. Kvalitetni razvojni projekti su oni koji najviše doprinose socio-ekonomskom razvoju područja za koje se pripremaju. Kad se jednom definiraju kvalitetni razvojni projekti neke regije, tada je potrebno usmjeriti sve svoje kapacitete na njihovu pripremu i ostvarivanje financiranja iz nekih za to dostupnih fondova Europske unije.

Međutim odrediti koji to projekt kvalitetnije doprinosi razvoju regije, a koji manje kvalitetno, nije jednostavno definirati, ako k tome pribrojimo specifičnosti regije, različitost dionika i različita stajališta interesa, pa i štete koje određeni projekt može imati po njih, jasno da se radi o vrlo kompleksnoj stvari.

Prije svega, nije svaki razvojni projekt doprinos razvoju ili poboljšanju položaja baš svih dionika, te uvijek imamo uvjetno rečeno dionike koji su pobjednici, te dobivaju provedbom nekog projekta, a s druge strane imamo i one koje gube provedbom određenog projekta pa se smatraju gubitnicima. Recimo dobar primjer je izgradnja neke nove ceste, gdje stanovnici uz novo izgrađenu cestu u pravilu dobivaju, a oni gdje se promet na postojećoj cesti izgradnjom nove ceste smanjuje, u pravilu gube. Bar kad govorimo s turističko-ugostiteljskog aspekta, i aspekta rasta ili opadanja dobiti koje generira pružanje takovih usluga.

Osim toga, nerijetko se donose odluke o tome koji je projekt razvojni, a koji nije, a da nisu utemeljene na mjerenju egzaktnih pokazatelja. Radi se o kroničnoj neupotrebi dobro poznatih alata, kao što je analiza troškova i koristi ili cost-benefit analiza, zatim neupotreba studija isplativosti, itd. U slučaju potrebe za javnom intervencijom, troškovi i koristi takve intervencije trebaju biti jasno identificirani i uspoređeni (Florio, 2007:50).

U kontekstu projekata financiranih iz fondova Europske unije, korištenje analize troškova i koristi za provjeru projekata prije apliciranja na fondove i izgradnja kvalitetnog sustava selekcije na nacionalnoj i regionalnoj razini, je od koristi za sve uključene dionike, i njihova pažnja će biti usmjerena samo na dobre projekte (European Commission, 2008:14).

Odluke o kvalitetnim razvojnim projektima se često donose politički, bez mjerenja konkretnog utjecaja na razvoj, pa se ti projekti nažalost ponekad mogu nazvati i nekvalitetnim. Dakle, govorimo o politički utemeljenom odlučivanju, te odsutnosti ekonomskog odlučivanja. Mogli bismo to povezati s pojmom fungibilnosti koji kaže da novac koji uđe u zemlju specifično za jednu namjenu, oslobađa novac za drugu namjenu, a neto učinak ne mora imati nikakve veze s prvotnom namjenom (Stiglitz, 2004:66).

Osim toga, općenito se predstavnike ekonomske struke vrlo malo konzultira u tom smislu, iako su pitanja ekonomskog razvoja deklarativno u prvom planu, vrlo često se događa upravo suprotno, da u

prvi plan dolaze neki drugi, ne uvijek ekonomsko opravdani prioriteta.

Također, vrlo česti fenomen je da zbog kompleksnosti i vremenske zahtjevanosti za pripremu projektnih prijedloga i pripadajuće dokumentacije, neki kvalitetni projekti čekaju sa ostvarenjem puno vremena, a prioritarnim projektima postaju oni za koje je spremna dokumentacija i za koje je otvoren poziv za predaju projektnih prijedloga na neki od natječaj Europske unije ili nekih drugih donatora. U načelu to nije ništa loše, naprotiv, potrebno je iskoristiti priliku dostupnosti sredstava, ali samo pod uvjetom da na taj način nismo ograničili ili čak iscrpili kapacitete za neki od prethodno definiranih razvojno puno kvalitetnijih projekata. To se osobito odnosi na dionike malih financijskih kapaciteta, manje općine, gradove i slično.

Jasno da je u sustavu definiranja kvalitetnih projekata nužan zaokret. Potrebno je više sustavnosti, informiranosti, vlastitog znanja, ali i angažiranosti od drugih dostupnih stručnjaka, kroz više primjene studija s ciljem utvrđivanja stvarnih socio-ekonomskih pokazatelja, te konzultiranja dostupnih stručnjaka. Kod takvog korištenja vanjskih usluga potrebno je dobro procijeniti koga angažirati za to, jer nastala situacija s rastućom potrebom za angažiranjem vanjskih konzultanata je dovela do cijele invazije instant konzultanata, koji su lovci za brzom zaradom. Oni su često nedovoljno kompetentni, te kao takvi mogu dovesti, da dionik koji ih angažira mobilizira svoje kapacitete u krivom smjeru, te tako izgubi prilike koje se možda otvaraju na drugoj strani.

Inače u nas je pristup angažiranja vanjskih stručnjaka još uvijek u povojima. Dok ekonomisti s Oxforda tvrde da u britanskoj ekonomiji koja je jedna od najstarijih ekonomija preko 10% radnika rade na taj način, a kompanije troše preko 200 milijardi američkih dolara odlaze za njihove usluge (The Economist, 2011:58).

Dakle, kada se u nas u području pripreme projekata ili strategija angažira ono malo vanjskih stručnjaka, onim različitim dionicima koji ih angažiraju je potrebno svakako da se što je moguće bolje i češće informiraju o svojim potencijalnim posloprimcima, kod institucija koje imaju misiju i obvezu prijenosa znanja ka dionicima. To su prije svega regionalne razvojne agencije, koje su prisutne i djeluju u svakoj od županija u Republici Hrvatskoj.

4. ZAKLJUČAK

Što je neka zemlja, regija ili bilo koje drugo područje ovisnije i u većoj mjeri svoj razvoj temelji na sredstvima fondova Europske unije, u toj mjeri je kvalitetno planiranje i upravljanje apsorpcijskim kapacitetima za korištenje fondova Europske unije za nju važnije. Budući da sustav financiranja projekata iz fondova Europske unije determinira iznos postotka bruto društvenog proizvoda do kojeg je moguće koristiti sredstva fondova, na taj dio kapaciteta je nemoguće direktno utjecati s razine dionika, osim naravno u mjeri u kojoj oni mogu utjecati na povećanje bruto društvenog proizvoda.

Onaj dio na koji dionici mogu direktno utjecati su u manjoj mjeri financijski kapaciteti, koji su također ograničeni, međutim definiranjem kvalitetnih strategija, prioriteta, nadasve kvalitetnih razvojnih projekata, moguće je takve ograničene kapacitete optimalno koristiti i na taj način iskoristiti fondove Europske unije poštujući maksimalno kriterije efektivnosti i efikasnosti u korištenju sredstava. No za to je potrebno ekonomski utemeljeno donošenje odluka, a manje politički utemeljeno, potrebno je postići višu razinu suradnje institucija, osobito multiplikatora znanja, ali je potrebno da se i informacije i znanje o fondovima koristi na novi način.

Jednostavno samo članstvo u Europskoj uniji predstavlja veliku priliku za razvoj, koju ne želimo propustiti kao što to je to učinila Grčka (Friedman, 2011:2).

Takva prilika se može lakše i bolje iskoristiti na način da se svaki utrošeni euro mjeri po stvarnim efektima koje implicira na socio-ekonomski razvoj, a ne samo po do sada ustaljenom načinu da se samo mjere iznosi ostvarenih projekata, kao i broj projekata. Konkretno, na način da se unaprijedi suradnja i primjena načela partnerstva, kvalitete i razvoja praktične implementacije odrednica ekonomije znanja, regija Panonska Hrvatska ima potencijal da postane regija koja će koristiti fondove Europske unije na inteligentan način.

Na način da se priprema i provodi više kvalitetnih projekata, koji konkretno doprinose socio-ekonomskom razvoju regije pa i zemlje, i imaju veću dodanu vrijednost, a ne samo onih koji su financijski izdašniji u kratkom roku, a imaju manje implikacije na razvoj regije kao i manje dodane vrijednosti.

LITERATURA

1. Capello, R., Nijkamp, P. (2009): Handbook of regional growth and development theories, Cheltenham; Edward Elgar Publishing Limited
2. Daszuta, A. (2000): The problem of the so-called readiness as the determinant of the effective absorption of Structural funds, based on example of the Podlaskie region in Poland, http://www.nispa.org/conf_papers_list.php?cid=2 (30.8.2011.)
3. Duduiala-Popescu, L. (2009): The structural funds management in third-Central and Eastern Europe, <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/12882/>
4. European Comission (2008): Guide to cost-benefit analysis of investment projects, Bruxelles; Directorate General Regional Policy
5. Florio, M. (2007): Cost-Benefit Analysis and incentives in evaluation the Structural funds of the European union, Cheltenham; Edward Elgar Publishing Limited
6. Friedman, T.L.(2011) Mogu li Grci postati Nijemci, The New York Times, 1869/11(2)
7. Mandl, U., Dierx, A., Ilzkovitz, F. (2008): The effectiveness and effieiciency of public spending, European economy- Economic papers 301(28-29)
8. Pylak, C. (2007): Intelligent region management- Intelligent absorption of EU funds, Romanian Journal of Regional Science, Vol.1/1 (70-80)
9. Šumpíková, M., Pavel, J., Klazar, S. (2009): EU funds: Absorption capacity and effectiveness of their use, with focus on regional level in the Czech Republic, <http://unpan1.un.org/intradoc/groups/public/documents/nispacee/unpan018547.pdf>
10. Stigliz, E.J. (2004): Globalizacija i dvojbe koje izaziva, Zagreb, Algoritam
11. Stiglitz, E.J. (2009): Uspjeh globalizacije-Novi koraci do pravednoga svijeta, Zagreb, Algoritam
12. The Economist (2011), Schumpeter-The trouble with outsourcing , Vol 400/8744 (58)