

## Drugi Forum za javnu upravu *Hrvatski apsorpcijski kapacitet za EU fondove: potrebe i mogućnosti*

UDK 338.246.027(4)EU(047)

Dana 24. listopada 2012. u organizaciji Zaklade Friedrich Ebert i hrvatskog Instituta za javnu upravu održan je drugi po redu Forum za javnu upravu. Voditeljica Foruma je doc. dr. sc. Anamarija Musa s Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta u Zagrebu. Dok se na prvom Forumu raspravljalo o lokalnoj samoupravi i decentralizaciji Hrvatske, tema drugog Foruma bio je hrvatski apsorpcijski kapacitet za sredstva iz fondova EU. Forum je okupio više desetaka članova znanstvene zajednice i praktičara. Moderator foruma bio je Neven Šantić, predsjednik uprave televizijske kuće Kanal Ri. Na početku je svim sudionicima podijeljena posebna publikacija s prvog Foruma, u kojoj su radovi nastali temeljem uvodnih izlaganja prof. dr. sc. Ivana Koprića i dr. sc. Dubravke Jurlina Alibegović, kao i sažetak rasprava koji je napisala Romea Manojlović.

Uvodna izlaganja na drugom Forumu za javnu upravu održali su doc. dr. sc. Vedran Đulabić i Matija Derk, pomoćnik ministra regionalnog razvoja i fondova EU.

Doc. dr. sc. Vedran Đulabić s Katedre za upravnu znanost Pravnog fakulteta u Zagrebu pitanje hrvatskog apsorpcijskog kapaciteta obradio je iz četiri perspektive: dajući teoretski prikaz apsorpcijskog kapaciteta, prikazujući iskustva ostalih tranzicijskih zemalja s EU fondovima; navodeći izazove koje Hrvatska mora savladati kako bi što uspješnije iskoristila sredstva iz fondova EU i nudeći preporuke za poboljšanje apsorpcijskih moći Hrvatske.

Apsorpcijski kapacitet je opseg u kojem pojedina zemlja može učinkovito i djelotvorno utrošiti financijska sredstva koja joj kroz strukturne fondove

stoje na raspolaganju. Prema mišljenju Nizozemskog ekonomskog instituta, apsorpcijski kapacitet ovisi o tri faktora: makroekonomskom faktoru (procjenjuje se da svaka zemlja može učinkovito upiti sredstva samo do određene razine svog BDP-a, a to prema određenju Europske komisije iznosi 4% BDP-a određene zemlje), upravnom faktoru (pripremljenost javne uprave i na državnoj i na regionalnoj i na lokalnoj razini da aktivno sudjeluje u svim fazama razvojne politike) i financijskom faktoru (količini sredstava kojima država raspolaže za sufinanciranje projekata). Od navedenih elemenata najveći izazovi vezani su uz element upravnog kapaciteta. Sveukupno podizanje kapaciteta teritorijalnog upravnog sustava kroz strukturni aspekt (pitanja nadležnosti, koordinacije, odbora za nadzor i praćenje procesa, itd.), personalni aspekt (kvalitetan, motiviran i dobro plaćen kadar, dostupnost vanjske ekspertize, i sl.) i pomoćno-tehnički aspekt (jasni i potpuni propisi, brošure, smjernice, instrukcije za razvoj projekata, stvaranje jedinstvenih baza projekata, itd.) osnovni je preduvjet za jačanje apsorpcijskog kapaciteta.

Docent Đulabić potom je prikazao iskustva zemalja koje su se u posljednja dva vala priključile EU (izuzevši Cipar i Maltu). Povučena sredstva iz EU fondova u prosjeku iznose 2,7% BDP-a tih zemalja, pri čemu su baltičke zemlje i Mađarska povukle sredstva koja čine oko 3,5% njihova BDP-a, a Slovenija 1,6%. Utvrdio je koliki je dio sredstava koje su zemlje mogle ugovoriti s EU, koliko su zaista i ugovorile te koliko su sredstava koja su im bila na raspolaganju zaista i iskoristile. Najviše sredstava uspjele su ugovoriti baltičke zemlje, a Rumunjska je uspjela izvući samo 7% sredstava koja su joj bila na raspolaganju. Tranzicijski prosjek u pogledu ugovorenih sredstava je 53% mogućih, a u pogledu potrošenih sredstava 17% dostupnih. Najizdašniji konzumenti europskih fondova su promet, razvoj ljudskih potencijala, ekonomski razvoj te okoliš.

Kao izazove s kojima se Hrvatska susreće u korištenju fondova naveo je: uklapanje hrvatskog sustava u planiranje i provedbu kohezijske politike EU, programiranje i priprema projekata, kapacitet za sufinanciranje, ljudski potencijali, provedba projekata i problem upravne koordinacije, uloga lokalne i regionalne samouprave u poticanju razvoja. Kao temeljni problem i kao faktor umanjenja apsorpcijske moći docent Đulabić je istaknuo postojanje paralelizma regionalne politike, nacionalne politike i kohezijske politike razvoja koje se odnose na jedno te isto područje, što za sobom povlači i paralelizam institucija. Ukratko se osvrnuo na pristupe razvoju u Hrvatskoj od osamostaljenja do danas i istaknuo dvije faze: staru, reaktivnu fazu pristupa razvoju u kojoj su određena područja stavljena pod posebnu državnu skrb zbog geografskog položaja ili pogodenosti

ratom (čak 50% jedinica ima takav status) te novu, aktivniju fazu čiji okvir čine Zakon o regionalnom razvoju i Strategija regionalnog razvoja koji u obzir uzimaju indeks razvijenosti područja, stavljaju naglasak na strateško planiranje i predviđaju prekograničnu suradnju.

Mjere za jačanje apsorpcijskog kapaciteta koje je docent Đulabić preporučio jesu: jedinstvo regionalne, nacionalne i kohezijske politike razvoja; spajanje Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU s Ministarstvom uprave; pomoć pri sufinanciranju projekata EU jer lokalne jedinice nemaju financijskog kapaciteta za rad, a kamoli za financiranje strategije razvoja; strateški pristup razvoju i stvaranje zalih projekata; educiranje aktera razvoja i praćenje promjena kohezijske politike EU; jačanje kulture suradnje i partnerstva. Na kraju, docent Đulabić je pohvalio podjelu Hrvatske na dvije statističke regije kao dugoročno dobru odluku.

Matija Derk izlaganje je započeo mislju kako je europski novac samo alat koji služi za postizanje određenih ciljeva, a ključno je pitanje koji su to ciljevi. Istaknuo je važnost strateških planova kao i većih i bitnijih projekata čija priprema traje više godina i prelijeva se u više mandata. Hrvatskoj će u razdoblju 2014.–2020. biti na raspolaganju 1,2 milijarde eura godišnje, a njihovo trošenje u skladu sa zahtjevima Europske komisije težak je i gotovo nemoguć posao. Nužno je stvoriti što veći broj projekata koji zajedno nekoliko puta nadmašuju vrijednost sredstava koja će biti na raspolaganju. Kao probleme naveo je: fiskalnu konsolidaciju i ograničenu mogućnost sufinanciranja; potrebu zapošljavanja još 232 nova zaposlenika za provedbu programa IPA; postojanje triju različitih okvira za provođenje programa EU (IPA, Program 2007.–2013., Program 2014.–2020.); nedovoljna specijalizacija za projektiranje; nedostatak kadra za provođenje projekata; neriješeni imovinskoopravni odnosi, komplicirani postupak javne nabave, loša dokumentacija. Određeni projekti koji traže zajednički rad više ministarstava zahtijevaju razvijenu koordinaciju koja se postavlja kao ključan element i preduvjet dobrog funkcioniranja čitavog sustava korištenja sredstava iz europskih fondova. Suradnja, partnerski odnosi, kvalitetno kataliziranje informacija, motivirani i stručni kadrovi, usklađivanje regionalnih razvojnih intencija s nacionalnima, definiranje tematskih radnih skupina neke su od mjera koje je Derk predložio.

Komentari, pitanja i zaključci u živahnoj raspravi ticali su se zabrinjavajućeg demografskog pada i problema ljudskih kapaciteta, definiranja zadataka županijskih razvojnih agencija, razlikovanja političkih i statističkih regija, značenja akreditacije od strane EK za Hrvatsku, uloge uprave kao pokretača gospodarskog razvoja, problema zanemarenosti poduzetnika i

lokalnih zajednica, besmisla bjesomučne, nepromišljene potrošnje kojom se samo troše i ostali kapaciteti, a nije jasno zašto se projekti provode, promjene koje će uslijediti ulaskom Hrvatske u EU, pitanje integracije ministarstava, značenje kvalitetne organizacije lokalne samouprave za ukupan razvoj, nužnost edukacije kadrova.

*Iva Lopižić\**

---

\* Iva Lopižić, asistentica na Katedri za upravnu znanost Pravnog fakulteta Sveučilišta u Zagrebu (assistant at the Chair of Administrative Science, Faculty of Law, University of Zagreb, e-mail: iva.lopizic@pravo.hr)