

# Analiza kapaciteta za korištenje EU fondova na županijskoj razini



**IMO**

Institut za međunarodne odnose  
Institute for International Relations  
Institut pour les relations internationales  
Instituto para las relaciones internacionales

**Institut za međunarodne odnose - IMO** je javni znanstveno-istraživački institut osnovan 1963. godine sa sjedištem u Zagrebu. Bavi se istraživanjima u području političkih i ekonomskih međunarodnih odnosa, konkurentnosti i regionalnog razvoja, ekonomike prirodnih resursa i kulturnih politika.

Institut za međunarodne odnose - IMO

Lj. F. Vukotinovića 2

10000 Zagreb

e-mail: ured@irmo.hr

[www.imo.hr](http://www.imo.hr)

**Za izdavača:**

dr. sc. Sanja Tišma, ravnateljica

**Autor:**

dr. sc. Jakša Puljiz

**Lektor:**

Ivana Gusak Bilić

**Naslovnica i dizajn:**

Dragana Markanović

ISBN 978-953-6096-55-8

U ovoj publikaciji iznesena su mišljenja autora i nužno ne predstavljaju službeno stajalište Instituta za međunarodne odnose. Kratki dijelovi ove publikacije mogu se reproducirati nepromijenjeni, bez odobrenja autora i pod uvjetom da se navede izvor.

© Institut za međunarodne odnose - IMO, 2011.

*Istraživanje je provedeno uz pomoć Ministarstva regionalnog razvoja, šumarstva i vodnog gospodarstva, županijskih uprava i županijskih razvojnih agencija. Bez njihovog sudjelovanja i spremnosti na suradnju istraživanje ne bi bilo moguće realizirati i stoga im se posebno zahvaljujemo na suradnji.*

## SADRŽAJ

1.	Uvod.....	5
2.	Županije i pretpristupni programi pomoći Europske unije .....	7
3.	Kapaciteti županijske uprave i razvojnih agencija za pripremu i provedbu projekata .....	14
3.1	Ljudski potencijali .....	14
3.2	Razina aktivnosti i uspješnosti županijskih aktera u korištenju programa Europske unije .....	19
3.3	Neki čimbenici uspješnosti u korištenju EU sredstava .....	24
4.	Suradnja s drugim razvojnim dionicima.....	26
5.	Procjena potreba za jačanjem razine osposobljenosti .....	29
6.	Zaključci i preporuke .....	32
	PRILOG: Rangiranje županija prema uspješnosti korištenja sredstava Europske Unije ....	35

*Europski parlament...*

*...poziva zemlje članice da pojačaju ulogu regionalnih i lokalnih vlasti u pripremi, upravljanju i provedbi programima (Regionalne politike EU, op.a.) tamo gdje je to prikladno, kao i da povećaju sredstava koja su im dana na raspolaganje...*

Izvadak iz Rezolucije Europskog parlamenta o dobrom upravljanju Regionalnom politikom Europske Unije usvojene 14.12.2010., neslužbeni prijevod

## **1. Uvod**

Hrvatska se nalazi pred skorim ulaskom u Europsku uniju. Jedna od važnih promjena koja će se dogoditi stupanjem u članstvo odnosi se na korištenje razvojnih fondova Europske unije (EU). Umjesto prilično ograničenih sredstava koja su dostupna kroz Instrument za pretpristupnu pomoć (IPA), Hrvatskoj će nakon članstva biti na raspolaganju puno veća sredstava iz Strukturnih fondova i Kohezijskog fonda. Prema prijedlogu Europske komisije iz 2009. godine, za Hrvatsku je bilo planirano u prve dvije godine članstva (2012. i 2013.g.) oko 2,4 milijarde eura za financiranje razvojnih projekata. Premda je danas zbog kasnijeg datuma ulaska u EU i približavanja novoj financijskoj perspektivi još uvijek nepoznat točan iznos dostupnih sredstava iz fondova EU nakon pristupanja, i dalje je nedvojbeno da će se raditi o vrlo velikoj godišnjoj alokaciji, puno većoj nego što je trenutno slučaj. Samo za usporedbu, godišnji iznos raspoloživih sredstava u programu IPA kreće se na razini od oko 150 milijuna eura.

Ako se ima u vidu činjenica da se radi o bespovratnim sredstvima kao i da su trenutne mogućnosti ulaganja iz državnoga, ali i lokalnih i županijskih proračuna u društveno-gospodarski razvoj vrlo ograničene, tada pitanje uspješnosti korištenja sredstava iz fondova Europske unije postaje od prvorazredne gospodarske, društvene i političke važnosti. Pored nedvojbeno važnog financijskog momenta, izazov korištenja EU fondova ima i puno šire razvojne implikacije. Prije svega radi se o promjeni filozofije upravljanja razvojem jer se sudionici procesa korištenja EU fondova suočavaju s jednom novom metodologijom rada, koja se znatno razlikuje od uobičajene hrvatske prakse. Tako će strateško planiranje s jasno utvrđenim ciljevima i financijskim okvirom te provedbenim procedurama, zahtjevne natječajne procedure te

kontinuirano praćenje provedbe i analiza učinaka razvojnih projekata postati nezaobilazan dio novog pristupa upravljanju razvojem. Stoga korist od EU fondova nadilazi samo financijske iznose i upravo je zato važno mobilizirati sve razine izvršne vlasti, od nacionalne, preko županijske do lokalne te sve ostale dionike razvoja, kao što su privatni i civilni sektor da u što većoj mjeri pristupe izazovu korištenja sredstava Europske unije.

Posebno aktivan sudionik procesa korištenja pretpristupne pomoći od samih su početaka bile županije. Dio županija vrlo je rano pokazao vrlo visoku razinu svijesti i razumijevanja važnosti cijele problematike te spremnosti investiranja u razvoj vlastitih institucionalnih kapaciteta. Rezultat je bio osnivanje prvih županijskih razvojnih agencija, kao specijaliziranih institucija za pripremu projekata za EU fondove. Tom su se procesu uskoro priključile i ostale županije, tako da danas imamo mrežu od preko 20 županijskih razvojnih agencija u cijeloj Hrvatskoj. Pored samih agencija, drugi ključni dionik su županijske uprave koje su se, uz pomoć i u suradnji s razvojnim agencijama, uključile u osmišljavanje i pripremu projektnih prijedloga te provedbu projekata.

Ovo istraživanje ima za cilj ocijeniti postojeći kapacitet županijskih institucija za korištenje fondova Europske unije te ocijeniti promjene koje su se dogodile u odnosu na rezultate prethodnog istraživanja iz 2007. godine, kada je provedena prva analiza apsorpcijskih kapaciteta na županijskoj razini. Rezultati istraživanja prikazani su kroz više poglavlja. U drugom je poglavlju dan pregled natječaja za korištenje sredstava iz pretpristupnih programa EU dostupnih županijskoj razini od samog početka. Također su uspoređeni rezultati županija i drugih aktera koji su imali pravo javljanja na natječaj kao što su organizacije civilnog društva. U trećem su dijelu ocijenjeni kapaciteti županijskih uprava i razvojnih agencija za pripremu i provedbu razvojnih projekata. U četvrtom je dijelu prikazana analiza suradnje županijskih aktera sa ostalim akterima u pogledu aktivnosti za korištenje EU fondova. U petom su dijelu iznesene procjene prioritarnih potreba za daljnjim osposobljavanjem, dok su u šestom dijelu izneseni zaključci. Konačno, u prilogu su prikazani rezultati rangiranja pojedinačnih županija prema različitim kriterijima uspješnosti korištenja pretpristupnih programa EU. Premda je cilj ovog istraživanja dati jednu opću sliku položaja županijskih uprava i razvojnih agencija u kontekstu korištenja EU fondova, odlučili smo ocijeniti i pojedinačne kapacitete kako bi svaka županija mogla lakše sagledati i usporediti vlastiti položaj u odnosu na druge.

Nadamo se da će prikazani rezultati korištenja pretpristupnih fondova predstavljati poticaj županijskim akterima, a posebno županijskoj upravi i razvojnim agencijama za još bolji rad u narednom razdoblju.

## 2. Županije i pretpristupni programi pomoći Europske unije

Županije, odnosno razvojne agencije i druge pravne osobe čije su županije osnivači predstavljaju važne sudionike u cjelokupnom sustavu korištenja sredstava iz razvojnih fondova Europske unije. Osim same uloge u pripremi i provedbi projekta, županije imaju i važnu koordinacijsku i potpurnu ulogu prema ostalim akterima na svom području koji također pripremaju projekte za EU fondove. Danas smo svjedoci brojnih projekata koji su već provedeni ili su u provedbi, a čiji su nositelji županijske institucije, kao i mnogih drugih u čijoj su pripremi sudjelovali u manjoj ili većoj mjeri.

Značajan interes županija za korištenje EU sredstava može se povezati s nekoliko faktora. Prije svega, pojedine županije uz granicu s EU članicama razvile su vrlo kvalitetnu komunikaciju sa susjednim regijama, a koja se, između ostalog, odnosila i na mogućnosti korištenja EU fondova, posebno u području prekogranične suradnje. Kontakti i suradnja s prekograničnim partnerima omogućila je pojedinim županijama da se relativno rano upoznaju s konkretnim iskustvima korištenja EU fondova, i steknu jasnu sliku mogućnosti koje pružaju fondovi. Drugi motivirajući faktor zasigurno je nizak stupanj financijske decentralizacije, odnosno niski fiskalni kapaciteti županija, koji su ih dodatno motivirali da pokušaju što više iskoristiti mogućnosti financiranja razvojnih projekata putem EU fondova. Konačno, s odmicanjem procesa pristupanja u EU, županije, kao i lokalne jedinice, sve više uviđaju da će sredstva EU fondova nakon ulaska u Uniju postati jedan od glavnih izvora financiranja razvojnih projekata u Hrvatskoj, pa se sudjelovanje u pretpristupnim programima gleda i kao nužno stjecanje iskustva za korištenje puno bogatijih Strukturnih fondova.

U sljedećoj tablici prikazani su podatci središnjih državnih tijela o pretpristupnim programima u okviru kojih su županije osigurale dodjelu bespovratnih potpora zajedno s postotkom iskorištenosti te napomenom o ograničenom sudjelovanju. Tablica obuhvaća EU programe pomoći od programa CARDS 2004 do programa IPA IV 2007-2009. Premda su županije koristile sredstava i iz nekih prijašnjih EU programa (npr. CARDS 2003 i CARDS 2002), podatci za potrebe istraživanja su bili dostupni tek od programa CARDS 2004. Međutim, treba istaknuti kako su prvi veći natječaji za dodjelu bespovratnih sredstava koji su obuhvaćali veće skupine županija započeli upravo s programom CARDS 2004.

Podatak o ograničenom sudjelovanju odnosi se na činjenicu da su u nekim natjecajima mogle sudjelovati samo određene županije, npr. slabije razvijene županije ili županije koje graniče s određenom zemljom. Treba također napomenuti da sudjelovanje županija u programu ISPA, odnosno IPA IIIa (Promet) i IIIb (Zaštita okoliša) nije predmet analize, zato što kod tih komponenti IPA-e sredstva nisu bila dodjeljivanja temeljem javnih natječaja za dodjelu

bespovratnih potpora, već se radilo o diskrecijskim odlukama središnjih državnih tijela i Europske komisije. Također, iako se u mnogim slučajevima radilo o županijskim projektima poput izgradnje županijskih centara za gospodarenje otpadom, nositelji provedbe su u pravilu središnja državna tijela, odnosno izvanproračunski fondovi ili javna poduzeća, pa ih je zbog toga teško smatrati tipičnim županijskim projektima. U takvim se okolnostima navedeni projekti teško mogu označiti kao objektivni pokazatelji kapaciteta županijskih uprava pa stoga nisu ni korišteni.

Sljedeća tablica prikazuje programe u okviru kojih su organizirani natječaji za dodjelu bespovratnih sredstava dostupni za sudjelovanje županijskim upravama, razvojnim agencijama te drugim institucijama pod kontrolom županije gdje je proces ugovaranja započeo prije 31.12.2010. Tablica također sadržava podatke o vrijednosti programa, postotku ugovorenih sredstava te oznaku o ograničenom sudjelovanju.

**Tablica 1.: Pregled natječaja za dodjelu bespovratnih potpora dostupnih županijskim institucijama<sup>a</sup>**

Ime programa	Maksimalna vrijednost potpora (u eurima)	Postotak ugovorenih sredstava	Ograničeno sudjelovanje <sup>b</sup>
CARDS 2004 Suradnja pograničnih regija	1.000.000	97,2%	Djelomično <sup>i</sup>
CARDS 2004 Lokalna partnerstva za zapošljavanje	650.000	89,0%	Ne
CARDS 2004 Prekogranična suradnja RH-SLO-MAĐ	2.000.000	96,0%	Djelomično <sup>i</sup>
CARDS Regional 2004 Transnacionalna suradnja CADSES	1.600.000 (za sve CARDS zemlje)	-	Ne
PHARE 2005 Prekogranična suradnja RH-SLO-MAĐ	3.000.000	90,7%	Djelomično <sup>i</sup>
PHARE 2005 Prekogranična suradnja RH-ITALIJA	3.000.000	60,4%	Ne
PHARE 2005 Shema dodjele bespovratnih sredstava za poslovnu infrastrukturu	4.970.000	100,0%	Ne <sup>c</sup>
PHARE 2005 Aktivne mjere zapošljavanja za skupine kojima prijete društvena isključenost	1.000.000	100,0%	Ne
PHARE 2006 Prekogranična suradnja RH-SLO-MAĐ	3.000.000	72,7%	Djelomično <sup>i</sup>
PHARE 2006 Prekogranična suradnja RH-ITALIJA	3.000.000	100,0%	Ne
IPA II 2007 Transnacionalni program suradnje Jugoistočna Europa i Mediteran	453.020	87,0%	Ne
IPA II 2008 Transnacionalni program suradnje Jugoistočna Europa i Mediteran	506.080	99,0%	Ne
IPA II 2007-2013 Prekogranična suradnja RH-Slovenija	(11.900.115) <sup>d</sup>	-	Da

IPA II 2007-2013 Prekogranična suradnja RH-Mađarska	(11.668.388) <sup>e</sup>	-	Da
IPA II 2007-2008 Prekogranična suradnja RH-BiH	1.800.000	40,7% <sup>f</sup>	Djelomično <sup>i</sup>
IPA II 2007&2008 Prekogranična suradnja RH-Crna Gora	720.000	99,5%	Djelomično <sup>i</sup>
IPA IIIC 2007-2009 Regionalna konkurentnost – Poslovna infrastruktura	4.500.000	99,4%	Da
IPA IV 2007-2009 Razvoj ljudskih potencijala – Žene na tržištu rada	2.000.000	100,0%	Ne
IPA IV 2007-2009 Razvoj ljudskih potencijala – Socijalno ugroženi i marginalizirani na tržištu rada	1.500.000	100,0%	Ne
IPA IV 2007-2009 Razvoj ljudskih potencijala – Lokalna partnerstva za zapošljavanje	2.600.000	83,9%	Ne
IPA IV 2007-2009 Razvoj ljudskih potencijala – Invalidi na tržištu rada	1.235.000	100,0%	Ne
IPA IV 2007-2009 Razvoj ljudskih potencijala –Implementacija novih kurikuluma	4.300.000	86,3%	Ne
IPA IV 2007-2009 Razvoj ljudskih potencijala –Regionalna mreža lokalnih obrazovnih ustanova	3.500.000	97,4%	Ne
IPA IV 2007-2009 Razvoj ljudskih potencijala –Uključivanje učenika s poteškoćama u obrazovanje	1.320.000	99,9%	Ne
<b>Ukupno</b>	<b>58.638.352<sup>g</sup></b>	<b>90,1%<sup>h</sup></b>	<b>-</b>

Izvor: Izvješće o korištenju pretpristupnih programa pomoći Europske Unije za razdoblje do prosinca 2010., Središnja agencija za financiranje i ugovaranje, Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih, Hrvatski zavod za zapošljavanje

<sup>a</sup> Odnosi se samo na natječaje od programa CARDS 2004 pa nadalje kod kojih je proces ugovaranja projekata započeo prije 31.12.2010.

<sup>b</sup> Ograničeno sudjelovanje podrazumijeva natječaj u kojem ne mogu sudjelovati sve županije.

<sup>c</sup> Premda formalno nije bilo ograničenja za prijavu projekata, kod bodovanja prednost se davala projektima iz lokalnih jedinica na Područjima posebne državne skrbi, Brdsko-planinskih područja te otoka.

<sup>d</sup> Navedeni se iznos odnosi na ukupna sredstva raspoloživa za hrvatsku i slovensku stranu. Iznos nije unaprijed podijeljen među hrvatskom i slovenskom stranom. Od navedenog iznosa, hrvatski su prijavitelji ugovorili darovnice u visini 5.164.2437 eura, što iznosi 43,4% ukupnog iznosa.

<sup>e</sup> Navedeni se iznos odnosi na ukupna sredstva raspoloživa za hrvatsku i mađarsku stranu. Iznos nije unaprijed podijeljen među hrvatskom i mađarskom stranom. Od navedenog iznosa, hrvatski su prijavitelji ugovorili darovnice u visini 5.935.935 eura, što iznosi 50,9% ukupnog iznosa.

<sup>f</sup> Proces zaključivanja ugovora još nije bio zaključen do 31.12.2010.g.

<sup>g</sup> Vrijednost natječaja za IPA II Hrv-Slo i IPA II Hrv- Mađ na raspolaganju za hrvatsku stranu je aproksimativno uzeta kao 50% od vrijednosti ukupne vrijednosti natječaja (dostupne za obje strane).

<sup>h</sup> Ne uključuje podatke za natječaje gdje je ugovaranje bilo u tijeku te natječaje CARDS Regional 2004, IPA II 2007-2013 Hrv-Slo i IPA II 2007-2013 Hrv- Mađ.

<sup>i</sup> Djelomično podrazumijeva da nije bilo ograničenja u pogledu lokacije sjedišta prijavitelja, ali su se aktivnosti morale provoditi u određenom području sukladno odredbama natječaja.

Kao što se može vidjeti iz tablice, županije su do programa CARDS 2004 pa nadalje imale priliku sudjelovati u natječajima za dodjelu bespovratnih sredstava u vrijednosti od 58,6 milijuna eura, od čega je ugovoreno odličnih 90,1%. Na osnovu iskustva s rezultatima iz prvog natječaja realno

je očekivati da će postotak ugovorenih sredstava dodatno porasti nakon što se dovrši postupak ugovaranja projekta u okviru drugog natječaja za dodjelu sredstava u okviru programa IPA IIIC 2007-2009 Regionalna konkurentnost – Poslovna infrastruktura, gdje je županijama, lokalnim jedinicama, razvojnim agencijama i ostalim organizacijama stavljeno na raspolaganje dodatnih 6.300.000 eura. Visoki postotak iskorištenosti pokazuje da su **regionalni i lokalni akteri itekako dorasli postavljenim uvjetima iz natječaja**. Ipak, obzirom na relativno nisku veličinu dostupnih sredstava, to se nikako ne bi trebalo uzeti kao dovoljan dokaz visoke razine spremnosti županija za korištenje Strukturnih fondova Europske unije.

Naime, premda se navedeni iznos od 58,6 milijuna eura čini na prvi pogled značajan, treba istaknuti kako se radi o raspoloživim sredstvima u razdoblju tijekom šest godina, što bi značilo da su se županije natjecale za prosječni godišnji iznos od 9,8 milijuna eura. Za usporedbu, prosječni godišnji iznos raspoloživih sredstava na razini cijele RH je u istom razdoblju iznosio oko 135 milijuna eura, iz čega proizlazi da je **županijama i lokalnim jedinicama, kroz natječaje za dodjelu bespovratnih sredstava bilo dostupno svega 7,2% ukupnog iznosa iz pretpristupnih programa pomoći Europske unije**. Time se zapravo pokreće pitanje da li je regionalnim i lokalnim akterima kao što su županije, gradovi i općine, nevladine udruge i drugi, obzirom na iskazanu uspješnost trebalo biti omogućeno korištenje većeg iznosa sredstava od onog koji im je dan na raspolaganje.

Naravno, kao što je već ranije istaknuto, županije su u proteklom razdoblju ostvarile puno veću korist od navedenih 60-ak milijuna eura, budući da su razvojni **projekti od posebnog značaja za županije bili financirani i kroz druge programe**, poput programa ISPA, odnosno IPA IIIa i IPA IIIb, međutim, u tim je slučajevima proces pripremanja i provedbe projekata u pravilu bio vođen kroz tijela nacionalne razine pa zbog toga takvi natječaji nisu uzeti u obzir.

Popis natječaja iz tablice 1. ukazuje da su **programi prekogranične suradnje imali važnu ulogu u pogledu stjecanja iskustva** za korištenje programa pomoći EU. Zapravo, većina dostupnih sredstava sve do 2009.g. odnosila se upravo na takve programe. Za županije koje graniče sa zemljama članicama prekogranični programi su posebno bili korisni jer su im pružili mogućnost da preko iskusnijih prekograničnih partnera lakše steknu znanja i vještine potrebne za korištenje fondova EU. Međutim, s druge strane, slabost prekograničnih programa je bila što su mogućnosti za financiranja investicija i druge objekte bile vrlo ograničene zbog uvjeta natječaja. Također, planiranje i provedba projekata je bila vrlo zahtjevna zbog nužnosti uključivanja prekograničnog partnera.

Kod nekih su natječaja bila prisutna određena **ograničenja sudjelovanja za prijavitelje**. U pravilu se radilo o dva tipa ograničenja. Kod prvog, kojeg možemo smatrati potpunim (strožim),

ograničenje je značilo da se na natječaj mogu prijaviti samo prijavitelji iz određenog geografskog područja, a provedba aktivnosti je također bila ograničena samo na definirano geografsko područje. U drugom slučaju (manje strogom) mogućnost provođenja aktivnosti je bila ograničena na jedan dio županija, ali bez uvjetovanja vezano za sjedište prijavitelja. Međutim, i u prvom slučaju su postojale mogućnosti za sudjelovanjem prijavitelja sa sjedištem na području koje nije obuhvaćeno natječajem, ali pod određenim uvjetima. Postavljena ograničenja nisu dovela do odstupanja među županijama u pogledu iznosa ukupno dostupnih sredstava, koja su se za pojedine županije kretala u rasponu od 40,4 do 52,2 milijuna eura.

Zanimljivo je primijetiti kako su **kod natječaja bez ikakvih ograničenja** kao što je npr. slučaj kod programa IPA IV-Razvoj ljudskih resursa **dominirali prijavitelji sa sjedištem u gradu Zagrebu**. Na njih se odnosilo oko 29% svih ugovorenih sredstava u okviru navedenog programa, pri čemu su ugovaratelji uglavnom bile obrazovne institucije i udruge. Premda je za preciznije zaključke o učincima takvih ograničenja potrebno napraviti dublju analizu, jasno je da je model prostornog ograničavanja koristan s aspekta usmjeravanja ulaganja u pojedina područja. Međutim, treba voditi računa da on istovremeno reducira ukupni apsorpcijski kapacitet, što može biti važno ograničenje i problem nakon ulaska u Europsku uniju kada će se raspoloživa sredstava iz EU fondova značajno povećati pa onemogućavanje bilo koje regije u sudjelovanju u natječaju može djelovati negativno na ukupne rezultate korištenja EU fondova.<sup>1</sup>

Tablica 1. sadrži samo podatke o ugovorenim iznosima (ne i o isplaćenim) budući da za veliki broj natječaja proces plaćanja još uvijek nije završen pa je teško dobiti realnu sliku kapaciteta za provedbu projekata. Ipak, podatci za natječaje gdje je proces plaćanja završio upućuju na zaključak kako su županije, jedinice lokalne samouprave, nevladine udruge te ostali ugovaratelji bili vrlo uspješni do sada u provedbi projekata. Sljedeća tablica prikazuje uspješnost ugovaratelja u pogledu udjela utrošenih sredstava u odnosu na ugovorena sredstava za dio natječaja.

---

<sup>1</sup> Poticanje ravnomjernijeg regionalnog razvoja je moguće ostvariti i drugim metodama, poput različitog sustava bodovanja ili stupnjevanjem razine potpore (iznosa darovnice), a bez *a priori* isključivanja bilo kojeg geografskog područja iz sudjelovanja u programima.

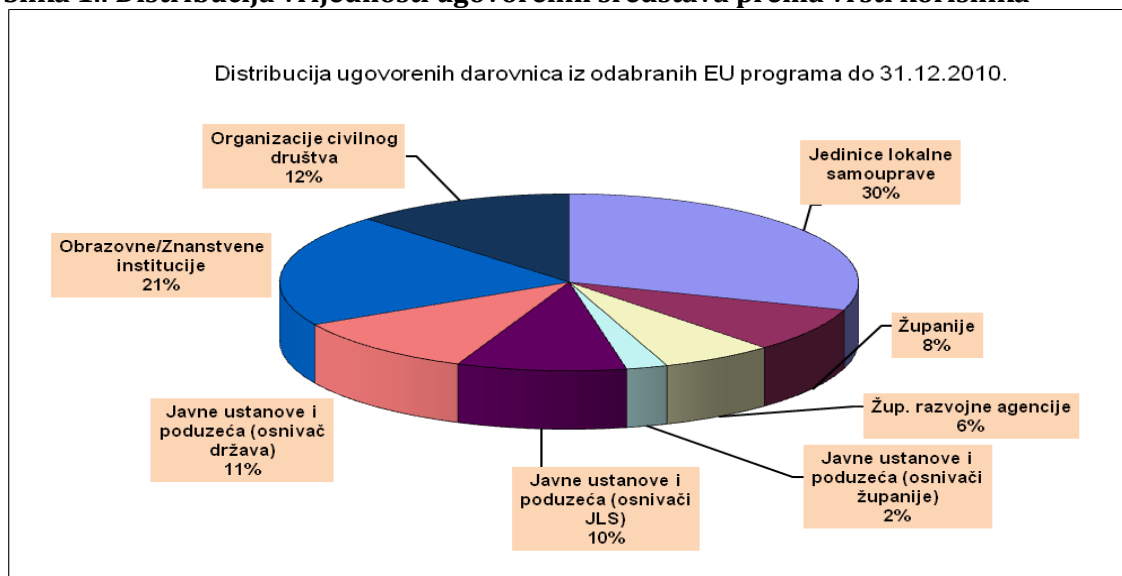
**Tablica 2.: Udjel isplaćenih sredstava u ukupno ugovorenim sredstvima za odabrane natječaje**

Ime programa	Ugovorena sredstava iz EU fondova	Isplaćena sredstva iz EU fondova	Udjel isplaćenih sredstava u ugovorenim sredstvima (%)
PHARE 2005 Prekogranična suradnja RH-SLO-MAĐ	2.721.560	2.375.397	87,3
PHARE 2005 Prekogranična suradnja RH-ITALIJA	1.811.580	1.480.237	81,7
PHARE 2006 Prekogranična suradnja RH-SLO-MAĐ	2.180.629	2.032.769	93,2
PHARE 2006 Prekogranična suradnja RH-ITALIJA	2.999.999	2.803.632	93,5

Izvor: Izvješće o korištenju pretpripravnih programa pomoći Europske Unije za razdoblje do prosinca 2010., Središnja agencija za financiranje i ugovaranje, Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih, Hrvatski zavod za zapošljavanje

Međutim, treba naglasiti kako su projekti provedeni temeljem natječaja iz tablice 2. bili tzv. „soft“ projekti s vrlo malim udjelom građevinskih radova u proračunu projekta i s relativno malim vrijednostima pojedinačnih projekata (uglavnom između 100 i 200 tisuća eura). U tom smislu ostvarena **uspješnost u provedbi navedenih natječaja nije nužno pokazatelj dovoljno jakih kapaciteta za provedbu budućih natječaja s puno većim pojedinačnim vrijednostima** i znatno većim udjelom građevinskih radova u ukupnoj vrijednosti projekta.

Kako bi mogli preciznije ocijeniti kapacitet županijskih aktera u odnosu na ostale sudionike natječaja, sljedeća slika donosi usporedbu rezultata različitih vrsta korisnika bespovratnih potpora prema programima iz tablice 1.

**Slika 1.: Distribucija vrijednosti ugovorenih sredstava prema vrsti korisnika<sup>a</sup>**

Izvor: Izvješće o korištenju pretpripravnih programa pomoći Europske Unije za razdoblje do prosinca 2010., Središnja agencija za financiranje i ugovaranje, Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih, Hrvatski zavod za zapošljavanje

<sup>a</sup> Podatci se odnose isključivo na natječaje prikazane u tablici 1.

Dobiveni rezultati pokazuju da **jedinice lokalne samouprave prednjače u pogledu ugovorenih sredstava**. Udjel lokalnih jedinica zajedno s institucijama pod njihovom kontrolom (javne ustanove, agencije i poduzeća) u ukupno ugovorenim sredstvima se kreće oko 40%. Na drugom se mjestu nalaze obrazovne/znanstvene institucije s udjelom od 21%, a **na trećem mjestu županija i županijske institucije s udjelom od 16%**. Nakon toga slijede organizacije civilnog društva s oko 12% te institucije čiji je osnivač središnja država s oko 11% udjela. Navedeni rezultati potvrđuju da županijske institucije imaju važnu ulogu u kontekstu korištenja sredstava iz pretpripravnih programa. Ovaj je uspjeh tim veći ako se uzme u obzir relativno suženi prostor za pripremu vlastitih projekata u odnosu na npr. lokalne jedinice (zbog slabijeg financijskog položaja, male imovine, itd.)

Nakon početne analize podataka od strane ugovaračkih tijela u nastavku slijede rezultati anketnog istraživanja županijskih uprava i županijskih razvojnih agencija o njihovim kapacitetima za pripremu i provedbu projekata financiranih kroz programe pomoći Europske unije. Dodatna analiza podataka o korištenju programa pomoći se nalazi u prilogu, gdje je izvršeno rangiranje županija prema različitim aspektima institucionalnog kapaciteta, a temeljem podataka prikupljenih od strane nadležnih ugovaračkih tijela.

### 3. Kapaciteti županijske uprave i razvojnih agencija za pripremu i provedbu projekata

U nastavku su prikazani rezultati anketnog istraživanja provedenog u travnju i svibnju 2010. g. u kojem je sudjelovala 21 županijska razvojna agencija te sve županijske uprave i Grad Zagreb. Na taj je način ostvarena puna pokrivenost svih županija.<sup>2</sup>

#### 3.1 Ljudski potencijali

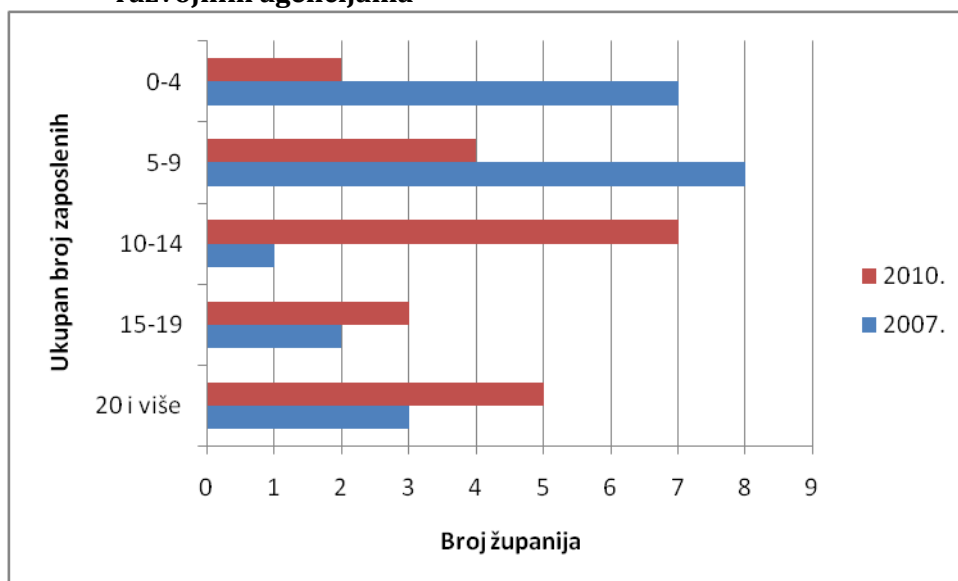
Prema rezultatima ankete na poslovima pripreme i provedbe projekata financiranih iz pretpristupnih i drugih EU programa radilo je 317 zaposlenika u županijskoj upravi i županijskim razvojnim agencijama u 2010. godini. To znači da **u prosjeku svaka županija ima na raspolaganju oko 15 zaposlenika za rad na pripremi i provedbi EU projekata**, ne uključujući zaposlenike u lokalnoj samoupravi i drugim javnim institucijama te civilnim organizacijama. Toliki broj zaposlenika može se ocijeniti kao vrlo solidan kapacitet, naravno, uz pretpostavku da se radi o kvalitetno osposobljenom kadru.

Za usporedbu, prema rezultatima prethodne ankete iz 2007. godine na istim je poslovima radilo 211 zaposlenika, što znači da je **broj zaposlenih u tri godine porastao za 50%**. Prema rastu zaposlenika posebno se ističu Vukovarsko-srijemska, Osječko-baranjska, Međimurska, Krapinsko-zagorska i Varaždinska županija koje bilježe više od 10 novih zaposlenika uključenih u rad na EU projektima. S druge strane, broj zaposlenih u Istarskoj, Ličko-senjskoj, Koprivničko-križevačkoj i Zadarskoj županiji stagnirao je ili je bio u padu. Međutim, u većini slučajeva stagnacija broja zaposlenih može se povezati sa značajnim brojem involviranih zaposlenika već u 2007. godini pa je za pretpostaviti da takve županije odnosno agencije nisu imale potrebu daljnjeg povećanja broja zaposlenika. Porast broja zaposlenih na pripremi „EU“ projekata pokazuje kako nositelji političke vlasti u županiji sve više prepoznaju važnost europskih fondova za vlastiti razvoj te potrebu ulaganja u razvoj vlastitih kapaciteta. Ipak, kao što se može vidjeti na slici 2., **još uvijek postoje značajne razlike među pojedinim županijama u pogledu broja zaposlenih.**

---

<sup>2</sup> Potrebno je napomenuti da su na području Istarske županije obuhvaćene dvije razvojne agencije, Istarska razvojna agencija IDA i Agencija za ruralni razvoj Istre. Anketirani su i predstavnici Razvojne agencije Sjever koja ima sjedište u Varaždinu, ali pokriva područje više županija. Jedina županija bez zastupljene agencije je bila Požeško-slavonska, a razlog tome su organizacijske promjene koje je prolazila agencija.

**Slika 2.: Broj zaposlenih s iskustvom na pripremi „EU“ projekata u županijskoj upravi i razvojnim agencijama**



Izvor: anketa

Usprkos značajnom porastu ukupnog broja zaposlenih, dvije županije još uvijek imaju manje od 5 zaposlenih sa iskustvom pripreme i provedbe EU projekata. S druge strane, pet županija raspolaže s čak 20 i više zaposlenika na istim poslovima. **No, u odnosu na stanje od prije tri godine razlike su među županijama smanjene.** Najveći broj županija ima između 10 i 14 zaposlenih (7 županija), zatim slijedi spomenuta grupa od 5 županija s 20 i više zaposlenih te grupa od 4 županije koje imaju između 5 i 9 zaposlenika.

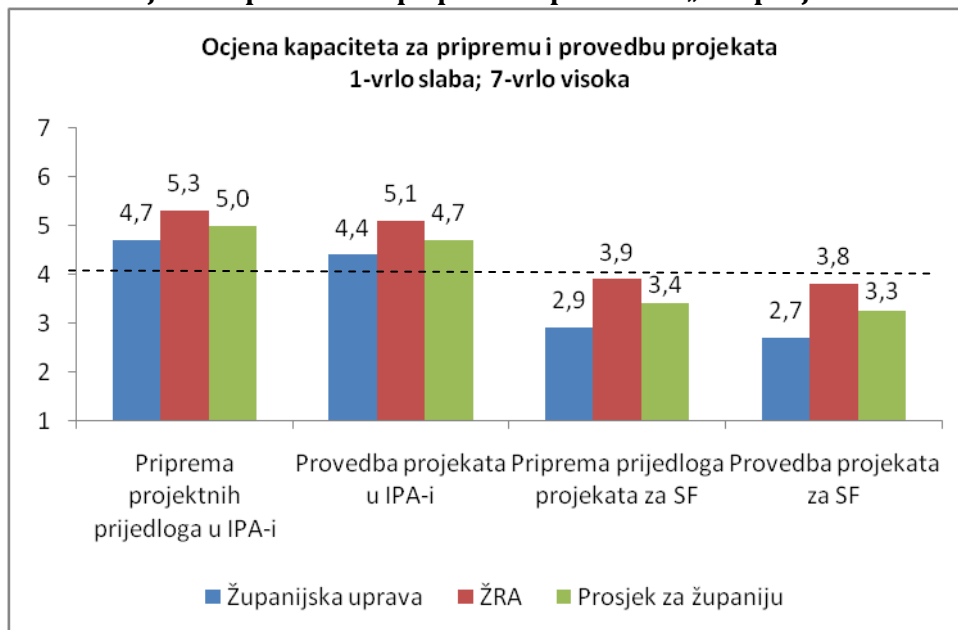
Međutim, broj zaposlenih samo je jedan od pokazatelja apsorpcijskog kapaciteta. Znanje i vještine zaposlenika druga su važna odrednica kapaciteta. U okviru istraživanja provedeno je ispitivanje sposobnosti zaposlenika pomoću samoprocjene. Prema dobivenim rezultatima može se zaključiti kako **predstavnici županijskih uprava i županijskih razvojnih agencija imaju prilično solidno mišljenje o vlastitim kapacitetima za pripremu i provedbu projekata u okviru IPA programa.** U rasponu ocjene od 1 do 7, gdje 1 označava vrlo slabe kapacitete, kod kojih je nužna intenzivna vanjska pomoć, a 7 visoke kapacitete, gdje nije potrebna vanjska pomoć, prosječna vrijednost odgovora u slučaju kapaciteta za pripremu projekata iznosila je 5,0, dok je u slučaju kapaciteta za provedbu projekata iznosila 4,7.

Slična razina samoprocjenjenog kapaciteta bila je zabilježena i u prijašnjem istraživanju iz 2007., premda tadašnji podatci o iskustvu u provedbi projekata nisu opravdali tako visoko mišljenje. Visoka razina procjene vlastitih kapaciteta može se dijelom povezati s donekle manje zahtjevnim projektima koji su bili financirani u ovoj fazi, bilo zbog ukupno manjeg broja natječaja ili manje

vrijednosti financiranih projekata, a što se onda veže i s nižom razinom primijenjenih kriterija prilikom samoprocjenjivanja apsorpcijskih kapaciteta.

Ipak, prilikom ocjene (hipotetskih) kapaciteta za pripremu i provedbu projekata u okviru Strukturnih fondova ispitanici su bitno odmjerениji, tako da je prosječna ocjena spremnosti za pripremu projekata iznosila 3,4, a za provedbu projekata 3,3, što je ispod prosječne razine koju označava ocjena 4.

**Slika 3.: Ocjena kapaciteta za pripremu i provedbu „EU“ projekata**



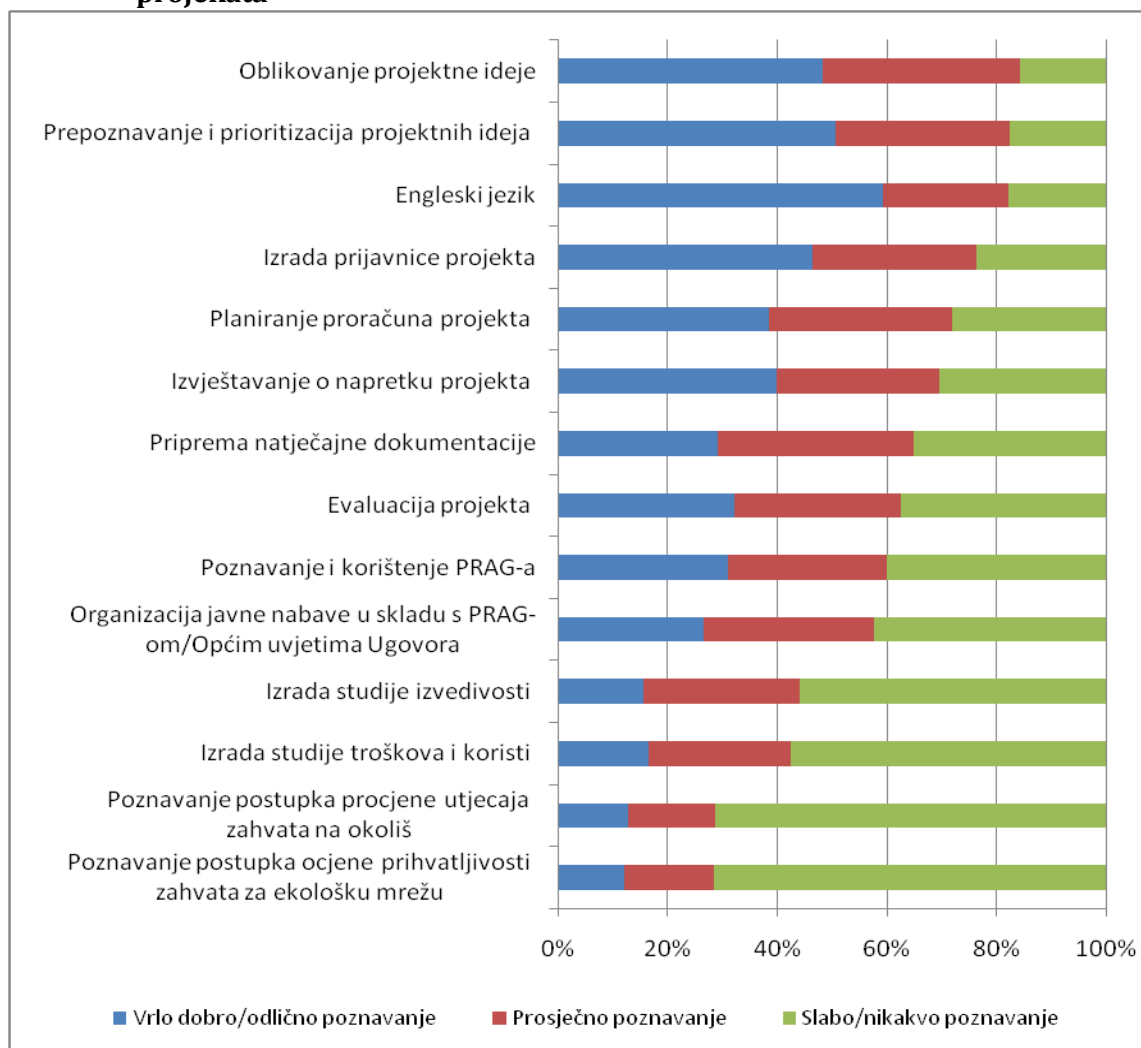
Izvor: anketa

Slično kao i u istraživanju iz 2007. godine, primjetne su razlike u pogledu procjene vlastitih kapaciteta razvojnih agencija i županijskih uprava. Kao što pokazuje slika 3., razvojne agencije daju nešto veću ocjenu svojim kapacitetima prema svim kategorijama. Razlike su ipak uočljive u pogledu procjene kapaciteta za pripremu i provedbu projekata za Strukturne fondove.

Ocjenjivanje osposobljenosti prema pojedinim područjima pripreme i provedbe projekata pokazalo je da **županije svoje najveće kapacitete vide u području osmišljavanja projektnih ideja, prepoznavanja i prioritizacije kvalitetnih projektnih ideja te izrade prijavnice projekta**. Takvi su rezultati upravo u skladu s očekivanom ulogom razvojnih agencija te županijske uprave kao institucija koje su u stanju uspješno koordinirati i pomagati ostale županijske aktere u osmišljavanju kvalitetnih projektnih ideja. S druge strane, **najslabije su osposobljene u pogledu poznavanja postupaka procjene utjecaja projekta na okoliš i ekološku mrežu**. Nakon toga slijedi korištenje PRAG-a te izrade studije izvedivosti, odnosno analize troškova i koristi. Relativno slabo poznavanje izrade studije izvedivosti, odnosno analize

troškova i koristi dobrim je dijelom razumljivo, obzirom da se nužnost njihove izrade pojavila tek u nekim nedavno objavljenim natječajima. Slično vrijedi i za poznavanje postupka procjene utjecaja zahvata odnosno projekta na okoliš, jer se radi o području koje je tek nedavno institucionalizirano.<sup>3</sup>

**Slika 4.: Struktura zaposlenih prema razini poznavanja elemenata pripreme i provedbe projekata**



Izvor: anketa

Relativno visoki udjel zaposlenika koji nije dovoljno dobro upoznat s pravilima korištenja sredstava iz EU fondova (tj. PRAG-om/Općim uvjetima ugovora) pokazatelj je potrebe za dodatnom edukacijom u ovom području. Ipak, u usporedbi s rezultatima iz 2007. bilježi se nešto manji udjel osoba sa slabim poznavanjem procedura PRAG-a/Općih uvjeta, što je pokazatelj

<sup>3</sup> Pravilnik o ocjeni i prihvatljivosti plana, programa i zahvata za ekološku mrežu usvojen je 2009., a Uredba o procjeni utjecaja zahvata na okoliš 2008. g.

napretka u ovom području. Također, odgovori ispitanika pokazuju da engleski jezik ne predstavlja poseban problem na županijskoj razini, jer više od 80% zaposlenika ima barem srednju razinu poznavanja engleskog jezika.

Zanimljivo je da se u odnosu na 2007. razina poznavanja izrade studije izvedivosti, odnosno troškova i koristi nije povećala (čak je došlo do blagog pada razine poznavanja), premda je sigurno da su županije u međuvremenu stekle dodatno iskustvo u pogledu pripreme ovih studija. Čini se da županije postaju sve kritičnije kako se postupno upoznaju s novim metodologijama, tako da se može govoriti o **sve većoj objektivnosti ispitanika u pogledu procjene vlastitih kapaciteta** za pojedina područja pripreme i provedbe projekata.

Kada se pogleda cjelokupna struktura zaposlenih prema poznavanju pojedinih elemenata pripreme i provedbe projekata, može se zaključiti kako su **nešto veći županijski kapaciteti prisutni u pogledu pripreme/planiranja (uz iznimku izrade studije izvedivosti i analize troškova i koristi) nego kod provedbe projekata**.

**Razlike među županijama posebno su vidljive kada se uspoređuju kapaciteti prema pojedinim elementima pripreme i provedbe projekata.** Identificirane su županije s doista minimalnim brojem ili čak bez ijednog zaposlenika koji raspolaže barem srednjom razinom poznavanja nekog od elemenata pripreme i provedbe. Tako, primjerice, šest županija ima manje od 5 zaposlenika s barem srednjom razinom poznavanja organizacije natječaja javne nabave sukladno PRAG-u, odnosno Općim uvjetima ugovora, a četiri županije imaju manje od 5 zaposlenika s barem prosječnim znanjem izrade prijavnice projekta. Očekivano, najveći broj županija s malim kapacitetima bilježi se u području izrade studije izvedivosti, odnosno analize troškova i koristi. Istovremeno, postoje pozitivni primjeri niza županija koje već danas imaju na raspolaganju više od 15 osposobljenih zaposlenika za izradu prijavnice, pisanje proračuna projekta ili organizaciju natječaja javne nabave, što se može smatrati solidnim kapacitetom u sadašnjoj fazi pristupanja EU. Kao što se može vidjeti iz tablice 3., regionalne razlike bi bile još izraženije ako bi se uspoređivali ekstremi, odnosno županija s najmanjim i županija s najvećim ljudskim kapacitetom.

Identificirane razlike u kapacitetima ukazuju na **nužnost potpore vanjskih aktera, prije svega središnje države, jačanju institucionalnih kapaciteta pojedinih županija** te poticanju samih županija na veća vlastita ulaganja u razvoj kapaciteta za korištenje EU fondova.

**Tablica 3.: Razlike među županijama prema ljudskim kapacitetima za pripremu i provedbu „EU“ projekata**

Područje pripreme/provedbe projekta	Minimalni broj zaposlenika	Maksimalni broj zaposlenika	Broj županija s manje od 5 zaposlenika s dobrim ili odličnim poznavanjem	Broj županija s više od 15 zaposlenika s dobrim ili odličnim poznavanjem
Prepoznavanje i prioritizacija projektnih ideja/projekata prema učinku na razvoj	3	30	4	6
Oblikovanje projektne ideje	3	27	3	7
Izrada prijavnice projekta	3	24	4	5
Planiranje proračuna projekta	3	24	4	4
Priprema natječajne dokumentacije	1	21	3	4
Izrada studije izvedivosti	0	16	9	1
Izrada studije troškova i koristi	0	16	10	1
Poznavanje postupka procjene utjecaja zahvata (projekta) na okoliš	0	11	15	0
Poznavanje postupka ocjene prihvatljivosti zahvata (projekta) na ekološku mrežu	0	11	15	0
Evaluacija projekta	0	20	6	4
Poznavanje i korištenje Praktičnog vodiča za financiranje projekata od strane EU	0	20	6	3
Izveštavanje o napretku projekta	0	26	6	3
Javna nabava u skladu s pravilima koje propisuje PRAG, odnosno Opći uvjeti Ugovora	2	17	6	2
Engleski jezik	3	47	3	8

Izvor: anketa

### 3.2 Razina aktivnosti i uspješnosti županijskih aktera u korištenju programa Europske unije

Stvarne kapacitete za korištenje EU programa vjerojatno najbolje oslikavaju podatci o uspješnosti u povlačenju sredstava. Dok se pokazatelji o broju i stručnosti zaposlenika mogu više smatrati pokazateljima potencijala za korištenje EU programa, podatci o prijavljenim projektima i iskorištenim sredstvima pokazuju koliko su potencijalni kapaciteti doveli do konkretnih rezultata, čime se dobiva zaokružena slika ukupnih kapaciteta županijskih uprava i agencija.

Prema odgovorima iz ankete, u razdoblju od 2007. do 2009. županijska uprava i županijske razvojne agencije (ŽRA) ukupno su predale 254 projektne prijave vrijedne 85,9 milijuna eura, od

čega su za financiranje odobrene 94 prijave vrijedne 32,8 milijuna eura.<sup>4 5</sup> To znači da je **u prosjeku svaka županija tijekom tri protekle godine pripremila ukupno 12 prijava za projekte vrijedne 4 milijuna eura. Od toga su u prosjeku odobrene 4 prijave ukupne vrijednosti 1,6 milijuna eura.** Ukoliko bi se ovaj posljednji iznos usporedio s ukupnim fiskalnim kapacitetima županije, moglo bi se zaključiti da je u odnosu na ukupna proračunska sredstva koje županije imaju na raspolaganju **financijska vrijednost odobrenih projekata još uvijek prilično mala.** Međutim, obzirom na teški financijski položaj regionalne i lokalne samouprave, posebice nakon izbijanja krize, svaka dodatna sredstava su županijama itekako dobrodošla. Osim toga, ne smije se zaboraviti da se prava korist od sudjelovanja u pripremi i provedbi projekata ponajprije očituje u stvaranju nužnih kapaciteta za kasnije korištenje puno bogatijih Strukturnih fondova.

**Na razvojne agencije otpada čak 72% broja svih prijava i 65% ukupne vrijednosti prijava projekata.** Ovi podatci nedvojbeno potvrđuju važnost razvojnih agencija u kontekstu korištenja EU fondova te istovremeno pokazuju kako su razvojne agencije znatno aktivnije u pripremi projektnih prijedloga u odnosu na županijske uprave.

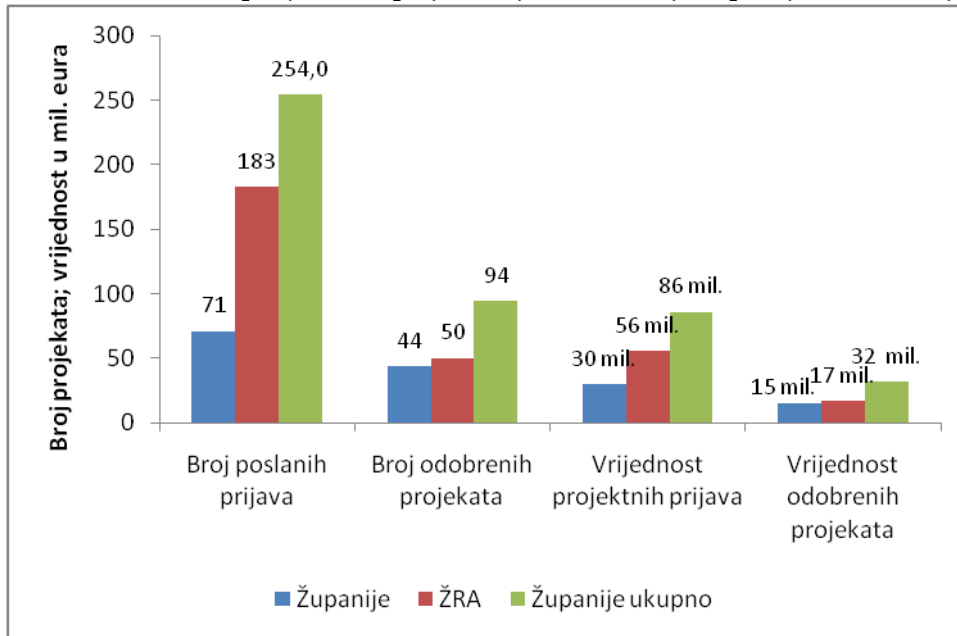
Ako se usporedi omjer poslanih i odobrenih prijava, onda proizlazi da je **prosječna uspješnost prijavljenih projekata na razini županije iznosila oko 37%**, što se može ocijeniti kao vrlo solidan rezultat, obzirom da se još uvijek radi o pretpristupnom razdoblju, kada županije tek stječu prava iskustva. Usporedba rezultata razvojnih agencija i županijskih uprava, koji su prikazani na slici 5., pokazuje da **agencije imaju znatno nižu razinu učinkovitosti u pogledu uspjeha kod prijavljivanja projekata.** Županijske uprave sa stopom uspješnosti prijava od 61,8% nadmašuju razvojne agencije čija stopa iznosi tek 27,6%. Ipak, **puno je veći broj prijava agencijama donio malu prednost kada su u pitanju odobrena sredstva.** Detaljnija analiza podataka iz ankete pokazuje kako su razlike dobrim dijelom posljedica (neučinkovitosti) nekolicine agencija koje izrazito odstupaju od većine i tako značajno utječu na konačan rezultat. Međutim, i pored toga ostaje činjenica da su županije u prosjeku učinkovitije od razvojnih agencija u pogledu odobravanja prijava projekata. Ipak, treba naglasiti kako su agencije vrlo aktivne u pripremi projektnih prijedloga čiji je nositelj županijska uprava, tako da je, zbog uske međusobne povezanosti i jake suradnje, vrlo teško zasebno analizirati uspješnost agencija i županijskih uprava.

---

<sup>4</sup> Ovi se podatci odnose samo na vrijednosti gdje se županija ili ŽRA pojavljuje kao nositelj projekata. Podatci ne uključuju prijave koje su odgovorna tijela razmatrala nakon 1.1.2010.

<sup>5</sup> Navedeni podatci obuhvaćaju ukupnu vrijednost projekta, a to znači i npr. vrijednost projekta koji se odnosi na udjel prekograničnog partnera u proračunu projekta, za razliku od podataka središnjih državnih tijela uključuju samo vrijednost darovnice za hrvatske prijavitelje.

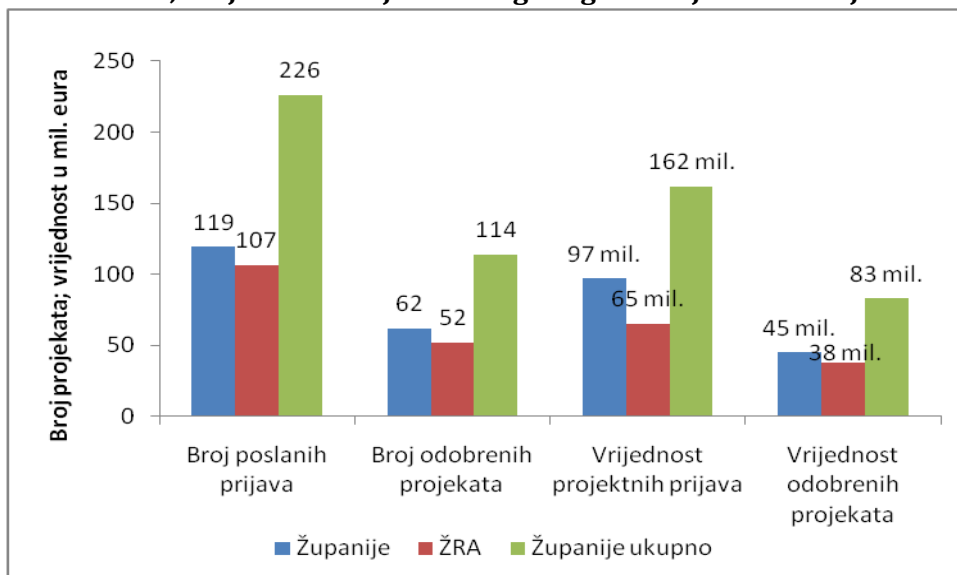
**Slika 5.: Rezultati projektnih prijava čiji su nositelji županije u razdoblju 2007. – 2009.**



Izvor: anketa

U nastavku će se ocijeniti još jedna važna uloga županija odnosno razvojnih agencija u kontekstu korištenju EU sredstava, a to je partnerstvo i podrška u pripremi projektnih prijedloga čiji su nositelji druge organizacije. Prema rezultatima iz ankete, radi se o vrlo značajnom području aktivnosti. Na slici 7. prikazani su rezultati županija u tom području.

**Slika 6.: Rezultati projektnih prijava u čijoj su pripremi sudjelovali županijske uprave i ŽRA, a čiji su nositelji bile druge organizacije u razdoblju 2007. –2009.**



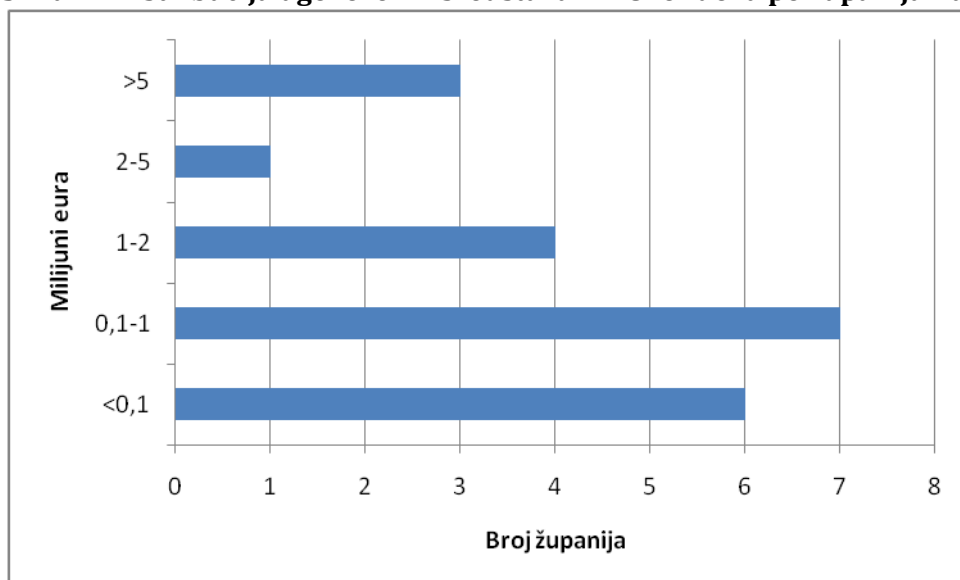
Izvor: anketa

**Županijske uprave i razvojne agencije intenzivno su sudjelovale na pripremi projekata čiji su nositelji bile druge organizacije.** U protekle tri godine županije i agencije sudjelovale su na izradi 226 takvih projekata, od kojih je odobreno njih 114, što predstavlja prolaznost od vrlo dobrih 50%. Ovako visoka razina aktivnosti uglavnom je posljedica vrlo razvijene suradnje s međunarodnim partnerima u okviru programa za prekograničnu suradnju, ali i potpore i suradnje županijske uprave i razvojnih agencija ostalih aktera s područja županije kao što su jedinice lokalne samouprave, interesna udruženja, itd.

Ukupna vrijednost odobrenih projekata iznosila je 83 milijuna eura, što je znatno više od projekata u kojima su nositelji bile županije i razvojne agencije. Glavni je razlog tome veća vrijednost projekata prekogranične suradnje čiji su nositelji partneri iz zemalja članica Europske unije od onih čiji je nositelj županija odnosno ŽRA. Također, projekti koje su uz potporu županijske uprave i razvojne agencije prijavljivale jedinice lokalne samouprave u pravilu su bili financijski vrjedniji, jer su se često odnosili na područje izgradnje infrastrukture.

Međutim, razina aktivnosti u pogledu pripreme i provedbe EU projekata znatno se razlikuje među županijama. Prema podacima iz ankete proizlazi da na **prvih pet županija otpada tri četvrtine ukupnih sredstava ugovorenih od županija/ŽRA u zadnje tri godine, što ukazuje na visok stupanj koncentracije uspješnih županija.** Istovremeno, oko 30% svih županija/ŽRA nije imalo nikakvog uspjeha s povlačenjem sredstava ili je uspjeh bio zanemariv. Distribucija županija prema uspješnosti povlačenja EU sredstava od županijske uprave/ŽRA može se vidjeti na slici 7.

**Slika 7.: Distribucija ugovorenih sredstava iz EU fondova po županijama, 2007. – 2009.**



Izvor: anketa

Kod više od 50% županija vrijednost odobrenih projekata u promatranom razdoblju iznosila je manje od 1 milijun eura. Pritom poseban slučaj niskih apsorpcijskih kapaciteta predstavlja grupa od 6 županija čije su agencije i županijske uprave u protekle tri godine imale manje od 100.000 eura vrijednosti odobrenih projekata. S druge strane, postoji manji broj vrlo uspješnih županija koje doista raspolažu vrlo kvalitetnim kapacitetima te uspijevaju povući značajna sredstva iz EU programa.

Puno veći broj „manje uspješnih” županija, koje do sada nisu uspjele ostvariti značajnije rezultate u pogledu korištenju EU fondova, potvrđuje da se **kod dosta županija mogu očekivati vrlo značajne poteškoće s korištenjem sredstava iz Strukturnih fondova**. Međutim, čini se da **pojedine županije nisu dovoljno svjesne vlastitih slabih kapaciteta**. Samo za ilustraciju, prosječna je ocjena vlastitih kapaciteta za pripremu projekata u okviru programa IPA kod spomenutih 6 županija s projektima vrijednim manje od 100.000 eura iznosila 3,9 (u rasponu od 1 do 7).

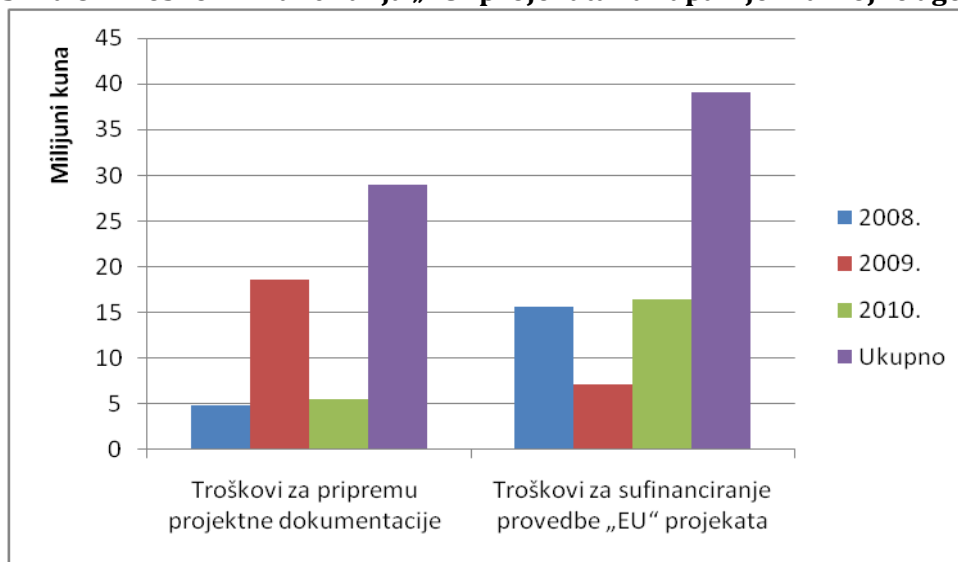
Jedan od čimbenika za koji se često može čuti da značajno ograničava mogućnosti regionalne i lokalne samouprave za korištenje EU fondova jest njihov slabi financijski kapacitet koji otežava ispunjavanje uvjeta vlastitog sufinanciranja projekata (koje se obično kreće na razini od 25% pa naviše vrijednosti projekata). Međutim, prema rezultatima ankete proizlazi da dosadašnje **sudjelovanje u EU programima još uvijek nije predstavljalo posebno značajan financijski trošak za županije**. Tako su npr. prosječni godišnji troškovi pripreme dokumentacije u razdoblju od 2008. do 2010. za sve županije iznosili oko 9,6 milijuna kuna, odnosno 0,45 milijuna kuna po županiji. Troškovi za sufinanciranje provedbe bili su nešto veći te su na godišnjoj razini iznosili oko 13 milijuna kuna, odnosno 0,62 milijuna po županiji. To znači da su ukupni troškovi pripreme i provedbe projekata za sve županije iznosili oko 22,6 milijuna kuna godišnje, što predstavlja tek oko 0,6% ukupnih proračunskih prihoda županija.<sup>6</sup> Očito je da se još uvijek radi o iznimno malom financijskom iznosu. Relativno niski troškovi pripreme i sufinanciranja dijelom su posljedica još uvijek malog broja provedenih EU projekata, a dijelom rezultat same strukture projekata, gdje su do sada prevladavali projekti manje financijske vrijednosti. Ovdje također treba istaknuti da, prema rezultatima slike 8., iznosi troškova značajno variraju od godine do godine, što je rezultat iznimno visokih iznosa troškova nekoliko županija za pojedine godine. Tako je, primjerice, za 2009. godinu jedna županija navela podatak o preko 12 milijuna kuna ukupnih troškova za pripremu projektne dokumentacije, dok su sve

---

<sup>6</sup> Godišnji prihodi svih županija bez grada Zagreba u razdoblju od 2008. do 2010. u prosjeku su se kretali na razini od oko 3,5 milijardi kuna.

ostale županije navele da su imale manje od 1 milijun kuna troškova. Prema tome, za veliku je većinu županija udjel troškova pripreme i provedbe EU projekata još i manji nego što je ranije navedeno. Ipak, **situacija će se značajno promijeniti nakon što se otvore mogućnosti korištenja Strukturnih fondova**, kada će se višestruko povećati mogućnosti za povlačenje EU sredstava, ali isto tako i potrebni iznosi za sufinanciranje i kada će **županije sa svojim slabim finansijskim kapacitetom zasigurno doći u težak položaj.**

**Slika 8.: Troškovi financiranja „EU“ projekata za županije i razvojne agencije (u kunama)**



Izvor: anketa

### 3.3 Neki čimbenici uspješnosti u korištenju EU sredstava

Koliko se uspješnost pojedinih županija u korištenju EU sredstava može povezati sa stupnjem razvijenosti ili veličinom gospodarstva? Jesu li gospodarski najuspješnije županije ujedno i one koje su najposposobnije u korištenju EU programa? Premda ovo istraživanje nema ambiciju pružiti sveobuhvatnu analizu čimbenika uspješnosti, rezultati iz tablice 4. vrlo su indikativni. Tablica sadržava rezultate korelacijske analize koja uspoređuje povezanost parametra uspješnosti (iznos ugovorenih sredstava od strane županija i razvojnih agencija) sa spremnošću županije na ulaganja u vlastite kapacitete (broj zaposlenih na pripremi projekata), veličinom (broj stanovnika) i stupnjem razvijenosti (indeks razvijenosti).

**Tablica 4: Korelacijska analiza čimbenika uspješnosti korištenja EU fondova**

	Ugovorena sredstva	Broj zaposlenika	Broj stanovnika	Indeks razvijenosti
Ugovorena sredstva	1,00	-	-	-
Broj zaposlenika	0,60	1,00	-	-
Broj stanovnika (2008.)	0,02	0,08	1,00	-
Indeks razvijenosti*	0,44	0,36	0,66	1,00

Izvor: izračun autora na temelju podataka iz ankete (iskorištena sredstva), DZS-a (broj stanovnika) i MRRŠVG-a (Indeks razvijenosti).

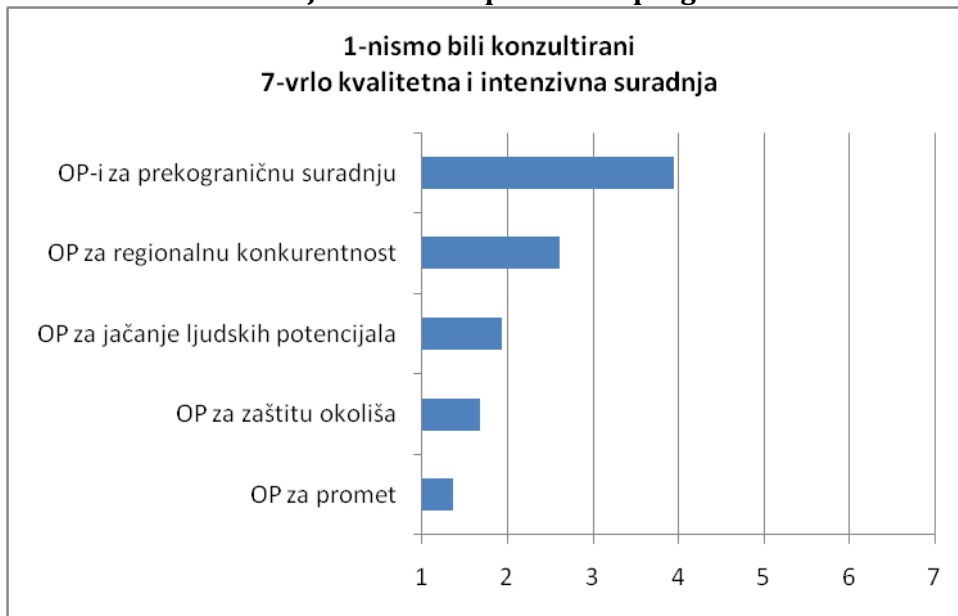
Dobivene vrijednosti koeficijenta korelacije potvrđuju kako je **broj zaposlenika angažiran na pripremi i provedbi projekata najvažniji čimbenik koji se može povezati s veličinom iskorištenih sredstava**, temeljem čega se može zaključiti da su županije koje su više ulagale u ljudske kapacitete ujedno dobile i veći povrat za svoja ulaganja, odnosno više su iskoristile sredstava. S druge strane, pokazalo se da veličina županije mjerena brojem stanovnika nije relevantna za uspješnost sudjelovanja županije u EU programima. To istovremeno pokazuje da **najveća regionalna središta do sada nisu ni približno iskoristila svoje potencijale u pogledu korištenja EU fondova**. Konačno, **stupanj razvijenosti je također čimbenik koji utječe na rezultate i koji pokazuje da razvijenije županije u prosjeku ostvaruju veći stupanj uspješnosti u pogledu korištenja EU fondova**. Ovaj rezultat također sugerira kako je i u budućnosti s nacionalne razine potrebno voditi računa o apsorpcijskim kapacitetima slabije razvijenih županija.

Opisani rezultati ukazuju da i slabije razvijene jedinice, premda suočene s nizom ograničenja u odnosu na bogatije jedinice, mogu očekivati itekako značajne rezultate ako ulože u razvoj vlastitih kapaciteta za korištenje EU fondova. S druge strane, činjenica da je neko područje razvijenije, odnosno financijski bogatije neće sama po sebi dovesti do rezultata u vidu projekata financiranih kroz EU fondove, ukoliko se ne desi ulaganje u razvoj ljudskih kapaciteta.

## 4. Suradnja s drugim razvojnim dionicima

Vrlo važan aspekt rada županija, odnosno županijskih razvojnih agencija jest suradnja s drugim akterima na nacionalnoj, županijskoj i lokalnoj razini. Jedno od ključnih područja suradnje s nacionalnim akterima odnosi se na izradu Operativnih programa (OP), odnosno programskih dokumenata koje definiraju prioriteta područja ulaganja i financijski okvir. Nositelji izrade OP-a dužni su iste izraditi poštujući načelo partnerstva, odnosno dužni su dati priliku svim relevantnim dionicima, uključujući i županijske, da doprinesu izradi programa. Međutim, **podatci pokazuju da su županije suradnju s nacionalnim tijelima na izradi OP-a uglavnom označile vrlo slabom**. Ipak, i tu postoje značajne razlike u ocjenama, ovisno o kojem se programu radi.

**Slika 9.: Razina suradnje na izradi Operativnih programa**



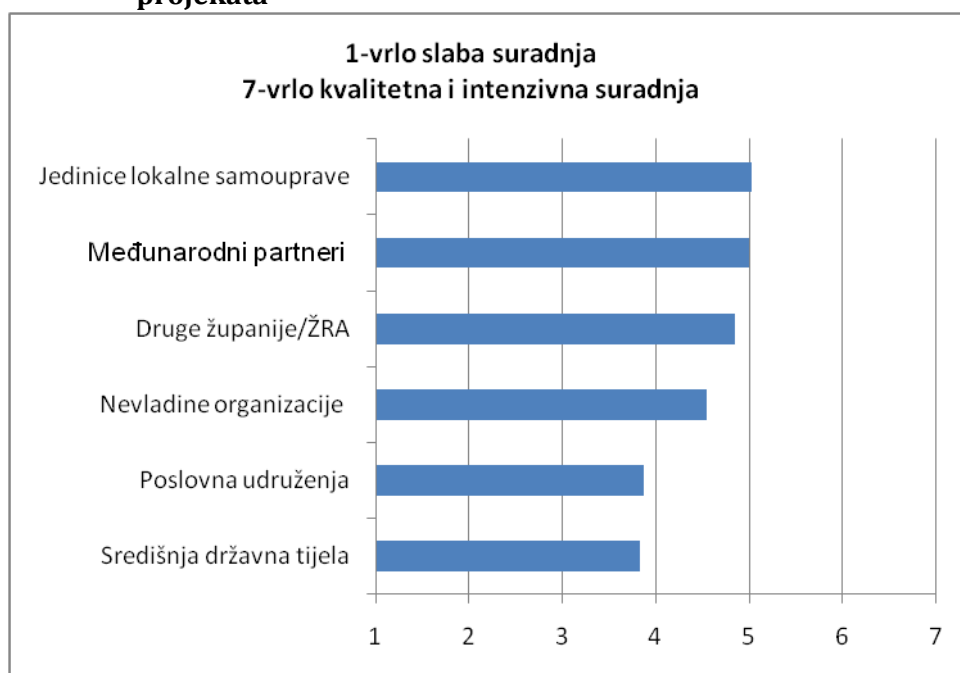
Izvor: anketa

**Najbolje je ocijenjena suradnja na izradi Operativnih programa za prekograničnu suradnju**, što je, donekle, i očekivano, jer su županije među glavnim korisnicima ovih programa. Ipak, ocjena 4,0 može se označiti kao osrednja razina suradnje, što znači da županije drže da i kod prekograničnih programa postoji još dosta mjesta za napredak i poboljšanje suradnje. Kod ostalih programa ocjene za suradnju daleko su ispod prosječnih razina. **Posebno je zabrinjavajuća niska ocjena suradnje na izradi OP-a za regionalnu konkurentnost, a za koji su županijski akteri vrlo važna ciljana grupa**. Najslabija razina suradnje prema ocjenama ispitanika zabilježena je kod OP-a za zaštitu okoliša i za promet, gdje suradnje s županijama gotovo da nije ni bilo. Općenito, rezultati jasno pokazuju da su županije nezadovoljne sadašnjom

razinom suradnje s nadležnim središnjim tijelima u procesu izrade programskih dokumenata, što bi druga strana trebala uzeti u obzir te pojačati napore za poboljšanje suradnje.

Za razliku od slabe suradnje u fazi izrade programskih dokumenata, županije su puno bolje ocijenile suradnju s državnim tijelima u području pripreme i provedbe razvojnih projekata, za koju su središnja tijela dobila prosječnu ocjenu 4, što označava osrednju razinu suradnje. **Najkvalitetniju suradnju na pripremi i provedbi projekata županije ostvaruju s jedinicama lokalne samouprave te međunarodnim partnerima.** Također, uspješno je ocijenjena suradnja sa ostalim županijama i agencijama te, u nešto manjoj mjeri, nevladinim organizacijama. **Najslabijom je ocijenjena suradnja s poslovnim udruženjima,** iako je i ona dobila srednju ocjenu. Ipak, budući da bi poslovna udruženja trebala biti jedan od ključnih partnera u pripremi i provedbi projekata, može se ocijeniti kako bi u narednom razdoblju bilo poželjno intenzivirati međusobnu suradnju. To se posebno odnosi na razvojne agencije, koje su dale nešto nižu prosječnu ocjenu suradnje u odnosu na županijsku upravu. Općenito, čini se da županije uspijevaju ostvariti vrlo dobru suradnju s većinom ključnih partnera u području pripreme i provedbe projekata.

**Slika 10.: Razina suradnje s potencijalnim partnerima u području pripreme i provedbe projekata**

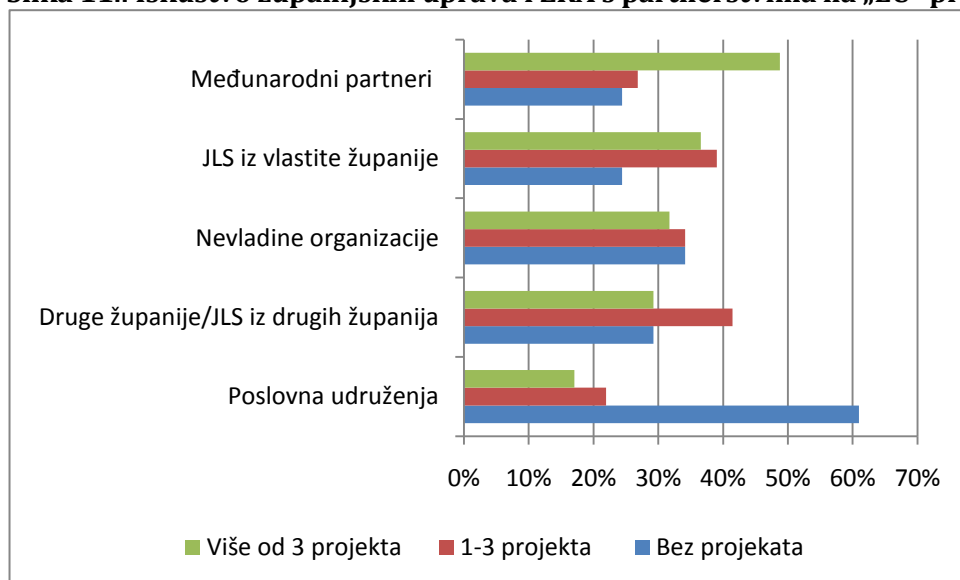


Izvor: anketa

Konkretniji pokazatelji suradnje s pojedinim partnerima se mogu vidjeti na slici 11. Prema dobivenim rezultatima najčešći oblik partnerstva predstavlja suradnja s međunarodnim partnerima. **Gotovo 50% županija prijavilo je suradnju s međunarodnim partnerima na**

**više od 3 projekta u razdoblju od 2007. do 2010.** Visoka razina međunarodne suradnje izravna je posljedica uspješnog sudjelovanja županija u programima prekogranične suradnje s EU zemljama te drugim zemljama uključenih u program IPA. Prekogranična je suradnja godinama predstavljala glavnu mogućnost županijama za sudjelovanje u EU programima, a istovremeno im je dala mogućnost da kroz suradnju sa iskusnijim prekograničnim partnerima u zemljama članicama steknu potrebna iskustva za pripremu i upravljanje projektima. S druge strane, najmanje konkretna suradnja ostvarena je s poslovnim udruženjima, što je u skladu s prethodno prikazanim ocjenama suradnje. **Gotovo 60% županija/ŽRA nije imalo niti jedan „EU“ projekt s poslovnim udruženjima u protekle tri godine.** Dok je snažna suradnja između javnog sektora i poslovne zajednice jedan od ključnih elemenata suvremene gospodarske politike, na županijskoj razini tako nešto očito nije bio slučaj.

**Slika 11.: Iskustvo županijskih uprava i ŽRA s partnerstvima na „EU“ projektima**



Izvor: anketa

U pogledu suradnje s lokalnom samoupravom (bilo iz vlastite ili drugih županija) i drugim županijama, oko 70% županija/ŽRA prijavilo je barem jedno partnerstvo na projektu u protekle tri godine, što pokazuje kako **suradnja aktera unutar županije i međužupanijska suradnja napreduju i da konkretni primjeri te suradnje već postoje.** Ipak, ostaje značajan **problem s manjim brojem županija koje nisu prijavile niti jedan partnerski projekt koji uključuje partnere iz vlastite ili neke druge županije, što ukazuje na određenu zatvorenost,** odnosno manjak kvalitetne komunikacije između navedenih aktera. Slična je situacija i s nevladinim organizacijama, s kojima oko jedna trećina županija/ŽRA nije provela, odnosno započela niti jedan zajednički projekt. Ipak, ostaje zaključak kako je većina županijskih uprava/ŽRA bila vrlo aktivna u pogledu suradnje s drugim partnerima na provedbi „EU“ projekata.

## 5. Procjena potreba za jačanjem razine osposobljenosti

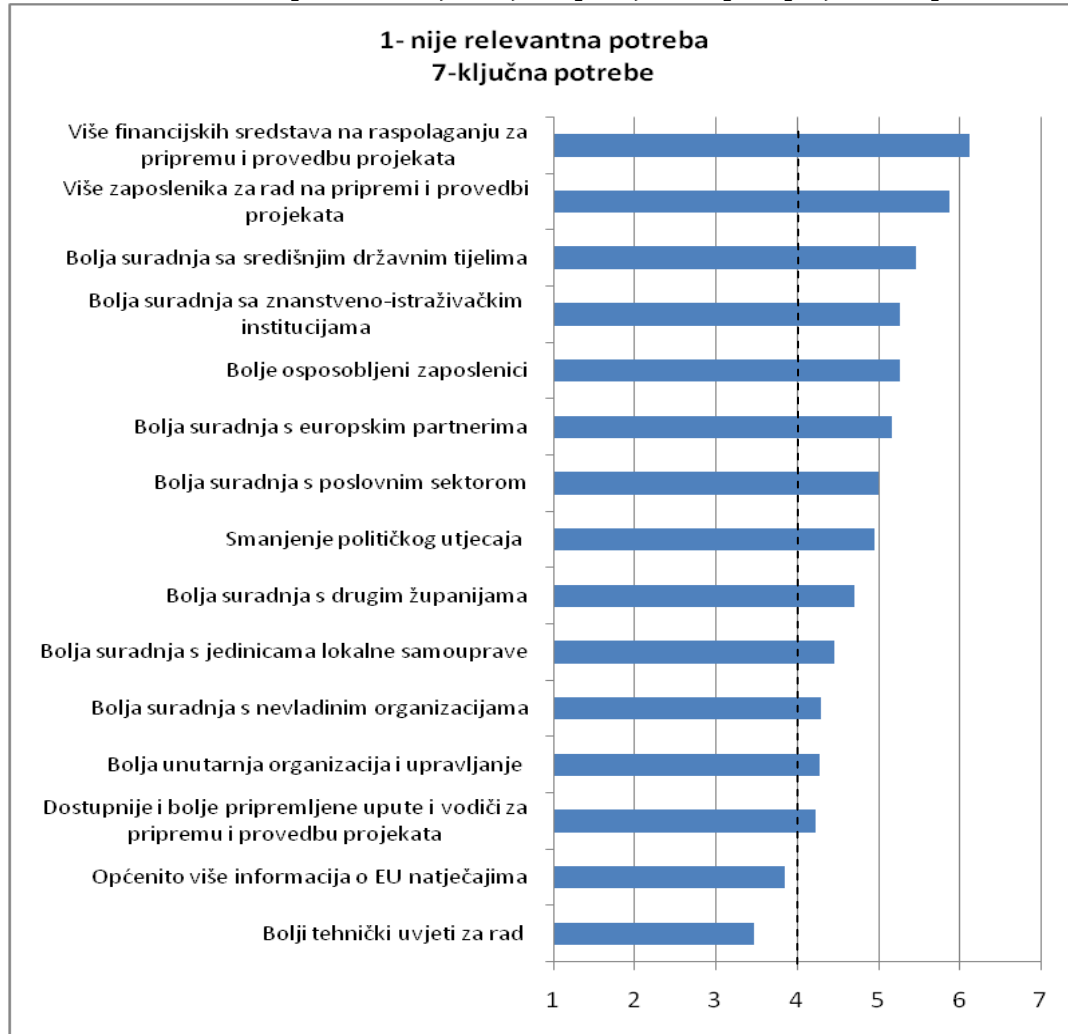
Od niza mogućih potreba naznačenih u upitniku županije su gotovo sve označile važnima, odnosno dale su im iznadprosječnu ocjenu. Ispodprosječnu ocjenu važnosti dobila su tek dva područja – opći uvjeti rada i dostupnost informacija o EU natječajima. Očito je da su županije prošle fazu početnih problema sa sudjelovanjem u EU natječajima, a koju obilježavaju upravo ove dvije potrebe i da se sada nose s, uvjetno rečeno, „zrelijim“ problemima. **Kao najvažnija potreba označeno je daljnje jačanje financijskih i ljudskih resursa (uključujući broj i kvalitetu zaposlenih).** Očito je da su nositelji županijskih projekata za EU program nezadovoljni financijskim resursima koji su im dani na raspolaganje i da će županije u budućnosti morati izdvajati više sredstava ako žele kvalitetno sudjelovati u korištenju EU programa.

Tu je zatim niz prioritarnih područja koja se tiču suradnje s pojedinim partnerima, od središnjih državnih tijela, znanstveno-istraživačkih institucija, europskih partnera do poslovnog sektora. Suradnja s drugim županijama te jedinicama lokalne samouprave i nevladinim organizacijama dobila je nešto manje značenje, što se može povezati s prethodno utvrđenom uspješnom međusobnom suradnjom. Smanjenje političkog utjecaja na rad također je označeno kao vrlo značajno područje. Bolja unutarnja organizacija i rukovođenje dobilo je nešto niže značenje, jednako kao i bolje pripremljene upute i vodiči za izradu projekata.

**U stajalištima razvojnih agencija i županija oko prioritarnih potreba nema bitnih razlika.**

Ipak, treba istaknuti da su agencije stavile nešto veći naglasak na veću dostupnost informacija u odnosu na županije (prosječna ocjena agencija iznosila je 4,3, a županijskih uprava 3,4), zatim na potrebu jačanja suradnje s poslovnim sektorom (5,4 naprema 4,6), istraživačkim institucijama (5,7 naprema 4,9) i nevladinim sektorom (4,7 naprema 3,9) te na smanjenje političkog utjecaja (5,3 naprema 4,6). Županije su veći naglasak stavile na potrebu za boljom unutarnjom organizacijom i upravljanjem (4,6 naprema 4,0) te bolje tehničke uvjete rada (3,7 naprema 3,2).

**Slika 12.: Prioritetne potrebe za jačanje županijskih apsorpcijskih kapaciteta**

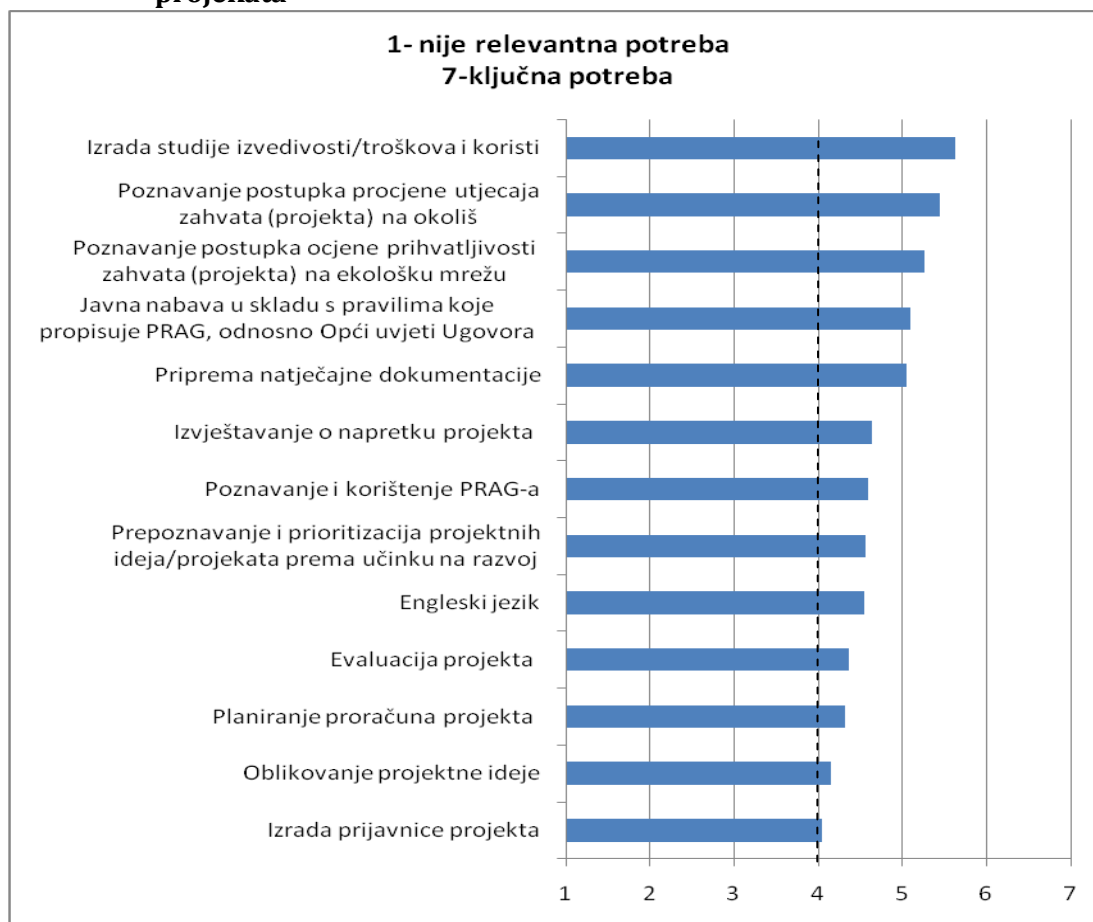


Izvor: anketa

Kada je riječ o prioritetnim potrebama za jačanje specifičnih vještina za pripremu i provedbu projekata, treba istaknuti kako niti jedna navedena vještina nije dobila prosječnu ocjenu manju od 4, što znači da **potrebe za jačanjem kapaciteta i dalje postoje u svim navedenim područjima**. Ipak, neka su područja prepoznata kao važnija. Tako su ispitanici posebno istaknuli potrebu jačanja vještina za izradu studije izvedivosti/troškova i koristi, poznavanje postupka procjene utjecaja zahvata (projekta) na okoliš i ekološku mrežu, javnu nabavu te pripremu natječajne dokumentacije. S druge strane, izrada prijavnice projekta, oblikovanje projektne ideje te planiranje proračuna ne predstavljaju više prioritetna područja za jačanje vještina županijskih aktera. Tako rangirane potrebe pokazuju da su županije očito razvile solidne kapacitete za pripremu projekta te da **trenutno najveći manjak kapaciteta postoji u pogledu nekih specifičnih elemenata pripreme projekata** poput **izrade studije izvedivosti** (koja se zbog svoje složenosti i u zemljama članicama vrlo često povjerava specijaliziranim organizacijama), **provedbe projekata (PRAG)** i **poznavanja nove zakonske regulative** (procjena utjecaja na

ekološku mrežu i okoliš). Također treba istaknuti kako su razlike u stavovima agencija i županijskih uprava oko prioriteta potreba vrlo male. Tek su u slučaju izrade studije izvedivosti, odnosno troškova i koristi županijske uprave stavile nešto veći naglasak na potrebe za jačanje vještina u odnosu na agencije (6,0 naprema 5,3).

**Slika 13.: Prioritetne potrebe za jačanje specifičnih vještina pripreme i provedbe projekata**



Izvor: anketa

Pored gore navedenih potreba, niz županija i razvojnih agencija u svojim komentarima ističe potrebu za dodatnom edukacijom o EU fondovima nositelja političke vlasti na županijskoj i lokalnoj razini s ciljem boljeg razumijevanja i veće podrške za ovu problematiku. Također, više županija i agencija ističe problem nepostojanja središnjeg mjesta za objavljivanje svih natječaja financiranih putem EU programa kao i bolje međusobne usklađenosti središnjih tijela u pogledu organiziranja natječaja i informiranja korisnika na županijskoj i lokalnoj razini. Također je više puta istaknuta potreba raščišćavanja uloge razvojnih agencija i privatnih konzultanata u području pripreme projekata za natječaje, odnosno potreba jasnog definiranja same svrhe razvojne agencije i njezine diferencije u odnosu na pružatelje konzultantskih usluga iz privatnog sektora.

## 6. Zaključci i preporuke

Rezultati istraživanja nedvojbeno su ukazali na važnost regionalne samouprave u pogledu korištenja sredstava iz pretpristupnih fondova Europske unije. Županije zajedno sa svojim institucijama poput županijskih razvojnih agencija ne samo da se direktno prijavljuju na natječaje već značajno pomažu i druge aktere u županiji u pripremi vlastitih projekata. Osnivanjem županijskih razvojnih agencija dan je vrlo snažan poticaj bržem razvoju kapaciteta za korištenje sredstava iz pretpristupnih fondova. Porast kapaciteta prvenstveno se očituje u rastu broja zaposlenika uključenih u pripremu i provedbu EU projekata, čiji je broj narastao za 50% u protekle tri godine. Za razliku od 2007. godine kada je 70% županija imalo manje od 10 osoba uključenih u pripremu i provedbu EU projekata, danas 70% županija raspolaže s 10 i više osoba. Premda su razlike među županijama u pogledu ukupnog broja uključenih zaposlenika i dalje značajne, one se ipak polako smanjuju. Porast ulaganja u jačanje ljudskih kapaciteta pokazuje kako su nositelji političke vlasti na županijskoj razini definitivno prepoznali koristi koje pružaju pretpristupni programi, i to prije svega u funkciji priprema za buduće korištenje Strukturnih fondova. Naravno, još uvijek ima puno prostora za veću i konkretniju podršku daljnjem jačanju kapaciteta, kao što uostalom pokazuju i rezultati rangiranja ključnih potreba za daljnje jačanje kapaciteta, ali ipak nema sumnje da su uvjeti za rad razvojnih agencija i županijske uprave na pripremi projekata za EU programe danas puno bolji nego prije tri godine.

Samoprocjena kapaciteta pokazala je da predstavnici županijskih uprava i županijskih razvojnih agencija imaju solidno mišljenje o vlastitim kapacitetima za pripremu i provedbu projekata, pri čemu razvojne agencije prednjače u odnosu na županijske uprave. Ipak se čini da su županijski akteri u protekle tri godine postali svjesniji vlastitih mogućnosti jer, usprkos znatnom napretku u pogledu sposobnosti za pripremu i provedbu projekata, nije zabilježen neki veći porast ocjene vlastitih kapaciteta.

Napredak županijskih uprava i agencija vidljiv je i u pogledu razine osposobljenosti zaposlenika. Oblikovanje projektne ideje, izrada prijavnice te planiranje proračuna projekta područja su u kojima bilježe visoku razinu osposobljenosti. To je posebno važno s aspekta koordinacijske i potporne uloge županije u odnosu na ostale razvojne aktere u županiji, jer se radi o ključnim vještinama za formuliranje projektne ideje u skladu s natječajnim obrascima.

Usprkos rastu broja zaposlenih i razine osposobljenosti, rezultati u pogledu iskorištenosti sredstava EU još su prilično skromni. Relativno mali iznos iskorištenih sredstava ne iznenađuje obzirom na vrlo ograničena sredstava EU programa koja su proteklih godina bila dostupna za županije, razvojne agencije kao i druge lokalne aktere. To nikako ne znači da županijske uprave i agencije nisu mogle biti još uspješnije i povući dodatna sredstva, ali ipak treba naglasiti kako su

županijski akteri zajedno s jedinicama lokalne samouprave i obrazovnim institucijama najuspješnija kategorija korisnika EU programa u okviru dostupnih im natječaja. Ono što jest problematično je visoka koncentracija „uspješnih“ županijskih uprava i razvojnih agencija. Otprilike, na jednu četvrtinu županijskih uprava i agencija otpada tri četvrtine ukupno ugovorenih sredstava. Analiza je također pokazala da dosadašnji uspjeh u korištenju EU fondova nije povezan s veličinom županije (u pogledu broja stanovnika) nego da je presudan broj zaposlenih na pripremi i provedbi projekata. Stupanj razvijenosti je tek u manjoj mjeri povezan s uspjehom u korištenju EU fondova. To znači da i slabije razvijene županije mogu očekivati značajne rezultate ako odluče više investirati u razvoj ljudskih resursa. S druge strane, očito je da veličina neke jedinice do sada nije imala nikakvu važnost u pogledu razine apsorpcijskih kapaciteta.

Županije i razvojne agencije razvile su vrlo snažnu suradnju s nizom partnera na pripremi i provedbi projekata. Uglavnom se radi o međunarodnim partnerima, lokalnim jedinicama, drugim županijama i nevladinim udruženjima. Visoka razina povezanosti s međunarodnim partnerima dobrim je dijelom posljedica važnosti programa prekogranične suradnje za županije, jer su isti do sada predstavljali glavne izvore financiranja projekata. Premda je suradnja s međunarodnim partnerima ponekad prilično zahtjevna, zbog niza tehničkih razloga, ona je istovremeno pružila mogućnosti domaćim partnerima da steknu dragocjena znanja od svojih iskusnijih prekograničnih partnera iz zemalja Europske unije u pogledu pripreme i provedbe projekata.

Istovremeno, županijski akteri imaju ozbiljne zamjerke na suradnju s nacionalnim tijelima. To se posebno odnosi na dosadašnja iskustva s partnerstvom na pripremi Operativnih programa, koja su redom dobila vrlo nisku ocjenu, s izuzetkom OP-a za prekograničnu suradnju. Također zabrinjava vrlo slaba suradnja s poslovnim udruženjima. Gotovo dvije trećine županija i agencija nije u protekle tri godine provelo niti 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.

Premda svi analizirani pokazatelji jasno svjedoče o trendu snažnog jačanja kapaciteta županija i razvojnih agencija za korištenje pretprijetnih programa, pred njima su još brojne prepreke i izazovi. Rezultati ankete ukazali su na niz prioritarnih potreba za daljnje jačanje ukupnih apsorpcijskih kapaciteta, od kojih se može izdvojiti pet najvažnijih:

- Više financijskih sredstava za pripremu i provedbu projekata
- Više zaposlenika za rad na pripremi i provedbi projekata

- Bolja suradnja sa središnjim tijelima
- Bolja suradnja sa znanstveno-istraživačkim institucijama
- Bolje osposobljeni zaposlenici

Pored toga, ispitanici su među specifičnim vještinama za pripremu i provedbu projekata posebno istaknuli sljedeće kao prioritetne za daljnje usavršavanje:

- Izrada studija izvedivosti/analiza troškova i koristi
- Poznavanje postupka procjene utjecaja zahvata na okoliš i ekološku mrežu
- Javna nabava u skladu s pravilima koje propisuje PRAG, odnosno Opći uvjeti ugovora
- Priprema natječajne dokumentacije

Što možemo na kraju zaključiti? Ako se sadašnja situacija uspoređuje sa situacijom od prije tri godine, može se zaključiti da su županije i razvojne agencije u protekle tri godine ostvarile veliki napredak i znatno ojačale vlastite kapacitete za pripremu i provedbu EU projekata. S druge strane, kapaciteti županija još su uvijek vrlo ograničeni, a posebno u kontekstu mogućnosti financiranja koje pružaju Strukturni fondovi. Stoga je vrlo razumljiva potreba ispitanika da naglase kako su nužna dodatna ulaganja u razvoj kapaciteta ako se od županija i razvojnih agencija očekuje da ozbiljno sudjeluju u povlačenju sredstava iz EU fondova nakon stupanja u članstvo. Jednostavno rečeno, nositelji političke vlasti moraju biti svjesni da onoliko koliko budu ulagali u razvoj vlastitih institucionalnih kapaciteta, toliko će im se kasnije i vratiti. To nije samo poruka nositeljima političke vlasti na županijskoj, već i na središnjoj razini. U sadašnjoj situaciji izrazite centralizacije javnih prihoda, a bez dovoljno konkretne podrške središnje razine, nije realno očekivati da će županijski akteri sami uspjeti razviti apsorpcijske kapacitete u značajnijoj mjeri za jedno djelotvorno sudjelovanje u korištenju sredstava iz Strukturnih fondova.

## PRILOG: Rangiranje županija prema uspješnosti korištenja sredstava Europske Unije

### Napomene vezano za rezultate u tablicama 5. i 6.

Rezultati prikazani u tablicama temelje se na podacima prikupljenim od ugovaračkih tijela za pretpristupne programe (SAFU i drugi) i kao takvi se donekle razlikuju od podataka prikupljenih anketnim istraživanjem županija i županijskih razvojnih agencija predstavljenih u trećem poglavlju. Kao što je već ranije objašnjeno, rezultati iz tablice uključuju natječeaje za dodjelu bespovratnih sredstava dostupnih županijskim vlastima od programa CARDS 2004 pa do IPA-e.

Osim toga, potrebno je istaknuti kako podatci obuhvaćaju isključivo podatke o ugovorenim projektima, odnosno projektima u kojima je županija odnosno županijska institucija (županijska razvojna agencija, turistička zajednica, javna ustanova, itd.) bila ugovorna institucija. To znači da u ovim podacima **nisu uzete u obzir darovnice za projekte u kojima je županija sudjelovala kao partnerska institucija**, a nositelj je projekta, odnosno ugovorna institucija, bila neka druga pravna osoba s područja Hrvatske. Jedina iznimka od ovog pravila su natječaji za koje su bili dostupni podatci o ugovorenim iznosima za partnera, što je bio slučaj kod programa IPA II – prekogranična suradnja Hrv-Mađ i IPA II – prekogranična suradnja Hrv-Slo.

Također, kao što je vidljivo iz napomene ispod tablice, **prikazani rezultati ne uključuju ostale razvojne programe Europske unije**, a koji su također dostupni županijama za korištenje poput Programa Zajednice (Community Programmes). Ipak, iskustva županija s korištenjem ostalih razvojnih programa prilično su ograničena, tako da izostanak spomenutih programa ne bi trebao predstavljati poseban nedostatak.

Još jedno važno obilježje koje treba uzeti u obzir je da se **sjedište ugovaratelja koji puta razlikuje od područja gdje se projekt realizira**. To je vrlo čest primjer kod nevladinih udruga koje u dosta slučajeva imaju sjedište u gradu Zagrebu, dok se projektne aktivnosti odvijaju na području neke druge županije. Međutim, budući da je temeljni cilj analize ocijeniti institucionalne kapacitete, onda je za kriterij uzeta lokacija sjedišta organizacije-ugovaratelja, a ne mjesto provedbe projekta. Drugi važan razlog za takav pristup je taj da podatci o mjestu provedbe projekta nisu bili dostupni za sve natječeaje, za razliku od sjedišta ugovaratelja koji su bili dostupni.

Usprkos različitim ograničenjima dostupnih podataka, može se ocijeniti da podatci iz tablice daju **prilično kvalitetnu sliku stvarnih apsorpcijskih kapaciteta županija**, jer je iznos ugovorenih sredstava, uz podatak o plaćenim iznosima, najbolji pokazatelj stvarnih kapaciteta za pripremanje i korištenje sredstava iz pretpristupnih programa EU. Kao što je već ranije istaknuto, u ovom slučaju nisu korišteni podatci o plaćenim iznosima, jer za dio projekata obuhvaćenih analizom još nije prošao rok za plaćanje pa podatci o plaćenim iznosima ne bi pružili objektivnu sliku.

**Tablica 5: Rangiranje županija prema ukupno ugovorenim darovnicama iz natječaja za dodjelu bespovratnih sredstava do 31.12.2010.<sup>a</sup>**

Županija/Grad Zagreb	Ukupno ugovoreno (EUR)	Rang	Ukupno ugovoreno po stanovniku (EUR)	Rang
Grad Zagreb	9.477.354	1.	12,2	13.
Međimurska	5.559.479	2.	46,9	1.
Osječko-baranjska	5.068.189	3.	15,3	7.
Istarska	4.064.884	4.	19,7	4.
Primorsko-goranska	4.004.488	5.	13,1	10.
Varaždinska	3.197.260	6.	17,3	5.
Vukovarsko-srijemska	3.082.541	7.	15,1	8.
Karlovačka	3.009.994	8.	21,2	3.
Krapinsko-zagorska	2.384.860	9.	16,7	6.
Požeško-slavonska	2.108.478	10.	24,6	2.
Brodsko-posavska	1.490.259	11.	8,4	15.
Šibensko-kninska	1.435.760	12.	12,7	12.
Splitsko-dalmatinska	1.394.808	13.	3,0	21.
Virovitičko-podravska	1.272.026	14.	13,6	9.
Koprivničko-križevačka	1.219.057	15.	9,8	14.
Zagrebačka	1.192.230	16.	3,8	20.
Sisačko-moslavačka	1.011.211	17.	5,5	18.
Zadarska	929.737	18.	5,7	17.
Dubrovačko-neretvanska	769.116	19.	6,3	16.
Bjelovarsko-bilogorska	699.293	20.	5,3	19.
Ličko-senjska	696.008	21.	13,0	11.
<b>Ukupno</b>	<b>54.067.031</b>		<b>12,2</b>	

Izvor: Izvješće o korištenju pretpristupnih programa pomoći Europske Unije za razdoblje do prosinca 2010., Središnja agencija za financiranje i ugovaranje, Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih, Hrvatski zavod za zapošljavanje

<sup>a</sup>Podatci se odnose na rezultate natječaja iz tablice 1.

### Komentar rezultata iz tablice 5.

Podatci o vrijednosti ukupno ugovorenih darovnica iz pretpristupnih programa pokazuju ukupan kapacitet svih institucija i organizacija za korištenje EU sredstava na razini županije. Prikazani podatci pokazuju da **javna tijela, nevladine udruge i druge organizacije s područja grada Zagreba** koje su imale pravo sudjelovati na natječajima. **bilježe najveći iznos ugovorenih sredstava**, čija vrijednost iznosi 9,5 milijuna eura zaključno s 31.12.2010. Prijavitelji projekata s područja grada Zagreba su ostvarili znatnu prednost u odnosu na ostale županije, budući da Međimurska županija kao drugoplasirana prema vrijednosti ugovorenih darovnica, bilježi znatno manjih 5,6 milijuna eura ugovorenih sredstava. Ovakav odnos ukazuje na znatan apsorpcijski kapacitet institucija s područja grada Zagreba, što je i očekivano, obzirom na broj stanovnika, veliki broj institucija/organizacija i stupanj razvijenosti jedinice. S druge strane, Ličko-senjska, Bjelovarsko-bilogorska i Dubrovačko-neretvanska županija zauzimaju posljednje tri pozicije s vrijednostima ugovorenih darovnica manjim od 800.000 eura. Usprkos

značajnim razlikama u ugovorenim iznosima vrijedi istaknuti kako nema niti jedne županije u kojoj nije realiziran barem jedan projekt financiran kroz fondove Europske unije.

Treba istaknuti kako **podatci o apsolutno ugovorenim iznosima nisu dovoljan niti posve objektivni pokazatelj ukupnih apsorpcijskih kapaciteta županija** budući da zanemaruju prisutne razlike u broju stanovnika, što znači da se u istu ravan stavlja grad Zagreb sa 780.000 stanovnika i Ličko-senjsku županiju s 50.000 stanovnika. Drugim riječima, nema smisla uspoređivati jedinice isključivo korištenjem apsolutnih podataka o ugovorenim sredstvima jer značajne razlike prisutne u broju stanovnika znače da postoje i razlike u institucionalnom potencijalu za korištenje EU fondova. Stoga je u tablici 5. prikazana **vrijednost ugovorenih darovnica po stanovniku**, čime se uvažavaju razlike prema broju stanovnika županija. Prema tom pokazatelju, **najbolji je rezultat ostvarila Međimurska županija s 46,9 ugovorenih eura po stanovniku**, nakon koje slijedi Požeško-slavonska s 25,6 eura i Karlovačka županija s 21,2 eura po stanovniku. Grad Zagreb je sad tek na trinaestom mjestu s 12,2 eura po stanovniku. Na posljednjem je mjestu Splitsko-dalmatinska županija sa svega 3,0 eura po stanovniku ugovorenih darovnica.

U nastavku se analiziraju apsorpcijski kapaciteti isključivo županijskih institucija pri čemu pod institucijama, podrazumijevamo županijsku upravu, županijske razvojne agencije, javne ustanove, zavode, turističke zajednice, komunalna poduzeća i druge institucije kojima upravlja županija. Tablica 6. prikazuje vrijednosti županija prema ugovorenim sredstvima od strane županijskih institucija, udjelu županijskih institucija u ukupno ugovorenim sredstvima prijavitelja s područja županija te ugovorenim sredstvima županijskih institucija po stanovniku.

**Tablica 6: Rangiranje županija prema ugovorenim darovnicama od strane županijskih institucija do 31.12.2010.<sup>a</sup>**

Županija/Grad Zagreb	Ugovorena sredstva od strane županijskih institucija (EUR) <sup>a</sup>	Rang	Udjel županijskih institucija u ukupno ugovorenim sredstvima (%)	Rang	Ugovorena sredstva od strane županijskih institucija po stanovniku	Rang
Istarska	2.857.052	1.	70,3%	1.	13,8	1.
Međimurska	934.749	2.	16,8%	8.	7,9	2.
Varaždinska	715.481	3.	22,4%	5.	3,9	4.
Krapinsko-zagorska	690.301	4.	28,9%	4.	4,8	3.
Osječko-baranjska	561.823	5.	11,1%	10.	1,7	9.
Sisačko-moslavačka	455.573	6.	45,1%	2.	2,5	5.
Primorsko-goranska	337.875	7.	8,4%	13.	1,1	13.
Dubrovačko-neretvanska	301.794	8.	39,2%	3.	2,5	6.
Karlovačka	264.297	9.	8,8%	12.	1,9	8.
Vukovarsko-srijemska	258.086	10.	8,4%	15.	1,3	11.

Virovitičko-podravsko	222.391	11.	17,5%	6.	2,4	7.
Zagrebačka	203.881	12.	17,1%	7.	0,7	15.
Koprivničko-križevačka	145.665	13.	11,9%	9.	1,2	12.
Požeško-slavonska	122.649	14.	5,8%	18.	1,4	10.
Brodsko-posavska	108.065	15.	7,3%	16.	0,6	16.
Grad Zagreb	102.792	16.	1,1%	19.	0,1	19.
Šibensko-kninska	93.848	17.	6,5%	17.	0,8	14.
Zadarska	78.263	18.	8,4%	14.	0,5	18.
Bjelovarsko-bilogorska	70.228	19.	10,0%	11.	0,5	17.
Splitsko-dalmatinska	10.819	20.	0,8%	20.	0,0	20.
Ličko-senjska	0	21.	0,0%	21.	0,0	21.
<b>Ukupno</b>	<b>8.535.632</b>		<b>15,8%</b>		<b>1,9</b>	

Izvor: Izvješće o korištenju pretpripravnih programa pomoći Europske Unije za razdoblje do prosinca 2010., Središnja agencija za financiranje i ugovaranje,

Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih, Hrvatski zavod za zapošljavanje

\*Podatci se odnose na rezultate natječaja iz tablice 1.

### Komentar rezultata iz tablica 6.

Podatci o ugovorenim sredstvima županija i županijskih institucija daju nešto **drugačiju sliku apsorpcijskih kapaciteta** u odnosu na prethodnu tablicu. Tako npr. u slučaju grada Zagreba, podatci otkrivaju da je **gradska uprava vrlo malo doprinijela dobrom rezultatu grada Zagreba** jer u ukupno ugovorenim sredstvima sudjeluje sa svega 1,1%. To znači da su nositelji apsorpcijskog kapaciteta u gradu Zagrebu u promatranom razdoblju bile neke druge organizacije kao što su obrazovne institucije i nevladina udruženja. **Najbolje rezultate u pogledu rezultata županijskih institucija bilježi Istarska županija.** Ona zauzima prvo mjesto prema sva tri pokazatelja. S 2,9 milijuna eura vrijednosti ugovorenih darovnica i s udjelom od čak 70,3% među ukupno ugovorenim darovnicama institucija i organizacija s područja županije, Istarske županija se za sada nalazi ispred svih ostalih županijskih uprava. Prema visini ugovorenih darovnica iznad 500.000 eura još se izdvajaju Međimurska, Varaždinska, Krapinsko-zagorska i Osječko-baranjska županija. Osim u slučaju Istarske, značajan udjel županijskih institucija u ukupno ugovorenim sredstvima bilježe još Dubrovačko-neretvanska, Sisačko-moslavačka, Krapinsko-zagorska i Varaždinska županija, sve redom iznad 20%. Međutim, u slučaju Dubrovačko-neretvanska i Sisačko-moslavačka, koje bilježe relativno loše rezultate u pogledu apsolutne vrijednosti ugovorenih sredstava, moglo bi se zaključiti kako je relativno visok udjel županijskih institucija više posljedica slabih rezultata ostalih razvojnih dionika nego visokih kapaciteta samih institucija.

Podatci iz tablice ukazuju na više županija koje do kraja 2010. godine nisu uspjele ugovoriti značajnija sredstva u okviru analiziranih natječaja. Kod čak pet županija je vrijednost darovnica ugovorenih od strane županijskih institucija iznosila manje od 100.000 eura (Šibensko-kninska, Zadarska, Bjelovarsko-bilogorska, Splitsko-dalmatinska i Ličko-senjska županija). Premda su

neke od navedenih županija vrlo aktivne i ostvaruju jako dobre rezultate kao partner na projektima čiji su nositelji druge institucije, nedostatak ugovorenih projekata u svojstvu nositelja projekta ukazuje na određena prisutna ograničenja u pogledu sposobnosti za pripremu projekata financiranih kroz EU programe. Ipak, koliko je **osjetljivo donositi preciznije zaključke za pojedinu županiju** pokazuje podatak da je Splitsko-dalmatinska županija zajedno sa svojom razvojnom agencijom tijekom prva tri mjeseca 2011. godine kroz programe prekogranične suradnje ugovorila darovnice u vrijednosti 2,4 milijuna eura. Kada se takav rezultat usporedi s rezultatima iz tablice onda se ocjena kapaciteta županije drastično mijenja.

Podatci o ugovorenim sredstvima županijskih institucija po stanovniku daju slične rezultate kao i rangiranje prema ukupno ugovorenim sredstvima. Dakle, Istarska, Međimurska, Krapinsko-zagorska i Varaždinska županija zauzimaju prve četiri pozicije. S druge strane, Osječko-baranjska županija je nešto niže plasirane nego u slučaju ukupno ugovorenih sredstava. Kod najslabije rangiranih županija poredak je također ostao gotovo nepromijenjen u odnosu na rangiranje prema ukupno ugovorenim sredstvima.

Na kraju, može se zaključiti da rezultati rangiranja uglavnom potvrđuju poznatu sliku o najuspješnijim županijama među koje se prvenstveno mogu izdvojiti Istarska, Međimurska, Osječko-baranjska, Primorsko-goranska i Varaždinska županija. Rangiranje najuspješnijih županija se razlikuje ovisno o tome da li promatramo ukupno ugovorena sredstava ili samo sredstva koja su ugovorena od strane županijskih institucija. U potonjem slučaju Istarska županija značajno odskače od drugih. Međutim, kada se uzmu u obzir rezultati svih aktera, onda najbolje rezultate uz grad Zagreb bilježi Međimurska županija. Grad Zagreb pokazuje ambivalentne rezultate. S jedne strane, radi se o najuspješnijoj jedinici u pogledu ukupno ugovorenih sredstava, dok je, s druge strane, doprinos upravnih tijela i ostalih gradskih institucija tako dobrom rezultatu zanemariv. Rezultati također ukazuju na županije s vrlo slabim kapacitetima za ugovaranje projekata u svojstvu nositelja projekta. Međutim, kao što već pokazano na primjeru Splitsko-dalmatinske županije, valja biti oprezan kod tumačenja rezultata, budući da se sa svakim novim natječajem rang pojedine županije može značajno promijeniti.