

Priprema projekih prijedloga za financiranje iz fondova EU

Slevka, Nataša

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University of Zagreb, Faculty of Law / Sveučilište u Zagrebu, Pravni fakultet**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:199:485302>

Rights / Prava: [In copyright](#) / [Zaštićeno autorskim pravom.](#)

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-11**



Repository / Repozitorij:

[Repository Faculty of Law University of Zagreb](#)



Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu
Studijski centar za javnu upravu i javne financije
Specijalistički diplomski stručni studij javne uprave

Završni rad

**Priprema projektnih prijedloga za financiranje iz
fondova EU-a**

Nataša Slevka

Mentorica: dr. sc. Sanja Tišma

Zagreb, 2022.

Izjava o izvornosti

Ja, NATAŠA SLEVKA, pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristio/-la drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Nataša Slevka, v.r.

(potpis studenta)

Sažetak

Ovaj rad bavi se temom izrade projektnih prijedloga koji se financiraju iz fondova Europske unije.

U radu se razjašnjavaju osnovni pojmovi: što je Europska unija, što su njezine zajedničke (javne) politike i na koji se način financiraju, što je to kohezijska politika i koji su to financijski instrumenti kojima se služi u njezinu provođenju, a sve u cilju lakšeg razumijevanja što se sve može financirati sredstvima Europske unije.

Fokus rada stavljen je na pripremu projektnih prijedloga koji se financiraju iz fondova Europske unije te su detaljno opisane sve faze u tom procesu: definira se pojam projekta i opisuje njegov životni ciklus, zatim se opisuje priprema projektnih prijedloga koji se financiraju iz europskih sredstava (što uključuje fazu analize u kojoj se proučavaju svi faktori koji mogu utjecati na ishod projekta i planiranje, gdje je potrebno detaljno utvrditi sve potrebne korake u pripremi nekog projekta), govori se o fazama projektnog ciklusa projekta EU-a, pojašnjava kako izraditi logičku matricu (u kojoj su na logički način povezani svi elementi projekta) te se opisuje raspored svih planiranih aktivnosti i proračun nekog projekta, s posebnim osvrtom na prihvatljivost troškova projekta. Govori se i o projektnim metodama i projektnim rizicima te o pojmu održivosti projekta. Objašnjava se tko je tko u projektu i koje sve korake uključuje provedba nekog projekta. Opisuje se proces javne nabave u projektima, kao i najčešće pogreške u procesu nabave. Govori se i o izvještavanju i o praćenju provedbe nekog projekta, kao i o informiranju i vidljivosti projekta.

Na kraju se na sažet način daju preporuke kako kvalitetno pripremiti jedan europski projekt.

Ključne riječi: Europska unija, kohezijska politika, projekt, europski projekt, fondovi EU-a, javna nabava, bespovratna sredstva, priprema, provedba

Sadržaj:

Uvod.....	6
1. Projektni pristup radu.....	10
1.1. Definicija projekta	10
1.2. Životni ciklus projekta.....	15
2. Projekti financirani sredstvima Europske unije	17
2.1. Priprema projekata za financiranje iz fondova Europske unije.....	17
2.1.1. Priprema projektnih prijedloga.....	18
2.1.2. Projektni ciklus u projektu EU-a.....	20
2.1.2.1. Identifikacija projektne ideje	20
2.1.2.2. Formulacija projektne ideje	21
2.1.2.3. Evaluacija projektne ideje.....	21
2.1.3. Izrada logičke matrice	21
2.1.3.1. Analiza sudionika.....	24
2.1.3.2. Analiza problema	25
2.1.3.3. Analiza ciljeva.....	26
2.1.3.4. Analiza strategije.....	27
2.1.4. Izrada rasporeda aktivnosti.....	27
2.1.5. Projektne metode i projektni rizici	29
2.1.6. Održivost projekta	29
2.1.7. Proračun projekta	30
2.1.7.1. Priprema proračuna projekta.....	30
2.1.7.2. Prihvatljivost troškova	32
2.1.7.2.1. Opći uvjeti prihvatljivosti	32
2.1.7.2.2. Razdoblje provedbe projekta i prihvatljivosti troškova	33

2.1.7.2.3.	Neprihvatljivi i/ili uvjetno prihvatljivi troškovi.....	34
2.1.7.2.4.	Kategorije prihvatljivih troškova	35
2.2.	Upravljanje projektom i ugovaranje	38
2.2.1.	Tko je tko u provedbi projekta	38
2.2.2.	Prvi koraci u provedbi projekta	39
2.2.3.	Javna nabava	41
2.2.3.1.	Osnovna pravila i najčešće pogreške u procesu javne nabave.....	43
2.2.3.2.	Priprema postupaka javne nabave: istraživanje tržišta, dokumentacija o nabavi, odabir postupka i rokovi	45
2.2.3.3.	Provedba postupka javne nabave: objava, zaprimanje ponuda, kriteriji odabira i ocjenjivanja ponuda, sastavljanje zapisnika.....	46
2.2.3.4.	Odabir, ugovaranje i praćenje izvršavanja ugovora.....	47
2.2.3.5.	Financijski ispravci pri provođenju javne nabave u projektima EU-a.....	48
2.3.	Izveštavanje i praćenje provedbe.....	50
2.3.1.	Izveštavanje nadležnih tijela	50
2.3.2.	Opisni dio izvješća	51
2.3.3.	Informiranje i vidljivost	52
2.3.4.	Financijski dio izvješća	53
3.	Kako kvalitetno pripremiti projektni prijedlog	54
	Zaključak.....	58
	Literatura	59

Uvod

Europska unija je nadnacionalna zajednica europskih država, nastala 1951. procesom integracije i suradnje šest država (Belgije, Francuske, Italije, Njemačke, Luksemburga i Nizozemske). U vremenu nakon Drugog svjetskog rata cilj ovakvog ujedinjenja, osim uspostavljanja mira među članicama, bio je i suradnja među državama članicama kroz uspostavu zajedničkih politika. Od svojeg osnutka, putem valova proširenja, Europska unija došla je do broja od 27 članica s više od 448 milijuna stanovnika koji, kroz ovakvu organizaciju, ostvaruju svoje zajedničke ciljeve – uravnotežen gospodarski i društveni razvoj, visoku razinu zaposlenosti te zaštitu prava i interesa svojih građana. Ovako postavljene ciljeve Europska unija ostvaruje uspostavljanjem jedinstvenoga unutarnjeg tržišta, omogućenim slobodnim kretanjem unutar Unije, unutarnjom sigurnošću svojih građana, jedinstvenom europskom valutom te provedbom zajedničke vanjske sigurnosne i obrambene politike. Stvaranjem zajedničkog tržišta Europska je unija učvrstila svoj položaj na globalnom tržištu. Osim toga, u svojim politikama Europska unija posebnu pažnju poklanja razvoju i primjeni socijalnih politika, regionalnom razvoju svojih manje razvijenih dijelova, manjinama i skupinama u nepovoljnijem položaju te tako želi svojim građanima stvoriti mjesto poželjno za život.

Pri proširenju svojih granica Europska unija je morala rješavati mnoge probleme. Razlog se mogao pronaći i u činjenici da je stupanj ekonomskog razvoja u nekim novim državama članicama, a posebno kandidatkinjama, bio znatno niži od onog u starim članicama. Iz tog je razloga za pridošlice bilo potrebno osigurati znatna sredstva kojima se njihov razvitak doveo na prihvatljivu razinu. Uz ekonomski razvoj, nove su članice morale biti sposobne ispuniti osnovne vrijednosti Europske unije – slobodu, demokraciju, poštovanje ljudskih prava i vladavinu prava. Nastankom Europske unije, kao gospodarske i političke regionalne organizacije europskih država, javila se potreba njezinih država članica za zajedničkim politikama, čime se pokazala potreba i za usklađivanjem politika država članica, kao i njihova integracija, prvenstveno gospodarska i politička, u novu zajednicu.

Europske javne politike donose se na razdoblje od sedam godina i nazivaju se financijskom perspektivom, a sredstva kojima se financiraju provođenja zajedničkih javnih politika nalaze se u okviru zajedničkog proračuna EU-a i nacionalnih proračuna država članica.

Jedna od najvažnijih europskih politika svakako je kohezijska politika. Njezina je osnovna svrha smanjivanje prevelikih gospodarskih, socijalnih, ali i teritorijalnih razlika između regija Europske unije. Kohezijska politika promiče i potiče ravnomjernost u razvoju država članica, potiče konkurentnost i gospodarski rast, nastoji unaprijediti ukupnu kvalitetu života svojih građana i ojačati globalnu konkurentnost europskog gospodarstva. Kako bi se to ostvarilo, u programskom razdoblju 2014. – 2020. Europska unija je dodijelila gotovo 32,5 %

svojem proračuna financijskim instrumentima koji podupiru kohezijsku politiku. U tu su svrhu u istom razdoblju uspostavljeni Europski strukturni i investicijski fondovi (ESI fondovi)¹.

Europski fondovi su financijski instrumenti kojima se EU služi u provođenju javnih politika u svojim državama članicama. Javne politike EU-a, njezinih članica, ali i država kandidatkinja postavljaju temelj u određivanju ciljeva koji se onda ostvaruju kroz financiranje iz europskih fondova. Europske fondove usmjeravaju i točno određuju programski dokumenti – projekt ne može dobiti potporu fondova ako nije usklađen s europskim, ali i nacionalnim prioritetima. Fondovi predstavljaju novac europskih građana, stoga kod dodjeljivanja i kasnije kod provođenja projekata slijede jasno određena i stroga pravila. Samo funkcioniranje fondova određeno je propisima koji točno uređuju nadležnost, djelokrug, prioritete, različite aktivnosti, prava i obveze država članica, sustave provedbe različitih projekata, sustave nadzora nad provedbom projekta, različito izvještavanje i slično.

ESI fondovi sastavljeni su od: Kohezijskog fonda, Europskog socijalnog fonda (ESF), Europskog fonda za regionalni razvoj (ERDF), Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (ERDF) i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (ERDF). U proračunskom razdoblju 2021. – 2027. uz Kohezijski fond, Europski fond za regionalni razvoj i objedinjeni Europski socijalni fond+, u svrhu ispunjavanja ciljeva kohezijske politike, uspostavljen je i Fond za pravednu tranziciju. S obzirom na to da se zadnjih godina Europa, uz ostatak svijeta, bori s posljedicama pandemije i koronavirusa koje su ostavile velike posljedice na gospodarstvo, za europska je područja pripremljen paket pomoći za oporavak REACT EU, s pomoću kojeg se nastoje proširiti mjere za odgovor na neku krizu i oporavak od te krize, u cilju osiguravanja neometanoga gospodarskog i socijalnog oporavka².

Već i prije nego što je postala punopravna članica Europske unije, Republika Hrvatska na raspolaganju je imala sredstva iz pretpristupnih fondova, kako bi mogla uskladiti ekonomska, socijalna, ali i pitanja regionalne politike. Također, ne manje važna namjena pretpristupnih programa bila je pripremiti Republiku Hrvatsku kako bi bila sposobna iskoristiti znatno veće iznose financiranja na koje je stekla pravo ulaskom u Europsku uniju.

Glavni su ciljevi koji se žele postići primjenom strukturnih fondova konvergencija (želi se potaknuti gospodarski razvoj i zaposlenost u najslabije razvijenim regijama putem različitih ulaganja u svim sektorima), regionalna konkurentnost i zapošljavanje (potiču se inovacije, poduzetništvo, ulaže se u zaštitu okoliša i razvoj tržišta rada) te europska međunarodna suradnja. No da bi se moglo koristiti fondovima EU-a potreban je strateški okvir, jer se novac iz europskih fondova usmjerava samo na postizanje ciljeva unutar strateškog okvira, pri čemu je također važno razlikovati strateški okvir unutar kojeg država članica ostvaruje svoje vlastite ciljeve od općega strateškog okvira koji se donosi na razini

¹ ESI fondovima mogu se koristiti samo države članice, u cilju postizanja razinu gospodarskog i socioekonomskog razvoja razvijenijih članica EU-a. Instrumenti financiranja u svim državama članicama imaju isto ime, ali prioriteti financiranja ovise o potrebama samih država članica, koje ih same identificiraju i zatim predlažu EU-u.

² Institut za razvoj i menadžment, www.irmo.hr, pristupljeno 30. lipnja 2022.

EU-a. Sam strateški okvir predstavlja niz strategija, uredbi, direktiva, zakona, podzakonskih i drugih akata koji sadržavaju ciljeve i smjernice za razvoj EU-a ili neke određene države članice, na koji se način ti ciljevi i smjernice misle ostvariti te prioritete koji se žele financirati putem različitih financijskih instrumenata (Vela, 2015: 17).

No kako bi se mogla koristiti tim sredstvima i ostvariti svoj cilj (što je omogućiti ujednačen gospodarski rast i održivi razvoj), Hrvatska je morala pripremiti programske dokumente kojima je definirala strateške okvire za korištenje fondovima, nacionalne razvojne ciljeve i prioriteta područja ulaganja.

Navedene informacije osnova su potrebna za razumijevanje što se može financirati u okviru politika Europske unije, ciljeva javnih politika EU-a i načina postizanja tih ciljeva, jer svaki projekt za koji se traži sufinanciranje mora pridonositi ostvarenju tih ciljeva. Velik je raspon mogućih projektnih tema i ideja (primjerice energetika, istraživanja, zapošljavanje, kultura, zdravlje, obrazovanje, okoliš i slično), ključno je samo to da svaka ideja mora biti povezana s pojedinim strateškim dokumentima na razini Unije ili država članica.

Važno je naglasiti i da se fondovi EU-a ne smiju gledati kao iznos koji Hrvatska dobiva nepovratno i „na lijepe oči“, za ta se sredstva treba dobro potruditi, treba imati dobre i kvalitetno pripremljene projekte, kao i ljude sposobne za planiranje, pripremu i provedbu takvih projekata. Članstvo u Europskoj uniji državama članicama pruža brojne mogućnosti i pomaže im u rješavanju brojnih problema, no jednako se tako suočavaju i s mnogim izazovima. Ne može se očekivati da će članstvo u Europskoj uniji riješiti interne probleme država članica, moraju se za to izboriti same, zastupajući najbolje što mogu svoje interese.

Kako je Hrvatska odgovorila na izazov i koliko su u njezinu razvoju pomogli fondovi EU-a? Kao najmlađa članica EU-a, Hrvatska je dobila na raspolaganje 10 731 milijardu EUR u programskom razdoblju 2014. – 2020., od čega 8452 milijarde EUR za ispunjavanje ciljeva kohezijske politike. Pravo na povlačenje sredstava iz fondova EU-a imaju sve vrste organizacija iz javnog, civilnog i privatnog sektora, ali i građani pojedinci i njihove inicijative, uz uvjet da su iz država članica i da sredstva povlače prema posebnim uvjetima koji su određeni za svaki natječaj pojedinačno. Upravo zahvaljujući europskim fondovima otvorile su se mnoge nove poslovne mogućnosti tvrtkama i građanima, kroz ulaganje sredstava u znanstvena istraživanja, tehnološki razvoj i inovacije postavljen je temelj za jačanje gospodarstva i konkurentnosti, obnavljala se kulturna i prirodna baština, izgrađena je nova prometna infrastruktura, ulagalo se u izgradnju i opremanje studentskih domova, domova zdravlja i bolnica. Korištenje fondovima utjecalo je i na efikasniji zdravstveni sustav, kvalitetniji obrazovni sustav, sigurniji prometni sustav, očuvanju kulturnu i prirodnu baštinu te konkurentnije gospodarstvo s novim radnim mjestima³.

Tema je ovog rada priprema projektnih prijedloga koji se financiraju iz fondova Europske unije. Cilj je rada u kratkim crtama opisati put jednog projekta, od početne ideje,

³ Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, www.razvoj.gov.hr, pristupljeno 30. lipnja 2022.

definicije i opisa životnog ciklusa nekog projekta, njegove pripreme i planiranja, upravljanja projektom i ugovaranja, do izvještavanja i praćenja provedbe projekta, a sve kako bi se budućim korisnicima približili pojmovi te kako bi uspješnije i kvalitetnije pripremili projektni prijedlog.

Rad se sastoji se od uvoda, tri međusobno povezana poglavlja i zaključka.

U uvodu se pobliže objašnjavaju osnovni pojmovi kao što su Europska unija, zajedničke politike država članica, kohezijska politika, europski fondovi, objašnjava se što je to strateški okvir, a sve u cilju razumijevanja kakvi se projekti mogu prijaviti za korištenje europskim sredstvima i kakav je postupak prijave. Također se govori i o tome što je Hrvatska morala učiniti kako bi se mogla koristiti europskim sredstvima te u kojoj je mjeri uspjela u tome.

Poglavlje *Projektni pristup radu* objašnjava što je to zapravo projekt i opisuje životni ciklus jednog projekta.

Poglavlje *Projekti financirani sredstvima Europske unije* bavi se pripremom projekta koji se financira iz europskih fondova. Opisuje pripremu projektnih prijedloga i objašnjava faze projektnog ciklusa projekta EU-a. Opisuje izradu logičke matrice, rasporeda aktivnosti i proračuna projekta. Objašnjava koje su to projektne metode i projektni rizici te pojam održivosti projekta. Obraduje temu upravljanja projektom objašnjavajući tko je tko i koje sve korake uključuje provedba nekog projekta. Bavi se javnom nabavom u projektima te upućuje na najčešće greške u postupku javne nabave. Također govori i o izvještavanju i praćenju provedbe nekog projekta.

Poglavlje *Kako kvalitetno pripremiti projektni prijedlog* na sažet način pokušava budućim korisnicima ukazati na što je sve potrebno posebno obratiti pažnju, kako bi prijedlog projekta koji pripremaju imao što veću mogućnost prolaska na natječaju i mogućnost korištenja bespovratnim sredstvima europskih fondova.

Zaključak, kao posljednja cjelina, sadrži vlastiti osvrt na rad, komentira i predstavlja pojedine probleme uočene tijekom izrade rada te nudi moguća rješenja.

U izradi rada korišteni su relevantni znanstveni članci, propisi te priručnici koji se bave temom projekta, projektnog menadžmenta, upravljanja projektima, pripremom projekata EU-a i menadžmentom ESI fondova, kao i dokumentacija dostupna na relevantnim mrežnim stranicama.

1. Projektni pristup radu

1.1. Definicija projekta

U literaturi se navodi nekoliko mogućih definicija projekta: D. Boddy i D. A. Buchanan definirali su projekt kao „jedinствeni pothvat s određenim početkom i krajem, koji vode ljudi prema postavljenim ciljevima, uključujući parametre troška, rasporeda i kvalitete”, s jasnim naglaskom na zadatku (Boddy i Buchanan u Omazić i Baljkas, 2005: 31). Graham naglašava „dimenziju ljudi koji rade na projektu i definira ga kao skup ljudi i drugih resursa usmjerenih prema određenom objektu, najčešće s uključenom fiksnom bilancom i vremenskim ograničenjem” (Graham u Omazić i Baljkas, 2005: 31). H. Maylor u svojem radu ne spominje vremensku dimenziju, već definira projekt kao „nerepetitivnu akciju koja je usmjerena prethodno definiranim cilju, ima posebne resurse, mjerljiv rezultat i provedbom nešto mijenja u organizaciji” (Maylor u Omazić i Baljkas, 2005: 31). Project Management Institute, kao vodeća svjetska organizacija koja se bavi standardiziranjem primjene projektnog menadžmenta, u svojem vodiču *A Guide to the Project Management Body of Knowledge* projekt definira kao „privremeni pothvat kojim se stvara jedinstven proizvod, usluga ili rezultat” (Vodič kroz PMBOK, 2011: 5). Ovdje su bitne dvije riječi: za projekt kaže da je privremen i jedinstven. Privremenost projekta upućuje na unaprijed točno određeni početak i kraj projekta, što ne znači da je projekt nužno kratkotrajan, već da se projekt prekida kada su dostignuti ciljevi zbog kojih se kretalo u projekt ili se takvi ciljevi iz nekog razloga više ne mogu ostvariti ili možda više ne postoji potreba za projektom. Jedinstvenost projekta očituje se u činjenici da svaki projekt u svojem trajanju stvara proizvod, robu ili uslugu koja je jedinstvena ili, pojednostavnjeno, svaki proizvod, roba ili usluga različiti su od onih izvedenih do sada. Lewis kaže da su „projekti poslovi koji se ne ponavljaju te su definirani svojom početnom i završnom točkom, s jasno definiranim ciljem, ograničenjima i budžetom” (Lewis u Omazić i Baljkas, 2005: 32). Turner slično definira projekte „kao nastojanja u kojima se ljudski, materijalni i financijski resursi organiziraju na nov način kako bi se ispunio jedinstven zadatak, uza zadane karakteristike i određena ograničenja (vrijeme, novac i izvedba)” (Turner u Omazić i Baljkas, 2005: 32).

Ako se usporede navedene definicije, dolazi se do nekih općeprihvaćenih karakteristika projekta (Omazić i Baljkas, 2005: 32):

- svaki je projekt zapravo privremeni pothvat koji ima svoj početak i svoj kraj
- rezultat je svakog projekta jedinstveni proizvod odnosno usluga
- svaki je projekt jednokratni i ima svoj cilj i svoju namjenu koji su jasno definirani
- svaki projekt ima određen, prethodno jasno definiran cilj
- ima svoj vlastiti proračun

- u sebi sadrži unaprijed utvrđen raspored obavljanja svih aktivnosti (bolje rečeno, faze razvoja koje onda tvore životni ciklus projekta)
- projekt svoje težište utemeljuje na kvaliteti i uz to nam prikazuje sposobnosti kako sponzora tako i projektnog menadžera
- svaki projekt ima svoju strukturu
- u svojem trajanju, svaki projekt pretvara određeno postojeće stanje u buduće, željeno.

Ovim razmatranjem Omazić i Baljkas su došli do vlastite definicije projekta i kažu da je projekt „privremena i planirana transformacija organizacijskog znanja poduzeta s ciljem kreiranja jedinstvenog proizvoda ili usluge optimalne kvalitete, koji su u skladu s prethodno definiranim strateškim ciljevima organizacije” (Omazić i Baljkas, 2005: 33).

Drugim riječima, u svakoj eventualnoj projektno orijentiranoj situaciji uvijek postoji netko tko ima neku jedinstvenu potrebu za nečim novim, ali uglavnom i neka nova, neodređena očekivanja povezana s mogućim rezultatom projekta, dok s druge strane postoji netko tko ima određena znanja i resurse kojima se mogu realizirati jedinstveni oblici, a sve unutar ograničenog vremena, budžeta i definiranih izlaznih karakteristika. Tražena znanja i resursi moraju se udružiti kako bi zajedno stvorili promjenu – ovaj proces zahtijeva suradnju profesionalaca, konzultanata, ugovaratelja i sl. S obzirom na to da je riječ o procesima s vremenskim ograničenjima, a i ograničenjima u novcu i ljudima, vrlo je važan segment upravljanje projektima.

Upravljanje projektima može se opisati kao primjena znanja, vještina, alata i različitih tehnika u provedbi projektnih aktivnosti, a sve kako bi se zadovoljili svi zahtjevi projekta (Vodič kroz PMBOK, 2011: 6). Samo upravljanje projektima odvija se kroz adekvatnu upotrebu i implementaciju 42 logički grupirana procesa upravljanja projektima koje se sastoje od pet osnovnih procesnih grupa:

1. Pokretanje

U grupi pokretanje obuhvaćeni su oni procesi kojima se definiraju novi projekti ili neke nove faze unutar postojećeg projekta. U ovoj se fazi utvrđuje početni opseg i definiraju se početna financijska sredstva. Također se prepoznaju zainteresirane strane u projektu i bira se voditelj projekta. Složeni projekti u ovom se trenutku mogu podijeliti na manje zasebne faze te se onda u takvim projektima proces pokretanja ponovno provodi kod svake sljedeće faze, kako bi se ocijenile odluke donesene tijekom trajanja projekta i kako bi projekt ostao fokusiran na cilj radi kojeg je i pokrenut. Uključivanje svih zainteresiranih strana u ovom trenutku uglavnom poboljšava vjerojatnost uspjeha samog projekta. U ovoj se fazi izrađuju jasni opisi ciljeva projekta, kao i razlozi zašto baš taj projekt ispunjava neke zahtjeve. Mogu se navesti podaci o opsegu projekta, isporukama, trajanju projekta te procjena potrebnih resursa (Vodič kroz PMBOK, 2011: 44–45).

2. Planiranje

U grupi planiranje provode se procesi kojima se želi ustanoviti ukupni opseg planiranih radnji, detaljnije se razrađuju ciljevi i radi se plan rada kako bi se ti ciljevi ispunili. U procesu planiranja radi se plan upravljanja projektom, kao i projektna dokumentacija koja se onda upotrebljava u izvođenju projekta. Kako se kod upravljanja projektom radi u više dimenzija odjednom, tako zbog eventualno novoprikupljenih informacija u tom procesu može doći do potrebe za dodatnim planiranjem, što upućuje na to da je planiranje stalan proces. U planu upravljanja projektom i projektnoj dokumentaciji sadržani su svi segmenti opsega, vremena, troškova, kvalitete, komunikacije, rizika i nabave. U vremenu trajanja projekta, a nakon odobrenih izmjena, može doći do ažuriranja u vremenskom rasporedu, troškovima ili resursima, što može utjecati na dijelove plana upravljanja ili projektnu dokumentaciju.

Sama izrada plana upravljanja projektom proces je u kojem se dokumentiraju radnje koje su potrebne kako bi se mogli definirati, uklopiti i koordinirati svi pomoćni planovi, čime plan upravljanja projektom postaje glavni izvor informacija o samom projektu – njegovu planiranju, izvršavanju, nadziranju i kontroli te zatvaranju. Nekoliko je važnih koraka u procesu planiranja projekta:

- prvo se prikupljaju zahtjevi te se opisuju i dokumentiraju potrebe zainteresiranih strana kojima se nastoje postići projektni ciljevi
- kroz izradu detaljnog opisa projekta, odnosno proizvoda, definira se opseg projekta
- planirane isporuke projekta i projektnog rada dijele se u manje stavke (kojima se kasnije lakše upravlja) u procesu izrade strukture raščlambe poslova (engl. *Work Breakdown Structure* – WBS)
- moraju se definirati aktivnosti, odnosno prepoznati specifične radnje koje se provode kako bi se mogle proizvesti isporuke projekta
- određuje se redoslijed tih aktivnosti
- moraju se procijeniti resursi aktivnosti, odnosno potrebna količinu materijala, ljudi, opreme ili zaliha potrebnih za svaku aktivnost
- također se mora procijeniti i vrijeme trajanja aktivnosti te vrijeme potrebno za završetak pojedinačnih aktivnosti
- potrebno je izraditi vremenski raspored s analizom redoslijeda aktivnosti, resursnim zahtjevima i eventualnim ograničenjima u rasporedu projekt
- zatim treba procijeniti približne troškove ispunjenja projektnih aktivnosti
- odrediti proračun projekta, odnosno dopušteni temeljni plan troškova

- treba vidjeti i prepoznati zahtjeve koji se odnose na kvalitetu i/ili standarde za projekt, kao i načine na koje će projekt onda pokazati usklađenost
- potrebno je definirati uloge, hijerarhiju, odgovornosti i potrebne vještine i izraditi plan upravljanja timom djelatnika
- treba definirati komunikacijski pristup i odrediti kako će zainteresirane strane komunicirati i dobivati informacije
- opisati na koji će se način upravljati rizicima na projektu, prepoznati koji to rizici mogu utjecati na projekt i dokumentirati njihove osobine, zatim odrediti koji su prioriteti rizika procjenjujući njihovu vjerojatnost pojavljivanja i utjecaja na projekt te planirati odgovorena eventualne rizike kako bi se smanjila prijetnja projektnim ciljevima
- potrebno je donijeti odluku o nabavi za potrebe projekta, specificirati pristup i identificirati potencijalne dobavljače (Vodič kroz PMBOK, 2011: 46–55).

3. Izvršavanje

U grupi izvršavanje provode se procesi kojima se završavaju poslovi definirani u planu upravljanja projektom, kako bi zadovoljili konačne specifikacije projekta. I u ovoj grupi poslova vrlo je važna koordinacija ljudi i resursa, kao i implementacija i izvršavanje svih planiranih projektnih aktivnosti. I u samom procesu izvršavanja projekta moguće je da će se ažurirati planovi i ponovno određivati temeljne planske vrijednosti projekta, može se mijenjati očekivani vijek trajanja aktivnosti, može doći do izmjene u raspoloživosti resursa ili nekih nepredviđenih rizika. Takve promjene mogu utjecati na kompletan plan upravljanja projektom i zahtijevati detaljniju analizu kako bi se pronašlo odgovarajuće rješenje.

I grupa izvršavanja sastoji se od nekoliko važnih procesa:

- proces usmjeravanja i upravljanja izvršavanjem projekta u kojem se izvršavaju aktivnosti definirane u planu upravljanja projektom
- proces osiguranja kvalitete u kojem se provodi revizija zahtjeva kvalitete kako bi se osigurala primjena određenih standarda kvalitete
- u procesu formiranja projektnog tima utvrđuje se raspoloživost ljudskih resursa potrebnih za izvršenje projektnog zadatka
- proces razvoja projektnog tima u kojem se unaprjeđuje sposobnost i timsko djelovanje kako bi se poboljšala učinkovitost projekta
- kod upravljanja projektnim timom prati se učinkovitost članova samog tima, rješavaju se problemi, daju povratne informacije, upravlja se izmjenama, a sve u cilju optimiziranja učinkovitosti projekta

- u procesu distribucije informacija relevantne informacije postaju dostupne svim zainteresiranim stranama prema planu projekta
- proces u kojem se komunicira i surađuje sa zainteresiranim stranama u cilju zadovoljavanja njihovih potreba i rješavanja pitanja u trenutku njihova nastanka
- provođenje procesa nabave, odabira dobavljača i dodjele ugovora (Vodič kroz PMBOK, 2011: 55–59).

4. Nadzor i kontrola

Ova se procesna grupa sastoji od procesa koji su potrebni za praćenje, pregledavanje i reguliranje napretka i učinkovitosti samog projekta. Ovdje se također identificiraju područja u kojima je potrebna izmjena plana te se pokreću potrebne izmjene. Učinkovitost projekta redovito se mjeri u cilju pravodobnog otkrivanja odstupanja od plana upravljanja projektom. Također uključuje kontrolu eventualnih izmjena i preporuka za sve preventivne radnje ako se očekuju eventualni problemi te se nadziru sve tekuće aktivnosti u odnosu na plan upravljanja. Takav sustavni nadzor omogućuje uvid u trenutačno stanje projekta i pomaže u identifikaciji svih područja kojima je potrebna dodatna pomoć. Ako se projekt sastoji od više faza, u ovoj se procesnoj grupi koordiniraju projektne faze kako bi se na vrijeme i po potrebi implementirale preventivne radnje i time osiguralo da je projekt cijelo vrijeme u skladu s planom upravljanja (Vodič kroz PMBOK, 2011: 59–60).

5. Zatvaranje

U ovoj se grupi provode procesi koji finaliziraju sve aktivnosti u svim grupama, radi formalnog završetka projekta. Nakon što završi ova procesna grupa, ukazuje se da su završili svi procesi unutar svih procesnih grupa te se projekt, odnosno projektna faza, završava. Na samom završetku projekta može se dogoditi sljedeće:

- klijent je prihvatio projekt
- mora se provesti pregled nakon projekta
- dokumentira se znanje stečeno pri radu na projektu i arhiviraju se svi relevantni projektni dokumenti
- zatvara se nabava (Vodič kroz PMBOK, 2011: 64).

Tako se može reći da samo upravljanje projektima uglavnom uključuje:

- identifikaciju samog zahtjeva
- prepoznavanje raznovrsnih potreba, ali i eventualnih problema i očekivanja potencijalnih strana u planiranju i provođenju projekta
- održavanje ravnoteže u suprotstavljenim ograničenjima projekata (kao što su npr. opseg, kvaliteta, vremenski raspored, budžet, resursi, rizik...).

Ako se promijeni bilo koji od ovih navedenih faktora, to će gotovo sigurno utjecati na najmanje jedan od drugih faktora. Izmjena zahtjeva može dovesti u rizik cijeli projekt. Iz tog razloga projektni tim, na čelu s voditeljem projekta, mora biti u stanju dobro procijeniti situaciju, kao i uskladiti sve eventualne zahtjeve kako bi se moglo isporučiti uspješan projekt.

1.2. Životni ciklus projekta

Kako bi se olakšalo upravljanje projektom, projekt se dijeli na „životne faze“ (Omazić i Baljkas, 2005: 52–54). U radu na projektu treba biti svjestan mogućih potencijalnih problema. U nekom savršenom svijetu svaka pojedina faza projekta bila bi dovršena u za to predviđenom vremenu i slijedila bi prethodnu. No svijet nije savršen, mnogo je iznenadnih, neplaniranih i neočekivanih događaja koji kao takvi utječu na realizaciju projekta i često se događa da se u obavljanju poslova u podfazama projekta mora biti iznimno fleksibilan, ponekad rješavati i nekoliko podfaza u isto vrijeme, a sve kako bi se projekt završio u zadanim rokovima. Takav rad može dovesti do preklapanja poslova, što onda opet može dovesti do kašnjenja ili povećanja resursa. Voditelj projekta s takvim mogućim situacijama i eventualnim novonastalim troškovima mora upoznati sve relevantne ljude koji sudjeluju u projektu. Ponekad, iako se u startu pri planiranju i razvoju projekta sve dobro osmisli i pripremi, zbog iznenadnih i neočekivanih situacija i događaja (primjerice trenutačnoga naglog porasta cijena građevinskog materijala; odlaska stručnjaka i sl.) jednostavno nije moguće postići sve ono što je u početku planirano. U tom slučaju može se vratiti u neke ranije faze projekta i ponovno razmotriti cijelu situaciju. Ignoriranjem takve novonastale situacije bitno se utječe na povećanje izgleda za neuspjeh cjelokupnog projekta.

Tablica 1. Tri faze životnog ciklusa projekta

Faza	Ključni zadaci i odluke	Temeljna pitanja
1. Početna faza	Formuliranje vizije i strategije projekta, definiranje ciljeva, modeliranje i planiranje, evaluacija financijskih troškova i koristi, analiza ključnih resursa, budžetiranje	<ul style="list-style-type: none"> - Što je potrebno učiniti? - Zašto to treba učiniti? - Kako će se to ostvariti? - Tko će što obaviti i tko će sve biti uključen u projekt? - Tko će biti sponzor projekta, a tko projektni menadžer? - Kada je početak, a kada završetak projekta? - Koliko će sve to stajati?
2. Faza provedbe	Prikupljanje tima, organizacija, kontrola, vođenje, donošenje	<ul style="list-style-type: none"> - Na koji će se način rukovoditi projektom?

	odluka i rješavanje problema, rješavanje konflikata, ugovaranje, provedba, predaja projekta	<ul style="list-style-type: none"> - Tko će obavljati kontrolu nad projektom? - Hoće li projekt biti završen na vrijeme i u okviru budžeta?
3. Završna faza	Procjena procesa i učinkovitosti projekta, evaluacija, prikupljanje i implementacija znanja u sustav, promjene za budućnost	<ul style="list-style-type: none"> - Kakvi su rezultati ostvareni projektom? - Kako kontinuirano poboljšavati i razvijati projektni menadžment? - Je li korisnik zadovoljan projektnim rezultatom?

Izvor: Meredith, J. R., Mantel, S. J. u Omazić, Mislav Ante, Baljkas, Stipe, *Projektni menadžment*, Sinergija nakladništvo d.o.o., Zagreb, 2005.; str. 52.

Svaki projekt može se promatrati kao jedinstven sustav koji se sastoji od određenih faza razvoja, odnosno svojeg životnog ciklusa. Upravo životni ciklus projekta pomaže u lakšem prepoznavanju i određivanju koje i kakve sve aktivnosti treba dovršiti u svakoj pojedinoj fazi projekta, tko će obaviti sve te aktivnosti te u koje vrijeme. S obzirom na to da je procjena efikasnosti projekta uglavnom i glavni rizik svakog projekta, upravo je dobro promišljeno i utemeljeno postavljanje ključnih zadataka, aktivnosti i ciljanih odluka po svim fazama životnog ciklusa projekta korak koji bitno utječe na krajnju uspješnost projekta.

2. Projekti financirani sredstvima Europske unije

Projekti financirani sredstvima Europske unije (u daljnjem tekstu projekti EU-a) jedinstvena su vrsta projekta. Ako se gleda s geografskog aspekta, projekt EU-a može se klasificirati kao međunarodni projekt. Potrebno je naglasiti da se projektom EU-a smatra onaj projekt koji su za sufinanciranje ili dodjelu bespovratnih sredstava odabrala ovlaštena tijela EU-a. Tako odabran projekt mora udovoljavati strategijama i ciljevima EU-a i mora se voditi prema administrativnim i financijskim pravilima EU-a.

Životni ciklus projekta EU-a u neku ruku prati životni ciklus općeg projekta, s razlikom što se unutar ciklusa projekta EU-a razlikuju dva međusobno povezana procesa – jedan se proces veže uz projektne partnere, a drugi uz administrativna tijela EU-a.

Iz navedenog se vidi da projekt EU-a ima specifičnosti koje ga razlikuju od tradicionalnih, općih projekata. Neke su od važnijih potreba za konzorcijem partnera (često međunarodnih) koji mogu osigurati sva potrebna znanja i sposobnosti kako bi se projekt mogao provesti, kvalitetnu procjenu potrebnog rada, održivosti i kasnije uporabe. Također, projekti EU-a ograničeni su strogo postavljenim pravilima u svim svojim područjima – projektom djelokrugu, resursima, rokovima i kvaliteti. Jednom kada je projekt EU-a prihvaćen, fleksibilnost u projektu postaje izrazito ograničena jer EU ne dopušta velike izmjene. Jedna je od karakteristika projekta EU-a i dostupnost rezultata projekta javnosti, kao i osiguranje dugoročne upotrebljivosti projektnih rezultata. Specifičnost je projekta EU-a i u rizicima, posebno sukobima na projektu, koji se u ovom slučaju mogu manifestirati na čak četiri razine – kao sukobi s Komisijom, krajnjim korisnicima, partnerima ili proizvođačima. Svaki sukob predstavlja opasnost za projekt i treba ga što prije riješiti kako bi se projekt mogao nastaviti. Tu se opet dolazi do potrebe za dobrim upraviteljem projekta, koji će znati prepoznati potencijalne rizike i sukobe.

2.1. Priprema projekata za financiranje iz fondova Europske unije

Već je rečeno, svaki projekt, samim time i onaj koji se financira sredstvima Europske unije, predstavlja niz različitih aktivnosti kojima je svrha ostvariti unaprijed utvrđene ciljeve u unaprijed određenom periodu unutar određenog proračuna.

Znajući da su definirani ciljevi i životni vijek trajanja, sudjelovanje različitih stručnjaka, posebni vremenski, troškovni i izvedbeni zahtjevi i rezultat kakav do sada nije postojao osnovne karakteristike svakog projekta, postaje jasno da priču svakog projekta treba započeti konkretnim opisom ciljeva projekta. Mora se obratiti pozornost na činjenicu da svaki projekt financiran iz europskih fondova zahtijeva strateško-programsku usmjerenost, odnosno ostvarivanjem svojih ciljeva pridonosi ostvarivanju strateških ciljeva koji su unaprijed definirani na razini lokalnih jedinica, županije, države i na kraju i Europske unije. Europska unija svoje strateške ciljeve na države članice prenosi putem strateških i sektorskih

dokumenata, a također surađujući s državom članicom priprema partnerske sporazume i operativne programe.

Opet valja naglasiti kako svaki projekt mora imati jasno definirane sudionike, jasno definiranu strukturu koordinacije upravljanja i financiranja, takvu razinu financijske analize koja će upućivati na to da je krajnja korist od projekta veća od njegovih troškova, kao i dobar sustav nadzora i evaluacije. Projekti se mogu razlikovati po svojim krajnjim ciljevima i opsegu, mogu trajati nekoliko mjeseci i zahtijevati skromna financijska sredstva, no isto tako to mogu biti i veliki infrastrukturni projekti vrijedni više milijuna eura i u trajanju od po nekoliko godina. Svaki projekt prije same prijave mora biti u potpunosti spreman za provedbu, svojim sadržajem mora pridonijeti ciljevima koji su definirani u natječaju, mora imati sve potrebne dozvole i potpuno riješena imovinsko-pravna pitanja.

2.1.1. Priprema projektnih prijedloga

Mrežne stranice www.strukturnifondovi.hr omogućavaju korisnicima jednostavan pregled svih informacija povezanih s natječajima, o otvorenim natječajima, kao i natječajima u najavi. Natječajni se tako mogu pretražiti prema području, tipu natječaja, vrsti prijavitelja na natječaj, kao i mnogim drugim kategorijama. Osim trenutačno otvorenih natječaja, na ovoj se stranici mogu naći i već zatvoreni natječajni, no i natječajni u najavi, što korisnicima zapravo olakšava pripremu projektnih prijedloga na vrijeme.

Uz svaki objavljeni poziv na dostavu projektnih prijedloga nalaze se pripadajući dokumenti, takozvana natječajna dokumentacija, koja uglavnom sadrži (Maletić. i dr., 2018: 194): upute za prijavitelje, popis priloga i obrazaca koje je potrebno dostaviti, primjer ugovora koji će korisnik potpisati, pravila o financijskim korekcijama i sl. Upute za prijavitelja utvrđuju nositelja projekta, jesu li aktivnosti i troškovi u projektu prihvatljivi, lokaciju na kojoj će se provoditi projekt, vremensko trajanje projekta, način prijave projekta, kao i sustav bodovanja i sl. U samom procesu pripreme projekta i same prijave na natječaj mora se obratiti pozornost na moguće kriterije isključenja, kao i na to koje osnovne uvjete prihvatljivosti korisnik mora zadovoljiti da bi se uopće mogao natjecati za sredstva.

Prije same pripreme projekta važno je upoznati se s ključnim strateškim dokumentima kako bi se vidjelo je li projektna ideja usklađena s prioritetima Europske unije. Kod ispunjavanja prijavnog obrasca dolazi se do pitanja o relevantnosti projekta u smislu ostvarivanja općeg cilja poziva za dostavu projektnih prijedloga, ali i ciljeva strateških dokumenata na lokalnoj i nacionalnoj razini. Tako se usklađenost cilja projekta s nekim od definiranih prioriteta mora objasniti u prijavnom obrascu.

Informacije o tome u okviru kojeg se operativnog programa raspisuje natječaj, kao i za koju mjeru i aktivnosti, također se nalaze u uputama za prijavitelje. Unutar uputa nalazi se i

popis sektorskih dokumenata⁴ na koje se odnosi određeni natječaj kako bi se unutar njega pronašla adekvatna mjera na koju će se odnositi projektni prijedlog.

Krajnji je cilj svakog europskog projekta ostvariti pozitivnu promjenu kod ponašanja ljudi, vođenja procesa, rada neke organizacije, lokalne jedinice ili djela društva. Projekt želi riješiti određeni problem odnosno potrebu određene skupine društva svojim učinkovito utvrđenim aktivnostima.

Dosadašnja praksa pokazala je da određenim tipovima korisnika odgovaraju određene teme i prioritete.

Tablica 2. Pregled određenih korisnika i projekata koje prijavljuju

Udruge, udruge poslodavaca, sindikati, građanske inicijative	Uglavnom se prijavljuju na javne pozive za dodjelu bespovratnih sredstva s projektima demokratizacije društva, vladavine prava, dobrog upravljanja, uključivanja javnosti u procese donošenja odluka, obrazovanja, mladih, ruralnog razvoja i zaštite okoliša. Vrlo su uspješni u pripremi i provedbi projekata i primjer su dobre prakse korištenja fondovima EU-a.
Fakulteti, instituti i ostale znanstveno-istraživačke organizacije	Provode znanstveno-istraživačke projekte u svim područjima, uspješni su u projektima u kojima surađuju s međunarodnim partnerima, u sklopu promotivnih aktivnosti uključuju se u razne seminare, edukacije i konferencije.
Mali i srednji poduzetnici (trgovačka društva, obrti, zadruge i drugi)	Najčešće ulažu u opremu, jačaju konkurentnost razvijajući nove proizvode, izgradnju objekata, marketinga i mnogih drugih aktivnosti. Mali i srednji poduzetnici u projektima mogu sudjelovati i kao ponuditelji u javnim nabavama za izvršenje usluga i radova te nabavu roba.
Tijela državne uprave i jedinica lokalne i područne samouprave	Uglavnom provode male i velike infrastrukturne projekte (primjerice komunalne projekte i slično) te provode javne nabave i natječaje za dodjelu bespovratnih sredstava u decentraliziranim programima. Također često sudjeluju i kao partneri u različitim projektima.
Potporne organizacije (inkubatori, poslovne zone, razvojne agencije i drugi)	Ako im je pri osnivanju potreban poslovni prostor, često provode infrastrukturne projekte, ali se u kasnijem djelovanju koncentriraju na projekte potpore različitim sektorima, posebno početnicima te malim i srednjim poduzetnicima.
Fizičke osobe	Većinom sudjeluju u programima koji se odnose na ruralni razvoj, ali su često uključeni i u projekte povezane s obrazovanjem, cjeloživotnim učenjem i stipendiranjem.

Izvor: Vela, Ariana, *Menadžment ESI fondova 2014.-2020.*, Školska knjiga d.d., Zagreb, 2015.; str. 34.

⁴ Osim strateških dokumenata, treba proučiti i sektorske dokumente na nacionalnoj razini (npr. Strategija razvoja poduzetništva u Republici Hrvatskoj za projekte poduzetničke prirode; Nacionalna strategija za izjednačavanje mogućnosti osoba s invaliditetom za projekte koji uključuju osobe s invaliditetom i sl.); u Maletić i dr., 2018: 196.

2.1.2. Projektni ciklus u projektu EU-a

Metodologija koja se primjenjuje za planiranje i provedbu projekata koji se financiraju iz različitih programa i fondova Europske unije naziva se Upravljanje projektnim ciklusom (engl. *Project Cycle Management – PCM*), usvojila ju je Europska komisija 1992. te ažurirala 2003. pod nazivom Smjernice za upravljanje projektnim ciklusom⁵. U Smjernicama su opisane aktivnosti upravljanja i postupaka odlučivanja koji se primjenjuju tijekom trajanja projekta, kao što su glavni zadaci, uloge, odgovornosti, glavni dokumenti i sl. Smjernice su pripremljene u svrhu trajnog poboljšanja u kvaliteti pružanja razvojne pomoći Europske unije, u smislu jasnijeg određivanja relevantnosti, izvedivosti i djelotvornosti projekata, uključujući i kvalitetnije upravljanje projektima.

Samo upravljanje projektima obuhvaća koordinaciju projektnog tima i partnera na projektu, komuniciranje među njima, kao i komuniciranje s medijima, efikasno upravljanje financijskim sredstvima (naglasak na poštovanju procesa javne nabave), praćenje i izvještavanje o postignutom te samo provođenje aktivnosti, praćenje postignutih rezultata i ispunjavanje definiranih ciljeva.

Put od definiranja projektne ideje, njezine razrade te samog završetka temeljni je put za upravljanje projektima i naziva se projektni ciklus. U samom projektnom ciklusu postoje tri glavne faze pripreme projekta (Maletić i dr., 2018: 198): analitička (u njoj se odgovara na pitanje o trenutnom položaju i radi se na analizi trenutačne situacije, analiziraju se sudionici i problemi te se definiraju ciljevi koji se žele postići), kreativna (u njoj se odgovara na pitanje gdje se želi zapravo biti) i faza strukturiranja (u kojoj se razmatra kako će se stići do cilja).

Ako se projekt sufinancira europskim sredstvima, njegov projektni ciklus obuhvaća sljedeće faze: fazu definiranja projektne ideje, pripremu projekta, analizu projekta, financiranje, provedbu projekta i evaluaciju i reviziju projekta (Maletić i dr., 2018: 199).

2.1.2.1. Identifikacija projektne ideje

U fazi identifikacije (Maletić i dr., 2018: 199) zapravo se definira projektna ideja. Sastoji se od analize trenutačne situacije, analize mogućih sudionika na projektu (uključujući pojedince, skupine ljudi, različite institucije koje mogu biti na bilo koji način povezane s projektom), analize mogućih problema i ciljeva koji se žele postići, a u skladu sa strateškim dokumentima, analize kapaciteta (misli se kako na institucionalni tako i organizacijski kapacitet za upravljanje i provedbu samog projekta), studije izvodljivosti projekta, analize troškova i koristi samog projekta (vrednuju se sve prednosti i nedostaci samog projekta, tako da se s jedne strane analiziraju svi troškovi, a s druge moguće koristi od realizacije samog projekta) te na samom kraju i izbora strategije i načina rada. U fazi identifikacije glavni je dokument sažetak projekta.

⁵ Smjernice za upravljanje projektnim ciklusom, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske Unije, www.razvoj.gov.hr; pristupljeno 21. svibnja 2022.

2.1.2.2. Formulacija projektne ideje

U fazi formulacije ocjenjuje se relevantnost⁶, izvedivost i održivost projekta, pripremljena logička matrica, institucionalna sposobnost, pripremljena matrica upravljanja rizicima, smjernice s pripremljenim opisima poslova i smjernice o kasnijem financijskom izvještavanju.

Odluka o financiranju projekta može biti donijeta na kraju identifikacije ili na kraju faze formulacije. Samo praćenje projekta obuhvaća prikupljanje informacija o napredovanju projekta koje se uspoređuju s planom projekta.

2.1.2.3. Evaluacija projektne ideje

Faza evaluacije, odnosno vrednovanja obuhvaća provjeru relevantnosti, izvedivosti i održivosti samog projekta u cilju unaprjeđenja upravljanja projektom ciklusom. Provodi se kroz provedbu i nakon završetka projekta. U fazi vrednovanja provjerava se do koje je mjere ispunjen cilj projekta kroz komunikaciju s korisnikom, partnerima i drugim sudionicima projekta. Neke su od osnovnih osobina vrednovanja objektivnost, legitimitet, participacija svih sudionika i praktičnost. Glavni je dokument u fazi evaluacije evaluacijsko izvješće.

2.1.3. Izrada logičke matrice

Za pripremu logičke matrice može se reći da zapravo prikazuje samu metodologiju planiranja, upravljanja i vrednovanja projekta, koja u sebi uključuje analizu svih sudionika, analizu mogućih problema, analizu postavljenih ciljeva i mogućih strategija, uključuje i pripremanje same logičke matrice, kao i pripremanje rasporeda aktivnosti i sredstava potrebnih za njih. To je niz alata koji pomažu u razmišljanju i analiziranju i strukturiranju informacija kako bi bilo lakše postaviti sva važna pitanja, prepoznati eventualne slabosti i na temelju toga donijeti kvalitetne zaključke.

Logičke matrice u svojem konceptu opisuju najvažnije karakteristike nekog projekta te su povezane i vertikalno i horizontalno kako bi omogućile čestu provjeru logike i teza projekta, a sve kako bi se lakše uočile i time i lakše ispravile uočene pogreške (Maletić i dr., 2018: 200–201). Pojednostavljeno rečeno, logička matrica može se promatrati kao temelj projektnog prijedloga, što posebno dolazi do izražaja u dijelu horizontalnog i vertikalnog

⁶ Projekt, uz korisnike, prijavitelje i partnere, mora biti relevantan i za strateške ciljeve koji se nalaze u lokalnim, regionalnim, nacionalnim i europskim strategijama, što zapravo znači da definirani ciljevi nekog projekta moraju pridonijeti ispunjenju strateških ciljeva EU-a, Republike Hrvatske, pa sve do najmanje općine u kojoj se projekt provodi. Relevantni moraju biti svi dijelovi projekta, kao što su ciljevi, rezultati, isporuke i aktivnosti projekta. Za dokazivanje relevantnosti nekog projekta potrebno je pozvati se na strateške dokumente, kao što su: Strategija Europa 2020, Zajednički strateški okvir, Nacionalni strateški referentni okvir, operativni programi RH i drugi. Institut za razvoj i međunarodne odnose, www.irmo.hr, pristupljeno 9. lipnja 2022.

povezivanja ciljeva samog projekta s ciljevima kako natječaja tako i fonda i sektorskih politika kojima sam projekt mora pridonijeti.

Za „čitanje” logičke matrice postoje posebna pravila koja uključuju vertikalnu i horizontalnu logiku. U vertikalnoj logici nalaze se aktivnosti, rezultati, specifični ciljevi i opći cilj projekta i služe za provjeru projektnih dostignuća. U slučaju kad se dobro složi vertikalna logika projekta, aktivnosti koje se provode na projektu, uz određena financijska sredstva, dovode do postizanja rezultata projekta kojima se ostvaruju specifični ciljevi projekta, koji onda pridonose ispunjenju općeg cilja. Uspješnost provedbe projekta na svakoj pojedinoj razini promatra se putem horizontalne logike, a uspjeh se mjeri indikatorima i izvorima provjere (Vela, 2015: 57–58).

Jedan od problema kod izrade logičke matrice mogao bi biti to što se priprema matrice uglavnom obavlja odvojeno od pripreme sve ostale dokumentacije, što može dovesti do kontradiktornosti između sadržaja matrice i sadržaja samog projekta u glavnim dokumentima te je iz tog razloga važno prvo pripremiti matricu, koja onda predstavlja temelj za izradu svih ostalih dokumenata.

U izradi logičke matrice prepoznaju se dvije glavne faze, faza analize i faza planiranja. Za obje faze može se reći da se odvijaju postupno kroz faze identifikacije i formulacije. Prva faza, faza analize, uključuje prepoznavanje i analizu trenutačne situacije: analizu sudionika, potreba, problema, ciljeva) te zatim analizu i pronalazak strategije koja se onda primjenjuje za rješavanje pojedinih problema. Druga faza, faza planiranja, razvija jednostavan operativni plan koji se onda može primijeniti u praksi. U tom procesu upotrebljavaju se podaci dobiveni u prvoj fazi. Rezultat je analize i planiranja zaokružena logička matrica u kojoj su sve aktivnosti i izvori financiranja vremenski definirani.

Nakon temeljite analize sudionika na projektu, mogućih problema, strategije i ciljeva koji se žele ostvariti, izrađuje se logička matrica koja sadržava četiri stupca i četiri (ili više) redaka gdje se sažeto opisuju temeljni elementi plana projekta (Maletić i dr., 2018: 203):

- hijerarhija ciljeva projekta (opis projekta)
- na koji će se način pratiti i ocjenjivati ostvareni ciljevi projekta (pokazatelji i izvori provjere)
- koji su vanjski faktori od velikog značenja za uspjeh projekta (pretpostavke)
- potrebna sredstva za provedbu projekta (u smislu ljudi, alata, materijala ili opreme), kao i troškovi samog projekta
- i na kraju, glavni rezultat logičke matrice zapravo je sama matrica, koja u sebi sadržava sve najvažnije stavke projekta.

Preporuka je da se u izradu matrice uključuje samo opći cilj projekta, njegova svrha i očekivani rezultati, a da se konkretne aktivnosti prikažu zasebno (uz pomoć Ganttova grafikona ili opisa samih aktivnosti u nekom popratnom tekstu).

Samo formuliranje elemenata nekog projekta zapravo je sadržajni opis samog projekta, njegova općeg cilja, specifičnih ciljeva, očekivanih rezultata i aktivnosti.

Ciljevi nekog projekta dijele se na opće i specifične. U općim ciljevima iskazuje se željena promjena, koja je općenita i može se ostvarivati kroz više godina. Željena je promjena općenita i mora se uklapati u regionalnu i sektorsku politiku grada odnosno regije ili države. Specifičan cilj projekta mora se postići u vrijeme trajanja projekta, to je cilj koji svojim ostvarivanjem pridonosi dobrobiti ciljane skupine.

Ako ima problema kod razdvajanja ciljeva od krajnjeg rezultata i aktivnosti, treba razmotriti koje se promjene zapravo žele postići. Pri tome podciljeve treba opisati što konkretnije uz što detaljnije informacije o mogućim promjenama i utjecaju koji se želi postići na ciljanu skupinu.

Same se aktivnosti kreiraju, oblikuju i provode u cilju postizanja zadanih rezultata i ciljeva. Sve aktivnosti moraju biti detaljno isplanirane, kako bi se moglo uspostaviti proces praćenja i procjene uspjeha u radu, što je potrebno kako bi se moglo što brže i efikasnije djelovati i prilagođavati projektni plan u slučaju velikih razlika između planiranih i zapravo postignutih rezultata. Takav realan plan aktivnosti može se definirati iscrpnim opisom i rasporedom rada i aktivnosti. Sve aktivnosti moraju biti provedive u zadanim rokovima, zbog čega se izrađuje plan i raspored aktivnosti projekta u kojem su jasno opisani planirani događaji kao i dijelovi projektnih aktivnosti u određenim vremenskim intervalima (mjesec po mjesec, kvartal po kvartal, ovisno o dogovoru). U opis aktivnosti uključena je i ciljana skupina kojoj je namijenjen projekt, uz opis načina na koji je odabrana. Sam rezultat projekta postiže se provođenjem aktivnosti u samom projektu i jedinstven je i mjerljiv proizvod projekta.

Pokazatelji, kao element logičke matrice, zapravo opisuju krajnje ciljeve, ali u operativno mjerljivim elementima kao što su količina, vrijeme, kvaliteta i sl. Pokazatelji otkrivaju događa li se uistinu ono što je planirano u projektu. Dobar objektivni pokazatelj trebao bi biti (Maletić i dr., 2018: 204–205):

- *Specific* – specifičan za cilj koji se mjeri
- *Measurable* – mjerljiv u smislu količine ili kvalitete
- *Available* – dostupan po prihvatljivoj cijeni
- *Relevant* – relevantan za potrebe informiranja
- *Time-bound* – vremenski ograničen, kako bi se znalo kad će cilj biti postignut.

U vrijeme formuliranja pokazatelja analiziraju se i izvori provjere informacija. Ovdje se navodi tko (radnici na terenu, tim koji upravlja projektom, neki nadležni ured i sl.), kada (vremenski interval) i kako (istraživanje uzoraka, administrativne evidencije, neke posebne studije i sl.) prikuplja informacije. Informacije koje prikupljaju različite osobe u pravilu bi trebale biti iste.

Za pretpostavke se može reći da su to vanjski faktori koji mogu utjecati na projekt, ali su izvan neposredne kontrole voditelja projekta. Dio su vertikalne logike matrice i odgovaraju na pitanje: Koji vanjski faktori mogu utjecati na samu provedbu projekta i na dugoročnu održivost koristi projekta?

Uz sve navedeno, da bi se logička matrica mogla primijeniti i pravilno ispuniti, moraju se ispuniti i ostali preduvjeti, kao što su analiza sudionika, problema, ciljeva i strategije, zatim sastavljanje problemskog stabla i stabla ciljeva, mora se odgovoriti na ključna pitanja, a sve u cilju odabira adekvatne strategije.

Na kraju, kao i kod svake druge metode, i kod pristupa logičke matrice nailazi se na brojne prednosti i nedostatke. Kao glavni nedostatak navodi se da su odnosi unutar matrice mehanički i nefleksibilni u pripremi i razradi projekta te ciljeve projekta svode na horizontalni slijed umjesto da ih povezuje na različitim razinama te tako možda onemogućuje stvaranje veza između ciljeva i rezultata. Korisnici također često ispunjavaju logičku matricu samo kako bi zadovoljili formalne uvjete natječaja i često ni ne razumiju način ispunjavanja same matrice. Glavna je prednost logičke matrice sustavan i logičan pristup pripremi projekta, stvaranje logičkih veza između problema i ciljeva projekta, mogućnosti da se provjeri projektna logika i da se projektni uspjeh mjeri s različitih aspekata (vrijeme, kvaliteta, količina) te pruža sažet i jednostavan pregled cjelokupnog projekta (Vela, 2015: 60).

2.1.3.1. Analiza sudionika

U analizi sudionika na projektu identificiraju se i opisuju potencijalni sudionici i njihove sposobnosti. Kao sudionici mogu se definirati svi pojedinci, skupine ljudi, institucije, trgovačka društva i slično koji mogu imati interes za uspjeh projekta, ali isto tako i svi suradnici, korisnici, ali i oni koji se protive nekom projektu.

Krajnjim korisnicima smatraju se oni na koje će projekt dugoročno gledano utjecati, bilo na razini nekog pojedinog sektora bilo cjelokupnog društva.

Ciljana skupina predstavlja onu skupinu ljudi na koju će sam projekt, na razini svoje svrhe, neposredno pozitivno utjecati.

Ako se na sudionike gleda iz konteksta projektnog prijedloga financiranog europskim sredstvima, može se definirati (Maletić i dr., 2018: 206):

- ciljana skupina – skupina odnosno organizacija koja od projekta ima direktnu korist (na razini specifičnog cilja projekta)
- krajnji korisnici – oni korisnici koji imaju dugoročnu korist (bilo na razini određenog sektora bilo društva u cjelini)
- partneri – u slučaju da podnositelj prijave ima partnere, moraju aktivno sudjelovati i u izradi i u provedbi samog projekta, a njihovi su troškovi u provedbi jednako prihvatljivi kao i oni nositelja projekta; u svakom se natječaju navodi tko može biti partner
- suradnici – u sam projekt mogu biti uključene i razne druge organizacije; suradnici kao takvi ne moraju ispunjavati kriterije prihvatljivosti kao podnositelj prijedloga.

Kod analize sudionika moraju se utvrditi opći temeljni problemi, odnosno mogućnosti kojom se projekt bavi, moraju se prepoznati koje skupine imaju izniman interes za projekt, prepoznati njihove odnose i uloge, različite interese, njihovu snagu, sposobnosti, ali i slabosti za sudjelovanje te, ne manje važno, prepoznati razinu suradnje odnosno mogućeg sukoba između sudionika. Nakon cjelokupne analize, prikupljene i obrađene informacije unose se u projektno rješenje.

Cilj ovakve analize nalazi se u prepoznavanju različitih interesa, kapaciteta, ali i ograničenja sudionika, koji se zatim uzimaju u obzir kod identificiranja problema projekta, postavljanja ciljeva, kao i u samom izboru strategije. Konačni je cilj svakako što više povećati korist koju će ostvariti ciljana skupina i krajnji korisnici uz što manje eventualne negativne učinke (posebno se misli na eventualne konflikte među sudionicima).

2.1.3.2. Analiza problema

Kod analize problema nastoje se identificirati glavni problemi, eventualna ograničenja, kao i utvrđivanje mogućih uzroka i posljedica. U ovoj fazi prepoznaju se negativni elementi u postojećem stanju te odnosi uzoraka i posljedica među problemima koji su tako identificirani.

U fazi analize problema prepoznaje se i definira okvir i predmet same analize, utvrđuje se koji su to glavni problemi s kojima se susreću ciljane skupine i krajnji korisnici te se radi interpretacija problema u obliku dijagrama pod imenom programsko stablo⁷, odnosno hijerarhija problema.

⁷ Metode izrade programskog stabla obuhvaćaju sljedeće korake (Maletić i dr., 2018: 206–207):

1. Na temelju analiza postojećih informacija i početnih konzultacija sa svim sudionicima na projektu, kao i promišljanja o problemima za koje sudionici smatraju da su prioritetni, određuju se poznati problemi i ciljevi.
2. Nakon prepoznavanja problema odabiru se pojedinačni početni problemi.

Uz pomoć analize problema bolje se razumije uzrok i posljedica samog problema. Budući da ova faza osigurava da svi najvažniji sudionici sudjeluju u njoj, poboljšava razumijevanje u rješavanju potencijalnih problema i prepreka među njima te kao takva na kraju postaje temelj u određivanju relevantnih i jasno usmjerenih ciljeva projekta. Također se može izraditi i nekoliko odvojenih analiza s različitim sudionicima, a sve u cilju utvrđivanja različitih perspektiva, mišljenja i interesa. U tome je zapravo ključno angažiranje sudionika s odgovarajućim stručnim znanjem i vještinama. Problemsko stablo zapravo prikazuje razrađenu sliku trenutnoga negativnog stanja.

2.1.3.3. Analiza ciljeva

U fazi analize ciljeva izrađuju se rješenja s pomoću prije prepoznatih problema i utvrđenih sredstava za rješavanje odnosa. Ovim pristupom zapravo se opisuje stanje u budućnosti, nakon što budu riješeni svi prepoznati problemi te provjerena hijerarhija ciljeva, ali i prikaz međusobnog odnosa sredstava i ciljeva.

U procesu analize ciljeva potrebno je transformirati negativna stanja iz analize problema u poželjna i ostvariva pozitivna stanja, a kako bi hijerarhija bila valjana i potpuna, moraju se provjeriti odnosi između sredstava i cilja te na kraju, ako je za postizanje cilja na nekoj višoj razini potrebno, mogu se dodati i novi ciljevi ili ukloniti nepotrebni.

U fazi analize ciljeva problemsko se stablo zapravo pretvara u stablo ciljeva, koje omogućuje pojednostavnjen i skraćen prikaz trenutnog i stvarnog stanja. Stablo ciljeva posebno je važno jer se analiza projektnih ciljeva temelji na rješavanju prioriternih problema.

Karakteristike koje moraju zadovoljiti specifični ciljevi jesu realističnost (da se zadani ciljevi mogu postići s trenutnim financijskim i materijalnim resursima i u okviru zadanog vremena), specifičnost (napredak se pripisuje samo projektnu) i mjerljivost (uspjeh projekta mora biti mjerljiv).

U stablu ciljeva opći ciljevi odnose se na šire ciljeve sektorske, nacionalne ili politike Europske unije kojima projekt pridonosi, dok se specifičnim ciljevima rješavaju glavni

-
3. Utvrđuju se problemi povezani s početnim problemom.
 4. Prikazuje se hijerarhija uzroka i posljedica (oni problemi koji izravno uzrokuju početni problem se navode ispod, dok se problemi koji su posljedica početnog problema navode iznad početnog problema).
 5. Sve ostale probleme navodimo na isti način, uz naglasak na pitanje: Što to uzrokuje? U slučaju da dva ili više uzroka izazivaju neku posljedicu, stavlja ih se na istu razinu u dijagramu.
 6. Prikazani problemi povezuju se strelicama uzroka i posljedica, tako da se onda jasno vide glavne veze.
 7. Provjerava se postoje li još neki važni problemi koji do sada nisu spomenuti te, ako ih ima, naknadno se unose u dijagram.
 8. Kao zadnji korak, kopiju dijagrama sačuvati kao zabilješku kako bi se po potrebi mogao upotrebljavati i dijeliti.

problemi točno određene ciljane skupine te se provođenjem navedenih aktivnosti ostvaruju rezultati za tu skupinu.

2.1.3.4. Analiza strategije

Kroz fazu analize strategija pokušavaju se prepoznati moguće metode kojima bi se moglo postići rješenje, kao i odabir najprikladnije. Kako bi se moglo odabrati najprikladniju strategiju, važno je odgovoriti na neka pitanja (Maletić i dr., 2018: 211): Hoće li se rješavati svi problemi ili samo pojedini? Postoje li pozitivna rješenja na koja se može osloniti, i ako postoje, koja su? Kojim će se mjerama ostvariti rezultati i kako uskladiti te mjere? Ima li potencijalnih negativnih posljedica kapitalnih i povratnih troškova? Koja je od ponuđenih mogućnosti najekonomičnija? Može li se izbjeći negativan utjecaj na okoliš?

Potrebno je uskladiti različite interese, zahtjeve i ograničenja kako bi se došlo do rješenja. Za olakšavanje procesa mogu se upotrijebiti različiti kriteriji (kao recimo doprinos projekta strateškim ciljevima, korist za ciljane skupine, financijska i ekonomska analiza troškova i koristi, da tehnička izvedivost projekta pridonosi izgradnji institucionalne sposobnosti, utjecaj projekta na okoliš i sl.).

Odabrana strategija onda se primjenjuje kod formuliranja prvog stupca logičke matrice, posebice kod određivanja općeg cilja, svrhe i mogućih rezultata projekta. Budući da sama matrica djeluje u vertikalnom i horizontalnom pravcu, u vertikalnom pravcu povezuju se aktivnosti projekta, rezultati, opći i specifični ciljevi projekta te završetak aktivnosti (smatra se da ispunjene pretpostavke dovode do rezultata kojima se ispunjavaju prvo specifični ciljevi projekta, a ispunjenjem specifičnih ciljeva se zapravo ostvaruje i opći cilj). Vertikalna logika (pravac) trebala bi biti jednostavna za prikazivanje ako je dobro postavljena uzročno-posljedična veza. Svrha je horizontalne logike utvrđivanje statusa aktivnosti, postignutih rezultata, ostvarivanja svrhe projekta, kao i doprinos općem cilju predstavljanjem objektivno mjerljivih indikatora. Za svaku razinu ciljeva može postojati jedan ili više indikatora, kojima je onda zadan odgovarajući cilj. Ovim načinom mjeri se učinak samog projekta.

Pojednostavljeno, logika matrice (Maletić i dr., 2018: 214) zapravo kaže da projektne aktivnosti mogu započeti ako su ispunjeni svi preduvjeti. Ako su pretpostavke točne i postoje osigurana nužna sredstva za realizaciju aktivnosti, nizom aktivnosti ostvarit će se rezultati. Sami rezultati mjere se pokazateljima te uz točne pretpostavke omogućuju realizaciju svrhe projekta.

2.1.4. Izrada rasporeda aktivnosti

Samom projektu potrebno je odrediti vrijeme trajanja, koje se najčešće izražava u mjesecima, te raspored provedbe pojedinih aktivnosti. Trajanje projektnih aktivnosti mora biti u skladu s dopuštenim trajanjem koje je navedeno u uputama za prijavitelje.

Početak projekta ovisi o pravilima javnog poziva. Pravila ESI fondova omogućuju korisnicima da ranije počnu s provedbom projekta, odmah po predanoj prijavi, a ponekad i prije, što se posebno označava u obrascu za prijavu projekta.

U samo trajanje projekta uključuje se vrijeme koje je potrebno za provedbu svih projektnih aktivnosti, ali i vrijeme koje je potrebno za njihovu pripremu (Vela, 2015: 105).

Nakon što je napravljena logička matrica, predviđene aktivnosti koje nisu nužno dio matrice mogu se upotrijebiti u daljnjoj analizi vremena, ovisnosti i odgovornosti služeći se obrascem rasporeda aktivnosti (Ganttov grafikon⁸). Za kraće razdoblje aktivnosti se mogu navoditi preciznije, no ako je riječ o dužem trajanju projekta, aktivnosti su više indikativne (npr. kao tromjesečja). Može se dopunjavati i tijekom same provedbe. Predetaljna podjela aktivnosti česta je greška u praksi.

Tablica 3. Primjer plana/rasporeda aktivnosti

Aktivnosti	1. polovica godine						2. polovica godine						Odgovorna osoba
	1.	2.	3.	4.	5.	6.	7.	8.	9.	10.	11.	12.	
Aktivnost 1	■	■	■										AB
Aktivnost 1.1.	■												BC
Aktivnost 1.2.		■	■										CD
Aktivnost 2				■	■								AB
Aktivnost 3						■	■	■	■	■	■	■	EF
Aktivnost 3.1.						■	■						EF
Aktivnost 3.2.								■	■	■	■		GH
Aktivnost 3.3.												■	AB

Izvor: Maletić, Ivana i dr., *Moj EU projekt – priručnik za pripremu i provedbu EU projekata*, TIM4PIN d.o.o. za savjetovanje, Zagreb, 2018.; str. 215.

Kako je već rečeno, glavni je alat u praćenju provedbe projekta logička matrica. Korisnik projekta može u svakom trenutku provjeriti održava li se provedba aktivnosti u skladu s planom te ispunjavaju li se očekivani rezultati i sama svrha projekta. Ako tijekom provedbe projekta korisnik uoči da neke od aktivnosti neće biti gotove u planiranom roku ili da se uopće neće moći provesti, o tome treba obavijestiti ugovoreno tijelo i pripremiti

⁸ Ganttov grafikon, odnosno Gantogram, predstavlja grafički prikaz rasporeda izvršavanja aktivnosti unutar nekog projekta kako bi se bolje organizirale i provodile projektne aktivnosti. Gantogram omogućava preglednost, razumljivost, jednostavan je za izradu (posebno za mali broj aktivnosti), no jednako tako može biti nepregledan kod većeg broja aktivnosti, kod rasporeda aktivnosti ne vodi računa o resursima i teško je u nekom zadanom trenutku ocijeniti ukupnu završenost aktivnosti.

dopunjeni plan aktivnosti. Kod novog unosa aktivnosti u raspored treba paziti na resurse koji su potrebni za provedbu aktivnosti te ih detaljno razraditi, kako bi ostali u okviru proračuna projekta.

2.1.5. Projektne metode i projektni rizici

Za svaki projekt potrebno je iscrpno objasniti kako će se provoditi i koje će se metode primijeniti pri tome. Moguće su projektne metode radionice, javne kampanje, edukacije, razne brošure, ulaganje u opremu, različita istraživanja ili bilo koja druga metoda koja je odgovarajuća za uspješnu provedbu projekta. Pravilnim odabirom odgovarajuće metode projekt će biti vjerodostojniji i lakše će se provesti, što otvara mogućnost i za veću vjerojatnost za dobivanje europskog novca. Svaku metodu treba iscrpno objasniti u prijavnoj dokumentaciji, uz navođenje razloga za odabir određene metode, same metodologije, kao i što se želi postići. Dodatne bodove pri ocjenjivanju projektnog prijedloga dobivaju i korisnici koji se koriste inovativnim metodama koje do sada nisu primjenjivane.

Za projekte je, osim planiranih metoda, potrebno detaljno prepoznati rizike koji se mogu pojaviti u samoj provedbi. Takvim se predviđanjem mogućih problema zapravo pronalazi način za njihovo izbjegavanje ili barem ublažavanje posljedica. Ako tako prepoznati rizici utječu na projekt u mjeri da njegovo ostvarenje postaje upitno, treba vidjeti ima li uopće smisla i započinjati s projektom. Tijekom analize rizika bitno je prepoznati svaki rizik koji bi mogao ugroziti projekt, zatim vjerojatnost da će se taj rizik dogoditi, stupanj njegova utjecaja na sam projekt i što se može učiniti u slučaju da se rizici ostvare. U tom se procesu posebno prepoznaju okolišni, pravni, politički, organizacijski i drugi rizici (Vela, 2015: 107–108).

2.1.6. Održivost projekta

Održivost projekta, odnosno mogućnost njegove daljnje provedbe (nakon što prestane financiranje europskim sredstvima), važan je element svakog projekta.

Postoje različiti oblici održivosti, koji se mogu opisati kao okolišna, financijska ili institucionalna održivost, no mogu se dodati i razni drugi aspekti održivosti koji su relevantni za neki projekt. Neki aspekti održivosti opisuju se kao horizontalna pitanja u projektu.

Za pitanje održivosti važno je opisati kako će i pod kojim uvjetima neki projekt nastaviti sa svojim provedbenim aktivnostima i nakon završetka financiranja. Pri tome nije nužno nastaviti s provedbom svih aktivnosti, već samo dijela.

Pri opisu održivosti nekog projekta prijavitelji si mogu pomoći postavljajući si pitanja:

- za financijsku održivost: Kako će se u budućnosti financirati aktivnosti projekta?

- za institucionalnu održivost: Kako se planira održati vlastita organizacija nakon završetka financiranja? Postoji li mogućnost za jačanje kapaciteta? Postoji li mogućnost suradnje s lokalnom zajednicom ili nekim drugim dionicima?
- za održivost na razini javnih politika: Kako ovaj projekt utječe na donošenje novih propisa ili na poboljšanje postojećih? Osigurava li kvalitetniju provedbu javnih politika?
- za okolišnu održivost: Kakav utjecaj projekt ima na okoliš? Mogu li se i kako premostiti negativni utjecaji na okoliš na lokacijama na kojima se provodi projekt? (Vela, 2015: 109–110).

2.1.7. Proračun projekta

2.1.7.1. Priprema proračuna projekta

Proračun projekta radi se tako da se utvrđuju troškovi po planiranim aktivnostima projekta. Planiranje proračuna obvezan je dio pripreme svakog projekta. Spaja fazu planiranja, fazu provedbe i fazu kontrole projektnih aktivnosti. Mora biti izražen u brojčano mjerljivom obliku. U svakoj natječajnoj dokumentaciji objavljeni su obrasci i upute koje mora slijediti.

Prije same pripreme proračuna nekog projekta, svakako je nužno temeljito proučiti cijelu natječajnu dokumentaciju (Maletić i dr., 2018: 216–219), jer upravo ona određuje kriterije prihvatljivosti prijavitelja, kriterije prihvatljivosti partnera, kriterije prihvatljivosti aktivnosti i prihvatljivost troškova. U samom prijavnom obrascu treba proučiti opisane aktivnosti te nakon toga provjeriti njihovu usuglašenost sa svim navedenim kriterijima prihvatljivosti. U izradi proračuna moraju se upotrijebiti propisani obrasci proračuna projekta, kao i ostali obrasci određeni u pozivu. Ako se iz nekog razloga ne bi upotrijebili propisani obrasci, može doći do isključenja iz samog postupka ocjenjivanja projektnih prijedloga. Kako je proračun svakog projekta povezan s aktivnostima koje su navedene u prijavnim obrascu projekta, tako se za svaku aktivnost moraju utvrditi sredstva potrebna za izvršenje te aktivnosti, kao i troškovi koje proizlaze iz njih.

Samo planiranje proračuna radi se tako da se uz svaku aktivnost koja je navedena u opisnom dijelu projekta navode resursi koji su potrebni za njihovu provedbu. Navedeni resursi potom se moraju brojčano izraziti, uobličiti i unijeti u obrazac proračuna projekta po određenim kategorijama. Ako se nešto nije definiralo u okviru projektnih aktivnosti u projektom prijedlogu, to se ni ne smije nalaziti u samom proračunu.

Pojednostavnjeno rečeno, troškovi koji su planirani u određenoj kategoriji moraju biti povezani s aktivnostima koje su navedene u prijavnim obrascu, a sve kako se tako olakšalo planiranje proračuna, a i kako bi u kasnijem razdoblju bilo lakše pratiti kako se troše projektna sredstva tijekom provedbe projekta. Ovakvim pristupom osigurava se mehanizam za sigurnu, kvalitetnu i realnu pripremu projekta te kasnije i praćenje trošenja proračuna

projekta. Izrada proračuna ovako je transparentna i stvara jasan revizorski trag, kako u dijelu izrade proračuna tako i kasnije u fazi ugovaranja – nadležna tijela u sustavu upravljanja i provedbe programa EU-a mogu, u slučaju da postoji sumnja u stvarnost troškova i njihovih iznosa prikazanih u proračunu projekta, zatražiti dodatna pojašnjenja.

Sam proračun projekta, a s obzirom na činjenicu da predstavlja financijsku vrijednost aktivnosti projekta, mora biti učinkovit i realan, rashodima se moraju postići očekivani rezultati, dok same cijene moraju odgovarati tržišnim cijenama. Kako bi to bilo kvalitetno procijenjeno, prije samog planiranja proračuna trebalo bi provesti istraživanje tržišta, odnosno vidjeti jesu li iznosi koji su planirani u proračunu uistinu i uobičajene vrijednosti neke robe, usluge ili nečijeg rada.

Prihvatljivost odnosno neprihvatljivost troškova određuje se u natječajnoj dokumentaciji. Također, u natječajnoj dokumentaciji određuje se treba li kod ispunjavanja prijavnog obrasca proračuna unositi samo prihvatljive troškove ili sve troškove projekta.

Ako u samom projektu sudjeluju i neke partnerske institucije, proračun projekta mora obuhvatiti i njihove troškove. Također, u samoj natječajnoj dokumentaciji mogu se konkretizirati minimalne ili maksimalne vrijednosti samog projekta, maksimalni mogući udio sredstava EU-a na razini cijelog projekta, kao i na razinama određenih vrsta prihvatljivih troškova i slično, o čemu onda treba voditi računa pri izradi samog proračuna projekta. Također, pri planiranju aktivnosti i troškova povezanih s tim aktivnostima mora se misliti i na vremenski okvir povezan s prihvatljivošću troškova – troškovi su uglavnom prihvatljivi od trenutka potpisivanja ugovora s nadležnim tijelom (ovdje nisu uključeni troškovi koji su nastali u pripremnoj fazi) ako natječajna dokumentacija ne propisuje drugačije.

U pojedinim programima, kao što su primjerice programi europske teritorijalne suradnje, natječajna dokumentacija definira detaljne i standardizirane obrasce proračuna projekta koji u sebi sadrže unaprijed određene kategorije troškova. Kod drugih natječaja operativnih programa proračun kao takav nije unaprijed definiran, prijavitelji sami određuju kategorije proračuna.

Proračun, ako je dobro strukturiran, omogućuje kasnije lakše premještanje sredstava među proračunskim kategorijama, što opet pridonosi jednostavnijoj provedbi projekta.

Važno je napomenuti i da se u fazu planiranja i pripreme proračuna moraju uključiti i osobe odgovorne za financije i računovodstvo, koje, s obzirom na svoja praktična znanja i vještine, mogu dati konkretne savjete i preporuke. Prijavitelji moraju uključiti izvore financiranja i sve troškove projekta u svoj financijski plan, a u samom procesu provedbe projekta sve poslovne događaje, kao i radnje povezane s projektom potrebno je evidentirati u računovodstvu korisnika. To je još jedan od razloga da osobe odgovorne za financije i računovodstvo imaju u svakom trenutku informacije o planiranim projektima, a kako bi ih mogle uključiti u svoje financijske planove i druge bitne dokumente koje pripremaju.

Osim osoba iz financija i računovodstva, u fazi pripreme, ali i kasnijim fazama, preporučljivo je uključiti i osobe koje u instituciji (odnosno organizaciji) provode postupke javne nabave. To je posebno važno za one prijavitelje koji su u obvezi izrađivanja godišnjih planova nabave. Uz njih u pripremu projekta treba uključiti i djelatnike drugih organizacijskih jedinica, kako bi i one bile na vrijeme upoznate s projektom i fazama u kojima se projekt nalazi, s obzirom na to da u svojem djelokrugu poslova pripremaju dokumente kao što su različiti godišnji planovi rada, analize radne opterećenosti i slično.

2.1.7.2. Prihvatljivost troškova

Europska komisija uredbama je definirala osnovnu prihvatljivost troškova za svaki pojedini fond. U programima, odnosno programskim dokumentima dalje se određuju dodatna pravila koja su povezana s prihvatljivošću troškova, a koja se još konkretnije razrađuju u pravilnicima, natječajima i uputama posvećenim prijaviteljima, odnosno korisnicima za svaki program posebno. Kako bi se olakšalo planiranje i kasnije praćenje proračuna moraju se primijeniti odredbe i upute iz navedenih dokumenta. Primjenom odredbi i uputa također se izbjegava mogućnost stvaranja neprihvatljivih troškova.

U slučaju da nisu regulirana regulativom EU-a, na pitanja povezana s prihvatljivošću troškova primjenjuje se nacionalno zakonodavstvo⁹. Važno je istaknuti da su se korisnici dužni pridržavati uputa o primjeni pravilnika. Nadležna tijela tako mogu definirati neka dodatna ograničenja o prihvatljivosti rashoda ovisno o razini prioriteta, o vrsti projekta, a sve unutar granica koje se utvrđuju pravilnicima. Kao primjer se ovdje može navesti Program ruralnog razvoja RH (Maletić i dr. 2018: 221) koji prihvatljivost troškova svake pojedine mjere zapravo konstatira vrlo općenito, da bi zatim detaljno razradio sve prihvatljive aktivnosti i troškove potrebne kako bi se one ostvarile u pravilnicima odnosno natječajima koje raspisuju upravljačka odnosno provedbena tijela.

2.1.7.2.1. Opći uvjeti prihvatljivosti

Kao što je već rečeno, prihvatljivost troška određuje se u programskoj i natječajnoj dokumentaciji. Pravnu osnovu koja u detalje definira prihvatljivost troškova može se naći u

⁹ Primjerice, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU-a donijelo je Pravilnik o prihvatljivosti izdataka (NN 115/2018) o prihvatljivosti izdataka u okviru Operativnog programa „Konkurentnost i kohezija” u financijskom razdoblju 2014.–2020., odnosno operacija koje se u okviru Operativnog programa sufinanciraju iz Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda. Narodne novine, https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/2018_12_115_2282.html, pristupljeno 29. svibnja 2022.

Također, Ministarstvo rada i mirovinskog sustava donijelo je Pravilnik o prihvatljivosti izdataka u okviru Europskog socijalnog fonda (NN 149/14) o prihvatljivosti izdataka za projekte Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali sufinancirane iz Europskog socijalnog fonda. ESF, www.esf.hr, pristupljeno 29. svibnja 2022.

ugovoru o bespovratnim sredstvima, odnosno ugovoru o financiranju koji korisnik sklapa s nadležnim tijelom.

Prihvatljivim se smatraju samo oni stvarno nastali troškovi koji zadovoljavaju sljedeće kriterije (Maletić i dr., 2018: 221–222):

- oni troškovi koji su nastali tijekom provedbe projekta (i što je naznačeno u samom ugovoru), s time da se ovdje izostavljaju troškovi nastali u vezi sa završnim izvješćima, s verifikacijom troškova i vrednovanjem samog projekta (a koji su prihvatljivi i nakon implementacije projekta). Neki programi smatraju prihvatljivima i troškove pripreme projekta, kao i drugih pripremnih troškova nastalih prije početka provedbe samog projekta.
- oni troškovi koji su definirani proračunom odnosno njegovim izmjenama
- oni troškovi koji su prijeko potrebni za provedbu aktivnosti u projektu
- oni troškovi koji su realni i mogu se provjeriti (imaju pokriće u izvornim dokumentima), mogu se provjeriti u poslovnim knjigama korisnika i koji su određeni u skladu s obvezujućim računovodstvenim standardima i usklađeni s uobičajenom računovodstvenom praksom. Ovdje se također ubrajaju i oni troškovi koji su registrirani u trenutku svojeg nastanka (misli se na datum izdavanja računa ili datum isporuke), kao i oni troškovi koji su opravdani i koji su usklađeni s načelima dobrog financijskog upravljanja, a osobito u kontekstu ekonomičnosti i učinkovitosti.

Nadležno tijelo pri ocjenjivanju prihvatljivosti troškova uzima u obzir i provođenje samih projektnih aktivnosti, kao i udovoljavaju li u toj provedbi prije definiranim kriterijima prihvatljivosti.

Korisnici sredstava EU-a dužni su u skladu s dobrom praksom, procedurama i obvezama zadanim ugovorom voditi odgovarajuće računovodstvo, a sve kako bi zadovoljili navedene kriterije. Sam sustav vođenja računovodstva mora omogućiti jednostavno i jasno povezivanje (Maletić i dr., 2018: 222): planirane aktivnosti + prateći dokumenti (primjerice ugovor, razni računi, narudžbenice, bankovni izvodi) + komponente u računovodstvu korisnika + komponente proračuna koje su u okviru kategorije troška.

2.1.7.2.2. Razdoblje provedbe projekta i prihvatljivosti troškova

Razdobljem provedbe projekta zove se razdoblje koje počinje s početkom provođenja aktivnosti projekta i završava okončanjem provođenja predmetnih aktivnosti. Razdoblje provedbe projekta kalendarski je određeno u posebnim uvjetima ugovora ili drugom odgovarajućem dokumentu. Da bi trošak bio prihvatljiv za financiranje u skladu s ugovorom, mora nastati u ovom razdoblju. U vrijeme pripreme projekta mora se voditi računa o tome da se početkom provedbe projekta smatra onaj trenutak u kojem je korisnik projekta stvorio neku obvezu (primjerice izdao narudžbenicu, potpisao ugovor i sl.), odnosno mora se uzeti u obzir

činjenica da se provedba postupka javne nabave mora odvijati u razdoblju provedbe projekta kako bi bila prihvatljiva za financiranje.

Razdobljem prihvatljivosti troškova naziva se razdoblje unutar kojeg sam trošak mora biti plaćen kako bi bio prihvatljiv za financiranje. Već u samom natječaju može se odrediti trajanje projekta i visina investicije, ali ono na što prijavitelji moraju obratiti posebnu pozornost kod prijave projekta jest vlastiti kapacitet za provedbu projekta, gdje moraju biti realni u planiranju, jer samo ono što su naznačili u projektnoj prijavi zaista će se i izvršiti u fazi provedbe.

2.1.7.2.3. Neprihvatljivi i/ili uvjetno prihvatljivi troškovi

Neprihvatljivi, odnosno uvjetno prihvatljivi troškovi, u što se uključuju i pripadajuće iznimke, navode se u prilogu Pravilniku o prihvatljivosti izdataka.

Tablica 4. Primjer neprihvatljivih troškova

Vrsta izdatka	Fond za koji je izdatak neprihvatljiv i/ili uvjetno prihvatljiv	Iznimka ili uvjet za OP Konkurentnost i kohezija	Iznimka i/ili uvjet za OP Učinkoviti ljudski potencijali
PDV	Neprihvatljivo za EFRR, KF i ESF	Osim PDV-a za koji korisnik nema pravo ostvariti odbitak	Osim ako korisnik nema mogućnost povrata PDV-a u okviru nacionalnog zakonodavstva o PDV-u.
Kamate na dug	Neprihvatljivo za EFRR, KF i ESF	S iznimkom bespovratnih sredstava danih u obliku subvencionirane kamate ili subvencija naknada za jamstvo	S iznimkom u odnosu na bespovratna sredstva dana u obliku subvencija kamatne stope ili subvencija naknada za jamstvo.
Ulaganje u kapital ili kreditna ulaganja	Neprihvatljivo za ESF		Bez iznimki ili uvjeta
Izdatak povezan s ulaganjem u stambeni prostor	Neprihvatljivo za KF	Osim izdataka projekata povezanih s promicanjem energetske učinkovitosti ili korištenja energijom iz obnovljivih izvora	

Izvor: Maletić, Ivana i dr., *Moj EU projekt – priručnik za pripremu i provedbu EU projekata*, TIM4PIN d.o.o. za savjetovanje, Zagreb, 2018.; str. 224.

One troškove koji nisu financirani bespovratnim sredstvima, kao i neprihvatljive troškove projekta snosi vlastitim sredstvima korisnik projekta. Korisnik projekta također snosi i one troškove koji su trebali biti sufinancirani bespovratnim sredstvima prema ugovoru o dodjeli bespovratnih sredstava, ali nisu bili u skladu s odredbama ugovora ili primjenjivih propisa i kao takvi su potvrđeni kao neprihvatljivi troškovi.

2.1.7.2.4. Kategorije prihvatljivih troškova

Prihvatljive troškove može se podijeliti na izravne i neizravne (Maletić i dr., 2018: 228). Izravne se troškove opisuje kao troškove koji su u direktnoj vezi s postizanjem jednog ili više ciljeva projekta, odnosno može ih se direktno povezati s nekom projektnom aktivnošću, s time da je moguće dokazati vezu s tom aktivnošću. Kategoriju izravnih troškova može se podijeliti u dvije potkategorije: izravne troškove osoblja i ostale izravne troškove. Oni troškovi koji nastaju u okviru projekta, ali koji nisu izravno povezani s ostvarivanjem ciljeva projekta zovu se neizravni troškovi.

Da bi troškovi usluga, roba ili radova, kao i svi ostali mogući troškovi bili primjereni za financiranje na teret projekta, moraju biti izravno povezani s projektom i nužni za njegovu provedbu.

Pružatelj usluga, izvođači radova i isporučitelji roba moraju biti, u skladu s odredbama Zakona o javnoj nabavi odnosno pravila za subjekte koji nisu obveznici primjene Zakona o javnoj nabavi, odabrani u procesima javne nabave.

Najčešće su kategorije troškova koje se pojavljuju u okvirima projekata (su)financiranih iz fondova EU-a (Maletić i dr., 2018: 228):

1. Troškovi osoblja

Članove projektnog tima, kako lokalne tako i međunarodne, koji su sklopili ugovor o radu na projektu, odnosno koji su u sklopu svoje institucije/organizacije raspoređeni na radno mjesto u projektnom timu tijekom provedbe projekta, smatra se ljudskim resursima. Ovdje je riječ i o novozaposlenim osobama koje su zaposlene isključivo za potrebe projekta, ali i o postojećim zaposlenicima. Ova kategorija troška fokusira se na zaposlenike prijavitelja, njegove partnere, ali i tehničko osoblje kao što su voditelj projekta, koordinator projekta, stručnjak za nabavu te administrativno osoblje.

Ako se u provedbi projekta „podugovaraju” različiti stručnjaci kao vanjski suradnici, to ne ulazi u kategoriju troškovi osoblja već u kategoriju troškovi vanjskih usluga, u vezi s projektnim aktivnostima za koje će biti angažirani.

U slučaju da postoji mogućnost sufinanciranja projekata plaćama zaposlenih na projektu, to će biti naznačeno u dokumentaciji poziva za dostavu projektnih prijedloga.

Unutar ove kategorije troška poslodavac (korisnik koji provodi projekt) svoje troškove može prikazati u punom radnom vremenu, nepunom radnom vremenu (razlikuje se nepromjenjivi postotak određenog vremena u mjesec dana od fleksibilnog broja sati odrađenih u mjesec dana) i na satnoj osnovi. Prikazani troškovi osoblja tako se mogu nadoknaditi na temelju stvarnih troškova (dokumentom o zaposlenju, platnom listom i sl.), na temelju pojednostavnjenih metoda obračuna troškova (mogućnost ove primjene mora se definirati u natječajnoj dokumentaciji) ili kao paušalni iznos.

2. *Putni troškovi (troškovi prijevoza, dnevnica i smještaja)*

Troškovi koji se odnose na putovanja zaposlenika, sudionika i partnera na projektu, kao što su troškovi prijevoza, smještaja i dnevnica, zovu se putni troškovi. Svako pojedinačno putovanje mora biti jasno obrazloženo nekom od projektnih aktivnosti i mora biti nužno za uspješnu provedbu projekta.

Za troškove prijevoza opće je pravilo da treba odabrati najekonomičnije i najučinkovitije sredstvo prijevoza.

Dnevnica se smatraju naknade za pokriće troškova prehrane, pića i prijevoza u mjestu u koje je radnik upućen na službeno putovanje, kako u zemlji tako i u inozemstvu, a koje je različito od njegova mjesta prebivališta odnosno uobičajenog boravišta.

Dnevnica *per diem* isplaćuje se samo za ona putovanja koja uključuju i noćenje, a pokriva troškove puta i smještaja. U proračunima projekata financiranim sredstvima EU-a dnevnicama se može planirati kao trošak po danu – *per diem* ako je to naznačeno u programskim pravilima, ali isto tako korisnicima i dalje stoji na raspolaganju mogućnost planiranja dnevnica po nacionalnom zakonodavstvu, kao dnevnicama i trošak smještaja.

3. *Troškovi vanjskih usluga*

Troškove vanjskih usluga (Maletić i dr., 2018: 239), zbog njihove veličine i važnosti, poželjno je grupirati po aktivnostima (primjerice tisak letaka) ili po događajima (organizacija neke edukacije) ili po vrstama troška (izrada, tisak, kopiranje) u zajedničke skupine. Uz troškove opreme i ulaganja u infrastrukturu, ovo je često temelj samog projekta, jer u sebi objedinjuje specifične troškove povezane s ključnim projektnim aktivnostima i uključuju troškove kao što su troškovi publikacija (priprema i tisak brošura i sl.), troškovi organiziranja događaja (raznih radionica, konferencija, seminara) koji su neposrednoj vezi s projektnim ciljem, a u sebi mogu uključivati najam opreme, prostora, konzumaciju hrane i pića i sl., zatim troškovi promocije komunikacije i informiranja kojima se predstavljaju projektni rezultati, troškovi revizije i troškovi provođenja vrednovanja (provedba revizije i evaluacije po završetku projekta), troškovi osposobljavanja, troškovi sudjelovanja u događanjima, podugovaranje raznih vanjskih stručnjaka, pravno savjetovanje i bilježničke usluge, usluge tehničkih i financijskih stručnjaka, ostale moguće savjetodavne i računovodstvene usluge, putni troškovi i troškovi smještaja za vanjske stručnjake te različiti troškovi ostalih posebnih

stručnih znanja i usluga koji su nužni za provođenje projektnih aktivnosti i ostvarivanja ciljeva projekta.

Važno je napomenuti da se pri angažiranju vanjskih stručnjaka moraju poštovati pravila o javnoj nabavi te primjenjivati temeljna načela javne nabave kao što su transparentnost, nediskriminacija, jednaki tretman za sve sudionike u postupku i tržišno natjecanje.

4. Troškovi opreme

U ovom dijelu navode se mogući troškovi nabave opreme koja je potrebna za provođenje projekta kako bi se mogle provesti projektne aktivnosti koje su opisane u prijavnom obrascu i time onda ostvarili i ciljevi projekta, kao što su uredska oprema, IT oprema (hardverska i softverska), laboratorijska oprema, namještaj, pribor, strojevi, instrumenti, rezervni dijelovi, alati i uređaji, vozila te neka ostala posebna oprema koja je potrebna za provođenje aktivnosti. Ako je to definirano u natječajnoj dokumentaciji, moguća je kupnja rabljene opreme, s time da se u pozivu moraju navesti detaljni kriteriji koje takva rabljena oprema mora zadovoljavati.

U slučaju da je neposredno povezan s ciljevima projekta i u slučaju da nije drugačije definirano programima ili natječajnom dokumentacijom, najam opreme također se smatra prihvatljivim troškom.

5. Ulaganja u infrastrukturu

Ovdje se ubrajaju one točke proračuna koje su povezane s infrastrukturnim radovima, obnovljivim izvorima energije, nadzorom radova, instalacije specifične opreme ili čak i izrada različitih znakova, materijala i opreme. Ovi se troškovi odobravaju samo ako je točno navedeno na koju se aktivnost odnose te iz kojeg su razloga nužni za provođenje te aktivnosti i kako sveukupno pridonose ostvarivanju ciljeva projekta. Pri samoj prijavi projekta prijavitelj mora objasniti što će biti s takvom opremom ili građevinom po završetku projekta.

6. Neizravni troškovi

Ovisno o programima, ova kategorija troška može biti prikazana zasebno, kao troškovi koji su prijeko potrebni za cjelokupnu provedbu projekta, ali sami po sebi nisu povezani ni s jednom provedbenom aktivnošću. Mogu uključivati stavke koje su povezane s osobljem, poslovnim prostorom, administracijom samog projekta i sl. Može ih se svesti pod zajednički nazivnik „troška hladnog pogona”, u što se ubrajaju i troškovi kao što su najam uredskog prostora, osiguranja povezana s prostorom u kojem je smješten projektni tim, arhiva, održavanje, čišćenje, popravci, različite bankovne naknade i drugi mogući administrativni troškovi koji su nužni za uspješnu provedbu projekta.

Ovi se troškovi u samom planiranju proračuna projekta mogu prikazati na različite načine, uglavnom prema traženom u projektnoj dokumentaciji, ili primjenom fiksne stope ili kao stvarni troškovi.

2.2. Upravljanje projektom i ugovaranje

Jasni ciljevi, realno postavljene rezultati, kvalitetno određene aktivnosti, realno planirani troškovi – sve su ovo faktori koji, bilo izravno bilo neizravno, utječu na planiranje i pripremu, a kasnije i samu provedbu projekta. Ne postoji jedan mogući odgovor na pitanja kao što su: Koji je projekt dobar projekt? Koji projekt zadovoljava natječaj? Ako je dobro napisan, hoće li projekt time biti i uspješno proveden?

2.2.1. Tko je tko u provedbi projekta

S obzirom na činjenicu da je sustav upravljanja provedbom projekata EU-a iznimno kompleksan i administrativno zahtjevan, od svojih sudionika traži detaljno poznavanje kako europskih tako i nacionalnih pravila u svim fazama projektnog ciklusa (Maletić i dr., 2018: 257).

Kao što je već više puta rečeno, za uspješnu provedbu svakog projekta potrebna je dobra priprema kao temelj, zatim angažiranost svih relevantnih sudionika i u procesu planiranja, ali i u procesu provedbe projekta. Potrebna je dobra koordinacija i komunikacija među svim projektnim partnerima, a ključ kvalitetne provedbe svakako leži i u potpori menadžmenta.

U samom procesu provedbe projekta EU-a javljaju se različiti sudionici, među kojima su i (Maletić i dr., 2018: 257–259):

- korisnik (koordinator / vodeći partner) bespovratnih sredstava – odgovoran je za kompletnu provedbu projekta, što uključuje i koordinaciju aktivnosti koje provode partneri na projektu. Osigurava da svi uključeni poštuju ugovorne obveze koje se odnose na samu provedbu aktivnosti, kao i na ostvarivanje planiranih projektnih ciljeva i rezultata, na financijsko upravljanje projektom, obvezu izvješćivanja, na provedene postupka javne nabave, aktivnosti povezane s informiranjem i vidljivošću i slično. Korisnik je, kao potpisnik ugovora o bespovratnim sredstvima, odgovoran u kojoj se dinamici troše financijska sredstva te odgovara za regularnost trošenja sredstava. Obvezan je pravodobno informirati i izvještavati projektne partnere i nadležna tijela o napretku u provedbi projekta te ih jednako tako obavještavati o eventualnim promjenama u projektnim aktivnostima. Oko tehničkih pitanja koja su u vezi s projektom se može savjetovati s tehničkim tijelima (različitim stručnjacima na tržištu i slično), ali kompletna odgovornost za rezultate provedbe projekta ipak leži samo na njemu, kao potpisniku ugovora. U slučaju revizije, odgovoran je za pribavljanje i dostavu svih traženih dokumenata (u ime svih partnera). Sva prava i obveze korisnika ugovora definiraju se u samom ugovoru o dodjeli bespovratnih sredstava i ne mogu se prenijeti na treće osobe ili partnere.

- projektni partneri – odgovaraju za provedbu određenih aktivnosti prema planu i dinamici koja je navedena u ugovoru o dodjeli bespovratnih sredstava i partnerskom sporazumu. U svojem djelovanju upoznati su s ugovornim pravima i obvezama te svim

eventualnim izmjenama tijekom provedbe projekta. O aktivnostima koje sami provode, o ostvarenim rezultatima, ali i o trošenju projektnih sredstava kojima raspolažu moraju izvještavati korisnika. Aktivno sudjeluju u projektnim aktivnostima i dostavljaju relevantne podatke o provedbenim aktivnostima i nastalim troškovima za koje su zaduženi, a potrebne za izvještavanje. S Korisnikom potpisuju partnerski sporazum u kojem su uređeni modalitet i dinamika plaćanja. Sama financijska sredstva se ne prenose automatizmom nego prema unaprijed dogovorenim procedurama.

- nadležno tijelo je nacionalno tijelo (Upravljačko tijelo (UT), Posredničko tijelo razine 1 (PT1), Posredničko tijelo razine 2 (PT2) te ako je riječ o Programu ruralnog razvoja RH 2014.–2020., akreditirana agencija za plaćanja – Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu, i ruralnom razvoju) koje je ovlašteno za pripremu i provođenje natječaja o dodjeli bespovratnih sredstava u okvirima određenih operativnih programa. U svakom se natječaju mora jasno definirati tko je druga ugovorna strana u ugovorima o bespovratnim sredstvima. O svim promjenama koje se odnose na sam ugovor mora se komunicirati s nadležnim tijelom (primjerice izmjena odobrenog proračuna, izmjena plana aktivnosti, izmjena plana nabave i slično).

Od drugih mogućih sudionika u provedbi projekta najčešće se pojavljuju:

- podugovarači – nisu partneri, već su različiti vanjski suradnici, izvršitelji različitih usluga odnosno radova, dobavljači opreme i slično. U pravilu se biraju prema pravilima i načelima javne nabave u procesu podugovaranja. Ne mogu biti poznati unaprijed, kod same prijave projekta, već ih se odabire u fazi provedbe projekta, nakon što su se proveli postupci javne nabave.

- suradnici na projektu – uključeni su u provedbu projektnih aktivnosti, ali nisu partneri. Njima se iz projektnih sredstava mogu namiriti dnevnice ili putni troškovi, ali nisu direktni korisnici bespovratnih sredstava. To su često neka strukovna udruženja ili trgovačka društva koja imaju interes za sudjelovanje u projektnim aktivnostima i mogu pridonijeti ostvarenju projektnih rezultata.

2.2.2. Prvi koraci u provedbi projekta

Što nakon potpisivanja ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava, odnosno prijave projektnog prijedloga?¹⁰ Korisnici upravljaju projektima na temelju vlastitog iskustva, odnosno najbolje prakse. Projektni tim čine predstavnici korisnika i partnerskih organizacija, koji onda zajedno upravljaju projektom. Za uspješno provođenje projekta iznimno je važna koordinacija, kao i uključenost računovodstvenog odjela institucije korisnika u provedbu

¹⁰ Može se dogoditi da su aktivnosti i troškovi tih aktivnosti prihvatljivi nakon podnošenja projektnog prijedloga, a prije samog potpisivanja ugovora. Tada rizik povezan s provedbom i prihvatljivošću troškova koji se financiraju iz fondova EU-a ostaje na korisniku. U tom se slučaju projektni tim mora formirati već u trenutku prijave projekta, a ne nakon potpisivanja samog ugovora.

projekta. U slučaju da su u projektnom timu i novozaposlene osobe, i one moraju biti uključene od samog početka provedbe projekta, s time da se njihovo zapošljavanje provodi prema internim procedurama korisnika i nacionalnom zakonodavstvu.

Nakon formiranja tima, na samom startu provedbe projekta, treba jasno podijeliti uloge i odgovornosti među projektnim partnerima za svaku pojedinu grupu aktivnosti, odnosno radni paket te pripremiti jasan partnerski sporazum prihvatljiv svim stranama. Nakon toga tim izrađuje detaljan plan aktivnosti koji sadrži jasne vremenske rokove i zadatke svih partnera i članova projektnog tima. Također se radi i plan nabave koji mora pratiti vremenski plan aktivnosti. Kako bi se mogućnost nerazumijevanja ugovornih obveza svela na najmanju moguću mjeru, na samom početku procesa provedbe projekta zajedničkim se snagama oblikuje i usklađuje i plan izvještavanja i financijski plan podnošenja zahtjeva za plaćanje koji u sebi sadrži jasne rokove za dostavu informacija nadležnom ugovornom tijelu.

One ugovorne obveze koje se vežu uz izvješćivanje, kontrole, nadzor planiranih provedbi aktivnosti, praćenje ostvarivanja rezultata, ekonomičnost trošenja sredstava i regularnost troškova primjenjuju se na sve korisnike i partnere jednako.

U cilju lakše provedbe projekta može se, što prema iskustvu, a što prema svim dostupnima informacijama, nakon dobrog proučavanja ugovora o dodjeli sredstava, izraditi komplet dokumenata (Maletić i dr., 2018: 262) kao što su partnerski sporazum¹¹, plan nabave¹², detaljan plan provedbe aktivnosti¹³, plan izvještavanja nakon zahtjeva za nadoknadu sredstava¹⁴ i komunikacijski plan i strategija¹⁵.

¹¹ U slučaju da projekt uključuje partnere, partnerskim sporazumom jasno se definiraju uloge, prava i obveze svih institucija/organizacija koje zajedničkim snagama prijavljuju neki projekt. Ako je partnerstvo dopušteno samim natječajem, osnovni obrazac već je propisan u samom natječaju, no praksa je pokazala da je bolje izraditi vlastiti, s jasno podijeljenim odgovornostima između partnera.

¹² Plan nabave projekta služi za planiranje ulaganja i trošenja projektnih sredstava.

Plan nabave projekta financiranog sredstvima EU-a korisnik, koji je obveznik Zakona o javnoj nabavi, mora uključiti u plan nabave svoje institucije/organizacije. Ako u vrijeme izrade plana nabave institucije projekt još nije odobren, korisnik mora pripremiti plan nabave za projekt te pri izmjenama i ažuriranju plana nabave institucije uključiti i projektne nabave. Plan nabave donosi se za cjelokupan projekt, prati se izvršenje i potrebi se dopunjuje. S pomoću plana nabave također se može pratiti i ostvarenje postavljenih ciljeva i rezultata. Plan nabave pridonosi transparentnosti cijelog procesa javne nabave.

Za subjekte koji nisu obveznici Zakona o javnoj nabavi plan nabave nije obavezan, ali je iznimno koristan alat u provedbi projekta.

¹³ Detaljan plan provedbe aktivnosti zapravo predstavlja dopunjeni detaljniji opis plana provedbe aktivnosti koji je predložen na početku. Aktivnosti se izmjenjuju i dopunjuju s obzirom na realno vrijeme njihove provedbe.

¹⁴ U skladu s ugovorom, nadležnom tijelu dostavlja se i početni plan zahtjeva za nadoknadu sredstava s pripadajućim izvješćem o provedenim aktivnostima i nastalim troškovima. U ugovoru su definirani i rokovi za izvještavanje te u planu zahtjeva za nadoknadu sredstava treba detaljnije naznačiti očekivane novčane tokove. Pojednostavnjeno rečeno, to je detaljan plan trošenja sredstava u nekoj kalendarskoj godini.

Ovakav komplet dokumenata uglavnom nije propisan ugovorom, ali je vrlo koristan i olakšava provedbu, kao i interno praćenje provedbe aktivnosti, nastalih troškova i ostvarenih rezultata.

Ako korisnik i njegovi partneri na bilo koji način odudaraju od ugovorenih pravila i procedura, to u pravilu vodi prema neprihvatanju troškova povezanih s provedbom određenih aktivnosti, što dovodi do toga da se takvi troškovi ne mogu nadoknaditi iz sredstava EU-a. Također, ako zbog neznanja ili neodgovarajuće primjene propisanih i ugovorenih pravila dođe do „financijskih ispravaka”, to može dovesti do umanjenja dodijeljenih bespovratnih sredstava na projektnoj razini.

2.2.3. Javna nabava

Kako bi se nabavila roba, izvršili radovi ili pružile usluge pri provedbi projektnih aktivnosti, potrebno je sklopiti ugovore s različitim fizičkim ili pravnim osobama na tržištu. To je proces u kojem je potrebno provesti mjere kako bi se osigurao transparentan postupak dodjele ugovora – postupak nabave (Maletić i dr., 2018: 265).

Postupak nabave u praksi dijeli se na šest faza:

1. priprema i planiranje
2. objava
3. podnošenje ponuda i odabir ponuditelja
4. odabir ponuditelja i ocjenjivanje ponuda
5. dodjela ugovora
6. provedba ugovora.

Podjela javnih ugovora¹⁶ mora se provesti u skladu s načelima Ugovora o funkcioniranju Europske unije, a posebno s načelom slobodnog kretanja robe, slobode poslovnog nastana i slobode pružanja usluga te načelima koja iz toga proizlaze, kao što su načelo jednakog postupanja, zabrana diskriminacije, uzajamno priznavanje, proporcionalnost i transparentnost.

Sam odabir postupka nabave ovisi zapravo o vrsti nabave koju treba provesti (nabavljaju li se usluge, roba ili radovi) te o procijenjenoj vrijednosti same nabave. Korisnici bespovratnih sredstava EU-a nužno provode postupke koji jamče poštovanje općih načela

¹⁵ U svakom projektu EU-a posebna se pažnja posvećuje informativnim i komunikacijskim aktivnostima, iz čega proizlazi da je plan provedbe ovakvih aktivnosti važan instrument za praćenje i kasnije izvještavanje o provedenim komunikacijskim aktivnostima i aktivnostima vidljivosti.

¹⁶ Javni ugovori su ugovori koji su financirani javnim novcem, uključujući i one financirane bespovratnim sredstvima EU-a.

javne nabave i transparentnosti postupaka dodjele javnog ugovora, bez obzira na to jesu li javni/sektorski naručitelji obveznici Zakona o javnoj nabavi ili je riječ o onima koji nisu obveznici Zakona (primjerice udruge, mala i srednja poduzeća i sl.). U ovom je slučaju riječ o planiranju i provedbi procesa koji će osigurati najbolju vrijednost za novac u postupcima dodjele ugovora za nabavu robe, usluga ili radova. Ako je procijenjena vrijednost nabave iznad propisanih pragova, izravno se primjenjuju odredbe direktiva Europske unije u području javne nabave, Zakon o javnoj nabavi ili programska pravila, no i dalje se mora naglasiti da se načela javne nabave primjenjuju na sve postupke, kao i na sve nabave u okviru nekog projekta EU-a bez obzira na to o kojem je procijenjenom iznosu riječ.

Sažeto rečeno, načela javne nabave¹⁷ koja se nalaze u Ugovoru o funkcioniranju EU-a čine primarni zakonodavni okvir javne nabave¹⁸. Navedena su načela naručitelji dužni poštovati u kontekstu propisa povezanih s provedbom pravila javne nabave. Javna nabava mora se provoditi tako da se prema gospodarskim subjektima odnosi bez diskriminacije, da se poštuje načelo jednakog tretmana i da je osigurana transparentnost cijelog postupka javne nabave, kao i sama dosjela ugovora.

Tijekom provođenja postupka javne nabave naručitelj mora obratiti posebnu pozornost na mogući sukob interesa¹⁹ te provesti mjere kako bi efikasno spriječio, prepoznao i na koncu uklonio moguće sukobe interesa koji bi na bilo koji način mogli utjecati na narušavanje tržišnog natjecanja te kako bi osigurao jednako postupanje prema svim prijavljenim gospodarskim subjektima.

Iako se primjena načela u postupcima javne nabave u postupcima podugovaranja čini jednostavna i standardna, korisnici bespovratnih sredstava EU-a zapravo najviše griješe upravo u postupcima javne nabave te stoga kao vrlo čestu posljedicu imaju primjenu financijskih ispravaka, što ih u konačnici često dovodi i do umanjenja financijskih sredstava ili čak i obustave isplate.

¹⁷ Osnovna su načela iz Ugovora o pristupanju EU-u: načelo slobode kretanja robe, načelo slobode poslovnog nastana i načelo slobode pružanja usluga.

Načela koja su proizašla iz osnovnih načela, a odnose se na javnu nabavu jesu: načelo tržišnog natjecanja, načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo transparentnosti, načelo uzajamnog priznavanja i načelo razmjernosti.

¹⁸ Primarni zakonodavni okvir nadopunjuje se u zakonodavstvu EU-a na više razina: direktivama o javnoj nabavi sekundarno, a dalje praksom Suda EU-a i odlukama Europske komisije. Na nacionalnoj razini to je Zakon o javnoj nabavi, kao i pripadajući podzakonski akti i programska pravila koja reguliraju pravila podugovaranja (unutar ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava).

¹⁹ Članak 76. Zakona o javnoj nabavi propisuje da sukob interesa obuhvaća one situacije u kojima djelatnici javnog naručitelja ili pružatelji usluga službe nabave koji rade u ime javnog naručitelja i koji su u svojem radu uključeni u provedbu postupaka javne nabave ili u radu mogu utjecati na ishod postupka javne nabave, imaju, bilo izravno ili neizravno, financijski, gospodarski ili bilo koji drugi osobni interes koji se može smatrati štetnim kako za njihovu nepristranost tako i njihovu neovisnost u postupku javne nabave.

2.2.3.1. Osnovna pravila i najčešće pogreške u procesu javne nabave

Različite obrasce i dokumentaciju kojom se koriste za nabavu roba, usluga ili radova korisnici sredstava moraju prilagoditi svojim internim institucionalnim zahtjevima i postupcima, kao i potpisanom ugovoru. Kako bi sam proces podugovaranja prošao „bezbolno”, potrebno je unaprijed osmisliti i provesti niz koraka kako bi se osigurala provedba po načelima javne nabave.

Sljedeći su koraci zajednički svim postupcima javne nabave (Maletić i dr., 2018: 269):

1. izrada plana nabave, istraživanje tržišta i osnivanje povjerenstva za nabavu
2. odabir odgovarajućeg postupka nabave
3. priprema dokumentacije za nabavu
4. poziv (odnosno objava) za dostavu ponuda
5. zaprimanje ponuda
6. ocjenjivanje pristiglih ponuda
7. sastavljanje zapisnika
8. donošenje odluke o odabiru te slanje obavijesti ponuditeljima, sklapanje ugovora
9. praćenje izvršenja ugovora.

Zakonom o javnoj nabavi, koji je usklađen s europskim zakonodavstvom, predviđa mogućnost ulaganja žalbe Državnoj komisiji za kontrolu postupaka javne nabave (DKOM) po pojedinačnim fazama postupka javne nabave.

Korisnik mora već pri planiranju nabave (financirane bespovratnim sredstvima EU-a) razmišljati o cjelokupnom vremenskom okviru nabave – vremenu potrebnom od pripreme dokumentacije do isporuke predmeta nabave te što je vrlo važno, u to vrijeme uplanirati i vrijeme potrebno za rješavanje potencijalno izjavljene žalbe. Samim time, aspekt nabave postaje vrlo izazovan i rizičan zadatak u smislu upravljanja vremenom, aktivnostima i resursima nekog projekta. S obzirom na činjenicu da je u velikom broju usvojenih žalbi pri DKOM-u riječ o poništenju odluka o odabiru, kao i o poništavanju dokumentacije za nadmetanje, žalba u tom slučaju ima suspenzivan (odgodiv) karakter i zaustavlja postupak nabave. S obzirom na to da su projekti EU-a vremenski vrlo određeni, ponavljanje postupaka nabave može ugroziti provedbu cijelog projekta.

U Godišnjem izvješću DKOM-a za 2020.²⁰ kao najčešći razlozi za izjavljivanje žalbe u žalbenim postupcima koji se vode pred DKOM-om navedeni su:

²⁰ Godišnje izvješće za 2020., Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, www.dkom.hr, pristupljeno 6. lipnja 2022.

- neusklađenost dokumentacije o nabavi s pozitivnim zakonskim rješenjima (najčešće u dijelu koji se odnosi na opis predmeta nabave tehničke specifikacije, kriterije za odabir gospodarskog subjekta te kriterije za odabir ponude)
- propusti naručitelja pri pregledu i ocjeni ponuda
- neusklađenost ponude odabranog ponuditelja s uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije o nabavi
- nepravilna primjena odredbi o dopuni, pojašnjenju, upotpunjavanju ponuda, kao i dostavi nužnih informacija ili dokumentacije
- povreda načela javne nabave
- nezakovitost odluke o poništenju postupka javne nabave.

Kao najčešće nepravilnosti DKOM u svojem Godišnjem izvješću za 2020. navodi²¹:

- specifične pogreške ponuditelja:
 - dostavljena ponuda nije sastavljena u skladu s uvjetima i zahtjevima iz dokumentacije o nabavi (najčešće u pogledu dokazivanja kriterija za kvalitativni odabir gospodarskog subjekta, dokazivanja sukladnosti s propisanim tehničkim specifikacijama predmeta nabave te pogreške u izradi troškovnika)
 - upotpunjavanje i pojašnjavanje ponude protivno zakonskim ograničenjima (izmjena ponuda i pregovaranje)
- specifične pogreške naručitelja:
 - nejasna, dvojbeni i kontradiktorna dokumentacija o nabavi
 - propisivanje tehničkih specifikacija na način koji neopravdano ograničava tržišno natjecanje
 - opisivanje predmeta nabave, odnosno propisivanje tehničkih specifikacija tako da se pogoduje određenom gospodarskom subjektu
 - propisivanje kriterija za odabir gospodarskog subjekta kojima se prelaze minimalne razine sposobnosti
 - nepravilno određivanje kriterija za odabir ponude (kriterij ekonomski najpovoljnije ponude)

²¹ Godišnje izvješće za 2020., Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, www.dkom.hr, pristupljeno 6. lipnja 2022.

- odstupanje od uvjeta i zahtjeva iz dokumentacije o nabavi kod pregleda i ocjene ponuda
- prihvaćanje nedostatnih dokaznih sredstava kojima se dokazuje nepostojanje osnova za isključenje
- nepravilna primjena odredbi o dopuni i pojašnjenju ponude (pregovaranje, povreda načela jednakog tretmana i transparentnosti, izmjena ponude)
- netransparentnost pregleda i ocjene ponuda (nedostatak obrazloženja ili manjkavo obrazloženje razloga neispunjenja kriterija za odabir gospodarskog subjekta odnosno razloga za odbijanje ponude u zapisniku o pregledu i ocjeni ponuda i sl.).

2.2.3.2. Priprema postupaka javne nabave: istraživanje tržišta, dokumentacija o nabavi, odabir postupka i rokovi

Naručitelj može provesti istraživanje tržišta (Maletić i dr., 2018: 271–273) prije pokretanja samog postupka nabave, u svrhu pripreme nabave, obavještanja gospodarskih subjekata o svojim planovima i mogućim zahtjevima povezanim s nabavom.

U tom procesu naručitelji se mogu savjetovati s neovisnim stručnjacima, nadležnim tijelima ili sudionicima na tržištu. Dobivenim savjetima naručitelji se mogu koristiti u procesu planiranja i provedbe postupka nabave, no ti savjeti ne smiju dovesti do narušavanja tržišnog natjecanja i ne smiju kršiti načela zabrane diskriminacije i transparentnosti.

Informacije prikupljene ispitivanjem tržišta naručitelji mogu upotrijebiti u opisivanju predmeta nabave, procjeni vrijednosti nabave te dokumentaciji za nabavu.

Zbog pravilne provedbe ugovora, kao i ispravnosti procesa podugovaranja, dokumentacija za postupke javne nabave mora se pripremati u skladu s najboljom međunarodnom praksom. Mora obuhvaćati sve uvjete, kao i jasne informacije koje ponuditelji moraju znati kako bi mogli pripremiti svoje ponude na odgovarajući način, a to su: koji se postupak nabave primjenjuje kod prijave, koji se dokumenti moraju ispuniti i predati, koji su vremenski rokovi, koji su uvjeti prihvatljivosti, koji su kriteriji odabira i dodjele, pravila podugovaranja i na kraju, koje su ugovorne obveze. Dokumentacija o nabavi uglavnom se sastoji od općeg dijela (uglavnom isti ili sličan, neovisno o predmetu nabave) te od posebnog dijela, u kojem se detaljnije opisuje predmet nabave.

Predmet nabave treba opisati jasno i nediskriminirajuće. U dokumentaciji o nabavi navode se tehničke specifikacije u kojima se definiraju tražene karakteristike za robe, usluge ili radove. Tehničke specifikacije moraju biti takve da svim gospodarskim subjektima omogućavaju jednak pristup nabavi i kao takve ne smiju stvarati neopravdane teškoće tržišnom natjecanju u javnoj nabavi. Ne smiju ukazivati na neku određenu marku, izvor ili neki određeni proces s karakteristikama proizvoda ili usluga koje nudi neki određeni

gospodarski subjekt. Jednako tako ne smiju ukazivati na zaštitne znakove, patente, određenu vrstu, porijeklo ili proizvodnju ako bi to dovelo do pogodovanja, odnosno isključenja određenih gospodarskih subjekata ili proizvoda. U iznimnim slučajevima, ako nije moguće dovoljno precizno ili razumljivo opisati predmet nabave, to je dozvoljeno, ali uz obvezno navođenje riječi jednakovrijedan.

Odgovarajući postupak nabave određuje se na temelju procijenjene vrijednosti nabave. Zabranjeno je „cijepanje” nabave u cilju izbjegavanja složenijeg postupka nabave i postavljenih vrijednosnih pragova, koji postoje zato da bi se odredio minimum potrebnih procesa i dokumentacije koje je potrebno primijeniti u postupcima nabave.

U slučaju više srodnih nabava, spajaju se u jedan postupak kad je god to moguće, kako bi se smanjio broj postupaka nabave unutar perioda provedbe nekog projekta i kako bi se time osiguralo što ravnomjerniju provedbu aktivnosti. Upravo se iz tog razloga na početku provedbe projekta radi plan nabave, koji se onda može ažurirati tijekom projekta.

Složenost predmeta nabave, a time i vrijeme potrebno za izradu same ponude, nešto je o čemu naručitelj treba voditi računa pri određivanju rokova za podnošenje ponuda. Rok za dostavu ponuda za jednostavne postupke nije propisan zakonskim odredbama, ali svejedno mora biti dovoljno dug kako bi se mogla zaprimiti barem jedna valjana ponuda. Kod složenijih ponuda rokove propisuje sam Zakon o javnoj nabavi ili ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava. U iznimnim slučajevima, uz jasno obrazloženje, mogu se skratiti rokovi u svim postupcima, a svaka nastala promjena mora se na jednak način prenijeti svim potencijalnim ponuditeljima.

2.2.3.3. Provedba postupka javne nabave: objava, zaprimanje ponuda, kriteriji odabira i ocjenjivanja ponuda, sastavljanje zapisnika

Prema Zakonu, odnosno ugovoru o dodjeli bespovratnih sredstava, a u cilju primjene načela transparentnosti, naručitelji za jednostavne postupke mogu, a za složenije moraju objaviti svoje planirane nabave, odnosno objaviti pozive na dostavu ponuda (Maletić i dr., 2018: 274).

Ako je zaprimljena dokumentacija (ponuda) nepotpuna, pogrešna, ako nedostaju određeni dokumenti, naručitelj može tražiti od gospodarskog subjekta da podnese, dopuni, razjasni ili upotpuni dokumentaciju u određenom vremenskom roku, s time da ti zahtjevi moraju biti sukladni s načelima jednakog postupanja i transparentnosti.

Ako se tijekom postupka javna nabave pokaže da se gospodarski subjekt nalazi u nekoj poziciji u kojoj prema opisanom u dokumentaciji o nabavi ili zakonskom okviru mora biti isključen, naručitelj ga u bilo koje vrijeme može isključiti.

Vodeći računa o načelu proporcionalnosti, kriteriji za odabir ponuditelja odnose se na ponuditeljevu sposobnost za obavljanje određene profesionalne djelatnosti, na njegovu

ekonomsku i financijsku sposobnost te tehničku i stručnu sposobnost. Svi ovi navedeni uvjeti moraju biti povezani sa samim predmetom ugovora, kao i razmjerni predmetu samog ugovora. Naručitelji moraju u dokumentaciji o nabavi odrediti potrebne uvjete za sudjelovanje uz prikladne načine dokazivanja. U vrijeme primitka ponude naručitelj prihvaća i europsku jedinstvenu dokumentaciju o nabavi (ESPD obrazac) s ažuriranom osobnom izjavom ponuditelja koja služi umjesto potvrda. Dokaz za navedene izjave naručitelj traži od ponuditelja prije samog potpisivanja ugovora.

Dodjelu ugovora o javnoj nabavi naručitelj bazira na ekonomski najpovoljnijoj ponudi te pritom ne dovodi u pitanje nacionalne zakone ni druge propise o cijeni neke robe ili naknadama za neke određene usluge. Ekonomski najpovoljniju ponudu naručitelj će izabrati na temelju odnosa cijene i troška, pritom primjenjujući pristup troškovne učinkovitosti (primjerice trošak životnog vijeka, zatim najbolji omjer cijene i kvalitete koji ocjenjuje na temelju određenih kriterija²² koji uključuju kvalitativne, okolišne i socijalne aspekte, a povezani su sa samim predmetom javne nabave).

Unaprijed propisani kriteriji za odabir ponuda (u dokumentaciji za nabavu) primjenjuju se kod pregleda i ocjene ponuda. Već propisane kriterije nije moguće naknadno mijenjati. Ako propisani kriteriji i stvarno primijenjeni kriteriji nisu usklađeni, može doći do financijskih ispravaka, žalbi te u krajnjem slučaju i do poništenja postupka. Sami kriteriji za odabir ponuda ne daju naručitelju neograničenu slobodu, već osiguravaju mogućnost djelotvornog nadmetanja. Iz tog su razloga upotpunjeni specifikacijama koje omogućavaju djelotvornu provjeru informacija koje su dostavili ponuditelji kako bi se lakše utvrdilo u kojoj mjeri ponude zapravo odgovaraju kriterijima za odabir. Na naručiteljima je da djelotvorno provjere točnost podataka i svih dokaza koje su ponuditelji dostavili.

U zapisniku o ocjeni i odabiru ponuda bilježi se cijeli proces postupka nabave. Zapisnik priprema povjerenstvo za provedbu javne nabave i u njemu evidentira svaki korak u procesu nabave, svaku komunikaciju te onda na temelju unaprijed zadanih kriterija ocjenjuje ponude. Nakon toga ponude rangira i predlaže donošenje odluke o odabiru. Kako bi se osigurala transparentnost cjelokupnog procesa nabave, u zapisnik se unose potpuni i nedvojbjeni opisi.

2.2.3.4. Odabir, ugovaranje i praćenje izvršavanja ugovora

Istekom roka za dostavu ponuda (Maletić i dr., 2018: 276) počinje teći rok za donošenje odluke o odabiru. Nakon donošenja odluke o odabiru, istekom roka mirovanja ona postaje izvršna i tek tada nastaje ugovor o javnoj nabavi. U slučaju da je u postupku nabave zaprimljena samo jedna tehnički i administrativno ispravna ponuda i ponuditelj ispunjava sve

²² Kriteriji koji su povezani s predmetom nabave i mogu se primijeniti jesu primjerice cijena, kvaliteta, neka tehnička prednost, funkcionalna osobina, ekonomičnost i slično.

zadane kriterije u postupku javne nabave, može se dodijeliti ugovor o nabavi i na temelju te jedne ponude.

Nakon što je uspješno proveo postupak javne nabave, naručitelj može sklopiti ugovor o javnoj nabavi ili okvirni sporazum. Ugovor ne pokriva ranije usluge ili isporuke i osim u iznimnim slučajevima, kada je to posebno naznačeno u dokumentaciji za nabavu, ne može stupiti na snagu prije samog datuma sklapanja. Ako se ponuditelj nalazi u nekoj od situacija zbog kojih se može isključiti iz postupka, zabranjeno je sklapanje ugovora, što je naručitelj dužan provjeriti prije samog sklapanja ugovora.

Odredbe ugovora ne mogu se mijenjati, osim u slučajevima i pod uvjetima predviđenima u samom ugovoru, i tada se ugovor mijenja dodatkom. Za izmjenu moraju postojati potkrijepljeni razlozi te ne smiju mijenjati uvjeti za dodjelu ugovora koji su vrijedili u trenutku dodjele ugovora (primjerice opis posla, tehnička specifikacija i slično).

Prije potpisivanja ugovora naručitelj može odustati od nabave i poništiti postupak nabave te o razlozima poništenja pravodobno i na isti način obavijestiti sve ponuditelje.

2.2.3.5. Financijski ispravci pri provođenju javne nabave u projektima EU-a

S obzirom na činjenicu da korisnici bespovratnih sredstava EU-a uglavnom ne raspolažu znanjem i razumijevanjem općih načela nabave, često dolazi do različitih proceduralnih pogrešaka u samom procesu ugovaranja, što onda dovodi do financijskih ispravaka, odnosno povrata ili umanjena dodijeljenih bespovratnih sredstava (Maletić i dr., 2018: 278).

Financijski ispravak može se definirati kao kontrolni mehanizam s pomoću kojeg, nakon što je utvrdilo određenu nepravilnost, nadležno tijelo umanjuje bespovratna sredstva iz ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava te nalaže povrat dijela ili čak cijelog iznosa isplaćenog korisniku. Nadležno tijelo u tom procesu postupa prema pravilima i načelima javne nabave, kao i prema pravilima i načelima Ugovora o funkcioniranju Europske unije, tzv. Smjernicama COCOF²³, te prema samom ugovoru o dodjeli bespovratnih sredstava.

U samom procesu definiranja financijskih ispravaka moraju se primijeniti načela jednakog postupanja prema svim korisnicima bespovratnih sredstava, kao i načelo razmjernosti, koje služi kako bi se osiguralo da svaka primijenjena mjera u postupku definiranja financijskog ispravka, odnosno privremene mjere, bude nužna i primjerena.

²³ To su smjernice za utvrđivanje financijskih ispravaka koje je usvojila Europska komisija i koje u slučaju nepoštovanja pravila o javnoj nabavi Europska komisija primjenjuje na izdatke.

Tablica 5. Neki od primjera nepravilnosti, prema Smjernicama COCOF

Vrsta nepravilnosti	Opis nepravilnosti	Stopa ispravka
Sukob interesa u bilo kojoj fazi javne nabave	Sukob interesa prema definiciji direktiva EU-a i ZJN-a	100 % ugovorenog iznosa
Nisu uopće primijenjena pravila javne nabave, a trebala su biti	Nisu primijenjena primjenjiva pravila javne nabave (neovisno o vrsti postupka). Korisnik uopće nije proveo postupak javne nabave.	100 % ugovorenog iznosa
Nedovoljan opis predmeta javne nabave	Opis u dokumentaciji o javnoj nabavi (tehničke specifikacije) nije dovoljan kako bi potencijalni ponuditelji mogli bez dvojbe odrediti predmet ugovora i pripremiti svoju ponudu.	10 % ugovorenog iznosa. Ovisno o ozbiljnosti nepravilnosti, ispravak se može smanjiti na 5 %.
Izmjena ponude tijekom ocjenjivanja	Naručitelj omogućuje ponuditelju izmjenu ponude u procesu ocjenjivanja.	25 % ugovorenog iznosa Ovisno o ozbiljnosti nepravilnosti, ispravak se može smanjiti na 10 % ili 5 %.
Smanjenje područja primjene ugovora	Ugovor je sklopljen u skladu s direktivama, ali je nakon toga slijedilo smanjenje područja primjene ugovora.	Vrijednost smanjenja područja primjene +25 % vrijednosti konačnog područja primjene (u slučaju da je smanjenje područja primjene znatno)

Izvor: Maletić, Ivana i dr., *Moj EU projekt – priručnik za pripremu i provedbu EU projekata*, TIM4PIN d.o.o. za savjetovanje, Zagreb, 2018.; str. 279.

Nakon što je nadležno tijelo utvrdilo nepravilnost, u postupku utvrđivanja nepravilnosti određuje se financijski ispravak. Sam postupak utvrđivanja nepravilnosti mora se provesti u roku od najviše pet godina od završne isplate korisniku. Nadležno tijelo traži od korisnika dostavu vjerodostojnih informacija, dokumentaciju i očitovanja koja su nužna za odlučivanje o osnovanosti i o samoj visini financijskog ispravka. Korisnik sredstava može se očitovati u samom postupku. U postupku također može sudjelovati i Tijelo za reviziju, Tijelo za ovjeravanje, Europska komisija, Europski revizorski sud te Ured Europske komisije za suzbijanje prijevare (OLAF). Ako smatra da u utvrđenoj nepravilnosti ima elementa prijave, prekršaja ili kaznenog djela, nadležno tijelo dužno je obavijestiti nadležno pravosudno tijelo te može odrediti privremenu mjeru obustave plaćanja.

Financijski ispravci primjenjivi su samo na onaj dio sredstava koji sufinancira EU, a kojime se financira aktivnost gdje su uočene nepravilnosti. Ne primjenjuju se na korisnikovo sufinanciranje, kao ni sufinanciranje iz drugih javnih izvora (odnosno nacionalno sufinanciranje).

2.3. Izvještavanje i praćenje provedbe

Države članice dužne su podnositi izvješća o napretku svojih sporazuma o partnerstvu u cilju praćenja napretka u ostvarivanju ciljeva Europske unije, kao i praćenje ispunjenja ciljeva pojedinih fondova temeljenih na ugovorima. Osim ovih izvješća, države članice podnose i godišnja izvješća o provedbi programa, koja uz osnovne informacije o provedbi programa i prioritetima tih programa moraju sadržavati i financijske podatke, kao i završna izvješća o provedbi nekog programa. Kako bi se mogla izraditi navedena izvješća, skupljaju se podaci o provedbi svakog pojedinog projekta, što nas u krajnjem slučaju upućuje na obvezu korisnika da izvještava nadležno tijelo u sustavu upravljanja i provedbe programa EU-a. Izvještaji koje korisnici dostavljaju nadležnim tijelima također su temelj za isplatu bespovratnih sredstava. Izvještavanje je ugovorna obveza korisnika i u samom su ugovoru definirane vrste izvješća koje je korisnik obavezan dostavljati nadležnim tijelima (Maletić i dr., 2018: 357).

Osim što su obvezni izvještavati nadležno tijelo, korisnici su obvezni i evidentirati sve troškove nastale tijekom samog projekta, kao i arhivirati svu projektnu dokumentaciju u cilju povezivanja provedenih aktivnosti i stvorenih troškova.

2.3.1. Izvještavanje nadležnih tijela

Korisnici su obvezni dostavljati različita izvješća (prema predlošcima iz ugovora) nadležnim tijelima. Ako predlošci nisu bili sastavni dio ugovora, moraju se dostaviti nakon potpisivanja ugovora kao dio uputa povezanih s provedbom projekta.

Kod izrade izvješća korisnik uvijek mora upotrebljavati zadane predloške. Ne smije ih modificirati tako da se mijenjaju ili brišu pojedini dijelovi.

Izvješća o bespovratnim sredstvima koja su obvezni dostavljati korisnici ugovora:

- izvješće o napretku (dostavlja se za vrijeme trajanje projekta, periodično, u periodu od tri do šest mjeseci, moguće i kraće)
- završno izvješće (po završetku provedbe projekta, dostavlja se u roku definiranom u ugovoru)
- izvješće nakon provedbe projekta (ako postoji za to ugovorena obveza).

Uz izvješća korisnik dostavlja i pripadajuću dokumentaciju koja objedinjuje relevantne podatke o provedenim aktivnostima i nastalim i podmirenim troškovima. Iz toga proizlazi da se izvještavanje povezuje s plaćanjem zbog toga što nakon kontrole izvješća nadležna kontrolna tijela određuju prihvatljive troškove za određeno razdoblje obuhvaćeno izvješćem, a time i iznose za isplatu, odnosno refundaciju korisniku.

Ako zbog ugovorne obveze korisnici moraju dostaviti izvješća i nakon završetka provedbe projekta, tematski su slična završnom izvješću i informiraju o ukupno ostvarenom prihodu, o dostupnosti projektne dokumentacije nakon završetka provedbe projekta, eventualnoj promjeni vlasništva, promjenama u projektnim aktivnostima i slično.

Sva izvješća obuhvaćaju projekt u cjelini, bez obzira na izvore financiranja, te sadržajem moraju odgovarati svim ugovorenim uvjetima.

Ako u nekom izvještajnom razdoblju projekta nije bilo troškova, izvješće se podnosi u opisnom obliku i ne iskazuju se troškovi.

U slučaju da korisnik ne podnese izvješće u predviđenom roku, provedbeno tijelo dostavit će mu pisano upozorenje s naknadnim rokom za dostavu izvješća. U slučaju da korisnik ne dostavi izvješće ni u naknadno postavljenom roku, može doći do obustave plaćanja, raskida ugovora ili čak i zahtjeva za povrat isplaćenih sredstava.

2.3.2. Opisni dio izvješća

Informacije o svim provedenim aktivnostima, a koje obuhvaćaju aktivnosti koje provodi korisnik, ali i one koje provode partneri na projektu, zatim ostvareni ciljevi i rezultati te mogući problemi u tom izvještajnom razdoblju nadležnom se tijelu dostavljaju u opisnom dijelu izvješća. Opisi moraju biti točni, razumljivi, konkretni i sažeti kako bi nadležnom tijelu dali jasnu sliku o provedbi dogovorenih aktivnosti (Maletić i dr., 2018: 360).

Ako je u procesu provedbe aktivnosti došlo do otkazivanja pojedinih aktivnosti ili samo kašnjenja, što bi u konačnici moglo utjecati na ukupno ostvarenje ciljeva, razlozi zbog kojih je došlo do toga također se navode u opisnom dijelu izvješća, kao i moguća rješenja koja će se onda ostvariti u sljedećem izvještajnom razdoblju. Navodi se i ako su sredstva sufinanciranja nedovoljna. Svaka planirana izmjena, veća ili manja, mora se na vrijeme dostaviti nadležnom tijelu.

U opisnom dijelu izvješća ističu se i indikatori, kao i sama razina njihova ostvarenja, zatim se opisuju sve provedene nabave, opisuju se odnosi i suradnja s projektnim partnerima te aktivnosti koje je korisnik poduzeo kako bi osigurao vidljivost projekta.

U završnom izvješću obuhvaćaju se sve provedene projektne aktivnosti, navode se ostvareni rezultati i ciljevi i stopa njihova ukupnog ostvarenja. U opisnom dijelu završnog izvješća korisnik mora naznačiti i kako misli osigurati održivost projekta, što uključuje i održivost projektnih rezultata, institucionalnu, organizacijsku i financijsku održivost. Korisnik

ovdje navodi i kako planira upotrebljavati ostvarene rezultate i proizvode koji su stvoreni tijekom provedbe projekta i nakon završetka samog projekta. Također, u ovom dijelu navodi i na koji je način projektnim aktivnostima obuhvatio ciljane skupine i krajnje korisnike te postoji li mogućnost širenja koristi projektnim rezultatima. S obzirom na financijsku održivost korisnik mora navesti eventualne izvore financiranja koji su potrebni za daljnje korištenje rezultatima projekta (kao primjer bi se mogli navesti operativni troškovi ili oprema za rad u nekoj novoizgrađenoj infrastrukturi).

Podaci o vlasništvu nad rezultatima projekta, odgovornost za upravljanje infrastrukturom, zatim stvorenim ili nabavljenim proizvodima, provedenom prijenosu imovine, podaci o provedenoj evaluaciji projekta, podaci o usuglašenosti s horizontalnim politikama te na kraju, vrlo važno, lokaciji na kojoj je pohranjena sva dokumentacija povezana s projektom – sve to mora biti sadržano u opisnom dijelu završnog izvješća.

2.3.3. Informiranje i vidljivost

U provedbi svakog europskog projekta velika se pozornost posvećuje aktivnostima povezanim s komunikacijom, promocijom i vidljivošću. Europska unija donijela je posebnu provedbenu uredbu koja se odnosi na pravila vidljivosti²⁴. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, kao koordinacijsko tijelo, donijelo je poseban paket pravila kojih se korisnici trebaju pridržavati: Upute za korisnike sredstava – Informiranje, komunikacija i vidljivost projekata financiranih u okviru Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), Europskog socijalnog fonda (ESF) i Kohezijskog fonda (KF) za razdoblje 2014.–2020²⁵.

Ovim dokumentom želi se omogućiti projektima sufinanciranim europskim sredstvima planiranje informativnih i komunikacijskih aktivnosti osmišljenih kako bi se podignula svijest javnosti o samoj provedbi nekog projekta, kako bi se javnost informirala o potpori EU-a državi članici ili nekoj njezinoj regiji u kojoj se projekt provodi te na kraju i rezultatima financijske podrške EU-a.

Također, ova pravila obvezuju korisnika da, kad god može, na svim projektnim materijalima ističe sljedeće (Vela, 2015: 129–130):

- amblem odnosno zastavicu EU-a i tekst Europska unija
- napomenu o fondu koji je financirao projekt – Projekt je sufinancirala Europska unija sredstvima iz ... (naziv fonda)
- izjavu: Zajedno do fondova EU-a

²⁴ Uredba (EZ) br. 1828/2006, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1828&from=RO>, pristupljeno 19. lipnja 2022.

²⁵ Europski strukturni i investicijski fondovi, <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2017/03/Upute-za-korisnike-zadnja-verzija.pdf>, pristupljeno 8. lipnja 2022.

- logotip: Europski strukturni i investicijski fondovi
- isključenje odgovornosti: Sadržaj publikacije / emitiranog materijala isključiva je odgovornost ... (naziv korisnika).

Tijekom cijele provedbe projekta korisnici i njihovi partneri moraju slijediti zadana pravila povezana s vidljivošću i informiranjem o projektu te moraju osigurati i informaciju o europskom financiranju projektnih aktivnosti i ostvarenim rezultatima. Detaljnije informacije o pravilima koja su povezana s informiranjem i vidljivošću projekta mogu se naći i u ugovoru o dodjeli bespovratnih sredstava.

U navedenim uputama opisani su zahtjevi i smjernice za vidljivost, kao što su logotip, vizualni identitet, knjiga standarda i sl., koje se primjenjuju na sav pisani materijal, tiskovne konferencije, različite prezentacije, pozivnice, informativne ploče i sve druge komunikacijske alate koji se mogu primjenjivati u svrhu iskazivanja potpore određenom projektu EU-a. Najčešći su alati u projektima EU-a (Maletić i dr., 2018: 363): logotip programa i projekta, informativne ploče, internetske stranice projekta, brošure, letci, priručnici, upute, priopćenja za medije, informativni i edukativni događaji (različite konferencije, seminari, informativni dani), poster, *banneri*, panoi, različiti promotivni predmeti kao što su olovke, blokovi, šalice, privjesci i slično.

2.3.4. Financijski dio izvješća

U financijskom dijelu izvješća korisnik daje pregled troškova u određenom izvještajnom razdoblju po kategorijama troškova. Svi ovdje navedeni podaci moraju biti točni, realni i popraćeni dokazima o nastalim troškovima. Svi troškovi nastaju kod korisnika ili projektnog partnera, koji onda kao prilog financijskom dijelu samog izvješća dostavljaju i različitu popratnu dokumentaciju za opravdanje troška kao što su platne liste, evidencije radnog vremena djelatnika na projektu, putni nalozi, različiti računi, dokazi o provedenim postupcima nabave i slično.

U slučaju da nadležno tijelo nakon zaprimanja i pregleda dokumentacije ima nejasnoća, od korisnika može tražiti objašnjenje, odnosno dopunu dokumentacije, koju korisnik zatim mora dostaviti u za to predviđenom roku.

3. Kako kvalitetno pripremiti projektni prijedlog

Pogrešan je pristup u kojem se prvo gleda što se može financirati fondovima EU-a, a tek se onda kreće u smišljanje projekta. U vremenu smišljanja nekog projekta treba imati viziju i strategiju razvoja neke ustanove, institucije, ili možda lokalne jedinice i razmišljati kojim se aktivnostima može takva vizija i ostvariti.

Nakon što se dobro poslože ciljevi koji se žele ostvariti projektom, potrebno je pronaći moguće izvore financiranja za realizaciju aktivnosti i samog projekta. Projekti koji u pravilu ostvaruju najbolje rezultate i koji u svojoj kasnijoj provedbi imaju najmanje problema jesu projekti koji izviru iz potreba ispunjenja ciljeva korisnika. Iako se kao idealan oblik financiranja ističu bespovratna sredstva EU-a, korisnici se često odlučuju i za druge financijske instrumente, kao što su zajmovi i slično.

Prije negoli se uopće krene u smišljanje neke strategije razvoja, ciljeva, aktivnosti i projekta, mora se napraviti analiza vlastitih organizacijskih kapaciteta za pripremu i provedbu projekata te plan onda raditi na temelju realnih i ostvarivih mogućnosti. Analiza bi u tom slučaju trebala obuhvatiti ocjenu ljudskih potencijala (kolika je usklađenost znanja, iskustva i broja zaposlenika kojima se raspolaže za provedbu planiranih aktivnosti), ocjenu vlastitih financijskih potencijala (je li moguće sufinancirati troškove projekta), kolika je mogućnost da se mogu angažirati novi suradnici ili zaposliti novi radnici, pitanje rješavanja potrebnih dozvola i imovinsko-pravnih poslova i slično. Samo s ispravnom i objektivnom procjenom može se već u početnoj fazi vidjeti ima li uopće smisla pripremati neki projekt te ako se vidi da nema, odustati od pripreme i prije nego što se napravi neki znatniji trošak. U slučaju da se može kadrovski, financijski i administrativno odgovoriti na sve zahtjeve za uspješnu provedbu projekta, kreće se u provjeru zadovoljavaju li se uvjeti natječaja.

Posebnu pažnju treba obratiti na to jesu li projektni ciljevi usklađeni s lokalnom, nacionalnom i europskom strategijom, zbog toga što se kod ocjenjivanja projektnog prijedloga za to mogu dobiti dodatni bodovi. Zato je važno da se ozbiljno posveti pripremi i da se odaberu oni prioriteti u kojima se zaista vidi doprinos projektnog prijedloga.

U strateškim dokumentima moraju se provjeriti prioriteti i ustanoviti uklapa li se sektor na koji se odnosi projekt koji se priprema u te prioritete te također vidjeti koje se specifične mjere ili aktivnosti podupiru, kako bi se na temelju tih podataka moglo zaključiti može li se projekt uopće financirati iz nekog od fondova²⁶.

Budući da je u postupku ocjene relevantnosti nekog projekta kvaliteta predloženih prioriteta važnija od kvantitete, ne treba u projekt „gurati” velik broj različitih aktivnosti.

²⁶ Da bi neka organizacija sa sjedištem u nekoj maloj općini mogla provesti neki projekt iz, primjerice, sektora kulture, mora prvo unutar ključnih strateških dokumenata pronaći koji su prioriteti za sektor kulture u ruralnim zajednicama te koje se specifične aktivnosti podupiru i koja se ciljana skupina smatra prihvatljivom za takve aktivnosti. Ako se ovakav njihov projekt uklapa u predviđene prioritete, organizacija se može prijaviti na natječaj (Maletić i dr., 2018: 252).

Često se takvi projekti s velikim brojem aktivnosti smatraju nerealnima i teško ostvarivima te na tome gube bodove. Jednako je važno i uključiti akademsku zajednicu, neprofitne organizacije, poduzetnike, mlade, kao i sve ostale zainteresirane dijelove društva u izradu strategija, u cilju njihova aktivnog sudjelovanja u utvrđivanju ciljeva i prioriteta kako bi se maksimalno iskoristio potencijal Hrvatske povezan s gospodarskim rastom, čemu bi onda fondovi EU-a dali dodatni poticaj i ubrzanje.

Da bi se pravilno odredili ciljevi projekta, prvo se mora napraviti najbolja moguća analiza problema. Same projektne aktivnosti mogu biti iznimno kvalitetne, ali ako nije napravljena dobra analiza trenutačnog stanja te aktivnosti, ma koliko same po sebi bile dobre, možda neće zadovoljiti potrebe sudionika. Ovdje se posebno vidi potreba za uključivanjem svih dijelova društva jer osoba koja planira projekt uglavnom nema cjelovitu sliku i ne može sama znati i predvidjeti sve probleme. Tu dolazi do izražaja poštovanje principa partnerstva, gdje se uključuje velik broj različitih sudionika, a sve kako bi analiza koja se radi bila sveobuhvatna i odražavala stvarno trenutačno stanje. Loša analiza može dovesti u pitanje kvalitetu provedbe projekta te na koncu dovodi u pitanje i mogućnost ispunjavanja predviđenih rezultata.

Problem se može identificirati nakon što se ustanovi koji sve sudionici sudjeluju u projektu. U ovoj se fazi može dogoditi da se nađe i utvrdi problem, ali se ne mogu pronaći mjerodavni dokazi da je opisani problem zaista prisutan.

Kod same prijave na natječaj preporučuje se da se, iako se prijavljuje putem *online* prijavnih obrazaca, prijava pripremi unaprijed i „ubacuje” se završna verzija. Također nije preporučljivo čekati zadnje dane roka zbog preopterećenosti sustava i mogućnosti brisanja podataka. Isto tako, pri unosu podataka u obrazac treba spremati nacrt nakon svakog odgovora na pitanje. Ovaj posao trebale bi raditi najmanje dvije osobe kako bi se mogle međusobno provjeravati i nadopunjavati. U slučaju da uz korisnika na projektu sudjeluju i partneri, moraju se uključiti i njihovi predstavnici, kako pri ispunjavanju prijavnog obrasca tako i kasnije kod izrade plana aktivnosti i proračuna. Također, potrebno je definirati ugovor o suradnji prije samog slanja prijavnog obrasca.

Kako bi se ubrzala, pojednostavnila i ujednačila provedba Europskih strukturnih fondova te kako bi se smanjio administrativni teret korisnicima, uspostavljen je elektronički sustav eFondovi. U ovom sustavu prijavitelji mogu pripremati i dostavljati svoje projektne prijedloge, pratiti njihov status te ako je projekt odabran i ugovoren, mogu upravljati svojim ugovorom. Inicijalnu registraciju prijavitelja, zatim otvaranje prve projektne prijave i eventualno povezivanje osoba za pojedini projekt provode isključivo ovlaštene osobe.

Projekti sufinancirani europskim sredstvima vrlo su rigorozni u pitanjima administracije i pripreme dokumentacije i traže vrlo visoku razinu kvalitete i održivosti krajnjih projektnih rezultata. Također, pri ispunjavanju prijavnih obrazaca mora se obratiti pažnja na to da je za većinu postavljenih pitanja ograničen unos znakova kod odgovora, tako da se na pitanja mora odgovarati jezgrovito i smisleno.

Tablica 6. Neki od savjeta za kvalitetno ispunjavanje prijavnih obrazaca

Podaci o projektu	Preporuka
Naslov	Naslov projekta mora biti što jednostavniji, najviše 10 riječi.
Odgovorna osoba i osoba za kontakt	Odgovorna osoba vodi projektni tim i ima ovlasti potpisivanja dokumentacije povezane s projektom (u ime prijavitelja). Osoba za kontakt odgovorna je za pripremu projektne dokumentacije i mora biti uvijek dostupna za komunikaciju o projektu.
Lokacija	Definira se lokacija na kojoj će se provoditi projektne aktivnosti.
Ciljane skupine	Ciljane skupine unose se prema slijedu važnosti s obzirom na svrhu samog projekta, prvo se objašnjava utjecaj na ciljanu skupine definiranu u uputama za prijavitelje, a nakon toga dodatne ciljane skupine povezane s projektom.
Provedbeni kapaciteti	Ovdje se opisuju operativni i upravljački kapaciteti potrebni za provedbu projekta. Navodi se i opisuje projektni tim.
Partner	Opisuje se partner na projektu, zašto ga se uključuje u projekt, kako je odabran, postoji li prijašnje iskustvo između nositelja projekta i projektnog partnera i kako nadopunjuje eventualne nedostatke nositelja projekta.
Održivost	Ne misli se samo na financijsku održivost projekta nego i na institucionalnu održivost (organizacijske kapacitete, postoje li ljudski i organizacijski resursi potrebni za dugoročno funkcioniranje projektnih rezultata kao i za eventualnu kasniju provedbu novih projekata), zatim održivost na razini javnih politika (eventualni utjecaj na unaprjeđenje zakonodavstva, stvaranje uredbi, pravilnika) te na kraju održivost u pogledu zaštite okoliša (ima li projekt utjecaja na okoliš, kako spriječiti eventualne štetne utjecaje i slično).
Specifični ciljevi	Definirati najviše tri specifična cilja.
Podugovarači	Podugovarači su na projektu EU-a, primjerice, različiti vanjski suradnici, dobavljači opreme, izvršitelji različitih usluga ili radova za korisnike. Biraju se u skladu s pravilima podugovaranja. Nisu partneri na projektu.
Suradnici	Nisu partneri na projektu. Uključeni su u provedbu projektnih aktivnosti. Za sudjelovanje na projektu mogu im se isplatiti dnevnice i putni troškovi. Riječ je uglavnom o strukovnim udruženjima ili trgovačkim društvima koja imaju interes u sudjelovanju u projektnim aktivnostima i mogu pridonijeti ostvarenju projektnih rezultata.
Proračun	Kod samog utvrđivanja proračuna paziti na provjeru cijena i uvjeta isporuke, kako bi procjena troškova bila realna i razumna. Treba čuvati sve prikupljene ponude potencijalnih dobavljača.

Izvor: Maletić, Ivana i dr., *Moj EU projekt – priručnik za pripremu i provedbu EU projekata*, TIM4PIN d.o.o. za savjetovanje, Zagreb, 2018.; str. 254–255.

Pri ispunjavanju prijavnog obrasca uglavnom je potrebno dostaviti i neku popratnu dokumentaciju, kao što je primjerice potvrda Porezne uprave da je prijavitelj podmirio svoje dospjele porezne obveze, obveze za mirovinsko ili zdravstveno osiguranje i slično. Takvu dodatnu dokumentaciju potrebno je prikupiti prije ispunjavanja prijavnog obrasca. Također, mora se paziti na to da za određenu dokumentaciju postoji vremensko ograničenje (potvrda Porezne uprave ne smije biti starija od 30 dana u trenutku predaje).

Osim planiranih aktivnosti koje su izravno povezane s ciljevima natječaja, prijavitelj u svojoj prijavi mora definirati i utjecaj koji projekt ima na horizontalne mjere, odnosno jednake mogućnosti, održiv razvoj i zaštitu okoliša te promicanje načela dobrog upravljanja.

I na koncu, ne manje važno, prije samog slanja prijave u uputama je potrebno detaljno proučiti informacije o načinu slanja prijavnog obrasca i popratne dokumentacije.

Zaključak

Od kada postoje ljudi, postoje i projekti, iako se u nekim pradavnim vremenima vjerojatno nisu tako zvali. Oduvijek su postojali ciljevi koji su se morali ostvariti određenim aktivnostima u nekom razdoblju, za koje su postojala određena sredstva i određeni ljudski resursi.

Od tih nekadašnjih vremena pa do danas teško je nabrojiti što se sve i koliko promijenilo. Definicija projekta ostala je ista, ali okruženje u kojem se projekti danas planiraju i provode u potpunosti se promijenilo. Više se ne govori o nekim u našim mjerilima malim aktivnostima i ciljevima. U vremenu smo, i takvoj zajednici, u kojoj postoji proračun predviđen za različite programe pomoći kako bi se potaknuo razvoj zemlje kojoj je pomoć potrebna. Ta silna sredstva ne dolaze samo tako, na poklon. Da bi se dobila ta sredstva, potrebno se dobro pripremiti.

Projekti financirani europskim sredstvima kompleksni su i specifični. O tome koji će projekti biti sufinancirani europskim sredstvima odlučuju ovlaštena tijela Europske unije na temelju provedenih natječaja. Životni je ciklus jednog ovakvog projekta dugačak, izrazito složen i pun kako birokratskih tako i financijskih i administrativnih rizika i nepoznanica.

Jedini pravilan način u pripremi i provedbi projekta EU-a bio bi onaj u kojem se pridržava ugovorenih stavki i pravila, u kojem se transparentno i redovito izvješćuje, poštuju se vremenski rokovi te u kojem se ostvaruju planirane aktivnosti, zadaci, rezultati i ciljevi.

Kao zemlja korisnik ovakvih sredstva Hrvatska mora ulagati u razvoj svojih kapaciteta, mora razvijati svoje praktične vještine, jačati svoj kadar i koristiti sve mogućnosti koje joj se nude. Prije same prijave projekta mora se paziti i pažljivo proučiti što se sve traži u natječajnoj dokumentaciji kako se ne bi dogodilo da u vrijeme prijave nisu pripremljeni svi potrebni dokumenti.

Sredstva europskih fondova postoje, znatna su, ali ono što ljudi često nemaju na umu jest činjenica da ta sredstva nisu tu kako bi bila iskorištena tek toliko, ovdje su kako bi pridonijela cjelokupnom društvenom razvoju.

U pisanje ovog rada ušla sam doslovce „grlom u jagode”. Nisam imala nikakva znanja o tome što je to projekt, kako se planira i provodi. Zaista nisam mislila da je to tako složen proces. U okolini stalno čujete da se projekti spominju u raznim kontekstima, ali mislim da zapravo vrlo mali krug ljudi zaista zna o kakvoj je kompleksnoj temi ovdje riječ. Prostora za učenje svakako ima. A onda možda, u nekoj prilici, i ja odlučim planirati projekt.

Literatura:

- Bešlić, Božana, Copic, Matilda, Kosor, Kristina, Kulakowski, Nataša, Matetić, Ivana, Zrinušić, Nada, *Upravljanje EU projektima*, TIM4PIN d.o.o. za savjetovanje, Zagreb, 2014.
- Maletić, Ivana, Kosor, Kristina, Ivanković Knežević, Katarina, Savić, Zvonimir, Bukovac, Saša, Žagar, Davorka, Zrinušić, Nada, Bešlić, Božana, Karačić, Mladenka, Japunčić, Tea, *Moj EU projekt – priručnik za pripremu i provedbu EU projekata*, TIM4PIN d.o.o. za savjetovanje, Zagreb, 2018.
- Omazić, Mislav Ante, Baljkas, Stipe, *Projektni menadžment*, Sinergija nakladništvo d.o.o., Zagreb, 2005.
- Perić, Matko, Martić, Ivana, *Karakteristike menadžmenta tijekom životnog ciklusa EU projekta*, <https://hrcak.srce.hr/file/192686>
- Vela, Ariana, *Menadžment ESI fondova 2014.-2020.*, Školska knjiga d.d., Zagreb, 2015.
- *Vodič kroz znanje o upravljanju projektima*, četvrto izdanje, Project Management Institute, MATE d.o.o., Zagreb, 2011.

Mrežne stranice (pristupano u svibnju i lipnju 2022.):

- Europski strukturni i investicijski fondovi, www.strukturnifondovi.hr
- Nacionalna razvojna strategija Hrvatske 2030., www.hrvatska2030.hr
- Nacionalni plan oporavka i otpornosti, www.planoporavka.gov.hr
- Službene internetske stranice EU-a, www.ec.europa.eu
- Državna komisija za kontrolu postupaka javne nabave, www.dkom.hr
- Institut za razvoj i međunarodne odnose, www.irmo.hr

Publikacije i propisi:

- Smjernice za upravljanje projektnim ciklusom, Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske Unije, www.razvoj.gov.hr; pristupljeno 21. svibnja 2022.
- Priručnik za korisnike bespovratnih sredstava u okviru projekata financiranih iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova, Središnja agencija za financiranje i ugovaranje (SAFU), https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2017/02/SAFU_-_PRIRUCNIK_ZA_KORISNIKE_v_2.pdf

- Zakon o institucionalnom okviru za korištenje fondova Europske unije u Republici Hrvatskoj, NN 116/21
- Zakon o javnoj nabavi, NN 120/16
- Uredba 1828/2006, <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32006R1828&from=RO>
- Upute za korisnike sredstava – Informiranje, komunikacija i vidljivost projekata financiranih u okviru Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), Europskog socijalnog fonda (ESF) i Kohezijskog fonda (KF) za razdoblje 2014.–2020., <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2017/03/Upute-za-korisnike-zadnja-verzija.pdf>,
- Godišnje izvješće za 2020. Državne komisije za kontrolu postupaka javne nabave, <https://www.dkom.hr/UserDocsImages/dokumenti/izvjescaORadu/Izve%C5%A1%C4%87e%20o%20radu%20za%202020%20godinu.pdf?vel=4026407>