

Disfunkcije birokracije- izazovi u prijavljivanju i provedbi Europskih projekata

Jandrej, Katarina

Master's thesis / Specijalistički diplomski stručni

2023

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:199:791576>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-01-22**



Repository / Repozitorij:

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



PRAVNI FAKULTET SVEUČILIŠTA U ZAGREBU
STUDIJSKI CENTAR ZA JAVNU UPRAVU I JAVNE FINACIJE
SPECIJALISTIČKI DIPLOMSKI STRUČNI STUDIJ JAVNE
UPRAVE

Katarina Jandrej

**DISFUNKCIJE BIROKRACIJE – IZAZOVI U
PRIJAVLJIVANJU I PROVEDBI EUROPSKIH PROJEKATA**

Završni rad

Mentorica: izv. prof. dr. sc. Ksenija Grubišić

Zagreb, studeni 2022.

IZJAVA O IZVORNOSTI

Ja, Katarina Jandrej pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključiva autorica završnog rada te da u radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova te da se prilikom izrade rada nisam koristila drugim izvorima do onih navedenih u radu.

Katarina Jandrej, v. r.

ZAHVALA

Zahvaljujem se od srca svima koji su vjerovali u mene prilikom studiranja i tijekom pisanja ovog rada. Veliko hvala upućujem sestri Mariji. Oprosti mi za svaku neprospavanu noć dok sam učila. Tvoje riječi „možeš ti to“ i „sekina štreberčina“ uvijek su mi davale nevjerovatnu hrabrost i upornost. Posebno se želim zahvaliti na pruženoj ljubavi i podršci roditeljima.

Na dijeljenju studentske klupe zahvaljujem se kolegi, a sada mogu s ponosom reći i prijatelju Ivanu Jažiću.

Također, zahvale upućujem Udruzi Sv. Martin Pisarovina i kolegama na ukazanoj podršci i pruženoj pomoći u realizaciji ovog rada. Veliko mjesto i osam sati radnim danom u mom srcu zauzima projekt „Napredujmo zajedno!“ Na projektu radim kao koordinatorica projektnih aktivnosti. Stečena znanja i iskustva tijekom provedbe projekta ukazala su mi na potrebu pisanja o disfunkcijama birokracije u europskim projektima.

Željela sam da dio ovog rada bude i moja mentorica izv. prof. dr. sc. Ksenija Grubišić. Započeta lijepa iskustva na Specijalističkom studiju javne uprave kolegijem Sociologija javne uprave te seminarom nastavila su se i tijekom kolegija Etika javne službe, a okrunjena su mentorstvom, bezuvjetom podrškom i pomoći.

Vjerujem da me još puno toga čeka, a znam da ću sve objeručke prihvatiti.

Rad posvećujem svima koji nikad ne odustaju od svojih snova.

Dum spiro spero!

Vaša Katarina

SAŽETAK

Osnovni cilj i svrha ovog rada je prikazati koji se izazovi i disfunkcije birokracije javljaju u prijavi i provedbi europskih projekata uzimajući u obzir značajke i specifičnosti svakog europskog fonda, probleme s kojima se Republika Hrvatska suočava i iznijeti moguća rješenja tih izazova. Pristupanjem Republici Hrvatske Europskoj uniji otvorena je mogućnost korištenja financijskih sredstava prijavom i provedbom europskih projekata. Sredstvima se upravlja u skladu sa strogim pravilima uz nadzor njihove upotrebe kako bi se osiguralo odgovorno i transparentno trošenje novca. Apsurdnost funkcioniranja sustava europskih projekata i disfunkcionalna birokracija ogledaju se u postavljanju pravila i procedura iznad čovjeka. Administrativni izazovi u procesu prijave i provedbe kulminiraju nejasnim administrativnim uputama, nepotrebnim dopisivanjem korisnika i posredničkih tijela koje korisnicima dodatno otežava provedbu projekata, postupanje tijela po nelogičnim i neujednačenim standardima i pravilima, a rezultira pravnom nesigurnošću i nepredvidivim okolnostima rada i provedbe europskih projekata.

Ključne riječi: disfunkcije birokracije, europski fondovi, administrativni izazovi, europski projekti, prijava i provedba, pravna nesigurnost, nepredvidive okolnosti rada

SADRŽAJ

POPIS KRATICA	6
1. UVOD.....	9
1. 1. Cilj i struktura rada	11
2. BIROKRACIJA	13
2. 1. Podrijetlo riječi	13
2. 2. Max Weber.....	15
2. 3. Weberova analiza birokracije i načela	16
2. 4. Disfunkcije birokracije.....	19
3. PRILAGODBA HRVATSKOG SUSTAVA EUROPSKOJ PRAVNOJ STEČEVINI.....	23
4. KRONOLOGIJA EU FINANCIRANJA U RH	27
4. 1. Pomoć trećim zemljama	28
4. 1. 1. OBNOVA.....	29
4. 1. 2. CARDS.....	30
4. 2. Programi pretpristupne pomoći	30
4. 2. 1. PHARE.....	31
4. 2. 2. SAPARD	31
4. 2. 3. ISPA	32
4. 2. 4. IPA	32
4. 3. Europski strukturni i investicijski fondovi	34
4.3.1. Europski strukturni i investicijski fondovi 2014. – 2020.	35
4.3.2. Europski strukturni i investicijski fondovi 2021. – 2027.	38
4.4. Programi Unije	46
5. UPRAVLJANJE PROJEKTIMA	48
5.1. Upravljanje projektim ciklusom	50
5.2. Kako do EU fondova?	51
6. IZAZOVI U PRIJAVI I PROVEDBI EU PROJEKTA.....	53
6.1. Izazovi u prijavi EU projekata	62
6.2. Izazovi u provedbi EU projekata	68
6. 3. Preporuke.....	74
7. ZAKLJUČAK.....	79
8. LITERATURA	80

POPIS GRAFIKONA	87
POPIS PRILOGA	88
POPIS SLIKA	88
POPIS TABLICA.....	88

POPIS KRATICA

AMPEU - Agencija za mobilnosti i programe Europske unije

CARDS - *Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation* – Pomoć zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju

CSR – *Corporate social responsibility* - društveno odgovorno poslovanje

EAFRD – *European Agricultural Fund for Rural Development* – Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj

EFJP - Europski fond za jamstva u poljoprivredi

EFPR - Europski fond za pomorstvo i ribarstvo

EFRR - Europski fond za regionalni razvoj

EK – Europska komisija

EPFRR - *European Agricultural Fund for Rural Development* - Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj

ESF – *European Social Fund* - Europski socijalni fond

ESF + - *European Social Fund Plus* - Europski socijalni fond plus

ESI fondovi – *European Structural and Investment Funds* - Europski strukturni i investicijski fondovi

ETC - *Electronic toll collection* - elektronička naplata cestarine

EU financiranje – europsko financiranje

EU fondovi – *European funds* - europski fondovi

EU projekti – *European projects* - europski projekti

EU – *European Union* - Europska unija

FEAD - *Fund for European Aid to the Most Deprived* - Fond za europsku pomoć najpotrebitijima

FINA – Financijska agencija

FPT - Fonda za pravednu tranziciju

GONG – građani organizirano nadziru glasovanje

ID – *Identification data* - identifikacijski podaci

IKT – Informacijsko – komunikacijska tehnologija

IPA - *Instrument for Pre-accession Assistance* – Instrument pretpristupne pomoći

IPARD - *Instrument for Preaccession Assistance in Rural Development* – Instrument pretpristupne pomoći za ruralni razvoj

IRMO – *The Institute for Development and International Relations* - Institut za razvoj i međunarodne odnose

ISPA - *Instrument for Structural Policies for Pre-accession* – Instrument pretpristupne pomoći za strukturne politike

ITP - Integrirani teritorijalni program

JOPPD - izvješće o primicima, porezu na dohodak i prirezu te doprinosima za obvezna osiguranja

KF - *Cohesion Fund* - Kohezijski fond

MROSP – Ministarstvo rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike

MRRFEU – Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije

NGEU - *Next Generation EU* - Europska unija sljedeće generacije

NOJN - neobveznici zakona o javnoj nabavi

NRS – Nacionalna razvoja strategija

OCD – organizacije civilnog društva

OLAF – *European Anti-fraud Office* - Europski ured za borbu protiv prijevara

OPKK – Operativni program Konkurentnost i kohezija

OP RLJP - Operativni program Razvoj ljudskih potencijala

PCM – *Project cycle management* - Upravljanje projektnim ciklusom

PHARE - *Pologne et Hongrie - Aide á Restructuration Economique* – Pomoć Poljskoj i Mađarskoj za restrukturiranje

PKK - Program Konkurentnost i kohezija

PT 1 / PT 2 – posredničko tijelo razine 1 i/ili 2

PULJP - Program Učinkoviti ljudski potencijali

REACT EU - *Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe* - Pomoć za oporavak za koheziju i europska područja

RH – *Republic of Croatia* - Republika Hrvatska

SAFU – Središnja agencija za financiranje i ugovaranje

SAPARD - *Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development* – Posebni pristupni program za poljoprivredu i ruralni razvoj

Sud EU – Sud Europske unije

TEN – T - *Trans-European Transport Network* - Transeuropska prometna mreža

UEU – Ugovor o Europskoj uniji

UT – upravljačko tijelo

VFO - Višegodišnji financijski okvir

Vlada RH – Vlada Republike Hrvatske

Vijeće EU – Vijeće Europske unije

ZNS – zahtjev za naknadom sredstava

1. UVOD

Birokracija je *alpha et omega* (lat. početak i kraj) naših života. Vrtlog koji nas uvuče samom činjenicom rođenja. Nemilosrdna vrtnja nastavlja se izdavanjem domovnice, osobne iskaznice, putovnice, prijavom prebivališta / boravišta... Uzaludno se pokušavajući oteti, vrtlog nam oduzima tlo pod nogama i baca pred nas upis u vrtić / školu / fakultet, zapošljavanje, otvaranje tvrtke, izdavanje građevinske, vozačke dozvole, kupnju nekretnine, prijave, odjave... Dovodeći do velikih razanja i pustošenja, ostaje samo, prijava činjenice smrti. Čovjek tako postaje ljudska žrtva vrtloga birokracije. *Nota bene* (lat. upamti dobro), čovjek je više od papira. Svaki državni službenik je plaćen za posao koji obavlja, vašim novcem kroz poreze, prireze i druga davanja te je dužan služiti svome narodu u skladu sa zakonskom regulativom i etičkim standardima. Uz dosad izneseno nije ni čudno da se uz riječ birokracija u svakodnevnom govoru vežu negativne konotacije. Birokraciju povezujemo s neučinkovitošću, nesposobnošću, uhljebništvom, papirologijom, čekanjem na šalterima, frazama poput: „dođite sutra“, „na pauzi smo“, „nedostaje vam jedan obrazac“, „zašto ste došli kod mene, trebate u sobu 17“... S druge strane u sociologiji birokracija označava društvenu strukturu sastavljenu od hijerarhije položaja i uloga koja djeluje na osnovi propisanih pravila i postupaka. Svjesni smo činjenice da stvarnost nije uvijek istovjetna zapisanim pravilima i postupcima što dovodi do disfunkcija birokracije. Zapisano predstavlja formalnu strukturu organizacije, opis kakva bi organizacija trebala biti. Organizacija, kao skupina ljudi koji međusobno usklađenom djelatnošću ostvaruju određeni cilj, pojavni je oblik ljudske društvenosti od samih njezinih početaka.¹ Dakle, organizacije se sastoje od ljudi pa je formalna struktura birokracije popraćena neformalnom organizacijskom strukturom. Prema Leksikografskom zavodu Miroslav Krleža birokracija je određena kao upravni aparat u državnim službama, javnim ustanovama, privatnim poduzećima, političkim strankama, sindikatima, crkvama i drugim organizacijama. Obuhvaća upravljanje poslovima na osnovi poznavanja propisa i njihove dosljedne primjene. Označava vladavinu činovništva u hijerarhiji vlasti u smislu podložništva i karijerizma. Smatra se da je birokracija jedan od najdjelotvornijih oblika obavljanja upravnih poslova u organizaciji pa i društvu.² Svaka organizacija egzistira u određenoj fizičkoj, tehnološkoj, kulturnoj

¹ Pusić, E., Organizacija kao teorijski problem, rad HAZU br. 480. (2000), str. 1.

² Definicija birokracije sastavljena uz pomoć Hrvatske enciklopedije, službene stranice Leksikografskog zavoda Miroslav Krleža, <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=7845>, pristup stranici: 01. 09. 2022.

i društvenoj okolini kojoj se treba prilagoditi. Nijedna organizacija nije samodostatna, nego njezino preživljavanje ovisi o vrsti odnosa koje će razviti sa širim sustavima čiji je element.³ Svi elementi koji se nalaze izvan organizacije i na nju mogu utjecati nazivaju se organizacijskom okolinom.⁴ Pristupanjem Republike Hrvatske (dalje u tekstu: RH) Europskoj uniji (dalje u tekstu: EU) povećava se složenost organizacija, a organizacijska okolina postaje nestabilna, heterogena i promjenjiva. Društveni problemi i potrebe sve su veći i neophodna je suradnja brojnih aktera. Zbog kompleksnosti veza javlja se potreba za suradnjom između uprave, privatnog i neprofitnog sektora, kao i građana u cjelini.⁵ Globalni⁶ trendovi i europeizacija reducirali su financiranje projekata domaćih investitora i hrvatske organizacije su sve više usmjerene na sufinanciranje iz europskih fondova (dalje u tekstu: EU fondova). Ovakva tendencija imat će utjecaj od javnog⁷ sve do privatnog sektora i djelovat će na rješavanje društvenih problema i potreba. Raspoloživa sredstva namijenjena su poduzetnicima, obrtnicima, općinama, gradovima, županijama, organizacijama civilnog društva (dalje u tekstu: OCD - ima), javnim institucijama kao i fizičkim osobama... EU fondovi postaju sastavni dio investicijskih ulaganja poduzetnika, te se kao takvi trebaju iskoristiti u što većoj mjeri.⁸ Kada bih morala izdvojiti asocijaciju koju vežem uz projekt, bila bi to – kreativnost. Da bismo našu kreativnost pretvorili u djelo potrebno je utvrditi mogu li se za to ostvariti sredstva u okviru EU fondova, odnosno nužno je pronaći adekvatni natječaj na koji ćemo se prijaviti. Slijedi daljnje razvijanje ideje uz pažljivo sagledavanje što natječaj uvjetuje. U predviđenom roku potrebno je napisati projektni prijedlog i prijaviti ga uz priloženu ostalu dokumentaciju. Nakon toga slijedi čekanje, evaluacija i još malo čekanja. Naposljetku, ako projektni prijedlog prođe sufinancirat će se iz EU fondova. Proces do implementacije projekta nije - *veni, vidi, vici* (lat. dođoh, vidjeh, pobijedih). Projekt postaje dio vrtloga birokracije!

³ Scott, R., *Organizations: Rational, Natural, and Open System*, New Jersey, Pearson Education, 2003., str. 23.

⁴ Koprić, I. i dr., *Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu: Studijski centar za javnu upravu i javne financije, 2014., str. 103.

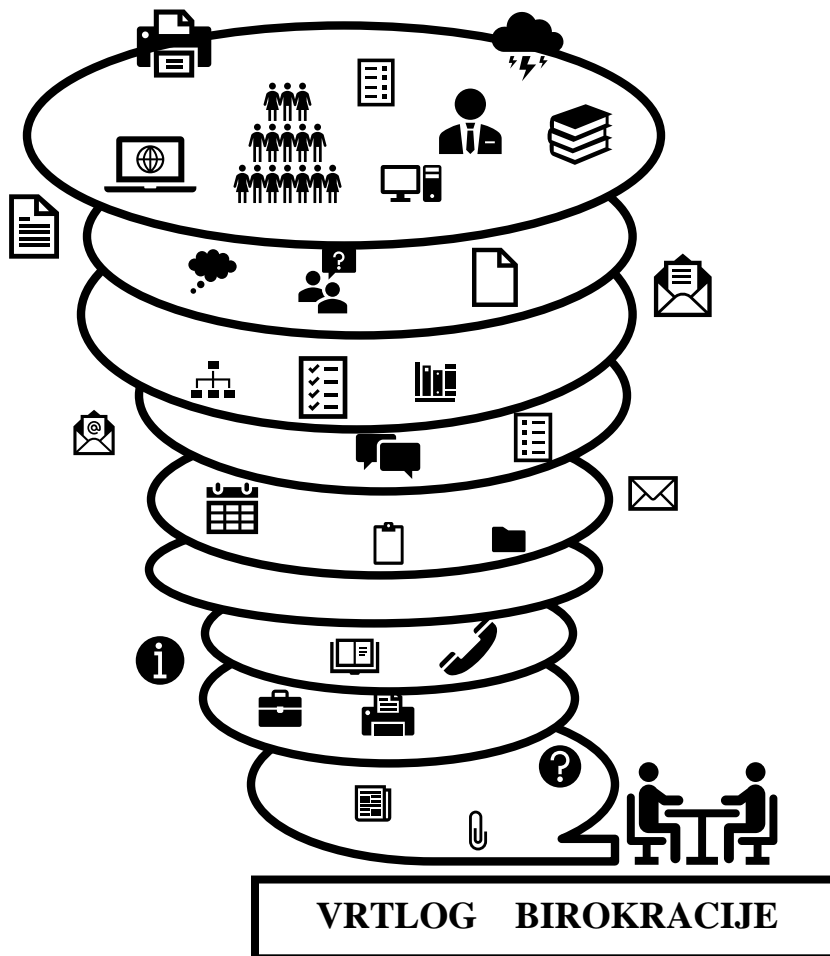
⁵ Giljević, T., *Okolina upravne organizacije*, Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, Vol. 31 No. 3-4, 2015., str. 231.

⁶ Globalizacija podrazumijeva različite društvene, gospodarske, kulturne i političke procese koji dovode do sve veće povezanosti i međuvosnosti u svijetu. Više o globalizaciji u članku Tucak, I., *Globalizacija i državni suverenitet*, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 7 No. 1, 2007.

⁷ Određivanje razmjera javnog sektora u RH nije jednostavno, klasifikacije se metodološki razlikuju što izravno utječe i na obuhvat javnog sektora. Za više detalja pogledati u Bejaković, P., Vukšić, G., Bratić, V., *Veličina javnog sektora u Hrvatskoj*, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 11 No. 1, 2011., str. 99. – 125.

⁸ Optimus consulting, *Financiranje iz EU fondova*, <https://optimusconsulting.eu/eu-fondovi/>, pristup stranici: 04. 09. 2022.

Slika 1 Vrtlog birokracije



Izvor: izrada autorice

1. 1. Cilj i struktura rada

Suživot (ne)funkcioniranja birokracije i EU projekata analizirat ću na osnovi stečenih znanja tijekom obrazovanja na Specijalističkom diplomskom stručnom studiju javne uprave, radnog iskustva na projektu „Napredujemo zajedno!“ (UP.04.2.1.11.0729) i volonterstva na ostalim europskim projektima (dalje u tekstu: EU projektima) koji se provode u okviru Općine Pisarovina (dalje u tekstu: Općina) i Udruge Sv. Martin Pisarovina (dalje u tekstu: Udruga).⁹ Cilj rada je

⁹ Udruga je osnovana 2014. godine s ciljem djelovanja u području socijalne djelatnosti i pružanja socijalnih usluga. Udruga za rad i skrb o socijalno osjetljivim skupinama te poboljšanju kvalitete života građana, starijih i nemoćnih osoba, osoba oboljelih od dijabetesa i drugih marginaliziranih skupina trenutno zapošljava 3 djelatnice. Spomenuti

sustavno prikazati i analizirati koje su najčešće birokratske disfunkcije u prijavi i provedbi EU projekata. Rad će započeti s izlaganjem pojma birokracije i smještanjem u povijesni kontekst. U sljedećim stranicama protkat će se Weberova analiza birokracije i načela. Weberovo viđenje birokracije kao savršenog racionalnog stroja, kako se mislilo, pretvara se u nemilosrdni vrtlog papirologije. Birokracija nije spremna za situacije koje zahtijevaju brzo donošenje odluka, česte promjene, inovativnost i nove prilagodbe u radu, a za suvremene tendencije to je jedan od imperativa. Globalni trendovi i europeizacija reducirali su financiranje projekata domaćih investitora i hrvatske organizacije sve su više usmjerene na sufinanciranje iz EU fondova. EU fondovi su javna sredstva poreznih obveznika EU i dio su zajedničkog proračuna svih država članica. Nastavno na navedeno, kronološki se prikazuje tijek europskog financiranja (dalje u tekstu: EU financiranja) u RH uz isticanje osnovnih značajki i pregled iskorištenosti sredstava. Posebna pažnja posvećena je izlaganju Europskih strukturnih i investicijskih fondova (dalje u tekstu: ESI fondovi) u okviru financijskih perspektiva: 2014. – 2020. i 2021. – 2027. Uz temeljna obilježja, zakonodavni okvir te iskorištenost izložen je kratki pregled apliciranja za sredstva i upravljanje projektima. Središnji dio rada posvećen je izazovima u prijavi i provedbi EU projekta. Osim objektivnih rad će sadržavati i moja subjektivna viđenja situacije. U završnom dijelu rada iznose se zaključna razmatranja i stavovi koji proizlaze iz sagledavanja i sumiranja cjelokupne teme.

OCD prema tome zauzima važno mjesto između obitelji, države i tržišta, udružujući se radi promicanja zajedničkih interesa. Uz 3 djelatnice Udruga zapošljava 15 djelatnika kroz ostale projekte koje provodi i uključuje volontere u svoj rad. Dobra suradnja Udruge i Općine očituje se i kroz zajedničko prijavljivanje te aktivno provođenje 4 EU projekta. Veliki doprinos provedbenim kapacitetima daje i 6 djelatnika Jedinственог upravnog odjela Općine, posebno uzevši u obzir njihovo iskustvo u prijavi i provedbi projekta sufinanciranih iz različitih programa EU (Rekonstrukcija prometnica Donja Kupčina – Jamnička Kiselica, Gradec Pokupski – Selsko Brdo – IPARD, Rekonstrukcija traktorskog puta u šumsku cestu „Dubravica“ – EAFRD, Izgradnja reciklažnog dvorišta u Općini – OPKK 2014. -2020.) S ciljem poboljšanja kvalitete života, Općina kao nositelj u partnerstvu s Udrugom provodi projekte „Osnažimo zajednicu“ i „Širenje dostupnosti izvaninstitucijskih socijalnih usluga“, a Udruga „Izvor znanja“ i „Napredujmo zajedno!“ – ESF. Osim navedenih projekta u provedbi, Udruga je 2014. godine uspješno provela i projekt financiran temeljem ugovora o pružanju socijalne pomoći za 17 korisnika (MROSP), bila partner na projektu „Koordinacija za pružanje socijalnih usluga Karlovačke i Sisačko-moslavačke županije“ 2015. godine – OP RLJP 2007. – 2013., te kao prijavitelj uspješno provela projekt „Zaželi novu priliku u Pokuplju“ – ESF, a trenutno je upućen projektni prijedlog za Zaželi faza III i nadamo se povoljnom ishodu. Aktivno surađujemo s ostalim OCD-ima na području Općine, a posebno nam je zadovoljstvo suradnja s Udrugom Zaželi u provedbi projekta „Budimo zdravi, birajmo zdravlje“ - <https://zazeli.hr/>. Više o Općini na službenim stranicama: <https://pisarovina.hr/> i Udruzi na: <https://pisarovina.hr/udruga-sv-martin-pisarovina/>, pristup: 20. 10. 2022.

2. BIROKRACIJA

Pojam birokracije najčešće vežemo uz njemačkog sociologa Maxa Webera. Weber je objasnio u povijesnom kontekstu pojavu birokratskih organizacija te identificirao idealna obilježja birokracije. Birokratska organizacija iziskuje robno – novčanu privredu, ekonomsku razvijenost, proračunski i porezni sustav, osobne političke slobode, duh racionalizacije i racionalno pravo. Birokratsko funkcioniranje organizacije nije predodređeno za specifičan oblik organizacije. Ono se proteže od lokalne pa sve do nacionalne razine, vidljivo je u poduzećima, ustanovama, OECD-ima, crkvama, bolnicama, političkim strankama... Sinonim za birokraciju bila bi vladavina uprave (administrativnog osoblja, birokrata, službenika, činovnika...), ali i svake druge organizacije. Osobe koje rade u takvim organizacijama nisu izabrane izbornim putem, ali dugotrajnošću svojih položaja stekle su takvu moć i znanje često veće i od svojih nadređenih legalno izabranih političkih vođa. Opće širenje birokracije Weber vidi kao jednu od posljedica dominacije ciljane racionalnosti u svijetu (*Entzauberung der Welt*), iako s druge strane se birokracija izvrće u negativne oblike. Precjenjivala se stroga instrumentalna uloga državnog aparata, objektivnosti i racionalnosti legalnog poretka što u konačnici dovodi do neželjenih pa i disfunkcionalnih oblika birokracije. Stoga, danas riječ birokracija predstavlja negativnu pojavu koju povezujemo s neefikasnim, sporim i nemotiviranim birokratima. Apsurdnost funkcioniranja i disfunkcionalna birokracija ogledaju se u postavljanju pravila i procedura iznad čovjeka. Birokracija kao savršeni racionalni stroj, kako se mislilo, pretvara se u nemilosrdni vrtlog papirologije služeći podupiranju neposustalog svijeta kapitalizma. Ni EU projekti nisu ostali nezahvaćeni vrtlogom birokracije te njihova sudbina prijave i provedbe ovisi pojava (ne)prilikama birokratskog vrtloga.

2. 1. Podrijetlo riječi

Riječ birokracija dolazi iz francuskog jezika od riječi "*bureaucratie*". Sastavljena je od riječi „*bureau*“ što označava ured i sufiksa „*cratie*“ koji dolazi iz starogrčkog jezika „*kratos*“ što označava vlast, nasilje ili moć. Termin birokracija skovao je francuski filozof Vincent de Gournay 1764. godine.¹⁰ Termin birokracija počeo se širiti iz Francuske od 1818. godine po ostatku svijeta.

¹⁰ O stvaranju termina birokracije detaljnije informacije moguće je pronaći u znanstvenom članku: Koprić, I., Ramljak, M., Kregar, J., Ivanišević, S., Pusić, E., Birokracija ili autoregulacija; alternative socijalizmu, UDK, 1987.

Riječ birokracija ako je doslovno prevedemo označava "vladavinu pisaćeg stola". U početku se pojam birokracije u Francuskoj odnosio na službenike, sekretare, inspektore, intendante koji su postavljeni da bi unaprijedili javni interes. No, danas birokracija označava neefikasnu upravu. Stoga, se od pojave pojma birokracije do danas mogu uočiti tri osnovna značenja pojma birokracije: hijerarhijski strukturirani sistem ureda (uprave), zloupotrebe moći od strane činovnika, novi tip vladanja činovnika, odnosno profesionalnih upravljača pri čemu nema jasnog razlikovanja između birokracije u smislu zloupotrebe moći i birokracije u smislu oblika vladavine.¹¹ Zanimljivo je kako, J. S. Mill¹² smatra birokraciju oblikom vladavine i postavlja je nasuprot demokraciji, dok G. Mosca¹³ smatra da vlast uvijek vrši manjina. Mosci se pripisuje glavna zasluga što je birokraciju učinio predmetom sociologije. Korijeni birokracije sežu još od starih carstava (Egipat, Kina, Rim), s razlikom da su u takvoj vlasti prevladavali osobni odnosi, samovolja, a činovnici nisu posebno obučavani. S pojavom modernih društava i promjenom okolišnih uvjeta, birokracija postaje glavni oblik upravljanja. Dakle, birokratske organizacije nisu nova pojava. U početku se djelovanje tih organizacija pretežito temeljilo na tradiciji, svetosti i neupitnosti, a ne na procjeni njihove učinkovitosti. Moderan se svjetonazor, za razliku od toga temelji na racionalnosti. Max Weber pod racionalizacijom smatra proces promjene od pretežno tradicionalnog prema racionalnom načinu razmišljanja. Racionalnost dovodi do kalkulacije upotrebe najučinkovitijih sredstava za obavljanje određenog zadatka. Prema Weberu, racionalizacija dovodi do gubitka čarobnosti i tajnovitosti svijeta koje ustupaju mjesto racionalnoj znanosti, složenoj tehnologiji i posebnom obliku organizacije – birokraciji.

¹¹ <https://hr.wikipedia.org/wiki/Birokracija#Etimologija>, pristup: 11. 09. 2022.

¹² John Stuart Mill britanski filozof, jedan od najutjecajnih zagovornika utilitarističke teorije u filozofiji i ekonomiji, https://hr.wikipedia.org/wiki/John_Stuart_Mill, pristup: 11. 09. 2022.

¹³ Gaetano Mosca je talijanski politolog, novinar i javni službenik. Zaslužan je za razvoj elitne teorije i doktrine političke klase i jedan je od tri člana koji čine talijansku školu elitizma. https://en.wikipedia.org/wiki/Gaetano_Mosca, pristup: 11. 09. 2022.

2. 2. Max Weber

Karl Emil Maximilian Weber odnosno Max Weber (Erfurt, 21. travnja 1864. - München, 14. lipnja 1920.), bio je njemački društveni istraživač i teoretičar, najčešće se smatra jednim od osnivača sociologije kao posebne društvene discipline jer je svojim širokim interesom utjecao na formiranje različitih socioloških ideja i poddisciplina.¹⁴ Rođen je u relativno imućnoj pruskoj obitelji poduzetnika i političara. Tako su istaknuti političari i znanstvenici bili česti gosti u obitelji. Od rane mladosti bio je predan istraživanju ekonomije, filozofije, prava i povijesti. Sociologiju je shvaćao kao znanost koja treba razumijeti subjektivna značenja što ih ljudi pridaju svojem djelovanju. Sveučilišnu karijeru započeo je u Berlinu, a kasnije postaje profesor političke ekonomije u Freiburgu i Heidelbergu. Godine 1897. prestaje s aktivnim javnim i sveučilišnim životom, okreće se putovanjima, prijateljskim druženjima i organiziranju sociološke udruge i časopisa. Godine 1904. putuje u Sjedinjene Američke Države. Nakon Prvog svjetskog rata i s propašću carske Njemačke postaje iznimno publicistički i znanstveno aktivan, čak kao savjetnik u mirovnim pregovorima i tvorac Weimarskog ustava te protivnik revolucija. Umire 1920. godine od upale pluća. Racionalizacija je za Webera bila najvažniji proces karakterističan za moderna društva. On je nastanak kapitalizma vidio kao jedan od dugoročnih procesa gubitka čarobnosti svijeta. U tom procesu svijet postaje predvidiv i podložan racionalnoj kalkulaciji. Weber se čak ironično nazvao "prosvijećenim kapitalistom". Osuđeni smo živjeti u okvirima u proračunatoj okolini svedeni na instrumentalne interakcije, pod normativnim obrascima bez čarobnosti religioznih načela. Weber tako razlikuje četiri vrste racionalnosti: ciljanu, vrijednosnu, afektivnu i tradicionalnu. Zaključno Weber sažima kako su svijet napustili bogovi, život je postao predvidiv, proračunat, utemeljen na kalkulaciji dobitka i gubitka, osjećaji i strasti su se povukli u sferu intimnosti, umjesto velikih ideala i herojskih gesta ljudima ostaje prosječan život. Weber uvodi koncept idealni tip kao sredstvo kojim sociolog može generalizirati svoje nalaze. Ilustracija ideal-tipskog pristupa jest Weberovo razlikovanje triju tipova vlasti: racionalno - legalne, tradicionalne i karizmatske. Mada nijedan od tri tipa ne postoji u čistom obliku, konkretna se vlast može više ili manje približiti jednom od tipova. Pojam birokracije također je idealan tip jer naglašava samo bitne osobine te pojave, bez obzira kako se i da li se doista pojavljuju u stvarnosti. Weber smatra da promjene u intelektualnoj, psihološkoj, znanstvenoj, političkoj i religijskoj sferi imaju određenu samostalnost

¹⁴ https://hr.wikipedia.org/wiki/Max_Weber, pristup: 14. 09. 2022.

i bitno utječu na društvene procese. U knjizi *Protestantska etika i duh kapitalizma* (1905.) pokazuje kako su motivacijski i etički elementi protestantizma (prvenstveno kalvinizma) utjecali na razvoj ponašanja ljudi koje odgovara kapitalističkom načinu privređivanja: štedljivost, marljivost, disciplina, skromnost itd. Protestantska etika za razliku od katoličke naglašava onosvjetska bogatstva, dok katolička ističe ovosvjetovalne vrijednosti poput rada, odricanja, ali i stjecanja bogatstva radom i odricanjem od luksuza.

2. 3. Weberova analiza birokracije i načela

Weber birokracijom smatra jedan određeni oblik organizacije posla podijeljenog između mnogo ljudi koji trebaju ostvariti izvana neki zadani zadatak. Trajna birokratska vlast s točno određenim nadležnostima nije pravilo, već iznimka.¹⁵ Weber je definirao osnovne odrednice modela i tako su dizajnirana načela organizacije navedena u niz točaka o kojima će se kasnije govoriti u radu. Weber smatra birokraciju posljedicom vanjskih društvenih promjena, a opet bez birokracije država se ne može nositi s porastom broja zadataka. Opće širenje birokracije jedna je od posljedica opće dominacije ciljane racionalnosti u svijetu, iako birokratska organizacija pretpostavlja određene okolišne pretpostavke. Weber je smatra posebno podobnom za kapitalistički sustav. Moderna je birokracija izrazito racionalna i učinkovito organizirana, sačinjena od velikog broja ljudi. Ona omogućava da se odluke donose na osnovi općih pravila, da ih provode stručnjaci, smanjuje se mogućnost korupcije i zauzimanja položaja na osnovi rodbinskih veza. Rad se odvija prema jedinstvenim pravilima i procedurama uz postojanje jasne hijarhijske strukture zapovijedanja. Već je ranije spomenuto u radu kolika je univerzalnost i raširenost birokratske organizacije koju Weber smatra savršenim strojem. Birokratski tip organizacije optimalan je i primjenjiv u svim područjima od državne uprave do poduzeća, cilj se mijenja, ali koraci njegova postizanja ostaju isti. *"Kad je jednom uspostavljena, birokracija spada u društvene strukture koje je najteže razoriti. Birokracija je ono specifično sredstvo pomoću kojeg se zajednička akcija pretvara u racionalno uređenu društvenu akciju. Kao instrument podruživanja odnosa vlasti birokracija je oduvijek bila i ostaje prvorazredno sredstvo moći u rukama onoga koji raspolaže birokratskim aparatom. Pod istim ostalim uvjetima, planski uređena i vođena društvena akcija je nadmoćnija od svakog masovnog ili zajedničkog pokreta koji mu se suprotstavlja. Ondje gdje je birokratizacija uprave*

¹⁵ Kregar, J., *Sociologija uprave*, Zagreb, 2014. str. 19.

jednom potpuno provedena, stvoren je oblik odnosa vlasti koji je praktično nesalomljiv." (Weber, 1956.) Birokracija smanjuje troškove, povećava profit, smanjuje psihičku napetost i jača efikasnost. Tako je Weber definirao niz načela koja se navode u nastavku.

- **Precizna podjela rada**

Svaki položaj u organizaciji ima jasno određene obveze i odgovornosti. Svaki zadatak se dijeli na uže podzadatke sve dok daljnja dioba ne postane nesvrhovita. Točno se zna tko ima ovlast zapovijednja, a tko obavlja jedinstvenu zapovijed (širok sloj rutinskih činovnika). Organizacija je podijeljena tako da je moguće ostvariti izvana zadani zadatak. Takva podjela rada omogućuje obavljanje posla na standardiziran i rutinski način.

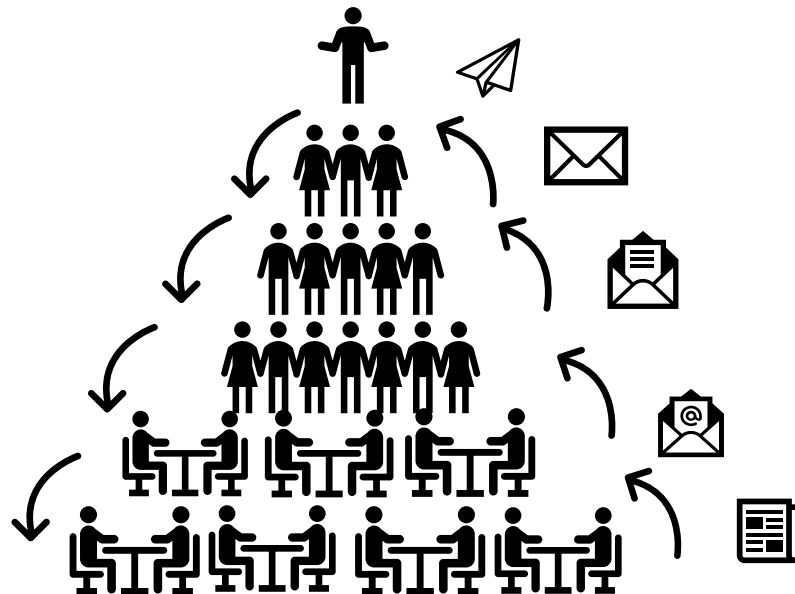
- **Hijerarhija**

Svaki niži položaj pod kontrolom je višega. Svaki podređeni ima samo jednog nadređenog (jedinstvo komande) odnosno postoji minimum kolegijalnog odlučivanja. Stvaraju se nadležstva, odnosno pogoni (*Behörde*). Monokratsku varijantu birokratizma, Weber smatra najčistijim oblikom te organizacije. Taj tip organizacije zato se najčešće prikazuje u grafičkom obliku piramide.¹⁶ Zadatci u birokratskim organizacijama dijele se na sve uže podzadatke sve dok daljnja dioba na postane nesvrhovita. Kada bismo definirali vrste odnosa unutar hijerarhijske strukture odnosno nekakve opće nadležnosti, definirali bismo ih tako da: nadređeni imenuju podređene na određene pozicije, nadređeni zapovijedaju podređenima da naprave određene poslove i zadatke, nadređeni nadziru podređene i pozivaju na odgovornost i kažnjavaju podređene, dok podređeni izvještavaju nadređene od dna prema vrhu piramide (načelo redovitog puta).¹⁷

¹⁶ Kada općenito govorimo o hijerarhiji prepoznajemo je u zajednicama, kao stupnjevanje vlasti na osnovi odnosa podređenosti i nadređenosti. Kao što postoji među ljudima, izvjesne oblike hijerarhije možemo prepoznati i u životinjskom svijetu. Taj tip organizacije prikazuje se u obliku piramide na čijem je vrhu pojedinac (nadređeni), ispod njega se nalaze njegovi podređeni koji su u suštini nižem sloju u piramidi nadređeni i tako do dna piramide gdje postoji širok sloj činovništva koji izvršavaju jedinstvenu zapovijed (baza piramide). U Weberovoj piramidi većina moći koncentrirana je na vrhu.

¹⁷ Preuzeto s internetske stranice: <https://hr.wikipedia.org/wiki/Hijerarhija>, pristup: 11. 09. 2022.

Slika 2 Hijerarhijska struktura i načelo redovitog puta u birokratskoj organizaciji



Izvor: izrada autorice

- **Precizan sustav pisanih pravila i propisa**

Ovakvim sustavom određuju se obveze i dužnosti, usklađuju djelatnosti i omogućava nastavljanje aktivnosti bez obzira na promjene osoblja. Za svaku odluku birokracije postoji dokument koji se arhivira i čuva. Pisano traje. Pismenost nije samo neutralno sredstvo čuvanja ideja, znanja ili tradicije, već medij komuniciranja koji iz temelja mijenja ljudske odnose.¹⁸ Standardizirani postupci čine birokratsku organizaciju efikasnom i ekonomičnom. Rad se obavlja na temelju općih pravila koja se mogu naučiti. Poznavanje tih pravila je vještina.

- **Naobrazba službenika**

Službenici moraju imati kvalifikaciju za obavljanje svoga posla, a to se utvrđuje ispitima i svjedodžbama, smanjujući tako mogućnost zapošljavanja na temelju rodbinskih veza. Pretpostavlja se sustavno školovanje, a prezire diletantizam.¹⁹ Profesionalizacija doprinosi visokoj tehničkoj stručnosti. Profesionalnost označava, osim školovanja i radno vrijeme i plaću u novcu. Plaća na neki način predstavlja težinu i količinu odgovornosti zadatka. Za kraj karijere zajamčena je mirovina.

¹⁸ Kregar, J., *op. cit.* (bilj. 15), str. 21.

¹⁹ Kregar, J., Sekulić, D., Ravlić, S., Zrinščak, S., Grubišić, K., Petričušić, A., *Uvod u sociologiju*, Zagreb, 2014., str. 112.

- **Neosobnost**

Službenici se prema strankama odnose objektivno i temeljno odličje je impersonalnost. Osobni osjećaji su isključeni iz službenog djelovanja i ne utječu na odluke. Nema protekcije i nepotizma. Ured je odvojen (fizički) od prostora privatnog života.

- **Rad je poziv**

Službenici shvaćaju rad kao životni poziv (*Amt ist Beruf*) i oni su profesionalci. Za posao se posebno obrazuju, prolaze selekciju i izabiru se najsposobniji. Plaća (novac) se određuje prema položaju u hijerarhiji. Rad službenika je cjeloživotni i na više položaje se napreduje unutar jedne organizacije (karijera). Napreduje se prema zaslugama ili senioritetu što ujedno štiti službenike od proizvoljnog otpuštanja i pritiska.

- **Imenovanje**

Službenici se imenuju od strane nadređenih, a ne biraju. Službenici ne posjeduju sredstva na kojima rade. U službu se ulazi ugovorom. Služba se ne nasljeđuje i ne može se prenijeti na drugoga.

2. 4. Disfunkcije birokracije

Svjesni smo činjenice relativnosti savršenstva pa tako i savršenstva birokratskog modela (stroja). Prema Kregaru bez birokracije država se ne može nositi sa stalnim kvantitativnim porastom zadataka, ali i promjenom njihove složenosti i strukture. Sociolozi nakon Webera usredotočili su se na neke nedostake koji smanjuju učinkovitost toga stroja. Glave prednosti birokracije su: smanjenje troškova, povećanje profita, jačanje efikasnosti, jasna podjela zadatka, neosobnost itd. Zapravo, prednosti birokracije protežu se kroz prethodno pobrojana načela. Birokratski model je prikladan i djelotvoran do izvjesnog trenutka, no kada se situacija promijeni nastaje kaos. Birokracija naprosto nije spremna za situacije koje zahtijevaju brzo donošenje odluka, česte promjene, inovativnost i nove prilagodbe u radu. Organizacije su sastavljene od ljudi – „Sto ljudi, sto čudi!“ Često dolazi do raskoraka kod službenika da li poštovati opća pravila ili se prikloniti grupnim i osobnim interesima u organizaciji. Ustaljenost rada uzrokuje nesposobnost djelovanja u promijenjenim okolnostima. Efikasnost birokracije temelji se na rješavanju tipičnih slučajeva ustaljenim postupcima, na gotovo mehanički i nemaštovit način. Takvo postupanje službenika

američki sociolog Veblen²⁰ nazvao izvježbana nesposobnost – nemogućnost pronalaženja novih rješenja za nove probleme.²¹ Ispostavilo se kako su i pretpostavke o motiviranosti pojedinca i njihova ponašanja u grupi bile krive. Materijalna motivacija (novac) nije uvijek dovoljna za veću produktivnost i zadovoljstvo. Plaća ne oslikava uvijek poštene ugovorne odnose radnika i poslodavca jer ni odnos moći između njih nije jednak. Treba se fokusirati na potrebe radnika u smislu njihove potrebe za odmorom, druženjem, ali i željom za preuzimanjem odgovornosti. Birokrati su u odnosu sa strankama lišeni svakog oblika suosjećajnog ponašanja. Stranke su objekti, a službenici su rigidni u donošenju odluka. Upitna je i pravednost iste plaće za sve. Što je s onima koji ljenčare? Rutinizacija i razmrvljenost rada dovode do otuđenosti pojedinca i stvaranja osjećaja nezadovoljstva. Rad na taj način gubi smisao ispunjavanja službenika. Upravljanje organizacijom ponekad stvara probleme koji više nemaju nikakve veze s osnovnim ciljem radi kojeg je organizacija osnovana. Postoje ciljevi koji su neusklađeni. Često se javljaju problemi u sustavu odgovornosti i zapovijedanja, a svojstveno je birokratskim organizacijama da pružaju otpor promjenama. Kao pojava nisu strane ni "okupacije" institucija i nepoštovanje pravila. Precizna podjela rada i nadležnost izvrću se u različite patološke pojavne oblike. Problemi koji nisu u nadležnosti rada ureda ili pojedinog službenika odbijaju se riješiti i prebacuju se iz odjela u odjel. Svaki odjel štiti svoj interes, odbijajući odgovornost za moguće nastalu štetu s opravdanjem o nenadležnosti. Hijerarhijska organizacija djeluje destruktivno na kreativnost, poduzetnost i stvaralaštvo. Pretendira se podilaženje nadređenima i ispunjavanje njihovih očekivanja. Kontinuitet birokracije petrificira predvidljivo i konzervativno ponašanje koje u najgorem slučaju može biti refleksno. Ponavljanjem procedura koje su potencijalno nepravilne, kumulirat će se pogreške. Zbog krutosti procedure su spore i nefleksibilne, što dovodi do potencijalnih situacija nepotizma i korupcije. Stalni birokratski kadar je većinom skeptičan prema novinama. Opiranje vanjskim promjenama povezano je uz sve veću profesionalizaciju osoblja. Poznavanje materije do detalja i zavidna razina profesionalizma, birokratima osigurava status nezamjenjivosti i daje im veliku moć u odnosu na njihove nadređene. Stroga pravila onemogućavaju proizvoljno ponašanje, ali usporavaju rješavanje problema i dovode do nesposobnosti birokracije da se prilagodi

²⁰ Veblen, Thorstein Bunde, američki ekonomist i sociolog. Utemeljitelj institucionalizma u ekonomiji. U proučavanju gospodarskih pitanja prednost je davao psihološkim i kulturnim čimbenicima. Kritizirao je američki kapitalizam i njegovu „novčanu kulturu.“ U analizi suvremenog zapadnog društva pokušao je primijeniti evolucionističku teoriju. Smatrao je da kulturnu povijest čovječanstva obilježava borba između pljačkaških i industrijskih kultura. <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=64042>, pristup: 19. 10. 2022.

²¹ Fanuko, N., Sociologija, udžbenik za gimnazije, Profil, 2019. str. 122.

novonastalim situacijama. U Weberovoj piramidi većina moći koncentrirana je na vrhu. Robert Michels, Weberov student formulirao je željezni zakon oligarhije. Oligarhija je vladavina nekolicine koji koriste vlastite položaje u svoju korist. Michels je to zaključio na osnovi brzog rasta Socijaldemokratske partije u Njemačkoj. Što je organizacija veća, koncentracija moći je u rukama manjine na visokim položajima. Britanski činovnik N. Parkinson je u knjizi Parkinsonov zakon i druge studije o administraciji sakupio tekstove koje je objavljivao u novinama. Zastupljene teme su: porast uprave i broja ministarstva, napredovanje službenika, odlučivanje i vođenje sastanaka kao i dolasci na prijam. Parkinsonov zakon podrazumijeva pravilo da svatko želi što veći broj podređenih i ujedno manji broj konkurenata. Nadređeni sami sebi stvaraju posao kako bi imali što veći broj podređenih. U konačnici to dovodi do povećanja kompleksnosti odnosa unutar organizacije. Ako birokrati imaju slobodnog vremena, oni će osmisliti nove poslove i složenije procedure, kako bi si stvorili dodatni posao. Kada taj dodatni posao postane prevelik za postojeći broj birokrata, zapošljavaju se novi da bi mogli izvršiti taj posao i tako birokracija raste. Kad dođe do porasta birokracije neke jedinice postaju najveće kada zapravo više nemaju posla. Parkinson govori da prilikom vođenja sastanaka kada su u pitanju odluke o milijardama, sastanci budu brzi i bez rasprave, no kada netko prepozna svoj osobni interes rasprava postaje žustra i dugačka. Što je odluka stručnija i zahtijeva veće kompetencije i financijska sredstva, rasprave je manje. Parkinson također ismijava nadređene, navodeći da kada dođe vrijeme za njihov odlazak, treba ih što češće slati na daleki put. Na skupove svaki važniji službenik mora malo kasniti. Ne smije doći nakon glavnog gosta, ali ni prerano jer ga se neće zamijetiti. Laurence J. i Peter Raymond Hull tvrdili su da službenici u hijerarhiji napreduju do razine svoje nesposobnosti i tamo ostaju do kraja radnog odnosa. Uspješni napreduju sve dok ne dođu na položaj za koji su nesposobni i s tog mjesta ne mogu dalje napredovati. Gledano činjenično to znači da je hijerarhija ispunjena nestručnim i neambicioznim ljudima. Rijetki su oni koji se povlače na niže radno mjesto jer su za više nesposobni. Pitanje je uopće, postoje li takvi slučajevi? Protiv ove deformacije moguće se boriti jedino na ova tri načina: da se uvijek promiču doista sposobni, da se maknu nesposobni ili da se dodatno obrazuju oni koji imaju kapaciteta. Disfunkcije stoga, možemo definirati kao nepredvidive posljedice specifičnog ljudskog djelovanja. Prema Robertu Mertonu²² svaki ljudski pothvat ima nepredvidive posljedice, ali se disfunkcije prema funkcionalistima ne bi trebale događati. Merton

²² Robert King Merton (rođen kao Meyer Robert Schkolnick) bio je američki sociolog koji se smatra ocem moderne sociologije i velikim dijelom doprinosi potpolju kriminologije. https://en.wikipedia.org/wiki/Robert_K._Merton, pristup: 20. 10. 2022.

razlikuje manifestne (vidljive i prepoznate) i latentne (nevidljive i nepoznate) funkcije. Za funkcionaliste društvo je skup zadataka koji su nastali zbog potrebe društva. Potreba stvara funkciju pa se stvaraju individualni zadaci (društvene uloge). Sve zajedno dovodi do povezivanja u institucije koje nastoje riješiti potrebu. Najčešće se kao razlozi disfunkcija u javnoj upravi navode: neznanje ili nesposobnost, pogrešne pretpostavke, interesi koji nisu u skladu s ciljem i bazične vrijednosti aktera. Disfunkcije se ne događaju namjerno, jednostavno ne možemo znati ili pretpostaviti da će se dogoditi disfunkcija kada uspostavljamo određeno pravilo, normu ili funkciju. U tablici 1 se prikazuju tipovi (latentnih) disfunkcija:

Tablica 1 Tipovi (latentnih) disfunkcija birokracije

1. STEČENA NESPOSOBNOST	- sve ono što smo učili i može nas onemogućavati da vidimo pitanje ili rješenje iz nekog drugog jednostavnijeg kuta, ako to nije u skladu s našim znanjima ili početnim postavkama našeg posla
2. PROFESIONALNE DEFORMACIJE	- gledanje na pojedini problem iz samo jedne pozicije bez postavljanja problema u širi društveni kontekst
3. NEFLEKSIBILNOST U PROMIJENJENIM OKOLNOSTIMA	- manifestira se na način prilikom kojeg se poslovi obavljaju po starim i rutiniziranim obrascima, iako su okolnosti drukčije
4. PUKO ODRŽAVANJE DISCIPLINE	- označava žrtvovanje efikasnosti ili rješenja problema zbog fokusa na poštivanje hijerarhije
5. IRACIONALNI FORMALIZAM	- su pravila koja su u početku uspostavljena za olakšavanje i rutiniziranje posla, ali ona postaju glavna preokupacija službenika - cilj organizacije se gubi, a pravila se doslovno tumače
6. VJERA U STRIKTNA PRAVILA	- ne dozvoljava odstupanja i uzimanje u obzir specifičnih okolnosti
7. NEDOSTATAK KOORDINACIJE	- ujedno označava i nedostatak suradnje organizacija pa se teret rješavanja problema prebacuje na korisnike

Izvor: izrada autorice

Sve nabrojane disfunkcije dovode do neracionalnog birokratizma! Ujedno najveća disfunkcija birokracije je vjera u savršenost sustava, zanemarujući blagodati samokritičnosti. Prethodno

iznesene kritike, zapravo trebale bi služiti pronalaženju najboljeg mogućeg rješenja za uređenje organizacije i strukture. Iz Weberovog viđenja birokracije trebamo uzeti sve ono što je dobro i funkcionalno.

3. PRILAGODBA HRVATSKOG SUSTAVA EUROPSKOJ PRAVNOJ STEČEVINI

EU možemo promatrati kao svojevrsnu organizaciju, koja se često definira kao autonomni pravni poredak različit od pravnih sustava država članica i međunarodnog prava. Pravni sustav EU temelji se na Osnivačkim ugovorima i često se definira kao pravni sustav *sui generis*. Zbog svoje specifičnosti organizacijskog oblika, složenosti i promjenjivosti organizacijske okoline mijenjao se i razvijao sukladno potrebama i posebnostima europske integracije.²³ Stoga, ni EU nije ostala imuna na dis(funkcije) birokracije kao i loš hrvatski imunوسي (birokratski) sustav, što se u konačnici odražava i na EU projektima. Zanimljivo je kako kod EU građana postoji tendencija za sigurnošću i reguliranjem svih životnih segmenata preciznim sustavom pravila i propisa, a naposljetku se traži i očekuje manje pravila.²⁴ Sumirajući sve, zahtjevi su u potpunosti kontradiktorni, što bi u konačnici zbunilo i samog Webera! Kako bi se dočarala složenost kratko će se prikazati izvori europskog upravnog prava – Ugovori između država članica, akti institucija EU, praksa Suda EU i opća načela prava. Dakle, razlikujemo primarne i sekundarne izvore europskog upravnog prava. Primarne izvore čine: Ugovori o osnivanju europske zajednice i EU, izmjene i dopune tih ugovora i Ugovori o pristupanju novih država članica, zatim praksa Suda EU i opća načela prava. Sekundarni izvori su akti institucija EU i mogu biti zakonodavni i nezakonodavni ovisno o njihovom postupku donošenja (uredbe, direktive, odluke, preporuke i mišljenja). U pravilu pravne akte priprema Europska komisija (dalje u tekstu: EK), a posebno je zanimljivo kako Osnivački ugovori predviđaju mogućnost i građanske inicijative. Složenost

²³ Više o razvoju i povijesti EU na mrežnim stranicama: https://europa.eu/european-union/about-eu/history_hr, pristup: 02. studenoga 2022.

²⁴ Primjerice ispitivanjem javnog mnijenja 2020. godine Instituta Allensbach istraživanja pokazuju da na pitanje „Što za Vas predstavlja EU?“ 57% ispitanih odgovara: „bujajuća birokracija i prevelik i netransparentan aparat činovnika“, dok je 2010. godine u to vjerovalo 10% manje ispitanih. Ispravnost percepcije djelomično je priznala i sama EU i pokrenula „antibirokratsku inicijativu“. https://www-ifd--allensbach-de.translate.google.com/studien-und-berichte/faz-monatsberichte.html?_x_tr_sl=de&_x_tr_tl=hr&_x_tr_hl=hr&_x_tr_pto=sc#y2020, pristup: 04. studenoga 2022.

strukture europske uprave očituje se i kroz direktnu provedbu europskog prava putem europskih institucija (tijela, agencija) te posrednu provedbu putem nacionalnih tijela. Sve zajedno sačinjava trostran odnos između građana, europske uprave i nacionalnih uprava. Utjecaj i poznavanje europskog prava od presudnog je značenja za građane, poduzetnike, pravne osobe, praktičare i znanstvenike, jer će se u izravnoj ili neizravnoj primjeni odnositi na sve njih.²⁵

Pristupanje u članstvo EU označava za RH izazov prilagodbe zajedničkoj pravnoj stečevini (*acquis communautaire*), a ujedno otvara i mogućnosti korištenja financijskih sredstava iz proračuna EU. Povlačenje novca iz fondova EU prioritet je Vlade Republike Hrvatske (dalje u tekstu: Vlada RH). Kroz nova zapošljavanja, konkurentno gospodarstvo, čist okoliš i gospodarski rast nastoji se poboljšati razvoj svih dijelova RH.²⁶ Mnogo je pitanja vezanih uz EU o kojima su u RH mišljenja podijeljena, ali kad se spomenu sredstva iz njezinih fondova, svi su suglasni o njihovom korištenju.²⁷ EU fondovi su financijska sredstva EU koja se osiguravaju za razne programe pomoći. Fondovi i programi međusobno se razlikuju ovisno o izvorima sredstava i vrstama potpora koje se dodjeljuju. Sredstvima EU upravlja EK zajedno s državama članicama ili provedbenim partnerima. Postupak za podnošenje zahtjeva i ocjenjivanje prijedloga ovise o načinu upravljanja. U većini slučajeva sredstva dolaze iz proračuna EU, dok manji dio dolazi iz nacionalnih proračuna ili drugih organizacija. Stoga, razlikujemo tri vrste financiranja prema načinu upravljanja:

- izravno upravljanje - EK izravno upravlja financiranjem EU. Zadaće obavljaju službe EK u njezinu sjedištu ili delegacijama EU ili uz pomoć izvršnih agencija EU. Programi koji se provode pod izravnim upravljanjem čine oko 20% proračuna EU za razdoblje 2021. - 2027. godine.
- podijeljeno upravljanje - provedba programa je odgovornost EK i nacionalnih tijela u državama članicama, kao što su ministarstva i javne institucije. Uprave država članica (na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini) odabiru koje će projekte financirati i preuzeti odgovornost za svakodnevno upravljanje. EK surađuje s državama članicama i provjerava jesu li

²⁵ Đerđa, D., Osnove upravnog prava Europske unije, Hrvatska i komparativna javna uprava, 13 (2013), 3; str. 957

²⁶ Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU: Zajedno do EU fondova – za rast i nova radna mjesta, dostupno na: <https://razvoj.gov.hr/hr/zajedno-do-eu-fondova-za-rast-i-nova-radna-mjesta/1961>, pristup: 20. studenoga 2022.

²⁷ Jakovac, P., Maljković, B., Korištenje sredstava pretprijetnih fondova EU u RH, 2010., Ekonomski pregled, Vol. 61, str. 64.

projekti uspješno završeni i sredstva namijenski potrošena. Na taj se način provodi oko 70% programa EU.

- neizravno upravljanje - EK delegira zadaće izvršenja proračuna različitim provedbenim partnerima, najčešće za humanitarnu pomoć i međunarodni razvoj. Programi koji se provode pod neizravnim upravljanjem čine oko 10% proračuna EU.

Bez obzira o kojem se načinu upravljanja radi, potrošnja sredstava iz proračuna EU provodi se planiranim i strateškim postupcima, uz transparentno korištenje sredstava u strogo kontroliranim postupcima kako bi potrošnja bila efikasna i pravilna. Navedenom konstatacijom nameće se pitanje zašto i do kojih sve disfunkcija dolazi u prijavljivanju i provedbi EU projekata? Pomalo je takva činjenica kontradiktorna, budući da je cijeli postupak strogo planiran i nadziran. U poglavlju 6 navest će se do kojih disfunkcija dolazi uz poseban naglasak u dijelu 6.1. o izazovima tijekom prijave i 6.2. tijekom provedbe EU projekata. Preporuke su izložene u dijelu 6.3., a u poglavlju 7 navode se završna razmatranja.

Institucionalizacija odnosa RH i EU počinje na prijelazu 2000. - ih godina. Pridruživanje EU postaje strateški cilj politike svih Vlada RH, iako pozitivni odnosi RH i EU sežu još od međunarodnog priznanja RH 1992. godine. Sukladno s člankom 49. UEU, svaka europska država koja poštuje načelo slobode, demokracije, poštivanja ljudskih prava i temeljnih sloboda kao i vladavine prava, može podnijeti zahtjev za članstvo.²⁸ Uz navedeno, kako bi države pristupile EU moraju ispuniti sve kriterije utvrđene na sastanku Europskog vijeća u Kopenhagenu, a odnose se na političke, pravne i ekonomske kapacitete država. Međutim, kriteriji su dopunjeni na sastanku Europskog vijeće u Madridu - administrativnim kriterijem. Administrativni kriterij posebno je važan u pogledu smanjenja birokratskih disfunkcija. Države kandidatkinje prilagođavaju svoje javne uprave i pravosuđe prema standardima i normama EU uz efikasnu primjenu pravne stečevine. U pogledu javne uprave prilagodbe i reforme promatramo kroz četiri faze. Fazu utemeljenja, konsolidacije, europeizacije i modernizacije, u kontekstu ovog rada s naglaskom na dvije potonje.

²⁸ Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena verzija) Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija) Protokoli Prilozi Ugovoru o funkcioniranju Europske unije Izjave priložene Završnom aktu Međuvladine konferencije na kojoj je donesen Ugovor iz Lisabona potpisan 13. prosinca 2007. Tablice ekvivalenata, OJ C 202, 7.6.2016, p. 1–388, GLAVA VI. Završne odredbe, čl. 49.

Hrvatska je relativno kasno započela proces europeizacije javne uprave, u odnosu na druge tranzicijske zemlje.²⁹ Zanimljiva je količina zakona donesenih u procesu usklađivanja, što nameće pitanje administrativnog tereta i prouzrokovanje novih birokratskih (dis)funkcija.

Tablica 2 Broj zakona donesenih u procesu usklađivanja

Saziv Hrvatskog sabora	Razdoblje	Ukupan broj donesenih zakona	Broj europskih zakona
IV.	2000. – 2003.	622	65
V.	2003. – 2007.	568	160
VI.	2008. – 2011.	815	298

Izvor: izrada autorice na temelju službene stranice Hrvatskog sabora, <https://www.sabor.hr/hr/pocetna>, pristup: 10. studenoga 2022.

Sumirani pregled procesa pristupanja RH možemo pratiti kroz dvije faze: 2000. – 2005. godina, obilježene institucionalizacijom odnosa RH s EU i 2005. – 2011. godina, otvaranje pregovora o pristupanju EU. Razvoj odnosa započinje 1999. godine kada je Vijeće Europske unije (dalje u tekstu: Vijeće EU) na prijedlog EK uspostavilo Proces stabilizacije i pridruživanja. Pregovori su formalno otvoreni 2000. godine na *summitu* šefova država i vlada zemalja članica EU i država obuhvaćenih procesom stabilizacije i pridruživanja. Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju potpisan je 2001. godine i njime RH prvi put stupa u ugovorni odnos s EU te joj se potvrđuje status potencijalnog kandidata za članstvo u EU. Koncem 2002. godine Hrvatski sabor donosi Rezoluciju o pristupanju RH EU te je 2003. godine započet formalni proces pristupanja, podnošenjem zahtjeva za punopravno članstvo. Odluku o statusu kandidatkinje Europsko vijeće donijelo je na sastanku 2004. godine. Prva faza pregovora započinje 2005. godine te su poglavlja pregovora otvarana i zatvarana na Međuvladinim konferencijama o pristupanju RH EU, ovisno o ocjeni spremnosti. Pregovore su vodili: predsjedavajući Vijeća EU i EK, hrvatsko državno izaslanstvo na čelu s ministrom vanjskih poslova i europskih integracija i Pregovaračka skupina za vođenje pregovora na čelu s glavnim pregovaračem. Vijeće EU je 2011. godine objavilo odluku o okončanju pregovora i iste je godine potpisan Ugovor o pristupanju. Datum 01. srpnja 2013. godine pamtimo po ulasku RH u punopravno članstvo.

²⁹ Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G; Europski upravni prostor; Institut za javnu upravu (2012), str. 271.

4. KRONOLOGIJA EU FINANCIRANJA U RH

U odnosu na prethodno iznesenu institucionalizaciju odnosa EU i RH te mogućnosti korištenja različitih oblika potpore razlikujemo tri faze u financiranja do pristupanja EU. U skladu s tim, RH je ponajprije bila korisnica fondova namijenjenih trećim zemljama. U nastavku se razmatra korištenje različitih oblika humanitarne i razvojne pomoći koju je nakon 1991. godine EU stavila na raspolaganje RH. Prva faza OBNOVA obuhvaća period 1990-ih, pružanjem humanitarne pomoći tijekom ratnog i poslijeratnog perioda. Zatim, slijedi druga faza CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*) u razdoblju od 2001. do 2004. godine, što odgovara razdoblju od potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju sve do dobivanja statusa kandidata za punopravno članstvo. Treća faza je podrazumijevala korištenje pretprijetnih programa PHARE (*Pologne et Hongrie-Aide à Restructuration Economique*), ISPA (*Instrument for Structural Policies for Pre-accession*), SAPARD (*Special Accession Programme for Agriculture and Rural Development*) od 2004. godine, a od 2007. programa IPA (*Instrument for Pre-accession Assistance*) koji pomaže u pripremi za članstvo u EU. S obzirom na činjenicu da je RH u odnosu na regiju relativno brzo statusno napredovala u određenom je trenutku istodobno upravljala s pet različitih pretprijetnih programa.³⁰ Ulaskom u EU, RH je osigurano korištenje ESI fondova koji imaju komplementarne ciljeve sa svrhom pomoći državama članicama uz osiguravanje održivog razvoja u skladu s kohezijskom politikom EU.

Tablica 3 Kronologija financiranja u RH

PREGLED PROGRAMA ZA RH	
KRONOLOGIJA DOGAĐAJA	PROGRAMI
do 2000. - poslijeratnorazdoblje	1996. – 2000. OBNOVA
2001. – Sporazum o stabilizaciji i pridruživanju	2000. – 2004. CARDS i programi Zajednice
2004. – Europsko partnerstvo s RH	

³⁰ Burić Pejčinović, M., Učinkovitost korištenja pretprijetnim fondovima EU, Hrvatska javna uprava, Vol. 10, No.3. str. 657.

- RH postaje zemlja kandidat - Pristupna strategija za RH	
2005. Otvaranje pregovora	2005. – 2006. - PHARE, ISPA, SAPARD 2007. - IPA
2006. Pretpristupno partnerstvo	
2011. Završeni pregovori	
13. 07. 2013. članstvo u EU	Strukturni fondovi EU Kohezijski fond

Izvor: izrada autorice

Prije analize dostupnih i korištenih EU fondova valja naglasiti kako sredstva nisu namijenjena / dodijeljena država zato što EU ne zna što bi s njima, upravo suprotno, sredstva se moraju potrošiti na države članice. S obzirom, na sve navedeno uz svaki program koji je RH koristila u skladu s dostupnim podacima izrađena je i pripadajuća tablica iz koje je vidljiva iskorištenost EU fondova. Prema metodologiji rada EK stupanj iskorištenosti nekog od EU fondova mjeri se u dvije točke. Prva razina na kojoj se ocje njuje iskorištenost je nakon isteka roka za ugovaranje po programu kad se može mjeriti odnos ukupno alociranih sredstava po programu i onih koja su ugovorena konkretnim projektima. Druga i završna, a zapravo i prava ocjena daje se nakon što istekne vrijeme predviđeno za plaćanja po ugovorima, dakle mjeri se ono što je zaista plaćeno.³¹

4. 1. Pomoć trećim zemljama

Podrška EU Hrvatskoj počela je tijekom vrlo teškog razdoblja rata i tranzicije nakon ratnih sukoba početkom devedesetih godina 20. stoljeća.³² RH je tada bila korisnica fondova namijenjenih trećim zemljama – OBNOVA i CARDS. Sveukupno od 1991. do 2000. godine pomoć EU Hrvatskoj iznosila je 382 milijuna eura.³³ RH je bila korisnica programa OBNOVA od 1996. do 2000. godine s vrlo limitiranim sredstvima. Program CARDS je trajao od 2000. do 2004. godine, primarno za zemlje jugoistočne Europe.

³¹ *Ibid.*, str. 660.

³² Novota, S., Vlašić, I., Velinova, R., Geratliev, R., Borissova, O., *Europski fondovi za hrvatske projekte: Priručnik o financijskoj suradnji i programima koje u Hrvatskoj podupire EU, 2009.*, Zagreb, str. 12.

³³ Burić Pejčinović, M. *op.cit.* (bilj. 30), str. 652.

Tablica 4 Iskorištenost fondova OBNOVA i CARDS u RH

VRSTA FONDA	DODIJELJENA SREDSTVA	UGOVORENA SREDSTVA	PLAĆENA SREDSTVA	UGOVORENO / DODIJELJENO	PLAĆENO / UGOVORENO
OBNOVA	62.450.000	62.450.000	-	100%	-
CARDS 2003	29.366.415	28.685.856	27.252.441	97,68%	95%
CARDS 2004	46.573.630	44.065.285	41.473.728	94,61%	94,12%

*iznosi su iskazani u eurima

Izvor: izrada autorice na temelju podataka sa službenih stranica Ministarstva financija: <https://mfin.gov.hr/istaknute teme/hrvatska-i-eu/eu-fondovi/izvjesca/2332>, pristup 22. studenoga 2022.

4. 1. 1. OBNOVA

Zbog nedostatka financijskih i materijalnih sredstava, RH nije bila u mogućnosti sama olakšati povratak svog pučanstva na područja razorena ratom.³⁴ Od 1991. do 1995. posredstvom Ureda za humanitarnu pomoć EK sredstva su bila usmjerena prvenstveno na humanitarnu pomoć i obnovu. EU je tada sredstvima upravljala centralizirano, stoga nije ni relevantno za ovaj rad (sustav u kojem odgovornost za upravljanje zadržava EK). Od 1996. do 2000. godine pomoć EU preusmjerena je kroz program OBNOVA na povratak izbjeglica te ostvarenje uvjeta za njihov normalni život.³⁵ Sukladno tome, postavljena su četiri osnovna cilja:

- dovršiti popravak i obnovu oštećenih stambenih jedinica te infrastrukture i javnih usluga u stradalim područjima
- podržavanje Vladine politike ulaganja u ratom stradala područja za srednjoročni i dugoročni gospodarski razvitak

³⁴ Župančić, M., Poslijeratna obnova kao mogućnost revitalizacije seoskih područja, 1992. Sociologija i prostor, Vol. No. 115 - 116, str. 37.

³⁵ U početnoj fazi težište je bilo na fizičkoj obnovi teško stradalih kuća i infrastrukture. Razoreno je oko 10% hrvatskog stambenog fonda, odnosno 171 705 stanova i kuća, dok je u obnovu uključeno 150 000 stambenih jedinica. Svaki podnositelj zahtjeva, kako bi ostvario pravo na sredstva iz ovog programa, morao je dokazati kako je do početka ratnih operacija imao prebivalište na tom području. Osim toga, donesene su i gospodarske mjere, kreditni programi te fiskalne i ostale poticajne mjere kako bi se potaklo razvoj i naseljavanje ratom stradalih područja. Zadarski list, Uzaludni rat za obnovu kuće, 2011., dostupno na: <http://www.zadarskilist.hr/clanci/29102011/uzaludni-rat-za-obnovu-kuce>, pristup: 17. lipnja 2022.

- ojačati sveukupnu koordinaciju i integraciju različitih programa i mjera i poboljšati mobilizaciju resursa
- omogućavanje socio - gospodarske reintegracije povratnika uključujući i osiguranje sredstava za život kroz regionalne programe razvitka.³⁶

4. 1. 2. CARDS

Program CARDS je usmjeren na tehničko - financijsku pomoć i usvojen je 2000. godine. CARDS programom je osigurana cjelovita i dugoročna pomoć, prvenstveno namijenjena zemljama jugoistočne Europe. Programom CARDS osigurana je potpora u provedbi obveza iz Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, a tek djelomično je imao karakteristike pretpristupnog programa.

CARDS je bio usmjeren na četiri glavna cilja:

- obnova, demokratska stabilnost, povratak izbjeglica
- stvaranje institucionalnog i zakonodavnog okvira koji će osnažiti demokraciju, vladavinu prava i prava manjina, razvoj civilnog društva, nezavisnost medija...
- održivi gospodarski i socijalni razvoj
- promoviranje bližih odnosa i regionalne, prekogranične i međuregionalne suradnje između država korisnica s državama članicama

4. 2. Programi pretpristupne pomoći

Nakon stjecanja statusa kandidatkinje RH je otvorena mogućnost korištenja pretpristupnih programa – PHARE, ISPA i SAPARD. Povlačenje sredstava ovisi o kvaliteti programa koji zemlja kandidatkinja predlaže, a o visini rezerviranih sredstava odlučuje EK. Pretpristupni fondovi EU nude znatna novčana sredstva koja u pravim rukama mogu biti sjajno iskorištena, ali mnogima nije jasno kako do tih sredstava doći i tko uopće na njih ima pravo. Najjednostavnije rečeno: sredstva koja je EU namijenila državama poput RH služe za „dovođenje“ budućih država članica EU u stanje u kojem mogu ispuniti sve potrebne uvjete za članstvo. U većini slučajeva, sredstva koja EU izdvaja namijenjena su javnome sektoru i nevladinim organizacijama i to zbog namjere da se

³⁶ Narodne novine, Nastavak obnove ratom stradalih područja, 1998., Zagreb, Narodne novine 159/98., https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1998_12_159_1953.html, pristup: 20. listopada 2022.

sredstva utroše za opće, a ne za privatno dobro. Ipak, privatni sektor nije iz te priče potpuno isključen...³⁷

Tablica 5 Iskorištenost fondova PHARE, ISPA i SAPARD u RH

VRSTA FONDA	DODIJELJENA SREDSTVA	UGOVORENA SREDSTVA	PLAĆENA SREDSTVA	UGOVORENO / DODIJELJENO	PLAĆENO / UGOVORENO
PHARE 2005	69.523.000	60.422.387	55.012.208	86,91%	91,05%
PHARE 2006	60.467.500	51.207.069	45.196.875	84,69%	88,26%
ISPA	59.000.000	56.500.184	37.430.125	95,76%	66,25%
SAPARD	25.000.000	15.425.682	11.635.802	61,70%	75,43%

*iznosi su iskazani u eurima

Izvor: izrada autorice na temelju podataka sa službene stranice Ministarstva financija: <https://mfin.gov.hr/istaknute teme/hrvatska-i-eu/eu-fondovi/izvjesca/2332>, pristup: 22. sudenoga 2022.

4. 2. 1. PHARE

Program PHARE pokrenut je 1989. godine kao pomoć Poljskoj i Mađarskoj, a zatim i drugim zemljama u razvoju višestranačke demokracije i obnovi gospodarstva po izlasku iz komunističkog sustava. Cilj programa PHARE je pripremiti države za članstvo i za potpunu primjenu pravne stečevine EU nakon pristupanja. Nakon potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju, RH je započela s korištenjem sredstava ovog programa 2005. godine. Sredstva su utrošena na gospodarsku i socijalnu koheziju, demokratizaciju i vladavinu prava, ljudska prava i nacionalne manjine...

4. 2. 2. SAPARD

SAPARD je usmjeren na projekte ruralnog razvoja te na modernizaciju i restrukturiranje poljoprivrednog sektora. SAPARD je prvi program pomoći usmjeren na ruralni razvoj i napredak

³⁷ Brebrić, T., Putevi do novca iz fondova Europske Unije, Lider, 2008. str. 7.

u poljoprivredi, čijim sredstvima zemlje korisnice upravljaju samostalno, a djeluje kao škola usvajanja zapadnoeuropskih poslovnih standarada. Za razliku od programa PHARE, temelji se na decentraliziranom upravljanju, s ciljem administrativne i institucijske prilagodbe zemlje pristupnice kojim se nastoji ublažiti probleme.³⁸ Ovim sredstvima u RH nastojalo se ublažiti razlike između ruralnih i urbanih područja, razviti osnovne ruralne infrastrukture, ostvariti napredak u poljoprivredi, pripremiti državu kandidatkinju za korištenje sredstava iz fondova Zajedničke poljoprivredne politike...

4. 2. 3. ISPA

Nakon stjecanja statusa zemlje kandidatkinje 2005. godine, RH postala su dostupna sredstva programa ISPA. Program ISPA osigurava financijska sredstva za infrastrukturna ulaganja na području prometa i zaštite okoliša, a odnosi se na ulaganja u cestovnu i željezničku infrastrukturu, upravljanje otpadnim vodama, gospodaranje krutim i opasnim otpadom te vodoopskrbu. Krajnji korisnici sredstava su trgovačka društva u državnom vlasništvu ili vlasništvu jedinica lokalne i područne samouprave na području prometa i zaštite okoliša.³⁹

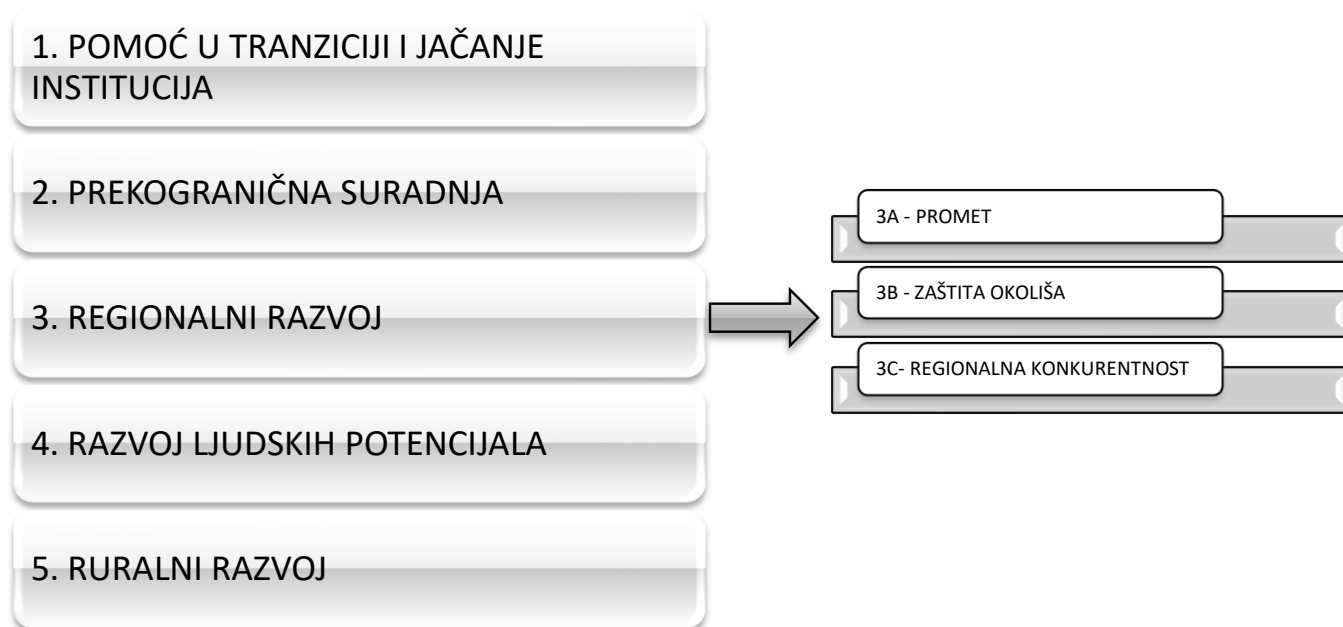
4. 2. 4. IPA

Programi PHARE, ISPA i SAPARD zamijenjeni su novim instrumentom pristupne pomoći programom IPA. Sastoji se od pet komponenti, a moguće ih je vidjeti na grafikonu 1.

³⁸ Franić, R., Bokan, N., Kumrić, O., U očekivanju SAPARD-a: Rješenja EU-a nasurot domaćim očekivanjima, 2007., Društvena istraživanja, Vol. 16, No. 4 - 5, str. 703.

³⁹ Vidjeti više na službenim stranicama: SAFU, Izvješće o korištenju pretpristupnih programa pomoći EU za razdoblje od 01. siječnja do 30. lipnja 2008. godine, 2008., dostupno na: https://www.safu.hr/datastore/filestore/10/Izvjee_o_koritenju_pretpristupnih_programa_Europske_unije_1.pdf, pristup: 14. studenoga 2022. i na službenim stranicama Ministarstva financija o kojim je projektima riječ, dostupno na: <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/hrvatska-i-eu/eu-fondovi/provedba-i-financiranje-projekata/koristenje-sredstava/ispa/2347>, pristup: 15. studenoga 2022. godine

Grafikon 1 IPA komponente



Izvor: izrada autorice

IPA predstavlja instrument EU za bespovratnu financijsku prepristupnu pomoć zemljama kandidatkinjama. RH od siječnja 2007. godine postaje korisnicom IPA programa. Njegovi opći ciljevi bili su pomoći RH u usklađivanju i primjeni europskog zakonodavstva te potaknuti promjene u gospodarskim i društvenim područjima, kako bi se ispunili ekonomski i politički kriteriji za članstvo i uspostavila odgovarajuća struktura unutar sustava javne uprave.⁴⁰

Tablica 6 Iskorištenost komponenti IPA u razdoblju od 2007. do 2013.

VRSTA FONDA	DODIJELJENA SREDSTVA	UGOVORENA SREDSTVA	PLAĆENA SREDSTVA	UGOVORENO / DODIJELJENO	PLAĆENO / UGOVORENO
IPA I	207.335.260	155.182.404	123.494.485	74,85%	79,58%
IPA II	12.519.302	11.647.256	8.103.978	93,03%	69.58%

⁴⁰ Vojnović, M., European structural funds and IPA – Instrument for pre - accession assistance, 2008., Hrvatska javna uprava, Vol. 8, No. 2, str. 2.

IPA III	330.269.029	217.969.352	105.196.467	66%	48,26%
IPA IV	94.422.000	56.169.417	39.891.597	59,49%	71,02%
IPA V	104.076.145	65.054.943	18.483.195	62,51%	28,41%
UKUPNO	748.621.736	506.023.371	295.169.722	67,60%	58,33%

*iznosi su iskazani u eurima

Izvor: izrada autorice na temelju službenih podataka sa službene stranice Ministarstva financija: <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/hrvatska-i-eu/eu-fondovi/izvjesca/2332>, pristup: 22. studenoga 2022.

4. 3. Europski strukturni i investicijski fondovi

Nakon 1. srpnja 2013. godine RH dostupan je puno širi dijapazon programa za financiranje uz značajno veće izvore i iznose financiranja. Fondovi EU podrazumijevaju instrumente financiranja projekata u svrhu provedbe pojedine javne politike EU u zemljama članicama. Europske javne politike objedinjuju se u strateške i planske europske dokumente te druge dokumente niže razine, a proizlaze iz zajedničkih prioriteta i ciljeva EU. Stoga je nužno postojanje:

1. zakonodavnog okvira prema kojem je nacionalno zakonodavstvo usklađeno s pravnom stečevinom EU. Zacrtnane ciljeve i prioritete EU, zemlje članice su dužne inkorporirati u nacionalne i regionalne programske dokumente. Potrebno je utvrditi zakonodavni okvir kojim se omogućava višegodišnje planiranje sredstava što podrazumijeva izradu nacionalnog strateškog okvira i partnerskog sporazuma uz niz odgovarajućih operativnih programa.
2. Institucionalnog okvira koji podrazumijeva da država članica ima uspostavljeni okvir za korištenje EU fondova i potrebne administrativne kapacitete kako bi provedba, nadziranje i procjena bili efikasni u smislu upravljanja i kontrole.
3. Strateškog okvira kojim su definirani ciljevi, mjere i prioriteti.
4. Kapaciteta krajnjih korisnika za optimalnu apsorpciju sredstava uz osiguravanje dovoljnog broja kvalitetnih projekata.

Zajednički naziv za fondove EU koji omogućavaju provedbu pojedinih javnih politika EU su ESI fondovi. Fondove EU sačinjava novac prikupljen od europskih građana – poreznih obveznika te se sukladno tome putem određenih pravila i procedura dodjeljuje raznim korisnicima za provedbu projekata koji doprinose ciljevima javnih politika EU. Određeni projekt dobit će potporu EU fondova, ukoliko je u skladu s europskim i nacionalnim prioritetima, a doprinosi ostvarivanju ciljeva određenih programskim dokumentima. Europske javne politike donose se za višegodišnje razdoblje i predstavljaju financijsku perspektivu. Za ovaj rad posebno su važne financijska perspektiva 2014. - 2020. koja nam je prethodila te nasljednica - financijska perspektiva 2021. – 2027.

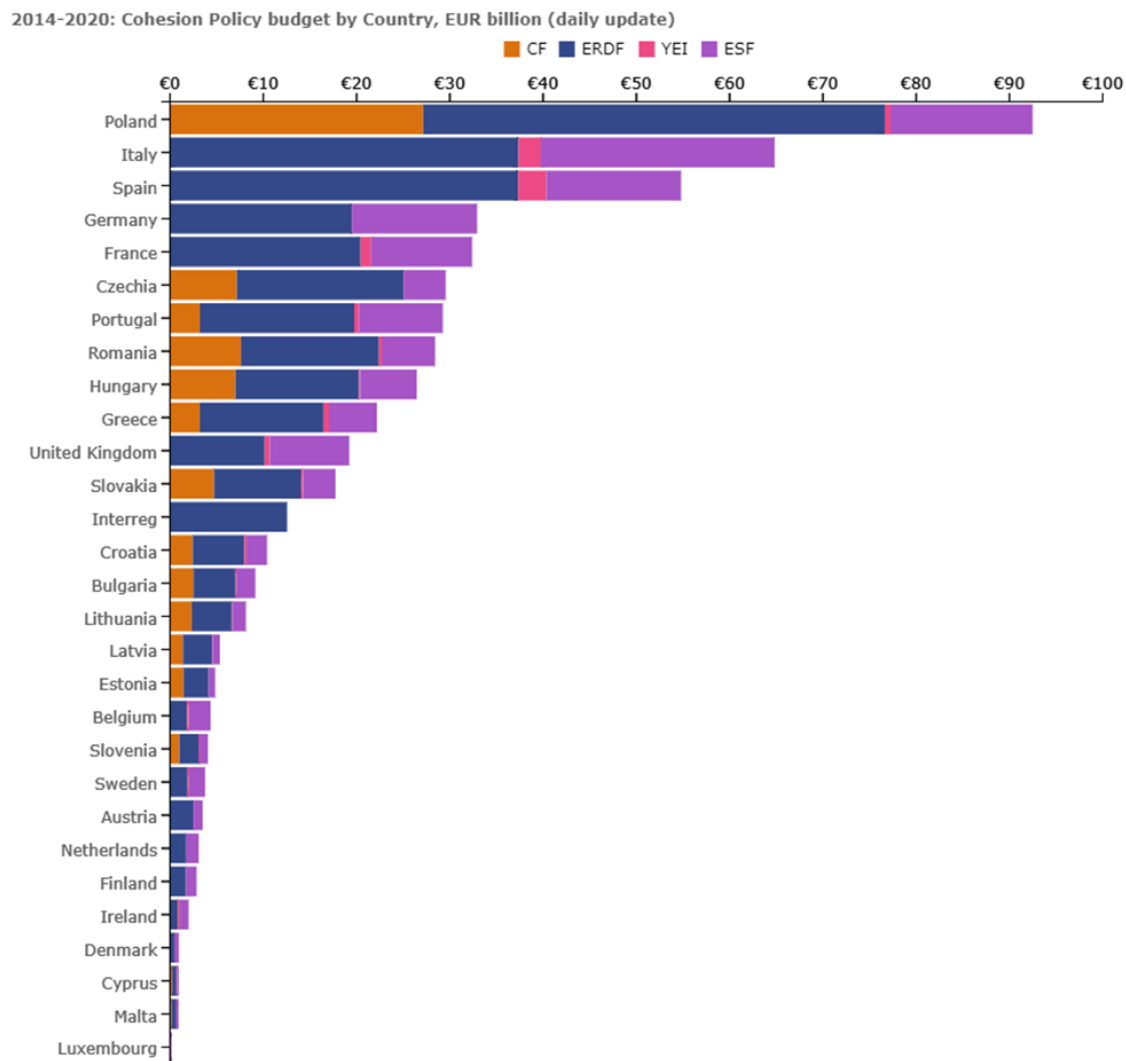
4.3.1. Europski strukturni i investicijski fondovi 2014. – 2020.

Prethodno je izneseno kako je za korištenje ESI fondova ključan strateški okvir jer se novac usmjerava na postizanje ciljeva identificiranih unutar određenog strateškog okvira. Strateški okvir EU za razdoblje 2014. - 2020. čine Kohezijska politika,⁴¹ Strategija Europa 2020⁴² i pojedine sektorske javne politike.

⁴¹ Vidjeti više na: http://europski-fondovi.eu/sites/default/files/dokumenti/Kohezijska_politika_2014_2020.pdf, pristup: 16. studenoga 2022.

⁴² Vidjeti više na: http://strukturnifondovi.hr/UserDocsImages/Documents/Strukturni%20fondovi%202014.%20%E2%80%93%202020/eu_hr.pdf, pristup: 17. studenoga 2022.

Grafikon 2 Raspodjela sredstava EU fondova u financijskoj perspektivi 2014. - 2020.



Izvor: preuzeto sa službene stranice Cohesion Open Data Platform: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>, pristup: 22. studenoga 2022.

Promotrimo li RH, strateški okvir za korištenje ESI fondova određen je Sporazumom o partnerstvu,⁴³ operativnim programima,⁴⁴ Zajedničkim nacionalnim pravilima i Zakonom o

⁴³ Vidjeti više na: https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2017/03/GLAVNI-DOKUMENT-Sporazum_o_partnerstvu_HR.pdf, pristup: 18. studenoga 2022.

⁴⁴ Popis i tekst svih operativnih programa 2014. – 2020. vidjeti na: https://strukturnifondovi.hr/dokumenti/?doc_id=533&fondovi=esi_fondovi, pristup: 21. studenoga 2022.

ustanovi institucionalnog okvira za korištenje ESI fondovima u RH za razdoblje 2014. - 2020.⁴⁵ te uredbama koje propisuju nadležnost pojedinih tijela za svaki ESI instrument.⁴⁶ Partnerski sporazum definira nacionalnu strategiju za korištenje ESI fondova te opisuje na koji način će RH pristupiti ispunjavanju zajedničkih ciljeva Strategije Europa 2020 uz pomoć sredstava iz proračuna EU. Operativni programi su dokumenti kojima se podrobnije opisuju i razrađuju mjere i aktivnosti za učinkovitu provedbu i korištenje ESI fondova. RH je donijela četiri takva programa, a aktivnosti unutar svakog operativnog programa financiraju se iz odgovarajućeg ESI fonda:

- Kohezijski fond (KF)
- Europski fond za regionalni razvoj (EFRR)
- Europski socijalni fond (ESF)
- Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR)
- Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR)

Tablica 7 Alokacija sredstava iz ESI fondova za RH 2014. - 2020.

ESI FOND	ALOKACIJA SREDSTAVA
Kohezijski fond (KF)	2.130.755.644
Europski fond za regionalni razvoj (EFRR)	4.700.499.588
Europski socijalni fond (ESF)	1.621.046.414
Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR)	2.026.222.500
Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR)	252.643.138
UKUPNO	10.731.167.284

*iznosi su iskazani u eurima

Izvor: službena stranica ESI fondova: <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/esi-fondovi-2014-2020/>, pristup: 23. studenoga 2022.

⁴⁵ Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za korištenje Europskim strukturnim i investicijskim fondovima u RH u financijskom razdoblju 2014. - 2020. br. NN 92/14

⁴⁶ Detaljnije o kojem zakonodavnim izvorima je riječ vidjeti na: https://strukturnifondovi.hr/dokumenti/?doc_id=503&fondovi=esi_fondovi, pristup: 22. studenoga 2022.

Na 161. sjednici Vlade RH predstavljeno je Izvješće o stanju iskorištenosti sredstava ESI fondova u RH koje je potom usvojeno.⁴⁷ Iz ESI fondova za razdoblje 2014. – 2020. godina RH je na raspolaganju ukupno 10,73 milijardi eura (80,85 mlrd. kuna). Do 20. listopada 2022. godine ugovoreni su projekti u vrijednosti od 13,73 milijardi eura (103,44 mlrd. kuna), odnosno 127,93% dodijeljenih sredstava. Ukupno je isplaćeno 8,35 milijardi eura (62,91 mlrd. kuna), odnosno 77,81% dodijeljenih sredstava te je ovjereno 6,90 milijardi eura (52,02 mlrd. kuna), odnosno 64,34% dodijeljenih sredstava. Ukoliko sagledamo izvornu alokaciju ESI sredstava 2014. – 2020. u iznosu od 10,73 milijarde eura na koju nadodamo 763,17 milijuna eura iz REACT EU te 597,56 milijuna eura koje su dodane u Program Ruralnog razvoja, ukupna alokacija do 2023. godine je 12,09 milijardi eura. U razdoblju od 2013. godine do 20. listopada 2022. razlika između uplaćenih sredstava iz proračuna EU u proračun RH i sredstava uplaćenih iz proračuna RH u proračun EU iznosi 55,52 milijardi kuna u korist proračuna RH. Uključujući i uplaćeni predujam za Nacionalni plan oporavka i otpornosti, RH je u plusu 66,92 milijardi kuna.

4.3.2. Europski strukturni i investicijski fondovi 2021. – 2027.

ESI fondovi i dalje ostaju glavni instrument za ispunjenje ciljeva kohezijske politike.⁴⁸ To su:

- Kohezijski fond: doprinosi općem cilju jačanja ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije EU pružanjem financijskih doprinosa u područjima okoliša i transeuropskih mreža u području prometne infrastrukture (TEN-T). Dakle, obuhvaćena su ulaganja u području prometa i okoliša uz poseban naglasak na obnovljivoj energiji te ulaganja u TEN – T. KF reguliran je sektorskom Uredbom (EU) 2021/1058 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu.⁴⁹

⁴⁷ Sjednica Vlade RH održana je 27. listopada 2022. godine u 12:00 sati u Nacionalnoj i sveučilišnoj knjižnici. Informacije su dostupne na službenoj stranici Vlade RH: <https://vlada.gov.hr/> i na službenoj stranici Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU: <https://razvoj.gov.hr/>, pristup: 25. studenoga 2022.

⁴⁸ Uz sve navedene programe, novi prijelazni mehanizam pomoći je REACT-EU. REACT-EU (*Recovery Assistance for Cohesion and the Territories of Europe*) se nastavlja na mjere odgovora na krizu uzrokovanu pandemijom koronavirusa, a doprinijet će zelenom, digitalnom i održivom oporavku gospodarstva. REACT-EU osigurava dodatna sredstava u razdoblju 2021. – 2022. za sve države članice EU iz mehanizma *Next Generation EU*. Države članice mogu koristiti proračun REACT-EU za ESF, Europski fond za regionalni razvoj (uključujući prekograničnu suradnju u okviru ETC-a), Fond za europsku pomoć najpotrebitijima (FEAD) i Inicijativu za zapošljavanje mladih.

⁴⁹ Tekst vidjeti u Uredba (EU) 2021/1058 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu, Službeni list EU, L 231/60

- **Europski fond za regionalni razvoj:** ulaganja u infrastrukturu, istraživanje i inovacije, produktivna ulaganja u mala i srednja poduzeća i ulaganja usmjerena na očuvanje postojećih i otvaranje novih radnih mjesta, opremu, softver i nematerijalnu imovinu te umrežavanje, suradnju i razmjenu iskustva. Osim ulaganja putem EFRR-a programiraju se i sredstva dostupna u okviru Fonda za pravednu tranziciju (FPT). Namijenjen je pomoći pri otklanjanju glavnih regionalnih neuravnoteženosti u EU. EFRR reguliran je sektorskom Uredbom (EU) 2021/1058 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu.

- **Europski socijalni fond plus (ESF+):** podupire se veći pristup zaposlenju, modernizaciji institucija i usluga tržišta rada, promiče rodno uravnoteženo sudjelovanje na tržištu rada, promiče prilagodbe radnika, poduzeća i poduzetnika promjenama, veću kvalitetu, uključivost i djelotvornost sustava obrazovanja i osposobljavanja te njihovu relevantnost za tržište rada, promiče jednaki pristup kvalitetnom i uključivom obrazovanju i osposobljavanju s naglaskom na skupine u nepovoljnom položaju, promiče cjeloživotno učenje. Promicanje i stvaranje uključivih i povezanih društava u kojima se nastoji iskorijeniti siromaštvo te se ostvaruju načela utvrđena u Europskom stupu socijalnih prava. ESF+ reguliran je sektorskom Uredbom (EU) 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o uspostavi Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1296/2013.⁵⁰

- **Fond za pravednu tranziciju:** produktivna ulaganja u mala i srednja poduzeća, ulaganja u aktivnosti istraživanja i inovacija te poticanje prijenosa naprednih tehnologija; ulaganja u uvođenje tehnologije i infrastrukture za čistu energiju po pristupačnoj cijeni i smanjenje emisija stakleničkih plinova; ulaganja u digitalizaciju; ulaganja u unapređenje kružnog gospodarstva te ulaganja u dokvalifikaciju i prekvalifikaciju radnika. FPT reguliran je sektorskom Uredbom (EU) 2021/1056 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o uspostavi Fonda za pravednu tranziciju.⁵¹ FPT je uklobljen u zakonodavni paket za

⁵⁰ Tekst vidjeti u Uredba (EU) 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o uspostavi Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1296/2013., Službeni list EU, L 231/21

⁵¹ Tekst vidjeti u Uredba (EU) 2021/1056 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o uspostavi Fonda za pravednu tranziciju, Službeni list EU, L 231/1

Kohezijsku politiku, koja je glavni instrument politike EU za uklanjanje regionalnih razlika, potporu društveno – ekonomski najugruženijim područjima u procesu tranzicije prema klimatskoj neutralnosti.

Tablica 8 Financijska alokacija sredstava za RH 2021. - 2027.

KOHEZIJSKA POLITIKA (9,58 milijardi)	
Europski socijalni fond plus (ESF +)	1.98 milijardi eura
Kohezijski fond (KF)	1.55 milijardi eura
Europski fond za regionalni razvoj (EFRR)	5.54 milijardi eura
Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR)	0.24 milijarde eura
Fondovi za unutarnju sigurnost, azil i migracije	0.28 milijarde eura
Zajednička poljoprivredna politika (4,7 milijardi)	
Europski fond za jamstva u poljoprivredi (EFJP)	2.6 milijardi eura
Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR)	2.1 milijardi eura
Next generation Europe (9,4 milijardi)	
Fond za oporavak i otpornost	8.3 milijarde eura
REACT EU	750 milijuna eura
Fond za pravednu tranziciju	387 milijuna eura

Izvor: izrada autorice na temelju službene stranice ESI fondova, <https://strukturnifondovi.hr/>, pristup: 23. rujna 2022.

Kohezijska politika predviđa višegodišnja ulaganja uglavnom usmjerena na manje razvijene zemlje i regije kako bi se potaknula socijalna, gospodarska i teritorijalna kohezija članica EU. Pet novih ciljeva politike koji odražavaju glavne prioritete EU:

1. konkurentnija i pametnija Europa, promicanjem inovativne i pametne gospodarske transformacije i regionalne povezanosti informacijsko – komunikacijskom tehnologijom (dalje u tekstu: IKT)

2. zelenija i otpornija Europa s nisko - ugljičnim prijelazom prema nula - ugljičnom gospodarstvu, promicanje prelaska na čistu i pravednu energiju, zelenih i plavih ulaganja, kružnog gospodarstva, ublažavanje i prilagodbe klimatskim promjenama, prevencije i upravljanje rizicima te održivi urbani razvoj
3. povezanija Europa jačanjem mobilnosti
4. Europa s istaknutijom socijalnom i uključivom komponentom provedbe Europskog stupa socijalnih prava
5. Europa bliža građanima poticanjem održivog i integriranog razvoja svih vrsta područja te lokalnih inicijativa

Na osnovi ovakvih prioriteta omogućava se ublažavanje dugoročnih socijalnih i gospodarskih posljedica pandemije koronavirusa te se pomaže funkcioniranju jedinstvenog tržišta. Sredstva namijenjena državama članicama dostupna u financijskom razdoblju 2021. - 2027. dodjeljuju se iz dva izvora. Uobičajen je Višegodišnji financijski okvir (VFO) koji se programira za sedmogodišnje razdoblje, dok je drugi izvor novost, nastao zbog krize uzrokovane koronavirusom. Taj je izvor EU sljedeće generacije (*Next Generation EU*; NGEU). Općenito govoreći u pogledu EU fondova sredstva u proračunu EU najveća su do sada i iznose 1 824,3 milijardi eura, a za RH je na raspolaganju više od 25 milijardi eura u tekućim cijenama.⁵² Sredstva dodijeljena RH za financijsko razdoblje 2021. - 2027. u tekućim cijenama iznose više od 14 milijardi eura iz VFO-a te nešto više od 11 milijardi eura iz NGEU.⁵³

⁵² Nakon što je Europski parlament dao svoju suglasnost, Vijeće EU je 17. prosinca 2020. donijelo Uredbu kojom se utvrđuje Višegodišnji financijski okvir (VFO) EU za razdoblje 2021. – 2027. Uredbom se za 27 država članica EU predviđa dugoročni proračun od 1074,3 milijarde eura u cijenama iz 2018., u što je uključen i Europski razvojni fond. Zajedno s instrumentom za oporavak *Next Generation EU* od 750 milijardi eura. Tekst Uredbe u službenom listu EU: Uredba Vijeća (EU, Euratom) 2020/2093 od 17. prosinca 2020. kojom se utvrđuje Višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027., Službeni list EU, L1 433/11

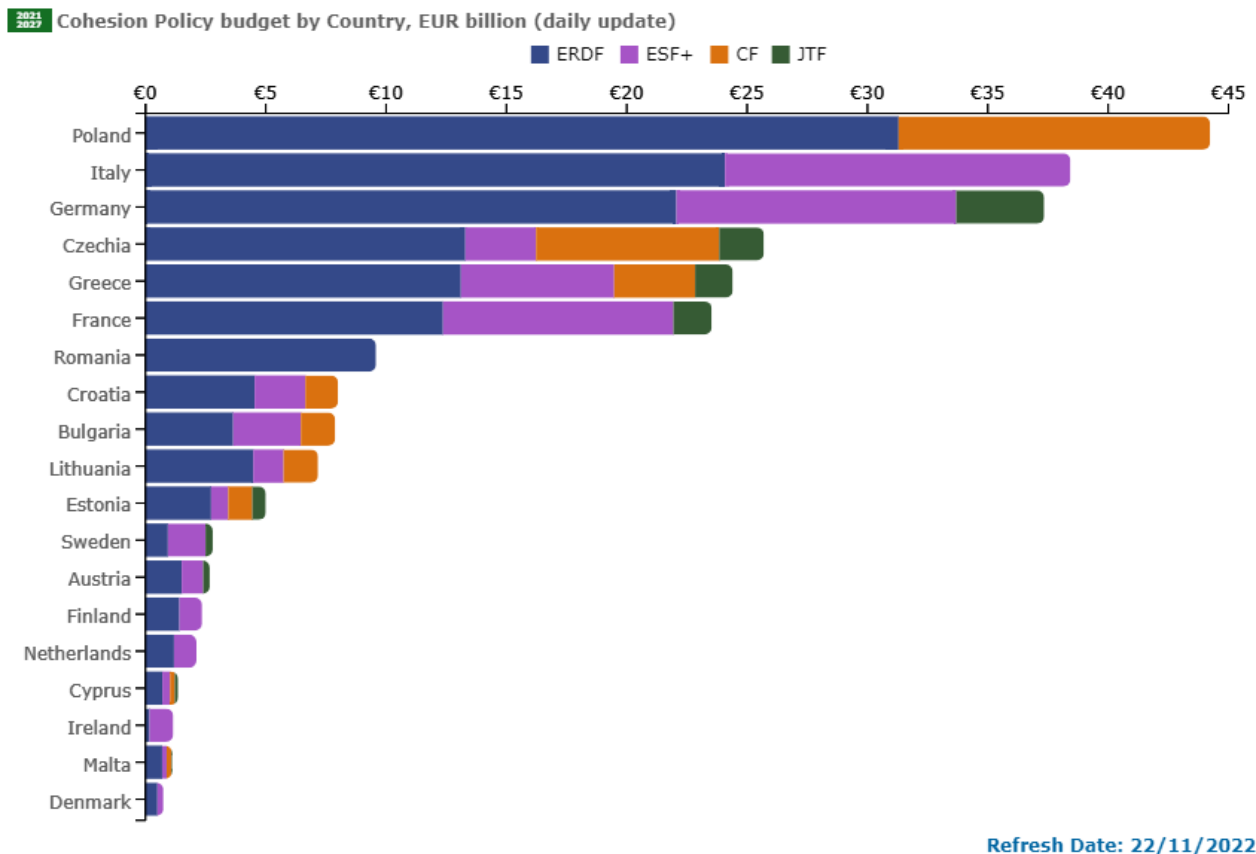
⁵³ Podaci su preuzeti sa službene stranice ESI fondova, <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/eu-fondovi-2021-2027/>, pristup: 17. studenoga 2022.

Tablica 9 Višegodišnji financijski okvir 2021. - 2027. i Next Generation EU

	VFO	<i>Next Generation EU</i>	UKUPNO
1. Jedinstveno tržište, inovacije, digitalizacija	132.781	10.600	143.381
2. Kohezija, otpornost i vrijednosti	377.768	721.900	1.099.688
3. Prirodni resursi i okoliš	356.374	17.500	373.874
4. Migracije i upravljanje granicama	22.671	-	22.671
5. Sigurnost i obrana	13.158	-	13.158
6. Susjedstvo i svijet	98.419	-	98.419
7. Europska javna uprava	73.102	-	73.102
UKUPNO VFO:	1.074.300	750.000	1.824.300
*Svi iznosi u milijardama eura prema cijenama iz 2018. godine			

Izvor: izrada autorice na temelju službene stranice EK, https://ec.europa.eu/info/index_hr, pristup: 24. rujna 2022.

Gragikon 3 Raspodjela sredstava EU fondova u financijskoj perspektivi 2021. - 2027.



Izvor: preuzeto sa službene stranice Cohesion Open Data Platform: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>, pristup: 22. studenoga 2022.

Uz ranije navedene sektorske uredbe za svaki pojedini fond u lipnju 2021. s retroaktivnim djelovanjem od 01. siječnja 2021., na snagu je stupila i krovna uredba kojom se regulira priprema i provedba fondova koji iz nje proizlaze - Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike⁵⁴ (dalje u tekstu: Uredba o zajedničkim odredbama /

⁵⁴ Detaljnije vidjeti tekst i odredbe Uredbe (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus,

Common Provisions Regulation; CPR). Osim već spomenutih fondova Kohezijske politike (EFRR, KF, ESF+ i FPT), CPR pokriva i fondove koji nisu u nadležnosti Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova EU (dalje u tekstu: MRRFEU). Vlada RH je na sjednici 5. studenoga 2020. donijela Odluku o operativnim programima vezanim za Kohezijsku politiku za financijsko razdoblje EU 2021. – 2027. u RH i tijelima zaduženima za njihovu pripremu.⁵⁵ U RH određeni su sljedeći programi u okviru Kohezijske politike:

- Program Konkurentnost i kohezija 2021. - 2027. (PKK); financiran iz EFRR i KF
- Program Učinkoviti ljudski potencijali 2021. – 2027. (PULJP); financiran iz ESF+
- Integrirani teritorijalni program 2021. – 2027. (ITP); financiran iz EFRR, KF te FPT.

MRREEU pripremalo je Operativni programa Konkurentnost i kohezija 2021. - 2027. i Integrirani teritorijalni program 2021. - 2027. dok je MROSP izradilo Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2021. - 2027. Izrada programskih dokumenata na nacionalnoj razini temelji se jednako na EU prioritetima kao i prioritetima same države članice. Proces izrade programskih dokumenata odvija se putem pregovaračkog postupka, kako na nacionalnoj razini temeljem prioritizacije investicijskih potreba između svih sektora, tako i temeljem neformalnog i formalnog dijaloga između države članice i EK. MRRFEU u koordinaciji i suradnji s EK, nadležno je tijelo za izradu strateških programskih dokumenata nacionalne razine za financijsko razdoblje 2021. - 2027. te za programiranje nove generacije programskih dokumenata i pripremu institucionalnog okvira za postupak izrade. Važan element i strateški okvir koji je bilo potrebno uzeti u obzir prilikom definiranja broja i sadržaja programa jesu i smjernice koje proizlaze iz Nacionalne razvojne strategije 2030 (NRS).⁵⁶ Strateški okvir NRS-a 2030 definiran je na sljedeći način:

- ✓ Prepoznatljiva Hrvatska
- ✓ Ekonomski stabilna i učinkovita Hrvatska
- ✓ Konkurentna, poduzetna i inovativna Hrvatska

Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike, Službeni list EU, L 231/159

⁵⁵ Tekst Odluke vidjeti na: <https://struktturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2021/12/2021602.pdf>, pristup: 17. studenoga 2022.

⁵⁶ Detaljnije utvrđene strateške prioritete vidjeti u: Nacionalna razvojna strategija RH do 2030. godine, NN 13/2021

- ✓ Sigurna Hrvatska
- ✓ Zelena Hrvatska
- ✓ Povezana Hrvatska
- ✓ Uključiva Hrvatska
- ✓ Hrvatska naprednih regija (rast i radna mjesta za regije).

RH prednjači u EU po broju strateških dokumenata na svim razinama upravljanja, no praćenje i evaluacija (*ex-ante*, *ex-post*, interna) kao važni segmenti upravljanja su zanemarene. Pretežito se izrađuju samo obavezne i propisane evaluacije, a malo se pozornosti posvećuje dobivenim rezultatima i preporukama za daljnje djelovanje. Zadaće prema EU, vezano za korištenje bespovratnih sredstava EU fondova, uključuju i vrednovanje provedbe nacionalnih operativnih programa. Uspješnost provedbe operativnog programa ovisi o EU projektima odabranim za sufinanciranje. O prethodnoj uspješnosti programa u jednom financijskom razdoblju ovisi i planiranje programa narednog financijskog razdoblja. Evaluacija je izuzetno važan i snažan alat koji podupire djelotvorno upravljanje, donošenje odluka, odgovornost za korištenje resursa te ostvarivanje rezultata.⁵⁷ Zakonom o institucionalnom okviru za korištenje fondova EU u RH⁵⁸ uspostavljen je institucionalni okvir za korištenje fondova EU podijeljenim upravljanjem za financijsko razdoblje 2021. – 2027., a sukladno članku 5. točke 4. Zakona, MRRFEU izradilo je prijedlog Uredbe o funkcijama, zadaćama i odgovornosti Koordinacijskog tijela u institucionalnom okviru za korištenje fondova EU u RH u financijskom razdoblju od 2021. do 2027. godine.⁵⁹ Zakonom se propisuju osnovne funkcije Koordinacijskog tijela, dok se njegove zadaće i odgovornost utvrđuju Uredbom Vlade RH, a sukladno Zakonu i mjerodavnim pravnim propisima EU. EK je 24. kolovoza 2022. godine usvojila Sporazum o partnerstvu s RH za financijsko razdoblje 2021. – 2027.

⁵⁷ Službene stranice Lider media: <https://lidermedia.hr/poslovna-scena/hrvatska/hrvatska-prva-u-eu-po-broju-i-opseznosti-strateskih-dokumenata-a-sada-uvodi-red-u-vrednovanje-njihovih-ucinaka-139805>, pristup: 10. siječnja 2023.

⁵⁸ Odredbe zakona vidjeti u Zakon o institucionalnom okviru za korištenje fondova EU u RH, NN 116/21

⁵⁹ Uredba o funkcijama, zadaćama i odgovornosti Koordinacijskog tijela u institucionalnom okviru za korištenje fondova EU u RH u financijskom razdoblju od 2021. do 2027. godine, NN 96/2022

4.4. Programi Unije

Programi Unije obuhvaćaju niz aktivnosti koje usvaja EU radi promicanja suradnje među državama članicama u sektorskim područjima povezanim sa zajedničkim politikama. Značajna razlika u odnosu programa Unije i ESI fondova, je među korisnicima gdje za natječaje programa Unije konkuriraju prijavitelji iz svih država članica EU i zemalja pristupnica, u nekim slučajevima i šire. U tablici niže je pregled ključnih razlika između programa Unije i ESI fondova.

Tablica 10 Razlike između Programa Unije i ESI fondova

KRITERIJ	PROGRAMI UNIJE	ESI FONDOVI
CILJ	Promicanje suradnje država članica u različitim područjima zajedničkih politika EU.	Provedba pojedinih javnih politika EU u državama članicama
PRAVNA OKVIRI	Posebna pravna osnova i provedbena pravila za svaki od programa	Uredba o zajedničkim pravilima (CPR) i sektorske uredbe za pojedine fondove
UPRAVLJANJE	Centralizirani model provedbe prilikom kojeg EK izravno upravlja, iznimni su slučajevi decentraliziranog modela kada se provedbene strukture prenose na nacionalna tijela	Podijeljeno upravljanje prilikom kojeg su države članice odgovorne za provedbu – raspisivanje natječaja na nacionalnoj razini, raspodjelu sredstava, upravljanje rashodima...
OBJAVA NATJEČAJA / POZIVA	Na portalu za financiranje i natječaje Europske komisije - Funding & tender opportunities (https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/home)	Objave na stranicama nacionalnih tijela zaduženih za provedbu određenog fonda
DODJELA SREDSTAVA	Temeljem pojedinačnih podnesenih projektnih prijedloga o čijem raspisivanju odlučuju nadležna tijela EK.	Natječaji su raspisani u skladu s Višegodišnjim financijskim okvirom , zatim Sporazumom o partnerstvu, operativnim programima odobrenim od EK...

Izvor: izrada autorice na temelju službenih internetskih stranica EU, https://european-union.europa.eu/index_hr i službene stranice ESI fondova <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/programi-unije/programi-unije-2021-2027/>, pristup: 24. studenoga 2022.

Programi su u pravilu otvoreni državama članicama EU, ali neke od programa mogu koristiti države kandidatkinje za članstvo radi upoznavanja sa sektorskim politikama, radnim metodama i kao priprema za punopravno članstvo. Većina Programa Unije provodi se prema centraliziranom modelu provedbe u kojem su za financijsko upravljanje i provedbu odgovorna tijela EK. Moguća je provedba programa i decentraliziranim modelom, ali tada se provedbene strukture prenose na nacionalno tijelo. Takav je slučaj u okviru decentraliziranih aktivnosti programa Erasmus +, nacionalno tijelo predstavlja Agencija za mobilnosti i programe EU (AMPEU), dok financijski nadzor ili reviziju provode ili nadziru EK, OLAF i Europski revizorski sud.

Tablica 11 Programi Unije 2021. - 2027.

BILTEN
Carina
Digitalna Europa
EU snage solidarnosti
EU za zdravlje
Fiscalis
Građani, jednakost, prava i vrijednosti
Kreativna Europa
LIFE
Mehanizam Unije za civilnu zaštitu
Obzor Europa
Periklo IV
Program jedinstvenog tržišta
Program Pravosuđe
Program Unije za borbu protiv prijevara
Svemirski program Unije

Izvor: izrada autorice na temelju službene stranice ESI fondova, <https://strukturnifondovi.hr/>, pristup: 25. studenoga 2022.

5. UPRAVLJANJE PROJEKTIMA

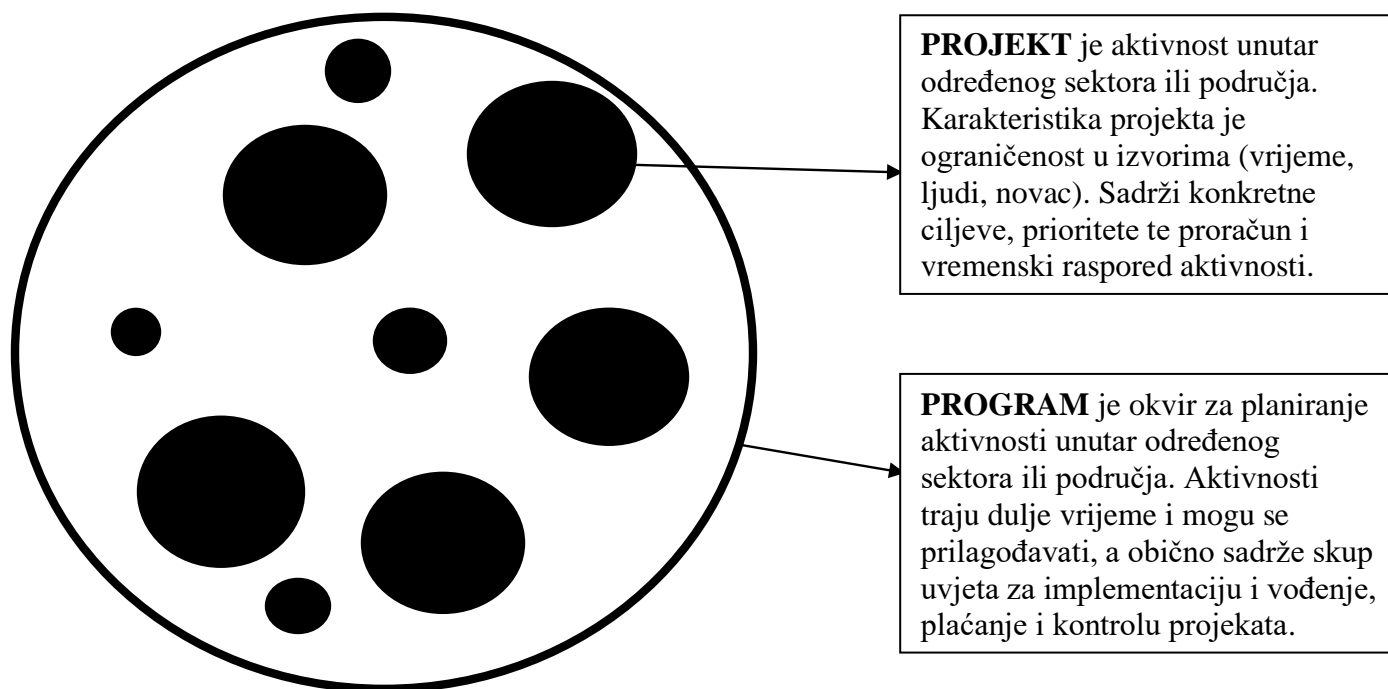
Projekt podrazumijeva skup aktivnosti koji treba dovesti do željene promjene u određenom vremenskom razdoblju.⁶⁰ Stoga, projekt obuhvaća provedbu prethodno planiranih aktivnosti i zadataka da bi se ostvario određeni cilj u postavljenom vremenskom slijedu s određenim sredstvima (proračun), koristeći određene fizičke i ljudske resurse. Prema Bublji projekt je vremenski određeni skup aktivnosti koji za cilj ima proizvodnju jedinstvenog rezultata tzv. proizvoda. Projekt je gotovo idealan organizacijski okvir za postizanje strateških ciljeva organizacije.⁶¹ Iz dosad navedenog moguće je zaključiti kako svaki projekt ima početak, trajanje i završetak. U kontekstu ovog rada važno je istaknuti i razliku između projekta i programa. Program je širi pojam i čini ga skup projekata čiji ciljevi u sprezi doprinose zajedničkom općem cilju. Programi mogu uključivati elemente povezanog rada koji je izvan opsega zasebnih projekata iz programa. Projekt može, ali ne mora biti dio nekog programa, ali program uvijek ima projekte.⁶² Program sadrži okvir za planiranje aktivnosti unutar određenog sektora ili područja. Aktivnosti traju dulje vrijeme i mogu se prilagođavati, a obično sadrže skup uvjeta za implementaciju i vođenje, plaćanje i kontrolu projekata koji se održavaju unutar programa.

⁶⁰ Thackeray, V., Što je to projekt?, IM-33 (1-2) 2002., str. 57.

⁶¹ Buble, M., Projektni menadžment, Dugopolje, Minerva, 2010., str. 1.

⁶² Hauc, A., Projektni menadžment i projektno poslovanje, M.E.P Consult, Zagreb, 2007., str. 84.

Slika 3 Odnos programa i projekta



Izvor: izrada autorice

Projekte razlikujemo ovisno o primjenjivanom kriteriju, oni se mogu razlikovati po sadržaju, broju zemalja koje sudjeluju, broju ljudi, prema trajanju... Privremenost projekta ne predstavlja nužno i njegovu kratkotrajnost. Upravo suprotno projekt se pokreće s ciljem postizanja trajnog ishoda.⁶³ Upravljanje projektom je disciplina u začetima, a postojeća znanja i vještine rezultat su prakse. Upravljanje projektima – projektni menadžment je praksa pokretanja, planiranja, izvršavanja, nadzora i zaključivanja (završavanja) rada tima koji su zajedno stremili k postizanju određenih ciljeva te se odnosi na zadovoljavanje određenih kriterija uspjeha u nekom vremenskom periodu.⁶⁴ Temeljni izazov projektnog menadžmenta je ostvarenje postavljenih ciljeva EU projekta uz unaprijed postavljena ograničenja (kvaliteta, proračun, vrijeme).

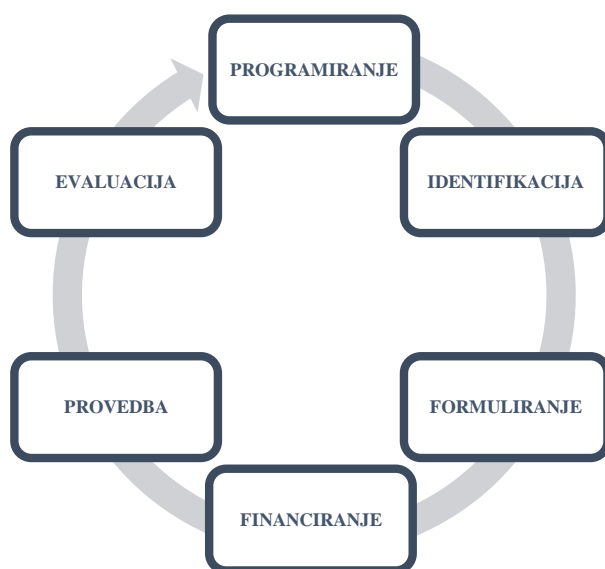
⁶³ Vodič kroz znanje o upravljanju projektima – IV. Izdanje, Project Management Institut, 2008., str. 5.

⁶⁴ Omazić, M. A., Baljkas, S., Projektni menadžment, Sinergija, 2005., str. 8.

5.1. Upravljanje projektim ciklusom

Povlačenje sredstava iz EU fondova je put od projektne ideje do gotovog projekta. Proces je metodološki strukturiran kroz dvije cjeline, a to su upravljanje projektim ciklusom (PCM – *Project Cycle Management*) i pristup logičke matrice. Upravljanje projektim ciklusom je naziv cjelokupnog procesa čiji je rezultat provedba projekta u sklopu objavljenog natječaja. Upravljanje projektim ciklusom je metodologija pripreme, provedbe i evaluacije programa i projekata, koja se temelji na integriranom pristupu te pristupu logičke matrice.⁶⁵ Ovaj proces je važan jer su najčešće projekti loše planirani i pripremljeni bez važnosti za korisnike, rizici se nedovoljno uzimaju u obzir, ignoriraju se čimbenici koji utječu na dugoročnu održivost projekta, a prethodna iskustva i pouke rijetko se ugrađuju u nove programe i praksu.⁶⁶ Upotrebom metode *result based* koja se temelji na samoj projektnoj ideji spomeniti problemi su riješeni. *Result based* metoda umjerena je *outpute* i ne slijedi slijepo metodu logičkog pisanja. Ciklus se sastoji od sljedećih faza grafički prikazanih niže.

Grafikon 4 Upravljanje projektim ciklusom



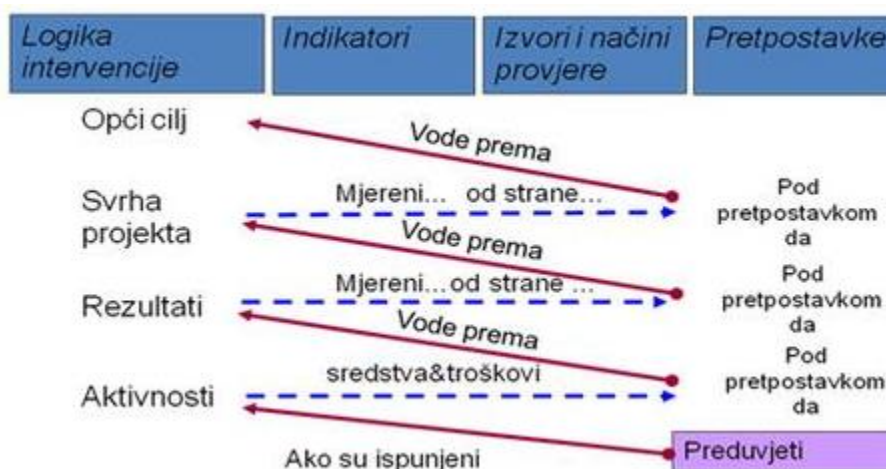
Izvor: izrada autorice

⁶⁵ Službena stranica Instituta za razvoj i međunarodne odnose (IRMO), <https://irmo.hr/4-upravljanje-projektim-ciklusom/>, pristup: 25. studenoga 2022.

⁶⁶ EU projekti info, <https://www.eu-projekti.info/>, pristup: 25. studenoga 2022.

Kako bi projekt činio kompaktnu i suvislu cjelinu s analitičkim pristupom planiranja i upravljanja izrađuje se logička matrica. Logička matrica omogućava praćenje provedbe i evaluaciju projekta jer sadrži objektivno provjerljive pokazatelje i načine provjere. Logička matrica je strukturirana u obliku tablice koja sadrži osnovne karakteristike projekta. Ona predstavlja logično razmišljanje i stvorena je kako bi svima mogla poslužiti za definiranje specifične projektne ideje, a sadrži opće i posebne ciljeve, rezultate, aktivnosti, ključne dionike, sredstva, pretpostavke za provedbu, objektivno provjerljive pokazatelje i projektne rizike.⁶⁷

Grafikon 5 *Struktura logičke matrice*



Izvor: Večernji list, <https://www.vecernji.hr/vijesti/kako-izraditi-logicku-matricu-razvojnog-projekta-559640>, pristup: 25. studenoga 2022.

5.2. Kako do EU fondova?

Sam postupak apliciranja za sredstva EU fondova često je glavna prepreka dobivanju sredstava. Kod korisnika često postoji nedoumica kako uopće u njima sudjelovati, koji fond, cilj ili mjeru odabrati, kako napisati projektnu dokumentaciju i prijaviti projekt te na koji način izvršiti samu predaju projekta i kome. Također krajnji korisnici sredstava iz fondova često ne shvaćaju problematiku samih fondova i važnosti regionalnog razvoja, niti su upoznati s njihovim utjecajem,

⁶⁷ Plavi ured, Zagreb za poduzetnike, <https://plaviured.hr/sto-logicka-matrica/>, pristup: 25. studenoga 2022.

a koordinacija na regionalnoj razini često nedostaje. Također, često ne postoji jedna *info* točka gdje bi mogli dobiti sve potrebne informacije.⁶⁸ U tablici 12 napravljen je pojednostavljeni pristup kako do EU fondova u 3 koraka.

Tablica 12 Kako do EU fondova?

1. INFORMIRANJE O MOGUĆNOSTIMA FINANCIRANJA	2. PRETRAŽIVANJE NATJEČAJA	3. PROUČAVANJE I PRIPREMA NATJEČAJNE DOKUMENTACIJE
<ul style="list-style-type: none"> - Operativnim programima definirana su sva područja koja se mogu financirati iz EU fondova - Ako projektna ideja ne pripada području operativnog programa, neće se financirati iz EU fondova - Pronalazak adekvatnog natječaja 	<ul style="list-style-type: none"> - Na web portalu www.strukturnifondovi.hr možete pretraživati natječaje koji su trenutno otvoreni - Korištenjem filtera, natječaje možete pretraživati prema različitim kategorijama - Osim otvorenih natječaja, moguće je pronaći prethodno objavljene zatvorene natječaje, ali i najave natječaja - Ako među otvorenim i najavljenim natječajima nema odgovarajućeg natječaja, provjerite Indikativni godišnji plan natječaja 	<ul style="list-style-type: none"> - proučiti svu natječajnu dokumentaciju i priložene obrasce te pripremiti projektni prijedlog prema uputama - Najvažnije su upute za prijavitelje - Cjelokupnost natječajne dokumentacije osnovni je preduvjet za sudjelovanje u daljnjoj evaluaciji (rokovi, nadležno tijelo)...

Izvor: izrada autorice

S obzirom na izvore EU financiranja razlikujemo različite forme / obrasce za prijavu projektnih ideja. Međutim i s obzirom na razlike, svi projekti koji se prijavljuju slijede pravila upravljanja projektnim ciklusom kroz alate logičke matrice te podliježu ocjenjivanju projektnih prijedloga -

⁶⁸ Radat, D., Dušak, V., Informacijsko komunikacijska tehnologija – poticajni čimbenik iskoristivosti fondova EU za poticanje regionalnog razvoja, 2009., Zagreb, Politička kultura, str. 138.

ocjenjivanjem prijavitelja i projektne ideje. Kako bismo zadovoljili preduvjete prihvatljivosti prijavitelja i predloženih aktivnosti potrebno je temeljito čitati natječaj. Svaka kvalitetna prijava za EU fondove, stoga sadrži:

- ✓ opis relevantnosti predloženih aktivnosti
- ✓ ispunjene preduvjete bez kojih projekt ne može početi
- ✓ kvalitetna rješenja za probleme ciljne skupine ili područja
- ✓ zrelost projekta koja se odnosi na pripremljenost tehničke dokumentacije
- ✓ partnerstvo u provedbi
- ✓ opis metodologije i indikatora
- ✓ dodanu vrijednost (ostvariti vrijednosti koje nisu definirane u ciljevima)
- ✓ održivost rezultata (financijska, institucionalna i ekološka)
- ✓ analizu rizika, mjere prevencije i korekcije
- ✓ razrađeni proračun i opravdanost troškova.

6. IZAZOVI U PRIJAVI I PROVEDBI EU PROJEKTA

Općenito, upravljanje programima EU fondova u RH je visoko birokratizirano, a neizvjesnost, prenormiranost i visoka razina administrativnih zahtjeva u provedbi EU projekata problem je s kojim se suočavaju korisnici EU fondova iz svih sektora (jedinice lokalne samouprave, fakulteti i studentski centri, poduzetnici itd.).⁶⁹ Kao jedan od najvećih problema korisnici navode administrativno opterećenje kojem su podvrgnuti, a koje neki nazivaju i administrativnim nasiljem. Riječ je o neopravdanim ili nejasnim zahtjevima provedbenih tijela koje moraju ispuniti u kratkom roku i u uvjetima konstantne nesigurnosti da nešto nisu dovoljno dobro ili dovoljno jasno napravili.⁷⁰ Birokratsko funkcioniranje nije predviđeno za specifičan oblik organizacije, tako su birokratskim disfunkcijama podložni EU projekti prilikom prijave i provedbe. Štoviše, EU projekti nastaju, prijavljuju se, provode i nadziru u okviru različitih organizacija. Iako, postoji izvjesna formalna struktura prilikom prijave i provedbe EU projekta, ne trebamo zaboraviti neformalnu – organizacije su sačinjene od ljudi. Disfunkcionalni oblici birokracije predstavljaju nepredvidive

⁶⁹ Jašić, S., Državni udari na civilno društvo potpomognuti EU fondovima, GONG, Zagreb, 2020., str. 11.

⁷⁰ Sečkar, B., Analiza administrativne opterećenosti korisnika prilikom provedbe EU projekata – iskustvo udruga, GONG, Zagreb, 2021., str. 21.

posljedice specifičnog ljudskog djelovanja. U posljednje vrijeme postajemo sve svjesniji činjenice da živimo u društvu rizika. Zasigurno, ono što potvrđuje ovu konstataciju jesu događaji koji su obilježili naše živote u skorašnje vrijeme, neki od njih su: pandemija, prirodne nepogode pri tome misleći na potrese, ratna razaranja, zdravstvene, financijske i ekološke rizike. Osim prema ljudskoj populaciji, posljedice rizika se mogu negativno odraziti i na materijalna dobra, biljni i životinjski svijet... Upravo iz razloga široke mogućnosti negativnih posljedica rizika na sve ono što nas okružuje potrebna je njihova regulacija. Rizik kao pojam obuhvaća neizvjesnost, vjerojatnost da će se dogoditi određeni štetni događaj u određenom vremenskom periodu ili će rezultirati iz određenog izazova, a učinak će biti negativan. Interes za upravljanje rizicima je tradicionalno prisutan u sustavima ljudske suradnje, ali u posljednjih nekoliko desetljeća zadobio je nove dimenzije, paralelno s trendovima u društvenom razvoju vezanim uz velike promjene u prirodnom i društvenom okolišu, od globalizacije, razvoja tehnologije, klimatskih prijetnji, enormnog gospodarskog rasta, itd.⁷¹ U okviru EU regulacija rizika javlja se 1980 - ih godina i ključna su dva instrumenta - načelo predostrožnosti i procjene učinaka regulacije. Načelo predostrožnosti se upotrebljava u situacijama kada se pojavi potencijalno opasna nuspojava nekog proizvoda, procesa ili događaja, ali sa znanstvene strane nije je moguće s dostatnom pouzdanošću utvrditi na izvjesnom stupnju vjerojatnosti (deficit informacija). Drugi instrument je procjena učinaka regulacije, a odnosi se na utvrđivanje procjene ekonomskih efekata regulacije, društvenih učinaka te konzekvenci za okoliš. Dakle, takva provjera odnosi se na sistemsko ocjenjivanje utrošenih sredstava, benefita nove regulacije i evaluacijskog procesa primjene tih pravila. Jedan od osnovnih ciljeva projekata financiranih iz EU fondova je smanjiti rizik i nesigurnost te povećati vjerojatnost postizanja planiranih rezultata u zadanim vremenskim rokovima i uz predviđeni proračun projekta.⁷² Regulacija rizika obuhvaća 3 glavne faze: procjenu rizika, upravljanje rizikom te evaluaciju i nadzor, a kao dodatni element spominje se komuniciranje rizika. Tako se kod procjene rizika identificira potencijalna prijetnja/e i vjerojatnost nastupanja, a poduzimanjem različitih mjera rizik će se nastojati smanjiti ili eliminirati. Važno je napomenuti da reguliranje rizika nije samo puko donošenje pravila, već podrazumijeva i učinkovitu implementaciju. U pripremi projektne prijave potrebno je razmotriti / analizirati alternative ako se pretpostavke ne ostvare,

⁷¹ Musa, A., Džinić, J., Giljević, T., Koprić, I., Lalić Novak, Đurman, P., G., Lopižić, I., Banić, S., Zelenika, B.; Regulacijski menadžment; nastavni materijali (verzija listopad 2021.) str. 1.

⁷² Kažović, D., Valenčić, D., Važnost procjene rizika u upravljanju projektima financiranim iz Europskih fondova, Zbornik radova, 8. Međunarodna konferencija "Dani kriznog upravljanja", Veleučilište Velika Gorica, 2015., str. 832.

odnosno ako se situacija razvije u neželjenom smjeru. Ta se analiza naziva analiza rizika.⁷³ Procjena rizika čini sastavni dio procesa upravljanja rizicima u projektu. Procijeniti rizike u EU projektima je od ključne važnosti zbog kvalitetne provedbe i postizanje ciljeva. Svi EU projekti zahtijevaju procjenu rizika tijekom planiranja projekta te po odobrenju financiranja proces se nastavlja tijekom cjelokupne provedbe projektnih aktivnosti. Pisanje EU projekata je proces koji zahtijeva točnost, preciznost i zadovoljavajuće svih kriterija među kojima su i rizici. Projektna prijava koja nema utvrđene rizike nezadovoljavajuće je i nesistematično pripremljena prijava. Analiza rizika zahtijeva dodatno vrijeme za pisanje projekta, no jedino tako se rizici svode na najmanju moguću mjeru. Cjelokupni projektni tim trebao bi biti aktivno uključen u proces upravljanja rizicima, kako bi se osiguralo, da su rizici identificirani od strane cijelog projektnog tima. Identifikacija rizika vezanih uz provedbu projektnih aktivnosti, ostvarenje rezultata općeg cilja i specifičnih ciljeva i njihovo dokumentiranje u projektnoj prijavi nisu znak nesigurnosti projekta, već upravo suprotno, dokaz da je prijavitelj ozbiljno sagledao sve aspekte provedbe projekta, uočio potencijalne opasnosti i razradio plan aktivnosti koje će poduzeti u slučaju da se rizik ostvari.⁷⁴ Ova konstatacija potvrđuje činjenicu kako je svaki EU projekt podložan riziku, a birokratske organizacije se ne znaju i / ili se teško nose s rizikom. Rizik je naprosto nemoguće izbjeći jer ako nema rizika nema ni projekta, zapravo gledajući svaki projekt je poduzetnički pothvat koji sa sobom nosi neizvjesnost, inovativnost i rizik. Rezultati projekta nikada u potpunosti nisu predvidljivi i u takvim situacijama odluke treba donositi brzo i u okolnostima nepotpunih informacija. Kvalitetan i odgovoran voditelj projekta neprekidno prati izloženost EU projekata riziku, kako bi se rizici uočili na vrijeme i poduzele potrebne mjere. Pri EU projektima potrebno je provesti kvalitativnu i kvantitativnu analizu rizika. Kvalitativna analiza podrazumijeva ocjenjivanje važnosti rizika i iz ocjenjivanja proizlaze prioritete liste rizika. Takvim postupkom, svaki se rizik ocjenjuje kroz vjerojatnost njegova ostvarenja i utjecaja na projekt. S druge strane, kvantitativna analiza obuhvaća procjenu vjerojatnosti da će biti ostvareni svi planirani parametri: troškovi, vrijeme i ciljevi. Nakon toga projektni tim donosi strategiju koja je optimalno rješenje za svaki rizik, a zatim se kreiraju određene mjere za implementaciju strategije. Projektni tim nije u mogućnosti odlučivati u uvjetima savršene racionalnosti, već je ograničen različitim psihološkim i

⁷³ IRMO, Online priručnik o EU projektima, tekst dostupan na: <https://irmo.hr/12-pretpostavke-preduvjeti-i-rizici/>, pristup: 06. siječnja 2023.

⁷⁴ Kažović, D., Valenčić, D., op. cit. (bilj. 72.), str. 830.

društvenim uvjetima. Uvriježeni stavovi o materijalnoj motivaciji zaposlenika te prijavi i provedbi EU projekta samo zbog novca ne moraju biti točne iz tog razloga razlikujemo ekstrinzičnu i intrinzičnu motivaciju. Praćenje i nadzor rizika traje tijekom cijele provedbe projekta, stoga su moguće situacije da se pojave novi rizici, a predviđeni se rizici ne ostvare. Kategorije rizika u organizaciji klasificiraju se na različite načine, a u tablici je prikazan jedan od načina.

Tablica 13 Rizici u organizaciji

FINANCIJSKI RIZICI	<i>računovodstveni standardi</i> <i>kamatne stope</i> <i>devizni tečaj</i> <i>raspoloživost izvora sredstava</i> <i>kredit</i>
INFRASTRUKTURNI RIZICI	komunikacija transportne veze kanali opskrbe prirodne katastrofe kriminal
TRŽIŠNI RIZICI	ekonomsko okruženje tehnološki razvoj konkurencija potražnja zahtjevi regulacije
RIZIK UGLEDA / REPUTACIJE	percepcija javnosti ponašanje konkurencije zahtjevi regulatora CSR

Izvor: AIRMIC, Alarm, IRM, (2010.) Structured Approach to Enterprises Risk Management (ERM) and the Requirements of ISO 31000, <https://www.ferma.eu/app/uploads/2011/10/a-structured-approach-to-erm.pdf>, pristup: 08. sijačnja 2023.

Pokazalo se kako su mnogi rizici povezani s problemima u komunikaciji i neadekvatnim procedurama i praksama. Najčešće se komunikacijske prepreke događaju zbog: razlika u percepciji, brzanja sa zaključcima, manjka znanja i interesa, stereotipa, emocija itd. Komunikacija postoji samo onda ukoliko netko čuje, sluša i razumije poruku. Ključni parametri u identifikaciji rizika su: vjerojatnost ostvarenja rizika, mogućnost utjecaja na njegovo ostvarenje i posljedice koje proizlaze iz realiziranog rizika. Vjerojatnost rizika označava vjerojatnost realizacije rizika (> 0% i

< 100%), a dimenzija učinka zbog djelovanja rizika je negativna. Rizik za korisnike javlja se u situaciji kada su ograničeni rokom na primjer u odgovaranju na komentare unutar 3 radna dana, a postavljanjem upita ukoliko im nešto nije jasno ne dobiju odgovor ili odgovor nije pravovremen. Sličan problem se događa prilikom prijave koje su uglavnom u *online* obliku te su odgovori nepravovremeni na postavljene upite, a rokovi teku. Rizik vremena odnosno rokovi su možda jedan od rizika karakterističnih baš za projekte. Projekti su sami po sebi ograničeni trajanjem i zato je važno da se aktivnosti provedu pravovremeno. Dobar alat za prikaz aktivnosti u vremenu i njihovo trajanja je gantogram.⁷⁵ Na navedeni rizik nadovezala bih rizik povezan s birokracijom, čije zahtjeve treba zadovoljiti i često se događa da rezultati nisu bitni, već je bitna forma. Specifičan rizik za provoditelje EU projekata je popisivanje svih sudionika projektnih aktivnosti i uzimanje njihovih osobnih podataka s kojima treba odgovorno postupati uz financijski rizik u slučaju neovlaštene uporabe. Ugovorom o dodjeli bespovratnih sredstava je određeno kako su ugovorne strane obvezne štititi osobne podatke u skladu s važećim propisima koji uređuju područje zaštite osobnih podataka. Korisnik sredstava se obavezuje da će osigurati pristup podacima osobama kojima su navedeni podaci potrebni u svrhu provedbe, upravljanja i praćenja ugovora. Isto tako korisnik mora poduzeti odgovarajuće tehničke, organizacijske i sigurnosne mjere s obzirom na rizike koji proizlaze iz obrade i prirode osobnih podataka. Nedostatak očekivane potpore i zainteresiranosti javnosti za aktivnosti projekta ili čak opstruiranje aktivnosti projekta, nezainteresiranost vanjskih stručnjaka za sudjelovanje u EU projektu predstavljaju rizik za provedbu. Navedeno tako, otvara pitanje i rizika za korisnika u pogledu odgovornosti za provedbu projekta. Ugovorom o dodjeli bespovratnih sredstava utvrđeno je kako korisnik ugovoreni projekt provodi s dužnom pažnjom, transparentno, u skladu s najboljom praksom u predmetnom području. Korisnik je dužan obavijestiti posredničko tijelo razine 2 (dalje u tekstu: PT 2) o svim okolnostima koje utječu ili bi mogle utjecati na valjanu provedbu, a s druge strane obavezan je poduzeti i sve potrebne radnje u svrhu sprečavanja ili rješavanja bilo koje situacije / rizika koji može ugroziti izvršenje ugovora. Provedba projekta je isključiva odgovornost korisnika, čak i kada korisnik provodi projekt s jednim ili više partnera. Situacija koja može biti poprilično riskantna za korisnike

⁷⁵ Gantogram (Ganttov dijagram, Ganttov grafikon i metoda grafičkog prikazivanja informacija) tip je stupčanog grafikona koji se koristi za grafički prikaz rasporeda projekta. Gantogrami ilustriraju početni i krajnji datum nekih nepromjenjivih i sažetih elemenata projekta. Nepromjenjivi ili terminalni elementi kao i sažeti elementi obuhvaćaju podjelu radne strukture tj. WBS. Dostupno na: https://hr.wikipedia.org/wiki/Ganttov_dijagram, pristup: 30. prosinca 2022.

sredstava je partnerstvo s lokalnom, gradskom ili županijskom vlašću prvenstveno zbog izmjena na političkoj sceni, a nije niti isključena situacija kako se radi samo o formalnim partnerstvima te posao u potpunosti odrađuje korisnik. Rizik predstavlja nedovoljna i neadekvatna komunikacija između partnera kao i greške u komunikaciji. Aktualni rizik s kojim se susreću svi provoditelji EU projekata je rast cijena usred inflacije i uvođenja eura. Svjesni smo činjenice kako cijene na tržištu enormno rastu, a s druge strane vi provodite EU projekt u kojem se ograničeni budžetom. Zato su česta pojava prenamjene sredstava i onda pretačete novac iz „šupljega u prazno.“ Kod nabave opreme se obično događa da ni jedan od dobavljača nije dostavio tehnički prihvatljivu ponudu, a kako bi se prevenirao taj rizik potrebno je ponovno zatražiti ponude, detaljno navesti sve potrebne specifikacije, provesti istraživanje tržišta itd. Rizici s osobljem mogu se očekivati s velikom vjerojatnošću prvenstveno iz razloga novih zapošljavanja, lošeg upravljanja ljudskim potencijalima i nesvrhovitog komuniciranja između članova projektnog tima. Strahu od rizika dodatno doprinosi nedostatak specijaliziranog i iskusnog kadra u provođenju EU projekata. Svakako ono na što trebamo računati pri provedbi bilo kakvog oblika projekta jest utjecaj vanjskih čimbenika, pri tome svi provoditelji EU projekta u posljednje vrijeme moraju računati i uzeti u obzir pandemiju (koronavirus) i potrese, a prije se čak nisu ni uzimali kao relevantni. Sada je vjerojatnost njihova utjecaja na EU projekt vrlo izvjesna i potrebno je pronaći odgovore na takve situacije kao *online* provedba radionica, ograničavanje i / ili smanjenje broja ljudi na određenom mjestu, edukacije o kriznim situacijama i pružanje prve pomoći, pronalazak alternativnih prostora za provedbu... Napominjem, da su se brojne konferencije / radionice / sajmovi / posjeti (mjesto s ograničenim brojem sudionika) otkazivali, korisnici su neutrošena sredstva realocirali npr. na radio i televizijske emisije itd. Ugovorom je predviđena viša sila i tada se smatra da ugovorna strana nije povrijedila ugovornu obvezu. Svakako valja istaknuti da se uslijed rizika mogu dogoditi izmjene ugovora u EU projektima. Razlikuju se izmjene manjeg značaja, ali mogu se dogoditi izmjene gdje je potrebno izmijeniti ugovor s dodatkom ugovoru o dodjeli bespovratnih sredstava. Prvenstveno rizici povezani s izmjenom ugovora uvjetovani su činjenicom da je „projekt živi organizam.“ Ugovor je podložan izmjenama i utjecajima koje nije bilo moguće predvidjeti u trenutku pisanja projekta niti prije početka provedbe projekta (tržište, osoblje, trajanje aktivnosti, cijene itd.). Složenost sustava upravljanja EU projektima razumljiva je s obzirom na prethodno iznesene činjenice o količini zahtjeva koje taj sustav treba zadovoljiti. Ne treba zaboraviti ni činjenicu, da se raspolože sredstvima europskih građana – poreznih obveznika i da su očekivanja postavljena

visoko na ljestvici. Srž je satkana u načelima transparentnog i svrhovitog trošenja sredstava, a korisnici EU fondova s odgovornošću prihvaćaju ugovorne obaveze i uvjete. Nemojte misliti da su EU projekti imuni na korupciju koju karakterizira društveni nedostatak normi i vrijednosti odnosno njihovo nepoštovanje. Prošlogodišnji slučaj lažiranja izvještaja o socijalnim uslugama i zamračenje 4,2 milijuna kuna iz EU fondova zaokupio je pažnju javnosti.⁷⁶ Iako se u konačnici smatra da je društvo korumpirano onoliko koliko mu to dopuštaju institucije i praksa. Problem korupcije prepoznat je i na razini EU. Osnivački ugovori predviđaju mogućnost građanske inicijative pa tako najmanje milijun europskih građana, koji su državljani najmanje četvrtine od ukupnog broja država članica, može na svoju inicijativu pozvati EK da u okviru svojih ovlasti podnese odgovarajući prijedlog o pitanjima za koja građani smatraju da je potreban pravni akt Unije u svrhu provedbe Ugovora (čl. 11/4 UEU).⁷⁷ Primjer takve vrste je građanska inicijativa „ZAUSTAVIMO PRIJEVARU i zlorporabu FONDOVA EU boljim nadzorom odluka, provedbe i kazni.“⁷⁸ Unatoč tome što EU fondovi imaju humane i hvalevrijedne ciljeve, „ahilova peta“ u prijavi i provedbi je složena i često nejasna birokracija. S gledišta korisnika EU fondova proces je trnovit, prepun zastoja i prepreka – od praćenja natječaja i objave javnog poziva, proučavanja natječajne dokumentacije i priprema projektnog prijedloga prema uputama za prijavitelje (potrebno ih je nekoliko puta dobro pročitati), predaje projektne prijave i složene procedure, administrativne i kvalitativne provjere, čekanje odluke o financiranju, objave rezultata, potpisivanje i proučavanje ugovora, potom provedba i izvještavanje (u međuvremenu odgovaranje na pitanja / komentare / upite), podnošenje završnog izvješća i završetak projekta. Po završetku projekta često ostaje upitna održivost projekta, upravo iz razloga nedostatnih resursa i kapaciteta te administrativnog tereta. Projekt se može smatrati održivim ako su aktivnosti nastavljene ili dodatno razvijene, a *outputi* zadržani. Pretjerani zahtjevi koje korisnici dobivaju od PT 1 / 2 ne doprinose u tolikoj mjeri poboljšanju i kvaliteti provedbe / izvještavanja, dapače odaju dojam nadređenosti i nejednakih snaga. Činjenica je da ugovorni odnos treba biti ravnopravan. Korisnici su frustrirani zahtjevima PT 2, posebno onima koje nije trebalo obavljati ili odgovaranje na nesvrhovite upite. No, s druge strane postavlja se pitanje opravdanosti tolikog administrativnog tereta i disfunkcionalnih oblika

⁷⁶ <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/prijevarama-i-krivotvorenjem-isprava-11-osoba-ostetilo-esf-za-4-2-milijuna-kuna---735726.html>, pristup: 12. siječnja 2023.

⁷⁷ Pročišćena verzija UEU, SL C 202, 7.6.2016., str. 21. GLAVA II. – Odredbe o demokratskim načelima, članak 11.

⁷⁸ Više o građanskoj inicijativi „Zaustavimo prijevaru i zlorporabu Fondova EU boljim nadzorom odluka, provedbe i kazni na: https://europa.eu/citizens-initiative/_hr, pristup: 20. studenoga 2022.

birokracije. Cijela pozadina priče, štoviše je razočaravajuća jer se dosadašnji zahtjevi i prijedlozi prema nadležnim institucijama u pogledu administrativnog opterećenja u prijavi i provedbi EU projekata nisu smanjili ili su poboljšanja minornog karaktera. Primjerice, upućivani su prijedlozi i konstruktivne kritike predstavnika (korisnici EU fondova) na sjednicama različitih tijela, poput Odbora za praćenje Operativnog programa učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020.⁷⁹ koji predstavlja stalno tijelo s ciljem praćenja provedbe i napretka Programa (PULJP) u ostvarenju njegovih ciljeva. Odbor je sastavljen od: predstavnika tijela državne uprave, tijela regionalne i lokalne samouprave, gospodarskih i socijalnih partnera i predstavnika civilnog društva. Tradicija je nastavljena i u okviru Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2021. – 2027. te je u prosincu 2022. godine planirano održavanje prve konstitirajuće sjednice. No, pitanje je koliko takva tijela imaju sluha za vapaje korisnika o administrativnom opterećenju i koliko je hrvatski sustav spreman i ima kapaciteta za promjene, budući da je i sam birokratiziran? Problem administrativne opterećenosti prepoznat je i na razini hrvatske javne uprave u okviru Nacionalnog plana za razvoj javne uprave 2022. – 2027. gdje se govori kako će javna uprava iskoristiti mogućnosti koje pruža digitalna transformacija, unaprijediti svoje poslovne procese i javne usluge, smanjiti administrativno opterećenje za građane i gospodarske subjekte te osnažiti sva tijela javne uprave i njihove zaposlenike.⁸⁰ Na probleme administrativne opterećenosti ukazivalo se i u okviru Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. koji sadrži poglavlje o smanjenu administrativnog opterećenja za korisnike. Preporuke idu u smjeru poboljšanja u postupku za prijavu i odabir, nadogradnje i razvoja informacijskog sustava, investiranja u mrežu službenika za odnose s javnošću, simplifikacije troškovne opcije, edukacije korisnika... Lokalna i regionalna samouprava važan je akter u provedbi kohezijske politike EU. Javlja se kao nositelji lokalnog i regionalnog razvoja, partneri su središnjoj vlasti u oblikovanju politike prema EU i korištenju sredstava iz EU fondova te su u konačnici potencijalni korisnici EU fondova. Za uspješno korištenje fondova EU posebno je značajan sveukupni položaj teritorijalne samouprave u nekoj zemlji.⁸¹ Razlike su uočljive čak između pojedinih samoupravnih jedinica koje su na istoj razini (općine i gradovi) u pogledu poslova, proračuna, broja zaposlenih službenika i

⁷⁹ Vidjeti više na: <http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/razdoblje-2014-2020/odbor-za-pracenje-2014-2020/>, pristup: 12. prosinca 2022.

⁸⁰ Odluka o donošenju Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine i Akcijskog plana provedbe Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2024. godine, NN 38/2022

⁸¹ Đulabić, V., Lokalna i regionalna samouprava i korištenje sredstava iz fondova Europske unije // Pametna lokalna samouprava: zbornik radova / Boban, M., Vukušić, I. (ur.); Novalja-Split-Zagreb: Grad Novalja, 2017., str. 7.

namještenika... Spomenute razlike projeciraju se i prilikom prijave i provedbe EU projekata pa se lokalne i regionalne jedinice najčeće suočavaju s nedostatkom administrativnih kapaciteta. Komplikiranost procedura za prijavu i provedbu projekata iz fondova EU pokazuje se kao jedan od ključnih problema apsorpcijskog kapaciteta i to ne samo u Hrvatskoj. Situacija u kojoj zemlja članica pred potencijalne korisnike sredstava stavlja zahtjeve koji ne proizlaze iz europskih propisa koji uređuju upravljanje sredstvima iz fondova EU već su dio dodatnih domaćih zahtjeva naziva se „pozlaćivanje“ (tzv. *gold-plating*).⁸² U pogledu informiranja i razmjene iskustva organiziraju se različite konferencije, primjerice 3. Međunarodna konferencija o ESI fondovima. Sadržaj konferencija uz predavanja i praktične vježbe o mogućnostima, izazovima i problemima koji nas očekuju u financijskom razdoblju 2021. – 2027. osigurava razmjenu iskustva, izlaganja različitih predavača, sudjelovanje javnog, privatnog, neprofitnog sektora te domaćih i inozemnih stručnjaka.⁸³ Iz dosad iznesenih činjenica jasno je kako je provedba kohezijske politike složena. Europski parlament, države članice i EK suglasni su da je u razdoblju nakon 2020. godine potrebno dodatno pojednostavniti provedbu - manje pravila, jasnije i sažetije odredbe. Napredak je ostvaren Priručnikom o pojednostavljenju – 80 mjera za pojednostavljenje u području kohezijske politike za razdoblje 2021. – 2027.⁸⁴ Donesena je jedna (zajednička) uredba za sedam fondova s podijeljenim upravljanjem s državama članicama. EK predlaže i blaže provjere za programe s dobrim dosadašnjim rezultatima te pojačano oslanjanje na nacionalne sustave i proširenje načela jedinstvene revizije kako bi se izbjegle dvostruke provjere. Prijašnjih 11 tematskih ciljeva za razdoblje 2014. – 2020. konsolidirano je u pet ciljeva politike 2021. - 2027. godina. Korisnicima EU fondova novi okvir donosi smanjenje administrativnog opterećenja i jednostavnije podnošenje zahtjeva za isplatu sredstava pomoću pojednostavljenih mogućnosti obračuna troškova. Doprinos pojednostavljenju daje Europski revizorski sud svojim izvješćima i informativnim dokumentom Pojednostavljenje provedbe kohezijske politike u razdoblju nakon 2020.⁸⁵ Vlada RH je obvezna

⁸² *Ibid.*, str. 10.

⁸³ Aktualne teme na 3. Međunarodnoj konferenciji o ESI fondovima: <https://pjr.hr/odrzana-3-medunarodna-konferencija-o-esi-fondovima/>, pristup: 13. prosinca 2022.

⁸⁴ Sadržaj Priručnika o pojednostavljenju - 80 mjera za pojednostavljenje u području kohezijske politike za razdoblje 2021. – 2027. vidjeti na: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/factsheet/new_cp/simplification_handbook_hr.pdf, pristup: 13. prosinca 2022.

⁸⁵ Informativni dokument nije revizijsko izvješće, već pregled koji se temelji na javno dostupnim informacijama i daje doprinos u raspravi o pojednostavljenju provedbe kohezijske politike u razdoblju nakon 2020. Tekst informativnog dokumenta i izvješća Europskog revizorskog suda nalaze se na službenoj stranici: <https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/ecadefault.aspx>, pristup: 13. prosinca 2022.

Hrvatskom saboru podnositi redovna šestomjesečna izvješća o korištenju ESI fondova i pretprijetnih programa pomoći EU. Primjerice, u Izvješću o korištenju ESI fondova i pretprijetnih programa pomoći EU za razdoblje od 01. srpnja do 31. prosinca 2021.⁸⁶ ističe se potreba za dodatnim pojednostavljenjem procedura upravljanja te smanjenje administrativnih koraka i zahtjeva, a ista potreba se ističe i u prethodnim izvješćima. MRRFEU i Fina potpisali su 2021. godine Sporazum o pružanju podrške sustavu eFondovi. Ugovor je značajan u pogledu reformi procesa upravljanja EU fondovima, pojednostavljenja procedura i smanjenje administrativnog opterećenja za krajnje korisnike, budući da će sustav eFondovi u novom razdoblju izravno koristiti servise kojima upravlja Fina te će se smanjiti opseg potrebne dokumentacije korisnicima.⁸⁷ Zakonom o institucionalnom okviru za korištenje fondova EU u članku 10. propisano je smanjenje administrativnog opterećenja u tijelima u sustavima upravljanja i kontrole te za pojednostavljenje pravila za korištenje EU fondova, kontinuirano i u skladu s mjerodavnim pravnim propisima EU-a te pozitivnim pravnim propisima koji uređuju područje korištenja EU fondova u RH.⁸⁸ Da sve ne bude tako crno, na temelju obrade iskustava korisnika o administrativnom opterećenju, Gong je na tragikomičan način *online* izložbom prikazao svakodnevne birokratske disfunkcije u provedbi EU projekata.⁸⁹ Međutim, korisnici se konstantno žale na probleme, čak i na one koji su sadržani u preporukama. Postavljeni su dobri temelji, ali nije ostvaren dostatan napredak. Zasada korisnici ostaju i dalje prepušteni financijskoj i pravnoj nesigurnosti, a vidjet ćemo hoće li biti tako i tijekom financijske perspektive 2021. – 2027. U nastavku se iznose najčešći izazovi u prijavi i provedbi EU projekata.

6.1. Izazovi u prijavi EU projekata

U odnosu na indikativni kalendar dolazi do odstupanja pa raspisivanja natječaja kasne ili se nikada ne raspišu. Prilikom prijave EU projekata natječajna dokumentacija se često mijenja nekoliko puta. Zato se nerijetko događaju situacije da se objavljuju nove verzije uputa za prijavitelje odnosno

⁸⁶ Sadržaj Izvješća pogledati na službenim stranicama Hrvatskog sabora: <https://www.sabor.hr/hr/pocetna>, pristup: 13. prosinca 2022.

⁸⁷ Vidjeti više na službenim stranicama Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU: <https://razvoj.gov.hr/>, pristup: 13. prosinca 2022.

⁸⁸ Zakon o institucionalnom okviru za korištenje fondova Europske unije u Republici Hrvatskoj NN 116/21, članak 10.

⁸⁹ Dostupno na: <https://tribina.gong.hr/izlo%C5%BEba>, pristup: 14. prosinca 2022.

izmijenjen je neki od obrazaca koji je korisnik već prethodno pripremio (popunjen, potpisan i pečatiran obrazac – potrebno ga je ponovno izmijeniti). Prema tome, tijekom cijele pripreme i prijave projekta potrebno je pratiti pripadajuću *web* stranicu s obavijestima. Svaka izmjena generira dodatna pitanja uz već dovoljno opširnu i kompleksnu dokumentaciju. Izmjene natječajne dokumentacije zbunjuju korisnike i otežavaju očigledno izazovan i zahtjevan postupak prijave. Tehničke poteškoće su moguće jer su prijave uglavnom *online* karaktera, a posebno je izazovno kada je više raspisanih natječaja u isto vrijeme. Prijavitelji se ne mogu zbog vremenskog deficita i nedostaka ljudskih kapaciteta istovremeno prijavljivati na više natječaja, unatoč činjenici da je natječaj ključan za njihov dijapazon rada. Prijavitelji su nezadovoljni prekasnim odgovaranjem odgovornih tijela na postavljene upite, a od prijavitelja / korisnika se očekuje iznimna ažurnost i poštivanje rokova u odgovaranju. Zato korisnici uvijek ističu problem vremenskog ograničenja (rokova) i prilikom pisanja, prijave i provedbe projekta, dok se doima da odgovorna tijela imaju svo vrijeme ovoga svijeta (primjerice dugotrajan proces ocjenjivanja i odobravanja projekta). Prijavne obrasce nije teško popuniti i svode se na zadovoljavanje forme, stvaranje administrativnog tereta, birokraciju u weberovskom smislu uz upitnost koliko je ocjenivačkim tijelima stvarno važna pozitivna društvena promjena. U prijavljivanju EU projekata promijenjena je metodologija pisanja što zbunjuje prijavitelje, prijašnja metoda *project cycle management* preusmjerava se na *result based* metodu. Prijave EU projekata najčešće su *ad hoc* karaktera. Prijavitelji ne mogu predvidjeti budućnost, a u isto vrijeme moraju osigurati svoj opstanak, sredstva, razvitak, upravljanje ljudskim potencijalima itd. U spomenutim situacijama jedan dio kolega bavit će se svakodnevnim poslovanjem prijavitelja dok će drugi biti fokusirani na natječajnu dokumentaciju. Prijavitelji svakodnevno nastoje osigurati financijska sredstva za rad, ali ako se EU projekti prijavljuju *ad hoc* neće iskoristiti svoj maksimalni radni potencijal i kapacitete. Posao prijave u veći slučajeva pada na pojednca, gubi se timski rad i grupna kohezija, ne dolazi do međusobne razmjene ideja... Tijekom pisanja i prijavljivanja potrebno je zadovoljiti sve zahtjeve i često se čini da je borbu s birokracijom nemoguće dobiti. Upravljanje kao takvo možemo ocijeniti lošim jer stvara nesigurnost i nepovjerenje kod potencijalnih prijavitelja / korisnika. Planiranja prijavitelja su ograničena. Primjerice, ukoliko već provodite neki od projekata nemoguće je iskoristiti zajednički potencijal, uostalom stručno osoblje ne ostaje na radnim mjestima s visokom razinom nesigurnosti u zaposlenju (projekti su određeni trajanjem). Međusobna razmjena znanja i iskustva unutar organizacija i između prijavitelja neosporno je narušena. Učiti na temelju iskustva je evidentno

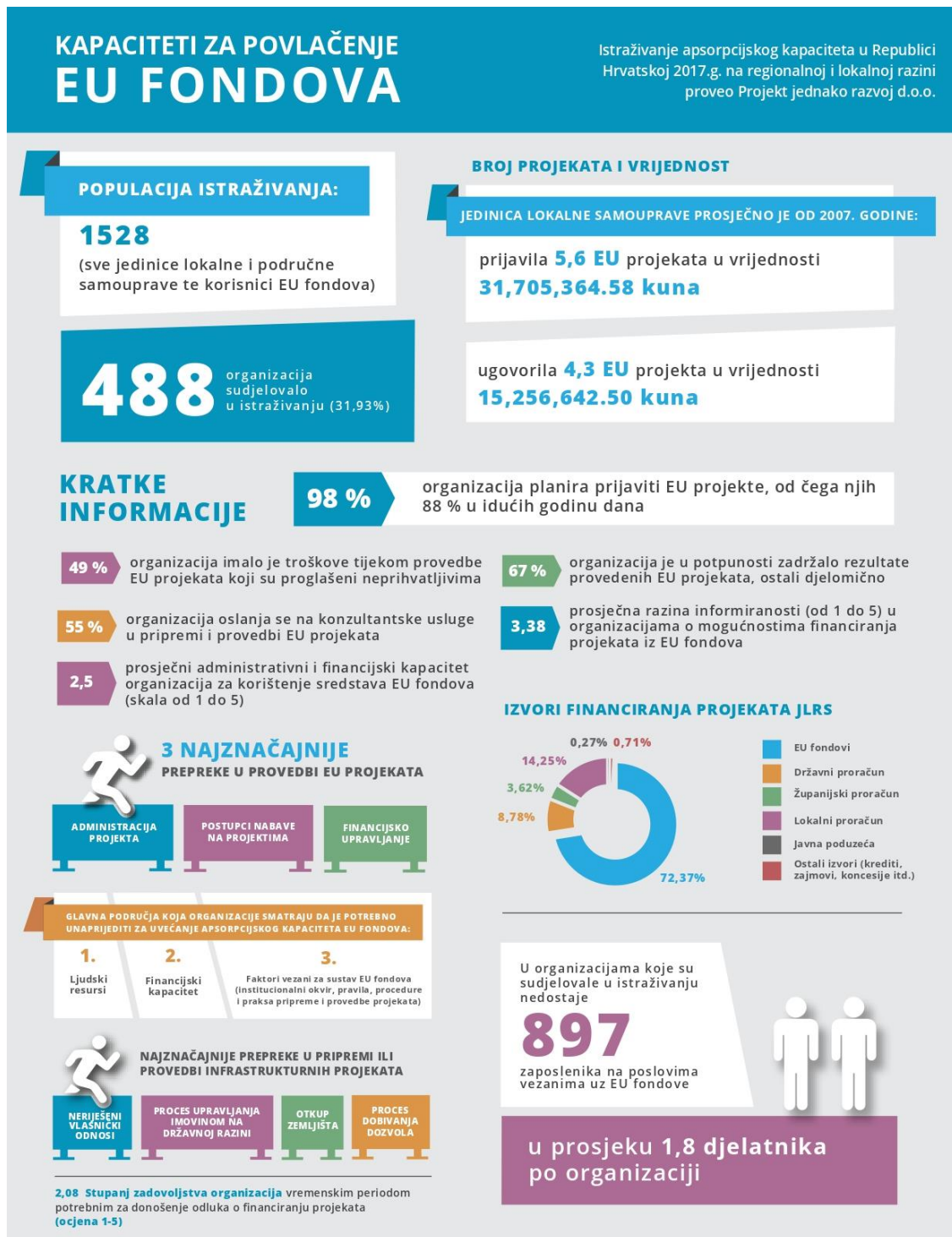
dobar način, ali osoba mora biti motivirana, spremna prenijeti svoje znanje, imati vremena i strpljenja, no uz česte izmjene ljudi to je nemoguće postići. Korisne u tome smislu, mogu biti različite radionice. Uočeni problem kod radionica je trajanje, najčešće dva do tri dana u kojima vi ne možete shvatiti cjelokupnu materiju pisanja i prijavljivanja projekata, uz napomenu deficita takovog oblika radionica na lokalnoj i regionalnoj razini. Sudjelovanjem na radionicama proširujete i stječete nova znanja, no ne iskustvo iz prakse. Neosporna je prednost EU projekata zapošljavanje ljudi, ali pritom postoji nedostatak nestabilnosti zaposlenja. Ljudi rade na projektima u prosjeku od 1 do 3 godine, kreditno su nesposobni, ovise o daljnjem (ne)prijavljivanju i (ne)odobravanju projekata. Stoga, se gubi kontinuitet organizacije, ali i razmjene znanja i iskustva između zaposlenika. U neizvjesnim okolnostima narušena je financijska održivost organizacija, a posebno OCD-a. S druge strane, u projektnim prijavama važna je stabilnost i kontinuitet rada kako bi se sredstva dodijelila provjerenim i stabilnim korisnicima što je u potpunosti kontradiktorno. Dakle, očekujemo stabilne organizacije, a onemogućavamo im birokratskim disfunkcijama da to budu. Voditelj projekta je na čelu projektnog tima i odgovoran je za provedbu projektnih aktivnosti. Najčešće se uloga voditelja projekta sjedini u osobi koja je sudjelovala u pripremi projektnog prijedloga. U tom slučaju voditelj je upućen u radne procedure, sudjeluje u pisanju i prijavi EU projekta, posjeduje određeno znanje i iskustvo, a ujedno je prethodno surađivao s ostalim članovima projektnog tima. Izazovne okolnosti nastaju u stadiju provedbe kada voditelj projekta bude novozaposlena osoba. U praksi najčešće nisu postavljeni (pre)visoki kriteriji za spomenuto radno mjesto, a upitno je iskustvo, profesionalnost i znanje novozaposlenih voditelja. Voditelj nije sudjelovao u pisanju i prijavi EU projekta, a prvi radni dan voditelja podrazumijeva i prvi dan provedbe projekta. Uz dosad spomenuto napomenula bih da je javnost općenito neinformirana o dobrim praksama, uspješnim prijavama, nadolazećim aktivnostima, novim uslugama... Medijski sadržaj svodi se na senzacionalistički način pisanja i informiranja javnosti. Članci su u većini slučajeva o skandalima, problemima i nelogičnostima koje su se dogodile. Javnost automatski stvara negativnu percepciju o cijelom konceptu EU projekata. U prijavi se očekuje da prijavitelji i partneri osiguraju veliku količinu popratne dokumentacije uz uvjet da dokumentacija bude pečatirana, potpisana, ponekad i u originalu. Spomenute situacije iziskuju vrijeme i međusobnu koordinaciju, sinergiju i posvećenost prijavama između partnera, iako su partneri najčešće usredotočeni na obavljanje svojih svakodnevnih aktivnosti. Upravo je iz navedenih činjenica razvidno da partneri svoj dio zadatka trebaju odraditi u određenom roku uz međusobnu suradnju

kako bi prijava bila što uspješnija. U velikom postotku partneri se ne angažiraju oko pisanja i prijavljivanja EU projekta, već samo potpišu partnersku izjavu. Otvaranjem konzultantskih kuća stvorene su prilike za nova zapošljavanja, oni pišu projekte za prijavitelje kojima je potrebna pomoć. Prijavitelji mogu svoje članove slati na edukacije ili jednostavno platiti pisanje projekta. Omasovljenjem konzultantskih kuća, odjednom svi postaju eksperti u pisanju i prijavi EU projekata. Potencijalo se baš ta jednostavnost, da prepustimo nekome drugome pisanje projekta i borbu s birokracijom, korisnicima obija o glavu. Rad konzultantskih kuća je više - manje univerzalan i pisanje projekata radi se po određenoj šablona. Budući da, prijavitelji poznaju najbolje svoje mogućnosti i potrebe, izazove će najbolje savladati metodom „pokušaja i pogreške.“ Između ostalog, cijene koje se plaćaju konzultantskim kućama su suludo visoke, ali još je veća cijena koju plaćamo prilikom provedbe projekta. Konzultantske kuće će se dakako izboriti s birokracijom i imat ćete savršeno napisan projekt, ali potencijalno projekt koji je neprovediv u stvarnosti. EU projekti nisu zamišljeni da se prijavljuju „reda radi“ i nisu trend, već trebaju ispunjavati svoju plemenitu svrhu. Zbog toga je veći broj izazova kod provedbe nego kod prijave projekta. Negativan utjecaj primjetan je u daljnjem i kontinuiranom prijavljivanju EU projekata zbog problematičnih iskustava i straha od birokracije. MRRFEU i Središnja agencija za financiranje i ugovaranje (SAFU) programa i projekata EU proveli su opsežno i sveobuhvatno istraživanje apsorpcijskog kapaciteta za pripremu i provedbu projekata na regionalnoj i lokalnoj razini u RH. Istraživanje je provedeno u okviru projekta „Podrška unaprjeđenju i daljnjem jačanju sustava izobrazbe za ESI fondove na regionalnoj i lokalnoj razini“⁹⁰, financiranog sredstvima EU tijekom 2017. godine. Tvrtka Projekt jednako razvoj i Učilište Algebra na projektu su sudjelovali kao tehnička pomoć. Rezultati velikog istraživanja provedenog u gotovo 500 organizacija pokazuju da je u prosjeku potrebno osposobiti ili angažirati još 1,8 osoba za rad na pripremi i provedbi EU projekata u svakoj organizaciji. Možemo procijeniti da u RH postoji potreba za gotovo 2.700 stručnjaka za EU fondove, koji bi svojim uključivanjem značajno povećali apsorpcijski kapacitet cijelog sustava.⁹¹

⁹⁰ <https://www.azvo.hr/en/vijesti-iz-vo/1639-sazetak-analize-kapaciteta-za-povlacenje-eu-fondova-i-poziv-na-besplatne-radionice-o-esi-fondovima>, pristup: 05. siječnja 2023.

⁹¹ <https://www.algebra.hr/cjelozivotno-obrazovanje/hrvatskoj-nedostaju-strucnjaci-za-eu-fondove/>, pristup: 05. siječnja 2023.

Prilog 1 Sažetak rezultata istraživanja apsorpcijskih kapaciteta



Izvor: https://www.azvo.hr/images/stories/novosti/Sa%20C5%BEetak_rezultata_istra%20C5%BEivanja_APSORPCIJSKI_I_KAPACITET_2017.pdf, pristup: 07. siječnja 2023.

Potencijalna suradnja između korisnika narušena je prilikom prijave projekata gdje je važna brzina predaje projektnog prijedloga na procjenu. Iako se kod takvih prijava ocjenjuje kvaliteta projektnog prijedloga, ona pada u drugi plan ukoliko je zadovoljen postavljeni minimum. Ukoliko se pronađu, ostanu ili se oslobodne dodatna sredstva nakon pristiglih prijava koje nisu ispunile propisane uvjete u takvoj vrsti natječaja – natječaj se ponovno otvara. Ovakve nelogičnosti posrednička tijela pojašnjavaju na način da takvi postupci olakšavaju ugovaranje, a da kvaliteta projektnih prijedloga nije ugrožena jer su standardi kvalitete za minimum visoko postavljeni. Novim otvaranjem produžuje se vrijeme sklapanja ugovora te posljednji koji se jave na natječaj potpisuju ugovor znatno kasnije od ostalih. U praksi se prvi ugovori potpisuju otprilike pola godine nakon otvaranja natječaja, a oni posljednji potpisuju se čak i godinu dana od otvaranja. U konačnici, trajanje ovakve vrste natječaja izjednačuje se s privremeno otvorenim pozivima s fiksnim rokom prijave i minimalnim trajanjem 60 dana uz pozitivnu činjenicu da prijaviteljima ostavlja mogućnost za kvalitetnu prijavu bez utrke s vremenom. U pisanju i prijavljivanju EU projekata važno je pronaći balans. Pod pojmom balansa misli se na to da ocjenjivač uistinu pomisli kako su navedene aktivnosti provedive i u skladu sa zadanim vremenskim okvirima. Nažalost, ako ne postignete balans EU projekt će biti loše ocijenjen, a s druge strane ukoliko pokušate zadiviti ocjenjivačko tijelo aktivnostima, velika je vjerojatnost da ćete imati problema u provedbi. Najdulja, najintenzivnija i najstresnija faza je proces provjere prihvatljivosti izdataka u okviru procjene kvalitete, a podrazumijeva čišćenje proračuna. Proces se proteže kroz nekoliko mjeseci (više rundi) i korisnici unutar zadanih rokova (cca. 3 dana) odgovaraju na postavljena pitanja / komentare provedbenih tijela. Tijekom dugotrajnog procesa ocjenjivanja i odobravanja, često se promijene zaposlenici prijavitelja, projektni cilj, stvore se novi rizici... Prijaviteljima su često nejasni kriteriji ocjenjivanja i okarakterizirali su ih kao subjektivne, iako su oni formalno postavljeni. U takvim slučajevima prijavitelji su u nedoumici koliko se vrednuje kvaliteta projekta i utjecaj politike odnosno vladajuće stranke. Utemeljenost rada ocjenjivačkih skupina na državnoj, čak i europskoj razini je pod povećalom. Nejasno je kako neki od prijavitelja dobiju projekt, a drugi ipak ne. U tome smislu postavljaju se pitanja stručnosti ocjenjivača, njihove subjektivnosti, kako mogu procijeniti što je relevantno, a što nije, njihova upoznatost s potrebama lokalne zajednice prijavitelja... Proces ocjenjivanja iz perspektive korisnika izgleda kao da rezultati i kvaliteta nisu bitni – bitna je samo forma. Birokracija je stavljena ispred čovjeka! Slijedom navedenog nastupa čekanje i neizvjesnost kako bi se potpisao ugovor i započela provedba. Kada ne prođete natječaj

svakako očekujete i povratnu informaciju o tome, međutim ponekad odgovora nema, takve situacije smatraju se najneprofesionalnijima.

6.2. Izazovi u provedbi EU projekata

Iz perspektive provedbe korisnici smatraju kako nije toliki izazov napisati i prijaviti projekt, koliko je izazovna provedba projektnih aktivnosti. U provedbi EU projekta, korisnici se iznenada susretnu s mnoštvom novih pojmova poput: ZNS (dalje u tekstu: zahtjev za naknadom sredstava), NOJN, PT 1, PT 2, UT itd. Provedba svakog EU projekta je jedinstvena, svaki projekt je drukčiji. Provedba EU projekta izazovan je zadatak koji se odvija u dinamičnom okruženju. Tijekom provedbe događaju se mnogostruke nepredviđene okolnosti, a njihovo rješavanje ovisi o uspješnoj suradnji svih projektnih dionika. Iako kao korisnik očekujete da će ugovaračka tijela biti suradnički i partnerski nastrojena, već na provedbenim radionicama očekuje vas razočaranje. Provedbene radionice iz perspektive korisnika izgledaju kao nepravovremene i velika je vjerojatnost da ste započeli s provedbom i iz neznanja / neinformiranosti napravili nešto krivo. Traju svega nekoliko dana i za to vrijeme vi biste trebali shvatiti cijelu projektu logiku. Korisnicima bi posrednička tijela dodatno olakšala na provedbenim radionicama kada bi im dala stvarne primjere. Međutim, na provedbenim radionicama najčešće se radi o teoretskom izlaganju, a ne primjerima koji će pomoći korisnicima u provedbi. Zamjerke provedbenim radionicama upućene su u smislu da se radi o *copy – past* pozivima na natječaje. Svatko može pročitati upute za prijavitelje, ali ako imate nedoumicu možete pročitati upute / poziv / ugovor sto puta i dalje vam neće biti jasno. Najčešće su situacije da korisnici u komentarima ili dodatnim upitima s predanim ZNS-om moraju pojašnjavati ili priložiti dokumentaciju koja im nedostaje. Ponekad ni suradnici u posredničkim tijelima uslijed nedovoljno znanja i iskustva traže dokumentaciju ili pojašnjenja o već dostavljenome i tako dodatno administrativno opterećuju i otežavaju provedbu. U obzir treba uzeti i činjenicu da EU projekti pokrivaju široko područje i naprosto ne postoji dovoljan broj ljudi koji su educirani, a da je njihovo znanje i iskustvo širokog spektra (prirodne znanosti, tehničke znanosti i tehnologija, društvene znanosti, humanističke itd.). Zbog kompleksnosti EU projekata i opsega posla rijetko se dogodi da samo jedna osoba posjeduje sva znanja i vještine te je potrebno funkcioniranje unutar projektnog tima. Projektni timovi povećavaju produktivnost, bolje se koriste resursi, unapređuju komunikaciju, povezuju različitosti itd. U dijelu teksta s izazovima u prijavi EU projekta istaknut

je problem novozaposlenih voditelja EU projekata. Potencijalno se problem novozaposlenih voditelja može odraziti na provedbu projekta, ukoliko se novozaposleni voditelj ne upozna s projektom, ima lošu komunikaciju s projektnim timom, ne zna kako se nositi s administracijom, nije spreman preuzeti odgovornost itd... Novozaposleni i neiskusni voditelj projekta ne mora nužno imati teži zadatak u odnosu na iskusne voditelje projekta, ukoliko je kvalitetno upoznat s projektom, održava komunikaciju s projektnim timom, svjestan je odgovornosti svog položaja i nastoji premostiti vlastita ograničenja.⁹² Za dokazivanje odrađenih aktivnosti i utrošenih sredstava potrebna je abnormalna količina papirologije. Na to se nadovezuju financijski izazovi, odnosno kašnjenje isplata sredstava i nepriznavanje utrošenih sredstava. Isplata sredstava ovisi čak o tome koji su EU fondovi u pitanju! Odobravanje i isplata sredstava čekaju se i po nekoliko mjeseci, a cijeli proces prolazi hijerarhijsku piramidu od dna prema vrhu te se vraća istim putem od vrha prema dnu. Proces je iznimno spor, a korisnici se u takvim trenucima najčešće nalaze u teškoj financijskoj situaciji, što je posebno karakteristično kod OCD-a. U stvarnosti sredstava za provedbu nema, a aktivnosti se moraju provesti za vrijeme trajanja projekta. Isplata predujmova na početku provedbe se dostavlja se na propisanom obrascu i djelotvoran je „vjetar u leđa“ za korisnike. Mogućnosti, iznosi i uvjeti za podnošenje definirani su posebnim uvjetima ugovora, ali se često pretvaraju u birokratski kaos. U većini slučajeva rok za odobravanje predujma je 10 dana te 30 dodatnih dana za isplatu. U praksi se događaju situacije da isplate kasne ili se predujmovi smanjuju s 40% na 20%, a korisnici bi njima trebali financirati ne samo početak, već i provedbu projekta. Kako sam već napomenula u radu, takve okolnosti su problematične za neprofitne organizacije koje u provedbu EU projekata kreću samo na temelju predujma, a tijekom provedbe financiraju se isključivo EU projektima. Ukoliko predujam nije isplaćen u cijelosti, potraživanje prostalog dijela pretvara su dodatna pojašnjenja i papirologiju te se tijekom provedbe projekta prebija isplaćeni predujam. Moguće su i situacije da se na samom početku potroši cijeli predujam. U takvim situacijama korisnici su izloženi visokoj razini financijske nesigurnosti i opstanka. Svojestveno EU projektima je sklapanje partnerstava između korisnika i neke druge organizacije, nerijetko to budu općinska / gradska ili županijska vlast. Rad s partnerima je izazovan i najčešće se radi o partnerima s kojima su korisnici već surađivali. Sklopiti nova partnerstva je otežano zbog birokratskih procedura. S druge strane, korisnici imaju predrasude jer su prethodno većinu posla kao nositelji

⁹² Službene stranice PJR consulting: <https://pjr.hr/izazovi-upravljanjanja-provedbom-projekta-novozaposlenog-voditelja/>, pristup: 07. siječnja 2023.

projekta odrađivali sami te nisu sigurni o administrativnim kapacitetima potencijalnih partnera. Uključivanjem volontera tijekom provedbe EU projekata nastoji se ojačati socijalni kapital. Poseban izazov razvoju volonterstva predstavlja razmjerno niska stopa mladih koji volontiraju. Volonterstvo još uvijek izaziva čuđenje i sumnju u našem društvu. Kada bi volontiranje prestalo mnoge bi društveno značajne usluge nestale, a volonterstvo ujedno služi kao korektiv u socijalnim, političkim, ekološkim pitanjima i problemima u društvu. Ključni izazovi volonterstva su: jačanje volonterskih centara, promicanje volonterstva u obrazovnim institucijama, priznavanje i vrednovanje volonterstva pri obrazovanju i zapošljavanju, jačanje volonterstva u javnim institucijama, prilike i poticaji iz šire društvene zajednice te nedovoljna informiranost. Birokracija je neizostavan dio procesa uključivanja volontera, identificirana kao posebna zapreka (popunjavanje obrazaca, provjere iz sudskih evidencija, evidencije volonterskih sati). Tijekom provedbe ovisno o kojem se pozivu radi najčešće morate uključiti veliki broj sudionika, tzv. ciljane skupine. Primjerice, pozivom je određeno da su ciljana skupina osnovnoškolci, a provedba projektnih aktivnosti se odvija ljeti. U navedenom periodu nema nastave (djeca su na praznicima, moru, kod prijatelja, druže se, odmaraju), a projektom je predviđena provedba aktivnosti (prikupljanje potpisnih lista, izjava, suglasnosti, potvrda, preslike osobnih dokumenata). Administrativni zahtjevi su nejasni u postupcima javne nabave, a posebno kod OCD-a kao neobaveznika Zakona o javnoj nabavi NN 120/16, 114/22 (dalje u tekstu: NOJN). Od početka ugovaranja upute za NOJN su nejasne. U pogledu nejasnoća najčešće su: ostavljeni prostor za slobodno tumačenje posredničkim tijelima, uvjeti koje treba zadovoljiti i dokumentacija koju je potrebno pribaviti. Pravilima o provedbi postupaka NOJN donesenih 2021. godine nastojali su se uvesti fleksibilniji i jasniji kriteriji, no značajnijih promjena nije bilo jer posrednička tijela unatoč upitima korisnika nisu znala protumačiti i dati jasne upute pa birokratski vrtlog nije značajnije ometen. Štoviše, velik broj nepravilnosti uočen je kod provedbe javne nabave, najčešće se radilo o umjetnim podjelama ugovora, propisivanju nezakonitih i / ili diskriminatornih kriterija za odabir ponude, manjak transparentnosti i / ili jednakog postupanja tijekom evaluacije, izmjene ugovora o javnoj nabavi kojim se mijenjaju početni uvjeti nadmetanja itd. Ritam izvještavanja posredničkih tijela je tromjesečnog karaktera. Izvještavanja u kumulativnom ili periodičnom obliku iz perspektive korisnika čini se nelogičnim. S gledišta korisnika izgleda da se bave samo izvještavanjem i popunjavanjem ZNS-ova, a provedba projekta pada u drugi plan.

Ukoliko izvještavate periodično, dakle za vrijeme provedbe projekta i odobrena sredstva dobivat ćete kumulativno, ne na početku ili završetku projekta. Ovisno o napretku EU projekta, odobrit će vam se nova sredstva, ali ćete izgubiti na vremenu za provedbu. Prilikom izvještavanja korisnici šalju svu potrebnu dokumentaciju: račune, obračunske liste, JOPPD obrasce, ugovore o volontiranju, potpisne liste, evidencije volonterskih sati, fotografije, GDPR izjave, odluke, tablice prenamjene, ugovore o radu, anekse, ugovore o djelu... Iz navedenog ne treba zaključiti da sva poslana dokumentacija nije važna, ali je upitno jesu li potrebni baš svi navedeni dokumenti za opravdanje troška nužni i postoji li neki drugi model opravdavanja sredstava. Najvažnije za korisnike je izričito poštivanje rokova za slanje ZNS-a 3 mjeseca + 15 dana. Problem kulminira kada posrednička tijela ne odgovaraju u predviđenom roku na poslana izvješća, a samim time i isplata sredstava kasni. Birokratska očekivanja i administrativna opterećenja su prevelika i izvještavanje se svodi na objašnjenja već poslanih dokumenata i odgovaranja na komentare i dodatne upite. Kada se opseg administracije nagomila iz pozicije korisnika izgleda kako bi morala biti samo jedna zaposlena osoba koja bi se bavila rješavanjem birokratskih problema. U većini slučajeva posrednička tijela ne poštuju rokove. Nasuprot tome, ukoliko korisnici ne predaju ZNS u propisanom roku dobivaju opomenu. Prema ugovoru posrednička tijela moraju osigurati isplatu i pregled ZNS-ova u određenom roku (30, 45, 60 dana ovisno o tijelu), uključujući ispravke i sve komentare / upite te uplatu po ZNS-u u roku od 30 dana od odobrenja. U realnosti situacija nije istovjetna propisanoj i korisnici sukladno ugovoru sami osiguravaju sredstva za provedbu projekta. Nerijetko korisnici paralelno privode EU projekte u završnu fazu uz korištenje vlastitih financijskih sredstava. Odnosi ugovornih strana za provedbu EU projekata regulirani su ugovorom o dodjeli bespovratnih sredstava koji potpisuju korisnik, PT 1 i 2. Odobravanje ZNS-ova traju predugo izvan vremenskih okvira zadanih ugovorom i korisnici nemaju sredstava za rad. Nepoštivanje ugovornih obaveza stavlja korisnike u nepovoljniji položaj i ugrožava opstanak organizacija (posebno OCD-a). Korisnici se povrgavaju abnormalnim rizicima s kojima se samostalno ne mogu nositi. Primjerice, korisnici sami financiraju završetak projekta, a uplatu sredstava dobivaju nakon provjere i odobrenja završnog izvješća, nekoliko mjeseci nakon što su sredstva utrošena (rokovi za predaju završnog izvješća su dulji). Konfuzno je kada se izvještavanja počnu preklapati ili imate uvjetno prihvatljive troškove koje potražujete sa sljedećim ZNS-om, u takvim situacijama se više ne snalaze ni korisnici ni posrednička tijela. Prilikom izvještavanja korisnici ne dobiju odobrenje za prethodni ZNS ili potražuju uvjetno prihvatljive troškove sa sljedećim ZNS-om i više ne znate

o čemu izvještavate – o onome što šaljete za izvještajno razdoblje ili o onom što dodatno pojašnjavate, dopunjavate ili odgovarate na postavljena pitanja / komentare. Takvim načinom rada stvara se administrativno opterećenje, dupliranje poslova i dodatna pojašnjenja i dopisivanja. Prednost tromjesečnog izvještavanja pokazuje svoje disfunkcionalno lice. U teoriji se smatralo da će se takvi izvještaji lakše pripremiti i obraditi, sadržavat će manje dokumentacije, no u praksi to nije slučaj. Izmjene suradnika za praćenje kod posredničkih tijela prouzrokuju dodatna nepotrebna administrativna opterećenja (pojašnjenja) za korisnike. Zbog nedostatka znanja i iskustva vrijeme se troši međusobnim preusmjeravanjem komunikacije između zaposlenika, a korisnici objašnjavaju već objašnjeno. Nepoznavanje pravne regulative i nedostatak iskustva kod suradnika za praćenje dovode do situacija da korisnici često posjeduju veće znanje i iskustvo. Primjera radi kod paušalne naknade za prijevoz ili računanja rokova. Suradnik za praćenje EU projekta pokušava osporiti dio paušalne naknade za prijevoz za vrijeme godišnjeg odmora. No, upravo suprotno pravo na paušalnu naknadu za prijevoz imate bez obzira da li ste na posao išli dan, dva ili više u mjesecu. Računanje postaje posebno složeno kada se u početak / tijek / završetak rokova upletu nedjelje, blagdani ili drugi neradni dani. Prilikom izvještavanja posredničkih tijela o provedbi EU projekata ponekad se koriste *online* sustavi za popunjavanje i predaju ZNS-ova koji su poprilično nefunkcionalni i složeni. Za unos samo jedne stavke troška izgubit ćete jako puno vremena, ali situacija postaje frustrirajuća jer korisnici po projektima imaju na desetke takvih stavaka. Pojednostavljeno, da bi ste unijeli plaću samo za jednu osobu po modelu jedan trošak jedan red morate ispuniti sljedeće: naziv troška, broj i naziv elementa, financijsku kategoriju, iznos potraživanih prihvatljivih izdataka, oznaku troška, korisnika / partnera i pripadajući OIB, zaposlenika i OIB zaposlenika, broj dokumenta, populaciju troška, vrstu i ID ili broj dokumenta (obračunska lista, JOPPD obrazac), datum, traženi iznos po dokumentu, upisati komentare ako je primjenjivo. Za svaku unesenu obračunsku listu ili JOPPD obrazac potrebno je minimalno još ispuniti dodatnih pet stavaka. Često to bude i više od navedenog pa je potrebno unijeti ugovore o radu, odluke o rasporedu za rad na projektu, anekse, odluke o godišnjem odmoru, isplati božićnice... Sve navedeno je potrebno ispuniti za svakog zaposlenika, kupljenu robu ili uslugu na svakom elementu, za svaki mjesec ovisno kako su troškovi nastajali. Situacija je olakšana mogućnošću kopiranja troška te je potrebno izmijeniti samo određene stavke, no prije to nije bilo moguće. Samo pojašnjavanje pojedinih stavaka troška je frustrirajuće, budući da se izvještava po modelu jedan trošak jedan red te je nejesno zašto se uopće postavljaju pitanja za svaku stavku

troška (većinom su identični) kada su sredstva namjenski utrošena u skladu s odobrenim financijskim okvirom i popratnom dokaznom dokumentacijom. Nerijetke su izmjene ugovora koje mogu biti većeg ili manjeg značaja jer od trenutka kada napišete EU projekt pa sve do trenutka njegove provedbe stvari se mogu drastično izmijeniti. Realokacije su sastavni dio EU projekata! Korisnicima su posebno tragikomične situacije kada u komentarima pročitaju sljedeće: „Uvidom u obračunsku listu plaće za mjesec lipanj 2022. za gospođu Mariju vidljivo je da je isplaćen iznos od 10,000.01 kn dok isto nije iskazano u ugovoru o radu. Slijedom navedenog, iznos od 0,01 kn nije prihvatljiv za financiranje.“ Na takve greške u radu programa korisnici jednostavno ne mogu utjecati pa prilikom svakog izvještavanja opetovano u komentaru pojašnjavaju da se radi o grešci u radu sustava prilikom obračuna plaće. Poražavajuća je činjenica da se ZNS-ovi uz današnja tehnološka dostignuća dostavljaju u papirnatom obliku putem redovne pošte, na USB *sticku* i na platformi za dostavu ZNS-a. Krajem 2022. godine pojedini korisnici (ovisno o posredničkom tijelu) su dobili službene dopise o upotrebi novog aplikativnog rješenja za praćenje provedbe projekta te upute o operativnom postupanju prilikom uvođenja eura, kakav će utjecaj navedene izmjene na EU projekte imati još sa sigurnošću ne možemo znati. Novo aplikativno rješenje za praćenje provedbe projekta i dostavu ZNS-a predstavljeno je u svibnju i lipnju 2022. godine, a početak će se primjenjivati od 01. siječnja 2023. U dopisu se navodi da su uvaženi prijedlozi i sugestije koji su doprinjeli razvoju pametnog sustava. Isto tako, navodi se da će prelaskom na službenu valutu euro, svi dosadašnji kunski iznosi biti konvertirani u skladu sa službenim tečajem konverzije (1 EUR = 7,53450 HRK). Prema tome, u novom sučelju će biti vidljiva informacija o tome koliko je sredstava do sada odobreno, a koliko se potražuje u predmetnom ZNS-u te koliki je raspoloživi iznos sredstava u valuti euro. Tijekom cijelog postupka vidljiv je nesrazmjer u odnosu snaga između korisnika i posredničkih tijela. Nejednakost je čak vidljiva prilikom posezanja korisnika za pravnim lijekovima. U praksi je ostalo nejasno kome se korisnici trebaju obratiti općinskom ili upravnom sudu, radi li se o građanskom ili upravnom sporu, primjenjuje li se Zakon o obveznim odnosima NN 35/05, 41/08, 125/11, 78/15, 29/18, 126/21 ili Zakon o upravnim sporovima NN 20/10, 143/12, 152/14, 94/16, 29/17, 110/21... U datim situacijama korisnici su izloženi pravnoj nesigurnosti i ne znaju kako se zaštititi. Točnije žalbeni sustav je kompleksan što dodatno doprinosi osjećaju nesigurnosti korisnika. Korisnici nisu sigurni trebaju li pokretati sporove protiv posredničkih tijela jer smatraju da su na samom početku automatski u subordiniranom položaju. Nije jasna pravna priroda ugovora o dodjeli bespovratnih sredstva i radi li se o upravnom ili građansko-pravnom

sporu... Zaključno najveći izazov prilikom provedbe je u dokazivanju jesu li projektne aktivnosti odrađene i sredstva namjenski utrošena - korisnici snose cjelokupni administrativni teret.

6. 3. Preporuke

Sumirajući sve navedeno, vidljivo je da unatoč velikom broju pravila EU projekti podliježu velikom broju izazova. Unatoč svim izazovima s kojima se suočavaju provoditelji EU projekata, ostaje činjenica kako su projekti ključan instrument financiranja. Slijedom navedenog potrebno je iskoristiti mogućnosti koje nam se pružaju unutar financijske perspektive 2021. – 2027., no postavlja se pitanje jesmo li spremni odgovoriti na postavljene izazove. Vidljivo je da se većina birokratskih disfunkcija ponavlja jer na kraju financijskog razdoblja 2014. – 2020. i dalje se ističu isti problemi koje je poglavlje Operativnog programa o potrebnom smanjenju administrativnog opterećenja, već identificiralo i uputilo preporuke. S time da je važno napomenuti, kako potencijalni izazovi prijete iz okoline i potrebno ih je regulirati, a s druge strane organizacije su same izvor disfunkcija birokracije. Stoga, je potrebno prilikom pisanja i provedbe EU projekata: aktivno uključiti sve dionike i ostvariti kružni tijek komunikacija, sistematizirano i razumno podijeliti izazove između dionika, točno predvidjeti potrebna sredstva i troškove, kontinuirano evaluirati i nadzirati postupak provedbe, svesti izazove na najmanju moguću mjeru, donijeti planove i strategije *ex ante* prije nego što se krizna situacija dogodi, a isključivanjem emocija, predrasuda i stavova stvoriti čemo pozitivno ozračje za procjenu rizika i kvalitetno provođenje EU projekata neopterećeno psihološkim ograničenjima. RH se treba odlučno zalagati i aktivno stvarati pretpostavke za olakšanu prijavu i provedbu EU projekata koja će doprinosti gospodarskom i održivom razvoju hrvatskog društva uspostavljanjem odgovornog, predvidivog i pouzdanog sustava. U novom financijskom razdoblju 2021. – 2027. primarno je unaprijediti kapacitete sustava kako bi se izbjeglo kršenje ugovornih obaveza prema korisnicima. Prema korisnicima se potrebno odnositi kao prema partnerima u postizanju ciljeva na razini programa uz primjenu otvorenog dijaloga. Poticanjem profesionalnog znanja i iskustva, rezultat neće izostati ni s jedne ni s druge strane. Potrebno je prihvatiti stroge uvjete europskog poslovanja i iskoristiti sve mogućnosti. Preporuke idu u sljedećem smjeru:

- ✓ **deregulacija propisa** i kompleksnosti pravila prijave i provedbe koja se odnose na prijavitelje / korisnike EU fondova, postupak prijave i provedbe maksimalno pojednostaviti, **uspostaviti jednostavan i precizan sustav pravila i propisa**, stvoriti preduvjete za pravilnu i kvalitetnu **implementaciju** (zakonodavni okvir i EU projekti), česte izmjene zakona stvaraju pravnu nesigurnost, postići **pravnu sigurnost** koja podrazumijeva obavljanje dužnosti u skladu sa zakonom i unaprijed poznatim pravilima uz nepristranost prema prijaviteljima / korisnicima, **obraćanje žalbenim tijelima** bez obzira što se osjećate da ste u podčinjenom položaju (korisnik) jer ste u stvarnosti u **ravnopravnom odnosu**

- ✓ uspostavljanje **ravnopravnog i partnerskog odnosa** s posredničkim tijelima, poticanje **konstruktivnog dijaloga** i spremnost na **zajednički pristup** u rješavanju birokratskih disfunkcija, povećanje razine **povjerenja** između ugovaračkih tijela i korisnika uz postizanje **ujednačenog** procesa rada i jedinstvenih procedura između različitih ugovaračkih tijela, davanje **jasnih i nedvojbenih uputa** korisnicima, tražiti i ustrajati na **pismenoj komunikaciji**, posebno kada joj je prethodila telefonska pogotovo ako se radi o nekoj naredbi, dostavljati dokumentaciju na **ex-ante kontrolu** i komuniciranje (posebno kada postoje nedoumice) s pripadajućim tijelom PT 2 kad god je to moguće

- ✓ **novozaposleni voditelji** da bi što uspješnije upravljali projektom trebaju se upoznati s projektom, komunicirati s projektom timom, uvidjeti vlastitu odgovornost te premostiti vlastita ograničenja, **broj i kompetencije zaposlenih** i na strani korisnika i ugovaračkih tijela uskladiti s potrebama, ciljevima i standardima EU projekata, **prilagodba radionica** korisnicima i više **praktičnih sadržaja**, učenje temeljem **iskustva** odnosno kroz posao (početi s malim projektima), unaprijediti sustav **upravljanja ljudskim potencijalima**, važnost **zadržavanja u sustavu posebno obučenih i kvalitetnih**, a u odnosu na druge zemlje slabo plaćenih zaposlenika s obzirom na njihovu vrijednost na tržištu rada, otvaranje **novih radnih mjesta**, povećanje razine **educiranosti i profesionalizma**

- ✓ za kvalitetnu realizaciju neophodno je **ustrojiti projektni tim**, unaprijed se **upoznati sa svim odredbama ugovora** o dodjeli bespovratnih sredstava, **osigurati novčani tijek** za projektne troškove (uključujući i moguće neprihvatljive troškove), **pravovremeno** započeti s **provedbom aktivnosti**, sustav EU projekata oblikovati u jasnim i realnim okvirima u kojima se odvijaju postupci prijave i provedbe s odgovarajućim brojem i kompetencijama zaposlenih za njihovo pravovremeno, učinkovito i kvalitetno izvršavanje

- ✓ sastaviti **plan aktivnosti, nabave, dostave ZNS-ova** i zahtjev za isplatom **predujma** na odgovarajući način i na vrijeme, **dostavljati ZNS-ove u roku** i odgovarajućoj formi, **obavještavati** posredničko tijelo o svim okolnostima koje utječu ili mogu utjecati na adekvatnu provedbu, osiguranje provedbe svih aktivnosti u skladu s planom, uspostaviti da **partner poštuje ugovorne odnose**, sistematizirano **pohranjivati dokumentaciju**

- ✓ reforma sustava u skladu s **najboljim praksama i iskustvima drugih zemalja**, osiguravanje visoke razine **koherentnosti** što znači da se različite javne politike i propisi u radu dosljedno primjenjuju i međusobno usklađuju s obzirom na ciljeve, načela i načine njihove provedbe, **razmjena iskustva** i najbolje prakse između svih dionika u sustavu EU fondova, provođenje **empirijskih istraživanja, spremnost na promjene unutar sustava** upravljanja EU projektima

- ✓ **ublažiti kriterije prihvatljivost** za financijsku potporu jer su restriktivni i nisu u suglasju s ekonomskim tokovima, **prijavljivanje EU projekta koji su srodni korisnikovoj primarnoj djelatnosti**, a ne samo temeljem činjenice da se povuku sredstva (primjerice prijavitelj se primarno bavi pružanjem socijalnih usluga i nameće se prijava na „Zaželi – faza III“, a ne na „Obnovu poljoprivrednog zemljišta i proizvodnog potencijala“, isticanje važnost **projektnog menadžmenta** za uspješno upravljanje EU projektima, postići da opseg i kvaliteta EU projekata bude **prilagođena** stvarnim mogućnostima i potrebama prijavitelja / korisnika

- ✓ **smanjiti razlike u veličini i kapacitetu lokalnih jedinica** (demografski problem), **rasterećenje državnog i lokalnih proračuna** (bespovratna sredstva), **reforma postojećeg sustava** lokalne i regionalne samouprave, poticanje **regionalnog razvoja**, osigurati da jedinice lokalne i regionalne samouprave budu sposobne pružiti **jednaku razinu usluga uz prihvatljivu cijenu i kvalitetu**, reorijentacija teritorijalne samouprave na **razvoj, jačanje kapaciteta lokalnih jedinica za pristup EU fondovima**

- ✓ **odgovornost svih dionika** da obrazlože i opravdaju svoj rad drugima posebno uz naglašavanje činjenice da se radi o sredstvima poreznih obveznika, poštivanje **etičkih načela i iskorjenjivanje korupcije i nepotizma**, uz kvalitetnu **kontrolu i nadzor** povećati povjerenje i smanjiti mogućnosti za nepravilnosti, postaviti visoke standarde *cyber sigurnosti*

- ✓ osigurati visoku razinu **učinkovitosti** koja se referira na odnos uložениh sredstava i rezultata ostvarenih njihovim trošenjem uz postizanje **djelotvornosti** u ostvarenju unaprijed postavljenih ciljeva, povećanje učinkovitosti i djelotvornosti u **prijavi i provedbi** EU projekta, uz maksimalnu **iskorištenost** EU fondova, povećanje **informiranosti i svijesti o važnosti uspješne prijave i provedbe**

- ✓ pojednostavljenje i **modernizacija** u postupanju, kao i osiguravanje pouzdane i brze **podrške** prijaviteljima / korisnicima uz maksimalnu upotrebu moderne **IKT**, poticanje **prijavitelja / korisnika da sami pišu i prijavljuju EU projekte** jer najbolje poznaju potrebe i mogućnosti svoje organizacije, poboljšanja u **tehničko – tehnološkom smislu**, korištenje **novih tehnologija** za veću **transparentnost** i odgovornost, iskorijeniti nepotreban **formalizam, odugovlačenje** i nesklonost **inovacijama**, odbaciti zastarjele procedure i načine rada

- ✓ potreba za boljim poznavanjem **zakonodavnog okvira** kako bi se izbjegle nezakonitosti i financijske korekcije, **razvoj financijske, institucionalne spremnosti, spremnosti osoblja**, osiguranje **pravne i dokumentacijske spremnosti uz kvalitetne strateške dokumente**, potreba znatnog unapređenja **strateškog planiranja**, poseban naglasak potrebno je staviti na **evaluaciju**, usmjeriti se na važnost **procjene i upravljanje rizicima** u EU projektima

- ✓ povećanje razine i **standarda života hrvatskih građana**, uspostavljanje **jednakosti** među članicama uz što veći **gospodarski rast i održivi razvoj, iskoristiti postojeći potencijal** koji može doprinijeti lokalnom, regionalnom i nacionalnom socio - ekonomskom razvoju, **jačanje vladavine prava i socijalne osjetljivosti**, viša razina **odazivnosti, otvorenosti, transparentnosti** i pristupačnosti, rad svih dionika je podložan nadzoru i kritici, građani i zainteresirana javnost imaju mogućnost **uključivanja**, investiranja u mrežu službenika za **odnose s javnošću**

- ✓ **ubrzati period povrata uložениh sredstva**, inače će se i dalje negativno odražavati na novčani tijek korisnika sredstava, **uvoditi fleksibilnost** u troškovnike jer se navođenjem točnih specifikacija „zakočimo“ tijekom provedbe te pravdanja sredstava – primjerice bolje je navesti informatička oprema nego laptop: HP 250 G8 3A5W8EA, 15/i3/8/512, boja: srebrna, rezolucija ekrana: 1920 x 1080, itd., privlačenje i **uključivanje novih investitora** (novi kapital), **više ponuditelja usluga i proizvoda** te veća **konkurencija** donose niže cijene, **uključivanje privatnog sektora** (domaćih malih i srednjih poduzetnika) te **građana i OCD-a**

- ✓ rješavanje nedovoljnog poznavanja mehanizma **motivacije** i reduciranje **autoritarne i birokratske** organizacijske kulture, unapređenje **govorničkih, slušačkih i komunikacijskih vještina**, formiranje **kvalitetnih projektnih timova**, gradnja povjerenja međusobnim komuniciranjem, **postavljanjem pitanja, aktivnim slušanjem i povratnim informacijama, smanjiti otpor promjenama i modernizaciji**

- ✓ snažnije **sudjelovanje korisnika u javnom upravljanju** i razvoj **demokratske političke kulture**, poticanje **volonterstva**, promicanje volonterstva kao demokratske vrijednosti koja dovodi do životnog iskustva, jačanje i uključivanje OCD-a i građana, **ulaganje zajedničkog svjesnog napora kako bi se promjene dogodile i počele implementirati**

7. ZAKLJUČAK

EU fondovi su javna sredstva poreznih obveznika EU i dio su zajedničkog proračuna svih država članica te su od interesa za svakog građanina RH, ponajprije zbog svoje vrijednosti i ostvarenja strateških ciljeva kroz financijske instrumente. Dodjela bespovratnih sredstava ima važnu ulogu u daljnjoj integraciji u europski prostor i u harmonizaciji zajedničkih standarda, izgradnji institucija, produbljivanju odnosa i razvijanju svih članica EU kroz razne programe. Spomenuto predstavlja poticaj kontinuiranom poboljšanju ekonomskih i institucionalnih preduvjeta za stabilan ekonomski rast i razvitak i proaktivnu orijentaciju hrvatskih građana o EU fondovima kao i samoj EU. RH je korisnica sredstava od 1990-ih godina kada je sredstvima programa OBNOVA sanirala ratom uništena područja. Programom CARDS pretendiralo se na izgradnju institucija i osnaživanje demokratizacije. Postavši kandidatkinjom koristi sredstva za pripremu gospodarstva za ulazak u EU iz programa PHARE, SAPARD, ISPA i IPA. Godine 2013. postaje članicom EU te započinje s korištenjem sredstava iz ESI fondova. S aspekta iskorištenosti EU fondova učinci su nepotpuni na što zasigurno utječe opsežna birokracija, nedovoljna informiranost o mogućnostima te potkapacitiranost. Od razdoblja pretpristupnih fondova pa do fondova za zemlje članice vidljiv je utjecaj na hrvatskog gospodarstvo, ponajprije prema dostupnim iznosima državi. Postupci prijave i provedbe EU projekata su visoko birokratizirani, popraćeni neizvjesnošću, prenormiranošću. Visokoj razini administrativnih zahtjeva u prijavi i provedbi izloženi su svi korisnici EU fondova iz svih sektora. Proces bi se odvijao kvalitetnije i jednostavnije, rješavanjem identificiranih i postojećih izazova uočenih tijekom prijave i provedbe EU projekata. Pozitivno bi se u konačnici odrazilo na sve aspekte i subjekte hrvatskog gospodarstva, a dobro napisani i kvalitetni EU projekti provodili bi se, neopterećeni birokratskim procedurama. S obzirom na sve izloženo, u praksi se čini da je lakše napisati projektni prijedlog, nego ga provesti. Priprema projektnog prijedloga je samo

naše mišljenje da je ideja izvediva, zrelost EU projekta pokazat će se u provedbi. Prijava, provedba te izvještavanje otežani su nejasnim administrativnim uputama, nelogičnim pravilima po kojima postupaju tijela u sustavu upravljanja i kontrole, prekomjernim dopisivanjem / informiranjem / izvještavanjem / obavještavanjem koje korisnicima dodatno otežava i oduzima vrijeme za provedbu projekta. Navedeno rezultira pravnom nesigurnošću, rizicima i nepredvidivim okolnostima. Apsurdnost funkcioniranja i disfunkcionalna birokracija ogledaju se u postavljanju pravila i procedura iznad čovjeka. Očekivanja su tim viša jer sustav raspolaže sredstvima europskih poreznih obveznika, a dana obećanja javnosti i korisnicima bit će uzaludna ukoliko se neće promicati i raditi na kontinuiranom i sustavnom poboljšanju. Vrijeme je da zalaganje i sudjelovanje (predstavnik tijela državne uprave, tijela regionalne i lokalne samouprave, gospodarskih i socijalnih partnera i predstavnika civilnog društva) u radu tijela, povjerenstava ili odbora, ureda Vlade RH ili drugih tijela javne vlasti urode plodom i unaprijede sustav te riješe probleme na koje se repetitivno ukazuje. Potrebno je otkloniti uzroke neučinkovitosti u prijavi i provedbi te razvijati i implementirati EU projekte koji će direktno pozitivno utjecati na društveni i ekonomski kapital. Potrebno je uložiti više otvorenosti i spremnosti unutar sustava upravljanja EU projektima te zajedničkog svjesnog napora kako bi se promjene uistinu dogodile i počele implementirati.

8. LITERATURA

1. Bejaković, P., Vukšić, G., Bratić, V., Veličina javnog sektora u Hrvatskoj, Hrvatska i komparativna javna uprava : časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 11 No. 1, 2011., str. 99. – 125.
2. Brebrić, T., Putevi do novca iz fondova Europske Unije, Lider, 2008. str. 7.
3. Buble, M., Projektni menadžment, Dugopolje, Minerva, 2010., str. 1.
4. Burić Pejčinović, M., Učinkovitost korištenja pretprijetupnim fondovima EU, Hrvatska javna uprava, Vol. 10, No.3. str. 657.
5. Đerđa, D., Osnove upravnog prava Europske unije // Hrvatska i komparativna javna uprava, 13 (2013.), 3; str. 957.

6. Đulabić, V., Lokalna i regionalna samouprava i korištenje sredstava iz fondova Europske unije // Pametna lokalna samouprava: zbornik radova / Boban, M., Vukušić, I. (ur.); Novalja-Split-Zagreb: Grad Novalja, 2017., str. 7.
7. Fanuko, N., Sociologija, udžbenik za gimnazije, Profil, 2019. str. 122.
8. Franić, R., Bokan, N., Kumrić, O., U očekivanju SAPARD-a: Rješenja EU-a nasuprot domaćim očekivanjima, 2007., Društvena istraživanja, Vol. 16, No. 4-5, str. 703.
9. Giljević, T., Okolina upravne organizacije, Pravni vjesnik: časopis za pravne i društvene znanosti Pravnog fakulteta Sveučilišta J.J. Strossmayera u Osijeku, Vol. 31 No. 3-4, 2015., str. 231.
10. Hauc, A., Projektni menadžment i projektno poslovanje, M.E.P Consult, Zagreb, 2007, str. 84.
11. Jakovac, P., Maljković, B., Korištenje sredstava pretpripravnih fondova EU u RH, 2010., Ekonomski pregled, Vol. 61, str. 64.
12. Jašić, S., Državni udari na civilno društvo potpomognuti EU fondovima, GONG, Zagreb, 2020., str. 11.
13. Kažović, D., Valenčić, D., Važnost procjene rizika u upravljanju projektima financiranim iz Europskih fondova, Zbornik radova, 8. Međunarodna konferencija "Dani kriznog upravljanja", Veleučilište Velika Gorica, 2015., str. 832.
14. Koprić, I. i dr., Upravna znanost: javna uprava u suvremenom europskom kontekstu, Zagreb, Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu: Studijski centar za javnu upravu i javne financije, 2014., str. 103.
15. Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G., Europski upravni prostor; Institut za javnu upravu (2012.), str. 271.
16. Koprić, I., Ramljak, M., Kregar, J., Ivanišević, S., Pusić, E., Birokracija ili autoregulacija; alternative socijalizmu, UDK, 1987.
17. Kregar, J., Sociologija uprave, Zagreb, 2014. str. 19.
18. Kregar, J., Sekulić, D., Ravlić, S., Zrinščak, S., Grubišić, K., Petričušić, A., Uvod u sociologiju, Zagreb, 2014., str. 112.
19. Musa, A., Džinić, J., Giljević, T., Koprić, I., Lalić Novak, Đurman, P., G., Lopižić, I., Banić, S., Zelenika, B.; Regulacijski menadžment; nastavni materijali (verzija listopad 2021.) str. 1.

20. Novota, S., Vlašić, I., Velinova, R., Geratliev, R., Borissova, O., Europski fondovi za hrvatske projekte: Priručnik o financijskoj suradnji i programima koje u Hrvatskoj podupire EU, 2009., Zagreb, str. 12.
21. Omazić, M. A., Baljkas, S., Projektni menadžment, Sinergija, 2005., str. 8.
22. PMI, Vodič kroz znanje o upravljanju projektima – IV. Izdanje, Project Management Institut, 2008., str. 5.
23. Pusić, E., Organizacija kao teorijski problem, rad HAZU br. 480. (2000), str. 1.
24. Radat, D., Dušak, V., Informacijsko komunikacijska tehnologija – poticajni čimbenik iskoristivosti fondova EU za poticanje regionalnog razvoja, 2009., Zagreb, Politička kultura, str. 138.
25. Scott, R., Organizations: Rational, Natural, and Open System, New Jersey, Pearson Education, 2003., str. 23.
26. Sečkar, B., Analiza administrativne opterećenosti korisnika prilikom provedbe EU projekata – iskustvo udruga, GONG, Zagreb, 2021., str. 21.
27. Thackeray, V., Što je to projekt?, IM-33 (1-2) 2002., str. 57.
28. Tucak, I., Globalizacija i državni suverenitet, Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave, Vol. 7 No. 1, 2007.
29. Vojnović, M. European structural funds and IPA – Instrument for pre-accession assistance, 2008., Hrvatska javna uprava, Vol. 8, No. 2, str. 2.
30. Župančić, M., Poslijeratna obnova kao mogućnost revitalizacije seoskih područja, 1992. Sociologija i prostor, Vol. No. 115-116, str. 37.

Pravni izvori Europske unije

1. Pročišćene verzije Ugovora o Europskoj uniji i Ugovora o funkcioniranju Europske unije Ugovor o Europskoj uniji (pročišćena verzija) Ugovor o funkcioniranju Europske unije (pročišćena verzija) Protokoli Prilozi Ugovoru o funkcioniranju Europske unije Izjave priložene Završnom aktu Međuvladine konferencije na kojoj je donesen Ugovor iz Lisabona potpisan 13. prosinca 2007. Tablice ekvivalenata, OJ C 202, 7.6.2016, p. 1–388
2. Uredba (EU) 2021/1056 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o uspostavi Fonda za pravednu tranziciju, Službeni list EU, L 231/1

3. Uredba (EU) 2021/1057 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o uspostavi Europskog socijalnog fonda plus (ESF+) i stavljanju izvan snage Uredbe (EU) br. 1296/2013., Službeni list EU, L 231/21
4. Uredba (EU) 2021/1058 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu, Službeni list EU, L 231/60
5. Uredba (EU) 2021/1060 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o utvrđivanju zajedničkih odredaba o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu, Fondu za pravednu tranziciju i Europskom fondu za pomorstvo, ribarstvo i akvakulturu te financijskih pravila za njih i za Fond za azil, migracije i integraciju, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za financijsku potporu u području upravljanja granicama i vizne politike, Službeni list EU, L 231/159
6. Uredba Vijeća (EU, Euratom) 2020/2093 od 17. prosinca 2020. kojom se utvrđuje višegodišnji financijski okvir za razdoblje 2021. – 2027., Službeni list EU, LI 433/11

Pravni izvori Republike Hrvatske

1. Nacionalna razvojna strategija RH do 2030. godine, NN 13/2021
2. Odluka o donošenju Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027. godine i Akcijskog plana provedbe Nacionalnog plana razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2024. godine, NN 38/2022
3. Uredba o funkcijama, zadaćama i odgovornosti Koordinacijskog tijela u institucionalnom okviru za korištenje fondova EU u RH u financijskom razdoblju od 2021. do 2027. godine, NN 96/2022
4. Zakon o institucionalnom okviru za korištenje fondova EU u RH, NN 116/21
5. Zakon o javnoj nabavi NN 120/16, 114/22
6. Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za korištenje Europskim strukturnim i investicijskim fondovima u RH u financijskom razdoblju 2014. - 2020. br. NN 92/14

Internet izvori

1. AIRMIC, Alarm, IRM, (2010.) Structured Approach to Enterprises Risk Management (ERM) and the Requirements of ISO 31000 - <https://www.ferma.eu/app/uploads/2011/10/a-structured-approach-to-erm.pdf>, pristup: 08. sijačnja 2023.
2. Algebra - <https://www.algebra.hr/cjelozivotno-obrazovanje/hrvatskoj-nedostaju-strucnjaci-za-eu-fondove/>, pristup: 05. siječnja 2023.
3. AZVO - <https://www.azvo.hr/en/vijesti-iz-vo/1639-sazetak-analize-kapaciteta-za-povlacenje-eu-fondova-i-poziv-na-besplatne-radionice-o-esi-fondovima>, pristup: 05. siječnja 2023.
4. AZVO - https://www.azvo.hr/images/stories/novosti/Sa%C5%B Eetak_rezultata_istra%C5%BEivanja_APSORPCIJSKI_KAPACITET_2017.pdf, pristup: 07. sijačnja 2023.
5. Cohesion Open Data Platform - <https://cohesiondata.ec.europa.eu/>, pristup: 22. studenoga 2022.
6. Dnevnik hr - <https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/prijevarama-i-krivotvorenjem-isprava-11-osoba-ostetilo-esf-za-4-2-milijuna-kuna---735726.html>, pristup: 12. siječnja 2023.
7. Europska komisija - https://ec.europa.eu/info/index_hr, pristup: 24. rujna 2022.
8. Europska komisija - https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/factsheet/new_cp/simplification_handbook_hr.pdf, pristup: 13. prosinca 2022.
9. EU projekti info - <https://www.eu-projekti.info/>, pristup: 25. studenoga 2022.
10. Europska unija - https://europa.eu/european-union/about-eu/history_hr, pristup: 02. studenoga 2022.
11. Europska unija - https://europa.eu/citizens-initiative/_hr, pristup: 20. studenoga 2022.
12. Europska unija - https://european-union.europa.eu/index_hr, pristup: 24. studenoga 2022.
13. Europski revizorski sud - <https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/ecadefault.aspx>, pristup: 13. prosinca 2022.
14. Europski strukturni i investicijski fondovi - <https://strukturnifondovi.hr/>, pristup: 23. rujna 2022.
15. Europski strukturni i investicijski fondovi - http://europski-fondovi.eu/sites/default/files/dokumenti/Kohezijska_politika_2014_2020.pdf, pristup: 16. studenoga 2022.

16. Europski strukturni i investicijski fondovi - http://strukturnifondovi.hr/UserDocsImages/Documents/Strukturni%20fondovi%202014.%20%E2%80%93%202020/eu_hr.pdf, pristup: 17. studenoga 2022.
17. Europski strukturni i investicijski fondovi - <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/eu-fondovi-2021-2027/>, pristup 17. studenoga 2022.
18. Europski strukturni i investicijski fonodvi - <https://strukturnifondovi.hr/wpcontent/uploads/2021/12/2021602.pdf>, pristup: 17. studenoga 2022.
19. Europski strukturni i investicijski fondovi - https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2017/03/GLAVNI-DOKUMENT-Sporazum_o_partnerstvu_HR.pdf, pristup: 18. studenoga 2022.
20. Europski strukturni i investicijski fondovi - https://strukturnifondovi.hr/dokumenti/?doc_id=533&fondovi=esi_fondovi, pristup: 21. studenoga 2022.
21. Europski strukturni i investicijski fondovi - https://strukturnifondovi.hr/dokumenti/?doc_id=503&fondovi=esi_fondovi, pristup: 22. studenoga 2022.
22. Europski strukturni i investicijski fondovi - <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/esi-fondovi-2014-2020/>, pristup: 23. studenoga 2022.
23. Europski strukturni i investicijski fondovi - <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/programi-unije/programi-unije-2021-2027/>, pristup: 24. studenoga 2022.
24. Europski socijalni fond - <http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/razdoblje-2014-2020/odbor-za-pracenje-2014-2020/>, pristup: 12. prosinca 2022.
25. Funding & tender opportunities (<https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/opportunities/portal/screen/home>), pristup: 24. studenoga 2022.
26. GONG - <https://tribina.gong.hr/izlo%C5%BEba>, pristup: 14. prosinca 2022.
27. Hrvatska enciklopedija - <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=64042>, pristup 19. 10. 2022.
28. Hrvatski sabor - <https://www.sabor.hr/hr/pocetna>, pristup: 10. studenoga 2022., 13. prosinca 2022.
29. Institut für Demoskopie Allensbach - <https://www-ifd--allensbach-de.translate.goog/studien-und-berichte/faz->

- monatsberichte.html?_x_tr_sl=de&_x_tr_tl=hr&_x_tr_hl=hr&_x_tr_pto=sc#y2020,
pristup: 04. studenoga 2022.
30. Institut za razvoj i međunarodne odnose - <https://irmo.hr/4-upravljanje-projektnim-ciklusom/>, pristup: 25. studenoga 2022.
 31. Institut za razvoj i međunarodne odnose, Online priručnik o EU projektima - <https://irmo.hr/12-pretpostavke-preduvjeti-i-rizici/>, pristup: 06. siječnja 2023.
 32. Leksikografski zavod Miroslav Krleža, Hrvatska enciklopedija - <https://www.enciklopedija.hr/natuknica.aspx?id=7845>, pristup stranici: 01. 09. 2022.
 33. Optimus consulting, Financiranje iz EU fondova - <https://optimusconsulting.eu/eu-fondovi/>, pristup stranici: 04. 09. 2022.
 34. Lider media - <https://lidermedia.hr/poslovna-scena/hrvatska/hrvatska-prva-u-eu-po-broju-i-opse-znosti-strateskih-dokumenata-a-sada-uvodi-red-u-vrednovanje-njihovih-ucinaka-139805>, pristup: 10. siječnja 2023.
 35. Ministarstvo financija - <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/hrvatska-i-eu/eu-fondovi/provedba-i-financiranje-projekata/koristenje-sredstava/ispa/2347>, pristup: 15. studenoga 2022. godine
 36. Ministarstva financija - <https://mfin.gov.hr/istaknute-teme/hrvatska-i-eu/eu-fondovi/izvjesca/2332>, pristup: 22. sudenoga 2022.
 37. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU - <https://razvoj.gov.hr/hr/zajedno-do-eu-fondova-za-rast-i-nova-radna-mjesta/1961>, pristup: 20. studenoga 2022.
 38. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU - <https://razvoj.gov.hr/>, pristup: 25. studenoga 2022.
 39. Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU - <https://razvoj.gov.hr/>, pristup: 13. prosinca 2022.
 40. Narodne novine - Nastavak obnove ratom stradalih područja, 1998., Zagreb, Narodne novine 159/98. - https://narodne-novine.nn.hr/clanci/sluzbeni/1998_12_159_1953.html, pristup: 20. listopada 2022.
 41. Općina Pissarovina - <https://pissarovina.hr/> i <https://pissarovina.hr/udruga-sv-martin-pissarovina/>, pristup: 20. 10. 2022.
 42. PJR - <https://pjr.hr/odrzana-3-medunarodna-konferencija-o-esi-fondovima/>, pristup: 13. prosinca 2022.

43. PJR consulting - <https://pjr.hr/izazovi-upravljanjanja-provedbom-projekta-novozaposlenog-voditelja/>, pristup: 07. siječnja 2023.
44. Plavi ured - Zagreb za poduzetnike, <https://plaviured.hr/sto-logicka-matrica/>, pristup: 25. studenoga 2022.
45. SAFU - Izvješće o korištenju pretpristupnih programa pomoći EU za razdoblje od 01. siječnja do 30. lipnja 2008. godine, 2008., dostupno na: https://www.safu.hr/datastore/filestore/10/Izvjee_o_koritenju_pretpristupnih_programa_Europske_unije_1.pdf, pristup: 14. studenoga 2022.
46. Udruga Zaželi - <https://zazeli.hr/>, pristup: 20. 10. 2022.
47. Večernji list - <https://www.vecernji.hr/vijesti/kako-izraditi-logicku-matricu-razvojnog-projekta-559640>, pristup: 25. studenoga 2022.
48. Vlada Republike Hrvatske - <https://vlada.gov.hr/>, pristup: 25. studenoga 2022.
49. Wikipedia - <https://hr.wikipedia.org/wiki/Birokracija#Etimologija>, pristup: 11. 09. 2022.
50. Wikipedia - https://hr.wikipedia.org/wiki/John_Stuart_Mill, pristup: 11. 09. 2022.
51. Wikipedia - <https://hr.wikipedia.org/wiki/Hijerarhija>, pristup: 11. 09. 2022.
52. Wikipedia - https://en.wikipedia.org/wiki/Gaetano_Mosca, pristup: 11. 09. 2022.
53. Wikipedia - https://hr.wikipedia.org/wiki/Max_Weber, pristup: 14. 09. 2022.
54. Wikipedia - https://en.wikipedia.org/wiki/Robert_K._Merton, pristup: 20. 10. 2022.
55. Wikipedia - https://hr.wikipedia.org/wiki/Ganttov_dijagram, pristup: 30. prosinca 2022.
56. Zadarski list - <http://www.zadarskilist.hr/clanci/29102011/uzaludni-rat-za-obnovu-kuce>, pristup: 17. lipnja 2022.

POPIS GRAFIKONA

Grafikon 1 IPA komponente	33
Grafikon 2 Raspodjela sredstava EU fondova u financijskoj perspektivi 2014. - 2020.	36
Gragikon 3 Raspodjela sredstava EU fondova u financijskoj perspektivi 2021. - 2027.....	43
Grafikon 4 Upravljanje projektnim ciklusom	50
Grafikon 5 Struktura logičke matrice	51

POPIS PRILOGA

Prilog 1 Sažetak rezultata istraživanja apsorpcijskih kapaciteta	66
--	----

POPIS SLIKA

Slika 1 Vrtlog birokracije	11
Slika 2 Hijerarhijska struktura i načelo redovitog puta u birokratskoj organizaciji.....	18
Slika 3 Odnos programa i projekta.....	49

POPIS TABLICA

Tablica 1 Tipovi (latentnih) disfunkcija birokracije.....	22
Tablica 2 Broj zakona donesenih u procesu usklađivanja.....	26
Tablica 3 Kronologija financiranja u RH	27
Tablica 4 Iskorištenost fondova OBNOVA i CARDS u RH	29
Tablica 5 Iskorištenost fondova PHARE, ISPA i SAPARD u RH	31
Tablica 6 Iskorištenost komponenti IPA u razdoblju od 2007. do 2013.	33
Tablica 7 Alokacija sredstava iz ESI fondova za RH 2014. - 2020.	37
Tablica 8 Financijska alokacija sredstava za RH 2021. - 2027.	40
Tablica 9 Višegodišnji financijski okvir 2021. - 2027. i Next Generation EU	42
Tablica 10 Razlike između Programa Unije i ESI fondova	46
Tablica 11 Programi Unije 2021. - 2027.....	47
Tablica 12 Kako do EU fondova?	52
Tablica 13 Rizici u organizaciji.....	56