

# ANALIZA ISKORIŠTENOSTI SREDSTAVA EUROPSKOG SOCIJALNOG FONDA ZA JAČANJE ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA U OKVIRU OPERATIVNE OSI DOBRO UPRAVLJANJE ZA RAZDOBLJE 2014.-2020.

---

**Brozović, Josip**

**Professional thesis / Završni specijalistički**

**2021**

*Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj:* **University of Zagreb, The Faculty of Political Science / Sveučilište u Zagrebu, Fakultet političkih znanosti**

*Permanent link / Trajna poveznica:* <https://urn.nsk.hr/urn:nbn:hr:114:087229>

*Rights / Prava:* [Attribution-NonCommercial-NoDerivatives 4.0 International/Imenovanje-Nekomercijalno-Bez prerada 4.0 međunarodna](#)

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-13**



*Repository / Repozitorij:*

[FPSZG repository - master's thesis of students of political science and journalism / postgraduate specialist studies / dissertations](#)



Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Poslijediplomski sveučilišni specijalistički studij  
Prilagodba Europskoj uniji: upravljanje projektima i korištenje fondova  
i programa Europske unije

Josip Brozović

**ANALIZA ISKORIŠTENOSTI SREDSTAVA EUROPSKOG SOCIJALNOG FONDA  
ZA JAČANJE ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA U OKVIRU OPERATIVNE  
OSI DOBRO UPRAVLJANJE ZA RAZDOBLJE 2014.–2020.**

**ZAVRŠNI SPECIJALISTIČKI RAD**

Zagreb, 2021.

Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Poslijediplomski sveučilišni specijalistički studij  
Prilagodba Europskoj uniji: upravljanje projektima i korištenje fondova  
i programa Europske unije

**ANALIZA ISKORIŠTENOSTI SREDSTAVA EUROPSKOG SOCIJALNOG FONDA  
ZA JAČANJE ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA U OKVIRU OPERATIVNE  
OSI DOBRO UPRAVLJANJE ZA RAZDOBLJE 2014.–2020.**

**ZAVRŠNI SPECIJALISTIČKI RAD**

Mentor: izv.prof.dr.sc. Igor Vidačak

Student: Josip Brozović

Zagreb, 2021.

Izjavljujem da sam završni specijalistički rad *Analiza iskorištenosti sredstava Europskog socijalnog fonda za jačanje organizacija civilnog društva u okviru operativne osi Dobro upravljanje za razdoblje 2014.–2020.*, koji sam predao na ocjenu mentoru izv. prof. dr. sc. Igor Vidačku, napisao samostalno i da je u potpunosti riječ o mojem autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovom ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam steko ECTS bodove. Nadalje izjavljujem da sam u radu poštivao etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkog kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Josip Brozović

## SADRŽAJ:

1. Uvod .....	1
1.1. Problem istraživanja.....	2
1.2. Predmet istraživanja.....	4
1.3. Ciljevi rada .....	4
1.4. Istraživačke hipoteze.....	5
1.5. Metode istraživanja .....	5
1.6. Struktura rada .....	6
2. POLITIKA FONDOVA EUROPSKE UNIJE.....	7
2.1. Europski strateški okvir i dokumenti za korištenje ESI fondova za razdoblje 2014–2020. ....	8
2.2. Strateški dokumenti za korištenje ESI fondova za razdoblje 2014–2020. na nacionalnoj razini.....	9
3. EUROPSKI SOCIJALNI FOND.....	10
3.1. Operativni program „Učinkoviti ljudski potencijali 2014–2020 .....	11
3.2. Tijela u sustavu upravljanja u okviru OPULJP 2014–2020.....	12
4. ANALIZA ISKORIŠTENOSTI ESF-A ZA JAČANJE ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA U OKVIRU OPERATIVNE OSI DOBRO UPRAVLJANJE.....	14
4.1. Analiza stanja i potreba OCD -a u Republici Hrvatskoj.....	16
4.2. Analiza najave i objave natječaja u okviru Investicijskog cilja 11ii, Specifični cilj 11.ii.1.....	17
4.3. Analiza ugovaranja projekata u okviru Investicijskog cilja 11ii, Specifični cilj 11.ii.1.....	24
4.4. Testiranje hipoteza.....	38
5. ZAKLJUČAK .....	41
6. POPIS LITERATURE.....	43
7. SAŽETAK I KLJUČNE RIJEČI.....	45

## **POPIS ILUSTRACIJA**

### **TABLICE:**

**Tablica 1:** Tematski investicijski prioriteti za ulaganja iz ESI fondova

**Tablica 2:** Institucionalni okvir za korištenje ESF-a

**Tablica 3:** Investicijski prioriteti prioritetne osi Dobro upravljanje

**Tablica 4:** Planirani i objavljeni natječaji unutar prioritetne osi „Dobro upravljanje“ 2014.-2020.

**Tablica 5:** Pregled planiranih i ugovorenih sredstava Investicijskog prioriteta 11ii

### **GRAFIKONI:**

**Grafikon 1:** Alokacija za ESF za razdoblje 2014.–2020.

## POPIS KRATICA

OCD	Organizacije civilnog društva
EFPR	Europski fond za pomorstvo i ribarstvo
EFRR	Europski fond za regionalni razvoj
ERDF	European Regional Development Fund
EPFRR	Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj
ESF	Europski socijalni fond
ESI fondovi	Europski strukturni i investicijski fondovi
EU	Europska Unija
ITU	Integrirana teritorijalna ulaganja
JLS	Jedinica područne (regionalne) samouprave
KF	Kohezijski fond
OP	Operativni programi
OPULJP 2014.–2020. Operativni program „Učinkoviti ljudski potencijali“ 2014.–2020.	
PT 1	Posredničko tijelo razine 1
PT 2	Posredničko tijelo razine 2
RH	Republika Hrvatska
SC	Specifični cilj
UT	Upravljačko tijelo

## 1. Uvod

Pridruživanjem Europskoj uniji (EU) Republika Hrvatska (RH) ostvarila je mogućnost financiranja javnih potreba iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESIF). ESIF fondovi omogućili su sufinanciranja projekata počevši od 1. srpnja 2014. godine, te je RH na raspolaganje stavljeno 10.731 milijardi eura. Od tog iznosa za ostvarivanje ciljeva kohezijske politike predviđeno je 8.452 milijardi eura. Kohezijskoj politici je cilj ostvariti skladni razvoj svih regija unutar EU i uspostaviti društvenu i gospodarsku koheziju kako bi se smanjile nejednakosti u razvoju koje postoje između regija. Ona je „iznimno značajna u gospodarstvima sa sporijim razvojem i niskom akumulativnosti. Obrnuto, ona je dragocjeni poticaj za dinamične ekonomije jer usmjerava sredstva na zapostavljene regije ili djelatnosti u tim regijama“ (Jovančević, 2012: 179). Financiranje kohezijske politike provodi se kroz tri osnovna fonda EU: Europski fond za regionalni razvoj (ERDF), Kohezijski fond (KF) i Europski socijalni fond (ESF). Od ukupnog proračuna EU za razdoblje 2014–2020, koji iznosi 960 milijardi eura, za kohezijsku politiku se odvaja nešto više od 350 milijardi eura. ([https://ec.europa.eu/regional\\_policy/hr/policy/what/glossary/c/cohesion-policy](https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/what/glossary/c/cohesion-policy), pristupljeno 20. 9. 2021). Da bi se osiguralo povlačenje sredstava iz ESIF fondova, RH je morala izraditi operativne programe u kojima je unaprijed odredila područja financiranja, korisnike sredstava, ciljeve itd. Operativni programi su programski dokumenti koji planiraju, opisuju mjere i aktivnosti za efikasnu provedbu i korištenje ESI fondova. Operativne programe morala je usvojiti Europska komisija da bi se po njima moglo daljnje postupati, odnosno raspisivati natječaje za financiranje projekata. U okviru kohezijske politike RH je izradila dva operativna programa (OP), OP Učinkoviti ljudski potencijali 2014–2020. i OP Konkurentnost i kohezija 2014–2020. Navedene OP-ove odobrila je Europska komisija u prosincu 2014. godine, čime su se stvorili preduvjeti za raspisivanje natječaja i dodjelu bespovratnih sredstava krajnjim korisnicima. U sklopu kohezijske politike značajnu ulogu ima ESF „kojem je osnovni cilj smanjenje razlika u životnom standardu u državama članicama EU i to kroz promicanje ekonomske i socijalne kohezije. ESF je usmjeren na poticanje poduzetništva, pružanje pomoći posloprimcima u pronalaženju boljih radnih mjesta i uspostavi pravednijih mogućnosti za sve građane EU-a prilikom njihovog zapošljavanja“ (<http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/>, pristupljeno 20. 9. 2021), te je izrazito bitan za područje ovog rada, jer se iz njega financiraju i aktivnosti jačanja kapaciteta civilnog društva.



## 1.1. Problem istraživanja

Civilno društvo na razini EU smatra se partnerom javnom sektoru u postizanju socijalnog i ekonomskog napretka te inovatorom i pokretačem promjena u zajednici usmjerenih razvoju aktivnog građanstva, pronalasku modela za rješavanje problema u lokalnoj zajednici i povećanju razine društvenog kapitala. Kako bi organizacije civilnog društva (OCD) mogle ostvariti svoju ulogu u zajednici, potrebno je uložiti u njihove kapacitete kroz podizanje financijske i operativne stabilnosti. Nažalost, nesrazmjer u stupnju sufinanciranja i podržavanja rada OCD-a na razini RH je velik, te za tu svrhu veće urbane sredine češće izdvajaju više sredstava, dok manje ruralne sredine jednostavno ne raspolažu dostatnim sredstvima da bi mogle na odgovarajući način podržati razvoj civilnog društva. Također je primjetno da veći broj OCD-a u urbanim sredinama često znači i veću konkurenciju pri prijavljivanju na javne pozive i osiguravanju projektnih sredstava, što manje organizacije često stavlja u neravnopravan položaj u odnosu na „velike“ OCD-e s dugogodišnjim iskustvom rada. Posljednje je vrlo izraženo kad je riječ o prijavi projekata na pozive sufinancirane iz EU fondova gdje značajna administracija onemogućava malim organizacijama pripremu kvalitetnih projektnih prijedloga zbog nedostatnih kapaciteta. Da bi se nadišle ove teškoće, potrebno je osigurati financiranje manjih organizacija koje dosad nisu provodile projekte sufinancirane iz EU fondova ili imaju malo iskustva kroz udruživanje s organizacijama koje su imale to iskustvo kako bi došlo do prijenosa znanja i vještina te jačanja kapaciteta manjih organizacija i njihova osnaživanja za rad s ciljnim skupinama, koje su u nepovoljnom položaju, a sve s ciljem podizanja kvalitete njihova rada i doprinosa socioekonomskom razvoju. Na dan 16. 12. 2020. u registru udruga bile su zabilježene ukupno 64 154 udruge, od čega njih 50 315 aktivno, 1561 u prestanku i 12 278 izbrisano iz registra. U odnosu na 2019. broj aktivnih udruga u deficitu je za 3, broj onih koje su prestale s radom povećao se na 853, a izbrisano ih je 196. Ta negativna tendencija rezultat je i nepostojanja jasne strategije za rješavanje pitanja OCD-a, koje od prestanka važenja Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnog društva 2012–2016. (čiji je nastavak još uvijek u izradi, podaci 26. 4. 2021), ne predstavlja prioritet kod donositelja javnih politika. Zbog zanemarivanja donošenja jasne strategije razvoja civilnog društva na nacionalnoj razini sustavno strateško planiranje provode same OCD-a i to mali broj onih koji imaju dovoljno razvijene operativne kapacitete. To im otežava provedbu njihovih misija te se OCD-i usredotočuju na ona područja u kojima je dostupno financiranje, iako ta područja ponekad ne odgovaraju najvažnijim problemima njihovih zajednica niti primarnom području djelovanja. Sukladno Zakonu o udrugama (NN 74/14, 70/17, 98/19)

udruge civilnog društva statutom određuju ciljeve i djelatnosti svoga djelovanja. U članku 4. se navodi da „udruga u smislu ovog Zakona je svaki oblik slobodnog i dobrovoljnog udruživanja više fizičkih, odnosno pravnih osoba koje se, radi zaštite njihovih probitaka ili zauzimanja za zaštitu ljudskih prava i sloboda, zaštitu okoliša i prirode i održivi razvoj, te za humanitarna, socijalna, kulturna, odgojno-obrazovna, znanstvena, sportska, zdravstvena, tehnička, informacijska, strukovna ili druga uvjerenja i ciljeve koji nisu u suprotnosti s Ustavom i zakonom, a bez namjere stjecanja dobiti ili drugih gospodarski procjenjivih koristi, podvrgavaju pravilima koja uređuju ustroj i djelovanje toga oblika udruživanja“. Isto tako navodi se da se odredbe ovog Zakona o udrugama ne primjenjuju na političke stranke, vjerske zajednice, sindikate i udruge poslodavaca. S obzirom na široki spektar djelatnosti kojima se mogu baviti, OCD-i su jedan od značajnih korisnika sredstava ESF-a, odnosno mogu biti prijavitelji u svim operativnim osi-ma\_OPULJP-a. Prilikom programiranja OPULJP-a u okviru operativne osi Dobro upravljanje uočene su slabosti OCD-a u pogledu njihovih kapaciteta te se kao problemi navode „slabi kapaciteti organizacija civilnog društva za učinkoviti dijalog i partnerstvo s javnom upravom u oblikovanju i provođenju reformi. Organizacijama civilnog društva nedostaje ljudskih i financijskih resursa, vještina za učinkovitu analizu politika, praćenje i evaluaciju sektorskih reformi, kapaciteta za ponovno korištenje podataka u javnom sektoru te u angažiranju građana u oblikovanju i provedbi javnih politika“ (OPULJP: 135). Stoga je u okviru investicijskog prioriteta 11ii uvršten specifični cilj 1ii 1, Razvoj kapaciteta organizacija civilnog društva, osobito udruga i socijalnih partnera, te jačanje civilnog i socijalnog dijaloga radi boljeg upravljanja. U istu svrhu planirana je alokacija u visini od 81.300.000 eura. Navedenim sredstvima trebalo bi se financirati: a) Aktivnosti potpore lokalnim organizacijama civilnog društva, b) Transparentnost i aktivno građanstvo, c) Obrazovanje, d) Aktivnosti OCD-a u borbi protiv korupcije i borbi protiv diskriminacije, e) Dijalog, partnerstva i izgradnja kapaciteta socijalnih partnera (<http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/razdoblje-2014-2020/>, pristupljeno 20. 9. 2021). Još uvijek ne postoji dovoljno analiza prethodno navedenog investicijskog prioriteta za razdoblje 2014.– 2020. i specifičnog cilja koji se odnosi na jačanje kapaciteta OCD-a što otežava kvalitetno programiranje novog ciklusa financijske podrške.

## **1.2. Predmet istraživanja**

Od ukupne financijske alokacije za razdoblje 2014–2020. RH je dodijeljeno više od 14% sredstava za projekte u okviru ESF-a. Ako ESF-u pribrojimo sredstva Inicijative za zapošljavanje mladih za razdoblje 2014–2015. i nacionalno sufinanciranje, ukupna financijska vrijednost OP-a Učinkoviti ljudski potencijali iznosi oko 1.850 milijardi eura. Korisnici ovih sredstava su javne uprave, škole, nevladine organizacije, socijalni partneri koji se bave zapošljavanjem, socijalnom uključenosti i poduzetništvom, i to kroz 4 operativne osi: Zapošljavanje, Obrazovanje, Socijalna uključenost i Dobro upravljanje. Prema podacima Europske komisije na dan 31. 12. 2020. RH je potrošila nešto više od 624 milijuna eura od dostupnih 1.850 milijardi, što iznosi svega 38% od ukupnih sredstava. Istodobno je ugovorila 102% financijske alokacije, što govori kako se s ugovaranjima kasnilo te će prava iskorištenost ESF-a biti vidljiva tek 2023. godine, do kada se sredstva moraju utrošiti (<https://cohesiondata.ec.europa.eu/>, pristupljeno 20. 9. 2021.) Kako sam proces isplate iz proračuna EU iziskuje određenu proceduru i vrijeme, što uključuje i ovjeravanja sredstava na nacionalnoj razini, upitno je koliko će RH uspjeti iskoristiti od cijele alokacije. Ključna istraživačka pitanja ovog rada su: koliko je sredstava namijenjenih za jačanje operativnih kapaciteta OCD-a u okviru Operativne osi Dobro Upravljanje ugovoreno do kraja 2020. godine te koji su ključni faktori koji su utjecali na iskorištenost sredstava. Dotaknut će se tijela u sustavu upravljanja EU fondovima koji su nadležni za navedeni specifični cilj i njihove uloge u ostvarivanju pokazatelja određenih OPULJP 2014–2020.

## **1.3. Ciljevi rada**

Ciljevi ovog rada su:

- izložiti važnost operativne osi Dobro upravljanje u okviru ESF-a za razvoj OCD-a na području RH
- prikazati tijek objave natječaja i ugovaranja projekata u sklopu Investicijskog prioriteta 11ii, Specifični cilj 1 za razdoblje 2014–2020.
- prikazati nositelje Ugovorenih projekata i njihov utjecaj na regionalni razvoj OCD-a u RH

- analizirati ulogu posredničkih tijela prve i druge razine u ostvarivanju planiranih pokazatelja u okviru Investicijskog prioriteta 11ii, Specifični cilj 1 za razdoblje 2014–2020.

#### **1.4. Istraživačke hipoteze**

Hipoteza 1: Kašnjenjem objava natječaja kojima je cilj jačanje kapaciteta OCD-a došlo je do unazađivanja razvoja civilnog društva u RH

Hipoteza 2: Kašnjenje u ugovaranju projekata dovelo je do povećanja razine nesigurnosti u organizaciji rada OCD-a

Hipoteza 3: Posrednička tijela prve i druge razine nisu odgovarajuće osposobljena za ostvarivanje pokazatelja u sklopu Investicijskog prioriteta 11ii, Specifičnog cilja 1

Hipoteza 4: Ugovoreni projekti u okviru Investicijskog prioriteta 11ii, Specifičnog cilja 1 neće doprinijeti regionalnom razvoju OCD-a u RH i pridonijeti jačanju civilnog i socijalnog dijaloga radi boljeg upravljanja

#### **1.5. Metode istraživanja**

Cilj je ovoga specijalističkog rada na što objektivniji način pristupiti temi, istražiti sve dostupne izvore, provjeriti njihovu točnost i sistematizirati ih na pregledan i lako razumljiv način. Kako bi rad dao odgovor na postavljene četiri hipoteze i pridonio ostvarenju ciljeva, koristit će se kvalitativna metoda istraživanja opsežne sekundarne literature, uključujući službene dokumente institucija EU i nacionalnih državnih tijela. Konkretnije, upotrijebit će se sljedeće metode istraživanja:

- a) Metoda deskripcije – putem kojeg će se izložiti postojeće činjenično stanje, izložiti problematika, istražiti situacije, procese i stanja
- b) Metoda analize i sinteze – kroz koju će se raščlaniti pojmovi kako bi bili što jednostavniji i razumljiviji, dok će se sintezom različiti elementi spojiti u jednu cjelinu
- c) Metode komparacije – rad će sadržavati usporedbu dostupnih podataka u okviru teme u svrhu postizanja odgovora na postavljene ciljeve
- d) Metoda indukcije – na temelju skupljenih i predstavljenih posebnih i pojedinačnih činjenica izvest će se završni sud

- e) Metoda obrade i prikupljanja podataka – podaci prikupljeni s relevantnih Internet stranica, a evaluacija publikacija i izvještaja obradit će se putem jednostavnih grafičkih prikaza te na taj način osigurati laku razumljivost sadržaja iznesenih podataka
- f) Metoda dedukcije – poslužit će provjeru postavljenih hipoteza rada

## **1.6. Struktura rada**

Rad se sastoji od pet poglavlja. Nakon uvodnog poglavlja koje daje pregled problema i predmeta istraživanja, korištene metodologije, ciljeva i polaznih istraživačkih hipoteza, drugo poglavlje se osvrće na politike EU fondova, odnosno Europskih strateških okvira i dokumenata za korištenje ESI fondova za razdoblje 2014.–2020. te strateške dokumente za korištenje ESI fondova za razdoblje 2014.–2020. na nacionalnoj razini RH.

Treće poglavlje se odnosi na teorijski prikaz ESF-a kao glavnog fonda u službi financiranja projekata OCD-a i fonda koji sadrži operativnu osi Dobro upravljanje, Investicijski prioritet 11ii, Specifični cilj 1 koji je tema ovog rada. Isto tako predstaviti će se OPULJP 2014.–2020. kao glavni operativni dokument za dodjelu sredstava krajnjim korisnicima, te ciljevi i pokazatelji.

Četvrto poglavlje predstavlja srž specijalističkog rada jer će ono uključivati analizu stanja i potreba OCD-a u Republici Hrvatskoj, strukture tijela u sustavu upravljanja ESF-a u okviru operativne osi Dobro upravljanje, analizu najave i objave natječaja u okviru Investicijskog cilja 11ii, Specifični cilj 11.ii.1. i ugovaranja projekata u okviru iste. Sadržavat će prikupljene podatke, njihovu obradu i grafičke prikaze. Na kraju poglavlja testirat će se četiri postavljene hipoteze.

Na kraju rada u petom poglavlju izvest će se zaključak koji će potkrijepiti ili opovrgnuti postavljene hipoteze.

## 2. POLITIKA FONDOVA EUROPSKE UNIJE

Od samog osnutka EU i njenih preteča neravnomjeran ekonomski i društveni razvoj regija unutar zajednice smatra se prijetnjom punoj integraciji Unije. Rimski ugovori (1957) govore o problemu nejednake ekonomske razvijenosti regija te uspostavljaju tri instrumenta koja bi trebala pridonijeti smanjenju regionalnih razlika. Tako nastaju Europski socijalni fond (ESF), Europski fond za smjernice i jamstva u poljoprivredi (EFSJP) i Europska investicijska banka (EIB). Smatra se da navedeni instrumenti predstavljaju začetke europske kohezijske politike kakvu danas poznajemo. 1975. godine uspostavljen je glavni mehanizam regionalne politike ERDF. Temeljno načelo kohezijske politike pretpostavlja da samo tržište ne može riješiti probleme neujednačenog razvoja pa je stoga potrebna vladina intervencija. To je u izravnoj suprotnosti s temeljnim načelom politike tržišnog natjecanja EU-a, koje tvrdi da slobodno tržište može riješiti probleme ekonomskog razvoja (Dudek, 2014). U početku je ERDF postigao samo skromne rezultate zbog triju glavnih razloga: smatrao se kompenzacijskom mjerom za neto doprinose u proračun Zajednice, odnosno bio je premalen da bi odigrao značajnu ulogu; Vijeće ministara bilo je zaduženo za definiranje proračuna na temelju nacionalnih kvota o kojima se godišnje pregovaralo između država članica; nisu postojale ciljne regije koje su zaostajale u razvoju. Drugim riječima, vlade država članica dominirale su upravljanjem ERDF-om (Brunazzo, 2018). Između 1979. i 1987. dolazi do povećanja proračuna ERDF-a, što je bilo potaknuto novim proširenjima Unije, odnosno novim članicama koje su ekonomski bitno zaostajale u razvoju u odnosu na „stare“ članice. Jedinstvenim europskim aktom (1986) kohezijska politika (socijalna i ekonomska kohezija) prelazi u nadležnost Europske zajednice. Zajednica će nastojati smanjiti razlike između razina razvoja različitih regija i zaostalosti regija u najnepovoljnijem položaju, uključujući ruralna područja, a to će postići korištenjem strukturnih fondova, EIB-a i drugih postojećih financijskih instrumenata (Brunazzo, 2018). Ugovorom iz Maastrichta (1992) dolazi do objedinjavanja Rimskih ugovora i Jedinstvenog europskog akta u Ugovor o Europskoj uniji, te uvođenja novog instrumenta kohezijske politike, Kohezijskog fonda (1994). Ugovorom iz Lisabona (2008) dvije komponente kohezije, socijalna i ekonomska, nadopunjavaju se trećom koja se odnosi na teritorijalnu koheziju. Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj zamijenio je komponentu za smjernice iz Europskog fonda za smjernice i jamstva u poljoprivredi 2014. godine, te se od te godine europska kohezijska politika ostvaruje kroz sljedeće instrumente strukturnih i investicijskih fondova: ESF-a, EFRR-a (ERDF), Kohezijski fond, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR). Od 2021. godine postojećim fondovima pridružen je

Fond za pravednu tranziciju  
(<https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/93/ekonomska-socijalna-i-teritorijalna-kohezija>, pristupljeno 20. 9. 2021).

## **2.1. Europski strateški okvir i dokumenti za korištenje ESI fondova za razdoblje 2014.–2020.**

Zajedničkim strateškim okvirom, odnosno Uredbom (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. utvrđuje se strategija i investicijski okvir za ulaganja kroz pet ESI fondova. Zajednički strateški okvir (ZSO) definira prioritetna područja za aktivnosti suradnje i ulaganja i osigurava usklađenost s nacionalnim programima reformi. ZSO u članku 9. navodi jedanaest bitnih tematskih ciljeva u postupku provedbe.

Tablica 1: Tematski investicijski prioriteti za ulaganja iz ESI fondova

<b>1. jačanje istraživanja, tehnološkog razvoja i inovacija</b>
<b>2. poboljšani pristup, uporaba i kvaliteta informacijskih i komunikacijskih tehnologija</b>
<b>3. jačanje konkurentnosti malih i srednjih poduzeća, poljoprivrednog sektora (za Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EAFRD)) te sektora ribarstva i akvakulture (za Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EMFF))</b>
<b>4. pružanje podrške prijelazu na gospodarstvo s niskim udjelom ugljika u svim sektorima</b>
<b>5. promicanje prilagodbe klimatskim promjenama, sprečavanje i upravljanje rizicima</b>
<b>6. zaštita okoliša i promicanje učinkovitije uporabe resursa</b>
<b>7. promicanje održivog prometa i uklanjanje uskih grla u ključnim mrežnim infrastrukturnama</b>
<b>8. promicanje zapošljavanja i pružanje podrške mobilnosti radnika</b>
<b>9. promicanje socijalne uključenosti i suzbijanje siromaštva</b>
<b>10. ulaganje u obrazovanje, vještine i cjeloživotno učenje</b>
<b>11. jačanje institucionalnih kapaciteta i učinkovitije javne uprave</b>

Izvor: Maletić, I., i dr., 2016. EU projekti – od ideje do realizacije. Zagreb: TIM4PIN, p. 17.

Navedeni tematski ciljevi odgovaraju prioritetima strategije Europa 2020 (Europska strategija za pametan, održiv i uključiv rast), ključnog strateškog dokumenta EU za razdoblje 2014.–2020. Strategija Europa 2020. usvojena je 2010. godine, nadopunjuje Lisabonsku strategiju iz 2000. godine, te definira glavne prioritete koje EU treba ostvariti u razdoblju 2010. do 2020. godine. Strategija navodi tri prioriteta: a) Pametan rast, b) Održiv rast i c) Uključiv rast, kojima odgovaraju prethodno navedeni tematski ciljevi kohezijske politike navedeni u ZSO-u.

## **2.2.Strateški dokumenti za korištenje ESI fondova za razdoblje 2014.–2020. na nacionalnoj razini**

Sukladno Uredbi (EU) br. 1303/2013. sve članice EU bile su obvezne donijeti Partnerski sporazum kojim će definirati nacionalne strategije za korištenje ESI fondova. Cilj sporazuma je opisati kako će se ostvariti zajednički europski ciljevi sukladno specifičnosti svake države članice. Sporazum o partnerstvu između Republike Hrvatske i Europske komisije za korištenje EU strukturnih i investicijskih fondova za rast i radna mjesta u razdoblju 2014–2020. kao temeljni strateški dokument na nacionalnoj razini RH koji predstavlja osnovu za korištenje ESI fondova usvojen je 30. listopada 2014. godine od strane Europske komisije, te se odnosi na pet fondova: Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Kohezijski fond (KF), Europski socijalni fond (ESF), Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR) i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR).

Partnerski sporazum sadrži sedam prioriteta koji su usmjerena na jačanje socijalne, gospodarske i teritorijalne kohezije:

1. promicanje poslovnog okruženja kakvo pogoduje inovacijama i razvijanje konkurentnog i na inovacijama temeljenog gospodarstva poticanjem poduzetništva, istraživanja, razvoja i inovacija te e-gospodarstva
2. razvijanje infrastrukture za ekonomski rast i zapošljavanje, posebice ključnih mreža i održiva gradskog prometa
3. potpora zelenom gospodarstvu s malim udjelom ugljika poticanjem održiva i učinkovita korištenja prirodnih resursa te promicanjem energetske učinkovitosti i prilagodbe na klimatske promjene



4. razvijanje rasta ljudskog kapitala i rješavanje problema nepodudarnosti znanja i vještina radne snage reformom obrazovnog kurikuluma, razvojem strukovnog obrazovanja i osposobljavanja te samozapošljavanja
5. promicanje društvene uključenosti i smanjivanje rizika od siromaštva razvijanjem socijalnih usluga, borbom protiv različitih oblika diskriminacije i osiguravanjem prijelaza s institucionalnih na usluge u zajednici
6. poboljšavanje zdravstvenih usluga na učinkovit i ekonomičan način
7. izgradnju moderne i stručne javne uprave, razvijanje socijalnog dijaloga i osiguravanje učinkovitosti i nepristranosti sudstva (<https://pjr.hr/sto-je-sporazum-o-partnerstvu/>, Pristupljeno 14. 9. 2021)

Prioriteti odgovaraju na jedanaest tematskih ciljeva kohezijske politike te je za njih planirano financijsko ulaganje.

Na temelju Partnerskog sporazuma države članice bile su dužne izraditi operativne programe (OP) kojima detaljno razrađuju mjere i aktivnosti za učinkovitu provedbu i korištenje ESI fondova. RH je izradila 4 OP-a: Učinkoviti ljudski potencijali 2014.–2020, Konkurentnost i kohezija 2014.–2020, Program ruralnog razvoja 2014.–2020., OP za pomorstvo i ribarstvo 2014.–2020.

### **3. EUROPSKI SOCIJALNI FOND**

ESF je najstariji strukturni fond EU. Nastao je 1957. godine Rimskim ugovorima s ciljem održavanja i poboljšanja mobilnosti na europskom tržištu rada kroz obrazovne i prekvalifikacijske inicijative za radnike u regijama koje bilježe industrijsko nazadovanje u odnosu na druge regije. Službeno je uspostavljen 1958. godine. Naknadno se profilirao kao glavni instrument Europske unije usmjeren na poticanje poduzetništva, pružanje pomoći posloprimcima u pronalaženju boljih radnih mjesta i uspostavi pravednijih mogućnosti za sve građane EU-a prilikom njihovog zapošljavanja. Njegovo se djelovanje temelji na ulaganju u ljudske resurse kao što su dugotrajno nezaposleni, mladi, društveno marginalizirani, osobe s invaliditetom i općenito sve one koji su u potrazi za poslom (<https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=35&langId=hr>, Pristup 14. 9. 2021). Taj fond promovira visoku razinu zaposlenosti i kvalitete radnih mjesta, pomaže geografsku i profesionalnu mobilnost radnika, brine o njihovoj prilagodbi promjenama, potiče i pomaže u

dostizanju visoke razine obrazovanja i obuke, promovira jednakost spolova, jednake mogućnosti i nediskriminaciju (Tufekčić, Tufekčić, 2013.). ESF pridonosi gospodarskoj i socijalnoj komponenti kohezijske politike EU i smatra se jednim od njezinih pet glavnih instrumenata. Prateći razvoj ESI fondova uočavamo kako je ESF postao stalni instrument kohezijske politike te je njegova pozicija s vremenom postajala sve jača i prepoznatljivija po utjecaju koji ostvaruje na živote građana Unije. U proračunu EU za razdoblje 2014–2020. dodatno je ojačana uloga ESF-a u kohezijskoj politici te je financijski udio ESF činio 24,8% svih sredstava ESI fondova, što je više od pravno obvezujućeg minimuma koji iznosi 23,1% (<https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=443&langId=en>, Pristup 14. 9. 2021). Republici Hrvatskoj za razdoblje 2014–2020. iz ESF-a bilo je na raspolaganju je 1,516 milijardi eura, odnosno 1,582 milijarde ako sredstvima ESF-a pribrojimo sredstva Inicijative za zapošljavanje mladih (<http://europski-fondovi.eu/program/europski-socijalni-fond>, pristupljeno 14. 9. 2021). Važno je istaknuti da institucije Europske unije kreiraju, preispituju i redefiniiraju kohezijsku politiku svakih 7 godina, pa tako i ulogu ESF-a u utjecaju na nju ( Devčić, Šostar, 2015.)

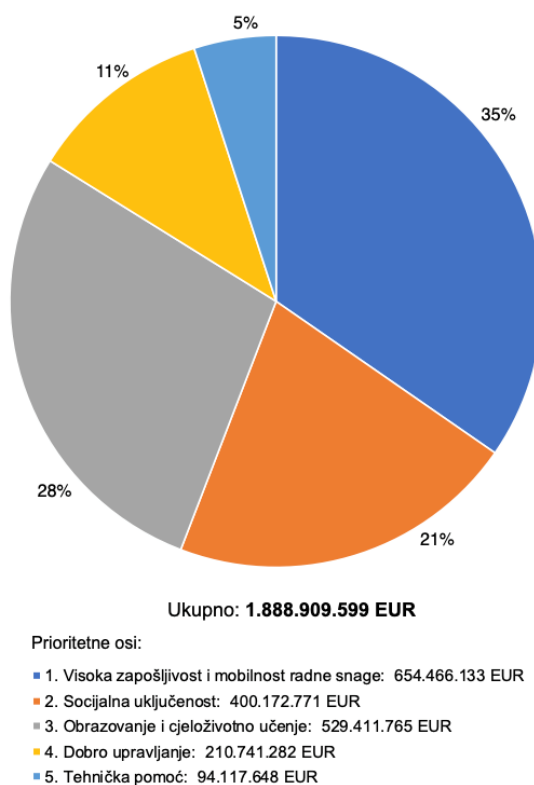
### **3.1. Operativni program „Učinkoviti ljudski potencijali 2014.–2020.“**

Da bi zemlje članice mogle koristiti sredstva ESI fondova, svaka država članica morala je donijeti Partnerski sporazum na temelju kojega je izradila operativne programe koji opisuju mjere i aktivnosti za učinkovitu provedbu i korištenje ESI fondova. Temeljni OP za korištenje ESF u RH je OP „Učinkoviti ljudski potencijali 2014.–2020.“ (OPULJP), koji predstavlja sljednicu OP-a „Razvoj ljudskih potencijala 2007.–2013“. OPULJP je usvojila Europska komisija 18. prosinca 2014. godine te su njime definirane prioritetne osi, investicijski prioriteti i specifični ciljevi prihvatljivih aktivnosti za financiranje iz ESF-a (<https://mzo.gov.hr/istaknute-teme/eu-fondovi/operativni-program-ucinkoviti-ljudski-potencijali-2014-2020/224>, pristupljeno 14. 9. 2021). Iznos koji je stavljen na raspolaganje RH iznosio je 1.582.210.217 eura, a ako tome dodamo i iznos od 15% državnog sufinanciranja, njegova ukupna vrijednost iznosi 1,850 milijardi eura.

OPULJP definira četiri operativne osi unutar kojih će se vršiti ulaganje iz ESF-a, a koje odgovaraju tematskim ciljevima ZSO-a. To su: a) Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage, b) Socijalna uključenost, c) Obrazovanje i cjeloživotno učenje, d) Dobro upravljanje. Svaka prioritetna os naknadno se raščlanjuje na investicijske prioritete te dalje na specifične ciljeve.

Najveći dio sredstava (61,34% ESF alokacije) dodijeljeno je u pet investicijskih prioriteta vezanih za pristup zapošljavanju i jačanje mobilnosti radne snage, integraciju mladih na tržište rada, poboljšanje pristupa socijalnim i zdravstvenim uslugama, tercijarno obrazovanje i cjeloživotno učenje, dok je preostali iznos raspoređen za socijalno uključivanje ranjivih skupina i integraciju mladih na tržište rada (<http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/razdoblje-2014-2020/>, Pristup 14. 9. 2021).

**Grafikon 1:** Alokacija za ESF za razdoblje 2014.–2020.



Izvor: ESF, [www.esf.hr](http://www.esf.hr), obrada autora

### 3.2. Tijela u sustavu upravljanja u okviru OPULJP 2014.–2020.

Za potrebe ovog rada kratko ćemo se osvrnuti na tijela u sustavu upravljanja ESI fondova u RH, s naglaskom na tijela koja su usko vezana uz provedbu OPULJP 2014.–2020. Hrvatski sabor 14. srpnja 2014. donosi Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih

strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj u financijskom razdoblju od 2014–2020. (NN 92/14) kojim utvrđuje institucionalni okvir za korištenje ESI fondova. Nakon toga Vlada RH 4. rujna 2014. godine donosi Uredbu o tijelima u sustavu upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi s ciljem „Ulaganje za rast i radna mjesta“ (NN 107/2014, 23/2015, 129/2015, 15/2017 i 18/2017). Ovim zakonom i uredbom definiraju se institucije koje postaju tijela u sustavu upravljanja i kontrole. Tako se utvrđuje Koordinacijsko tijelo (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova EU), Tijelo za ovjeravanje (Središnje tijelo državne uprave nadležno za financije, odnosno Ministarstvo financija), Upravljačka tijela, Posrednička tijela 1. razine, Posrednička tijela 2. razine te neovisno revizorsko tijelo i tijelo za reviziju (Agencije za reviziju sustava provedbe programa Europske unije). Za provedbu OPULJP-a koji je osnova za korištenje sredstava ESF-a sukladno uredbi veliko značenje imaju sljedeća tijela:

Tablica 2: Institucionalni okvir za korištenje ESF-a

<b>UPRAVLJAČKO TIJELO</b>
Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava
<b>POSREDNIČKA TIJELA 1. RAZINE</b>
Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku Ministarstvo kulture Ministarstvo zdravstva Ministarstvo znanosti i obrazovanja Ured za udruge Vlade RH
<b>POSREDNIČKA TIJELA 2. RAZINE</b>
Hrvatski zavod za zapošljavanje Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih

Izvor: Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o tijelima u sustavima upravljanja (NN 15/17), Obrada autora

Tijela u sustavima upravljanja ključna su za trošenje sredstava ESI fondova, te ovisno o njihovoj pripremi i dobroj organiziranosti ovisi koliko dobro i efikasno će se ta sredstava

potrošiti u cilju ostvarenje nacionalnih ciljeva utvrđenih u OP-ima, koji posredno doprinose ispunjenju zajedničkih ciljeva EU. Ona su ključna za programiranje, selekciju operacija, planiranje i pokretanje odabira projekata, sudjelovanje u odabiru projekata, praćenje provedbe, postupke dodjele bespovratnih sredstava. Za pozive na dostavu projektnih prijedloga u okviru prioritetne osi Dobro upravljanje Posredničko tijelo 1. razine je Ured za udruge Vlade RH, Ministarstvo rada i mirovinskog sustava i Ministarstvo kulture dok je Posredničko tijelo 2. razine Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva.

#### **4. ANALIZA ISKORIŠTENOSTI ESF-A ZA JAČANJE ORGANIZACIJA CIVILNOG DRUŠTVA U OKVIRU OPERATIVNE OSI DOBRO UPRAVLJANJE**

U okviru OPULJP-a kao jedna od prioritetnih osi definirano je Dobro upravljanje, što se naslanja na tematske ciljeve ZSO-a. Ciljevi ovog prioriteta usmjereni su na razvoj civilnoga društva, jačanje njihove uloge na društveno-ekonomski rast i demokratski razvoj zajednice, ostvarivanje njihovih misija u izgradnji demokratskog, otvorenog, uključivog, bogatog i socijalno pravednog, održivog te ekološki osviještenog društva. Organizacije civilnog društva (OCD) identificiraju se kao mogući korektivi vlasti i veza između građana i javnog sektora (<http://www.esf.hr/dobro-upravljanje/>, Preuzeto 14. 9. 2021). Za ovaj prioritet RH se obvezala utrošiti 191.276.944 eura iz ESF-a, i to sukladno Investicijskim prioritetima te Specifičnim ciljevima.

Tablica 3: Investicijski prioriteti prioritetne osi Dobro upravljanje

<b>Investicijski prioritet 11i</b>	Ulaganje u institucionalne kapacitete te u učinkovitost javnih uprava i javnih usluga na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini s ciljem reformiranja, boljeg uređivanja i dobrog upravljanja	109.976.944 eura
------------------------------------	---	------------------

Specifični cilj 11.i.1	Povećanje djelotvornosti i kapaciteta u javnoj upravi kroz poboljšanje pružanja usluga i upravljanja ljudskim potencijalima	88.076.944 eura
Specifični cilj 11.i.2	Unapređenje kapaciteta i funkcioniranja pravosuđa kroz poboljšanje upravljanja i kompetencija	21.900.000 eura
<b>Investicijski prioritet 11ii</b>	Izgradnja kapaciteta za sve dionike koji osiguravaju obrazovanje, cjeloživotno obrazovanje, osposobljavanje te zapošljavanje i socijalne politike, uključujući pomoć sektorskih i teritorijalnih paktova radi omogućavanja reformi na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini	81.300.000 eura
Specifični cilj 11.ii.1	Razvoj kapaciteta organizacija civilnog društva, osobito udruga i socijalnih partnera, te jačanje civilnog i socijalnog dijaloga radi boljeg upravljanja	81.300.000 eura

Izvor: <http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/razdoblje-2014-2020/>, Obrada autora

Za potrebe ovog rada fokus će biti na Investicijskom prioritetu 11ii, Specifičnom cilju 11.ii.1 koji je izravno povezan s razvojem i jačanjem kapaciteta civilnog društva, te postignutim rezultatima u razdoblju 2014–2020. godine.

#### **4.1. Analiza stanja i potreba OCD-a u Republici Hrvatskoj**

Europska unija prepoznaje civilni sektor kao jedan od stupova društva, kao nositelja promjena i predvodnika inovacija u lokalnoj zajednici. Isto je prepoznato u Strategiji Europa 2020. gdje se naglašava potreba uključivanja svih dionika, pa tako i OCD-a, u zajedničkom poduzimanju aktivnosti koje će pridonijeti ostvarenju njenih ciljeva. Promatrajući strukturu civilnog društva u RH primjetan je nedostatak rasprostranjenog i aktivnog članstva u OCD-ima i nedostatak građanskog angažmana na lokalnoj razini, kao i grupiranje i jačanje organizacija iz većih urbanih područja. Prema Registru udruga Ministarstva uprave većina organizacija civilnoga društva vezana je uz Grad Zagreb, odnosno pet županija (Splitsko-dalmatinsku, Primorsko-goransku, Osječko-baranjsku, Zagrebačku, Istarsku), u kojima je registrirano ukupno više od 31.000 udruga (<https://registri.uprava.hr/#!udruge>, Pristup 10. 9. 2021). Nedostatak znanja u vođenju i upravljanju organizacijama sukladno Zakonu o udrugama i ostalim pozitivnim propisima reflektira se na smanjenu mogućnost apsorpcije sredstava za provedbu aktivnosti koje su od društvenog značaja i na provođenje politika javnog zagovaranja i sudjelovanje u donošenju nacionalnih i lokalnih strategija. Kako je navedeno u OPULJP-u, „uključivanje organizacija civilnog društva i drugih dionika u oblikovanje i provođenje javnih politika direktno utječe na povećanje transparentnosti i povjerenja u javnu upravu“. Isto tako u Specifičnom cilju 11ii detektira se da nedostatak ljudskih i financijskih resursa, kapaciteta za analize politike, za otvoreni dijalog s donositeljima odluka, te praćenje i evaluaciju sektorskih reformi predstavljaju nedovoljno razvijene potencijale za mobiliziranje građana. Te bi organizacije trebale biti u većoj mjeri prepoznate kao vrijedni partneri u oblikovanju i provođenju javnih politika (OPULJP: 20). Razvoj sustavne podrške civilnom društvu možemo konkretnije pratiti od 1998. godine, kad je osnovan Ured za udruge Vlade RH, pa nakon toga 2002. godine Savjet za razvoj civilnog društva kao savjetodavno tijelo Vlade, 2003. godine

osniva se Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva i Zaklada Kultura nova s ciljem jačanja institucionalne podrške razvoju OCD-a i RH (Jašić, 2020.). Donošenjem Zakona o udrugama 2014. godine postavljaju se zakonski temelji za rad i razvoj OCD-a. Vlada RH 2012. godine usvaja Nacionalnu strategiju stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva 2012–2016. koja dodatno u mjerama 25, 26. i 27. naglašava aktivno sudjelovanje predstavnika OCD-a u programiranju, praćenju i izvještavanju korištenja ESI fondova. Paralelno sa stvaranjem institucionalnog okvira jača administrativno opterećenje rada udruga pa se njihov rad sve više profesionalizira. S rastom administrativnog opterećenja rastu i financijski troškovi njihova djelovanja te se uočava nedostatak kvalificirane radne snage koja mora prilagoditi vođenje udruga novim zakonskim okvirima. Prema istraživanju koje je provela Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva 2011. godine na 651 ispitanika, 65,9% udruga smatra da im je potrebna pomoć i potpora u procesu pisanja i provedbe projekata, a polovica udruga nije imala ni jednu zaposlenu osobu, te svoj posao obavljaju volonterski. Kao najčešći način financiranja navode projekte, što nam govori da kod većine ne postoji razrađen sustav samofinanciranja i održivosti izvan projektnog financiranja. U istom istraživanju kao problem se navodi manjak međusektorske suradnje i smanjene prepoznatljivosti rada samih udruga (Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva, 2012). Većina ovih potreba prepoznata je prilikom programiranja OPULJP 2014–2020. te se konkretno navodi: „ESF će podržati pozive za dodjelu bespovratnih sredstava (programi mogućnosti izgradnje partnerstva, inovativne mjere kako bi se poboljšao potencijal OCD-a za mobiliziranjem građana i volontera, jačanje lokalnih, regionalnih i državnih struktura za otvoreni dijalog s OCD, razvijanje modela socijalnih inovacija za rješavanje lokalnih problema, jačanje civilnog-javnog partnerstva, borba protiv korupcije i sukoba interesa, ojačati ulogu u programima građanskog odgoja i obrazovanja, pomoći građanima u pristupu njihovim pravima, te poboljšati priznavanje organizacija civilnog društva i drugih dionika kao vrijednih partnera u oblikovanju i provedbi politike na svim razinama, što pridonosi povećanju povjerenja, transparentnosti i otvorenosti javne uprave)“ ( OPULJP: 137).

#### **4.2. Analiza najave i objave natječaja u okviru Investicijskog cilja 11ii, Specifični cilj**

##### **11.ii.1.**

Za ostvarivanje Investicijskog cilja 11ii, Specifičnog cilja 11.ii.1. predviđeno je 81.300.000 eura. Za potrebe objave natječaja iz ESF-a uspostavljena je mrežna stranica [www.esf.hr](http://www.esf.hr) koja



uz krovnu web stranicu ESI fondova, [www.strukturnifondovi.hr](http://www.strukturnifondovi.hr), sadrži objavu svih natječaja koji se odnose na projekte financirane iz ESF-a. Isto tako mrežna stranica sadrži popratnu dokumentaciju i služi za objavu indikativnog godišnjeg plana natječaja koji ažurira upravljačko tijelo, odnosno Ministarstvo rada i mirovinskog sustava. Cilj objave godišnjeg indikativnog plana objave natječaja je informiranje javnosti, kako bi se potencijalni prijavitelji na vrijeme pripremili za prijavu projektnih prijedloga. U ovoj analizi pratit ćemo natječaje za koje je predviđen otvoreni postupak, dakle omogućuju prijave većeg broja potencijalnih prijavitelja i pokreću se javnom objavom poziva na dostavu projektnih prijedloga. Prvi dostupni godišnji plan objave poziva datira iz 2015. godine, no na centralnoj mrežnoj stranici koja prati ESF, [www.esf.hr](http://www.esf.hr), prvi dostupni indikativni plan objave je onaj iz 2107. godine, što otežava praćenje popratne dokumentacije i smanjuje transparentnost u postupanju tijela u sustavu upravljanja OPULJP-a. Plan objave natječaja koncipiran je kroz 4 prioritetne osi OP-a, a to su Zapošljavanje, Socijalno uključivanje, Obrazovanje i Dobro upravljanje, dok se od 2018. godine dodaje i praćenje objave poziva na dostavu projektnih prijedloga iz ITU mehanizma (Integrirana teritorijalna ulaganja). Sukladno odlukama Upravljačkog tijela planovi se revidiraju na godišnjoj razini. Tako je prema planu objave za 2015. u okviru prioritetne osi Dobro upravljanje, SC 11.ii.1, bila planirana objava četiri natječaja (Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa, Podrška razvoju partnerstava OCD-a i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja, Osnježivanje doprinosa OCD-a za provedbu programa građanskog odgoja i obrazovanja – faza I, Razvoj društveno-kulturnih centara), no u istoj godini nije objavljen niti jedan poziv. Prema istom planu za 2016.g. planirana je objava 9 natječaja, pri čemu je bila riječ o 4 natječaja iz 2015. kojima je pridodana objava 5 novih poziva (Jačanje kapaciteta OCD-a za provedbu tretmana u okviru izvršavanja kaznenopravnih sankcija i provedbu postpenalnog prihvata i resocijalizacije, Suradnja organizacija civilnog društva i lokalnih vlasti za participativno upravljanje proračunskim procesima, Podrška programima OCD-a za praćenje postupaka javne nabave na lokalnoj razini – faza I, Podrška partnerskim inovativnim projektima civilnog, javnog i poslovnog sektora za ponovno korištenje otvorenih javnih podataka i razvoj IKT/mobilnih aplikacija za kvalitetnije sudjelovanje građana u lokalnom odlučivanju – faza I, Prostor i sudjelovanje – razvoj programa revitalizacije prostora u javnom vlasništvu kroz partnerstvo OCD-a i lokalne zajednice – faza I). Od najavljenih poziva u istoj godini objavljena su dva. Prvi natječaj raspisan u okviru prioritetne osi Dobro upravljanje „Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa“, objavljen je 14.7.2016. godine dok je prva odluka o financiranju

donesena 17. 5. 2017. godine. Zadnja odluka o financiranju datirana je 24. 7. 2017, godine, što govori da je i kod ovog poziva od trenutka raspisivanja natječaja do ugovaranja pune alokacije prošlo više od godinu dana. U istoj godini objavljen je i poziv „Podrška razvoju partnerstava organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja“ objavljen je 23.12.2016. godine, a bio je otvoren do 5. 4. 2017, dok je zadnja odluka o financiranju donesena 17. 4. 2018, dakle više od godinu dana od datuma zatvaranja natječaja. Za 2017. godinu najavljeno je pet poziva unutar osi Dobro upravljanje, od toga dva nova: "Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi faza I“, koji je zamijenio ranije planirani natječaj „Razvoj društveno-kulturnih centara“ i „Jačanje kapaciteta OCD-a u području neformalnog obrazovanja vezano za međupredmetne teme građanskog odgoja i obrazovanja, društvenog poduzetništva te zdravstvenog odgoja – faza I“. Unutar ovog indikativnog plana vidljivo je da se od nekih planiranih natječaja u 2015. i 2016. odustalo, poglavito od natječaja koji se odnose na participativno upravljanje proračunskim procesima i praćenje postupaka javne nabave od strane civilnog sektora, odnosno natječaja koji bi odgovarali na potrebu uključivanja civilnog društva u provedbu aktivnosti u borbi protiv korupcije i praćenju transparentnosti državne i lokalne uprave. Isto tako natječaj Jačanje socijalnog dijaloga – faza III, koji je u planu za 2016. godinu bio predviđen kao otvoreni postupak s predviđenim jednim prijaviteljem, Ministarstvom rada i mirovinskog sustava, u 2017. godini proširuje broj potencijalnih prijavitelja na sindikate, udruge sindikata više razine, udruge poslodavaca, udruge poslodavaca više razine, jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, razvojne agencije.

U istoj godini objavljena su dva natječaja i to: Jačanje socijalnog dijaloga – faza III i „Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi faza I“. Za prvi natječaj prijave su bile otvorene do 1. 8. 2017, dok je zadnja odluka o financiranju donesena 3. 8. 2018, odnosno više od godinu dana od zatvaranja natječaja. Drugi natječaj otvoren iste godine zatvoren je 28. 2. 2018, dok je odluka o financiranju donesena u razumnom roku, odnosno u listopadu 2018. godine. Neobjavljeni natječaji prebačeni su na iduću godinu. Prema indikativnom godišnjem planu objava natječaja za 2018. godinu bila je planirana također objava pet natječaja za OCD-e i 1 za sindikate i udruge poslodavaca, odnosno socijalne partnere, od kojih su četiri prebačena iz 2017. godine, te je lista nadopunjena s dva nova natječaja: Promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unaprjeđivanja uvjeta rada i Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti za prevenciju korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika (kombinacija dva najavljena natječaja iz 2016, participativno upravljanje proračunskim procesima i praćenje postupaka javne nabave). Od toga su objavljena tri poziva, „Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za podršku

učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu“ s rokom prijave 15. 6. 2018, dok je odluka o financiranju donesena 10. 7. 2019. godine. Zanimljivo je da je od ukupne alokacije koja je iznosila 27 milijuna kuna prema dostupnim podacima ugovoreno nešto više od pola, što govori o lošem planiranju sredstava. Iako nije bio planiran indikativnim planom, u ovakvom obliku 2018. godine objavljen je poziv „Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unapređivanja uvjeta rada“. Poziv je otvoren 4. 5. 2018. te je krajnji rok za prijavu bio 15. 10. 2018. godine. Zanimljivo je da je poziv imao dvije izmjene, a zadnja odluka o financiranju koja je obuhvatila cijelu alokaciju donesena je 2. 10. 2020. godine, dakle gotovo dvije godine od zatvaranja poziva. Od ostalih najavljenih poziva 4. 12. 2018. objavljen je još natječaj „Prostori sudjelovanja – razvoj programa revitalizacije prostora u javnom vlasništvu kroz partnerstvo OCD-a i lokalne zajednice“. Poziv se vodio u modalitetu otvorenog trajnog poziva, rok za podnošenje prijave nekoliko puta je produžavan te je zadnji rok za prijavu bio 18. 10. 2019. godine. Za razliku od drugih dosad objavljenih poziva koji su se vodili u modalitetu otvoreni postupak/privremeni poziv, koji su predviđali ocjenu svih pristiglih prijava i financiranje onih koje su dobile najveći broj bodova, financiranje projekata po modalitetu otvorenog trajnog poziva omogućavalo je da se projekti brže ocjenjuju i ugovaraju jer je za prolazak na natječaju bilo potrebno zadovoljiti minimalno 75 bodova od mogućih 100. Tako bi se na račun kvalitete projekata ubrzao postupak ugovaranja, što se, poslije ćemo vidjeti, nije dogodilo, jer je prva odluka o financiranju donesena 22. 5. 2020, gotovo godinu i pol dana od objave natječaja. Kod natječaja „Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti za prevenciju korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika“ odluka se pokazala još lošijom. Naime natječaj je objavljen 7. 12. 2018, a do 21. 9. 2021. kad je zadnji put pristupano stranici [www.esf.hr](http://www.esf.hr) nije donesena ni jedna odluka o financiranju. Nadalje, u ožujku 2019. Upravljačko tijelo objavljuje novi godišnji plan objave natječaja koji predviđa objavu 9 poziva na dostavu projektnih prijedloga. U novom planu najavljuje se sedam novih natječaja koji do sada nisu preneseni iz prethodnih godina („Podrška lokalnim organizacijama civilnoga društva – znanjem za doprinos zajednici“, „Mikroprojekti – podrška aktivnostima lokalnih OCD-a (utemeljenih na radu u lokalnoj zajednici) za učinkovito rješavanje potreba lokalne zajednice“, „Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unapređivanja uvjeta rada – faza II“, „Popularizacija znanosti“, „Aktivno starenje“, „Financijska pismenost“, „STEM kao pokretač modernog društva“), s napomenom da kod natječaja tematskih mreža iz prve faze još nije donesena odluka o financiranju. Objavljen je samo jedan natječaj, „Pridruži se – Aktivni u mirovini“, koji bi s obzirom na opći cilj poziva („jačanje organizacija civilnoga

društva u području aktivnog starenja i povećanja kvalitete života umirovljenika“) bio primjereniji za prioritetnu os Socijalno uključivanje. I ovdje vidimo da bez obzira na to što se poziv vodio u modalitetu otvorenog trajnog i objavljen je 26. 4. 2019, prva odluka o financiranju donesena je tek 12. 5. 2020, dok je zadnja i završna odluka donesena 28. 9. 2020. godine. U 2020. plan objave natječaja planira 5 poziva, od toga dva nova: „Izgradnja kapaciteta lokalnih OCD-a za ravnomjeren socio-ekonomski razvoj na otocima i slabije razvijenim područjima“ i "Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi faza II". Od najavljenih natječaja objavljen je „Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za popularizaciju STEM-a“, koji je doživio čak četiri izmjene natječajne dokumentacije. Natječaj je objavljen 1. 7. 2020. i do 21. 9. 2021, dana zadnjeg pristupa stranici [www.esf.hr](http://www.esf.hr) nije ugovorena cijela alokacija, odnosno ugovorena je samo njena trećina. Prema uputama za prijavitelje, obustava poziva nastupa kada broj projektnih prijava dosegne 120% ukupno raspoloživog iznosa Poziva, te je ovaj poziv obustavljen 29. 7. 2020, što govori o velikom broju prijava na natječaj te čudi sporost provedbenih tijela u ugovaranju projekata koji očito pobuđuju velik interes civilnog društva u RH. Da bih vjernije ilustrirao kaotičnost u planiranju i objavama natječaja u razdoblju 2014.–2020, prilažem shematski prikaz.

Tablica 4: Planirani i objavljeni natječaji unutar prioritetne osi „Dobro upravljanje“ 2014.-2020.

Naziv Poziva	2015.g.	2016.g.	2017.g.	2018.g.	2019.g.	2020.g.	
Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa							
Podrška razvoju partnerstava OCD-a i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno-korisnog učenja							
Osnaživanje doprinosa OCD-a za provedbu programa građanskog odgoja i obrazovanja - faza I							
Razvoj društveno-kulturnih centara							
Jačanje socijalnog dijaloga - faza III							
Jačanje kapaciteta OCD-a za provedbu tretmana u okviru izvršavanja kaznenopravnih sankcija te provedbu postpenalnog prihvata i resocijalizacije							
Suradnja organizacija civilnog društva i lokalnih vlasti za participativno upravljanje proračunskim procesima							





### **4.3. Analiza ugovaranja projekata u okviru Investicijskog cilja 11ii, Specifični cilj 11.ii.1**

Tijela u sustavu upravljanja prilikom planiranja i objave natječaja našla su se u poteškoćama, što je rezultiralo kašnjenjem u objavi poziva, njihovim konstantnim mijenjanjem, brisanjem planiranih i planiranjem novih poziva. Kako je u OPULJP jasno navedeno koji se specifični cilj i pokazatelji trebaju ostvariti, a sukladno potrebama iskazanim u istom dokumentu, vidljivo je da nije postojala jasna strategija kako realizirati operacije koje bi najbolje pridonijele rješavanju unaprijed iskazanih izazova. Problemi koji su postojali u pripremi i objavi natječaja kasnije su se reflektirali i na velik broj izmjena natječajne dokumentacije, kašnjenje u ugovaranju projekata i kvalitetnu apsorpciju sredstava ESF-a. Objava natječaja za sobom ne povlači nužno i njegovu uspješnu provedbu te nam mnogo govori o kvalitetnom planiranju operacija i tijelima u sustavu koja su zadužena za njihovu provedbu. U promatranom razdoblju objavljeno je deset natječaja otvorenog tipa na koje su se mogli prijaviti OCD-i pa ćemo u nastavku napraviti njihovu kratku analizu. S obzirom na to da tijela u sustavu upravljanja ne ažuriraju popise sklopljenih ugovora, vodit ću se odlukama o financiranju uz pretpostavku da je većina odobrenih projekata i ugovorena.

#### 1. Podrška razvoju partnerstava OCD-a i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno-korisnog učenja

Najava natječaja: 2015.

Objava natječaja: 23. 12. 2016.

Izmjene natječaja: 2

Visina dostupnih sredstava: 27.000.000,00 hrk

PT1: Ured za udruge Vlade RH PT2: Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva

Odluka o financiranju: 17. 4. 2018. (zadnja)

Broj ugovorenih projekata i ukupna vrijednost: 27 projekta ukupne vrijednosti 27.170.653,31 hrk

Ovaj natječaj iz novog programskog razdoblja imao je za cilj povećati broj studenata sa stečenim praktičnim znanjima i vještinama za rješavanje konkretnih društvenih problema i razvoj zajednice, osnažiti stručne, analitičke i zagovaračke kapacitete organizacija civilnog društva kroz suradnju s visokoobrazovnim ustanovama, uspostaviti održive programe društveno korisnog učenja na visokoobrazovnim ustanovama kao dio sustavnog pristupa jačanju društvene odgovornosti nastavnika i studenata ([www.esf.hr](http://www.esf.hr)). Poziv se vodio u modalitetu otvorenog privremenog poziva. Prihvatljivi prijavitelji bili su organizacije civilnog društva u obveznom partnerstvu s najmanje jednom ustanovom iz sustava visokog obrazovanja. U prvim uputama za prijavitelje izostavljena su sveučilišta kao potencijalni partneri, što se naknadnom izmjenom dokumentacije ispravilo. Prijava se obavljala putem prijavnog obrasca A kroz sustav <https://esif-wf.mrrfeu.hr/> i obrasca B preporučenom poštom. Dva puta se mijenjao rok za podnošenje projektnih prijedloga. Zadnji je rok bio 5. 4. 2017. godine. Predviđeno vrijeme potpisivanja ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava prema uputama bilo je treće tromjesečje 2017, što nije ostvareno jer se prva odluka o financiranju donijela 9. 3. 2018. godine, a sva financijska sredstva iskorištena su donošenjem druge odluke o financiranju 17. 5. 2018. (<http://arhiva.strukturnifondovi.hr/natjecaji/1321>, pristupljeno 21. 9. 2021). Svrha natječaja bila je zadovoljenje ciljeva i pokazatelja u sklopu Investicijskog prioriteta 11ii OPULJP-a u dijelu koji se odnosi na razvoj partnerstva između organizacija civilnog društva i visokoškolskih ustanova u provedbi obrazovnih programa, odnosno pokazatelja OP-a SO408 – Broj (lokalnih) organizacija civilnoga društva koje sudjeluju u aktivnostima izgradnje kapaciteta relevantnih za svoje područje rada. Kroz poziv je ugovoreno 27 projekata, od toga 14 projekata ugovorili su nositelji koji imaju sjedište u gradu Zagrebu, 3 u Splitu, 2 u Rijeci i 8 iz ostalih dijelova RH. S područja Slavonije bila su uspješna samo 2 ugovaratelja iz Osijeka i Vukovara.

## 2. Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa

Najava natječaja: 2015.

Objava natječaja 14. 7. 2016.

Izmjene natječaja: 1

Visina dostupnih sredstava: 27.000.000,00 hrk

PT1: Ured za udruge Vlade RH PT2: Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva



Odluka o financiranju: 24. 7. 2017. (zadnja)

Broj ugovorenih projekata i ukupna vrijednost: 38 projekta ukupne vrijednosti 33.824.812,54 hrk

Cilj je ovoga poziva bio osnažiti doprinos volonterstva u provođenju reformi za društveni i gospodarski rast i demokratski razvoj, unaprijediti kapacitete organizatora volontiranja za učinkovit menadžment volontera u svrhu poboljšanja kvalitete usluga od općeg interesa te povećati broj kvalitetnih i održivih volonterskih programa te programa školskog volontiranja i odgoja za volontiranje. Za ovaj poziv vladao je velik interes, o čemu govori podatak da je na informativnim radionicama sudjelovalo 76 predstavnika OCD-a, a online prijenos pratilo je 4600 osoba (<https://udruge.gov.hr/vijesti/odrzana-informativna-radionica-za-esf-poziv-na-dodjelu-bespovratnih-sredstava-podrska-organizatorima-volontiranja-za-unaprijedjenje-menadzmenta-volontera-i-provedbu-volonterskih-programa/3633>, pristupljeno 21. 9. 2021). Poziv se vodio u modalitetu otvorenog privremenog poziva te se prijava obavljala putem prijavnog obrasca A kroz sustav <https://esif-wf.mrrfeu.hr/> i obrasca B preporučenom poštom. Skupine prijavitelja podijeljene su u dvije grupe. U prvoj grupi prijavitelji su mogle biti OCD-i usmjereni na razvoj volonterstva u partnerstvu s ustanovama socijalne skrbi i zdravstva, dok su se u drugoj grupi mogli prijaviti svi OCD-i stariji od godinu dana u partnerstvu s jednom odgojno-obrazovnom ustanovom. Poziv je doživio jednu izmjenu, a među ugovorenim projektima možemo uočiti kako se određene udruge javljaju u više projekata kao prijavitelji ili partneri. Tako se npr. udruga Carpe diem pojavljuje kao nositelj na jednom i kao partner na tri ugovorena projekta, ACT Grupa kao nositelj na jednom i partner na dva projekta, pa se postavlja pitanje bi li se drugačijim konceptom uputa za prijavitelje omogućio veći obuhvat udruga, a samim time i krajnjih korisnika. Od 38 odobrenih projekata 11 je imalo nositelje na području grada Zagreba te je u većoj mjeri postignuta regionalna ravnoteža. Zahvaljujući iskustvu iz prethodnog natječaja, u uputama za prijavitelje ovog poziva ne spominje se okvirni rok sklapanja ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava, iako je vidljivo na temelju odluka o financiranju da je prošlo više od godinu dana od objave poziva do ugovaranja. Isto tako vidljivo je da Odluke o financiranju ne dijele dodijeljena sredstva na grupe kako je to predviđeno natječajnom dokumentacijom (<http://arhiva.strukturnifondovi.hr/natjecaji/1259>, pristupljeno 21. 9. 2021). Svrha natječaja bila je zadovoljenje ciljeva i pokazatelja u sklopu Investicijskog prioriteta 11ii OPULJP-a, u dijelu transparentnost i aktivno građanstvo koji se odnosi na

aktivnosti razvoja volonterskih programa, obrazovanja koordinatora volontiranja, uvođenje programa volontiranja itd.

### 3. Jačanje socijalnog dijaloga – faza III

Najava natječaja: 2016.

Objava natječaja: 31. 5. 2017.

Izmjene natječaja: 1

Visina dostupnih sredstava: 18.000.000,00 hrk

PT1: Ministarstvo rada i mirovinskog sustava PT2: Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva

Odluka o financiranju: 3. 8. 2018. (zadnja)

Broj ugovorenih projekata i ukupna vrijednost: 31 projekt ukupne vrijednosti 30.737.920,04 hrk

Cilj poziva bio je povećati učinkovitost, održivost rezultata i kontinuitet socijalnog dijaloga u RH, unaprijediti kvalitetu socijalnog dijaloga kroz razvoj i jačanje administrativnih i stručnih kapaciteta socijalnih partnera na međunarodnoj, nacionalnoj, regionalnoj, lokalnoj i sektorskoj razini. Svrha natječaja bila je zadovoljenje ciljeva i pokazatelja u sklopu Investicijskog prioriteta 11ii OPULJP-a, u dijelu dijalog, partnerstva i izgradnja kapaciteta socijalnih partnera odnosno pokazatelja OP-a SO409 – Broj podržanih socijalnih partnera u poboljšanju njihovih internih kapaciteta i stručnosti u području partnerstva i socijalnog dijaloga. Poziv se vodio u modalitetu otvorenog privremenog poziva te se prijava obavljala isključivo putem prijavnog obrasca A kroz sustav <https://esif-wf.mrrfeu.hr/>. Prihvatljivi prijavitelji bili su socijalni partneri, jedinice lokalne samouprave i razvojne agencije, uz napomenu da je uvjet bio da u projektom partnerstvu sudjeluje najmanje jedan socijalni partner, bilo kao prijavitelj bilo kao partner. Na osnovi sklopljenih ugovora najveći broj odobrenih projekata bio je u korist socijalnih partnera, koji su bili nositelji na 25 od 31 odobrenog projekta. Iako je i u ovom Pozivu došlo do kašnjenja u donošenju odluke o financiranju, vidljivo je da je UT povećao ukupnu financijsku alokaciju te je sukladno interesu prijavitelja odobrio veći broj projekata nego što je planirao

(<http://www.esf.hr/natjecaji/dobro-upravljanje/jacanje-socijalnog-dijaloga-faza-iii/>, pristupljeno 21. 9. 2021).

4. Jačanje kapaciteta OCD-a za provedbu tretmana u okviru izvršavanja kaznenopravnih sankcija te provedbu postpenalnog prihvata i resocijalizacije

Najava natječaja: 2016.

Objava natječaja: 30. 3. 2018.

Izmjene natječaja: 1

Visina dostupnih sredstava: 27.000.000,00 hrk

PT1: Ured za udruge Vlade RH, PT2: Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva

Odluka o financiranju: 10. 9. 2019. (zadnja bez izmjena)

Broj ugovorenih projekata i ukupna vrijednost: 12 projekata ukupne vrijednosti 13.661.149,51 hrk

Cilj poziva bilo je stvaranje uvjeta za učinkovitiju resocijalizaciju i reintegraciju počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu, unaprjeđenje suradnje organizacija civilnoga društva, odgojno-obrazovnih ustanova, ustanova za obrazovanje odraslih, ustanova u socijalnoj skrbi, socijalnih zadruga, poduzeća osnovanih od strane neprofitnih organizacija te jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave u provedbi tretmana započelih u okviru izvršavanja kaznenopravnih sankcija te politika postpenalnog prihvata i resocijalizacije počinitelja kaznenih djela ([www.esf.hr](http://www.esf.hr), pristupljeno 21. 9. 2021). Poziv se vodio u modalitetu otvorenog privremenog poziva te se prijava obavljala putem prijavnog obrasca A kroz sustav <https://esif-wf.mrrfeu.hr/> i obrasca B preporučenom poštom. Prijavitelji su mogli biti OCD-i u partnerstvu s drugim OCD-ima ili ustanovama, zadrugama, JLS ili poduzećima osnovanim od strane neprofitnih organizacija. U okviru ovog poziva uvodi se termin tzv. „de minimis“ potpore, odnosno dodjela potpora male vrijednosti, što će se naknadno pokazati problematičnim kod donošenja odluka o financiranju. Naime, prva odluka o financiranju donesena je 10. 9. 2019. godine, ali je imala dvije izmjene. Izmjene su se odnosile na odobrene projekte i utvrđivanje „de minimis“ potpore unutar odobrenih sredstava za financiranje. Izmjene odluka donesene su

5. 7. 2021. i 3. 9. 2021, odnosno gotovo 24 mjeseca nakon prvotnog odobravanja financiranja projekata. Takvo postupanje unijelo je pravnu nesigurnost u djelovanje prijavitelja jer su upravo u razdoblju od donošenja prve odluke do njezine izmjene prijavitelji mogli sudjelovati na drugim natječajima koji su zahtijevali izjave o neprimanju ili visini primljene „de minimis“ potpore. Od 12 ugovorenih projekata 6 je imalo nositelje u Zagrebu, dok je samo jedan bio s područja Slavonije, što govori o potkapacitiranosti OCD-a s tog područja i dokazuje potrebu ulaganja u ravnomjeran regionalni razvoj civilnog društva. Isto tako vidljivo je iz odobrenih projektnih prijava da gotovo pola financijskih sredstava nije utrošeno, što govori o nepravilnom planiranju sredstava za tu operaciju.

5. Prostori sudjelovanja – razvoj programa revitalizacije prostora u javnom vlasništvu kroz partnerstvo OCD-a i lokalne zajednice – faza I

Najava natječaja: 2016.

Objava natječaja: 4. 12. 2018.

Izmjene natječaja: 1

Visina dostupnih sredstava: 70.000.000,00 hrk

PT1: Ured za udruge Vlade RH PT2: Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva

Odluka o financiranju: 27. 10. 2020. (zadnja bez izmjena)

Broj ugovorenih projekata i ukupna vrijednost: 62 projekta ukupne vrijednosti 109.095.104,54 hrk

Poziv Prostori sudjelovanja najavljuje se od 2016. godine te se čekalo gotovo tri godine na njegovu objavu. Cilj poziva bio je povećati raspon usluga organizacija civilnoga društva koje su od općeg interesa za građane i kojima se unapređuje kvaliteta življenja u lokalnoj zajednici, unaprijediti suradnju OCD-a i lokalne zajednice u korištenju javnih prostora, povećati iskorištenost javnih prostora za društveni život na lokalnoj razini kroz civilno-javna partnerstva i međusektorsku suradnju i unaprijediti kapacitete OCD-a za lokalni razvoj vođen zajednicom. ([www.esf.hr](http://www.esf.hr), pristupljeno 21. 9. 2021.) Poziv se vodio u modalitetu otvorenog trajnog poziva,

što znači da su se evaluirali samo projekti do iscrpljenja predviđenih sredstava. Prema uputama za prijavitelje poziv se obustavlja nakon što pristignu projekti u iznosu od 120% predviđenih sredstava. Zbog velikog interesa 13. 2. 2019. povećavaju se ukupno dostupna sredstva s prvotnih 70 na 120 milijuna kuna. U ožujku 2019. poziv se obustavlja zbog velikog broja zaprimljenih projektnih prijava. Paralelno s natječajem Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva kao PT2 provodi administrativnu i kvalitativnu procjenu dospjelih projektnih prijedloga. Činjenica da se poziv vodio u modalitetu otvorenog trajnog nije utjecala na to da se prva odluka o financiranju donese tek 22. 5. 2020, gotovo godinu i pol dana nakon objave poziva. Druga odluka o financiranju donosi se 22. 10. 2020. godine, čime je ugovoreno 109.095.104,54 hrk, nešto manje od 91% dostupnih sredstava. Budući da do 22. 9. 2021. na stranicama [www.esf.hr](http://www.esf.hr) nije objavljena niti jedna nova odluka, može se pretpostaviti da novih ugovaranja neće biti. Ako znamo da je na poziv stiglo mnogo više prijava od dostupnih sredstava, nepoznato je zašto nisu potrošena sva sredstva. Na poziv su se mogli prijaviti OCD-i u obveznom partnerstvu s jedinicom lokalne i područne samouprave. U planiranje proračuna uvodi se pojednostavljena troškovna opcija koja je trebala prijaviteljima olakšati planiranje proračuna, a tijelima u sustavu upravljanja ubrzati čišćenja proračuna i naknadnu kontrolu izvještaja. To se nije dogodilo, što je vidljivo iz kašnjenja u donošenju prve odluke o financiranju. Isto tako, budući da je jedan od ciljeva poziva bio revitalizacija prostora u društvenom vlasništvu, uvođenje fiksne stope u visini 40% prihvatljivih izravnih troškova osoblja dovelo je do toga da su prijavitelji bili prinuđeni nepotrebno povećavati troškove osoblja kako bi im ostatak sredstava koji se računa u postotku na njihove plaće bio dovoljan za provedbu svih ostalih aktivnosti. Svrha natječaja bila je zadovoljenje ciljeva i pokazatelja u sklopu Investicijskog prioriteta 11ii OPULJP-a, u dijelu aktivnosti potpore lokalnim organizacijama civilnog društva, podržavanje razvoja programa (društveno)kulturnih centara, programa organizacija civilnog društva koji se provode u društveno-kulturnim centrima kao i manjih adaptacijskih zahvata. Analizom ugovorenih projekata vidljiva je regionalna ravnoteža, odnosno većina županija obuhvaćena je barem jednim odobrenim projektom.

## 6. Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi faza I

Najava natječaja: 2017.

Objava natječaja: 30. 11. 2017.

Izmjene natječaja: 1

Visina dostupnih sredstava: 50.000.000,00 hrk

PT1: Ministarstvo kulture PT2: Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva

Odluka o financiranju: 25.10.2018. (zadnja)

Broj ugovorenih projekata i ukupna vrijednost: 34 projekta ukupne vrijednosti 49.998.314,86 hrk

Cilj poziva bio je razvoj dobrog upravljanja u kulturi jačanjem suradnje organizacija civilnog društva i javnog sektora, unapređenje postojećih i uspostava novih modela sudioničkog upravljanja u kulturi, jačanje kapaciteta dionika (zaposlenika javnog sektora i organizacija civilnog društva) uključenih u procese sudioničkog upravljanja u kulturi, poticanje umrežavanja u području sudioničkog upravljanja u kulturi, povećanje uključenosti građana u procese donošenja odluka u lokalnoj zajednici, kao i povećanje njihova pristupa kulturnim i umjetničkim sadržajima ([www.esf.hr](http://www.esf.hr), pristupljeno 21. 9. 2021). Poziv je podijeljen u dvije grupe aktivnosti unutar kojih su prihvatljivi prijavitelji bili OCD-i, s time da su u skupini aktivnost A obvezni partner bile jedinice lokalne i područne samouprave. Svrha natječaja bila je zadovoljenje ciljeva i pokazatelja u sklopu Investicijskog prioriteta 11ii OPULJP-a, u dijelu aktivnosti potpore lokalnim organizacijama civilnog društva u razvoju programa (društveno)kulturnih centara, razvoju suradnje i umrežavanja u području sudioničkog upravljanja u kulturi, uspostavi modela sudioničkog upravljanja u kulturi, odnosno primjeni modela sudioničke demokracije na lokalnim i regionalnim razinama. Poziv se vodio u modalitetu otvorenog privremenog poziva, a odluka o financiranju donesena je u listopadu 2018, što je, s obzirom na to da su prijave bile moguće do 28. 2. 2018, razuman rok. Posredničko tijelo prve razine u ovom pozivu bilo je Ministarstvo kulture, što može biti jedan od razloga bržeg donošenja odluke o financiranju.

7. Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unapređivanja uvjeta rada

Najava natječaja: 2018.

Objava natječaja: 4. 5. 2018.

Izmjene natječaja: 2

Visina dostupnih sredstava: 80.000.000,00 hrk

PT1: Ministarstvo rada i mirovinskog sustava PT2: Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva

Odluka o financiranju: 2. 10. 2020. (zadnja)

Broj ugovorenih projekata i ukupna vrijednost: 31 projekt ukupne vrijednosti 83.571.723,63 hrk

Prvotno najavljen 2018. kao natječaj naziva „Promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unaprjeđivanja uvjeta rada“ u svibnju iste godine objavljuje se pod nazivom Tematske mreže. Cilj poziva bio je jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za postizanje učinkovitog dijaloga s javnom upravom, socijalnim partnerima i visokoobrazovnim institucijama u oblikovanju i provođenju reformi, te jačanje socijalnog dijaloga u kontekstu kreiranja boljih uvjeta rada s naglaskom na sezonske poslove ([www.esf.hr](http://www.esf.hr), pristupljeno 21. 9. 2021). Poziv se provodio kroz dvije komponente, pri čemu su u prvoj komponenti prihvatljivi prijavitelji bili OCD-i, a u drugoj socijalni partneri. Izmjenama natječajne dokumentacije došlo je do značajnih promjena u pokazateljima poziva, njihovu pravdanju, tematskim područjima unutar kojih se planira financiranje itd. Poziv se provodio u modalitetu otvorenog privremenog poziva i prva odluka o financiranju čekala se više od 20 mjeseci. S obzirom na velike promjene u natječajnoj dokumentaciji, može se pretpostaviti da sam poziv nije kvalitetno pripremljen, što je dovelo do dugotrajnog postupka evaluacije i ugovaranja. I sami PT1 i PT2 potvrdili su da je tijekom evaluacije projektnih prijedloga došlo do zastoja koji je utjecao na kašnjenje u ugovaranju projekata (<https://www.telegram.hr/politika-kriminal/kakav-gaf-ministarstva-600-dana-nisu-proveli-postupak-i-sad-udruge-ne-mogu-do-70-milijuna-kn-iz-eu/>, pristupljeno 21. 9. 2021). Svrha poziva bila je i ispunjenje pokazatelja SO408 i SO409. Prvom odlukom o financiranju obuhvaćena je komponenta 2 poziva te je odobreno 10 projekata čiji su nositelji socijalni partneri (sindikati), dok je drugom odlukom obuhvaćena komponenta 1 te je odobren 21 projekt čiji nositelji su OCD-i.

8. Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti za prevenciju korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika

Najava natječaja: 2018.

Objava natječaja: 7. 12. 2018.

Izmjene natječaja: 1

Visina dostupnih sredstava: 85.000.000,00 hrk

PT1: Ured za udruge Vlade RH PT2: Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva

Odluka o financiranju: nikad obavljena

Broj ugovorenih projekata i ukupna vrijednost: 0

Cilj ovog poziva bio je unaprjeđenje uloge organizacija civilnoga društva u promicanju i primjeni načela dobrog upravljanja, odnosno povećanje transparentnosti suradnje tijela javne vlasti s civilnim društvom, jačanje sposobnosti i kapaciteta organizacija civilnog društva za aktivan doprinos provedbi antikorupcijskih mjera, unaprjeđenje provedbe savjetovanja sa zainteresiranom javnošću, osnaživanje stručnih, analitičkih i zagovaračkih kapaciteta organizacija civilnog društva za pružanje učinkovite potpore građanima u sudjelovanju u donošenju odluka na lokalnim i regionalnim razinama, digitalizacija rada JLP(R)S-a za aktivno sudjelovanje građana prilikom odlučivanja o komunalnim i drugim poslovima ([www.esf.hr](http://www.esf.hr), pristupljeno 21. 9. 2021). Ciljevi ovog poziva prvotno su se planirali postići kroz dva odvojena poziva: Suradnja organizacija civilnog društva i lokalnih vlasti za participativno upravljanje proračunskim procesima i Podrška programima OCD-a za praćenje postupaka javne nabave na lokalnoj razini – faza I. Naknadno je u godišnjem indikativnom planu za 2018. najavljen poziv koji bi s obzirom na postavljene opće i specifične ciljeve trebao pridonijeti ostvarenju aktivnosti OPULJP-a koje se odnose na transparentnost i aktivno građanstvo, odnosno uspostavu partnerstva za unapređenje transparentnosti, otvorenosti, odgovornosti i učinkovitosti javne uprave te aktivnosti u razvoju novih alata za transparentno praćenje postupaka javne nabave od strane organizacija civilnog društva (OPULJP). Natječaj se vodio u modalitetu otvorenog trajnog poziva te je nekoliko puta obustavljan i ponovno otvaran. O nejasnoći uputa za prijavitelje govori činjenica da su potencijalni prijavitelji poslali 57 stranica upita, a kao jedan od većih problema natječajne dokumentacije, prema pitanjima OCD-a, bio je uvjet da se projekti moraju prijaviti u partnerstvu s JLS-om na čijem su području OCD-i registrirani. To je u praksi značilo da ako JLS-ovi nisu izrazili spremnost da OCD-i prate transparentnost njihova rada, projekt nije bilo moguće prijaviti, čime se gubi svrha poziva. Dana 21. 9. 2021, odnosno



dana zadnjeg pristupa stranicama [www.esf.hr](http://www.esf.hr) i [www.strukturnifondovi.hr](http://www.strukturnifondovi.hr) nije donesena niti jedna odluka o financiranju. Kako je predviđeno trajanje projekata sukladno dostupnoj natječajnoj dokumentaciji predviđeno na 24 mjeseca, upitno je hoće li se projekti u okviru ovog poziva, poglavito ako znamo da oni moraju završiti do kraja 2023, realizirati.

#### 9. Pridruži se – Aktivni u mirovini

Najava natječaja: 2019.

Objava natječaja: 26. 4. 2019.

Izmjene natječaja: 1

Visina dostupnih sredstava: 100.000.000,00 hrk

PT1: Ministarstvo rada i mirovinskog sustava PT2: Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva

Odluka o financiranju: 28.9.2020. (zadnja)

Broj ugovorenih projekata i ukupna vrijednost: 64 projekta ukupne vrijednosti 98.885.372,62 hrk.

Cilj natječaja bio je jačanje organizacija civilnoga društva u području aktivnog starenja i povećanja kvalitete života umirovljenika, jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za provođenje programa aktivnog starenja na lokalnoj razini namijenjenih povećanju kvalitete života i socijalne uključenosti umirovljenika sa svrhom unaprjeđenja zdravlja, očuvanja funkcionalne sposobnosti, sigurnosti i sudjelovanja umirovljenika u zajednici u kojoj žive doprinoseći kvaliteti njihovog življenja, vraćanja osjećaja veće vrijednosti, doprinose smanjenju usamljenosti, tjelesnoj, psihičkoj i radnoj aktivnosti te sudjelovanju u društvenim, kulturnim i drugim aktivnostima i poslovima zajednice kao i međugeneracijskoj suradnji, razvoj socijalnih inovacija u radu s umirovljenicima te razvoj inovativnih programa koje provode organizacije civilnoga društva ([www.esf.hr](http://www.esf.hr), pristupljeno 21. 9. 2021). Kako je aktivno starenje opisano u sklopu SC 9.i.1 unutar prioritetne osi Socijalno uključivanje, nije jasno zašto se ovaj poziv objavio u sklopu osi Dobro upravljanje. Osim toga, definirane aktivnosti poziva

kao što su programi dnevnih aktivnosti slobodnog vremena, programi jačanja socijalnih, kognitivnih, emocionalnih i kreativnih vještina umirovljenika u lokalnoj zajednici, programi poludnevnog i dnevnog boravka itd. u manjoj mjeri pridonose jačanju OCD-a koji se bave starim osobama, jer svaki razvijeni program predviđa i njegovu provedbu, što nikako ne može biti dio prioritetne osi Dobro upravljanje, već osi Socijalno uključivanje. Poziv u manjoj mjeri pridonosi ostvarenju pokazatelja SO 408, jer se većina aktivnosti temelji na zadovoljenju potreba krajnjih korisnika, a ne jačanju OCD-a. Kroz poziv su ugovorena 64 projekta, od kojih su većina nositelji bili OCD-i udruge umirovljenika, Hrvatski Crveni križ i udruge branitelja iz Domovinskog rata. Zadnja odluka o financiranju donesena je 28. 9. 2020, čime je financijska alokacija u potpunosti ugovorena.

#### 10. Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za popularizaciju STEM-a

Najava natječaja: 2019.

Objava natječaja: 1. 7. 2020.

Izmjene natječaja: 4

Visina dostupnih sredstava: 96.000.000,00 hrk

PT1: Ured za udruge Vlade RH PT2: Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva

Odluka o financiranju: 7. 5. 2021. (zadnja)

Broj ugovorenih projekata i ukupna vrijednost: 24 ugovora ukupne vrijednosti 50.159.640,67 hrk (do 21. 9. 2021)

Cilj ovog poziva bio je jačati kapacitete organizacije civilnoga društva za aktivno uključivanje djece i mladih i opće populacije u popularizaciju STEM-a, unaprijediti kapacitete organizacije civilnoga društva za provedbu programa u području popularizacije STEM-a, uspostava suradnje organizacija civilnoga društva i odgojno-obrazovnih i visoko-obrazovnih institucija na području popularizacije STEM-a te povećanje broja aktivnosti s ciljem popularizacije STEM-a u općoj populaciji, s naglaskom na djeci i mladima ([www.esf.hr](http://www.esf.hr), pristupljeno 21. 9. 2021). Ciljevi poziva trebali su obuhvatiti dva najavljena poziva iz 2019. godine: STEM kao pokretač

modernog društva i Popularizacija znanosti. Natječaj se vodio u modalitetu otvorenog trajnog poziva, a prijava se podnosila putem obrasca A dostupnog na <https://esif-wf.mrrfeu.hr>, i obrasca B, preporučenom poštom. Kako se u okviru predloženih aktivnosti Investicijskog prioriteta 11ii OPULJP-a nigdje ne spominju aktivnosti STEM-a, PT1 i PT2 pozivom su povezali ciljeve natječaja s uključivanjem organizacija civilnoga društva u oblikovanje i provođenje javnih politika, odnosno kao davanje doprinosa većoj transparentnosti javne uprave. S obzirom na to da se STEM područje u OP-u spominje na nekoliko mjesta unutar prioriteta 11ii OPULJP-a, nije jasno zašto natječaj koji pokriva ovo područje nije objavljen unutar tih prioriteta. Predloženi setovi aktivnosti također u manjoj mjeri pridonose ostvarenju pokazatelja SO 408, jer predviđaju radionice za djecu i mlade, odnosno krajnje korisnike OCD-a, a samo u jednom elementu provedbu aktivnosti jačanja kapaciteta organizacija civilnoga društva. Poziv je od svog objavljivanja imao 4 izmjene i do 21. 9. 2021. donesene su samo dvije odluke o financiranju te je gotovo pola financijske alokacije natječaja još neugovoreno.

Tablica 5: Pregled planiranih i ugovorenih sredstava Investicijskog prioriteta 11ii

Naziv operacije		Planirano	Ugovoreno (21.9.2021.)
1.	Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa	27.000.000,00	27.170.653,31
2.	Podrška razvoju partnerstava OCD-a i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno-korisnog učenja	27.000.000,00	33.824.812,54
3.	Jačanje socijalnog dijaloga - faza III	18.000.000,00	30.737.920,04
4.	Jačanje kapaciteta OCD-a za provedbu tretmana u okviru izvršavanja kaznenopravnih sankcija te	27.000.000,00	13.661.149,51

	provedbu postpenalnog prihvata i resocijalizacije		
5.	Prostori sudjelovanja-razvoj programa revitalizacije prostora u javnom vlasništvu kroz partnerstvo OCDA i lokalne zajednice- faza I	70.000.000,00	109.095.104,54
6.	Kultura u centru - potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi - faza I	50.000.000,00	49.998.314,86
7.	Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unapređivanja uvjeta rada	80.000.000,00	83.571.723,63
8.	Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti za prevenciju korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika	85.000.000,00	0,00
9.	Pridruži se – Aktivni u mirovini	100.000.000,00	98.885.372,62
10.	Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za popularizaciju STEM-a	96.000.000,00	50.159.640,67
<b>UKUPNO:</b>		<b>580.000.000,00 HRK</b>	<b>497.104.691,72 HRK</b>

Izvor: [www.esf.hr](http://www.esf.hr) i [www.udruge.gov.hr](http://www.udruge.gov.hr) , Obrada autora

Unutar Investicijskog prioriteta 11ii RH je na raspolaganju imala 81.300.000,00 eura. Ako tome pridodamo sredstva nacionalnog sufinanciranja, cjelokupna alokacija za ovaj investicijski prioritet iznosila je nešto više od 95.000.000,00 eura. Iz priložene Tablice 5 vidljivo je kako je RH na datum 21.9.2021. ugovorila nešto više od 65.000.000,00 eura, odnosno 2/3 dostupnih

sredstava. Prema podacima dostupnim na [www.strukturnifondovi.hr](http://www.strukturnifondovi.hr) na dan 9.9.2021. ukupna ugovorena vrijednost OPULJP-a bila je 93,74% (<https://strukturnifondovi.hr/financijski-pregled-eu-fondova/>, pristupljeno 25.9.2021.) što nam govori o podbačaju u ugovaranju prioritetne osi Dobro upravljanje.

#### **4.4. Testiranje hipoteza**

##### **Hipoteza 1: Kašnjenjem u objavi natječaja koji za cilj imaju jačanje kapaciteta OCD-a došlo je do unazađivanja razvoja civilnog društva u RH**

Na temelju prethodno navedene analize indikativnih godišnjih planova objava natječaja, UT je planiralo u okviru Investicijskog prioriteta 11ii, Specifični cilj 1, koji se odnosi isključivo na razvoj i jačanje kapaciteta OCD-a, objaviti 25 poziva na dostavu projektnih prijedloga. Na taj način pridonijelo bi se ostvarivanju ciljeva OPULJP-a i pokazatelja SO 408 – Broj OCD-ova koji uspješno provode projekte društveno-gospodarskog rasta i demokratskog razvoja, te SO 409 – Broj podržanih socijalnih partnera u poboljšanju njihovih internih kapaciteta i stručnosti u području partnerstva i socijalnog dijaloga. Provedba projekata u okviru ovog specifičnog cilja pridonijela bi boljoj organizaciji OCD-a i jačanju njihovih kapaciteta, jer bi oni tako između ostalog bili kvalitetno pripremljeni za obavljanje svojih osnovnih djelatnosti koje se između ostalog odnose na zagovaranje, utjecaj na donošenje javnih politika, kvalitetno sudjelovanje u radu na strateškim dokumentima itd. Također kroz ovaj investicijski prioritet trebala se postići samoodrživost OCD-a i kvalitetnija priprema za provedbu i pripremu projekta iz novog financijskog razdoblja EU 2021–2027. Analiza je pokazala da su u razdoblju od 2014. do 2020. tijela u sustavu upravljanja objavila 10 planiranih poziva te je ugovaranje završilo, sukladno donesenim odlukama o financiranju, za njih 8. Samo 4 od njih objavljeno je u godini u kojoj su i najavljeni, s time da su natječaji najavljivani, brisani i spajani bez jasnih obrazloženja tijela u sustavu upravljanja. Određene objektivne okolnosti vezane uz promjenu vlasti i slabiju političku podršku civilnom društvu, kao i post-izborna restrukturiranja institucija tijekom 2016. se dakako trebaju uzeti u obzir, ali nikako ne mogu biti izgovor za kašnjenja natječaja tijekom čitavog trajanja financijskog razdoblja.

Zbog nemogućnosti ulaganja u vlastiti rast i razvoj kroz projekte koji se odnose na jačanje kapaciteta samih organizacija, OCD-i su prijavljivali projekte na natječaje u okviru drugih prioriteta OPULJP-a koji su nudili financiranje usluga za njihove krajnje korisnike, čime su se dodatno iscrpljivali i zanemarivali rad na svojim osnovnim djelatnostima za koje nisu imali osigurana sredstva. Isto tako educiranje i jačanje kapaciteta osoblja i upravljačkih tijela OCD-a provedeno je sporadično, sukladno inicijativama i dostupnim sredstvima samih organizacija. Na temelju prikupljenih podataka možemo potvrditi prethodno iznesenu tezu.

### **Hipoteza 2: Kašnjenje u ugovaranju projekata dovelo je do povećanja razine nesigurnosti u organizaciji rada OCD-a**

Analiza objavljenih natječaja i donesenih odluka o financiranju pokazala je da od trenutka objave natječaja do njegova ugovaranja prođe više od godinu dana, u nekim slučajevima gotovo i dvije godine, dok se za neke ne zna ishod. Prvi ugovori za razdoblje 2014–2020. sklopljeni su u drugoj polovici 2017. godine i to za jedan natječaj, dok su za 4 poziva odluke o financiranju donesene u 2020. i 2021. godini, što nam govori da će ugovoreni projekti s provedbom završiti u 2022. i 2023. godine. Za neke natječaja ugovaranje je obavljeno polovično, dok za neke nije ni započelo. Ako uzmemo u obzir da OCD-i sukladno Zakonu o udrugama imaju obvezu donositi višegodišnje Strateške planove i jednogodišnje Operativne planove, neizvjesnost u odobravanju i ugovaranju prijavljenih projekata narušava normalno djelovanje OCD-a, planiranje ciljeva i aktivnosti za njihovo ostvarenje. S obzirom na to da o ugovaranju projekata ovisi i planiranje plaća zaposlenika OCD-a, za organizacije je rizično ulagati u ljudske kapacitete jer ne mogu planirati početak rada zaposlenika koje educiraju. Također korisnici na temelju kojih se bazira provedba svakog projekta u razdoblju od prijave do ugovaranja projekta mijenjaju se, što otežava provedbu odobrenih projekata i unosi nesigurnost u rad OCD-a, što potvrđuje iznesenu tezu.

### **Hipoteza 3: Posrednička tijela prve i druge razine nisu adekvatno osposobljena za ostvarivanje pokazatelja u sklopu Investicijskog prioriteta 11ii, Specifičnog cilja 1**

Od 10 objavljenih poziva na dostavu projektnih prijedloga kod šest njih PT1 bio je Ured za udruge Vlade RH, za 3 poziva PT1 bilo je Ministarstvo rada, a za 1 Ministarstvo kulture. Za sve pozive PT2 bila je Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva. Svi pozivi imali su jednu ili više izmjena natječajne dokumentacije. Pozivi su se loše planirali, što je vidljivo iz plana objave, procesa administrativne provjere, čišćenja proračuna, evaluacije i naknadnog ugovaranja. Posrednička tijela su prvotno objavljivala pozive u modalitetu otvorenog privremenog poziva, da bi kasnije objavljivali pozive u modalitetu otvorenog trajnog, gdje je na uštrb kvalitete projektnih prijedloga trebalo doći do ubrzanja u ugovaranju, što u praksi nije polučilo rezultate. Određeni natječaji nisu u potpunosti odgovarali specifičnom cilju koji se planira postići unutar OP-a, dok velik broj prvotno planiranih aktivnosti i operacija predviđenih OPULJP-om nije pokriven objavljenim natječajima. Sve to potvrđuje tezu da PT1 i PT2 nisu bila adekvatno osposobljena za provedbu planiranih operacija. Time se teza potvrđuje.

**Hipoteza 4: Ugovoreni projekti u okviru Investicijskog prioriteta 11ii, Specifičnog cilja 1 neće doprinijeti regionalnom razvoju OCD-a u RH i pridonijeti jačanju civilnog i socijalnog dijaloga radi boljeg upravljanja**

Sukladno analiziranim projektima i ciljevima te planiranim aktivnostima OPULJP-a, vidljivo je da velik broj aktivnosti nije nikada obuhvaćen objavljenim natječajima. Natječaji tako nisu obuhvatili teme iz područja zaštite okoliša, osnivanja nacionalnih, regionalnih i lokalnih struktura za suradnju između civilnog društva i javne uprave, aktivnosti koje podupiru uravnotežen regionalni društveno-gospodarski rast na otocima i u manje razvijenim područjima, IKT/mobilne aplikacije, građanski odgoj itd. Aktivnosti koje se odnose na antikorupciju i javnu nabavu obuhvaćene su jednim natječajem za koji nikada nije donesena odluka o financiranju. S druge strane financirale su se aktivnosti koje ne pridonose izrazitije jačanju OCD-a i aktivnosti koje su se mogle i trebale financirati kroz druge prioritetne osi OP-a. Također je kroz godine praćenja vidljivo da su natječaji koji su se objavljivali u 2016. i 2017. kvalitetnije pratili ciljeve OP-a, ali im je manjkavost bila regionalna neravnoteža ugovorenih projekata, dok se kasnijim pozivima postigla regionalna ravnoteža, no natječaji su manje odgovarali ciljevima OP-a te su se bazirali na pružanju usluga krajnjim korisnicima, a manje na jačanju samih OCD-a. S obzirom na kašnjenje u objavama i ugovaranju propustila se prilika da OCD-i ojačaju kapacitete kako bi spremno dočekali novo programsko razdoblje, sudjelovali

u donošenju lokalnih i nacionalnih strategija koje su preduvjet za povlačenje sredstava iz ESI fondova. Kako je UT ugovorio i proveo vanjsku evaluaciju operativnih osi, a zbog velikog broja projekata koji su trenutačno u fazi provedbe, biti će teško mjeriti njihov učinak na postizanje ciljeva OP-a. Sve navedeno potvrđuje prethodno iznesenu tezu.

## 5. Zaključak

Organizacije civilnog društva u zemljama EU pokazale su se kao važan element u provedbi reformskih procesa, pružanju deinstitucionaliziranih usluga, demokratizaciji procesa donošenja javnih politika i ostvarivanju veće transparentnosti u djelovanju svih dionika. Pristupanjem EU Republici Hrvatskoj otvorila se mogućnost korištenja ESI fondova kao sredstva za financiranje javnih potreba radi ostvarivanja dugoročnih ciljeva EU, a u skladu s nacionalnim specifičnostima. Sukladno propisanoj proceduri Europske komisije, RH je donijela OPULJP 2014.–2020., koji je na jednom mjestu analizirao potrebe društva, ciljeve koji se planiraju postići u sedmogodišnjem razdoblju putem ESI fondova i aktivnosti kojima će se ti ciljevi postići. Jedna od prioritetnih osi OP-a bilo je Dobro upravljanje, gdje su OCD-i prepoznati kao važan dionik u povećanju transparentnosti i povjerenja u javnu upravu. Kroz Investicijski prioritet 11ii, Specifični cilj 11.ii.1, RH je trebala ojačati kapacitete organizacija civilnog društva kako bi one mogli pridonijeti razvoju javnih politika i tako osnažene biti jamac trajnosti reforme javnih politika koje se odnose na društveno-gospodarski rast. Analiza dostupnih podatka pokazala je kako je u cijelom procesu planiranja i objave poziva, a naknadno i ugovaranja projekata, propuštena prilika za kvalitetan razvoj civilnog društva u RH. Ciljevi OP-a možda će formalno biti ostvareni u obliku ispunjenih pokazatelja, ali kvalitativno se neće ništa značajno promijeniti u položaju OCD-a u društvu. Kao glavnu prepreku ostvarenju ciljeva OP-a možemo detektirati tijela u sustavu upravljanja, poglavito PT1 i PT2, u čijoj je nadležnosti bila priprema operacija koje će se financirati i njihova operativna provedba. Dokumentacija koja nam je dostupna na službenim stranicama za praćenje izvršenja OP-a često sadrži nepotpune podatke, odluke tijela u sustavu upravljanja donose se *ad hoc*, bez javnih obrazloženja, čime se narušava povjerenje u sustav i u njegovu transparentnost. Aktivnosti koje



su bile predviđene za financiranje kroz OP trebale su biti vodilja OCD-ima u kvalitetnoj pripremi i planiranju projektnih prijedloga, no zbog čestih izmjena i neobjavljivanja natječaja cijeli proces je narušen pa su prijavitelji bili prisiljeni mijenjati svoje planove sukladno često mijenjanim uputama za prijavitelje. No bez obzira na takvo stanje velik broj OCD-a spremno je dočekaao objavu natječaja jer je broj prijavljenih projektnih prijava gotovo uvijek nadmašivao dostupna financijska sredstva. Kašnjenja u ugovaranju projekata unijela su veliku nesigurnost u djelovanje civilnog društva, a činjenica da je velik broj natječaja objavljen u 2019. i 2020. godini onemogućio je kvalitetnu pripremu za novo programsko razdoblje. Ako uzmemo u obzir da u novom programskom dokumentu neće postojati prioriteta os Dobro upravljanje, možemo zaključiti da je RH propustila priliku da ojača civilno društvo kako bi ono moglo biti nositelj promjena i podrška javnim tijelima u reformskim procesima koji nas očekuju.

## 6. POPIS LITERATURE

Brunazzo, Marco (2018) The history and evolution of Cohesion policy, Dostupno na: <https://www.elgaronline.com/view/edcoll/9781784715663/9781784715663.00014.xml>

Devčić, A., Šostar, M., (2015) Regionalni razvoj i fondovi Europske unije : prilike i izazovi, Požega : Veleučilište u Požegi, Dostupno na: <https://katalog.kgz.hr/>

Dudek, Marie (2014) The History and Challenges of Cohesion Policies, Miami-Florida European Union Center of Excellence, Dostupno na: [http://aei.pitt.edu/63609/1/Dudek\\_Cohesion\\_Policy.pdf](http://aei.pitt.edu/63609/1/Dudek_Cohesion_Policy.pdf)

EUR -Lex, Uredba (EU) br. 1303/2013, Dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/?qid=1406632295010&uri=CELEX:32013R1303> (Pristupljeno: rujan 2021)

Europska komisija, Europski strukturni i investicijski fondovi; [https://ec.europa.eu/regional\\_policy/hr/policy/what/glossary/c/cohesion-policy](https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/what/glossary/c/cohesion-policy) (Pristupljeno rujan 2021.)

Europska komisija, <https://cohesiondata.ec.europa.eu/> (Pristupljeno rujan 2021.)

Europska komisija, ESF, <https://ec.europa.eu/esf/main.jsp?catId=443&langId=en>, (Pristupljeno rujan 2021)

Europski parlament, [www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/93/ekonomska-socijalna-i-teritorijalna-kohezija](http://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/93/ekonomska-socijalna-i-teritorijalna-kohezija) (Pristupljeno rujan 2012.)

Europski socijalni fond, <http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond> (Pristupljeno rujan 2021.)

Europski socijalni fond, Dobro upravljanje, <http://www.esf.hr/dobro-upravljanje/> (Pristupljeno rujan 2021.)

Jovančević, Radmila (2012), Izazovi kohezijske politike Europske unije, 2014-2020 // *Razvojna strategija malog nacionalnog gospodarstva u globaliziranom svijetu* / Družić, Gordan ; Družić, Ivo (ur.). Zagreb: Hrvatska akademija znanosti i umjetnosti ; Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu, str. 179-207 , <http://web.efzg.hr/RePEc/chapters/chapter12-05.pdf>

Jašić, Suzana (2020), Državni udari na civilno društvo potpomognuti EU fondovima, Zagreb, GONG, Dostupno na:

[https://www.gong.hr/media/uploads/drzavni\\_udar\\_na\\_civilno\\_drustvo\\_09062020.pdf](https://www.gong.hr/media/uploads/drzavni_udar_na_civilno_drustvo_09062020.pdf)

Maletić, I., i dr., (2016) EU projekti-od ideje do realizacije. Zagreb: TIM4PIN d.o.o., p.17. PJR consulting, <https://pjr.hr/sto-je-sporazum-o-partnerstvu/> (Pristupljeno rujan 2021)

Ministarstvo uprave, <https://registri.uprava.hr/#!udruge>, (Pristupljeno rujan 2021.)

Ministarstvo znanosti i obrazovanja <https://mzo.gov.hr/istaknute-teme/eu-fondovi/operativni-program-ucinkoviti-ljudski-potencijali-2014-2020/224>, (Pristupljeno rujan 2021.)

Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva (2011), Procjena stanja razvoja organizacija civilnoga društva u Republici Hrvatskoj, Izvještaj istraživanja u 2011. godini, Dostupno na: [https://zaklada.civilnodrustvo.hr/upload/File/hr/izdavastvo/digitalna\\_zbirka/procjena\\_stanja\\_2011.pdf](https://zaklada.civilnodrustvo.hr/upload/File/hr/izdavastvo/digitalna_zbirka/procjena_stanja_2011.pdf)

Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014–2020, Dostupno na: <http://www.esf.hr/vazni-dokumenti-razdoblje-2014-2020/operativni-programi/> (Pristupljeno: rujan 2021.)

Tufekčić, M., Tufekčić, Ž., (2013) EU politike i fondovi : 2014 – 2020, Zagreb : Plavi partner, Dostupno na: <https://katalog.kgz.hr/>

Ured za udruge Vlade RH, <https://udruge.gov.hr/> (Pristupljeno rujan 2021.)

Zakon o udrugama (NN 74/14, 70/17, 98/19), Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/64/Zakon-o-udrugama> (Pristupljeno: rujan 2021.)

Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj u razdoblju 2014–2020 (NN 92/2014) (2014), Dostupno na: <https://www.zakon.hr/z/734/Zakon-o-uspostavi-institucionalnog-okvira-za-provedbu-europskih-strukturnih-i-investicijskih-fondova-u-Republici-Hrvatskoj-u-razdoblju-2014-2020> (Pristupljeno: rujan 2021.)

## 7. SAŽETAK I KLJUČNE RIJEČI

Prilikom programiranja OPULJP-a u okviru operativne osi Dobro upravljanje uočene su slabosti OCD-a u pogledu njihovih kapaciteta. Kao problemi navode se „slabi kapaciteti organizacija civilnog društva za učinkoviti dijalog i partnerstvo s javnom upravom u oblikovanju i provođenju reformi. Organizacijama civilnog društva nedostaje ljudskih i financijskih resursa, vještina za učinkovitu analizu politika, praćenje i evaluaciju sektorskih reformi, kapaciteta za ponovno korištenje podataka u javnom sektoru te u angažiranju građana u oblikovanju i provedbi javnih politika“ (OPULJP: 135). Stoga je u okviru investicijskog prioriteta 11ii uvršten specifični cilj 1 Razvoj kapaciteta organizacija civilnog društva, osobito udruga i socijalnih partnera, te jačanje civilnog i socijalnog dijaloga radi boljeg upravljanja. U istu svrhu planirana je alokacija u visini od 81.300.000 eura. Navedenim sredstvima trebali bi se financirati: a) Aktivnosti potpore lokalnim organizacijama civilnog društva, b) Transparentnost i aktivno građanstvo, c) Obrazovanje, d) Aktivnosti OCD-a u borbi protiv korupcije i borbi protiv diskriminacije, e) Dijalog, partnerstva i izgradnja kapaciteta socijalnih partnera. Ovaj se rad bavi analizom prethodno navedenog investicijskog prioriteta za razdoblje 2014–2020. godine i specifičnog cilja koji se odnosi na jačanje kapaciteta OCD-a. Rad uključuje analizu stanja i potreba OCD-a u Republici Hrvatskoj, opis strukture tijela u sustavu upravljanja ESF-a u okviru operativne osi Dobro upravljanje, analizu najave i objave natječaja u okviru Investicijskog cilja 11ii, Specifični cilj 11.ii.1. i ugovaranja projekata u njezinu okviru.

*Ključne riječi: Europski socijalni fond, Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali, Organizacije civilnog društva, Dobro upravljanje*