

# Analiza kapaciteta hrvatske javne uprave za povlačenje fondova EU na primjeru Europskog socijalnog fonda

---

Filipović, Matea

Master's thesis / Diplomski rad

2018

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://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:351118>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-01-28**



Repository / Repozitorij:

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



Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

Matea Filipović

ANALIZA KAPACITETA HRVATSKE JAVNE  
UPRAVE ZA POVLAČENJE FONDOVA  
EUROPSKE UNIJE NA PRIMJERU EUROPSKOG  
SOCIJALNOG FONDA

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2018.

Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

ANALIZA KAPACITETA HRVATSKE JAVNE  
UPRAVE ZA POVLAČENJE FONDOVA  
EUROPSKE UNIJE NA PRIMJERU EUROPSKOG  
SOCIJALNOG FONDA

Diplomski rad

Mentor: dr.sc Igor Vidačak

Studentica: Matea Filipović

Zagreb,  
Rujan 2018.

Izjavljujem da sam diplomski rad „Analiza kapaciteta hrvatske javne uprave za povlačenje fondova Europske Unije na primjeru Europskog socijalnog fonda“, koju sam predala na ocjenu mentoru dr.sc Igoru Vidačku, napisala samostalno i da je u potpunosti riječ o mom autorskom radu. Također, izjavljujem da dotični rad nije objavljen ni korišten u svrhe ispunjenja nastavnih obaveza na ovome ili nekom drugom učilištu, te da na temelju njega nisam stekla ECTS- bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivala etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članka 16-19. Etičkog kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Matea Filipović

# Sadržaj

1. Uvod .....	1
2. EU fondovi i apsorpcijski kapacitet: konceptualni okvir .....	2
3. Apсорpcijski kapacitet novih država članica Europske unije: primjeri Češke, Rumunjske i Bugarske .....	6
3.1 Češka .....	6
3.2 Rumunjska.....	7
3.3 Bugarska .....	9
4. Apсорpcijski kapacitet Hrvatske u odnosu na druge članice Europske unije .....	10
5. Europski socijalni fond .....	15
6. Provedba Europskog socijalnog fonda u Hrvatskoj.....	20
6.1 Rezultati evaluacije sustava upravljanja i kontrole Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. ....	20
6.2 Nalazi za evaluacijski kriterij učinkovitosti (efikasnosti).....	23
6.3 Nalazi za evaluacijski kriterij djelotvornosti (efektivnosti) .....	26
7. Preporuke za poboljšanje učinkovitosti korištenja Europskog socijalnog fonda .....	28
8. Zaključak.....	30
Literatura.....	32
Sažetak .....	35
Summary.....	36

## POPIS ILUSTRACIJA

### Tablice

- 1. Tablica 1:** Postotak isplaćenih sredstava EU fondova iz proračunskog razdoblja 2007-2013.....11
- 2. Tablica 2:** Alokacija sredstava u proračunskoj perspektivi 2014.-2020.....11
- 3. Tablica 3:** Financijski pokazatelji statusa provedbe (operativnih) programa za financijsko razdoblje 2014.-2020.....13
- 4. Tablica 4:** Podaci o iznosima koje je potrebno ovjeriti do kraja 2018. godine.....14

### Slike

- 1. Slika 1:** Alokacija sredstava Europskog socijalnog fonda za razdoblje 2014-2020.....18

# 1. Uvod

Ovaj rad se bavi analizom kapaciteta hrvatske javne uprave za povlačenje sredstava iz fondova Europske Unije.

Riječ je o temi koja je razmjerno često prisutna u medijima i u stalnom je fokusu izjava administrativnih i političkih elita, ali još uvijek nije izazvala očekivani interes akademske zajednice u Hrvatskoj što je vidljivo iz još uvijek malog broja znanstvenih i stručnih radova na ovu temu.

Glavna pretpostavka ovog rada je da Hrvatska ima vrlo loše apsorpcijske kapacitete kada je riječ o spremnosti hrvatske javne uprave da iskoristi raspoloživa sredstva iz fondova EU u vremenskim okvirima zadanim pravilima Europske Unije. Iako se apsorpcijski kapacitet navodi kao jedan od najvažnijih čimbenika uspješnosti provedbe projekata Europske Unije, riječ je o fenomenu koji je i dalje nedovoljno istražen, ne samo u Hrvatskoj nego i u gotovo svim novijim članicama Europske Unije koje se suočavaju sa sličnim izazovima provedbi EU projekata.

Apsorpcijski kapacitet se u širem smislu riječi pokazuje kao mjera u kojoj slabije razvijene države članice mogu iskoristiti financijske izvore Europske Unije u svoju korist, te tako smanjiti razlike unutar Unije (Boot, de Veet, Feeks, 2001.)

Hrvatska je na začelju Europske unije kada je riječ o povlačenju novca iz EU fondova, no i zemlje koje su ušle i ranije u Europsku Uniju, poput Rumunjske i Bugarske, nisu se pokazale uspješnijima od Hrvatske. Problemi s kojim su se i ove zemlje našle su vrlo slični onima u Hrvatskoj, no svaka zemlja je posebna na svoj način. Hrvatska je doživjela i velike političke promjene u zadnjih par godina, gdje je svaka nova vlada imala drugačiji pristup ovom problemu, što je također utjecalo na odgodu raznih projekata.

Glavni primjer na kojemu ćemo pokazati uspješnost Hrvatske u ovom aspektu je Europski socijalni fond. U prvom dijelu rada, bavimo se teorijskim, konceptualnim okvirom, temeljnim definicijama apsorpcijskog kapaciteta, te njegovim glavnim čimbenicima. Zatim donosimo glavne nalaze analize zadnjih dostupnih izvješća sustava upravljanja i kontrole Operativnog programa učinkoviti

ljudski potencijali, odnosno korištenje sredstava Europskog socijalnog fonda. Na tom konkretnom primjeru ćemo vidjeti sve slabosti, ali i pozitivne strane prilikom prijavljivanja i provođenja europskih fondova od provedbe evaluacija do pitanja administracije, e-sustava (e-fondovi), uloga svih uključenih posredničkih tijela, s posebnim naglaskom na Ministarstvo rada i mirovinskog sustava koje je određeno kao glavno Upravljačko tijelo za Europski socijalni fond.

Na kraju samog rada, na temelju svih prikupljenih podataka, analizirat ćemo status Hrvatske u Europskoj Uniji i razmotriti preduvjete za još uspješnije buduće povlačenje sredstava iz fondova EU.

## **2. EU fondovi i apsorpcijski kapacitet: konceptualni okvir**

Fondovi Europske Unije se definiraju kao “financijski instrumenti za provedbu pojedine javne politike Europske unije u zemljama članicama”<sup>1</sup>. O fondovima EU se obično govori kao o važnom izvoru financiranja različitih projektnih ideja, ali i čimbeniku koji definitivno ima potencijal za doprinos lokalnom, regionalnom i nacionalnom socioekonomskom razvoju. U ovom radu fokus će biti primarno na iskoristivosti strukturnih fondova EU temeljnom izvoru financiranja europske regionalne, kohezijske politike, odnosno specifično na Europskom socijalnom fondu. Glavna zadaća strukturnih fondova Europske Unije jest razvitak siromašnih regija kako bi postale potencijalno konkurentne na europskom tržištu, odnosno u slučaju kohezijskog fonda, pridonijele razvoju infrastrukture posebice u prometnoj te zajedničkoj politici zaštite okoliša, kako bi svaka zemlja bila u istom rangu Unije.

Cilj je, dakle, održiv razvoj te smanjenje razlika u životnim standardima u regijama ali i između zemlja članica. Ovaj rad se posebno bavi apsorpcijskim aspektom hrvatske javne uprave, te razmatra koliko je zapravo javna uprava spremna efikasno provesti projekte za koje su odobrena odgovarajuća sredstva. Fondovi Europske Unije se pokazuju kao odlična prilika za zemlje članica, posebice one kojima je BDP niži od prosjeka Europske Unije, no očekivani prosperitet uvelike ovisi o razvijenosti kapaciteta za apsorpciju dostupnih fondova. Uspješnost se u pravilu mjeri u

---

<sup>1</sup> Vidi (<https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/>, 2018) zadnji put pristupljeno internetskoj stranici 4.9 2018.



odnosu na sedmogodišnju financijsku perspektivu, a u ovome radu je primarno naglasak na aktualnoj financijskoj perspektivi 2014-2020.

Za početak ćemo se pozabaviti definiranjem ključnih pojmova koji se koriste u daljnjem tekstu posebno na studiji slučaja Europskog socijalnog fonda. Promatrajući fondove Europske Unije mnogi autori njihovu apsorpciju vežu broj projekata koje su ostvarili sufinanciranje Europske Komisije, a manji dio njih se bavi samim procesom apsorpcije fondova, te njihovim utjecajem na društveno- ekonomski razvoj. Za svaku novu zemlju članicu najveći pritisak je kako prihvatiti pravila i prakse korištenja fondova Europske Unije u vrlo kratkom roku prilagodbe koju na raspolaganju imaju nadležne nacionalne administrativne strukture. Prva studija koja se bavi problemom apsorpcijskih kapaciteta, koja empirijski i teorijski istražuje definicije i mjerenja apsorpcijskih problema objavljenja je tek 1998 godine, a autori su Hervé and Holzmann. Ovi autori su imali striktni ekonomski pristup prilikom pregleda akademske literature i donošenja empirijskih dokaza o kapacitetu ekonomski lošije razvijenih regija da apsorbiraju velike količine sredstava iz europskih fondova u svrhu smanjenja nerazvijenosti (Cace, 2009: 14).

U kontekstu apsorpcije razvojne pomoći, dio autora definira apsorpcijski kapacitet kao kapacitet zemalja s lošim prihodima da uspješno prihvate stranu pomoć (Bourguignon and Sundberg, 2006). U kontekstu EU apsorpcijski kapacitet se definira kao: “mjera u kojoj država članica može na efikasan način iskoristiti financijske izvore strukturalnih fondova” (Boot, de Veet, Feeks, 2001.)

Glavni cilj svih sudionika uključenih u provedbu projekata jest zasigurno ostvariti što je moguće više sredstava kroz što više projekata. Ako projekt promatramo kao neki ciklički proces, onda apsorpcijski kapaciteti ovise o pozitivnim učincima u svim fazama provedbe projektnog ciklusa. Tu dolazi do problema jer uvijek postoji određeni vakuum između želja i ideja, planova i projekata koji se žele ostvariti, te često za neki neuspješan dio samog projekta ne možemo kriviti nekog sudionika projekta (Devičić, Šostar, 2011: 29).

Samo povlačenje novca iz fondova ne znači i njihovu socioekonomsku uspješnost, to je zaista samo jedna od varijabli kojom se mjeri uspješnost fondova Europske Unije. Pokazalo se da one regije koje imaju bolje apsorpcijske kapacitete ali i regije koje su i svjesne svojih nedostataka jesu i uspješnije u implementaciji samih projekata. Naime, regije mogu biti svjesne svojih nedostataka i raditi na njihovu otklanjanju i tako utjecati na uspješnost implementacije. Poslije ćemo za to dati

primjere i na drugim novijim članicama Europske Unije, ali i na samom primjeru Europskog socijalnog fonda u Hrvatskoj.

Dio autora navodi različite aspekte spremnosti za neophodne apsorpcijske kapacitete: financijska spremnost, institucionalna spremnost, spremnost osoblja, zakonska ili pravna spremnost (Devičić, Šostar, 2011: 30). Kvalitetni kapaciteti su posljedica kvalitetnog upravljanja. Regije koje su uspješne i koje uspijevaju u kvalitetnom upravljanju su one regije koje su svjesne svojih nedostataka, ograničenosti svojih kapaciteta. Poznavajući svoje ograničenosti te regije prave planove i projekte sukladno procjeni svojih nedostataka, te ih tako eliminiraju. "Koncept inteligentnog upravljanja regijom ili model inteligentne apsorpcije fondova nalazi probleme na razini upravljanja, kulture ili prakse upravljanja, financijskih sredstava, pružanja kvalitetnih usluga, ljudskih kapaciteta, vanjskih resursa administrativnih kapaciteta, kontrole, monitoringa" (Pylak, 2009:70).

Svaka zemlja ali i svaka regija po nečemu se razlikuju, ali svaka za kvalitetno upravljanje mora imati: kvalitetni razvojni dokument, kvalitetni definirane prioritete, kvalitetne razvojne projekte. Razvojni dokumenti podrazumijevaju ponajprije Regionalne operativne programe, Županijske razvojne strategije. Vrlo čest problem koji se javlja kod izrade strategije vezan je uz to što se na njih gleda samo kao na neki oblik forme koji mora biti ispunjen a ne kao prijeko potreban instrument kvalitetnog planiranja povlačenja sredstava iz europskih fondova. Određivanje prioriteta je bitno a odnosi se na pravac u kojem neka regija želi ići. Kada govorimo o kvalitetnim razvojnim programima to su oni koji najviše doprinose socioekonomskom razvoju. Problem Hrvatske, ali i drugih zemalja članica je u tome što se često ti programi koriste u političke svrhe a ne za razvoj.

Apsorpcijski kapaciteti se razlikuju od države do države, od regije do regije, ali niz autora se slažu oko čimbenika koji utječu na njih a to su: makroekonomski kapacitet, administrativni kapacitet, te financijski kapacitet.

Kada govorimo o makroekonomskom kapacitetu misli se na postotak BDP-a određene države u strukturnim fondovima, za mnoge manje zemlje članice taj broj iznosi 4 % od BDP-a. Administrativni apsorpcijski kapaciteti podrazumijeva mogućnosti i vještine centralne, regionalnih i lokalnih vlasti da pripreme prihvatljive planove, programe i prijedloge na vrijeme,

da odrede koordinaciju između partnera, da financiraju i da nadgledaju implementaciju propisno, izbjegavajući bilo kakve prevare.

Financijski apsorpcijski kapacitet odnosi se na sposobnost za financiranje EU programa i projekata, planiranje i garantiranje nacionalnih doprinosa u godišnjem budžetu, prikupljanje sredstava od raznih partnera zainteresiranih za program ili projekt (Horvat, 2005: 9).

Problem koji se javlja u Republici Hrvatskoj je nedovoljno iskorištavanje fondova Europske Unije. Hrvatska je u 2017. godini bila zemlja koja ima najmanju iskorištenost EU fondova od svih zemalja članica Unije. Nakon što je službeno postala kandidatkinja za članstvo Europske Unije, Hrvatska je dobila na korištenje prepristupne fondove za pomoć u prilagodbi europskim zakonima i propisima. Svi ti prepristupni fondovi otvarali su mogućnost za izgradnju novih cesta ili obnovu, razvoj društva, otvaranje novih radnih mjesta, razmjena mladih, zaštitu prirode, pronalaženje novih energetske izvora. Upravo ulaskom Hrvatske u Europsku Uniju mnogi nezaposleni su vidjeli u EU fondovima priliku za financiranje i svojih ideja. No, zbog nedostatka stručnog kadra, nedovoljne informiranosti i iskustva, Hrvatska se našla kao zemlja s najmanjom iskorištenošću europskih fondova.

Vrlo važan čimbenik koji utječe na kapacitete institucija zaduženih za provedbu EU pravila i zakona jesu i političke promjene. Svaka politička promjena u vladama jako često utječe na institucije za provedbu programa i projekata iz EU fondova. Svaka nova vlada treba određeno vrijeme da se adaptira u novu političku situaciju i nove zadatke, te se može reći da djeluje negativno na sam ulazak u zemlje u Europsku uniju kao i na provedbu određenih programa.

Što se tiče novih država članica, u usporedbi Mađarske, Estonije, Češke, Slovenije i Slovačke, slovačka se administracija pokazala najlošijom u efikasnom povlačenju strukturnih fondova kada govorimo o fazi njihove implementacije (Horvat, 2005:21).

Apsorpcijski kapaciteti se pokazuju izrazito lošim i u drugim zemljama. No, Irska se pokazala kao vodeća zemlja u EU-15 prema apsorpcijskim kapacitetima, a Estonija i Slovenija kao vodeće zemlje u EU-10 (*ibid*).

### **3. Apsorpcijski kapacitet novih država članica Europske unije: primjeri Češke, Rumunjske i Bugarske**

Apsorpcija se često spominje u vezi s uspješnosti novih država članica iz raznih krugova proširenja EU gdje autori apsorpciju definiraju kao stupanj u kojem je država sposobna efikasno i ispravno potrošiti raspoložive financijske resurse iz strukturnih fondova (Cace, 2009). Većina zemalja članica Europske unije naišla je na slične probleme prilikom apsorpcije EU fondova u prvim godinama nakon ulaska ili prilikom priprema za članstvo. Na to su posebno ukazivali Europska komisija i Vijeće Europske unije, ističući brojne probleme s kojima su se zemlje članice susretale tijekom same kandidature, ali i nakon ulaska u punopravno članstvo.

Većina problema javljala se upravo zbog toga što vlasti nisu imale neku dugotrajnu viziju kako bi sama apsorpcija fondova EU trebala izgledati. Dodatni razlozi leže u tome što vlasti zemalja članica nisu mogle osigurati odgovarajuće sufinanciranje projekata, jako loš kapacitet centralne i lokalnih vlasti, loša uzajamna administrativna koordinacija, kao i loša javno-privatna partnerstva zbog niske razine ljudskih kapaciteta. Za ilustraciju glavnih izazova vezanih uz apsorpciju fondova EU u novim članicama iz krugova proširenja 2004. i 2007., u nastavku razmatramo primjere Češke, Rumunjske i Bugarske.

#### **3.1 Češka**

Češka je pokazivala probleme u apsorpcijskim kapacitetima, no u nešto manjoj razini od Hrvatske, Rumunjske i Bugarske. Prema analizi koju su proveli Šumpíkova, Pavel i Klazar u Češkoj glavni problem je neodgovarajuća spremnost administracije, kompleksna struktura za upravljanje projektima, loša pripremljenost projektnih prijedloga te ograničeni te ograničeni vremenski okvir koji je potreban kako bi se određeni projekt pripremio i implementirao. Navodi se, primjerice, da po jednom operativnom programu može biti čak 30 do 40 posredničkih tijela prve i druge razine što je izrazito otežavalo koordinaciju (Šumpikova, Pavel, Klazar, 2004).

Jedan od problema je manjak odgovornosti u vođenju i programiranju EU fondova. Svaka zemlja članica se po mnogo čemu razlikuju od druge zemlje članice, uključujući i razlike u

administrativnoj strukturi. Također, veliki utjecaj na samu uspješnost provođenja EU fondova u zasigurno imaju i djelatnici u javnoj upravi- broj i kvaliteta. Nema nekog zajedničkog pravila o broju potrebnih ljudi za efikasnu implementaciju određenog projekta, pogotovo jer svaki projekt ima svoje specifičnosti i različitu razinu kompleksnosti.

Iako je utrošeno mnogo sredstava za poboljšanje apsorpcijskih kapaciteta tijekom procesa pripreme za ulazak Češke u EU, ali i nakon ulaska, kapacitet regionalnih i lokalnih struktura u Češkoj je i dalje nezadovoljavajući u usporedbi s EU financijskim planovima. Prisutno je izrazito kašnjenje u svim fazama implementacije planiranih projekata, kao i velika razlika u apsorpcijskim kapacitetima različitih čeških regija, mjerene udjelom u ukupnom broju od 2777 implementiranih projekata planiranih relevantnim operativnim programima.

Poseban je problem vezan uz nekoliko puta veći interes za prijavu infrastrukturnih (tzv. „hard“) projekata u odnosu na interes za ne-infrastrukturne (tzv. „soft“) projekte. S druge strane, razina pripremljenosti projekata se u istraživanju Šumpikove, Pavel i Klazara pokazala većom u slučaju „soft“ projekata. Dodatni problem je vezan uz visinu financijskog iznosa prijavljenih projekata, pri čemu je većina projekata manje (do 0,5 milijuna eura) odnosno srednje veličine (do 5 milijuna eura) što zahtijeva veće administrativno opterećenje i troškove (Šumpíkova, Pavel, Klazar, 2004).

Apsorpcijski kapacitet sa strane institucija je posebice nizak, posebno u ljudskim resursima, ali i sama priprema za projekte je izrazito nezadovoljavajuća. S druge strane, očekivanja korisnika programa o opsegu su- financiranja i ostalim aktivnostima podrške su ponekad su čak i pretjerana.

## **3.2 Rumunjska**

Proces poboljšanja apsorpcijskih kapaciteta za Europske fondove u Rumunjskoj, koja je članica Europske Unije od 2007. godine još je na samom početku, a to će po svemu sudeći biti važno pitanje i sljedećih nekoliko godina.

Ključne probleme rumunjskih apsorpcijskih kapaciteta razmatramo na primjeru Regionalnog programa 2007.-2013. „Regio“ koji je jedan od glavnih rumunjskih programa dogovorenih s Europskom Unijom i veoma važan element u implementiranju nacionalne strategije i regionalnih politika za razvoj. Ovaj program je primjenjiv na svih 8 regija u Rumunjskoj. Odnosi se na

promoviranje i održivost lokalnog razvoja, ekonomski i društveni, tako što se poboljšavaju uvjeti za infrastrukturu i poslovni okoliš, koji onda poboljšava ekonomski razvoj. Dakle, pokušavaju se smanjiti razlike između razvijenih i onih manje razvijenih regija Rumunjske (Droj, 2010:541). Ovaj program je financiran od strane Europskog Regionalnog Razvojnog Fonda koji pomaže regijama čiji je BDP niži 75% od Europskog prosjeka. Budžet za ovaj program iznosi oko 4,4 milijarde eura u prvih sedam godina nakon ulaska u Europsku Uniju, od toga 84 % dolazi od EU fondova, 14 % javno financiranje i 2 % privatno.

Sjeverno-zapadna regija u Rumunjskoj u Regio programu dobila je iznos od 536,41 milijuna eura. Neki od projekata koji su dobili novac su Poboljšanje regionalnih i lokalnih cestovnih infrastruktura, rehabilitacija zagađenih industrijskih strana i itd. Ono što je primijećeno u svim ovim projektima su velike odgode u ugovaranju i evaluacija projekata. Sva istraživanja pokazuju da u prvom periodu 2007-2013 jako loš kapacitet apsorpcije europskih fondova od strane Rumunjskih vlasti (*ibid*:544).

Čimbenici koji utječu na loše apsorpcijske kapacitete su u slučaju Rumunjske i njene sjeverozapadne regije su:

- loša i spora aktivnost institucija specijaliziranih za analizu i ugovaranje financijskih projekata,
- mali broj specijaliziranih za Europske fondove u dijelu pristupanja i menadžmenta, najviše u djelu korisnika,
- loša informiranost, manjak stručnjaka i loša razina kvalifikacija,
- jako nizak postotak ugovaranja između specijaliziranog vanjskog savjetovanja i korisnika u vezi se lošim apsorpcijskim kapacitetom vanjskog financiranja, niska razina profesionalnog pristupa u vezi s ugovaranjem Europskih projekata i kvalitete predloženih projekata
- loši zahtjevi ili loši kvalifikacijski kriteriji za neke od predloženih financijskih programa što uzrokuje malu zainteresiranost vladajućih (*ibid*: 544).

Kako bi se ispravile ovi nedostaci i povećali i poboljšali apsorpcijski kapaciteti potrebno je djelovati na obje razine, i na razini vladajućih i na razini korisnika.

### 3.3 Bugarska

Kada je postala članica Europske Unije siječnju 2007. godine, kapacitet bugarske javne uprave za efikasno korištenje strukturnih fondova EU je bio je vrlo neadekvatan. I druge zemlje su imale slične probleme, na zbog većeg iskustva su uspjele prebroditi loše apsorpcijske kapacitete te ih postupno i poboljšati.

Na kraju 2012. godine 10 zemalja Srednje i Istočne Europe su ugovorile čak 83 % , prosjek im je od 70% do 100 % , dok je apsorpcijski omjer bio od 12 % do 59 % . U razdoblju od 2007. do 2012. godine, zemlje koje su bile najuspješnije u povlačenju novca iz fondova su bile upravo Bugarska, Češka te Baltičke zemlje, u prosjeku od 90-100% gdje je upravo Bugarska pokazivala najveći postotak. S druge strane Baltičke zemlje i Češka su bile vodeće zemlje kada govorimo o apsorpcijskom kapacitete u omjeru od 56% do 59 % ( Paliova, 2014:7).

Rumunjska, koja je na kraju 2012. godine apsorpcijski kapacitet bio samo na 12 % , a 18 % na kraju lipnja 2013. godine je bila lošija od Bugarske s 34 % , koji je na kraju lipnja 2013. narastao na 41 % ( *ibid*, 2014: 7).

Bugarska radi na poboljšanju svog apsorpcijskog kapaciteta, pojednostavljenje čitavog procesa, elektronske prijave i elektronskom praćenju samog projekta. Neki od koraka koje je Bugarska napravila za bolju apsorpciju u trenutnom razdoblju, 2014-2020:

- bolje osmišljena strategija za vladu s čistim i mjerljivim ciljevima i prioritetima za sljedeći period, koji će istovremeno dozvoliti implementaciju integriranih projekata,

- preporuka za poboljšanje svakog programa, uključuje promjene u financijskim izdvajanjima i naizmjeničnost nekih programa, poboljšavanje procesa implementacije, menadžmenta i sustava kontrole, mehanizmi dostave i dr.

- najbolji savjet za efikasniju analizu troškova i koristi je detaljnije korištenje kriterija uspješnosti, uključujući društvenu korist.

Također, Bugarska treba raditi prema preporukama na prethodno razdoblje je i bolja suradnja između vladajućih i korisnika fondova. Neke od preporuka su: horizontalno vodstvo i nadgledanje, suradnja između centralne vlade i lokalnih vlasti kroz već uspostavljene centre informacija o EU

fondovima da bi osigurali informacije korisnicima fondova, potaknuti javno-privatno partnerstvo da se apliciraju za korištenje strukturnih fondova ali i osiguranje strukture za suradnju između privatnog i javnog sektora ( Paliova, 2014:9-10).

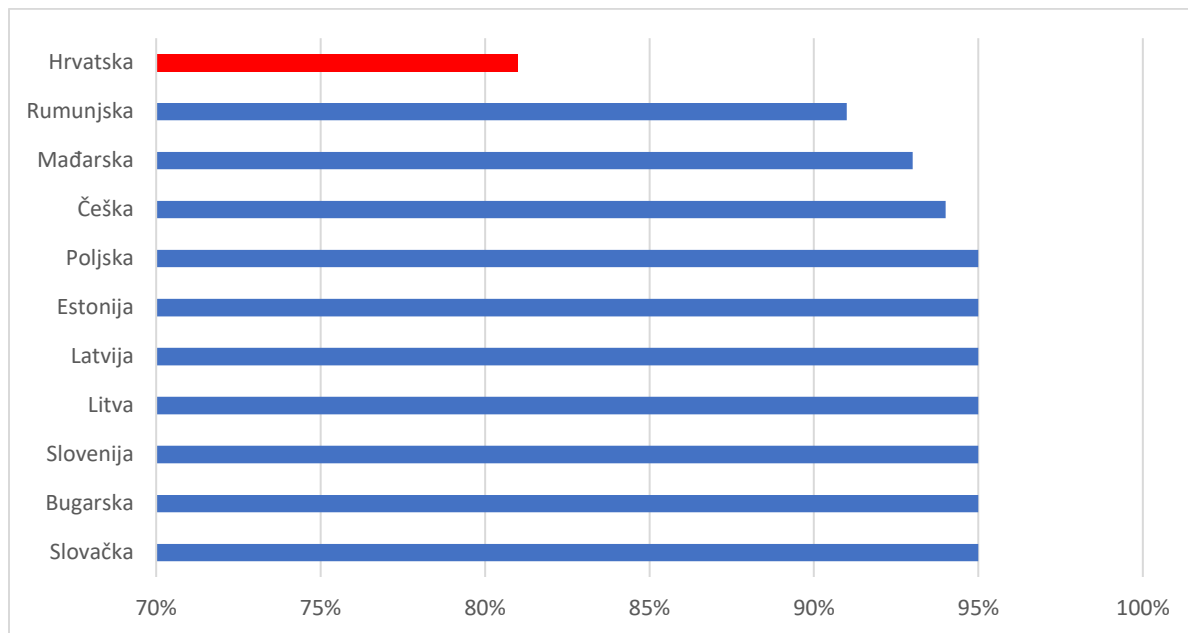
#### **4. Apsorpcijski kapacitet Hrvatske u odnosu na druge članice Europske unije**

Hrvatska prema zadnjim podacima je zemlja koja je najlošije iskoristila fondove Europske Unije, samo 15%. Po nizu gospodarskih točaka zaostaje za prosjekom Europske Unije, ali zaostaje i za tranzicijskim i posttranzicijskim zemljama Unije. Svaka zemlja članica je izlazak iz recesije odradila u roku od tri godine, a Hrvatska tek pokazuje mali rast. Sve se ovo nadovezalo i na slučaj Hrvatske u području EU fondova, no rast se ipak pokazuje što možemo vidjeti iz sljedećih podataka o apsorpciji fondova EU po godinama: u 2013. 18,3 %, u 2014. 45,1 %, u 2015. 58,6 %, a u 2016. 80,7%.

Prema podacima Hrvatske gospodarske komore "Hrvatska ne samo da je imala najmanju iskorištenost, nego je i bila daleko ispod prosjeka, i na razini EU 10 (94,4 %) i EU 28 (94,1 %). Grčka je jedina dosegla 100 %, a samo Malta i Hrvatska su ostale ispod 90 % iskorištenosti." (HGK, 2017:3).



Tablica 1.- Postotak isplaćenih sredstava EU fondova iz proračunskog razdoblja 2007-2013



Izvor: Europska Komisija, obrada: Hrvatska gospodarska komora, 2017.

Tablica 2. Alokacija sredstava u proračunskoj perspektivi 2014.-2020

Država	Rang u EU	Ukupno, mlrd EUR	Rang u EU	Sredstva iz EU proračuna, mlrd EUR	Rang u EU	Sredstva iz EU proračuna p/c, EUR	Nacionalno sufinanciranje, mlrd EUR
Poljska	1	104,90	1	81,60	9	2.262	18,80
Rumunjska	6	36,45	4	30,84	13	1.546	5,61
Češka	8	32,29	9	23,98	8	2.302	8,31
Mađarska	9	29,65	8	25,01	5	2.532	4,63
Slovačka	12	20,08	12	15,34	3	2.830	4,73
<b>Hrvatska</b>	<b>13</b>	<b>12,68</b>	<b>13</b>	<b>10,74</b>	<b>6</b>	<b>2.529</b>	<b>1,94</b>
Bugarska	14	11,73	14	9,88	14	1.363	1,86
Litva	16	9,95	15	8,39	2	2.849	1,56
Latvija	19	6,91	16	5,63	4	2.815	1,27
Estonija	22	6,00	18	4,46	1	3.389	1,54
Slovenija	23	4,90	19	3,87	11	1.880	1,02

Izvor: Europska Komisija, obrada: Hrvatska gospodarska komora, 2017.

Povlačenje novca iz EU fondova može dosta utjecati na gospodarski rast jedne države te Hrvatska mora spremno s dobrim natjecajima i boljom administracijom to i iskoristiti. "Kako bismo poboljšali učinkovitost korištenja sredstava iz fondova EU i kako ne bismo ostali u donjem dijelu EU28 i EU10 ljestvice, potrebno je ubrzati pripremu i objavu natječaja, ali i sustav upravljanja i kontrole fondovima EU učiniti učinkovitijima (ako ne i jednostavnijima). Primjerice, u Hrvatskoj su u sustav upravljanja i kontrole fondova regionalne politike EU uključena dva ministarstva kao upravljačka tijela te dodatno i dvije razine posredničkih tijela s ukupno dvadesetak institucija (ministarstva, agencije, zavodi, uredi...)." (HGK, 2017: 6).

Hrvatskoj je za razdoblje 2014-2020 odobreno 10,76 milijardi eura, u prve tri godine isplaćeno je samo 800 milijuna, tj. 7,5 % u odnosu na odobrena sredstva prema podacima iz Ministarstva regionalnog razvoja i europskih fondova. Također, poznato je i da Hrvatska u proračun Europske Unije uplaćuje čak 450 milijuna eura godišnje. Prema tome, lako vidimo da Hrvatska daje više novca Europskoj Uniji nego što ga uspijeva vratiti nazad. To je upravo i svrha EU fondova, svaka država daje svoj udio, one razvijenije daju više u proračun baš zato da bi se ostvario neki prosjek u Uniji, da bi one manje razvijene mogle ostvariti jednak gospodarski razvoj kao one najbogatije u Uniji. Na primjeru Hrvatske vidimo kako do toga nije došlo, a upravo novac iz EU fondova može utjecati na porast BDP-a 2-3 %. Kao što smo već vidjeli, Hrvatska kao i druge slabije razvijene zemlje pokazuje brojne probleme u samom kapacitetu da apsorbira sve što EU fondovi donose. Potrebne su brojne reforme koje će utjecati na poboljšanje ovog važnog aspekta, od boljih i isplativijih projekata, do bolje administracije i poboljšanja e -sustava koji će utjecati na samu prijavu projekata.

Prema zadnjim podacima Ministarstva regionalnog razvoja i europskih fondova (MRRFEU) u financijskom razdoblju 2014.-2020., Hrvatska na raspolaganju ima ukupno oko 10,7 milijardi eura. Do 31.07.2018. je ugovoreno oko 5,5 milijardi eura ili oko 51 % od ukupno raspoloživih 10,7 milijardi eura, dok ukupna plaćanja korisnicima iznose 1,4 milijarde eura, odnosno 13,1 % od ukupnih dodijeljenih sredstava. Iz ovog proizilazi da oko 49 % od ukupno raspoloživih sredstava iz EU fondova za period 2014-2020. Hrvatska još nije iskoristila, što možemo vidjeti na sljedećoj tablici.

Program kojem je dodijeljeno najviše sredstava, a koji pokazuje i najveću vrijednost ugovorenih i isplaćenih sredstava je Operativni program Konkurentnost i kohezija (OPKK). Također, Program ruralnog razvoja je u dobroj mjeri iskoristio sredstva, dok Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali zaostaje za navedena dva programa u iskorištenosti sredstava.

Tablica 3. Financijski pokazatelji statusa provedbe (operativnih) programa za financijsko razdoblje 2014.-2020.

Program	Vrijednost dodijeljenih sredstava	Vrijednost objavljenih poziva	Vrijednost ugovorenih sredstava	Vrijednost isplaćenih sredstava korisnicima	Vrijednost doznačenih sredstava
OP Konkurentnost i kohezija	6.831.255.232,00	5.104.138.240,0	3.883.658.752	738.387.648,00	726.558.208,00
OP Učinkoviti ljudski potencijali	1.617.328.125,00	754.766.784,00	528.368.832,00	139.056.480,00	172.941.392,00
Program ruralnog razvoja	2.026.222.500,01	1.689.384.064,0	1.042.864.256,0	505.280.832,00	425.125.600,00
OP za pomorstvo i ribarstvo	252.643.138,00	170.650.352,00	105.210.496,00	31.804.310,00	13.655.362,00
<b>UKUPNO</b>	<b>10.727.448.995,0</b>	<b>7.718.939.648,0</b>	<b>5.560.102.400</b>	<b>1.414.529.280,0</b>	<b>1.338.280.576,0</b>

Izvor: <https://strukturnifondovi.hr/financijski-pregled-eu-fondova/>, 2018.

Hrvatska je na začelju u Europskoj Uniji, te brojni stručnjaci u Hrvatskoj vide ogroman problem u činjenici da EU fondovima upravlja nedovoljno pripremljen sustav državne i javne uprave, kojeg je hitno potrebno reformirati. Ne postoje sankcije za one koje lošije rade, kao ni nagrade za one koje bolje rade, stručnjaci ističu kako upravo to utječe na provedbu i pripremu projekata.

EU fondovi se provode po tzv. n+3 pravilu, n+3 pravilo predstavlja rok za trošenje dostupne alokacije, gdje „N“ predstavlja godinu za koju su alocirana određena sredstva. Prema tome, Hrvatska i druge države članice imaju dodatne tri godine da apsorbiraju sredstva nakon godine u

kojoj je projekt odobren. Sredstva iz Partnerskog sporazuma 2014-2020. Hrvatska može koristiti do 2023. godine. Sredstva koja se ne ovjere do kraja tzv. n+3 godine, država članica ih gubi iz svoje alokacije.<sup>2</sup>

Na kraju 2017. godine Europska komisija je prvi put u ovom financijskom razdoblju koristila n+3 pravilo. Iz Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali (OPULJP) premašen je cilj za 2017. godinu, ovjereno je 73,60 milijuna, a cilj je bio 69,86 milijuna eura. Također, iz programa Konkurentnost i kohezija (OPKK) ostvaren je cilj za 2017. godinu, dok Operativni program za pomorstvo i ribarstvo (OPPiR) i Program ruralnog razvoja (PRR) n+3 pravilo će tek početi primjenjivati od kraja 2018. godine.

Nadalje, do sredine 2018. godine, prema podacima Ministarstva regionalnog razvoja i fondova Europske Unije na razini Europskih strukturnih i investicijskih fondova ovjereno je 864.861.860 eura, a cilj je 1.580.858.137 eura. Za program Učinkoviti ljudski potencijali ovjereno je 73.598.522 eura, a n+3 cilj za 2018. godinu iznosi 247.883.025 eura, što znači da je potrebno ovjeriti još 174.284.503 eura.

Tablica 4. Podaci o iznosima koje je potrebno ovjeriti do kraja 2018. godine

<b>OP/FOND</b>	<b>Ovjereno do 15.05. (EU dio)</b>	<b>N + 3 cilj 2018. (EU dio)</b>	<b>Potrebno ovjeriti u 2018. godini</b>
<b>OPKK</b>	<b>388 724 614</b>	<b>931 360 290</b>	<b>542 635 676</b>
EFRR	296 596 454	585 009 229	288 412 775
KF	92 128 161	346 351 061	254 222 900
<b>OPULJP</b>	<b>73 598 522</b>	<b>247 883 025</b>	<b>174 284 503</b>
ESF total	56 429 412	208 728 874	152 299 462
IZM specifični dio	17 169 110	39 154 151	21 985 041
<b>PRR</b>	<b>402 538 724</b>	<b>360 734 000</b>	<b>n + 3 cilj dostignut</b>
<b>OPPiR</b>	<b>0</b>	<b>40 880 822</b>	<b>40 880 822</b>

Izvor: MRRFEU (materijali za saborsku tematsku sjednicu), 7.lipnja 2018.

<sup>2</sup> Vidi ( <https://razvoj.gov.hr/>, 2018) zadnji put pristupljeno stranici 07.09.2018. MRRFEU (materijali za saborsku tematsku sjednicu), 7.lipnja 2018.

Promjene vlade, u zadnjih par godina, su također utjecale na slabo povlačenje sredstava iz EU fondova. No, ne može se reći koja je vlada bila uspješnija od druge, svaka je imala drugačiji pristup ovom problemu. Sve su se pokazale kao nespремne, kako u primanju dokumenata, tako i u izgradnji kapaciteta državne uprave. Jedan od glavnih problema za Hrvatsku, ističu stručnjaci, loše pripremljene aktivnosti za raspisivanje natječaja. Sve je to utjecalo na to da mali broj korisnika i pripremi projekte, početne pripreme nisu financirane, a kasnije je teško udovoljiti kriterijima raspisanih natječaja.

## **5. Europski socijalni fond**

Europski socijalni fond je jedan od strukturnih fondova EU zajedno sa Kohezijskim fondom i Europskim fondom za regionalni razvoj. Osnovni cilj ovih strukturnih fondova je smanjenje razlika u državama članicama EU kroz promicanje ekonomske i socijalne kohezije. Ministarstvo za demografiju, obitelj i mlade i socijalnu politiku je zaduženo za provedbu Europskog socijalnog fonda u Hrvatskoj. Ima posredničku ulogu na razini I. i nadležno je za provedbu u okviru sljedećih tema:

1. borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti kroz promociju integracije na tržište rada i socijalne integracije ranjivih skupina, i borba protiv svih oblika diskriminacije.
2. poboljšanje pristupa visokokvalitetnim socijalnim uslugama, uključujući podršku procesu deinstitutionalizacije.
3. povećanje broja i održivosti društvenih poduzeća i njihovih zaposlenika.

Ciljane skupine za Europski socijalni fond i Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku ističe sljedeće ciljane skupine: nezaposleni korisnici prava i usluga socijalne skrbi, dugotrajno nezaposlene skupine, djeca bez roditeljske skrbi, osobe s invaliditetom, branitelji, pripadnici nacionalnih manjina, beskućnici, žrtve obiteljskog nasilja, društveni poduzetnici, zaposlenici društvenih poduzeća (pripadnici ranjivih skupina). Prijavitelj za natječaj Europskog socijalnog fonda može biti bilo tko zapravo, od udruga civilnog društva, neprofitnih i nevladinih

organizacija, međunarodne organizacije, zadruge, sve do državnih tijela lokalne i regionalne samouprave.

Europski socijalni fond je usmjeren na poticanje poduzetništva, davanje pomoći osobama u pronalaženju boljih novih radnih mjesta, uspostavi jednakih i pravednijih mogućnosti za sve osobe prilikom zapošljavanja. U Hrvatskoj Europski socijalni fond je usmjeren ka obrazovanju, zapošljavanju, socijalnom uključivanju, te razvoju civilnog društva. Europski socijalni fond se pokazuje vrlo bitan fond u vremenima krize, kada se pokušavaju umanjiti sve posljedice nastale krizom.

Europski socijalni fond pokušava smanjiti sve razlike među građanima Europske unije i zbog toga se pokazuje kao jedan od najvažnijih fondova Europske unije. Zapošljavanje se pokazuje kao najvažniji dio ovoga fonda, posebice u Hrvatskoj koja trenutno pokazuje veliki egzodus mladih u druge europske zemlje. Projekti iz područja zapošljavanja usmjereni su na smanjenje postojeće nezaposlenosti, pronalaska boljih poslova, stvaranja konkurencije na tržištu rada i sl. (<http://www.esf.hr/>, 2018) Trenutno na stranicama Europskog socijalnog fonda u Hrvatskoj nije otvoren ni jedan natječaj vezan za ovu kategoriju.

Socijalna uključenost je također jedan od bitnih pitanja Europskog socijalnog fonda. Socijalna uključenost u zadnje vrijeme postaje vrlo važno pitanje čitave Europske Unije, pa tako i svake države članice. Trenutno je u Hrvatskoj otvoreno 9 natječaja koji se bave socijalnom uključenosti.

Neki od njih su: “Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina“; “Unapređenje usluga za djecu u sustavu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja“, „Razvoj usluge osobne asistencije za osobe s invaliditetom- faza II.“, „Uključivanje djece i mladih u riziku od socijalne isključenosti te osoba s invaliditetom i djece s teškoćama u razvoju u zajednicu kroz šport“, “Poziv na dostavu projektnih prijedloga Zaželi- program zapošljavanja žena” i dr. (<http://www.esf.hr/>, 2018).

Obrazovanje je također dio Europskog socijalnog fonda, cilj Europskog socijalnog fonda u ovom slučaju je ostvarenje boljeg cjelokupnog sustava odgoja, obrazovanja i znanosti, kao i njegova usklađenost s tržištem rada, što smatram da je u Hrvatskoj još na jako niskoj razini za razliku od ostatka Europske Unije i neke od najuspješnijih zemalja članica kao što je primjerice Finska, sa svojim jedinstvenim sustavom obrazovanja ali koji se pokazao izrazito uspješnim u njihovom

slučaju. Trenutno u Hrvatskoj nije otvoren nije jedan natječaj za obrazovanje u Europskom socijalnom fondu. Broj projekata koji su u provedbi je 58, a provedeno je u prethodnom razdoblju 918 projekata, ukupno kada gledamo cijeli Europski socijalni fond. Neki od prošlih projekata su: “Uključivanja učenika s teškoćama u obrazovanje za zapošljavanje”, “Implementacija novih kurikuluma”, “Regionalna mreža lokalnih obrazovnih sustava”, “Modernizacija školskih kurikuluma u strukovnim školama u skladu s promjenjivim potrebama tržišta rada\gospodarstva”.

Dobro upravljanje podrazumijeva izgradnju civilnog društva kako bi se ostvarilo demokratsko, otvoreno, uključivo, bogato i socijalno pravedno, održivo i ekološki osviješteno društvo (<http://www.esf.hr/>, 2018). Otvoreni natječaj o ovome pitanju je “Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unapređivanja uvjeta rada”. Za pitanje civilnog društva u Hrvatskoj zadužene su dvije institucije Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske, Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva.

Hrvatska se trenutno nalazi u financijskom razdoblju 2014-2020, kojem je prethodilo 2007.-2013. financijsko razdoblje. Za razdoblje 2007-2013 zemljama članicama je bilo dostupno 75 milijardi eura Europskog socijalnog fonda, što iznosi 10 milijardi godišnje. Hrvatska je u ovom razdoblju za Operativni program ljudskih potencijala namijenila 179.309.591 eura, 152.413.107 je financirano iz Europskog socijalnog fonda, ostatak nacionalna vlada.

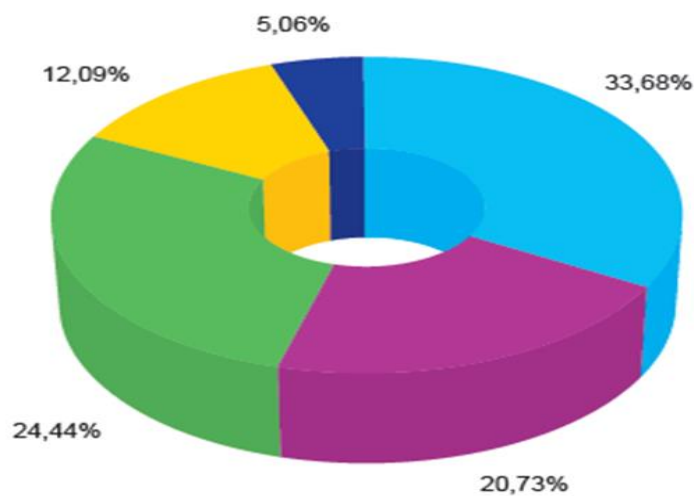
Ukupna sredstva za Europske strukturne fondove u ovom trenutnom razdoblju 2014-2020 iznose 10, 676 milijardi eura, od toga 8,397 milijardi eura predviđeno je za ciljeve kohezijske politike, 2,026 milijarde eura za poljoprivredu i ruralni razvoj te 253 milijuna eura za razvoj ribarstva (<http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/razdoblje-2014-2020/>, 2018).

Za Europski socijalni fond alokacija sredstava iznosi za navedeno razdoblje 1,516 milijardi eura. Posebno su izdvojena sredstva za zapošljavanje mladih u razdoblju 2014-2015 u iznosu od 66,177 milijuna eura. Kada ovim sredstvima ubroji i nacionalna sufinanciranja za Operativni program ljudskih potencijala taj broj iznosi 1,850 milijardi.

“Operativni program su plansko-programski dokumenti u kojima se detaljnije opisuju i razrađuju mjere i aktivnosti za učinkovitu provedbu i korištenje ESI fondova” (*ibid*, 2018). Operativnim programima se definiraju investicijske osi koje su glavni prioriteti i ciljevi za ovaj program. Tako za Operativni program ljudskih potencijala imamo pet prioritetnih osi:

1. Zapošljavanje i mobilnost radne snage
2. Socijalno uključivanje
3. Obrazovanje i cjeloživotno učenje
4. Dobro upravljanje
5. Tehnička pomoć

Slika 1. Alokacija sredstava Europskog socijalnog fonda za razdoblje 2014-2020 (izvor: <http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/razdoblje-2014-2020/, 2018>)



UKUPNO (samo ESF sredstva): 1.582.210.217 EUR

Prioritetne osi:

- 1. Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage  
532.933.273 EUR (33,68%)
- 2. Socijalna uključenost  
328.000.000 EUR (20,73%)
- 3. Obrazovanje i cjeloživotno učenje  
450.000.000 EUR (28,44%)
- 4. Dobro upravljanje  
191.276.944 EUR (12,09%)
- 5. Tehnička pomoć  
80.000.000 EUR (5,06%)



Prema posljednjim dostupnim podacima, trenutno, za 2018. godinu, Ministarstvo je objavilo da je vidljiv trend rata u objavi natječaja Europskog socijalnog fonda. Trenutno je u provedbi jedan od najvećih projekata, kada pričamo o Europskom socijalnom fondu, projekt “Zaželi- program zapošljavanja žena”, 1, 000, 000, 000, 00 HRK, pružanje potpore starijim osobama, te zapošljavanje 7500 nezaposlenih žena. “ Projekt „Zaželi – program zapošljavanja žena“ u skladu je s europskim i nacionalnim preporukama o unaprjeđenju položaja žena na tržištu rada i zaštite prava žena, kao i sa smjericama politika zapošljavanja država članica EU s naglaskom na promicanje socijalne uključenosti i suzbijanja siromaštva, posebice radi činjenice da će se kao sudionice ovih aktivnosti uključivati žene koje su u nepovoljnom položaju na tržištu rada, a koje će skrbiti o starijim osobama i osobama u nepovoljnom položaju.” ( <http://www.mrms.hr/zazeli-program-zaposljavanja-zena-financiran-iz-europskog-socijalnog-fonda/>, 2018) (službene stranice Ministarstva rada i mirovinskog sustava).

Drugi pozivi koji su trenutno aktivni vezani su za socijalno uključivanje su: “Unapređenje usluga za djecu u sustavu ranog i predškolskog odgoja“, „ Razvoj usluga osobne asistencije za osobe s invaliditetom“, „Specijalističko usavršavanje doktora medicine“. Također, i u ovom dijelu Europskog socijalnog fonda je zabilježen značajan porast u broju i vrijednosti dostavljenih poziva u odnosu na 2016. godinu.

Što se tiče obrazovanja i cjeloživotnog učenja, aktivni su sljedeći projekti: pomoćnik u nastavi, dodjela stipendija, potpora za 500 djece romske nacionalne manjine. Također, u odnosu na 2016. godinu vidljiv je rast u ugovaranju veći od 100 %.

## **6. Provedba Europskog socijalnog fonda u Hrvatskoj**

Od 2007. godine do kraja 2016. godine ( Operativni program Razvoj ljudskih potencijala 2007.-2013.) Hrvatska je uspješno iskoristila gotovo sva raspoloživa sredstva, 98 % od ukupne alokacije. Za razdoblje do 2020. godine Hrvatska na raspolaganju ima 14,3 milijarde HRK, a do sada je ugovoreno 4,7 milijardi HRK. 2018. godina se prema zadnjim izvještajima pokazuje kao vrlo uspješna godina, a vidljiv je i trend rasta u objavi novih natječaja financiranih iz Europskog socijalnog fonda (<http://www.mrms.hr/>, 2018).

### **6.1 Rezultati evaluacije sustava upravljanja i kontrole Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020.**

Razdoblje pokriveno evaluacijskim izvješćem kojem se u ovome poglavlju rada bavim je od 10. listopada 2016. do 12. srpnja 2017. godine, na kojem ćemo vidjeti konkretne primjere apsorpcijskih kapaciteta za provedbu Europskog socijalnog fonda u Hrvatskoj. Ova evaluacija, koju proveo tim stručnjaka u razdoblju od sedam mjeseci dosta govori o kompleksnosti provedbe ovoga Operativnog programa za razvoj ljudskih potencijala. Tim stručnjaka ističe svoju glavnu zadaću ove evaluacije:” Predmetna evaluacija provodila se u svrhu ocjene djelotvornosti i učinkovitosti Sustava upravljanja i kontrole korištenja sredstava Europskog socijalnog fonda u okviru provedbe OP ULJP-a“. ( Tonč, Vojković, Protulipac, Babić, 2018).

Glavni cilj ove evaluacije je ostvarivanje što učinkovitijih apsorpcijskih sredstava i ostvarenje postavljenih ciljeva, a specifični cilj predstavlja ocjena djelotvornosti i učinkovitosti Sustava upravljanja i kontrole Europskog socijalnog fonda (SUK ESF). Evaluacija je obuhvatila proces uspostave zakonodavno-institucionalnog okvira za provedbu Operativnog programa učinkovitih ljudskih potencijala a uključuje nacionalna pravila, smjernice, pravilnik, informacijske sustave za upravljanje podacima (*ibid*, 2018).

Sama evaluacija je uključivala nekoliko faza, prva faza se odnosila na analizu ključnih dokumenata, druga faza na validaciju koje je uključivala individualne razgovore, posljednja odnosno treća faza je faza sinteze u kojoj su se objedinile sve prikupljene informacije.

Glavno upravljačko tijelo je Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, a sama provedba se odvija u dva već spomenuta dokumenta Operativni program za učinkoviti ljudski potencijal 2007-2013, te za Operativni program za Učinkoviti ljudski potencijal 2014-2020.

No, institucionalni okvir za upravljanje i provedbu ovog Operativnog programa obuhvaća i druga tijela, tzv. posrednička tijela na razini 1 i na razini 2. Zakonom o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova utvrđuje se Upravljačko tijelo, Tijelo za ovjeravanje, Tijelo za reviziju, pri čemu Upravljačko tijelo ima potpunu odgovornost (<http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/>, 2018 ).

Tijela u sustavu upravljanja i kontrole Operativnog programa ULJP-a na razini 1 su:

- Ministarstvo rada i mirovinskog rada kao upravljačko tijelo
- Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku,
- Ministarstvo znanosti i obrazovanja,
- Ministarstvo zdravstva,
- Ministarstvo kulture,
- Ministarstvo turizma
- Ured za udruge RH.

Posrednička tijela na razini 2:

- Hrvatski zavod za zapošljavanje
- Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih
- Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva (<http://www.mrms.hr/>, 2018).

Zanimljivo će biti vidjeti, u sljedećem dijelu rezultata evaluacije kako ova tijela međusobno surađuje, te je li potrebna njihova bolja koordinacija. Sama evaluacija zahtijevala je nekoliko zadataka u kojima je tim stručnjaka je proučio zahtjeve EU i nacionalnog zakonodavstva, izrada ključnih dokumenata, proveo intervjue i organizirao 4 fokus grupe, 2 online ankete. Metodologija koju su koristili prilikom evaluacije uključivala je više kvalitativna istraživanja nego kvantitativna, kao što sam već spomenula koristili su intervjue i fokus skupine kako bi dobili što bolji uvid u provođenje ovog Programa.

Nadalje, došlo i do nekoliko poteškoća prilikom provedbe same evaluacije, što je na kraju dovelo do kašnjenja. Problemi su došli prilikom kašnjenja djelatnika SUK-a na polustrukturirane intervjue, osrednji odaziv djelatnika i korisnika za fokus grupe, kašnjenje u provedbi online ankete. Zanimljivo je da je i za vrijeme provedbe evaluacije došlo dva puta do promjene vlasti, što je dosta utjecalo na dostupnost djelatnika, a što smo već spominjali da može dosta utjecati na provedbu fondova u nekoj državi. Kako bi što imali bolji uvid u to kako se provodila evaluacija, te koja su to točno pitanja koja je koristi tim stručnjaka, donosimo neka od pitanja u intervjuima koji su se koristili prilikom evaluacije:

“Je li proces odabira članova/ica Odbora transparentan?”

“U kojoj su mjeri zadovoljeni svi elementi u postupku određivanja tijela u okviru sustava upravljanja i kontrola za razdoblje 2014. - 2020. i u kojem vremenskom okviru?”

“U kojoj su mjeri u okviru Odbora za praćenje uključeni svi relevantni dionici sukladno zakonodavnom okviru?”

“U kojoj su mjeri postojeća pravila, smjernice i procedure za provedu OP ULJP-a jasno definirana?”

“Na koji je način i koliko učinkovito uspostavljen protok informacija između tijela u sustavu upravljanja i kontrole OP ULJP-a i Koordinacijskog tijela?”

“Postoji li i koliko je učinkovit mehanizam za pravovremeno poduzimanje mjera u svrhu otklanjanja određenih problema i poteškoća u provedbi?” ( <http://www.mrms.hr/>, 2018).

Što se tiče određivanja tijela u okviru sustava upravljanja i kontrole, zadovoljeni su svi traženi elementi, također sustav je uspješno postavljen u zakonodavnom- institucionalnom okviru. Tijekom samog postavljanja sustav došlo je do određenih izmjena dokumentacije, kako bi bila usklađena sa zakonodavnim i institucionalnim okvirom za provedbu. Ono što je uočeno kao nedostatak je nepostojanje tijela u Ministarstvu kojim bi se poboljšala koordinacija među tijelima u sustavu. Nadalje, važnost uloge Odbora za praćenje označena je pozitivno. Pravila za provedbu Operativnog programa ULJP-a jasno su propisana, no potrebno je ujednačiti provedbe i tumačenja pravila na razini svih posredničkih tijela. Također, istaknuta je potreba od strane institucija da

omogućiti dostupnost Smjernica korisničkim institucijama, kao i svima onima koji su zainteresirani. Sustav praćenja i kontrole što se tiče ovoga pitanja funkcionira, ali su potrebna neka unapređenja.

U nalazima je dalje primijećeno da je vremenski rok zadovoljen, prepreke na koje su naišli bile su političke promjene, kada je u Hrvatskoj došlo do smjene izvršne vlasti, svaka nova izvršna vlast utjecala je na preustroj nekih od tijela u Europskom socijalnom fondu. Jedan od problema je i preopterećenost djelatnika, jer se još provodio IPA prepristupni fond.

## **6.2 Nalazi za evaluacijski kriterij učinkovitosti (efikasnosti)**

Učinkovitost, odnosno odnos financijskih i administrativnih resursa i rezultata podrazumijeva postizanje željenog rezultata s minimalnim troškovima (<http://www.mrms.hr/>, 2018). Iz nekoliko nalaza možemo utvrditi jesu li ostvareni željeni ciljevi Operativnog programa. Prvi nalaz pokazuje da ostvarenje željenih ciljeva Operativnog Programa sporije od očekivanog. Kasnila je objava poziva za podjelu bespovratnih sredstava, a razlozi kašnjenja su nepovoljna politička situacija, izmjena provedbenih pravila, kašnjenje u ostvarivanju ex -ante uvjeta te nedovoljno razvijeni kapaciteti tijela SUK-a ( Sustava upravljanja i kontrole).

Nadalje, prema drugom nalazu kada govorimo o kriteriju učinkovitosti pokazuje nedostatan razvijen e- sustav upravljanja koji znatno utječe na učinkovitost sustava. Veliki dio posla u Sustavu upravljanja i kontrole se još obavlja papirnatim putem, što dosta utječe na učinkovitost i brzinu obavljanja posla, opterećenost cijelog sustava. Primjerice za prijavu određenih programa još se pri ispunjavanju prijave i svih potrebnih dokumenata je potrebno poslati na adresu određenog Ministarstva, tek od ove godine na određene projekte prijava se šalje elektronskom poštom. Posebno se ističe neučinkovitost MIS sustava, posebno u djelu podnošenja ZNS-ova. Treći nalaz za ovaj kriterij pokazuje da je Sustav za praćenje i prikupljanje podataka uspostavljen no njegova primjena je ograničena na prikupljanje podataka o sudionicima uključenim u projekt, no i o utjecaju projekata na rješavanje njihovih potreba i problema.

Tim stručnjaka uočava potrebu za intenzivnije djelovanje u području programskog, odnosno sektorskog praćenja provedbe i projekta izlaskom na teren i izravnom komunikacijom s

korisnicima, kako bi došlo do bolje aktivnosti korisnika, što bi samim time u budućnosti dovelo do smanjenja grešaka koje u krajnjem slučaju dovode do odgode samog projekta.

Prema ovim nalazima vidimo i djelovanje tijela zaduženih za provedbu Operativnog programa. Kao što smo i uvidjeli u samim rezultatima evaluacije vidimo problem koordinacije između kao i sama uloga posredničkih tijela na razini 1 u cijelom tom procesu (uloga Ministarstva). Problem koji možemo vidjeti je da tijela na razini 1 su uključena samo kada se radi o značajnim promjenama ugovora, što znači da je sama njihova aktivnost upitna. Nadalje, potrebna je i bolja komunikacija Upravljačkog tijela s ostalim tijelima SUK-a. No, protok informacija između posredničkih tijela na razini 1 i na razini 2 prema rezultatima evaluacije se općenito redovno odražava. Glavni problem koji sam već navela je nedovoljno razvijen MIS sustav, koji je bio problem i u Bugarskoj i Rumunjskoj, kao što smo mogli vidjeti na prethodnim primjerima. Velika su očekivanja bila za ovaj sustav, očekivalo se da će ovaj sustav olakšati posao prijave projekata i učiniti ga potpuno dostupnim u e-obliku. Također, slično kao i MIS sustav, sustav za upravljanje mikro podacima nije odgovorio očekivanjima vezanima uz praćenje svakog pojedinačnog korisnika ESF potpora.

Kompleksnost procedura, opsežna dokumentacija i velik broj administrativnih radnji utječu negativno na učinkovitost sustava, kao bitan čimbenik u apsorpciji čitavog programa, ali i općenito EU fondova, kako u Hrvatskoj tako i u drugim zemljama članicama.

Neki od istaknutih problema su kako bi što bilo jasnije u ovome radu su:

- kompleksnost procedura koje uključuju opsežnu dokumentaciju
- potrebno je ukloniti nepotrebne administrativne radnje,
- velik broj administrativnih radnji,
- potrebno je napraviti sažetak pojedinih dokumenata,
- neodgovarajuće planiranje financijskog dijela- planirajući financijski tijek za godišnje izdatke ESF-a često ostvaruje godišnje viškove i do 50% od planiranih financijskih alokacija,
- nedostatak testiranja pojedinih poziva,

-problem vidljivosti,

-nedovoljno komuniciranje s korisnicima.

Tim stručnjaka ističe i pozitivne strane sustava, Sustav ljudskih potencijala u okviru Operativnog programa je dobro isplaniran, te institucije predstavljaju primjere dobre prakse u upravljanju ljudskim kapacitetima. Također, RH je odlučila zaposliti 676 djelatnika. Glavni izazovi u radu tijela SUK-a u odnosu na institucionalne i ljudske kapacitete uključuju primarno potrebu izgradnje postojećih kapaciteta te pružanje jasnije podrške korisničkim institucijama (<http://www.mrms.hr/>, 2018).

Horizontalna načela EU-a kao što su promicanje održivog razvoja, ravnopravnost spolova, jednakih mogućnosti osoba s invaliditetom u velikoj mjeri ugrađena u projekte Operativnog programa 2014-2020. " Temeljem utvrđenih nalaza koji su detaljnije predstavljeni i pojašnjeni, utvrđuje se kako kriterij učinkovitosti Sustava upravljanja i kontrole ESF-a za razdoblje 2014-2020 udovoljava kategoriji 3, koja ocjenjuje da sustav djelomično funkcionira te su potrebna znatna unapređenja" (*ibid*,2018).

Sljedeće preporuke za unapređenje sustava jest razvoj i unapređenje slobodne razmjene podataka e-sustava. Zbog kašnjenja u ostvarivanju ciljeva mogu se navesti sljedeći razlozi: propusti u planiranju Godišnjeg plana objave poziva- tijekom objavljivanja samih datuma institucije nisu raspolagale kapacitetima koje bi im omogućile procjenu opsega posla, što je dovelo do problema u okviru vremenskog roka u kojima se moraju ostvariti zadani ciljevi. Također često je dolazilo i do promjena u proceduri u samim pozivima. Problem predstavlja i nedovoljno razvijeni projekti koji se prijavljuju, stoga se preporučuje uspostava sustava pomoći potencijalnim korisnicima (*ibid*, 2018).

Kada govorimo o pravovremenom poduzimanju mjera u svrhu otklanjanja određenih problema i poteškoća u provedbi potrebna je veća uloga u upravljanju rizicima, odnosno aktivacija u nadgledanju provedbe, reagiranje ne nepravilnosti, te sukladno tome, iniciranje izmjena u nacionalnim pravilima.

Također, predlaže se i jačanje unutarnjih revizija u okviru svake institucije SUK ESF-a. " MIS

sustav je središnji informacijski sustav za prijavu i provedbu projekata strukturnih fondova i Kohezijskog fonda. Ima dvije ključne funkcije, prijava projekata te izvještavanje." (*ibid*, 2018).

Sustav je napravljen na temelju sustava za razdoblje 2007-2013. kao što je već spomenuto, označuje MIS sustav kao najčešće navedeni uzrok slabog funkcioniranja sustava. Prijedlozi za unapređenje MIS sustava uključuju: čitav sustav bi trebao biti prilagodba specifičnim zahtjevima ESF-a te bi cijela prijava trebala biti provedena kroz MIS sustav, čitav informatički sustav bi trebao povezivati sve institucije u sustavu omogućujući razmjenu informacija o korisnicima, kao i nadzor, te bi trebao omogućiti praćenje podataka za svakog korisnika Europskog socijalnog fonda (*ibid*, 2018).

Za vrijeme provedbe evaluacije, u fazi je bilo ugovaranje usluga za izradu novog MIS sustava, što ćemo u nastavku radu vidjeti da je uspješno i završeno, no još nije funkcionalno u dovoljnoj mjeri da možemo reći kako je Hrvatska uspješno informatizirala sustav EU fondova.

### **6.3 Nalazi za evaluacijski kriterij djelotvornosti (efektivnosti)**

U okviru evaluacije ovog kriterija procjenjuje se "ostvarenje specifičnih ciljeva i očekivanih rezultata. Uspoređuje se što je ostvareno u odnosu na planirano, odnosno koje su mjere i ciljevi ostvareni te do koje se mjere očekuje da će se ostvariti" (<http://www.mrms.hr/>, 2018).

Prema rezultatima evaluacije možemo vidjeti da se financijska sredstva koriste transparentno i da su dobro raspoređena. No, kako bi sredstva bila što efikasnije iskorištena potrebno je unaprijediti potrošnju sredstava. Također, još jedan od problema koji je utvrđen je kašnjenje s korisničke strane i do 6 mjeseci što onda utječe na učinkovitost potrošnje sredstava. Kašnjenje s korisničke strane može biti zbog velike administracije, kao i zbog nedovoljne informiranosti korisnika što smo mogli vidjeti kao problemi i u prethodnom dijelu. Navodi se da za jedan veći infrastrukturni projekt je potrebno tri godine do odobrenja sredstava (<https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/ministrice-zalac-za-dnevnik-nove-tv-uvjerava-ne-moramo-vise-strahovati-niti-za-jedan-projekt---524569.html>, 2018).



Mnogi žele ostvariti svoje projekte i dobiti sredstva Europske Unije. Često se postavljalo pitanje je li svi mogu napisati jedan EU projekt i ostvariti sredstva Europske Unije, no i za to postoji rješenje, postoje brojne agencije u Hrvatskoj koje su upravo specijalizirane za pisanje i pripremanje takvih projekata, što onda dosta može utjecati na efikasnost jednog projekta (<https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/ministrice-zalac-za-dnevnik-nove-tv-uvjerava-ne-moramovise-strahovati-niti-za-jedan-projekt---524569.html>,2018).

Mnogi prijavitelji programa nakon što vide opseg dokumentacije i što sve trebaju imati često odustanu od same prijave projekta. Potrebno je pojednostavljenje same prijave projekata, mnogi možda jako dobri projekti ostaju bez sredstava upravo zbog toga.

Veliki broj korisnika proces izrade "Sažetka operacije" kao i njenu provedbu smatraju dosta zahtjevnom, te mnogi korisnici smatraju da upute nisu u potpunosti jasne. Nadalje, dosta ispitanika tijekom ove evaluacije smatra da bi dobro bilo provoditi neke oblike savjetovanja oko uvjeta poziva. Čak 40,7 % korisnika bespovratnih sredstava smatra zahtjevnim postupak izrade projekta iz ESF otvorenih poziva (*ibid*, 2018.)

Preporuke koje se navode tijekom ove evaluacije su sljedeće. Prva je osnivanje organizacijske jedinice unutar Upravljačkog tijela koja bi radila analizu regulative i horizontalnih procesa. Uspostavom ovakve organizacije bi se smanjila mogućnost propusta i poboljšala koordinacija među tijelima. Sljedeće je preispitivanje članova Odbora za praćenje te uspostavljanje prakse postupanja i praćenja izvršavanja preuzetih obaveza. Jedna od preporuka je i dostupnost svih smjernica i procedura kao i razvoj e – sustava (*ibid*, 2018).

Također, navodi se i jačanje unutarnjih revizija u okviru svake institucije. Veliko pitanje predstavlja i već spomenuti neadekvatni MIS sustav, navodi se potreba za njegovim hitnim unapređenjem, u svrhu osiguranja učinkovitosti prijema prijedloga projekata i praćenje provedbe projekata. Nadalje, tu je i problem mikro podataka koji zahtjeva potrebno unapređenje. Potrebno ga je unaprijediti na dvije razine: 1) definiranje dokazne dokumentacije za ciljne skupine u skladu s intenzitetom njihova angažmana u okviru određenog projekta; 2) unapređenje sustava sukladno mogućnosti koje bi IT baza podataka trebala pružati. Navodi se već i ustanovljeni problem i pojednostavljenje procedure i smanjenje opsega dokumentacije i broja administrativnih radnji (<http://www.mrms.hr/>, 2018).

Sljedeća preporuka je izgradnja kapaciteta unutarnje podrške, a uključuje: razvoj programa obuka, program mentorstva, kontinuirana podrška unutar sustava, komunikacija s korisnicima. Predlaže se i priprema " Uputa za procjenu prijedloga projekata i organizacija sustava edukacije", također i izrada priručnika- kao što smo već vidjeli da se korisnici bespovratnih sredstava često žale na izradu sažetaka operacije i sama kompleksnost procedura, te bi izrada priručnika o detaljnim informacijama kako popunjavati obrasce uvelike pomogla korisnicima. Posljednja preporuka je unapređenje jasnoće pružanja informacija prema korisnicima bespovratnih sredstava (*ibid*,2018).

U ovom dijelu glavni problem predstavlja i dalje neadekvatan MIS sustav, kao i sustav mikro podataka, komunikacija između korisnika i djelatnika, opsežna administracija i često nejasni dijelovi.

## **7. Preporuke za poboljšanje učinkovitosti korištenja Europskog socijalnog fonda**

Prema posljednjim podacima Ministarstva regionalnog razvoja i fondova EU u odnosu na ukupna alocirana sredstva programi su imali sljedeće postotke: Operativni program Konkurentnost i kohezija 67 %, Program ruralnog razvoja 63 %, Operativni program za pomorstvo i ribarstvo 49 %, te Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 43 %- kojeg smo imali za primjer analize. Također, utvrđeno je da je do 15. svibnja 2018. godine iskorišteno 42 % dodijeljenih sredstava. Nadalje, za vrijeme trajanja trenutne Vlade pokazuje se rast ugovorenih EU sredstava za 35, 6 % . Najslabiji postotak ugovorenosti sredstava bilježi Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali, samo 14 %. Također, i najslabiji postotak isplaćenih sredstava bilježi Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali, 7 % (<https://razvoj.gov.hr/>, 2018).

Kako bi došlo do poboljšanja učinkovitosti korištenja EU fondova, Ministarstvo za regionalni razvoj i fondove EU-a kao Koordinacijsko tijelo u ovom procesu ističe sljedeće aktivnosti: postupak za procjenu projekata- skraćeno trajanje samog postupka, smanjenje opsega potrebne dokumentacije, uspostavljen sustav eFondovi, pojednostavljenje postupaka nabave za korisnike. Nadalje, ističe se i potreba za jačanjem administrativnih kapaciteta: ubrzanje raspisivanja natječaja i ubrzanje njihove provedbe, odluka o zapošljavanju u središnjim tijelima državne uprave,

programi izobrazbe za zaposlene u sustavima upravljanja i kontrole (<https://razvoj.gov.hr/>, 2018).

Kako bi Operativni programi bili što učinkovitiji došlo je i do nekih izmjena. Na primjeru Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali: izmijenjene su Smjernice, postupak odabira je pojednostavljen, izmijenjeni su poslovni procesi u smislu postizanja standardizacije u radu tijela u sustavu, novi prijavni obrasci u sustavu eFondovi i dr. Sustav eFondovi predstavljen je u prosincu 2017. godine, i uvelike će pomoći bržoj i lakšoj prijavi projekata za EU fondovi (*ibid*, 2018).

Nastankom sustava eFondovi s ciljem pojednostavljenja, ubrzanja i ujednačavanja provedbe EU fondova, Hrvatska je napravila veliki korak u stvaranju e- kohezije, što znači “elektroničku dvosmjernu komunikaciju i razmjenu podataka između korisnika bespovratnih sredstava i institucija”(<https://razvoj.gov.hr/vijesti/predstavljen-informaticki-sustav-efondovi-samo-jednim-klikom-do-prijave-eu-projekata/3731>, 2018).

Prema posljednjim dostupnim informacijama, Ministarstvo rada i mirovinskog sustava navodi nekoliko prijedloga za poboljšanje učinkovitosti. Iako su značajni pomaci napravljeni Operativni program “Učinkoviti ljudski potencijali” je i dalje jedan od najlošijih provedenih Operativnih programa.

Ministarstvo rada i mirovinskog sustava, kao Upravljačko tijelo u ovom procesu, ističe sljedeće prijedloge za bolju provedbu programa Europskog socijalnog fonda. Jedan od prijedloga je pojednostavljenje mogućnosti financiranja što bi dovelo do olakšanja korisnicima i dovelo do ubrzanja provedbe projekata. Pojednostavljenje mogućnosti financiranja odnosi se na primjenu paušala na određene kategorije troškova (time bi se izbjegla nepotrebna administracija) zatim definiranje jediničnih troškova- to podrazumijeva definiranje prosječnog mjesečnog iznosa plaće temeljem kojeg korisnik projekta prijavljuje i potražuje mjesečne iznose (<http://www.mrms.hr/>, 2018).

Nadalje, jedan od prijedloga je i smanjenje administrativnih i tehničkih zahtjeva u svim fazama projekta. Ministarstvo navodi: “veći naglasak treba staviti na rezultate projekta i njihov utjecaj na ciljane skupine odnosno sudionike projekta Europskog socijalnog fonda, a manji focus i korisnika i tijela u sustavu na administrativne zahtjeve u provedbi projekata” (*ibid*, 2018).

Zatim, kao što smo mogli vidjeti u rezultatima evaluacije, potpuna informatizacija sustava upravljanja EU fondovima, kao i bolja koordinacija između tijela i korisnika. Time bi se dosta olakšao rad i ubrzao sam proces, ali i samim time imali bi i bolju kontrolu potrošenih sredstava.

Također, ulaganje u bolju edukaciju djelatnika, kao i sprečavanje odljeva kvalificiranih djelatnika. Na kraju, Ministarstvo rada i mirovinskog sustava naglašava: „Ulaganje kontinuiranih napora u poboljšanje svih procesa u provedbi projekata i programa te jačanje suradnje na svim razinama upravljanja i provedbe“ (*ibid*, 2018).

## 8. Zaključak

U ovom smo radu potvrdili polaznu pretpostavku o lošim apsorpcijskim kapacitetima Hrvatske za povlačenje fondova EU. Od ulaska u punopravno članstvo Europske Unije od 2013. godine, naišla je na brojne probleme tijekom povlačenja novca iz EU fondova, upravo zbog lošeg apsorpcijskog kapaciteta. Daleko od toga nisu ni druge analizirane članice Unije, Češka, Rumunjska i Bugarska, ali s vremenom svaka zemlja je pokazala barem mali napredak što se ovog problema tiče. Apсорpcijski kapacitet jedne zemlje članice je veoma bitan u čitavom procesu povlačenja sredstava iz EU fondova, ali još dosta i neistražen problem. Na njega utječu brojni čimbenici, no svaka zemlja ima drugačije probleme i uvjete u kojima se nalazi.

Neki od problema s kojima se Hrvatska susrela, a što smo mogli vidjeti na primjeru Europskog socijalnog fonda i Operativnog programa “Učinkoviti ljudski potencijali“ su: veliki broj tijela na Posredničkoj razini 1 i na Posredničkoj razini 2, te nejasna njihova uloga kao i koordinacija između njih, nedostatno razvijen e-sustav, neučinkovitost MIS sustava, kompleksnost procedura, opsežna dokumentacija, veliki broj administrativnih radnji, neodgovarajuće planiranje financijskog dijela, nedostatak testiranja pojedinih procesa i nedovoljno komuniciranje s korisnicima.

Napredak koji je ostvaren: novi e-sustav (e- fondovi), dostupan od prosinca 2017. godine, no za neke projekte je i dalje potrebno slati putem elektroničke pošte, što je zamijenilo barem u neku ruku prikupljanje dokumenata u papirnatom obliku i slanje na adresu Ministarstva, izmjena Smjernica - što su korisnici označili dosta nejasnim u evaluacijskom izvješću, izmjena samih Operativnih programa i smanjenje potrebne dokumentacije za određeni projekt.

Preporuke koje se navode za poboljšanje učinkovitosti korištenja pojednostavljenije financiranja, a to podrazumijeva uvođenje paušala, zatim uvođenje pojedinačnih troškova, gdje bi korisnici točno znali koliko će izdvojiti sredstava za određeni dio. Nadalje, jedna od preporuka Ministarstva je i smanjenje administrativnih i tehničkih zahtjeva u svim fazama procesa. Također fokus je stavljen i na edukaciju djelatnika, ali i potpuna informatizacija sustava upravljanja i koordinacija između tijela i korisnika.

Kao što smo vidjeli, Hrvatska se navodi kao zemlja s najslabijim apsorpcijskim kapacitetom, kao i zemlja koja je najmanje povlačila novac iz EU fondova. Ne samo da je najlošije iskoristila svoje članstvo, nego je daleko ispod prosjeka, kako od EU 10 tako zaostaje i za posttranzicijskim zemljama.

Uspješno povlačenje novca iz EU fondova, kao i bolji apsorpcijski kapaciteti mogu uvelike utjecati na prosperitet jedne zemlje, te i na porast njenog BDP-a i do 3-4%. Također, sve to može i utjecati na društvene uvjete u zemlji, kao i smanjenje nezaposlenosti, a samim time i boljom ponudom za mlade, koji danas radije biraju neku drugu zemlju za život, nego Hrvatsku. Pored toga, Hrvatska se nalazi u razdoblju gdje bi upravo EU fondovi mogli odigrati važnu ulogu u poboljšanju demografske slike Hrvatske i boljeg života u RH, kao jednog od ključnih izazova u predstojećem razdoblju.

Europski socijalni fond igra vrlo važnu ulogu da omogući upravo to što Hrvatskoj nedostaje: bolju socijalnu uključenost, bolje cjeloživotno učenje i obrazovanje, manju nezaposlenost i dr., no kao što smo vidjeli prema posljednjim dostupnim podacima upravo Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali se pokazao kao najlošijim Programom prema brojnim točkama u Hrvatskoj. Za vrijeme mandata aktualne Vlade RH, došlo je do određenog pomaka u poboljšanju ovog Programa, ali još uvijek ne u dovoljnoj mjeri da bismo mogli govoriti o pomacima u uspješnoj i efikasnoj apsorpciji.

## Literatura

1. Cace, C., Cace, S., Iova, C., & Nicolăescu, V. (2009): “Absorption capacity of the structural funds. Integrating perspectives. *Revista de cercetare și intervenție social* (Review of Research and Social Intervention)” 27, 7–28.
2. Devičić A., Šostar M.: “Upravljanje asporpcijskim kapacitetima u korištenju fondova Europske Unije- Izazovi Panonske regije “ *Praktični menadžment*, Vol. II, br. 3, str. 28-33
3. Droj, Laurentiu (2010): “The analysis of Absorption capacity of European funding in the North Western region of Romania” *Annals of the University of Oradea: Economic Science*. 1.
4. Duduiala- Popescu, L. (2009): “The structural funds management in third-Central and Eastern European”, MPRA Paper, No.12882,  
  
([http://mpra.ub.uni-muenchen.de/12882/1/MPRA\\_paper\\_12882.pdf](http://mpra.ub.uni-muenchen.de/12882/1/MPRA_paper_12882.pdf))
5. EU projekti (2016): “Od ideje do realizacije: [praktično, primjenjivo, sveobuhvatno]” Zagreb: TIM4PIN
6. Europska Komisija (2018) ( <http://ec.europa.eu/esf/home.jsp?langId=hr>)
7. Europski socijalni fond (2018): (<http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/>)
8. Europski strukturni fondovi (2018) (<https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/>).
9. Horvat, A. (2005): “Why does Nobody Care About the Absorption? Some Aspects Regarding Administrative Absorption Capacity for the EU Structural Funds in the Czech Republic, Estonia, Hungary, Slovakia and Slovenia before Accession” WIFO Working Papers, Wien: Österreichisches Institut für Wirtschaftsforschung, available at [http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person\\_dokument/person\\_dokument.jart?publikationsid=25750&mime\\_type=application/pdf](http://www.wifo.ac.at/jart/prj3/wifo/resources/person_dokument/person_dokument.jart?publikationsid=25750&mime_type=application/pdf)
10. Jakovac, P., Maljković, B (2010) : ”Korištenje sredstava pretpristupnih fondova Europske unije u Republici Hrvatskoj”, *Ekonomski pregled* 61.1, str. 54-86.

11. Hrvatska Gospodarska Komora (2017): „*Razvojni prioritet, maksimalno iskoristiti sredstva fondova EU*“, (<https://www.hgk.hr/documents/razvojni-prioritet-maksimalno-iskoristiti-sredstva-fondova-eu58947985db6a6.pdf>)
12. Ministarstvo rada i mirovinskog sustava (2018) (<http://www.mrms.hr/>)  
  
Evaluacijsko izvješće: Evaluacija Sustava upravljanja i kontrole korištenja sredstava Europskog socijalnog fonda tijekom provedbe Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. (16. listopada 2017),  
  
Tematska sjednica Odbora za regionalni razvoj i fondove Europske Unije Hrvatskog sabora: Iskorištenost sredstava Europskog socijalnog fonda i prijedlozi za poboljšanje učinkovitosti (7. lipanj 2018).
13. Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske Unije (2018) (<https://razvoj.gov.hr/>)
14. Palrova Iana, Lybek Tonny (2014): „*Bulgarias EU Funds Absorption Maximizing the Potential*“ (<https://www.imf.org/en/Publications/WP/Issues/2016/12/31/Bulgarias-EU-Funds-Absorption-Maximizing-the-Potential-41311>)
15. Markéta Šumpíková, Jan Pavel, Stanislav Klazar (2015) “EU Funds: Absorption Capacity and Effectiveness of Their Use, with Focus on Regional Level in the Czech Republic“ Paper presented at the the 12th NISPAcee annual conference ‘Central and Eastern European countries inside and outside the European Union: avoiding a new divide’, Vilnius,  
  
([https://www.researchgate.net/publication/240618441\\_EU\\_Funds\\_Absorption\\_Capacity\\_and\\_Effectiveness\\_of\\_Their\\_Use\\_with\\_Focus\\_on\\_Regional\\_Level\\_in\\_the\\_Czech\\_Republic](https://www.researchgate.net/publication/240618441_EU_Funds_Absorption_Capacity_and_Effectiveness_of_Their_Use_with_Focus_on_Regional_Level_in_the_Czech_Republic))
16. Vela, A. (2015): “Menadžment ESI fondova: 2014. - 2020.: priručnik s višemedijskim materijalima o pripremi i provedbi projekata koji se financiraju sredstvima iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova u financijskoj perspektivi” Zagreb: *Školska knjiga*

17. Lider: „Hrvatska najlošija u korištenju EU fondova- potencijalni gubitak 3 % BDP“ (<https://lider.media/aktualno/hgk-hrvatska-najlosija-u-koristenju-eu-fondova-potencijalni-gubitak-3-posto-bdp/>) (pristupljeno: srpanj 2018.)
18. „Hrvatska po povlačenju EU novca na začelju“ (<https://www.dw.com/hr/hrvatska-po-povla%C4%8Denju-eu-novca-na-za%C4%8Delju/a-42307327>) (pristupljeno: srpanj 2018)
19. „Ministrica Žalac u Dnevniku Nove TV: "Ne može seljak žeti u polju i pisati projekt. Postoje ljudi koji to znaju raditi" (<https://dnevnik.hr/vijesti/hrvatska/ministrica-zalac-za-dnevnik-nove-tv-uvjerava-ne-moramo-vise-strahovati-niti-za-jedan-projekt---524569.html>) (pristupljeno: rujan 2018).



## Sažetak

Ovaj rad se bavi analizom kapaciteta hrvatske javne uprave za povlačenje sredstava iz fondova Europske Unije, prvenstveno na primjer Europskog socijalnog fonda i Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali. Apsorpcijski kapacitet se pokazuje kao vrlo važan fenomen koji utječe na efikasnost zemalja članica da što bolje iskoriste sredstva koja dobivaju svojim punopravnim članstvom u Europskoj Uniji.

Glavna pretpostavka ovoga rada je da je Hrvatska ima vrlo loše apsorpcijske kapacitete, te da je na začelju u Europskoj Uniji po povlačenju sredstava iz EU fondova. Nedovoljno informatiziran čitav sustav EU fondova, prijava projekata zahtijeva brojne napore, opsežne dokumentacije, nejasne Smjernice, veliki broj Posredničkih tijela, slaba koordinacija, slaba razvijena komunikacija s korisnicima, su samo od nekih problema s kojima se susreću korisnici EU fondova ali i sami djelatnici. Cilj rada je što bolje prikazati nedostatke ovoga do sada manje istraženog problema u Hrvatskoj. Bolja iskorištenost sredstava Europske Unije može dosta utjecati na prosperitet jedne zemlje članice Unije, te samim time i povećati njezin BDP.

Rad je sastavljen od nekoliko cjelina, u prvom dijelu je riječ o konceptualnom okviru te samom statusu Hrvatske u Europskoj Uniji u odnosu na druge novije zemlje članice. U tom primjeru koristimo Češku, Rumunjsku i Bugarsku, njihova iskustva s apsorpcijskim kapacitetom. Glavni dio čini Europski socijalni fond i rezultati evaluacije Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali. Na tom samom primjeru prikazani su sve pozitivne i negativne strane ovoga programa. Posljednji dio pokazuje preporuke za poboljšanje učinkovitosti korištenja Europskog socijalnog fonda.

Ključne riječi: Europska Unija, EU fondovi, apsorpcijski kapacitet, koordinacija, sredstva, projekat, program, vlada, korisnici, BDP, administracija, članice

## Summary

The focus of this MA thesis will be the analysis of the Croatian public administration for the absorption of EU funds. This analysis will be conducted on the example of the European Social Fund and on the Operational Programme "Efficient Human Resources". Absorption capacity is proving to be a very important phenomenon that affects the efficiency of Member States to make the best use of the resources they receive through their full membership in the European Union.

The main hypothesis of this MA thesis is that Croatia has poor absorption capacities and is at the back in fund withdrawal from EU funds in the whole European Union. The whole EU fund system being inadequately informatized, the project application itself requires lots of effort, extensive documentation, vague guidelines, a large number of mediation bodies, poor coordination and poorly developed customer communication are just some of the problems encountered by EU fund users but also by the employees themselves.

The aim of this paper is to illustrate shortcomings of this problem in Croatia. Better use of EU funds can greatly affect the prosperity of a member state of the Union and thus increase its GDP. This paper is composed of several parts. The first part is a conceptual framework and the status of Croatia in the European Union in relation to other new member states. For this purpose, I used the Czech Republic, Romania and Bulgaria as examples, and their experiences with the absorption capacity. In the main part I wrote about the European Social Fund and the evaluation results of the Operational Programme Efficient Human Resources. Using this example, I showed all the positive and negative aspects of this program. In the final part I listed recommendations for improvement of efficiency of the use of the European Social Fund.

Key words: European Union, funds, absorption capacity, resources, project, program, coordination, government, users, GDP, administration, members