

# Upravljanje rizicima na EU projektima

---

**Merković, Matija**

**Professional thesis / Završni specijalistički**

**2023**

*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:114:366931>

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

*Download date / Datum preuzimanja:* **2024-07-12**



*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 specijalistički studij

Prilagodba Europskoj uniji: upravljanje projektima i korištenje fondova i programa EU

Matija Merković

Upravljanje rizicima na EU projektima

ZAVRŠNI POSLIJEDIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2023.

Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

Poslijediplomski specijalistički studij

Prilagodba Europskoj uniji: upravljanje projektima i korištenje fondova i programa EU

# Upravljanje rizicima na EU projektima

ZAVRŠNI POSLIJEDIPLOMSKI RAD

Mentor: prof. dr. sc. Hrvoje Špehar

Student: Matija Merković

Zagreb

Veljača, 2023.

Izjavljujem da sam poslijediplomski završni rad *Upravljanje rizicima na EU projektima*, koji sam predao na ocjenu mentoru prof. dr. sc. Hrvoju Špeharu, 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 stekao ECTS-bodove.

Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivao etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Matija Merković

## Contents

1. Uvod.....	1
2. Menadžment i projektni menadžment.....	2
3. Projekti i upravljanje projektima.....	7
4. EU projekti.....	12
5. EU projekti i rizici .....	18
5.1. Definicija rizika .....	18
5.2. Proces identificiranja i procjene projektnih rizika .....	18
5.3. Strategije upravljanja projektnim rizicima.....	19
5.4. Sudionici upravljanja rizicima projekta tijekom pripreme i provedbe projekta.....	21
5.5. Praćenje i izvještavanje u upravljanju rizicima.....	24
6. Zaključak.....	26
7. Literatura.....	28
8. Sažetak .....	30

# 1. Uvod

U ovom radu istraživat će se područje upravljanja rizicima u pripremi i provedbi EU projekata. Rizici su neizbježni i sastavni su dio svakog projekta, pa tako i onih sufinanciranih EU sredstvima. U ovom radu pokušat će se odgovoriti na pitanje, koji su rizici koji se pojavljuju u pripremi i provedbi EU projekata i kako na njih odgovoriti, odnosno kako njima upravljati? Literatura na koju se ovaj rad oslanja ukazuje na to da su projektni rizici stalna i konstantna „prijetnja“ uspješnom provođenju i dovršavanju projekata, te da ih je nemoguće u potpunosti izbjeći, ali je njihove utjecaje moguće umanjiti vještim vođenjem.

U prvom dijelu rada će se govoriti o projektnom menadžmentu. Kratko će se proći kroz povijest projektnog menadžmenta, pokušat će ga se objasniti i definirati, te obrazložiti njegove ciljeve i svrhu. Znanstveno izučavanje projektnog menadžmenta započelo je tek sredinom 20. stoljeća. Ipak projektni menadžment je „u primjeni“ od najstarijih vremena. Tomu je tako jer je srž projektnog menadžmenta upravljanje i rukovođenje. Potreba za projektnim menadžmentom pojavila se s prvim oblicima društvenog života ljudi. Upravljanje društvenim zajednicama, razni projekti gradnje poput Kineskog zida ili piramida zahtijevali su upravljanje i rukovođenje odnosno kvalitetne menadžerske vještine, iako menadžment tada još nije bio znanstveno proučavan. Stoga bi se moglo zaključiti kako je zapravo menadžment usađen u ljudsku narav.

Nakon toga slijedi osvrt na same projekte. Proći će se kroz neke definicije projekata budući da ih ima mnoštvo, baš kao što je to slučaj i s menadžmentom. Projekti su, zapravo, vrlo jasno definirani. Ne u smislu projekata općenito, nego svaki projekt pojedinačno, jer su ograničeni vremenski, financijski i u pogledu ljudskih resursa. Upravo ovdje se može nazrijeti jedan od uzroka pojave rizika u projektima – njihova ograničenost, budući da bi vjerojatnost pojavljivanja rizičnih događaja i pojava na projektima bila manja, ukoliko bi više resursa bilo na raspolaganju. Ovo poglavlje će se također, jednim dijelom, baviti i vrstama projekata te njihovim karakteristikama.

U trećem dijelu ovog rada osvrnut ćemo se na EU projekte. EU projekti su oni projekti koji su većinom ili, što je češća pojava, djelomično sufinancirani iz EU fondova. Sredstva iz EU fondova služe kako bi se financirali projekti kojima se promiču i postižu ciljevi koje je EU odredila, između ostaloga, kroz Višegodišnje financijske okvire. U ovom dijelu rada će biti objašnjen i institucionalni okvir za korištenje sredstava iz EU fondova, kako se ta sredstva

osiguravaju i kako se donosi godišnji proračun EU. Nakon kratke povijesti korištenja sredstava iz EU fondova od strane Republike Hrvatske, slijedi dio u kom će biti riječi o svrsi EU fondova i čemu oni služe, odnosno koji su ciljevi koji se žele postići pomoću sredstava iz EU fondova. Iza toga ćemo se osvrnuti na EU sufinancirane projekte te proći kroz postupak pripreme projekata. EU projekti su vrlo birokratizirani i administrativni opterećujući, jer, između ostaloga, zahtijevaju usklađenost s postavljenim specifičnim ciljevima. Upravo ovo je jedan od najvećih potencijalnih izvora rizika na EU projektima. Zbog toga je potrebna temeljita priprema prije nego se krene u provedbu EU projekata. Bit će objašnjeno koji su sve alati na raspolaganju korisnicima i dionicima EU projekata tijekom njihove pripreme i na što je sve potrebno obratiti temeljnu pozornost.

Nakon pripremnog dijela slijedi osvrt na provedbu EU projekata i na rizike uopćeno. Kao što je već rečeno, rizici su neizbježni i potrebno ih je uzeti u obzir prilikom provedbe svakog projekta. Ipak, postoje različite strategije minimiziranja utjecaja rizika, koje će biti spomenute u radu, nakon kojih će biti predstavljeni konkretni podaci na temelju provedenih istraživanja vezano uz rizike na EU projektima, kako bi mogli biti izneseni završni zaključci.

## **2. Menadžment i projektni menadžment**

„Najznačajnija ljudska postignuća koja su kroz povijest čovječanstva usmjeravala i usmjeravaju gospodarski i ukupan društveni razvoj čovječanstva realizirana su jedinstvenim, jednokratnim, vremenski ograničenim procesima stvaralaštva – projektima“ (Zekić, 2010: 1). U literaturi o menadžmentu postoji više različitih definicija. Prije nego što budu navedene neke od njih, valja spomenuti kako u engleskom jeziku ni sam pojam *management* nije jednoznačan. Menadžment je kao pojam složen, interdisciplinaran i višeznačan. On može značiti organizaciju, upravljanje ili rukovođenje. To znači da se ovaj pojam može od slučaja do slučaja upotrebljavati u različitim značenjima. Ako bi se išlo prevoditi ovaj pojam s engleskog na hrvatski, opet ne postoji pojam koji je adekvatan i koji bi u punom smislu označavao puni sadržaj menadžmenta. Ukoliko se pogleda latinski korijen riječi menadžment, najtočniji prijevod na hrvatski jezik bi bio pojam rukovođenje (Sikavica, Bahtijarević-Šiber, 2004: 17-18). Joseph L. Massie je definirao menadžment kao „specijalnu grupu ljudi, čiji je zadatak da svoj napor usmjeri prema zajedničkim ciljevima, aktivnošću drugih ljudi“ (Sikavica, Bahtijarević-Šiber, 2004: 17). Ukoliko se ovdje uzme u obzir prethodno rečeno u vezi značenja

pojma menadžment, iz ove definicije i dalje nije jasno, označava li menadžment organizaciju, upravljanje ili rukovođenje. Jedna od najčešćih definicija menadžmenta određuje ga kao proces u kojem se ponašanje drugih ljudi usmjerava prema izvršenju određenog zadatka, odnosno cilja (Sikavica, Bahtijarević-Šiber, 2004: 19).

Nadalje, ako se pogleda kroz povijest može se zaključiti da se sistem menadžmenta, odnosno rukovođenja, pojavio još za vrijeme robovlasničkog društva. U tom smislu menadžment je bio odvojen od vlasničke funkcije. Za razliku od toga, u ranom kapitalizmu funkcija menadžmenta nije bila odvojena od vlasničke funkcije. Ipak, kako se odvijala akumulacija sredstava tako su oni koji su bili vlasnici mogli prenijeti određene funkcije rukovođenja na druge osobe. Tako je nastao menadžment. „Korijen je menadžmenta, ..., tamo gdje su vlasnici jednog malog ili rastućeg poduzeća delegirali na suradnike zadatke, koje oni sami nisu mogli obaviti“ (Sikavica, Bahtijarević-Šiber, 2004: 18).

Menadžment nije nastao čovjekovim proučavanjem istoga. U razdoblju pretpovijesti je bila potreba da se vodi obitelj, a potom grupa, ili više grupa povezanih u veće zajednice. Nadalje, narodi drevnih civilizacija su bili upoznati sa svim aspektima menadžmenta, iako tada nije postojalo sustavno proučavanje menadžmenta. U tom razdoblju se trebalo suočiti s problemima koji su se javljali prilikom postavljanja organizacije, kooperacije, poboljšanja efektivnosti, delegiranja zadataka i određivanja odnosa u organizaciji. Ako se ide dalje kroz povijest, najslikovitiji primjer menadžmenta u srednjem vijeku je organizacija katoličke crkve. U katoličkoj crkvi je postojala, a postoji i danas, hijerarhijska struktura s dominantnom vertikalom upravljanja. Prvi pisani radovi o menadžmentu se javljaju u 10. stoljeću i govore o hijerarhiji upravljanja i karakteristikama vođe. Znanstveni pogled na menadžment se javlja krajem 18. i početkom 19. stoljeća. Teorijsku i filozofsku osnovu za znanstveni pogled na menadžment su postavili F. Bacon, R. Petty, J. Lock, Newton i drugi (Dujanić, 2007: 29-31). Izgradnja egipatskih piramida i Kineskog zida su prema tvrdnjama mnogih znanstvenika prve implementacije tehnike upravljanja projektima. Isto tako je izgradnja internacionalne željeznice u SAD-u 1870-ih imala karakteristike projektne organizacije. Prvim projektom koji je rabio koncepte današnjeg projektnog menadžmenta smatra se Manhattan Project, odnosno tajni projekt američke vlade s ciljem izrade prve atomske bombe. Projektni menadžment u svojoj modernoj formi počeo se sustavno proučavati i provoditi tek prije nekoliko desetljeća. Prema predviđanjima uglednih znanstvenika najvažniji posao u 21. stoljeću bit će vođenje projekata, odnosno razvoj strategijske dimenzije projektnog upravljanja poslovanjem i razvojem poduzeća. Recentna poduzetnička praksa već poznaje projekte koji se realiziraju kroz



organizacijski oblik poduzeća s vremenski ograničenim trajanjem. Projektni menadžeri će izgledno u sustavu poduzetničkog menadžmenta dobiti status, tj. ulogu inovativnog menadžmenta odgovornog za razvoj projektno učećeg poduzeća koje aktivno stvara svoju budućnost (Zekić, 2010: 173-178). Moderni projektni menadžment se povezuje s imenom Henry-ja Gantta koji je ranih 1900-tih razvio poseban dijagram za planiranje i koji je po njemu nazvan gantogram, te uz razne tehnike planiranja razvijene tokom izgradnje vojnih i zračnih projekata 1950-ih i 1960-ih u SAD-u i Velikoj Britaniji (Buble, 2010: 3-6). Upravljanje projektima već je stoljećima prisutno u poduzetničkoj praksi, ali je projektno upravljanje u ekonomskoj teoriji kontinuirano zanemarivano. Sustavan razvoj projektnog upravljanja započeo je 1950-ih godina kao rezultat potrebe Ministarstva obrane Sjedinjenih Američkih Država za razvojem složenih vojnih sustava. Početno razvijeno upravljanje projektima na temeljima znanja inženjerskih, odnosno tehničkih disciplina s vremenom je evoluiralo do multidisciplinarnog pristupa i razvoja projektnog menadžmenta (Zekić, 2010: 26).

Od vremena pojave prvih teorija menadžmenta pa do danas nastale su različite doktrine, škole i pristupi. Njihova brojnost je dovela do težnje za sistematiziranjem tih teorija. Najuspješniji u sistematiziranju je bio Harold Koontz koji je u svome radu *The Management Theory Jungle Revisited* svrstao sve teorije u dvije grupe – konvencionalni i nekonvencionalni pristup. U prvu grupu, odnosno, konvencionalni pristup spadaju oni pristupi koji su ustaljeni kroz tradiciju i u tu grupu ubrajamo: pristup univerzalnom procesu, operacionalni pristup, bihevioristički pristup, sistemski pristup i kontingencijski pristup. S druge strane imamo grupu nekonvencionalnih pristupa koji nisu uobičajeni u radnoj praksi: atributi savršenosti i model vječno uspješne organizacije. Ova druga grupa nije toliko ustaljena u praksi, jer kao što se i iz samog naziva može iščitati, teži nekakvom savršenom stanju, što u praksi nije izgledno (Dujanić, 2007: 31-32).

Zadaća projektnog menadžmenta je sustavna primjena i razvoj upravljačkih znanja, vještina, alata i tehnika u području projektne realizacije kako bi se zadovoljile ili nadmašile različite potrebe i očekivanja sudionika realizacije projekta u pogledu obuhvata, vremena, troška i kvalitete izvedbe projektnog proizvoda (Zekić, 2010: 27). Vrlo bitan pojam za razumijevanje menadžmenta je vođenje. „Vođenje je jedna od funkcija menadžmenta, a možda bi se moglo reći da je vođenje najvažnija funkcija menadžmenta“ (Sikavica, Bahtijarević-Šiber, 2004: 25). Vođenje je umjetnost utjecanja na ljude, kako bi se i njih privoljelo ka ostvarivanju ciljeva organizacije. Za vođenje nije bitan hijerarhijski položaj u organizaciji. To je iz jednostavnog razloga, jer vođenje nije pozicija, nego akcija. Vođom se ne postaje automatski

nekim položajem već djelovanjem. S druge strane menadžerom se postaje zauzimanjem određenog položaja unutar neke organizacijske hijerarhije. Iz ovoga je razvidno da je menadžment širi, a vođenje uži pojam. Dok su osnovne funkcije menadžmenta: planiranje, organiziranje, utjecanje (koje se sastoji od podfunkcija kao što su: motiviranje, vođenje, usmjeravanje i poticanje) i kontrola, dotle je vođenje samo jedna od podfunkcija menadžmenta (Sikavica, Bahtijarević-Šiber, 2004: 25-29).

Postoji više vrsta menadžmenta, kao što su međunarodni menadžment, strateški menadžment, poduzetnički menadžment i projektni menadžment. Peter Moris definira projektni menadžment kao proces integriranja svega onoga što treba učiniti (tipično korištenje brojnih specijalnih tehnika projektnog menadžmenta) kako se projekt razvija kroz svoj životni ciklus (od koncepta do predaje krajnjem korisniku, potrošaču ili naručitelju), a da bi se ispunili ciljevi projekta. Projektni menadžment je pojam koji povezuje projekt s menadžmentom ili menadžment s projektom. Iz onoga što je rečeno moglo bi se zaključiti da je projektni menadžment specifičan oblik menadžmenta čije aktivnosti su usredotočene na projekt. Neke od tih specifičnosti su orijentacija na zadatke, odgovornost za troškove, organizacija s ograničenim vremenom trajanja, dinamični karakter, specifičan položaj unutar organizacije, itd. Projektni menadžment pomiruje i optimizira potrebne resurse za uspješno izvršenje projekta. Ovi resursi uključuju vještine, talente i kooperativni napor tima, uređaje, alate i opremu, te informacije, sustave i tehnologije, kao i novac. Projektni menadžment je integrativan upravljački sustav koji aktivno upravlja interakcijama projektnih procesa u svim temeljnim podsustavima realizacije projekta. Upravljački podsustavi projektnog menadžmenta su: upravljanje integracijom (uključuje procese potrebne za djelotvornu koordinaciju različitih komponenata projekta), upravljanje obuhvatom (uključuje procese potrebne za osiguranje izvedbe svih aktivnosti neophodnih za uspješnu realizaciju projekta), upravljanje vremenom, upravljanje projektnim troškovima, upravljanje kvalitetom (uključuje procese potrebne za osiguranje zadovoljenja projektnih potreba zbog kojih je i pokrenut), upravljanje ljudskim potencijalima, upravljanje komunikacijama, upravljanje logistikom i projektnim rizikom (Zekić, 2010: 32-34). U projektnom menadžmentu postoji devet područja znanja čijom primjenom se osigurava postignuće projektnih ciljeva. Kako bi se ti ciljevi postigli ova se područja znanja projektnog menadžmenta moraju dobro razumjeti, njihove se tehnike primijeniti, a zajednički pristup usvojiti kako bi se uravnotežilo primjenu tih znanja s isporukom projektnih ciljeva. Ta područja znanja su sljedeća: upravljanje integracijom projekta, upravljanje opsegom projekta, upravljanje vremenom projekta, upravljanje

troškovima projekta, upravljanje kvalitetom projekta, upravljanje ljudskim resursima projekta, upravljanje komunikacijama projekta, upravljanje rizikom projekta i upravljanje ugovorima, odnosno nabavom projekta (Buble, 2010: 8). Projektni menadžment je instrument za vođenje koji povezuje hijerarhijske podjele i funkcijski usmjerene organizacijske strukture u okviru aktivnosti projekta u vrijeme njegova izvođenja. To se povezivanje postiže pomoću organizacijskih oblika upravljanja i vođenja projekata prema načelu projektnog tima. Projektni menadžment obuhvaća planiranje, organizaciju, praćenje i kontrolu svih aspekata projekta, a ujedno i menadžment i vođenje svega što je uključeno u projekt za osiguravanje postizanja ciljeva projekta u dogovorenom opsegu te vremenskih, financijskih i kvalitativnih mjerila. Projektni menadžment specijalno je područje menadžmenta usmjereno na planiranje, organiziranje, vođenje i kontrolu izvršavanja specifičnih zadataka ili projekata unutar poduzeća. Njegova distinktivna oznaka u odnosu na druge vrste menadžmenta je privremenost. On rukovodi ostvarivanjem specifičnog, točno preciznog, vremenski i financijski ograničenog zadatka, čijim izvršenjem prestaje njegovo postojanje. Razlika između općeg i projektnog menadžmenta jest u tome da opći menadžment djeluje kroz postojeće procese za čije izvođenje su osigurani svi potrebni resursi. S druge strane, projektni menadžment djeluje na osnovi procesa kojih u pripremi pokretanja još nema, pri čemu se tek s planovima projekta i pokretačkim elaboratom oblikuju i resursi, kako oni u poduzeću, tako i vanjski koje treba osigurati (Dujanić, 2007: 95-97).

Sve brži razvoj projektnog menadžmenta u posljednjih nekoliko desetljeća potpomognut je organiziranjem niza međunarodnih udruga čiji je prvenstveni cilj promicanje projektnog menadžmenta. Najvažnije udruge na tom području su: *Project Management Institute (PMI)*, *International Project Management Association (IPMA)*, *Australian Institute of Project Management (AIPM)* i *Japan Project Management Forum (JPMF)*. Najveći uspjeh i napredak u proteklih nekoliko desetljeća postigao je PMI, koji je osnovan 1969. u Atlanti, SAD i neprofitna je udruga kojoj je cilj razvoj znanja vezanih uz projektni menadžment. (Omazić, Baljkas, 2005: 46). Problemu ispravne primjene projektnog menadžmenta u svijetu se prišlo i u obliku normizacije pojedinih njegovih segmenata. „Svrha normizacije je da se projektni menadžment kao disciplina iskaže putem prihvaćenih propisa, brojki i formula“ (Omazić, Baljkas, 2005: 48). Većina dosad donesenih normi iz projektnog menadžmenta nema obvezujući karakter, a govoreći o normama u području projektnog menadžmenta potrebno je izdvojiti *A Guide to the Project Management Body of Knowledge* kojeg je izdao PMI i knjiga koja u najvećoj mjeri usmjerava razvoj projektnog menadžmenta (Omazić, Baljkas, 2005: 48).

Iako se tome ne pridaje veliki značaj, važno je spomenuti i političku prirodu projektnog menadžmenta. Jedan od ključnih čimbenika koji, ako se ignorira, može stvarati velike probleme prilikom izvođenja projekata je i politički čimbenik na mikro i makrorazini. Politički utjecaj na mikrorazini je zapravo okvir unutar organizacije, a na makrorazini je to utjecaj određenog zemljopisnog područja. Taj utjecaj može varirati od nesređenih odnosa između svih interesno-utjecajnih skupina pa do štrajkova, nagle promjene političkih sustava, sve do ekstrema poput međunarodnih sukoba ili ratova. Rezultat je to činjenice da živimo u ispolitiziranom svijetu, odnosno, politika je okvir našega djelovanja, pa tako i projekata koji se odvijaju, kakvi god oni bili, odnosno projektnog menadžmenta koji njima upravlja. Zbog toga je važna politička senzibilnost odnosno osjećaj za zahtjeve pojedinih interesno-utjecajnih skupina. Za projektne menadžere je u ovome smislu bitno balansiranje između prepolitičnosti, ali i nepolitičnosti, te da identificiraju ključne elemente projektne okoline, odnosno tko su ključni sudionici na projektu i koji su njihovi ciljevi (Omazić, Baljkas, 2005: 61-63). Okolina, odnosno kontekst realizacije projekta značajno utječe na djelovanje i uspješnost projektnog menadžmenta. Životni ciklus, tj. kompleksnost projekta, stajališta interesno-utjecajnih skupina, vještine općeg menadžmenta i vanjski socio-ekonomski utjecaji kontekstualni su čimbenici realizacije projekata koji značajno definiraju koncept i uspješnost projektnog menadžmenta (Zekić, 2010: 27-28).

### **3. Projekti i upravljanje projektima**

Projekt se može definirati na različite načine. „Projekt je pokušaj u kojemu su ljudski, financijski i materijalni resursi organizirani na novi način, da bi se poduzeo jedinstven opseg rada, na temelju dobivene specifikacije, unutar ograničenih troškova i vremena, tako da se isporuči korisna promjena definirana pomoću kvantitativnih i kvalitativnih ciljeva“ (Buble, 2010: 1). „Projekt je kombinacija organizacijskih resursa, udruženih s namjerom da ostvare određenu novost, koja će poduzeću omogućiti postavljanje i izvođenje strategije. Svi projekti imaju određeni životni ciklus i izvode se postupno, po pojedinim fazama“ (Hauc, 2007: 23). „Projekt se može promatrati kao zaključni proces odvijanja određenih djelatnosti odnosno aktivnosti koje su međusobno logički povezane u postizanju podciljeva, a daljnjim povezivanjem aktivnosti na osnovi tih ciljeva dobiva se konačni cilj. U projektu je moguće uočiti dvije strukture: strukturu ciljeva i strukturu aktivnosti“ (Dujanić, 2010: 9). Vodič kroz

PMBOK govori o projektu kao privremenom pothvatu kojim se stvara jedinstven proizvod, usluga ili rezultat. Osobina privremenosti općenito se ne primjenjuje na proizvod, uslugu ili rezultat koji su nastali projektom jer se većina projekata pokreće kako bi se postigao trajni ishod. Projekt može stvoriti proizvod koji može biti komponenta neke druge cjeline, ili konačna cjelina sama po sebi, sposobnost da se pruži neka usluga ili rezultat kao npr. neki ishod ili dokument (PBMOK, 2011: 5).

Projekti se mogu raščlaniti na determinističke i stohastičke. Kod determinističkih projekata aktivnosti i njihova međusobna povezanost su unaprijed poznati i prije izvođenja, dok to nije slučaj sa stohastičkim projektima. Očito, između tih dviju kategorija projekata postoji bitna razlika u pogledu rizika, planiranja i načina izvedbe. Kod determiniranih projekata sve aktivnosti usmjerene su k postizanju precizno određenih ciljeva, pa je suglasno tim ciljevima određena i struktura aktivnosti. Za razliku od determiniranih projekata, stohastički projekti su projekti čija se izvedba ne može unaprijed odrediti. Smatra se da u tu grupu projekata spadaju istraživački i razvojni projekti. Kod stohastičkih projekata naglašeno je da su oni u biti nedeterminirani s obzirom na izvedbu. U pravilu se struktura aktivnosti takvih projekata ne može unaprijed postaviti (Lalić, Kolombo, 1990: 77-78).

Ključna obilježja projekta su ta što im je svrha postići određene precizno definirane ciljeve, oni su privremeni, tj. imaju točno određeni početak i kraj i ishod im je jedinstveni proizvod ili usluga. Izvršitelji projekta su dinamične skupine, privremeno okupljene i koje nisu nužno i ne ovise o organizacijskoj strukturi tvrtke. Projekti su manje predvidivi, a usto na njih neprestano utječe dinamično i promjenjivo ozračje koje vlada u većini poduzeća (Horine, 2009: 9). Kada se kaže upravljanje projektima prije svega se misli na postupak definiranja projekta, razvijanja plana i njegovog izvršenja, praćenje napredovanja u odnosu na plan, nadvladavanje poteškoća, upravljanje rizicima i ispravljanje pogrešaka nastalih tijekom rada na projektu. Da bi se projektom uspješno upravljalo potrebno je višestruko znanje prije svega voditelja projekta, ali i nekih članova tima iz područja kao što su upravljanje trajanjem projekta, upravljanje troškovima projekta, upravljanje kadrovima na projektu, upravljanje komunikacijom pri izvedbi u projektu i upravljanje rizicima na projektu (Horine, 2009: 9-12). Nadalje, uspješno upravljanje projektom i uspješan projekt uopćeno je onaj projekt „koji je dao ono što je i bilo obećano, bio okončan na vrijeme, bio okončan unutar budžeta, postigao očekivanu kakvoću, postigao izvorno postavljenu svrhu, ispunio očekivanja svih sudionika i očuvao odnose dobne za sve“ (Horine, 2009: 30-31). Kao što je praksa pokazala nisu svi

započeti projekti uspješno vođeni niti okončani, ali dobra strana „propalih“ i neokončanih projekata je ta što se iz njih može učiti i izvući lekcija.

Iako se zna što projekti jesu, važno je znati zašto oni postoje, tj. zašto se neki projekt započinje. Projekti se često koriste kao sredstvo postizanja strateškog plana organizacije, tj. može se reći da se projektima odgovara na situacije kada tržište to zahtijeva, kada se stvori strateška prilika odnosno poslovna potreba, na zahtjev klijenta, zbog tehnološkog napretka ili nekog pravnog zahtjeva (PMBOK, 2011: 10). Ono što svaki projekt čini jedinstvenim je njegova vremenska ograničenost, odnosno projekt postoji samo jednom, i jedinstvenost proizvoda odnosno usluge. Projekt ima sljedeće značajke: ciljna usmjerenost, vremenska determiniranost, jednokratnost, novost, kompleksnost, projektni proračun i pravna i organizacijska pripradnost. Oni zapravo nastaju i formiraju se kako bi se ispunili određeni zadaci, koji su poprilično kompleksni, jedinstveni, rizični i imaju značajnu stratešku važnost za određenu tvrtku ili bilo koju drugu organizaciju. Iako je projekt privremena organizacija, on ima svoj identitet koji se iskazuje kroz specifične ciljeve projekta, projektnu organizaciju i odnose s okruženjem (Hauc, 2007: 23-24). Budući da je projekt vremenski ograničen, od izuzetnog značaja za uspjeh projekta je kvalitetno upravljanje vremenom. Upravljanje vremenom na projektu uključuje procese koji su potrebni kako bi se upravljalo pravovremenim završetkom projekta. Upravljanje vremenom podrazumijeva procese definiranja aktivnosti, odnosno identificiranje specifičnih radnji koje će se poduzeti kako bi se proizvele projektne isporuke, određivanje slijeda aktivnosti, procjenjivanje resursa za provedbu aktivnosti, procjenjivanje trajanja aktivnosti, izradu vremenskog rasporeda i kontrolu vremenskog rasporeda (PMBOK, 2011: 129-164).

Isto kao što se projekt odvija unutar određenog perioda i vrijeme predstavlja ograničeni resurs, projekt je također ograničen i financijskim resursima, odnosno vrlo je bitno upravljanje troškovima projekta. Upravljanje troškovima projekta uključuje procese koji su potrebni kako bi se procjenjivalo, budžetiralo i kontroliralo troškove tako da se projekt može završiti unutar odobrenog proračuna. Za uspješno upravljanje troškovima vrlo je bitno procjenjivanje troškova, odnosno proces izrade približne procjene novčanih resursa potrebnih za završetak projektnih aktivnosti. Nadalje, potrebno je odrediti proračun projekta tj. zbrojiti procijenjene troškove pojedinačnih aktivnosti ili radnih paketa kako bi se ustanovio temeljni troškovnik, te na kraju kontrolirati troškove. Kontrola troškova se postiže nadziranjem statusa projekta kako bi se ažurirao projektni budžet i upravljalo izmjenama troškovnika (PMBOK, 2011: 165-188).

Možda najbitniji resursi vezani uz upravljanje projektima i njihovo uspješno okončanje su ljudski resursi. Upravljanje ljudskim resursima projekta uključuje procese koji omogućuju organizaciju projektnog tima, upravljanje njime i njegovo vođenje. Projektni tim se sastoji od ljudi koji imaju dodijeljene uloge i odgovornosti za okončanje projekta. Vrsta i broj članova projektnog tima mogu se često mijenjati kako projekt napreduje. Prvi korak za upravljanje projektnim timom je izrada plana ljudskih resursa odnosno proces identificiranja i dokumentiranja projektnih uloga, odgovornosti i potrebnih vještina, hijerarhije i izrade plana upravljanja formiranjem projektnog tima. Nakon toga slijedi formiranje projektnog tima tj. potvrđivanje dostupnosti ljudskih resursa i dobavljanje tima koji je neophodan za završetak projektnih zadataka. Jednom kada je tim oformljen potrebno je razvijati ga, odnosno konstantno poboljšavati sposobnosti, timsku interakciju i ukupno timsko okruženje kako bi se unaprijedila učinkovitost projekta. I konačno, uspješnost upravljanja ljudskim resursima projekta podrazumijeva upravljanje projektnim timom. To je proces koji označava praćenje uspješnosti članova tima, davanje povratnih informacija, rješavanje otvorenih pitanja i upravljanje izmjenama kako bi se optimizirala radna uspješnost projekta i zbog toga upravljanje projektom zbog svoje kompleksnosti zahtijeva izražene vještine vodstva i utjecanja. (PMBOK, 2011: 215-242).

Projektni ciljevi predstavljaju središnji element projekta. Njima se određuju rezultati projekta koji moraju odgovarati definiranim zahtjevima i potrebama. Kako bi se znalo je li neki projekt uspješan ili ne, njegovi ciljevi moraju biti mjerljivi, tj. moraju sadržavati kvantitativno i kvalitativno određen očekivani rezultat, troškove projekta potrebne za njegovu realizaciju i vremenski okvir realizacije projekta. Ciljevima projekta se ostvaruju poslovni i razvojni ciljevi stoga oni moraju biti povezani sa strateškim ciljevima poslovnog sustava, odnosno moraju podupirati temeljna usmjerenja poslovnog sustava. To znači da projekti nastaju u okruženju koje ima neku vrstu potrebe, a temelj njihovog započinjanja su strateški dokumenti (Dujanić, 2010: 14-15). Svaki projekt ima svoj životni ciklus, odnosno svoje faze. Bez obzira na vrstu projekta i njegovu veličinu životni ciklus je standardizirani proces i sastoji se od pet faza: inicijacija, planiranje, izvedba, nadzor i kontrola, te zatvaranje projekta. Tijekom inicijacije projekta generiraju se, evaluiraju i odobravaju ideje za razradu, te osiguravaju resursi za njihovo izvođenje. Rezultat ove faze je nastanak koncepta projekta i u ovoj se fazi obično imenuje menadžer projekta (Buble, 2010: 13-48). Temeljno provedena inicijacija ili definiranje projekta znatno uvećava izgleda za uspješnost projekta. Dokument definiranja projekta mora sadržavati svrhu, namjeru i ciljeve, kriterije uspješnosti, pozadinu projekta, čimbenike o kojima

ovisi projekt, specifikaciju opsega, specifikacije izvan opsega, pretpostavke, prepreke, rizike i sudionike. Prilikom izrade dokumenta kojim se definira projekt, mogu se uključiti i dodatni elementi kao što su alternativni pristupi projektu, pitanja organizacijskih promjena i pripremne procjene troškova, rasporeda i izvora (Horine, 2009: 46-49). Nakon što je izvršena inicijacija projekta slijedi njegovo detaljno planiranje. U toj fazi se definiraju sve projektne aktivnosti i opisuje način njihove provedbe uz uporabu odgovarajućih resursa u zadanim rokovima i sa zadanim budžetom. Svrha ove faze životnog ciklusa je detaljna razrada opsega projekta, utvrđivanje troškova i kalendara aktivnosti, organizacija posla, osiguranje potpore rukovodstva, organizacija i osiguranje okvira za pregled i kontrolu nad cjelokupnim projektom. (Buble, 2010: 48-83). Plan projekta je sveobuhvatni dokument koji osigurava osnovu za izvedbu projekta i njezin nadzor. Kao dokument, plan projekta mora jasno navoditi kakav će se posao obavljati, tko će ga obaviti, kada će ga obavljati, tko je za što odgovoran te kako će se projektom upravljati, kako će ga se pratiti i kako nadzirati. Plan projekta i njegove komponente su živi dokumenti koji nastaju prije i tijekom izvedbe projekta, a svaku promjenu u odnosu na izvorni dokument trebaju odobriti isti sudionici. Svi glavni sudionici moraju odobriti plan projekta kao dokument (Horine, 2009: 69). Nakon te faze slijedi izvedba projekta koja čini središte projekta s obzirom da vremenski najduže traje i da u njoj dolazi do maksimalnog intenziteta aktivnosti i iskorištenosti resursa. Ključne aktivnosti tijekom ove faze su upravljanje kvalitetom, upravljanje nabavom i ugovoranjem, upravljanje komunikacijama i upravljanje rizikom (Buble, 2010: 83-118). Nadzor i kontrola iako predstavljaju određenu fazu, može se reći da su prisutni tijekom cijelog razdoblja trajanja projekta. Oni predstavljaju proces redovitog mjerenja i nadziranja napredovanja projekta kako bi se identificirala odstupanja od plana tako da se mogu poduzeti korektivne mjere kada je neophodno da se dostignu ciljevi projekta (Buble, 2010: 118-153). Načela nadziranja projekta su prevencija bilo kakvih neželjenih odstupanja, odnosno rano otkrivanje bilo kakvog odstupanja i akcija, tj. pravovremeni i odgovarajući odgovor. „Često se kao dio planiranja nadzora nad projektom postavljaju specifični pragovi odstupanja; oni diktiraju koja odstupanja i korektivne akcije može poduzeti sama projektna skupina, a koja zahtijevaju trenutno uključivanje članova uprave na višoj razini“ (Horine, 2009: 128). Konačno, zatvaranje projekta predstavlja onu fazu u životnom ciklusu projekta u kojoj se završavaju sve aktivnosti ili faze projekta, isporučuje završeni proizvod drugima ili se, zatvara otkazani projekt. Zatvaranje završava evaluacijom, koja služi za mjerenje u kom stupnju je projekt polučio željene rezultate, završetak, odnosno, kraj svih aktivnosti (Buble, 2010: 13-188).



Da bi projekt mogao odgovoriti na sve zahtjeve zbog kojih je pokrenut, i da bi se uspješno završio, ključna je uloga voditelja projekta. Za djelotvorno upravljanje projektom, posebno ako je to kompleksan projekt, od bitne je važnosti izbor rukovoditelja, odnosno, vođe projekta i njegovih najbližih suradnika. Voditelj projekta je osoba koja za primarni cilj ima postizanje projektnih ciljeva. Uza sve vještine koje su specifične za neko područje i uz izvrsnost u općem upravljanju koje je potrebno za projekt, učinkovito upravljanje projektima zahtijeva da voditelj projekta posjeduje znanje, učinkovitost i osobnost (PMBOK, 2011: 13). Iako je uloga voditelja od presudnog značaja, voditelj projekta sam ne čini projektni tim, i on sam ne može voditi cijeli projekt, te je zbog toga važna uloga projektnog tima. Da bi neki projekt bio uspješan, projektni tim mora odabrati odgovarajuće procese koji su potrebni da bi se ispunili projektni ciljevi, koristiti definirani pristup koji se može primijeniti kako bi se zadovoljili zahtjevi kvalitete, uskladiti se sa zahtjevima kako bi se ispunile potrebe i očekivanja zainteresiranih strana i uravnotežiti suprotstavljene zahtjeve opsega, vremena, troškova, kvalitete, resursa i rizika kako bi se proizveli specificirani proizvod, usluga ili rezultat (PMBOK, 2011: 37). U pogledu organizacijskih formi u kojima se razvija projektni rad, treba dati prednost fleksibilnoj organizaciji rada. Valja gdje god je to moguće postavljati fleksibilnu organizacijsku strukturu, jer svaki projekt zapravo zahtijeva svoju specifičnu organizaciju. Fleksibilna organizacijska struktura znači zapravo to, da se stručnjaci privremeno zapošljavaju na realizaciji nekog projekta, a čim se on ostvari, ide se na realizaciju drugih projekata (Lalić, Kolombo, 1990: 51)

## **4. EU projekti**

Institucionalni okvir za korištenje fondova Europske unije (EU) u Republici Hrvatskoj predstavlja Zakon o institucionalnom okviru za korištenje fondova Europske unije u Republici Hrvatskoj. Zakonom je uspostavljen institucionalni okvir za korištenje fondova Europske unije u okviru podijeljenog upravljanja počevši od financijskog razdoblja 2021.-2027., koji se odnosi na Koordinacijsko tijelo te programska tijela u sustavima upravljanja i kontrole EU fondova te se njime određuje i provedba aktivnosti jačanja kapaciteta institucionalnog okvira za korištenje EU fondova te korisnika, partnera i suradnika na projektima financiranim iz EU fondova.

Zakonom se propisuju osnovne funkcije Koordinacijskog tijela, dok se njegove funkcije, zadaće i odgovornost utvrđuju uredbom Vlade RH za svako pojedino financijsko razdoblje.<sup>1</sup>

Kada govorimo o EU fondovima i projektima prije svega je bitno spomenuti višegodišnji financijski okvir. Dosad je uspostavljeno šest višegodišnjih financijskih okvira (VFO), uključujući i ovaj u kojem se trenutno nalazimo, za razdoblje 2021. – 2027. VFO, koji je prije imao oblik međuinstitucijskog sporazuma, Ugovorom iz Lisabona postao je uredba. Taj se okvir uvrđuje za razdoblje od najmanje pet godina, a svrha mu je osigurati uredno kretanje rashoda EU-a u granicama njegovih vlastitih sredstava. Sadrži odredbe koje se moraju poštivati prilikom donošenja godišnjeg proračuna EU-a, čime se osigurava financijska disciplina.<sup>2</sup> Osim što se njime utvrđuju „godišnje gornje granice odobrenih proračunskih sredstava za preuzimanje obveza po kategorijama izdataka i godišnje gornje granice odobrenih proračunskih sredstava za plaćanja“, u članku 312. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) navodi se da se VFO-om „utvrđuju i sve druge odredbe koje su potrebne da bi se godišnji proračunski postupak neometano odvijao“. Uredbu o VFO-u prati međuinstitucijski sporazum kojim su obuhvaćena područja proračunske discipline, suradnje u proračunskim pitanjima i dobrog financijskog upravljanja.<sup>3</sup>

EU je za predstojeće razdoblje izradio sveobuhvatan financijski paket od 1,8 bilijuna eura kako bi se ublažile socioekonomske posljedice pandemije bolesti COVID-19 i uzeli u obzir dugoročni prioriteti EU-a. To obuhvaća sljedeće: 1074,3 milijarde eura za višegodišnji financijski okvir i 750 milijardi za izvanredni instrument oporavka Next Generation EU. Instrumentom za oporavak Next Generation EU omogućuje se prijenos tih sredstava u sljedeće programe EU-a: mehanizam za oporavak i otpornost, REACT-EU, Obzor Europa, InvestEU, ruralni razvoj, Fond za pravednu tranziciju i rescEU. U okviru VFO-a sredstva EU-a usmjeravat će se na nove i ojačane prioritete u svim područjima politika EU-a, uključujući zelenu i digitalnu tranziciju. Kohezijska politika i zajednička poljoprivredna politika i dalje će tradicionalno primati znatna sredstva te će se modernizirati kako bi na najbolji način doprinijele gospodarskom oporavku Europe te zelenim i digitalnim ciljevima EU-a. VFO-om su obuhvaćena sljedeća glavna područja potrošnje: jedinstveno tržište, inovacije i digitalizacija,

---

<sup>1</sup> <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/eu-fondovi-2021-2027/institucionalni-okvir-za-koristenje-fondova-europske-unije-u-republici-hrvatskoj/> (pristupljeno: 09.01.2023.)

<sup>2</sup> <https://www.europarl.europa.eu/factsheets/hr/sheet/29/visegodisnji-financijski-okvir> (pristupljeno: 09.01.2023.)

<sup>3</sup> [https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC\\_3&format=PDF](https://eur-lex.europa.eu/resource.html?uri=cellar:9e8d52e1-2c70-11e6-b497-01aa75ed71a1.0011.01/DOC_3&format=PDF) (pristupljeno 10.01.2023.)

kohezija, otpornost i vrijednosti, prirodni resursi i okoliš, migracije i upravljanje granicama, sigurnost i obrana, susjedstvo i svijet i europska javna uprava.<sup>4</sup> Da bi se mogla povući financijska sredstva iz EU fondova, potrebno je prvo donijeti višegodišnji financijski okvir, ali i proračun za određenu godinu. Proračunski postupak određen je člankom 272 Ugovora o Europskoj zajednici (EZ), koji utvrđuje faze i rokove koje moraju poštovati dvije institucije koje imaju ovlasti nad proračunom: Vijeće i Parlament. Prema Ugovoru, taj postupak traje od 1. rujna do 31. prosinca godine koja prethodi dotičnoj proračunskoj godini. Europska komisija priprema prijedlog nacrt proračuna u svibnju. Taj se nacrt predaje Vijeću koji ga po potrebi mijenja i usvaja, zatim se predaje Parlamentu koji predlaže ili donosi amandmane vezane uz proračunske stavke. Nakon što svaka institucija obavi dva čitanja, Europski parlament usvaja konačni proračun koji zatim potpisuje predsjednik Parlamenta. Nakon što je usvojio proračun, Parlament kroz svoj Odbor za kontrolu proračuna, nadgleda njegovu uporabu (Omondi i dr., 2005: 17-24).

Programe pomoći Europske unije Republika Hrvatska počela je koristiti prije više od 20 godina kada su najprije bila dostupna sredstva iz programa OBNOVA (1996. – 2000.), iz kojeg je povučeno 60 milijuna eura, a utrošeni su za obnavljanje ratom pogođenih područja. Po završetku ovog programa, korištena su sredstva iz programa CARDS (2001. – 2004.) u iznosu od 262 milijuna eura. Stjecanjem statusa države kandidatkinje za članstvo u Europskoj uniji, otvorila su se vrata pretprijetnih programa Europske unije (prva generacija programa: PHARE, ISPA i SAPARD, te novi pretprijetni program IPA, koji se sastojao od pet komponenti, a ulaskom u Europsku uniju dobivena je mogućnost korištenja europskih fondova te provedbe europske Kohezijske politike (Maletić, 2016: 9).

Europska unija podupire projekte na temelju javnih politika i prioriteta koje su za određeno razdoblje usvojila nadležna tijela EU-a ili pojedine države članice. Kao što smo već napomenuli, uobičajeno razdoblje za koje se donose europske javne politike traje sedam godina. Upravo zato su javne politike Europske unije i država članica temelj za određivanje prioriteta i ciljeva koji će se financijski poticati u različitim fondovima EU-a, pri čemu su projekti mjere kojima se postižu ciljevi tih javnih politika. Krug projektnih tema i ideja neiscrpan je te ovisi o mnogobrojnim čimbenicima koji su u strateškim dokumentima. Možemo zaključiti da su sve projektne teme i ideje prihvatljive za financiranje ako se mogu povezati s pojedinim strateškim dokumentima na razini Unije, država članica, država kandidatkinja i

---

<sup>4</sup> <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/the-eu-budget/long-term-eu-budget-2021-2027/> (pristupljeno 13.01.2023.)

potencijalnih kandidatkinja. U tome smislu, fondovi EU-a su financijski instrumenti koje je EU osmislila kako bi postigla ciljeve istaknute u svojim ključnim javnim politikama. Riječ je o posebno i precizno smišljenim financijskim instrumentima za koje su sredstva osigurana u proračunu EU-a za višegodišnji financijski okvir. (Vela, 2015: 10-21). Strateški ciljevi i prioriteti Europske unije u određenom programskom razdoblju, ciljevi i prioriteti pojedinih sektorskih politika kao i tematski ciljevi u pojedinim područjima ostvaruju se i financiraju putem europskih fondova, programa, inicijativa i drugih financijskih instrumenata. Europski fondovi su alat u rukama Europske komisije i zemalja članica pomoću kojeg nastoje podupirati određene prioritete i ostvariti zacrtane ciljeve. Fondovi su dakle, usmjereni i određeni programskim dokumentima. Da bi određeni projekt dobio potporu europskih fondova mora biti u skladu s europskim i nacionalnim prioritetima i doprinositi postizanju ciljeva zacrtanih u programskim dokumentima. Ujedno, potrebno je da svaki projekt koji je osmišljen u skladu s europskim i nacionalnim ciljevima i prioritetima, bude uklopljen u odgovarajući EU izvor financiranja. Europski fondovi funkcioniraju po jasno određenim i strogim pravilima. Njihovo je funkcioniranje određeno propisima koji, između ostalog, uređuju njihovu nadležnost, djelokrug, prioritete, aktivnosti, udjele financiranja, ali i prava i obveze zemalja članica i regija u programskom i provedbenom smislu, sustav provedbe projekata, nadzor nad provedbom, sustave izvještavanja, itd. Postoje dva osnovna tipa EU fondova: fondovi nad kojima je upravljanje podijeljeno između EU i zemalja članica, kada akreditirane institucije zemlje članice pripremaju i provode natječaje i fondovi kojima se upravlja centralizirano od strane Europske komisije. U prvom slučaju natječaje raspisuju te ugovore s korisnicima potpisuju ovlaštena i odgovorna tijela zemlje članice, dok u drugom slučaju to čini sama Europska komisija ili tijelo koje je ona ovlastila (Tufekčić i Tufekčić, 2013: 151-162).

Kao što je već poznato, svaki je projekt, tako i onaj financiran iz sredstava EU-a niz aktivnosti čija je svrha ostvarenje jasno utvrđenih ciljeva unutar određenog vremenskog roka i s određenim proračunom. Svaki projekt započinje jasnim opisom ciljeva projekta. Cilj mora biti ono što prije realizacije projekta nije bilo, i čega bez realizacije projekta ne bi bilo. Projekti sufinancirani iz EU fondova zahtijevaju strateško-programsku usmjerenost, što znači da bi trebali doprinositi ostvarivanju strateških ciljeva definiranih na razini lokalne jedinice, županije, države i EU. Važno je da projekt ima jasno utvrđene sudionike, uključujući glavnu skupinu i krajnje korisnike, jasno određene strukture koordinacije upravljanja i financiranja, sustav nadzora i evaluacije te odgovarajuću razinu financijske i ekonomske analize, koja ukazuje na to da će koristi projekta biti veće od troškova. Razvojni EU projekti mogu se

razlikovati po svojim ciljevima, obujmu i razmjeru, a projekt koji se prijavljuje mora biti potpuno spreman za provedbu, doprinositi općem i posebnim ciljevima definiranim u natječaju, imati u potpunosti riješene imovinsko-pravne i potrebne dozvole (Maletić, 2018: 193-198).

Kod EU projekata je važno da imaju utvrđene sudionike, pod kojima podrazumijevamo glavnu skupinu i krajnje korisnike, jasno određene strukture koordinacije upravljanja i financiranja, sustav nadzora i evaluacije i razrađenu financijsku i ekonomsku analizu, na osnovu koje je moguće zaključiti da će koristi od projekta biti veće nego troškovi nastali njegovim provođenjem. Upravo zbog prethodno navedenog, važno je spomenuti upravljanje projektnim ciklusom – jedinstvenu metodologiju kojom se planiraju i provode projekti/programi, koji se financiraju iz različitih fondova i programa EU. Cilj upravljanja projektnim ciklusom je osigurati doprinos projekta općim ciljevima definiranim u strateškim dokumentima EU, relevantnost projekta za dogovorenu strategiju i za stvarne probleme ciljnih skupina i izvedivost i održivost projekta. Projektni ciklus predstavlja ključni put za upravljanje projektima (Maletić, 2014: 70-74). Projektni ciklus utemeljen je na nekoliko važnih načela, a to su: strukturirano donošenje odluka, uključivanje dionika u procese donošenja odluka, pristup logičke matrice u planiranju, održivost i integrirani pristup (Vela, 2015: 52-53).

Upravljanje projektnim ciklusom sastoji se od nekoliko faza. Prva je faza analize koja nam pomaže „da što bolje sagledamo problematiku na koju želimo odgovoriti našim projektom“ (Bošnjak, 2018: 25). Jedan od alata koji se može koristiti u ovoj fazi je PEEST analiza koja nam pomaže u sagledavanju šireg konteksta u kojem djeluje neka organizacija, uključujući mogućnosti i prijetnje iz društvenog okruženja. PEEST analiza označava analizu političkih, ekonomskih, ekoloških, socijalnih i tehnoloških čimbenika koji su ujedno izvori i mogućnosti i rizika. Nakon provedene PEEST analize, fokus prebacujemo s okruženja na samu projektnu organizaciju. To činimo pomoću SWOT analize čiji su predmet analiziranja pozitivne strane organizacije, slabosti, mogućnosti iz okruženja koje mogu pozitivno utjecati, te prijetnje, odnosno vanjski faktori na koje nemamo utjecaja i koji oslabljuju organizaciju. Sljedeća je analiza dionika koja pomaže u određivanju organizacija i pojedinaca koji mogu utjecati na projekt, pomoći u osmišljavanju, dati korisne informacije, osigurati resurse koji nedostaju, pomoći u realizaciji, itd. Analiza dionika je važna zbog identificiranja korisnika projekta, partnera, suradnika i mogućih protivnika. Projekta ne bi bilo da nije nekog problema. Zbog toga je potrebno provesti analizu problema koja služi da se usmjeri na identificiranje i potom rješavanje pravog problema i postigne cilj koji je zacrtan. Cilj ove analize je uspostaviti pregled nad situacijom povezivanjem uzroka problema i posljedica koje su ti problemi izazvali

u logički slijed. Rezultat provedene analize problema je izrađeno problemsko stablo. Konačno u fazi analize potrebno je analizirati ciljeve. Analiza ciljeva bavi se detaljnim razmatranjem cilja koji proizlazi iz problemskog stabla. Opći cilj treba pridonositi rješavanju nekog glavnog problema. Specifični ciljevi su realni ciljevi koji pridonose ostvarenju općeg cilja i kroz njih se definiraju rezultati i kasnije indikatori (Bošnjak, 2018:25-44). Nakon ovih analiza slijedi definiranje ciljeva, rezultata i aktivnosti kojima će se ostvariti, definiranje pokazatelja i izvora provjere, definiranje pretpostavki, utvrđivanje rasporeda aktivnosti, određivanje rasporeda resursa, te opis resursa, troškova i plana aktivnosti. Prethodno navedeno se postiže pomoću logičke matrice. Logička matrica obvezni je dio punog projektnog prijedloga i ona predstavlja rezultat analitičkog procesa, te okvir plana za realizaciju projekta. Logička se matrica smatra osnovnim alatom u upravljanju projektnim ciklusom, te se koristi tijekom svih faza projektnog ciklusa osim programiranja jer predstavlja strukturirani prikaz svih bitnih informacija i podataka vezanih uz projekt (Tufekčić i Tufekčić, 2013: 209-212). Logička matrica sastavni je dio prijavnog obrasca koji se objavljuje i ima dvije faze: analizu i planiranje. Prva faza uključuje analiziranje postojeće situacije te analizu i odabir strategije, koja će se primijeniti za rješavanje pojedinog problema. U drugoj fazi, strategija se razvija u praktičan plan, primjenjiv u praksi. Kao rezultat analiziranja i planiranja sastavlja se upotpunjena logička matrica, a aktivnosti i izvori financiranja vremenski su definirani. Logička matrica se izrađuje na temelju analize sudionika, problema, ciljeva i strategije i sažeto prikazuje hijerarhiju ciljeva projekta, indikatore uspješnosti i način njihova praćenja i vanjske čimbenike od ključnog značaja za projekt, sredstva i troškove projekta (Maletić, 2016: 301-308). Ona prikazuje sve ključne komponente projekta, uključujući horizontalnu i vertikalnu logiku projekta, a sadržava sljedeće elemente: hijerarhijski opis projektnih dostignuća, vanjske čimbenike važne za uspjeh projekta, način praćenja i vrednovanja dostignuća projekta i sredstva za provedbu projekta. (Vela, 2015: 56-61).

Važan dio pripreme projekta je izrada proračuna u kojem se detaljno razrađuju troškovi po planiranim aktivnostima u projektu. Važno je da se za svaku aktivnost utvrde potrebna sredstva, a zatim i troškovi koji iz tih aktivnosti proizlaze, kao što je važno znati kada troškovi postaju prihvatljivi za sufinanciranje. Najčešće se troškovi priznaju od trenutka potpisivanja ugovora s nadležnim tijelom, osim ako nije drukčije određeno. Prije izrade proračuna projekta vrlo je bitno detaljno proučiti kompletnu natječajnu dokumentaciju, zato što se upravo natječajnom dokumentacijom određuju kriteriji prihvatljivosti potencijalnih prijavitelja, prihvatljivosti partnera, sudionika na projektu, prihvatljivosti aktivnosti, te u konačnici sama

prihvatljivost troškova. Također je bitno koristiti obrazac proračuna projekta, koji je sastavni dio natječajne dokumentacije, jer ako se ne slijede predloženi obrasci, dolazi do isključenja iz daljnjeg postupka ocjenjivanja projektnih prijedloga. Troškove u okviru određene kategorije troška potrebno je povezati s aktivnostima navedenim u prijavnim obrascu što olakšava planiranje proračuna i kasnije praćenje trošenja projektnih sredstava tijekom provedbe projekta. Kategorije troškova se razlikuju od programa do programa, i od natječaja do natječaja unutar samih programa, ali neke od najčešćih kategorija su: ljudski resursi, putovanja, kapitalna ulaganja, usluge, te administrativni ili režijski troškovi (Maletić, 2014: 90-107).

## **5. EU projekti i rizici**

### **5.1. Definicija rizika**

„Rizik je procijenjena vjerojatnost da projekt neće ispuniti zadane ciljeve“ (Zekić, 2010: 115). Svaka projektna aktivnost i događaj kao i ukupni rezultati projekta koji se predviđaju planiranjem imaju samo donekle vjerojatnost da će se izvršiti ili odvijati kako je planirano. Odnos planiranog i stvarnog određuje kvaliteta planiranog i neizvjesnosti koje su ugrađene ili će djelovati na planirano. Prema većini definicija može se zaključiti da se projektni rizik odnosi na budući događaj, neizvjestan događaj, koji može, ako se dogodi, nepovoljno utjecati na ostvarenje ciljeva projekta (Radujković, 2012: 297-298). Projekti kao jedinstveni, inovativni i vremenski ograničeni ciljni pothvati uključuju rizičnost kao jednu od svojih temeljnih karakteristika. Projektni rizik je funkcija triju varijabli – rizičnog događaja, vjerojatnosti njegovog nastupa i njegovog utjecaja, odnosno štete za uspješnu realizaciju projekta.

### **5.2. Proces identificiranja i procjene projektnih rizika**

Izvori rizika mogu biti interni i eksterni. Rizici uvjetovani unutarnjim okolnostima se mogu nazvati i direktni rizici, dok su oni uvjetovani vanjskim okolnostima indirektni rizici. Unutarnji rizici su: strateški rizici, rizici upravljanja, operativni rizici i financijski rizici, a vanjski rizici su tržišni rizici, politički, društveni i pravni rizici i elementarne nepogode (Bešker, 2009: 15). Direktni rizici, odnosno oni koji su uvjetovani unutarnjim okolnostima, imaju direktan utjecaj na poslovanje poduzeća i na projekte, ali se nad njima posjeduje veća kontrola. Strateški rizici se odnose na strategiju i politiku organizacije, upravljanje

područjima poslovanja i financijama i sl. Rizici upravljanja su oni vezani uz organizacijsku strukturu, motivaciju zaposlenih i članova projektnog tima, te stil vođenja menadžmenta. Operativni rizici su oni koji se javljaju vezano za aktivnosti, a riječ je o procesnim i projektnim rizicima, sigurnosti na radu, utjecaju na okoliš, kompetenciju osoblja i sigurnosti internih podataka i informacija. Posljednja skupina unutarnjih rizika, ona financijskih rizika obuhvaća stanje sredstava, financija i prihoda. Indirektni, ili vanjski rizici su oni na koje se ne može imati direktan utjecaj, ali čiji se negativni utjecaji mogu pomnim planiranjem i upravljanjem svesti na prihvatljivu mjeru. Tržišni rizici obuhvaćaju tehnološki razvoj, atraktivnost i položaj na tržištu, te stanje na tržištu nabave. Politički, društveni i pravni rizici ovise o pravnom i političkom okruženju, društvenim trendovima, pojavi recesije i terorizma (Bešker, 2009: 16-19).

Identifikacija i procjena projektnih rizika temeljni je alat za upravljanje rizicima. Procjena rizika predstavlja proučavanje vjerojatnosti ostvarenja zadovoljavajućih rezultata projekta utvrđenih prethodnom procjenom, a temelji se na analizi osjetljivosti i analizi vjerojatnosti rizika. Svaki je projekt izložen raznim vrstama rizika tijekom svoje pripreme i provedbe. Učinkovito upravljanje rizicima započinje u najranijoj fazi planiranja samog projekta i provodi se kontinuirano tijekom cijelog projektnog ciklusa. Rizici mogu biti unutarnji i vanjski. Unutarnji su ljudski potencijali, tehnološki rizik, marketinški rizik i rizik kvalitete proizvoda. Vanjski rizici su fiskalni rizik, kreditni ili financijski rizik, politički, pravni izvor rizika, tehnološki izvor rizika, kulturološki rizik i konkurencija. Svi navedeni rizici predstavljaju prijetnju za sve, pa tako i EU sufinancirane projekte. Zbog toga je ključna uloga projektnog tima, a posebice projektnog menadžera. U praksi je još uvijek najčešće korištena metoda procjene rizika Monte Carlo tehnika. To je metoda slučajnog uzorkovanja ulaznih varijabli u pretpostavljenim granicama, gdje se promatra utjecaj na izlazne varijable (Zekić, 115-116).

### 5.3. Strategije upravljanja projektnim rizicima

Upravljanje projektnim rizikom uključuje procese analize, odnosno procjene pojedinih rizika i njihovih interakcija, kako bi se procijenio raspon mogućih projektnih ishoda, te procese upravljanja rizikom projektne realizacije kako bi se smanjile prijetnje uspješne realizacije planiranog projektnog obuhvata u okviru planiranog vremena, troškova i kvalitete izvedbe (Zekić, 2010: 152-154). Osnovni preduvjet upravljanja rizicima jest naučiti razmišljati o rizicima, što zahtijeva dobro definiranje i razumijevanje njegovih komponenti i obilježja.



Osnovne komponente kojima se prikazuje mehanizam rizika su događaj/rizik, izvor, pokretač, posljedica i utjecaj, a svaka od njih posjeduje određena obilježja kojima se opisuju i samim time čine svojstva kojima se zajedno s komponentama opisuje rizik (Radujković, 299-304). Upravljanje rizicima poseban je dio u fazi projektne implementacije. Upravljanje rizicima slijedi nakon identificiranja rizika i njihove procjene. U toj fazi pokušava se smanjiti nesigurnost, smanjiti moguće štete promatranog rizika, izbjeći, transferirati ili zanemariti rizik. Sam plan strategije odgovora na pojedine rizike definira se još u fazi planiranja. Moguće je prepoznati pet osnovnih strategija koje se rabe kao odgovori na rizike: 1) smanjivanje nesigurnosti, 2) smanjivanje moguće štete, 3) izbjegavanje rizika, 4) transferiranje rizika, 5) prihvaćanje rizika.

Smanjivanje nesigurnosti – može se ostvariti na dva načina, i to pretvaranjem nesigurnosti u predvidivu vrijednost pojavljivanja rizika ili smanjivanje mogućnosti da do rizičnog događaja dođe. Smanjivanje moguće štete promatranog rizika koje se najčešće vezuje uz financije projekta i ostvaruje se razvojem paralelnih inačica koje će se primijeniti u slučaju pojave rizika, otklanjanjem ovisnosti ili stvaranjem rezerve putem povećanog proračuna. Izbjegavanje rizika moguće je ostvariti primjenom projektnog plana ili smanjivanjem projektnih zahtjeva, ali uglavnom u fazi planiranja. Ipak, nije moguće izbjeći sve rizike. Transferiranje rizika je zapravo prebacivanje rizika na druge sudionike projekta koji imaju mogućnosti lakše upravljati predmetnim rizikom. Konačno, prihvaćanje rizika je strategija prema kojoj iako se zna vjerojatnost pojavljivanja rizika i njegov utjecaj, on se prihvaća i čeka se da se vidi što će se dogoditi. Toj strategiji se pristupa kada nije moguća nijedna od prije navedenih strategija, odnosno kada su troškovi sanacije rizika veći od štete koja može nastati (Omazić, Baljkas, 2005: 254-263).

Nakon uspješne prijave projekta i odobrenja sredstva, te potpisivanja ugovora, slijedi faza provedbe projekta. Ugovor čine opći uvjeti, posebni uvjeti te projektna dokumentacija. Opći uvjeti nisu promjenjivi i sastoje se od općih odredbi koje su primjenjive na sve ugovore. To su odredbe koje se odnose na opće obveze, davanje informacija i izvještavanja, javnu nabavu, povjerljivost podataka, vidljivost projekta, itd. Posebni uvjeti ugovora su vrijednost ugovora, iznos sufinanciranja i drugi važni aspekti koji se odnose na provedbu konkretnog projekta, a pod projektnu dokumentaciju spadaju dokumenti koje je prijavitelj pripremio i prijavio na određeni natječaj te koji su odobreni u postupku dodjele sredstava (Vela, 2015: 128-131).

#### 5.4. Sudionici upravljanja rizicima projekta tijekom pripreme i provedbe projekta

U provedbi projekata mogu se pojaviti različiti sudionici. Akteri, odnosno sudionici su korisnik bespovratnih sredstava, koji je ujedno i koordinator te je odgovoran za cjelokupnu provedbu projekta i on treba osigurati da svi koji su uključeni u projekt poštuju ugovorne obveze. Projektni partneri su odgovorni za provedbu aktivnosti, radnih paketa prema planu i dinamici kako je navedeno u ugovoru o bespovratnim sredstvima i partnerskom sporazumu. Nadležno tijelo je nacionalno tijelo nadležno za pripremu i provođenje natječaja o dodjeli bespovratnih sredstava u okviru određenog operativnog programa. Na projektu se mogu pojaviti i podugovarači i suradnici, koje ne treba pomiješati s partnerima, već su oni uključeni u provedbu određenih ili dijela aktivnosti na projektu (Maletić, 2018: 257-259).

Kvalitetna provedba nekog projekta i mogućeg štetnog utjecaja rizičnih događaja uvelike ovisi o fazi pripreme projekta. Za dobru pripremu EU sufinanciranih projekata važno je nekoliko stvari. Potencijalni korisnici često prvo traže što se sve može financirati iz fondova EU-a pa tek onda osmišljavaju svoje projekte. Najvažnije je imati viziju i strategiju razvoja ustanove, institucije, poduzeća, lokalne jedinice i sl. te osmišljene aktivnosti i projekte kojima se vizija i strategija razvoja kao i postavljeni ciljevi žele realizirati. Nakon toga se za realizaciju aktivnosti i projekata pronalaze mogući izvori financiranja. Projekti koji proizlaze iz potreba ispunjavanja ciljeva razvoja korisnika u pravilu su projekti koji ostvaruju najbolje rezultate i imaju najmanje problema u provedbi. Nadalje, tijekom osmišljavanja strategije razvoja, ciljeva, aktivnosti i projekata važno je napraviti samoprocjenu vlastitih kapaciteta za pripremu i provedbu projekata te plan temeljiti na realnim i ostvarivim mogućnostima. Nakon što se na temelju samoprocjene ocijeni može li se kadrovski, financijski i administrativno odgovoriti svim zahtjevima uspješne provedbe projekta, potrebno je napraviti provjeru zadovoljavanja uvjeta natječaja. Prilikom prijave projekta i njegove komplementarnosti sa strategijama i ciljevima na EU i nacionalnoj razini važnije je postojanje manjeg broja prioriteta koji će u što većoj mjeri biti relevantni u odnosu na prethodno spomenute strategije. Također, neovisno o kvaliteti projektnih aktivnosti projekt ne može zadovoljiti potrebe dionika ako nije napravljena ozbiljna analiza postojećeg stanja. Loša analiza dionika, problema i ciljeva može donijeti puno problema, odnosno izvora i pojavu rizičnih događaja tijekom provedbe projekta. I u konačnici, tiče se administracije, ali je i ona vrlo bitan faktor prilikom pripreme i provedbe EU projekata, potrebno je pravilno popuniti prijavni obrazac. Iako zvuči banalno, projekti sufinancirani iz sredstava EU-a većinom su prilično zahtjevni po pitanju administracije i pripreme

dokumentacije (u pripremi i provedbi projekta), te zahtijevaju visoku razinu kvalitete i održivosti projektnih rezultata (Maletić, 2018: 249-256).

Nakon potpisivanja ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava potrebno je uspostaviti upravljačke strukture projekta. Kako bi projekt ispunio pretpostavke za uspješnu provedbu, nužna je koordinacija i uključenost financijskog odjela institucije korisnika u sustav provedbe projekta. Već na samom početku provedbe EU sufinanciranog projekta potrebno je organizirati sastanak svih projektnih partnera i jasno raspodijeliti uloge i odgovornosti, te zatim izraditi plan aktivnosti, kao i plan nabave i plan izvještavanja. Najvažnije je proučiti ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava i provedbeni priručnik. Ako se prijavitelj na projektu, kao korisnik bespovratnih sredstava ne pridržava bilo kojeg od navedenih pravila povezanih s načinom raspolaganja EU-a bilo kakvo odstupanje od ugovorenih pravila može voditi prema neprihvaćanju sufinanciranja troškova. Također je potrebno uspostaviti nadzor nad provedbom projekta, koji može biti interni i eksterni kako bi se osigurala uspješna provedba i okončanje projekta. Zbog svega prethodno navedenog, na samom početku provedbe projekta bitno je imati jasno definirane alate za praćenje provedbe projekta: partnerski sporazum, plan nabave projekta, detaljan plan provedbe aktivnosti, plan izvještavanja i plan zahtjeva za nadoknadom sredstava te komunikacijski plan. Svi dionici projekta trebaju biti upoznati s tim dokumentima kako bi se znali konkretni ciljevi, aktivnosti i indikatori uspješnosti projekta. (Maletić, 2014: 113-117).

Opće obveze korisnika jesu pomno i učinkovito provođenje projekta u skladu s dobrom poslovnom praksom. Korisnik također mora angažirati sve resurse koji su mu potrebni za provedbu projekta i postizanje ciljeva navedenih u projektnoj dokumentaciji. Jednako tako, projekt mora biti proveden u skladu s nacionalnim zakonodavstvom. To znači da aktivnosti koje provodi moraju biti utemeljene na zakonu i usklađene sa zakonima, a sva plaćanja moraju biti usklađena s računovodstvenim i financijskim propisima. Projekti koji se financiraju sredstvima iz EU fondova veliku količinu pozornosti posvećuju horizontalnim pitanjima kao što su okoliš, dobro upravljanje i jednake mogućnosti. U tom smislu obveze su korisnika da tijekom provedbe projekta spriječi diskriminaciju bilo kojeg oblika, posebice onu na temelju vjere, rase, spola, i drugih oblika, a mora pridonositi i zaštititi okoliša. Prilikom provedbe projekta korisnik mora voditi brigu o tome kako opravdati troškove u projektu, kako pravilno provesti postupke javne nabave, koje izvještaje treba dostavljati i kada te kako mijenjati proračun ako su potrebne njegove promjene (Vela, 2015: 128-135).

Prilikom provedbe projektnih aktivnosti javlja se potreba za sklapanjem ugovora s različitim pravnim i fizičkim osobama na tržištu kako bi se nabavila roba, izvršili radovi ili pružile usluge. U tom procesu potrebno je provesti mjere kojima se osigurava transparentan postupak dodjele ugovora. Dodjela ugovora, a to su ugovori koji su financirani javnim novcem, mora biti u skladu s načelima Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU). Osnovna načela iz tog ugovora su načelo slobode kretanja robe, načelo slobode poslovnog nastana i načelo slobode pružanja usluga. Načela koja proizlaze iz osnovnih načela, a odnose se na okvir javne nabave su načelo tržišnog natjecanja, načelo jednakog tretmana, načelo zabrane diskriminacije, načelo transparentnosti, načelo uzajamnog priznavanja i načelo proporcionalnosti. Osim navedenih načela, prilikom provođenja postupaka javne nabave naručitelj posebno mora paziti na segment sukoba interesa i poduzeti prikladne mjere da učinkovito spriječi, prepozna i ukloni sukobe interesa koji proizlaze iz provedbe postupka nabave kako bi se izbjeglo ikakvo narušavanje tržišnog natjecanja te se osiguralo jednako postupanje prema svim gospodarskim subjektima. Postupak javne nabave podrazumijeva istraživanje tržišta, dokumentaciju za nabavu, odabir postupka, rokove, prethodno savjetovanje, objavu postupka javne nabave, zaprimanje ponuda, sastavljanje zapisnika, odabir ponuditelja, ugovaranje i praćenje izvršenja ugovora. Neke od najčešćih grešaka koje se događaju tijekom provođenja postupka javne nabave, koje su rizične po uspješnost provođenja i okončanja projekta su: dokumentacija za nabavu ne sadrži sve najvažnije elemente propisane zakonom ili programskim pravilima, dokumentacija ne sadrži jasne kriterije za sudjelovanje, postavljanje prezahtjevnih kriterija, kriteriji za odabir ponude favoriziraju točno određene ponuditelje, prekratki rokovi, nije primijenjen postupak ocjenjivanja ponuda kako je opisano u dokumentaciji za nabavu, omogućena je izmjena ponude u fazi ocjenjivanja ponude, odabrana ponuda nije u skladu s onim što je traženo, povjerenstvo ili naručitelj nalaze se u sukobu interesa s odabranim ponuditeljem, ugovor je značajno izmijenjen u odnosu na traženo i opisano u dokumentaciji za nabavu, izmjene ugovora mijenjaju odredbe dokumentacije o nabavi i dovode u nepovoljan položaj ostale ponuditelje, sklapanje dodataka ugovoru koji nisu u skladu s provedenim postupkom nabave, općenito nepraćenje izvršenja ugovora i mnoge druge (Maletić, 2018: 265-285).

Programska, odnosno natječajna dokumentacija između ostaloga definira i prihvatljivost troškova. Sam ugovor kojeg korisnik potpisuje s nadležnim tijelom najmjerodavniji je dokument koji detaljno definira prihvatljivost troškova. Prihvatljivi su samo stvarno nastali troškovi koji zadovoljavaju sljedeće kriterije: nastali su tijekom implementacije

projekta, s izuzećem troškova povezanih sa završnim izvješćima, verifikacijom troškova i evaluacijom projekta, predviđeni su proračunom, nužni su za provedbu aktivnosti, stvarni su i provjerljivi, tj. mogu se vidjeti iz poslovnih knjiga korisnika i određeni su u skladu s važećim računovodstvenim standardima države korisnika, opravdani su i u skladu sa zahtjevima dobrog financijskog upravljanja, predloženi su i odobreni u proračunu projekta, potkrijepljeni su izvornim dokumentima i registrirani su u trenutku nastanka, a ne kada su zaista plaćeni. Pri ocjeni prihvatljivosti troškova, nadležno tijelo uzima u obzir provođenje projektnih aktivnosti i udovoljava li njihova provedba definiranim kriterijima prihvatljivosti. Najčešće nepravilnosti i izvori rizika i njihova utjecaja na uspješno okončanje projekta su nepoštivanje propisanog postotka, uključivanje u direktne troškove drugih troškova, koji nisu bili predviđeni, uključivanje troškova u direktne troškove, iako su pokriveni postotkom za direktne troškove, deklarirani iznosi nisu u skladu sa stvarnim rezultatima, neizvršenje apsolutno svih aktivnosti predviđenih projektom i neizvršenje povrata već uplaćenih sredstava u slučaju kad završno izvješće nije odobreno (Maletić, 2014: 125-141).

#### 5.5. Praćenje i izvještavanje u upravljanju rizicima

Također, jedno od važnijih obilježja provedbe projekta jest osiguranje javnosti, odnosno vidljivosti financiranja sredstvima iz fondova EU-a u javnosti, stoga je obveza korisnika da poduzme mjere potrebne za objavljivanje činjenice da EU sufinancira određeni projekt. EU je donijela posebnu provedbenu uredbu koja se odnosi na pravila vidljivosti, a koordinacijsko tijelo je donijelo posebna pravila kojih se korisnici trebaju pridržavati. Poštovanje pravila vidljivosti jedno je od najvažnijih pravila provedbe projekta. Oni projekti i materijali u kojih korisnik nije poštovao to pravilo neće moći osigurati prihvatljivost tog specifičnog izdatka (Vela, 2015: 129-130). Još jedna obveza bitna za korisnika financijskih sredstava je izvještavanje. Kako bi se mogao pratiti napredak postignut u ostvarivanju ciljeva Unije, kao i zadaće pojedinih fondova u skladu s njihovim ciljevima koji se temelje na ugovorima, države članice podnose izvješća o napretku provedbe svojih sporazuma o partnerstvu. Za pripremu spomenutih izvješća potrebno je prikupiti podatke o provedbi svakog pojedinog projekta, iz čega proizlazi obveza korisnika za izvještavanjem nadležnih tijela u sustavu upravljanja i provedbe programa EU-a. Obveza izvještavanja ugovorna je obveza korisnika. Izvještavanje ide od korisnika prema nadležnom tijelu, neovisno o tome sudjeluju li na projektu i partnerske institucije. U tom slučaju, vodeći partner od svih ostalih partnera prikuplja svu potrebnu dokumentaciju i objedinjeno izvješće dostavlja nadležnom

provedbenom tijelu. Kako bi se izradila kvalitetna izvješća uvijek treba slijediti upute iz obrasca, opisati sve aktivnosti, sva postignuća opisati objektivno i sažeto, nabrojati sve aktivnosti, te je također važno opisati iskustvo i stečena znanja.

U konačnici, osim brojnih posjeta projektu tijekom njegove provedbe od strane tijela nadležnih u sustavu upravljanja programima i projektima EU, bilo da je riječ o tijelima na nacionalnoj razini ili EU razini sam korisnik sredstava u okviru projekta i prije dostave završnog izvješća i kompletne popratne dokumentacije nadležnim tijelima, može obaviti reviziju projekta. Revizorsko izvješće, kada je potrebno i dio je projektne dokumentacije, služi kao potvrda korisniku odnosno naručitelju da je ovlaštenu revizorski subjekt, koji je proveo reviziju projekta provjerio svu popratnu dokumentaciju projekta, te kao takvo služi kao podloga pri izračunu ukupnih prihvatljivih troškova. Zbog toga je kvaliteta ovih izvješća za čitav sustav upravljanja EU fondovima izuzetno važna (Maletić, 2016: 417-419). Pored revizije se uporedo provodi i vrednovanje projekta, a prije pisanja završnog izvješća, i ono se provodi nakon završetka provedbe. Vrednovanje, odnosno evaluacija projekta jest vanjska nezavisna procjena o tome je li projekt postigao zadane ciljeve i rezultate. Provodi se uporabom specifične metodologije u kojoj se na početku proučava projektna dokumentacija da bi se utvrdilo što su projektni ciljevi i rezultati te koje su ugovorne obveze korisnika. Nakon toga se priprema metodologija kojom će se provjeriti postignuća. Rezultat tog posla je evaluacijski izvještaj koji sadržava mišljenje stručnjaka o tome jesu li postignuti ciljevi i rezultati projekta te preporuke za poboljšanja koja se mogu uvesti u budućim projektima (Vela 2015: 148).

Što se tiče EU projekata načešće pogreške se događaju u postupcima javne nabave te u nepoštivanju ugovornih obveza partnera, a koji vode ka neuspjehu u provedbi projekta i ostvarivanju projektnih ciljeva. U tom smislu zanimljivo je istraživanje vezano uz rizike i pogreške malih i srednjih poduzeća u procesima provedbe EU projekata. Rezultati provedenog istraživanja upućuju na nedovoljno poznavanje metodologije financijskog praćenja provedbe projekta. Svega 8% ispitanika je u potpunosti upoznato s metodologijom, djelomično njih 54% dok je njih 38% nedovoljno upoznato. Što se tiče uspješne provedbe EU projekata financiranih iz ESI fondova u Hrvatskoj prepreke u procesima prijave i provedbe EU projekata su prema učestalosti sljedeće: nepoznavanje pravila provedbe javne nabave u okviru provedbe projekta, nedovoljno poznavanje pravila o provedbi projekta, nepoznavanja pravilnog računovodstvenog evidentiranja i financijskog praćenja provedbe projekata, nedovoljni kapaciteti financijskih

djelatnika korisnika sredstava, složenost postupaka u provedbi projekata, nedovoljni kadrovski kapaciteti djelatnika javne nabave i nedovoljni kapaciteti voditelja projekata u malim i srednjim poduzećima. Najsloženiji dio provedbe projekta je provedba postupka javne nabave te financijsko praćenje projekta, dok su osiguranje promidžbe i vidljivosti najjednostavniji dijelovi u procesu provedbe projekta. Među najvećim pogreškama koje korisnici sredstava čine, putem istraživanja se došlo do sljedećeg: loše vremensko planiranje projekata, loše računovodstveno evidentiranje projekata, premalo timskog rada, loša koordinacija projektnih partnera, umiješanost politike u provedbu projekta, olako shvaćanje projekta i projektnih aktivnosti, loše planiranje, nepridržavanje ugovornih odredbi, itd. U skladu sa svim prethodno navedenim, preporuke kojima bi se povećala uspješnost provedbe projekata su edukacije o javnoj nabavi, računovodstvu i provedbi projekata, više komunikacije s ugovornim tijelom, detaljno proučavanje ugovora o dodjeli sredstava, više timskog rada i stručnih djelatnika u timu, angažman adekvatnih osoba, angažiranje konzultanata i savjetnika (Delić, Dumančić, 2021: 39-45).

## **6. Zaključak**

Iako je znanstveno proučavanje menadžmenta započelo tek relativno nedavno, menadžment zapravo postoji još od vremena kada je bilo potrebno udruživanje više ljudi da se neki zadatak obavi. Za uspješno obavljanje nekog zadatka gdje je uključeno više ljudi menadžment se nameće kao logična potreba i instrument, jer bez obzira da li se radi o nekom velikom ili malom projektu ključna je podjela zadataka, te da svatko što bolje odradi svoj dio zadatka. Svi veliki pothvati kroz povijest, od gradnje piramida, kineskog zida, vojnih pohoda, gradnje željeznica, Manhattan Projecta (tajnog projekta američke vlade izrade prve atomske bombe) i mnogih drugih ne bi bili realizirani da nije bilo menadžmenta, odnosno rukovođenja i delegiranja zadataka. Zanimljiva je činjenica upravo to da se sa sustavnim proučavanjem menadžmenta započelo tek nedavno, ali je on primjenjivan kroz cijelu čovjekovu povijest. Ljudi su od najstarijih razdoblja razumjeli potrebu raspodjele i delegiranja zadataka. U tom smislu, moglo bi se reći da je menadžment usađen u ljudsku narav. Postoji više vrsta menadžmenta, no nama je u ovom slučaju najrelevantniji projektni menadžment. Najvažniji zadatak projektnog menadžmenta je upravljanje projektima, odnosno njihova priprema, provođenje i uspješno finaliziranje te isporučivanje rezultata. Projekti su jedinstveni,

kompleksni i ograničeni u smislu resursa. Njihovo postojanje je određeno specifičnim ciljem kojeg trebaju ispuniti. Iako su projekti privremeni, ukoliko su uspješno provedeni, oni proizvode dugoročne rezultate. Nadalje, bez obzira na to što su jedinstveni, oni se pojavljuju unutar tzv. projektne okoline, koja ima značajan utjecaj na njihovu uspješnost. Zbog toga je vrlo bitno da se za izvršavanje zadaća na projektu odaberu pravi ljudi, s potrebnim vještinama i znanjem, te da se ti ljudi poistovjete s vizijom, misijom i ciljevima projekta. Ukoliko se pogledaju EU projekti, oni su specifični po svom institucionalnom okviru. Taj institucionalni okvir, pored toga, što ih jasno ograničava i definira može predstavljati i dodatan izvor rizika, jer nameće dodatna pravila koja su kompleksna i zahtijevaju dodatnu razinu znanja i umijeća. Upravo u tome je i vidljiva jedna od razlika EU projekata i ostalih projekata. EU projekte ne određuje u potpunosti tržište, u čemu se vidi i značaj političkog okruženja kod EU projekata. Javne politike i EU i država članica su temelj za određivanje budućih EU projekata, dok EU fondovi služe kao financijski instrumenti za postizanje određenih ciljeva. Najslikovitiji primjer za to može biti cilj EU da Europa do 2050. godine bude energetska i klimatski neutralan kontinent te ostvari ciljeve digitalne i zelene tranzicije, društava i poduzeća. Budući da EU projekti i fondovi služe nekoj „višoj svrsi“ vrlo je bitno za njihove korisnike da imaju jasno određenu viziju i ciljeve koje žele postići, tj. da im ciljevi budu u skladu s javnim politikama EU i država članica, jer je to jedan od preduvjeta njihove uspješnosti. Nepostojanje takve vizije i ciljeva je jedan od izvora rizičnosti, odnosno neuspješnog provođenja projekata. Kao i kod svih ostalih projekata i kod EU projekata je rizičnost jedna od temeljnih karakteristika. Zbog toga je vrlo važno upravljanje projektom rizikom. Rizik se može pojaviti tijekom pripreme i provedbe projekata, a vjerojatnost njegove pojave, ovisi o financijskim, vremenskim i ljudskim resursima, ali i o razini pripremljenosti tijekom početne faze projekta. Zbog toga je kod EU projekata vrlo bitna priprema projekata, kako bi provedba bila uspješna. Izvori rizika na EU projektima su vezani uz javnu nabavu, prihvatljivost troškova, promidžbu i vidljivost, izvještavanje, reviziju, sudjelovanje mnogih dionika na projektu, dugoročnost određenih postupaka, te administrativnu i institucionalnu preopterećenost, ali i nerijetko neznanje samih korisnika sredstava iz EU fondova. Iz svega navedenog može se zaključiti, kako su rizici neizbježni i dok god postoje projekti, postojat će i vjerojatnost njihova pojavljivanja. Ipak, ta vjerojatnost se može umanjiti na način da se sami korisnici EU sredstava detaljno informiraju o svemu što im je potrebno za provedbu EU projekata i osiguraju sebi što je moguće više potrebnih resursa, ali također i na institucionalnoj razini u smislu održavanja edukacija, informiranja i administrativnog rasterećenja – prije svega na razini EU, pa tek onda i država članica.



## 7. Literatura

- Bešker, M. (2009) *Sustav upravljanja organizacijom*. Zagreb: Oskar.
- Bošnjak, N. (2018) *EU fondovi i projektni ciklus za apsolutne početnike*. Zagreb: Geologika Regulus.
- Buble, M. (2010) *Projektni menadžment*. Dugopolje: Minerva – Visoka poslovna škola.
- Delić, A. i Dumančić, I. (2021) Rizici i pogreške malih i srednjih poduzeća u procesima provedbe EU projekata. *Obrazovanje za poduzetništvo – E4E* 11(1): 39-47.
- Dujanić, M. (2010) *Projektni menadžment*. Rijeka: Veleučilište u Rijeci.
- Dujanić, M. (2007) *Menadžment: udžbenik za specijalistički*. Rijeka: Veleučilište u Rijeci.
- Hauc, A. (2007) *Projektni menadžment i projektno poslovanje*. Zagreb: M.E.P. Consult.
- Horine, G. M. (2009) *Vodič za upravljanje projektima: od početka do kraja*. Zagreb: DVA I DVA
- Maletić, I. (2014) *Upravljanje EU projektima*. Zagreb: TIM4PIN.
- Maletić, I. (2016) *EU projekti: od ideje do realizacije: praktično, primjenjivo, sveobuhvatno*. Zagreb: TIM4PIN.
- Maletić, I. (2018) *Moj EU projekt – priručnik za pripremu i provedbu EU projekata*. Zagreb: TIM4PIN.
- Omazić, M. A. i Baljkas, S. (2005) *Projektni menadžment*. Zagreb: Sinergija nakladništvo
- Omondi, R., Munevar, J., Piparo Liljegren, C. L, Nappini, F., Soeltenfuss, J. (2005) *Vodič kroz fondove Europske unije: pristup najvećem europskom donatoru*. Zagreb: Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva.
- PMI *Vodič kroz znanje o upravljanju projektima - Vodič kroz PMBOK*, (2011) Četvrto izdanje. Zagreb: Mate d.o.o.
- Radujković, M. (2012) *Planiranje i kontrola projekata*. Zagreb: Sveučilište u Zagrebu, Građevinski fakultet.
- Sikavica, P. i Bahtijarević – Šiber, F. (2004) *Menadžment. Teorija menadžmenta i veliko empirijsko istraživanje u Hrvatskoj*. Zagreb: Masmedia
- Tufekčić, M., Tufekčić, Ž. (2013) *EU politike i fondovi 2014-2020*. Zagreb: Plavi partner d.o.o.

Vela, A. (2015). *Menadžment ESI fondova*. Zagreb: Školska knjiga.

Zekić, Z. (2010) *Projektni menadžment*. Rijeka: Ekonomski fakultet u Rijeci.

## 8. Sažetak

Rad analizira rizike na EU sufinanciranim projektima. EU projekti, a i projekti uopćeno su predmet izučavanja menadžmenta i projektnog menadžmenta koje ćemo proći u prvome dijelu rada. Iako je višeznačan menadžment u hrvatskome možemo poistovjetiti s upravljanjem i rukovođenjem budući da je svrha menadžmenta da se upravlja, vremenom, financijama, ljudima, itd. Vrijeme, financije, ljudi i resursi su čimbenici koji definiraju projekte, koje ćemo obraditi u drugome dijelu rada. Pored već spomenutih resursa, kada govorimo o EU projektima, imamo još i dodatno ograničenje u institucionalnom smislu na europskoj, ali i nacionalnoj razini. Zbog toga je provedba EU projekata još zahtjevnija i podložnija pojavljivanju rizika, koje je ipak moguće nadvladati temeljnom pripremom i vještim i kvalitetnim upravljanjem provedbom projekta.

**Ključne riječi:** menadžment, projekti, EU projekti, rizik, priprema, provedba.

## Abstract

The paper analyzes the risks of EU co-financed projects. EU projects, and projects in general, are the subject of the study of management and project management, which we will cover in the first part of the paper. Although management is ambiguous in Croatian, we can identify it with managing and leadership, since the purpose of management is to manage time, finances, people, etc. Time, finances, people and resources are the factors that define projects, which we will deal with in the second part of the paper. In addition to the already mentioned resources, when we talk about EU projects, we also have an additional limitation in the institutional sense at the European and national level. Because of this, the implementation of EU projects is even more demanding and more susceptible to the appearance of risks, which can nevertheless be overcome with fundamental preparation and skilled and high-quality management of project implementation.

**Key words:** management, projects, EU projects, risk, preparation, implementation.