

# Europski socijalni fond i politika zapošljavanja u Hrvatskoj

---

Žiger, Emma

Master's thesis / Diplomski rad

2024

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:114:435113>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-24**



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

Emma Žiger

**EUROPSKI SOCIJALNI FOND I POLITIKA  
ZAPOŠLJAVANJA U HRVATSKOJ**

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2024.

Sveučilište u Zagrebu  
Fakultet političkih znanosti  
Diplomski studij politologije

**EUROPSKI SOCIJALNI FOND I POLITIKA  
ZAPOŠLJAVANJA U HRVATSKOJ**

DIPLOMSKI RAD

Mentor: prof.dr.sc. Zdravko Petak

Studentica: Emma Žiger

Zagreb, rujan 2024.

## Izjava o autorstvu

Izjavljujem da sam diplomski rad *Europski socijalni fond i politika zapošljavanja u Hrvatskoj*, koji sam predala na ocjenu mentoru prof. dr. sc. Zdravku Petaku, napisala 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 stekla ECTS bodove. Nadalje, izjavljujem da sam u radu poštivala etička pravila znanstvenog i akademskog rada, a posebno članke 16-19. Etičkoga kodeksa Sveučilišta u Zagrebu.

Emma Žiger

# SADRŽAJ

1. UVOD.....	1
2. KONCEPTUALNI OKVIR: EUROPEIZACIJA SOCIJALNE POLITIKE I RAZVOJ EUROPSKOG SOCIJALNOG FONDA.....	3
3. EUROPSKI SOCIJALNI FOND U HRVATSKOJ .....	7
4. POLITIKA ZAPOŠLJAVANJA .....	11
5. APSORPCIJSKI KAPACITET.....	15
6. STRATEGIJA EUROPA 2020 .....	18
7. METODOLOGIJA .....	20
7.1 Odabir podataka.....	21
7.2. Prikupljanje i obrada podataka.....	22
8. NALAZI ISTRAŽIVANJA .....	25
8.1. Relevantnost .....	25
8.1.1. Privatni sektor i civilno društvo .....	25
8.1.2. Pravni i regulatorni okvir .....	26
8.2. Učinkovitost.....	27
8.2.1. Strateško planiranje .....	27
8.2.2. Procesi i procedure.....	28
8.2.3. Ljudski resursi .....	29
8.2.4. Obuhvatnost .....	30
8.3. Djelotvornost .....	31
8.3.1. Dostupna financijska sredstva.....	31
8.3.2. Sustavi i mjere za praćenje rezultata.....	32
8.3.3. Rad institucija.....	33
8.4. Učinak .....	34
8.4.1. Održivost.....	34

9. ZAKLJUČAK .....	36
10. LITERATURA.....	38
11. SAŽETAK .....	43

## **POPIS TABLICA**

Tablica 1. Struktura institucija nadležnih za provedbu ESF-a.....	8
Tablica 2. Plan kodiranja .....	23
Tablica 3. Primjer tematske analize .....	24

## **POPIS SLIKA**

Slika 1. Struktura raspodjele sredstva Operativnog programa učinkoviti ljudski potencijali za razdoblje 2014.-2020.....	10
---	----

## 1. UVOD

Europski fondovi su postali temeljni instrument financiranja programa hrvatskih javnih politika. U tom pogledu osobito se ističe politika zapošljavanja te se Hrvatska već više od desetljeća oslanja na financijsku pomoć Europske unije (EU). Prije nego što je Hrvatska postala punopravna članica EU na raspolaganju je imala sredstva pretpristupne pomoći. Kroz niz godina korištenja fondova, sustav korištenja i implementacije se sustavno razvijao. Samim time korištenje fondova je utjecalo na razvoj hrvatske ekonomije i gospodarstva. Na području politike zapošljavanja, Europski socijalni fond (ESF) poslužio je kao temelj razvoja aktivne politike zapošljavanja. Međutim, korištenje ESF-a u području politike zapošljavanja nije uvijek efektivno. Razlog tome je kapacitet apsorpcije, koji može varirati ovisno o raznim čimbenicima.

Istraživačko pitanje, na koje se nastoji pružiti odgovor u radu glasi: „Koji faktori utječu na apsorpcijski kapacitet Europskog socijalnog fonda u Hrvatskoj?“. Cilj istraživanja je temeljem prikupljenih podataka dati kritički osvrt i pružiti odgovor na istraživačko pitanje. Područje istraživanja apsorpcije u Hrvatskoj je izrazito manjkavo, ne samo u pogledu politike zapošljavanja i Europskog socijalnog fonda, budući da se fenomen apsorpcije nije smatrao dovoljno važnim i prioritetnim za proučavanje. No to ne znači da ne postoji potreba za istraživanjem tog pitanja. Više istraživačkih radova na temu apsorpcije, pridonijelo bi poboljšanju svih čimbenika koji utječu na kapacitet privlačenja europskih sredstava, koji će se u radu prepoznati kao prepreke apsorpcijskog kapaciteta.

Prilikom istraživanja apsorpcijskog kapaciteta, predmet istraživanja u ovome radu nisu korisnici, već provedbena tijela. Razlog tome je ponajviše što su provedbena tijela nadležna za raspodjelu sredstava te koordinaciju i praćenje projekata u okviru politike zapošljavanja. Drugim riječima, imaju važnu ulogu u implementaciji zadanih ciljeva. Samim time raspoložu širokim opsegom informacija, koje su relevantne za područje istraživanja. Kada bi se uzeli u obzir samo korisnici sredstava, postoji mogućnost prevelike subjektivnosti pojedinaca. Također, razlog spomenutoj usmjerenosti rada je i nedovoljno znanje korisnika o samom procesu temeljem kojeg funkcionira poticanje njihova zapošljavanja.

U radu će se prvo prikazati povijest djelovanja i značenje Europskog socijalnog fonda te će se prikazati proces razvoja fonda te socijalne politike EU, u kojoj su sadržani temelji politike zapošljavanja. U nastavku se proučava ESF u Hrvatskoj, način njegova djelovanja te razina nadležnosti pojedinih institucija. Nastavno na to prikazuje se djelovanje i funkcioniranje



politike zapošljavanja u Hrvatskoj. Nakon toga se objašnjava važnost i značenje apsorpcijskog kapaciteta. Na kraju teorijsko-konceptualnog dijela rada prikazuje se djelovanje strategije *Europa 2020* te važnost njezinog djelovanja u okviru politike zapošljavanja. Metodologija označava početak istraživačkog dijela rada, u kojem će se objasniti temeljne značajke korištene metodologije te način odabira, analize, prikupljanja te obrade podataka. Nastavno na to pružaju se nalazi istraživanja, koji prikazuju podatke dobivene provođenjem metodologije. Na kraju se planira dati osvrt na nalaze koji su dobiveni tematskom analizom.

## **2. KONCEPTUALNI OKVIR: EUROPEIZACIJA SOCIJALNE POLITIKE I RAZVOJ EUROPSKOG SOCIJALNOG FONDA**

Europski socijalni fond je strukturni instrument kohezijske politike Europske unije, uz Europski fond za regionalni razvoj i Kohezijski fond. Kohezijska politika EU za razdoblje 2021-2027. financira se iz Europskog fonda za regionalni razvoj, Kohezijskog fonda, Europskog socijalnog fonda plus te Fonda za pravednu tranziciju (razvoj.gov.hr, 2024). Navedeni fondovi, poznati pod zajedničkim imenom Europski strukturni i investicijski (ESI) fondovi, postali su dostupni Hrvatskoj pristupanjem u EU. ESF pruža potporu svim državama članicama EU te se ponajviše fokusira na mlade i njihovo olakšano promicanje na tržištu rada. „Osnovan je 1957. godine kao alat za razvoj ljudskih potencijala i poboljšanje funkcioniranja tržišta rada“ (Dalić i dr., 2007: 52). Na službenim stranicama Europske Komisije, ESF je definiran kao primarni instrument EU za ulaganje u ljude (european-social-fund-plus.ec.europa.eu, 2024). Osim što je prvotni cilj bio osiguravanje visoke razine zaposlenosti, usmjeravala se pozornost na ravnopravnost između muškaraca i žena.

U svojim počecima, fond je primarno služio kao instrument strukovnog osposobljavanja, a ne instrument specifičnih politika, poput politike zapošljavanja. Međutim smatra se najstarijim instrumentom EU za suočavanje s izazovima koje pruža tržište rada te za poboljšanje integracije tržišta rada (Brine, 2004). Gledajući širu sliku, važnost fonda ističe se u oblikovanju politika, preraspodjeli resursa te zauzimanju važne političke uloge u procesu integracije i europeizacije. Pravna osnova fonda sadržana je u Rimskom ugovoru, a službeno je postao uporaban 1960. godine, kada je uspostavljen člankom 123 Rimskog ugovora (Brine, 2004: 779).

Države članice ne mogu na svoju ruku sastavljati planove, bez usuglašavanja i definiranja prioriteta stanja s Europskom Komisijom. Na taj način fond dobiva dodatnu snagu te su ciljevi i prioriteti za koje se fond zalaže strogo obvezujući, s obzirom da se provodi nadzor od strane Komisije. Može se reći da je djelotvornost fonda u smislu gospodarskog rasta iznimno ograničena, s obzirom da on ne ovisi samo o količini dobivenih financijskih sredstava, već o načinu korištenja sredstava, političkom utjecaju i stabilnosti zemlje te sposobnosti lokalne samouprave da iskoristi sredstva za planirane reforme. Međutim funkcija fonda da održava političku stabilnost unije svih ovih godina je korektno ispunjavana. U programskom razdoblju od 2014. do 2020. godine, država koja je vodeća u količini dobivenih sredstava iz fonda je Italija, a slijede ju Poljska i Španjolska. Hrvatska spada među države koje imaju najveću

količinu dobivenih sredstava po glavi stanovnika, 528 eura po stanovniku (Fusaro i Scandurra, 2023: 2).

„Od 2014. do 2020. godine ukupan proračun ESF-a iznosio je približno 80 milijardi eura, a Republici Hrvatskoj u sedmogodišnjem razdoblju bilo je na raspolaganju 1,516 milijardi eura“ (Begić i dr., 2022: 176). Valja napomenuti kako ESF nije jedini izvor sredstava pri postizanju spomenutih ciljeva, već služi za povećanje dostupnih sredstva na području obrazovanja, zapošljavanja te socijalne inkluzije. Primarna funkcija ESF-a je povećanje mogućnosti zapošljavanja građana, povećanje stope zapošljivosti te poboljšanje položaja ranjivih skupina u društvu (Tufekčić i Tufekčić, 2013: 168). Drugim riječima ESF se usmjerava na smanjenje siromaštva te samim time na postizanje ciljeva EU, koji su usmjereni na jačanje kohezije. Mogućnost korištenja sredstava iz ESF-a je Hrvatskoj otvorila put za podupiranje i jačanje socijalne ekonomije. Glavna područja u Hrvatskoj na koje je usmjeren ESF su obrazovanje, zapošljavanje i povećanje socijalne inkluzije. Može se reći da se sredstvima iz ESF-a prvenstveno žele postići elementi europeizacije, koji nisu usvojeni Lisabonskim procesom i Europom 2020. Zakašnjela europeizacija, može se povezati sa specifičnom tranzicijom (Stubbs i Zrinščak, 2012: 273).

ESF je doživio ukupno šest reformi, a svaka je provedena u skladu s raspravama o daljnjem razvoju politika EU, naglašavajući odnos suradnje između Europske komisije i zemalja članica. Promjene unutar fonda te analiza fonda odvijale su se na temelju javno objavljenih radova, poput ugovora, odluka te propisa (Brine, 2004: 779-781). Prva reforma fonda, bila je 1971. godine, kada je započeo postupak pretvaranja fonda u djelotvorniji instrument politike zapošljavanja. Time se uspostavlja termin opće europske strategije te odgovornost država članica u okviru svojih tržišta rada. Dolaskom nove reforme, proračun fonda je znatno narastao te je premašio ukupni proračun u prethodnih 12 godina fonda. Jedan od najvažnijih čimbenika koji je donesen, odnosio se na sustav prioriteta i smjernice, koji je odredio ciljne skupine, na koje će se bazirati fond i kojima će biti dodijeljena financijska sredstva (Brine, 2002: 15, 30).

Druga značajna reforma ESF-a, bila je 1977. godine te je pridonijela jačanju nadležnosti Europske komisije te potičući upravljanje i suradnju s državama članicama. Isto tako, financijska sredstva usmjerena su prema slabije razvijenim i bogatim državama, poput Irske (Brine, 2004: 781, 782). Reformom iz 1983. godine predstavljeni su ciljevi „prioriteta 1“, koji uključuje pristup financijskim resursima najsiromašnijih i najmanje razvijenih regija. Na ovoj razini usuglašavanje nacionalnih vlada s Europskom Komisijom trebalo je biti tek djelomično

postignuto. Potonje se provodilo uvođenjem okvira podrške zajednici te sustavom partnerstva. Nakon toga je 1988. provedena reforma u cilju borbe protiv dugotrajne nezaposlenosti, stručne integracije mladih te naglašavanja socijalne kohezije između država članica EU. S obzirom da je to razdoblje bilo obilježeno naftnom krizom, demografskim promjenama te uvođenjem novih tehnologija, bilo je potrebno osmisliti nove mehanizme te razraditi njihovo djelovanje u okviru fonda.

Potom je uslijedila reforma iz 1993. godine koja je pridonijela redefiniranju ciljeva fonda te proširenju raspona preventivnih mjera. Preventivne mjere se odnose na sprječavanje faktora koji mogu dovesti do nezaposlenosti. Primjerice tu spada široko zastupljeno nisko obrazovanje, manjak društvenih vještina te manjak osobnih vještina općenito. Posljednja reforma provedena 1999. godine, obilježena je socijalnom kohezijom. Tom reformom se dozvoljava svim državama članicama da aktivno sudjeluju u sprječavanju nezaposlenosti. Dok je do tada navedeno bilo moguće samo državama članicama sa statusom „prioriteta 1“. Isto tako, fokus se nije odnosio samo na pojedince već na društvene grupe općenito, nastojalo se pokazati kojim grupama je potrebna dodatna pozornost u području zapošljavanja. Nadalje, raspodjela sredstava državama članicama prestaje biti podjednaka, već postaje prioritetnom. Stoga bogatije države članice dobivaju manje sredstava, a siromašnije više, što je kod pojedinih država članica, poput Velike Britanije, izazvalo nezadovoljstvo. Još jedan važan čimbenik je da od tada države članice trebaju donositi Nacionalne planove zapošljavanja za svako razdoblje te isti treba biti u dogovoru s Europskom Komisijom (Brine, 2004: 782, 783).

S druge strane, valja vidjeti i kako se kretao razvoj socijalne politike EU, s obzirom da su u njoj sadržani važni aspekti zapošljavanja. Prema Martinsen (2020) postoje četiri faze razvoja socijalne politike, koji se vezuju uz četiri načina stvaranja javnih politika (*policy modes*), odnosno taksonomiju koju je uspostavila britanska politologinja Hellen Wallace. Prva faza pokriva vremensko razdoblje od 1950. godine do kraja 1970-ih. U njoj se naglašava potreba za uspostavom i jačanjem zajedničke socijalne politike, kako bi se smanjile razlike među državama članicama na tom području. Druga faza označava nove početke pod regulatornim režimom te je pokrivala razdoblje od kasnih 1980-ih do ranih 1990-ih. Obilježila ju je uspostava direktiva i regulacija koje su se ticale radnih uvjeta, sigurnosti na radu i jednakosti spolova. Treća faza pokrivala je razdoblje od početka 1990-ih. Najveće postignuće u tom razdoblju bilo je usvajanje Povelje Europske zajednice o osnovnim pravima radnika. Također se putem Europske strategije zapošljavanja uvelo provođenje godišnjeg ciklusa koordinacije i praćenje nacionalnih politika zapošljavanja kao novi način upravljanja. Četvrta faza obilježena

je ekonomskom i financijskom krizom te je Europska komisija potrebu za uspostavu Europskog stupa socijalnih prava, koji je pokrenut 2016. godine. Cilj je bio stvoriti socijalnu politiku u politiziranoj sredini (Martinsen, 2020: 258-269).

Iz navedenog se može zaključiti da su se ESF i socijalna politika EU postupno razvijali, prateći identične faze napretka unutar EU. Socijalna politika EU morala je prilagoditi svoje smjernice vremenskim promjenama i ljudskim pravima, koja su u nekim državama članicama bila značajno zanemarena. Isto tako, ESF se tijekom svog razvoja sve više fokusirao na specifične ciljeve, usmjerene prema najsiromašnijim regijama i specifičnim skupinama.

### 3. EUROPSKI SOCIJALNI FOND U HRVATSKOJ

ESF se provodi u Hrvatskoj tijekom dva programska razdoblja. Trenutno je aktualna financijska perspektiva Učinkoviti ljudski potencijali, koja se odnosi na programsko razdoblje od 2021. do 2027. godine. Za ovo razdoblje predodređena su sredstva iz fonda u iznosu od 1,93 milijardi eura, dok ukupno raspoloživa sredstva iznose 2,26 milijardi eura, kada se ubroje državna sredstva (esf.hr, 2024). U okviru fonda (ESF), u Hrvatskoj je provedeno ukupno 1025 projekata, dok je u programskom razdoblju 2021.-2027. godine, u provedbi 274 projekta. Prije korištenja sredstava iz ESF-a, Hrvatskoj su bila dostupna sredstva iz Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA). IPA je predstavljao pretpristupni fond za razdoblje od 2007. do 2013. godine. Cilj tog instrumenta bio je pružiti pomoć zemljama kandidatkinjama te budućim kandidatkinjama u procesu postupnog usklađivanja s pravnom stečevinom EU, kao jedan od glavnih preduvjeta pristupanju. Program je sadržavao pet elemenata: pomoć u tranziciji i izgradnja institucija, prekogranična suradnja, regionalni razvoj, razvoj ljudskih potencijala te ruralni razvoj (Dalić i dr., 2007: 74).

Prije samog početka primanja sredstava od strane EU, potrebno je potpisati sporazum između Europske zajednice, država članica te buduće primateljice sredstava. Spomenuti sporazum je konkretno služio za promicanje suradnje te političke i institucionalne bliskosti zemalja jugoistočne Europe. Hrvatska je potpisala sporazum 2001. te je isti stupio na snagu 2005. godine. Stupanje sporazuma na snagu, značilo je službeni početak procesa pregovora o pristupanju Hrvatske u EU. Dogovor o financiranju programa između Europske komisije i zemlje primateljice sredstava postiže se sporazumom o financiranju. Osim samog dogovora, sporazum sadrži opis programa koji se planiraju financirati. Sporazum na formalni način obvezuje dvije strane da se pridržavaju propisanih obveza i mjera (Dalić i dr., 2007: 188).

Na nacionalnoj razini važno je istaknuti institucije koje su odgovorne za provedbu ESF-a (Tablica 1.). Na samom vrhu ističe se Ministarstvo financija (MFIN), zatim Ministarstvo mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike (MROSP) te Agencija za reviziju sustava provedbe programa Europske unije (ARPA). Funkcija Agencije je iznimno važna, s obzirom da se usmjerava na pravovaljanost provedbe i izradu godišnjih izvješća. Isto tako, u izravnoj je komunikaciji s EK. Između vrhovnih institucija, za provedbu su još nadležna posrednička tijela „razine 1“ i „razine 2“. U posrednička tijela „razine 1“ spadaju Ministarstvo znanosti i obrazovanja (MZO), Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske (UZUVRH), Ministarstvo zdravstva (MIZ), Ministarstvo kulture i medija (MKM) te Ministarstvo turizma i sporta (MINTS). S druge strane, u posrednička tijela „razine 2“ spadaju Hrvatski zavod za

zapošljavanje (HZZ), Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih (ASOO) te Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva (NZRCD) (esf.hr, 2024).

Tablica 1. *Struktura institucija nadležnih za provedbu ESF-a*

<b>Struktura upravljanja i kontrole korištenja</b>		
Ministarstvo financija (MFIN)	Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (MROSP)	Agencija za reviziju sustava provedbe programa Europske unije (ARPA)
<b>Posrednička tijela „razine 1“</b>		
Ministarstvo znanosti, obrazovanja i mladih (MZOM)	Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske (UZUVRH)	
Ministarstvo zdravstva (MIZ)	Ministarstvo kulture i medija (MKM)	Ministarstvo turizma i sporta (MINTS)
<b>Posrednička tijela „razine 2“</b>		
Hrvatski zavod za zapošljavanje (HZZ)	Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih (ASOO)	Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva (NZRCD)

Izvor: esf.hr, 2024

Iz navedenog se stoga vidi da je odgovornost u implementaciji uvelike u rukama država članica, međutim Europska Komisija ima veliku odgovornost kao nadnacionalno tijelo koje je zaduženo za osiguranje načela temeljem kojih se provodi politika. Važno je razjasniti tko se smatra korisnikom sredstava te u koje skupine se dijele korisnici. Neposredni korisnici su akteri koji dobivaju europska sredstva, u svrhu uspostave i provedbe potrebnih projekata. U ovu skupinu najčešće svrstavamo odgovorno ministarstvo ili agencije. Drugim riječima, neposredni korisnici imaju izravnu povezanost s pružateljem potpore, odnosno financijske pomoći. Posredni korisnici su akteri, kojima pružanje potpore omogućava bolju djelatnost prema ciljanoj skupini. Ciljana skupina se odnosi na one osobe na koje bi djelovanje i postojanje pojedinog programa trebalo imati pozitivan učinak. Konačni korisnici su naposljetku svi oni koji imaju dugoročne koristi od pojedinog projekta ili programa, koje ujedno doprinose i boljitku društva (Dalić i dr., 2007: 90).

Sredstva iz ESF-a potrebno je potrošiti u okviru prioriteta Europske strategije zapošljavanja (EES). EK provodi stroge provjere, kako bi osigurala funkcionalan međuodnos između ESF-a i EES-a. Problem koji se nerijetko događa sa sredstvima ESF-a je da ona ne budu pravovaljano

iskorištena te ih politički akteri prisvajaju za svoje političke ili administrativne potrebe (Verschraegen i dr., 2011: 60).

Mogućnost djelovanja fonda očituje se u projektima i programima koji se financiraju iz istog. U kontekstu politike zapošljavanja, valja istaknuti program Garancija za mlade, koji se financira iz ESF-a i YEI-a te budžeta država članica. Navedeni program ne jamči mladima izravan pronalazak posla, već što bržu aktivaciju na tržištu rada, nakon završetka obrazovanja te također potiče daljnji nastavak obrazovanja. Glavna organizacija Garancije za mlade u Hrvatskoj je Mreža mladih Hrvatske. Negativan čimbenik na koji su ukazali istraživači politike zapošljavanja vezan je uz uvid da se većina mjera u okviru programa više fokusirala na potrebe poslodavaca, nego na potrebe nezaposlenih (Bejaković i Mrnjavac, 2016: 35). Iako Garancija za mlade, ima konkretan cilj unapređenja statusa mladih na tržištu rada, ono podrazumijeva konkretan preokret uključivanja pojedinaca na tržište rada.

Osim Garancije za mlade, ističe se program „Zaželi - program zapošljavanja žena“, koji pridonosi ostvarivanju ciljeva ESF-a. Temeljni cilj programa je sprječavanje institucionalizacije te poticanje zapošljavanja žena, uglavnom nižeg stupnja obrazovanja. Program je namijenjen osobama, čija je dob starija od 65 godina ili nemoćnima koji ne mogu sami skrbiti o sebi, a posebno osobama s invaliditetom. Provođenje ovog programa najviše pridonosi manjim regijama u Hrvatskoj, s manje mogućnosti zapošljavanja. U 2017. godini javno objavljen je prvi natječaj za dostavu projektnih prijedloga za program Zaželi, od strane tada aktualnog Ministarstva rada i mirovinskoga sustava, koji je financiran iz ESF-a. Specifično je što se poboljšanje zapošljivosti žena nastojalo ostvariti u njihovoj lokalnoj zajednici, što pridonosi smanjenju posljedica njihove nezaposlenosti i vrlo izglednog rizika od siromaštva. Također, na taj način se smanjuje stopa nezaposlenosti općenito gledajući uz istovremeno poticanje socijalne uključenosti i povećanje kvalitete života krajnjih korisnika, obavljanjem aktivnosti kao što su pomoć pripremi obroka u domovima korisnika, pomoć u čišćenju doma korisnika, pomoć u dostavi namirnica, briga o higijeni i sl. (Đanič Čeko i Josipović Kondaš, 2023: 692). Spomenute usluge se ne naplaćuju, već se naknada pružateljima usluga financira iz predviđenih sredstava za ovaj program i određeno razdoblje.

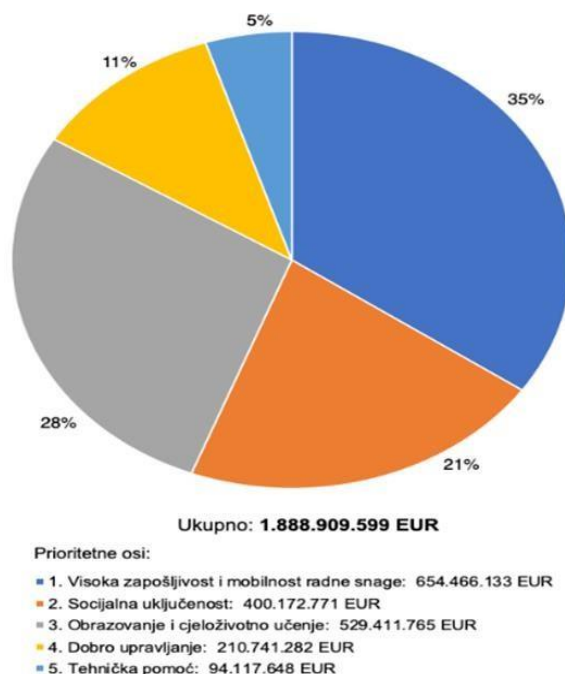
Važnost i djelatnost programa, očituje se u činjenici da je EK odlučila za razdoblje 2021.-2027., usvojiti Sporazum o partnerstvu s Hrvatskom. Samim time je postignut dogovor i za program Učinkoviti ljudski potencijali za isto razdoblje. Time je dogovoreno restrukturiranje programa. Potpora i socijalna inkluzija starijim te nemoćnim osobama, podrazumijeva aktivnost i



suradnju s lokalnim socijalnim službama, što je potrebno kako bi se osigurala kvaliteta usluga, u skladu s propisanim standardima za spomenutu ciljanu skupinu (Đanič Čeko i Josipović Kondaš, 2023: 695). Predviđeni iznos sredstava za razdoblje 2021.-2027. je 100 milijuna eura. Od čega se 85% financira iz sredstava EU, a ostalih 15% su sredstva koja se osiguravaju od strane Vlade RH.

Može se reći da je postignuta učinkovita suradnja za prevenciju institucionalizacije, kroz pružanje bespovratnih sredstava. Razlog tome je što i svojim djelovanjem pokriva više područja, u ovom slučaju su to zapošljavanje, socijalna uključenost, obrazovanje i cjeloživotno učenje, dobro upravljanje te tehnička pomoć (Đanič Čeko i Josipović Kondaš, 2023). Na taj način se povećava dobrobit zajednice. Valja naglasiti kako nisu sva područja ESF-a podjednako financijski pokrivena, što ovisi o potrebama i prioritetima svakog područja (Slika 1). Najveći dio sredstava usmjeren je upravo na područje visoke zapošljivosti i mobilnosti radne snage. Uspjeh programa također ovisi o kontinuiranom praćenju i evaluaciji, kako bi se osiguralo da sredstva budu učinkovito iskorištena i da programi postižu željene rezultate.

Slika 1. *Struktura raspodjele sredstva Operativnog programa učinkoviti ljudski potencijali za razdoblje 2014.-2020.*



Izvor: esf.hr, 2024

#### 4. POLITIKA ZAPOŠLJAVANJA

Prilikom sagledavanja politike zapošljavanja, problem koji se uočava u Hrvatskoj je da ne postoji konkretna politika koja bi se bavila specifičnim aspektima politike zapošljavanja, poput fleksibilnog zapošljavanja, osposobljavanja i slično (Zrinščak i dr., 2020: 199-202). Korak koji je predstavljao suradnju između Hrvatske i EU na području politike zapošljavanja, bio je Zajednički memorandum, koji je Europska komisija pokrenula još 1999. godine s potencijalnim kandidatima za članstvo u EU. Hrvatska je ovaj memorandum potpisala 2008. godine (2010: 292-293). Osim ESF-a, programi EU koji djeluju na području zapošljavanja u Hrvatskoj su Inicijativa za zapošljavanje mladih (YEI) te Program za zapošljavanje i socijalne inovacije (EaSI). Prema podacima iz 2010. godine, u Hrvatskoj je zabilježena izrazito niska stopa zaposlenosti u odnosu na druge države članice EU (Stubbs i Zrinščak, 2012: 286-288).

Kao što je spomenuto, EK naglašava važnost uspješne politike zapošljavanja i prije nego što je Hrvatska pristupila EU. Međutim, prema istraživanju koje je objavio Mario Munta (Munta, 2021) preporuke EK za Hrvatsku uglavnom bile su iste iz godine u godinu, s obzirom da ih Hrvatska nije u potpunosti usvajala. Napredak je tekao iznimno sporo, pa se odnos između Hrvatske i EK na području zapošljavanja može opisati kao „toplo-hladan“. Ipak, bez obzira na nespremnost dionika u Hrvatskoj na provođenje preporučenih mjera, proces provedbe Europskog semestra imao je pozitivno djelovanje u provođenju aktivne politike zapošljavanja. Vidljiv je i pozitivan učinak na mjere u sustavu socijalne skrbi prema osobama u nepovoljnom položaju (Bejaković, 2022: 450).

Glavni posredovatelj pri zapošljavanju u Hrvatskoj do 2002. godine bio je Hrvatski zavod za zapošljavanje (HZZ) te su mu se nakon toga pridružila privatna poduzeća ovlaštena za takvu vrstu aktivnosti. U programima za poticanje zapošljavanja, koji su se provodili od 1993. do 2008. godine, uočen je nedostatak evaluacije mjera. Nije se pratila učinkovitost mjera s obzirom na postizanje zapošljivosti ciljane skupine, odnosno ostvarivanje ciljeva. Navedeni programi poticanja zapošljavanja sastojali su se od subvencioniranog zapošljavanja, osposobljavanja, kreditiranja samozapošljavanja, javnih radova, poticanja samozapošljavanja te potpora zapošljavanja osoba s invaliditetom (Matković, 2008: 193-197).

Kako bi se uvidjelo kolika je nezaposlenost kod mladih osoba, ističu se tri pokazatelja: stopa nezaposlenosti, omjer nezaposlenosti te udio NEET populacije. U kategoriju NEET populacije, spadaju mladi dobne skupine od 15 do 24 godine koji su završili školovanje te nisu u radnom odnosu niti u procesu obrazovanja, ali su u procesu aktivnog traženja posla. U NEET kategoriju

često ulaze pojedinci koji su spriječeni biti na tržištu rada, a većinom se radi o onima koji, iako su završili formalno obrazovanje, nemaju dovoljno radnog iskustva ili specifičnih vještina koje poslodavci traže (Bilić i Jukić, 2014: 486). Također, ekonomski uvjeti i regionalne razlike mogu igrati značajnu ulogu; u područjima s visokom stopom nezaposlenosti, mladi imaju manje prilika za zapošljavanje i daljnje obrazovanje.

Kako bi se smanjila nezaposlenost u Hrvatskoj, provode se mjere aktivne i pasivne politike zapošljavanja. Mjere pasivne politike zapošljavanja podrazumijevaju osiguravanje materijalnih sredstava, kao što je naknada za nezaposlenost. Osim toga, pasivne mjere mogu uključivati i druge oblike socijalne pomoći i potpore, kao što su subvencije za stanovanje i zdravstveno osiguranje, kako bi se nezaposlenim osobama osigurala stabilnost dok traže novi posao. „Mjere aktivne politike zapošljavanja kontinuirano se provode na temelju Smjernica za razvoj i provedbu aktivne politike zapošljavanja u Republici Hrvatskoj, a koje su donesene prema prioritetima i ciljevima aktivne politike zapošljavanja definirane analizom stanja na tržištu rada te strateškim dokumentima Republike Hrvatske i Europske unije u području zapošljavanja“ (mjere.hzz.hr, 2024). Mjere aktivne politike zapošljavanja uključuju potpore za zapošljavanje, samozapošljavanje, usavršavanje, obrazovanje nezaposlenih, stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa, javne radove te mjere za očuvanje radnih mjesta. Svaka od ovih mjera ima specifičan cilj i namjenu, usmjerenu na povećanje zapošljivosti i stvaranje novih prilika za nezaposlene osobe. Treba uzeti u obzir činjenicu da se mjere prilagođavaju trenutnom stanju na tržištu rada, odnosno potrebama korisnika i nezaposlenih.

Korištenje sredstava dobivenih iz ESF-a je iznimno zahtjevan proces, s obzirom da se odnosi i na zahtjevno područje djelovanja. Stoga je pri korištenju sredstava iznimno važno postojanje načela transparentnosti. Potreban preduvjet za korištenje sredstava iz ESF-a je postojanje strateških dokumenata, koji sadrže detaljan plan razvoja s izjašnjenim tematskim ciljevima, prioritetima ulaganja te instrumentima implementacije te način mjerenja postignutih rezultata (Kotarski, 2016: 53).

Postoje tri najzastupljenija pristupa vrednovanja aktivne politike tržišta rada (APTR), a to su evaluacija na individualnoj mikro-razini, makro pristup te meta pristup. Prvi tip evaluacije u fokus stavlja pojedinca, odnosno koliko su mjere aktivne politike zapošljavanja bile učinkovite za nezaposlenu osobu. Makro pristup se usmjerava na mjerenje neto učinka programa na agregatnoj razini, odnosno nastoji pokazati kako se provođenje programa odnosi na cjelokupno kretanje zaposlenosti i nezaposlenosti. S druge strane, meta pristup nastoji skupiti rezultate

prethodnih istraživanja o evaluaciji te sumiranjem rezultata zaključiti je li riječ o uspješnim, djelomično uspješnim ili neuspješnim programima APTR-a (Babić, 2012: 38, 39).

Okolnost koju treba uzeti u obzir kod mladih koji su na tržištu rada, je njihova spremnost na prihvaćanje posla izvan njihove struke ili izvan mjesta stanovanja. Sklonost promjeni, odnosno spremnost na mobilnost tijekom dugotrajne nezaposlenosti je iznimno važna. Tako se prema podacima ankete iz 2013. godine pokazao četverostruki porast zapošljivosti mladih koji su tražili posao bez obzira na mjesto stanovanja. Razlog manje spremnosti na prihvaćanje posla izvan mjesta stanovanja je pronalazak mjesta stanovanja, čiji najam najčešće bude prevelik te mobilnost u drugi grad radi posla, postaje neisplativo (Potočnik i Spajić Vrkaš, 2017: 159). Poteškoće s kojima se mladi ljudi mogu suočiti prilikom pristupanja na tržište rada uvelike mogu utjecati na njihove postupke i motivaciju za daljnje traženje posla.

Posljedice dugotrajne nezaposlenosti i manjka raspoloživih radnih mjesta, očituju se u socijalnoj isključenosti, siromaštvu te većoj koncentraciji zaposlenosti mladih u sivoj ekonomiji. Siva ekonomija, ponajviše se odnosi na aktivnosti i djelatnosti gospodarstava koja mogu biti ilegalna, neprijavljena, neregistrirana i neformalna (Švec, 2009: 418). Naposljetku, jedna od glavnih posljedica visoke nezaposlenosti je odlazak u drugu državu (Vehovec i Tomić, 2012: 205).

Najveća problematika na području politike zapošljavanja odnosi se na veći postotak nezaposlenosti mladog stanovništva od starije populacije. Stoga EU od samog početka, nastoji različitim programima, projektima i fondovima staviti kao ciljanu skupinu mladu populaciju. U vrijeme posttranzicijskog razdoblja smatralo se da je jedan od čimbenika zaslužnih za lošu situaciju na tržištu rada nesređeno radno zakonodavstvo. Pristupanjem Hrvatske u Europsku uniju, bilo je potrebno uskladiti hrvatsku regulativu tržišta rada s regulativom EU. Stoga je došlo do izmjena i dopuna postojećeg Zakona o radu, što je omogućilo zaštitu zaposlenika pri zapošljavanju na određeno vrijeme (Tomić, 2020: 10).

Navedeno se produbilo 2014. godine, kada se usvojio Zakon o radu s ciljem povećanja broja zaposlenih. Navedenim Zakonom nastojao se povećati broj zaposlenih, stvoriti pravni okvir koji omogućuje poslodavcima fleksibilnost u poslovanju uz očuvanje prava zaposlenika i sprječavanje sive ekonomije (Zrinščak i dr., 2020: 199, 200). Na području zapošljavanja dugi niz godina među najranjivijim skupinama bile su žene. Iako to izrazito krši ženska prava, poslodavci se nerijetko dovode u poziciju da ispituju žene o njihovim planovima za budućnost i planiranju djece, te često ne produljuju ugovore ženama koje zatrudne. Ovo predstavlja

kršenje radnih i ljudskih prava, ali je, nažalost, još uvijek prisutno u mnogim sredinama. Žene koje zatrudne često se suočavaju s gubitkom posla, smanjenim mogućnostima za napredovanje, ili im se uskraćuju prilike za profesionalni razvoj. Osim toga, rodni jaz u plaćama još uvijek je prisutan, pri čemu žene često zarađuju manje od muškaraca za iste ili slične poslove.

## 5. APSORPCIJSKI KAPACITET

U procesu provedbe projekata i programa, jedna od glavnih dilema bila je sposobnost zemalja da apsorbiraju i potroše dobivena financijska sredstva. Razvijanje apsorpcijske sposobnosti bilo je stalno pitanje za stare i nove države članice. Kao posljedica negativnih učinaka koje je izazvala financijska kriza 2008. godine i kašnjenja u apsorpciji financijskih sredstava, institucije EU donijele su mjere kako bi suzbile spomenute probleme. Stoga su Europska Komisija, Europski parlament i Vijeće Europske unije uvele mjere koje uključuju dodatna plaćanja unaprijed, pojednostavljenje postupaka ili povećanje stopa sufinanciranja. Produljenjem razdoblja provedbe programa, porasla je i stopa apsorpcije fondova (Incaltarau i dr., 2020: 945-946)

Sposobnost apsorpcije predstavlja skup mogućnosti ili ograničenja za iskorištavanje dobivene pomoći iz europskih fondova. Drugim riječima, navedeno se odnosi na stupanj do kojeg je pojedina država sposobna isplanirati i provesti dobivenu pomoć, koju joj je pružila EU. Također se odnosi na razinu sposobnosti budućih korisnika da provedu projekte, koji će apsorbirati alocirana sredstva na najvišoj razini (Dalić i dr., 2007: 26). Problem apsorpcije javlja se kada zemlja primateljica sredstava ne postigne potpunu alokaciju EU fondova. Istraživači prilikom definiranja apsorpcijskog kapaciteta, nastoje razlikovati: makroekonomsku analizu, razna istraživanja o evaluaciji, izvješća objavljena od strane Europske Komisije te empirijska istraživanja o apsorpcijskom kapacitetu Europskih fondova na nacionalnoj razini. Također, kapacitet se može promatrati iz dva aspekta, a to je kroz sagledavanje apsorpcijske sposobnosti s aspekta ponude i s aspekta potražnje (Cace i dr., 2009: 14, 15).

U pogledu apsorpcijskog kapaciteta u okviru kohezijske politike na razini EU, uočene su prepreke i poteškoće koje su zajedničke većini država članica. Prvi skup usredotočen je na administrativnu sposobnost tih država; drugim riječima važna je institucionalna i birokratska infrastruktura povezana s ljudskim resursima koja se upotrebljava za obradu i apsorpciju ove vrste financiranja. Nedostaci administrativne učinkovitosti i kvaliteta postkomunističke javne uprave općenito su predstavljali prepreku u novim državama članicama prije i nakon procesa pristupanja, kao što je usklađenost s pravom EU-a ili općenito u provedbi politike EU-a. Provedba politike može uvelike ovisiti o jačanju formalnih institucija kao što su vladavina prava, vlasnička prava, ugovori i slobodno tržište. Provedba uvelike ovisi i o nagodbama između ključnih nacionalnih aktera. Razlika između formalnih i neformalnih institucija može

utjecati na razvoj i uspostavu nacionalnog administrativnog kapaciteta, čime se također ograničava apsorpcija sredstava EU-a (Incaltarau i dr., 2020: 946).

Politički faktori mogu imati ključnu ulogu u provođenju kohezijske politike kod novih pristupnica EU u odnosu na stare članice. Potreba za rješavanjem problema u upravljanju nije važna samo zbog povećanja apsorpcije i koristi od kohezijskih ulaganja, već i zbog zaobilaženja mogućih ekonomskih posljedica s negativnim učinkom. Smatra se da u sredinama gdje je kvaliteta institucija niska, europski fondovi mogu izazvati probleme koji ostavljaju te zemlje u gorem stanju nego prije dobivanja financijske pomoći. Institucije s dobrom strukturom pomažu izbjeći „izobličenja“ koja stvaraju interesne skupine. Nacionalni politički faktori mogu utjecati na način raspodjele sredstava, korištenjem EU fondova za pridobivanje glasova u područjima gdje vlasti nisu popularne, što može dovesti do političkog pritiska, nestabilnosti u odlučivanju te politizacije upravljanja. Utvrđeno je da se europska sredstva često dodjeljuju ovisno o stupnju razvoja regije i kvaliteti upravljanja (Incaltarau i dr., 2020: 946-947). Potonje može dovesti do nepravilnosti u razvijenosti regija, s obzirom da dodjeljivanje većeg iznosa razvijenijim regijama, onemogućava jednak i pravilan razvoj regija koje imaju manje prilika, odnosno financijskih sredstava, za napredak.

Apsorpcijski kapacitet Hrvatske u prije svega kvalitetnom iskorištavanju ESF-a, uključuje nekoliko čimbenika. Prvotno je važna financijska spremnost, zatim institucionalna spremnost, administrativna spremnost te zakonska i dokumentacijska spremnost (Devčić i Šostar, 2011: 29). Ako su neki od ovih čimbenika izrazito manjkavi, za očekivati je da sredstva dobivena od EU u praksi neće imati rezultata, odnosno neće se primijeniti na pravovaljan način. S obzirom da je ESF u Hrvatskoj iznimno važan te se smatra da je i za Hrvatsku važnije da se fokusira na apsorpcijski kapacitet fondova te njihovu kvalitetnu primjenu. Istraživanjem apsorpcijskog kapaciteta europskih fondova u pretpripremnom razdoblju, utvrdilo se da sredstva iz fondova nisu pravovaljano iskorištena, u cilju poboljšanja trenutnog stanja u državi (Barbarić, 2017).

Države članice su najčešće suočene s poteškoćama u apsorpciji fondova odmah prilikom pristupanja u EU. Razlog tome je nedostatak stabilne i dugoročne vizije vlasti, niskog kapaciteta središnje i lokalne uprave, manjka međuinstitucionalne suradnje i sl. (Cace i dr., 2009: 12). Općenito apsorpcijski kapacitet razlikuje se u svakoj državi članici te ovisi o već navedenim čimbenicima, ali i mnogim drugima, ovisno o resoru. Prema istraživanju iz 2023. godine, Hrvatska ima apsorpcijski kapacitet u iznosu od 54% te se navedeno iznosi na period od 2014. do 2020. godine (Alexandru Roman i dr., 2023: 11).

Administrativna spremnost, odnosno kapacitet može se objasniti na više načina. Za potrebe ovog rada koristi se definicija u kojoj administrativni kapacitet podrazumijeva kvalificiranost središnjih i lokalnih vlasti te izgradnja kapaciteta u lokalnoj upravi i civilnom društvu s ciljem uspostavljanja i provedbe raznih programa i projekata. Pritom, razina decentralizacije ima veliku ulogu u učinkovitosti provedbe. Iznimno je važna sposobnost vlasti da vrednuje, ugovara i provodi projekte koji su financirani iz EU fondova. Financijska spremnost odnosi se na sposobnost sufinanciranja programa, koji su pod pokroviteljstvom EU. Navedeno se najčešće očituje pokazateljima financijskog napretka, među kojima valja spomenuti BDP (Achim i Borlea, 2015: 177).



## 6. STRATEGIJA EUROPA 2020

*Europa 2020* je desetogodišnja strategija razvoja, koja nakon Lisabonskog sporazuma, predstavlja novu dugoročnu viziju razvoja unutar EU. Unutar nje ističu se tri prioriteta, a to su pametan, održiv i uključiv rast. Konkretnije, pod pametnim rastom želi se poticati zemlje članice na razvoj gospodarstva uspostavljenog na znanju i inovacijama. Kod održivog rasta, nastoji se promicati učinkovitije, zelenije i konkurentnije gospodarstvo. Uključiv rast naglašava poticanje gospodarstva s potencijalom visokog zapošljavanja, što osigurava društvenu i prostornu koheziju. Upravo ova tri cilja žele državama članicama omogućiti veću zaposlenost, ekonomsku produktivnost te društvenu koheziju. Osim navedenih ciljeva predlaže se sedam inicijativa, za koje se smatra da će pomoći pri njihovu ostvarivanju (Stec i Grzebyk, 2016: 123).

Osim općenitih ciljeva, na razini EU uspostavljeno je pet glavnih, specifičnih ciljeva. Prvotno se naglašava postizanje 75% zapošljivosti populacije u dobi između 20 i 64 godine. Zatim je cilj da 3% BDP-a iz EU bude uloženo u istraživanje i razvoj. Također, postotak onih koji ranije napuštaju školovanje trebao bi biti manji od 10%, a najmanje 40% mlade generacije trebalo bi imati završeno visoko obrazovanje. Klimatski i energetske ciljevi također trebaju biti ispunjeni. Posljednji cilj je da se broj ljudi izloženih opasnosti od siromaštva smanji za 20 milijuna (Stec i Grzebyk, 2016: 124)

Strategija je donesena 2010. godine te su njeni ciljevi bili određeni s obzirom na tadašnju krizu iz 2008. godine, koja je znatno usporila određena područja gospodarstva. Državama članicama je preporučeno, da slijede inicijative i provode preporučene strategije, da sami djeluju u pogledu stvaranja i razvijanja politika. S obzirom da svaka država ima različite mogućnosti s kojima može utjecati na svoje gospodarstvo, važno je prepoznati da uspjeh svake inicijative ovisi o spremnosti i sposobnosti te države da provede predložene mjere. Zapravo, glavna misao je da, koliko god bila inicijativa EU za pametan, održiv i uključiv rast ambiciozna i dobro osmišljena, isti ne može biti postignuta bez aktivne uključenosti država članica i njihove spremnosti da uvedu potrebne promjene.

Na razini Hrvatske, unutar strategije *Europa 2020*, glavni cilj je bio ostvariti stopu zaposlenosti od 62,9% do kraja desetljeća. S obzirom da je tolika razina zaposlenosti bila prisutna u godinama prije nastupanja krize. Iako je ovaj cilj za Hrvatsku bio ambiciozan, u usporedbi s drugim državama članicama, to je bila najniža ciljana razina. U pogledu visokog obrazovanja, nastojalo se ostvariti cilj da 45% mladih ima završeno visoko obrazovanje (Bajo i Ljepović,

2014: 3). Izravan doprinos ove strategije ESF-u, ponajviše je vidljiv kroz tri glavna prioriteta, koja su međusobno povezana i nadopunjuju se. Može se reći da strategija ima iznimno dobro polazište, s obzirom da je kroz nju izražena jasna vizija s jasnim parametrima, čije ostvarenje bi omogućilo cjelokupni boljitak EU. Za ostvarenje ciljeva strategije, kao i ciljeva ESF-a, nije dovoljno samo jasno definirati ciljeve. Važno je osigurati djelotvorne instrumente i mehanizme za njihovo ostvarenje.

## 7. METODOLOGIJA

U svrhu pružanja informacija o apsorpcijskom kapacitetu ESF-a u Hrvatskoj, kao metoda prikupljanja podataka korištena je kombinacija analize sadržaja službenog dokumenta te strukturiranih intervjua. Kao metoda analize podataka korištena je kvalitativna analiza sadržaja, odnosno tematska analiza. Tematska analiza je vrsta kvalitativne metode za analizu podataka, koja služi za razvijanje, proučavanje te tumačenje obrazaca ili tema unutar kvalitativnog skupa podataka. Tematska analiza se ne povezuje s pojedinom epistemološkom ili teorijskom perspektivom, samim time do izražaja dolazi njezina fleksibilnost (Clarke i Braun, 2022: 49).

Prema spomenutim autoricama ističe se šest koraka tematske analize. Početni korak je dubinsko čitanje podataka s kojima se raspolaze u više navrata. U ovom slučaju to uključuje iščitavanje evaluacijskog izvješća prioritetne osi te transkripata intervjua, kako bi se dubinski utvrdilo s kojim sve podacima istraživač raspolaze. Drugi korak je kodiranje, koje se sastoji od sustavne i temeljite analize prikupljenih podataka te njihovog sažimanja u specifične pojmove, odnosno kodove, koji su relevantni za temu. Zatim, treći korak podrazumijeva sastavljanje početnih tema, na temelju podataka s kojima se raspolaze i istraživačkog pitanja. Navedeno se postiže na način da istraživač sakupljene jedinice kodiranja svrstava u manje klastere koji imaju zajedničku povezanost ili obilježja. Prilikom ovog postupka važno je razlikovati teme od kodova, jer teme nisu specifične i obilježavaju ih šira objašnjenja te značenja. Nadalje, četvrti korak podrazumijeva doradu i pregled tema. Bitno je utvrditi da teme sadrže informacije koje se osvrću na istraživačko pitanje. Ukoliko to nije slučaj potrebno je istraživati dalje i pronaći novu temu. Nakon toga, u petom koraku slijedi konačno određivanje tema. Posljednji korak sastoji se od zapisivanja, odnosno sastavljanja nalaza dobivenih prethodnom analizom (Clarke i Braun, 2022: 89).

Za potrebe rada konačno dobivene teme nazvati će se globalne teme. Valja napomenuti kako navedeni postupci nisu striktno određena pravila u provođenju tematske analize, već više služe kao priručnik i smjernice, koji na najbolji način omogućuju istraživaču da na pravi način primjeni navedenu metodu na informacije s kojima raspolaze. Procesom kodiranja, spomenuti kodovi svrstavati će se u osnovne teme. Dok će se prema spomenutim uputama, osnovne teme pridruživati organizacijskim temama. Naposljetku, organizacijske teme se pridružuju zadanim globalnim temama (Tablica 3.)

## 7.1 Odabir podataka

Podaci u istraživanju dobiveni su provođenjem intervjua te analizom sadržaja. Stoga su podaci dobiveni u intervjuima u kontekstu ovog istraživanja proučavani kao primarni podaci. Dok su podaci dobiveni analizom sadržaja, proučavani kao sekundarni podaci. Analiza sadržaja u ovom istraživanju je analiza strateškog dokumenta. Iako je riječ o sekundarnim podacima, prvi korak je bio odabir strateškog dokumenta, na temelju kojeg su se sastavljala pitanja za ispitanike.

Temelj izabranog strateškog dokumenta je evaluacija. Postupak evaluacije se odnosi na „periodičko ocjenjivanje ekonomičnosti, učinkovitosti, utjecaja, održivosti i relevantnosti programa/projekata u kontekstu utvrđivanja određenih ciljeva“ (Dalić i dr., 2007: 52). Cilj provođenja evaluacije je donošenje zaključaka o provedenim strategijama te planovima, kako bi se postavila osnova za buduće odluke i promjene. Evaluacija se stoga može pojaviti u ex-ante obliku te ex-post obliku. Ex-ante oblik kontrole, odnosi se na vrednovanje, najčešće od strane Europske Komisije, prije provedbe samog projekta. Dok se ex-post oblik kontrole odnosi na vrednovanje nakon pojedinog programa ili projekta. Također, postoji i evaluacija tijekom provedbe programa (interim) u pojedinom razdoblju (Dalić i dr., 2007: 52-54).

Prilikom odabira strateškog dokumenta, u obzir su uzeta 2 čimbenika: vrsta dokumenta i vremenski okvir. „Vrednovanje djelotvornosti, učinkovitosti i učinka operativnog programa učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. - Grupa 1: Vrednovanje Prioritetne osi 1 "Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage" uz vrednovanje učinka mjera aktivne politike zapošljavanja“ smatra se relevantnim dokumentom, s obzirom da je to dokument koji sadrži područje zapošljavanja kao prioritetnu os u okviru ESF-a (MROSP, 2021). Razlog zbog kojeg je spomenuto razdoblje financiranja uzeto za razmatranje je činjenica da je razdoblje završeno te će se na temelju podataka iz evaluacijskih izvještava moći dati konkretan okvir, relevantan za istraživačko pitanje. Isto tako analiza razdoblja koje je završeno poslužiti će kao preporuka prednosti i nedostataka za buduću provedbu evaluacija i evaluacijskih izvješća. Stoga se istraživanjem nastoji dati odgovor na apsorpcijski kapacitet fonda, s obzirom da mnogima nije u potpunosti jasno zašto se uvijek ne vide rezultati, financijskim sredstvima dobivenim iz EU.

Odabrano evaluacijsko izvješće sastoji se od četiri faze provedbe: početna faza, faza analize, faza validacije i faza sinteze. Svaka faza sastoji se od niza aktivnosti. Tako se početna faza kao temelj svake evaluacije sastojala od prikupljanja i proučavanja svih dokumenata te analiza potrebnih za planiranje evaluacije. Dobro uspostavljene i provedene aktivnosti u početnoj fazi

najčešće određuju učinkovitost daljnje provedbe. U nastavku, faza analize usmjeravala se na proučavanje prikupljene dokumentacije te podataka temeljenih na izmjenama, intervencijama i projektima. Faza validacije značila je pomak od analize dokumenata, odnosno suradnju s ciljanim skupinama, konačnim korisnicima i ostalim korisnicima koji su mogli pružiti relevantne informacije o provedenim aktivnostima u praksi. Faza sinteze značila je sažimanje svih prikupljenih podataka i njihovo grupiranje u rezultate i preporuke za daljnja postupanja. Rezultati evaluacijskog izvješća provedenog na spomenutoj prioritetnoj osi 1 dobiveni su nizom pitanja, koja su strukturirana s obzirom na četiri evaluacijska kriterija: relevantnost, djelotvornost, učinkovitost te učinak (MROSP, 2021: 37-53). Navedeni kriteriji su ujedno odabrani da služe kao globalne teme u okviru tematske analize.

## **7.2. Prikupljanje i obrada podataka**

Strukturirani intervjui provedeni su s tri stručnjaka, koji imaju uvid i informacije o spomenutom području istraživanja. Uz unaprijed formulirana pitanja, ispitanicima se kroz razgovor nastojala omogućiti fleksibilnost u odgovaranju i slobodniji način komunikacije. Pozitivna strana intervjuiranja je dodatnost koja se stječe te je izrazito bitna u istraživanju kompleksnih područja, kao što je u ovom slučaju apsorpcijski kapacitet. Negativna strana intervjuiranja su prepreke na koje se nerijetko može naići, primjerice tu se mogu isticati različita mišljenja ispitanika te ne dobivanje potrebnih informacija u skladu s postavljenim pitanjima.

Pitanja za ispitanike su sastavljena nakon sustavnog proučavanja izabranog strateškog dokumenta, odabira relevantnih tema te u skladu s istraživačkim pitanjem. Ispitanici su stručnjaci s nizom godina iskustva na području Europskih fondova općenito te osobito ESF-a. Važno je spomenuti, kako su posredno sudjelovali u izradi evaluacijskih izvješća. Iako broj ispitanika nije velik, znatna je prednost što dolaze iz državnog i javnog sektora. Također, smatra se da je broj ispitanika dovoljan, kako bi se informacije temeljene na praksi nadopunile s informacijama iz strateškog dokumenta. Valja napomenuti kako su ispitanici zahtijevali anonimnost. Na početku svakog intervjua, ispitanici su obaviješteni da će se razgovor snimati isključivo u svrhu istraživanja te transkripcije razgovora. Prvi ispitanik dugi niz godina djeluje u privatnom sektoru. Također se može pohvaliti brojnim radovima, istraživanjima i koautorstvima knjiga na području gospodarstva, ekonomije, obrazovanja te zapošljavanja. Drugi ispitanik dolazi iz posredničkog tijela „razine 2“, odnosno Hrvatskog zavoda za

zapošljavanje (HZZ) te ima dugogodišnje iskustvo u provođenju operativnih programa koji se financiraju iz ESF-a. Treći ispitanik je zaposlenik jedne od vrhovnih institucija nadležnih za provedbu ciljeva ESF-a, odnosno Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike (MROSP). Unutar institucije djeluje kao stručnjak za programe koji se financiraju sredstvima iz EU.

Prvi korak u obradi podataka je temeljito upoznavanje s materijom. Kod segmentiranja strateškog ili evaluacijskog dokumenta, važno je napomenuti da nije korišten cijeli dokument, već samo ona poglavlja koja su bila relevantna za analizu na temelju izabranih evaluacijskih kriterija. Nakon odabira sekundarne literature, odnosno strateškog dokumenta, podaci su se ručno unosili u tablicu. Isti postupak je primijenjen i na odgovore dobivene putem intervjua. Podaci su se iz teksta izvlačili tako da su se jedinice kodiranja, odnosno citati, dijelili na manje dijelove i unosili u tablicu. Nije bilo nužno da jedinica kodiranja bude cijela rečenica, ovisno o potrebnim informacijama, mogla je biti samo dio rečenice ili više od toga (Tablica 3.). Krajnji rezultat postupka je svrstavanje jedinice kodiranja u postavljene evaluacijske kriterije, putem plana kodiranja (Tablica 2.).

Tablica 2. *Plan kodiranja*

<b>PLAN KODIRANJA</b>			
<b>RELEVANTNOST</b>	<b>UČINKOVITOST</b>	<b>DJELOTVORNOST</b>	<b>UČINAK</b>
Privatni sektor i civilno društvo	Strateško planiranje	Sustavi i mjere za praćenje rezultata	Održivost
Pravni i regulatorni okvir	Procesi i procedure	Dostupna financijska sredstva	
	Ljudski resursi	Rad institucija	
	Obuhvatnost		

Izvor: autorica rada

Tablica 3. *Primjer tematske analize*

<b>CITAT</b>	<b>KOD</b>	<b>OSNOVNA TEMA</b>	<b>ORGANIZACIJSKA TEMA</b>	<b>GLOBALNA TEMA</b>
„Koordinacija je važna ukoliko Ministarstvo propisuje jednu vrstu pravila, a lokalna vlast drugu vrstu pravila, znači jako lošu strukturu“	Koordinacija	Upravljanje projektima i koordinacija	Strateško planiranje	Učinkovitost

Izvor: autorica rada

## **8. NALAZI ISTRAŽIVANJA**

Koracima spomenutim u tematskoj analizi i prikazanoj shemi, koja pobliže prikazuje na koji način su reducirane jedinice kodiranja, utvrđene su četiri globalne teme te deset organizacijskih tema. Dobivene rezultate, odnosno faktore koji su prepoznati da utječu na apsorpcijski kapacitet ESF-a s područja politike zapošljavanja, moguće je u budućnosti koristiti kao polazište i poticaj za daljnje istraživanje te komparaciju. Naime, treba uvidjeti stanje apsorpcijskog kapaciteta u okviru ostalih područja, čiji se programi također velikim dijelom financiraju iz ESF-a, a to su obrazovanje i socijalna inkluzija. Navedeno bi bilo relevantno s obzirom na to da se i u spomenutim prioritetnim osima koriste isti evaluacijski kriteriji. Na taj način bi se utvrdilo je li situacija drugačija, bilo u pozitivnom ili negativnom smislu u spomenutim područjima, čiji je instrument financiranja ESF.

### **8.1. Relevantnost**

Na najopćenitijoj razini kriterijem relevantnosti nastoji se utvrditi „ostvaruju li se intervencijom prave stvari“ (OECD, 2021: 18), odnosno, pogađa li javno-politička intervencija ciljanu skupinu na čiji se položaj nastoji utjecati. U našem konkretnom slučaju kriterij relevantnosti nastoji uvidjeti „u kojoj mjeri ciljevi razvojnih intervencija planirani u sklopu OPULJP-a ispunjavaju potrebe stanovništva (osobito potrebe ciljnih skupina) i prioritete zemalja te jesu li u skladu s politikama EU-a“ (MROSP, 2021: 53). Stoga, globalna tema relevantnost objašnjava jesu li ciljevi koji su se nastojali ostvariti doista bili potrebni i korisni ciljanoj skupini. U pogledu evaluacije, ovo je područje iznimno važno i neizostavno za analizu te će se dodatno pojasniti kroz izabrane osnovne teme.

#### ***8.1.1. Privatni sektor i civilno društvo***

Privatni sektor i civilno društvo su važni dionici na tržištu rada. Problem sa sredstvima dobivenim iz fonda u privatnom sektoru je što su relativno lako dostupna, ne uzimajući u obzir samu prijavu. Drugim riječima, nisu zarađena na tržištu. Zbog toga je važno imati na umu da ta sredstva nisu trajna i da privatni sektor neće u svakom proračunskom razdoblju dobivati istu razinu financijske potpore. Dobivena sredstva treba usmjeriti na dugoročni napredak, a ne na privremena poboljšanja (Intervju 1, 2024).

Važan je kontinuitet u financiranju rada civilnog sektora, koji pokriva aktivnosti koje se ne mogu financirati iz državnog proračuna niti lokalne i regionalne samouprave. Učinkovitu apsorpciju ne čine samo nacionalne institucije sa svojim poslovnim procesima, već je potrebna veća uloga civilnog društva koja je iznimno zapostavljena. Više se vodi računa o potrebama



političara nego društva, zbog čega ostaje vrlo malo prostora za civilno društvo koje se bavi područjima koja institucije i tijela javne uprave ne mogu adekvatno pokriti (Intervju 2, 2024). Organizacije civilnog društva trebale bi igrati veću ulogu i biti uključene u više različitih oblika suradnje. Potrebno im je ukazati na primjere dobre i loše prakse, kako bi bile spremnije više se uključivati u programe. No, trenutno nema dovoljno kapaciteta za takav način rada (Intervju 3, 2024). Jedino gdje se očekuje aktivan angažman civilnog društva je u programima javnog rada, s obzirom da su zaduženi za njihovo pokretanje. Pritom je glavna svrha javnog rada „uključiti nezaposlene osobe u program aktivacije na poslovima društveno korisnog rada“ (MROSP, 2021: 87). Iako se u evaluacijskom izvješću naglašava djelovanje civilnog društva samo u pogledu društveno korisnog rada, ono može biti korisno i djelovati u puno širem opsegu. S obzirom da, kao što je spomenuto pokriva puno veći opseg djelovanja od institucija.

### ***8.1.2. Pravni i regulatorni okvir***

Važna je primjena pravnog i regulatornog okvira te postojanje učinkovitog pravnog i regulatornog okvira ne znači ništa bez njegove primjene te je temelj djelovanja. Treba obratiti posebnu pažnju na zakone i provedbene akte, koji se odnose na ESF. Upravljačko tijelo je u pogledu provedbe ESF-a glavni akter, stoga je u kontekstu ove prioritetne osi za proučavano razdoblje to bio MROSP. Upravljačko tijelo odgovorno je za donošenje pravilnika kojim se utvrđuju zahtjevi i uvjeti za prihvatljivost izdataka. Također, uspostavlja, nadzire i unapređuje sustav, osigurava da je sustav u skladu s relevantnim pravilima Unije, te provodi Operativni program u skladu s važećim nacionalnim i pravilima Europske unije za fondove (MROSP, 2021: 29, 30).

Priroda funkcioniranja programa iz ESF-a je takva da ju obilježava jako puno administriranja te je to moguće promijeniti zakonima i uredbama (Intervju 1, 2024). Važno je naglasiti da će procedure biti zahtjevne u opsegu u kojem je to propisano. Stoga, provedbena tijela ne propisuju samu zahtjevnost i potrebnu papirologiju prilikom provođenja programa. Zato je u tom kontekstu pravni i regulatorni okvir iznimno važan. Ispitanik iz HZZ-a, također smatra da je kapacitet institucija iznimno bitan, međutim važno je razumjeti da sposobnost njihove apsorpcije ovisi o uredbi i smjernicama koje su njome utvrđene (Intervju 2, 2024).

S druge strane, ispitanik iz MROSP-a smatra da je pravni i regulatorni okvir dobro razvijen, ali da bi tijela u sustavu trebala biti nešto fleksibilnija. Iako su regulative često adekvatne, njihova se primjena ponekad tumači previše strogo. Na primjer, prilikom traženja određenih podataka, često se poziva na GDPR, što rezultira pretjeranom oprežnošću. Problem ne leži toliko u samim

propisima, koliko u njihovim strogim interpretacijama, što se često manifestira u radu s fondovima. Ključni aspekti sustava su dobro postavljeni, no praksa bi trebala biti fleksibilnija (Intervju 3, 2024). U spomenutom slučaju, prestrogog provođenja pravila u praksi, trebalo bi uvesti značajne kontrole provedbe, kako ne bi dolazilo do spomenutog problema. Iako problem može nastati i u nedovoljno definiranim pravilima, koja se onda u praksi tumače na razne načine.

## **8.2. Učinkovitost**

Učinkovitost ili efikasnost jedan je od najvažnijih kriterija za vrednovanje javnih politika. Uobičajeno se definira kao „kriterij kojim se mjeri odnos između utrošenih sredstava i određene efektivnosti” (Grdešić, 1995: 33), odnosno, koliko smo resursa potrošili da bi ostvarili neki cilj. Globalna tema učinkovitosti bavi se ciljevima, mjerama i intervencijama koje se planiraju ostvariti te ostvarenjima istih. Također se tiče i pokazatelja, radi kojih su pojedine mjere i ciljevi postavljeni za ostvarivanje. Odnosno, učinkovitost se mjeri s obzirom na omjer između postavljenih ciljeva i ostvarenih rezultata (MROSP, 2021: 73). Stoga, učinkovitost je jedan od kriterija koji konkretno ukazuje na razinu ostvarenja intervencija. Međutim, pokazatelje učinkovitosti je nerijetko iznimno teško prikazati te odrediti je li pojedini cilj učinkovit ili ne.

### **8.2.1. Strateško planiranje**

Planiranje je ključno za prepoznavanje najvećih nedostataka i usmjeravanje ulaganja dobivenih sredstava. Stoga je planiranje presudno za odlučivanje u koja područja nastaviti ulagati, a u koja možda prestati. Isto tako, koordinacija je od velike važnosti, pogotovo kada Ministarstvo propisuje jedan način provođenja, a lokalna vlast drugi, što stvara lošu strukturu u pitanjima nadležnosti. Potrebno je stoga uvođenje horizontalne koordinacije (Intervju 1, 2024).

Upravljačko tijelo inzistira na velikom broju indikatora prilikom postavljanja operativnog programa, no to ne mora biti pozitivan faktor. Oni koji određuju zadatke često nemaju dovoljno znanja o specifičnim operacijama i potrebama za njihovu provedbu. Potrebno je uložiti znatno više truda kako bi se osigurao sklad između institucija i operativne strukture koja omogućuje financiranje programa (Intervju 2, 2024). Strateško planiranje treba promijeniti, na način da je potrebno više razumijevanja i znanja o aktivnostima koje se žele provesti u praksi. Trenutno planirano programsko razdoblje slično je prethodnom, pa je potrebno uvesti inovativniji pristup. Stoga, kako bi se postigla učinkovitost, potrebno je odmaknuti se od usmjeravanja na iste mjere i provođenja istih intervencija. O tome što će se financirati odlučuje nadležna

politika, pa je u nadolazećem razdoblju potrebno preispitati strateško planiranje (Intervju 3, 2024).

Prilikom učinkovitog planiranja korištenja sredstava uključene su institucije koje su najveći korisnici operativnog programa i koje mogu dobiti najviše financijskih sredstava za svoje aktivnosti. Potrebno je puno više truda za sklad u provedbi između institucija i operativne strukture koja omogućuje financiranje programa. Operativna struktura nije razmišljala o pojednostavljenju troškovnih opcija, odnosno o pojednostavljenju ovjeravanja sredstava. Puno čimbenika koji su uredbom bili omogućeni, administrativni aparat nije na vrijeme iskoristio. Pojednostavljenje procedura, definiranje točaka rizika te dobar informacijski sustav su tri osnovne ključne točke, koje su bitne u provođenju financiranja projekata sredstvima dobivenim iz EU (Intervju 2, 2024). Upravo se čimbenik pojednostavljenja troškovnih opcija u evaluacijskom izvješću spominje kao ključan primjer za povećanje zaposlenosti te razlog zbog kojeg su aktivnosti i intervencije imale u početku slabu učinkovitost (MROSP, 2021: 136).

### ***8.2.2. Procesi i procedure***

Organizacijska tema koja se odnosi na procese i procedure opisuje postupke koji su potrebni kako bi se ostvarilo korištenje sredstava te primjena istih u praksi kroz postizanje ciljeva prioritetne osi. Isto tako uključuje informacije koje se tiču učinkovitosti procesa prijave za projekte te praćenja sustava za provedbu projekata. Jedna od glavnih slabosti je velika složenost ispunjavanja kriterija. Količina potrebne dokumentacije za dobivanje sredstava je prekomjerna. Uvjeti za prijavu na određene programe trebali bi biti fleksibilniji i stabilniji (Intervju 1, 2024). Upute za prijavitelje su opširne, što dovodi do toga da ih prijavitelji ne čitaju pažljivo ili nisu potpuno svjesni obaveza koje preuzimaju (Intervju 3, 2024).

Jednostavnije procedure dozvoljavaju bržu i veću fleksibilnost prilikom ugovaranja projekata i same provedbe (Intervju 2, 2024). Potrebno je uspostaviti jedinstveni sustav, koji je trenutno u izradi, kao i provesti promjene u procedurama. Često se pojavljuju „uska grla“, odnosno prepreke, koje zahtijevaju prilagodbe. Iako postoje korisnički priručnici, sve je prilično složeno, pa su potrebne dodatne edukacije. Kako se objavljuju pozivi za projekte, tako se prilažu i video upute za prijavu, češće nego što je uobičajeno. Međutim, prisutna je zbunjenost među kolegama zbog spomenutog nedostatka edukacija o samom sustavu. Posrednička tijela „razine 1“ odgovorna su za pozive, ali svako od njih koristi drugačiji sustav. Nema dosljednih pravila u vezi s video uputama i priručnicima. Stoga bi bilo korisno povećati broj edukacija za sve nas koji radimo na ovom sustavu (Intervju 3, 2024).

Ako potencijalni korisnici smatraju da je postupak prijave previše složen, sredstva neće biti ravnomjerno raspodijeljena i mogu završiti u aktivnostima koje nisu prioritetne. Javna politika zapošljavanja može igrati ključnu ulogu u pomaganju najugroženijim skupinama, posebno onima s najmanjim izgledima za zapošljavanje. Potrebno je pružiti podršku onima koji su najudaljeniji od tržišta rada i mogućnosti zapošljavanja. Često se događa da sustav favorizira one s većim šansama za zapošljavanje, dok dugotrajna nezaposlenost smanjuje te šanse (Intervju 1, 2024).

### **8.2.3. Ljudski resursi**

Pitanje dostupnih kapaciteta, razine vještina, znanja i motivacije osoblja postaje ključno kada je riječ o pružanju podrške klijentima, uz potrebu za pojačanim nadzorom od strane neposrednih upravitelja. Manjak motivacije i niska razina vještina dijelom su posljedica niskih plaća, zbog čega kvalificiraniji zaposlenici traže bolje plaćene poslove. Kao problem se također ističe nedostatak alata za nagrađivanje zaposlenika koji postižu izvanredne rezultate, poput broja obrađenih predmeta (MROSP, 2021: 135).

Prema tumačenju izvješća i dalje postoje potrebe i izazovi u izgradnji kapaciteta HZZ-a za provedbu mjera aktivne politike zapošljavanja (MAPZ). Međutim zabilježena su određena poboljšanja tijekom promatranog razdoblja. Napredak je postignut ponajviše kroz povećanje broja zaposlenika u odjelima za MAPZ, zahvaljujući povećanju broja zaposlenih i preraspodjeli osoblja iz drugih odjela. Provedba MAPZ-a od 2014. uključivala je značajne promjene u postupcima zbog ESF pravila, što je na početku uzrokovalo kašnjenja u odobravanju mjera i prepoznavanju troškova, odnosno sudionika. Međutim, primijenjeno iskustvo, obuke o provedbi aktivnosti i pojednostavljenje zahtjeva i postupaka doprinijeli su jačanju kapaciteta zaposlenika zaduženih za provođenje mjera (MROSP, 2021: 177).

Hrvatski zavod za zapošljavanje nosi odgovornost za provedbu aktivnosti ESF-a te iako je u velikoj mjeri kapacitiran, ključno je da učinkovito koordinira aktivnosti fonda. Osposobljavanje ljudi unutar sustava (HZZ) igra važnu ulogu, zbog čega je neophodno ulagati u kvalificirano osoblje te razvijati njihove vještine i znanje (Intervju 1, 2024). Osoblje je integrirano u državno tijelo koje funkcionira vrlo sporo. Ovlasti su delegirane, ali postoji razmak između posredničkih tijela. Svatko djeluje na svoj način, što je problem koji se povlači iz prošlosti. Potrebna je drugačija raspodjela ljudskih resursa (Intervju 3, 2024). Problem koordinacije zaposlenika može se, uz pravni i regulatorni okvir, smatrati korijenom problema, koji se razvija kako se pojedine aktivnosti nastavljaju i kreću kroz provedbu.

Što se tiče informiranja, postoje različite perspektive o njegovoj učinkovitosti. S gledišta prijavitelja, informiranje je nedovoljno, dok osoblje smatra da se pružaju sve potrebne informacije. Postoji službena stranica posvećena ESF-u u Hrvatskoj. Vlada, kao nositelj ESF-a, trebala bi biti spremna pružiti informacije, obuku i osposobljavanje, jer o tome ovisi pristup i korištenje sredstava (Intervju 1, 2024). Edukacija ljudi koji provode financijske kontrole i kontrole troškova ima mjesta za napredak, s obzirom da je educiran stručni kadar temelj svega. Na nacionalnoj razini kada se projekti ugovore, radi se na vidljivosti financiranja te informiranosti, primjerice putem službene web stranice (Intervju 2, 2024). Poput potrebe za jedinstvenim sustavom prijave i provedbe programa, ističe se potreba i za jedinstvenim sustavom informiranja zaposlenika te korisnika.

#### **8.2.4. Obuhvatnost**

Obuhvatnost se usmjerava na djelovanje lokalne i regionalne samouprave te samim time ciljane skupine, odnosno, objašnjava u kojoj mjeri su uključene niže razine vlasti. To je važan moment s obzirom na činjenicu da je česti problem koji se opetovano javlja, usmjeravanje sredstava samo u pojedinim područjima, koja imaju dobro razvijene kapacitete i resurse za djelovanje. U Hrvatskoj je prisutna sve veća centralizacija, osobito u vezi s HZZ-om, koji bi bio učinkovitiji kada bi bio decentraliziran. U cjelini, razina partnerstva i suradnje s jedinicama lokalne samouprave nije visoka. Njihova aktivnost uglavnom je formalna i nedovoljna.

Nedostatak suradnje također proizlazi iz nedostatka volje za suradnjom na razini lokalne (gradovi i općine) i regionalne vlasti (županije). Zbog toga je potrebna veća angažiranost lokalne i regionalne vlasti u dobivanju potpore iz ESF-a (Intervju 1, 2024). Strategije razvoja ljudskih potencijala lokalnih partnerstava za zapošljavanje, koje su izrađene tijekom 2014. i 2015. godine, služile su kao regionalni strateški okvir za provođenje intervencija. Međutim, nisu znatno doprinijele provedbi OPULJP-a, zbog ograničenih mogućnosti financiranja projekata, niže kvalitete uspostavljenih strateških dokumenata i neefikasne lokalne suradnje (MROSP, 2021: 12).

Prema riječima zaposlenika iz HZZ-a, u drugoj fazi provedbe uočeno je da operacije nisu bile dovoljno fleksibilne u obuhvaćanju ciljnih skupina. Zbog toga se nastojalo proširiti ciljanu skupinu u operacijama, gdje god je to bilo moguće, izbjegavajući fokusiranje isključivo na specifične skupine poput branitelja i manjina. Ovaj pristup je djelomično bio potaknut statističkim pogreškama koje su uočene tijekom provjere aplikacija. Iako je razumljivo da je proširenje ciljanih skupina u kasnijoj fazi operacija bilo potrebno kako bi se osiguralo

postizanje planiranih pokazatelja, zaključujemo da najranjivije skupine na tržištu rada, poput osoba s invaliditetom, migranata, osoba stranog podrijetla ili manjina, uključujući marginalizirane zajednice poput Roma, nisu adekvatno obuhvaćene tim promjenama. Njihovo ukupno sudjelovanje u mjerama aktivne politike zapošljavanja unutar PO 1 nije bilo dostatno. (MROSP, 2021: 76-78).

Političke konotacije i interesi igraju značajnu ulogu. Potrebno je više primjera dobre prakse na razini lokalne samouprave. Postoje primjeri gdje jedinice nemaju dovoljno sredstava za svoje potrebe. Stoga je važno osigurati sredstva za početna ulaganja, koja se kasnije mogu povratiti kroz fondove. U određenim dijelovima Hrvatske značajno se ulagalo u razvojne agencije koje pomažu lokalnim zajednicama u pristupu EU fondovima. Međutim, ta praksa nije ravnomjerno dostupna svugdje, pa je u pojedinim područjima slabije razvijena (Intervju 3, 2024).

### **8.3. Djelotvornost**

Globalna tema djelotvornosti predstavlja odnos između uloženog i dobivenog, odnosno uloženih financijskih sredstava i krajnjeg rezultata. Djelotvornost ili efektivnost u standardnoj literaturi iz javnih politika rabi se kao izraz kojim se „pokazuje u kojoj mjeri izabrana alternativa proizvodi željene vrijednosti“ (Grdešić, 1995: 33). Drugim riječima, nastoji se uvidjeti ostvaruje li se odabranom alternativom cilj koji se želi postići. Kako bi se ocijenilo je li pojedina intervencija djelotvorna, nije dovoljno samo uzeti u obzir ekonomski najprihvatljivije instrumente, već i najprimjerenije. Procjena djelotvornosti također se smatra manjkavom i kompleksnom, kada nedostaje provedba pokazatelja i rezultata, odnosno nepotpuna kontrola izdataka ne prikazuje stvarnu sliku.

#### **8.3.1. Dostupna financijska sredstva**

Kad je riječ o sredstvima, stav je dvojak. S jedne strane, sredstva nikada nisu dovoljna, dok s druge strane postoji snažan pritisak da se strogo i namjenski koriste. Također, nije izgledno da će se sredstva smanjivati, mogu se samo povećavati te je moguća preraspodjela sredstava s obzirom na ciljeve u prioritetnim osima (Intervju 2, 2024). Početna poteškoća leži u tome što se sva ovjeravanja provode putem metode nadoknade, što znači da sredstva moraju biti potrošena unaprijed. Svi koji započinju projekte moraju imati određeni iznos sredstava kako bi ih mogli pokrenuti. Sustav često zakaže jer ugovaranje projekata traje predugo, pa kad se napokon sklope ugovori, sredstva više nisu potrebna za prvotno planirane svrhe. Tada se javlja problem s pronalaskom nove ciljane skupine (Intervju 3, 2024).

Prema nalazima evaluacijskog izvješća u pogledu odobrenih financijskih sredstava, postotak iskorištenih odnosno odobrenih financijskih sredstava može varirati. Razlog napretka pred kraj razdoblja financiranja može se pripisati djelomično pojednostavljenim procedurama, kada se uvidjelo da je nedovoljno sredstava iskorišteno te da ne služe svrsi. Primjer je pružanje potpore za samozapošljavanje, koja je do kraja 2019. godine imala zabilježeno samo 5,7% isplaćenih sredstava, s obzirom na sredstva koja su ugovorena. Međutim do kraja 2021. godine, postotak potpora za samozapošljavanje se povećao (MROSP, 2021: 152, 153). Financijska sredstva mogu utjecati na apsorpciju samo kada nisu iskorištena na pravi način ili kada zahtjevnost procedura sprječava da budu iskorištena pravovaljano. Dok količina sredstava, kojom se raspolaže ne može nanijeti štetu te u Hrvatskoj ima dovoljno prostora za iskoristiti ih u okviru prioritetne osi zapošljavanje.

### **8.3.2. Sustavi i mjere za praćenje rezultata**

Prema nalazima izvješća prisutno je preveliko oslanjanje na dostavljene dokumente kojima sudionici izvještavaju o provedenim djelatnostima u sklopu mjere. Praćenje na terenu nije adekvatno uspostavljeno. Područne službe te područni uredi HZZ-a su istaknuli da rade na terenu samo kada je prijavljena nepravilnost. Zaposlenici su izrazili mišljenje da bi terenske kontrole trebalo pojačati, posebno u okviru samozapošljavanja. Dokumentacija za ovu mjeru je opsežna, dok broj službenika nije dovoljan. Istraživanje je pokazalo da trenutni informatički sustav u HZZ-u nije prikladan jer ne pruža uvid u provedbu mjera. Poboľšan informatički sustav omogućio bi lakše praćenje mjera, koje su često promjenjive (MROSP, 2021: 134).

Iako postoje odgovarajući sustavi za praćenje napretka i evaluaciju rezultata projekata, ne posvećuje im se dovoljno pažnje. Fokus je više na kratkoročnim učincima i ispunjavanju formalnih kriterija. Potrebne su dodatne aktivnosti za unapređenje procesa evaluacije (Intervju 1, 2024). Sustav za praćenje provedbe operativnog programa još uvijek nema kvalitetan upravljačko-informacijski sustav koji bi omogućio praćenje i prijavu projekata. Kada projekti uključuju velik broj sudionika, izrazito je izazovno pratiti njihov status nakon određenog vremena i završetka sudjelovanja, posebno zbog velike fleksibilnosti i čestih promjena u zaposlenosti. Hrvatska nije na vrijeme iskoristila mogućnosti korištenja metoda kontrole i modaliteta financiranja. Evaluacija operativnog programa se radila *ad hoc* i naknadno (Intervju 2, 2024).

Česti problem kod evaluacija je nedostupnost ili neprikupljanje podataka. Prilikom provođenja evaluacija, važno je utvrditi koji su podaci dostupni i na temelju toga oblikovati cijelu

strukturu. Prema mišljenju ispitanika iz MROSP-a, HZZ ima dobro razvijene sustave u tom pogledu. Kada je riječ o praćenju i evaluaciji ESF-a, sustav je postavljen što je moguće bolje s obzirom na dostupne resurse (Intervju 3, 2024).

### **8.3.3. Rad institucija**

Rad institucija prepoznat je kao važan čimbenik koji utječe na djelotvornost te je iznimno važno unaprijediti rad institucija, koje su zadužene za tržište rada. Pod institucijama se misli i na radnu snagu, odnosno zaposlenike. Stoga je uočeno kako je potrebno osnaživanje veza i suradnje između odjela unutar HZZ-a, s obzirom da je koordinacija ključ djelovanja, kako bi se postiglo dobro provođenje mjera i operacija (MROSP, 2021: 133).

Sve ovisi o tome koliko je nadležno Ministarstvo spremno za daljnje osposobljavanje i usavršavanje. Kod stručnog osoblja u Ministarstvima problem koji se javlja je nepotizam, klijentelizam te fenomen senioriteta. Institucije u Hrvatskoj uslijed procesa europeizacije postupno jačaju, no taj se proces odvija iznimno sporo, te je podložan političkim pritiscima. U državnim institucijama ne postoji jasan kriterij napredovanja te učinkovitost javnog sektora nije na odgovarajućoj razini. Ključna je otvorenost institucija, pravovremeno i sustavno informiranje potencijalnih korisnika te što manje mijenjanje kriterija. Učestalo mijenjanje kriterija dovodi do nekonzistentnosti. Kriteriji trebaju biti jasno obrazloženi i dostupni svima (Intervju 1, 2024).

Institucije koje pružaju informacije imaju solidne informacijske sustave, ali nisu navikle pratiti rezultate svojih aktivnosti. Zbog toga postoji značajan prostor za unapređenje sustava praćenja. Poboljšanja su potrebna ne samo u praćenju poslovnih procesa, već i u korištenju indikatora za pojedine operacije unutar prioritetne osi. Značajan napredak bi se postigao kada bi se osnovala ESF agencija, koja bi se usmjeravala samo na to područje djelovanja (Intervju 2, 2024). Mišljenje djelatnice iz MROSP-a je također da je sustav previše spor. Prođe puno vremena dok se iz revizorskih izvješća dobije informacija da nešto nije u redu. Upravljačko tijelo treba preuzeti aktivniju ulogu (Intervju 3, 2024). Stoga bi uvođenje tzv. ESF agencije predstavljalo sastavnicu koja će biti poveznica između upravljačkog tijela, korisnika te posredničkih tijela. U tom kontekstu, u Hrvatskoj postoji Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata europske unije, međutim ona se ne spominje u evaluacijskom izvješću, kao tijelo koje je uključeno u rad ESF-a, kao niti u odgovorima ispitanika.

U radu institucija iznimno je bitno informiranje. Što se tiče informiranja, postoje različite perspektive. S gledišta prijavitelja, informiranje je nedovoljno, dok osoblje smatra da se



pružaju sve potrebne informacije. Postoji službena stranica posvećena ESF-u u Hrvatskoj. Vlada, kao nositelj ESF-a, trebala bi biti spremna pružiti informacije, obuku i osposobljavanje, jer o tome ovisi pristup i korištenje sredstava (Intervju 1, 2024). Edukacija ljudi koji provode financijske kontrole i kontrole troškova ima mjesta za napredak, s obzirom da je educiran stručni kadar temelj svega (Intervju 2, 2024). Međutim vidljivo je da nema kontinuiteta, s obzirom da povremene edukacije kada dođe do promjene u procedurama ne mogu obuhvatiti sve razine djelovanja.

#### **8.4. Učinak**

Učinak je važna tema koju je na prvu teško razlikovati od učinkovitosti te se čini da se te dvije globalne teme preklapaju. Međutim, valja naglasiti kako se učinak usmjerava na dublje posljedice provedenih aktivnosti, dok se učinkovitost, kao što je spomenuto, odnosi samo na predviđene ishode aktivnosti koja se provodi (MROSP, 2021: 161). Odnosno može se reći da se učinkovitost odnosi samo na trenutni cilj, koji se planira ostvariti nekom intervencijom, u ovome slučaju to su ciljevi OPULJP-a, koji se planiraju ostvariti unutar prioritetne osi.

##### **8.4.1. Održivost**

S obzirom na spomenuto objašnjenje globalne teme učinka, održivost je jedina tema koja se ponavlja i spominje u tom kontekstu. U okviru održivosti za potrebe provođenja evaluacijskog izvješća, promatrane su tri mjere: IZM potpore za zapošljavanje, potpore za zapošljavanje i potpore za samozapošljavanje. Navedene mjere pokazale su značajnije održivo priključivanje na tržište rada u usporedbi s kontrolnom skupinom (MROSP, 2021: 176).

Garancija za mlade je bila više nego potrebna, kada je Hrvatska u vrijeme ekonomske krize imala veću stopu nezaposlenosti mladih od Grčke i Španjolske. Isto tako mogućnosti za zapošljavanje su bile iznimno male. Stoga, program GZM je omogućavao mladima da kroz aktivno djelovanje u programu dođu do posla. Ono što se pokazalo kao loše kod spomenutih programa, je programsko financiranje. Naime po isteku programa, nije izvjesno što će se dogoditi. Stoga je to jedan od čimbenika zašto se ljudi ne prijavljuju na programe. Međutim tijekom razdoblja provođenja programa, ciljane skupina stječe znanja i vještine koja će im biti korisne na tržištu rada u budućnosti (Intervju 1, 2024). Problem nastaje s održivošću programa nakon prestanka financiranja iz EU fondova. Udruge i institucije koje nisu dio javnog ili državnog sektora teško dolaze do izražaja. Ključno je osigurati kontinuitet financiranja civilnog sektora, jer on provodi aktivnosti koje se ne mogu financirati iz državnog proračuna ili sredstava lokalne i regionalne samouprave. Održivost programa se najčešće povezuje i s

Programom Zaželi. Cilj programa je bio iznimno dobar te je plan implementacije također bio dobro postavljen (Intervju 2, 2024).

Iako se ciljevi ne bi mogli ostvariti bez sredstava koja su omogućena iz ESF-a, ispitanici smatraju da programi nisu dugoročno održivi budući da djeluju na ciljanu skupinu samo u vrijeme programskog razdoblja. Između ostalog, činjenica je da kako bi programi i intervencije imali dugoročni učinak, potrebne su promjene na razini javne politike, odnosno nacionalnoj razini. Na cjelokupni učinak također utječu sve aktivnosti koje su se mijenjale u programskom razdoblju.

## 9. ZAKLJUČAK

Europski socijalni fond, kao jedna od sastavnica ESI fondova, smatra se iznimno važnim za doprinos nacionalnom gospodarstvu i ekonomiji. Posebna prednost fonda je što pokriva najosjetljivija područja politike zapošljavanja, koja su u vrijeme najveće krize 2008. godine bila u izrazito nepovoljnom položaju. Stoga se može reći da je to bio početak zaokreta i uvođenja promjena koje su bile nužne. Sve u svemu, može se zaključiti da je područje istraživanja kompleksno za proučavanje u pogledu apsorpcije financijskih sredstava. Razlog tome je niz prepreka, među kojima se ističe dostupnost informacija.

Provođenjem istraživanja, kroz osnovne teme tematske analize nastojalo se pokazati koji to faktori utječu na apsorpcijski kapacitet ESF-a. Kriterij relevantnosti može utjecati na apsorpciju sredstava u trenucima kada se ne usmjerava na potrebne ciljeve, već se isti određuju „napamet“, bez dubinskog analiziranja potreba ciljane skupine. U tom pogledu važno je veće djelovanje i uključivanje civilnog društva i privatnog sektora, s obzirom da bolje poznaju situaciju i probleme s kojima se korisnici suočavaju u praksi. Kako bi ciljevi bili relevantni, važno je i postojanje pravnog i regulatornog okvira, koji trenutno utječe na apsorpciju, radi svoje nedefiniranosti i nedorečenosti u odredbama. Upravo je to temelj i početak ispravne implementacije mjera i aktivnosti. Naime do problema u koordinaciji i komunikaciji između provedbenih tijela dolazi upravo zato što pravni i regulatorni okvir nisu dobro uspostavljeni.

Kriterij učinkovitosti uvelike utječe na apsorpcijski kapacitet, s obzirom da obuhvaća faktore, koji su iznimno važni za iskoristivost sredstava. Zahtjevni procesi i procedure za dobivanje sredstava nerijetko demotiviraju potencijalne korisnike. Veliki nedostaci uočeni su i kod strateškog planiranja, koje je izrazito manjkavo kada je riječ o koordinaciji i komunikaciji između provedbenih tijela. Naime potrebna je uspostava suradnje na većoj razini, kako se ne bi događalo da svaka institucija provodi svoj način rada i nije upućena s procedurama, koje su u njihovoj nadležnosti djelovanja. Vidljivo je kako se faktori, koji utječu na apsorpcijski kapacitet nadovezuju te manjkavo provođenje jednog kriterija, utječe na druge. Stoga ljudski resursi, odnosno zaposlenici u provedbenim tijelima imaju važnu ulogu u apsorpcijskom kapacitetu. Iako se smatra da je broj zaposlenika dovoljan te da su u tom pogledu postignuta poboljšanja, još uvijek je prisutna nedovoljna edukacija za zaposlenike te međusobne koordinacije. Postojanje jedinstvenog sustava informiranja za zaposlenike i korisnike smanjilo bi poteškoće i u pogledu procesa i procedura.

Kao što je to problem u nizu područja u Hrvatskoj, zahtjevna administracija te papirologija je još uvijek prisutna te iznimno utječe na ostvarivanje ciljeva. Stoga zahtjevi trebaju biti transparentniji te jasniji korisnicima. U okviru kriterija djelotvornosti, rad institucija je iznimno bitan. Razlog tome je što kapacitet apsorpcije neće biti značajan ukoliko ne postoji koordinacija i usklađenost. Na bolju apsorpciju bi ponajviše utjecalo jedinstveno tijelo koje bi upravljalo ESF-om. Na taj način bi se postepeno uspostavljao novi način djelovanja, pojednostavljenje procedura te kvalitetan IT sustav za praćenje i provedbu.

Što se tiče sustava i mjera za praćenje rezultata, svakako je preporuka sustavna evaluacija cjelokupnog programa OPULJP te svake prioritetne osi zasebno u razdoblju koje je trenutno. Primjećuje se da je proces evaluacije u ovom području s vremenom postao izrazito zanemaren te je postalo lakše objavljivati izrazito detaljne planove za implementaciju svake prioritetne osi unutar OPULJP-a. Isto tako, promjene su potrebne na području javne politike i raspodjele sredstava. S obzirom da je uočeno da se dosta aktivnosti oslanja na sredstva iz EU, dok bi bila potrebna intervencija na nacionalnoj razini, kako bi se izbjegla već spomenuta trenutna učinkovitost fonda. Prema svemu navedenom količina dostupnih financijska sredstava ne utječe na apsorpciju istih, već je samo potrebno da se valjano primjenjuju.

Kriterij učinka odnosi se na dugotrajnu održivost planiranih ciljeva i programa za koju je u promatranom razdoblju primijećeno da je izrazito manjkava. Međutim kako bi se to poboljšalo, u obzir se trebaju uzeti političke konotacije i promjene u samoj politici zapošljavanja. Održivost se ne može postići samo provođenjem programa koji se fokusiraju na određeno razdoblje te pojedinu ciljanu skupinu. Preporuka je uvođenje inovativnijih mjera i potpora na tržištu rada, kako bi se postigao napredak. Konstantno provođenje istih mjera i aktivnosti samo kako bi se ispunila određena kvota i potrošila sredstva, smanjuju mogućnost za postizanjem održivosti, koja može izrazito utjecati na apsorpcijski kapacitet sredstava.

## 10. LITERATURA

- Achim, Monica Violeta i Borlea, Sorin Nicolae (2015) Determinants of the European funds absorption 2007-2013 in European union member states.
- Alexandru Roman i dr. (2023) The impact of fraud and corruption on the level of absorption of EU funds (2014-2020). *Journal of Law and Sustainable Development* 11(2): 1-26.
- Babić, Zdenko (2012) Aktivna politika tržišta rada: europski kontekst i hrvatska praksa. *Socijalna ekologija* 21(1): 31-52.
- Bajo, Anto i Ljepović, Saša (2014) Formulation of strategic development priorities of the Republic of Croatia.
- Barbarić, Ivan (2017) EU fondovi i njihova apsorpcija u RH u pretpristupnom razdoblju. Zagreb: Fakultet političkih znanosti
- Begić, Jasenka i dr. (2022) Stavovi o pripremi i provedbi projekata društveno korisnog učenja financiranih sredstvima Europskog socijalnog fonda. *Odgojno-obrazovne teme* 5(1): 167-196.
- Bejaković, Predrag (2022) EU Socio-Economic Governance in Central and Eastern Europe – The European Semester and National Employment Policies. *Public Sector Economics - Submission Site*, 46(3): 451–455.
- Bejaković, Predrag i Mrnjavac, Željko (2016) Nezaposlenost mladih i mjere za njezino ublažavanje u Hrvatskoj. *Političke analize: tromjesečnik za hrvatsku i međunarodnu politiku* 7(27): 32-38.
- Bilić, Nikolina i Jukić, Marijana (2014) Nezaposlenost mladih – ekonomski, politički i socijalni problem s dalekosežnim posljedicama za cjelokupno društvo. *Pravni vjesnik* 30(2): 485-505.
- Brine, Jacqueline (2002) *The European Social Fund and the EU: Flexibility, Growth, Stability*. Bloomsbury Publishing.
- Brine, Jacqueline (2004) The European Social Fund: the Commission, the Member State and levels of governance. *European Educational Research Journal* 3(4): 777-789.

- Cace, Carolina i dr. (2009): Absorption capacity of the structural funds. Integrating perspectives. *Revista de cercetare și intervenție social (Review of Research and Social Intervention)* 27: 7–28.
- Clarke, Victoria i Braun, Virginia (2022) *Thematic analysis*. London: Sage.
- Dalić, Martina i dr. (2007) *Pojmovnik fondova Europske unije*. Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova EU.
- Devčić, Anton i Šostar, Marko (2011) Upravljanje apsorpcijskim kapacitetima u korištenju fondova europske unije- izazovi panonske regije. *Praktični menadžment* 2(3): 28-33
- esf.hr (2024) Institucije nadležne za provedbu ESF+. <https://esf.hr/esfplus/tijela-suk/> Pristupljeno 30. lipnja 2024.
- esf.hr (2024) Razdoblje 2014.-2020. <https://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/razdoblje-2014-2020/> Pristupljeno 30. lipnja 2024.
- Đanić Čeko, Ana i Josipović Kondaš, Una (2023) Administrative procedures in the field of social care with an emphasis on the importance of home assistance for elderly persons. U: Pavlović, Zoran (ur.) *Elderly People and Discrimination: Prevention and Reaction* (str. 679-701). Beograd: Institute of Criminological and Sociological Research.
- Einarsson, Ludvig (2014) Horizontal principles in the European Social Fund- Explaining successful implementation of EU policies in Swedish municipalities. Lund University
- Fusaro, Stefano i Scandurra, Rosario (2023) The impact of the European social fund on youth education and employment. *Socio-Economic Planning Sciences* 88: 1-16.
- Grdešić, Ivan (1995) *Političko vrednovanje*. Zagreb: Alinea.
- Incaltarau, Cristian i dr. (2020) Evaluating the Determinants of EU Funds Absorption across Old and New Member States – the Role of Administrative Capacity and Political Governance. *JCMS: Journal of Common Market Studies* 58(4): 941-961.
- Kotarski, Vesna (2016) European funding - Impact on research capacity in Croatia. *Review of Innovation and Competitiveness: A Journal of Economic and Social Research* 2(3): 47-64.
- Matković, Teo (2008) Politika zapošljavanja i nezaposlenost. U: Puljiz, Vlado (ur.), *Socijalna politika Hrvatske* (str. 193-197). Zagreb: Pravni fakultet.

- mjere.hzz.hr (2024) Mjere aktivne politike zapošljavanja 2016. – 2023. <https://mjere.hzz.hr/mjere-aktivnog-zaposljavanja/> Pristupljeno 30.6.2024.
- MROSP (2021) Vrednovanje djelotvornosti, učinkovitosti i učinka operativnog programa učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020.; GRUPA 1: Vrednovanje Prioritetne osi 1 "Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage" uz vrednovanje učinka mjera aktivne politike zapošljavanja. [https://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2021/06/Završno-izvješće\\_evaluacija-PO1-i-MAPZ\\_OPULJP\\_final\\_lipanj\\_2021.pdf](https://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2021/06/Završno-izvješće_evaluacija-PO1-i-MAPZ_OPULJP_final_lipanj_2021.pdf) Pristupljeno: 5. srpnja 2024.
- Munta, Mario (2021) *EU Socio-Economic Governance in Central and Eastern Europe: The European Semester and National Employment Policies*. Abingdon and New York: Routledge.
- OECD (2021) *Applying Evaluation Criteria Thoughtfully*. Paris: OECD Publishing.
- razvoj.gov.hr (2024) Zakonodavni paket za Kohezijsku politiku za razdoblje 2021.-2027. <https://razvoj.gov.hr/istaknute-teme/eu-fondovi-2021-2027/zakonodavni-paket-za-kohezijsku-politiku-za-razdoblje-2021-2027-4853/4853> Pristupljeno 30. lipnja 2024.
- Sindbjerg Martinsen, Dorte (2020) Social Policy: Between Legal Integration and Politicization. U: Wallace, Helen, Pollack, Mark. Roederer-Rynning, Christilla i Young, Alasdair (ur.), *Policy-Making in the European Union* (str. 254-274). Oxford: Oxford University Press.
- Spajić Vrkaš, Vedrana i Potočnik, Dunja (2017) Mladi i obrazovanje pred izazovima globalne konkurentnosti.
- Stec, Małgorzata i Grzebyk, Mariola (2016) The implementation of the Strategy Europe 2020 objectives in European Union countries: the concept analysis and statistical evaluation. *Springer link* 52: 119-133,
- Stubbs, Paul i Zrinščak, Siniša (2012) Europeizacija i socijalna politika: između retorike i stvarnosti. U: Puljiz, Vlado, Ravlić, Slaven i Visković, Velimir (ur.), *Hrvatska u europskoj uniji: kako dalje?* (str. 265-294). Zagreb: Centar za demokraciju i pravo Miko Tripalo.
- Švec, Marija (2009) Siva ekonomija u Hrvatskoj. *Financijska teorija i praksa* 33(4): 415-444.

- Tomić, Iva (2020) Employment protection reforms and labour market outcomes in the aftermath of the recession: Evidence from Croatia. *Public sector economics* 44(1): 3-39.
- Tomić, Iva i Vehovec, Maja (2012) Croatia: Time to Re-evaluate Employment Policy. *South-East Europe Review for Labour and Social Affairs*, 15 (2): 197-223.
- Tufekčić, Marija i Tufekčić, Željko (2013) *EU politike i fondovi: 2014-2020*. Zagreb: Plavi partner.
- Verschraegen, Gert i dr. (2011) The European Social Fund and domestic activation policies: Europeanization mechanisms. *Journal of European Social Policy* 21(1): 55-72.
- Zrinščak, Siniša i dr. (2020) Croatia. U: Ní Léime, Áine i dr. (ur.), *Extended Working Life Policies: International Gender and Health Perspectives* (str. 195-205). Cham: Springer



## **Prilog 1. Popis pitanja za intervju**

- 1) Koliko je važna administrativna sposobnost za učinkovito korištenje sredstava ESF-a?
  - a) Prema Vašem sudu kakva sposobnost administrativnog aparata da učinkovito provodi složene procedure vezane uz apliciranje, evaluaciju i implementaciju projekata?
  - b) Prema Vašem sudu postoje li adekvatni sustavi za praćenje napretka i evaluaciju rezultata projekata?
- 2) Koje su glavne prepreke s kojima se Hrvatska susreće u apsorpciji sredstava iz ESF-a?
  - a) Prema Vašem mišljenju koji su ključni aspekti institucionalnog kapaciteta ključni da bi se uklonile postojeće prepreke u apsorpciji sredstava iz ESF-a?
  - b) Prema Vašem mišljenju koji su ključni aspekti pravnog i regulatornog okvira ključni da bi se uklonile postojeće prepreke u apsorpciji sredstava iz ESF-a?
  - c) Prema Vašem mišljenju koji su ključni aspekti financijskog kapaciteta ključni da bi se uklonile postojeće prepreke u apsorpciji sredstava iz ESF-a?
  - d) Prema Vašem mišljenju koji su ostali aspekti (društveno-ekonomski kontekst/kontekst javnih politika i dr.) ključni da bi se uklonile postojeće prepreke u apsorpciji sredstava iz ESF-a?
- 3) Postoje li posebne mjere ili programi za jačanje kapaciteta hrvatskih institucija u vezi s ESF-om?
- 5) Koja je uloga lokalne i regionalne samouprave u provedbi projekata financiranih iz ESF-a?
- 6) Kojim mjerama bi se moglo potaknuti privatni sektor i nevladine organizacije da snažnije doprinesu apsorpcijskom kapacitetu ESF-a u Hrvatskoj?
- 7) Koliko je za unaprjeđenje korištenja financijskih sredstava dobivenih iz ESF-a važno unaprjeđenje koordinacije i organizacije, strateškog planiranja i ljudskih resursa?

## **11. SAŽETAK**

EU fondovi su iznimno važni za hrvatsku ekonomiju i gospodarstvo. Stoga je Europski socijalni fond (ESF), prepoznat kao značajan u tom kontekstu. Politika zapošljavanja je financijski najzastupljenija prioritetna os u okviru ESF-a. Provođenjem istraživanja uz odabranu metodologiju, odnosno tematsku analizu, u radu se nastoji pružiti odgovor na pitanje: Koji faktori utječu na apsorpcijski kapacitet Europskog socijalnog fonda u Hrvatskoj?“. Temelj istraživačkog dijela rada je provođenje intervjua sa stručnjacima iz područja ESF-a i politike zapošljavanja. Provođenje intervjua je prvenstveno bilo potrebno radi nedostatka informacija na području apsorpcije financijskih sredstava. Područje apsorpcije financijskih sredstava, uzeto je za proučavanje, kako bi se uvidjelo koji su razlozi nemogućnosti potpunog iskorištavanja dobivenih financijskih sredstava. Jedna od glavnih kritika koje se ističu je uplitanje političkih prioriteta prilikom raspodjele sredstava, a ne uočavanje zapostavljenih aktivnosti, koje bi dovele do promjena na tržištu rada.

Ključne riječi: Europski socijalni fond (ESF), politika zapošljavanja, apsorpcijski kapacitet, tematska analiza

### **ABSTRACT**

EU funds are extremely important for the Croatian economy. Therefore, the European Social Fund (ESF) is recognized as significant in this context. Employment policy is the most financially represented priority axis within the ESF. By conducting research using the selected methodology, i.e. thematic analysis, the paper tries to answer the question: What factors influence the absorption capacity of the European Social Fund in Croatia?“. The basis of the research part of the paper is conducting interviews with experts in the field of ESF and employment policy. Conducting the discussion was necessary, primarily due to the lack of information in the area of absorption of financial resources, to look at the reasons for the impossibility of full utilization of the received financial resources. One of the main criticisms that stands out is the interference of political priorities during the distribution of funds, rather than the observation of neglected activities that would lead to changes in the labour market.

Keywords: European Social Fund (ESF), employment policy, absorption capacity, thematic analysis