

Uloga upravljačkih kapaciteta u povlačenju sredstava iz Europskog fonda za regionalni razvoj u Hrvatskoj

Šunjić, Josipa

Master's thesis / Diplomski rad

2023

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

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:114:796477>

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

Download date / Datum preuzimanja: **2024-07-26**



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

Josipa Šunjić

**ULOGA UPRAVLJAČKIH KAPACITETA U POVLAČENJU
SREDSTAVA IZ EUROPSKOG FONDA ZA REGIONALNI RAZVOJ U
HRVATSKOJ**

DIPLOMSKI RAD

Zagreb, 2023.

Sveučilište u Zagrebu
Fakultet političkih znanosti
Diplomski studij politologije

**ULOGA UPRAVLJAČKIH KAPACITETA U POVLAČENJU
SREDSTAVA IZ EUROPSKOG FONDA ZA REGIONALNI RAZVOJ U
HRVATSKOJ**

DIPLOMSKI RAD

Mentor: prof. dr. sc. Zdravko Petak

Studentica: Josipa Šunjić

Zagreb, rujan 2023.

Izjava o autorstvu

Izjavljujem da sam diplomski rad *Uloga upravljačkih kapaciteta u povlačenju sredstava iz Europskog fonda za regionalni razvoj 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.

Josipa Šunjić

Sadržaj

1. Uvod.....	6
2. Teorijski okvir	7
2.1. Kohezijska politika i Europski strukturni i investicijski fondovi	7
2.2. Europski fond za regionalni razvoj.....	9
2.3. Teorijski koncepti	11
2.4. Poljska kao primjer dobre prakse u povlačenju sredstava iz europskih fondova.....	14
3. Koraci u procesu povlačenja sredstava iz europskih fondova.....	16
3.1. Zašto i kako sprovesti projekt.....	17
3.2. Pronalazak mogućnosti financiranja	17
3.3. Priprema, prijava i provedba projekta.....	18
4. Akteri uključeni u proces povlačenja sredstava iz Europskog fonda za regionalni razvoj	19
4.1. Korisnici i nositelji projekta	19
4.2. Partneri, suradnici u provedbi projekta i voditelji projekta	20
5. Upravljački kapaciteti pri povlačenju sredstava	20
5.1. Analitički kapaciteti.....	21
5.2. Menadžerski kapaciteti	22
5.3. Politički kapaciteti	23
6. Metodologija	24
6.1. Operacionalizacija	24
6.2. Odabir slučajeva	25
6.3. Određivanje granica i dosega istraživanja	26
6.4. Odabir podataka	26
6.5. Analiza podataka	27
6.6. Prikupljanje podataka	28
6.7. Obrada podataka.....	28
7. Rezultati istraživanja	29
8. Zaključak.....	34
9. Popis literature	36
SAŽETAK.....	42

POPIS TABLICA

Tablica 1. Kategorizacija upravljačkih kapaciteta prema vještinama i resursima	13
Tablica 2. Raspodjela alokacije iz ESI fondova za RH od 2014. do 2020.	18
Tablica 3. Upravljački kapaciteti u okviru povlačenja sredstava iz EFRR-a.....	21
Tablica 4. Kodni plan	29
Tablica 5. Proces kodiranja.....	29

POPIS SLIKA

Slika 1. Udio instrumenata kohezijske politike u proračunu EU-a za razdoblje od 2014. do 2020.....	9
Slika 2. Alokacija sredstava iz proračuna kohezijske politike do 14. mjesta.	15
Slika 3. Implementacija sredstava iz ERDF-a za razdoblje od 2014. do 2020.....	24

1. Uvod

Nakon dugotrajnog i iscrpljujućeg procesa pristupanja Europskoj uniji (EU), 1. srpnja 2013. godine Republika Hrvatska postala je punopravna članica. Koncept zajedništva koji promovira EU i nastojanje da se kroz solidarnost postigne jednakost članica privlačni su mnogim državama. Prisutna je težnja da EU kao cjelina postane jedinstveni konkurent na svjetskoj pozornici koji radi na ostvarenju boljeg životnog standarda svojih građana (EV i VEU, 2023). Kako bi se ostvario taj cilj, potrebna je kvalitetna financijska podloga koja će svim državama članicama omogućiti napredak i jednaku razinu razvijenosti. Stoga je predmet ovog istraživanja Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) koji pomaže jačanju ekonomske i socijalne kohezije država članica EU-a. „EFRR je jedan od glavnih instrumenata europske kohezijske politike“ (Kołodziejski, 2023). Fond je usmjeren na manje razvijene države članice ili regije koje, zahvaljujući EU fondovima, imaju na raspolaganju novčana sredstva kojima nastoje razvijati konkurentnost malog i srednjeg poduzetništva, proizvodnju, inovacije i istraživanje, kao i lokalnu i regionalnu infrastrukturu. Korisnici fonda mogu biti tijela državne uprave, mali i srednji poduzetnici te znanstveno-istraživački sektor (ESIF, 2023a).

Osnova ovog rada je analiza procesa pripreme i prijave projekata s pomoću kojih se povlače sredstva iz EFRR-a s ciljem donošenja zaključka o životnom ciklusu procesa, sudionicima i potencijalnim problemima s kojima se susreću. Na temelju toga se želi donijeti zaključak o tome kako taj proces teče, tko je sve uključen u njega i na koje moguće probleme nailaze akteri koji sudjeluju u njemu. U radu se nastoji dati odgovor na istraživačko pitanje koji čimbenici utječu na kapacitet povlačenja sredstava iz EFRR-a?

Budući da u okviru EU-a postoji mnoštvo fondova, fokus istraživanja stavlja se na samo jedan fond. EFRR je zanimljiv kao tema istraživanja zato što nastoji razriješiti sve socijalne, gospodarske i teritorijalne nejednakosti koje postoje među državama članicama, unutar regija EU-a i nacionalnih teritorija država članica. Iako se broj povučenih i apsorbiranih sredstava povećao od ulaska u EU do danas, određene prepreke još uvijek otežavaju cijeli proces. Relevantnost ove teme jasna je sama po sebi, europski fondovi su nedvojbeno najveći izvor financijskih sredstava za projekte koje koriste pojedinačni akteri i Republika Hrvatska kao nacionalno tijelo. S obzirom na to, iznenađuje činjenica da tema nije dovoljno istražena i nema mnogo stručnih radova koji se odnose na Republiku Hrvatsku i njezina tijela te aktere koji sudjeluju u povlačenju sredstava. Uz literaturu koja se bavi samo fenomenom europskih fondova nužan je i kvalitetan prikaz procesa prijave i pripreme projekata u okviru ovog

specifičnog fonda (EFRR) kako bi se u Republici Hrvatskoj postavio temelj za unaprjeđenje i povećanje apsorpcije EU sredstava.

2. Teorijski okvir

U prvom dijelu rada postavlja se cjelokupan teorijski okvir u kojem se objašnjava kako funkcionira Europski fond za regionalni razvoj te se iznose ključne informacije o njemu. Nakon toga slijedi pregled dosadašnje literature pisane na ovu temu i za kraj dolazi objašnjenje koncepta upravljačkih kapaciteta. Kao primjer dobre prakse, navodi se Poljska kao država članica koja prednjači u povlačenju sredstava iz različitih EU fondova.

2.1. Kohezijska politika i Europski strukturni i investicijski fondovi

Pariškim ugovorom iz 1951. godine osniva se Europska zajednica za ugljen i čelik, a potpisivanjem ugovora u Rimu 1957. godine nastaju Europska ekonomska zajednica i Europska zajednica za atomsku energiju. Ugovorom iz Maastrichta 1993. godine konačno dolazi do nove razine integracije europskih država koja je danas poznata pod nazivom Europska unija. Svrha nastanka ovih zajednica je stvaranje onoga što je Churchill u Zürichu nazvao „Sjedinjene Države Europe“¹, odnosno viši stupanj kooperacije i koordinacije u rastu i razvoju zemalja kao odgovor na dva rata koja su osakatila Europu u 20. stoljeću. Takva zajednica europskih zemalja omogućila bi mir, sigurnost i slobodu zemljama koje se još uvijek nisu oporavile od posljedica rata (Churchill, 1946.)

Početak 21. stoljeća dolazi do sve bržeg razvoja sustava financiranja europskim sredstvima te države članice sve više teže jednakosti u ekonomskom i gospodarskom razvoju. Kako bi to bilo moguće, postavljeni su razni financijski okviri. Najpoznatija i glavna investicijska politika kojom se nastoje smanjiti razlike između država članica je regionalna, odnosno kohezijska politika (KP) koja se sastoji od dva dijela. Prvi dio čini regionalna politika koja potiče različite investicije u manje razvijene industrije i siromašnija ruralna područja s ciljem smanjenja razlika u bogatstvu i prihodima pojedinih regija. Smanjivanjem razlika poboljšavaju se životni i radni uvjeti stanovništva, jača europsko tržište te potiče uravnoteženiji ekonomski razvoj. Drugi dio čini socijalna politika koja s pomoću Europske strategije zapošljavanja nastoji osigurati nova radna mjesta, slobodan protok radnika, zaštititi prava i povlastice radnika te poboljšati njihove životne i radne uvjete (McCormick, 2010: 175-176).

¹ Govor britanskog premijera Winstona Churchilla u Zürichu 19. rujna 1946. godine koji je potaknut širenjem Sovjetskog saveza i posljedicama koje bi to moglo imati na cijeli europski kontinent.

Europska komisija (EK), Vijeće EU-a i Europski parlament (EP) tri su važna aktera koji provode kohezijsku politiku svojim zajedničkim djelovanjem. Glavni akter je Europska komisija koja odobrava i prati provedbu strateških programa, sudjeluje u izradi programskih dokumenata te zaključno prati i nadzire način korištenja dodijeljenih sredstava. Također, odobrava programe financiranja čija sredstva moraju biti u skladu s uredbama Vijeća EU (DZM, 2023). Druga dva aktera su Vijeće EU-a i Europski parlament koji „na prijedlog Europske komisije, i nakon traženja mišljenja Gospodarskog i socijalnog odbora te Odbora regija², utvrđuju ukupna sredstva za sedmogodišnje proračunsko razdoblje, zadatke, ciljeve i način rada fondova za dodjelu pomoći te pravila koja se na njih primjenjuju“ (DZM, 2023). Iako je u radu stavljen naglasak na te tri institucije, bitno je spomenuti i Glavni ured za regionalnu politiku (DG REGIO) koji je odgovoran za sve europske poslove i politike vezane uz gospodarski i društveni razvoj najnerazvijenijih regija EU-a. DG REGIO podupire sve politike čiji je krajnji cilj stvaranje programa usmjerenih na povećanje konkurentnosti u gospodarskom rastu navedenih regija. Taj ured upravlja s tri europska fonda: EFRR, kohezijski fond³ i ISPA⁴ (EU Monitor, 2023).

Glavni cilj kohezijske politike je „smanjiti razlike u razini bogatstva, prihoda i prilika unutar Europske unije, a radi poticaja uravnoteženog ekonomskog i socijalnog razvoja“ (McCormick, 2010: 175). *Slika 1.* ukazuje na važnost ove politike kroz udio koji ona ima u proračunu EU-a za razdoblje od 2014. do 2020. godine. Kohezijska politika kao glavno financijsko sredstvo koristi nekoliko različitih Europskih strukturnih i investicijskih fondova (ESI fondovi). Postoji pet ESI fondova: Europski socijalni fond+ (ESF+), Europski fond za regionalni razvoj (EFRR), Kohezijski fond (KF), Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR), Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR). Kohezijska politika provodi se kroz prva tri navedena fonda pod zajedničkim nazivom Instrumenti kohezijske politike. Osim ESI fondova, EU raspolaže s još nekoliko novih fondova, kao što su Fond za pravednu tranziciju, Fond za azil i migracije (FAMI), Instrument za upravljanje granicama i vize (BMVI) te Fond za unutarnju sigurnost (FUS) (IRMO, 2023).

² „Odbor regija te Gospodarski i socijalni odbor imaju savjetodavnu ulogu u postupku donošenja odluka na području regionalne politike. Nacionalne strukture, odnosno državna, regionalna i lokalna tijela imaju veliku ulogu pri izradi regionalnih razvojnih planova i glavni su nositelji provedbe programa i projekata koji se sufinanciraju iz proračuna EU-a“ (DZM, 2023).

³ „Pomaže u područjima okoliša i prometa u 15 država članica u kojima je BDP najviše 90 % prosjeka zajednice (Bugarska, Hrvatska, Cipar, Estonija, Grčka, Mađarska, Latvija, Litva, Malta, Poljska, Portugal, Slovenija, Slovačka, Španjolska i Češka)“ (EU Monitor, 2023).

⁴ „Pomaže potencijalnim državama članicama u poboljšanju stanja okoliša i razvoju prometnih mreža“ (EU Monitor, 2023).

Slika 1. Udio instrumenata kohezijske politike u proračunu EU-a za razdoblje od 2014. do 2020.



Izvor: IRMO, 2023

2.2. Europski fond za regionalni razvoj

Kao što je navedeno u prethodnom poglavlju, Europski fond za regionalni razvoj (EFRR) jedan je od pet europskih strukturnih i investicijskih fondova koji su dio kohezijske politike EU-a. U daljnjem tekstu objasnit će se što je to EFRR, koje su njegove osnovne značajke te na koji način funkcionira. S pomoću analize Uredbe iz 2021. godine koju su donijeli Europski parlament i Vijeće EU-a prikazat će se kriteriji prema kojima se alociraju sredstva iz fonda.

Europski fond za regionalni razvoj namijenjen je „pružanju pomoći pri otklanjanju glavnih regionalnih neuravnoteženosti u Uniji“ (EP i VEU, 2021: 60). Ta definicija pretpostavlja kako smanjivanjem ili potpunim otklanjanjem postojećih neravnoteža među državama članicama, odnosno regijama, dolazi do jačanja gospodarske, socijalne i teritorijalne kohezije. Pritom se poseban naglasak stavlja na one regije koje su „izložene ozbiljnim i trajnim prirodnim ili demografskim poteškoćama“ (EP i VEU, 2021: 60). EFRR dijeli regije u tri skupine: razvijene, tranzicijske i slabije razvijene (EP i VEU, 2021: 73). Fond se fokusira na manje razvijene države članice ili regije koje na raspolaganju imaju novčana sredstva koja pokrivaju od 50 do 75 % troškova potrebnih za provedbu projekata. Na taj se način potiče razvoj

i konkurentnost malog i srednjeg poduzetništva, proizvodnja, inovacije i istraživanja, kao i lokalna i regionalna infrastruktura. Korisnici fonda mogu biti tijela državne uprave, mali i srednji poduzetnici te znanstveno-istraživački sektor (eu-projekti.info, 2022).

U lipnju 2021. godine Europski parlament i Vijeće Europske unije donijeli su *Uredbu (EU) 2021/1058 Europskog parlamenta i Vijeća od 24. lipnja 2021. o Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu*. Svrha Uredbe je „utvrditi različite vrste aktivnosti čiji bi se troškovi trebali moći podupirati ulaganjima iz EFRR-a i Kohezijskog fonda, u skladu s njihovim ciljevima utvrđenima u UFEU-u, uključujući skupno financiranje“ (EP i VEU, 2021: 66). EFRR se prema Uredbi proteže kroz razne politike, uključujući socijalnu, zdravstvenu, obrazovnu, energetska, ekološku, gospodarsku i sigurnosnu. U cijelosti se temelji na dosad poznatim ciljevima EU-a prema kojima bi Europa trebala postati konkurentnija, pametnija, otpornija, povezanija, inkluzivnija i bliža građanima. Ipak, važno je naglasiti kako je proces povlačenja fondova maksimalno obilježen drugim ciljem na koji se oslanjaju svi projekti, a to je *zelenija Europa*.

EFRR se uz mnoge druge razvojne teme, dosta fokusira na mala i srednja poduzeća (MSP) koja su „okosnica europskog gospodarstva“ (EP i VEU, 2021: 62). Fond podupire ulaganja u infrastrukturu, istraživanja i inovacije, nematerijalnu imovinu poput softvera, pristup uslugama, MSP-ove, očuvanje postojećih radnih mjesta i otvaranje novih, stvaranje inovacijskih klastera i tehničku pomoć kroz pružanje informacija, izradu studija itd. Budući da su u središtu alociranja sredstava MSP-ovi, postoji nekoliko uvjeta za ulaganja koja uključuju⁵ poduzeća koja surađuju s MSP-ovima ako se time podupiru mjere energetske učinkovitosti i obnovljiva energija, ako se provode kroz financijske instrumente malih poduzeća srednje tržišne kapitalizacije (STK) i ako se provode u malim poduzećima STK u svrhu istraživanja i inovacije. Naravno, postoje i neka izuzeća za financiranje u okviru EFRR-a (osim pod određenim uvjetima). U tu kategoriju spadaju radovi na nuklearnim elektranama, smanjenju emisije stakleničkih plinova, svi poslovi vezani za duhansku industriju, poduzetnici koji se nalaze u određenim poteškoćama, radovi povezani s fosilnim gorivima, s prijenosom ili distribucijom plina kao i ulaganja u čista vozila itd. Također, ako nije riječ o najudaljenijim regijama, onda u okviru EFRR-a nisu moguća ulaganja u zračne luke, zbrinjavanje otpada na odlagalištima te povećanje kapaciteta postrojenja za obradu preostalog otpada (EP i VEU, 2021: 66-75).

⁵ Svaka od ovih odredbi Uredbe dolazi s određenim uvjetima koji se za potrebe ovog rada ne trebaju posebno navoditi.

Ako se razmatra namjena fonda, važno je naglasiti da postoji razlika između financiranja država članica koje imaju najudaljenije regije od europskih standarda i svih ostalih regija. Države se mogu rangirati u tri skupine na temelju bruto nacionalnog dohotka⁶ (BND⁷). Prvu skupinu čine države članice čiji je BND na razini ili iznad 100 % prosjeka EU-a. Drugu skupinu čine države članice kojima je BND na 75 % ili iznad prosjeka EU-a. U treću skupinu spadaju sve države članice čiji je BND ispod 75 % prosjeka EU-a. Osim toga, treba razmotriti i kriterije koje države članice moraju ispuniti. Za konkurentniju, pametniju i zeleniju Europu iz stavka 1., države članice koje spadaju u prvu skupinu ili razvijenije regije dodjeljuju najmanje 85 % svojih sredstava iz EFRR-a; države članice iz druge skupine ili tranzicijske regije dodjeljuju najmanje 40 % svojih sredstava; države članice iz treće skupine ili slabije razvijene regije dodjeljuju najmanje 25 % svojih sredstava. Za zeleniju, otpornu Europu s niskom razinom emisija ugljika, sve tri skupine dodjeljuju najmanje 30 % svojih sredstava iz EFRR-a (EP i VEU, 2021: 73-74).

2.3. Teorijski koncepti

Ovo istraživanje temelji se na dva uzajamno povezana koncepta. Prvi širi okvir postavlja Edward Warrington 1994. godine. Warrington je proveo istraživanje i analizirao mikro-države, odnosno suverene države koje imaju vrlo mali broj stanovnika ili zauzimaju mali teritorij. U članku polazi od pretpostavke da su takve mikro-države lako razumljive, a problemi s kojima se susreću mogu se jednostavno riješiti ako se primijeni odgovarajuća metoda. Izražava zabrinutost da su kreatori politika zajedno sa svojim savjetnicima zamijenili jednostavnost i eleganciju rješenja za površnost i banalnost te ih poziva na oprez (Warrington, 1994: 109). Kako bi lakše iznio svoju tezu, Warrington uvodi novi koncept u sferu javnih politika – kapacitet upravljanja politikom (*policy management capacity*). Upravljanje politikom (*policy management*) definira kao

...skup izvršnih funkcija povezanih s donošenjem i provedbom odluka u ime države ili političke zajednice. Kako bi upravljale politikom, vladama su potrebni mehanizmi – kao što su organizacije i rutine – putem kojih se identificiraju i ispituju pitanja, formuliraju odluke i poduzimaju učinkovite akcije (Warrington, 1994: 124).

⁶ „Bruto nacionalni dohodak (BND) definira se kao bruto domaći proizvod plus neto prihod iz inozemstva putem plaćanja zaposlenih, dohodak od imovine i neto porezi umanjeni za subvencije na proizvodnju“ (OECD, 2023).

⁷ „Omjer bruto nacionalnog dohotka znači omjer između bruto nacionalnog dohotka po stanovniku države članice, izmjenjenog prema standardu kupovne moći i izračunatog na temelju podataka Unije za razdoblje od 2015. godine do 2017. godine, i prosječnog bruto nacionalnog dohotka po stanovniku prema standardu kupovne moći u 27 država članica u istom referentnom razdoblju“ (EP i VEU, 2021:73).

Drugi okvir postavljaju Michael Howlett i suradnici Xun Wu i M. Ramesh koji 2015. godine objavljuju članak u kojem navode da postoji velik broj definicija upravljačkih kapaciteta. U cilju sistematizacije koncepata, autori svode sve te definicije na jednu sveobuhvatnu kojom upravljačke kapacitete (*policy capacity*) definiraju kao „skup vještina i resursa – ili kompetencija i sposobnosti – neophodnih za obavljanje funkcija politike“ (Wu i ostali, 2015: 166). Ipak, važnost i odabir tih autora i njihove konceptualizacije ne leži samo u novoj sveobuhvatnijoj definiciji, već na široj kategorizaciji koncepata. Autori upravljačke kapacitete kategoriziraju prema ključnim vještinama i kompetencijama (Tablica 1.) na analitičke, menadžerske/upravljačke i političke. Koncepti se mogu razlikovati i prema razinama utemeljenim na resursima i/ili sposobnostima, a to su individualna, organizacijska i sistemska, pa razlikujemo devet osnovnih vrsta kapaciteta koji su relevantni za politiku (Wu i suradnici, 2015: 199-170).

Analitički kapaciteti su tip kapaciteta koji podrazumijevaju znanja koja posjeduju tijela javne vlasti i pojedinci koji u njima rade te se bave onime što im je u opisu posla. Na individualnoj razini, analitički kapaciteti odnose se na kvalitetno poznavanje sadržaja politike, sposobnost analiziranja i primjenu potrebnih komunikacijskih vještina. Na organizacijskoj razini, potreban je kvalitetan sustav upravljanja ljudskim resursima, informacijama i proračunom. Sistemska razina obuhvaća sve institucije koje čine okvir unutar kojeg je moguće stvarati, mobilizirati i koristiti sva znanja potrebna za proces (Wu, 2010 i Tiernan i Wanna, 2006 prema: Howlett i Ramesh, 2016: 304).

Menadžerski kapaciteti temelje se na pretpostavci da je sustav provedbe i dizajna javne politike dobro organiziran, posjeduje odgovarajuća menadžerska znanja vođenja procesa, upravljanja ljudskim resursima, proračunom i vremenom te osigurava efikasnost. Odnose na rukovođenje, financiranje i vladavinu zakona. Rukovođenje je vezano za individualnu razinu i odnosi se na mogućnost strateškog upravljanja, pregovaranja i rješavanja potencijalnih sukoba. Financiranje se veže za organizacijsku razinu i podrazumijeva zapošljavanje kao i unutar-agencijsku i među-agencijsku koordinaciju. Konačno, sistemska razina podrazumijeva vladavinu prava i transparentno sudstvo (Wu, 2010 i Tiernan i Wanna, 2006 prema: Howlett i Ramesh, 2016: 304).

Politički kapaciteti znače političku podršku, ali i sposobnost političkih aktera da koordiniraju dizajn politike te pružaju podršku provoditeljima ili tijelima koja koordiniraju. Važno je naglasiti kako politički kapaciteti uključuju i sposobnost aktera da mobiliziraju društvo čime nastoje osigurati legitimnost institucija. Na individualnoj razini politički kapaciteti

uključuju razumijevanje potreba različitih dionika te naknadno prosuđivanje je li određena aktivnost politički izvediva. Na organizacijskoj razini političari bi trebali pružati potporu agenciji te je nužno postojanje različitih razina među-organizacijskog povjerenja i komunikacije. Na sistemskoj razini ključni su javni legitimitet, povjerenje i adekvatna fiskalna sredstva (Wu, 2010 i Tiernan i Wanna, 2006 prema: Howlett i Ramesh, 2016: 304).

Tablica 1. Kategorizacija upravljačkih kapaciteta prema vještinama i resursima

<i>Razine resursa i sposobnosti</i>	<i>Vještine i kompetencije</i>		
	ANALITIČKE	MENADŽERSKE	POLITIČKE
<i>INDIVIDUALNA</i>	Individualni analitički kapacitet	Individualni menadžerski kapacitet	Individualni politički kapacitet
<i>ORGANIZACIJSKA</i>	Organizacijski analitički kapacitet	Organizacijski menadžerski kapacitet	Organizacijski politički kapacitet
<i>SISTEMSKA</i>	Sistemska analitički kapacitet	Sistemska menadžerski kapacitet	Sustavni politički kapacitet

Izvor: Wu, 2015: 167.

Važno je naglasiti kako ovo istraživanje neće nužno koristiti navedenu podjelu na razine, već će one biti obuhvaćene samom kategorijom upravljačkog kapaciteta. Temeljna pretpostavka ovog istraživanja je da svaki od ovih kapaciteta ima određene nedostatke, ali da su analitički kapaciteti najveća prepreka u apsorpciji europskih financijskih sredstava. Kako bi se mogli koristiti ovim konceptima, potrebno ih je prilagoditi ovom istraživanju.

Temeljni pojmovi, uz prethodno navedene upravljačke kapacitete, koji se koriste u ovom istraživanju usko su vezani za proces povlačenja iz fonda i institucije uključene u njega. Najšire korišteni pojam je regionalni razvoj koji predstavlja „dugoročni proces unapređenja održivog gospodarskog i društvenog razvoja nekog područja koji se ostvaruje kroz prepoznavanje, poticanje i upravljanje razvojnim potencijalnom tog područja“ (Hrvatski sabor, 2014). Usko vezan pojam je politika regionalnog razvoja, odnosno javna politika koju provode središnje državne vlasti s ciljem pomaganja i promicanja održivog gospodarskog i društvenog razvoja u svim regijama te, posljedično, cijelom teritoriju Republike Hrvatske (Hrvatski sabor, 2014). Definiiraju se i europski fondovi, primarno Europski fond za regionalni razvoj (EFRR). Europski fondovi su financijski instrumenti koji služe za provođenje javnih politika EU-a u državama članicama. To su financijska sredstva koja EU dodjeljuje nacionalnim državama, organizacijama ili bilo kojim drugim subjektima kako bi promovirala svoje interese i ciljeve

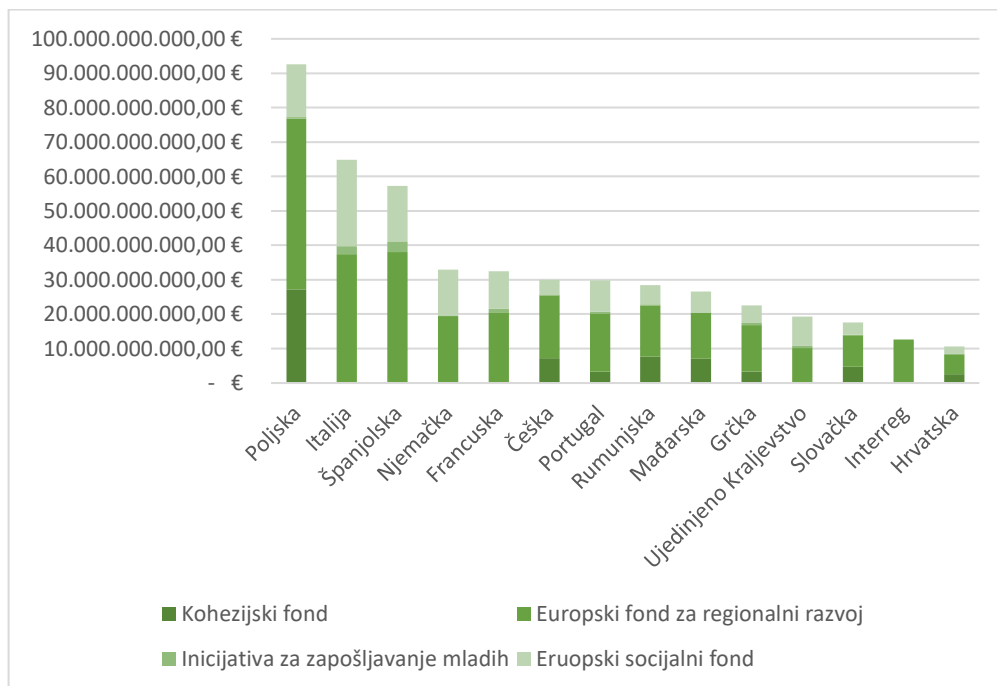
(ESIF, 2023a). U prethodnim poglavljima navedeni su svi relevantni fondovi i potrebne informacije kako bi se čitatelj snašao u radu. Osim toga, potrebno je razlikovati tri razine koje obuhvaća proces povlačenja sredstava - alocirana, povučena i apsorbirana sredstva. Alocirana sredstva su financijska sredstva koja se nalaze u fondu i koja su namijenjena za određenu politiku. Povučena sredstva su sredstva koja su država i njeni akteri uspjeli povući iz onog što je bilo alocirano u tu svrhu. Apsorbirana sredstva su ona koja pojedina država na efikasan način iskorištava, a koja su joj alocirana.

Važno je ukratko pojasniti što su to kapaciteti povlačenja, tj. apsorpcije. Ti kapaciteti se dijele na makroekonomske, financijske i administrativne. Makroekonomski kapaciteti mogu se mjeriti s pomoću BDP-a (udio strukturnih i kohezijskog fonda ne bi trebao biti veći od 4 % za pojedine države članice). Financijski kapaciteti se odnose na sposobnost sufinanciranja projekata koje podupire EU, organiziranje, jamčenje te prikupljanje doprinosa u višegodišnjim proračunima od središnje nacionalne, regionalne i lokalne vlasti te svih drugih izvora koji se žele uključiti u program ili projekt. Administrativni kapaciteti se pak odnose na sposobnost središnje, regionalne i lokalne vlasti da pravovremeno stvori planove, projekte i programe, postojanje kvalitetne i uspješne koordinacije glavnih partnera, pravovremeno rješavanje administrativnih zahtjeva te na sposobnost financiranja i nadziranja projekta kako bi se što lakše izbjegle nesukladnosti (Šumpikova i dr., 2004: 2).

2.4. Poljska kao primjer dobre prakse u povlačenju sredstava iz europskih fondova

Kao primjer dobre prakse treba predstaviti državu članicu EU-a koja, s obzirom na apsorbirana sredstva, daleko prednjači u odnosu na ostale članice. Poljska apsorbira najviše sredstava iz EU fondova, dok je Republika Hrvatska tek na 14. mjestu. Obje države primarno koriste sredstva iz EFRR-a, stoga je to jedan od bitnih razloga za izradu kratke analize poljskog sustava provedbe projekta.

Slika 2. Alokacija sredstava iz proračuna kohezijske politike do 14. mjesa.



Izvor: Europska komisija, 2023a

U pretpristupnom razdoblju od 2004. godine do 2006. godine, Poljska je implementirala strukturne fondove kroz vertikalna i horizontalna partnerstva. Vertikalna partnerstva očituju se u šest operativnih centralno upravljanih programa i kroz Integrirani regionalni operativni program (IROP). Iako je IROP bio centraliziran, uključivao je i regionalne dionike čiji je osnovni zadatak izvršavati obveze u ime regionalne vlasti kao što su Uredi maršala te predstavnici središnje državne uprave u regijama, Uredi guvernera čiji je zadatak potpisivanje ugovora s korisnicima IROP-a kao i kontrola provedbe i financiranja projekata. Horizontalna partnerstva osigurana su putem Regionalnih upravnih odbora i Nadzornih odbora koji su nadgledali implementaciju IROP-a. (Dabrowski, 2011: 1367).

Nakon globalne krize 2008. godine i negativnih utjecaja koje je donijela sa sobom, poljska je vlada odlučila unaprijediti sustav za apsorpciju sredstava iz EU fondova (Mihailescu, 2023: 10). U periodu od 2014. godine do 2015. godine apsorbirala je 91,3 milijarde eura iz ESIF fondova. Najvećim dijelom su to sredstva iz ERDF-a. Koriste dobivena sredstva (redom nabrojano od najviše utrošenih sredstava do najmanje) za mrežnu infrastrukturu u transportu i energetici, ekonomiju s niskom razinom ugljika, istraživanja i inovacije, konkurentnost malih i

srednjih poduzeća, socijalnu uključenost, održivo i kvalitetno zapošljavanje, zaštitu okoliša i učinkovitost resursa, obrazovno i strukovno osposobljavanje, informacijske i komunikacijske tehnologije, tehničku podršku, poticanje popravka i otpornosti na krizu, prilagodbu na klimatske promjene i prevenciju rizika, učinkovitu javnu upravu i prekinute mjere (Europska komisija, 2023b).

Postavlja se pitanje kako je moguće da Poljska ima toliko veliku razinu apsorpcije sredstava? Jedan od odgovora leži u činjenici da je Poljska iz nacionalnog proračuna isplaćivala sredstva za projekte te bi naknadno čekala povrat sredstava od strane EK-a. Takav način financiranja nije bio ograničen samo na javne ili državne projekte, već i na privatne. Kako bi se ogradili od potencijalnih nedovršenih projekata, sredstva su isplaćivana na rate te je nakon dobivenih početnih 20 % sredstava bilo potrebno predati izvješće kao potvrdu o razvoju projekta. Drugi odgovor možemo potražiti u činjenici da svi operativni programi u okviru EU fondova prolaze kroz Ministarstvo regionalnog razvoja čija je uloga koordinirati sredstva dobivena iz EU fondova. Budući da se lokalne vlasti vrednuju prema iznosu europskih sredstava, to im je dodatan poticaj za izradu i provedbu projekata. No, takvo što ne bi bilo moguće da se poljske vlasti godinama nisu zalagale za javno-privatna partnerstva, sustave javnog zapošljavanja, prevenciju rizika od politizacije državnih službi te konkretne podijele vlasti među regijama, okruzima i općinama (Mihailescu, 2023: 10-16).

3. Koraci u procesu povlačenja sredstava iz europskih fondova

Proces povlačenja iz EU fondova definiran je Zakonom o institucionalnom okviru za korištenje fondova Europske unije u Republici Hrvatskoj. Zakon definira uvjete u okviru podijeljenog upravljanja te određuje provedbu aktivnosti kojima se jačaju kapaciteti institucionalnog okvira za korištenje EU fondova (Hrvatski sabor, 2021). Postoji nekoliko glavnih faza u procesu povlačenja sredstava. U prvoj fazi potrebno je odrediti cilj i svrhu provođenja određenog projekta na temelju kojeg će se razviti plan o postizanju tog cilja. Druga faza obuhvaća pronalazak informacija o dostupnim načinima financiranja i odgovarajući natječaj za projekt koji želimo provesti. priprema sva potrebna dokumentacija. U trećoj fazi priprema se sva potrebna dokumentacija. To je ujedno i najteža faza tijekom koje se detaljno proučavaju vrste potrebnih dokumenata za određeni projekt i pažljivo prate sve dane upute (Odak, 2021: 193).

3.1. Zašto i kako sprovesti projekt

Projekti financirani iz EU fondova često su neprofitnog karaktera i u cilju im je povećanje kvalitete života krajnjih korisnika projekta. Kako bi projekt što bolje prošao na natječaju, potrebna je dubinska analiza postojećeg stanja prema kojoj se dalje donose odluke o tome što bi se moglo pretvoriti u projekt i koje su to aktivnosti koje bi osigurale uspješno provođenje projekta. Na stranicama instituta za razvoj i međunarodne odnose mogu se pronaći informacije o prihvatljivim projektima koji bi se mogli financirati iz EFRR-a. To su projekti poput ulaganja u istraživanje i razvoj, nove tehnologije, jačanje produktivnosti, zaštita okoliša itd. (IRMO, 2023). Projekti su ključan dio razvoja regije ili bilo koje druge jedinice samouprave, ali i pojedinih poduzeća. Svrha projekta vezana je za neku potrebu u vidu inovacije ili nedostatka. Također, projekt može biti i odgovor na probleme koji se javljaju u svakodnevnom životu korisnika.

3.2. Pronalazak mogućnosti financiranja

U sklopu EU fondova i programskih dokumenata postoje operativni programi čija je zadaća olakšati postupak povlačenja sredstava. Operativni programi grupiraju različite projekte na temelju njihovog cilja (na primjer, poljoprivreda, obrazovanje, kultura, znanost itd.). Republika Hrvatska je za razdoblje od 2014. godine do 2020. godine donijela četiri operativna programa čija je svrha detaljnije opisati mjere i aktivnosti koje pripomažu učinkovitijem provođenju i korištenju fondova. Ta četiri operativna programa su vezana za Kohezijski fond, Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond, Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj i Europski fond za pomorstvo i ribarstvo. Jedan od većih operativnih programa je „Konkurentnost i kohezija 2014.-2020.“ za koji se iz EFRR-a izdvojilo čak 4,7 milijardi eura (MRRFEU, 2023). Tablica 2 pokazuje alokaciju sredstava iz ESI fondova iz čega je vidljivo kako EFRR zauzima najveći udio alociranih sredstava. Drugim riječima, iz EFRR-a dolazi najveći potencijal za financiranje raznih projekata. Potrebno je napomenuti kako su korisnici obvezani sufinancirati projekt od 50 do 60 % ukupnog iznosa, odnosno koliko je navedeno u svakom pojedinačnom natječaju (IRMO, 2023).

Tablica 2. Raspodjela alokacije iz ESI fondova za RH od 2014. do 2020.

<i>ESI fond</i>	Alokacija (EUR)
<i>Europski fond za regionalni razvoj (EFRR)</i>	4.700.499.588
<i>Kohezijski fond</i>	2.130.755.644
<i>Europski socijalni fond (ESF)</i>	1.621.046.414
<i>Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR)</i>	2.026.222.500
<i>Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (EFPR)</i>	252.643.138
<i>Ukupno</i>	10.731.167.284

Izvor: ESIF, 2023b

3.3. Priprema, prijava i provedba projekta

Ministarstvo financija zajedno s Vladom RH i EU-om stvorilo je sustav elektroničke prijave projekata u okviru EU fondova. Fondovieu je stranica koja bilježenjem, pohranom i obradom podataka prati provedbu projekata (fondovieu, 2023). S jedne strane, priprema projekta kreće od onog trenutka kada EU odredi ciljeve koje želi postići putem prijavljenih projekata. Potrebno je detaljno definirati svaki cilj, tko se može prijaviti na projekt i koliki su projektni troškovi prihvatljivi. S druge strane, životni ciklus projekta započinje odlukom korisnika da želi ostvariti neki cilj provedbom projekta. Naravno, potrebno je kao dio početne faze projekta spomenuti i Indikativni godišnji plan objave natječaja. U tom planu nalaze se svi planirani natječaji za narednu godinu prema svakom od operativnih programa (ESIF, 2023c). Projekt se može temeljiti na nekoj potrebi, problemu ili prilici. Zatim se odlučuje o načinu financiranja te prikuplja sve informacije koje su potrebne za odobrenje projekta. Nakon što se odredi poslovni kontekst, opis problema i projekta, imenuje se odgovoran voditelj projekta (Odak, 2021: 203).

Na stranici fondovieu.gov.hr mogu se pronaći svi otvoreni i planirani natječaji. U većini slučajeva, svi koji žele prijaviti određeni projekt stupaju u kontakt s poduzećem ili agencijom koja im u tom procesu pomaže i djeluje kao voditelj projekta. Pritom se misli na privatne agencije i poduzeća, ali i na javne, kao što su regionalne razvojne agencije. Nakon što se pripremi sva projektna dokumentacija, ostvaruju se uvjeti za prijavu na natječaj. Ako prijava uspije i korisnik ostvari sredstva iz određenog fonda, započinje s provedbom projekta. Provedba se realizira na način naveden u projektnoj dokumentaciji. U toj fazi korisnik može sam započeti projekt ili angažirati vanjske suradnike za pomoć, što ovisi o prirodi projekta i zahtjevima koji

su definirani u projektnoj dokumentaciji. Na primjer, ako se na natječaj prijavljuje općina koja želi europskim sredstvima financirati aglomeraciju područja, ona će već u projektnoj dokumentaciji navesti vanjske suradnike koji će djelovati u njeno ime (Odak, 2021: 204).

4. Akteri uključeni u proces povlačenja sredstava iz Europskog fonda za regionalni razvoj

Glavni dionici koji su uključeni u proces povlačenja sredstava iz EU fondova razlikuju se prema razini uključenosti u projekt i ostvarenim koristima. Prema tome možemo razlikovati pet glavnih dionika procesa, a to su korisnici, nositelji projekta, partneri u provedbi projekta, suradnici i voditelji projekta (Odak, 2021: 208).

4.1. Korisnici i nositelji projekta

S obzirom na činjenicu da korisnik može biti bilo koja osoba koja ima neku korist od provedbe projekta, ove dionike možemo podijeliti u dvije skupine. Prva skupina su korisnici koji su izravno uključeni u realizaciju projekta. Ta skupina naziva se ciljna skupina (Odak, 2021: 208). Ovdje se sve više stavlja naglasak na mala i srednja poduzeća koja su prema EP-u i VEU-u „okosnica europskog gospodarstva“ (EP i VEU, 2021:62) i kao takva trebaju potporu EFRR-a u svojem razvoju kako bi ojačale održivi rast i konkurentnost. Druga skupina su krajnji korisnici koji za razliku od ciljne skupine nisu izravno uključeni u provedbu projekta, no na njih će svejedno utjecati njegova realizacija (Odak, 2021: 208). Na primjer, projekt s glavnim ciljem napretka na razini društva - općina koja želi potaknuti zapošljavanje mladih te nudi poticaje malim i srednjim poduzećima u zapošljavanju čime nezaposlene mlade čini krajnjim korisnicima.

Prema Zakonu o institucionalnom okviru za korištenje fondova Europske unije u Republici Hrvatskoj nositelji projekta mogu biti „pravne ili fizičke osobe odgovorne za pokretanje projekata ili njihovu provedbu, sukladno mjerodavnim pravnim propisima EU-a pojedinog financijskog razdoblja EU-a“ (Hrvatski sabor, 2021). Oni su odgovorni za pripremu projekta, podnošenje prijave te na koncu provedbu projekta. Većinom se zaposlenici određenog poduzeća bave izradom projekta, no ta odluka ovisi o organizaciji unutar poduzeća i raspoloživim resursima koji mogu samostalno obaviti potreban rad. S obzirom na to da priprema i provedba projekta iziskuju izrazito visoku kompetenciju zaduženih članova, na projektima se često angažiraju vanjski suradnici.

4.2. Partneri, suradnici u provedbi projekta i voditelji projekta

Ako korisnici i nositelji projekta nisu na prihvatljivoj razini kompetencije kako bi obavili sve potrebne aktivnosti prijave i provedbe projekta, dostupni su im razni partneri i suradnici. Partneri mogu biti organizacije ili osobe koje su izravno i putem ugovora uključene u provedbu projekta i koje provode projektne aktivnosti. Troškovi njihova angažmana većinom su uključeni i mogu se financirati iz EU fondova. Suradnici su organizacije i osobe koje su uključene u provedbu projekta, kao što su dobavljači, javnost ili bilo koji podizvođači. Ključnu ulogu u cijelom procesu ima voditelj projekta. To je osoba koja mora biti upoznata sa svim fazama projekta i imati sva potrebna znanja i vještine kako bi priprema i provedba projekta tekla što jednostavnije. Voditelj može biti i sam zaposlenik organizacije nositelja projekta, ali i osoba zaposlena u konzultantskom poduzeću koju je angažirala organizacija nositelj (Odak, 2021: 208).

5. Upravljački kapaciteti pri povlačenju sredstava

U ovom dijelu rada navode se upravljački kapaciteti koji su prisutni u pripremi i prijavi projekta. Ti kapaciteti zaslužni su za uspjeh ili neuspjeh pri ostvarivanju prava na sredstva koja se dodjeljuju iz EU fondova. Usko su vezani za kodni plan (Tablica 4) i tablicu s vrstama kapaciteta (Tablica 3). Kako bi ti koncepti bili razumljivi čitatelju, provedeni su razgovori s ispitanicima tijekom kojih su kapaciteti kategorizirani kao informacija, organizacija i zakonodavni okvir te politička potpora.

Prema tome, tablica s upravljačkim kapacitetima u okviru povlačenja sredstava iz EFRR treba izgledati:

Tablica 3. Upravljački kapaciteti u okviru povlačenja sredstava iz EFRR-a

Vrsta upravljačkih kapaciteta	
<i>Analitički</i>	<ul style="list-style-type: none"> → Poznavanje tema, tehnika i informacija potrebnih za pisanje projekata i sudjelovanje u stvaranju europskih politika → Posjedovanje kvalitetnog institucionalnog sustava koji osigurava jednostavan pristup informacijama i uslugama koje su potrebne u procesu povlačenja europskih sredstava → Postojanje državnih, regionalnih i lokalnih institucija koje su uključene u proces povlačenja sredstava i koje nude potporu voditeljima, korisnicima ili nositeljima projekta
<i>Menadžerski</i>	<ul style="list-style-type: none"> → Posjedovanje potrebnog stručnog znanja i vještina za pripremu i provedbu projekata → Zapošljavanje stručnog osoblja i koordinacija između različitih institucija, organizacija i agencija čime se osigurava kvaliteta projekta → Postojanje zakonodavnog okvira koji definira i štiti sve dionike u procesu te definira postupak povlačenja financijskih sredstava i osigurava transparentan sustav povlačenja sredstava
<i>Politički</i>	<ul style="list-style-type: none"> → Predviđanje i ispunjavanje potreba svih dionika uključenih u proces povlačenja sredstava → Pružanje političke potpore svim organizacijama, agencijama i svima drugima koji su uključeni u proces povlačenja sredstava → Pružanje političke i financijske potpore čime se potvrđuje legitimitet i povjerenje u sam sustav i čime se potiče upuštanje u proces povlačenja sredstava

Izvor: Izradila autorica prema (Wu, 2010 i Tiernan i Wanna, 2006 prema: Howlett i Ramesh, 2016: 304).

5.1. Analitički kapaciteti

Analitički kapaciteti podrazumijevaju pristup informacijama što obuhvaća širok spektar mogućnosti za kategorizaciju odgovora za ovaj koncept. Primjerice, to mogu biti informacije u vidu poznavanja tema i tehnika koje su potrebne za pripremu i prijavu projekta, a može biti i prikupljanje svih potrebnih informacija iz relevantnih izvora kako bi se napravila sva potrebna projektna dokumentacija. Potreban je i kvalitetan institucionalni okvir koji je efikasan po pitanju pružanja informacija iz različitih izvora. Zatim to mogu biti informacije koje se pružaju

javnosti kako bi im se objasnio proces povlačenja sredstava, ali i kako bi se povećao interes javnosti za takvom vrstom financiranja projekta. U intervjuima i upitnicima analitički kapaciteti obuhvaćeni su sljedećim pitanjima:

- Kako započinjete proces pripreme projekta?
- Je li pristup informacijama koje su ključne za pisanje projekta jednostavan i o čemu ovisi?
- Tko prikuplja sve potrebne informacije tijekom procesa pripreme?
- Postoje li određene informacije koje su teško dostupne, a nužne su za pripremu projekata? Ako postoje, koje?
- Postoji li razlika između dostupnosti informacija kada je u pitanju priprema projekta za javni i privatni sektor?
- U vidu dobivanja kvalitetnih informacija, koliku potporu dobivate od tijela javne vlasti i drugih institucija? Od kojih institucija najčešće dobivate odgovore?

5.2. Menadžerski kapaciteti

U radu su već spomenuti zakonodavni okviri koji postavljaju temelje za povlačenje sredstava (Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske i Zakon o institucionalnom okviru za korištenje fondova Europske unije u Republici Hrvatskoj), ali postoje mnogi dokumenti i uredbе koje pružaju potporu dionicima procesa. Primjerice,

...RH je, kao i ostale države članice, izradila i usvojila programske dokumente za razdoblje 2014.-2020. kojima se definira strateški okvir za korištenje ESI fondova, nacionalni razvojni ciljevi i prioritetna područja ulaganja, usklađeni s ciljevima i prioritetima Strategije Europa 2020... (IRMO, 2023)

Glavnu platformu za prijavu i praćenje projekata izradila je Vlada RH zajedno s Ministarstvom financija. Riječ je o platformi fondovieu na kojoj pravne i fizičke osobe mogu pronaći sve otvorene pozive na natječaj. Platforma služi za pohranu i obradu podataka čime se olakšava praćenje financija i provedbe projekta. Sve što je potrebno da bi se pristupilo platformi je kratka prijava u sustav (fondovieu, 2023).

Konkretno, u intervjuima i upitnicima menadžerski kapaciteti obuhvaćeni su sljedećim pitanjima:

- Iz kojeg područja obrazovanja dolaze zaposlenici u vašoj razvojnoj agenciji?

- Smatrate li da je dosadašnji zakonodavni okvir (primjerice Zakon o institucionalnom okviru za korištenje EU fondova u RH, Zakon o regionalnom razvoju u RH) adekvatan?
- Što bi se prema vašem mišljenju moglo unaprijediti?

Treba naglasiti kako u svakom odgovoru na bilo koje pitanje može doći do navoda koji se vežu za neki specifični kapacitet.

5.3. Politički kapaciteti

Tablica 3 pokazuje način primjene upravljačkih kapaciteta u okviru povlačenja sredstava iz fonda. Na temelju toga pokušavaju se identificirati politički upravljački kapaciteti koji bi trebali razumjeti i ispuniti potrebe svih dionika u procesu te pružiti političku i financijsku potporu svima uključenima. U intervjuima i upitnicima nekoliko pitanja može sadržavati odgovore vezane za političke kapacitete:

- U vidu dobivanja kvalitetnih informacija, koliku potporu dobivate od tijela javne vlasti i drugih institucija?
- Od kojih institucija najčešće dobivate odgovore?
- Iz kojeg područja obrazovanja dolaze zaposlenici u vašoj razvojnoj agenciji?

U kodnom planu navodi se nekoliko završnih kodova koji kategoriziraju određenu izjavu u političke kapacitete. Politički kapacitet u okviru prijave i pripreme projekata za povlačenje sredstava podrazumijeva razvoj institucionalnog okvira. Takav kapacitet bi se očitovao kroz stvaranje regionalnih razvojnih agencija unutar županija u cilju „učinkovite koordinacije i poticanja regionalnog razvoja jedinica (regionalne) samouprave“ (Hrvatski sabor, 2019). U Republici Hrvatskoj postoji 21 regionalna razvojna agencija (RRA), po jedna u svakoj županiji koja djeluje u korist javnog interesa. One su regionalni koordinatori čija je zadaća poticati regionalni razvoj samouprave. Osim jedinica regionalne samouprave koje su osnivači RRA, u osnivanju mogu sudjelovati i veliki gradovi koji su sjedišta županija. Kao regionalni koordinatori, te agencije izrađuju i provode županijske razvojne strategije, provjeravaju usklađenost dokumenata, pružaju stručnu pomoć tijekom pripreme i provedbe projekata te naknadno provjeravaju i prate stanje projekata itd. Nadzor RRA-ova provodi Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. Osim regionalnih, postoje i lokalne razvojne agencije koje osniva jedna ili više jedinica lokalne samouprave. One imaju slična zaduženja kao i RRA-ovi, ali na lokalnoj razini. U njihove zadatke, između ostalog, spada i koordinacija

izrada strategija razvoja JLS-a, akcijskih planova, praćenje provedbe te sudjelovanje u izradi razvojnih i strateških projekata regionalnog razvoja (Hrvatski sabor, 2019).

6. Metodologija

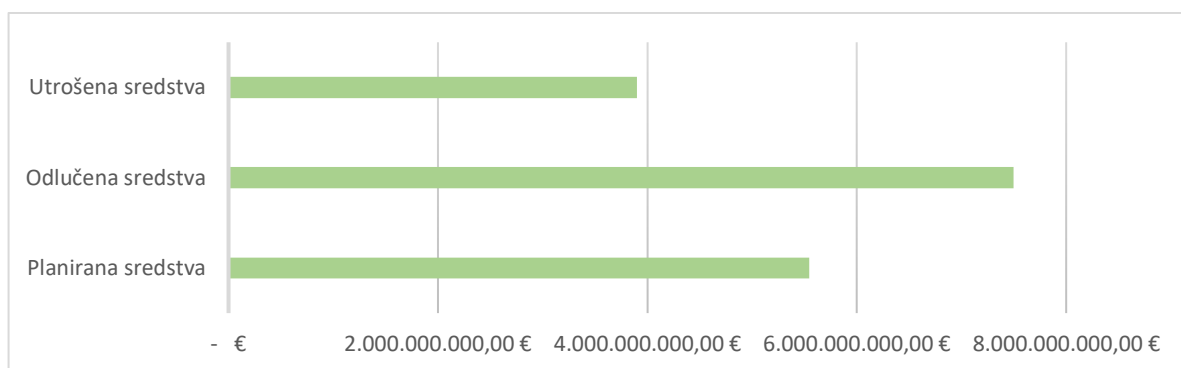
Prema uzoru na mnoga slična istraživanja, za metodu prikupljanja podataka koristi se intervju. To je česta metoda kod sličnih istraživanja u kojima je potrebno prikupiti što više informacija od stručnjaka u području ispitivanja kako bi se studija što kvalitetnije proučila. Primjerice, u svojem radu *Partnership in the Implementation of EU Structural Funds in Poland* autor Marcin Dąbrowski koristi upravo intervju kako bi došao do podataka o utjecaju, dodanoj vrijednosti i budućnosti kohezijske politike EU-a. Dąbrowski zaključuje svoje istraživanje izjavom kako postoji razlika među akterima uključenima u politički proces. Naime, postoji dio aktera koji se samo površinski pridržavaju novih europskih normi i praksi, dok ih drugi akteri zapravo internaliziraju i implementiraju u svoje djelovanje (Dąbrowski, 2013: 1365-1372). To istraživanje, iako nije usko vezano za temu rada, ipak daje naslutiti kako može doći do potencijalnog odstupanja od europskih normi čak i u povlačenju sredstava iz EFRR-a.

6.1. Operacionalizacija

Fokus ovog istraživanja stavljen je na povlačenje sredstava iz EFRR-a. Odnosno, na prijavu i pripremu projekata kojima se osigurava povlačenje sredstava. Obrađivat će se prva faza procesa povlačenja fondova, tko su akteri koji sudjeluju u tom procesu, kako taj proces teče i koji su mu nedostaci. S obzirom na to da se radi o deskriptivnom istraživanju tijekom kojeg se nastoji objasniti određenu pojavu, u ovom istraživanju nema ovisnih i neovisnih varijabli, već je riječ o različitim dimenzijama određene pojave.

Istraživanje polazi od financijskih sredstava iz EFRR-a koja se dodjeljuju državama članicama, točnije Republici Hrvatskoj. Glavna pojava je proces povlačenja, odnosno apsorpcije sredstava. Postavlja se pitanje zašto alocirana, povučena i apsorbirana sredstva nisu u jednakim iznosima, već se sa svakom novom fazom smanjuju? Primjerice, zašto je do kraja lipnja 2019. godine ugovoreno 78 % dodijeljenih (alociranih) sredstava, a isplaćeno 25 % (PJR Consulting, 2019)? Na *Slici 3* može se vidjeti kako je od planiranih 7.558.481.131 EUR potrošeno 4.888.333.973 EUR, odnosno 87 % sredstava iz EFRR-a do kraja programskog razdoblja od 2014. godine do 2020. godine (Europska komisija, 2023c).

Slika 3. Implementacija sredstava iz ERDF-a za razdoblje od 2014. do 2020.



Izvor: Europska komisija, 2023c

Sljedeću dimenziju čine državni, regionalni i lokalni te ostali dionici koji sudjeluju u procesu povlačenja sredstava, tj. u projektima EU-a. Na državnoj razini to je Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije, no potrebno je naglasiti da zapravo svako ministarstvo u određenom trenutku sudjeluje u procesu povlačenja sredstava ovisno o prirodi projekta. Regionalna razina uključuje županijska javna tijela kao regionalne koordinate razvojnih strategija. Lokalni dionici su općine i gradovi koji nastoje povući određena sredstva kako bi pridonijeli rastu i razvoju svojih sredina.

Kroz sve faze životnog ciklusa projekta prolazi nekolicina glavnih dionika: korisnici, nositelji projekta, partneri u provedbi projekta, suradnici i voditelji projekta. Nakon što su poznati svi akteri koji su uključeni u sve faze procesa povlačenja sredstava potrebno je prijeći na još specifičniju dimenziju, a to su upravljački kapaciteti.

6.2. Odabir slučajeva

Temeljna jedinica analize je proces prijave i pripreme projekata s ciljem povlačenja sredstava iz EFRR-a. Razlog odabira ovog slučaja je nedostatak znanstvenih radova koji se bave ovim fenomenom u Republici Hrvatskoj. Literatura u kojoj se istražuje tema povlačenja i iskorištavanja europskih financijskih sredstava kreće od analize samog poznavanja fenomena (Tolušić i dr., 2013). Zatim postoje analize iskorištavanja sredstava iz pretpristupnih fondova/programa (PHARE, ISPA, SAPARD i dr.) na temelju alociranih i ugovorenih te isplaćenih sredstava (Burić Pejčinović, 2010). Također se nastoji uvidjeti koji su apsorpcijski kapaciteti najveća prepreka procesu apsorpcije (Đulabić i Manojlović, 2011; Mičetić-Fabić, 2012) te prepoznati relevantne faktore apsorpcije (Ivandić dr., 2013).

Sva provedena istraživanja odnose se na razdoblje kada Republika Hrvatska još uvijek nije bila punopravna članica EU-a te smo na raspolaganju imali isključivo sredstva iz

pretpristupnih fondova. Jedna od mogućnosti je i analiza apsorpcijskih kapaciteta drugih država članica. Takva istraživanja analiziraju administrativne, makroekonomske te financijske kapacitete apsorpcije. S obzirom na to da se prepoznaje sve veća važnost dobrog upravljanja u kontekstu društveno-gospodarskog razvoja, javlja se potreba njihove analize (Surubaru, 2016). Administrativni kapaciteti često se prikazuju kao kapaciteti koji su najmanje učinkoviti, a podrazumijevaju rad središnjih, regionalnih i lokalnih javnih uprava kao i izradu i evaluaciju projekata, koordinaciju između dionika te nadzor financija i provedbe (Tiganasu i dr., 2018: 41). Analiziraju se potencijalne razlike između novih i starih država članica i njihovih apsorpcijskih kapaciteta (Tosun, 2013).

Ovo je istraživanje relevantno zbog nedostatka znanstvene literature koja objašnjava fenomen povlačenja fondova, posebice na području politologije. Politika regionalnog razvoja je uz kohezijsku politiku jedna od najvažnijih u okviru EU-a jer radi na ostvarivanju jednake razvijenosti svih dijelova EU-a. Kao glavni znanstveni doprinos ovo istraživanje koristi relativno novi teorijsko-konceptualni okvir koji razumije ne samo znanstvena zajednica već i ostali čitatelji. Izrađena je kratka komparativna analiza s Poljskom koja je primjer dobre prakse i velika primateljica neto iznosa u financijskom okviru EU-a. Svrha usporedbe je dodatan uvid u čimbenike koji bi se mogli izbaciti, uvesti ili unaprijediti kako bi se povećala korist od europskih strukturnih i investicijskih fondova, primarno EFRR-a.

6.3. Određivanje granica i dosega istraživanja

Zbog svoje prirode i teme, ovo istraživanje daje znanstveni doprinos pristupu fenomenima povlačenja i apsorpcije sredstava iz EFRR-a, ne samo na području Republike Hrvatske, nego može poslužiti i kao potencijalni odabir za komparaciju slučajeva povlačenja europskih sredstava u ostalim državama članicama. Nastoji se na jednom mjestu strukturirano iznijeti sve relevantne činjenice povezane s tim fenomenom i tako stvoriti put daljnjim, puno kompleksnijim analizama. Rezultati ovog istraživanja moći će se primijeniti i na područja drugih europskih strukturnih i investicijskih fondova. Iako je analizirana jedna vrsta financijskih sredstava, to ne znači da se isti pristup ne može primijeniti i na ostale.

6.4. Odabir podataka

Istraživanje sadržava primarne i sekundarne podatke. Primarni podatci prikupljeni su putem ekspertnih intervjuja i upitnika. Polustrukturirani intervjui provedeni su s nekoliko ispitanika koji su sudjelovali u procesu pisanja prijave i pripreme projekata za povlačenje

sredstava iz EU fondova. Kod ekspertnih intervjua dobivamo pristup osobama koje imaju kvalitetan uvid u specifično područje te takozvani privilegirani pristup podacima koje je puno teže dobiti nekom drugom metodom. Ispitanici su dio državnih tijela i organizacija koje se bave povlačenjem europskih sredstava, ali je potrebno uključiti zaposlenike ili voditelje agencija. Korišten je polustrukturirani intervju jer s pomoću njega ispitanici mogu iznijeti svoja mišljenja i iskustva, a da fokus i dalje bude isključivo na specifičnoj temi. Pitanja u intervjuima i upitnicima otvorenog su tipa i nisu sugestivna kako bi potaknula ispitanike da odgovaraju u skladu sa svojim mišljenjem bez da ih se vodi u nekom određenom smjeru.

Sekundarni podatci dobiveni su analizom službenih dokumenta, kao što su nacionalne strategije ili europski dokumenti povezani s financiranjem iz fondova ili Zakon o regionalnom razvoju, medijski zapisi na temu povlačenja sredstava koji potencijalno mogu pružiti informacije o čimbenicima koji utječu na proces povlačenja financijskih sredstava te se na taj način može doći bliže odgovoru na istraživačko pitanje. Neizostavna je i postojeća znanstvena literatura, hrvatska i međunarodna, koja donosi zaključke o procesu povlačenja europskih sredstava.

6.5. Analiza podataka

Ovo istraživanje je kvalitativna analiza sadržaja. Nakon analize svih prikupljenih sekundarnih podataka čime je postavljen temelj za daljnju provedbu istraživanja, održan je intervju ili su poslani upitnici relevantnim dionicima procesa prijave i pripreme projekata. Kako bi se iz intervjua s ekspertima dobili kvalitetni podatci koji ne obuhvaćaju već poznate informacije, potrebno je imati detaljan uvid u sekundarne podatke.

Analiza podataka dobivenih putem intervjua i upitnika provodi se tematskom analizom koja je s godinama postala popularan izbor metode kvalitativnog istraživanja. Riječ je o procesu koji je usmjeren na prepoznavanje različitih obrazaca i grupa značenja u prikupljenim kvalitativnim podacima te otkrivanju odnosa među tim grupama. Postoje mnogi pristupi tematskoj analizi. Jedan od njih ponudili su Braun i Clarke kroz svojih šest faza - upoznavanje s podacima, generiranje početnih kodova, traženje, pregledavanje, definiranje tema i zapisivanje (Maguire i Delahunt, 2017: 3352-3354).

Taj pristup se čini najboljim izborom upravo zbog toga što se njime mogu grupirati teme u kategorije, odnosno u ovom slučaju usporediti učestalost pojave određene teme, usmjeriti istraživanje na ona područja koja zahtijevaju veću pažnju i potencijalnu korekciju. Nakon što

su provedu svi intervjui i prikupljeni, započeo se proces transkripcije kako bi se mogla provesti analiza sadržaja i sažimanje podataka (izbor, fokusiranje, pojednostavljenje, transformiranje podataka u transkriptima ili dokumentima). Sažimanje se provodi u nekoliko koraka. Najprije se podatci segmentiraju u jedinice kodiranja, zatim se tim jedinicama daje značenje te se kodovi kategoriziraju u listu. Na kraju se od dobivenih podataka sastavljaju se bilješke. Jedinica za kodiranje može biti riječ i fraza, tema, rečenica i odlomak. Cilj je svesti dobivene podatke na konačne kodove, odnosno upravljačke kapacitete što dovodi do zaključka da se radi o vrsti kodova koji se nazivaju *kodovi obrazaca* (zahvaća obrazac u podacima u svijetlu teorijskog okvira, koncepata i modela) (Miles i Huberman, 1994).

6.6. Prikupljanje podataka

Nakon prikupljanja svih relevantnih informacija iz sekundarnih izvora podataka, prikupljaju se primarne informacije. Kako bi se dobio jasniji uvid u stanje, proučava se sustav EFRR-a putem intervjua stručnjaka u procesu pripreme i prijave projekta i slanja upitnika. Svrha upitnika je omogućavanje sudjelovanja u istraživanju onim stručnjacima koji zbog prirode posla nisu bili dostupni za intervjue, ali su izrazili želju za sudjelovanjem. Na taj se način ubrzava proces prikupljanja podataka i povećava se količina relevantnih informacija o temi istraživanja. Više prikupljenih informacija dovodi do preciznijeg konačnog zaključka.

6.7. Obrada podataka

Obrada podataka dobivenih intervjuiranjem i prikupljenim odgovorima u upitniku počinje pregledom svih informacija. Potrebno je proći sve odgovore ispitanika te detektirati informacije koje su usko povezane s temom istraživačkog rada i tri kapaciteta prikazana u tablici 3. Nakon što se iz odgovora preuzmu sve potrebne informacije, one se unose u program Excel na način da se jedan navod, rečenica ili natuknica unosi u jedan redak u tablici. Zatim je potrebno odrediti kojoj vrsti kapaciteta taj navod pripada, a za to se koristi kodni plan (Tablica 4.). Nakon što se s pomoću kodnog plana kategoriziraju dobivene informacije, fokus se prebacuje na razradu svakog pojedinačnog kapaciteta te se na kraju analiziraju rezultati istraživanja.

Tablica 4. Kodni plan

KODNI PLAN		
Analički kapaciteti	Menadžerski kapaciteti	Politički kapaciteti
Pružanje informacija javnosti	Stručnost osoba uključenih u proces povlačenja sredstava iz fondova	Razvoj institucionalnog okvira
Prikupljanje potrebnih informacija za pripremu i prijavu projekata	Zakonodavni okvir koji prati pripremu i prijavu projekata	Politička i financijska potpora
Kvalitetan institucionalni okvir	Zakonodavni okvir koji definira i štiti sve dionike u procesu	
Teme, tehnike i informacije		

Izvor: Izradila autorica.

Tablica 5. Proces kodiranja

Naše najveće ograničenje u tome je informatizacija, odnosno ljudi koji rade u lokalnim/javnim ustanovama	...najveće ograničenje u tome je informatizacija...	neadekvatno obrazovanje službenika javne vlasti	predviđanje i ispunjavanje potreba svih dionika uključenih u proces povlačenja sredstava	politička i financijska potpora	politički kapaciteti
			posjedovanje kvalitetnog institucionalnog sustava		

Izvor: Izradila autorica prema odgovorima iz intervju.

7. Rezultati istraživanja

U istraživanju je sudjelovalo pet ispitanika koji dolaze iz privatnog i javnog sektora. Iz privatnog sektora sudjelovao je Ivica Županić iz poduzeća Županić Consulting koje se bavi rastom i razvojem malih i srednjih poduzeća kroz financiranje iz EU fondova (Županić

Consulting, 2023). Kao pravna osoba sudjelovalo je i trgovačko društvo Avelant d.o.o. poznato kao jedan od vodećih hrvatskih konzultanata koji sudjeluju u procesu povlačenja sredstava iz EU fondova. Svojim korisnicima nude usluge projektnog menadžmenta, sudjeluju u provođenju javne nabave te su osnovali Učilište EU PROJEKTI - prvi hrvatski portal koji se bavi EU fondovima (eu-projekti.info) čime aktivno rade na edukaciji javnosti o benefitima europskih fondova (Avelant, 2023). Agencija za razvoj, konzalting i projektnu dokumentaciju MARA d.o.o. (Međunarodna agencija za razvoj) također je sudjelovala u istraživanju. Agencija se bavi izradama različitih studija i poslovnih planova, strateškim planiranjem, izradom dokumentacije za kreditiranje, savjetovanjem te radi na projektima za povlačenje sredstava iz EU fondova (MARA, 2023). Od javnih tijela koji su sudjelovali u istraživanju prvo treba navesti Općinu Vinicu iz Sjeverne Hrvatske koja u sklopu svojeg plana rasta i razvoja koristi različite vrste financiranja pa tako i sredstva iz EU fondova. Na kraju, u istraživanju je sudjelovala i Regionalna razvojna agencija Dubrovačko-neretvanske županije (DUNEA). DUNEA je regionalni koordinator osnovan 2006. godine s ciljem ostvarenja ravnomjernog i održivog razvoja Dubrovačko-neretvanske županije. Koordinira postojeće razvojne aktivnosti koje prate potrebe regije i nacionalne potrebe te u skladu s načelima EU-a planira buduće korake u procesu gospodarskog razvoja (RA DUNEA, 2023a).

U prethodnom poglavlju istraživačka pitanja povezana su s političkim kapacitetima. Neki odgovori na pitanja mogu sadržavati informaciju koja se više veže za neki drugi upravljački kapacitet, nego što je to bilo planirano. To i jest svrha otvorenog tipa pitanja – dobiti što raznolikije odgovore. Svi ispitanici koji su bili uključeni u istraživanje imaju mnogo praktičnog iskustva s projektima povezanim s EFRR-om. Jedina iznimka je ispitanica iz Općine koja nije sudjelovala osobno, ali zato Općina kao jedinica lokalne samouprave jest. Nakon što se nedvojbeno ustanovi da su ispitanici djelovali u okviru EFRR-a, postavljaju im se pitanja na koja trebaju odgovoriti. Odgovori proizlaze iz osobnog praktičnog višegodišnjeg iskustva ispitanika koji su pripremali i prijavljivali projekte zbog čega je relevantnost njihovih odgovora neupitna, a informacije legitimne. Na temelju dobivenih odgovora vidi se razlika u procesima pripreme projekta, koja je direktno vezana za kategoriju ispitanika. Privatne agencije/poduzeća započinju proces putem komunikacije s klijentima. Analiza poslovnog subjekta izrađuje se kroz savjetovanje klijenta te se razrađuje metoda problemskog stabla kako bi se lako mogli identificirati problemi. Tijekom tog razgovora klijent iznosi svoje želje, odnosno razloge zbog kojih su mu potrebna sredstva iz europskih fondova. Ta faza služi za upoznavanje prijavitelja sa svim relevantnim informacijama koje treba znati da bi ispunio sve

uvjete za dobivanje sredstava. Zbog toga je iznimno važno da su zaposlenici agencije/poduzeća dobro upoznati s novim natječajima i kompetentni za razumijevanje zahtjeva i uvjeta koje treba ispuniti tijekom prijave (Avelant, 2023b, MARA, 2023b, Županić, 2023). U okviru regionalne razvojne agencije proces pripreme projekta povezan je s logičkom matricom projekta. Matrica podrazumijeva da su identificirani problemi i potrebe korisnika te analizira i navodi koja su potencijalna rješenja u vidu projektnih aktivnosti. Prema tome se istražuju prihvatljivi načini financiranja, odnosno natječaj. Nakon što se istraži i odabere idealan natječaj za određenog klijenta, potrebno je projekt uskladiti s uvjetima i zahtjevima u natječaju. Čak i sama priroda projekta može utjecati na početak pripreme za prijavu. Primjerice, ako se radi o infrastrukturnom projektu za koji je osnovni preduvjet kvalitetne pripreme razvijena projektno-tehnička dokumentacija, što osigurava usklađenost projekta sa zahtjevima koje nalaže EU (RA DUNEA, 2023b). Kada su u pitanju jedinice lokalne vlasti može se reći kako njihov proces pripreme projekta započinje određivanjem i usvajanjem proračuna za narednu godinu. Već tada treba alocirati dio proračuna za pripremu i realizaciju svih potencijalne projekte. Nakon toga, kako programsko razdoblje određene godine teče, tako se mogu prijavljivati na natječaje koji bi mogli pridonijeti razvoju općine (Općina Vinica, 2023).

Nakon što je donesena odluka o prijavi za natječaj, započinje se prikupljanje projektne dokumentacije. Prema odgovorima ispitanika, projektna dokumentacija je dosta zahtjevna, ali upute za prijavitelje projekata koje su obavezan dio svakog natječaja pojednostavljaju cijeli proces i olakšavaju prijavu. Na stranicama strukturfondovi.hr i fondovieu.org.hr mogu se pronaći dodatne informacije ključne za započinjanje procesa prijave na natječaj. Koncept dostupnosti informacija dosta je širok tako da treba uzeti u obzir različite razine informacija. Dva su izvora obaveznih informacija u projektnoj dokumentaciji. Prvi izvor su različiti javno dostupni registri, web stranice i sve ostale javno dostupne baze podataka. Drugi izvor informacija su klijenti koji su dužni dostaviti sve potrebne dokumente kako bi se ispunila projektna dokumentacija. Tu se mogu vidjeti određene razlike između privatnog i javnog sektora. Privatni sektor pravodobno dostavlja svu potrebnu dokumentaciju, a jedinice lokalne samouprave (JLS) u tom području kasne ili zaostaju. Iako se puno informacija zbog načela transparentnosti može pronaći u različitim bazama podataka, na mrežnim stranicama i u registrima, te informacije nisu uvijek pravodobno ažurirane. Privatni sektor posvećuje više pažnje kako bi dostavili točno one dokumente koji su potrebni (MARA, 2023b, Avelant, 2023b). Kada se radi o regionalnoj razvojnoj agenciji, ona uživa puno veću potporu jedinica područne (regionalne) samouprave. Kako navode, imaju dobar odnos sa stručnim županijskim

odjelima i ustanovama kao i s Ministarstvom regionalnog razvoja i fondova EU te svim ostalim nadležnim tijelima čime dobivaju pravodobne informacije kako bi poštivali zadane rokove definirane u uputama za prijavitelje (RA DUNEA, 2023b). Ako je riječ o jedinici lokalne samouprave koja sama započinje proces pripreme i prijave projekta, taj je proces olakšan jer su jedinice lokalne samouprave također izvor mnogih informacija. Na primjer, ako je jedan od zahtjeva iz natječaja dostaviti financijsko izvješće, njihov odjel za računovodstvo već ima spreman dokument kojim će upotpuniti projektnu dokumentaciju (Općina Vinica, 2023). Nadalje, ovdje se može govoriti i o institucionalnoj povezanosti. Ona podrazumijeva da u tako kompleksnom procesu kao što su natječaji za povlačenje sredstava iz EU fondova, treba postojati iznimno dobra institucionalna mreža koja služi kao podrška tijekom cijelog procesa. Regionalne razvojne agencije imaju iznimno kvalitetnu povezanost s institucijama. Međutim, kada se radi o privatnim agencijama/poduzećima, iskustva su podijeljena. Ako se izgradi kvalitetna mreža odnosa s javnim institucijama, onda se javlja puno manje problema tijekom procesa prikupljanja informacija (Županić, 2023). U Hrvatskoj je administracija i birokracija na lošem glasu jer zaposlenici u javnim ustanovama često nisu skloni informatizaciji (što se može prepisati starijem kadru zaposlenih) koja bi olakšala postupak. Službeni zahtjevi upućeni institucionalnim tijelima mogu produžiti trajanje prikupljanja podataka koji nisu javno dostupni zbog definiranih protokola za odgovaranje u tim institucijama (Županić, 2023 i MARA, 2023b). Komunikacija između prijavitelja projekta i posredničkih tijela koja su zadužena za ocjenjivanje projektne prijave nije na dovoljnoj razini. S obzirom na činjenicu kako može proći po nekoliko mjeseci prije nego što se dobije odgovor na prijavu, postoji potražnja za otvorenijim posredničkim tijelima koji bi pravodobno obavještavali o statusu projektne prijave (Avelant, 2023b).

Jedna od ključnih stavki sudjelovanja u natjecajima za povlačenje sredstava iz europskih fondova je obrazovanje. Većina ispitanika odgovorili su kako je njihov kadar pun visoko obrazovanih ljudi koji dolaze iz različitih obrazovnih institucija. Kod svakoga se radi o zaposlenicima iz smjerova kao što je politologija, ekonomija ili pravo. Zanimljivo je spomenuti kako rijetki od svojih zaposlenika zahtijevaju pohađanje edukacija povezanih s pisanjem i pripremom projekata. U Županić Consultingu navode kako je jedan od kriterija za zapošljavanje, uz visoku ili višu stručnu spremu, odslušan tečaj pisanja projekata za EU natječaje (Županić, 2023). Avelant je osnivač Učilišta EU PROJEKTI putem kojeg žele potaknuti sve zaposlenike koji sudjeluju na EU projektima da usvoje relevantna znanja. Dodatnom edukacijom upotpunjuju svoje znanje i stječu nove vještine korisne za pripremu i

provedbu projekata. Interes za predavanja je izrazito velik, a profil polaznika je raznolik (osobe koje imaju VSS iz različitih smjerova) (Avelant, 2023b). Kako bi se naglasila važnost edukacije, kao primjer može poslužiti jedinica lokalne samouprave koja od svojih zaposlenika iziskuje isključivo polaganje državnog stručnog ispita. Iako je takav ispit potreban kako bi se povećala i potvrdila kompetencija zaposlenih, ne priprema ih na tako kompliciran proces kao što je priprema i prijava projekata. U Općini Vinica viša stručna suradnica za imovinu koja je radila na pripremi i prijavi projekata ističe važnost odlaska na daljnje edukacije i tečajeve kako bi se lakše razumjeli svi zahtjevi određenog natječaja (Općina Vinica, 2023).

Zakonodavni okvir je važan temelj na kojem se razvija sustav prijave na natječaj kao i povlačenja sredstva iz različitih EU fondova. Ispitanici smatraju da je zakonodavni okvir u vidu Zakona o regionalnom razvoju i Zakona o institucionalnom okviru za korištenje EU fondova u RH zadovoljavajući, ali je potrebno više raditi na njegovom uspješnom provođenju. Važno je naglasiti da je to temelj i da se u velikoj mjeri o njima ne raspravlja svakodnevno, nego o uredbama i pravilnicima koji se donose unutar svakog pojedinog natječaja. Osim zakona koji su usko vezani za regionalni razvoj i EU fondove, treba naglasiti kako, sva dokumentacija mora se temeljiti na zakonima države članice u kojoj se projekt provodi. Na primjer, ako se je riječ o izgradnji infrastrukture, treba poštivati sve smjernice Zakona o gradnji ili prostornom uređenju.

S ciljem poboljšanja procesa pripreme i prijave projekata među odgovorima ispitanika javljaju se dva prijedloga. Prvi prijedlog povezan je s obrazovanjem i informiranošću potencijalnih dionika procesa. To obuhvaća informiranje javnosti o pogodnostima koje dolaze iz financiranja europskim sredstvima i o prilikama za rast i razvoj koje natječaji stvaraju. U tu kategoriju spadaju i edukacije za usavršavanje znanja i kompetencija za sudjelovanje u izradi projekata. Drugi prijedlog odnosi se na administraciju. Potrebno je izdvojiti jako puno vremena kako bi se prikupila opširna i kompleksna dokumentacija za natječaj u vrlo kratkom vremenskom roku. Javlja se potreba za konkretnijim uputama za prijavitelje, ali i smanjivanjem prijavne dokumentacije. Treba poraditi i na usklađivanju alokacije sredstava s brojem potencijalnih korisnika ili ako to nije moguće, češće raspisivati pozive za natječaj i precizirati Indikativni godišnji plan objave natječaja (MARA, 2023b, Avelant, 2023b, Županić 2023, RA DUNEA, 2023, Općina Vinica, 2023).

8. Zaključak

Europski fond za regionalni razvoj je fond kojim Europska unija želi postići ravnomjeran razvoj svih svojih regija i država članica. Fond ima dva cilja, razvoj i strukturnu prilagodbu slabije razvijenih regija te preobrazbu industrijskih regija koje zaostaju u razvoju (Kołodziejski, 2023). Fond se provodi kroz različite vrste investicija, od ulaganja u infrastrukturu, istraživanje i inovacije do opreme, razvoja softvera ili očuvanje postojećih radnih mjesta (EP i VEU, 2021: 75). Stoga se može zaključiti da je riječ o jednom od najbitnijih EU fondova. Europska unija se u svojim načelima i vrijednostima, između ostalog, poziva na jednakost, ljudska prava i dostojanstvo (EU, 2023). Te vrijednosti mogu biti ugrožene ako država članica ili neka njezina regija zaostaje u razvoju za drugim regijama. U takvim uvjetima smanjuju se prilike za zapošljavanje, razvijanje ideja i kvalitetan život. Tu nastupa EFRR koji omogućuje napredak slabije razvijenih regija s ciljem dostizanja razine visoko razvijenih regija. Taj bi proces trebao osigurati gospodarski i socijalni razvoj regija i države članice.

U radu je iznesen kratki prikaz Poljske kao članice EU-a koja prednjači po povlačenju i iskorištavanju EU fondova. Prema analizi izvora može se reći kako je Poljska relativno usavršila proces povlačenja sredstva. U korist efikasnijeg procesa povlačenja sredstava došlo je do reforme u nadležnosti ministarstava koja su zadužena za sektore unutar kojih se povlače sredstva. Dakako, treba spomenuti kako je velik pritisak stavljen na ministarstva i njihovu uspješnost u apsorpciji (Mihailescu, 2023: 10-16). Kada govorimo o Hrvatskoj to nije slučaj, postoji dosta administrativnih zapreka u samom procesu pripreme i prijave projekta čime se odmiče javnost od korištenja fondova. Također, ovdje je važno spomenuti i kako bez obzira na (ne)uspješnost naših političara i ministara u provedbi politika, nije uobičajeno nadgledanje efikasnosti rada i potencijalno „kažnjavanje“ ukoliko ministarstvo nije pridonijelo jako potrebnom rastu.

Istraživanje se temelji na pitanju koji čimbenici utječu na kapacitet povlačenja sredstava iz Europskog fonda za regionalni razvoj? Kako bi se dobio odgovor, analizirali su se sekundarni izvori kao što su dostupna znanstvena istraživanja i različiti dokumenti koji opisuju na koji način funkcionira EFRR i povlačenja sredstava. Primarni podatci prikupili su se putem intervjua i upitnika koje su popunili stručnjaci s višegodišnjim iskustvom u pripremi i prijavi projekata. Upravljački kapaciteti predstavljeni su im na slijedeći način. Analitički kapaciteti predstavljeni su kao posjedovanje potrebnih informacija za pripremu i prijavu projekata te lak pristup informacijama. Menadžerski kapaciteti obuhvaćaju kvalitetnu organizaciju sustava putem stručnog znanja i kvalitetnog zakonodavnog okvira. Politički kapaciteti su predstavljeni kao

politička i financijska potpora tijekom trajanja procesa povlačenja sredstava iz fondova. S obzirom na dobivene odgovore, svaki od navedenih kapaciteta ima svoje prednosti i nedostatke. Iako je pristup informacijama jednostavan, prisutne su administrativne prepreke koje bi trebalo otkloniti. Jedna od tih prepreka koju su identificirali ispitanici je nepravodobno ažuriranje informacija za pripremu projektne dokumentacije. Nadalje, potrebno je uložiti više napora za promoviranje financiranja iz EU fondova kako bi šira javnost lakše razumjela cijeli proces što se može napraviti kroz različite kampanje, promocije i brošure u kojima se navode prednosti europskih fondova. Od jednake je važnosti da osobe zadužene za pripremu i prijavu projekata posjeduju stručna znanja i vještine ili da im se omogući usavršavanje putem tečajeva i predavanja na privatnim učilištima. Poželjno je da MRRFEU omogući tečajeve za veći broj polaznika. Ispitanici smatraju da bi tijela javne vlasti trebala ulagati u modernizaciju i informatizaciju sustava, a zakonodavni okvir je zadovoljavajući i ispunjava svoju svrhu. Država pruža potporu dionicima procesa putem platforme fondovieu i stavlja na raspolaganje sve dokumente koji olakšavaju pripremu i prijavu projekata.

Zaključno, na temelju odgovora ispitanika analitički i menadžerski kapaciteti predstavljaju najveću prepreku efektivnom povlačenju sredstava iz EU fondova te bi trebali poboljšati procedure. Politički kapaciteti su već na primjerenom razini, iako uvijek ima prostora za napredak kako bi se pružila što kvalitetnija političke i financijska potpora svim sudionicima u procesu. Definitivno je potrebno više uložiti i financija i truda u informiranje javnosti koja nije informatički pismena, a za koju se zna da postoji velik potencijal od korištenja fondova. Medijska pozornost tu može pomoći te potaknuti zanimanja za ovom vrstom financiranja informiranjem javnosti o uspješnim primjerima povlačenja sredstava te stavljanjem naglaska na poteškoće s kojima se susreću u procesu. Budući da je proces pripreme i prijave projekata otežan zbog nedostatka stručnog kadra i ažurnosti informacija, tijela državne vlasti trebala bi pojednostavniti projektnu dokumentaciju u suradnji s Europskom unijom. Predlaže se i stvaranje centraliziranog sustava u Republici Hrvatskoj kako bi osobe zadužene za pripremu i prijavu projekata lakše prikupile sve potrebne informacije.

9. Popis literature

- Avelant** (2023a) O nama. <https://www.eu-projekti.info/eu/o-nama/> Pristupljeno 05. rujna 2023.
- Avelant** (2023b) Pozivno pismo sudionicima istraživanja i upitnik za intervju.
- Državni zavod za mjeriteljstvo (DZM)** (2023) O programima pomoći Europske unije. <https://dzm.gov.hr/print.aspx?id=276&url=print> Pristupljeno 14. lipnja 2023.
- EP i VEU (Europski parlament i Vijeće Europske unije)** (2021) UREDBA (EU) 2021/1058 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 24. lipnja 2021. o Europskom fondu za regionalni razvoj i Kohezijskom fondu. *Službeni list Europske unije*.
- ESIF (Europski strukturni i investicijski fondovi)** (2023a) EU fondovi. <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/> Pristupljeno 25. kolovoza 2023
- ESIF (Europski strukturni i investicijski fondovi)** (2023b) ESI fondovi 2014. – 2020. <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/esi-fondovi-2014-2020/> Pristupljeno 30. kolovoza 2023.
- ESIF (Europski strukturni i investicijski fondovi)** (2023c) Indikativni godišnji plan objave natječaja. <https://strukturnifondovi.hr/indikativni-godisnji-plan-objave-natjecaja/> Pristupljeno 25. kolovoza 2023.
- EU (Europska unija)** (2023) Ciljevi i vrijednosti. https://european-union.europa.eu/principles-countries-history/principles-and-values/aims-and-values_hr Pristupljeno 05. rujna 2023.
- EU Monitor** (2023) Directorate-General for Regional and Urban Policy (REGIO). <https://www.eumonitor.eu/9353000/1/j9vvik7m1c3gyxp/vg9ibgl9flza%20> Pristupljeno 28. lipnja 2023.
- Eu-projekti.info** (2022) Analiza iskorištenosti fondova EU. <https://www.eu-projekti.info/analiza-iskoristenosti-fondova-eu-2/#> Pristupljeno 16. lipnja 2022.
- Europska komisija** (2022) Europski fond za regionalni razvoj (EFRR): O Fondu. https://ec.europa.eu/info/funding-tenders/find-funding/eu-funding-programmes/european-regional-development-fund-erdf_hr Pristupljeno 16. lipnja 2022..
- Europska komisija** (2023a) Cohesion open data platform: 2014-2020 Cohesion Policy Overview. https://cohesiondata.ec.europa.eu/cohesion_overview/14-20 Pristupljeno 30. kolovoza 2023.

- Europska komisija** (2023b) Cohesion open data platform: Poland. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/PL/14-20> Pristupljeno 30. kolovoza 2023.
- Europska komisija** (2023c) Cohesion open data platform: Croatia. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/countries/HR/14-20> Pristupljeno 30. kolovoza 2023.
- EV i VEU (Europsko vijeće i Vijeće Europske unije)** (2023) Jedinstveno tržište EU-a. <https://www.consilium.europa.eu/hr/policies/deeper-single-market/> Pristupljeno 25. kolovoza 2023.
- Fondovieu** (2023) Najčešća pitanja. <https://fondovieu.gov.hr/najcesca-pitanja?kategorija=opcenito&aktivnoPitanjeOid=opcenito-0> Pristupljeno 30. kolovoza 2023.
- Howlett, Michael i Ramesh, M.** (2016) Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. *Regulation & Governance* 10(4): 301-313.
- Hrvatski sabor** (2019) Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske. Narodne novine 147.
- Hrvatski sabor** (2021) Zakon o institucionalnom okviru za korištenje fondova Europske unije u Republici Hrvatskoj. *Narodne novine* 116.
- IRMO (Institut za razvoj i međunarodne odnose)** (2023) 2. Pristup RH fondovima. <https://irmo.hr/pristup-rh-fondovima/> Pristupljeno 04. svibnja.2023.
- Kołodziejcki, Marek** (2023) Europski fond za regionalni razvoj (EFRR). Informativni članci o Europskoj uniji. Pristupljeno 17. srpnja 2023.
- MARA (Međunarodna agencija za razvoj)** (2023a) USLUGE. <https://mara.hr/> Pristupljeno 05. rujna 2023.
- MARA (Međunarodna agencija za razvoj)** (2023b) Pozivno pismo sudionicima istraživanja i upitnik za intervju.
- McCormik, John** (2010) *Razumjeti Europsku uniju*. Zagreb: MATE.
- Mihailescu, Gratian** (2023) Poland – Best practices case in EU funds absorption. *Institutul de Devoltare Locală*.

- MRRFEU** (Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije) (2023) Operativni programi. <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/eu-fondovi/financijsko-razdoblje-eu-2014-2020/operativni-programi/356> Pristupljeno 15. srpnja 2023.
- OECD** (2023) Gross national income. <https://data.oecd.org/natincome/gross-national-income.htm> Pristupljeno 23. lipnja 2023.
- Općina Vinica** (2023) Osobni intervju s višom stručnom suradnicom za imovinu. Goruševnjak 02. rujna 2023.
- PJR Consulting** (2019) Po isplaćenim sredstvima EU fondova Hrvatska je na zadnjem mjestu. <https://pjr.hr/po-isplacenim-sredstvima-eu-fondova-hrvatska-je-na-zadnjem-mjestu/> Pristupljeno 30. kolovoza 2023.
- RA DUNEA** (2023a) O nama. <https://www.dunea.hr/o-nama> Pristupljeno 05. rujna 2023.
- RA DUNEA (Regionalna agencija DUNEA)** (2023b) Pozivno pismo sudionicima istraživanja i upitnik za intervju.
- Šumpikova, M. i dr.** (2004) EU Funds: Absorption Capacity and Effectiveness of Their Use, with Focus on Regional Level in the Czech Republic. Paper presented at 12th NISPAcee annual conference Central and Eastern European Countries Inside and Outside European Union: Avoiding a New Divide, Vilnius, 13-15 May 2004. Dostupno na: https://www.academia.edu/74961352/EU_Funds_absorption_capacity_and_effectiveness_of_their_use_with_focus_on_regional_level_in_the_Czech_Republic?auto=citations&from=cover_page Pristupljeno 18. lipnja 2022.
- Warrington, Edward** (1994) A Capacity for Policy Management: Re-Appraising the Context in Micro-States. *Asian Journal of Public Administration* 16(1): 109-133.
- Winston Churchill** (1946) Govor na Sveučilištu u Zürichu. <https://www.churchill-in-zurich.ch/en/churchill/en-churchills-zurcher-rede/>
- Wu, Xun, Ramesh, M i Howlett, Michael** (2015) Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society* 34: 165–171.
- Županić Consulting** (2023) O nama. <https://zupanic-consulting.hr/sve-sto-je-potrebno-za-uspjesno-poslovanje/> Pristupljeno 05. rujna 2023.
- Županić, Ivica** (2023) Osobni intervju. Goruševnjak 01. rujna 2023.

Prilog 1. Pozivno pismo sudionicima istraživanja i upitnik za intervju

ZAMOLBA ZA SUDJELOVANJE U ISTRAŽIVANJU

Uloga upravljačkih kapaciteta u povlačenju sredstava iz Europskog fonda za regionalni razvoj u Hrvatskoj

Poštovani,

ovim putem ću Vas zamoliti za sudjelovanje u istraživanju koje provodim u sklopu izrade diplomskog rada na Fakultetu političkih znanosti pod mentorstvom prof. dr. sc. Zdravka Petaka. U radu ispitujem ulogu upravljačkih kapaciteta u povlačenju sredstava iz Europskog fonda za regionalni razvoj u Hrvatskoj, a Vaše znanje i iskustvo će mi biti od velike pomoći. Stoga, u prilogu Vam dostavljam upitnik za intervju koji molim da popunite. Upitnik sadrži pitanja vezana za proces pripreme i prijave projekata u sklopu Europskog fonda za regionalni razvoj. Intervju je u polustrukturiranoj formi i osim odgovora na postavljena pitanja, slobodni ste iznijeti bilo koje druge informacije za koje smatrate da mogu biti korisne.

Diplomski rad počiva na konceptu tri upravljačka kapaciteta koje navodim u tablici niže kako bih Vam ih pobliže objasnila. Cilj je istraživanja utvrditi koji od navedenih kapaciteta sadrži najviše problema i potencijalnih poboljšanja sustava EU fondova.

Sudjelovanje u istraživanju je u potpunosti dobrovoljno, a u svakom trenutku slobodno možete odustati. Nastavkom na ispunjavanje upitnika pristajete na sudjelovanje i korištenje Vaših odgovora u istraživanju. Odgovori će biti u potpunosti anonimizirani te u rezultatima istraživanja neće biti moguće povezati ih s osobnim identitetom ispitanika.

Ako imate bilo kakvih pitanja ili nedoumica ili ako želite dobiti uvid u rezultate istraživanja kontaktirajte izravno istraživačicu na e-mail: josipa.sunjic@studenti.fpzg.hr.

Unaprijed hvala.

Josipa Šunjić

Studentica 5. godine diplomskog studija politologije

***Vrste
upravljačkih
kapaciteta***

<i>Analički</i>	<p>→ Poznavanje tema, tehnika i informacija potrebnih u pisanju projekata i sudjelovanju u stvaranju europskih politika;</p> <p>→ Posjedovanje kvalitetnog institucionalnog sustava koji osigurava lak pristup informacijama i uslugama koje su potrebne u procesu povlačenja europskih sredstava;</p> <p>→ Postojanje državnih, regionalnih i lokalnih institucija koje su uključene u proces povlačenja sredstava i koje nude potporu voditeljima, korisnicima ili nositeljima projekta</p>
<i>Menadžerski</i>	<p>→ Posjedovanje potrebnog stručnog znanja i vještina u pripremi i provedbi projekata;</p> <p>→ Zapošljavanje stručnog osoblja i koordinacija između različitih institucija, organizacija i agencija čime se osigurava kvaliteta projekta;</p> <p>→ Postojanje zakonodavnog okvira koji definira i štiti sve dionike u procesu te definira postupak povlačenja financijskih sredstava i osigurava transparentan sustav povlačenja sredstava</p>
<i>Politički</i>	<p>→ Predviđanje i ispunjavanje potreba svih dionika uključenih u proces povlačenja sredstava;</p> <p>→ Pružanje političke potpore svim organizacijama, agencijama i svima drugima uključenim u proces povlačenja;</p> <p>→ Pružanje političke i financijske potpore čime se potvrđuje legitimitet i povjerenje u sam sustav i čime se potiče upuštanje u proces povlačenja sredstava</p>

Informacije o ispitaniku

Naziv institucije, ustanove ili tvrtke u kojoj ste zaposleni:

Pitanja

1. Pozivi za pripremu projekata financiraju se iz različitih fondova EU – s kojom vrstom fondova se najviše bavite?
2. Jeste li ikada pripremali projekt financiran iz Europskog fonda za regionalni razvoj?
3. Kako započinjete proces pripreme projekta?
4. Koliko je jednostavan pristup informacijama koje su ključne za pisanje projekta i o čemu isti ovisi?
5. Tko prikuplja sve potrebne informacije tijekom procesa pripreme? Postoje li određene informacije koje su teško dostupne, a nužne su za pripremu projekata? Ako postoje, koje su to?
6. Postoji li razlika između dostupnosti informacija kad je u pitanju priprema projekta za javni i privatni sektor?
7. U vidu dobivanja kvalitetnih informacija, koliku potporu dobivate od tijela javne vlasti i drugih institucija? Od kojih institucija najčešće dobivate odgovore?
8. Iz kojeg područja obrazovanja dolaze zaposlenici u vašoj razvojnoj agenciji?
9. Smatrate li da je dosadašnji zakonodavni okvir (npr. Zakon o institucionalnom okviru za korištenje EU fondova u RH, Zakon o regionalnom razvoju u RH) adekvatan? Što smatrate da bi trebalo unaprijediti?
10. Europski fond za regionalni razvoj bi se trebao fokusirati na mala i srednja poduzeća, smatrate li da pozivi za pripremu projekata zadovoljavaju njihove potrebe?
11. Prema Vašem mišljenju, što smatrate da bi trebalo promijeniti kako bi se unaprijedio proces pripreme i prijave projekata?

SAŽETAK

Rad se bavi temom povlačenja sredstva iz europskih fondova i načinom na koji se taj proces može učiniti efikasnijim. Stavlja se naglasak na Europski fond za regionalni razvoj. Analizom procesa pripreme i prijave projekta rad odgovara na istraživačko pitanje koji čimbenici utječu na kapacitet povlačenja sredstava iz Europskog fonda za regionalni razvoj? U sklopu istraživanja napravljeni su intervjui s osobama koje imaju iskustvo pripreme i prijave projekta. Od ispitanika se je tražilo da daju svoj uvid u cijeli proces. Rad počiva na konceptu upravljačkih kapaciteta – analitički, menadžerski i politički. Metodom kodiranja podataka dobivenih iz intervjua zaključilo se je da svaki od kapaciteta u nekoj mjeri koči proces povlačenja sredstva u fazi pripreme i prijave projekta. Ipak, može se staviti naglasak na analitičke kapacitete kao one koji imaju najviše prostora za napredak.

Ključne riječi: Europska unija, Europski fond za regionalni razvoj, upravljački kapaciteti, povlačenje sredstava, projektna dokumentacija

ABSTRACT

The paper addresses the topic of withdrawing funds from European funds and how this process can be made more efficient. Emphasis is placed on the European Regional Development Fund. Through the analysis of the project preparation and application process, the paper addresses the research question: What factors influence the capacity to withdraw funds from the European Regional Development Fund? As part of the research, interviews were conducted with individuals who have experience in project preparation and application. They were asked to provide insights into the entire process. The paper is based on the concept of policy capacities - analytical, managerial, and political. Through data coding, it was concluded from the interviews that each of these capacities to some extent hinders the fund withdrawal process during the project preparation and application phase. However, the focus can be placed on analytical capacities as those with the most room for improvement.

Keywords: European Union, European Regional Development Fund, policy capacity, fund withdrawal, project documentation