

Utjecaj ljudskih potencijala na korištenje sredstava EU fondova u Republici Hrvatskoj

Kikelj, Matija

Professional thesis / Završni specijalistički

2022

Degree Grantor / Ustanova koja je dodijelila akademski / stručni stupanj: **University North / Sveučilište Sjever**

Permanent link / Trajna poveznica: <https://um.nsk.hr/um:nbn:hr:122:920136>

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

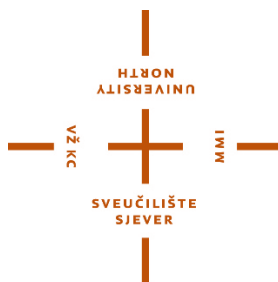
Download date / Datum preuzimanja: **2025-03-31**



Repository / Repozitorij:

[University North Digital Repository](#)





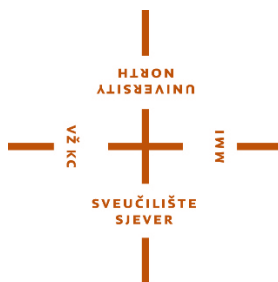
**Sveučilište
Sjever**

Završni rad br. 015/PiEUf/2022

**Utjecaj ljudskih potencijala na korištenje sredstava EU
fondova u Republici Hrvatskoj**

Matija Kikelj, mag. iur., 0066194115

Varaždin, srpanj 2022. godine



**Sveučilište
Sjever**

Odjel za Ekonomiju

Poslijediplomski specijalistički studij Poduzetništvo i EU fondovi

Završni rad br. 015/PiEUf/2022

**Utjecaj ljudskih potencijala na korištenje sredstava EU
fondova u Republici Hrvatskoj**

Student

Matija Kikelj, mag. iur., **0066194115**

Mentor

Prof. dr. sc. Ante Rončević

Varaždin, srpanj 2022. godine

Sažetak

Financijska sredstva namijenjena provedbi politika EU koja zemljama članicama stoje na raspolaganju velikim dijelom ovise o sposobnosti pojedine zemlje da ih iskoristi. Rast produktivnosti kroz inovacije i nove tehnologije trebao bi biti jedan od glavnih pokretača rasta u zemljama EU. Bespovratna sredstva iz fondova EU u budućoj perspektivi jedan su od značajnih izvora financiranja malih (agilnih) novoosnovanih poduzeća koje se suočavaju sa izazovima dohvata sredstva za ulaganje u visokorizične poduzetničke pothvate inovacija i/ili unaprjeđenja proizvoda, usluga ili novih poslovnih modela.

Kašnjenja u objavi poziva i ocjeni kvalitete projektnih prijedloga prijavljenih na natječaje EU fondova dovodi do kašnjenja realizacije investicija MSP-ova čime se odstupa od planiranih rokova i planiranih novčanih prihoda odnosno postaje upitnim isplativost investicija. Jednako tako u fazi provedbe kašnjenje u obradi i odobravanju isplate sredstva utječu na likvidnost i mogućnost provedbe projekta.

Upravo kako bi se smanjili mogući ometajući faktori za što kvalitetnije iskorištavanja sredstava dostupnih putem EU fondova, potrebno je zapošljivati i zadržavati odgovarajući kadar unutar sustava upravljanja i kontrole. Ulaganje u ljudske potencijale jedan je od najvažnijih poteza koji jedna država članica, koja želi kvalitetno iskoristiti dostupna sredstva, mora napraviti. Ljudski potencijali najvažnija su karika za uspješno i kvalitetno iskorištavanje sredstava iz fondova. Potrebno je konstantno ulagati u njihova znanja potičući njihovu formalnu i neformalnu edukaciju. Kako bi se sredstva iz fondova što efikasnije trošila, potrebno je zaposliti kvalitetan i stručan kadar i ponuditi mu konstantnu kvalitetnu edukaciju.

Ključne riječi: *edukacija, EU fondovi, ljudski potencijali, obrazovanje*

Prijava specijalističkog poslijediplomskog rada

Definiranje teme specijalističkog poslijediplomskog rada i povjerenstva

ODJEL	Odjel za ekonomiju		
STUDIJ	poslijediplomski specijalistički studij Poduzetništvo i EU fondovi		
PRISTUPNIK	Matija Kikelj	MATIČNI BROJ	0066194115
DATUM	10. 6. 2022.	KOLEGIJ	Poduzetničke financije
NASLOV RADA	Utjecaj ljudskih potencijala na korištenje sredstava EU fondova u Republici Hrvatskoj		

NASLOV RADA NA ENGL. JEZIKU The impact of human resources on the use of EU Funds in the Republic of Croatia

MENTOR	Ante Rončević	ZVANJE	prof. dr. sc.
ČLANOVI POVJERENSTVA	1. prof. emeritus Ljubo Jurčić, predsjednik		
	2. doc. dr. sc. Damir Mihanović, član,		
	3. prof. dr. sc. Ante Rončević, mentor		
	4. prof. dr. sc. Anica Hunjet, zamjenski član		
	5. _____		

Zadatak specijalističkog poslijediplomskog rada

BROJ 015/PIEUf/2022

OPIS

Europski fondovi su financijski instrumenti za provedbe politike Europske unije te jedan od najvažnijih instrumenata financiranja projekata koji služe gospodarskom rastu i razvoju država članica. Republici Hrvatskoj, kao najmlađoj članici EU, u financijskoj perspektivi 2014-2020 bilo je dostupno ukupno 10,7 milijardi EUR iz Fondova. Kako bi se dostupna financijska sredstva mogla što kvalitetnije iskoristiti potrebno je ulagati u ljudske potencijale koji će raditi samo na korištenju sredstava iz EU fondova. Ljudski potencijali, tj. ekonomski rečeno radna snaga predstavlja jedan od najvažnijih inputa u koje je potrebno konstantno ulagati. Ulaganjem u znanje ljudskih potencijala koji su zaposleni u korištenju EU fondova doprinosi upravo kvalitetnijem preusmjeravanju financijskih sredstava u gospodarski rast i razvoj koji Europska unija kroz fondove potiče.

Upravljanje i kontrola Fondova izrazito je složen proces koji zahtjeva precizno razrađenu strukturu ljudskih potencijala unutar pojedine zemlje članice. Brojni zahtjevi se stavljaju pred radnu snagu zaposlenu unutar fondova, a jedan od njih je taj kako realizirati planirane ciljeve te ispoštovati planirane rokove unutar projekata ako se već u početku kasni s objavom poziva, ali i ocjenom kvalitete prijavljenih projekata. Kako se isto ne bi u budućnosti događalo potrebno je više ulagati u ljudske potencijale koji bi svojim znanjem i sposobnostima, dobivenim kroz razne edukacije, mogli ispoštovati planirane rokove. U današnje vrijeme, kada je inflacija na visokoj razni, postavlja se pitanje isplativosti

Zadatak specijalističkog poslijediplomskog rada (nastavak)

OPIS

projekata, jer planiranje troškova se radi u jednom financijskom razdoblju, dok kada se dođe do odobrenja projekta i do realizacije istog, inflacija uzrokuje moguće neisplativost prvotno planiranog projekta te se utječe na likvidnost korisnika sredstava iz fondova.

Predmet istraživanja jest analizirati ljudske potencijale u Republici Hrvatskoj koji trenutno rade na korištenju sredstava iz EU fondova, administrativne strukture ljudskih potencijala koja uključuje obrazovanje i usavršavanje te pravni okvir za pružanje obrazovanja i usavršavanja. Također, odrediti se utjecaj potpora na izgradnju i jačanje ljudskih potencijala u sustavu apsorpcije EU fondova.

Cilj rada je utvrditi provedbene kapacitete sustava upravljanja EU fondovima u Republici Hrvatskoj za novo razdoblje (2021. – 2027.) te na temelje koje ih je potrebno jačati kako bi oni što uspješnije i kvalitetnije mogli provesti sve potrebne aktivnosti za iskorištenje većinskog dijela predviđenih sredstava u novom razdoblju.

H0: Republika Hrvatska ima dovoljnu količinu ljudskih potencijala za uspješno provođenje novog financijskog razdoblja (2021.-2027.)

H1: Potrebno je ulagati u obrazovanje i edukaciju postojećih ljudskih potencijala kako bi isti mogli biti u funkciji novog financijskog razdoblja (2021-2027.)

Za pisanje rada koristiti se sekundarni podatci iz kojih se utvrditi postojeća količina ljudskih potencijala u financijskom razdoblju 2014. – 2020. i analizirati trenutni administrativni kapaciteti, pravni i institucionalni okviri, ali i sam razvoj ljudskih potencijala. Također se putem sekundarnih podataka analizirati planovi Europske unije ali i Republike Hrvatske u vidu ljudskih potencijala za novo financijsko razdoblje.

Pri obradi rezultata istraživanja potrebno je koristiti standardne znanstvene metode društvenih znanosti kao što su metoda analize, sinteze, deskripcije i deskriptivne statistike.

U prvom dijelu rada obraditi se politike EU te Europske strukturne i investicijske fondove, ali i upravni kapaciteti za provedbu politika EU. U drugom dijelu rada obraditi se ljudske potencijale, te osim opće analize ljudskih potencijala ESI fondova, dati pregled i kretanje zaposlenih u tijelima Sustava upravljanja i kontrole ESI fondova. U trećem se dijelu rada analizirati administrativni kapaciteti te pravni i institucionalni okvir u tijelima Sustava upravljanja i kontrole ESI fondova, gdje se iznijeti aktivnosti obrazovanja i usavršavanja u tijelima SUK-a. Četvrti dio rada dati pregled potpore i jačanja ljudskih potencijala koji rade unutar EU fondova, a posljednji, peti dio rada analizirati se provedbene kapacitete SUK-a u Republici Hrvatskoj do 2027. godine.

ZADATAK URUČEN

13.07.2022



Popis korištenih kratica

ARPA	Agencija za reviziju sustava provedbe programa Europske unije
EFPR	Europski fond za pomorstvo i ribarstvo
EFR	Europski fond za ribarstvo
EFRR	Europski fond za regionalni razvoj
EK	Europska komisija
EPPO	Ured europskog javnog tužitelja (<i>European Public Prosecutor's Office</i>)
EPFRR	Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj
ESF	Europski socijalni fond
ESI fondovi	europski strukturni i investicijski fondovi
EU	Europska unija
FEAD	Fond europske pomoći za najpotrebitije
HAMAG – BICRO	Hrvatska agencije za malo gospodarstvo, inovacije i investicije
IKT	informacijsko komunikacijska tehnologija
IPA	Instrument pretprijetne pomoći
IPARD	Instrument pretprijetne pomoći za ruralni razvoj (<i>Instrument for Pre-Accession Assistance for Rural Development</i>)
ITU	Integrirana teritorijalna ulaganja
JLP(R)S	Jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave
KF	Kohezijski fond
MFIN	Ministarstvo financija
MPGI	Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine
MGOR	Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja
MMPI	Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture
MPOLJ	Ministarstvo poljoprivrede
MROSP	Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike
MRRFEU	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije
MSP	malo i srednje poduzetništvo (poduzeće)

MU	Ministarstvo pravosuđa i uprave
MZO	Ministarstvo znanosti i obrazovanja
OLAF	Europski ured za borbu protiv prijevara
OPKK	Operativni program „Konkurentnost i kohezija“ 2014. – 2020.
OPP	Operativni program „Promet“ 2007 – 2013.
OPPiR	Operativni program za pomorstvo i ribarstvo 2014. – 2020
OPRK	Operativni program „Regionalna konkurentnost“ 2007 – 2013.
OPRLJP	Operativni program „Razvoj ljudskih potencijala“ 2007. – 2013.
OPULJP	Operativni program „Učinkoviti ljudski potencijali“ 2014. – 2020.
OPZO	Operativni program „Zaštita okoliša“ 2017. – 2013.
OPR	Operativni program za ribarstvo 2007. – 2013.
PRR	Program ruralnog razvoja Republike Hrvatske 2014. – 2020.
PT1	Posredničko tijelo razine 1
PT2	Posredničko tijelo razine 2
RH	Republika Hrvatska
SAFU	Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije
SUK	Sustav upravljanja i kontrole
TO	Tijelo za ovjeravanje
TR	Tijelo za reviziju
UT	Upravljačko tijelo
UzUVRH	Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske
VRH	Vlada Republike Hrvatske
ZNS	Zahtjev za nadoknadom sredstava

Sadržaj

1. Uvod	11
1.1. Predmet rada.....	11
1.2. Cilj rada i metode istraživanja.....	12
1.3. Doprinos istraživanja	13
1.4. Struktura rada	13
2. Politike EU i Europski strukturni i investicijski fondovi.....	14
2.1. Kohezijska, zajednička poljoprivredna (ZPP) i zajednička ribarstvena politika (ZRP) EU	14
2.2. Europski strukturni i investicijski fondovi (ESI fondovi)	15
3. Upravni kapaciteti za provedbu politika EU	17
3.1. Apsorpcijski kapacitet za korištenje sredstava ESI fondova	19
3.2. Administrativni (upravni) kapacitet za provedbu EU fondova.....	22
3.2.1. Organizacijska struktura	23
3.2.2. Ljudski potencijali sustava upravljanja i kontrole	26
3.2.3. Alati i procesi.....	26
3.3. Hrvatska javna uprava u ulozi apsorpcije sredstava iz EU fondova.....	28
3.3.1. Razvoj institucionalnog okvira provedbe ESI fondova u RH.....	31
3.4. Institucionalni okvir korištenja sredstva ESI fondova u razdoblju 2014.-2020. .	34
3.4.1. Tijela sustava upravljanja i kontrole OP konkurentnost i kohezija 2014. - 2020.	37
3.4.2. Tijela sustava upravljanja i kontrole OP učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020.	39
3.4.3. Tijela sustava upravljanja i kontrole programa ruralnog razvoja 2014. - 2020.	41
3.4.4. Tijela sustava upravljanja i kontrole operativnog programa za pomorstvo i ribarstvo 2014.-2020.....	41

4. Ljudski potencijali sustava upravljanja i kontrole ESI fondova	42
4.1. Karakteristike i razvoj normativnog okvira ljudskih potencijala hrvatske javne uprave.....	43
4.2. Uređenje i status zaposlenika sustava upravljanja i kontrole ESI fondova	45
4.3. Specifičnosti uređenja statusa ljudskih potencijala u tijelima SUK-a ESI fondova	46
4.3.1. Zapošljavanje u sustavu upravljanja i kontrole na poslovima provedbe ESI fondova	46
4.3.2. Specifičnost zakonskog uređenja u odnosu na zaposlenike sustava upravljanja i kontrole (zakon o državnim službenicima).....	47
4.3.3. Posebni nazivi radnih mjesta i koeficijenti složenosti poslova u sustavu upravljanja i kontrole ESI fondova	47
4.3.4. Uvjeti za raspored i elementi opisa radnih mjesta u sustavu ESI fondova ...	50
4.3.5. Posebni slučajevi povećanja koeficijenata plaće radnih mjesta na poslovima vezanim za provedbu EU fondova.....	52
4.4. Upravljanje ljudskim potencijalima u sustavu apsorpcije ESI fondova	54
4.4.1. Analiza radne opterećenosti (ARO)	55
4.4.2. Strategija organizacijskog razvoja (SOR).....	56
5. Struktura i kretanje zaposlenih u tijelima SUK-a ESI fondova u razdoblju 2014.-2020.	57
6. Razvoj ljudskih potencijala i apsorpcija ESI fondova u RH.....	61
6.3. Ljudski potencijali provedbenih tijela integriranih teritorijalnih ulaganja (ITU PT)	99
6.4. Ljudski potencijali regionalnih koordinatora.....	101
6.5. Lokalne razvojne agencije	105
6.6. Ljudski potencijali korisnika EU fondova	105
7. Administrativni kapaciteti ljudskih potencijala u kvalitativnom smislu (osposobljavanje i usavršavanje).....	109

7.1. Obrazovanje i usavršavanje u javnoj upravi	109
7.2. Normativni okvir stručnog osposobljavanja i usavršavanja u hrvatskoj javnoj upravi	110
8. Pravni i institucionalni okvir obrazovanja i usavršavanja u SUK-u ESI fondova.....	112
8.1. Planiranje i provedba izobrazbe u sustavu ESI fondova.....	112
8.2. Obrazovne aktivnosti u organizaciji MRRFEU	113
8.3. Obrazovne aktivnosti u organizaciji Središnje agencije za financiranje i ugovaranje fondova i programa EU (SAFU).....	117
8.4. Obrazovne aktivnosti u organizaciji regionalnih koordinatora.....	118
8.5. Ostali pružatelji obrazovnih aktivnosti	118
9. Potpora izgradnji i jačanju administrativnih kapaciteta ljudskih potencijala u sustavu apsorpcije EU fondova	120
9.1. Potpora izgradnji ljudskih potencijala sustava upravljanja i kontrole u RH.....	120
10. Jačanje i razvoj ljudskih potencijala sustava upravljanja i kontrole ESI fondova.....	124
11. Provedbeni kapaciteti hrvatskog sustava upravljanja i kontrole do 2027. ...	127
11.1. Jačanje kapaciteta ljudskih potencijala administrativnog (upravnog) kapaciteta SUK ESI fondova u Hrvatskoj.....	133
11.2. Perspektive razvoja i jačanja ljudskih potencijala sustava ESI fondova u RH	137
11.2.1. Organizacijski oblici potpore daljnjem razvoju i jačanju sustavu ljudskih potencijala ESI fondova.....	140
11.2.2. Koordinacija, vođenje i usmjeravanje sustava.....	142
11.2.3. Zaseban sustav za zaposlenike EU fondova	142
11.2.4. Upravljanje ljudskim potencijalima EU fondova	143
12. Zaključak.....	144
Literatura	146

1. Uvod

Europski strukturni i investicijski fondovi su financijski instrumenti za provedbu politika Europske unije te jedan od najvažnijih izvora financiranja projekata koji služe gospodarskom rastu i razvoju država članica. Republici Hrvatskoj, kao najmlađoj članici EU, u financijskoj perspektivi 2014.-2020. bilo je dostupno ukupno 10,7 milijardi EUR iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova. Kako bi se dostupna financijska sredstva mogla što kvalitetnije iskoristiti potrebno je ulagati u ljudske potencijale koji će raditi iskorištenju sredstava iz EU fondova. Ljudski potencijali predstavljaju jedan od najvažnijih inputa u koje je potrebno konstantno ulagati. Ulaganje u znanje ljudskih potencijala koji su zaposleni u korištenju EU fondova doprinosi upravo kvalitetnijem preusmjeravanju financijskih sredstava u gospodarski rast i razvoj koji Europska unija kroz fondove potiče.

Upravljanje i kontrola Fondova izrazito je složen proces koji zahtjeva precizno razrađenu strukturu ljudskih potencijala unutar pojedine zemlje članice. Brojni zahtjevi se stavljaju pred radnu snagu zaposlenu unutar fondova, a jedan od njih je taj kako realizirati planirane ciljeve te ispoštovati planirane rokove unutar projekata ako se već u početku kasni s objavom poziva te i ocjenom kvalitete prijavljenih projekata uz kašnjenja u odobravanju utrošenih sredstava. Kako se isto ne bi događalo u budućnosti potrebno je više ulagati u ljudske potencijale koji bi svojim znanjem i sposobnostima, dobivenim kroz razne edukacije, mogli ispoštovati planirane rokove. U današnje vrijeme, kada je inflacija na visokoj razni, ključno pitanje postaje fleksibilnost u provedbi projekata sukladno dinamičnom okružju na tržištu, ali i pitanje održivosti projekata usred sporosti postupanja sustava, jer se planiranje troškova radi u jednom obračunskom razdoblju, dok sporost u odobrenju zahtjeva i sredstva za moguću realizaciju projekta zbog rastuće inflacije uzrokuje moguću neisplativost prvotno planiranog projekta te utječe na likvidnost korisnika sredstava iz fondova.

1.1. Predmet rada

Predmet istraživanja jest analiza ljudskih potencijala u Republici Hrvatskoj koji trenutno rade na korištenju sredstava iz EU fondova, administrativne strukture ljudskih koja uključuje obrazovanje i usavršavanje te pravnog okvira za pružanje obrazovanja i

usavršavanja, ali i utjecaj potpora na izgradnju i jačanje ljudskih potencijala u sustavu apsorpcije EU fondova.

Kao što je prethodno rečeno, upravo su ljudski potencijali jedna od najvažnijih karika u iskorištavanju sredstava iz EU fondova, a kako bi oni ostali u toku s novostima vezanim uz navedeno, potrebno je konstantno i institucionalno unaprjeđivati njihove kapacitete kroz razne oblike usavršavanja i edukacija.

1.2. Cilj rada, metode istraživanja i hipoteze

Cilj rada je utvrditi provedbene kapacitete sustava upravljanja EU fondovima u Republici Hrvatskoj za novo razdoblje (2021. – 2027.) te načine na koje ih je potrebno jačati kako bi oni što uspješnije i kvalitetnije mogli provesti sve potrebne aktivnosti za iskorištenje većinskog dijela predviđenih sredstava u novom razdoblju.

H0: Republika Hrvatska ima dovoljnu količinu ljudskih potencijala za uspješno provođenje novog obračunskoga razdoblja (2021.-2027.)

H1: Potrebno je ulagati u obrazovanje i edukaciju postojećih ljudskih potencijala kako bi isti mogli biti u funkciji novog financijskog razdoblja (2021.-2027.)

Za pisanje rada korišteni su sekundarni podatci iz kojih je utvrđena postojeća količina ljudskih potencijala u financijskim razdoblju 2014. – 2020. te su analizirani trenutni administrativni kapaciteti, pravni i institucionalni okviri, ali i sam razvoj ljudskih potencijala u navedenom financijskim razdoblju. Također su putem sekundarnih podataka analizirani planovi Europske unije ali i Republike Hrvatske za novo financijsko razdoblje putem kojih se može prikazati projekcija ljudskih potencijala u novo razdoblje.

Pri obradi rezultata istraživanja korištene su standardne znanstvene metode društvenih znanosti:

- **metoda analize** kojom se raščlanjivanjem složenih pojmova na njihove jednostavnije sastavne dijelove i elemente stekla jasnija predodžba o predmetu istraživanja;
- **metoda sinteze** kojom se povezuju jednostavni sudovi u složenije i općenitije kako bi se pronašli uzročno posljedični odnosi u elementima skupa;
- **metoda deskripcije** za opisivanje činjenica, predmeta i procesa;

- **metoda deskriptivne statistike** za utvrđivanje dobivenih rezultata i izvođenje zaključaka o prosječnoj vrijednosti i odstupanjima elemenata unutar promatranog skupa

1.3. Doprinos istraživanja

Doprinos rada ogleda se u praktičnoj primjenjivosti rezultata analize stanja, a u cilju jačanja administrativnog kapaciteta sustava apsorpcije ESI fondova RH.

U pripremi novog programskog razdoblja 2021.-2027. godina tema je i više nego aktualna, ponajviše glede pripreme administrativnih kapaciteta sustava za novo razdoblje, gdje kao putokaz daljnjem razvoju mogu poslužiti naučene lekcije i akumulirano iskustva iz razdoblja 2014.-2020. te korištenje pretpristupnih instrumenata i fondova u razdoblju 2007.-2013. Rad daje smjernice nositeljima javnih politika i tijelima u sustavu upravljanja i kontrole korištenja fondova EU o perspektivama i sadržaju potrebnih aktivnosti s ciljem jačanja kapaciteta ljudskih potencijala apsorpcije ESI fondova.

1.4. Struktura rada

Rad se sastoji od ukupno 12 poglavlja od kojih su prvo i zadnje uvodno i zaključno poglavlje.

Prvi dio rada obuhvaća dva poglavlja koja obrađuju politike EU te Europske strukturne i investicijske fondove, ali i upravne kapacitete za provedbu politika EU. Drugi dio rada obrađuje ljudske potencijale, te osim opće analize ljudskih potencijala ESI fondova, daje pregled i kretanje zaposlenih u tijelima Sustava upravljanja i kontrole ESI fondova. Treći dio rada uključuje administrativne kapacitete te se unutar toga ističe važnost osposobljavanja i usavršavanja kao kvalitativne metode poboljšavanja ljudskih potencijala. Također treći dio rada obrađuje pravni i institucionalni okvir u tijelima Sustava upravljanja i kontrole ESI fondova gdje se detaljno iznose aktivnosti obrazovanja i usavršavanja u tijelima SUK-a kao jedni od važnih aktivnosti jačanja ljudskih potencijala. Četvrti dio rada daje pregled potpore i jačanja ljudskih potencijala koji rade unutar EU fondova, dok posljednji, peti dio rada daje analizu provedbenih kapaciteta SUK-a u Republici Hrvatskoj do 2027. godine, do kada traje novo financijsko razdoblje.

2. Politike EU i Europski strukturni i investicijski fondovi

2.1. Kohezijska, zajednička poljoprivredna (ZPP) i zajednička ribarstvena politika (ZRP) EU

Kohezijska politika jedna je od najvažniji politika Unije koja izravno utječe na socio - ekonomski rast i razvoj država članica. Glavno usmjerenje kohezijske politike je na smanjenje razlika u stupnju razvijenosti između država članica jačanjem ekonomske, socijalne i teritorijalne kohezije.

Posljednjih godina kohezijska politika postupno je postala jedan od glavnih investicijskih instrumenata putem koje EU realizira svoje prioritete i strategije, počevši od Lisabonske strategije u razdoblju 2007. – 2013. i nastavljajući sa strategijom Europa 2020. za razdoblje 2014. – 2020. (<https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/DocItem.aspx?did=59899>)

U tu svrhu, za provedbu Kohezijske politike, predviđena je otprilike jedna trećina svih ukupnih rashoda u okviru proračuna EU-a. U programskom razdoblju 2007. – 2013. provedbi kohezijske politike bilo je namijenjeno 346 milijardi eura, u programskom razdoblju 2014. – 2020., 357 milijarde eura, dok je u trenutnoj perspektivi 2021. – 2027. planirani iznos od 373 milijarde eura.

Iako nesumnjivo sve države članice imaju koristi od dostupnih sredstva kohezijske politike, njihov opseg, usmjerenje kao i izvor financiranja se razlikuje (neke zemlje ulažu i do 80% sredstva u javna ulaganja, dok je to kod nekih manje od 10%).

U razdoblju 2021. – 2027. u okviru kohezijske politike pružat će se potpora za pet ciljeva, pri čemu se naglasak stavlja na: „konkurentnija i pametnija Europa”, „zelenija [...] Europa s niskom razinom emisija koja prelazi na gospodarstvo s nultom neto stopom emisija ugljika”, „povezanija Europa jačanjem mobilnosti”, „uključivija Europa s istaknutijom socijalnom komponentom provedbom europskog stupa socijalnih prava” i „Europa bliža građanima”.

Zajednička poljoprivredna politika (ZPP) obuhvaća skup mjera i programa subvencioniranja poljoprivredne djelatnosti na području EU sa ciljem osiguranja razume cijene i prihvatljive kvalitete poljoprivrednih proizvoda za građane EU, osiguranja zadovoljavajućeg dohotka poljoprivrednika u EU te očuvanja poljoprivrednog nasljeđa.

Zajednička ribarstvena politika (ZRP) usmjerena je na ostvarivanje konkurentnosti i održivosti ribarstva i akvakulture, kao i uravnoteženog teritorijalnog razvoja ribarstvenih područja.

2.2. Europski strukturni i investicijski fondovi (ESI fondovi)

Za provedbu bilo koje politike, nužno je postojanje financijskih sredstvima za tu namjenu. U svrhu ostvarivanja ciljeva kohezijske politike, zajedničke poljoprivredne politike i ribarstvene politike, državama članicama EU na raspolaganju su financijska sredstva dostupna kroz Europske strukturne i investicijske fondove (ESI fondovi).

Dostupnim sredstvima iz ESI fondova dopunjuju se nacionalne, regionalne i lokalne intervencije te omogućuje realizacija aktivnosti država članica usmjerenih na postizanje zajedničkih ciljeva Unije.

Korištenje sredstva iz ESIF fondova vremenski je određeno financijskom perspektivom koja označava okvir za rashode Unije tijekom određenog višegodišnjeg razdoblja. Dosadašnji višegodišnji financijski okviri EU obuhvaćali su financijsku perspektivu za razdoblje 1988.-1992. (Delorov paket I), financijsku perspektivu 1993.-1999. (Delorov paket II), financijsku perspektivu 2000.-2006. (Agenda 2000), financijsku perspektivu 2007.-2013., financijsku perspektivu 2014.-2020. te (trenutna) financijska perspektiva 2021.-2027. (Krpan, 2020).

U financijskom razdoblju 2014. - 2020. dostupni ESI fondovi su:

- Europski fond za regionalni razvoj (EFRR ili ERDF) koji usmjerava sredstva u jačanje ekonomske i socijalne kohezije EU u cilju smanjenja razvojnih razlika između država i regija EU;
- Kohezijski fond (KF) koji usmjerava sredstva financiranju projekata iz područja okoliša i prometa, a kojeg mogu koristiti države članice čiji je bruto nacionalni dohodak po stanovniku manji od 90% prosjeka EU;
- Europski socijalni fond (ESF) koji usmjerava sredstva na poboljšanje zaposlenja i obrazovanja u EU;
- Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj (EPFRR ili EUFRR) namijenjen za provedbu zajedničke poljoprivredne politike te

- Europski fond za pomorstvo i ribarstvo (namijenjen za provedbu zajedničke ribarstvene politike EU).

Provedba Kohezijske politike osigurava se korištenjem dostupnih sredstva iz Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), Kohezijskog fonda (KF) i Europskog socijalnog fonda (ESF). Provedba zajedničke politike ruralnog razvoja i ribarstva osigurava se kroz dostupna sredstva u okviru Europskog poljoprivrednog fond (EPFRR ili EUFRD) i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (EFPR ili EMFF).

Pravni i strateški dokument za korištenje sredstva ESI fondova za svaku državu članicu je Sporazum o partnerstvu koji opisuje način na koji će država članica pristupiti ispunjavanju zajedničkih ciljeva Unije. Usmjereni rast i razvoj u skladu sa glavnim ciljevima Unije postiže se vodeći računa o razvojnim posebnostima te nacionalnim potrebama pojedine države članice izraženim kroz njezine operativne programe.

Provedba navedenih politika EU u svakoj pojedinoj državi članici ovisna je o uspješnosti apsorpcije dostupnih sredstva iz ESI fondova.

3. Upravni kapaciteti za provedbu politika EU

S aspekta korištenja sredstva ESI fondova, apsorpcijske kapacitete neke države članice nužno je promatrati u kontekstu ukupnog upravnog kapaciteta države da provodi pravnu stečevinu i politike EU pa tako i kohezijsku, poljoprivrednu i ribarstvenu politiku.

Pojam upravnih kapaciteta obuhvaća sposobnost javnih uprava država članica EU da provode europske javne politike te zajedničku pravnu stečevinu (*acquis communautaire*) te sposobnost općeg razvoja prema određenim standardima (Marčetić, Musa, 2013).

Upravne kapacitete možemo promatrati u širem i užem smislu. Šire (znanstveno) shvaćanje polazi od niza pitanja koja određuju upravni kapacitet neke zemlje poput pravne regulacije (kvaliteta propisa, strateško planiranje, participacija građana, deregulacija), organizacijskih pitanja (organizacija teritorijalnog upravnog sustava, primjerenost organizacijske strukture državne i javne uprave, organizacijska kultura), personalnih pitanja (razrađen i kodificiran službenički sustav, upravno obrazovanje i usavršavanje, etički standardi), funkcionalnih pitanja (efikasno upravno postupanje, pravna zaštita građana, e-uprava) te pitanja o potpori izgradnji primjerenog upravnog kapaciteta (akademsko-istraživačka potpora, stručno-tehnička pomoć izvana) (Koprić, 2009).

S druge strane, uže (praktično) shvaćanje upravnih kapaciteta odnosi se uglavnom na pravnu regulaciju i pojedine elemente sustava javnih službenika (posebna zakonska regulacija statusa javnih službenika u odnosu na ostale zaposlenike, oblikovanje karijernog službeničkog sustava, depolitizacija i politička neutralnost javne službe, stvaranje službeničkog platnog sustav, stvaranje sustava osposobljavanja javnih službenika). Tako se u ovome konceptu kao ključan čimbenik upravnih kapaciteta pojavljuje pitanje ljudskih potencijala odnosno pravna regulacija i stvaranje prikladnih institucija službeničkog sustava. Ovakvo shvaćanje upravnih kapaciteta izgrađeno je od strane EU za potrebe upravljanja procesom pristupanja novih država članica EU. (Koprić, 2009).

Kako ne postoji „europska javna uprava“, politike EU provode se putem nacionalnih upravnih sustava.

Nacionalni upravni sustavi isključiva su nadležnost država članica, stoga EU nema nadležnosti zahtijevati određene oblike i elemente nacionalnih javnih uprava. Ipak EU djeluje postavljanjem standarda koji u određenoj mjeri usmjeravaju rad javnih uprava.

U određivanju standarda za procjenu upravnih kapaciteta najviše djeluje SIGMA (*Support for Improvement in Governance and Management*). Skupine kriterija razvijenih za procjenu upravnog kapaciteta odnose se na službenički sustav (upravno osoblje), ustavnu regulaciju, upravno postupanje, oblikovanje javnih politika, upravljanje javnim rashodima, javnu nabavu, unutarnju i vanjsku kontrolu (revizije) upravnih organizacija (Freibert, 2006).

Europski sud pravde u nekim slučajevima ističe kako zemlje članice ne mogu izbjeći odgovornost za neprikladnu ili neefikasnu primjenu prava EU radi svojih internih upravnih poteškoća, pri čemu iz odgovornosti slijede i odgovarajuće pravne i financijske posljedice (Nicolaidis, Oberg, 2006).

Upravni kapacitet postao je bitan preduvjet za članstvo u EU tijekom 90-tih godina. U ranijim valovima proširenja EU, primjerice kod ulaska zemalja poput Austrije, Finske, Švedske radilo se mahom o zemljama sa stabilnim demokratskim sustavima i razvijenim upravnim strukturama koje se nisu znatnije razlikovale od već postojećih država članica. Priključenjem novonastalih država dugogodišnjeg socijalističkog društvenog uređenja razvijanih u sklopu tvorevina poput SSSR-a, SFRJ-a, Čehoslovačke, ukazivalo je značajan izazov glede transformacije njihovih upravnih sustava koji su izgrađivani na drugačijim postavkama od zemalja Zapadne Europe.

Uvjeti za članstvo u EU postavljeni od strane Europskog vijeća 1993. (*Kopenhaški kriteriji*) odnosili su se na: *politički kriterij* - spremnost u pogledu stanja demokracije i vladavine prava, zaštite ljudskih prava i prava manjina, prihvaćanje političkih ciljeva EU; *ekonomski kriterij* - postojanje djelotvorne tržišne ekonomije; *pravni kriterij* - usklađenost pravnog sustava sa europskom pravnom stečevinom.

No ubrzo je postalo jasno kako je ključan i nužan preduvjet za realizaciju navedenih kriterija – postojanje učinkovite i profesionalne javne uprave koja ima zadaću provesti najveći dio posla oko priključivanja EU i kasnijeg ispunjavanja obveza koje proizlazi iz članstva. Stoga je od strane Europskog vijeća 1995. pridodan i dodatan - *upravni kriterij* (*Madridski kriterij*).

Upravni kriterij ističe potrebu učinkovite prilagodbe upravnog sustava određene zemlje s ciljem osiguranja uvjeta za integraciju. Stoga je naglasak na stvaranju takvog sustava javne uprave koji će osigurati učinkovitu primjenu prava i politike unije, zajedničke pravne stečevine i implementaciju javnih politika (Đulabić, 2012).

Nastavno na to, valja naglasiti kako su zahtjevi za pristup članstvu koje je Hrvatska morala ispuniti bili značajno viši on nekih ranijih država članica s obzirom da su u kriterije članstva ugrađivana sva prethodna iskustva proširenja. To se posljedično odrazilo i na sam sustav hrvatske javne uprave koja je u vrlo kratkom roku u okolnostima tranzicije ubrzano gradila kapaciteta i dostizala korak sa postavljenim standardima drugih članica.

Značaj i učinkovitost upravnih kapaciteta ponajviše dolazi do izražaja kada je riječ o korištenju EU fondova. S perspektive provedbe politika EU i korištenja EU fondova, nedovoljni upravni kapaciteti mogu utjecati na učinak kohezijske politike i uzrokovati gubitak, odnosno neiskorištavanje dostupnih sredstva. (Đulabić, 2012).

Dostupne analize sustava tranzicijskih zemalja koje su ušle u EU 2004. godine pokazuju da se upravni kapacitet tih zemalja pojavljuje kao jedan od ključnih faktora apsorpcije strukturnih fondova (<http://documents.worldbank.org/curated/en/315441468233089371/EU-8-Administrative-capacity-in-the-new-member-states-the-limits-of-innovation>).

3.1. Apsorpcijski kapacitet za korištenje sredstava ESI fondova

Apsorpcijski kapaciteti za korištenje sredstva EU fondova podrazumijevaju u kojoj mjeri država članica može potrošiti (iskoristiti) na djelotvoran i učinkovit način dodijeljena financijska sredstva iz EU fondova (Boot, de Veet, Feeks, 2001). Raspolaganje sa značajnijim apsorpcijskim kapacitetima povećava šansu za povlačenje više sredstava i implementaciju više projekata (Devčić, Šostar, 2011).

Apsorpcijski kapacitet splet je dionika i složeni ekosustav kako na strani ponude (sustav javne uprave koji upravljaju sredstvima EU fondova) tako i na strani potražnje za sredstvima - krajnji korisnici (državne ili javne organizacije, MSP-ovi, organizacije civilnog društva i drugi prihvatljivi prijavitelji).

Kao ključne elemente apsorpcijskog kapaciteta autori navode:

- Makroekonomski kapacitet; Financijski kapacitet; Upravljačko-administrativni kapacitet (Duduiala-Popescu, 2009);
- Makroekonomski; Financijski; Upravni element (Đulabić, 2012);
- Makroekonomski – definiran i mjeran prema BDP-u zemlje članice; Administrativni – sposobnost državne, lokalne i regionalne vlasti da pripreme strateške dokumente, planove, programe i projekte, osiguraju koordinaciju između partnera, te nadziru provedbu i financiranje projekata; Financijski – sposobnost sufinanciranja programa i projekata, planiranja i osiguranja nacionalnog doprinosa u višegodišnjim planovima proračuna (Wostner, 2008);
- Financijska spremnost; Institucionalna spremnost; Spremnost osoblja; Zakonska ili pravna spremnost; Dokumentacijska spremnost; (Daszuta, 2000);
- Administrativni (institucionalni) ustroj i kapaciteti za provođenje operativnih programa; Financijski kapaciteti sufinanciranja projekata financiranih iz fondova EU; Makroekonomski kapaciteti države da osigura dovoljno produktivnih investicijskih prilika za efikasno korištenje fondova EU (Savić, 2021.);

Nastavno na navedeno, može se utvrditi kako se apsorpcijski kapacitet definira sa tri ključna elementa - *makroekonomski, financijski te administrativni (upravni)*.

- a) **Makro-ekonomski kapacitet apsorpcije** je definiran i mjeran u smislu BDP-a pri čemu se procjenjuje da svaka zemlja može učinkovito apsorbirati sredstva samo do određene razine BDP-a. Procjene za gornju granicu mogućnosti apsorpcije su 3 do 4% BDP-a pojedine zemlje.
- b) **Financijski apsorpcijski kapacitet** je sposobnost sufinanciranja programa i projekata iz EU fondova, odnosno garancija da će sredstva za sufinanciranje biti dostupna iz različitih domaćih izvora financiranja (lokalnog, regionalnog, centralnog državnog proračuna, proračuna privatnih organizacija, MSP-ova, banke i sl.)

Opće je pravilo da se iz EU fondova financira samo dio troška projekata (sufinanciranje) te vrijedi načelo dodanosti (*additionality*) kao jedno od temeljnih načela provedbe EU politika. Stoga je najčešće potrebno osigurati dio sredstva za razvojne

projekte iz vlastitih sredstava (15%, 20%, 50% i sl.). Takvim načinom financiranja pridonosi se mobilizaciji znatnih dodatnih ulaganja. Do kraja 2018. samo u okviru programa sufinanciranih sredstvima iz ESI fondova, mobilizirano je dodatnih 553 milijuna EUR u obliku kredita, jamstava i vlasničkog kapitala (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/2019-european-semester-country-report-croatia_hr.pdf)

Radi osiguranja financijskih kapaciteta apsorpcije, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU provodi Program sufinanciranja provedbe EU projekata na regionalnoj i lokalnoj razini usmjeren na sufinanciranje provedbe EU za jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave koje imaju sklopljeni Ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava. (<https://razvoj.gov.hr/pristup-informacijama/javni-pozivi-i-natjecaji/aktualno/javni-poziv-za-sufinanciranja-provedbe-eu-projekata-na-regionalnoj-i-lokalnoj-razini/4410>).

Također, uspostavljeni su i Programi kojima se predfinanciraju i sufinanciraju projekti koji se kandidiraju za neki od programa ESI fondova namijenjeni poslovnim subjektima privatnog sektora (trgovačka društva, obrtnici, fizičke osobe koje samostalno obavljaju djelatnost, obiteljska poljoprivredna gospodarstva (OPG), zadruge, ustanove, udruge) i poslovnim subjektima javnog sektora (jedinice lokalne i područne (regionalne) samouprave, društva, ustanove i agencije u vlasništvu ili većinskom vlasništvu lokalne i područne (regionalne) samouprave i/ili RH) kreditiranja (https://www.hbor.hr/kreditni_program/eu-projekti/)

- c) **Administrativni (upravni) kapacitet** podrazumijeva spremnost javne uprave da odgovarajuće upravlja EU programima i projektima odnosno sredstvima koje joj stoje na raspolaganju.

Upravni (administrativni) kapacitet prepoznat je kao jedan od ključnih čimbenika koji doprinose uspjehu kohezijske politike (Boijmans, 2013).

Administrativnu (upravnu) komponentu apsorpcijskog kapaciteta nužno je razlikovati od upravnog kapaciteta. Upravni kapacitet obuhvaća spremnost javne uprave određene države da ispuni obveze koje za nju proizlaze iz članstva u EU, dok se administrativna (upravna) komponenta apsorpcijskog kapaciteta odnosi na uži segment koji se tiče spremnosti javne uprave na upravljanje i korištenje sredstvima EU fondova.

Za razliku od makroekonomskog i financijskog kriterija koji su čvrsti, mjerljivi i dostižni, administrativni (upravni) element je složenog karaktera te teže mjerljiv.

3.2. Administrativni (upravni) kapacitet za provedbu EU fondova

Administrativni (upravni) kapacitet obuhvaća sposobnost i vještinu središnje, regionalne i lokalne vlasti za pripremu prikladnih planova, programa i projekata na vrijeme, sposobnost odlučivanja o programima i projektima, sposobnost organiziranja koordinacije između glavnih partnera, sposobnost nošenja s administrativnim zahtjevima i zahtjevima izvješćivanja te sposobnost da se financiranje i nadzor provode adekvatno, izbjegavajući nepravilnosti koliko god je to moguće. (NEI 2002).

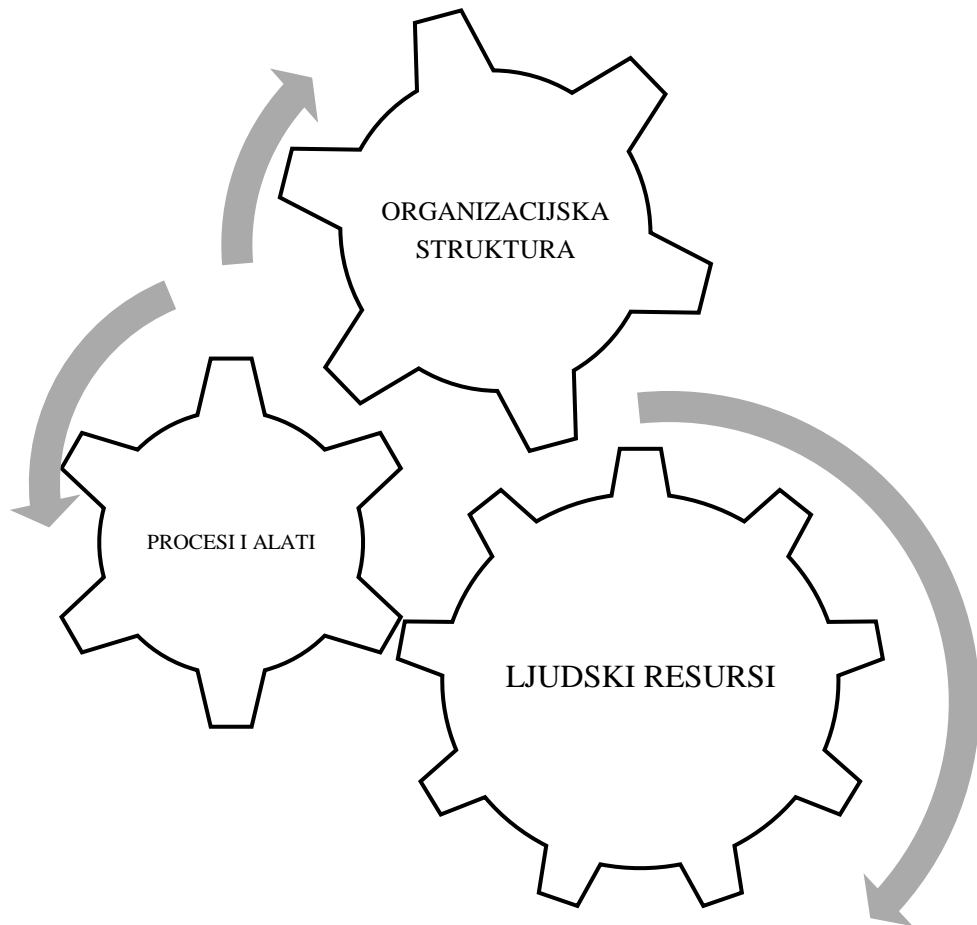
Razvoj administrativnog (upravnog) kapaciteta poboljšava upravljanje EU fondovima što dovodi do *optimalne stope apsorpcije* (u potpunosti trošenje raspoloživih EU sredstva), *minimiziranje nepravilnosti* (pravilno trošenje sredstva) te *maksimaliziranje učinka i održivosti* (strateško trošenje) (<https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/quality-public-administration-toolbox-practitioners>).

Iako izraz administrativni (upravni) kapacitet nema standardnu i opće prihvaćenu definiciju, u kontekstu korištenja sredstva EU fondova možemo ga promatrati kao kombinaciju elemenata koje države članice koriste da bi postigle učinkovitu apsorpciju.

Administrativni (upravni) kapacitet za upravljanje EU fondovima obuhvaća tri elementa:

- **Organizacijska struktura** (dizajn institucionalnog okvira, koordinacija i položaj/odgovornost tijela u sustavu upravljanja i kontrole, jasna podjela zadataka i odgovornosti između tijela – upravljačka, posrednička tijela i sl.)
- **Ljudski resursi** (broj zaposlenika, kvaliteta u smislu vještina i stručnosti, razvijenost sustava upravljanja ljudskim potencijalima, prilagodljivost vještina novonastalim okolnostima i sl.)
- **Procesi i alati** (dostupnost instrumenata, metoda, smjernica, uputa, priručnika, postupaka, obrazaca, IKT sustava i sl. radi nesmetanog, ujednačenog i djelotvornog rada sustava).

Slika 1. Međuovisnost elemenata administrativnog (upravnog) kapaciteta



Izvor: vlastita izrada autora

3.2.1. Organizacijska struktura

3.2.1.1. Modeli upravlja sredstvima Europske unije

Sredstvima Fondova EU upravlja se na različite načine. U *centraliziranom modelu* za financijsko upravljanje i provedbu odgovorna su tijela Europske komisije, tj. Opće uprave zadužene za pojedini program s mogućnošću povjeravanja provedbe programa specijaliziranim Izvršnim agencijama EU. *Dekoncentrirani model* uključuje prijenos odgovornosti za upravljanje programima pomoći sa Europske komisije na Delegaciju Europske komisije u zemlji korisnici sredstava, pri čemu Delegacija pokriva sve faze projektnog ciklusa. *Decentralizirana provedba* uključuje djelomičan prijenos odgovornosti za upravljanje programima pomoći sa Europske komisije na vlasti zemlje

korisnice, pritom zemlja korisnica sudjeluje u provedbenoj fazi projektnog ciklusa, a Komisija zadržava ukupnu odgovornost. Kod *podijeljenog upravljanja* nacionalne vlasti, u ime Komisije, upravljaju cjelokupnom provedbom projekata i isplatama korisnicima te *zajedničko upravljanje* kod kojeg se određeni zadaci provedbe delegiraju međunarodnim organizacijama (Novota i sur. 2009).

3.2.1.2. Model podijeljenog upravljanja sredstvima ESI fondova

Korištenje sredstva ESI fondova provodi se po modelu podijeljenog upravljanja između Komisije i država članica. Europska komisija povjerava državama članicama provedbu programa na nacionalnoj razini te su za provedbu odgovorna upravljačka tijela u državama članicama koje imaju odgovornost za uspostavu sustava upravljanja i kontrole (MCS) koji je u skladu sa zahtjevima propisa EU-a. Europska komisija ima nadzornu ulogu provjere usklađenja uspostavljenog sustava.

Model 'dijeljenog upravljanja' stvara složeni sustav višestrukih provjera u kojima tijela EU-a, nacionalnih i programskih razina sudjeluju u nizu unutarnjih i vanjskih aktivnosti upravljanja i kontrole.

Svaka država članica za svaki operativni program određuje nacionalno, regionalno ili lokalno tijelo javne vlasti ili tijelo ili privatno tijelo kao upravljačko tijelo (MA). Upravljačka tijela odgovorna su za provedbu Operativnih programa te obavljaju poslove dodjele i ocjene projektnih prijava, odabira projekata za financiranje, upravljanje administrativnim provjerama i provjerama na licu mjesta, odobravanje plaćanja, prikupljanje podataka o provedbi i operacijama, uspostave mjera za suzbijanje prijevara i ponašanja na štetu proračuna EU.

Tijelo za ovjeravanje (CA) odgovorno je za objedinjavanje prijavljenih troškova koje podnesu korisnici projekata te priprema izjavu o rashodima i zahtjeva za plaćanje (izjave o izdacima) radi nadoknade troškova u nacionalni proračun. Uz to, odgovorno je za vođenje knjigovodstvenih evidencija operacija (povučeni iznos, isplaćeno, povrati sredstva i dr.) i pripremu knjigovodstvo-računovodstvene dokumentacije OP-a.

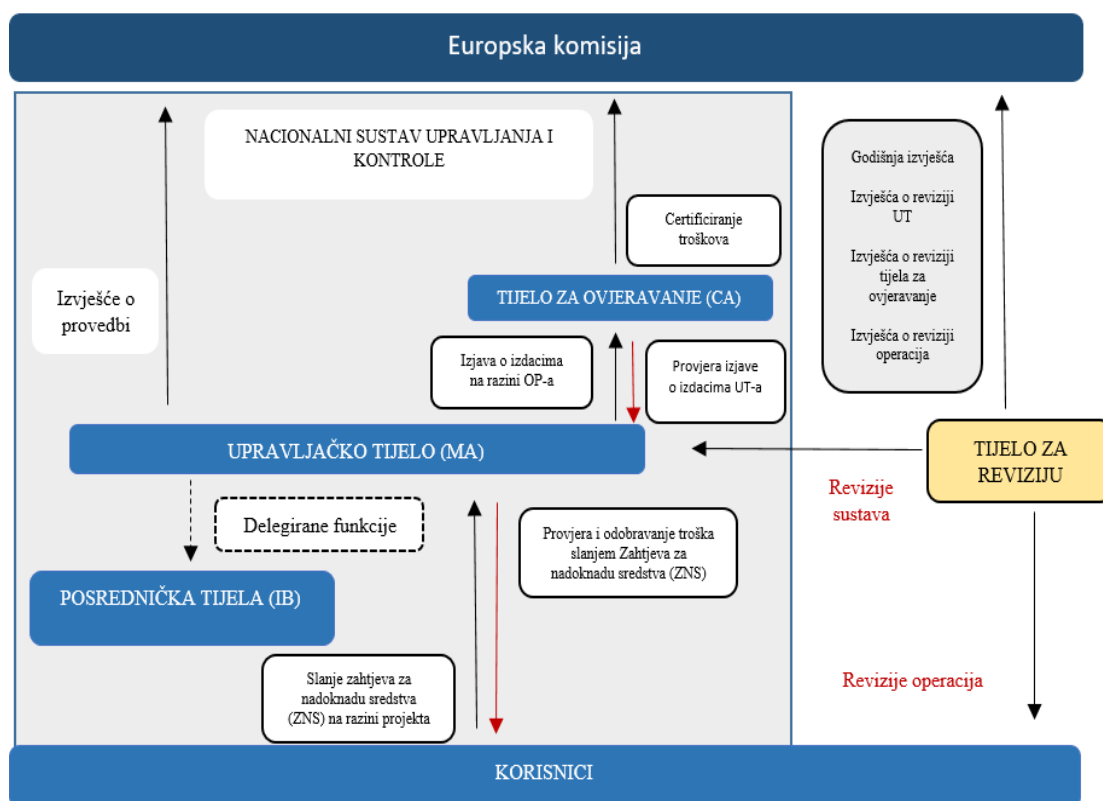
Tijelo za reviziju (AA) osigurava učinkovito funkcioniranje sustava upravljanja i kontrole OP-a sa odgovornošću za donošenje neovisnog godišnjeg mišljenja o pouzdanosti računovodstvene dokumentacije, zakonitosti nastalih rashoda i

funkcioniranja sustava upravljanja i kontrole. U većini država članica su to nezavisna tijela. Tijelo za reviziju podložno je reviziji Generalne direkcije za reviziju Europske komisije i Europskog revizijskog suda.

Države članice mogu na vlastitu inicijativu uspostaviti i druga tijela kao što su koordinacijska tijela (sa zadacima koordinira aktivnosti drugih odgovarajućih utvrđenih tijela, dostave podataka Komisiji i sl.) ili posrednička tijela (IB) koja mogu pomagati u provedbi operativnih programa.

Tijelo nadležno za upravljanje i kontrolu pojedinim programom (MA) može pisanim sporazumom delegirati dio svojih funkcija na jedno ili više tijela posredničkih tijela (IB), pri čemu zadržava cjelokupnu odgovornost za obnašanje takvih delegiranih funkcija. Posrednička tijela mogu biti resorna ministarstva, agencije, regionalna vlast, lokalna vlast, ustanove za regionalni razvoj ili druga javna ili privatna tijela.

Slika 2. Sustav upravljanja i kontrole, ključne funkcije tijela



Izvor: prilagodba autora, OECD (2020).

3.2.2. Ljudski potencijali sustava upravljanja i kontrole

Provedba ESI fondova zahtjeva osiguravanje optimalnog broja visokokvalificiranih, motiviranih kadrova odgovarajuće struke, znanja i iskustva koji odgovaraju potrebama ključnih institucija sustava. S druge strane, postojanje odgovarajućeg kadra na strani korisnika u fazi pripreme, prijave te provedbe dobivenih projekata.

Radi se o elementu administrativnog (upravnog) kapaciteta koji ima izravan utjecaj na korištenje sredstva ESI fondova. Nedostatan broj i/ili neadekvatna izobrazba kadrova značajan je rizik za pravodobnu i učinkovitu provedbu projekata, a što je neposredno vidljivo kroz brojčano iskazivu brzinu postupanja, stopu greške, ukupnu isplatu prema korisnicima i dr.

Radi usporedbe i praćenja, precizno uspoređivanje podataka o broju zaposlenika koji rade na poslovima apsorpcije u različitim zemljama, pa čak i u istim zemljama u različitom razdoblju složeni je izazov. S obzirom na različita društveno-organizacijska uređenja i upravne tradicije, razlike proizlaze iz izazova jednoznačnog i preciznog određenju kategorije javnih/državnih službi jer neke zemlje određene vrste ustanova ne ubrajaju u javnu/državnu upravu. Također, pojam javnih službenika različito se definira tako da „se istim pojmom pokrivaju različiti sadržaji ili se pak za isti sadržaj koriste različiti pojmovi“ (Medvedović, 1999) te je na posljetku prisutan i izazov terminološkog određenja jer unutar pojedinih jezika nalazimo različite izraze, npr. *civil servant* (državni činovnik, upravni ili javni službenik), *officer* (službenik, funkcioner), *public employee* (javni zaposlenik), *agents* (službenik) i sl. No svakako tema zaslužuje pažnju i razradu kroz neka od narednih istraživanja.

3.2.3. Alati i procesi

Alati i procesi nužan su dio komponente administrativnog (upravnog) kapaciteta koji jamče zakonito i pravilno korištenje ESI fondova. Obuhvaćaju pravila postupanja tijela na razini sustava (zajednička nacionalna pravila – ZNP, smjernice za ESF, Pravilnik o provedbi Mjera PRR sl.), interne procedure tijela sa razradom procesa i podprocesu u skladu s dodijeljenim zadaćama (priručnici o postupanju), upute, smjernice, razvijene IT platforme za zaprimanje i obradu zahtjeva i sl.

Kako bi se olakšalo i ujednačilo postizanje ciljeva, za programsko razdoblje 2014.-2020. samo za kohezijsku politiku opseg pravila je preko 6000 stranica zakonodavstva i 5000 stranica smjernica (https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2017/esif-simplification-hlg-proposal-for-policymakers-for-post-2020)

Očita je složenost pravila na razini EU. Stručna skupina na visokoj razini Europske komisije koja prati pojednostavljenje za korisnike ESIF-a za sljedeće programsko razdoblje priznala je da su prekomjerne i preklapajuće smjernice na razini EU-a „odavno prešle točku da ih korisnici ili uključena tijela mogu shvatiti“ (https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2017/esif-simplification-hlg-proposal-for-policymakers-for-post-2020.) Stoga Europska komisija u okviru novog programskog razdoblja 2021.-2027. predlaže pojednostavljenje i fleksibilnost propisa i procesa za upravljanje operativnim programima (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/new_cp/simplification_handbook_en.pdf)

Uz to, počesto država članica pred potencijalne korisnike stavlja zahtjeve koji ne proizlaze iz Europskih propisa koji uređuju upravljanje sredstvima EU fondova već su dio dodatnih domaćih zahtjeva. Na taj način kompleksne procedure čine se dodatno kompliciranije dodatnim zahtjevima koji negativno utječu na stopu apsorpcije, a povećavaju i vjerojatnost greške. Takva pretjerana regulacija i praksa dodavanja obveza ili ograničenja koja ne proizlaze iz zahtjeva pravila EU naziva se „pozlaćivanje“ (*gold-plating*) (Đulabić, 2017).

Opće zajedničke odredbe EU daju okvir, ali omogućuju svakoj državi članici fleksibilnost s obzirom na to kako misli urediti institucionalni okvir administrativnog (upravnog) kapaciteta sa sva tri elementa. Ujedno, svaka država ima pravo i mogućnost po potrebi revidirati vlastiti uspostavljeni sustav (centralizacija sustava, pojednostavljenje procedure, vlastiti službenički sustav i sl.).

Nacionalna iskustva sustava upravljanja i kontrole nisu identični zbog niza faktora, razlike se odnose na različite sustave provedbe (struktura i organizacija sustava upravljanja), broj operativnih programa, upravnu tradiciju, dužinu članstva, raspoloživa sredstva, broj zaposlenih u sustavu, snage nacionalne administracije, provedbena pravila, različiti prioriteti ulaganja, intenziteta i tipa EU financiranja, veličine i kompleksnosti

projekata u provedbi i drugo. Zbog svega navedenog sustavi implementacije mogu znatno odstupati između država, no moguće je definirati optimalan i funkcionalan nacionalni sustav upravljanja, temeljen na iskustvima usporedivih država (Savić, 2021),

3.3. Hrvatska javna uprava u ulozi apsorpcije sredstava iz EU fondova

Hrvatska ima brojno i dugogodišnje iskustvo korištenja raznih oblika potpora i EU fondova.

Tablica 1. Razvoj korištenja programa financijske pomoći RH

				EU	
do 2001.	2001.-2004.	2005.-2006.	2007. – 2013.	2014.-2020.	2021.-2027.
PROGRAM OBNOVA	CARDS	PHARE, ISPA, SAPARD	IPA + STRUKTURNI INSTRUMENTI	STRUKTURNI I INVESTICIJSKI FONDOVI (ESI FONDOVI)	

Izvor: prilagodba autora prema Novota i sur. 2009.

Podrška Hrvatskoj započela je tijekom razdoblja rata i tranzicije nakon ratnih sukoba u obliku humanitarne pomoći kroz Ured za humanitarnu pomoć Europske komisije (ECHO) te kasnije kroz program Obnova (od 1996.) i programe pomoći za razminiranje (od 1998.).

Razdoblje do pristupanja EU bilo je popraćeno odgovarajućim financijskim instrumentima kao pomoć za ispunjenje pretpripravnih prioriteta. Potpisivanjem Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2001., RH postaje korisnica tzv. programa pomoći prve generacije - CARDS (*Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilization – Pomoć Zajednice za obnovu, razvoj i stabilizaciju*) koji je pružao potporu za izgradnju institucionalnih, zakonodavnih, gospodarskih i socijalnih temelja u skladu s vrijednostima EU. Ukupni iznos financijskih sredstava nacionalnog programa CARDS za razdoblje od 2001. do 2004. u Hrvatskoj je iznosio 260 milijuna eura te je po prvi puta omogućio uvid u funkcioniranje strukture fondova EU (Novota i sur., 2009).

Stjecanjem statusa zemlje kandidata u lipnju 2004., Hrvatska koristi potporu u okviru pretpripravnih instrumenata PHARE, ISPA i SAPARD. Navedeni programi prethodnica su kasnijeg korištenja strukturnih fondova – program PHARE (*Pologne et*

Hongrie - Aide á Restructuration Economique) kao pripremni program koji podupire projekte usmjerene na regionalni razvoj i razvoj ljudskih resursa, program ISPA (*Instrument for Structural Policies for PreAccession*) kao prethodnik Kohezijskog fonda usmjeren na velike infrastrukturne projekte u sektorima prometa i zaštite okoliša te program SAPARD (*The Special Accession Programme for Agricultural and Rural Development*) kao prethodnik za Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj.

U usporedbi s programom CARDS, potpora postaje znatno veća te usmjerena na financijski opsežnije projekte, uz obavezno sufinanciranje zemlje korisnika. Za provedbu navedenih triju programa u 2005. dostupno je 105 milijuna eura, a u 2006. 140 milijuna eura.

U razdoblju od potpisivanja Sporazuma o stabilizaciji i pridruživanju 2001. pa do 2006. prepristupna pomoć EU kroz programe CARDS, PHARE, ISPA i SAPARD, iznosila je ukupno 505.00 milijuna eura.

Tablica 2. Ukupni iznosi alokacija za razdoblje 2001.-2006. kroz CARDS, PHARE, ISPA i SAPARD, od 2001. do 2006. u Republici Hrvatskoj (u mil. €)

PROGRAMI		2001.	2002.	2003.	2004.	2005.	2006.	Ukupno
CARDS – nacionalni		58,00	59,00	62,00	81,00	-	-	260,00
Prepristupni (ukupno):		-	-	-	-	105,00	140,00	245,00
	PHARE	-	-	-	-	80,00	80,00	160,00
	ISPA	-	-	-	-	25,00	35,00	60,00
	SAPARD	-	-	-	-	0,0	25,00	25,00
UKUPNO		58,00	59,00	62,00	81,00	105,00	140,00	505,00

Izvor: Novota i sur., 2009.

Od 2007. Hrvatska je korisnica instrumenta prepristupne pomoći - IPA, programa koji je u financijskoj perspektivi 2007. – 2013. zamijenio programe prve generacije (CARDS, PHARE, ISPA i SAPARD) s usmjerenjem na pomoć u usklađivanju nacionalnog zakonodavstva te jačanju kapaciteta institucija za provedbu pravne stečevine EU. Sredstava iz programa IPA korištena su kroz pet komponenti: *IPA komponenta I* (pomoć u tranziciji i jačanje institucija) kao nastavak aktivnosti iz PHARE programa

kojim je započet proces izgradnje i unaprjeđenja institucija; *IPA komponenta II (IPA CBC* - prekogranična suradnja) kroz potporu programima prekogranične suradnje, uz cilj izgradnje kapaciteta lokalnih/regionalnih/nacionalnih institucija za provedbu EU programa; *IPA komponenta III* (regionalni razvoj) kao nastavak programa ISPA i komponente gospodarske i socijalne kohezije programa PHARE za financiranje infrastrukturnih projekata u sektorima zaštite okoliša i prometa te poticanja konkurentnosti i regionalnog razvoja; *IPA komponenta IV* (razvoj ljudskih potencijala) kroz potporu razvoju projekata u području zapošljavanja, obrazovanja, stručnog osposobljavanja i socijalnog uključivanja te *IPA komponenta V* (ruralni razvoj) koja je neposredni nastavak programa SAPARD usmjerena unaprjeđenju poljoprivrednog sektora.

Ulaskom u EU 1. srpnja 2013., RH postaje korisnica sredstva iz strukturnih instrumenata financijskog razdoblja 2007. - 2013. (https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//arhiva/EU%20fondovi//NSRF_HR_.pdf).

Kako do ulaska u EU provedba određenih projekata ugovorenih kroz IPA program nije završila, da bi se zadržao kontinuitet provedbe, navedeni projekti nastavili su provedbu kroz strukturne instrumente (sredstva neugovorenih projekata iz komponenti IPA III i IV).¹ Tako je RH tijekom financijske perspektive EU 2007. – 2013. koristila sredstva pretpristupnog programa pomoći IPA, a danom pristupanja EU (srpanj 2013.) postaje korisnik sredstva strukturnih instrumenata (EFRR, ESF i KF). Ukupna raspoloživa sredstva u razdoblju od 2007. do 2013. iznosila su 1.275,66 milijuna eura, od toga za zadnjih 6 mjeseci razdoblja 2007. – 2013. 584.13 milijuna EUR (dodatnih 433.58 milijuna EUR bespovratnih sredstava dodijeljenih po ulasku u EU te iznos neiskorištenog programa IPA III i IV).

U financijskom razdoblju 2014.-2020. Za RH je iz ESI fondova na raspolaganju ukupna alokacija u iznosu od ukupno 10,73 milijardi eura (81,56 mlrd. kn). Od toga, za ciljeve kohezijske politike 8,397 milijardi eura, za poljoprivredu i ruralni razvoj 2,026 milijarde eura, za razvoj ribarstva 253 milijuna eura. Ukoliko se na izvornu alokaciju pridoda iznos sredstava mehanizma REACT EU (763,17 milijuna eura) te dodatan iznos u Programu Ruralnog razvoja (597,56 milijuna eura), ukupna alokacija RH do 2023. je

¹ Ugovor o pristupanju RH EU (NN – Međunarodni ugovori, br. 2/2013), dodan je članak 105.a Uredbi 1083/2006 o strukturnim fondovima i KF-u (Uredba Vijeća (EZ) br. 1083/2006, od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o EFRR, ESF i KF i stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1260/1999).

12,09 milijardi eura. Uz pridodavanje oko dvije milijarde EUR nacionalnih sredstava za sufinanciranje, RH raspolaže ukupnim iznosom od gotovo 14,6 milijardi EUR.

Pored sredstava iz europskih strukturnih i financijskih fondova, Hrvatska je korisnica i drugih programa EU-a. Primjerice sredstva iz Fonda europske pomoći za najpotrebitije (FEAD) kroz Operativni program za hranu i/ili osnovnu materijalnu pomoć 2014. – 2020. putem pripadajuće strukture tijela u sustavu (Odluka o tijelima u Sustavu upravljanja, provedbe i kontrole korištenja Fonda europske pomoći za najpotrebitije u okviru Operativnog programa za hranu i/ili osnovnu materijalnu pomoć za razdoblje 2014. – 2020.), programa prekogranične suradnje (ETS) sa svojom provedbenom strukturom (Uredba o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole za provedbu programa kojima se podržava cilj "Europska teritorijalna suradnja" u financijskom razdoblju 2014. – 2020.), ostalih centralnih programa Unije te programa Norveškog fonda, Švicarskog fonda i drugo.

3.3.1. Razvoj institucionalnog okvira provedbe ESI fondova u RH

Kako se politike EU provode se putem nacionalnih uprava, sam sustav za apsorpciju sredstva ESI fondova ugrađen je u okvir opće javne uprave RH, uz formiranje specifičnih ustrojstvenih i organizacijskih jedinica usmjerenim na ulogu apsorpcije.

Jednako tako, status zaposlenika na poslovima upravljanja i kontrole EU fondova, uz određene specifičnosti, dijeli isti okvir uređenja kao i cjelokupna hrvatska javna uprava.

Hrvatska javna uprava nakon osamostaljenja razvijala se kroz četiri faze, fazu utemeljenja (1990.-1993.) zadržavajući organizaciju i sustav ranijeg razdoblja, fazu stabilizacije (1993.-2001.), fazu europeizacije (2001.-2008.) te fazu modernizacije (poslije 2008.). (Koprić, 2016.). Određene opće slabosti sustava javne uprave u vidu problema orijentacije, organizacije, motivacije i implementacije (Koprić, 2016.) kao i izazovi unutar službeničkog sustava koji je njezin sastavni dio, dijelom i postepeno se preslikavaju na sustav korištenja sredstva fondova ESI fondova.

U pogledu upravne koordinacije, jedan od izazova s kojima se RH suočila je rascjepkana struktura za upravno područje provedbe EU politika, jer su se dugo vremena europska i nacionalna komponenta razvoja tretirale kao dva odvojena upravna područja

(<https://hrvatska2030.hr/wp-content/uploads/2020/10/Public-Administration-Modernization.pdf>)

Upravljačka struktura RH za provedbu ESI fondova razvijala se tijekom vremena od organizacijske strukture za korištenje pretpristupne pomoći do potpuno razvijene upravljačke strukture za strukturne i kohezijske fondove.

Programima PHARE, ISPA i SAPARD upravljalo se putem nacionalnih tijela, uz nadzor provedbe od strane Europske komisije te Delegacije Europske komisije u RH.

Upravljanje programom IPA temeljeno je na decentraliziranom sustavu koji se sastojao od tijela državne uprave te imenovanih dužnosnika od strane Vlade RH s određenim obvezama i odgovornostima - dužnosnik nadležan za akreditaciju (DNA), Nacionalni IPA koordinator (NIPAK), Nacionalni dužnosnik za ovjeravanje (NDO), Nacionalni fond (NF), Dužnosnik ovlašten za ovjeravanje programa (DOOP), Voditelj programa (VP), Jedinica za provedbu projekta (JPP). Za provedbu svake od 5 komponenti IPA programa uspostavljena je zasebna operativna struktura, sastavljena od upravljačkih tijela te provedbenih tijela nadležnih za cjelokupno upravljanje sredstvima (<https://razvoj.gov.hr/djelokrug-1939/eu-fondovi/financijsko-razdoblje-eu-2007-2013/ipa/ipa-i-i-prijelazni-instrument/397>).

Tijekom prvih šest i pol godina financijskog razdoblja 2007.- 2013., operativnim programima upravljalo se sukladno odredbama za upravljanje predpristupnim instrumentom pomoći IPA². Po ulasku u EU započinje primjena pravila za sustav upravljanja i kontrole strukturnih fondova³.

Tablica 3. Pregled sustava upravljanja i kontrole financijske perspektive 2007. – 2013. u RH

Tijelo	Uloga u sklopu IPA-e	Uloga u sklopu SF
SDURF - Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije	NIPAC	Nema uloge
Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije	Nema ulogu	KT

² Uredbe Vijeća (EZ) br. 1085/2006 o uspostavljanju Instrumenta pretpristupne pomoći (IPA)

³ Uredba Vijeća (EZ) br. 1083/2006, od 11. srpnja 2006. o utvrđivanju općih odredaba o EFRR, ESF i KF

Ministarstvo financija	TO	TO
Agencija za reviziju sustava provedbe programa Europske unije	TR	TR
Operativni program Promet		
Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture	Tijelo nadležno za operativni program	UT
HŽI	Tijelo za ugovaranje za Prioritet 1	-
Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije	Tijelo za ugovaranje za Prioritet 2 i 3	PT2 za PO2 i PO3
Operativni program "Zaštita okoliša"		
Ministarstvo zaštite okoliša i energetike	Tijelo nadležno za operativni program/ Tijelo nadležno za Prioritetnu os 1	UT i PT1
Ministarstvo poljoprivrede	Tijelo nadležno za prioritet / mjeru	PT1
Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije	Tijelo za ugovaranje Tijelo nadležno za provedbu	PT2
Fond za zaštitu okoliša i energetske učinkovitost	Tijelo nadležno za provedbu	PT2
Hrvatske vode	Tijelo nadležno za provedbu	PT2
Operativni program „Regionalna konkurentnost“		
Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije	Tijelo nadležno za operativni program / Tijelo nadležno za prioritet / mjeru	UT i PT1
Ministarstvo gospodarstva, Ministarstvo poduzetništva i obrta	Tijelo nadležno za prioritet / mjeru	PT1
Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta	Tijelo nadležno za prioritet / mjeru	PT1
Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije	Tijelo nadležno za provedbu	PT2
Operativni program „Razvoj ljudskih potencijala“		
Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava	Tijelo nadležno za operativni program/ Tijelo nadležno za prioritet / mjeru	UT i PT1
Ministarstvo socijalne politike i mladih	Tijelo nadležno za prioritet / mjeru	PT1
Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta	Tijelo nadležno za prioritet / mjeru	PT1

Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske	Tijelo nadležno za prioritet / mjeru	PT1
Hrvatski zavod za zapošljavanje	Tijelo nadležno za provedbu	PT2
Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih	Tijelo nadležno za provedbu	PT2
Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva	Tijelo nadležno za provedbu	PT2

Izvor: OPP (v.2015.), OPZO, OPRK i OPRLJP (v.2013.) i Uredba o tijelima u sustavu upravljanja i kontrole korištenja strukturnih instrumenata europske unije u RH („Narodne novine“ 97/2012)

3.4. Institucionalni okvir korištenja sredstva ESI fondova u razdoblju 2014.-2020.

Institucionalni okvir za provedbu operativnih programa financiranih iz ESI fondova u programskom razdoblju 2014. – 2020. uspostavljen je zakonom koji uspostavlja sustav provedbe i određuje institucije Koordinacijskog tijela i Neovisnog revizijskog tijela te njihove funkcije i odgovornosti⁴, te Uredbom koja razrađuju funkcije, zadaće i odgovornosti tijela u sustavu upravljanja i kontrole⁵.

Institucionalni okvir za korištenje sredstava EU fondova u RH u razdoblju 2014. – 2020. čine:

Horizontalna tijela:

- Koordinacijsko tijelo (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU)
- Tijelo za ovjeravanje (Ministarstvo financija)
- Tijelo za reviziju (Agencija za reviziju sustava ARPA)

Tijela za provedbu operativnog programa (tijela u sustavu upravljanja i kontrole - SUK)

- Upravljačko tijelo
- Posredničko tijelo razine 1
- Posredničko tijelo razine 2

⁴ Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u RH u financijskom razdoblju 2014. – 2020. (Narodne novine, broj 92/14)

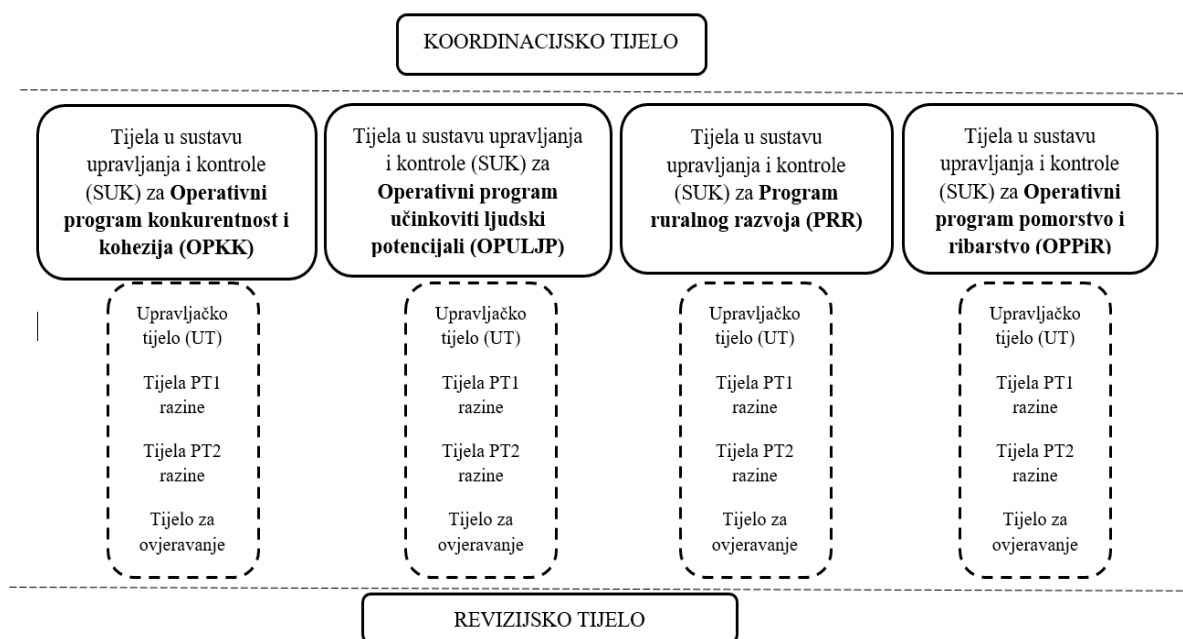
⁵ Uredba o tijelima u Sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi s ciljem „Ulaganje u rast i radna mjesta“ (Narodne novine, broj 107/14, 23/15 i 129/15)

Posrednička tijela razine 1 i 2 obavljaju delegirane funkcije u odnosu na prioritetne osi/specifičnih ciljeva iz svoje nadležnosti.

Delegiranje ovlasti na PT 1 ili 2 razinu tijela temelji se na procjeni kvantitativne i kvalitativne strukturu kapaciteta provedbenih tijela glede upravljanja ljudskim potencijalima.

U slučaju neispunjavanje obveza delegiranih funkcija ovisno o težini povrede obveze povlači za sobom posljedice (opomena s uputom o daljnjem postupanju; uskrata sredstava i/ili smanjenja alokacije iz Prioritetne osi „Tehnička pomoć“ ili određenje probnog razdoblje tijekom kojega se poduzima potrebna popravna radnja, opoziv imenovanja) (<https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/esi-fondovi-2014-2020/op-konkurentnost-i-kohezija/>)

Slika 3. Institucionalni okvir provedbe Fondova EU u RH – Uloge tijela u sustavu



Izvor: izrada autora

Slika 4. Institucionalni okvir provedbe Fondova EU u RH 2014.- 2020.



Izvor: <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/esi-fondovi-2014-2020/>

Strateški dokumenti koji definiraju nacionalne razvojne potrebe koje će se sufinancirati sredstvima fondova EU u financijskom razdoblju 2014.-2020. su:

- Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014.-2020. financiran iz Europskog fonda za regionalni razvoj i kohezijskog fonda (*za provedbu kohezijske politike*),
- Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020. financiran iz Europskog socijalnog fonda (*za provedbu kohezijske politike*),
- Program ruralnog razvoja (*za provedbu za zajedničke poljoprivredne politike*),
- Operativni program za ribarstvo (*za provedbu zajedničke ribarstvene politike*).

Za svaki od operativnih programa izgrađena je provedena struktura koju čine tijela u sustavu upravljanja i kontrole (SUK).

3.4.1. Tijela sustava upravljanja i kontrole OP konkurentnost i kohezija 2014.-2020.

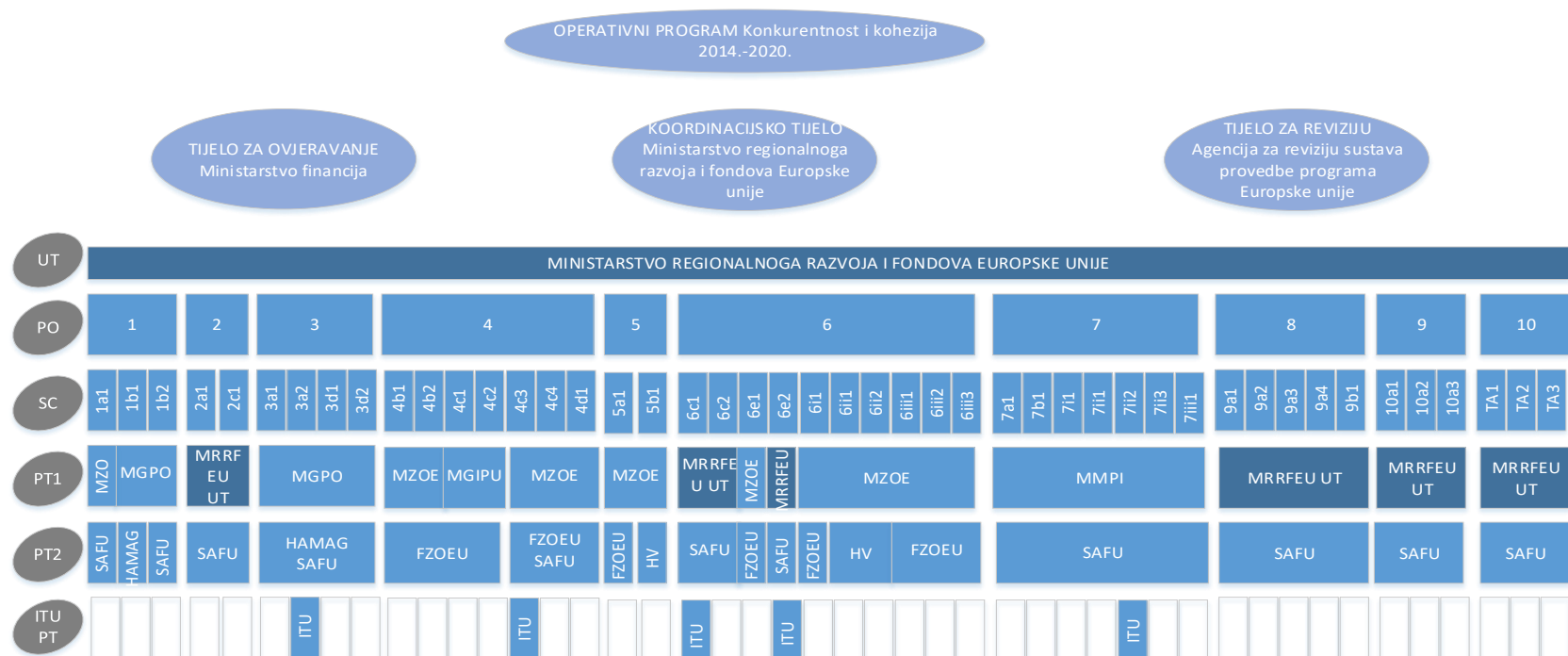
Programom se provodi kohezijska politika EU i doprinosi cilju Ulaganje za rast i radna mjesta kroz poticanje ulaganja u infrastrukturne investicije (u područjima prometa, energetike, zaštite okoliša, IKT-a) i pružanje potpore razvoju poduzetništva i istraživačkih djelatnosti. Za razdoblje 2014. – 2020. na raspolaganju je 6,881 milijardi eura (4,321 milijarda eura iz Europskog fonda za regionalni razvoj i 2,559 milijardi eura iz Kohezijskog fonda). Uz pridodano nacionalno financiranje, ukupna vrijednost Programa je 8,095 milijardi eura.

Tablica 4. Upravljačka struktura u okviru OP „konkurentnost i kohezija 2014.-2020.“

KOORDINACIJSKO TIJELO	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU
UPRAVLJAČKO TIJELO	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU
Posrednička tijela razine 1	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU
	Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture
	Ministarstvo znanosti i obrazovanja
	Ministarstvo gospodarstva i održivoga razvoja
	Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i imovine
Posrednička tijela razine 2	Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU (SAFU)
	Hrvatska agencija za malo gospodarstvo, inovacije i investicije (HAMAG-BICRO)
	Hrvatske vode
	Fond za zaštitu okoliša i energentsku učinkovitost
PT za ITU	Grad područje urbanog područja u kojem se provodi ITU (ITU PT Zagreb, Osijek, Rijeka, Split, Karlovac, Zadar, Pula, Slavonski brod)
TIJELO ZA OVJERAVANJE	Ministarstvo financija
TIJELO ZA REVIZIJU	Agencija za reviziju sustava provedbe programa EU (ARPA)

Izvor: Uredba o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi s ciljem "Ulaganje za rast i radna mjesta" ("Narodne novine" br. 107/14., 23/15., 129/15., 15/17., 18/17., 46/21., 49/21.)

Slika 5. Prikaz institucionalnog okvira po prioritetima i ciljevima unutar Operativnog programa OPKK



UT = Upravljačko tijelo
 PO = Prioritetna os
 SC = Oznaka specifičnog cilja
 PT1 = Posredničko tijelo razine 1
 PT2 = Posredničko tijelo razine 2
 ITU PT = Posredničko tijelo integriranih teritorijalnih ulaganja – Grad središte urbanog područja u kojem se provodi integrirano teritorijalno ulaganje

Izvor: <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/esi-fondovi-2014-2020/>

3.4.2. Tijela sustava upravljanja i kontrole OP učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020.

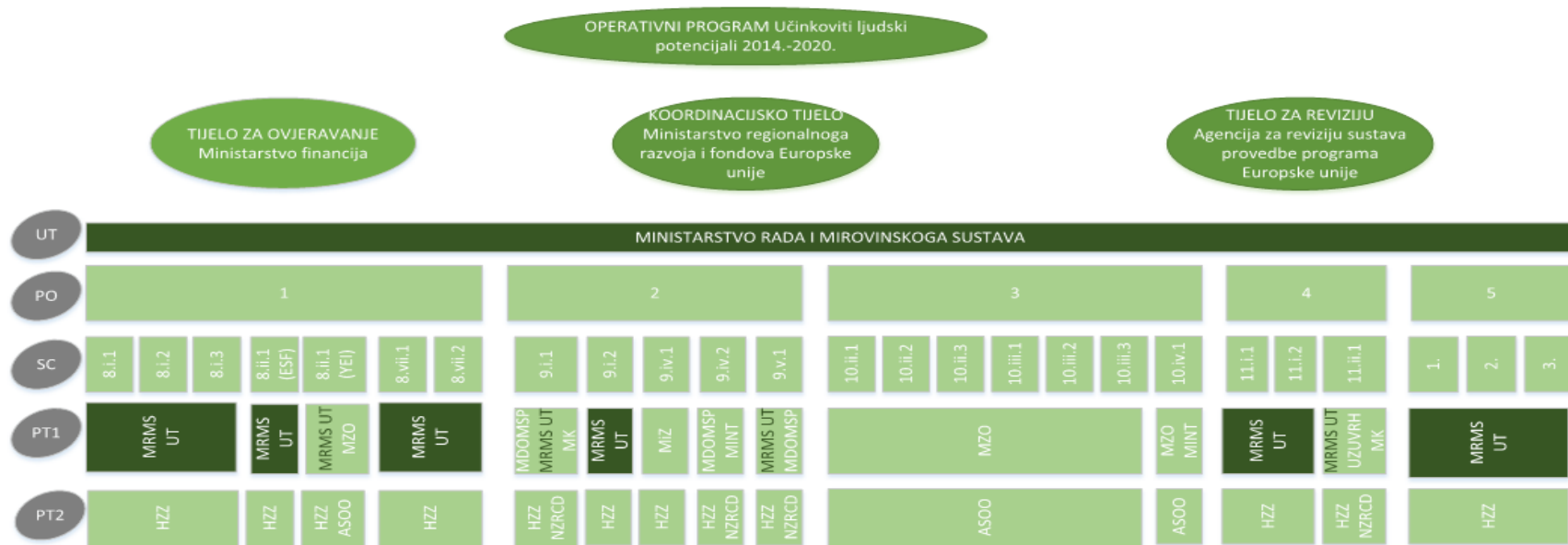
U okviru OPULJP raspoloživa alokacija je 1,88 milijardi eura sa ciljem poticanja rasta zapošljavanja i jačanja socijalne kohezije u Hrvatskoj.

Tablica 5. Upravljačka struktura OP Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020.

KOORDINACIJSKO TIJELO	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU
UPRAVLJAČKO TIJELO	Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike
PT1	Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike
	Ministarstvo kulture i medija
	Ministarstvo znanosti i obrazovanja
	Ured za udruge Vlade RH
	Ministarstvo zdravstva
PT2	Hrvatski zavod za zapošljavanje
	Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih (ASOO DEFCO)
	Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva
TIJELO ZA OVJERAVANJE	Ministarstvo financija
TIJELO ZA REVIZIJU	Agencija za reviziju sustava provedbe programa EU (ARPA)

Izvor: Uredba o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi s ciljem "Ulaganje za rast i radna mjesta" ("Narodne novine" br. 107/14., 23/15., 129/15., 15/17., 18/17., 46/21., 49/21.)

Slika 6. Prikaz institucionalnog okvira po prioritetima i ciljevima unutar Operativnog programa OPULJP



UT = Upravljačko tijelo
 PO = Prioritetna os
 SC = Oznaka specifičnog cilja
 PT1 = Posredničko tijelo razine 1
 PT2 = Posredničko tijelo razine 2

Izvor: <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/esi-fondovi-2014-2020/>

3.4.3. Tijela sustava upravljanja i kontrole programa ruralnog razvoja 2014.-2020.

U okviru PRR-a na raspolaganju je 2,383 milijarde eura (2.026 milijarde eura iz Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj i 357 milijuna eura iz proračuna RH) čime se podržavaju ciljevi ruralnog razvoja zajedničke poljoprivredne politike EU.

Tablica 6. Upravljačka struktura Programa ruralnog razvoja 2014.-2020.

KOORDINACIJSKO TIJELO	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU
UPRAVLJAČKO TIJELO	Ministarstvo poljoprivrede, Uprava za upravljanje EU fondom za ruralni razvoj, EU i međunarodnu suradnju
Akreditirana agencija za plaćanja	Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (APPRRR)
TIJELO ZA OVJERAVANJE	Agencija za reviziju sustava provedbe programa Europske unije (ARPA)
TIJELO ZA REVIZIJU	Agencija za reviziju sustava provedbe programa EU (ARPA)

Izvor: Pravilnik o provedbi mjera Programa ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. - 2020. ("Narodne novine" br. 91/19., 37/20., 31/21., 134/21.)

3.4.4. Tijela sustava upravljanja i kontrole operativnog programa za pomorstvo i ribarstvo 2014.-2020.

U okviru OPPiR-a na raspolaganju je 345,09 milijuna eura, od toga 252,64 milijuna eura iz Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (EFPR) za podržavanje ciljeva zajedničke ribarstvene politike.

Tablica 7. Upravljačka struktura Operativnog Programa pomorstvo i ribarstvo 2014.-2020.

KOORDINACIJSKO TIJELO	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU
UPRAVLJAČKO TIJELO	Ministarstvo poljoprivrede
Akreditirana agencija za plaćanja	Agencija za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju
TIJELO ZA OVJERAVANJE	Ministarstvo poljoprivrede
TIJELO ZA REVIZIJU	Agencija za reviziju sustava provedbe programa EU (ARPA)

Izvor: Uredba o tijelima u Sustavu upravljanja i kontrole provedbe Operativnog programa za pomorstvo i ribarstvo Republike Hrvatske za programsko razdoblje 2014. - 2020. ("Narodne novine" br. 100/18.)

4. Ljudski potencijali sustava upravljanja i kontrole ESI fondova

U kontekstu razmatranja ljudskih potencijala u sustavu upravljanja i kontrole korištenja ESI fondova, nužno se osvrnuti na cjelokupnu strukturu i razvoj službeničkog sustava opće javne uprave, s obzirom da su zadaci i nadležnosti koji se provede u okviru apsorpcije ESI fondova sastavni dio organizacije, strukture i općih kadrovskih kapaciteta tijela državne i javne uprave.

Ljudi su najznačajniji element sustava apsorpcije ESI fondova. Tradicionalno gledanje na zaposlene u okviru ekonomskog pojma „radne snage“ s vremenom je evaluiralo u pojam „ljudski kapital“, „ljudski resursi“, „ljudski potencijali“. Novi termini upućuju da se ljude ne može svesti pod koncepte radne snage, kapitala, resursa (sredstva).

Termin ljudski potencijali održava drugačiji stav prema ljudima u organizaciji te ih poima kao višedimenzionalna i višeslojna bića u stalnom procesu razvoja te su mnogo više od faktora proizvodnje ili ekonomskog čovjeka (*homo oeconomicus*) (Koprić, 2016).

U najširem smislu ljudske potencijale možemo definirati kao ukupnost formalnih znanja, praktičnih vještina, sposobnosti, ponašanja, socijalnih obilježja, psiholoških osobina te realiziranih/ili latentnih kreativnih mogućnosti ljudi u nekom društvu, organizaciji ili zajednici.

Za razliku od pojma radne snage koja se kreće u okvirima zaposlenosti i nezaposlenosti, ljudskog kapitala koji je posredno ili neposredno limitiran ekonomskom vrijednošću te ljudskih resursa koji svodi ljude na sredstva za postizanje organizacijskih ili drugih ciljeva, ljudski potencijali nisu ograničeni pojam, jer potencijal je bio koja mogućnost.

Izraz potencijala upućuje na to da percepcija ljudi i ljudskog rada u suvremenim organizacijama treba imati kompleksniju i humaniju dimenziju u odnosu prema dosadašnjoj koja se temeljila na pretežno ekonomskom pristupu. Stoga je izraz ljudski potencijali širi je od pojma ljudski kapital (Marčetić, 2006).

Tijela javne uprave imaju trajnu zadaću i odgovornost pratiti dinamično okružje te sukladno tome razvijati agilnu radnu snaga koja se spremna brzo prilagoditi neizvjesnim okolnostima i okolnostima koje se brzo mijenjaju. Stoga je uz posjedovanje stručnih

znanja i vještina, nužno da zaposlenici posjeduju strateške vještine (upravljanje rizikom, predviđanje, planiranje, prilagodba novim okolnostima), motivaciju (unutarnju u vidu npr. poboljšanja apsorpcijskog stanja) ili vanjsku (materijalne nagrade, napredovanja, sankcije i sl.) te priliku da se vještine i motivaciju iskoriste na odgovarajući način. Nastavno na taj izazov, javne uprave imaju trajnu zadaću kontinuirano identificirati vještine i kompetencije potrebne za transformaciju političke vizije u usluge koje donose vrijednost društvu, posebno kroz osiguravanje odgovarajuće mješavine kompetencija, menadžerskih vještina i specijalizirane stručnosti⁶

4.1. Karakteristike i razvoj normativnog okvira ljudskih potencijala hrvatske javne uprave

Prema Marčetić i Musa (2013.) razvoj hrvatskog službeničkog sustava može se promatrati u nekoliko faza i to kao dio opće upravne reforme koja je u cjelini provedena bez strateškog promišljanja, odgovarajuće vrijednosne orijentacije te operativnog intenziteta. Kao u većini tranzicijskih zemalja i u Hrvatskoj proces značajnije reforme službeničkog sustava započinje s formaliziranjem odnosa s EU (potpisivanje Sporazuma o stabilizaciji i produživanju 2001.) od kada europski standardi i formalno postaju relevantni za reformu.

Godine 2001. na snagu stupa novi Zakon o državnim službenicima i namještenicima, paralelno krajem 2002. započinje projekt potpore reformi službeničkog sustava (*CARDS 2001 Public Administration Reform*) koji ima za cilj jačanje i modernizaciju službeničkog zakonodavstva, osnaživanje institucionalnog i organizacijskog kapaciteta središnjih institucija te razvijanje horizontalnih programa osposobljavanja službenika. Rezultat projekta je izrada i usvajanje novog Zakona o državnim službenicima iz 2005. godine čime počinje iduća faza razvoja službeničkog zakonodavstva koju karakterizira djelomično usvajanje europskih standarda više na formalnoj nego na praktičnoj razini (Marčetić, Musa, 2013).

Unatoč želji za modernizacijom i reformom službeničkog sustava dotaknut je niz pitanja, no bez postavljanja čvrstih temelja za kvalitetan i profesionalan službenički

⁶ Izvješće OECD-a iz 2017. o vještinama za visokoučinkovitu državnu službu navodi generičku mješavinu vještina nužnu u svim organizacijama javnog sektora. OECD (2017), *Skills for a High Performing Civil Service*, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/0.1787/9789264280724-en>.

sustav, mnogo je područja djelomično regulirano, dok je većina sustava uređena više deklarativno i kozmetički nego praktično, zbog čega su postojeći dijelovi sustava narušeni, a novi nisu uspostavljeni. U kasnijim godina (2007., 2008., 2011., 2012.) te brojim uredbama Vlade pokušavalo se ispraviti nelogičnosti i praznine. Doprinos razvoju profesionalne javne administracije vidljiv je u travnju 2010. usvajanjem Strategije razvoja ljudskih potencijala u državnoj službi za razdoblje 2010.-2013. te kroz Strategiju razvoja javne uprave za razdoblje od 2015. do 2020. i Nacionalni plan razvoja javne uprave za razdoblje od 2022. do 2027.

Opća karakteristika za cjelokupni službenički sustav Hrvatske je vrlo fragmentirana struktura regulacije statusa zaposlenika u kojoj nema jedinstvenog službeničkog zakonodavstva.

Tako možemo razlikovati četiri kategorije službenika: *državni službenici* čiji je status reguliran posebnim službeničkim zakonodavstvom (obuhvaća zaposlenike ministarstva, središnjih državnih ureda i sl.); *javne službenike* čiji je status reguliran općim propisom o radu te pratećim aktima (obuhvaća zaposlenike agencije, ustanova, zaklada i sl.), *lokalne službenike* koji obuhvaćaju zaposlenike u upravnim tijelima jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave (općine, gradovi, županije) na koje se primjenjuje službeničko (lokalno) zakonodavstvo te *lokalne javne službenike* (zaposlenici ustanova kojima je osnivač jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave - knjižnice, pučka otvorena učilišta, kulturne ustanove, razvojne agencije i sl.) na koje se primjenjuju opći propisi o radu te određeni posebni propisi npr. predškolski odgoj.

Nastavno na to, vezano je i pitanje različitog statusa klasifikacije radnih mjesta, napredovanja i plaća, dodatnih prava te upravljanja ljudskim potencijalima (Koprić, 2005.). Primjerice, platni sustav javnih službenika reguliran s posebnim Zakonom o plaćama u javnim službama, ali i s preko 60 drugih propisa (Marčetić, 2008.) uz kolektivne ugovore te mogućnost da se u nekima od tih pravnih osoba plaće i status zaposlenika regulira vlastitim pravnim aktima budući da one ostvaruju dio prihoda na tržištu.

4.2. Uređenje i status zaposlenika sustava upravljanja i kontrole ESI fondova

Iako složen i sastavljen od više kategorija službenika, službenički sustav za upravljanje i kontrolu ESI Fondova u RH čini jedinstveni sustav uspostavljen u okviru cjelokupne javne uprave. Statusi tijela koja čine sustav upravljanja i kontrole ESI fondova uvjetuju različitost statusa zaposlenika ESI fondova.

Tablica 8. Tijela u SUK-u ESIF-a prema pravnom statusu

tijela državne uprave (13)	MRRFEU, MPGI, MZOE, MZO, MINGOR, MMPI, MFIN, MPOLJ, MROSP MiZ, MT, MK, Ured za udruge VRH
javne ustanove (4)	SAFU, HZZ, ASOO i ARPA
Ustanove (2)	HV i APPPR
pravna neprofitna osoba (1)	HAMAG BICRO
pravna osoba s javnim ovlastima (1)	FZOEU
Zaklada (1)	NZCD
Gradovi (8)	ITU gradovi – 7 gradova i Grad Zagreb

Izvor: izrada autora

Tako unutar sustava upravljanja i kontrole razlikujemo zaposlenike čiji status je reguliran odredbama o državnim službenicima, zaposlenike u statusu javnih službenika te lokalne službenike (zaposlenici ITU provedbenih tijela) čiji je status reguliran odredbama o službenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi.

Koordinacijsko tijelo, upravljačka tijela, tijelo za ovjeravanje te sva tijela provedbene razine 1 (PT1) tijela su državne uprave čiji je status zaposlenika reguliran kao državnih službenika reguliran odredbama Zakona o državnim službenicima, Kolektivnim ugovorom za državne službenike (KU), pravilnicima o radu i sl., a individualni odnos reguliran putem rješenja o rasporedu.

Zaposlenici tijela Provedbene razine 2 (PT2) (SAFU, HAMAG BICRO, Fond za zaštitu okoliša, Hrvatski zavod za zapošljavanje i dr.) u statusu su javnih službenika čija su prava i obveze prvenstveno regulirane općim propisom o radu (Zakon o radu) uz popratne propise radnog zakonodavstva te dodatna proširenja prava sektorskim propisima, Temeljnim kolektivnim ugovorom (TKU), granskim kolektivnim ugovorima, „kućnim“ kolektivnim ugovorima, internim pravilnicima, odluka i drugo, a individualni odnos reguliran ugovorom o radu.

Kao treća kategorija zaposlenika, pojavljuju se lokalni službenici, djelatnici gradova koji provode ITU mehanizam, čiji je status reguliran posebnim Zakon o

službenicima i namještenicima u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi, lokalnim kolektivnim ugovorima, internim aktima i sl. te je njihov radnopravni odnos reguliran rješanjem o rasporedu.

Do ovakvog obuhvata različitih statusa uređenja zaposlenika sustava upravljanja i kontrole došlo je iz razloga određenja tijela u sustavu i uloge koju obavljaju. Kako su prvenstveno postojeći kapaciteti sustava državne i javne uprave korišteni za dodjeljivanje funkcija tijela u sustavu, tako je došlo do polarizacije raznih statusa zaposlenika unutar jedinstvenog sustava za apsorpciju EU fondova.

Sektorski nadležna tijela za kreiranje i provedbu politika mahom su provedbena tijela razine 1 s ulogama usmjeravanja sredstva kroz operacije i pozive, sa statusom zaposlenika kao državnih službenika. Operativno provedbena tijela ciljano su osnivane agencije radi kontrole i provedbe dodijeljenih sredstva, sa statusom zaposlenika kao javnih službenika.

S obzirom na takvu bipolarnost modela statusa zaposlenika u jedinstvenom sustavu kod PT2 razine tijela u odnosu na upravljačka i PT1 razinu tijela pojavljuju se određene razlike prvenstveno glede fleksibilnosti u radnopravnim odnosima, fleksibilnosti u zapošljavanju, uređenju prava i statusa zaposlenika i dr.

4.3. Specifičnosti uređenja statusa ljudskih potencijala u tijelima SUK- a ESI fondova

4.3.1. Zapošljavanje u sustavu upravljanja i kontrole na poslovima provedbe ESI fondova

Za opću javnu upravu Hrvatske određena je zabrana zapošljavanja u državnim i javnim službama, uz propisane iznimke⁷.

Zapošljavanje je iznimno dopušteno na poslovima upravljanja i kontrole korištenja ESI fondova. Za zapošljavanje državnih službenika (upravljačka i PT1 tijela) na poslovima ESI fondova broj i radna mjesta utvrđuju resorna tijela uz prethodnu

⁷ Odluka o zabrani novog zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave te uredima i drugim stručnim službama Vlade RH (NN 35/22), Odluka o zabrani novog zapošljavanja službenika i namještenika u javnim službama (NN 35/22), odredbe Zakona o izvršavanju proračuna RH za 2020 i 2021.

suglasnost Ministarstva financija, dok kod zapošljavanja javnih službenika (PT2 tijela) prethodnu suglasnost na zapošljavanje daje resorno tijelo koje osigurava sredstva za zaposlene toga tijela.

Kod planiranja zapošljavanja, pravila Operativnog programa propisuju postupanje kod izrade internih planova zapošljavanja. Primjerice, u sustavu OPKK, plan zapošljavanja izrađuje se temeljem analize radne opterećenosti i godišnjeg plana rada do 15. veljače svake godine po propisanoj proceduri, a u slučaju značajnih promjena u broju zaposlenika i/ili promjene radnih mjesta, plan zapošljavanja se revidira ako rezultati radne opterećenosti pokazuju nedovoljan broj zaposlenika za obavljanje zadataka (<https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/esi-fondovi-2014-2020/op-konkurentnost-i-kohezija/> „zajednička nacionalna pravila“)

4.3.2. Specifičnost zakonskog uređenja u odnosu na zaposlenike sustava upravljanja i kontrole (zakon o državnim službenicima)

Specifičnosti u odnosu na ostale državne službenike odnose se na:

- Kod prijma državnih službenika na poslove upravljanja i kontrole korištenja ESI fondova nije potrebno donošenje Plana prijma u državnu službu;
- Postupak provjere o dostupnosti službenika na raspolaganju Vladi RH prije raspisivanja javnog natječaja i internog oglasa, ne primjenjuju se kod prijma službenika na poslove upravljanja i kontrole korištenja ESI fondova;
- Popis radnih mjesta vezanih uz poslove upravljanja i kontrole korištenja ESI fondova utvrđuje odlukom Vlada, na prijedlog središnjeg tijela državne uprave nadležnog za poslove fondova EU;
- Kod prijma službenika na poslove upravljanja i kontrole korištenja ESI fondova postupak po žalbi je hitan uz odlučivanje o žalbi u roku od 30 dana.

4.3.3. Posebni nazivi radnih mjesta i koeficijenti složenosti poslova u sustavu upravljanja i kontrole ESI fondova

Za zaposlenike koji rade u strukturi sustava upravljanja i kontrole predviđeni su posebni nazivi radnih mjesta te posebni, uvećani, koeficijenti složenosti poslova. („*EU koeficijenti*“). Uređenje je jednakovrijedno za državne i javne službenike u SUK-u.⁸

⁸ Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi (čl. 26.a i 26.b), Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnoj službi (čl. 41.)

Uvođenje posebnih naziva radnih mjesta i uvećanih koeficijenata plaće posljedica je izazovnost popunjavanja radnih mjesta sa kadrom određenih kompetencija koje su konkurentne konzultantskom sektoru te za kojim postoji značajna potreba na razini korisnika kao i zadržavanja postojećeg kadra u sustavu.

Posebni nazivi radnih mjesta i koeficijenti složenosti poslova obuhvaćaju poslove programiranja i strateškog planiranja, financijskog upravljanja i kontrole, računovodstva Nacionalnog fonda, suzbijanja nepravilnosti i prijevara u Ministarstvu financija, ugovaranja i provedbe projekata, praćenje provedbe i vrednovanje programa EU.

Uvećane koeficijente ostvaruju samo zaposlenici u tijelima koja su dio akreditirane strukture SUK-a (tijela koja su dobila dozvolu za rad od Europske komisije za upravljanje sredstvima EU) i određena tijela uključena u sustave upravljanja fondovima EU. Tijela koja su dobila dozvolu za rad od Europske komisije i tijela uključena u sustave upravljanja fondovima EU obuhvaćaju: tijelo nadležno za koordinaciju, tijelo nadležno za financijsko upravljanje, tijelo nadležno za zaštitu financijskih interesa EU, utvrđivanja nepravilnosti i izvještavanje o nepravilnostima, tijelo nadležno za Operativni program, tijelo nadležno za prioritet/mjeru te provedbeno tijelo, tijela državne uprave i uredi Vlade RH sukladno Uredbama koje uređuju provedbu fondova u RH te institucije: Središnja agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije (SAFU), Agencija za reviziju sustava provedbe programa EU, ustrojstvene jedinice Agencije za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih, Hrvatskog zavoda za zapošljavanje, Agencije za mobilnost i programe EU, zadužene za financiranje i ugovaranje koje su dobile dozvolu za rad Europske komisije za upravljanje sredstvima EU.

Valja naglasiti kako ovakav sustav naziva radnih mjesta i posebnih koeficijenata plaća ne pokriva sva radna mjesta i zaposlene u sustavu upravljanja i kontrole. Naime, u sustavu SUK-a postoje i druga radna mjesta, no za koja nisu predviđeni nazivi i posebni EU koeficijenti npr. stručni savjetnik- specijalist (unutar državne uprave), stručni referent, viši stručni referent i sl. Uvjeti za raspored na navedena mjesta određeni su kao „standardna“ radna mjesta unutar javne uprave, za razliku od „EU radnih mjesta“.

Tablica 9. Posebni nazivi radnih mjesta službenika koji rade u akreditiranoj strukturi SUK, usporedno sa predviđenim jedinstvenim nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti posla

Naziv radnog mjesta	Državne službe		Javne službe		
	Jedinstveni koeficijenti radnog mjesta u državnim tijelima (Članak 2. i 3. Uredbe*)	Koeficijenti složenosti poslova za posebne nazive radnih mjesta državnih službenika u SUK-u (članak 26.a)*	koeficijenti složenosti poslova za posebni nazivi radnih mjesta javnih službenika u SUK-u za SAFU, ARPA, ASOO, HZZ (članak 41.)**	Posebni nazivi radnih mjesta i koeficijenti složenosti poslova u Hrvatskoj agenciji za malo gospodarstvo, inovacije i investicije (HAMAG - BICRO) (čl.50.)**	Posebni nazivi radnih mjesta i koeficijenti složenosti poslova u Agenciji za plaćanja u poljoprivredi, ribarstvu i ruralnom razvoju (čl.54a)**
načelnik sektora	3,007	3,298	3,298 pomoćnik ravnatelja (SAFU)	2,619 ravnatelj sektora	3,298 pomoćnik ravnatelja
			2,910 pomoćnik ravnatelja (ARPA, ASOO)		
voditelj službe	2,134	2,716	2,716	2,328	2,716
				2,328 *savjetnik uprave	2,619 *savjetnik ravnatelja
voditelj odjela	1,746	2,328	2,328	2,134	-
viši stručni savjetnik - specijalist	2,134	-	2,134	-	2,134
viši koordinator	-	-	1,940	-	-
viši stručni savjetnik	1,523	1,979	1,978	1,988 *viši analitičar	1,978
stručni savjetnik	1,232	1,600	1,600	1,794 *analitičar	1,600
koordinator			1,746		-
stručni suradnik	1,164	1,455	1,455	1,406 *niži analitičar	1,115 * opći koeficijent za javne službe

Izvor: Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi; Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama

4.3.4. Uvjeti za raspored i elementi opisa radnih mjesta u sustavu ESI fondova

Za državne i javne službenike na poslovima upravljanja i kontrole unutar SUK-a određeni su uvjeti za raspored na radna mjesta kao i osnovni elementi opisa radnih mjesta na poslovima.

Tablica 10. Osnovni elementi opisa radnih mjesta i uvjeti za raspored

Naziv radnog mjesta	Osnovni elementi opisa radnog mjesta	Uvjeti za raspored
voditelj službe	<p>-upravlja radom službe (organizira, koordinira, prati i nadzire obavljanje poslova u odjelu) i obavlja poslove upravljanja ljudskim potencijalima u službi;</p> <p>- koordinira pripremu internih procedura i metodologije za administriranje i upravljanje programima i projektima financiranih iz sredstava Europske unije, izradu planova, izvješća i akata na engleskom i hrvatskom jeziku,</p> <p>- sudjeluje u radu stručnih radnih skupina i drugih radnih tijela za izradu propisa, strategija, akcijskih planova i drugih akata iz djelokruga službe;</p> <p>- neposredno obavlja najsloženije poslove iz djelokruga službe koji obuhvaćaju sudjelovanje u izradi strateških dokumenata, proučavanje i analizu nacrtu dokumentacije, predlaganje inovativnih rješenja problema, uz povremeni nadzor te opće i specifične upute nadređenog službenika;</p> <p>-izvještava nadređene službenike o stanju izvršavanja poslova u službi i predlaže mjere i radnje za poboljšanje obavljanja poslova;</p> <p>- redovno surađuje s rukovodećim službenicima državnih tijela i po potrebi s višim službenicima nadležnih tijela Europske komisije;</p> <p>- odgovoran je za zakonitost rada i postupanja, materijalne i financijske resurse s kojima radi, kvalitetno i pravodobno obavljanje svih poslova iz djelokruga službe.</p>	<ul style="list-style-type: none"> – magistar struke ili stručni specijalist odgovarajuće struke, – najmanje 4 godine radnog iskustva na odgovarajućim poslovima od čega najmanje 1 godina na poslovima vezanim uz upravljanje fondovima Europske unije, – izvrsno poznavanje engleskog jezika i sposobnost učinkovite i jasne komunikacije na engleskom jeziku, – izvrsno poznavanje odgovarajućih nacionalnih propisa i propisa Europske unije, – dobro poznavanje Kohezijske politike Europske unije, – dobro znanje vezano uz definiranje strateških ciljeva i formuliranje indikatora uspješnosti, – napredno znanje rada na osobnom računalu, – položen državni stručni ispit, – završeni programi izobrazbe službenika koji rade na poslovima vezanim uz fondove Europske unije, koje organiziraju i provode resorna ministarstva i institucije nadležne za provedbu izobrazbe, a koji odgovaraju specifičnim zahtjevima radnog mjesta i koji su propisani pravilnikom o unutarnjem redu državnog tijela,

		<ul style="list-style-type: none"> – ostali uvjeti prema posebnim propisima i pravilniku o unutarnjem redu.
viši stručni savjetnik	<ul style="list-style-type: none"> – sudjeluje u pripremi internih procedura i metodologije za administriranje i upravljanje programima i projektima financiranih iz sredstava Europske unije iz djelokruga ustrojstvene jedinice; – priprema nacрте izvješća i akata na engleskom i hrvatskom jeziku u provedbi programa i projekata iz djelokruga ustrojstvene jedinice; – analizira podatke iz djelokruga ustrojstvene jedinice; – sudjeluje u organizaciji sastanaka i pripremi materijala za sastanke, vodi bilješke sa sastanaka; – obavlja druge složene stručne poslove koji obuhvaćaju proučavanje i analizu dokumentacije, pripremu planova, predlaganje rješenja problema, savjetovanje unutar i izvan tijela, praćenje provedbe programa i projekata, uz povremeni nadzor te opće i specifične upute nadređenog službenika; – redovno surađuje sa službenicima tijela uključenih u strukturu upravljanja fondovima Europske unije i po potrebi s nižim službenicima nadležnih tijela Europske komisije; – odgovoran je za materijalne resurse s kojima radi i ispravnu primjenu metoda rada, postupaka i stručnih tehnika. 	<ul style="list-style-type: none"> – magistar struke ili stručni specijalist odgovarajuće struke, – najmanje 4 godine radnog iskustva na odgovarajućim poslovima, – izvrsno poznavanje engleskog jezika i sposobnost učinkovite i jasne komunikacije na engleskom jeziku, – dobro poznavanje odgovarajućih nacionalnih propisa i propisa Europske unije, – dobro poznavanje Kohezijske politike Europske unije, – znanja vezana uz definiranje strateških ciljeva i formuliranje indikatora uspješnosti, – napredno znanje rada na osobnom računalu, – položen državni stručni ispit, – završeni programi izobrazbe službenika koji rade na poslovima vezanim uz fondove Europske unije, koje organiziraju i provode resorna ministarstva i institucije nadležne za provedbu izobrazbe, a koji odgovaraju specifičnim zahtjevima radnog mjesta i koji su propisani pravilnikom o unutarnjem redu državnog tijela, – ostali uvjeti prema posebnim propisima i pravilniku o unutarnjem redu
<p>Na jednak način propisani uvjeti za radna mjesta: načelnik sektora, voditelj službe, voditelj odjela, viši stručni savjetnik, stručni savjetnik, stručni suradnik;</p>		

Izvor: Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi, čl. 26. b)

Uvjeti rasporeda ukazuju na znatno veću složenost poslova te posljedično i ponešto zahtijevanije uvjete rasporeda na navedena radna mjesta u odnosu na „neESI radna mjesta“. Primjerice za rukovodeće službenike jedan od uvjeta je 1g radnog iskustva na poslovima vezanim za upravljanje u fondovima EU.

Kao mehanizam kontrole i ograničenja broja državnih službenika u tijelima SUK-a koji mogu raditi na radnim mjestima sa povećanim (EU koeficijentom), službenički sustav predvidio je mehanizam određivanja ukupnog (gornjeg) broja državnih službenika na koje se odnose posebni koeficijenti radnog mjesta. Pa se tako broj utvrđuje odlukom Vlade na prijedlog Ministarstva financija i Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova EU s obzirom na očekivani intenzitet rada.

Tablica 11. Kretanje broj državnih službenika SUK-a s posebnim koeficijentima složenosti poslova, prema Odlukama Vlade RH

Odluka Vlade od	Broj radnih mjesta sa posebnim koeficijentima	razlika
13. listopada 2011.	308	-
06. lipnja 2013.	399	+91
5. ožujka 2015.	653	+254
13. svibnja 2015.	665	+12
27. travnja 2017.	1168	+503
16. studenoga 2018.	1221	+ 53
26.rujna 2019.	1465	+ 244

Izvor: izrada autora, prema Odlukama Vlade RH

Utvrđenje dovoljnog broja posebnih koeficijenata složenosti poslova sukladno potrebama, preduvjet je za donošenje odgovarajućih sistematizacija radnih mjesta u okviru internih akata (Pravilnika o unutarnjem redu) i kasnijeg rasporeda zaposlenika na radna mjesta.

4.3.5. Posebni slučajevi povećanja koeficijenata plaće radnih mjesta na poslovima vezanim za provedbu EU fondova

Postoje slučajevi kada tijela javne uprave obavljaju poslove vezane uz apsorpciju EU fondova, kao korisnici sredstva (prijava na projekte) ili kao dio odgovorne strukture, ali nisu dio akreditirane strukture za provedbu ESI fondova, pa nastavno na to ne ostvaruju pravo na koeficijente radnim mjestima poslova provedbe ESI fondova.

4.3.5.1. Uvećanje koeficijenta složenosti posla za članove projektnog tima državnih službenika

Radi rješavanja izazova potkapacitiranosti projektnih timova koji rade na provedbi projekata u državnoj upravi, ali i motiviranja službenika državnih tijela koji rade na tehničkoj i stručnoj pripremi i razvoju projekata, službenicima koji rade na projektu (članovi projektnog tima) koji se financira iz fondova i programa EU, financijskog mehanizma Europskog gospodarskog prostora 2014. – 2021. i Norveškog financijskog mehanizma 2014 – 2021. Uvećanje koeficijenta složenosti posla ostvaruje se po odluci čelnika tijela do određenog postotka (maksimalno do 30%) ovisno o angažmanu na projektu.

Ovakvo predviđeno uvećanje koeficijenta moguće je samo za službenike članove projektnog tima za vrijeme trajanja projekta, za razliku od koeficijenata radnih mjesta na poslovima u akreditiranoj strukturi ESI fondova koji ne ovise o trajanju projekta.

4.3.5.2. Posebni koeficijenti u sustavu radnih mjesta složenosti poslova na poslovima obnove nakon potresa

Proces obnove od potresa izravno se odnosi na apsorpciju sredstva iz Europskog Fonda solidarnosti, čija provedbena struktura ne potpada pod akreditirani sustav upravljanja i kontrole ESI fondova. Sa ciljem zadržavanja, privlačenja i motivacije zaposlenika, predviđeni su posebni koeficijenti radnih mjesta.

Tablica 12. Posebni nazivi radnih mjesta i koeficijenata složenosti poslova

Fond za obnovu Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije		Ministarstvo prostornog uređenja, graditeljstva i državne imovine		Središnji državni ured za obnovu i stambeno zbrinjavanje	
direktor sektora	3,350	načelnik sektora (poslovi obnove)	3,350	načelnik sektora (poslovi obnove)	3,350
direktor službe	2,710	voditelj službe (poslovi obnove)	2,710	voditelj službe (poslovi obnove)	2,710
specijalist za poslove obnove	2,600	voditelj odjela (poslovi obnove)	2,600	voditelj odjela (poslovi obnove)	2,600

viši stručni savjetnik za obnovu	2,300	viši stručni savjetnik za obnovu	2,300	viši stručni savjetnik za obnovu	2,300
koordinator provedbe obnove	2,000	koordinator provedbe obnove	2,000	koordinator provedbe obnove	2,000
referent za obnovu	1,800	stručni suradnik za obnovu	1,800	stručni suradnik za obnovu	1,800
		viši stručni referent za obnovu	1,200	viši stručni referent za obnovu	1,200
Izvor: Uredba o dopuni Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama (NN 141/2020), čl. 54.n, od 17. prosinca 2020.		Izvor: Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi, 13/2022, čl. 22.; od 27. siječnja 2022.		Izvor: Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi, 13/2022, čl. 22.k; od 27. siječnja 2022.	

4.4. Upravljanje ljudskim potencijalima u sustavu apsorpcije ESI fondova

Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU nadležno je za sveukupnu koordinaciju sustava upravljanja i kontrole korištenja ESI fondova u RH i redovito praćenje stanja administrativnih kapaciteta u sustavu.

Upravljačka tijela svakog od operativnih programa redovito prate raspodjelu ljudskih potencijala prema strukama i vještinama (znanstvenom području ili polju propisanom Pravilnikom o unutarnjem redu/drugim odgovarajućim aktom za navedeno radno mjesto (npr. područje tehničkih, društvenih ili humanističkih znanosti; ili npr. pravo ili ekonomija), posjedovanje stručnih ispita (iz elektrotehnike, građevinarstva, strojarstva, pravosudni ispit ili drugi stručni ispit, uključivo i certifikat u području javne nabave) te broj godina radnog iskustva u struci i SUK-u. (<https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/esi-fondovi-2014-2020/op-konkurentnost-i-kohezija/>)

Posrednička tijela dostavljaju podatke o stanju ljudskih potencijala te upućuju upravljačkom tijelu sve dokumente na temelju kojih se unutar njih vrši sistematizacija radnih mjesta i zapošljavanje kao i podatke o fluktuaciji radne snage. Na sadržaj dokumenata upravljačko tijelo može dati komentare i preporuke (<https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/esi-fondovi-2014-2020/op-konkurentnost-i-kohezija/>, „zajednička nacionalna pravila“, pristupano dana 7.1.2022)

Vlada RH podnosi Hrvatskome saboru redovita šestomjesečna izvješća o korištenju ESI fondova i pretprijetnim programa pomoći EU kojeg je sastavni dio i izvješće o stanju administrativnih kapaciteta odnosno ljudskih potencijala sustava apsorpcije.

Jednako tako, o stanju ljudskih potencijala, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU redovito dvotjedno izvještava Vladu RH podnošenjem usmenog izvješća na zatvorenom dijelu sjednice Vlade RH. Uz to, o statusu stanju administrativnih kapaciteta izvještava se i Pododbor za koordinaciju i praćenje provedbe ESI fondova kojeg čine predstavnici upravljačke razine.

4.4.1. Analiza radne opterećenosti (ARO)

Analiza radne opterećenosti je alat za analizu i osiguranje odgovarajućeg broja zaposlenika potrebnog za pravovremeno obavljanje zadataka vezanih uz upravljanje i kontrolu korištenja ESI fondova.

Pri izradi procjene radne opterećenosti uzimaju se u obzir poslovi svakog pojedinog tijela (sukladno dodijeljenoj ulozi u sustavu i sporazumima o delegiranim funkcijama), specifičnosti procesa i planiranim aktivnostima tijela (planirani broj poziva, pregled i ocjenu projektnih prijava, broj ugovora o dodjeli u provedbi, broj prigovora, broj provjera) i sl..

Na razini svake pojedine aktivnosti, za svako se radno mjesto ili organizacijsku jedinicu sukladno opisu posla ili djelokrugu, procjenjuje koliko je jednom izvršitelju potrebno vremena/truda izraženog u radnim danima za adekvatno izvršavanje te aktivnosti (npr. izrada jednog ugovora, provjera jednog ZNS). Dobiveno opterećenje se zbraja tj. doprinos svakog radnog mjesta provedbe te pojedinačne aktivnosti se množi koeficijentom koji označava koliko se puta u okvirima jedne godine ta aktivnost ponavlja. Pri definiranju aktivnosti uzima se u obzir kompleksnost provedbe (npr. potrebno vrijeme za obradu ugovora velikog projekta u odnosu na „uobičajeni“ ugovor ili provjera jednostavnije nabave od složenije). Primjerice za izradu jednog ugovora o dodjeli sredstava potrebno je 0,5 dana. U godini se predviđa izrada 500 takvih ugovora što znači da je potrebno 250 dana za izvršenje aktivnosti. Broj 250 dijeli se s brojem 220 (prosječni broj radnih dana u godini) te se ovim izračunom dobiva da je za izvršenje aktivnosti potreban 1,1 izvršitelj.

4.4.2. Strategija organizacijskog razvoja (SOR)

Strategija organizacijskog razvoja (SOR) prikazuje ključne informacije o sustavu upravljanja i kontrole korištenja ESI fondova.

SOR sadržava usporedni prikaz raspoloživih i potrebnih administrativnih kapaciteta za financijsko razdoblje, prikaz strukture i ustrojstva tijela (UT, PT1, PT2), analize administrativnih kapaciteta sa uključenim kvalitativnim prikazom strukture zaposlenih, planom prijma na radna mjesta u skladu sa analizom radne opterećenosti, plan razvoja znanja i vještina zaposlenika, metode koje će se koristiti za razvoj znanja i vještina zaposlenika (npr. seminari, radionice, direktan rad sa stručnjacima na određenim temama i sl.). U skladu sa Strategijom organizacijskog razvoja, upravljačka tijela su dužna razvijati svoje administrativne kapacitete te pružati potporu provedbenim tijelima u razvoju njihovih administrativnih kapaciteta.

Strategija organizacijskog razvoja sastavni je dio dokumentacije koju, u postupku procjene usklađenosti sustava s nacionalnim propisima i propisima EU, UT dostavlja ARPA-i kao Neovisnom revizijskom tijelu, a potom i revizorima EK te predstavlja podlogu za procjenu administrativnih kapaciteta.

5. Struktura i kretanje zaposlenih u tijelima SUK-a ESI fondova u razdoblju 2014.-2020.

Tablica 13. Broj sistematiziranih radnih mjesta OPKK, UT i PT1

Ustrojstvena jedinica		Broj sistematiziranih radnih mjesta
Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije		
Uprava za provedbu operativnih programa i financijskih instrumenata		180
Uprava za regionalni razvoj	Sektor za programe urbanoga razvoja	27
Uprava za potpomognuta područja	Sektor za integrirane programe depriviranih područja	23
Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja		
Uprava za programe i projekte EU, europske i međunarodne poslove		Cca 157
Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine		
Uprava za energetska učinkovitost u zgradarstvu, projekte i programe Europske unije		106
Uprava za trgovačka društva, EU poslove i strateško planiranje,		8
Ministarstvo mora, prometa i infrastrukture		
Uprava za EU fondove i strateško planiranje ustrojavaju se		59
Ministarstvo znanosti i obrazovanja		
Uprava za znanost i tehnologiju	Sektor za programe i projekte Europske unije (sa 3 službe	49
Upravi za potporu i unaprjeđenje sustava odgoja i obrazovanja	Sektor za unaprjeđenje sustava odgoja i obrazovanja, Službi za programe i projekte Europske unije (sa 3 odjela)	19
UKUPNO		628

Izvor: vlastita izrada autora prema Uredbama o unutarnjem ustrojstvu (<https://mpu.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-opcu-upravu/o-drzavnoj-upravi/unutarnje-ustrojstvo-tijela-drzavne-uprave/22227>)

Tablica 14. Broj sistematiziranih radnih mjesta OPULJP, UT i PT1

Ustrojstvena jedinica		Broj sistematiziranih radnih mjesta
Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike		
Uprava za upravljanje operativnim programima EU		111
Uprava za programe i projekte		56
Ministarstvo zdravstva		
Samostalni sektor za fondove europske unije i međunarodne projekte u zdravstvu		36
Ministarstvo turizma i sporta		
Uprava za strateško planiranje, digitalizaciju i EU fondove	Sektor za strateško planiranje, digitalizaciju, programe i projekte EU	28
Ministarstvo kulture i medija		
Uprava za međunarodnu kulturnu suradnju i europske poslove	Sektoru za programe i projekte Europske	17
Ured za udruge		
Ured za udruge		19
UKUPNO		231

Izvor: vlastita izrada autora prema Uredbama o unutarnjem ustrojstvu (<https://mpu.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-opcu-upravu/o-drzavnoj-upravi/unutarnje-ustrojstvo-tijela-drzavne-uprave/22227>)

Tablica 15. Broj sistematiziranih radnih mjesta PRR i OPRiP

Ustrojstvena jedinica	Broj sistematiziranih radnih mjesta
Uprava za potpore poljoprivredi i ruralnom razvoju	84
Uprava ribarstva	58
Samostalna služba za akreditaciju agencije za plaćanja za poljoprivredne fondove europske unije	9
UKUPNO	151

Izvor: vlastita izrada autora prema Uredbama o unutarnjem ustrojstvu (<https://mpu.gov.hr/o-ministarstvu/ustrojstvo/uprava-za-politicki-sustav-i-opcu-upravu/o-drzavnoj-upravi/unutarnje-ustrojstvo-tijela-drzavne-uprave/22227>)

Tablica 16. Provedbena tijela razine 2 (popunjena radna mjesta)

SAFU	HAMAG-BICRO	Fond za zaštitu okoliša	Hrvatske vode	HZZ	Nacionalna zaklada za razvoj civilnog Društva	Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih	Agencija za plaćanja u poljoprivredi
332	163	100 *procjena autora	65 * procjena autora	n/d	101	86	745

Izvor: vlastita izrada autora prema <https://www.safu.hr/datastore/filestore/10/Izvjescje-o-radu-za-2021.pdf>, https://hamagbicro.hr/wp-content/uploads/2021/08/HAMAG-BICRO_Godisnje-izvjesce_2020_final_7_22_2021.pdf, https://www.fzoeu.hr/UserDocsImages/datoteke/organizacijska_struktura_fzoeu_v1.pdf, <https://zaklada.civilnodrustvo.hr/zaklada/izvjestaj-o-radu>,

S obzirom na nepostojanje jedinstvene dinamičke baze podataka kao i zbog nedostupnosti transparentnih podataka o broju popunjenih mjesta, pregledom dostupnih izvora, u UT i PT1 razinama tijela sistematizirano je oko 1010 radnih mjesta. Ako procjenjujemo da je popunjenost 70% sistematiziranog broja mjesta, popunjenost UT i PT1 tijela je oko 700 službenika. U provedbenim tijelima popunjenost je okvirno oko 1700 zaposlenika. Ovome broju treba pridodati i broj zaposlenika ARPE te Ministarstva financija u dijelu EU fondova.

U cjelini promatrano, zaposlenici tijela SUK-a (Oko 2100) čine jedva 1% u odnosu na ukupan broj zaposlenih u cijelom javnom sektoru RH (235 591) (Statistički prikaz Ministarstva pravosuđa i uprave broj 24., Zagreb, svibanj 2022., dostupno na: <https://mpu.gov.hr/UserDocsImages//dokumenti/Statisti%20prikaz//statsatisticki%20prikaz%20brošura%202024.pdf>; str. 22-23; uvid dana 7.6.2022.),.

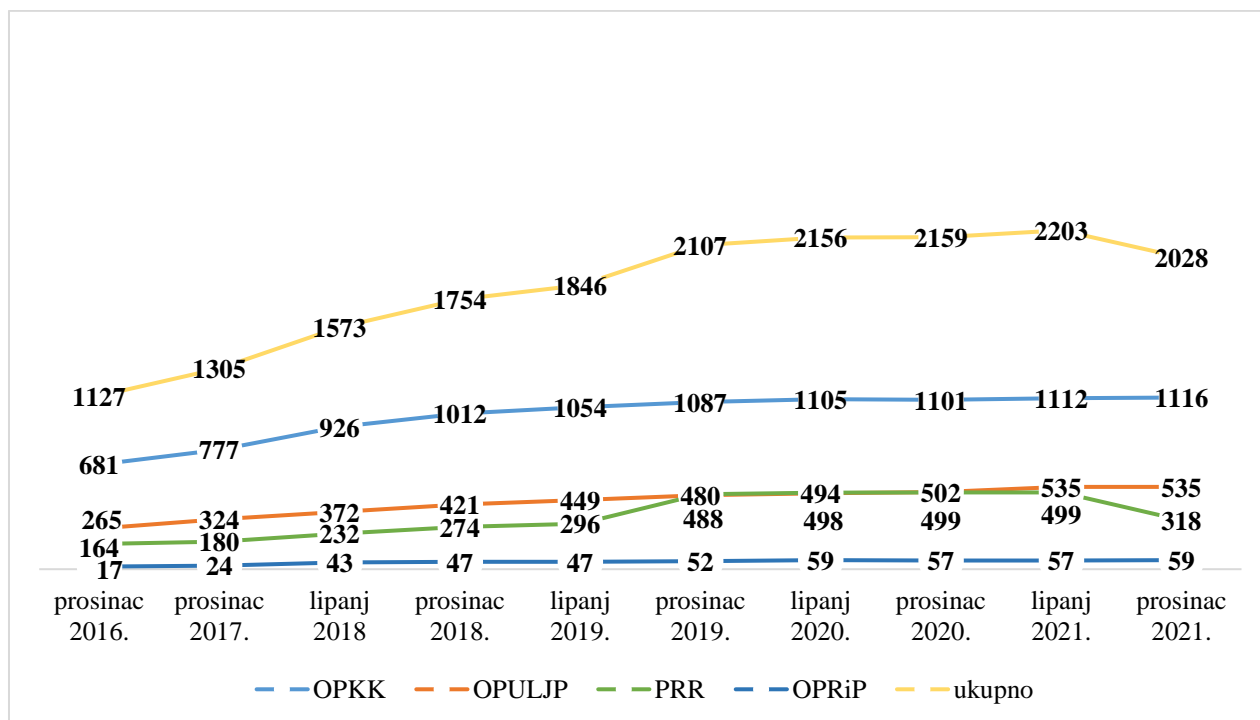
Tablica 17. Kretanje ukupnog broja zaposlenih u tijelima sustava upravljanja i kontrole ESIF u razdoblju 2014. - 2020.

	prosinac 2016	prosinac 2017.	lipnj 2018	prosinac 2018	lipnj 2019	prosinac 2019.	lipnj 2020.	prosinac 2020.	lipanj 2021.	prosinac 2021.
OPKK	681	777	926	1012	1054	1087	1105	1101	1112	1116
OPULJP	265	324	372	421	449	480	494	502	535	535
PRR	164	180	232	274	296	488	498	499	499	318

OPRiP	17	24	43	47	47	52	59	57	57	59
UKUPN O	1127	1305	1573	1754	1846	2107	2156	2159	2203	2028

Izvor: izrada autora

Grafikon 1. Kretanje broja zaposlenih u tijelima sustava upravljanja i kontrole ESIF u razdoblju 2014. - 2020.



Izvor: izrada autora

6. Razvoj ljudskih potencijala i apsorpcija ESI fondova u RH

Razvoj i utjecaj ljudskih potencijala u odnosu na stope apsorpcije prati se od ulaska Hrvatske u EU (srpanj 2013.). Republika Hrvatska je korisnica sredstva strukturnih instrumenata iz financijskog razdoblja 2007.-2013. u zadnjem polugodištu 2013.

Razdoblje mogućeg korištenja sredstva iz financijske perspektive 2007. – 2013. je do 31. prosinac 2016. odnosno 2020. za projekte iz komponenti program IPA.

Institucionalni okvir za upravljanje i kontrolu dostupnih sredstava iz strukturnih instrumenata uspostavljen je tijekom srpnja i kolovoza 2012.⁹ Postojanje odgovarajućih administrativnih kapaciteta jedan je od temeljnih preuvjeta za dobivanje pozitivnog revizorskog mišljenja na uspostavljeni sustav. Nastavno na to, u sklopu aktivnosti jačanja kapaciteta¹⁰, Odlukom Vlade RH iz prosinca 2012. utvrđena je potreba zapošljavanja dodatnih 204 djelatnika do 31. ožujka 2013.¹¹

Kao prateća Odluka planiranom novom zapošljavanju, tijekom lipnja 2013. Odlukom Vlade RH utvrđen je broj od 399 državnih službenika s posebnim koeficijentima složenosti poslova, što je povećanje u odnosu na prijašnju odluku od 91.¹²

Uspostavljeni sustav upravljanja i kontrole za razdoblje 2007. – 2013. akreditiran je pozitivnim mišljenjem EK početkom travanja 2014. (za provedbu Operativnih programa „Promet“, „Zaštita okoliša“, „Regionalna konkurentnost“ i „Razvoj ljudskih potencijala“) odnosno početkom 2015. (za provedbu operativnog programa za ribarstvo) uz preporuke Europske komisije u području jačanja administrativnih kapaciteta u razdoblju preklapanja IPA programa, strukturnih instrumenata i ESI fondova (polugodišnja izvješća o korištenju

⁹ Zakona o uspostavi institucionalnog okvira za korištenje strukturnih instrumenata EU u RH u financijskom razdoblju 2007. – 2013 (NN 78/12), Uredba o tijelima u Sustavu upravljanja i kontrole strukturnih instrumenata EU u RH (NN 97/12)

¹⁰ Odluka o aktivnostima koje ministarstva i druge institucije uključene u provedbu programa IPA trebaju poduzeti u 2012., kako bi dobile dozvolu za rad Sustava za upravljanje pretprijetnim programima EU, bez prethodne (ex-ante) kontrole Delegacije EU, te dozvolu za rad Sustava za provedbu fondova EU u RH, Vlada RH, 26. srpnja 2012.

¹¹ Odluka o zapošljavanju putem javnoga natječaja u ministarstvima i drugim institucijama uključenima u provedbu programa IPA, kako bi dobile dozvolu za rad Sustava za upravljanje pretprijetnim programima EU, bez prethodne (ex-ante) kontrole Delegacije EU te dozvolu za rad Sustava za provedbu fondova EU u RH, 6. prosinca 2012., Vlada RH

¹² Odluka o utvrđivanju broja državnih službenika s posebnim koeficijentima složenosti poslova u tijelima koja su dobila dozvolu za rad od Europske komisije za upravljanje sredstvima Europske unije i koja će upravljati strukturnim instrumentima Europske unije, Vlada RH od 6. lipnja 2013.

pretpristupnih programa pomoći europske unije i europskih strukturnih instrumenata za razdoblje od 1. siječnja 2014. do 30. lipnja 2016.)

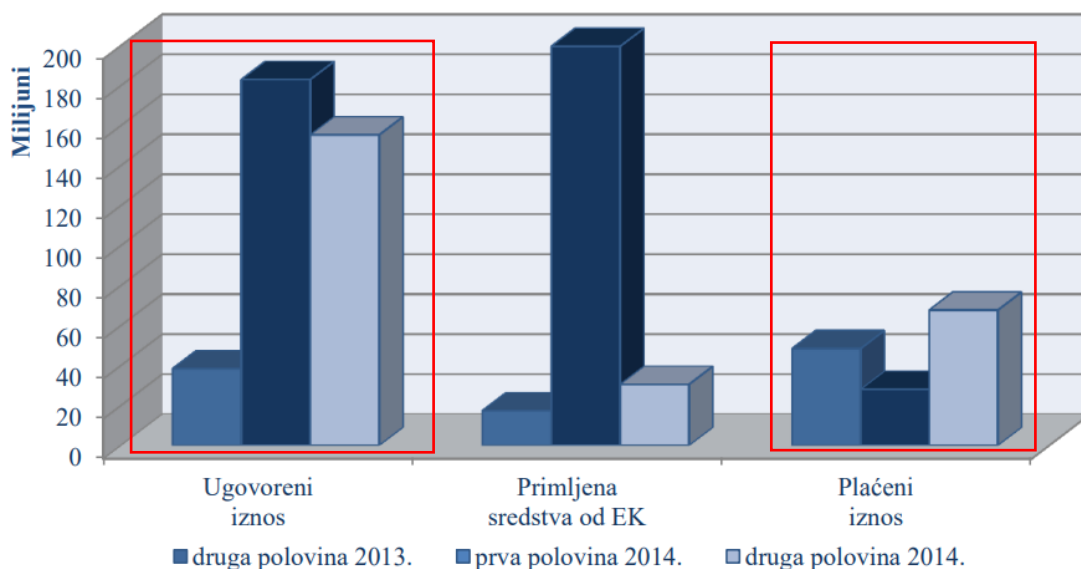
Od 1. studenoga 2012. do 31. prosinca 2013. putem javnih natječaja zaposleno je 165 dodatnih djelatnika, uz dodatnih 43 djelatnika koji su ušli u SUK putem instituta premještaja unutar tijela javne uprave. U istom razdoblju, 72 djelatnika napustila su institucije. Čime je postignuto 66% potreba sukladno Odluci o zapošljavanju iz prosinca 2012.

U razdoblju od početka 2014. do kraja 2015. cijeli se sustav pripremao za upravljanje višestruko uvećanim alokacijama koje su RH na raspolaganju od ulaska u punopravno članstvo EU iz perspektive 2007.-2013., kao i ulaska u novo programsko razdoblje Europske unije 2014. – 2020.

Na dan 31. prosinca 2013. ugovoreno je 559.44 milijuna eura, odnosno 44%, a korisnicima je isplaćeno 371.77 milijuna eura, odnosno 29% od ukupno raspoloživog iznosa alokacije (Državni ured za reviziju, 2015. Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanje sredstvima EU fondova u RH).

U drugoj polovici 2013. dinamika ugovaranja bila spora (10,2%), dok je u prvoj polovini 2014. uočen značajan rast ugovaranja (48,6%) koji je u manjoj mjeri nastavljen i u drugoj polovini 2014. (41,2%). Krajnjim korisnicima isplaćeno u drugoj polovini 2013. 33,6 %. U prvoj polovini 2014., uočen je pad isplaćenih sredstava krajnjim korisnicima (19,5 %.), dok se u drugoj polovini 2014. dinamika isplata ubrzala (isplaćeno 46,9 %.) (Državni ured za reviziju, 2015. Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanje sredstvima EU fondova u Republici Hrvatskoj).

Slika 7. Dinamika ugovaranja/primanja/plaćanja sredstava kroz strukturne instrumente



Izvor: Državni ured za reviziju, 2015.

Do kraja razdoblja (2016.) preostaje za ugovoriti 207.423.251,11 EUR, a za isplatiti 568.961.682,27 EUR., odnosno oko 50% od ukupno raspoloživog iznosa (Državni ured za reviziju, 2015. Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanje sredstvima EU fondova u RH). S obzirom na mogući krajnji rok za iskorištenje sredstva, najveći dio isplata očekivan je u 2015. i 2016., kada započinju aktivnosti provedbe financijskog razdoblja 2014.-2020.

Ulaskom u EU u upravljačkim tijelima nadležnim za upravljanje sredstvima strukturnih instrumenata, samo je jedno upravljačko tijelo imalo zaposlen broj djelatnika u skladu sa sistematizacijom, dok su preostala četiri tijela imala 32,4 % manje zaposlenih od sistematiziranog broja (Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanje sredstvima EU fondova u RH, 2015.)

Tablica 18. Broj djelatnika u subjektima revizije

Redni broj	Subjekti revizije	Broj djelatnika			
		Sistematizacija radnih mjesta	2013.	2014.	Nedostaje krajem 2014.
	1	2	3	4	5
1.	Ministarstvo financija – NF	20	14	15	5
2.	MRFEU*	52	31	36	16
3.	MPPI	51	25	32	19
4.	MZOIP	19	16	19	0
5.	MRMS	40	21	21	19
UKUPNO		182	107	123	59

**ne uključuje Upravu za strateško planiranje koja obavlja dio funkcija Koordinacijskog tijela*

Izvor: Državni ured za reviziju, 2015.

Revizijom učinkovitosti korištenja sredstva ESI fondova u prvih godinu i pol punopravnog članstva (srpanj 2013.- prosinac 2014.) je utvrđeno kako postoji potreba za daljnjim jačanjem administrativnih kapaciteta u skladu s donesenim odlukama Vlade RH o potrebi zapošljavanja i sistematizaciji radnih mjesta kao i potreba za kontinuiranom izobrazbom s obzirom na radnu preopterećenost, fluktuaciju i složenost poslova postoji. U većini tijela nadležnih za upravljanje sredstvima strukturnih instrumenata, uočeni su značajni problemi vezani uz nedostatak broja djelatnika (posebno na razini PT2).

Također, uočena su dva temeljna problema i to, zapošljavaju se uglavnom osobe bez radnog iskustva, odnosno osobe na stručnom usavršavanju te su prisutne poteškoće u zadržavanju djelatnika koji tijekom rada u tijelima steknu odgovarajuće znanje i iskustvo. Uz nedostatan broj djelatnika s potrebnim znanjem i iskustvom te fluktuaciju djelatnika, problem je i u preopterećenosti, jer osim rada na upravljanju strukturnim instrumentima, djelatnici i dalje obavljaju poslove vezane uz program IPA te provedbu ESI fondova.

Zbog problema koji se odnose na optimalne administrativne kapacitete tijela u sustavu koji su doveli do određenih kašnjenja u provedbi projekta Upravljačkim tijelima operativnih programa, predloženo je poduzimanje potrebnih mjera u vidu ubrzanja aktivnosti za zapošljavanje predviđenog broja djelatnika, zapošljavanje djelatnika s radnim iskustvom te poduzimanja mjere za zadržavanje obučenog i iskusnog osoblja radi osiguranja odgovarajućeg broja kvalificiranog osoblja uz smanjenje fluktuacije osoblja i

povećanje broja događanja vezanih uz obrazovanje (osposobljavanje, radionice itd.) uz provedbu stalne izobrazbe prema potrebama, ovisno o djelokrugu poslova (Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanje sredstvima EU fondova u RH, 2015.)

Paralelno, od početka 2014. do kraja 2015. provedene su aktivnosti koje su uključivale uspostavu institucionalnog okvira programskog razdoblja 2014. – 2020. Pa je tako usvojen Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu ESI fondova u RH u financijskom razdoblju 2014. – 2020., (srpanj 2014.); Uredba o tijelima u Sustavima upravljanja i kontrole korištenja (rujan 2014./ožujak 2015.), usvojen Sporazum o partnerstvu (listopad 2014.), usvojeni OP „Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020. „ i „Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. „ (prosinac 2014.), Program ruralnog razvoja RH 2014. – 2020. (svibanj 2015.), OP za pomorstvo i ribarstvo (studeni 2015.); utvrđene obveze posredničkih tijela vezano za obavljanje delegiranih funkcija (sporazumi o delegiranim funkcijama), usvojene relevantne procedure o postupanju (ZNP-a (kolovoz 2015.) i Smjernice za ESF (listopad 2015.), Pravilnik PRR i dr.).

Sustav upravljanja i kontrole korištenja ESI fondova za financijsko razdoblje 2014. – 2020. građen je na osnovama sustava postavljenog za programsko razdoblje 2007. – 2013. kako bi se osigurao kontinuitet i kako bi se prijelaz između dva sustava upravljanja i dva programska razdoblja proveo bez većih distorzija. Većina tijela u tome sustavu već je iskusna u upravljanju EU fondovima te su za potrebe uspostave sustava za programsko razdoblje 2007. – 2013. gradila svoje administrativne kapacitete. Uz to, horizontalna tijela u sustavu upravljanja i kontrole korištenja ESI fondova ostala su ista kao i u programskom razdoblju 2007. – 2013.

Većina tijela SUK-a u razdoblju do 2016. pa i kasnije, paralelno nastavlja obavljati poslove iz preuzetih obveza u pretpristupnom razdoblju, financijskoj perspektivi 2007. - 2013. te novih obveza uslijed usvajanja i provedbe novih programskih dokumenata za financijsko razdoblje 2014. - 2020.

Temeljem misije Europske komisije u RH glede stanja kapaciteta utvrđeno je kako su administrativni kapaciteti tijela koja provode kohezijsku politiku na nacionalnoj razini još uvijek nedostadni. Nacionalnim se tijelima preporučuje da dodatno poboljšaju administrativni kapacitet tijela uključenih u upravljanje kohezijskom politikom na nacionalnoj razini za programsko razdoblje 2014.-2020.“ (DG REGIO Misija br.:2015/HR/REGIO/C2/1428/1, studeni 2015. OPRK 2007-2013 (konačno izvješće). Uz

to, revizori ARPA-e pri izradi dokumenata i provedbi revizija iz svoje nadležnosti, upućivali su preporuke o potrebi kadrovskog popunjavanja i jačanja kapaciteta u mnogim tijelima u Sustavu.

S obzirom na skori početak novog financijskog razdoblja 2014. – 2020., uspostavljena struktura sustava apsorpcije podliježe ponovnoj revizijskog procjeni usklađenosti sustava (akreditacija) radi odobravanja rada za novo programskog razdoblje. Postojanje odgovarajućih administrativnih kapaciteta u tijelima zaduženim za provedbu EU fondova jedan je od preduvjeta dobivanja pozitivnog revizijskog mišljenja, a ocjena revizora temelji se na ocjenama analiza radne opterećenosti, popunjenosti radnih mjesta u odnosu na pokazatelje iz analize radne opterećenosti te intervju s djelatnicima svakog pojedinog tijela.

U okviru Europskog semestra, 2014. Europska komisija dala je preporuke koje se odnose na poboljšanje administrativnih kapaciteta i strateškog planiranja odjela za upravljanje sredstvima ESI fondova te osiguranja odgovarajućeg i stabilnog broja zaposlenih (preporuka broj 5, poboljšanje poslovnog okruženja), predviđene su aktivnosti izrade analize radne opterećenosti za sva tijela u SUK ESI fondova za razdoblje 2015.-2017.¹³

U rujnu 2014. sva tijela u sustavu upravljanja i kontrole ESI fondova, pripremala su analize radne opterećenosti za razdoblje 2015. – 2017. temeljem zaduženja u okviru relevantnog tematskog cilja/investicijskog prioriteta/specifičnog cilja i projektnog portfolija, uzimajući u obzir funkcije tijela upravljanja i kontrole u oba programska razdoblja (2007. – 2013. i 2014. – 2020.).

Temeljem navedene analize radne opterećenosti sustava za razdoblje 2015. – 2017., Odlukom Vlade RH sva tijela na razini SUK ESIF (25 tijela u sustavu) obvezna su tijekom 2015. zaposliti dodatnih 349 dodatnih službenika na poslovima upravljanja i kontrole korištenja ESI fondova, bez obveze smanjenja broja zaposlenika na drugim poslovima i bez posebne suglasnosti drugih tijela. (Odluka o zapošljavanju u središnjim tijelima državne uprave, uredima Vlade RH, pravnim osobama s javnim ovlastima i zakladama uključenim u sustavu upravljanja i kontrole korištenja europskih strukturnih i investicijskih fondova u RH, od 26. studenog 2014.).

¹³ Zaključak Vlade RH o prihvaćanju Plana provedbe Specifičnih preporuka za države članice u 2014., srpnj 2014.

Kasnijom izmjenom Odluke, taj broj je za 2015. povećan na 361. (Odluka o izmjenama Odluke o zapošljavanju u središnjim tijelima državne uprave, uredima Vlade RH, pravnim osobama s javnim ovlastima i zakladama uključenim u sustavu upravljanja i kontrole korištenja europskih strukturnih i investicijskih fondova u RH od 13. svibnja 2015.)

Razlog tome je postojanje potrebe za žurnim zapošljavanjem i jačanjem kapaciteta tijela uključenih u poslove upravljanja i kontrole korištenja ESI fondova, s ciljem provedbe navedenih preporuka za države članice u 2014. kao i preporuka iz procesa akreditacije.

Popratno uz Odluke o potrebnom broju dodatno zaposlenih, povećan je i broj državnih službenika s posebnim koeficijentom složenosti poslova na 653 (povećanje za 254 u odnosu na prethodnu Odluku)¹⁴, odnosno 665 državna službenika.¹⁵

Do 31. prosinca 2015. iz pretpristupnih programa pomoći IPA i strukturnih instrumenata EU 2007. -2013. ukupno je ugovoreno 118,77% (1.533,00 milijuna eura). (Izvješće o korištenju pretpristupnih programa pomoći europske unije i europskih strukturnih instrumenata za razdoblje od 1. srpnja do 31. prosinca 2015.)

Prvi pozivi za dodjelu bespovratnih sredstva iz razdoblja 2014. – 2020. objavljeni su krajem 2015.¹⁶ te je do kraja 2015. iz razdoblja 2014. – 2020. ugovoreno 3,82 % (410,08 milijuna eura), dok izvršena plaćanja iznose 66,78 milijuna eura, od kada možemo i pratiti korelaciju ljudskih potencijala u odnosu na stope apsorpcije ESI fondova.

Sukladno vezanim izvješćima postignuto izvršenje od 83% u odnosu na donesene Odluke od dodatnom zapošljavanju. U razdoblju od donošenja Odluke (26. studenog 2014. godine), zaključno s 31. prosinca 2015. zaposlena je 301 osoba (od čega je do 30 do sredine te 230 do kraja 2015.). No valja naglasiti kako je određeni broj osoba napustio

¹⁴ Odluka o utvrđivanju broja državnih službenika s posebnim koeficijentima složenosti poslova u tijelima koja su dobila dozvolu za rad od Europske komisije za upravljanje sredstvima Europske unije i koja će upravljati strukturnim instrumentima EU, 216. sjednica Vlade RH, od 5. ožujka 2015.

¹⁵ Odluka o izmjeni Odluke o utvrđivanju broja državnih službenika s posebnim koeficijentima složenosti poslova u strukturi tijela koja su dobila dozvolu za rad od Europske komisije za upravljanje sredstvima Europske unije, u tijelima uključenim u sustav upravljanja i kontrole korištenja strukturnih instrumenata Europske unije u financijskoj perspektivi Europske unije 2007.-2013. i sustavima upravljanja i kontrole korištenja europskih strukturnih i investicijskih fondova u financijskoj perspektivi Europske unije 2014. - 2020., od 13. svibnja 2015.

¹⁶ U okviru OPKK pokrenuto je 13, u okviru OPULJP pokrenuto je 5, u okviru PRR pokrenuto je 15, a u okviru OPPiR pokrenuto je 3 postupaka dodjele

predmetne poslove. Tako je na dan 31. prosinca 2015. na poslovima upravljanja i kontrole korištenja ESI fondova zaposlena je ukupno 1621 osoba ¹⁷

Sustav provedbe Programa ruralnog razvoja akreditiran krajem 2015. dok su sustavi za provedbu operativnih programa Konkurentnost i kohezija 2014-2020. te Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020. akreditirani u prvoj polovici 2016.

U okviru procesa akreditacije, ažurirane su analize radne opterećenosti tijela u sustavu upravljanja i kontrole za razdoblje 2016. – 2018. koje su pokazale potrebu za dodatnim jačanjem kapaciteta u kvantitativnom smislu.

Tijekom postupka akreditacije (reznacije) sustava OPKK, ARPA je istaknula nalaz visoke važnosti koji se odnosi na administrativne kapacitete te obvezu pripreme detaljnog akcijskog plana za tijela u kojima je uočen nedostatak djelatnika s opisom mjera koje će se poduzeti i rokovima provedbe u 2016. Uz to, određena je obveza organizacije dodatnih edukacija iz područja nepravilnosti, upravljanja rizicima, prijevarama i načelima o provedbi javne nabave kao i provedba prikladne edukacije za novozaposlene djelatnike kako bi se u što kraćem vremenu mogli uključiti u obavljanje poslovnih aktivnosti te vođenje dodatnih mjera za zadržavanje djelatnika u sustavu (ARPA deznacija OPKK 2014.-2020., travanj 2016).

Revizori Europske komisije (DG REGIO) nakon provedene revizijske misije (lipanj 2016.) s ciljem provjere postupka procjene usklađenosti koji je prethodio akreditaciji sustava upravljanja i kontrole odnosno određivanja Upravljačkog tijela i Tijela za ovjeravanje OPKK iznijeli su opažanja i preporuke koje se odnose na povodenje akcijskog plana za zapošljavanje i osiguranje dostatnog broja zaposlenika (DG REGIO fact finding mission OPKK 2014-2020; srpanj 2016.).

Sukladno izrađenim akcijskim planovima jačanja kapaciteta tijela i analizama radne opterećenosti za 2016. tijela SUK-a svih operativnih programa iskazala su potrebu za dodatnim zapošljavanjem.

Dodatno, Nacionalni program reformi za 2016., predvidio je korake u cilju povećanja učinkovitosti korištenja ESI fondova kroz olakšavanje zapošljavanja na

¹⁷ Izvješće o provedbi Odluke o zapošljavanju u središnjim tijelima državne uprave, uredima Vlade Republike Hrvatske, pravnim osobama s javnim ovlastima i zakladama uključenim u sustave upravljanje i kontrole korištenja europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj, prihvaćenom od strane VRH 3. rujna 2015.

poslovima povezanim s upravljanjem EU fondovima, kao i jačanje politike zadržavanja službenika na tim poslovima.

Usvojenim Akcijskim planom za povećanje učinkovitosti korištenja ESI fondova za razdoblje 2016.- 2018. usvojenim od strane Vlade RH u lipnju 2016. definirana je provedba reformi u području ESI fondova kroz 20 akcijskih točaka planiranih u kratkom (6-12 mjeseci), srednjem (1-3 godine) i dugoročnom (3+ godine) razdoblju. Jedna od ključnih točaka jest i jačanje politike zadržavanja službenika na poslovima povezanim s EU fondovima. (<https://vlada.gov.hr/UserDocsImages//2016/Sjednice/2016/27%20sjednica%20Vlade//27%20-%2011.pdf>)

Nastavno na to, pripremljeni prijedlog Odluke o dodatnom zapošljavanju u SUK ESIF uz prijedlog odluke o broju državnih službenika s posebnim koeficijentom složenosti poslova sukladno rastućim potrebama, iako upućeni u proceduru Vlade, nisu usvojeni usred okolnosti predizbornog razdoblja. (Zakon o postupku primopredaje vlasti)

Također, prijedlog normativnih izmjena usmjeren na ubrzavanje i olakšavanje postupaka prijma u državnu službu na poslovima upravljanja ESI fondovima, iako upućen u proceduru, nije donesen zbog raspuštanja Sabora te prijevremenih izbora.

Naime, tijekom 2015. i 2016. održani su parlamentarni izbori za osmi i deveti saziv Hrvatskog sabora. U studenome 2015. održani su izbori za osmi saziv Hrvatskog Sabora te formirana Reformska Vlada koja je trajala od siječnja 2016. do lipnja 2016. Izbori za deveti saziv Hrvatskog sabora održani su u rujnu 2016. te je nova Vlada sastavljena u listopadu 2016.

Usred izbornog procesa i izostanka donošenja potrebnih normativnih akata, potreban broj službenika tijekom 2016. nije zaposlen, a ujedno došlo je do određenog odljeva službenika iz sustava, tako da se sustav nije dovoljno ojačao u kvantitativnom smislu. S obzirom da je postupak zapošljavanja tijekom 2016. značajno ometen političkim okolnostima tijela su se uglavnom jačala putem instituta premještaja unutar tijela državne i javne uprave.

Važno je upozoriti i na dodatnu okolnost, kako je tijekom 2016. i početkom 2017. nakon izbornog procesa došlo do institucionalnih promjena u strukturi javne uprave (Zakon o ustrojstvu i djelokrugu ministarstava i drugih središnjih tijela državne uprave)

te promjena u sustavu upravljanja i kontrole korištenja sredstva u smislu – smanjenje broja posredničkih tijela (Uredba o izmjenama i dopunama Uredbe o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i kohezijskog fonda, u vezi s ciljem »Ulaganje za rast i radna mjesta«).

Navedeni procesi reorganizacije tijela u sustavu imali su također određeni odgovorni učinak kadrovskog jačanja kapaciteta s obzirom na nužno vrijeme potrebno za prilagodbu procedura i usvajanja novih poslova (primjerice određena je nova dodatna obveza SAFU-a za obavljanje prethodne (*ex-ante*) provjere javnih nabava koje se provode u okviru projekata OPKK, SAFU preuzima poslova provedbene razine za OPKK iz djelokruga ASOO i MMPI, dio poslova iz područja poslovne konkurentnosti). Navedene institucionalne promjene u djelokrugu tijela, same promjene u broju i redistribuciji djelatnika u tijelima i između tijela, predstavljale su određeni rizik za funkcioniranje sustava.

Jednako tako, donošenjem novog Zakona o javnoj nabavi 2016. uvedene su značajnije izmjene u zahtjevima natječajne dokumentacije, što je također imalo učinak na kapacitete tijela u sustavu upravljanja i kontrole, pogotovo tijela provedbene razine 2.

Krajem 2016. iz pretpristupnih programa pomoći IPA i strukturnih instrumenata EU koje RH koristi u razdoblju od 2007. do 2013. ukupno je ugovoreno 123,20% (1.571,64 milijuna eura), dok je ukupno plaćeno 83,45% (1.064,49 milijuna eura) od ukupno dodijeljenih sredstava.

Za razdoblje 2014. – 2020. do kraja 2016. godine ukupno je ugovoreno 11,83% (1.271,17 milijuna eura), dok su ukupna plaćanja prema korisnicima 3,19% (342,84 milijuna eura) od ukupno dodijeljenih sredstava.

Ukupan broj zaposlenika SUK ESIF na kraju 2016. je 1127 (Izvješće o korištenju pretpristupnih programa pomoći europske unije i europskih strukturnih instrumenata za razdoblje od 1. srpnja do 31. prosinca 2016.).

Analize radne opterećenosti u 2016. ukazivale su na povećanu potrebu za djelatnicima s obzirom na broj raspisanih poziva i ugovora u tijeku.

Početak 2017. u okviru Europskog semestra, Europska komisija u Izvješću za Hrvatsku u kontekstu upravljanja i kontrole korištenja ESI fondova ističe kako je apsorpcija sredstava iz fondova EU-a i dalje otežana zbog ograničenih administrativnih

kapaciteta i strateškog planiranja (<https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/2017-european-semester-country-report-croatia-hr.pdf>)

Temeljem rezultata provedenih analiza radne opterećenosti tijela u sustavima upravljanja i kontrole korištenja ESI fondova za razdoblje 2017. – 2019. (ARO 2017.) te drugih relevantnih procjena potreba ljudskih potencijala, utvrđena je nužna potreba za značajnim jačanjem administrativnih kapaciteta za velik dio tijela u sustavima te angažiranje većeg broja državnih službenika na poslovima upravljanja i kontrole korištenja ESI fondova u svrhu ažurnog provođenja svih poslovnih procesa koji proizlaze iz preuzetih obveza u financijskim perspektivama Europske unije 2007.-2013. i 2014.-2020. (aktivnosti zatvaranja Operativnih programa iz programskog razdoblja 2007.-2013., aktivnosti vezane uz prognozu dinamike objave poziva i potpisa ugovora u programskom razdoblju 2014.-2020., učešće u financijskim alokacijama te odgovornosti i funkcije pojedinih tijela)

Nastavno na to, uz stabilizaciju Vlade, tijekom 2017. poduzeto je više mjera i aktivnosti koje omogućuju ili doprinose procesima jačanja administrativnih kapaciteta SUK-a.

Vlada RH je, u travnju 2017., usvojila Odluku o zapošljavanju u središnjim tijelima državne uprave, pravnim osobama s javnim ovlastima i zakladama uključenim u sustave upravljanja i kontrole korištenja ESI fondova u RH. Odlukom se određuje dodatno zapošljavanje ukupno 676 djelatnika tijekom 2017.¹⁸. Postupak zapošljavanja navedenog broja zaposlenika predviđen je neovisno o planu prijma, bez obveze smanjenja broja zaposlenih na drugim poslovima te bez posebne suglasnosti drugih tijela (Odluka o zapošljavanju u središnjim tijelima državne uprave, pravnim osobama s javnim ovlastima i zakladama uključenim u sustave upravljanja i kontrole korištenja europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj).

S obzirom na još uvijek važeću zabranu novog zapošljavanja u tijelima državne uprave, zapošljavanje na poslovima upravljanja i kontrole korištenja europskih strukturnih i investicijskih fondova je iznimno je omogućeno uz uvjet da broj i radna mjesta utvrđuje Vlada RH posebnom odlukom (Odluka o zabrani novog zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave te stručnim službama i uredima Vlade RH). Nastavno na to, donesena je Odluku o popisu radnih mjesta vezanih

¹⁸ od čega 88 u MRRFEU, 36 u SAFU, 28 u MZOE, 17 u FZOEU, 16 u HV i 12 u MMPI

uz poslove upravljanja i kontrole korištenja europskih strukturnih i investicijskih fondova u tijelima državne uprave.

U cilju privlačenja i zadržavanja zaposlenika unutar sustava, povećan je broj državnih službenika s posebnim koeficijentom složenosti poslova za dodatnih 503 službenika, te je utvrđen ukupan broj od 1168 službenika s posebnim koeficijentima složenosti poslova.¹⁹

U cilju dodatnog olakšavanja i ubrzanju postupaka zapošljavanja isključivo na radnim mjestima poslova upravljanja i korištenja ESI fondova u tijelima državne uprave izvršene su normativne aktivnosti izmjene Zakona o državnim službenicima. Normativnom intervencijom omogućeno je zapošljavanje neovisno o planu prijma, izostanak postupka provjere postojanja službenika na raspolaganju i njihovih kompetencija; hitan postupak po žalbi kod prijma (u roku od 30 dana) i sl.²⁰

Do kraja 2017. ugovoreno je 34,82% (3,74 milijarde eura) od ukupno dodijeljenih sredstava. Ukupno je plaćeno 954,31 milijun eura, odnosno 8,90 % dodijeljenih sredstava. Ukupno je ovjereno 797,43 milijuna eura, odnosno 7,43 % dodijeljenih sredstava.

Krajem 2017. u tijelima SUK ESIF ukupno je 1305 zaposlenih odnosno 178 više nego u prosincu 2016., što predstavlja 75% potreba sukladno analizi radne opterećenosti za 2017. Iako postignut određeni napredak u jačanju kapaciteta, u tijelima je zaposlen nedovoljan broj djelatnika.

Također, prisutne su poteškoće u zadržavanju djelatnika koji tijekom rada steknu odgovarajuće znanje i iskustvo, a nakon izrade nove analize radne opterećenosti za 2018., utvrđena je još izraženija razlika broja djelatnika i iskazanih stvarnih potreba. Nedostatan broj djelatnika s potrebnim znanjem i iskustvom te fluktuacija djelatnika negativno utječu na radnu opterećenost. (Državni ured za reviziju, 2018.)

¹⁹ Odluka Vlade od 27. travnja 2017.

²⁰ Narodne Novine. Zakon o izmjenama i dopunama Zakona o državnim službenicima 61/17

Tablica 19. Podaci o zaposlenicima koncem 2017.

Redni broj	Naziv tijela	Funkcija u sustavu	Broj sistematiziranih radnih mjesta	Potreba prema analizi radne opterećenosti 2017.	Broj zaposlenih na dan 31.12.2017.	Razlika između potrebe prema analizi radne opterećenosti i broja zaposlenih
	1	2	3	4	5	6 (4-5)
1.	MRRFEU	UT	212	178	138	40
2.	MZOE	PT1	-	82	53	29
3.	MMPI	PT1	58	50	36	14
4.	FZOEU	PT2	52	64	56	8
5.	HV	PT2	68	71	57	14
UKUPNO				445	340	105
6.	SAFU	PT2	318	158	212	--
7.	MFIN-NF	TO	20	18	18	0

Izvor: Državni ured za reviziju, 2018.

Prema podacima navedenim u tablici, samo su dva tijela imala zaposlen broj djelatnika u skladu s analizom radne opterećenosti ili veći, dok su preostala tijela imala manje zaposlenih nego što je potrebno (nedostaje ukupno 105 djelatnika).

Krajem 2017. u MRRFEU funkciju KT-a, sistematizirani broj radnih mjesta bio je 92, a zaposlena su bila 54 djelatnika ili 40,2 % manje, U MRRFEU u upravama i sektorima koji obavljaju funkcije UT-a, zaposleno je 22,5 % djelatnika manje nego što je potrebno prema analizi radne opterećenosti, MZOE kao PT1, zaposleno je 35,4 % djelatnika manje nego što je potrebno prema analizi radne opterećenosti, u MMPI kao PT1, zaposleno je 28,0 % djelatnika manje nego što je potrebno prema analizi radne opterećenosti, u FZOEU zaposleno je 12,5 % djelatnika manje nego što je potrebno prema analizi radne opterećenosti, u HV zaposleno je 19,7 % djelatnika manje nego što je potrebno prema analizi radne opterećenosti, u SAFU, koji obavljaju poslove PT-a, ispunjava iskazanu potrebu prema analizi radne opterećenosti, u Ministarstvu financija, Sektor za poslove NF-a zaposleni broj djelatnika u navedenom Sektoru je u skladu s analizom radne opterećenosti.

U to, bilježi se i opće kašnjenje i nedostatak osoblja u većini institucija uključenih u javnu nabavu, uključujući tijela koja djeluju u području europskih strukturnih i investicijskih fondova. U izvješću se naglašava ključna uloga Središnje agencije za financiranje i ugovaranje te drugih posredničkih tijela razine 2 kao specijaliziranih službi

koje provode neobvezne provjere i pomažu u izradi nacрта natječajne dokumentacije, u kojima nedostaje osoblja, a ključne su za pomoć krajnjim korisnicima sredstava EU-a (Državni ured za reviziju, 2018.).

Analize radne opterećenosti za 2017. za sva tijela u SUK ESI Fondova, pokazuju značajan jaz između postojećih kapaciteta i potreba što izravno utječe na radnu opterećenost. Ukupno na razini cijelog sustava nedostaje 429 zaposlenika.

Tijekom 2018. i 2019. nastavljeno je s poduzimanjem mjera i aktivnosti koje doprinose procesima jačanja kapaciteta u sustavu upravljanja i kontrole ESI fondova.

Daljnja olakšavanja i ubrzavanja postupaka zapošljavanja na poslovima provedbe ESI fondova omogućeno je ukidanjem obveze donošenja posebne Odluke Vlade RH kojom bi se utvrđivao broj i radna mjesta potrebnih službenika za poslove upravljanja i kontrole korištenja ESI fondova, već se potreban broj i radna mjesta službenika utvrđuju resorna tijela uz prethodnu suglasnost Ministarstva financija za tijela državne uprave, odnosno nadležnog ministarstva za javne službe, te tijela sama po utvrđenju provode i postupke zapošljavanja.²¹

Sukladno provedenoj analizi radne opterećenosti, povećan je broj državnih službenika s posebnim koeficijentom složenosti za dodatnih 53 (2018.) za Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava s 63 na 116.²² te za Ministarstvo poljoprivrede za 244 državna službenika (2019.)²³

Krajem 2018. ukupno je ugovoreno 61,85 % (6,63 milijardi eura), plaćeno 18,48 % (1,98 milijardi eura) dodijeljenih sredstava. Ukupno je ovjereno 17,02% (1,83 milijarde eura). (Izvješće o korištenju europskih strukturnih i investicijskih fondova i

²¹ Odluka o izmjeni odluke o zabrani novog zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave te stručnim službama i uredima Vlade RH (Narodne novine, broj 71/18) te Odluka o izmjeni odluke o zabrani novog zapošljavanja službenika i namještenika u javnim službama (Narodne novine, broj 71/18), sjednica Vlade RH, 3. kolovoza 2018)

²² Odluka o izmjeni Odluke o utvrđivanju broja državnih službenika s posebnim koeficijentima složenosti poslova u strukturi tijela koja su dobila dozvolu za rad od Europske komisije za upravljanje sredstvima Europske unije, u tijelima uključenim u sustav upravljanja i kontrole korištenja strukturnih instrumenata Europske unije u financijskoj perspektivi Europske unije 2007. – 2013. i sustavima upravljanja i kontrole korištenja europskih strukturnih i investicijskih fondova u financijskoj perspektivi Europske unije 2014. – 2020., Vlada RH, 2018., 125. sjednica):

²³ Odluka o izmjeni odluke o utvrđivanju broja državnih službenika s posebnim koeficijentima složenosti poslova u strukturi tijela koja su dobila dozvolu za rad od Europske komisije za upravljanje sredstvima EU, u tijelima uključenim u sustav upravljanja i kontrole korištenja strukturnih instrumenata Europske unije u financijskoj perspektivi Europske unije 2007. – 2013. i sustavima upravljanja i kontrole korištenja europskih strukturnih i investicijskih fondova u financijskoj perspektivi Europske unije 2014. – 2020., 180. sjednica Vlade RH, rujna 2019.

pretpristupnih programa pomoći europske unije za razdoblje od 1. srpnja do 31. prosinca 2018.).

Nastavno na poduzete mjere u 2017., ubrzano je raspisivanje i provedba natječaja tijekom 2018. kako bi se zaposlio odgovarajući broj službenika na poslovima provedbe ESI fondova. No još uvijek je prisutan značajan jaz broja zaposlenih u odnosu na procijenjene potrebe. Ukupan broj zaposlenih u sustavu je 1754, iako je zaposleno 449 više nego u prosincu 2017., a što predstavlja daljnji jaz od 77%, odnosno sustavu nedostaje 504 dodatnih zaposlenika.

Do kraja 2019 ukupno je ugovoreno 83,78% (8,99 milijardi eura), plaćeno 30,85% (3,31 milijardi eura), ovjereno 27,92 % (3,00 milijarde eura) dodijeljenih sredstava.

Ukupan broj zaposlenik u SUK ESIF je 2107, odnosno 353 više nego u prosincu 2018., što je 73% potreba sukladno procijenjenom radnom opterećenju. Uz poduzete mjere i aktivnosti, sustav je i dalje suočen sa prisutnim izazovima pa tako nedostaje 762 zaposlenika.

u okviru Europskog semestra, 2019. Europska Komisija u izvješću za Hrvatsku navodi: “Zbog ograničenih administrativnih kapaciteta i nedovoljnog strateškog planiranja otežana je učinkovita provedba projekata sufinanciranih sredstvima iz fondova EU-a unatoč poboljšanju situacije posljednjih godina, osobito kad je riječ o povećanju broja osoblja” (Europska komisija, Izvješće za Hrvatsku 2019. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i uklanjanju makroekonomskih neravnoteža)

Izbori za deseti saziv Hrvatskog sabora održani su 5. srpnja 2020. te je tijekom srpnja formirana nova Vlada. Određene promjene vezane uz preustroj središnjih tijela državne uprave imala su utjecaj i na procese tijela SUK ESF-a.²⁴

²⁴ Zakonom o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave (Narodne novine, br. 85/20) došlo je do spajanja dotadašnjeg Ministarstva zaštita okoliša i energetike te Ministarstva gospodarstva, poduzetništva i obrta u jedinstveno Ministarstvo gospodarstva i održivog razvoja; Glede organizacijske jedinice zadužene za provedbu fondova EU, došlo je do spajanja unutarnjih ustrojstvenih jedinica, između ostalog, Uprave za programe i projekte EU, europske i međunarodne poslove (MZOE) sa Upravom za programe i projekte Europske unije (MINGO) i Samostalnom službom za europske i međunarodne poslove (MINGO). Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva gospodarstva i održivog razvoja, NN 97/2020, dio iz obrazloženja Uredbe (<https://vlada.gov.hr/sjednice/6-sjednica-vlade-republike-hrvatske-30222/30222>), Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava i Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku ujedinstveno je u jedinstveno Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike.

Do kraja 2020. ukupno je ugovoreno 112,57% (12,08 milijardi eura), ukupno je plaćeno 46,62% (5,00 milijardi eura) dok je ovjereno 40,89% (4,39 milijardi eura) dodijeljenih sredstava. Ukupan broj zaposlenik u SUK-u je 2159, što je povećanje od 52 te uočavamo značajno usporavanje povećanja dodatnog zapošljavanja, a navedeni kapaciteti čine 73% potreba sukladno analizi radnog opterećenja. Ukupni jaz potreba je 772 zaposlenika.

Prema zadnjem dostupnom izvješću o stanju iskorištenosti iz lipnja 2022. ukupna ugovorenosti 126,10% (13,53 milijardi eura), ukupno je isplaćeno 72,71% (7,80 milijardi eura) te je ovjereno 58,24% (6,25 milijardi eura) dodijeljenih sredstava (<https://razvoj.gov.hr/vijesti/hrvatska-je-u-plusu-56-88-milijardi-kuna-u-odnosu-na-uplacena-sredstva-u-proracun-europske-unije/4982>).

Ukupan broj zaposlenik na poslovima upravljanja i kontrole ESI fondova je 2.028. što je za 131 manje nego u prosincu 2020., a što čini 72% potreba, odnosno nedostaje 776 dodatnih zaposlenika (prosinac 2021.). S time da je došlo do ažuriranja potreba radnog opterećenja.

Tablica 20. Opće kretanje apsorpcije ESI Fondova u RH za razdoblje 2014. – 2020.

Stopa UGOVORENOSTI sredstva iz ESI fondova u razdoblju 2014. -2020.							
* iznosi u milijarde EUR							
	2015	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.
% ugovoreno	3,82 %	11,83%	34,82 %	61,85 %	83,78 %	112,57 %	123,63 %
iznos	410,08	1,27	3,74	6,63	8,99	12,08	13,27

Stopa PLAĆANJA iz ESI Fondova u RH u razdoblju 2014. -2020.							
* iznosi u milijarde EUR							
	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.
% isplaćeno	0,62%	3,19%	8,90 %	18,48 %	30,85 %	46,62 %	65,13 %
iznos	66,77	342,84	954,31	1,98	3,31	5,00	6,99

Stopa OVJERENOSTI sredstva iz ESI Fondova u RH u razdoblju 2014. -2020.							
* iznosi u milijarde EUR							
	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.	2021.

% isplaćeno	-	1,93%	7,43%	17,02%	27,92%	40,89%	55,61%
iznos	-	207,40	797,43	1,83	3,00	4,39	5,97

Tablica 21. Ukupno kretanje zaposlenika SUK ESF 2014.- 2020.

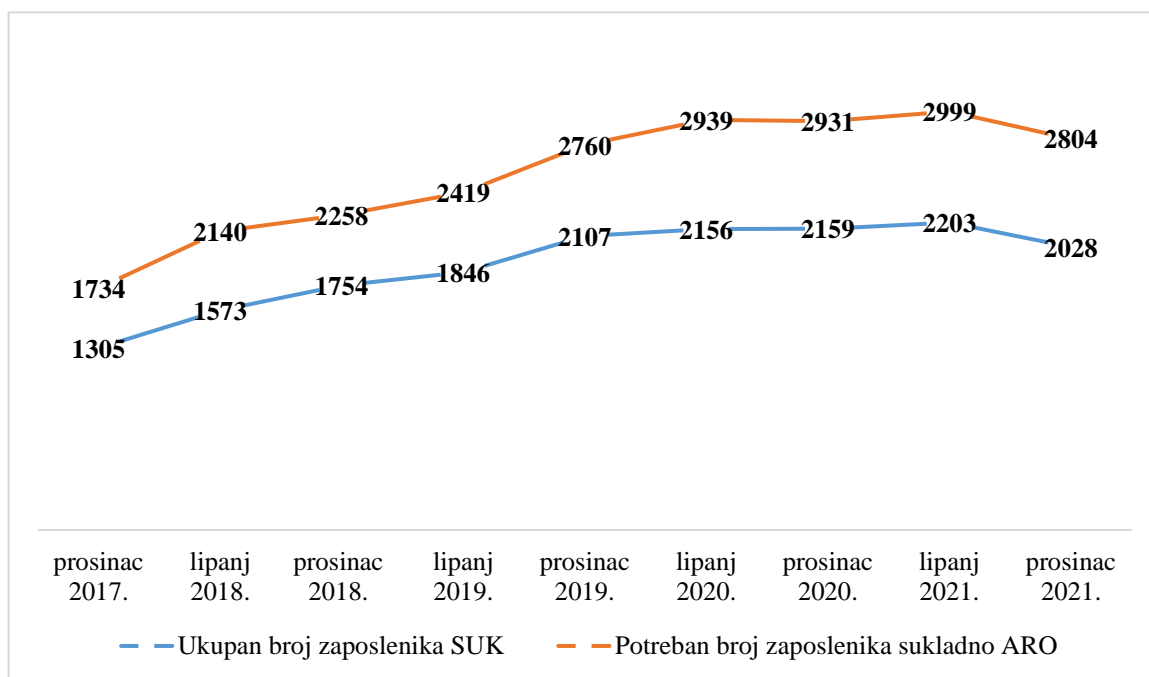
		OP Konkurentnost i kohezija	OP Učinkoviti ljudski potencijali	Program ruralnog razvoja	OP za pomorstvo i ribarstvo	UKUPNO
lipanj 2016.	Ukupan broj zaposlenih	592	256	-	-	-
prosinac 2016.	Ukupan broj zaposlenih	681	265	164	17	1127
prosinac 2017.	Ukupan broj zaposlenih	777	324	180	24	1305
	Povećanje broja u odnosu na prosinac 2016.	+ 96	+59	+16	+7	+ 178
	% potreba sukladno ARO	84%	79,80%	59,02%	24,74%	75%
	Potrebe sukladno ARO za 2017.	925	407	305	97	1734
	Broj zaposlenika koji nedostaju	-148	-83	-125	-73	- 429
lipanj 2018.	Ukupan broj zaposlenih	926	372	232	43	1573
	% potreba sukladno ARO	74%	71%	75%	68%	73%
	Potrebe sukladno ARO za 2018.	1246	522	309	63	2140
	Broj zaposlenika koji nedostaju	-320	-150	-77	- 20	- 567
prosinac 2018.	Ukupan broj zaposlenih	1012	421	274	47	1754
	Povećanje broja u odnosu na prosinac 2017.	+235	+97	+94	+23	+ 449
	% potreba sukladno ARO	81%	66%	89%	75%	77%
	Potrebe sukladno ARO za 2018.	1246	640	309	63	2258
	Broj zaposlenika koji nedostaju	-234	-219	-35	-16	- 504
lipanj 2019.	Ukupan broj zaposlenih	1054	449	296	47	1846
	% potreba sukladno ARO	85%	60%	83%	75%	76%
	Potrebe sukladno ARO za 2018.	1246	752	357	64	2419
	Broj zaposlenika koji nedostaju	-192	-303	-61	-17	- 573

prosinac 2019	Ukupan broj zaposlenih** s ITU gradovima	1087	480	488	52	2107
	Povećanje broja u odnosu na prosinac 2018.	+ 75	+59	+214	+5	+ 353
	% potreba sukladno ARO	73%	59%	83%	67%	76%
	Potrebe sukladno ARO za 2019.	1372	752	558	78	2760
	Broj zaposlenika koji nedostaju	-285	-272	-70	- 26	- 653
lipanj 2020	Ukupan broj zaposlenih** s ITU gradovima	1105	494	498	59	2156
	% potreba sukladno ARO	74%	61%	89%	75%	73%
	Potrebe sukladno ARO za 2020.	1488	815	558	78	2939
	Broj zaposlenika koji nedostaju	-383	-321	- 60	-19	- 783
prosinac 2020.	Ukupan broj zaposlenih** s ITU gradovima	1101	502	499	57	2159
	Povećanje broja u odnosu na prosinac 2019.	+ 14	+22	+11	+5	+ 52
	% potreba sukladno ARO	74%	62%	89%	73%	73%
	Potrebe sukladno ARO za 2020.	1481	814	558	78	2931
	Broj zaposlenika koji nedostaju	-380	-312	-59	-21	- 772
lipanj 2021.	Ukupan broj zaposlenih** s ITU gradovima	1112	535	499	57	2203
	% potreba sukladno ARO	75%	61%	89%	73%	73%
	Potrebe sukladno ARO za 2020.	1481	882	558	78	2999
	Broj zaposlenika koji nedostaju	-369	-347	-59	-21	-796
prosinac 2021.	Ukupan broj zaposlenih** s ITU gradovima	1116	535	318	59	2028
	Povećanje broja u odnosu na prosinac 2020.	+ 15	+33	-181	+2	- 131
	% potreba sukladno ARO	87%	61%	57%	76%	72%
	Potrebe sukladno ARO za 2020.	1286	882	558	78	2804
	Broj zaposlenika koji nedostaju	-170	-347	-240	-19	- 776

** podaci za ITU prate se od srpnja 2019.

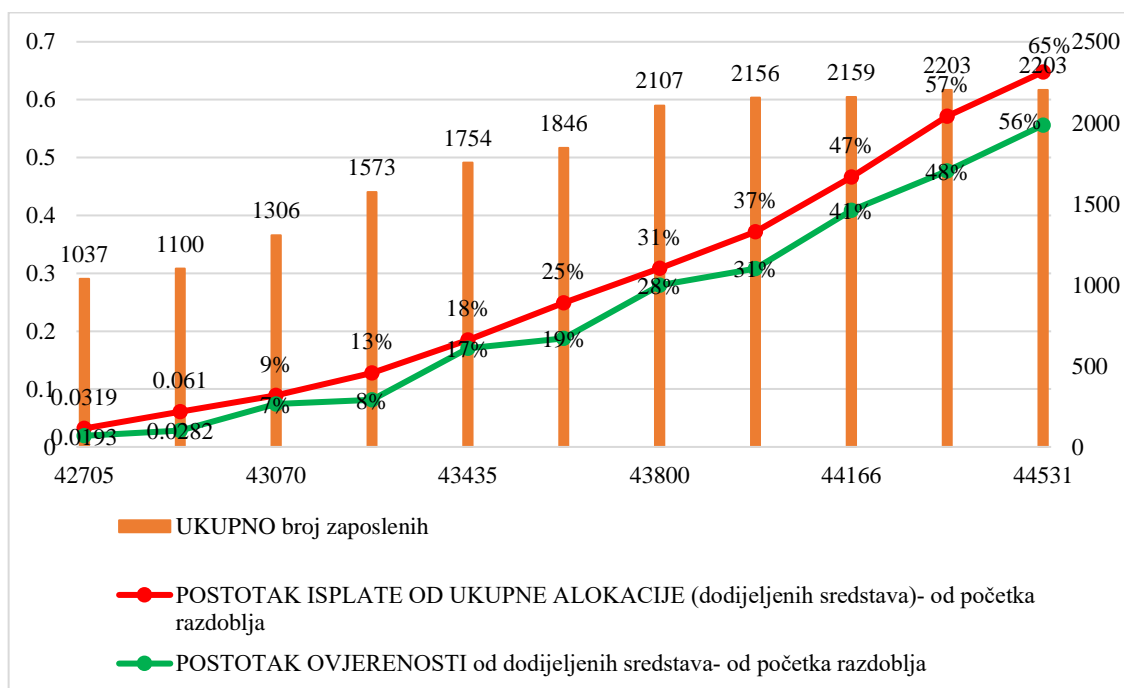
Izvor: izrada autora

Grafikon 2. Ukupan jaz potreba broja zaposlenika SUK ESIF



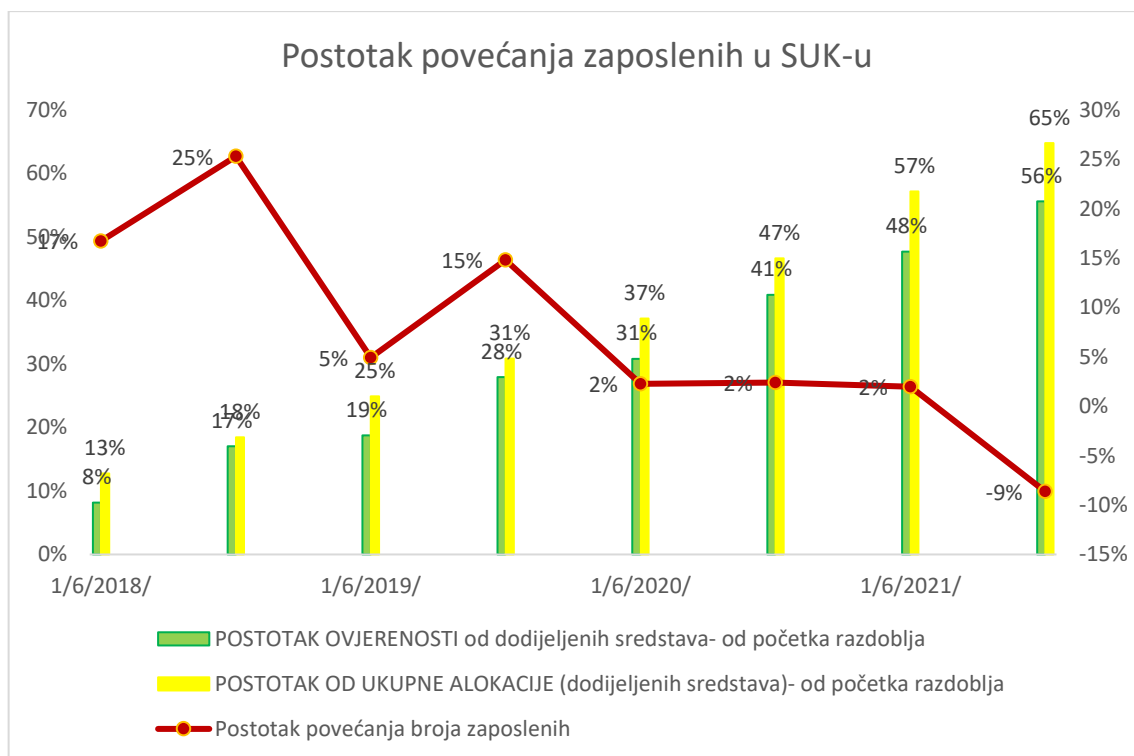
Izvor: izrada autora

Grafikon 3. Kretanje broja zaposlenika SUK-a u korelaciji s isplatom i ovjerenosti dodijeljenih sredstava



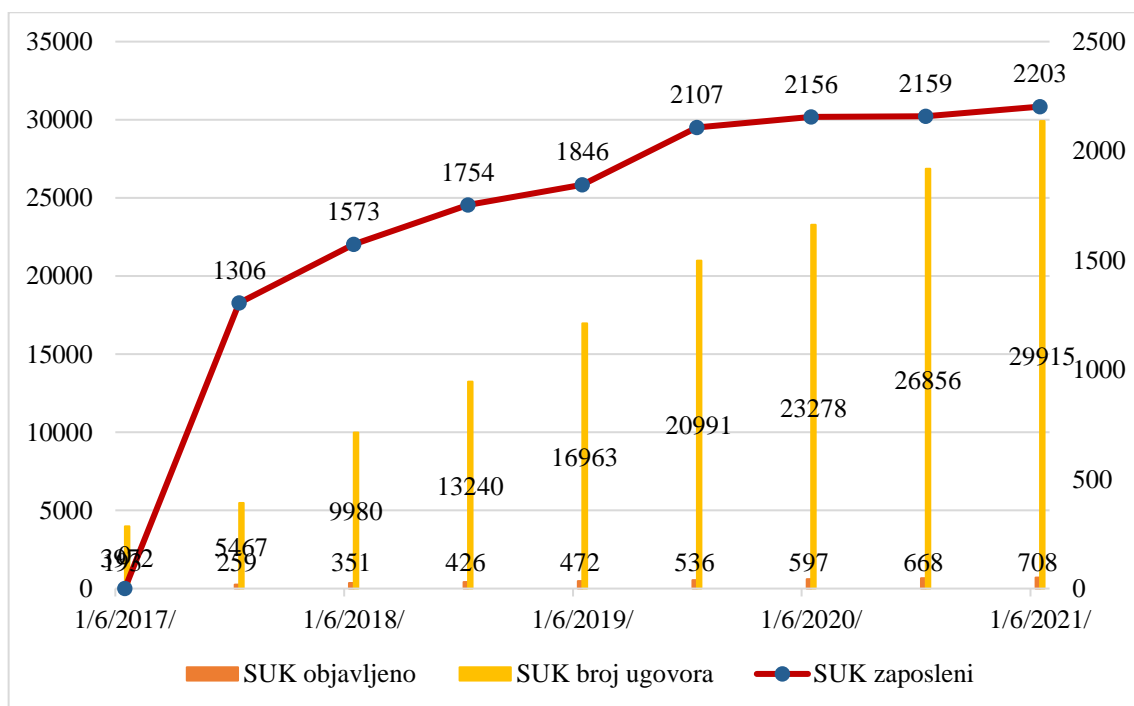
Izvor: izrada autora

Grafikon 4. Postotak povećanja zaposlenih u SUK-u



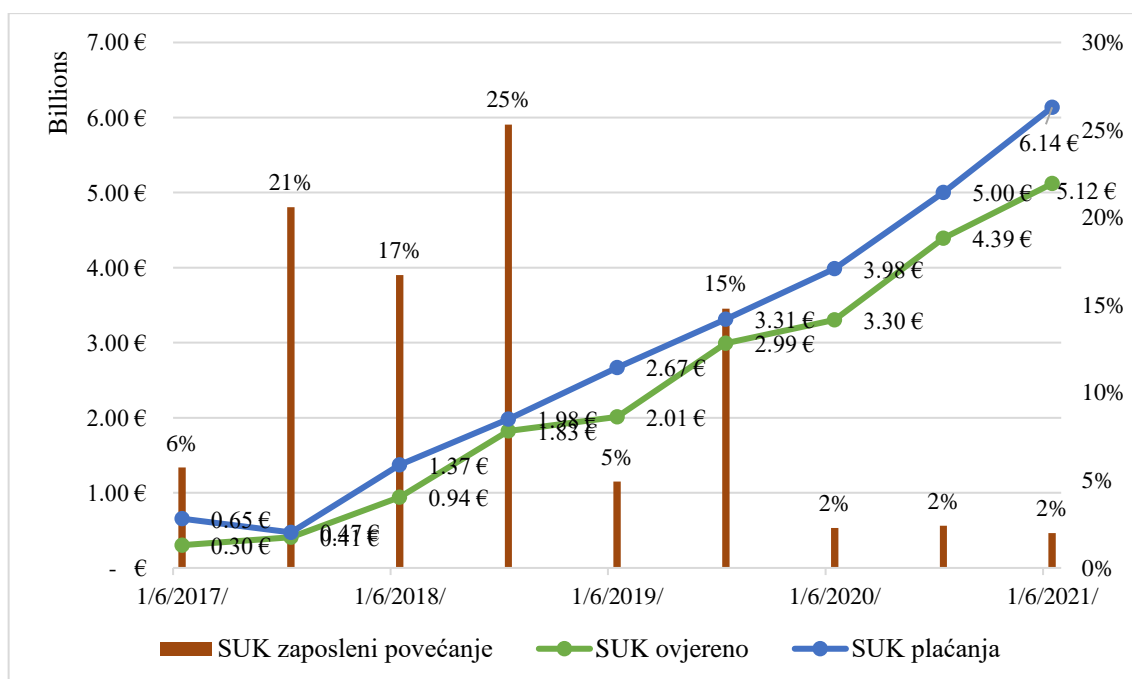
Izvor: izrada autora

Grafikon 5.



Izvor: izrada autora

Grafikon 6.



Izvor: izrada autora

Glede korelacije kretanja ugovorenih i isplaćenih sredstva u okviru provedbe Operativnog programa OPKK-a do kraja 2015. godine pokrenuto je 13 postupaka dodjele bespovratnih sredstava ukupne vrijednosti 563,18 milijuna eura temeljem kojih je sklopljeno 28 ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava ukupne vrijednosti 115,59 milijuna eura što čini 1,43 % ukupno dodijeljenih sredstava za OPKK. U tijelima SUK OPKK je na dan 31.12.2015. radila su 573 službenika, a analizom radne opterećenosti za 2016. pokazala se potreba za dodatnih 178 službenika.

U sustavu upravljanja i kontrole Operativnog programa Konkurentnost i kohezija ukupne stope ugovaranja rastle su od 9,72% (2016.), 39,82 %, (2017.), 63,40 %, (2018.), 89,47 %, (2019.), 123,77 %, (2020.), 132,01 %, (2021.). Isplate prema korisnicima kretale su se u dinamici 1,75% (2016.), 8,90% (2017.), 10,40% (2018.), 14,12% (2018.), 26,21% (2019.), 42,03% (2020.), 60,32% (2021.).

U okviru OPKK do 31. prosinca 2016. godine pokrenut je 41 postupak dodjele bespovratnih sredstava ukupne vrijednosti 1.808,15 milijuna eura, temeljem kojih je sklopljeno 260 ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava, Do kraja 2016. ugovoreno je 9,72% sredstava, dok je isplaćeno 1,75%. U prvom polugodištu 2016. u SUK OPKK bilo

je zaposleno 592, dok je na kraju 2016. taj broj 681. Međutim do kraja 2016. sukladno Analizama radne opterećenosti izrađenim u okviru procesa akreditacije, jaz između postojećeg i potrebnog broja zaposlenika za 2016. na kraju 2016. smanjen sa 178 na 94 zaposlenika koja su nedostajala u sustavu OPKK. Međutim tijekom cijelog razdoblja vidljiv je kontinuirani jaz potreba za zaposlenicima.

Povećanje broja pokrenutih poziv, broj i vrijednost sklopljenih ugovora u provedbi utjecali su na povećanu radnu opterećenost zaposlenika sustava. Tako se tijekom cijelog praćenog razdoblja uočava kontinuirani nedostatak od prosječno 25-20% potrebnog broja djelatnika sukladno analizama radne opterećenosti. Povećanje opsega posla vidljivo je prema ARO-u iz 2017. (925), te 2018. (1246).

Učinak poduzetih mjera odrazi se na broj zaposlenih u sustavu vidljiv je tijekom 2017. i 2018. 2017. sustav je značajnije ojačan sa 96 dodatnih zaposlenika, a pravo ojačanje dobiva 2018. s dodatnih dodatnih 235 osoba u odnosu na 2017. No ni uz to sustav se nije dovoljno ekipirao te je dostignuto 81% potreba radnog opterećenja za 2018.

Iako se kasnijih godina broj zaposlenih stabilizirao na oko 1100 zaposlenika te nema više značajnih valova dodanog zapošljavanja, u 2019. i 2020 jaz prema potrebama se produbio te u navedene dvije godine sustav radi sa 73% (2019.) odnosno 74% (2020.) kapaciteta u odnosu na broj potreba radnom opterećenju. U sustavu 2020. kada je ugovorenost 123%, a isplaćenost 42% nedostaje gotovo 400 zaposlenika, prvenstveno u provedbenim tijelima s obzirom na preugovorenost. U 2021. isplaćenost prema korisnicima je podignuta na razinu 60,32%, a jaz potreba je smanjen, korekcijom potreba u sustavu sukladno zatvaranju i kraju razdoblja. Valja napomenuti kako je krajem 2021. u provedbi 8.080 ugovora ukupne vrijednosti 9 milijardi eura.

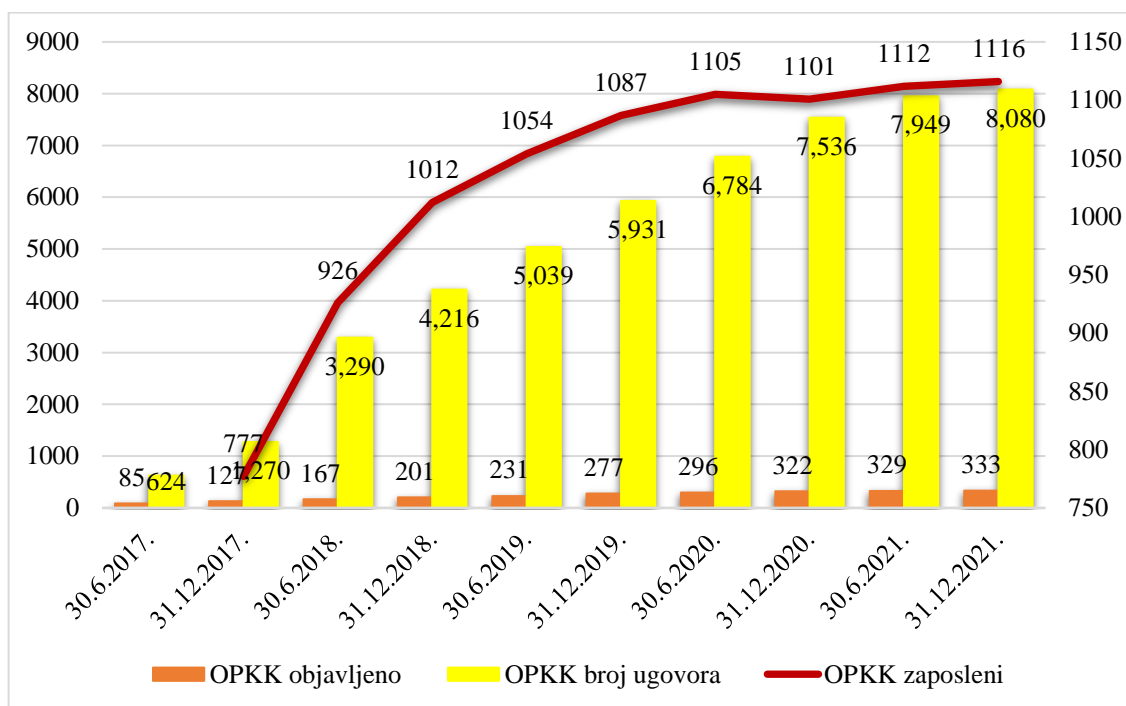
Broj zaposlenika u sustavu OPKK pokazuje kontinuiran rast kroz godine, te je tako u razdoblju od 2016. (kada je uspostavljeno sustavno praćenje kapaciteta OPKK) do danas ojačan za 435 osoba, međutim i uz takav rast, s obzirom na broj ugovora u provedbi (3.259) u sustavu nedostaje 170 zaposlenika.

Tablica 22. Apsorpcija sustava upravljanja i kontrole OP konkurentnost i kohezija 2014. – 2020.

Ukupno ugovorenih sredstva (iznosi u milijarde EUR)	Ukupna plaćenih sredstva (iznosi u milijarde EUR)	Ukupno ovjerenih sredstva (iznosi u milijarde EUR)	Ukupno ovjerenjeno	Ukupno pokrenutih postupaka dodjele bespovratnih sredstava	Ukupna vrijednost obavljenih postupaka dodjele	Broj ugovora u provedbi (od početka provedbe)	Ukupna vrijednost ugovora u provedbi	Broj zaposlenih SUK OPKK	Potreban broj sukladno ARO	% ARO	Potreban broj zaposlenih
30. lipnja 2016.	4,39%	0,25%	0,00	24	1.56	117	302,15	592			
	302.15	17.44	0,00								
31. prosinca 2016.	9,72%	1,75%	0,00	41	1.80	260	901,58	681	775	87%	-94
	668,53	120,93	0,00								
30. lipnja 2017.	22,47%	4,42%	0,88%	85	3,63	624	1,55	//	//	//	
	1.54	304,02	60,73								
31. prosinca 2017.	39,82%	7,05%	5,69%	127	4,44	127	//	777	925	84%	-148
	2.72	481,26	388,72								
30. lipnja 2018.	50,16%	10,40%	5,69%	167	5,37	3.290	3,44	926	1246	74%	-320
	3.42	710,40	388,72								
31. prosinca 2018.	63,40%	14,12%	14,13%	201	5,94	4.216	4,34	1012	1246	81%	-234
	4.33	964,42	965,01								
30. lipnja 2019.	72,32%	20,54%	14,13%	231	7,09	5.039	4,94	1054	1246	85%	-192
	4.94	1.40	965,01								
31. prosinca 2019.	89,47%	26,21%	24,49%	277	8,36	5.931	6,11	1087	1372	73%	-285
	6.11	1.79	1.67								
30. lipnja 2020.	102,56%	31,39%	26,34%	296	8,95	6.784	7	1105	1488	74%	-383
	7.00	2.14	1.79								
31. prosinca 2020.	123,77%	42,03%	36,53%	322	9,16	7.536	8,45	1101	1481	74%	-380
	8.45	2.87	2.49								
30. lipnja 2021.	129,36%	51,41%	43,97%	329	9,96	7.949	8,84	1112	1481	75%	-369
	8.83	3.51	3.0								
31. prosinca 2021.	132,01 %	60,32 %	50,48%	333	9,92	8.080	9,02	1116	1286	87%	-170
	9.01	4,12	3,45								

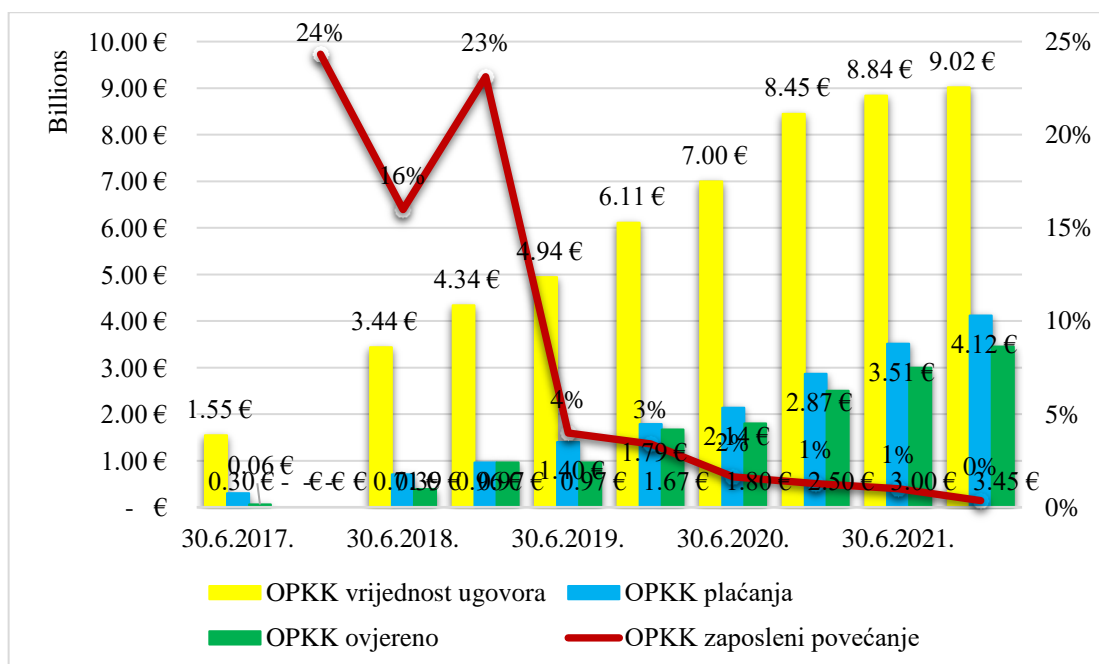
Izvor: izrada autora, temeljem podataka o stanju iskorištenosti ESI fondova

Grafikon 7. Pregled broja zaposlenih OPKK



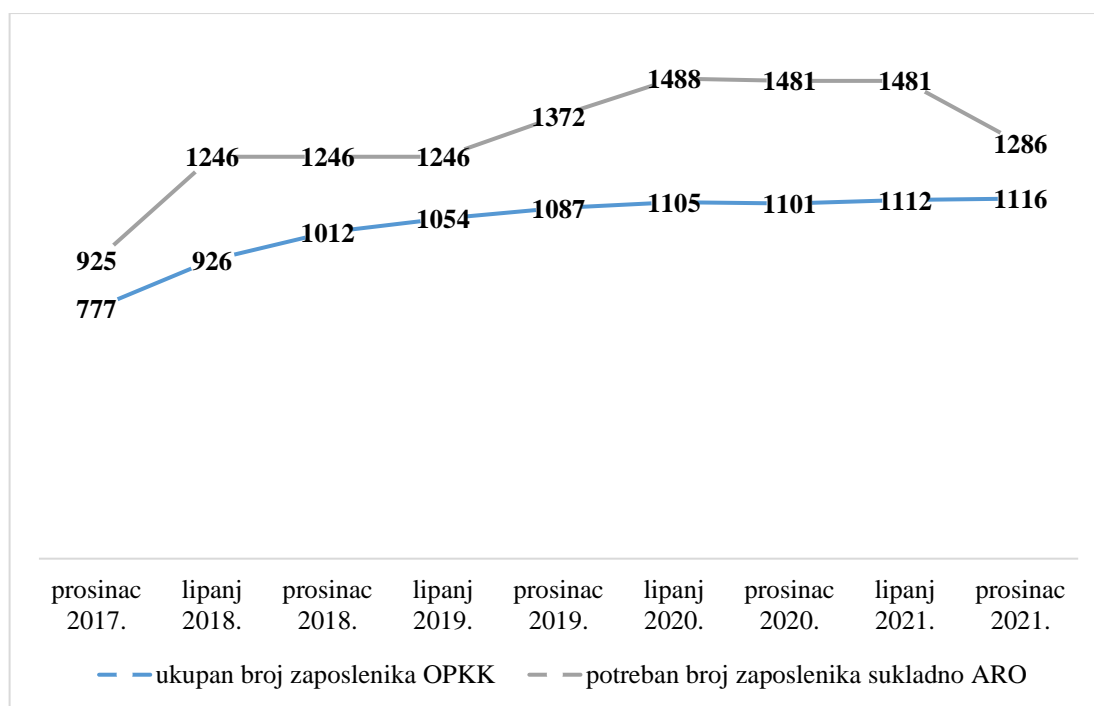
Izvor: izrada autora

Grafikon 8. Kretanje povećanja zaposlenih OPKK



Izvor: izrada autora

Grafikon 9. Jaz potrebnog broja zaposlenika SUK OPKK



Izvor: izrada autora

Glede korelacije kretanja ugovorenih i isplaćenih sredstva u okviru provedbe Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020., početak provedbe može se pratiti od kraja 2015. kada je pokrenuto 5 postupaka dodjele bespovratnih dodjela temeljem kojih je sklopljeno 49 ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava, ukupne vrijednosti 215,15 milijuna eura.

U sustavu upravljanja i kontrole Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali ukupne stope ugovaranja 16,35% (2016.), 22,77 % (2017.) 63,29 % (2018.), 72,76% (2019.), 101,66 % (2020.), 118,46 % (2021.) Isplate prema korisnicima kretale su se u dinamici od 1,14% (2016.), 5,48% (2017.), 21,26% (2018.), 32,92% (2019.), 46% (2020.), 67,63% (2021.).

Sustav upravljanja i kontrole Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali ojačavao se kontinuirano s ponešto većim kapacitetom u 2018. za 96 zaposlenika i 2019. za 58. Nakon početne relativno skromne stope ugovaranja 16,35 na 22,77 do kraja 2017, uočljiv je značajan skok ugovaranja u 2018. na 63.29%, dok su nadalje stope bile relativno stabilne od 10-20%. Ovakav skok u korelaciji se jačanjem kapaciteta u vidu novih zapošljavanja.

Jednako je uočljivo i kod isplata korisnicima, gdje je također uočljiv značajan skok s 5,48. u 2017. na 21,26% u 2018.

U suštini i same procjene radnog opterećenja od 407 (2017.) 640 (2018) 752 (752) 814 (2021) 882 (2021), prate broj i vrijednost ugovora u provedbi.

No, bez obzira na povećanje broja zaposlenih, s obzirom na broj ugovora u provedbi, vrijednost i iznos ugovora u provedbi, postojao je kontinuirani jaz potreba sukladno analizama radne opterećenosti 79,80 % (prosinac 2017.) - 71 % lipnja 2018. - 66 % prosinac 2018. - 60 % lipanj 2019. - 59 % prosinac 2019. - 61 % lipanj 2020. - 62 % prosinac 2020.- 61 % lipanj/prosinac 2021. potreba sukladno analizi radne opterećenosti

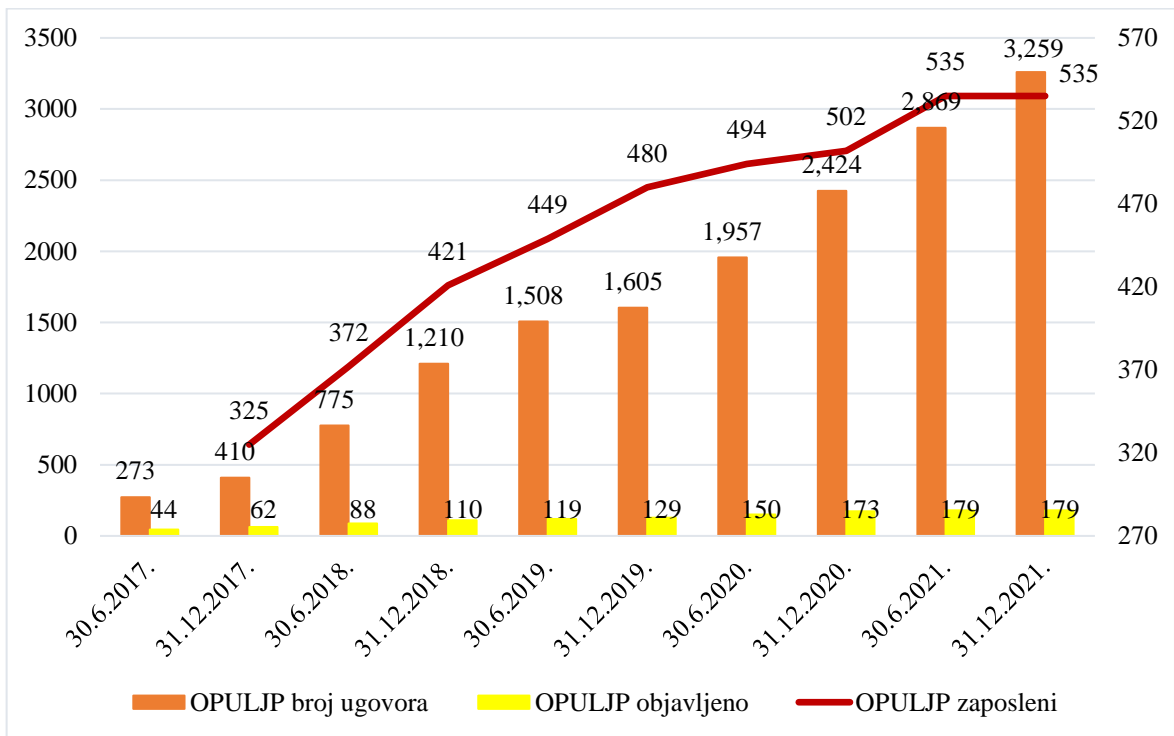
Iako se sustav kontinuirano jačao brojčano, od 2017. – 2021. vidljiv je kontinuirani jaz potreba od 219(2019), 272 (2019),, 312 (2020.), 347 (2021), a sustav funkcionira s prosječno 60% kapaciteta sukladno potrebnom broju glede radnog opterećenja

Tablica 23. Iskorištenost sredstava EU tijekom razdoblja 2014. – 2020. OPULJP

od početka provedbe do	Ukupno ugovorenih sredstva (iznosi u milijarde EUR)	Ukupna plaćenih sredstva (iznosi u milijarde EUR)	Ukupno ovjerenih sredstva (iznosi u milijarde EUR)	Ukupno pokrenutih postupaka dodjele bespovratnih sredstava	Ukupna vrijednost obavljenih postupaka dodjele	Broj ugovora u provedbi (od početka provedbe)	Ukupna vrijednost ugovora u provedbi	Broj zaposlenih SUK OPULJP	Potreban broj sukladno ARO	% ARO	Potreban broj zaposlenih
30. lipnja 2016.	14,21 %	0,77 %		5		49	15,15	256	314	81%	- 58
	224,83	12,15									
31. prosinca 2016.	16,35%	1,14%	0,61%			114	292,58	265	314	84%	-49
	258,61	18,07	9,63								
30. lipnja 2017.	17,57 %	2,02%	0,58%	44	413,7	273	278,01	269	//	//	
	278,01	31,91	9,18								
31. prosinca 2017.	22,77 %	5,48%	4,52%	62	645,96	410	368,32	324	407	79,80 %	-83
	368,32	88,62	73,15								
30. lipnja 2018.	32,48%	8,25%	4,52%	88	904,99	775	525,31	372	522	71 %	-150
	525,31	133,35	73,15								
31. prosinca 2018.	63,29%	21,26%	17,20%	110	1,35	1.210	1,02	421	640	66 %	-219
	1,02	343,82	278,25								
30. lipnja 2019.	70,09%	25,55%	19,02%	119	1,43	1.508	1,13	449	752	60 %	-303
	1,13	413,15	307,59								
31. prosinca 2019.	72,76%	32,92%	25,53%	129	1,68	1.605	1,18	480	752	59 %	-272
	1,17	533,57	413,83								
30. lipnja 2020.	81,80%	37,46%	26,24%	150	1,89	1.957	1,33	494	815	61 %	-321
	1,32	607,27	425,34								
31. prosinca 2020.	101,66%	46,00%	36,76%	173	2,15	2.424	1,65	502	814	62 %	-312
	1,64	745,63	595,91								
30. lipnja 2021.	114,62%	61,57%	36,76%	179	2,24	2.869	1,86	535	882	61 %	-347
	1,85	998,10	595,91								
31. prosinca 2021.	118,46 %	67,63 %	50,11	179	2,24	3.259	1,92	535	882	61%	-347
	1,92	1,09	812,31								

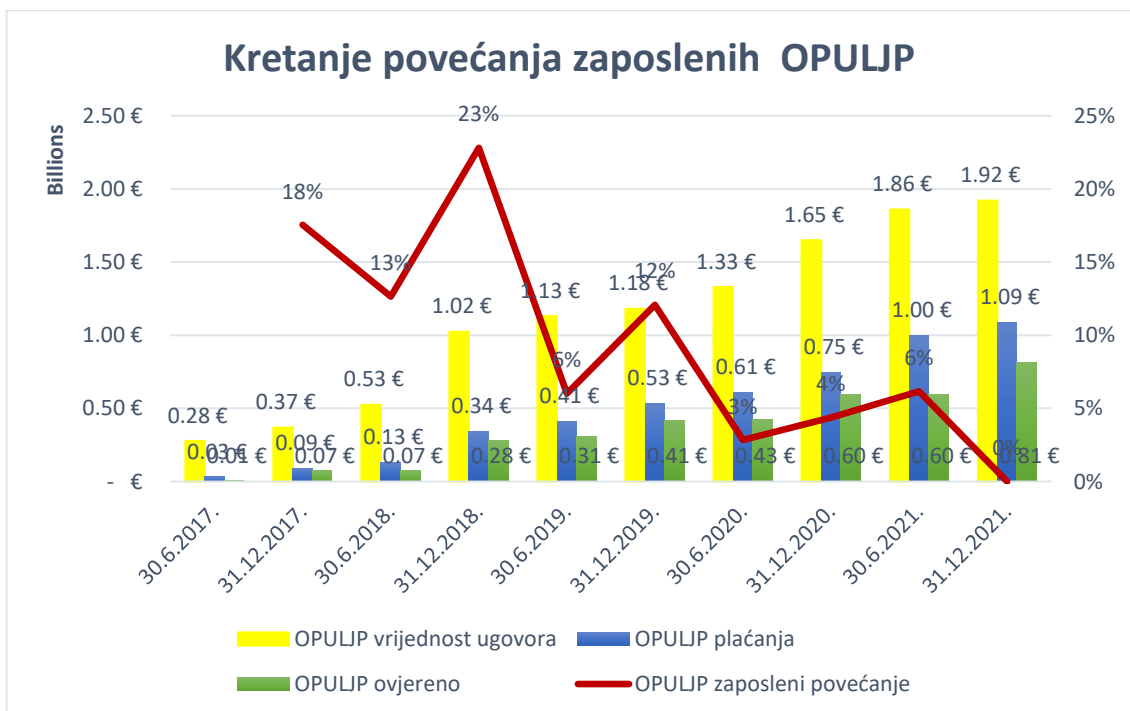
Izvor: izrada autora, temeljem podataka o stanju iskorištenosti ESI fondova

Grafikon 10. Pregled broja zaposlenih OPULJP



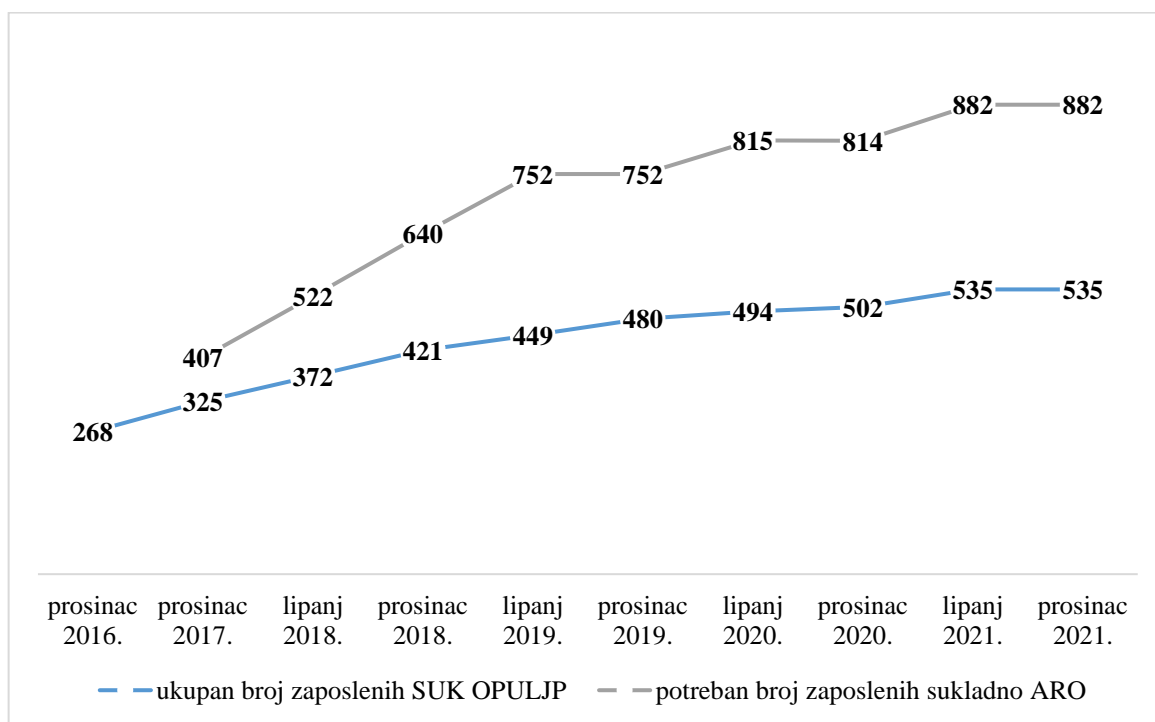
Izvor: izrada autora

Grafikon 11. Kretanje povećanja zaposlenih OPULJP



Izvor: izrada autora

Grafikon 12. Jaz potrebnog broja zaposlenika SUK OPULJP



Izvor: izrada autora

U okviru PRR-a do kraja 2015. raspisano je 15 natječajja te je ukupno je ugovoreno 123,56 milijuna eura. Iako je uočen napredak u brojčanom jačanju kapaciteta, usporedbom stanja na dan 31.12.2016 u odnosu na stanje 31.12.2015. uočen je porast od 10 djelatnika, unatoč tome što je 56 službenika napustilo institucije.

U sustavu upravljanja i kontrole Programa ruralnog razvoja ukupne stope ugovaranja imale su stalni i kontinuirani rast te su dosegle punu stopu apsorpcije, 16,03% (2016.), 29,44 % (2017.), 57,41% (2018.), 77,21 % (2019.), 88,69% (2020.), 103,24% (2021.).

Isplate prema korisnicima kretale su se u dinamici od 9,76% (2016.), 17,97% (2017.), 30,79% (2018.), 45,33% (2019.), 63,60% (2020.), 81,27% (2021.) dodijeljenih sredstava iz europskog poljoprivrednog fonda. Te je vidljiv značajan porast isplata u razdoblju od 2018. do 2021. sa 30,79% na 81,27%. Prvotne stope isplate od 10% tijekom 2016. i 2017. ubrzo se povećale na udvostručile na približno 20% godišnje u razdoblju 2018. – 2021. Uz to na kraju 2017 u provedbi je bilo 2.474 ugovora u iznosu od 500 milijuna EUR, dok je na kraju 2021. u provedbi 16.696 u iznosu od 2 milijarde EUR,

U sustavu upravljanja i kontrole Programa ruralnog razvoja broj zaposlenih kretao se u dinamici 164 (2016.), 180 (2017.), 274 (2018.), 488 (2019.), 499 (2020.) te 318 (2021.).

Iako se sustav kontinuirano brojčano jačao, ponajviše u razdoblju 2018. i 2019. (uvećanje za 92, odnosno 214 zaposlenika), u 2021. dolazi do značajnog smanjenja broja za gotovo 50% (smanjenje od 181 zaposlenik).

Uočljivo je kako su upravo normativne intervencije 2017. utjecale da se sustav PRR-a ojača relativno odgovarajućim kapacitetima, s obzirom da je na dan 31. prosinca 2016. bilo zaposlenih 59,02% potreba sukladno analizi radne opterećenosti za 2017. godinu (305), tijekom 2018., 2019. i 2020. postignuto je značajno približavanje potrebnom broju sukladno analizama radne opterećenosti.

Godine 2018. postignuto je zadovoljavanje 89 % potreba sukladno analizi radne opterećenosti za 2018. (309), 83 % potreba sukladno analizi radne opterećenosti za 2019. godinu (558), no valja uočiti značajan porast procjene potrebe sukladno broju i vrijednosti projekata u provedbi.

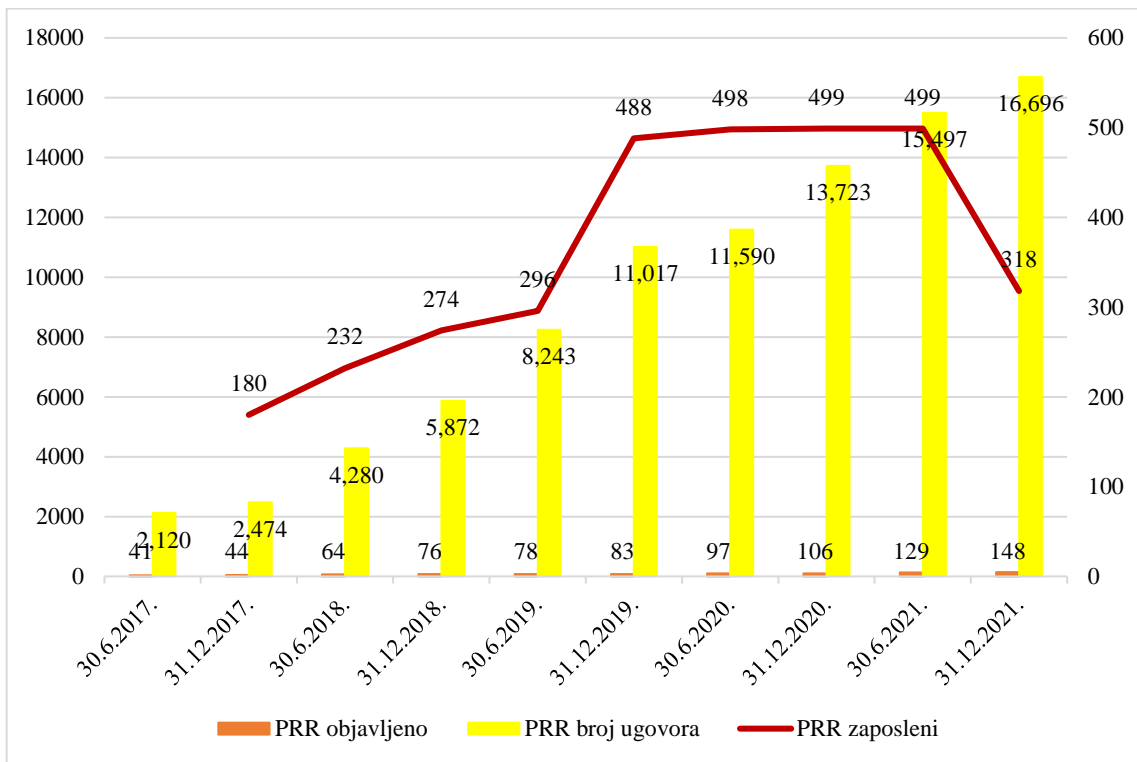
Nakon zapošljavanja 214 dodatnih zaposlenika tijekom 2019. postignut je zadovoljavajući doseg od 89 % potreba. Snažan trend apsorpcije u okviru PRR nastavljen je i 2019. te očuvan omjer od 89% potreba. Značajan pad bilježi se u 2021. kada od potrebnog broja 558 zaposlenika, u sustavu zaposleno samo 57%.

Tablica 24. Iskorištenost sredstva PRR tijekom razdoblja 2014. – 2020.

od početka provedbe do	Ukupno ugovorenih sredstva (iznosi u milijarde EUR)	Ukupna plaćenih sredstva (iznosi u milijarde EUR)	Ukupno ovjerenih sredstva (iznosi u milijarde EUR)	Ukupno pokrenutih postupaka dodjele bespovratnih sredstava	Ukupna vrijednost obavljenih postupaka dodjele	Broj ugovora u provedbi (od početka provedbe)	Ukupna vrijednost ugovora u provedbi	Broj zaposlenih SUK PRR	Potreban broj sukladno ARO	% ARO	Potreban broj zaposlenih
30. lipnja 2016.	9,54%	7,04%	0,00	23							
	193.23	142.71	0,00								
31. prosinca 2016.	16,03%	9,74%	9,76%					164			
	324,87	197,79	197,77								
30. lipnja 2017.	25,63%	15,33%	11,53%	41	764,60	2.120	519,29	//			
	519,29	310,57	233,55								
31. prosinca 2017.	29,44%	17,97%	16,56%	44	1,26	2.474	596,49	180	305	59,02%	-125
	596,49	364,14	335,55								
30. lipnja 2018.	50,40%	24,52%	19,69%	64	1.94	4.280	1.02	232	309	75%	-77
	1.02	496,92	399,01								
31. prosinca 2018.	57,41%	30,79%	26,73%	76	2.13	5.872	1.16	274	309	89%	-35
	1.16	623,87	541,70								
30. lipnja 2019.	68,55%	39,32%	34,06%	78	2.21	8.243	1,39	296	357	83%	-61
	1.38	796,64	690,16								
31. prosinca 2019.	77,21%	45,33%	41,53%	83	2.36	11.017	1,56	488	558	83%	-70
	1.56	918,54	841,39								
30. lipnja 2020.	86,02%	57,21%	49,99%	97	2.55	11.590	1,74	498	558	89%	-60
	1.74	1.15	1.01								
31. prosinca 2020.	88,69%	63,60%	59,25%	106	2.67	13.723	1,79	499	558	89%	-59
	1.79	1.28	1.20								
30. lipnja 2021.	99,32%	74,83%	69,95%	129	2.84	15.497	2,01	499	558	89%	- 59
	2.01	1.51	1.41								
31. prosinca 2021.	103,24 %	81,27 %	78,12%	148	3,04	16.696	2,09	318	558	57 %	-240
	2.09	1.64	1.58								

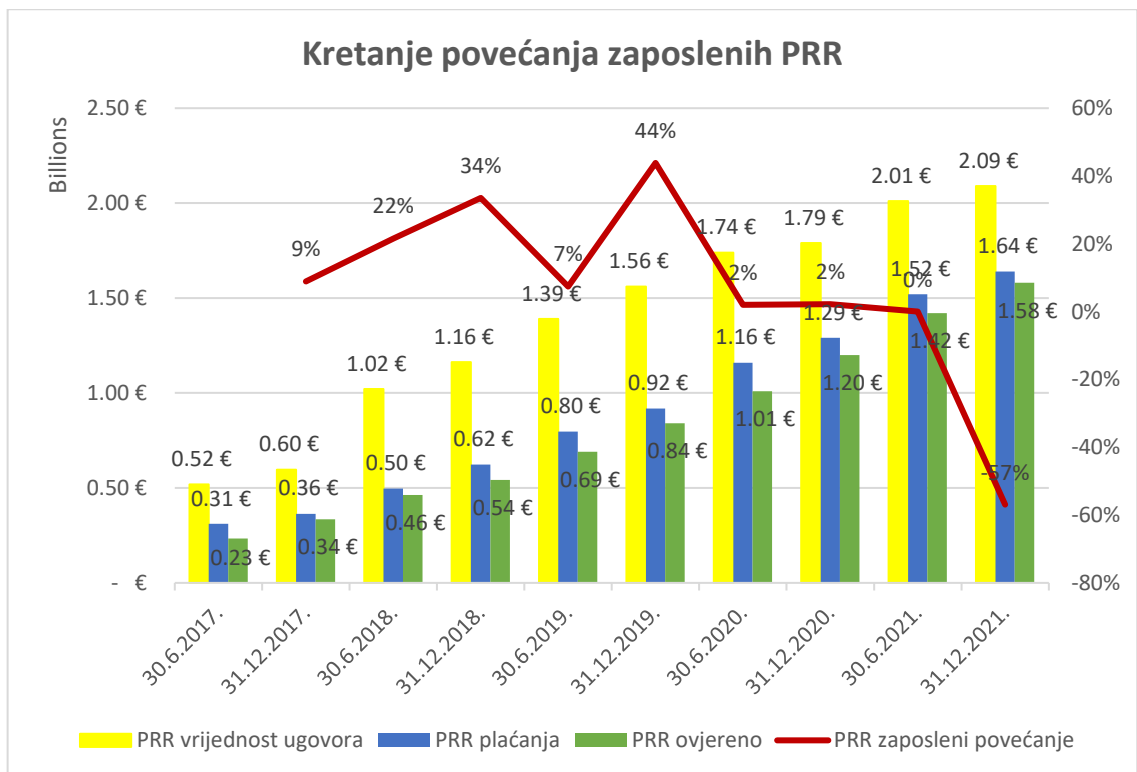
Izvor: izrada autora, temeljem podataka o stanju iskorištenosti ESI fondova

Grafikon 13. Pregled broja zaposlenih PRR



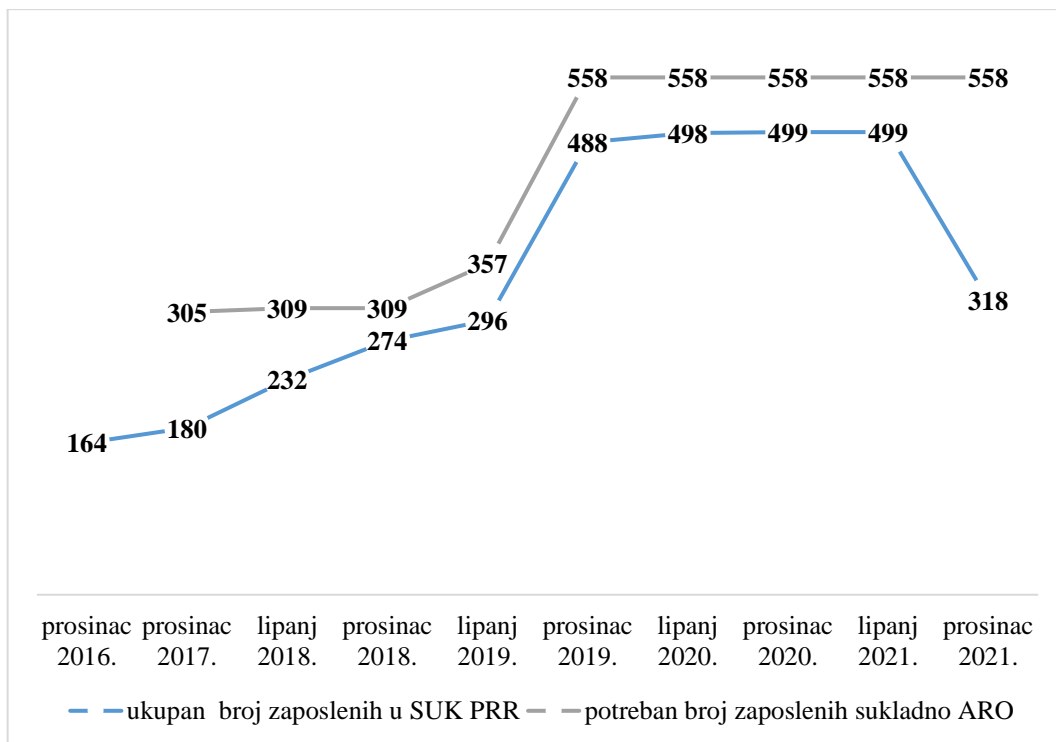
Izvor: izrada autora

Grafikon 14. Kretanje povećanja zaposlenih PRR



Izvor: izrada autora

Grafikon 15. Jaz potrebnog broja zaposlenika SUK PRR



Izvor: izrada autora

Tablica 25. Iskorištenost sredstava EU tijekom razdoblja 2014. – 2020. OPPiR

od početka provedbe do	Ukupno ugovorenih sredstva (iznosi u milijarde EUR)	Ukupna plaćenih sredstva (iznosi u milijarde EUR)	Ukupno ovjerenih sredstva (iznosi u milijarde EUR)	Ukupno pokrenutih postupaka dodjele bespovratnih sredstava	Ukupna vrijednost obavljenih postupaka dodjele	Broj ugovora u provedbi (od početka provedbe)	Ukupna vrijednost ugovora u provedbi	Broj zaposlenih SUK OPKK	Potreban broj sukladno ARO	% ARO	Potreban broj zaposlenih
30. lipnja 2016.	3,04%	1,35%	00,00								
	7,67	3,41	00,00								
31. prosinca 2016.	7,58%	2,61%	00,00					17			
	19,16	6,60	00,00								
30. lipnja 2017.	15,20%	3,61%	00,00	23	204,27	955	38,40				
	38,40	9,12	00,00								
31. prosinca 2017.	19,88 %	8,03 %	00,00	26	247,8	1.313	50,23	24	97	24,74 %	-73
	50,23	20,28	00,00								
30. lipnja 2018.	39,30%	11,95%	5,82%	32	315,47	1.635	99,30	43	63	68 %	-20
	99,30	30,19	14,70								
31. prosinca 2018.	46,21%	20,07%	16,27%	39	367,63	1.942	116,75	47	63	75 %	- 16
	116,75	50,69	41,11								
30. lipnja 2019.	51,41%	22,64%	19,87%	44	393,96	2.173	129,88	47	64	75 %	-17
	129,88	57,19	50,19								
31. prosinca 2019.	53,16%	27,27%	27,16%	47	406,71	2.438	134,30	52	78	67 %	-26
	134,30	68,69	68,61								
30. lipnja 2020.	65,69%	30,76%	27,16%	54	398,04	2.947	165,96	59	78	75 %	-19
	165,96	77,71	68,61								
31. prosinca 2020.	71,31%	38,43%	37,93%	67	220,94	3.173	180,16	57	78	73 %	-21
	180,16	97,09	95,83								
30. lipnja 2021.	88,15%	42,90%	40,94%	71	300,35	3.600	222,71	57	78	73 %	-21
	222,71	108,38	103,43								
31. prosinca 2021.	93,47%	49,79%	49,16%	77	400,28	3.891	236,12	59	78	76 %	-19
	236,12	125,77	124,19								

Izvor: izrada autora, temeljem podataka o stanju iskorištenosti ESI fondova

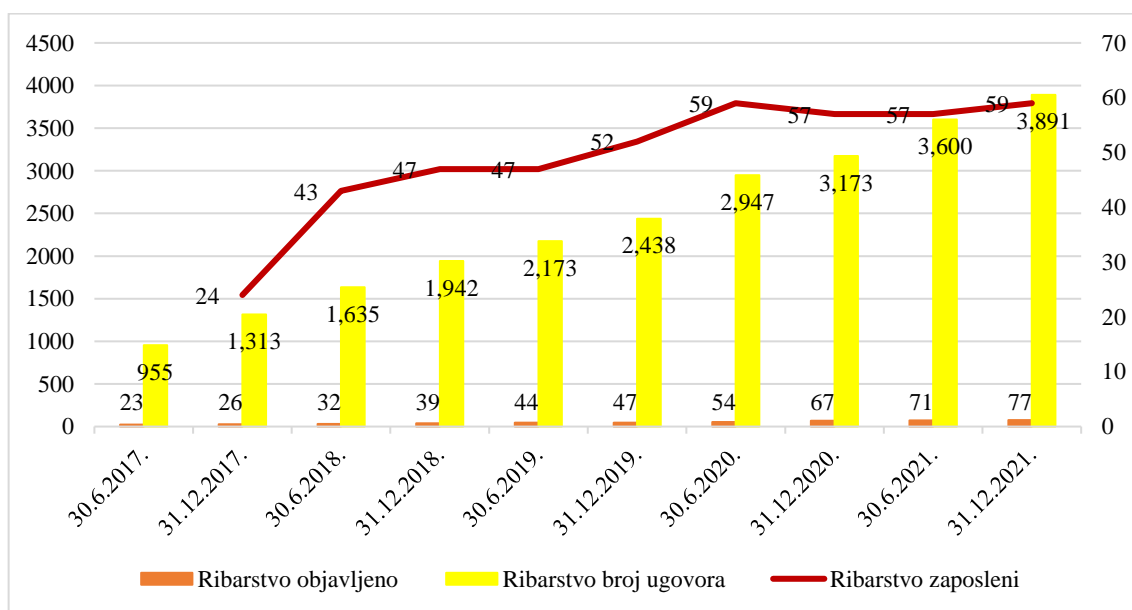
U sustavu upravljanja i kontrole Operativnog programa za pomorstvo i ribarstvo ukupne stope ugovaranja iznosile su: 7,58% (2016.), 19,88% (2017.), 46,21%, (2018.), 53,16 % (2019.), 71,31% (2020.), 93,47 % (2021.).

Isplate prema korisnicima kretale su se u dinamici od 2,61% (2016.), 8,03 % (2017.), 20,07% (2018.), 27,27% (2019.), 38,43 % (2020.), 49,79% (2021.) dodijeljenih sredstava.

Nakon početka provedbe Programa, stope raspisanih javnih poziva i ugovaranja značajno su se povećali kroz 2017 s 19,88 na 46,21%, što je nastavljeno i kasnije s stopom od gotovo 20% povećanja ugovaranja na godišnjoj razini. Isplata korisnicima je ponešto slabije dinamike te je dosegla ni 50% od ukupno dodijeljenih sredstva.

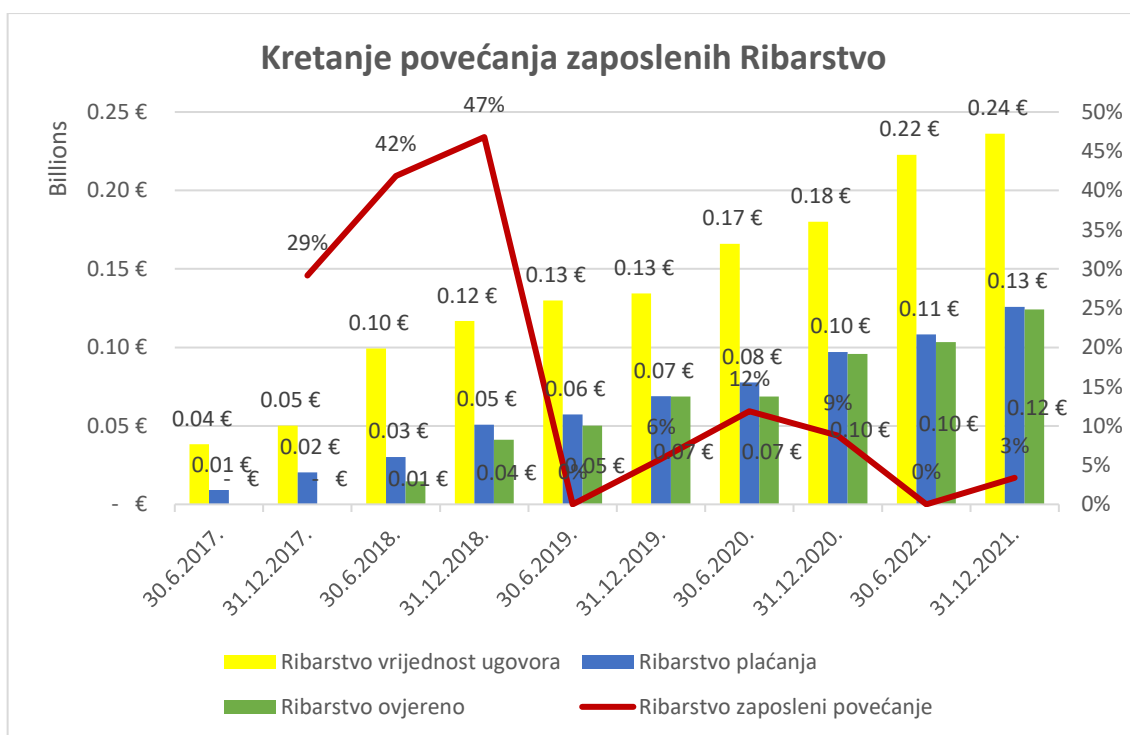
Iako su rezultati provedenih analiza radne opterećenosti za razdoblje 2016. – 2018. godine ukazali na potrebu dodatnog zapošljavanja, nisu zaposleni novi djelatnici. Početni kapaciteti bili su značajno slabi, te je sustav u 2017. raspolagao samo s 24,74% kapaciteta u odnosu na potrebe sukladno analizama radne opterećenosti. Značajnije zapošljavanja uočljivo je 2018. za 22 dodatna zaposlenika, čime je postignuto smanjenja jaza i sustav djeluje sa 75% potreba. Broj zaposlenih je stabiliziran od 2019. bez značajnijeg prijama novo zaposlenih, no potrebe sustava sukladno broju i vrijednosti ugovora ukazuju na potrebu od 63 (2018), 78 (2019.), 78 (2021), te postojeći broj zadovoljava 76 % potreba sukladno analizi radne opterećenosti.

Grafikon 16. Pregled broja zaposlenih SUK OPPiR



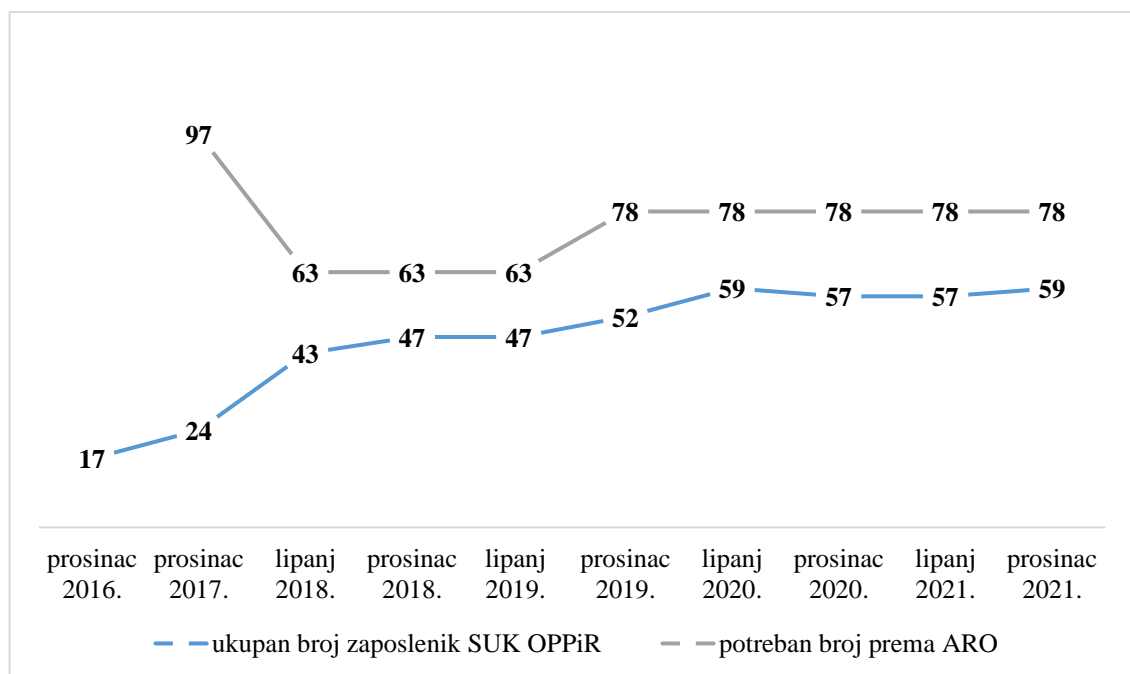
Izvor: izrada autora

Grafikon 17. Kretanje povećanja zaposlenih SUK OPPiR



Izvor: izrada autora

Grafikon 18. Jaz potrebnog broja zaposlenika SUK OPPiR



Izvor: izrada autora

Vidljivo je da kako tijekom cijelog vremena provedbe postoje kontinuirani naponi na stvaranje odgovarajućih preduvjeta (dodatno zapošljavanje) za sveukupno jačanje administrativnih kapaciteta glede broja i zadržavanja zaposlenika u sustavu. Konstantan manjak administrativnih kapaciteta, kako u broju službenika tako i u njihovim kompetencijama, dodatno je opterećivao ionako složeni sustav upravljanja EU fondovima tijekom cijelog razdoblja.

Ulaskom u EU (1. srpnja 2013.), RH se našla u specifičnoj situaciji u kojoj se isprepliću dva financijska razdoblja (2007.-2013. i 2014.-2020.), odnosno tri različita procesa - provedba projekata iz programa IPA, ugovaranje i provedba projekata iz strukturnih instrumenata financijskog razdoblja 2007. - 2013. te pripreme za novo financijsko razdoblje 2014. - 2020. Uz to, gotovo 90% financijske perspektive 2007.-2013. provedeno u skladu s pravilima IPA-e, na zadnje verzije operativnih programa (IPA III i IV) primjenjuju se pravila strukturnih fondova.

Iako je već bio uspostavljen institucionalni okvir koje djeluju u decentraliziranom sustavu upravljanja sa razvijenim upravljačkim kapacitetima, značajne i nove uloge za hrvatsku javnu upravu (strateško planske, operative, kontrolne) predstavljale su „administrativni šok“ s obzirom na postojeći broj osoba u tijelima sustava korištenja EU fondova.

Rezultati na kraju razdoblja 2007.-2013. ukazuju na ozbiljne izazove u apsorpciji. Ukupno je ugovoreno 1,27 milijardi eura, odnosno 99,70% dodijeljenih sredstava. Istovremeno je korisnicima isplaćeno 1,12 milijardi eura, odnosno 88,05% dodijeljenih sredstava. (Izvješće o iskorištenosti sredstva ESI fondova, lipanj 2021.; European Commission, 2016. absorption rate total structural funds (ESF, ERDF and CF): paid on available budget).

Stanje političke nestabilnosti i formiranja nove Vlade RH u listopadu 2016., uz provedene administrativne prilagodbe tijela, „odgodilo“ je nužan razvoj kapaciteta, te početna manja odstupanja u jazu potrebnih djelatnika, postaju izniman problem sustava do današnjih dana.

Problem nedostatka kadra u svojem punom opsegu postojao je jasno vidljiv u trenutku kada se učinio zamah u korištenju vidljiv po ugovaranju i broju projekata u provedbi. Snažni koraci u jačanju apsorpcijskog kapaciteta poduzeti su od početka 2017. reformom sustava u području ljudskih potencijala EU fondova (izmjene Zakona o

državnim službenicima, donošenje Odluke o zapošljavanju u središnjim tijelima državne uprave, pravnim osobama s javnim ovlastima i zakladama uključenim u sustave upravljanja i kontrole korištenja ESI fondova u RH, Odluke o utvrđivanju broja državnih službenika s posebnim koeficijentima složenosti poslova u strukturi tijela koja su dobila dozvolu za rad od EK za upravljanje sredstvima). Nastavno na poduzete mjere, sve intervencije u 2017. očekivani su utjecaj imale tek u drugoj polovici 2018. te je došlo smanjenja jaza potrebnog broja zaposlenika, a što se posljedično odrazilo i na ubrzanje apsorpcije. Iako je broj djelatnika povećan, on i dalje znatno zaostaje za porastom broja i vrijednosti poziva. Pri tome valja uzeti u obzir da djelatnici osim poslova dodjele obavljaju i dodatne poslovne aktivnosti. Jednako tako, novozaposleno osoblje treba vremena za stjecanje iskustva. Određene slabosti sustava uočene tijekom revizijskih nalaza posljedica angažmana djelatnika s godinom ili dvije radnog iskustva odnosno s nedovoljno specifičnog znanja, iskustva i vještina u vezi provedbe projekata (provjere na razini sustava).

Godine 2018. nadalje postignut je značajan pomak, osobito kod ugovaranja, ali kad se radi o isplatama i certificiranju sredstava, vidljiv je veliki jaz, koji je kod nekih PO-ova osobito vidljiv (2019.).

Približavanjem kraja programskog razdoblja naglasak je bio na provedbi projekata, a ne objavi poziva. U zadnje dvije i pol godine dolazi do stagnacije broja zaposlenih u cijelom sustavu SUK-a ESIF-a. Broj dodijeljenih ugovora i ukupno dodijeljena sredstva usporavaju, a nastaje veliko opterećenje na zaposlenike u sustavu radi povećanog broja ugovorenih sredstava u provedbi i isplati sredstva.

Prema podacima i grafovima vidljivo je da postoji ubrzano isplaćivanje sredstava iz dodijeljenih ugovora, a isto ne prate stope ovjerenost sredstava. Što je izravna posljedica manjka iskustva i znanja za ovjeravanje dodijeljenih sredstava i ugovora.

U SUK-u je zaposleno 2028 zaposlenika što je 72% potreba, uz potrebnih dodatnih 776 zaposlenika (prosinac 2021.) od toga, u tijelima SUK-a OPKK-a zaposleno je 1.116 što je 87 % potreba sukladno analizi radne opterećenosti za 2020. U okviru OPKK do kraja 2023. preostalo isplatiti gotovo 40% ugovorenih sredstava. U tijelima SUK-a OPULJP-a zaposlenih je 535 što predstavlja 61% potreba sukladno analizi radne opterećenosti za 2020. te je preostalo oko 33% sredstva za isplatiti do kraja 2023, uz nedostatak od gotovo 40% potrebnih zaposlenika. U tijelima SUK-a PRR-a zaposleno je

318 službenika što je 57 % potreba sukladno analizi radne opterećenosti za 2019. te je preostalo za isplatiti 20% sredstava korisnicima. U tijelima SUK-a OPPiR-a 59 službenika što je 76 % potreba sukladno analizi radne opterećenosti za 2019. i preostalih 50% sredstava za isplatu po sklopljenim ugovorima uz potrebu za dodanim ugovaranjem sredstva radi postizanja pune apsorpcije sredstva.

Kod praćenja opterećenosti kapaciteta tijela, važno je uočiti kako se pojedini procesi ponavljaju kroz više tijela i u različitim razdobljima.

Primjerice kod kontrolne uloge, i druga tijela unutar Institucionalnog okvira poput Upravljačkog tijela i ARPA-e vrše periodične kontrole ugovora i provedenih isplata prema određenom uzorku te ih podvrgavaju vlastitoj kontroli koja podrazumijeva ponovni sveobuhvatni pregled provedenih postupaka. Osim nacionalne razine, revizori Europske komisije također revidiraju određeni uzorak ugovora i postupanje nacionalnih tijela. Uz samu kontrolu tijela u sustavu, dodatan oblik kontrole vrši se od strane Državnog odvjetništva RH (DORH), Državnog ureda za reviziju (DUR) Europskog ureda za borbu protiv prijevара (OLAF), Uredu europskog javnog tužitelja (EPPO).

Tako je sustav pod neprestanim opterećenjem koje traje u kontinuitetu od 2017. s ubrzavanjem ugovaranja sve do danas kada se do 2023. očekuje značaj pritisak na fazu isplate sredstva.

Prema analizama radne opterećenosti tijelima SUK-a ESIF nedostaje oko 300 zaposlenika. Izgledno je kako tržište radne snage ni približno nema dovoljno odgovarajuće radne snage koja bi se zapošljavanjem odmah postala operativni zbog specifičnosti poslova upravljanja i kontrole. Stoga je nužno jačanje administrativnih kapaciteta, kako kvantitativno (brojčano), tako i kvalitativno, ali je potrebno i zadržati iskusni kadar u tijelima sustava.

6.3. Ljudski potencijali provedbenih tijela integriranih teritorijalnih ulaganja (ITU PT)

Integrirana teritorijalna ulaganja (ITU) su mehanizam uveden u financijskoj perspektivi 2014.-2020. sa ciljem jačanja uloge gradova kao pokretača i nositelja gospodarskog razvoja urbanih aglomeracija. Ulaganja u sklopu mehanizma provode se iz više tematskih ciljeva kroz tri Fonda (Europski fond za regionalni razvoj, Kohezijski fond te Europski socijalni fond) te dva operativna programa (OP „Konkurentnost i

kohezija 2014.-2020.“ i OP „Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020.). Mehanizam podupire ulaganja u urbani razvoja kroz tri tematska područja – pametni gradovi, održivi gradovi i uključivi gradovi.

U financijskoj perspektivi 2014. – 2020. ITU mehanizam obuhvaća 8 gradova urbanih aglomeracija i urbanih područja (Zagreb, Split, Rijeka, Osijek, Zadar, Pula, Slavonski Brod, Karlovac) što obuhvaća 107 općina i gradova (19.2% teritorija RH). (<https://razvoj.gov.hr/vijesti/odrzana-konferencija-na-temu-integriranih-teritorijalnih-ulaganja-itu-mehanizam-i-odrzivog-urbanog-razvoja/4963>)

ITU mehanizam provodi se kao decentralizirani sustav upravljanja i kontrole delegiranjem određenih funkcija sa nacionalne na lokalnu razinu, odnosno na gradsko upravno tijelo (posebna ustrojstvena jedinica unutar gradske uprave) koje vrši ulogu provedbenog (posredničkog) tijela (ITU posredničko tijelo).

ITU posrednička tijela (ITU PT) obavljaju delegirane funkcije u vidu pripreme i provođenja postupaka dodjele bespovratnih sredstava (ocjenjivanja kvalitete projektnih prijedloga te rangiranje odabranih projektnih prijedloga), upravljanja nepravilnostima i rizicima te aktivnosti informiranja i vidljivosti.

Tablica 26. Ljudski potencijali ITU PT provedbenih tijela

ITU GRAD	Ukupna alokacija iznos u eurima (EUR)	Organizacijska struktura	Broj zaposlenika
Urbana aglomeracija Split	47.342.875,64	Služba za međunarodne i EU projekte (Odsjek za provedbu ITU mehanizma)	7
Urbana aglomeracija Rijeka	49.115.418,40	Odjel za razvoj, urbanizam, ekologiju i gospodarenje zemljištem (Direkcija za provedbu integriranih teritorijalnih ulaganja (ITU))	5
Urbana aglomeracija Osijek	45.685.145,13	Upravni odjel za programe Europske unije (Odsjek za provedbu ITU mehanizma (ITU PT))	4

Urbana aglomeracija Zagreb	127.096.377,19	Stručna služba Gradske uprave	Nema podatka
Urbano područje Zadar	27.077.501,24	Upravni odjel za EU fondove (Odsjek za provedbu ITU mehanizma)	3
Urbano područje Slavonski brod	23.771.141,77	Upravni odjel za integrirana teritorijalna ulaganja	3
Urbano područje Pula	23.005.912,11	Upravni odjel za lokalnu samoupravu (Odsjek za provedbu ITU mehanizma)	4
Urbano područje Karlovac	20.434.779,20	Služba za ITU mehanizam (ITU PT)	Nema podatka

Izvor: izračun autora temeljem podataka dostupnih na mrežnim stranicama navedenih ITU gradova <https://strukturnifondovi.hr/integrirana-teritorijalna-ulaganja/>,

Glede ukupnih ljudskih potencijala, vidljivo je različito stanje kapaciteta te se mahom radi prosječno o 3 do 5 zaposlenika ITU PT provedbenih tijela koje obavljaju značajne uloge u procesu dodjele sredstava na području vlastite urbane aglomeracije i područja.

U svrhu uspostave ITU mehanizma, zapošljavanja, izgradnje i jačanja kapaciteta (edukacija i stručna podrška) dostupna su sredstva tehničke pomoći.

Analizom dostupnih izvješća, uočljivo je sudjelovanje zaposlenika ITU PT na obveznim edukacijama i radionicama, jednodnevnim ili dvodnevnim (MRRFEU, DŠJU). (<https://www.split.hr/gradska-uprava/gradonacelnik/izvjesce-o-radu-gradonacelnika>)

6.4. Ljudski potencijali regionalnih koordinatora

Županije su prepoznate kao ključni nositelji razvoja na regionalnoj (područnoj) razini. U cilju učinkovite koordinacije i poticanja regionalnog razvoja uspostavljen je sustav regionalnih koordinatora (regionalne/županijske razvojne agencije). Regionalni koordinatori potpora su ostvarivanju razvojne uloge županija kako bi se povećala apsorpcija dostupnih sredstva prilagođeno lokalnim potrebama (Zakon o regionalnom razvoju RH ("Narodne novine" br. 147/14., 123/17., 118/18.)

Regionalni koordinatori obavljaju poslove izrade i vertikalnog usklađenja strateških i drugih provedbenih dokumenata županija, pružaju pomoć u pripremi i provedbi programa potpore javnopravnim tijelima i javnim ustanovama s područja županije u kojoj djeluju, pripremaju i provede razvojne projekte od interesa za razvoj županije, provode programe Ministarstva i drugih središnjih tijela državne uprave, održavaju edukacije za javnopravna tijela i javne ustanove sa područja županije dr.

Radi se o poslovima strateško-operativnog djelovanja koji iziskuju postojanje kapaciteta za obuhvat različitih elemenata razvoja županija i tranfera znanja.

Za provedbu dodijeljenih sredstava doprinosa iz bespovratnih financijskih sredstava iz Fonda solidarnosti Europske unije odobrenih za financiranje sanacije šteta od potresa na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije, kao dodatna tijela odgovorna za provedbu financijskog doprinosa određene su Razvojna agencija Zagreb i Zagorska razvojna agencija (za koordinaciju i poticanje regionalnog razvoja za provedbu vraćanja u uporabljivo stanje infrastrukture i postrojenja u području obrazovanja, u području prometa i dr.). (<https://vlada.gov.hr/sjednice/130-sjednica-vlade-republike-hrvatske-35729/35729>)

Stanje administrativnih, financijskih i materijalnih kapaciteta utvrđuje se u periodičnom postupku akreditacije regionalnih koordinatora. (Pravilnik o provedbi postupka akreditacije regionalnih koordinatora ("Narodne novine" br. 24/18, 13/19).

Tablica 27. Struktura zaposlenika razvojnih agencija po radnom iskustvu

Naziv regionalnog koordinatora	Struktura po radnom iskustvu (ukupni radni staž iskazan po godinama)					
	Manje od 1	1-3	3- 5	5- 10	10- 15	15+
Zagorska razvojna agencija	0	4	10	5	3	1
Regionalna razvojna agencija Primorsko - goranske županije	0	0	3	2	1	9
Javna ustanova za razvoj Međimurske županije REDEA	0	1	6	8	3	4
Razvojna agencija Vukovarsko - srijemske županije	0	4	7	6	4	7
PORA Regionalna razvojna agencija Koprivničko - križevačke županije	2	2	5	4	2	4
Regionalni koordinator Sisačko - moslavačke županije	0	5	9	12	5	6

Javna ustanova Razvojna agencija Bjelovarsko - bilogorske županije	0	3	2	4	2	3
Javna ustanova Regionalna razvojna agencija Karlovačke županije	1	4	2	9	3	4
Javna ustanova RERA S.D. za koordinaciju i razvoj Splitsko - dalmatinske županije	0	9	7	10	8	14
Javna ustanova za regionalni razvoj Varaždinske županije	0	2	2	3	4	5
VIDRA - Agencija za regionalni razvoj Virovitičko – podravske županije	0	3	5	12	2	4
Razvojna agencija zagrebačke županije	0	0	0	4	8	6
Centar za razvoj Brodsko-posavske županije	0	3	5	9	6	4
Regionalni koordinator razvoja Požeško-slavonske županije	1	5	2	6	5	7
Javna ustanova Županijska razvojna agencija Osječko-baranjske županije	1	3	5	18	5	7
Javna ustanova Razvojna agencija Ličko-senjske županije - LIRA	0	3	3	3	3	5
Agencija za razvoj Zadarske županije ZADRA NOVA	4	12	4	12	10	14
Regionalna razvojna agencija Dubrovačko-neretvanske županije - DUNEA	0	2	1	10	3	2
Razvojna agencija Zagreb za koordinaciju i poticanje regionalnog razvoja	0	1	2	7	2	7
Javna ustanova Razvojna agencija Šibensko-kninske županije za koordinaciju i poticanje regionalnog razvoja Šibensko-kninske županije	0	2	0	10	2	6
"Regionalni koordinator Istarske županije za europske programe i fondove - Coordinatore regionale della Regione Istriana per i programmi e fondi europei"	0	1	0	2	3	5

Izvor: izrada autora, Upisnik regionalnih koordinatora i lokalnih razvojnih agencija, <https://razvoj.gov.hr/dokumenti/>, pristupano dana 31. siječnja 2022.)

Ukupan ljudski kapacitet 21 koordinatora čini 522 zaposlenika odnosno u prosjeku 24,8 zaposlenih. Ukoliko se promatra broj zaposlenika s više od 5 godina iskustva on čini 69,73% ukupnog broja zaposlenika (364 zaposlenika), no njihov broj značajno varira. Tako u pojedinim koordinatorima zaposlenici s više od 5 godina relevantnog iskustva čine značajan udio u ukupnom broju zaposlenika, u nekim koordinatorima i do 100% (Zagrebačka županija), dok u pojedinim slučajevima čine zanemariv udio.

Mogućnost jačanja kapaciteta samih regionalnih koordinatora omogućena je kroz korištenje sredstava tehničke pomoći kao prihvatljiv trošak za financiranje troška plaća zaposlenika, osposobljavanja i edukacija zaposlenika i dr.

Najčešće aktivnosti usmjerene na jačanje internih ljudskih potencijala regionalnih koordinatora odnose se na: sudjelovanja na edukacijama ili sudjelovanje na "in-house" edukacijama vezanoj uz EU fondove (<https://www.redea.hr/pristup-informacijama/>), unaprjeđenje kapaciteta zaposlenika za pripremu ili provedbu projekata te za pružanje savjetodavne podrške u području javne nabave, upravljanje projektnim ciklusom, upravljanje nepravilnostima, strateškog planiranja, upravljanja ljudskim potencijalima, financijskog upravljanja, programiranja (https://www.rrvz.hr/datoteke/dokumenti/planovi_i_izvjesca/Program-rada-za-2021.-godinu.pdf), edukacije za razvoj transverzalnih vještina (timski rad, komunikacija, javni nastup), edukacija za dobivanje PMP certifikata, edukacija za managere javne uprave (MBA edukacije djelatnika), edukacije za upravljanje projektnim ciklusom, edukacije za strateško planiranje (https://www.zara.hr/system/zara/public_documents/pdf_files/000/000/165/original/PL_AN_21.pdf?1609769077)

Međutim, iako jačaju vlastite kapacitete, sukladno provedenom istraživanju (Istraživanje apsorpcijskih kapaciteta za pripremu i provedbu projekata na regionalnoj i lokalnoj razini provedeno 2017.) kao prepoznata slabost regionalnih koordinatora iskazan je manjak kapaciteta za održavanje edukacija iz kompleksnijih područja, poput javne nabave, državnih potpora te praktičnih edukacija usmjerenih na provedbu i održivosti ulaganja.

S obzirom na trenutnu i buduću ulogu koordinatora u prenošenju znanja i provođenju edukacija, iako brojčano kapacitirani (ukupno 522 zaposlenih u svim regionalnim koordinadorima) te s prosječno značajnim brojem zaposlenika sa više od 5 godina radnog iskustva (70%), postoji potreba jačanja ljudskih resursa prilagođeno lokalnim potrebama za sve regionalne koordinatore zbog značajne uloge u više preklapajućih procesa i kompleksnosti usmjeravanja i implementacije projekata na regionalnoj razini.

6.5. Lokalne razvojne agencije

Na razini nižoj od regionalne (područne), u svrhu učinkovite koordinacije i poticanja lokalnog razvoja jedna ili više jedinica lokalne samouprave (gradovi i općine) mogu osnovati lokalne razvojne agencije kao javne ustanove ili trgovačka društva sa ulogom izrade i praćenja strateških planova, poticanja i provedbe razvojnih lokalnih projekata i lokalnog razvoja. Zakon o regionalnom razvoju RH ("Narodne novine" br. 147/14., 123/17., 118/18.)

Analizom dostupnih podataka, lokalne razvojne agencije asimetričnog su broja zaposlenih i kapaciteta, primjerice Dubrovačka razvojna agencija DURA d.o.o. (13 zaposlenih), Razvojna agencija SJEVER-DAN d.o.o. (14 zaposlenih), VURA - Razvojna agencija Vukovar d.o.o. za promicanje razvoja (19 zaposlenih), Otočka razvojna agencija (Grad Otok, 4 zaposlena), Baranjska razvojna agencija Grada Belog Manastira (5), Gradska razvojna agencija Slatine (5), Razvojna agencija Grada Velika Gorica - VE-GO-RA (5), Javna ustanova Lokalna razvojna agencija Požega (5), Lokalna razvojna agencija - Poduzetnički centar Garešnica d.o.o. (6) i dr. (Izvor: Upisnik regionalnih koordinatora i lokalnih razvojnih agencija, <https://razvoj.gov.hr/dokumenti/>, pristupano dana 31. siječnja 2022.)

Lokalna razvojna agencija može upisati u upisniku regionalnih koordinatora i lokalnih razvojnih agencija kada obavlja poslove koordinacije i poticanja lokalnog razvoja (Pravilnik o Upisniku regionalnih koordinatora i lokalnih razvojnih agencija ("Narodne novine" br. 24/18., 13/19.)

Kako za lokalne razvojne agencije, za razliku od regionalnih koordinatora, ne postoji sustav certificiranja/akreditacije i provjere kapaciteta, izgledna je neujednačenost i upitna spremnost doprinosu ciljeva zbog kojih su osnovani.

6.6. Ljudski potencijali korisnika EU fondova

U cilju procjene kapaciteta za korištenje sredstava, provedena je cjelovita analiza apsorpcijskih kapaciteta na strani korisnika EU sredstva. (Istraživanje apsorpcijskih kapaciteta za pripremu i provedbu projekata na regionalnoj i lokalnoj razini provedeno 2017.)

Temeljem provedenog istraživanja, rezultati istraživanja upućuju kako su ljudski resursi glavno područje koje korisnici navode kao potrebno za unaprjeđenje kako bi se osigurala bolja uspješnost pripreme i provedbe projekata.

Iako organizacije navode da najvećim dijelom koriste vlastite resurse (90,37%), organizacije smatraju da u najvećoj mjeri imaju deficit kapaciteta ljudskih resursa u području EU fondova, u prilog tome ide i opća ocjena vlastitih kapaciteta u tome području od 2,5 (na skali od 1 do 5).

Iskazom procjene trenutnog i optimalnog broja osoba u organizacijama za planiranje, pripremu i provedbu projekata financiranih iz EU fondova (tablica), utvrđena je potreba za dodatnim ljudskim kapacitetima od ukupno 45,63% novih zaposlenika na poslovima vezanim uz EU fondove, odnosno 897 osoba.

Tako prosječno po organizaciji korisnika nedostaje 1,8 djelatnika na poslovima vezanim za EU fondove, što bi po grubim procjenama autora istraživanja iznosilo gotovo 3000 stručnjaka na strani korisnika u području EU fondova na razini RH.

Najveća potreba za dodatnim ljudskim kapacitetima izražena je u jedinicama lokalne i područne (regionalne) samouprave (62,48%).

Tablica 28. Trenutni i optimalan broj osoba u organizacijama za planiranje, pripremu i provedbu projekata financiranih iz EU fondova

	Trgovačka društva N=85	Udruge N=58	Javna tijela N=345	JLRS N=221	Regionalni koordinatori N= 19	Cijeli uzorak N=488
Trenutni broj zaposlenika	323	253	1390	685	273	1966
Prosječan trenutni broj zaposlenika	3,80	4,36	4,02	3,10	14,36	4,02
Optimalan broj zaposlenika	507	330	2026	1113	380	2863
Manjak zaposlenika	184	77	636	428	107	897

Izvor: Istraživanje apsorpcijskih kapaciteta za pripremu i provedbu projekata na regionalnoj i lokalnoj razini, IPA 2012, SAFU, MRRFEU. Projekt jednako razvoj d.o.o., Pučko otvoreno učilište algebra i Algebra d.o.o.

Kada se promatra stupanj znanja organizacija i potreba za edukacijama i jačanjem kapaciteta (tablica) stupanj znanja organizacija vezanim za EU fondove je ocjenjen uglavnom srednjom ocjenom, čime je iskazana mogućnost unaprijeđena znanja gotovo iz svih područja.

Tablica 29. Stupanj znanja organizacija korisnika

Stupanj znanja organizacija (skala 1-5)	Cijeli uzorak		Potreba za edukacijama i jačanjem kapaciteta organizacija	
	N	Ocjena	N	Ocjena
Strateško planiranje	482	3,23	486	3,66
ESI fondovi	480	3,29	485	3,74
Programi Europske teritorijalne suradnje	439	2,79	480	3,78
Oblikovanje projektnih ideja i prioritizacija prema učinku na razvoj	476	3,28	483	3,72
Razvoj i priprema projekata	481	3,49	480	3,75
Izrada poslovnih planova, investicijskih studija i studija izvodivosti	450	2,62	478	4,00
Provedba projekata (poznavanje uvjeta ugovora, obaveza vidljivosti, izvještavanja)	480	3,77	479	3,63
Javna nabava	473	3,59	481	3,56
Državne potpore	468	3,23	483	3,62
Javno-privatno partnerstvo	419	2,38	468	3,58
Financijsko planiranje i upravljanje	485	3,51	484	3,67
Praćenje (<i>monitoring</i>) projekata i strateških dokumenata	476	3,36	487	3,65
Evaluacija projekata i strateških dokumenata	473	3,17	486	3,72

Izvor: Istraživanje apsorpcijskih kapaciteta za pripremu i provedbu projekata na regionalnoj i lokalnoj razini, IPA 2012, SAFU, MRRFEU. Projekt jednako razvoj d.o.o., Pučko otvoreno učilište algebra i Algebra d.o.o.

U ocjenjivanju područja koja su prepreka u provedbi projekata, ocjena organizacija je manja od srednje, a najvećom preprekom ocijenjena je element

administracije projekta (ocjena 2,90) što izravno ukazuje na slabosti i izazove sustava provedbe, odnosno SUK-a (tablica).

Tablica 30. Stupanj zadovoljstva segmentima procesa prijave i provedbe projekata (skala 1-5)

	Cijeli uzorak	
	N	Ocjena
Mogućnost financiranja razvojnih projekata putem EU fondova	457	3,11
Dinamika otvaranja Poziva na dostavu projektnih prijedloga	453	2,41
Vremenski period potreban za donošenje odluka o financiranju projekata	445	2,08
Dinamika isplata bespovratnih sredstava tijekom provedbe projekata	434	2,56

Izvor: Istraživanje apsorpcijskih kapaciteta za pripremu i provedbu projekata na regionalnoj i lokalnoj razini, IPA 2012, SAFU, MRRFEU. Projekt jednako razvoj d.o.o., Pučko otvoreno učilište algebra i Algebra d.o.o.

Organizacije ukazuju na problem odstupanja od vremenski definiranih razdoblja za donošenje odluke (ocjena 2,08). Dinamika isplate ocijenjena je ocjenom 2,56 što u fazi provedbe projekata izravno utječe na likvidnost korisnika, stoga kašnjenje SUK-a u odobravanju Zahtjeva za nadoknadu sredstava predstavlja značajan problem u premošćivanju financijskog jaza u fazi provedbe projekata.

7. Administrativni kapaciteti ljudskih potencijala u kvalitativnom smislu (osposobljavanje i usavršavanje)

7.1. Obrazovanje i usavršavanje u javnoj upravi

Kako je sustav provedbe ESI fondova integrirani dio javne uprave, sustav obrazovanja za ESI Fondove nužno je promatrati u okviru općeg razvoja obrazovanja i usavršavanja u javnoj upravi.

Sustavi obrazovanja, osposobljavanja i usavršavanja u javnoj upravi zemalja Zapadne Europe razvijani su nakon 1960-ih na čelu s Njemačkom i Francuskom kao predvodnicama toga procesa. Formirani i već uhodani sustavi obrazovanja i usavršavanja, iako različiti, danas imaju tendenciju modernizacije i reforme te uvođenja programa kontinuiranog usavršavanja. S druge strane, tranzicijske zemlje započele su s uspostavom sustava obrazovanja i osposobljavanja u javnoj upravi tijekom 90-tih te se još uvijek suočavaju sa uspostavom profesionalnih i depolitiziranih upravnih struktura, dok tek uspostavljaju stabilne programe obrazovanja i usavršavanja. Stoga se u mnogim tranzicijskim zemljama oni provode *ad hoc* i parcijalno, a ne kao dio integralnog sustava (Marčetić, Musa, 2013.).

U razvoju suvremenog upravnog obrazovanja mogu se ustanoviti određeni trendovi i tendencije. Riječ je o uspostavi sustavnog upravnog obrazovanja, diversifikaciji, praktičnoj orijentaciji, prilagodbi suvremenim upravnim doktrinama, interdisciplinarnosti i sve užoj povezanosti upravnog obrazovanja i cjeloživotnog usavršavanja tijekom upravne službe. Upravna se struka emancipirala od drugih struka, naročito od pravne, ali i od politološke, ekonomske i drugih, premda je ponegdje zadržala posebne veze s nekom od njih. To se odrazilo u formiranju svih stupnjeva upravnog obrazovanja na starim ili novoformiranim visokoškolskim ustanovama. Uvode se studiji usmjereni na razvoj upravne struke usklađeni sa standardima Bolonjske deklaracije po formuli 3+2+3, s razinom prvostupnika, magistra struke te poslijediplomske razine specijalista odnosno doktora znanosti u području javne uprave. (Koprić, 2007).²⁵

²⁵ Više o ulozi i razvoju suvremenog upravnog obrazovanja V. Koprić, 2007.

7.2. Normativni okvir stručnog osposobljavanja i usavršavanja u hrvatskoj javnoj upravi

Kvalitativni kapaciteti ljudskih potencijala apsorpcije ESI fondova izgrađivani u sklopu izgradnje kapaciteta opće javne uprave.

U izgradnji kvalitativnih kapaciteta ljudskih potencijala, važnu su ulogu imale strateške podloge i opredjeljenja. Strategija reforme državne uprave za razdoblje 2008.-2011. uključivala je modernizaciju upravnog obrazovanja i stručnog osposobljavanja. Ciljevi Strategije javne uprave za razdoblje 2015.-2020. obuhvatili su, između ostalog i područje obrazovanja u javnoj upravi kroz unaprjeđenje sustava stručnog usavršavanja (cilj 7), izgradnju sustava obrazovanja za javnu upravu (cilj 13), sa pripadajućim mjerama i zaduženim nositeljima mjera čije provedbene aktivnosti uključuju i pripremu i usvajanje strategije profesionalnog usavršavanja u javnoj upravi, jačanje sustava treninga na lokalnoj i područnoj (regionalnoj) razini i sl. Po formiranju Vlade u siječnju 2016. broj ciljeva smanjen je sa 17 na 3, a jedan od njih je usmjeren na razvoj ljudskih potencijala za učinkovitu javnu upravu (Koprić, 2016).

Državni službenici dužni su se trajno usavršavati i unaprjeđivati svoja znanja, vještine i sposobnosti potrebne za obavljanje poslova svog radnog mjesta te sudjelovati u organiziranim programima izobrazbe na koje su upućeni od strane državnog tijela ili im je pohađanje pojedinih programa izobrazbe odobreno.

Jednako tako, državnim službenicima može se dopustiti da sudjeluju u specijaliziranim obrazovnim programima izvan državne službe kako bi usavršili svoje stručne sposobnosti za obavljanje poslova u držanom tijelu u kojemu su zaposleni ili državnoj službi općenito (Zakon o državnim službenicima)

Oblici, načini, uvjeti i načini provedbe izobrazbe detaljnije su razrađeni Uredbom Vlade (Uredba o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe državnih službenika).

Jedini obvezni oblik osposobljavanja u službi je državni stručni ispit koji se polaže u Ministarstvu pravosuđa i uprave. Službeniku koji ne položi državni stručni ispit u roku, prestaje državna služba po sili zakona.

Središnje tijelo državne uprave za politiku javne nabave priprema i provodi izobrazbu u području javne nabave te provodi ispite i izdaje certifikate (Zakon o javnoj nabavi). Za pripremu i provedbu određenih programa izobrazbe u području javne nabave

ili dijelova tih programa središnje tijelo za javnu nabavu može ovlastiti druge pravne ili fizičke osobe. Programi izobrazbe, planiranje način provedbe izobrazbe i sl. propisani su Pravilnikom o izobrazbi u području javne nabave.

Za izobrazbu državnih službenika, službenika u jedinicama lokalne i područne regionalne samouprave te zaposlenih u pravnim osobama s javnim ovlastima zadužena je Državna škola za javnu upravu (DŠJU).

Glede formalnog upravnog obrazovanja, u Hrvatskoj se provode brojni stručni programi iz područja (opće) javne uprave u srednjim i visokim školama. Trogodišnji stručni programi iz javne uprave (180 ECTS) koji osposobljavaju za stručne i srednje vodeće položaje u javnoj upravi izvodi se pri zagrebačkom Pravnom fakultetu, kao i upravni studiji koji djeluju u sklopu Pravnih fakulteta u Osijeku, Rijeci i Splitu te veleučilištu u Gospiću, Požegi, Šibeniku i Vukovaru.

Pravni fakultet u Zagrebu od 2013. izvodi dvogodišnji diplomski stručni studij.

Na poslijediplomskoj razini studiji se izvode na Pravnom fakultetu u Zagrebu i Osijeku, Ekonomskom fakultetu u Rijeci i Zagrebu te fakultetu Političkih znanosti u Zagrebu.

8. Pravni i institucionalni okvir obrazovanja i usavršavanja u SUK-u ESI fondova

8.1. Planiranje i provedba izobrazbe u sustavu ESI fondova

Osiguranje dostatnih kapaciteta i profesionalni razvoj zaposlenika uključenih u sustav upravljanja i kontrole osigurava se provedbom ciljanih programa izobrazbe.

Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU zaduženo je za sveukupnu koordinaciju, organizaciju i provedbu edukativnih aktivnosti koje se odnose na upravljanje i korištenje ESI fondova za tijela državne i javne uprave, lokalne i područne (regionalne) samouprave, prijavitelja i korisnika ESI fondova te pravnih osoba s javnim ovlastima (Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu ESI fondova u RH u financijskom razdoblju 2014. - 2020.)

Unutarnja jedinica Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova EU, Uprava za strateško planiranje i koordinaciju fondova EU odnosno njezina služba za jačanje kapaciteta i vidljivosti obavlja stručne i administrativne poslove vezane uz koordinaciju, organizaciju, razvoj, jačanje i unaprjeđenje obrazovnih aktivnosti, surađuje na obrazovnim aktivnostima s institucijama uključenima u proces obrazovanja o fondovima EU, izrađuje interne procjene potreba za obrazovnim aktivnostima i procjene potreba zaposlenika u sustavu upravljanja i kontrole fondova EU na nacionalnoj razini, upravlja obrazovnim programima i po potrebi uvodi nove obrazovne programe, izrađuje Godišnji plan izobrazbi o fondovima EU (Uredba o unutarnjem ustrojstvu Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova EU)

Svi zaposlenici tijela SUK-a obvezni su pohađati edukacije relevantne za obavljanje poslova radnog mjesta na koje su raspoređeni i funkcija na koje su imenovani.

Obrazovne aktivnosti provode Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, Državna škola za javnu upravu; Središnja agenciju za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU; vanjski stručnjaci i obrazovne ustanove.

8.2. Obrazovne aktivnosti u organizaciji MRRFEU

Obrazovne aktivnosti u organizaciji MRRFEU provode se sukladno godišnjem provedbenom planu izobrazbi. Plan obuhvaća edukacijske module koji se temelje na potrebama i prioritetima upravljačkih i provedbenih tijela utvrđenim upitnikom o potrebama izobrazbe.

Održavanje izobrazbe odvija se sukladno dinamici i indikativnim datumima održavanja svakog pojedinog programa naznačenim u godišnjem Planu (strukturnifondovi.hr).

Institucije koje obnašaju ulogu upravljačkih tijela, posrednička tijela 1 i 2 u SUK-u sudjeluju po potrebi u provedbi obrazovnih aktivnosti koje se odnose na upravljanje i korištenje ESI fondova te dostavljaju podatke o provedenim obrazovnim aktivnostima (Uredba o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda).

Radi praćenja održavanja edukacijskih aktivnosti, sva tijela SUK-a vode registar edukacija (sa naznakom radnog mjesta, naziva programa edukacije, opisa, organizatora, mjesta, datuma) (Zajednička nacionalna pravila 2014.-2020.) Jednako tako, tijela SUK-a imenuju osobu za koordinaciju edukacija (koordinator edukacija) sa ulogom prosljeđivanja informacija o edukacijama koje provodi MRRFEU prema zaposlenicima svojih institucija.

Za provedbu programa izobrazbe angažiraju se državni službenici, zaposlenici Ministarstva te provedbenih tijela koji posjeduju odgovarajuća znanja i iskustva.

Izobrazba se provodi kao jednodnevna ili dvodnevna edukacijska radionica, a obrazovne aktivnosti obuhvaćaju teme poput odabira i provedbe ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava, pravnog i institucionalnog okvira, kontrole delegiranih funkcija i revizije, upravljanja rizikom i tome slično. Uz to izobrazba obuhvaća i horizontalne teme iz područja zabrane diskriminacije, jednakosti spolova, zaštiti prava osoba s invaliditetom.

Također, provode se edukacije za pripremu i provedbu projekata sa ciljem jačanja administrativnih kapaciteta korisnika.

Tablica 31. Pregled Modula izobrazbi o ESI fondovima u organizaciji MRRFEU

Naziv modula	Ciljana skupina
Uvod u EU fondove: Pravni i institucionalni okvir – uloge i odgovornost tijela	<ul style="list-style-type: none"> - novi djelatnici; - djelatnici koji nisu u značajnijoj mjeri radili na poslovima upravljanja i kontrole korištenja sredstava EU u prethodnom razdoblju;
Uvod u EU fondove: Upravljanje ljudskim resursima	<ul style="list-style-type: none"> - službenici tijela SUK-a, koji se bave pitanjima praćenja i razvoja administrativnih kapaciteta
Uvod u EU fondove: Upravljanje rizicima	<ul style="list-style-type: none"> - službenici tijela SUK-a, s naglaskom na nove službenike te službenike novih tijela u sustavima koji nemaju iskustvo ili imaju samo osnovno iskustvo
Uvod u EU fondove: kontrola delegiranih funkcija i revizije	<ul style="list-style-type: none"> - službenici tijela SUK-a, s naglaskom na nove službenike te službenike novih tijela u sustavima koji nemaju iskustvo ili imaju samo osnovno iskustvo
Uvod u EU fondove: Operativni programi i EU fondovi u razdoblju 2021.-2027.	<ul style="list-style-type: none"> - n/p
Uvod u EU fondove: Kohezijska politika 2021.-2027.	<ul style="list-style-type: none"> - službenici tijela SUK-a
Odabir projekata te sklapanje izmjene ugovora o dodjeli bespovratnih sredstva: postupci dodjele bespovratnih sredstva	<ul style="list-style-type: none"> - novi djelatnici - djelatnicima koji nisu u značajnijoj mjeri radili na poslovima povezanim s postupcima dodjele bespovratnih sredstava iz EU fondova (koji imaju manje od 2 godine radnog iskustva na navedenim poslovima).
Odabir projekata te sklapanje izmjene ugovora o dodjeli bespovratnih sredstva: Priprema i odobrenje kriterija odabira i uputa za prijavitelje	<ul style="list-style-type: none"> - službenici tijela SUK (UT, PT1,2): novi djelatnici - djelatnici koji nisu u značajnijoj mjeri radili na poslovima povezanim s pripremom kriterija odabira i uputa za prijavitelje (koji imaju manje od 2 godine radnog iskustva na navedenim poslovima).
Odabir projekata te sklapanje izmjene ugovora o dodjeli bespovratnih sredstva: Postupak odabira i ugovaranje	<ul style="list-style-type: none"> - novi djelatnici koji će u svom radu biti angažirani na poslovima povezanim s provedbom postupaka dodjele - djelatnicima s iskustvom
Odabir projekata te sklapanje izmjene ugovora o dodjeli bespovratnih sredstva: Provjere izvršenja ugovornih obveza	<ul style="list-style-type: none"> - novi djelatnici - djelatnici s manje od 1 godine radnog iskustva
Provedba ugovora o dodjeli bespovratnih sredstva: Plaćanja i povrati	<ul style="list-style-type: none"> - službenici tijela SUK-a OPKK uključenima u provedbu ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava,

	<p>posebno u dijelu izvršavanja plaćanja i povrata sredstava.</p> <ul style="list-style-type: none"> - službenici novih tijela u sustavu, koji nemaju iskustvo ili imaju samo osnovno iskustvo u financijskom upravljanju i kontroli.
Provedba ugovora o dodjeli bespovratnih sredstva: nepravilnosti i prijevare	<ul style="list-style-type: none"> - službenici tijela u SUK-u Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda. - službenici novih tijela u sustavima, kao i svim novozaposlenima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja EU fondova.
Praćenje, vrednovanje i izvještavanje	<ul style="list-style-type: none"> - službenicima tijela u SUK-a Europskog fonda za regionalni razvoj, Kohezijskog fonda i Europskog socijalnog fonda s naglaskom na nove službenike - službenici novih tijela u sustavu koji nemaju iskustvo ili imaju samo osnovno iskustvo u financijskom upravljanju i kontroli, praćenju, vrednovanju i izvještavanju.
Pristup i analiza logičkog okvira	<ul style="list-style-type: none"> - službenici zaposleni u tijelima državne i javne uprave, - članovi jedinica za pripremu i provedbu projekata na svim razinama (nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj).
Programi unije 2021.-2027.	<ul style="list-style-type: none"> - službenici uključeni u provedbu Programa Unije 2021.-2027. - službenici tijela SUK-a
Integrirana teritorijalna ulaganja (ITU mehanizam)	<ul style="list-style-type: none"> - Zaposlenici tijela državne uprave, Posredničkim tijelima 2. razine, Posredničkim tijelima integriranih teritorijalnih ulaganja i ostalim JRLS.
Komunikacija, informiranje i vidljivost u kontekstu fondova EU	<ul style="list-style-type: none"> - osobe nadležne za informiranje javnosti o programima i projektima (su)financiranim od strane Europske unije (EU) u tijelima državne i javne uprave,
EU fondovi i društvene mreže	<ul style="list-style-type: none"> - zaposlenici tijela lokalne i regionalne samouprave te javnih institucija, korisnica sredstava EU, zaduženim za provedbu komunikacijskih aktivnosti.
Proces programiranja	<ul style="list-style-type: none"> - službenici tijela u SUK, s naglaskom na osobe koje nisu sudjelovale u procesu programiranja, - - novozaposlene osobe te osobama koje počinju raditi na poslovima KT i UT

Strateško planiranje – uvodni modul, izrada nacionalnog plana, izrada provedbenog programa	<ul style="list-style-type: none"> - državni i javni službenici koji sudjeluju u poslovima strateškog planiranja, - državni i javni službenici uključeni u stručnu pripremu i provedbu akata strateškog planiranja.
Mogućnost financiranja za projekte – plan ulaganja za Europu i Europski fond za strateška ulaganja	<ul style="list-style-type: none"> - zaposlenici SUK ESIF - zaposlenici središnjih tijela državne uprave, - regionalni koordinatori, - predstavnici JLRS - srednji menadžmentu javnih poduzeća
Europska teritorijalna suradnja	<ul style="list-style-type: none"> - novi djelatnici, djelatnici s manje iskustva
Podrška procesu programiranja financijske perspektive 2021.-2027. s naglaskom na kohezijsku politiku	<ul style="list-style-type: none"> - isključivo djelatnici određenih ministarstava koja sudjeluju u pripremi programskih dokumenata
Teritorijalni pristup korištenju EU fondova	<ul style="list-style-type: none"> - zaposlenici resornih tijela državne uprave, agencija, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, regionalnim koordinatorima i zaposlenicima ostalih javnih tijela
Financijski instrumenti	<ul style="list-style-type: none"> - Modul u izradi.
Uvjeti koji omogućuju provedbu Eu fondova 2021.-2027.	<ul style="list-style-type: none"> - Zaposlenici tijela državne uprave, jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave, regionalnim koordinatorima i zaposlenicima ostalih javnih tijela
Upravljanje sukobom interesa u postupcima odabira i nabava	<ul style="list-style-type: none"> - službenici tijela u SUK-a.

Izvor: https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2021/02/GPPI_2021_final.pdf

Tablica 32. Obrazovne aktivnosti u organizaciji MRRFEU

	Broj održanih modula izobrazbe	Ukupan broj educiranih zaposlenika
1. srpnja do 31. prosinca 2020.	33	792
1. siječnja do 30. lipnja 2021.	63	1423
1. srpnja do 31. prosinca 2021.	45	1044

Izvor: Izvješće o iskorištenosti sredstava ESI fondova

Kao dopuna domaćim oblicima obrazovnih aktivnosti, edukacije za zaposlenike dopunjuju se različitim programima i edukacijama organiziranim u drugim državama članicama.

Razmjena znanja, iskustva i ujednačavanje prakse unutar zaposlenika tijela sustava održava se kroz sastanke mreža u organizaciji MRRFEU-a (mreže koordinatora iz područja javne nabave, mreže koordinatora iz područja državnih potpora i mreže za upravljanje nepravilnostima) te tematskim sastancima između tijela SUK-a, *ad hoc* panelima kao i kroz neformalnu mrežu ITU.

Razmjena dobrih iskustava među tijelima i razmjena iskustava s drugim državama članicama održava se putem transnacionalne mreže. U okviru *Taiex regio peer to peer* inicijative Europske komisije, omogućena je razmjena znanja između tijela koja upravljaju sredstvima iz EFRR-a i KF-a na razini EU. Također, podršku jačanju sustavu putem edukacija pruža i savjetodavna služba JASPERS-a (Izvješće o iskorištenosti fondova)

Kroz projekt „Akademija regionalnoga razvoja i fondova EU“ Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU kroz različite aktivnosti te predavanja i radionice educira studentsku populaciju o mogućnostima korištenja fondova EU te informira polaznike o uspješnim EU projektima (<https://strukturnifondovi.hr/aktivnosti/>).

8.3. Obrazovne aktivnosti u organizaciji Središnje agencije za financiranje i ugovaranje fondova i programa EU (SAFU)

Obrazovne aktivnosti u organizaciji SAFU odnose se na edukacije za korisnike ugovora o bespovratnim sredstvima iz nadležnosti SAFU (sa temama o učincima provedbe ugovora, izmjene ugovora, raskida ugovora, izvještavanje, nepravilnosti); Izobrazbu i usavršavanje u području javne nabave; Razvoj i organizaciju internih (in-house) stručnih izobrazbi i izobrazbi koja se odnosi na tzv. soft-skills za zaposlenike Agencije sa ciljem jačanja vlastitih kapaciteta; Provođenje Programa izobrazbe za novozaposlene djelatnike Agencije; Izobrazbu namijenjenu državama kandidatkinjama i potencijalnim kandidatkinjama za članstvo EU sa ciljem prijenosa znanja i iskustva (TAIEX instrument, twinning instrument).

Edukacije u organizaciji SAFU provode se kao jednodnevne ili dvodnevne edukacijske radionice ili predavanja.

Tablica 33. Obrazovne aktivnosti SAFU

	2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	2020.
Broj provedenih obrazovnih aktivnosti	114	89	120	127	108	119	92
Ukupan broj polaznika	2004	2179	2782	2726	2307	2790	2310
Broj radionica namijenjen korisnicima (u ukupnom broju aktivnosti)		29	35	41	39	38	45
Broj polaznika korisnika		691	888	963	999	766	809

Izvor: vlastita obrada autora prema <https://www.safu.hr/hr/o-safu/attached-documents/dokumenti-o-safu>

8.4. Obrazovne aktivnosti u organizaciji regionalnih koordinatora

Obrazovne aktivnosti regionalnih koordinatora odnose se na potporu (potencijalnim) korisnicima za pripremu/provedbu projekata i organizaciju/održavanje radionica, treninga, predavanja edukacija za JLRS i pravne osobe javnim ovlastima s područja jedinica regionalne (područne) samouprave.

Teme edukacija odnose se na javnu nabavu, državne potpore, procjenu utjecaja na okoliš/prirodu, programiranje EU fondova, sustave upravljanja i kontrole korištenja EU fondovima te primjenjiva pravila i uvjete te ostale teme vezane uz EU fondove.

8.5. Ostali pružatelji obrazovnih aktivnosti

Dodatan razvoj kompetencija zaposlenika SUK-a ESI fondova moguć je na formalnoj razini visokoškolskog obrazovanja kroz primjerice Specijalistički poslijediplomski studij „Poduzetništvo i EU fondovi“ na Sveučilištu Sjever, Sveučilišni interdisciplinarni poslijediplomski specijalistički studij „Priprema i provedba EU“ projekata na Zagrebačkom Pravnom fakultetu, Poslijediplomski specijalistički studij „Prilagodba Europskoj uniji: upravljanje projektima i korištenje fondova i programa EU“ na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagreb, „Regionalna

politika EU i upravljanje projektima“ na poslijediplomskom specijalističkom studiju na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu i sl.

Uz to, dostupan je određeni dio programa cjeloživotnog učenja s usmjerenjem na elemente EU fondova koji se izvodi u sklopu privatnih ili javnih učilišta, primjerice „Priprema i provedba EU projekata“ na Fakultetu ekonomije i turizma dr. Mijo Mirković u Puli, „Javna nabava“ na Pravnom fakultetu Sveučilišta u Zagrebu, „Voditelj izrade i provedbe EU projekata“ u organizaciji Algebre i sl.

Edukacije za razvoj kompetencija djelatnika sustava postoje i na komercijalnoj razini u sklopu komercijalnih pružatelja usluga. Komercijalni programi obrazovanja dopuna su strateškom pristupu usavršavanja javnih službenika te se formiraju na tržišnoj osnovi kao dopuna institucionaliziranim oblicima jačanja kapaciteta sustava.

9. Potpora izgradnji i jačanju administrativnih kapaciteta ljudskih potencijala u sustavu apsorpcije EU fondova

Svaka država članica EU odgovorna je za izgradnju i osiguranje dostatnih kapaciteta za provedbu ESIF fondova, u kvantitativnom i kvalitativnom smislu.

Izgradnja administrativnih kapaciteta može se definirati kao razvoj vještina, iskustva, tehničkih, upravljačkih i strateških kapaciteta unutar organizacije. Često se postiže pružanjem tehničke pomoći, kratkoročnim i dugoročnim osposobljavanjem, kao i stručnim doprinosima. Proces izgradnje administrativnih kapaciteta može uključivati razvoj ljudskih, materijalnih i financijskih resursa, ali i strateško planiranje. (<https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=5103>)

Provedbom bilo koje politike ili programa nastaju troškovi (za osoblje, IT sustave, zgrade i usluge). Takvi troškovi trebali bi biti niski jer što su oni veći, to je manje sredstava dostupno za stvarnu provedbu politike. Studija iz 2018. pokazala je da je prosječni trošak primjene fondova kohezijske politike koji snose države članice iznosio 2,3 % (https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2018/new-assessment-of-esif-administrative-costs-and-burden)

Za podupiranje aktivnosti usmjerenih izgradnji i jačanju administrativnih kapaciteta predviđeni su ciljani programi te sredstva tehničke pomoći (dio sredstva ESI fondova).

Sredstvima tehničke pomoći podupiru su aktivnosti u cilju osiguranja dovoljnog broja zaposlenika i njihove administrativno/tehničke stručnosti. (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/evaluation/pdf/expost2013/wp12_final_report.pdf)

9.1. Potpora izgradnji ljudskih potencijala sustava upravljanja i kontrole u RH

Sredstva pretpripravnog razdoblja u najvećoj mjeri bila su usmjerena na opće jačanje kapaciteta službeničkog sustava u kontekstu priprema za članstvo u EU.

Program OBNOVA osigurao je sredstva za tehničku pomoć odabranim ministarstvima u ukupnoj vrijednosti od 4,5 milijuna eura za jačanje kapaciteta. U

razdoblju od 2001. do 2004. nacionalna komponenta programa CARDS u aspektu izgradnje (općih) administrativnih kapaciteta korištena je kroz je prioritet 4. Izgradnja administrativnih kapaciteta, mjeru 4.1. Reforma državne uprave (23,6 milijuna eura) te mjeru 4.2. Nacionalni, regionalni i lokalni razvoj (9,5 milijuna eura). Program CARDS 2003 podržao je razvoj profesionalne državne službe kojom je modernizirano upravljanje ljudskim potencijalima (https://www.safu.hr/datastore/filestore/10/Europski_fondovi_za_hrvatske_projekte.pdf), dok je glavni dio financijskih sredstava iz programa PHARE korišten za jačanje institucionalnih/ljudskih potencijala u procesu ujednačavanja nacionalnog zakonodavstva s pravnom stečevinom (*acquis*) EU te njezinom primjenom i provedbom.

Unutar sredstva pretpripravnog programa IPA, dio sredstava Komponente Programa IPA I korišten je za izgradnju sustava i pripremu institucija za upravljanje budućim fondovima EU. Korisnici IPA komponente I bila su tijela državne uprave, ustanove te neprofitne organizacije. Osim izravno kroz projekte komponente I IPA, sredstva strukturnih instrumenata iz programskog razdoblja 2007. – 2013. sadržavala su tehničku pomoć namijenjenu jačanju kapaciteta ljudskih potencijala.

Tablica 34. Pregled elemenata Operativnih programa financijskog razdoblja 2007. - 2013., usmjerenih na jačanje administrativnog kapaciteta ljudskih potencijala

Naziv OP	OP „Regionalna konkurentnost“	OP „Promet“	OP „Zaštita okoliša“	OP „Razvoj ljudskih potencijala“
Prioritetna os Operativnog programa/cilj	Prioritetna os 3: Tehnička pomoć Cilj: doprinos povećanju kapaciteta tijela unutar sustava upravljanja i nadzora nad OPRK-om radi uspješne provedbe, praćenja i vrednovanja OPRK-a; doprinos učinkovitijoj apsorpciji alociranih sredstava	Prioritetna os 3 – Tehnička pomoć Cil: jačanje sustava provedbe OP; poboljšanje administrativne sposobnosti ustanova koja sudjeluju u procesu upravljanja operativnim programom; povećanje razine znanja i institucionalnih kapaciteta potencijalnih korisnika programa;	Prioritetna os 3 - Tehnička pomoć Cilj: podrška upravljanju i provedbi OP-a	Prioritetna os 4 – Tehnička pomoć Cilj: osiguranje mjera za pripremu, upravljanje, praćenje, ocjenjivanje, informiranje i kontrolu Operativnog programa, kao i povećanje apsorpcijske sposobnosti ESF-a.

Izvor: izrada autora

Hrvatskoj je za prvu godinu članstva koristila privremena financijska pomoć od 29 milijuna EUR u 2013. kroz Prijelazni instrument (eng. Transition Facility) za razvoj i jačanje administrativnih sposobnosti za provedbu i primjenu prava EU te za poticanje razmjene najbolje prakse. (https://www.safu.hr/datastore/filestore/10/Popis_ugovorenih_projekata_iz_Prijelaznog_instrumenta.pdf)

Sredstva tehničke pomoći za izgradnju i jačanje SUK-a u financijskom razdoblju 2014. – 2020. dostupna su kroz Europski fond za regionalni razvoj (ERDF) i Kohezijski fond (CF) s usmjerenjem na jačanje administracije povezane s provedbom navedenih fondova, dok Europski socijalni fond (ESF) ima ponešto širi djelokrug potpore, jer osim potpore kapacitetima sustava apsorpcije, podržava i učinkovitost javne uprave u cjelini.

Tablica 35. Sredstva tehničke pomoći u razdoblju 2014. – 2020.

Naziv OP-a	OPKK 2014. – 2020.	OPULJP 2014. – 2020.	PRR 2014. – 2020.	OP za pomorstvo i ribarstvo 2014. – 2020.
Prioritetna os	Prioritet os 10 „tehnička pomoć“	Prioritetna os 5 „tehnička pomoć“	Mjera 20 “Tehnička pomoć Programa ruralnog razvoja”	“tehnička pomoć”
% ukupnog iznosa dodijeljene alokacije OP-a	3,5%	4,95%	2,7%	6%
Iznos dostupnih sredstva	236 milijuna EUR	80 milijuna EUR	oko 55 milijuna EUR	15,16 milijuna EUR

Izvor: OP Konkurentnost i kohezija 2014. -2020., v.4.1. studeni 2018.; https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2019/02/OPKK_070219.pdf, ESF - Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020, v.4.1., prosinca 2019.; <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2020/08/Operativni-program-Ucinkoviti-ljudski-potencijali-na-hrvatskom-jeziku.pdf>, PRR 2014.-2020., verzija 5.3, lipanj 2018.; <https://ruralnirazvoj.hr/files/documents/Program-ruralnog-razvoja-Republike-Hrvatske-za-razdoblje-2014.-2020.-ver.-5.3.pdf>, OPPiR, verzija 2, 2018. <https://euribarstvo.hr/files/Operativni-program-za-pomorstvo-i-ribarstvo-RH-za-2014.-2020.-verzija-2018.-godina-3.pdf>

U okviru sredstva tehničke pomoći za SUK omogućeno je financiranje odgovarajućih i učinkovitih ljudskih resursa za provedbu operativnih programa što uključuje sufinanciranje plaća zaposlenika, aktivnosti povezane s upravljanjem ljudskim

resursima (analize, studije, strategije, akcijski planovi...), troškove osposobljavanja te potrebnu logističku potporu (osiguravanje prikladnog uredskog prostora i opreme za rad (namještaj, IKT oprema i programi, vozila), prikladan prostor za osposobljavanje i sl.

Glede potpore za izgradnju kapaciteta korisnika, priprema i provedba projekata podržana je u okviru tematskih prioriternih osi kroz nadoknadu troškova pripreme (i provedbe) projekata kao dio ukupnih troškova projekta (npr. prihvatljiv trošak pripreme projekta, izrade dokumentacije, vođenje projekta i sl.), kroz os tehničke pomoći za financiranje troškova pripreme (zalihe) projekata, platforme pomoći korisnicima u vidu prenošenja znanja i aktivnosti informiranje (Mjera 1, PRR-a), financiranje rada Savjetodavne službe (Mjera 2, PRR) te financiranjem aktivnosti i operacije koje se odnose na informiranje i edukaciju korisnika i rad regionalnih koordinatora (aktivnosti koje se smatraju potporom korisnicima uključene su u proračun za informiranje, a provode se u obliku radionica za potencijalne prijavitelje) i sl.

10. Jačanje i razvoj ljudskih potencijala sustava upravljanja i kontrole ESI fondova

U cilju pravovremene pripreme i jačanja administrativnih kapaciteta za novo financijsko razdoblje 2021. - 2027., glavna uprava za regionalnu i urbanu politiku Europske komisije (EK -DG REGIO) u suradnji s Organizacijom za ekonomsku suradnju i razvoj (OECD) podržala je izabrana tijela u izradi putokaza (*roadmap*) u području upravljanja i razvoja ljudskih potencijala SUK-a.²⁶

Provedba projekta pokazala je kako se Upravljačka tijela, iako prilično raznolika i raznih razina vlasti, suočavaju sa sličnim izazovima povezanim s vještinama, kompetencijama ili organizacijskim sposobnostima zaposlenika sustava, dok se način na koji se ti izazovi manifestiraju, razlikuje ovisno o institucionalnom i političkom kontekstu zemlje ili regije, duljini iskustva u provedbi kohezijske politike itd.

Ključni izazovi glede upravljanja ljudima u sustavu upravljanja i kontrole odnose se na privlačenje i zapošljavanje kadra potrebne stručnosti, posjedovanje odgovarajućih vještina i kompetencija, njihovo kontinuirano jačanje te motiviranje zaposlenika da koriste svoje vještine.

Kao zajednički izazov utvrdilo se kako većina tijela ima kvalificirano i osposobljeno osoblje, no ono se ne percipira kao strateški resurs i njime se ne upravlja kao strateškim dobrom već tradicionalno hijerarhijski što dovodi do manjka vještina ili pogrešne realokacije vještina.

Sustavi upravljanja suočavaju se sa malim brojem potencijalnih kandidata za radna mjesta, a što je posljedica malog broja dostupnih i kvalificiranih osoba, nefleksibilnog sustava plaća javnog sektora i pooštavanja konkurencija sa privatnim sektorom na tržištu rada.

U nedostatka povećanja osoblja, usmjerenost sustava je na jačanje vještina već postojeće radne snage ili na outsorsanje određenih poslovnih zadataka na privatni sektor koji je u međuvremenu stekao značajne kompetencije u području EU fondova.

Kao odgovor na izazov pronalaska kadra odgovarajućih kvalifikacija i znanja mnoga tijela pribjegavaju zapošljavanju generalnih stručnjaka koji uče slijediti složena

²⁶ Pilot projekt „*Frontloading administrative capacity building for post 2020*“, uz sudjelovanje upravljačkih tijela iz Bugarske, Hrvatske, Grčke, Poljske (regionalna razina), Španjolske (regionalna razina)

pravila bez profesionalnih vještina potrebnih za razumijevanje složenih projekata i sustava kojima upravljaju.

Rijetko kad zaposlenici upravljačkih tijela imaju specifično iskustvo u inženjerstvu ili drugim tehničkim specijalnostima koje bi im omogućile da u potpunosti razumiju složenost projekata kojima upravljaju. Uz ovu vrstu asimetrije vještina, mnoga upravljačka tijela pribjegavaju specijalizaciji procesa usmjerenog na pravila (npr. osiguranje ispravnog popunjavanja obrazaca), a ne sadržaju i razumijevanju (npr. osiguranju da ono što piše u obrascima ima smisla i da je održivo). Povezani izazov je što se pravila koja slijede često doživljavaju pomalo nejasnima i otvorenim za tumačenje te stoga zahtijevaju visok stupanj pravnog razumijevanja i shvaćanja konteksta.

Uz to, nedostatak inovacija izravna je posljedica rada u sustavu sa detaljnim pravilima, gdje zaposlenici vide samo svoj mali dio zaduženja uz manjak vizije o mogućim poboljšanjima. Također, inicijative za poboljšanje počesto izostaju zbog osjećaja nemoći kod predlaganja prilagodbi koje bi mogle poboljšati rad.

Upravo takvi, usporeni sustavi osiguravanja dovoljnog broja i osposobljene radne snage (ograničenja zapošljavanja, rigidnost postupka, neodgovarajući kadar sa natječaja, potrebno vrijeme za osposobljavanje novih zaposlenika), birokratizirani sustav ispunjen pravilima sa smanjenim mogućnostima utjecaja na procese, ograničenost prilika za mobilnost unutar tijela jer se osoblje nalazi u hijerarhijskim linijama s malim mogućnostima napretka u karijeri, uz povećani opseg posla, stvaraju radno okruženje pod visokim stresom u kojem ni dodatni zaposlenici nisu dovoljni da se zadrže iskusni i kvalitetni zaposlenici. Česte fluktuacije takvog osoblja posljedično mogu imati učinak na kašnjenje uzrokovano nedovoljnim brojem osoblja ili potrebnim vremenom za obuku zaposlenika koji ih nadomještaju.

Kompetencijski okvir za administraciju ESFI je rijetko definiran te učenje i razvoj nisu sustavno usklađeni s razvojem temeljnih kompetencija za različite hijerarhijske razine sustava. Nastavno na to, inicijative za obuku ili su nekoordinirane ili se provode na ad-hoc osnovi. Tamo gdje postoji strategija obuke, malo je dokaza koji upućuju na to da se ona sustavno primjenjuje i revidira.

Obuka u upravljačkim tijelima zadovoljava neke kratkoročne potrebe, ali postoji prostor za zauzimanje strateških i dugoročnijih pristupa. Postojeći oblici obuka nedovoljni su da bi zaposlenici bili u toku sa najnovijim promjenama zakonodavstva,

propisima, postupcima i procesima. Osoblje je izrazilo želju za obukom koja bi mogla poboljšati njihove vještine i osobni razvoj, unaprijediti rad njihovih upravljačkih tijela te poboljšati učinak projekata kojima upravljaju. Zahtjeva se obuka o specifičnim zakonskim i regulatornim/proceduralnim zahtjevima za administraciju ESIF-a jer su mnogi zaposlenici smatrali da se ovi složeni zahtjevi često mijenjaju, u kratkom roku i uz malo konzultacija o njihovom dizajnu ili utjecaju. Ovaj osjećaj 'pomicanja stativa' stvara kašnjenja zbog potrebe za učenjem i prilagodbom novim zahtjevima. Sve to, povećava radno opterećenje osoblja što izravno utječe na mogućnost obrazovanja zbog nedostatka vremena.

U suštini, sustavi upravljanja i kontrole osjećaju „zarobljenima“ u općem sustavu javne uprave, a postojeće politike upravljanja resursima kao dio općeg sustava su krute i spore pa tijelima nedostaje fleksibilnosti.

Normativni okvir za razdoblje 2021.-2027. omogućuje državama članicama da za potrebe jačanja administrativnih kapaciteta uz korištenje „standardne“ tehničke pomoći koriste i nove modele – *financiranje koje nije povezano s troškovima te jačanje kapaciteta izravno povezanim s ulaganjima*. Novi oblici tehničke pomoći usmjereni su na motiviranje država članica za poduzimanje inovacija u smjeru jačanja kapaciteta.

U tome smislu, države članice mogu definirati planove za izgradnju administrativnih kapaciteta (roadmap). Riječ je o neobveznom strateškom dokumentu koji sadržava sveobuhvatne mjere, izvore financiranja, očekivane rezultate i nositelje mjera za izgradnju kapaciteta u okviru upravljanja fondovima. Planovi nemaju propisani format, a mogu se izraditi na razini države članice ili za pojedine programe. Nastavno na to, EK je pripremila Priručnik kako bi se pružio operativni uvid, osigurala metodološka i praktičan potpora te iznijeli primjeri koji se mogu upotrebljavati pri izradi planova.²⁷

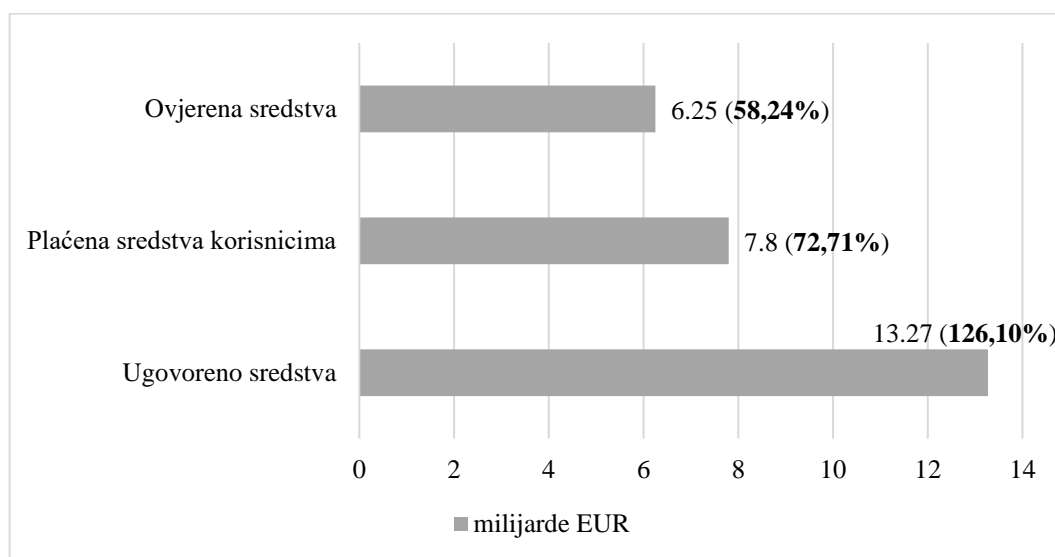
²⁷ Temeljem iskustvima iz pilot-aktivnosti za jačanje izgradnje administrativnih kapaciteta radi pripreme za programsko razdoblje nakon 2020. https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/information/publications/guides/2020/roadmaps-for-administrative-capacity-building-practical-toolkit

11. Provedbeni kapaciteti hrvatskog sustava upravljanja i kontrole do 2027.

Iako je po ugovorenost sredstva iz ESI fondova razdoblja 2014.-2020. RH pri vrhu u EU, ugovorenost je relativno visoka i u svim drugim državama članicama s obzirom na skori kraj programskog razdoblja (2023.). S druge strane, isplaćenost od samo 72% alokacije je okolnost koja treba zabrinjavati s obzirom na preostalih 18 mjeseci u kojima je moguće korištenje sredstva.

Uz to, valja naglasiti kako zadaci i uloge tijela ne završavaju istekom razdoblja. Kontrolne uloge poput utvrđivanja nepravilnosti moguće su i do 5 godina nakon završnog plaćanja na projektu ili 5 godina od zatvaranja operativnog programa. Jednako tako, nastavljaju se procesi zatvaranja programa (vrednovanja prioriternih osi, programa, operacija), kao i procesi izvještavanja, praćenja održivosti projekata i sl.

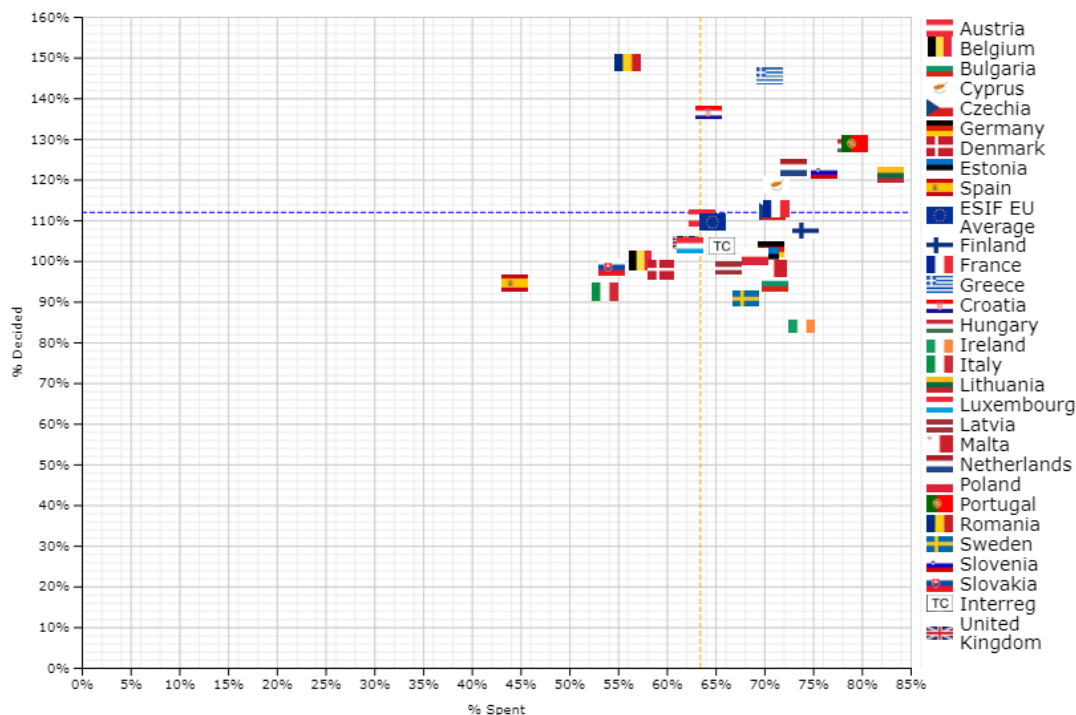
Grafikon 19. Apsorpcija sredstava RH, lipanj 2022.



Izvor: <https://razvoj.gov.hr/vijesti/hrvatska-je-u-plusu-56-88-milijardi-kuna-u-odnosu-na-uplacena-sredstva-u-proracun-europske-unije/4982>

Slika 8. Ukupno kretanje apsorpcije država članica EU 2014. - 2020.

ESIF 2014-2020: EU overview of implementation by country – total cost of selection and spending as % of planned (scatter plot)



Period Covered: up to 31/12/2021

Refresh Date: 01/06/2022

IZVOR: <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>

S obzirom na preostalo vrijeme mogućeg korištenja sredstva iz razdoblja 2014.-2020., u perspektivi skorog početka novog razdoblja 2021.-2027, nužno je obratiti pažnju na nekoliko procesa koji kumulativno iziskuju značajne administrativne kapacitete.

Dodatna sredstva usmjerena su na otklanjanje neposredne gospodarske i socijalne štete prouzrokovane pandemijom virusa COVID 19 te daljnjem oporavku te jačanju otpornosti osigurana su kroz **Instrument za oporavak NextGeneration EU** (NGEU) („EU za sljedeće generacije”).

Instrument je sastavljen od dva dijela:

- pomoći za oporavak za koheziju i europska područja („REACT-EU”) te
- mehanizma za oporavak

Sredstva REACT-EU stavljena su na raspolaganje u okviru financijskog razdoblja 2014. – 2020. te se koriste u 2021. i 2022.²⁸ kroz OP „Konkurentnost i kohezija 2014.-2020.“²⁹ i OP „učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020.“³⁰ (Provedbena Odluka Komisije (EU) 2021/182 od 12. veljače 2021.). Provedbeni mehanizam za navedena sredstva su postojeća tijela SUK-a navedena dva operativna programa.

U okviru Mehanizma za oporavak i otpornost preduvjet korištenja sredstva je donošenje nacionalnog planova. Tako je RH donijela Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021. - 2026. koji definira mjere i aktivnosti koje će doprinijeti daljnjem oporavku te jačanju otpornosti hrvatskog gospodarstva. Za svaku komponentu/podkomponentu Nacionalnog plana oporavka i otpornosti utvrđeno je nadležno tijelo na razini tijela državne uprave uz imenovana provedbena tijela (Odluka o sustavu upravljanja i praćenju provedbe aktivnosti u okviru Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021. - 2026.).

Fond solidarnosti EU je instrument EU koji osigurava pomoć pogođenim državama u pokrivanju javnih rashoda kod suočavanja s posljedicama prirodne katastrofe velikih razmjera ili izvanrednog stanja velikih razmjera.

Za provedbu aktivnosti koje Fond podupire uspostavljen je zaseban provedbeni okvir tijela odgovornih za upravljanje i kontrolu.

Odobrena sredstva iz Fonda solidarnosti za sanaciju štete nakon potresa za grad Zagreb, Zagrebačku županiju i Krapinsko-zagorsku županiju, područje Sisačko-moslavačke županije i dr. imaju zadani vremenski okvir. Financijski doprinos iz Fonda mora se iskoristiti u roku od osamnaest mjeseci od dana na koji je Komisija isplatila puni iznos pomoći. Za neiskorišten dio financijskog doprinosa do tog roka, Komisija osigurava njegov povrat od države korisnice. (Uredba Vijeća (EZ) br. 2012/2002 od 11. studenoga 2002. o osnivanju Fonda solidarnosti Europske unije). Krajnji rok za iskorištavanje dodijeljenih sredstva za oba potresa s obzirom na utvrđeno postojanje okolnosti koji opravdavaju kriterije *više sile* koji opravdavaju iznimno odobrenje produljenja roka provedbe pomoći EUSF-a za pokriće štete od oba potresa je do 30. lipnja 2023.

²⁸ Uredba (EU) 2020/2221 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. prosinca 2020. o izmjeni Uredbe (EU) br. 1303/2013 u pogledu dodatnih sredstava i provedbenih mehanizama od 23. prosinca 2020.

²⁹ nova prioritetna os 11OPKK „Jačanje oporavka od krize u kontekstu pandemije COVID-19 i priprema za zeleni, digitalni i otporni oporavak gospodarstva“ u iznosu od 31 milijuna eura

³⁰ za financiranje mjera za očuvanje radnih mjesta u iznosu od 540 milijuna eura

(https://ec.europa.eu/regional_policy/en/newsroom/news/2022/05/20-05-2022-commission-grants-croatia-an-extension-of-the-deadline-for-using-eu-solidarity-fund-for-quakes-relief)

U novom financijskom razdoblju 2021. – 2027. RH na raspolaganju ima nešto više od 14 milijardi eura. Kohezijska politika provodit će se kroz Operativni program Konkurentnost i kohezija 2021.-2027. (Europski fond za regionalni razvoj i Kohezijski fond), Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2021.– 2027. (Europski socijalni fond +), Integrirani teritorijalni program 2021. – 2027. (Europski fond za regionalni razvoj, Kohezijski fond te Fond za pravednu tranziciju). (Odluka o operativnim programima vezanim za Kohezijsku politiku za financijsko razdoblje Europske unije 2021. - 2027. u RH i tijelima zaduženima za njihovu pripremu).

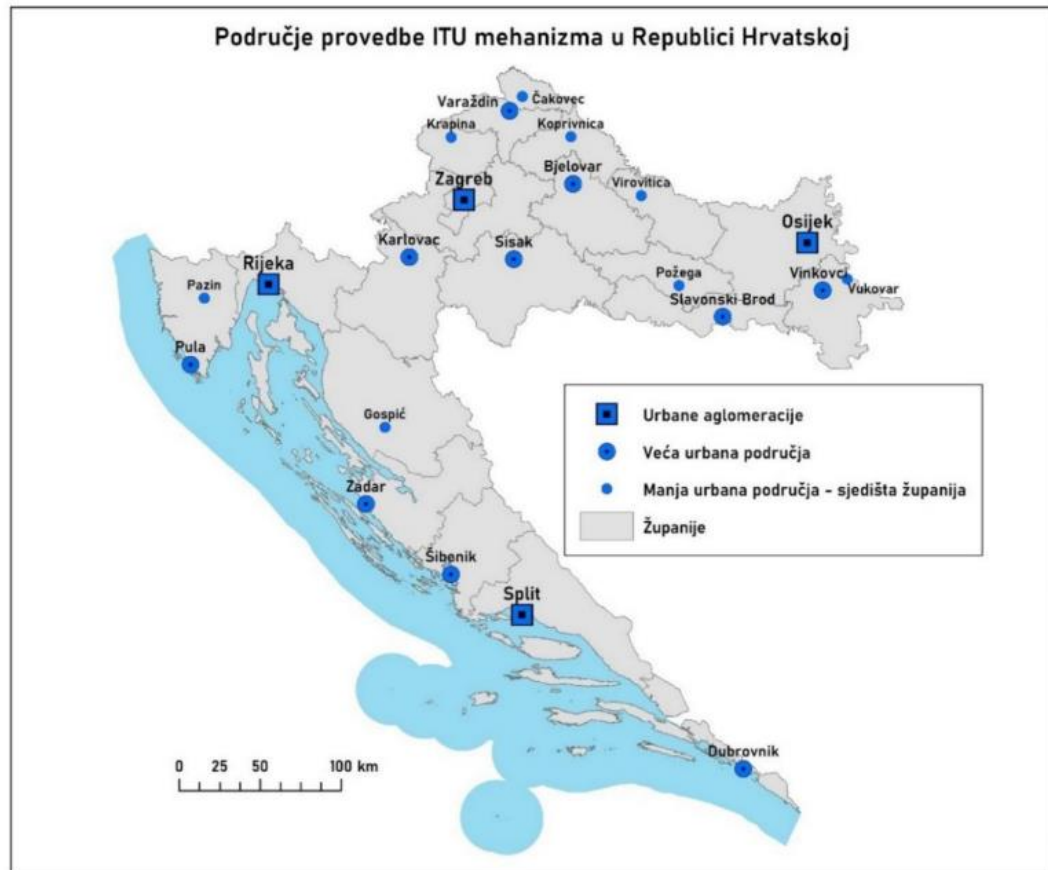
U novom financijskom razdoblju 2021. – 2027. jača se fokus na regionalni rast i teritorijalni razvoj na temelju utvrđenih specifičnih potreba određenih područja. (<https://www.hup.hr/EasyEdit/UserFiles/Petra%20Senti%C4%87/planovi-i-pravila-za-novo-programsko-razdoblje-2021-2027ff.pdf>). Pa je tako naglasak na jačanju uloge urbanih područja kao pokretača regionalnog rasta te održivog i integriranog razvoja njihovih funkcionalnih područja (sveučilišna središta, središta inovacija, povezanost između urbanih i ruralnih područja itd.); (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/2019-european-semester-country-report-croatia_hr.pdf)

Na teritorijalni razvoj usmjeren je peti cilj politike razdoblja 2021.-2027. koji se među ostalim može provoditi putem integriranih teritorijalnih ulaganja. Pa će tako RH u novom financijskom razdoblju 2021. - 2027. ITU mehanizma proširiti na ukupno 22 grada (34.5% teritorija RH) uz planirano izdvajanje za ITU mehanizam od 12,9 % sredstava Europskog fonda za regionalni razvoj (oko 679,6 milijuna eura).

Pa će tako ITU mehanizam u razdoblju do 2027. obuhvatiti: 4 grada središta urbanih aglomeracija (Zagreb, Split, Rijeka i Osijek), 10 gradova središta većih urbanih područja (Zadar, Slavonski Brod, Pula, Karlovac, Sisak, Varaždin, Šibenik, Dubrovnik, Bjelovar, Vinkovci) te 8 gradova središta manjih urbanih područja koji su sjedišta županija sukladno Zakonu o područjima županija, gradova i općina u RH (Koprivnica, Vukovar, Čakovec, Požega, Virovitica, Krapina, Gospić i Pazin)

(<https://razvoj.gov.hr/vijesti/odrzana-konferencija-na-temu-integriranih-teritorijalnih-ulaganja-itu-mehanizam-i-odrzivog-urbanog-razvoja/4963>)

Slika 9. Područje provedbe ITU mehanizma u RH



Izvor: Smjernice za uspostavu urbanih područja i izradu strategija razvoja urbanih područja za financijsko razdoblje 2021. - 2027. verzija 2.0, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU

Međutim, brojne studije ukazuju na nedovoljnu kadrovsku kapacitiranost JLP(R)S, a upravo iz činjenice da je manjak administrativnih kapaciteta jedan od temeljnih razloga nedovoljne apsorpcije, dolazi do dodatne polarizacije i razlike u razvoju između JLRS-a (Koprić, 2020)

Uz to, dokazano je kako zapošljavanje specijaliziranih lokalnih službenika za rad na EU projektima predstavlja ključan faktor za uspjeh u iskorištavanju dostupnih sredstva, a ne veličina županije odnosno stupanj njezinog razvoja (Puljiz, 2011).

Nastavno na sve navedeno, različitost izvora financiranja i preklapanje različitih procesa značajno povećava radno opterećenje svih institucija uključenih u odgovarajuće sustave upravljanja i kontrole EU fondova.

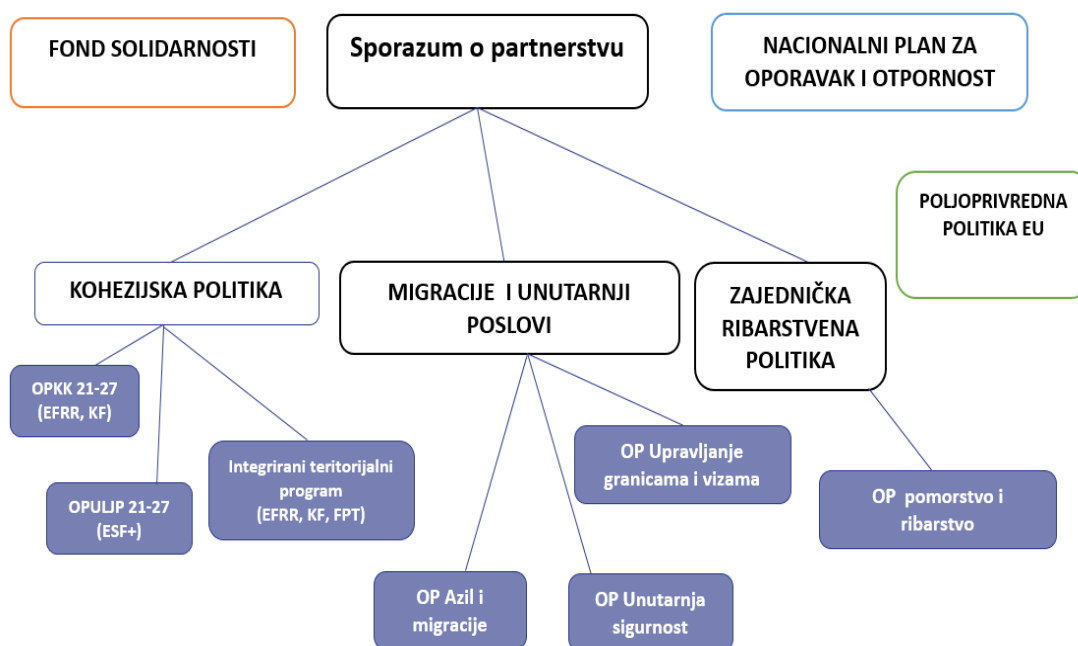
U većini razdoblja 2021.– 2027. dolazi do preklapanja paralelnih aktivnosti dovršetka provedbe i zatvaranja programa iz razdoblja 2014.-2020., uz naknadno praćenja rezultata održivosti projekata; Uspostava sustava i provedba za razdoblje 2021. – 2027.; Provedbene aktivnosti iz Fonda solidarnosti (do 2023.); Provedbene aktivnosti iz Plana oporavka i otpornosti (do 2026.); Dodatne aktivnosti npr. uspostavu sustava i provedbe Fonda za pričuvu za prilagodbu Brexitu, uspostave sustava provedbe operativnih programa MUP-a i sl.

Grafikon 20. Preklapanje procesa apsorpcije do 2027.

	2014-2020.	2021.	2022.	2023.	2024.	2025.	2026.	2027.	2028.	2029.
VFO 2014.2020.	■	■	■	■	■					
VFO 2021.-2027.		■	■	■	■	■	■	■	■	■
NPOO 2021-2026		■	■	■	■	■	■			
Fond solidarnosti		■	■	■	■					

Izvor: vlastita izrada autora

Slika 10. Institucionalni okvir provedbe do 2027.



Izvor: vlastita izrada autora

Uz to, raspoloživi iznos sredstva svih navedenih procesa je gotovo dvostruko veći od sadašnjeg razdoblja (više od 20 milijardi EUR). Stoga će uspjeh korištenja svih sredstava ovisiti o dobroj koordinaciji i sinergiji svih elemenata sustava apsorpcije u vrlo ograničavajućem vremenskom okviru te nestabilnom i promjenjivom okružju.

11.1. Jačanje kapaciteta ljudskih potencijala administrativnog (upravnog) kapaciteta SUK ESI fondova u Hrvatskoj

Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU, kao izabrano pilot UT OPKK tijekom 2018.-2019. provelo je dijagnozu jakih strana, slabosti i prilika za razvoj te je temeljem prikupljenih informacija izradilo akcijski plan („roadmap“) za jačanje administrativnih kapaciteta sustava upravljanja i kontrole OPKK .

S krajem 2021. završila je druga faza projekta u kojoj se manji broj aktivnosti i mjera iz akcijskoga plana provodio uz potporu EK i stručnjaka OECD-a. (<https://vlada.gov.hr/sjednice/124-sjednica-vlade-republike-hrvatske-35566/35566>)

Kada promatramo Hrvatski sustav upravljanja i kontrole ESIF može se uočiti:

Procedure zapošljavanja su propisane, nefleksibilne, složene i dugotrajne te najčešće počivaju na zastarjelim metodama selekcije. Takav nefleksibilan sustav zapošljavanja ne odgovara pravovremeno na potrebe sustava.

Prema trenutno uspostavljenom sustavu izobrazbi, edukacije u organizaciji MRRFEU-a pretežno su namijenjene zaposlenicima SUK OPKK uz nekoliko horizontalnih edukacija primjenjivih na sve sustave, dok je sustavna i specifična edukacija zaposlenika ostalih sustava prepuštena upravljačkim tijelima tih programa. Posebice nedostaju specifične obuke za zaposlenike sustava provedbe mjera sustava poljoprivrede i ruralnog razvoja (<https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2021/12/mid-term.pdf>)

Valja istaknuti kako se prema postojećem sustavu zaposlenike na programe izobrazbe upućuje sukladno potrebama radnog mjesta, pri čemu se ne uzima u obzir razina postojećeg znanja zaposlenika o pojedinoj temi. Pa tako, zaposlenici s iskustvom u provedbi najčešće nisu zainteresirani za edukaciju koja ne prati njihovu razinu stečenog znanja i iskustva.

Novi zaposlenici obvezni su pohađati nekoliko uvodnih modula izobrazbi dok daljnji mehanizmi pomoći ovise o pomoći kolega, rukovoditelja i mentorskom pristupu koje svako tijelo individualno uspostavlja te načelno izostaje ujednačeni i sustavan pristup uvođenju novozaposlenih u posao.

Kako nema sustavnog jačanja kompetencija zaposlenika tako ni ponuda usavršavanja ne prati potrebu zaposlenika različitog stupnja znanja i iskustva odnosno radnog mjesta. Općenito, nedovoljno su dostupne stručne izobrazbe koje bi predstavljale nadogradnju ili produbljivanje znanja, složenijeg sadržaja i praktične naravi. Uz to nedovoljno je razvijena svijest o važnosti razvoja ne samo stručnih znanja, već tzv. *soft* vještina.

Napredovanja na rukovodeće pozicije nadomještaju izostanak drugog oblika nagrađivanja stručnosti i predanosti poslu, a ne dokazan i prepoznat rukovoditeljski potencijal, pa tako nema ni sustavnog praćenja i prepoznavanja zaposlenika s rukovoditeljskim potencijalom.

Počesto nadležna tijela za ljudske resurse (npr. ured za ljudske resurse ministarstva koje je ujedno i tijelo u SUK-u i/ili ministarstvo nadležno za upravu) ne

razumiju specifične potrebe SUK-a i vrlo sporo reagiraju na zahtjeve. Načelno, nema strateškog planiranja ljudskih potencijala jer jedinice za razvoj potencija nemaju stratešku ulogu u mnogim od organizacija.

S porastom broja ugovora u provedbi, složenosti projekata, manjka odgovarajućih zaposlenika koji nije nadoknađen pravovremenim zapošljavanjem i prilagođenom edukacijom, dolazi do značajnih fluktuacija iskusnog kadra usred preopterećenja, posljedičnog kašnjenja u postupanju te mogućih grešaka manje iskusnih zaposlenika tijela SUK-a.

Nužnost jačanja ljudskih potencijala administrativnih (upravnih) kapaciteta u RH proizlazi iz iskustva provedbe ESI fondova prvog cjelovitog financijskog razdoblja 2014.-2020. (*sustav naučenih lekcija*) kao i brojnih preporuka Europske komisije te revizijskih nalaza.

Naučene lekcije u okviru razdoblja 2014.-2020., ukazuju na preveliko oslanjanje na vanjsku pomoć (konzultante) uz minimalno razvijanje internih kapaciteta, fokusiranost sustava na procedure i proceduralnu ispravnost postupka (u cilju izbjegavanja korekcija i kazni), a manje na sadržaj, odnosno održivost projekata; Potrebu za osmišljavanjem sustava edukacija posebno prilagođenih za ESF+ uz stalno dostupne online edukacije na temu ESF+; Dodatno ojačavanje kapaciteta svih tijela SUK-a, u vidu angažiranja dodatnih resursa za kompleksne intervencije, kao i one koje bilježe poteškoće u postizanju planiranih rezultata. (Izvješće o korištenju ESI fondova i pretpristupnih programa pomoći EU). Na limitiranost unutarnjih kapaciteta ukazuju i zaključci evaluacije učinkovitosti i djelotvornosti OP za pomorstvo i ribarstvo RH za programsko razdoblje 2014.-2020. koji ukazuju na potrebu za podizanjem razine upravljanja u svim procesima s posebnim naglaskom na podizanju broja službenika i kompetencija službenika sustava upravljanja i kontrole (Izvješće o korištenju ESI fondova i pretpristupnih programa pomoći EU)

Europska Komisija u okviru Europskog semestra 2019. ukazuje na potrebu za dodatnim naporima za povećanje administrativnih kapaciteta za učinkovitu provedbu kohezijske politike u razdoblju od 2021. do 2027. (https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/2019-european-semester-country-report-croatia_hr.pdf)

Navedeno je prepoznato i od strane Odbora za regionalni razvoj i fondove EU Hrvatskoga sabora, koji je na svojoj 17. sjednici na temu „*Iskorištenost sredstava iz*

fondova EU: prijedlozi za poboljšanje efikasnosti“ identificirao potrebne mehanizme za podizanje efikasnosti čitavog sustava i donio Zaključak kojim je preporučio izradu posebnog zakona kojim bi se ojačali kapaciteti i ujednačile prakse u upravljanju fondovima EU. (<https://www.sabor.hr/hr/press/17-sjednica-odbora-za-europske-poslove-zajednicka-s-odborom-za-regionalni-razvoj-i-fondove>)

U kontekstu priprema za novo financijsko razdoblje, Zakon o institucionalnom okviru za korištenje fondova EU u RH za razdoblje 2021. – 2027. po prvi puta određuje aktivnosti jačanja kapaciteta institucionalnog okvira za korištenje EU fondova te korisnika, partnera i suradnika na projektima financiranim iz EU fondova.

Za provedbu aktivnosti jačanja kapaciteta zaduženo je Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU u suradnji s Uredom predsjednika Vlade. Uključivanjem Ureda predsjednika Vlade RH u koordinaciju i provedbu aktivnosti dodatno je stavljen naglasak na važnost i nužnost provedbe mjera jačanja kapaciteta ljudskih potencijala u narednom razdoblju.

Po prvi puta se uvodi nacionalni Plan jačanja kapaciteta za korištenje EU fondova, kao sveobuhvatan i jedinstveni okvir na nacionalnoj razini kojim se određuju sve aktivnosti za jačanje administrativnih kapaciteta svih sustava upravljanja i kontrole korištenja fondova EU. Navedeni plan sadržavat će aktivnosti i mjere jačanja kapaciteta za svako pojedino financijsko razdoblje EU, a aktivnosti se odnose na privlačenje i zadržavanje zaposlenika, njihovo kontinuirano usavršavanje i profesionalni razvoj, napredovanje, unaprjeđenje organizacijske kulture, ali i druge potrebne aktivnosti i mjere.

Dodatna potreba ulaganja u ljudske potencijale i širenje mogućnosti za obrazovanje i usavršavanje državnih i javnih službenika kako bi se omogućilo trajno usklađivanje njihovih znanja i vještina s brzim promjenama u okruženju utvrđena je i u usvojenoj Nacionalnoj razvojnoj strategiji RH do 2030. (<https://hrvatska2030.hr/wp-content/uploads/2021/02/Nacionalna-razvojna-strategija-RH-do-2030.-godine.pdf>)

Glede provedbe planiranog i ciljanog obrazovanja za korištenje EU fondova za sve zaposlene u institucionalnom okviru za korištenje EU fondova i regionalne koordinate zaduženo je Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU i nadležna programska tijela.

11.2. Perspektive razvoja i jačanja ljudskih potencijala sustava ESI fondova u RH

Unatoč uspostavljenom i izgrađenom stabilnom sustavu, u području ljudskih resursa apsorpcijskog kapaciteta postoje značajne mogućnosti poboljšanja na svim razinama nastavno na dosadašnje iskustvo provedbe iz prethodnih financijskih razdoblja, naučenih lekcija, preporuka EK te preporuka iz projekta EK o jačanju kapaciteta („Frontloading administrative capacity building for post 2020“) (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/factsheet_oecd_synthesis_report_hr.pdf)

Radi privlačenja i zapošljavanja iskusnih kandidata s odgovarajućim vještinama u tijela SUK-a nužno je razmatranje inovativnih „paketa zapošljavanja“ – materijalnih i nematerijalnih elemenata radnog mjesta (bonusi, stimulacije, slobodni dani, fleksibilnost radnog vremena, mogućnost rada od kuće, sigurnost radnog mjesta i sl.).

Spori sustavi zapošljavanja i nedostatak odgovarajućeg kadra nužno iziskuju inovacije angažiranja kadra koji raspolaže specifičnim znanjima za kojim postoji dugoročna ili kratkoročna, specifična, *ad hoc* potreba.

U pripremama za razdoblje 2021.-2027., talijanske regije Kalabrija, Furlanija-Julijska krajina i Umbrija surađivale su na uspostavi registra ovlaštenih računovođa specijaliziranih za upravljanje i kontrolu programa koje sufinancira ESIF. Svrha suradnje je olakšati pristup tijelima SUK-a kandidatima s traženim vještinama, ali koje je teško privući (<http://www.pra.gov.it/wp-content/uploads/2019/01/>).

Kako postoji periodični pritisak na specifične dijelove sustava unutar programskih razdoblja kada se intenziviraju određene aktivnosti ili preklapa nekoliko procesa, nužno je formiranje zasebnih stručnih specijalista unutar sustava koji se po potrebi angažiraju u ograničenom vremenskom trajanju sa ciljanim zadatkom (za poslove organizacije ili uspostave sustava, kao nadoknada fluktuaciji zaposlenika, ubrzavanje apsorpcije ili ispravljanja „uskih grla“). Takve *ad hoc* akcijske grupe zaposlenika za određene radne procese s odgovarajućim kvalifikacijama, vještinama i kompetencijama mogu sudjelovati u kratkoročnom privremenom premještanju ili radnoj razmjeni u različitim dijelovima sustava ovisno o iskazanoj potrebi.

Kako bi se stvorila dovoljna „zaliha“ potencijalnih kandidata za rad u SUK-u te ubrzali postupci uključivanja u sustav, nužno je formiranje specijaliziranih studijskih programa visokoškolskih Sveučilišnih studija usmjerenih na „opće vještine“ za rad u sustavu upravljanja i kontrole ESI fondova radi preseljenja osnovne i početne obuke u fazu formalnog obrazovanja uz praktičnu pripremu za rad. Takvi programi ubrzali bi vrijeme potrebne nadogradnje vještina s obzirom da kandidati već posjeduju bazična znanja i praktične vještine te bi skratili vrijeme potrebne adaptacije za rad u bilo kojem dijelu sustava.

Iako je uspostavljen sustav osposobljavanja i usavršavanja, postoji određeni prostor za daljnji razvoj. Ponajprije, u cilju razvoja postojeće radne snage unutar SUK-a, upravljačka tijela trebala bi utvrditi postojeće i željene kompetencije putem već razvijenih alata, kao što su okvir kompetencija i alat za samoprocjenu Europske komisije koji podržavaju razvoj ljudskih resursa (https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/competency/eu_competency_framework_en.pdf)

Izrađenom strategijom za jačanje kapaciteta ljudskih potencijala svako tijelo SUK-a trebalo bi identificirati potrebe i načine za popunjavanje utvrđenog jaza kompetencija, uz prilagođene oblike učenja (mentorstvo, trening, kratko upućivanje na razmjenu u druga tijela, formalne edukacije i dr.).

Radi ujednačavanja pristupa, važno je institucionalizirati i za sva tijela ujednačiti uvodnu obuku za novozaposlene i osobe bez iskustva na poslovima upravljanja i kontrole ESI fondova.

Nastavno na to, potrebno je razvijati opće programe čija će izobrazba odgovarati uvodu i osnovnom uvidu u ulogu i tijela u pojedinom sustavu (uloga i položaj tijela u kontekstu šireg sustava ESIF-a, zajednički procesi tijela SUK-a i sl.). Kao dio programa nužno je održavanje program učenja kroz praktični rad *on the job training*. Takvi programi omogućuju brzu nadogradnju sa specifičnim i uskim specijaliziranim znanjima i specifičnim procedurama radnih mjesta na već stečena bazična znanja ovisno o tijelu SUK-a.

Za zaposlenike koji imaju određeno iskustvo, edukacijske module nužno je specijalizirati i prilagoditi prethodnom obrazovanju, radnom iskustvu i specifičnim

potrebama radnog mjesta te omogućiti stjecanje naprednih znanja o određenom području/temi uz pružanje mogućnosti za dodatne module osobnog razvoja.

Jednako tako za ovaj tip zaposlenika postoji kontinuirana potreba za edukacijama u kojima se upoznaju s novostima u odnosu na prethodno razdoblje uz prezentacije studija slučaja i primjera iz prakse.

S obzirom na različitost statusa i uloga zaposlenika u sustavu, nužno je graditi module usavršavanja prilagođene:

- poslovnim potrebama pojedinog radnog mjesta (svakodnevni, strateški, specifično stručni - tematski)
- razinama rada – operativna razina i rukovodeći zaposlenici
- vrstama službenika (službenicima iz malih administracija, službenici sustava kontrole, službenici regionalnih koordinatora, službenici tijela nadzora i sl.)
- ovisno o znanju i/ili radnom iskustvu polaznika (osnovna razina, napredna razina)

Teme edukacija trebaju biti fokusirane na jedan dan, u obliku radionica, s manjim broj polaznika i mogućnošću interaktivnog sudjelovanja. Također nužno je razviti višednevne module po specifičnim temama i grupama uz održavanje „konzultacijskih“ programa edukacija o nekom tematskom pitanju sa vanjskim stručnjacima i dionicima.

Složenost upravljanja EU fondovima zahtjeva širu perspektivu i spektar profesionalnih kompetencija. Počesto su potrebna šira znanja zbog specifičnosti predmeta i tumačenja povezanih normativnih akata koji se u projektima moraju sagledavati kao cjelina (veliki infrastrukturni projekti, znanstveni projekt i sl.). Primjerice za obavljanje poslova digitalne transformacije potrebna su široka i visokostručna znanja koja pored IT kompetencija obuhvaćaju znanje iz područja upravljanja IKT projektima, horizontalnu multidisciplinarnost u upravnim područjima javnog sektora te međusektorsku koordinaciju. Jednako tome, promjene na tržištima u vidu cijena radova/usluga, kašnjenja u dobavi materijala i opreme, iziskuje sa razine sustava brzu reakciju, određenu razinu fleksibilnosti, kontinuiranu prilagodbu i pronalaženje rješenja, a što uvjetuje poznavanje šireg spektra struka radi mogućeg inovativnog djelovanja.

Stoga je programima nužno obuhvatiti interdisciplinarna znanja i upravna područja više struka (javna nabava u EU fondovima, knjigovodstvo u EU fondovima, fondovi i intelektualno vlasništvo, fondovi i službenički sustav, pravni mehanizmi zaštite korisnika

EU fondova, vođenje projekata, specifičnosti uređenja područja znanosti, graditeljstva, prometa i sl.)

Uz to, operativni i strateški izazovi s kojima se suočava osoblje upravljačkih tijela zahtijevaju razvoj i primjenu niza bihevioralnih, kognitivnih i međuljudskih kompetencija, kao što su kreativno rješavanje problema, inovacije, brza prilagodba, strateško razmišljanje i komunikacija, pregovaranje i upravljanje složenim procesima (*soft skills*).

Predviđeni programi olakšali bi sustavu stvaranje i nadogradnju potrebnih vještina i što kraću adaptaciju za rad u bilo kojem dijelu sustava.

Nastavno na to, radi trajnog unaprjeđenja sustava i razvoja kapaciteta, nužno je izgraditi kulturu učenja sa ciljem stalnog stjecanja potrebnih vještina i kompetencija i institucionalizirati trajno usavršavanje svih zaposlenika tijela upravljanja kao model obveznog cjeloživotnog učenja, uz uvođenje sustava certificiranja i recertificiranja u vidu stručnog ispita u području upravljanja i kontrole EU fondova za zaposlenike sustava.

11.2.1. Organizacijski oblici potpore daljnjem razvoju i jačanju sustavu ljudskih potencijala ESI fondova

Kako je obuhvat dosadašnjeg usavršavanja relativno uzak i parcijalan, nužni su dodatni izvaninstitucionalni oblici potpore jačanju kapaciteta koji bi ravnomjerno obuhvatili sve programe financirane iz ESI Fondova te ojačali napore postojećih programa obuke u cilju rješavanja gore navedenih deficita kompetencija zaposlenika.

S obzirom na disperziju organizacijskih oblika (Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova EU, Državna škola za javnu upravu, SAFU-a, Regionalni koordinatori i sl.) te nepovezanost raznih modula edukacija, radi cjelovitog i fleksibilnog pristupa jačanja kapaciteta u sustavu ESI fondova, nužno je formiranje specijaliziranog centra za razvoj kompetencija isključivo usmjerenog na administraciju ESI fondova.

Primjeri sličnih institucija na području EU fondova: – European Academy for Taxes, Economics and Law and Lexxion Training (Njemačka, Berlin), ETCP – european Training Centre in Paris (Francuska, Pariz), Ecorys Academy (Nizozemska), College of Europe (Belgija, Bruges i Poljska), EIPA- European Institute of public Administration (Nizozemska, Maastricht, Španjolska, Barcelona i Luxemburg), European Funding

academy (Mađarska, Budapest), European Academy (Belgija, Bruxelles). Na području IPE: ReSPA – Regional School of public administration (Crna gora), ETCP – European Training Centre (Pariz).

Uloga centar za razvoj kompetencija sustava upravljanja i kontrole ESIF je nadopuna postojećim institucionaliziranim oblicima edukacija isključivo za djelatnike unutar SUK-a kroz izvođenje općih i specijaliziranih interdisciplinarnih programa kao modela cjeloživotnog obrazovanja.

Radi očuvanja razmjene znanja i motivacije djelatnika u sustavu, u programe centra u statusa predavača nužno je uključiti postojeće djelatnike sustava izabrane temeljem poziva za iskaz interesa.

Uz to, decentralizirani sustav upravljanja Fondovima EU, kao trend delegiranja obveza na lokalnu i regionalnu upravu (primjerice sustav posredničkih tijela ITU mehanizma) dodatno naglašava nužnost uspostavljanja sustavnog usavršavanja i praćenja službenika prilagođenog lokalnim/regionalnim posebnostima i specifičnostima.

Glede postojećih oblika edukacija, radi očuvanja standarda kvalitete, nužno je razvijati sustav certificiranja trenera, programa i modula te nastavnih materijala koji se pružaju komercijalno na tržištu.

Kako bi se poboljšao protok i nadogradnja znanja, moguće je razvijati i podržavati zajednice praksi ili skupine za raspravu među zaposlenicima na operativnoj razini, uz sudjelovanje rukovodstva prema potrebi (Tematske mrežne radne skupine TMRS). Formirane tematske stručne skupine TMRS mogu služiti kao platforma stručnjaka sustava za kontinuiranu razmjenu znanja i iskustva o problematici, novih spoznaja, utvrđenja izazova s kojima se suočavaju u radu te primjera dobre prakse i sl. Tematske mrežne radne skupine TMRS predstavljale bi svojevrsni stručni *think thank* usmjeren na interdisciplinirano razmjenjivanje znanja, iskustva i praksi raznih dionika sustava upravljanja i kontrole te djelovanje u smjeru inovacija i unaprijeđena u sustavu ESI fondova.

Dodatno, radi trajnog očuvanja znanja i vještina unutar sustava, nužno je uspostaviti bazu znanja i bazu stručnjaka iz raznih područja unutar sustava.

Uz to, s obzirom na dosadašnja iskustva i geografski položaj, centar ima mogućnost postati regionalni centar za edukacije o EU fondovima uz pružanje stručnih edukacijskih usluga za zaposlenike zemalja kandidatkinja za ulazak u EU.

Glede financiranja, mogući model je korištenjem sredstva tehničke po uzoru na današnje financiranje edukativnih aktivnosti regionalnih koordinatora koje pružaju u cilju jačanja općih kapaciteta JLPRS za adekvatno planiranje i provedbu mjera EU fondova.

11.2.2. Koordinacija, vođenje i usmjeravanje sustava

Postepena gradnja i razvoj upravne strukture SUK-a uzrokovala je složenost više razina upravljanja. S obzirom na organizacijsku krutost strukture javne uprave, na rukovodeća radna mjesta raspoređivani su mahom najiskusniji i najstručniji zaposlenici kao priznanje za svoj rad, a koji počesto iskazuju deficit upravljačkih vještina.

Za cjelovito, harmonizirano funkcioniranje sustava te za pravovremeno otklanjanje asimetrija radnog opterećenja na pojedinim dijelovima sustava važno je formiranje rukovodećih mjesta koordinatora sustava - zaposlenika koji posjeduju organizacijske, leaderske, delegacijske i povezujuće vještine sa isključivim zaduženjima za usmjeravanje sustava i koordinaciju procesa.

Izostanak formiranja stručnog rukovodećeg kadra uzrok je izostanka dugoročne strateške vizije za razvoj kapaciteta upravljačkih tijela stoga je nužna ciljana obuka usmjerena na rukovodeće zaposlenike. Tako je primjerice Regija Campania (Italija) provela je analizu nedostataka u vještinama za više rukovodstvo Regionalnog vijeća Kompanije, temeljem rezultata analize temeljem sporazuma sa Nacionalnom upravnom školom planirane su ciljane edukacije (http://www.pra.gov.it/uploads-content/2019/09/2019.09.05_Relazione-best-practice-corso-manageriale.pdf)

11.2.3. Zaseban sustav za zaposlenike EU fondova

Različito statusa i uređenja (javni, državni, lokalni službenici i zaposlenici) kao i ograničenja koja proizlaze iz pravila cjelokupne javne uprave, uzrokuju osjećaj „zarobljenost“ tijela SUK-a. Kao moguće rješenje bilo bi formiranje zasebnog sustava službeničkog zakonodavstva („zaposlenici sustava upravljanja i kontrole EU fondova“) za poslove upravljanja i kontrole ESI fondovima, sa ujednačenim koeficijentima,

ujednačenim i fleksibilnim pravnim normama koje podržavaju brže modele dolaska do radne snage, poticanja izvrsnosti, fleksibilnih uvjeta rada, inovativnih načina zadržavanja zaposlenika i sl.

11.2.4. Upravljanje ljudskim potencijalima EU fondova

Kako bi se razvile sposobnosti za strateško planiranje i upravljanje ljudskim potencijalima nužno je poboljšati strateški položaj odjelâ za ljudske resurse te ih ustrojavati neposredno pod najvišim rukovodstvom organizacije. Čelnici ustrojstvenih jedinica za upravljanje ljudskim potencijalima trebali bi imati uvid u planirane procese te postojeće opterećenje organizacije te činiti dio najvišeg upravnog rukovodstva organizacije bilo u vidu da su dio uprava, upravnih vijeća i sličnih tijela upravljanja radi neposrednog utjecaja na oblikovanje personalne politike organizacije.

Usred sporog prilagođavanja javne uprave promjenama, manijaka osviještenosti o važnosti upravljanja i razvoja ljudskih resursa i ovisnosti o kratkoročnim ciklusima vodstva u uvjetima potrebnog dugoročnog planiranja administrativnih kapaciteta za 10 godišnja programska razdoblja, nužno je razvijati suradnju sa tijelima koja mogu pružiti potporu za upravljanje i razvoj ljudskih potencijala tijela SUK ESI fondova.

Podršku je potrebna u vidu: identifikacije optimalne mješavine vještina i kompetencija potrebnih za bolju učinkovitost u upravljačkom/provedbenom tijelu; Analize procesa upravljanja i razvoja ljudskih potencijala; Provedbe vanjske procjene potreba za usavršavanjem u području koje ima potencijal za daljnji razvoj zaposlenika te potreba organizacije; Izrade strategije i akcijskog plana za izgradnju kapaciteta; Uspostave i održavanja baze ljudskih potencijala sustava u cilju brzog pronalaska potrebne radne snage (interna burza); izrade i održavanja centralne baze informacija o dostupnim edukacijama i osposobljavanjima; Neovisne procjenu normativa za izvršenje pojedine aktivnosti koja je preduvjet formiranja analize radnog opterećenja tijela (nepostojanje normativa rezultiralo je do sada različitim procjenama za iste aktivnosti i dvojbena procjenama broja potrebnih izvršitelja po tijelima);

Za neke od gore navedenih inicijativa potrebna je značajna vaninstitucionalna inicijativa, u nekim inicijativama nužna i potrebna je podrška resornog ministarstva i Vlade, dok za neke inicijative nužna regionalna/lokalna inicijativa i podrška.

12. Zaključak

Stanje administrativnih kapaciteta u tijelima SUK-a ESIF fondova višegodišnje je otvoreno pitanje na koje revizori nacionalnog tijela za reviziju (ARPA) i Europske komisije kontinuirano stavljaju naglasak.

Iako je postojalo ranije iskustvo, ulaskom u članstvo EU, u srpnju 2013. Hrvatska se suočila sa paralelnim procesima pripreme operativnih programa i provedbe što je uz dvostruko povećanje iznosa sredstva koja su bila na raspolaganju uzrokovalo izniman administrativni teret za sva tijela uključena u sustav upravljanja i kontrole.

Iako se tijekom cijelog razdoblja broj zaposlenih u SUK-u povećavao, nagli porast broja raspisanih poziva i sklopljenih ugovora koji se nalaze u fazi provedbe, sustav se nije u dovoljnoj mjeri ojačao. Konstantan manjak administrativnih kapaciteta, kako u broju tako i u njihovim kompetencijama dodatno je opterećivao ionako složeni sustav upravljanja EU fondovima.

S napretkom u provedbi financijskog razdoblja 2014. - 2020. Hrvatska je stekla značajno iskustvo i institucionalno znanje koje predstavlja dobru osnovu za planiranje sljedećeg financijskog razdoblja.

S porastom dostupnih sredstva, količine projekata u provedbi, složenost sustava, čestih promjena okolnosti i prakse u radu tijela, manjka sektorskih znanja i dinamičkog i nepredvidivog okružja razvila se značajna potreba za obrazovanim i iskusnim stručnjacima u sustavu EU fondova koji će imati ključnu ulogu ciljanog vođenja investicijskih ciklusa, usmjeravanja intervencija i ulaganja, brze apsorpcije i fleksibilnosti u fazi provedbe projekata. Osim kvantitavnih elemenata kroz elemente ugovorenosti i isplaćenosti sredstva, važno je imati na umu kvalitetu provedenih projekata i njihovu održivost u smislu dodatnog razvoja i novih kvalitetnih radnih mjesta.

S obzirom da je RH još uvijek u fazi brzog dosezanja razvoja drugih država članica EU s kapacitetima koji su građeni „u hodu“, za naredno razdoblje nužno je institucionalizirati jačanje kapaciteta sustava u nekoliko smjerova. Manjkavosti postojećeg sustava izobrazbi, nužno je ispravljati najprije uključivanjem procjene znanja i kompetencija zaposlenika te dodatno ojačati i fokusirati sustav izobrazbe prilagođen svim tijelima SUK-a i zaposlenicima individualno. Za nove zaposlenike nužno je institucionalizirati edukaciju, a za iskusne zaposlenike formirati specijalizirane module

ovisno o njihovom iskustvu i specifičnim potrebama radnog mjesta uz stalni razvoj i adaptaciju modula.

Što se tiče hipoteza, istraživanjem je utvrđeno da se:

Hipoteza H0: Republika Hrvatska ima dovoljnu količinu ljudskih potencijala za uspješno provođenje novog obračunskoga razdoblja (2021.-2027.) – **ODBAČENA**

Navedena hipoteza se odbacuje jer je dokazano kako u Republici Hrvatskoj iskazuje kontinuirani manjak odgovarajućih (kvalitativno i kvantitativno) ljudskih potencijala koji bi mogli voditi cjelokupno provođenje i iskorištavanje sredstava iz EU fondova. Dodatno, usred nekoliko preklapajućih procesa do 2027. te složenosti sustava i pravila. Potrebno je stvarati i zaposliti više educiranog kadra koji bi kvalitetno i u vremenskom roku provodio natječaje i ocjenjivao prijavljene projekte uz pravovremene kontrole i fleksibilne prilagodbe praksi i pravila ovisno o okolnostima, a kako bi se sredstva iz fondova mogla trošiti u ograničenom vremenskom roku bez utjecaja na likvidnost korisnika te u skladu sa rokovima i legitimnim očekivanjima korisnika prilikom odabira i praćenja provedbe.

Hipoteza H1: Potrebno je ulagati u obrazovanje i edukaciju postojećih ljudskih potencijala kako bi isti mogli biti u funkciji novog financijskog razdoblja (2021-2027.) – **POTVRĐENA**

Hipoteza H1 se potvrđuje jer je potrebno više ulaganja u znanje ljudskih potencijala kako kroz obrazovanje, tako i kroz neformalne edukacije. Kako je već navedeno u uvodnom dijelu, ljudski potencijali su važna komponenta pri iskorištavanju sredstava iz fondova i kao takvi se trebaju konstantno usavršavati. Iako postojeći sustav ostvaruje određene rezultate, za daljnje jačanje i unaprjeđenje administrativnih kapaciteta ljudskih potencijala u području apsorpcije ESI fondova, nužna je uspostava dodatnih inovativnih oblika jačanja kapaciteta i razvoj modernog i specijaliziranog centra za razvoj kompetencija prilagođenog potrebama sustava upravljanja i kontrole ESIF fondova na nacionalnoj, regionalnoj (područnoj) i lokalnoj razini te uspostava trajne suradnje sa obrazovnim institucijama koja je do sada sporadična i parcijalna.

Literatura

1. Administrative capacity building self-assessment instrument for Managing Authorities of EU Funds under Cohesion Policy, OECD 2021. https://www.oecd.org/regional/regionaldevelopment/ACB_Self_assessment_Instrument.pdf
2. Agenzia per la Coesione Territoriale (2019.), Piani di rafforzamento amministrativo (PRA): Rete dei responsabili PRA presentazione Buone pratiche , http://www.pra.gov.it/wp-content/uploads/2019/01/Slide-Riunione_BP-PRA_25.01.2019.pdf .)
3. Agenzia per la coesione Territoriale (2019.), *Relazione sulla progettazione, programmazione e realizzazione del percorso formativo manageriale denominato 'Gestione e sviluppo delle risorse umane'* , http://www.pra.gov.it/uploads-content/2019/09/2019.09.05_Relazione-best-practice-corso-manageriale.pdf
4. Bejaković, P., Bratić, V., i Vukšić, G. (2012). 'Komparativna analiza zaposlenosti i naknada za zaposlene u javnom sektoru u hrvatskoj i u europskoj uniji', *Društvena istraživanja*, 21(1 (115)), str. 101-119. <https://doi.org/10.5559/di.21.1.06>
5. Blažević R. (2010) *Upravna znanost*. Zagreb: Veleučilište u Zagrebu
6. Boijmans, P. (2013), The secrets of a successful administration for Cohesion Policy, RSA European Conference, DG Regional and Urban Policy - Unit E1 "Competence Centre for Administrative Capacity-Building and the Solidarity Fund", https://3ftfah3bhjub3knerv1hneul-wpengine.netdna-ssl.com/wp-content/uploads/2018/07/The_secrets_of_a_successful_administration_for_Cohesion_Policy_-_Pascal_Boijmans.pdf.)
7. Boot L., de Vet J.-M., Feekes F. (2001) *Absorption capacity for Structural Funds in the regions of Slovenia*, Final Report, NEI: Rotterdam
8. Daszuta, A. (2000): The problem of the so-called readiness as the determinant of the effective absorption of Structural funds, based on example of the Podlaskie region in Poland, http://www.nispa.org/conf_papers_list.php?cid=2
9. Devčić, A., i Šostar, M. (2011). Upravljanje apsorpcijskim kapacitetima u korištenju fondova EU - izazovi panonske regije', *Praktični menadžment*, 2(2), str. 28-33. <https://hrcak.srce.hr/76449>
10. Državni ured za reviziju, Izvješće o obavljenoj reviziji učinkovitosti upravljanje sredstvima EU fondova u RH, 2015.

- https://www.revizija.hr/userdocsimages/izvjesca-novo/revizije%20-%202015/revizije_ucinkovitosti/upravljanje_sredstvima_eu_fondova_u_republici_hrvatskoj/upravljanje_sredstvima_eu_fondova_u_republici_hrvatskoj.pdf
11. Državni ured za reviziju, Izvješće, 2018. ,
https://www.revizija.hr/userdocsimages/izvjesca-novo/revizije%20-%202018/revizije_ucinkovitosti/provedba_operativnog_programa_konkurentnost_i_kohezija_2014_-_2020/provedba_operativnog_programa_konkurentnost_i_kohezija_2014_-_2020..pdf
 12. Duduiala-Popescu, L. (2009) The structural funds management in third-Central and Eastern Europe, <http://mpira.ub.uni-muenchen.de/12882/>
 13. Đulabić, V. (2012) Apsorpcijski kapacitet i korištenje sredstava fondova Europske unije: izazovi i prilike za Hrvatsku. U: Musa, A. (ur.) 2. *Forum za javnu upravu*. Zagreb, Friedrich Ebert Stiftung ; Institut za javnu upravu, str. 7-27.
 14. Đulabić, V. (2017) Lokalna i regionalna samouprava i korištenje sredstava iz fondova Europske unije. U: Boban, M. & Vukušić, I. (ur.) *Pametna lokalna samouprava: zbornik radova*. Novalja-Split-Zagreb, Grad Novalja, str. 25-37.
 15. EU Competency Framework for the management and implementation of the European Regional Development Fund and the Cohesion Fund (*Okvir kompetencija EU-a za upravljanje i provedbu ERDF-a i Kohezijskog fonda*)
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/competency/eu_competency_framework_en.pdf
 16. European Commission. New assessment of esif administrative costs and burden.
https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/studies/2018/new-assessment-of-esif-administrative-costs-and-burden
 17. European Commission (2017), Final conclusions and recommendations of the High Level Group on Simplification for post 2020, https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/reports/2017/esif-simplification-hlg-proposal-for-policymakers-for-post-2020.
 18. European Commission (2018), Quality of Public Administration - A Toolbox for Practitioners, <https://ec.europa.eu/digital-single-market/en/news/quality-public-administration-toolbox-practitioners>
 19. Europska komisija (2018.) studija „New assessment of ESIF administrative costs and burden”, Spatial Foresight, platforma otvorenih podataka

20. Europska komisija, Europski semestar 2019., Izvješće za Hrvatsku 2019. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i uklanjanju makroekonomskih neravnoteža, prilog D: smjernice za ulaganja financirana sredstvima iz kohezijske politike za razdoblje 2021.–2027. za Hrvatsku https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/2019-european-semester-country-report-croatia_hr.pdf
21. Europska komisija, Izvješće za Hrvatsku 2019. s detaljnim preispitivanjem o sprječavanju i uklanjanju makroekonomskih neravnoteža, prilog D: smjernice za ulaganja financirana sredstvima iz kohezijske politike za razdoblje 2021.–2027. za Hrvatsku https://ec.europa.eu/info/sites/default/files/file_import/2019-european-semester-country-report-croatia_hr.pdf
22. Europska komisija, Planovi za izgradnju administrativnih kapaciteta - https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/information/publications/guides/2020/roadmaps-for-administrative-capacity-building-practical-toolkit
23. Europska komisija. Frontloading administrative capacity building for post 2020. https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/policy/how/improving-investment/factsheet_oecd_synthesis_report_hr.pdf
24. Europska komisija. Planovi za izgradnju administrativnih kapaciteta – Praktični priručnik. https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/information/publications/guides/2020/roadmaps-for-administrative-capacity-building-practical-toolkit
25. Europski Revizorski sud, Tematsko izvješće 07 (2020) Provedba kohezijske politike: troškovi su razmjerno niski, ali nema dovoljno informacija za procjenu ušteda ostvarenih zbog pojednostavnjenja, <https://op.europa.eu/webpub/eca/special-reports/esi-funds-7-2020/hr/>
26. Eutopski strukturni i investicijski fondovi. <https://cohesiondata.ec.europa.eu/overview>
27. Godišnja izvješća, Hrvatska agenciju za malo gospodarstvo i investicije (HAMAG BICRO), <https://hamagbicro.hr/e-knjiznica/godisnja-izvjesca/>
28. GONG, Analiza administrativne opterećenosti korisnika prilikom provedbe EU projekata – iskustvo udruga 31. prosinca 2021. , <https://gong.hr/2021/12/31/analiza-administrativne-opterecenosti-korisnika-prilikom-provedbe-eu-projekata-iskustvo-udruga/>

29. Incaltarau C., Pascariu G. C., Neculai-Cristian S., Evaluating the Determinants of EU Funds Absorption across Old and New Member States – the Role of Administrative Capacity and Political Governance' November. <https://doi.org/10.1111/jcms.12995>
30. ITU mehanizam u financijskom razdoblju 2014.-2020., <https://strukturfondovi.hr/wp-content/uploads/2022/05/1.-ITU-mehanizam-u-financijskom-razdoblju-2014.-2020.pdf>
31. Izvješća o radu Središnje agencije za financiranje i ugovaranje programa i projekata EU <https://www.safu.hr/hr/o-safu/attached-documents/dokumenti-o-safu>
32. Izvješće o korištenju europskih strukturalnih i investicijskih fondova i prepristupnih programa pomoći EU, <https://www.sabor.hr/hr/sjednice/dnevni-red>
33. Izvješće OECD-a iz 2017. o vještinama za visokoučinkovitu državnu službu navodi generičku mješavinu vještina nužnu u svim organizacijama javnog sektora. OECD (2017), Skills for a High Performing Civil Service, OECD Publishing, <http://dx.doi.org/0.1787/9789264280724-en>.
34. Javna ustanova za regionalni razvoj varaždinske županije. Program rada za razdoblje 01.01.2021. – 31.12.2021. https://www.rrvz.hr/datoteke/dokumenti/planovi_i_izvjesca/Program-rada-za-2021.-godinu.pdf
35. Kersan Škabić, I., i Tijanić, L. (2017). Regional absorption capacity of EU funds, *Economic research - Ekonomska istraživanja*, 30(1), str. 1192-1208. <https://doi.org/10.1080/1331677X.2017.1340174>
36. Koprić I., Marčetić G., Musa A., Đulabić V. (2016) *Upravna znanost : javna uprava u suvremenom europskom kontekstu*. Zagreb: Pravni fakultet
37. Koprić I., *Platni sustav i načela lokalne samouprave*. https://www.academia.edu/20664401/Platni_sustav_i_na%C4%8Dela_lokalne_samouprave
38. Koprić, I. (2005) *Prilagodba hrvatskog službeničkog sustava europskim standardima*. Tribina Pravnog fakulteta u Zagrebu i Kluba pravnika grada Zagreba, Bilten br.1, Zagreb: Pravni fakultet u Zagrebu.
39. Koprić, I. (2007) Suvremeno obrazovanje za javnu upravu. *Anali Hrvatskog politološkog društva*. Vol. 4. No. 1. str. 373–395. Zagreb: Pravni fakultet
40. Koprić, I. (2009) Kritična važnost kapaciteta javne uprave za pridruživanje Hrvatske Europskoj uniji: jesu li važnije političke zapreke ili upravne mogućnosti?.

- Hrvatski javni sektor u aktualnim gospodarskim uvjetima.* Str. 147-159.
Opatija: Hrvatska zajednica računovođa i financijskih djelatnika
41. Koprić, I. (2010). Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 10(2), str. 371-385.
<https://hrcak.srce.hr/135426>
 42. Koprić, I. (2014). Prilagodbe hrvatske javne uprave europskim standardima. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, V(1), str. 8-39.
<https://hrcak.srce.hr/121892>
 43. Koprić, I. (2016). Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene – nužna je nova upravna paradigma. *Političke analize*, 7(26), str. 3-12.
<https://hrcak.srce.hr/167364>
 44. Koprić, I., i Marčetić, G. (2002). Obrazovanje upravnog osoblja: iskustva i izazovi. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 4(3-4), str. 515-566.
<https://hrcak.srce.hr/197677>
 45. Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G. (2012) *Europski upravni prostor*. Zagreb: Institut za javnu upravu
 46. Koprić, I., Musa, A., Lalić Novak, G. (2012) *Europski upravni prostor*. Zagreb: Institut za javnu upravu
 47. Krpan Lj. (2020) *Regionalni i urbani razvoj*. Koprivnica: Sveučilište Sjever
 48. Marčetić G. (2007) *Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi*. Zagreb: Društveno veleučilište u Zagrebu
 49. Marčetić, G. (2005) *Javni službenici i tranzicija*. Zagreb, Društveno veleučilište u Zagrebu : Konrad Adenauer Stiftung
 50. Marčetić, G. (2006). Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi i novi Zakon o državnim službenicima. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 6(2), str. 83-118. <https://hrcak.srce.hr/135904>
 51. Marčetić, G. (2006). Upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi i novi Zakon o državnim službenicima. *Hrvatska i komparativna javna uprava*. 6(2), str. 83-118. <https://hrcak.srce.hr/135904>
 52. Marčetić, G. (2008) *Depolitizacija i profesionalizacija državne službe. Okrugli stol "Depolitizacija i profesionalizacija državne službe"*, Zagreb
 53. Marčetić, G. (2013) *Novo lokalno službeničko pravo i upravljanje ljudskim potencijalima u reformiranoj lokalnoj samoupravi*. U: Koprić, I. (ur.) *Reforma lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj*. Zagreb, Institut za javnu upravu :

Pravni fakultet Sveučilišta u Zagrebu, Studijski centar za javnu upravu i javne financije, str. 189-217.

54. Marčetić, G., Musa A. (2013) Europeizacija službeničkog prava: usklađivanje hrvatskog zakonodavstva s europskim standardima. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu* 50, br. 3. str. 725-756. <https://hrcak.srce.hr/109197>
55. Marčetić, Gordana. (2008) Dužnosnik u upravnim organizacijama; funkcija upravljanja ljudskim potencijalima; javni službenik; ljudski potencijali; ljudski potencijali u javnoj upravi; metode i instrumenti upravljanja ljudskim potencijalima u javnoj upravi; namještenik; personalna funkcija; postavljenje; strategijsko upravljanje ljudskim potencijalima; upravljanje ljudskim potencijalima / resursima; upravljanje ljudskim potencijalima u javnoj upravi. *Hrvatska i komparativna javna uprava* 8, br. 2, str. 539-544. <https://hrcak.srce.hr/135567>
56. Marinac, A., Devčić, A. i Raguž, V. (2014) Regionalni razvoj Hrvatske u sklopu kohezijske politike Europske unije u financijskoj perspektivi 2014. –2020. *International Conference "Vallis Aurea" Focus on: Regional & Innovation Development* / Katalinić, Branko (ur.). Požega: Veleučilište u Požegi; DAAAM International Vienna, str. 375-383
57. Medvedović, D. (1999). Ivo Borković: Službeničko pravo, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 1(4), str. 705-709. <https://hrcak.srce.hr/197513>
58. Međimurska razvojna agencija. Godišnji radni plan za 2021. <https://www.redea.hr/pristup-informacijama/>
59. Milio, S. (2007) *Can Administrative Capacity Explain Differences in Regional Performances?*. Evidence from Structural Funds Implementation in Southern Italy. <https://doi.org/10.1080/00343400601120213>
60. Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU - brošura (2015). Mogućnosti financiranja iz Operativnog programa Konkurentnost i kohezija 2014. - 2020. https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2017/06/Brosura-mogucnosti_za_web_FINAL.pdf
61. Musa, A. (2006). Europski standardi službeničkog prava i Zakon o državnim službenicima iz 2005., *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 6(4), str. 91-130. <https://hrcak.srce.hr/135928>
62. Musa, A. (2006). Europski upravni prostor: približavanje nacionalnih uprava, *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 6(1), str. 123-153. <https://hrcak.srce.hr/135892>

63. Musa, A. (2013) Europeizacija Službeničkog Prava: Usklađivanje Hrvatskog Zakonodavstva s Europskim Standardima. *Zbornik radova Pravnog fakulteta u Splitu*, 54(4)., str. 725.-756,
64. Nacionalna razvojna strategija Republike Hrvatske do 2030. godine. <https://hrvatska2030.hr/dokumenti/> (Datum pristupa: 20.6.2022.)
65. NEI (2002.) Key Indicators for Candidate Countries to Effectively Manage the Structural Funds. Principal report – Final Report. Rotterdam: NEI Regional and Urban Development
66. Odluka o načinu raspodjele bespovratnih financijskih sredstava iz Fonda solidarnosti Europske unije odobrenih za financiranje sanacije šteta od potresa na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije, imenovanju i određivanju zaduženja nacionalnog koordinacijskog tijela, tijela odgovornih za provedbu financijskog doprinosa i neovisnog revizorskog tijela „Narodne novine“ 125/2020
67. Odluka o načinu raspodjele bespovratnih financijskih sredstava iz Fonda solidarnosti Europske unije za financiranje sanacije šteta od potresa na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije, Zagrebačke županije, Sisačko-moslavačke županije, Karlovačke županije, Varaždinske županije, Međimurske županije, Brodsko-posavske županije i Bjelovarsko-bilogorske županije, imenovanju i određivanju zaduženja nacionalnog koordinacijskog tijela, tijela odgovornih za provedbu financijskog doprinosa i neovisnog revizorskog tijela. „Narodne novine“ 127/2021.
68. Odluka o izmjenama Odluke o načinu raspodjele bespovratnih financijskih sredstava iz Fonda solidarnosti Europske unije odobrenih za financiranje sanacije šteta od potresa na području Grada Zagreba, Krapinsko-zagorske županije i Zagrebačke županije, imenovanju i određivanju zaduženja nacionalnog koordinacijskog tijela, tijela odgovornih za provedbu financijskog doprinosa i neovisnog revizorskog tijela, 130 sjednica Vlade RH, 07.07.2022., <https://vlada.gov.hr/sjednice/130-sjednica-vlade-republike-hrvatske-35729/35729>
69. Odluka o operativnim programima vezanim za Kohezijsku politiku za financijsko razdoblje Europske unije 2021. - 2027. u RH i tijelima zaduženima za njihovu pripremu, Vlada RH, 5. studenoga 2020.
70. Odluka o sustavu upravljanja i praćenju provedbe aktivnosti u okviru Nacionalnog plana oporavka i otpornosti 2021. - 2026. Narodne novine br. 78/21.

71. Odluka o utvrđivanju broja državnih službenika s posebnim koeficijentima složenosti poslova u strukturi tijela koja su dobila dozvolu za rad od Europske komisije za upravljanje sredstvima Europske unije, u tijelima uključenim u sustav upravljanja i kontrole korištenja strukturnih instrumenata Europske unije u financijskoj perspektivi Europske unije 2007. – 2013. i sustavima upravljanja i kontrole korištenja europskih strukturnih i investicijskih fondova u financijskoj perspektivi Europske unije 2014. – 2020.; od 6. lipnja 2013., izmjene odluke od 5. ožujka 2015., 13. svibnja 2015., 27. travnja 2017., 16. studenoga 2018., i rujan 2019.
72. Odluka o zabrani novog zapošljavanja državnih službenika i namještenika u tijelima državne uprave te stručnim službama i uredima Vlade Republike Hrvatske. Narodne novine br. 70/16., 74/17., 71/18., 41/20., 58/20., 135/20., 69/21., 35/22.
73. Odluka o zabrani novog zapošljavanja službenika i namještenika u javnim službama. Narodne novine br. 70/16., 50/17., 37/18., 71/18., 91/18., 33/20., 41/20., 58/20., 135/20., 69/21., 35/22.
74. OECD (2002), Glossary of Statistical Terms: 'Capacity Building', <https://stats.oecd.org/glossary/detail.asp?ID=5103>.
75. OECD (2020), *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative Capacity Building Roadmaps*, OECD Multi-level Governance Studies, OECD Publishing, Paris, <https://doi.org/10.1787/9b71c8d8-en>.
76. OECD (2020), *Strengthening Governance of EU Funds under Cohesion Policy: Administrative Capacity Building Roadmaps*, OECD Multi-level Governance Studies, Pariz: OECD Publishing. <https://doi.org/10.1787/9b71c8d8-en>.
77. Operativni program "Konkurentnost i kohezija 2014.-2020. <https://strukturnifondovi.hr/vazni-dokumenti-operativni-program-konkurentnost-i-kohezija/>
78. Planovi i pravila za novo programsko razdoblje 2021. – 2027., Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, <https://www.hup.hr/EasyEdit/UserFiles/Petra%20Senti%C4%87/planovi-i-pravila-za-novo-programsko-razdoblje-2021-2027ff.pdf>
79. Potočnjak, Ž. (2005) Posebnosti radnih odnosa državnih službenika. *Pravo u gospodarstvu : časopis za gospodarsko-pravnu teoriju i praksu : a journal for business theory and practice*, 44 (6), 211-274
80. Pravilnik o izobrazbi u području javne nabave. Narodne novine br. 65/17.

81. Pravilnik o provedbi mjera Programa ruralnog razvoja Republike Hrvatske za razdoblje 2014. - 2020. Narodne novine br. 91/19., 37/20., 31/21., 134/21.
82. Projekt jednako razvoj d.o.o., Pučko otvoreno učilište Algebra, Algebra d.o.o., SAFU, MRRFEU: analiza apsorpcijskih kapaciteta za pripremu i provedbu projekata na regionalnoj i lokalnoj razini, 2017.
83. Provedbena Odluka Komisije (EU) 2021/182 od 12. veljače 2021. o utvrđivanju raspodjele sredstava REACT-EU po državi članici za 2021.
84. Puljiz, J. (2011) Analiza kapaciteta za korištenje EU fondova na županijskoj razini. Zagreb: Institut za međunarodne odnose. <https://irmo.hr/publications/analiza-regionalnih-kapaciteta-za-koristenje-eu-fondova-na-zupanijskoj-razini/>
85. Putokaz (roadmap) za izgradnju administrativnih kapaciteta, <https://www.oecd.org/publications/>
86. Rodriguez-Pose, A. and E. Garcilazo (2013), Quality of Government and the Returns of Investment: Examining the Impact of Cohesion Expenditure in European Regions, *OECD Regional Development Working Papers*, No. 2013/12, OECD Publishing, Paris, <https://dx.doi.org/10.1787/5k43n1zv02g0-en>.
87. Rončević A., Kikelj M. (2022) Utjecaj potpore novoosnovanim poduzećima za inovacije i razvoj novih proizvoda i usluga putem fondova Europske Unije u Republici Hrvatskoj. *Ekonomska politika Hrvatske u 2022. – postpandemijski izazovi*, Zbornik radova, str. 283-314
88. S. Novota, I. Vlašić, R. Velinova, K. Geratliev, O. Borissova (2009) *Priručnik o financijskoj suradnji i programima koje u Hrvatskoj podupire Europska unija: Europski fondovi za hrvatske projekte*, Zagreb: Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije, https://www.safu.hr/datastore/filestore/10/Europski_fondovi_za_hrvatske_projekte.pdf
89. Sabor. 17. sjednica odbora za europske poslove zajednička s odredbom za regionalni razvoj i fondove. <https://www.sabor.hr/hr/press/17-sjednica-odbora-za-europske-poslove-zajednicka-s-odborom-za-regionalni-razvoj-i-fondove>
90. Izvješće o korištenju Europskih strukturnih i investicijskih fondova i pretpristupnih programa pomoći Europske unije za razdoblje. <https://www.sabor.hr/hr/sjednice/dnevni-red>

91. Savić, Z. (2021). Sustavi upravljanja fondovima regionalne politike EU u malim državama – iskustva baltičkih i otočnih država i primjenjivost na hrvatsku, *Poslovna izvrsnost*, 15(2), str. 121-144. <https://doi.org/10.22598/pi-be/2021.15.2.121>
92. Simplification Handbook: 80 simplification measures in cohesion policy 2021-2027 https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/factsheet/new_cp/simplification_handbook_en.pdf
93. Smjernice za uspostavu urbanih područja i izradu strategija razvoja urbanih područja za financijsko razdoblje 2021. - 2027. verzija 2.0, Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova EU, Zagreb, srpanj 2021., https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages//O%20ministarstvu/Regionalni%20razvoj//Smjernice%20verzija%202.0_31_8_2021.pdf
94. Središnja agencija za financiranje i ugovaranje. Popis ugovorenih projekata iz Prijelaznog instrumenta. https://www.safu.hr/datastore/filestore/10/Popis_ugovorenih_projekata_iz_Prijelaznog_instrumenta.pdf
95. Uredba (EU) 2020/2221 Europskog parlamenta i Vijeća od 23. prosinca 2020. o izmjeni Uredbe (EU) br. 1303/2013 u pogledu dodatnih sredstava i provedbenih mehanizama od 23. prosinca 2020.
96. Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u javnim službama. Narodne novine br. 25/13., 72/13., 151/13., 9/14., 40/14., 51/14., 77/14., 83/14., 87/14., 120/14., 147/14., 151/14., 11/15., 32/15., 38/15., 60/15., 83/15., 112/15., 122/15., 10/17., 39/17., 40/17., 74/17., 122/17., 9/18., 57/18., 59/19., 79/19., 119/19., 50/20., 128/20., 141/20., 17/21., 26/21., 78/21., 138/21., 9/22., 31/22.
97. Uredba o nazivima radnih mjesta i koeficijentima složenosti poslova u državnoj službi. Narodne novine br. 37/01., 38/01., 71/01., 89/01., 112/01., 7/02., 17/03., 197/03., 21/04., 25/04., 66/05., 92/05., 131/05., 140/05., 81/06., 11/07., 47/07., 109/07., 58/08., 32/09., 140/09., 21/10., 38/10., 77/10., 113/10., 22/11., 142/11., 31/12., 49/12., 60/12., 65/12., 78/12., 82/12., 100/12., 124/12., 140/12., 16/13., 25/13., 52/13., 96/13., 126/13., 2/14., 94/14., 140/14., 151/14., 76/15., 100/15., 71/18., 15/19., 73/19., 63/21., 13/22.)
98. Uredba o oblicima, načinima i uvjetima izobrazbe državnih službenika. Narodne novine br. 10/07.
99. Uredba o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi

- s ciljem "Ulaganje za rast i radna mjesta". Narodne novine br. 107/14., 23/15., 129/15., 15/17., 18/17., 46/21., 49/21.
100. Uredba o tijelima u Sustavu upravljanja i kontrole provedbe Operativnog programa za pomorstvo i ribarstvo Republike Hrvatske za programsko razdoblje 2014. - 2020.. Narodne novine br. 100/18.
101. Uredba Vijeća (EZ) br. 2012/2002 od 11. studenoga 2002. o osnivanju Fonda solidarnosti Europske unije, članak 8.st.1.
102. Wostner, P. (2008) Micro-Efficiency of the EU Cohesion Policy. <http://dx.doi.org/10.2139/ssrn.1083477>
103. Zagorska razvojna agencija. Plan rada za 2021. https://www.zara.hr/system/zara/public_documents/pdf_files/000/000/165/original/PLAN_21.pdf?1609769077
104. Zajednička nacionalna pravila ZNP, 2014.-2020., verzija 7.0, <https://strukturnifondovi.hr/eu-fondovi/esi-fondovi-2014-2020/op-konkurentnost-i-kohezija/> „zajednička nacionalna pravila“, pristupano dana 7.1.2022.
105. Zakon o državnim službenicima. Narodne novine br. 92/05., 140/05., 142/06., 77/07., 107/07., 27/08., 34/11., 49/11., 150/11., 34/12., 49/12. - službeni pročišćeni tekst, 38/13., 37/13., 1/15., 138/15., 102/15., 61/17., 70/19., 98/19
106. Zakon o institucionalnom okviru za korištenje fondova Europske unije u Republici Hrvatskoj. Narodne novine br. 116/21.
107. Zakon o javnoj nabavi. Narodne novine br. 120/16., čl. 440.
108. Zakon o postupku primopredaje vlasti. Narodne novine br. 94/04., 17/07., 91/10., 22/13.
109. Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske. Narodne novine br. 147/14., 123/17., 118/18.
110. Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za korištenje strukturnih instrumenata Europske unije u Republici Hrvatskoj. Narodne novine br. 78/12., 143/13., 157/13.
111. Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave. Narodne novine br. 85/20.
112. Zapisnici sjednica Odbora za praćenje OPKK, <https://strukturnifondovi.hr/zapisnici-sjednica-odbora-za-pracenje-opkk/>
113. Završno izvješće o provedbi vrednovanja „Srednjoročno vrednovanje provedbe horizontalnih aktivnosti u provedbi Sporazuma o partnerstvu“ <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2021/12/mid-term.pdf>



**IZJAVA O AUTORSTVU
I
SUGLASNOST ZA JAVNU OBJAVU**

Završni/diplomski rad isključivo je autorsko djelo studenta koji je isti izradio te student odgovara za istinitost, izvornost i ispravnost teksta rada. U radu se ne smiju koristiti dijelovi tuđih radova (knjiga, članaka, doktorskih disertacija, magistarskih radova, izvora s interneta, i drugih izvora) bez navođenja izvora i autora navedenih radova. Svi dijelovi tuđih radova moraju biti pravilno navedeni i citirani. Dijelovi tuđih radova koji nisu pravilno citirani, smatraju se plagijatom, odnosno nezakonitim privjajanjem tuđeg znanstvenog ili stručnoga rada. Sukladno navedenom studenti su dužni potpisati izjavu o autorstvu rada.

Ja, MATIJA KIKELI (ime i prezime) pod punom moralnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću, izjavljujem da sam isključivi autor/ica završnog/diplomskog (obrisati nepotrebno) rada pod naslovom UTJECAJ Ljudskih POKOLJENA NA KOLIŠTENJE SPOLNOG EU FONDOVA (upisati naslov) te da u navedenom radu nisu na nedozvoljeni način (bez pravilnog citiranja) korišteni dijelovi tuđih radova.

Student/ica:
(upisati ime i prezime)

MATIJA KIKELI
(vlastoručni potpis)

Sukladno Zakonu o znanstvenoj djelatnosti i visokom obrazovanju završne/diplomske radove sveučilišta su dužna trajno objaviti na javnoj internetskoj bazi sveučilišne knjižnice u sastavu sveučilišta te kopirati u javnu internetsku bazu završnih/diplomskih radova Nacionalne i sveučilišne knjižnice. Završni radovi istovrsnih umjetničkih studija koji se realiziraju kroz umjetnička ostvarenja objavljuju se na odgovarajući način.

Ja, MATIJA KIKELI (ime i prezime) neopozivo izjavljujem da sam suglasan/na s javnom objavom završnog/diplomskog (obrisati nepotrebno) rada pod naslovom UTJECAJ Ljudskih POKOLJENA NA KOLIŠTENJE SPOLNOG EU FONDOVA (upisati naslov) čiji sam autor/ica. EU FONDOVA U RH

Student/ica:
(upisati ime i prezime)

MATIJA KIKELI
(vlastoručni potpis)