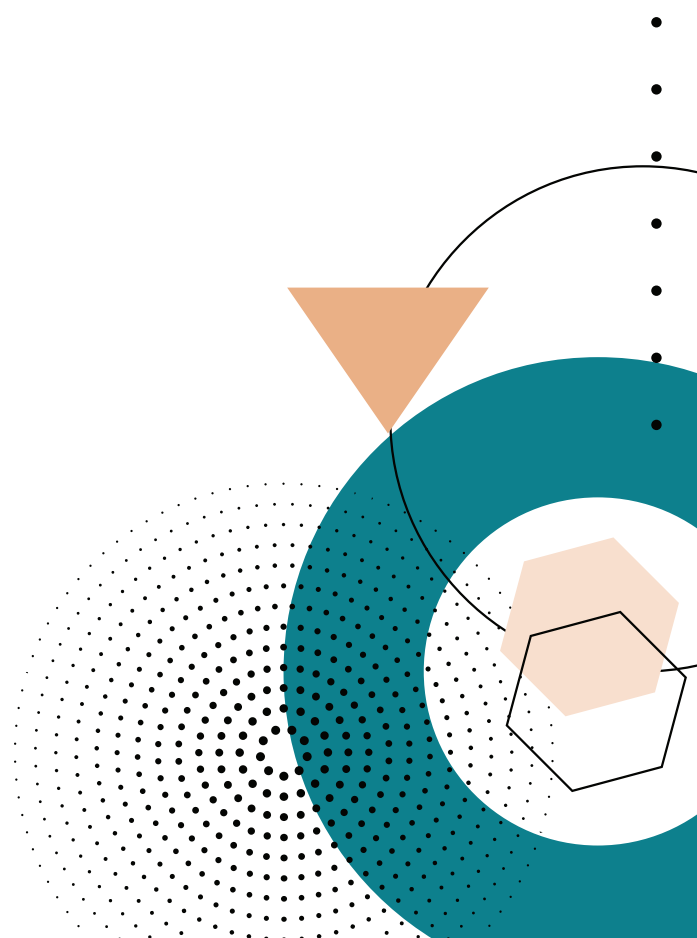


# ANALIZA ADMINISTRATIVNE OPTEREĆENOSTI KORISNIKA PRILIKOM PROVEDBE EU PROJEKATA- ISKUSTVO UDRUGA

*Zagreb, prosinac 2021.*



# IMPRESSUM

**Autorica:** Blaženka Sečkar

**Grafička obrada:** Jordi Ilić

ISBN 978-953-7960-27-8

Zagreb, prosinac 2021.

## Gong

Izvršna direktorica: Oriana Ivkovć Novokmet

Vodnikova 4

10 000 Zagreb

e-mail: [gong@gong.hr](mailto:gong@gong.hr)

web: [www.gong.hr](http://www.gong.hr)

*Podrška Europske komisije za izradu ovog rada ne predstavlja odobrenje njegovog sadržaja koji odražava stavove autorice i Gong-a te se Komisija ne može smatrati odgovornom za bilo kakvu daljnju uporabu informacija sadržanih u ovom radu.*



Sufinancira Europska Unija  
u okviru programa  
Europa za građane

# KAZALO

- 3    Sažetak
- 6    Uvod
- 8    O natječajima
- 10   Prikupljanje potrebne dokumentacije za prijavu
- 11   Proces provjere prihvatljivosti izdataka u okviru procjene kvalitete
- 12   Provedba i izvještavanje
  - 13        Predujmovi
  - 14        Sustav za ispunjavanje Zahtjeva za nadoknadom sredstava (ZNS)
  - 16        Neobveznici Zakona o javnoj nabavi (NOJN)
  - 18        Ritam izvještavanja
  - 19        Žalbeni proces
- 20   Primjeri
- 26   Zaključak

# Sažetak

Imajući u vidu načela transparentnog i svrsishodnog trošenja javnih sredstava, korisnici europskih fondova odgovorno prihvaćaju svoje ugovorne obaveze i sve uvjete koje odgovornost za javna sredstva podrazumijeva. Iz perspektive udruga, važno je naglasiti da mnoge od njih sudjeluju u sustavu EU fondova kao korisnici europskih sredstava od 2007. otvaranjem predpristupnih fondova IPA. Isto tako, da bi kao projektno financirane organizacije uopće opstale, svo vrijeme uspješno kombiniraju različite izvore sredstava za financiranje svojih projekata, od međunarodnih i europskih fondova, institucija, zaklada i fondacija, do korporativnih ili privatnih izvora, uključujući i različite hrvatske institucije ili ambasade. Međutim, kada se uzmu u obzir javne reakcije i apeli prema nadležnim institucijama posljednjih nekoliko godina vezano uz administrativno opterećenje udruga kojem su podvrgnute provodeći projekte u sklopu Europskog socijalnog fonda, postavlja se pitanje pretjeruje li se ipak u određenim zahtjevima i koliko je učinkovito upravljanje unutar samog sustava nadležnog za ESF.

Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020. sadrži poglavlje o smanjenju administrativnog opterećenja za korisnike. Na temelju iskustava provedbe europskih projekata u prethodnim razdobljima, prepoznata su rizična područja za korisnike, ali i za tijela državne uprave koja su dio institucionalnog okvira koji sudjeluje u provedbi europskih strukturnih i investicijskih fondova u Hrvatskoj. Poglavlje daje preporuke pojednostavljenja procedura i mjera nužnih za rasterećenje korisnika imajući u vidu da je potrebno osigurati i kontinuiranu edukaciju korisnika te sustavno unaprjeđivati sustav kontrola i upravljanja.

Analizirajući iskustva udruga o administrativnom opterećenju u sklopu Europskog socijalnog fonda<sup>1</sup> (ESF) na temelju kojeg je Gong postavio i online izložbu koja na humoristični način prikazuje svakodnevicu provedbe projekata, zavrjujući u njegovu administrativnu stranu i komunikaciju na koju su se udruge opetovano javno žalile, uočljivo je da se na kraju financijskog razdoblja 2014.-2020. i dalje ističu problemi koje je poglavlje Operativnog programa o potrebnom smanjenju administrativnog opterećenja već identificiralo, opisalo i dalo preporuke. Preporuke obuhvaćaju poboljšanja u sklopu postupaka za prijavu i odabir projekata, uvođenje pojednostavljene troškovne opcije, daljnji razvoj i nadogradnju informacijskog sustava, ulaganje u mrežu službenika za odnose s javnošću, kontinuiranu edukaciju korisnika i sl.

Ne treba niti zanemariti da su udruge tijekom 2020. i 2021. poslale nekoliko dopisa nadležnim ministarstvima, upućivale apele i davale konstruktive kritike na sjednicama različitih tijela u kojima sudjeluju njihovi predstavnici.

Organizacije koje postoje preko 20 godina i uspješno kombiniraju različite izvore javnog financiranja za provedbu svojih projekata nisu se do sada susretale s takvom razinom problema koju im je donio Europski socijalni fond. Naviknute na detaljno izvještavanje, nisu niti mogle sanjati da će nakon toliko godina iskustva probleme imati ispunjavajući mjesečne evidencije rada, sastavljajući planove nabava ili naprosto podnoseći kvartalne izvještaje do te mjere da otvoreno progovaraju o administrativnom nasilju, apelirajući na nadležna tijela da unaprijede sustav.

---

<sup>1</sup> *Europski socijalni fond (ESF) je fond Europske unije pod zajedničkim upravljanjem države članice i Europske Unije. U Hrvatskoj je za Europske strukturne i investicijske fondove nadležno Ministarstvo regionalnog razvoja i europskih fondova koje djeluje i kao Koordinacijsko tijelo za ESF, dok Ministarstvo rada, mirovinskog sustava i socijalne politike djeluje kao Upravljačko tijelo. Druga tijela poput različitih ministarstava i Ureda za udruge Vlade Republike Hrvatske djeluju kao Posrednička tijela razine 1, odnosno Nacionalne zaklade za razvoj civilnoga društva ili Hrvatskog zavoda za zapošljavanje koja djeluju kao Posrednička tijela razine 2.*

Naviknute na detaljno izvještavanje i prikazivanje troškova, bilo međunarodnim fondacijama, europskim ili hrvatskim institucijama nisu niti mogle sanjati da će nakon toliko godina iskustva probleme imati ispunjavajući mjesečne evidencije rada, sastavljajući planove nabava ili naprosto podnoseći kvartalne izvještaje do te mjere da otvoreno progovaraju o administrativnom nasilju, apelirajući na nadležna tijela da unaprijede sustav.

S obzirom da se udruge i dalje žale na probleme koje pokrivaju preporuke, možemo zaključiti da nije postignut dovoljan napredak iako su bili postavljeni dobri temelji.

Programi financirani sredstvima europskih poreznih obveznika koji za svrhu imaju plemenite društvene ciljeve u svom implementacijskom dijelu pate od klasičnih bolji hrvatskog javnog sustava - nejasne i komplicirane administracije koja često otežava provedbu. Nedostatak ravnopravnog i partnerskog odnosa s posredničkim tijelima, konstruktivnog dijaloga i spremnosti na zajednički pristup u rješavanju administrativnih izazova, samo su neke od zamjerki koje korisnici iznose.

Korisnici bivaju prepušteni pravnoj i financijskoj nesigurnosti, dok tijela unutar sustava raspolažu resursima i sudjeluju u pripremi i donošenju programskih dokumenata i za sljedeće programsko razdoblje.

# Uvod

Kompleksnost sustava javnog financiranja i upravljanja EU fondovima razumljiva je uzimajući u obzir količinu zahtjeva koje taj sustav istovremeno treba zadovoljiti. S obzirom da taj sustav raspolaže sredstvima hrvatskih i europskih poreznih obveznika, očekivanja javnosti i korisnika su visoka te je pogubno ukoliko ne postoje ugrađeni mehanizmi kontinuiranog poboljšanja. U tom smislu, složene procedure, upute za prijavitelje koje nekoliko puta detaljno treba iščitati i proučavanje samih ugovora preduvjeti su na koje korisnici odgovorno pristaju. Međutim, s obzirom na izražena nezadovoljstva u dijelu administrativnog preopterećenja, postavlja se pitanje pretjeruje li se ipak u određenim zahtjevima i koliko je učinkovito upravljanje unutar samog sustava ako zahtjevi koje korisnici dobivaju od posredničkih tijela ne doprinose u toj mjeri unaprijeđenju i kvaliteti provedbe ili izvještavanja. Naime, korisnici se žale da veliki dio zahtjeva koje dobivaju od posredničkih tijela razine 2 niti nije trebalo obavljati ili odrađuju zadatke i odgovaraju na upite koje niti nije trebalo postaviti. I te žalbe upućuju na sve raspoložive adrese, od jednostavnijih prigovora, pa sve do ulaženja u sporove pravne prirode.

Za mnoge udruge je porazna činjenica da svojim zalaganjem i sudjelovanjem u radu tijela, povjerenstava ili odbora pri tijelima državne uprave, ureda Vlade ili drugih tijela javne vlasti nisu uspjele unaprijediti sustav iznutra i riješiti neke od problema na koje se sustavno ukazivalo.

Da bismo stavili stvari u kontekst, nabrojat ćemo korake u procesu dobivanja i korištenja sredstava iz EU fondova iz perspektive prijavitelja, odnosno potencijalnog korisnika te pokušati istaknuti neke probleme s kojima se susreću s naglaskom na administrativno opterećenje.

Od same prijave, pa do završetka projekta koji traje 24 mjeseca može proći i skoro duplo više vremena. Od objave javnog poziva, predaje projektne prijave, administrativne provjere i provjere kvalitete prijave, objave rezultata, potpisivanja ugovora, odnosno početka provedbe, pa potom provedbe i izvještavanja, sve do zadnjeg izvještaja, komentara na zadnji izvještaj i finalnog odobrenja Zahtjeva za nadoknadom sredstava (ZNS) koje traje i po pola godine nakon završetka projekta, ovaj proces ne teče glatko i bez zastoja. Prijava i provedba projekata iz perspektive korisnika najčešće obuhvaćaju elemente:

- Praćenje natječaja
- Osmišljavanje i sastavljanje projektne prijave
- Prikupljanje potrebne dokumentacije za prijavu
- Proces provjere prihvatljivosti izdataka u okviru procjene kvalitete
- Čekanje donošenja Odluke o financiranju i ugovaranje
- Provedba i izvještavanje
- Završetak projekta



# O natječajima

Problemi počinju već na samom početku jer se nerijetko ne poštuje indikativni kalendar raspisivanja natječaja koji ponekad i godinama kasne ili se jednostavno nikad niti ne raspišu. Radi takvog načina upravljanja, zainteresirane organizacije ne mogu planirati javljanja na pozive, osmišljavati projekte koji odgovaraju potrebama zajednice i iskoristiti sinergijski potencijal provedbe različitih projekata unutar svojih programa. S obzirom na to, ne mogu niti osigurati da će projekte koje planiraju provoditi najiskusnije osobe. Stručni kadar se ne zadržava u sektoru s visokom razinom nesigurnosti u financiranju, a organizacijama je u takvim uvjetima otežano održavati kontinuitet i kvalitetu svoga rada. Uzimajući u obzir navedeno, narušava se i financijska stabilnost projektno financiranih organizacija u različitim sektorima civilnog društva. Iako donatore često zanima upravo stabilnost organizacije i kontinuitet rada kako bi znali da svoja sredstva dodjeljuju pouzdanim partnerima, upravo provedba ESF projekata u Hrvatskoj to ugrožava.

Ovdje treba spomenuti i po mnogo čemu sporan tip natječaja kojeg prijavitelji kolokvijalno nazivaju “najbrži prst”. Bez obzira na procjenu kvalitete, na tim pozivima je i dalje najbitnije tko je prvi predao prijavu jer bodovi za kvalitetu padaju u drugi plan ukoliko je zadovoljen minimum. Naravno, visoko postavljeni minimum osigurava kvalitetu, a posrednička tijela pojašnjavaju da ovakvi postupci olakšavaju ugovaranje.

Međutim, ovako oblikovani pozivi podsjećaju na moderne Igre gladi gdje se potencijalni korisnici umjesto da razvijaju suradničke odnose preguravaju ispred poslovnica Hrvatske pošte kako bi što prije uputili svoj projektni prijedlog na procjenu. Ako se za pojedini natječaj pronađu, ili oslobode dodatna sredstva nakon što dio pristiglih prijava ne zadovolji propisane uvjete natječaja, natječaj se ponovo otvara. Iako se prvi ugovori potpišu nakon otprilike 6 mjeseci od otvaranja natječaja, ponovnim otvaranjem produljuje se vrijeme sklapanja ugovora, pa zadnji koji se jave na natječaj ugovor potpisuju i godinu dana od njegovog otvaranja. U praksi, ugovaranje traje oko godinu dana, jednako kao kod privremenih otvorenih poziva s fiksnim rokom prijave i minimalnim trajanjem od 60 dana, što ostavlja prijaviteljima dovoljno vremena za kvalitetnu prijavu projekata.

# Prikupljanje potrebne dokumentacije za prijavu

Natječajna dokumentacija se nerijetko mijenja i po pet ili šest puta tako da je web stranicu s obavijestima potrebno pratiti svo vrijeme dok se projekt priprema. Naime, moguće je da je u međuvremenu došlo do nove verzije Uputa za prijavitelje ili da se izmijenio neki obrazac koji je korisnik već pripremio ili dobio potpisan i pečatiran od partnera, pa treba iznova mijenjati. Očekivano je da su prijavnice opširne i dokumentacija sveobuhvatna, ali česte izmjene natječajne dokumentacije zbunjuju korisnike i doprinose kompleksnosti procesa prijave. Nejasnoće u uputama ili dokumentaciji samo generiraju dodatna pitanja i otežavaju ionako složeni postupak prijave.

# Proces provjere prihvatljivosti izdataka u okviru procjene kvalitete

Na raspisivanje natječaja koji kasne ponekad i godinama u odnosu na indikativni kalendar, naslanja se čekanje na provjeru prihvatljivosti izdataka koje je često i višemjesečno.

Proces provjere prihvatljivosti izdataka se kolokvijalno naziva čišćenje budžeta i jednom kada krene, korisnici ponekad imaju po 3 dana da odgovore čak i na 250 komentara koje su provedbena tijela razine 2 (PT2) uputila na samo jednom projektu. Nakon tog intenzivnog perioda koji ide u nekoliko rundi, slijedi novo čekanje. Osim što su u tom periodu prijavitelji pod pojačanim stresom, dodatni je problem što ne znaju koliko će morati čekati nakon čišćenja budžeta da bi potpisali ugovor i započeli s provedbom. U praksi ovaj dio najdulje traje jer tek ovaj korak završava potpisivanjem ugovora, odnosno početkom provedbe. Postoje iskustva organizacija koje su po provedenoj provjeri provele natječaj za zapošljavanje u svojoj organizaciji i nažalost ostale bez odabranih kandidata s obzirom da čak 8 mjeseci od čišćenja budžeta na pozivu Jačanje društvenih poduzetnika faza 1. nije došlo do potpisivanja ugovora i službenog početka provedbe projekta.



# **PROVEDBA I IZVJEŠTAVANJE**

---

# Predujmovi

Posebnu vrstu problema udrugama izazivaju predujmovi, odnosno avansi za provedbu projekata. Samo jedna nabava tehničke opreme na određenim pozivima ponekad potroši i cijeli avans. Budući da odobravanje ZNS-ova predugo traje, korisnici ne dobivaju sredstva za nastavak rada na vrijeme, odnosno sukladno ugovoru. To je poseban problem kod neprofitnih organizacija koje većinu svojih aktivnosti financiraju isključivo projektima. Sukladno ugovoru, korisnik je dužan osigurati sredstva za provedbu projekta. Međutim, prema istom tom ugovoru, provedbena tijela moraju osigurati isplatu avansa i pregled ZNS-ova do 45 dana, uključujući sve ispravke i komentare. Korisnik za 45 dana mora dobiti odobrenje i u roku 30 dana uplatu sredstava po ZNS-u. Većina projektno financiranih organizacija planira u svom novčanom tijeku pokrivanje završne rate projekta koja biva uplaćena tek nakon odobrenja završnog financijskog izvještaja, odnosno nekoliko mjeseci nakon što su sredstva već utrošena, izvještaj sastavljen i čeka se njegovo odobrenje. Kašnjenjem odobravanja ZNS-ova ili smanjivanjem predujmova s 40% na 20%, treba financirati ne samo početak provedbe, nego i njegovu provedbu, a svakako se treba snaći i za financiranje završetka projekta. Model koji je u praksi narušen u odnosu na sigurnost koju bi ugovor trebao osigurati uopće ne odgovara projektnoj prirodi poslovanja. Nepoštivanjem ugovornih obveza koje bi trebale štiti korisnika, država ugrožava opstojnost organizacija jer ih izlaže prevelikim rizicima koje one samostalno ne mogu podnijeti.

# Sustav za ispunjavanje Zahtjeva za nadoknadom sredstava (ZNS)

Korisnici koji provode ESF projekte kojima je PT2 Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva koriste se online sustavom za ispunjavanje ZNS-ova. Iskustva organizacija koje se njime služe opisuju da sustavu nedostaju određene funkcionalnosti koje bi bitno pojednostavile unos i manipulaciju podacima. Unos podataka je opširan za svaki trošak. Primjerice, da biste unijeli udio u plaći za jednu osobu na jednom elementu morate ispuniti najmanje 24 različite kućice, odnosno sljedeće podatke: naziv stavke, element projekta, financijska kategorija, oznaka troška, organizacija, OIB organizacije, zaposlenik, OIB zaposlenika, obračunska lista plaće, broj, datum, iznos, opis, izvještaj o radu, datum, opis, bankovni izvod, broj, datum, opis, JOPPD obrazac, broj, datum, opis. Ponekad to nije sve, tu su i ugovori o radu, aneksi i brojni drugi dokumenti, dok je za unijeti svaki potrebno ispuniti barem 5 stavki. I tako za svaku osobu, na svakom elementu, za svaki mjesec. Ako imamo 5 zaposlenih koji rade na 5 elemenata, za izvjestiti tri mjeseca ovo ćemo napraviti 75 puta. Ukoliko projekt traje 18 mjeseci, ovo ćemo napraviti čak 450 puta. I to su samo plaće. Potrebno je ispuniti sve podatke koji su već ručno unešeni u obrazac za prijavu projekta jer prijavni obrazac A nije povezan s ovim sustavom kako bi mogao povući podatke. Tek nedavno je uvedena mogućnost da se trošak kopira te mu se izmijene samo pojedine stavke i stvar je u tom smislu nešto brža.

No primjerice, kada kopirate trošak za osobu A za siječanj ne iskopiraju se dokazi plaćanja pa nakon što sve ažurirate, potrebno je još jednom ručno unijeti Bankovni izvod i JOPPD obrazac s pripadajućim brojem, datumom i opisom. Za današnje tehnološke dosege ovo je nepotreban posao. Same kategorije koje je kod izvještavanja potrebno ispuniti su također iscrpne te se postavlja pitanje što uopće može ostati nejasno, odnosno otkuda potreba za komentarom na gotovo svaku stavku troška ionako namjenski utrošenih sredstva u skladu s odobrenim budžetom i s dokazom obavljene aktivnosti u čiju svrhu su troškovi nastali.



# Neobveznici Zakona o javnoj nabavi (NOJN)

Kada se financira unaprjeđenje ili nastavak razvoja nekog programa, administrativni zahtjevi ponekad sprječavaju razvoj upravo onog što financiraju. Udruge kao neobveznici Zakona o javnoj nabavi (NOJN) podliježu postupcima nabave za NOJN kako bi se osigurala transparentnost ugovaranja. Međutim, upute za NOJN nisu dovoljno jasne upravo pri ugovaranju. Nejasno je koju je točno dokumentaciju potrebno prikupiti, koje uvjete treba zadovoljiti da bi se provelo nabavu te je ostavljeno previše prostora za tumačenje provedbenim tijelima razine 2 bez da je korisnik upoznat s tim tumačenjima na vrijeme. Veliki broj komentara koje korisnici dobivaju u provedbi rezultat su upravo toga.

Organizacije koje su sredstva dobila za jačanje programa koje provode nisu bile u mogućnosti direktnom pogodbom angažirati autore pojedinih programa za čiju je provedbu organizacija dobila financiranje. Dobili su sredstva za provedbu autorskog programa osobe čiji daljnji rad ne mogu ugovoriti već moraju pozvati tog suradnika da sudjeluje na nabavi. Uslijed opetovanih pritisaka organizacija civilnoga društva prema nadležnim tijelima, tijekom 2021. donosena su i nova Pravila o provedbi postupaka nabava za neobveznike Zakona o javnoj nabavi s fleksibilnijim kriterijima.

Međutim, čak ni tada posrednička tijela nisu znala korisnicima protumačiti pojedine dijelove tog dokumenta niti ih uputiti kako da dalje provode projekte unatoč intenzivnoj komunikaciji.

Osim administrativnog opterećenja, korisnici se dodatno žale da na provedbenim radionicama koje organiziraju PT2 unutar 30 dana od potpisivanja ugovora ne dobivaju stvarne primjere koji će im pomoći u provedbi nego tek u komentarima na već predane ZNS-ove saznaju što im nedostaje. Česti prigovori idu i na nedovoljnoiskusne suradnike u PT2 kojima je po više puta potrebno poslati ili pojasniti nešto te na taj način otežavaju provedbu i doprinose administrativnom opterećenju.

# Ritam izvještavanja

Kod tromjesečnog izvještavanja prilikom kojih se ispunjavaju ZNS-ovi, korisnicima je problem što ovo usitnjeno izvještavanje biva popraćeno čestim komentarima i traženjima za dodatnim pojašnjavanjima koja stvaraju dojam da se korisnici zapravo samo bave izvještavanjem. Naravno, radi toga imaju manje vremena za samu provedbu. Naime, kada se izvještavanje o primjerice, prva tri mjeseca provedbe protegne tijekom sljedećeg kvartala, događa se da prilikom pripreme drugog kvartalnog izvještaja korisnici više ne znaju što im je početna pozicija, odnosno s kojom verzijom počinju izvještavati drugi kvartal - onom koju su inicijalno poslali ili onom o kojoj se dopisuju s provedbenim tijelom, ali još nisu dobili odobrenje. Naime, komentari prvog izvještavanja većinom ne budu zaključeni do trenutka kada već treba započeti novo izvještavanje. Kada se korisnik nađe u ovakvoj izvještajnoj zbrci, dolazi do nepotrebnog dupliranja određenih poslova i dodatnih pojašnjavanja i dopisivanja putem sustava za izvještavanje. Prednost ovakvog izvještavanja je što su kvartalni izvještaji manji, lakše ih je detaljno napraviti jer se izvještavaju samo protekla 3 mjeseca. Manje dokumentacije je lakše i brže prikupiti, te bi ju teoretski, trebalo i biti lakše obraditi. U praksi, nažalost to nije slučaj. Usitnjeno izvještavanje korisnike iscrpljuje, posebno imajući u vidu da vam na kraju može biti odbijen neki trošak u završnom izvještaju za kojeg niste dobili niti jedan upit unutar kvartala kada ste ga prvi put prikazali dok ste potrošili vrijeme i energiju pojašnjavajući nešto drugo. Svakako treba spomenuti i česte izmjene suradnika za praćenje kod PT2 te posljedično i dodatne potrebe da korisnik pojašnjava detalje svojih aktivnosti.

# Žalbeni proces

Korisnici znaju da ukoliko u roku 15 dana ne predaju izvještaj, dobivaju opomenu. Brojni su primjeri u kojima korisnici čekaju na odobrenje ZNS-ova preko ugovorenih rokova i ne znaju kome se žaliti.

Odnos ugovornih strana za provedbu ESF projekata je reguliran Ugovorom o dodjeli bespovratnih sredstava kojeg sklapaju korisnik i Posrednička tijela razine 1 i razine 2.

Odnos pravljanja i pojašnjavanja provedbe i troškova prilikom podnošenja Zahtjeva za nadoknadom sredstava odražava nejednakost koja se dodatno produbljuje ukoliko korisnik poseže za pravnim lijekom. U praksi postoje slučajevi gdje su korisnici, ne znajući što napraviti, pokretali upravne sporove, da bi dobili odgovor od upravnog suda da oni nisu nadležni za postupanje. Upravni je sud donio presudu da se u postupku kojeg je pokrenuo korisnik ne radi o upravnom sporu nego građanskoj parnici. U tom slučaju, odnos ugovornih strana je reguliran Zakonom o obveznim odnosima i u slučaju pokretanja parnice, nadležan je općinski sud.

Sam žalbeni sustav u sklopu OP Učinkoviti ljudski potencijali je vrlo kompleksan, pa već i sama ta činjenica doprinosi osjećaju nesigurnosti. Kada se na to pridoda da korisnicima nije sasvim jasna pravna priroda Ugovora o bespovratnim sredstvima, odnosno radi li se o upravnom sporu ili građanskopravnom, možemo reći da su korisnici u određenoj mjeri izloženi i pravnoj nesigurnosti.



Sve do sad spomenuto korisnicima spada pod kovanicu “administrativno nasilje”, naprosto neopravdane ili nejasne zahtjeve provedbenih tijela u kratkim rokovima koje trebaju ispuniti u uvjetima konstantne nesigurnosti da nešto nisu dovoljno dobro ili dovoljno jasno napravili dok zapravo provedba aktivnosti, partneri i korisnici samih aktivnosti trpe jer im se ne mogu dovoljno posvetiti.

Za puni doživljaj korisnika provedbe natječaja financiranih iz ESF-a, treba kombinirati uvjete koji prethode dobivanju natječaja s onima koji slijede tijekom provedbe i izvještavanja.

U ovom dijelu ćemo navesti nekoliko stvarnih slučajeva.

## Primjer komentara između provedbenog tijela razine 2 (PT2) i provoditelja projekta (Korisnika)

# Primjer 1

PT2: 1. Molimo dodatno pojasniti opis rada na projektu: „komunikacija s dizajnerom vezano za izradu materijala“ naveden u izvješću o radu. 2. Molimo dodatno pojasniti opis rada na projektu „priprema weba“ naveden u izvješću o radu.

Korisnik: 1. „Komunikacija s dizajnerom vezano za izradu materijala“ podrazumijeva komunikaciju s dizajnerom X.Y. vezano uz dizajn i osmišljavanje materijala (komentari idejnog dizajnerskog rješenja, plan izrade materijala, komunikacija s tvrtkom koja će izraditi materijal). 2. U sklopu ovog projekta izradili smo web stranicu (postojeća budžetska stavka X.Y.) Posao „priprema weba“ podrazumijeva: analizu i komentiranje dizajna, analizu privremenog (testnog) weba, plan pripreme sadržaja za web.

Nakon iznimno opširnog višednevnog izvještavanja korisnici se bave novim odgovaranjem na komentare na izvještaj. Radi se o dodatnom poslu za korisnika koji iz perspektive opisa aktivnosti u sklopu projektne prijave naprosto nije opravdan, racionalan ni potreban. U gornjem primjeru se vidi situacija na koju se korisnici često žale, a to je da su uslijed izvještavanja primorani suradnicima u PT2 objašnjavati neke osnovne životne ili poslovne pojmove što dovodi do apsurdnog. Ovakav dojam dodatno pojačava osjećaj frustracije.

Gornji komentar ostaje nejasan na najmanje dvije razine. Zašto je sporno da se opravdava vrijeme na planiranje i komunikaciju s dizajnerom? To je složen posao, pravila struke nalažu briefing, davanje uputa i savjeta. Kako bi uopće bilo moguće da dizajner dizajnira vizualni identitet projekta/kampanje bez sastanaka i opširne prezentacije samog projekta, zajedničkih dogovora, biranja elemenata, boja, pa i upućivanja dizajnera u obveze isticanja elementa vidljivosti EU i slično.

Prihvaćen odgovor na komentar identičan je onom što je izvješteno, minimalno proširen, iz čega se ostavlja dojam da je komentar tu komentara radi, kao što je odgovor na komentar pojasnio očito.

Nakon što korisnici nakon svakog tromjesečnog ZNS-a prolaze po dva kruga ovakvih komentara, a potom dobiju nepriznat ili uvjetno priznat trošak za stavku za koju niti nisu dobili komentar, osjećaj frustracije raste. Naime, tek na kraju saznajete da nešto ipak nije bilo dobro.



## Primjer 2

PT2: Navedeni troškovi (plaće, op. a) su stavljeni uvjetno iz razloga što isto nije prikazano u Tablici preraspodjele te za isto nije dostavljeno opravdano obrazloženje zašto je došlo do povećanja postotka, razlog da su se postoci povećali zbog toga što se nije radilo u PE 1 nije opravdano.

Korisnik: To što se nije radilo u PE\_1 rezultiralo je time da se više radilo u ostalim elementima, i postojala je potreba da se više radi u ostalim elementima. Tablica se ne mijenja jer u kumulativu ostaje ista, na bazi sva 24 mjeseca ljudi će raditi ukupno na svakom elementu kako je inicijalno planirano.

U ovom slučaju PT2 uvjetno priznaje plaće navodeći se da se više radilo na jednom elementu, a manje na drugom, bez prethodno dostavljenog obrazloženja. S obzirom da posredničko tijelo to nije spomenulo u komentarima, korisnik ne očekuje uvjetno priznavanje troškova. Dodatno, posredničko je tijelo tražilo prenamjenu u tablici za čime nije bilo potrebe jer je u samom opisu troška pisalo da će se raditi u prosjeku određeni postotak.

# Primjer 3

PT2: Uvidom u dostavljenu dokumentaciju vidljivo je da trošak rada za gospođu XY za mjesec travanj 2021. godine u projektnom elementu PE 3 iznosi Kn 4.281,87 kn i to kako slijedi: 4.150,00 ukupni bruto I + 343,56 trošak prijevoza za 21 radnih dana (360 mjesečni trošak prijevoza /22 ukupan broj dana = 16,36\* 21 radnih dana ) + 400,00 trošak prehrane = 4.893,56 \* 87,5 % =4.281,87 KN. Molimo potvrdite ili pojasnite ukoliko je drugačije.

Korisnik: Iznos putnih troškova ne računa se prema broju dolazaka na posao već paušalno. Prema Pravilniku o Porezu na dohodak neoporezive isplate radnicima su među ostalim "naknade troškova prijevoza na posao i s posla mjesnim javnim prijevozom - u visini stvarnih izdataka prema cijeni mjesečne prijevozne karte" što za Grad Zagreb iznosi 360 kn i isplaćuje se, ponavljamo, paušalno, nevezano za broj dolazaka na posao. Primjerice, osoba koja 5 dana nije radila u određenom mjesecu i dalje bi kupila pokaz za cijeli mjesec. Osobe koje se osobnim automobilom voze na posao ionako troše bitno više od 360 kn mjesečno na prijevoz, no imaju pravo na samo 360kn i na taj način si refundiraju bar dio. Način računanja koji predlažete smatramo zakonski i knjigovodstveno neosnovanim, pogotovo kada u taj račun ubrajate neradne dane u vidu službenih praznika!

Komentari mogu biti i naprosto netočni, na razini nedovoljnog knjigovodstvenog ili financijskog iskustva.

# Zaključak

Kombinacija uvodno opisanih problema koji prethode javljanju na natječaje, potom proces prijava i konačno sama provedba i izvještavanje kulminiraju nejasnim administrativnim uputama, nepoznatim pravilima po kojima postupaju tijela u sustavu upravljanja i kontrola i silnim prepiskama koje korisnicima dodatno otežavaju provođenje projekata i doprinose nesigurnim uvjeta rada i okolnostima u kojima se projekti provode.

S obzirom da sve upite za pojašnjenjima, zahtjeve i složene procese upućuju zaposlenici posredničkih tijela, očito je i njihovo radno opterećenje povećano, posebice s obzirom na veliku odgovornost za pravilno upravljanje sredstvima fondova. Međutim, ukoliko se intenzivno ulažu resursi u posao kojeg nije trebalo niti započeti, upitna je cost-benefit analiza ovakvog sustava, uzimajući u obzir koliko resursa i korisnici i sama tijela ulažu u njegovo održavanje.

Unatoč tome što udruge imaju svoje predstavnike pri tijelima, poput Odbora za praćenje 2014.-2020. koji je i osnovan sa svrhom praćenja provedbe i napretka programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020. temeljem kojeg se ESF provodi, udruge i dalje govore o frustracijama, preopterećenosti ili administrativnom nasilju. Očito je potrebno više otvorenosti i spremnosti unutar sustava te zajedničkog svjesnog napora za temeljne promjene kako bi sama suradnja, pa onda i tijela u kojima sjede predstavnice i predstavnici bili funkcionalni.

Za novo ESF+ financijsko razdoblje 2021.-2027. iznimno je važno unaprijediti kapacitete sustava kako ne bi dolazilo do kršenja ugovornih obveza prema korisnicima, angažirati se u otvorenom dijalogu imajući u vidu da su korisnici partneri u smislu postizanja ciljeva na razini cijelog programa i osigurati kontinuiranu edukaciju koja će smanjiti administrativni teret u provedbi.