

# KARAKTERISTIKE MENADŽMENTA TIJEKOM ŽIVOTNOG CIKLUSA EU PROJEKATA

Marko Perić, dr. sc., Katedra za menadžment, Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu, Primorska 42, p.p. 97, 51410 Opatija, Hrvatska, 00385 51 294 191, markop@fthm.hr

Ivana Martić, Fakultet za menadžment u turizmu i ugostiteljstvu, Primorska 42, p.p. 97, 51410 Opatija, Hrvatska, ivanamartić10@gmail.com

## Sažetak

Prije ulaska u Europsku Uniju (EU), Hrvatska se poput mnogih europskih zemalja nalazi u dubokoj gospodarskoj krizi. Iako bi se dalo raspravljati o pozitivnim i negativnim stranama ulaska u EU, činjenica je da će ulaskom u EU Hrvatskoj biti dostupni izdašni izvori financiranja odnosno bespovratnih sredstava. Bespovratna sredstva nisu poklon te će Hrvatska, da bi ih dobila, za njih morati kandidirati kvalitetne projekte. U tom smislu od velike je važnosti imati pripremljene projekte i ljude sposobne za njihovu prijavu i provedbu. S obzirom na veličinu, složenost i značaj takvih projekata za dionike, u njihovoj pripremi i provedbi nužno je primjenjivati metodologiju projektnog menadžmenta. Ovaj rad donosi kratak pregled EU fondova dostupnih Hrvatskoj prije i nakon ulaska u EU te nekih specifičnosti koje karakteriziraju menadžment EU projekata u odnosu na tradicionalne investicijske projekte. Cilj rada je na temelju teorijskog pristupa ukazati na nužnost primjene metodologije projektnog menadžmenta tijekom životnog ciklusa EU projekata.

Ključne riječi: projektni menadžment, EU projekti, Hrvatska

## Uvod

Europska unija (EU) jedna je od glavnih čimbenika u međunarodnoj suradnji i donator financijskih sredstava s ciljem pružanja potpore za razvoj zemalja i njihovih gospodarstava. Sukladno tome, EU je razvila širok spektar financijskih instrumenata koji se nazivaju programi pomoći ili europski fondovi. U Republici Hrvatskoj (RH) proces financijske potpore počeo je tijekom rata i tranzicije nakon ratnih sukoba, a pretprijetnu pomoć koristi još uvijek kako bi poduprla političke i gospodarske reforme, potaknula regionalnu konkurentnost te razvoj ljudskih resursa, poljoprivrede i ribarstva.

Pristupanjem EU Hrvatskoj se pruža mogućnost korištenja financijskih sredstava iz drugih fondova koje nije mogla koristiti kao zemlja kandidatkinja, a samim time povećavaju se i mogućnosti gospodarskog rasta i razvoja kroz financiranje projekata iz dostupnih EU fondova.

Međutim, EU neće financirati bilo kakav projekt, već onaj koji odgovara prioritetima, ciljevima i mjerama postavljenim od strane EU kako bi se ostvarilo financiranje iz EU fondova. Upravo tu nastaju specifičnosti projekata EU u odnosu na tradicionalne projekte. Sukladno tome, slijedi da je i provedba aktivnosti upravljanja EU projektima u određenoj mjeri specifična u odnosu na tradicionalne projekte. Da bi projekt bio uspješno proveden, važno je znati karakteristike i posebne zahtjeve koji se moraju ispuniti za provedbu projekata.

Sukladno tome, u slijedećim poglavljima definira se pojam „EU projekt“ te se opisuju karakteristike koje menadžment EU projekata čine specifičnim u odnosu na tradicionalne projekte i načine na koji se njima upravlja. Cilj rada je na temelju teorijskog pristupa ukazati na nužnost primjene metodologije projektnog menadžmenta tijekom životnog ciklusa EU projekata. Prije toga, u nastavku prvo slijedi kratki pregled fondova EU dostupnih Hrvatskoj prije i nakon pristupanja EU.

## 1. Europski fondovi dostupni RH prije i nakon pristupanja EU

S gledišta potencijalnih hrvatskih korisnika, mogu se izdvojiti četiri kategorije fondova: fondovi za zemlje prije statusa kandidata, pretpristupni fondovi, programi Zajednice za zemlje članice, ali i kandidate te fondovi za zemlje članice (Granić, Mimica, 2005, 11).

Kao zemlji koja nije imala status kandidatkinje za članstvo u EU, Hrvatskoj su bili dostupni program OBNOVA koji se odnosio na projekte obnove u ratom razorenim područjima te program CARDS (*eng. Community Assistance for Reconstruction, Development and Stabilisation*) namijenjen jačanju administrativnih kapaciteta i punoj integraciji Hrvatske u EU te kao takav ima jasno pretpristupno usmjerenje.

Nakon što je 18. lipnja 2004. stekla status zemlje kandidatkinje, Hrvatskoj su postali dostupni pretpristupni programi prve generacije: PHARE (*franc. Pologne et Hongrie - Aide a Restructuration*), ISPA (*eng. Instrument for Structural Policies for Pre-accession*) i SAPARD (*eng. Special Accession Programme for Agriculture & Rural Development*). Program PHARE bio je glavni financijsko-tehnički instrument pretpristupne strategije za države kandidatkinje usmjeren na projekte jačanja kapaciteta zemlje za članstvo u EU. Zamijenio je CARDS u 2005. i 2006. godini u dijelu nacionalne komponente CARDS-a za Hrvatsku. Iz programa ISPA financirani su infrastrukturni projekti u području prometa i zaštite okoliša, a program SAPARD je bio usmjeren problemima strukturne prilagodbe na području poljoprivrede i razvoja ruralnih krajeva te da poveća konkurentnost na tržištu EU-a. Godine 2007. dotadašnje instrumente PHARE, ISPA i SAPARD zamijenila je IPA (*eng. Instrument for [Pre-Accession Assistance](#)*) – integrirani instrument pretpristupne pomoći za Hrvatsku za razdoblje od 2007 do 2013. godine. Osnovni ciljevi programa IPA su pomoć državama kandidatkinjama i državama potencijalnim kandidatkinjama u njihovom usklađivanju i provedbi pravne stečevine EU te priprema za korištenje Kohezijskog fonda i strukturnih fondova. Njegova financijska vrijednost za sedmogodišnje razdoblje za sve države korisnice iznosi 2,023,800,000 eura (Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije, 2011, 7).

Do sada je Hrvatskoj dodijeljeno preko 100 milijuna eura godišnje iz fondova EU. Najveća iskorištenost (prosječna stopa ugovaranja) ostvarena je unutar programa CARDS čak 95,8 te ISPA 95 posto. Najmanja iskorištenost ostvarena je unutar programa SAPARD.

Ukupna sredstva dodijeljena RH kroz pretpristupne fondove za razdoblje od 2007. do 2011. godine iznose 750 milijuna eura. Za razdoblje do ulaska u EU alocirano je dodatnih 202 milijuna eura. Najmanju iskorištenost (plaćeno od ugovorenog) do 2011. godine, od samo 10,63 posto, ima program pete IPA komponente – IPARD, dok su ostale četiri IPA komponente iskorištene u puno većim postocima (Vlada RH, 2012).

Osim navedenih pretpristupnih fondova i programa postoje još strukturni i kohezijski fondovi. Kohezijska politika temelji se na pretpostavci da je nužna preraspodjela između bogatijih i siromašnijih regija Europe kako bi se uravnotežili učinci daljnje gospodarske integracije. Za razdoblje od 2007. do 2013. financiranje kohezijske politike strukturirano je prema trima općim strateškim ciljevima, poznatim kao 3K ciljevi – konvergencija, konkurentnost i kooperacija. U tom razdoblju za kohezijsku politiku izdvojilo se 308 milijardi eura dok se u razdoblju od 2014. do 2020. za regionalnu politiku odvajala 376 milijardi eura. Ova su sredstva raspoređena u Europski fond za regionalni razvoj, Europski socijalni fond, Kohezijski fond i novi financijski instrument Connecting Europe Facility (Tufekčić, 2013, 23).

Strukturni fondovi EU na raspolaganju su državama članicama EU koje imaju potrebe za dodatnim ulaganjima u ujednačen i održiv gospodarski i društveni razvoj. Osim strukturnih i kohezijskih fondova EU ima i fondove za Zajedničku poljoprivrednu politiku i Ribarsku politiku.

Iz opisanog se vidi da EU djeluje na mnoštvu različitih područja, a to znači i razvoj velikog broja projekata koji pomažu u ostvarenju ciljeva navedenih programa. U nastavku će biti opisana ključna razlika između projekata EU i tradicionalnih projekata i aktivnosti koje se moraju provesti u upravljanju projektima.

## 2. Teorijske i metodološke definicije EU projekta

U teoriji, literaturi i praksi postoje mnoge definicije projekta. Vodeća profesionalna organizacija za projektni menadžment – Institut za projektni menadžment definira projekt kao: jednokratni pokušaj poduzet s ciljem da se kreira jedinstven proizvod, usluga ili rezultat (Project Management Institute, 2008, 5).

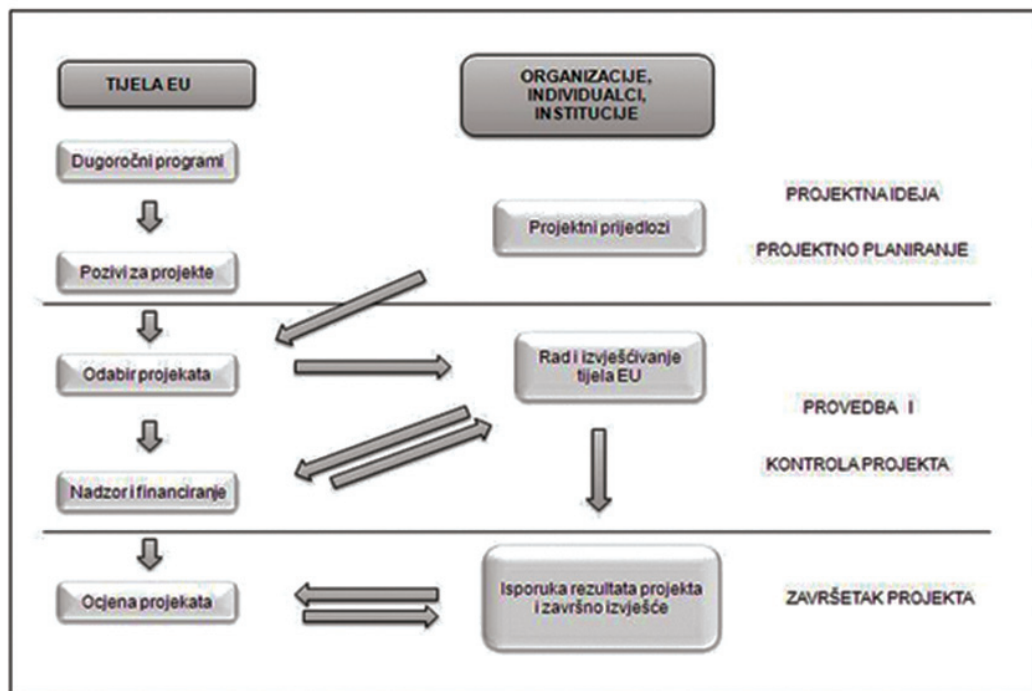
EU projekt je posebna vrsta projekta i može biti klasificiran kao međunarodni projekt gledano s geografskog aspekta. Projekt EU je projekt koji odabiru ovlaštena tijela EU za sufinanciranje, dodjelu nepovratnih sredstava i kao takav treba udovoljavati strategijama EU i biti vođen sukladno administrativnim i financijskim pravilima EU (Certified EU Project Manager, Unit MAN-U2-E1, 2009, 3).

Bez obzira o kojem projektu se radi svaki projekt ima projektni ciklus ili životni ciklus projekta. Projektni ciklus se odnosi na logični slijed aktivnosti koje se provode kako bi se ostvarili ciljevi (Belić, 20). Svi projekti prolaze točno određene faze koje se mogu jasno definirati, a između faza su moguća preklapanja.

Životni ciklus EU projekta u potpunosti slijedi logiku životnog ciklusa općeg projekta, ali se razlikuje utoliko što se unutar EU projekta mogu razlikovati dva međusobno povezana procesa – jedan povezan s projektnim partnerima (konzorcijem), a drugi povezan s administrativnim tijelima EU. Projektna ideja i projektno planiranje podudaraju se s pisanjem projektnog prijedloga, realiziranje projekta i kontrola podudaraju se s izvedbom, isporukom i izvještavanjem o projektnim rezultatima, a završetak projekta poklapa se sa slanjem završnog izvješća administrativnim tijelima EU (Perić, 2009, 39). Shema 1. prikazuje životni ciklus EU projekta.

Shema 1. Životni ciklus EU projekta

Izvor: Prilagođeno prema: Certified EU Project Manager, Unit MAN-U3-E1, 2009,4



Tijela EU pripravlja dugoročne programe u kojima se određuju ciljevi koje treba postići unutar određenog područja i vrste aktivnosti koje će se sufinancirati. Kako bi se ostvarili postavljeni ciljevi, objavljuju se pozivi za projekte. Na neki način, životni ciklus projekta počinje već tada kada je objavljen poziv za podnošenje projektnih prijedloga, jer projekt treba biti detaljno planiran već u fazi pripreme prijedloga. Nakon toga organizacije, institucije ili pojedinci mogu poslati svoje projektne prijedloge tijelima EU, koji te prijedloge ocjenjuju prema određenim kriterijima. Projekti koji su odabrani za sufinanciranje mogu započeti, a projektni konzorcij može započeti s razvojem rezultata. Pritom, konzorcij je obavezan izvještavati tijela EU o napredovanju projekta i ostvarenju rezultata, a dinamika i opseg istog određuje se posebno za svaki poziv za projekte. Po završetku projekta projektni konzorcij treba pripremiti konačno izvješće koje se šalje tijelima EU na ocjenjivanje. Važno je napomenuti da projektni konzorcij ne dobiva unaprijed čitav iznos sufinanciranja. Tek nakon što tijela EU ocjene da je projekt uspješan, konzorcij dobiva ostatak proračuna, no ukoliko se projekt ne završi uspješno konzorcij je dužan vratiti sredstva tijelima EU.

### 3. Menadžment EU projekata

Projektni menadžment definira se kao niz aktivnosti provedenih u projektu u suradnji s članovima projektnog tima i ostalim dionicima s ciljem ispunjenja vremenskih rokova, troškova i tehničkih zahtjeva projekta (Cleland, Ireland, 2007, 51). Funkcije projektnog menadžmenta su identične funkcijama općeg menadžmenta te uključuju planiranje, organiziranje, upravljanje ljudskim resursima, vođenje i kontroliranje. Navedene funkcije su ovisne jedna o drugoj i u praksi se vrlo često isprepliću i preklapaju.

EU projekti su obično veliki i složeni projekti s utjecajem na političke i ekonomske odnose što uvjetuje i specifičnu metodologiju pri primjeni projektnog menadžmenta. Menadžment projekata EU odnosi se na alokaciju i uporabu svih potrebnih resursa unutar ugovorenog vremenskog perioda kako bi se postigli ciljevi definirani u ugovorima sklopljenih između EU i partnera. Kako bi se u potpunosti shvatio i proveo projektni menadžment potrebno je raspolagati određenim znanjima koja su obično grupirana u devet područja, a obuhvaćaju upravljanje obuhvatom i integracijom, vremenom, troškovima, kvalitetom, ljudskim resursima, komunikacijama, rizikom i nabavom. No, kad je riječ o menadžmentu EU projekata ta znanja grupirana su u četiri temeljna područja (Perić, 2009, 42):

- projektni djelokrug i funkcionalnost koju projekt mora osigurati,
- resursi (financijski, ljudski i drugi),
- vrijeme unutar kojeg je projekt potrebno završiti,
- određeni i neodređeni kriteriji kvalitete koje svaki projekt mora ispuniti.

U tradicionalnim projektima sve dimenzije su u većoj ili manjoj mjeri fleksibilne. U EU projektima fleksibilnost je ograničena budući da EU ne dopušta velike izmjene nakon prihvaćanja projekta. Funkcionalnost projekta može biti tek u manjoj mjeri promijenjena. Resursi, odnosno budžet ne može biti povećan, osim u slučaju da sredstva povećavaju sami partneri. Vrijeme trajanja projekta ne može biti produženo, osim u slučajevima kada je to opravdano (o čemu odlučuje EU) i na trošak projektnih partnera. Konačno, kvaliteta projekta nikada nebi smjela biti ugrožena zbog promjena. Sukladno tome, ključ uspjeha svakog EU projekta je nadgledanje svih projektnih dimenzija.

Provedba projekta započinje planiranjem – vremena, troškova, resursa te aktivnosti. U EU projektima planiranje je otežano iz razloga što postoji puno nesigurnosti poput nepoznatih partnera, veličina projekta, međunarodno okruženje, specifična pravila koja se moraju poštovati i slično. Iz tog razloga, potrebno je postaviti ciljeve i rezultate koji moraju biti postignuti u projektu. Za ostvarenje rezultata potrebno je obaviti određene aktivnosti. Potrebno je također aktivnosti grupirati u radne pakete te njima dodijeliti voditelja kako bi se u svakom trenutku znao napredak i odgovorne osobe koje su zadužene za upravljanje radnim paketom i koje će rasporediti ljude za obavljanje aktivnosti sukladno njihovim sposobnostima i znanjima.

Da li će projekt biti financiran i u kojoj mjeri ovisi o procjeni potrebnog rada – ako je procjena nerealno visoka projekt će biti odbijen, a ukoliko je premala projektno financiranje biti će nedostatno. U tom smislu, važno je imati na umu da se financiranje EU nikada neće povećati, čak i kada postoje dobri razlozi koji opravdavaju povećanje troškova projekta. Procjene potrebnog rada temelj su za raspodjelu sredstava, ali istovremeno i potencijalni uzrok rizika među partnerima.

U teoriji, procjena potrebnog rada trebala bi se utvrditi korištenjem pristupa od dna prema vrhu (bottom-up) prema kojem se procjenjuje rad potreban za provedbu aktivnosti koje se kasnije zbrajaju, čime se dobiva procjena potrebnog rada za radne pakete, a na kraju i za čitav projekt. Međutim, za projekte EU ovaj je pristup tek djelomično primjenjiv budući da su EU projekti općenito projekti s raspodjelom troškova gdje svaki partner mora uložiti vlastita sredstva u projekt. Stoga svaki partner mora odrediti razinu ulaganja koju je spreman namijeniti projektu. U praksi to znači da se nakon utvrđivanja projektnih aktivnosti utvrđuje početna procjena pristupom od dna prema vrhu, nakon čega se projektne aktivnosti revidiraju: neke se smanjuju, a neke uklanjaju. Također je moguće revidirati ciljeve te suziti djelokrug projekta. Zatim započinje drugi krug izrade procjena pristupom od dna prema vrhu, a ciklus se ponavlja onoliko puta koliko je potrebno.

Jedna od karakteristika EU projekta je i definiranje strategije eksploatacije i diseminacije projektnih rezultata uključujući i aktivnosti koje se moraju provesti za osiguravanje održivosti projekta nakon prestanka financiranja od strane EU. Drugim riječima, potrebno je osigurati dostupnost rezultata javnosti i osigurati dugoročnu uporabivost projektnih rezultata. Projekt mora prikazati daljnje korištenje projektnih učinaka i rezultata od strane projektnih partnera i krajnjih korisnika kao i financijsku održivost projektnih rezultata nakon završetka projekta.

Pri procjeni potrebnog rada i troškova kod tradicionalnog projekta u proračun se uključuju svi troškovi koji će se pojaviti tijekom životnog ciklusa projekta. Tako je i kod projekta EU s tim da EU razlikuje prihvatljive i neprihvatljive troškove. Popis prihvatljivih i neprihvatljivih troškova određuje se za svaki program posebno, a ponekad i unutar istog programa za različite mjere.

Naravno, kao i u svakom projektu, tako se i u projektu EU mogu pojaviti razni rizici. Jedan od većih rizika koji se može pojaviti jesu sukobi koji se u projektima EU mogu javiti na četiri razine: sukobi s Europskom komisijom, s krajnjim korisnicima, partnerima i podizvođačima. Svaki sukob je opasnost za projekt te mu se treba pristupiti s velikim oprezom kako bi se što prije sukobi riješili i kako bi se projekt mogao nastaviti bez većih zastoja. Menadžer projekta mora biti svjestan glavnih rizika, uključujući i potencijalne sukobe koji se mogu pojaviti u projektu, a utvrđena područja rizika mora neprestano nadzirati.

## Zaključak

Europska unija je jedinstvena nadnacionalna integracija europskih demokratskih zemalja okupljenih s ciljem zajedničkog promicanja mira i prosperiteta. Jedan od najvažnijih instrumenata EU je proračun kojim osigurava sredstva za razna područja, a velik dio sredstava odvaja se za razne programe pomoći, poznatijih kao europski fondovi. Svrha europskih fondova je pružanje financijske potpore kako bi poduprla i potaknula razvoj određene zemlje ili regije kojoj se sredstva pružaju.

Projekti EU su specifični projekti koje odabiru i sufinanciraju ovlaštena tijela EU i kao takvi moraju poštivati postavljene smjernice i pravila te pridonositi ostvarenju strategije koje je EU postavila u pojedinom programu. Počevši od životnog ciklusa samog projekta u kojem se mogu razlikovati dva međusobno povezana procesa, jedan povezan s projektnim partnerima, a drugi povezan s administrativnim tijelima Europske unije može se zaključiti da projekti EU i menadžment EU projekata imaju neke karakteristike koje ih razlikuju od tradicionalnih projekata. Konzorcij najčešće međunarodnih partnera koji treba osigurati sva potrebna znanja i sposobnosti za provedbu projekta, procjena potrebnog rada, održivost i eksploatacija te diseminacija neke su od najvažnijih. Također, specifičnosti u odnosu na tradicionalne projekte postoje i u fleksibilnosti EU projekata koja je vrlo ograničena u svim područjima – projektnom djelokrugu, resursima, vremenskim rokovima i kvaliteti.

Može se zaključiti da je jedini ispravan način za upravljanje EU projektom pridržavanje ugovornih stavki i pravila, transparentno i redovito izvješćivanje, poštivanje vremenskih rokove osiguravanje da su sve aktivnosti, zadaci, rezultati i ciljevi uspješno postignuti.

## CHARACTERISTICS OF MANAGEMENT DURING THE LIFE CYCLE OF EU PROJECTS

### Abstract

Before the forthcoming accession in the European Union (EU), Croatia, like many European countries, is going throughout serious economic crisis. Although it could be discussed about positive and negative aspects of accession in EU, the fact is that a generous amount of funding or grants will be available after the accession. Grants are not a gift, and Croatia will have to run quality projects to attain them, meaning that it is important to have prepared projects and competent people for their application and implementation. Considering the size, complexity and importance of these projects to stakeholders, it is necessary to apply the methodology of project management in their preparation and implementation. This article provides a brief overview of EU funds available to Croatia before and after joining the EU, and some particularities that characterize management of EU projects compared to traditional investment projects. The aim of this paper, based on theoretical approach, is to point the necessity of using the methodology of project management during the life cycle of EU projects.

Key terms: project management, EU projects, Croatia

## Literatura

- Belić, M., Čorić, G. (2010). EU fondovi – vodič kroz europske fondove 2008.-2013. Zagreb:FOLPA d.o.o.
- Certified EU Project Manager. (2009). Unit MAN-U2-E1 i Unit MAN-U3-E1.
- Cleland, D.I., Ireland L. R. (2007). Project Management – Strategic Design and Implementation. Fifth Edition. New York: McGraw-Hill.
- Granić, M., Mimica N., i dr. (2005). Europski fondovi za Hrvatsku. Zagreb:Europski pokret Hrvatska.
- Perić, M. (2009). EU Project Management – Distinction from Traditional Project Management. In: Vajde Horvat, R., Smolčić Jurdana, D. (ed.), EU project management – challenges and aspects. Rijeka: University of Rijeka, 32-52.
- PMI (Project Management Institute). (2008). A Guide to the Project Management Body of Knowledge (PMBOK GUIDE). Fourth Edition. Pennsylvania: Project Management Institute.
- Središnji državni ured za razvojnu strategiju i koordinaciju fondova Europske unije. (2011). Instrument pretpristupne pomoći (IPA). Samobor:A.G.Matoš d.d.
- Tufekčić, M., Tufekčić, Ž. (2013). EU politike i fondovi 2014-2020. Zagreb:Plavi partner d.o.o.
- <http://www.hamag.hr/eu-programi-otvoreni-za-hrvatsku/strukturalni-fondovi.html> (Pristupljeno: 07.07.2013).
- [www.vlada.hr/hr/content/download/228650/.../file/55.%20-%2027b.pdf](http://www.vlada.hr/hr/content/download/228650/.../file/55.%20-%2027b.pdf) (Pristupljeno: 07.07.2013.).