



Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

Mijo Bežovan

**UTJECAJ POSLOVNIH SAVJETNIKA NA
APSORPCIJSKI KAPACITET JEDINICA
LOKALNE SAMOUPRAVE U KORIŠTENJU
EUROPSKIH STRUKTURNIH I
INVESTICIJSKIH FONDOVA (2014.–2023.)**

DOKTORSKI RAD

Zagreb, 2026.



Sveučilište u Zagrebu

Fakultet političkih znanosti

Mijo Bežovan

**UTJECAJ POSLOVNIH SAVJETNIKA NA
APSORPCIJSKI KAPACITET JEDINICA
LOKALNE SAMOUPRAVE U KORIŠTENJU
EUROPSKIH STRUKTURNIH I
INVESTICIJSKIH FONDOVA (2014.–2023.)**

DOKTORSKI RAD

Mentori:

Prof. dr. sc. Igor Vidačak

Dr. sc. Jakša Puljiz

Zagreb, 2026.



Sveučilište u Zagrebu

Faculty of Political Science

Mijo Bežovan

**INFLUENCE OF BUSINESS CONSULTANTS
ON THE ABSORPTION CAPACITY OF
LOCAL SELF-GOVERNMENT UNITS IN THE
USE OF EUROPEAN STRUCTURAL AND
INVESTMENT FUNDS (2014.–2023.)**

DOCTORAL THESIS

Supervisors:

Prof. dr. sc. Igor Vidačak

Dr. sc. Jakša Puljiz

Zagreb, 2026.

O mentorima

Dr. sc. Igor Vidačak redoviti je profesor na Fakultetu političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, gdje predaje niz kolegija iz područja političkog sustava Europske unije, interesnih skupina i lobiranja u EU-u te politike proširenja EU-a. Nositelj je katedre Jean Monnet pod nazivom *Active European Democratic Citizenship for Resilient Society* te sudjeluje kao istraživač u nizu međunarodnih projekata posvećenih europskim integracijama. Od 2022. do 2024. obnašao je dužnost predstojnika Odsjeka za komparativnu politiku, a 2024. godine i dužnost voditelja programa *Master of European Studies* na Fakultetu političkih znanosti u Zagrebu. U akademskoj godini 2024./2025. preuzeo je ulogu voditelja studija na novouspostavljenom poslijediplomskom programu College of Europe u Tirani – *MA in European Transformation and Integration Studies*, posvećenom politici proširenja EU. Sudjelovao je u nizu znanstvenih i stručnih usavršavanja u inozemstvu, a bio je i voditelj projekata tehničke pomoći EU za zemlje jugoistočne Europe u procesu pristupanja Europskoj uniji. Objavio je jednu knjigu i oko 80 članaka, studija i rasprava u međunarodnim i domaćim znanstvenim i stručnim publikacijama.

Dr. sc. Jakša Puljiz ravnatelj je Instituta za razvoj i međunarodne odnose (IRMO), gdje od 2017. godine vodi Odjel za europske politike. U svojem znanstvenom radu primarno se bavi utjecajem europskih javnih politika, posebice kohezijske politike, na gospodarski i socijalni razvoj država članica EU i zemalja u procesu pristupanja. Diplomirao je na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu, magistrirao 2005. godine na poslijediplomskom studiju Operacijska istraživanja na Ekonomskom fakultetu u Zagrebu, a doktorirao 2009. godine na Ekonomskom fakultetu u Splitu s temom posvećenom regionalnim nejednakostima u Hrvatskoj. U IRMO-u djeluje od 2001. godine, a tijekom svoje karijere surađivao je s nizom međunarodnih organizacija poput Svjetske banke, Europske komisije, UNDP i GIZ. Od 2012. do 2016. obnašao je dužnost zamjenika ministra regionalnoga razvoja i fondova Europske unije, a potom i savjetnika predsjednika Vlade Republike Hrvatske za gospodarstvo. Aktivno je sudjelovao u izradi ključnih nacionalnih razvojnih strategija i studija, a znanstvenim i stručnim radom kontinuirano doprinosi području europskih integracija, regionalnog razvoja i javnih politika.

Zahvale

Ovo je vjerojatno najvrjednije što sam napravio do sada, iako, budimo iskreni, do sada baš i nisam napravio nešto vrijedno spomena. Ali ni ovo zapravo nije samo moje. Hvala i svima drugima koji su u ovome sudjelovali. Hvala majci i ocu na bitku što su mi ga dali i hvala mojoj sestri na sjajnosti, hvala široj obitelji i ostaloj tugujućoj rodbini, kao i pretpunici i pretpuncu.

Hvala mentorima, prof. dr. sc. Igoru Vidačku i dr. sc. Jakši Puljizu, koji su me pratili, usmjeravali i podržavali tijekom cijeloga ovog, nimalo jednostavnog puta. Hvala i članovima Povjerenstva za ocjenu doktorskoga rada, prof. dr. sc. Zdravku Petaku, prof. dr. sc. Hrvoju Špeharu i dr. sc. Sanji Tišmi, na uloženom vremenu i sudjelovanju u završnoj fazi ovog procesa.

Hvala svim kolegama i prijateljima, hvala Andreju što je uletio kad je trebalo, hvala Matei na instrukcijama iz statistike. Hvala Darku što je čitao sve tekstove koje sam mu slao i što me uvijek povratno nazvao kad bih ga zvao, kao i Filipu zato što je dobar čovjek i zna počastiti kad izgubi okladu. Hvala Toniju koji mi je pomogao u više navrata, što riječju, što postupkom, i hvala Lovri na tome što je uvijek bio tu. Dodatno hvala Lei, Dinu, Emmi, Tamari, Davidu, Karlu, Filipu, Dominiku, Antoniju i svim ostalim kolegama te prijateljima koje nisam spomenuo u ovoj zahvali (ispričavam se). Ali nađite se u ovoj boldanoj riječi.

Hvala profesorima s Fakulteta političkih znanosti, sa smjera novinarstva i smjera politologije, kao i tajništvu i referadi, na zajedničkim godinama. Puno je divnih ljudi iz naše škole koji su mi pomogli kroz pamet, inspiraciju, konzultacije i osmijeh. Neću Vas navoditi jer bi popis bio predugačak i opet bih zaboravio nekoga, i onda bi mi bilo žao. Molim Vas, sačuvajte nam FPZG od niskosti i mržnje. Također hvala profesorima s drugih institucija, doktorskih škola i konferencija na svim savjetima koje sam od njih dobio. Hvala svima onima koji su pristali dati intervju u sklopu istraživanja i koji su odgovorili na anketu, hvala svim ljudima koji su me povezali s drugim ljudima.

Hvala svima, ali ipak najveća ide mojoj Malenoj, koja je bila uz mene svih ovih godina. Mislio sam napisati kako tebi pripada barem 30 % ovoga rada, ako ne i jedna četvrtina, što bi bilo smiješno, ha-ha. No, istina je da ovo pripada tebi onoliko koliko pripada i meni.

Sažetak

Disertacija istražuje utjecaj poslovnih savjetnika na apsorpcijski kapacitet jedinica lokalne samouprave (JLS) u Hrvatskoj prilikom korištenja Europskih strukturnih i investicijskih (ESI) fondova. Polazeći od teorijskih okvira europeizacije, kohezijske politike i upravljačkih kapaciteta, rad se usmjerava na mikrorazinu provedbe politika, analizirajući kako institucionalni kontekst i angažman vanjskih aktera oblikuju sposobnost lokalne razine vlasti da koristi raspoloživa sredstva u kontekstu provedbe kohezijske politike. Vođeno pragmatizmom kao paradigmom koja je prikladna za eksplorativna istraživanja, istraživanje se usredotočuje na praktična pitanja i međupovezanost između institucionalnih uvjeta, aktera i procesa, s ciljem razumijevanja konkretnih učinaka angažmana poslovnih savjetnika na apsorpcijske kapacitete lokalne samouprave.

Kroz metodološku triangulaciju, koja uključuje kvalitativne i kvantitativne metode, te podatkovnu triangulaciju, analizirani su obrasci suradnje, razlozi angažiranja savjetnika i njihov utjecaj na razvoj kapaciteta lokalne samouprave. U okviru kvantitativne analize dodatno je razvijen kompozitni indeks upravljačkog kapaciteta koji omogućuje preciznije mjerenje institucionalnih sposobnosti gradova i općina u pripremi i provedbi EU projekata. Nalazi ukazuju na izražene razlike među JLS, ograničene učinke europeizacije na operativnoj razini te na ambivalentnu ulogu savjetnika koji, s jedne strane, nadomještaju institucionalne slabosti, a s druge mogu ograničiti autonomni razvoj lokalne uprave. Disertacija time pridonosi znanstvenoj raspravi o međuodnosu moći, znanja i institucionalnih kapaciteta u višerazinskom sustavu vladavine te nudi preporuke za javne politike koje u većoj mjeri uzimaju u obzir stvarne izazove i resurse lokalne razine vlasti. Istraživanjem se dodatno ukazuje na potrebu za dubinskim restrukturiranjem sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave, s ciljem jačanja njezine funkcionalnosti u svrhu provedbe kohezijske politike.

Ključne riječi: Europeizacija, kohezijska politika, jedinice lokalne samouprave, poslovni savjetnici, upravljački kapacitet, apsorpcijski kapacitet, ESI fondovi, Hrvatska

EXTENDED SUMMARY

Summary of the doctoral dissertation written in Croatian

The importance of the European Structural and Investment Funds (ESI Funds) as the main instrument of the European cohesion policy has underscored the need to understand the capacity of local self-government units (LGUs) to effectively manage the available resources. In the context of Croatia, characterised by pronounced regional disparities, significant demographic decline, and limited fiscal capacities at the local level, the ability of LGUs to participate in the utilisation of ESI Funds has become a key precondition for balanced development, social cohesion, and territorial integration. For many cities and municipalities, ESI funding represents a rare development opportunity, making the efficiency of managing these resources a critical factor distinguishing stagnation from progress at the local level. The successful absorption of ESI Funds depends on local capacities, whose uneven distribution amplifies existing social and territorial inequalities. Ensuring equal access to development resources and the ability to absorb them not only affects the success of European integration but also enhances resilience to contemporary challenges and improves the quality of life for all citizens, making this topic highly relevant within current debates on regional development, decentralisation, and the sustainable future of local communities.

Europeanisation, as a multidimensional process through which the European Union influences its member states, provides a key framework for understanding institutional transformations, particularly in the field of public administration. It represents a dynamic and often asymmetric phenomenon that involves the transfer of EU norms, rules, and values into national systems, as well as the interaction of local specificities with European imperatives (Börzel & Risse, 2000; Radaelli, 2003). In administrative terms, Europeanisation implies the adoption of European administrative standards and the development of a European administrative space, where public administration shifts from hierarchical structures to project-oriented and results-driven models within a multilevel governance system (Marks, Hooghe & Blank, 1996; Bache & Flinders, 2004). The process of Europeanisation is not automatic but is strongly mediated by domestic political contexts and institutional capacities, which often results in formal compliance without substantive transformation. In the Croatian context, Europeanisation-related reforms frequently remain superficial, marked by politicisation, institutional fragmentation, and resistance to change (Vidačak & Škrabalo, 2014; Koprić, 2019; Petak & Kotarski, 2019). Despite EU membership, the Croatian public administration system demonstrates a limited capacity to

absorb European policies due to its transitional legacy and entrenched clientelism. Compared to other new member states, Croatia has implemented institutional reforms more slowly and inconsistently, with Europeanisation often manifesting at a symbolic rather than structural level (Koprić, 2019). This underscores the importance of examining Europeanisation not only as a legal or administrative process but also as a managerial one that significantly shapes the effectiveness of ESI Fund utilisation.

Cohesion policy represents a key mechanism for achieving territorial, economic, and social convergence among EU member states and their regions, with LGUs playing a crucial role in the implementation of development interventions financed through ESI Funds, in line with the principle of subsidiarity. The effectiveness of this policy largely depends on the ability of LGUs to identify development needs, articulate them through project proposals, and implement them efficiently in accordance with established rules. In transitional countries such as Croatia, where regional inequalities are deeply rooted and institutional capacities often uneven and insufficient, the role of LGUs within cohesion policy goes beyond technical implementation and serves as an indicator of broader developmental progress and democratic maturity. The quality of local governance thus plays a decisive role in the effectiveness of public policies, as low levels of institutional capacity characterised by clientelism, weak professionalisation, and poor coordination, can significantly diminish the developmental impact of investments (Rodríguez-Pose & Garcilazo, 2015). LGUs are not merely beneficiaries of ESI Funds but also drivers of local transformation, and their effectiveness in utilising these funds determines how local communities approach development opportunities.

A distinct part of the research focuses on the elaboration of the managerial capacity of LGUs for the preparation and implementation of EU-funded projects, starting from the need to understand the underlying factors that determine the ability of local authorities to effectively utilise available resources. The ability of member states to absorb ESI Funds is commonly assessed through the concept of absorption capacity, which consists of three key components: administrative, financial, and macroeconomic. This dissertation places particular emphasis on the administrative dimension, understood as the capacity of public authorities to plan, coordinate, implement, and monitor projects, while maintaining adequate human resources, organisational structures, systems, and tools (Šumpíková, Pavel & Klazar, 2003). In this research, the concept of administrative capacity is expanded to include elements of policy capacity (Wu, Ramesh & Howlett, 2015), with an emphasis on operational skills developed and

manifested at the organisational level. This broadens the theoretical notion into a more comprehensive concept of managerial capacity as developed throughout the dissertation.

Within the analysis of managerial capacities, it is essential to understand the role of business consultants who act as external actors in the process of ESI Fund absorption. Their function extends beyond providing technical support to include strategic advising, mediation in decision-making, and shaping development priorities, thereby entering a sphere of influence that raises questions of responsibility redistribution, institutional dependency, and democratic accountability. The theoretical concept of consultocracy, which emphasises the dominance of business consultants in public sector management, highlights the risks of weakened public capacities and reduced political responsibility (Hood & Jackson, 1991; Ylönen & Kuusela, 2018). From a network governance perspective, consultants become key nodes within horizontal governance networks, participating in the redistribution of power between public and private interests. Several authors warn of the erosion of institutional autonomy in the public sector caused by excessive reliance on external expertise (Ylönen & Kuusela, 2018; Mazzucato & Collington, 2023). Nevertheless, certain approaches point to the potential for constructive collaboration, particularly in institutionally weak environments (Painter & Pierre, 2005), where consultants can contribute to building local competencies and advancing the Europeanisation of managerial practices (Grabbe, 2001). The contribution of business consultants largely depends on the form of collaboration: participatory models can strengthen institutional resilience, while purely technical, closed forms of engagement increase the risk of dependency and weakened control.

Research aim

The overarching aim is to examine how business consultants affect ESI absorption by Croatian LGUs, with a particular focus on the development of their managerial capacities.

Research objectives

1. Clarify and operationalise the concepts of absorption capacity and managerial capacity in the ESI Funds context.
2. Design an analytical framework and original index to measure LGUs' managerial capacity for EU project preparation and implementation.

3. Test the relationship between managerial capacity and ESI absorption at the LGU level.
4. Examine why LGUs use external collaboration for EU projects.
5. Analyse how consultants construct and enact their professional role when working with LGUs.
6. Assess how collaboration with consultants and regional development agencies affects LGUs' absorption outcomes.
7. Evaluate how collaboration with consultants influences the development of LGUs' internal managerial capacities.
8. Analyse consultants' influence on LGUs' operational decision-making during project preparation and implementation.

Research questions

1. Which skills and organisational competences are critical for successful preparation and implementation of EU-funded projects in LGUs?
2. How do business consultants construct and enact their professional role when collaborating with LGUs?
3. What are the main reasons LGUs use external services for EU projects, and what experiences do they report with each?
4. How does collaboration with consultants influence LGUs' managerial capacity development and their operational decision-making during EU project preparation and implementation?

Hypotheses

H1 Most Croatian LGUs face shortages of in-house human resources for EU project preparation and implementation.

H2 Larger, more developed and fiscally stronger LGUs exhibit higher managerial capacity.

H3 LGUs with higher managerial capacity achieve greater ESI absorption.

H4 Smaller and fiscally weaker LGUs rely more frequently on consultants and regional development agencies.

H5 LGUs use consultants more often than regional development agencies for EU project preparation and implementation.

H6 The most common reason for hiring consultants is a lack of internal staff capacity.

H7 More frequent use of consultants and regional development agencies is associated with higher ESI absorption.

H8 More frequent reliance on consultants and regional development agencies is associated with lower internal managerial capacity.

Methodology

The methodological approach is based on pragmatism, which allows for the flexible combination of quantitative and qualitative methods to achieve a comprehensive understanding and explanation of complex institutional relationships. The research was designed as exploratory-explanatory, first aiming to qualitatively identify key patterns and then quantitatively test the assumptions regarding their interrelations. Rather than relying on a single type of data or analytical framework, the pragmatic approach enables the analysis to be grounded in diverse sources and levels, with an emphasis on the usefulness and applicability of findings. This approach is particularly suitable for studying multi-layered processes, such as the interplay between the managerial capacities of LGUs and their use of external actors' services. The research also employed methodological triangulation, which included the analysis of financial data from official sources, a survey conducted among LGUs, and semi-structured interviews with representatives of LGUs and business consultants. The applied model enabled the linking of systemic indicators with individual experiences, thereby increasing both the analytical depth and reliability of findings and generating insights that go beyond the reach of individual methodological approaches (Toshkov, 2016).

The qualitative part of the research is based on 27 semi-structured interviews conducted with representatives of LGUs and business consultants actively involved in the preparation and implementation of EU-funded projects. The sample of interviewees was formed through purposive selection, aiming to capture a diversity of experiences, institutional contexts, and

levels of development within the administrative system of local self-government in the Republic of Croatia. One LGU was selected from each of the twenty Croatian counties (excluding the City of Zagreb). Particular attention was paid to ensuring a balance between smaller and larger LGUs, as well as the inclusion of LGUs representing different categories of development index levels. This approach ensured institutional, territorial, and developmental diversity, allowing for a more comprehensive and systematic understanding of the research challenges addressed in this study. The interviews were conducted with representatives of LGUs or related institutions (such as local development agencies) who are directly involved in EU project-related activities, regardless of their formal position (e.g. mayor, municipal head, department head, unit manager, or administrative officer).

An additional seven interviews were conducted with business consultants who have experience working with LGUs from various parts of Croatia. In selecting the consultants, attention was given both to the geographical scope of their engagements and to the diversity in the size of the LGUs they had collaborated with, ranging from the smallest municipalities to large cities. The sample included individuals operating as independent consultants as well as those employed in larger consulting companies, including international corporations. Some of the interviewed consultants had previously worked within LGUs or in state institutions related to the management of ESI Funds, which further enriched the depth and multidimensionality of the insights obtained. This composition of the interview sample enabled a comparative analysis of different experiences and perspectives, aiming to achieve a more comprehensive understanding of how business consultants influence the absorption capacities of LGUs and how such collaboration is constructed and perceived in practice.

The quantitative component of the research is based on two main data sources: official financial and statistical databases and data collected through a survey. The first source includes the financial reports of LGUs available through the Ministry of Finance of the Republic of Croatia (consolidated LGU budgets), as well as aggregated demographic and economic indicators from the Croatian Bureau of Statistics, which were used to calculate variables related to fiscal capacity, size, and level of development of LGUs. Additionally, in order to obtain reliable and up-to-date data on the use of ESI Funds, an official request was submitted to the Ministry of Finance for information on the amounts withdrawn by individual LGUs from ESI Funds in the period from 2014 to 2023. In response, the Ministry provided a consolidated table containing

the relevant financial data by unit, thereby enabling the construction of an empirically grounded and quantitatively measurable variable of ESI fund absorption.

The second source consists of data collected through a structured online questionnaire distributed to all LGUs in Croatia. At the beginning of 2024, a pilot version of the questionnaire was developed and distributed in order to test the clarity of the questions, the suitability of the format, and the functionality of the online form. Feedback from a smaller number of LGUs was used to refine specific formulations, remove ambiguities, and better align the questionnaire with the operational definitions of the concepts used. This process further ensured the validity and reliability of the research instrument. The final version of the questionnaire was distributed via email, in several rounds, to the official addresses of all LGUs, using a manually compiled and regularly updated address list based on data from the official websites of cities and municipalities. The message was sent on behalf of the researcher, a doctoral candidate at the Faculty of Political Science, University of Zagreb, and contained a link to the online survey along with a cover letter clearly stating that the data were collected solely for academic purposes and that all responses would be processed anonymously. The letter emphasised that no individual data revealing the identity of any specific city or municipality would be published in reports, scientific papers, or presentations. Respondents were invited to have the questionnaire completed by a person directly involved in the preparation and implementation of EU projects, in order to ensure the relevance and accuracy of responses.

The questionnaire was distributed via email to the official addresses of all 555 LGUs, with the City of Zagreb excluded from the distribution due to its specific administrative status. According to the legal framework, the City of Zagreb is not classified as an LGU in the strict sense but has a *sui generis* status, simultaneously performing the functions of both a city and a county. The distribution of the survey was carried out in several waves during 2024, with the aim of maximising the response rate and ensuring the representativeness of the sample. The questionnaire was designed in line with the objectives of the research, with the intention of enabling the operationalisation of key concepts such as managerial capacity, the extent of reliance on external experts (business consultants and regional development agencies), and experiences in the preparation and implementation of projects financed through ESI Funds. It consisted of a total of 18 questions, predominantly closed-ended, constructed in nominal, ordinal, and scalar formats, including multi-level Likert scales. The questionnaire was created

and administered using the SurveyMonkey platform, while data were collected anonymously and exported in .xlsx format for statistical processing in IBM SPSS.

A total of 213 valid questionnaires were collected, representing a response rate of 38.38%. The survey was completed by 65 cities, accounting for 50.70% of all cities in the Republic of Croatia, and by 148 municipalities, representing 34.66% of the total number of municipalities. This sample can be considered highly satisfactory in the context of research aimed at generalising results, particularly given that it exceeds the average response rate of 35.7% identified by Baruch and Holtom (2008: 1139) in their comprehensive review of 1,607 studies analysing response trends and levels in research involving organisations as units of analysis. The obtained sample includes all size categories of local self-government units (LGUs), ranging from small municipalities to medium and large cities, as well as all levels of the development index, from level 1 to level 8, thereby ensuring a representative sample and a broad range of institutional and organisational experiences.

Conclusion

The research findings confirm that the institutional characteristics of Croatia's system of local and regional self-government have an adverse effect on the developmental capacities of LGUs, particularly in the context of utilising ESI Funds (Đulabić, 2014; Koprić, 2019; Puljiz, 2020). The existing system, characterised by a large number of small and staff-limited units, has resulted in structural constraints that prevent many municipalities and cities from independently participating in the preparation and implementation of EU-funded projects. This capacity gap has created a market space for business consultants, private-sector actors operating within the public domain, who have assumed roles that should otherwise be performed by LGU employees and public institutions such as regional development agencies. The research revealed that cities and municipalities engage business consultants to a much greater extent than regional development agencies, even though the latter were established precisely to provide professional assistance at the local level, indicating a lack of institutional Europeanisation.

This finding also points to a significant shift in governance practices involving a redistribution of power in the operational dimension of ESI Fund implementation in Croatia, where the private sector is increasingly assuming the role of intermediary. The transfer of trust from institutionally established mechanisms to market-mediated forms of professional support not only raises important questions regarding the sustainability, efficiency, and equity of such a

model but also highlights an ongoing process of the gradual privatisation of public knowledge (Ylönen & Kuusela, 2018), whereby the expertise necessary for the implementation of development policies is increasingly concentrated in the hands of actors operating outside the public administration system.

One of the key findings of this research shows that many LGUs in Croatia lack sufficient human resources even for the preparation and implementation of simpler EU-funded projects, while the capacities required for managing complex projects are mostly concentrated in larger urban centres. The shortage of qualified personnel is not merely a technical obstacle but reflects a broader lack of Europeanisation at the institutional level and structural weaknesses within the organisation of the local and regional self-government system, which remains characterised by a high degree of territorial fragmentation and insufficient functional integration. In the context of EU development policies, this situation leads to unequal opportunities among LGUs to access and utilise available resources, thereby deepening regional disparities over the long term. The practical implication of these findings is the need for a comprehensive reform of the local self-government system, which would include reducing administrative fragmentation, strengthening cooperation, and functionally integrating smaller units. Such a structural reform of local self-government emerges as a necessary precondition for achieving balanced territorial development and for more effective mobilisation and utilisation of the development resources provided by the ESI Funds.

The research makes several important scientific contributions in the fields of political science, public administration, regional development, and EU fund management. First, it develops a composite index of managerial capacities of LGUs, which innovatively integrates organisational, human resource, and functional aspects of institutional readiness for managing EU-funded projects. This creates a foundation for the further operationalisation of the concept in quantitative analyses within the context of cohesion policy implementation. Second, the research provides an empirically grounded analysis of the role of business consultants as external actors in local development, presenting them as part of the broader institutional dynamics underpinning cohesion policy implementation. A particular contribution lies in the qualitative analysis of consultants' professional roles and their perceptions of relationships with LGUs, enriching existing literature that has largely treated them as anonymous executors of technical tasks. Finally, the research contributes to a deeper understanding of the Europeanisation of local administration in the context of newer EU member states,

demonstrating that formal institutional adaptation does not necessarily lead to genuine capacity building. On the contrary, when ineffective, it may result in the creation of dependency on external actors.

Keywords: Europeanization, cohesion policy, local self-government units, business consultants, managerial capacity, absorption capacity, ESI Funds, Croatia

Sadržaj

1. UVOD	1
2. TEORIJSKI OKVIR DISERTACIJE.....	7
2.1. Europeizacija	7
2.1.1. Teorijski koncept europeizacije	7
2.1.2. Europeizacija javne uprave i njezini dosezi	10
2.1.3. Europeizacija u hrvatskom kontekstu	13
2.2. Kohezijska politika.....	18
2.2.1. Uloga kohezijske politike u procesu europske konvergencije	18
2.2.2. Iskustva provedbe kohezijske politike	22
2.2.3 Uloga jedinica lokalne samouprave u kohezijskoj politici.....	26
2.2.4. Izazovi JLS u provedbi kohezijske politike	28
2.3. Teorijski okvir za konceptualizaciju upravljačkih kapaciteta JLS za pripremu i provedbu EU projekata.....	33
2.3.1. Struktura apsorpcijskog kapaciteta.....	34
2.3.2. Kapacitet za kreiranje politika u funkciji korištenja ESI fondova	35
2.3.3. Teorijska razrada upravljačkog kapaciteta JLS za pripremu i provedbu EU projekata	37
2.4. Poslovni savjetnici kao akteri u pripremi i provedbi EU projekata	41
2.4.1. <i>Consultocracy</i> : pogledi na ulogu poslovnih savjetnika.....	41
2.4.2. Poslovni savjetnici i JLS: institucionalna ovisnost, prijenos znanja i politički utjecaj	45
3. CILJEVI ISTRAŽIVANJA.....	51
3.1. Istraživačka pitanja.....	52
3.2. Hipoteze	53
4. METODOLOGIJA.....	55
4.1. Metodološki pristup i dizajn istraživanja	55

4.2. Kvalitativna komponenta istraživanja	57
4.2.1. Uzorak i kriteriji odabira sugovornika	57
4.2.2. Provedba intervjua.....	58
4.2.3. Analiza podataka	59
4.3. Kvantitativna komponenta istraživanja	61
4.3.1. Izvori podataka	61
4.3.2. Uzorak i prikupljanje podataka	62
4.4. Operacionalizacija ključnih istraživačkih koncepata	64
4.4.1. Nedostatak zaposlenika za poslove pripreme i provedbe EU projekata	64
4.4.2. Organizacijska struktura za upravljanje EU projektima.....	64
4.4.3. Funkcionalna osposobljenost zaposlenika za ključne zadatke EU projekata.....	65
4.4.4. Tip jedinice lokalne samouprave.....	65
4.4.5. Upravljački kapacitet JLS za pripremu i provedbu EU projekata.....	65
4.4.6. Apsorpcija ESI fondova	69
4.4.7. Fiskalni kapacitet jedinica lokalne samouprave	70
4.4.8. Razvijenost jedinica lokalne samouprave	71
4.4.9. Veličina jedinica lokalne samouprave.....	72
4.4.10. Suradnja s poslovnim savjetnicima za pripremu i provedbu EU projekata	72
4.4.11. Suradnja s regionalnim razvojnim agencijama	73
4.4.12. Razlozi za angažman poslovnih savjetnika	74
4.4.13. Tablični prikaz operacionalizacije ključnih istraživačkih koncepata.....	75
4.5. Etički aspekti istraživanja.....	76
4.6. Metodološka ograničenja	77
5. KVALITATIVNA ANALIZA KROZ TEMATSKU ANALIZU INTERVJUA	79
5.1. Upravljački kapaciteti: struktura i razina razvijenosti.....	79
5.1.1. Vještine i kompetencije potrebne za pripremu i provedbu EU projekata	80

5.1.2. Elementi upravljačkog kapaciteta JLS	82
5.2. Profesionalna uloga poslovnih savjetnika u kontekstu suradnje s JLS	87
5.2.1. Uloga poslovnih savjetnika	87
5.2.2. Dinamika i konkurencija na savjetničkom tržištu	90
5.2.3. Razlike u pristupu s obzirom na tip poslovnih savjetnika.....	92
5.2.4. Konkurencija i javna nabava za usluge poslovnog savjetovanja	94
5.2.5. Umrežavanje i povlaštene informacije	96
5.3. Motivi i iskustva jedinica lokalne samouprave u suradnji s vanjskim akterima	99
5.3.1. Najvažniji razlozi zbog kojih JLS koriste vanjske usluge za EU projekte.....	99
5.3.2. Iskustva suradnje s poslovnim savjetnicima	102
5.3.3. Iskustva suradnje s regionalnim razvojnim agencijama.....	113
5.4. Utjecaj poslovnih savjetnika na razvoj upravljačkih kapaciteta i donošenje odluka JLS	118
5.4.1. Utjecaj poslovnih savjetnika na razvoj upravljačkih kapaciteta JLS	118
5.4.2. Utjecaj poslovnih savjetnika na donošenje operativnih odluka	123
5.5. Sinteza kvalitativnih nalaza i prijelaz na kvantitativnu analizu	127
6. KVANTITATIVNA ANALIZA	132
6.1. Ljudski resursi jedinica lokalne samouprave za pripremu i provedbu EU projekata..	132
6.1.1. Rezultat testiranja hipoteze	138
6.2. Strukturne karakteristike i njihova povezanost s upravljačkim kapacitetima	139
6.2.1. Rezultat testiranja hipoteze	141
6.3. Upravljački kapaciteti JLS za pripremu i provedbu EU projekata kao prediktor apsorpcije ESI fondova.....	141
6.3.1. Rezultat testiranja hipoteze	143
6.4. Veličina i fiskalni kapacitet JLS kao odrednice korištenja usluga regionalnih razvojnih agencija i poslovnih savjetnika	144
6.4.1. Rezultat testiranja hipoteze	147

6.5. Usporedba korištenja usluga poslovnih savjetnika i regionalnih razvojnih agencija za poslove pripreme i provedbe EU projekata.....	148
6.5.1. Rezultat testiranja hipoteze	150
6.6. Razlozi korištenja usluga poslovnih savjetnika za pripremu i provedbu EU projekata	151
6.6.1. Rezultat testiranja hipoteze	152
6.7. Povezanost učestalosti korištenja usluga poslovnih savjetnika i regionalnih razvojnih agencija s apsorpcijom ESI fondova	152
6.7.1. Rezultat testiranja hipoteze	154
6.8. Usporedba utjecaja učestalosti korištenja usluga poslovnih savjetnika i regionalnih razvojnih agencija za poslove pripreme i provedbe EU projekata na upravljačke kapacitete JLS.....	154
6.8.1. Rezultat testiranja hipoteze	156
7. RASPRAVA.....	157
7.1. Upravljački kapaciteti JLS	158
7.2. Vanjski akteri u lokalnom razvoju	166
7.3. Uloga poslovnih savjetnika i njihov utjecaj na razvoj upravljačkih kapaciteta JLS ...	173
8. ZAKLJUČAK	178
9. PRILOZI.....	186
9.1. Popis tablica	186
9.2. Popis slika	187
10. POPIS LITERATURE	188
11. ŽIVOTOPIS AUTORA.....	199
12. DODACI	200
12.1. Anketni upitnik za jedinice lokalne samouprave	200
12.2. Informacije o istraživanju koje su putem maila poslane prema intervjuiranim zaposlenicima jedinica lokalne samouprave	205
12.3. Informacije o istraživanju koje su putem maila poslane prema intervjuiranim poslovnim savjetnicima.....	207

1. UVOD

Važnost Europskih strukturnih i investicijskih (ESI) fondova kao glavnog instrumenta europske kohezijske politike istaknula je potrebu za razumijevanjem kapaciteta jedinica lokalne samouprave (JLS) da učinkovito upravljaju raspoloživim sredstvima. U kontekstu Hrvatske, suočene s izraženim regionalnim nejednakostima, snažnim demografskim padom i ograničenim fiskalnim kapacitetima na lokalnoj razini, sposobnost gradova i općina da sudjeluju u korištenju ESI fondova postaje ključna pretpostavka ravnomjernog razvoja, socijalne kohezije i teritorijalne integracije. Za značajan dio gradova i općina novac iz ESI fondova rijetka je razvojna prilika, pri čemu upravo učinkovitost upravljanja dostupnim sredstvima postaje razlikovni čimbenik između stagnacije i napretka na lokalnoj razini. Uspješna apsorpcija ESI fondova uvelike ovisi o postojećim kapacitetima JLS, a njihova neravnomjerna distribucija potencira postojeće društvene i teritorijalne razlike. Osiguravanje jednakog pristupa razvojnim resursima i sposobnosti njihove apsorpcije ne samo da utječe na uspješnost europske integracije, već i na otpornost izazovima današnjice i kvalitetu života svih građana, čime tema poprima izrazito važno mjesto u suvremenim raspravama o regionalnom razvoju, decentralizaciji i održivoj budućnosti lokalnih zajednica.

Europeizacija, kao višedimenzionalni proces kojim Europska unija utječe na države članice, predstavlja ključni okvir za razumijevanje institucionalnih transformacija, osobito u području javne uprave. Riječ je o dinamičnom i nerijetko asimetričnom fenomenu koji uključuje prenošenje normi, pravila i vrijednosti EU u nacionalne sustave, ali i interakciju lokalnih specifičnosti s europskim imperativima (Börzel i Risse, 2000; Radaelli, 2003). U upravnom smislu, europeizacija podrazumijeva usvajanje europskih administrativnih standarda i razvoj europskog administrativnog prostora, gdje javna uprava prelazi s hijerarhijskih na projektno orijentirane i rezultatima vođene modele u višerazinskom sustavu (Marks, Hooghe i Blank, 1996; Bache i Flinders, 2004). Proces europeizacije nije automatski, već je snažno posredovan domaćim političkim kontekstom i institucionalnim kapacitetima, što nerijetko rezultira formalnom usklađenošću bez stvarne transformacije. U hrvatskom kontekstu europeizacijske reforme često ostaju površinske, obilježene politizacijom, institucionalnom fragmentacijom i otporom prema promjenama (Vidačak i Škrabalo, 2014; Koprić, 2019; Petak i Kotarski, 2019). Sustav javne uprave, usprkos članstvu u EU, pokazuje ograničen kapacitet za apsorpciju europskih politika, što se može povezati s tranzicijskim nasljeđem i ukorijenjenim oblicima klijentelizma. U usporedbi s drugim novim članicama, Hrvatska sporije i nesustavnije

implementira institucionalne reforme, a europeizacija se često manifestira na simboličnoj razini (Koprić, 2019). Time se potvrđuje važnost dubljeg istraživanja europeizacije kao ne samo pravnog ili administrativnog, već i upravljačkog procesa koji uvelike određuje uspješnost korištenja ESI fondova.

Kohezijska politika predstavlja ključni mehanizam za ostvarenje teritorijalne, gospodarske i socijalne konvergencije među državama članicama i njihovim regijama, pri čemu gradovi i općine prema načelu supsidijarnosti zauzimaju važno mjesto u provedbi razvojnih intervencija financiranih iz ESI fondova. Učinkovitost politike uvelike ovisi o sposobnosti JLS da identificiraju razvojne potrebe, artikuliraju ih kroz projektne prijedloge te ih učinkovito provedu u skladu s pravilima. U tranzicijskim zemljama poput Hrvatske, gdje su regionalne nejednakosti duboko ukorijenjene, a institucionalni kapaciteti često neujednačeni i nedostatni, uloga gradova i općina u kontekstu kohezijske politike prelazi tehničke aspekte i postaje indikator šireg razvoja i demokratske zrelosti. Pritom kvaliteta lokalne uprave ima ključnu ulogu u učinkovitosti javnih politika, pri čemu niska razina institucionalne sposobnosti, obilježena pojavama poput klijentelizma, niske profesionalizacije i loše koordinacije, može znatno umanjiti razvojne učinke ulaganja (Rodríguez-Pose i Garcilazo, 2015). Jedinice lokalne samouprave pritom nisu samo korisnice sredstava, već i pokretači lokalne transformacije, a njihova učinkovitost u korištenju ESI fondova određuje pristup zajednice prema razvojnim prilikama. Upravo u Hrvatskoj, gdje je lokalna samouprava izrazito fragmentirana, s ograničenom fiskalnom autonomijom i snažnom ovisnošću o transferima sa središnje razine vlasti, strukturalne slabosti dodatno otežavaju djelotvornu provedbu razvojnih politika na lokalnoj razini (Bajo i Primorac, 2010; Puljiz, 2020). Istraživanje izazova apsorpcije sredstava i uloge vanjskih aktera u tim procesima ima presudnu važnost za razumijevanje stvarne djelotvornosti kohezijske politike. Osim što doprinosi znanstvenoj raspravi o institucionalnoj dimenziji europske integracije, istraživanje ima i širu društvenu važnost jer ukazuje na uvjete pod kojima lokalna razina može biti nositelj održivog razvoja.

Razrada upravljačkog kapaciteta JLS za pripremu i provedbu EU projekata polazi od potrebe da se razumiju pretpostavke koje određuju sposobnost gradova i općina da učinkovito iskoriste raspoloživa sredstva. Mogućnosti apsorpcije ESI fondova od strane država članica sagledavaju se kroz apsorpcijski kapacitet koji se sastoji od tri ključne komponente: upravne, financijske i makroekonomske, od kojih je u ovom radu poseban fokus stavljen na upravni kapacitet. Navedena dimenzija podrazumijeva sposobnost vlasti da planiraju, koordiniraju, provode i

nadziru projekte te raspolažu odgovarajućim ljudskim resursima, strukturama, sustavima i alatima (Šumpíková, Pavel i Klazar, 2003). U ovom se istraživanju koncept upravnog kapaciteta proširuje uključivanjem kapaciteta za kreiranje politika (Wu, Ramesh i Howlett, 2015), s naglaskom na operativne vještine koje se razvijaju i manifestiraju na organizacijskoj razini čime se upotpunjuje teorijski koncept upravljačkog kapaciteta koji je razvijen kroz ovaj rad. Prošireno poimanje kapaciteta omogućuje razvoj integriranog analitičkog modela koji povezuje dimenzije upravnog kapaciteta s komponentama kapaciteta za kreiranje politika, prilagođenima institucionalnim i funkcionalnim specifičnostima hrvatskih jedinica lokalne samouprave. Budući da je većina postojećih modela za analizu apsorpcije ESI fondova fokusirana na makro-razinu, razvijeni pristup donosi perspektivu usmjerenu na mikrorazinu, naglašavajući ključne operativne uvjete koji određuju sposobnost JLS za učinkovito korištenje ESI fondova.

U okviru analize upravljačkih kapaciteta ključno je razumjeti ulogu poslovnih savjetnika, kolokvijalno poznatijih kao konzultanti, koji djeluju kao vanjski akteri u procesu apsorpcije ESI fondova. Njihova funkcija nadilazi tehničku podršku, uključujući i strateško savjetovanje, posredovanje u donošenju odluka te oblikovanje razvojnih prioriteta, čime ulaze u zonu utjecaja koja otvara pitanja preraspodjele odgovornosti, institucionalne ovisnosti i demokratske kontrole. Teorijski koncept *consultocracy*, koji ističe dominaciju poslovnih savjetnika u upravljanju javnim sektorom, naglašava rizike od oslabljivanja javnih kapaciteta i smanjenja političke odgovornosti (Hood i Jackson, 1991; Ylönen i Kuusela, 2018). Kroz perspektivu mrežne vladavine poslovni savjetnici postaju ključni čvorovi unutar horizontalnih mreža vlasti, sudjelujući u redistribuciji moći između javnih i privatnih interesa te pojedini autori upozoravaju na gubitak institucionalne samostalnosti javnog sektora uslijed prekomjerne eksterne ekspertize (Ylönen i Kuusela, 2018; Mazzucato i Collington, 2023). Ipak, određeni pristupi ukazuju na mogućnosti konstruktivne suradnje, osobito u institucionalno slabim okruženjima (Painter i Pierre, 2005), gdje savjetnici mogu doprinijeti razvoju lokalnih kompetencija i europeizaciji upravljačkih praksi (Grabbe, 2001). Doprinos poslovnih savjetnika ovisi o obliku suradnje. Participativni modeli mogu jačati otpornost institucija, dok tehnički zatvoreni pristupi povećavaju rizik ovisnosti i slabljenja kontrole. Uloga savjetnika u javnom sektoru sve češće nadilazi tehničku ekspertizu, jer njihovo djelovanje može dovesti do monopolizacije znanja, institucionalne ovisnosti i slabljenja odgovornosti, osobito u sredinama s ograničenim kapacitetima (Ylönen i Kuusela, 2018). Savjetnici tako postaju i nositelji razvoja

i potencijalni izvor ovisnosti, pa ih treba promatrati kao dvosjeki fenomen koji zahtijeva promišljeno strateško upravljanje.

Opravdanost istraživanja proizlazi iz teorijskog i empirijskog nedostatka znanstvene literature koja se bavi ulogom poslovnih savjetnika u hrvatskom javnom sektoru, osobito u kontekstu pripreme i provedbe EU projekata. U postojećim istraživanjima izostaje bavljenje poslovnim savjetnicima kao akterima suradnje s javnom upravom, a još je izraženiji nedostatak analiza koje bi uključivale njihove profesionalne perspektive, obostrana iskustva suradnje i načine konstruiranja njihove uloge unutar institucionalnog okvira. Također je identificiran nedostatak analitičkih instrumenata za mjerenje upravljačkih kapaciteta JLS u kontekstu korištenja ESI fondova, što otežava usporedivu i pouzdanu evaluaciju njihove institucionalne spremnosti za provedbu kohezijske politike. Postojeće analize uglavnom su usmjerene na normativne okvire ili deskriptivne prikaze, bez dublje kvantitativne i kvalitativne razrade kapaciteta lokalnih aktera. Domaća literatura u manjem dijelu razmatra europeizaciju lokalne razine vlasti, pri čemu nedostaje fokus na mikroprocesima institucionalne prilagodbe, provedbenim mehanizmima i stvarnim promjenama upravljačkih praksi.

Istraživanjem se nastoji pružiti konkretan uvid u operativne prakse pripreme i provedbe EU projekata unutar hrvatskih gradova i općina. U uvjetima kada su sredstva iz ESI fondova često jedan od rijetkih dostupnih izvora za financiranje razvojnih potreba lokalnih sredina, razumijevanje kapaciteta, prepreka i obrazaca suradnje s vanjskim akterima postaje presudno za učinkovitije korištenje tih sredstava. Istraživanjem se nastoji utvrditi ključne izazove lokalne uprave u provedbi kohezijske politike, identificirati načine na koje poslovni savjetnici ulaze u lokalne razvojne procese te pružiti temelje za oblikovanje javnih politika koje mogu potaknuti nadogradnju postojećih kapaciteta. Rezultati istraživanja stoga mogu poslužiti kao polazište za unaprjeđenje praksi na razini pojedinih gradova i općina, ali i za oblikovanje nacionalnih mjera usmjerenih na jačanje institucionalne otpornosti lokalne uprave u kontekstu provedbe kohezijske politike. Uvidi u specifične obrasce suradnje s poslovnim savjetnicima omogućit će bolje razumijevanje dinamike odgovornosti, upravljačke autonomije i demokratske kontrole unutar javnog sektora, čime se doprinosi i širem društvenom dijalogu o reformi sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave.

Metodološki pristup temelji se na pragmatizmu, koji omogućuje fleksibilno kombiniranje kvantitativnih i kvalitativnih metoda u svrhu sveobuhvatnog razumijevanja i objašnjenja složenih institucionalnih odnosa, pri čemu je istraživanje oblikovano kao *eksplorativno-*

eksplanatorno kako bi se najprije kvalitativno istražili ključni obrasci, a zatim kvantitativno testirale pretpostavke o njihovim međudodnosima. Umjesto da se istraživanje oslanja na jednu vrstu podataka ili analitički okvir, pragmatični pristup omogućuje utemeljenje analize na raznovrsnim izvorima i razinama, pri čemu se u fokus stavlja korisnost nalaza i njihova primjenjivost. Pristup je prikladan za istraživanja koja zahvaćaju višeslojne procese, poput međudodnosa upravljačkih kapaciteta JLS i korištenja usluga vanjskih aktera. U istraživanju je također primijenjena metodološka triangulacija koja uključuje analizu financijskih podataka iz službenih izvora, anketu provedenu među gradovima i općinama te polustrukturirane intervjue s predstavnicima JLS i poslovnim savjetnicima. Postavljeni model omogućio je povezivanje sustavnih pokazatelja s individualnim iskustvima, čime su istodobno povećani analitička dubina i pouzdanost nalaza te generirani uvidi koji nadilaze dosege pojedinačnih metodoloških pristupa (Toshkov, 2016). Istraživanje je na taj način usmjereno na pružanje analitički utemeljenih i praktično primjenjivih spoznaja, koje uzimaju u obzir specifični institucionalni kontekst, što je osobito važno u procjeni stvarnog učinka vanjskih aktera na kapacitete lokalnih jedinica. U skladu s navedenim pristupom, opći cilj istraživanja je istražiti utjecaj poslovnih savjetnika na apsorpcijski kapacitet jedinica lokalne samouprave u korištenju ESI fondova, s posebnim naglaskom na razvoj njihovih upravljačkih kapaciteta.

Znanstveni doprinos istraživanja očituje se u nekoliko komplementarnih dimenzija koje zajedno proširuju teorijske, metodološke i empirijske uvide u području javne uprave i upravljanja ESI fondovima. Prvo, istraživanje po prvi put u hrvatskom kontekstu analizira ulogu poslovnih savjetnika u javnom sektoru, s fokusom na njihovo djelovanje u pripremi i provedbi EU projekata na razini jedinica lokalne samouprave, čime popunjava istraživački jaz u domaćoj znanstvenoj literaturi. Drugo, istraživanje razvija originalni indeks za mjerenje upravljačkog kapaciteta JLS za pripremu i provedbu projekata financiranih iz ESI fondova čime se doprinosi konceptualnoj operacionalizaciji i usporedivoj evaluaciji kapaciteta JLS u višerazinskom sustavu. Treće, istraživanje donosi dodatnu vrijednost uvođenjem lokalne razine vlasti u analitički okvir europeizacije, koja je u postojećoj literaturi dominantno proučavana na nacionalnoj i sektorskoj razini. Europeizacija se pritom ne promatra isključivo kao proces usvajanja europskih normi, već kao konkretna institucionalna i organizacijska transformacija na mikrorazini gradova i općina, vidljiva kroz procese učenja, prilagodbe i umrežavanja u kontekstu korištenja ESI fondova. Posebna pažnja posvećena je interakciji između lokalne uprave i tržišnih aktera, pri čemu se poslovni savjetnici analiziraju kao posrednici europeizacijskih utjecaja, ali i potencijalni nositelji alternativnih modela upravljanja koji mogu

imati i nepovoljne učinke na institucionalne kapacitete i demokratski legitimitet. Istraživanje na taj način doprinosi produbljivanju razumijevanja dosega i ograničenja europeizacije na lokalnoj razini, otvarajući prostor za daljnja empirijska i teorijska istraživanja u okviru europskih studija, javnih politika i lokalne demokracije.

Disertacija se sastoji od osam povezanih poglavlja koja zajedno oblikuju koherentan narativ i omogućuju sustavno predstavljanje teorijskih, metodoloških i empirijskih aspekata rada. Prvo poglavlje je uvod u kojem se kontekstualizira doktorska disertacija. Drugo poglavlje predstavlja teorijski okvir, pri čemu se raspravlja o konceptima europeizacije, kohezijske politike, apsorpcijskog kapaciteta, kapacitetu za kreiranje politika (engl. *policy capacity*) i upravljačkom kapacitetu, kao i ulozi vanjskih aktera, s posebnim naglaskom na poslovne savjetnike. U trećem poglavlju predstavljaju se ciljevi istraživanja, istraživačka pitanja i hipoteze. Četvrto poglavlje posvećeno je metodologiji istraživanja, u njemu se objašnjava korištenje pragmatičnog pristupa i opravdava korištenje metodološke triangulacije. Opisuju se korištene metode, postupak prikupljanja i obrade podataka, konstrukcija kompozitnog indeksa upravljačkog kapaciteta, kao i način testiranja hipoteza. Peto poglavlje prikazuje rezultate kvalitativne analize, temeljene na polustrukturiranim intervjuima s predstavnicima gradova i općina, te poslovnim savjetnicima. Rezultati su prezentirani kroz tematske cjeline koje odgovaraju istraživačkim pitanjima, uz korištenje ilustrativnih citata. Šesto poglavlje prikazuje kvantitativnu analizu, usmjerenu na testiranje hipoteza putem statističke obrade podataka iz anketnog upitnika i službenih izvora. Sedmo poglavlje sadrži raspravu, u kojoj se integriraju nalazi kvalitativne i kvantitativne analize, povezuju se empirijski rezultati s teorijskim konceptima i analiziraju ključni obrasci. Osmo i završno poglavlje donosi zaključak, u kojem se sažimaju glavni nalazi, ističu teorijski i praktični doprinosi, te predlažu smjernice za javne politike i buduća istraživanja.

Radi preglednosti i jasnoće, u ovom se radu koriste skraćeni oblici određenih ključnih pojmova koji se učestalo pojavljuju u tekstu. Izraz *poslovni savjetnici za pripremu i provedbu EU projekata* koristi se u skraćenom obliku kao *savjetnici* ili *konzultanti*, pojam *upravljački kapacitet jedinica lokalne samouprave za pripremu i provedbu EU projekata* navodi se u skraćenom obliku kao *upravljački kapacitet*. Izraz *jedinice lokalne samouprave* u tekstu se dosljedno označava skraćenicom *JLS*, a naziv *županijske regionalne razvojne agencije* koristi se u skraćenom obliku kao *RRA*. Navedeni skraćeni izrazi imaju istovjetno značenje kao i njihovi puni oblici te se koriste isključivo radi unaprjeđenja čitljivosti i izbjegavanja ponavljanja.

2. TEORIJSKI OKVIR DISERTACIJE

Teorijski okvir usmjeren je na razumijevanje institucionalnih i upravljačkih čimbenika koji utječu na sposobnost gradova i općina u Hrvatskoj da koriste sredstva ESI fondova. U središtu pristupa je višerazinsko okruženje koje proizlazi iz procesa europeizacije, unutar kojeg se lokalna razina vlasti suočava s različitim prilikama i izazovima. Postavljeni okvir obuhvaća ključne koncepte kohezijske politike, ulogu lokalne samouprave u njezinoj provedbi, čimbenike koji oblikuju apsorpcijski kapacitet te ulogu vanjskih aktera, osobito poslovnih savjetnika. Na taj se način postavlja temelj za povezivanje teorijskih uvida s empirijskim nalazima i oblikovanje zaključaka korisnih za akademsku zajednicu i prakse javne uprave.

2.1. Europeizacija

Europeizacija je ključni koncept za razumijevanje procesa institucionalne transformacije u državama članicama Europske unije, osobito u kontekstu njihova prilagođavanja zajedničkim pravilima, normama i praksama. Premda se u literaturi ne nalazi jedinstvena i univerzalno prihvaćena definicija ovog pojma, većina autora se slaže da europeizacija označava utjecaj Europske unije na nacionalne političke sustave, javne politike i upravne strukture. Utjecaj se ne odvija na jednolik način s istim intenzitetom, osobito u slučaju novih članica, gdje dolazi do složenih interakcija između europskih zahtjeva i lokalnih ograničenja (Börzel i Risse, 2000; Sedelmeier, 2011). Cilj ovog poglavlja je rasvijetliti osnovna teorijska polazišta i analitičke dimenzije europeizacije, s posebnim naglaskom na područje javne uprave kao jednog od ključnih kanala institucionalne prilagodbe. Posebna pažnja posvetit će se hrvatskom kontekstu, u kojem europeizacija poprima osobit oblik pod utjecajem kulture, tranzicijskog nasljeđa i političke dinamike. Poglavlje se sastoji od tri međusobno povezana dijela: teorijski uvod u europeizaciju, analiza njezina utjecaja na javnu upravu te prikaz hrvatskog primjera s naglaskom na izazove i specifične okolnosti tog konteksta.

2.1.1. Teorijski koncept europeizacije

Europa oduvijek predstavlja više od prostorne cjeline, ona je također simbol političkih ideala, pravnog poretka i civilizacijskih vrijednosti koje oblikuju očekivanja i smjer reformi u državama koje joj *žele pripadati*. Nema jedinstvene definicije o tome što je to europeizacija, na prvoj razini je usuglašeno to da se europeizacija općenito odnosi na učinke koje EU ima na države članice (Börzel i Risse, 2000; Radaelli, 2003; Petak, 2012; Vidačak i Škrabalo, 2014;

Trnski, 2015). Prema Radaelliju, pojam europeizacije odnosi se na „konstrukciju, difuziju i institucionalizaciju formalnih i neformalnih pravila, procedura, policy paradigmi, stilova, načina na koji se nešto radi, zajednički dijeljenih vjerovanja i normi koje su prvo definirane i konsolidirane u odlukama Europske unije i potom ugrađene u logiku domaćeg diskursa, identiteta, političkih struktura i javnih politika“ (2003: 30). Učinci europeizacije se obično sagledavaju u odnosu na tri analitičke dimenzije politike: a) javne politike, b) političke, upravne i druge strukture te c) političke procese (Börzel i Risse, 2000; Sedelmeier, 2011). Börzel definira europsku integraciju kao „proces u kojem domaći politički sektori postaju sve više podložni europskom procesu donošenja odluka“ (1999: 574), usmjeravajući pažnju na ono što se događa kod prijenosa moći s država članica na nadnacionalnu *sui generis* instituciju kao što je Europska unija.

U literaturi se europeizacija najčešće objašnjava kroz tri glavna analitička pristupa: *top-down*, *bottom-up* i horizontalne modele. Top-down pristup podrazumijeva utjecaj institucija Europske unije na države članice, odnosno implementaciju europskih pravila i normi u nacionalne sustave (Börzel i Risse, 2000). Suprotno tome, *bottom-up* pristup naglašava način na koji države članice utječu na oblikovanje europskih politika i institucionalnog dizajna (Graziano i Vink, 2006). Treći, sve važniji pristup promatra europeizaciju kao horizontalni proces koji uključuje učenje među jednakima, razmjenu znanja i stvaranje transnacionalnih mreža aktera, posebno u području lokalne i regionalne samouprave (Ladrech, 2010). Različiti modeli omogućuju bolje razumijevanje složenosti europeizacijskih procesa, osobito u kontekstu institucionalne prilagodbe unutar višerazinske vladavine.

Pojava višerazinske vladavine (engl. *multi-level governance*) usko je povezana s europeizacijom jer razotkriva kako se donošenje odluka i provedba politika više ne odvijaju isključivo unutar nacionalnih okvira, već kroz dinamičnu interakciju između europske, nacionalne, regionalne i lokalne razine. Koncept koji su razvili Marks, Hooghe i Blank (1996) ukazuje na fragmentaciju autoriteta i prijelaz s hijerarhijskog modela prema mrežnim i participativnim oblicima koordinacije. U tom se kontekstu lokalne i regionalne vlasti ne doživljavaju samo kao pasivni izvršitelji politika, već kao aktivni sudionici u formulaciji i implementaciji europskih političkih inicijativa. Europeizacija, stoga, ne djeluje samo vertikalno, od EU prema državama članicama, već i horizontalno, kroz transnacionalne mreže i partnerstva koje nadilaze nacionalne granice (Bache i Flinders, 2004). Višerazinska vladavina omogućuje i šire uključivanje dionika, uključujući civilno društvo, regionalne agencije i

poslovne savjetnike, čime se stvara kompleksniji, ali i potencijalno učinkovitiji model provedbe europskih politika na lokalnoj razini.

Osim institucionalnog usklađivanja, europeizacija podrazumijeva i usvajanje zajedničkih vrijednosti i identitetskih obrazaca, čime postaje normativni projekt u širem smislu. Riječ je o procesu u kojem Europska unija ne prenosi samo pravna pravila, već i političke norme poput transparentnosti, demokracije i ljudskih prava (Olsen, 2002). Europeizacija tako postaje svojevrsni okvir kroz koji se redefinira identitet države i njezinih institucija, a ponekad i samopoimanje političkih elita i građana. Navedeni aspekt europeizacije posebno je izražen u zemljama koje su u EU pristupile nakon 2004., gdje je članstvo često percipirano kao povratak Europi ili potvrda pripadnosti zapadnim vrijednosnim sustavima (Vachudova, 2005). U tom smislu, europeizacija je ne samo politički i administrativni, već i simbolički proces koji oblikuje političku kulturu i strateške orijentacije država članica.

Unatoč normativnoj privlačnosti, europeizacija ne garantira dubinske promjene u institucionalnim praksama, osobito ako izostane stvarna politička volja ili institucionalni kapacitet za provedbu (Grabbe, 2001). U brojnim slučajevima, reforme koje su potaknute vanjskim pritiskom ostaju površinske, instrumentalne i neukorijenjene u domaćem kontekstu, to je fenomen koji se može opisati kao „prazne ljuštore“ (Dimitrova, 2010). Takve promjene mogu zadovoljiti formalne zahtjeve Europske unije, ali bez promjene stvarne logike upravljanja, one imaju ograničen učinak na dugoročnu otpornost i profesionalizaciju institucija (Sedelmeier, 2011). Posebno je kritična situacija u državama s visokim stupnjem politizacije javne uprave, slabim kapacitetima za implementaciju i niskim razinama povjerenja građana u institucije (Hagemann, 2019). Europeizacija u takvim slučajevima može postati više simboličan proces nego stvarni alat institucionalne prilagodbe i nadogradnje sa svrhom društvenog napretka.

U kontekstu novih članica, osobito onih iz srednje i istočne Europe, europeizacija se često odvija kroz proces koji ukazuje na situacije u kojima formalno usvajanje pravila EU ne rezultira nužno njihovom učinkovitošću u praksi (Sedelmeier, 2011; Hagemann, 2019). Taj diskontinuitet između formalne i stvarne prilagodbe dodatno je izražen u državama čije su upravne strukture oslabljene tranzicijskim nasljeđem i političkom nestabilnošću (Schimmelfennig i Sedelmeier, 2005). U takvim uvjetima, učinci europeizacije ovise o kombinaciji vanjskog pritiska i domaće sposobnosti za institucionalno učenje, utjecaj EU stoga nije automatski, nego posredovan domaćim kontekstom (Grabbe, 2001). Nadalje, Featherstone

i Kazamias (2001) ističu da europeizacija u perifernim državama EU nije linearan ni jednoznačan proces, već često fragmentiran, selektivan i pod snažnim utjecajem domaćih političkih elita. To potvrđuje i empirijsko istraživanje Vachudove (2005), koje pokazuje kako je kvaliteta domaćih institucija, razina političke volje i javna percepcija Europske unije presudna za oblik i dubinu europeizacijskih promjena.

2.1.2. Europeizacija javne uprave i njezini dosezi

Europeizacija javne uprave odnosi se na procese institucionalnih promjena koje se događaju pod utjecajem normi, pravila i praksi Europske unije, a koje imaju za cilj usklađivanje upravnih struktura, procedura i vrijednosti država članica s europskim standardima. Javna uprava predstavlja najvažniji kanal kroz koji se europeizacija provodi u praksi jer je upravo ona odgovorna za pripremu, provedbu i nadzor politika koje proizlaze iz članstva u EU (Olsen, 2003; Dimitrova, 2010). U tom kontekstu, europeizacija ne podrazumijeva samo formalnu usklađenost zakonodavstva, već i dublju transformaciju upravnih kapaciteta, načina upravljanja i profesionalne kulture unutar uprave. Jedan od ključnih aspekata procesa europeizacije javne uprave jest postupno oblikovanje tzv. europskog administrativnog prostora (engl. *European Administrative Space*), koji upućuje na prilagodbu prema zajedničkim standardima dobre uprave, uključujući vladavinu prava, transparentnost, odgovornost, pouzdanost i predvidljivost u djelovanju administracije (Olsen, 2003). Ti se standardi detaljno razrađuju u okviru SIGMA programa, gdje se navedeni prostor definira kroz načela pouzdanosti i predvidljivosti, otvorenosti i transparentnosti, odgovornosti te učinkovitosti i djelotvornosti, koja zajedno tvore temelj profesionalne javne uprave (OECD/SIGMA, 1999). Načela nisu formalno obvezujuća, ali djeluju kao normativni orijentiri reformi, dok empirijska istraživanja pokazuju da profesionalizacija javne uprave kroz zapošljavanje na temelju zasluga i ograničavanje političkog utjecaja predstavljaju ključne preduvjete za jačanje integriteta, odgovornosti i legitimnosti sustava (Meyer-Sahling i Mikkelsen, 2016).

Implementacija modernizacijskih procesa u javnoj upravi, potaknuta europeizacijom, dovodi do promjena tradicionalnih upravnih struktura prema fleksibilnijim i rezultatima orijentiranim modelima upravljanja, pri čemu osobito značajnu ulogu ima primjena sustavnog pristupa projektnog menadžmenta u upravljanju sredstvima iz europskih fondova (Massey, 2004; Europska komisija, 2021). Takva transformacija podrazumijeva redefiniranje operativne dinamike institucija te promjenu organizacijske kulture, čime se omogućuje bolja međusektorska koordinacija i razvoj stručnih kompetencija unutar javnog sektora (van de

Walle, Hammerschmid, Andrews i Bezes, 2016). U tom kontekstu, projektna logika nije samo tehnički alat, već i normativni mehanizam kojim se provodi administrativna racionalizacija, što je ujedno odgovor na sve veće zahtjeve Europske unije za evaluacijom učinaka, jasnim planiranjem te postavljanjem mjerljivih pokazatelja uspješnosti. Dodatno, usvajanje projektnog menadžmenta omogućava javnim institucijama da se strateški pozicioniraju u uvjetima sve intenzivnije europeizacije, gdje se financijska sredstva, kapaciteti i evaluacijski mehanizmi isprepliću s ciljem ostvarivanja transparentnijih i otpornijih organizacijskih struktura (Jałocha, 2019). Europski poticaji, kroz stroge zahtjeve vezane uz rezultatima orijentirane reforme, doprinose i ubrzavaju modernizaciju javne administracije, što rezultira učinkovitijim upravljanjem resursima i povećanjem institucionalne otpornosti te transparentnosti (van de Walle i sur., 2016). Time se javna uprava preoblikuje u sustav koji je sposobniji odgovoriti na izazove suvremenog društva, uz istodobno jačanje suradnje između različitih sektora i razina upravljanja.

Prilagodba javne uprave je nužna za pristup ESI fondovima jer usklađenost s pravilima i regulativom EU predstavlja preduvjet za korištenje financijskih sredstava (Nakrošis, Dan i Goštautaitė, 2023: 4). U kontekstu implementacije ESI fondova, sposobnost koordinacije između različitih razina tijela javne uprave omogućuje učinkovitiju apsorpciju sredstava, a time i povećava transparentnost i odgovornost u upravljanju javnim resursima (Ongaro i Kickert, 2020). Europeizacija javne uprave je ključna za optimizaciju pristupa strukturnim i investicijskim fondovima, budući da uspješnost planiranja, programiranja, provođenja natječaja i izvještavanja o korištenju sredstava ovisi o standardima upravljačkih kapaciteta unutar javne uprave (Nakrošis i sur., 2023: 8-11). U tom procesu, transformacija nije ograničena na usvajanje zakonodavstva EU, već uključuje kontinuirano učenje, razvoj stručnih kompetencija i institucionalnu modernizaciju, čime se povećava ukupna kvaliteta upravljanja i direktno doprinosi dugoročnom razvoju i poboljšanju životnih uvjeta građana.

Unatoč postojanju formalnih mehanizama i strukturnih poticaja koje pruža Europska unija, proces europeizacije javne uprave ostaje složen i neautomatski te se ne može smatrati univerzalnim receptom za uspjeh. Iako EU postavlja neophodne okvire za reformu putem pokazatelja uspješnosti, smjernica politika i strukturnih fondova, stvarna transformacija nacionalnih sustava javne uprave ovisi o nizu unutarnjih čimbenika, poput ustaljenih birokratskih tradicija, političkih prioriteta i institucionalnih specifičnosti, koji mogu otežati jednostavnu i ujednačenu primjenu europskih normi. Schmitter (2002) naglašava kako proces

prilagodbe nacionalnih sustava upravljanja europskim okvirima nije jednostran niti linearno uvjetovan izvana, već uključuje složenu interakciju između različitih nacionalnih aktera i specifičnih domaćih okolnosti. U ovom procesu vanjske smjernice i pravila EU često se pregovaraju i prilagođavaju lokalnim uvjetima kroz horizontalne mehanizme odlučivanja, što rezultira rješenjima koja odražavaju posebnosti nacionalnog konteksta, umjesto pukog preuzimanja univerzalnih modela (Schmitter, 2002: 52-56). Stoga je europeizacija javne uprave višeslojan i dinamičan proces, koji se temelji na pregovorima, prilagodbama i selektivnom usvajanju, a ne na linearnoj i automatskoj konvergenciji.

Istraživanja sugeriraju da usvajanje europskih normi često ostaje na deklarativnoj razini ako nije praćeno dubinskom transformacijom institucionalne logike, profesionalnih praksi i organizacijske kulture (Koprić, 2019; Istrefi i Hajrullahu, 2020). Ključne prepreke procesu europeizacije javne uprave često uključuju političko kadroviranje, fragmentaciju odgovornosti, otpor prema promjenama i institucionalnu nestabilnost, što dovodi do situacije u kojoj je formalna usklađenost s europskim standardima prisutna, ali bez stvarne transformacije praksi i organizacijske kulture. U takvom kontekstu, izgradnja stabilne, profesionalne i na zaslugama utemeljene javne uprave postaje ključni preduvjet za uspješnu i održivu europeizaciju. Empirijska istraživanja pokazuju da upravo meritokratski sustavi zapošljavanja, koji se temelje na kompetencijama, a ne na političkoj pripadnosti ili osobnim vezama, značajno doprinose većoj otpornosti birokracije na političke pritiske te poboljšavaju ukupnu učinkovitost javnog upravljanja i razvojne ishode (Dahlström, Lapuente i Teorell, 2012). Javna uprava koja raspolaže odgovarajućim stručnim znanjima, institucionalnom autonomijom i kapacitetima može djelotvorno interpretirati i primjenjivati europske smjernice u skladu s lokalnim potrebama i kontekstom. Takav pristup, temeljen na postupnoj i strateški usmjerenoj modernizaciji institucija i upravnih procesa, omogućuje ne samo nominalno ispunjavanje uvjeta, već i sadržajnu konvergenciju prema europskim normama, čime se dugoročno jačaju transparentnost, odgovornost i kvaliteta upravljanja u javnom sektoru.

Iskustva zemalja srednje i istočne Europe koje su pristupile Europskoj uniji 2004. godine pokazuju da je proces europeizacije javne uprave bio snažno potaknut mehanizmima pretpristupne uvjetovanosti, koji su pridonijeli demokratizaciji, razvoju tržišta i institucionalnoj integraciji u zapadnoeuropski prostor (Grabbe, 2006). No, nakon stjecanja članstva, utjecaj EU je oslabio, a zemlje su postale sve samostalniji i često divergentni akteri u europskoj politici. Postpristupno razdoblje u dijelu zemalja je obilježeno pojavama demokratskog nazadovanja,

narušavanja vladavine prava i rastućeg euroskepticizma, što dovodi u pitanje održivost prethodnih reformi. Unatoč tome, zemlje srednje i istočne Europe internalizirale su znatan dio europskih normi, kako kroz formalne mehanizme uvjetovanosti tako i kroz institucionalne prilagodbe. Njihova sve aktivnija uloga, osobito u kontekstu odgovora EU na rat u Ukrajini, pokazuje da europeizacija nije jednokratani niti isključivo odozgo vođen proces, već dinamičan fenomen koji ovisi o interakciji unutarnjih i vanjskih faktora te o političkom kontekstu (Navrátil i Lovec, 2024).

Važno je napomenuti kako europeizacija nije neutralan proces, već prostor u kojem politički snažnije članice Europske unije oblikuju norme i pravila prema vlastitim interesima, često koristeći pregovaračka izuzeća i institucionalnu nadmoć. S druge strane, slabije i novije članice pristupaju procesu iz neravnopravnog položaja, moraju usvajati pravila bez mogućnosti realnog pregovaranja i često podliježu neformalnim pritiscima te simboličkoj stigmatizaciji ako odstupaju (Grabbe, 2003). Proces europeizacije u postkomunističnim zemljama srednje i istočne Europe često je bio vođen politikom imitacije Zapada, pri čemu su liberalne norme i institucije preuzimane bez stvarnog osjećaja suverenog sudjelovanja u njihovu oblikovanju (Krastev i Holmes, 2018). Autori tvrde da je takav asimetričan odnos, u kojem je Istok oponašao, a Zapad ocjenjivao, postupno proizveo osjećaj političkog poniženja i kulturne inferiornosti, što je poslužilo kao plodno tlo za rast populizma i autoritarnih tendencija. U tom kontekstu, postojeći *neliberalni zaokreti* nisu sami po sebi odraz odbacivanja liberalnih vrijednosti, već reakcija na dugotrajnu frustraciju zbog statusa pasivnih imitatora u projektu europske integracije (Krastev i Holmes, 2018).

2.1.3. Europeizacija u hrvatskom kontekstu

Na periferiji Europe, europeizacija se često opisuje kao fluidan i dinamičan proces, u kojem europske norme ulaze u interakciju s lokalnim uvjetima i prioritetima. Takav pristup ističe i Grabbe (2003), koja pokazuje kako nove zemlje članice usvajaju EU modele ne kao gotova rješenja, već kroz pregovaranje, prilagodbu i reinterpretaciju. U danom kontekstu, EU služi kao katalizator društvenih i institucionalnih promjena, no karakter primjene i učinci tih promjena duboko ovise o lokalnim uvjetima i institucionalnim strukturama, što često rezultira raznolikim, pa čak i nepodudarnim ishodima unutar i među državama (Börzel i Risse, 2012). Upravo na marginama Europe, gdje je institucionalni kapacitet slabiji, a politički kontekst često nestabilan, učinci procesa europeizacije često ostaju ograničeni i prepoznatljivi tek kroz skromne i fragmentirane ishode (Vinci i Russell, 2022). Hrvatska pritom nije iznimka, prilagodba njezine

javne uprave europskim standardima spada među najslabije unutar Europske unije, s obzirom na trajne probleme političkog kadroviranja, nisku razinu profesionalizacije i ograničen kapacitet za provedbu reformi (Koprić, 2019; Petak i Kotarski, 2019). Postojeći obrasci potvrđuju da kulturna, politička i institucionalna konstelacija na nacionalnoj razini u velikoj mjeri ne određuje samo ritam, već i dubinu europeizacijskih učinaka.

Upravo višesmjerna i nerijetko asimetrična dinamika između europskih normi i lokalnih odgovora čini osnovu za analizu europeizacije u ovom istraživanju. Fokus je pritom na promjenama koje nastaju u dodiru između europskih zahtjeva i nacionalnih kapaciteta za promjene, pri čemu je posebna pažnja posvećena operativnim i razvojnim implikacijama tih procesa. U kontekstu Republike Hrvatske kao najmlađe članice Europske unije, važno je razumjeti kako se europski zahtjevi prepliću s domaćim težnjama prema modernizaciji, stabilnim institucijama i *približavanju Zapadu*, jer upravo ta interakcija oblikuje prepreke i prilike u provođenju reformi javne uprave. Europeizacija Hrvatske se u ovom radu promatra kroz kontekst utjecaja EU u cilju stvaranja operativnih pretpostavki institucionalne prilagodbe i jačanja apsorpcijskih kapaciteta za korištenje ESI fondova. Unatoč formalnoj usklađenosti s pravnom stečevinom Europske unije, hrvatska javna uprava i dalje pokazuje niz strukturnih slabosti koje ograničavaju stvarni domet europeizacije i provedbu kohezijske politike.

Ključni problemi uključuju visoku razinu politizacije kadrovske politike, fragmentiranost sustava upravljanja i nedovoljnu profesionalizaciju upravnog osoblja (Koprić, 2019). U praksi, reforme se često svode na nominalne prilagodbe bez stvarne promjene institucionalne logike i upravljačke prakse, što dovodi do europeizacije koja zadovoljava formalne zahtjeve, ali ne stvara održive upravne kapacitete. Umjesto dubinskih reformi, prevladavaju parcijalne prilagodbe, dok se temeljni upravni model, centraliziran, hijerarhijski i politički kontroliran, održava već tri desetljeća. Zadržana je dominantna paradigma iz 1990-ih, a modernizacija je često ograničena na tehničke korekcije, bez redefiniranja odnosa između države, građana i uprave (Koprić, 2016). Navedeno se, osim logike političke koristi, može objasniti i konceptom *path dependence*, odnosno ovisnosti o putanji (Pierson, 2000), koji naglašava da jednom uspostavljene institucije stvaraju obrasce teško promjenjive inercije. Političke institucije pritom pokazuju snažnu sklonost održavanju *statusa quo* jer se s vremenom povećavaju troškovi promjene, dok koristi od postojećih aranžmana i ustaljenih praksi rastu. Upravo ta dinamika pomaže razumjeti zašto hrvatski sustav lokalne i regionalne samouprave, unatoč dugogodišnjim kritikama fragmentiranosti i slabih kapaciteta, ostaje nepromijenjen.

Također je prisutan i kronični nedostatak ulaganja u obrazovanje i razvoj kompetencija službenika, uz slabu kulturu strateškog upravljanja i horizontalne koordinacije, što ograničava sposobnost sustava da apsorbira kompleksne zahtjeve EU politika (Petak i Kotarski, 2019). Pritom su duboko ukorijenjeni obrasci ponašanja koji otežavaju provedbu sveobuhvatnih i strateški usmjerenih reformi. Umjesto uprave koja je proaktivna, usmjerena na rezultate i utemeljena na načelima učinkovitosti i odgovornosti, dominira reaktivnost te snažna ovisnost o političkim ciklusima. Takav institucionalni okvir slabi kapacitet javne uprave da učinkovito odgovori na vanjske poticaje, uključujući i one koji dolaze iz Europske unije. Iako EU pruža fiskalne i regulatorne mehanizme koji bi mogli potaknuti modernizaciju, njihova stvarna učinkovitost smanjena je zbog internih političkih dinamika i otpornosti administrativnog sustava na promjene. Time se potvrđuje da formalna usklađenost s europskim zahtjevima ne jamči i stvarnu promjenu u načinu funkcioniranja uprave, čime se ograničava puni učinak europeizacije na institucionalni razvoj (Koprić, 2019). Slično upozorava i Vidačak (2023), koji u kontekstu regulacije lobiranja u tranzicijskim zemljama EU pokazuje da formalno donošenje propisa često ne rezultira profesionalizacijom i većom transparentnošću odnosa između donositelja odluka i vanjskih aktera, već da ključnu ulogu imaju promišljena kombinacija zakonskih obveza, samoregulacije te aktivnosti usmjerenih na podizanje svijesti javnosti o legitimnosti i važnosti njihove uloge.

Kako bi se mogla analizirati hrvatska situacija prilagodbe, nužno je uzeti u obzir hrvatske specifičnosti koje se isprepliću s procesom europeizacije kako bi se mogli dati odgovori na trenutačno stanje i kako bi ga se moglo razumjeti. Nakon što je Hrvatska stekla neovisnost, njezino društveno i gospodarsko uređenje doživjelo je velike promjene. Tranzicijski period nije bio samo posljedica unutarnjih okolnosti, već je bio oblikovan i vanjskim utjecajima poput geopolitičkog položaja i njegova povijesnog nasljeđa, posljedica Domovinskog rata te izazova prelaska iz socijalističkog u kapitalistički sustav, iz autoritarnog režima u demokraciju. Model društvenog uređenja koji je dominantan u Hrvatskoj pokazuje veću sličnost s južnoeuropskim zemljama nego sa srednjoeuropskim ili istočnoeuropskim varijantama, pri čemu je, kako navode Petak i Kotarski, razvijena „tipična južnoeuropska varijanta kapitalizma sukladno analizi tržišne konkurencije proizvoda, odnosa između zarada i rada, financijskog sektora, socijalne zaštite i obrazovnih indikatora; s tek manjim odstupanjima od idealnog tipa“ (2019: 10). S druge strane, pojedine srednjoeuropske i istočnoeuropske zemlje koje su se brže i uspješnije integrirale u Europsku uniju razvile su modele bliže liberalnom kapitalizmu, obilježene fleksibilnijom tržišnom dinamikom i manjom ulogom države, budući da su tijekom

tranzicije provodile slične reforme usmjerene na izgradnju tržišnog gospodarstva pod snažnim utjecajem zapadnih uzora (Rapacki i Próchniak, 2019: 6). Za definiciju hrvatskog tipa kapitalizma popularno se koristi naziv *crony kapitalizam*, koji se odnosi na sustav u kojem mali broj pojedinaca ili obitelji posjeduje značajan udio u gospodarstvu te u kojem se uspostavljaju neformalni odnosi između vlade i poslovnih subjekata (Petak i Kotarski, 2019; Franičević i Bićanić, 2007).

Nastavno je primjetna značajna ekonomska i institucionalna različitost između Hrvatske i novih članica Europske unije kao što su Slovenija, Češka i Slovačka unatoč sličnostima u vidu povijesnog nasljeđa i nužnosti institucionalnih transformacija po raspadu prošlih sustava društvenih uređenja. Analize ukazuju na dvije presudne faze u ekonomskom razvoju Hrvatske koje su uzrokovale velike razlike u odnosu na druge *novije zemlje članice*. Prva faza je socijalistička stagnacija 1980-ih, dok je druga povezana s globalnom financijskom krizom koja je započela 2008. godine (Petak i Kotarski, 2019). Hrvatska je također rijetka članica Europske unije koja je imala iskustvo značajnih ratnih sukoba na svom teritoriju nakon Drugog svjetskog rata. Razaranja uzrokovana ratom, kao i dugotrajne posljedice sukoba koji su pratili raspad Jugoslavije, imali su dubok utjecaj na socioekonomske, kulturne i političke aspekte razvoja Hrvatske. Navedene posljedice oblikovale su mnoge odluke i pristupe prema europskoj integraciji, ekonomskom razvoju i modernizaciji zemlje, što je utjecalo na gubljenje koraka s ostatkom europskih tranzicijskih zemalja.

Suvremeno iseljavanje hrvatskih građana poprima razmjere demografskog problema s dugoročnim posljedicama. Istraživanje Marijane Jerić (2019) pokazuje da je najnoviji val iseljavanja započeo ulaskom Republike Hrvatske u Europsku uniju 2013. godine, nakon čega su mnogi građani emigrirali u razvijenije članice poput Njemačke, Austrije i Irske u potrazi za boljim životnim uvjetima. Prognoze upućuju na mogući gubitak čak petine ukupnog stanovništva u idućih trideset godina, što zahtijeva hitno oblikovanje održivih politika u područjima zapošljavanja, obrazovanja i mirovinskog sustava. U širem regionalnom kontekstu, Vedran Horvat (2004) ističe kako odlazak visokoobrazovanih osoba iz zemalja jugoistočne Europe dodatno otežava procese tranzicije i demokratizacije. Visokoobrazovani građani, koji bi mogli biti nositelji društvenih promjena, često emigriraju jer ne pronalaze prostor za djelovanje u sustavima obilježenima klijentelizmom i nedostatkom meritokracije. Takav odljev mozgova ne predstavlja samo gubitak stručnog kadra, već i osiromašenje potencijalne društvene elite ključne za provedbu reformi. U tom smislu, *brain drain* se može shvatiti kao

tiha reakcija na nepravdu i zatvorenost domaćih institucija, ili tzv. *glasanje nogama* kojim pojedinci izražavaju nezadovoljstvo i traže bolju budućnost izvan Republike Hrvatske.

Odljev visokoobrazovanih kadrova dodatno pogoršava ionako prisutne institucionalne slabosti, osobito u kontekstu javne uprave, koja se suočava s nizom strukturnih ograničenja i niskom razinom kapaciteta za provedbu održivih reformi. Prema izvješću Europske komisije u okviru Europskog semestra za 2024. godinu, zadovoljstvo građana javnim uslugama u Hrvatskoj i dalje je ispod prosjeka Europske unije, s pozitivnim ocjenama tek 42 % ispitanika. Jedan od razloga za to jest izražena organizacijska i teritorijalna fragmentacija između središnje i lokalne vlasti. Premda su dostupne zakonske mogućnosti i financijski poticaji za funkcionalno i fizičko spajanje općina, interes jedinica lokalne samouprave za takve promjene ostaje slab, osobito kada je riječ o stvarnoj teritorijalnoj konsolidaciji. Istodobno, unatoč napretku u digitalizaciji javnih usluga tijekom pandemije COVID-19, digitalna transformacija javne uprave i dalje zaostaje za EU prosjekom. Ključne slabosti pritom se odnose na nedostatan razvijene digitalne vještine zaposlenika i nejasnu koordinacijsku ulogu središnjeg tijela nadležnog za digitalno društvo. Nalazi ukazuju na postojanje duboko ukorijenjenih strukturnih ograničenja i nedovoljnih institucionalnih kapaciteta za provedbu održivih reformi u hrvatskoj javnoj upravi (Europska komisija, 2024).

U istraživanju Savića (2021), koje se bavi baltičkim zemljama (Litva, Latvija, Estonija) i otočnim članicama EU (Malta, Cipar), analizirani su načini na koje te države upravljaju ESI fondovima, s ciljem ispitivanja koliko su njihova rješenja primjenjiva na hrvatski kontekst. Te su zemlje odabrane jer imaju slične izazove kao i Hrvatska, poput manjih administrativnih kapaciteta, ograničenih ljudskih resursa i složenog usklađivanja s pravilima EU. Istraživanje pokazuje da je hrvatski sustav upravljanja ESI fondovima u usporedbi s njima više rascjepkan i manje učinkovit. Dok su analizirane države pojednostavile svoje sustave smanjivanjem broja operativnih programa i posredničkih tijela te uvele veću centralizaciju, Hrvatska i dalje ima složenu strukturu s više upravljačkih tijela. Također, baltičke zemlje aktivno ulažu u stručno usavršavanje kadrova i bolju koordinaciju, dok Hrvatska reforme provodi sporije i bez jasne strategije za jačanje institucionalnog sustava (Savić, 2021). Slične nalaze potvrđuju Butković i Puljiz (2024), koji analiziraju političke, ekonomske i institucionalne promjene u prvih deset godina članstva Hrvatske u Europskoj uniji, s posebnim naglaskom na učinke postpristupne europeizacije. Autori naglašavaju da je članstvo u EU bilo važan strateški cilj, ali da je provođenje usklađenih politika i reformi bilo znatno izazovnije od formalne transpozicije

zakonodavstva, ponajviše zbog slabih institucionalnih kapaciteta. Brojne krize koje su obilježile to razdoblje dodatno su otežale prilagodbu, naglašavajući napetost između nacionalne autonomije i sve veće integracije. Europeizacija se u ovom kontekstu promatra kao kompleksan, višerazinski proces, čiji su učinci u Hrvatskoj vidljivi, ali neravnomjerno raspoređeni i često usporeni zbog ograničenih institucionalnih kapaciteta, osobito u provedbi javnih politika i korištenju instrumenata kohezijske politike.

2.2. Kohezijska politika

Kohezijska politika predstavlja jedan od temeljnih instrumenata za ostvarivanje strateških ciljeva unije, s naglaskom na smanjenje gospodarskih, socijalnih i teritorijalnih nejednakosti među državama članicama i njihovim regijama. Usmjerena je na poticanje uravnoteženog i održivog razvoja, a primarno se provodi kroz ESI fondove koji omogućuju mobilizaciju financijskih sredstava u korist regija koje zaostaju u razvoju. Cilj politike nije samo ravnomjeran teritorijalni razvoj, već i jačanje gospodarske konkurentnosti, povećanje zapošljivosti i socijalne uključenosti te poboljšanje ukupne kvalitete života građana, osobito u strukturno ranjivim i slabije razvijenim područjima. Kohezijska politika pritom nadilazi okvire klasične redistribucije sredstava, ona predstavlja mehanizam unutarnje solidarnosti, instrument europske integracije i okvir za usklađivanje razvojnih prioriteta s konkretnim potrebama lokalnih zajednica. Učinkovitost kohezijske politike u velikoj mjeri ovisi o institucionalnoj spremnosti i upravljačkim kapacitetima korisnika na svim razinama vlasti, pri čemu gradovi i općine imaju ključnu ulogu u pripremi i provedbi projekata na svom prostoru u svrhu postizanja teritorijalne kohezije EU.

2.2.1. Uloga kohezijske politike u procesu europske konvergenije

Kohezijska politika Europske unije oblikovana je kao temeljni mehanizam za poticanje europske konvergenije, a njezini učinci nisu samo financijski, već i institucionalni jer proces europeizacije povećava potencijal subnacionalnih razina da utječu na oblikovanje politika, premda je mobilizacija tih aktera uvelike neujednačena među državama članicama (Tatar, 2011). Kohezijska politika uvedena je s Jedinstvenim europskim aktom i stvaranjem zajedničkog europskog tržišta 1988. godine, te uviđanjem kako će dodatno otvaranje tržišta biti izazovno za ekonomski slabije razvijene regije. Primarno je namijenjena regijama čiji je BDP po stanovniku ispod 75 % prosječnog BDP-a po stanovniku unutar unije, navedeni prag služi kao kriterij za identifikaciju manje razvijenih regija koje su stoga primarne korisnice dodatnih

sredstava i potpore u okviru kohezijske politike. Proces u kojem se manje razvijene regije postupno približavaju razvijenijima u pogledu dohotka, zapošljavanja i kvalitete života poznat je kao konvergencija. Iako se najčešće mjeri BDP-om po stanovniku, konvergencija se može pratiti i putem pokazatelja kao što su stopa nezaposlenosti, indeksi društvene dobrobiti, očekivani životni vijek, kvaliteta institucija, razina poreznog opterećenja ili opći stupanj društvene i gospodarske stabilnosti. Uz sam koncept konvergencije, važan aspekt u analizi gospodarskog približavanja jest i brzina sustizanja (engl. *catch-up rate*) koju novije članice Europske unije ostvaruju u odnosu na razvijenije članice (Jovančević, 2020).

Ekonomski napredak na nacionalnoj razini, gdje se neke države približavaju EU prosjeku, ne mora nužno značiti da su sve njihove regije ravnopravno uključene u taj razvojni proces, što oslikava postojanje značajne razlike između nacionalne i regionalne konvergencije. Naime, dok makroekonomski pokazatelji mogu sugerirati nacionalnu konvergenciju, unutar država često se nastavljaju izražene regionalne razlike zbog aglomeracijskih efekata, gdje se visoko prihodovne aktivnosti koncentriraju u urbanim sredinama, dok periferne regije stagniraju (Rodríguez-Pose, 2018). Kohezijska politika, kao glavni alat za poticanje regionalnog razvoja i smanjenje teritorijalnih razlika, pokušava odgovoriti na izazove koji proizlaze iz nejednake razvijenosti regija. Pritom je dodatno naglašena važnost da javne politike budu preciznije usmjerene na konkretne teritorije, kako bi se osiguralo da i slabije razvijene regije dobiju priliku za razvoj i tako se doprinese ravnoteži i boljoj integraciji unutar samih država članica (Geppert i Stephan, 2008). Upravo zbog izraženih razvojnih dispariteta, učinkovita provedba kohezijske politike zahtijeva temeljito razumijevanje unutarnje teritorijalne heterogenosti. Regionalne jedinice, iako administrativno podređene istom nacionalnom okviru, često posjeduju različite socioekonomske strukture koje proizlaze iz različitih institucionalnih kapaciteta, stupnja infrastrukturne razvijenosti, strukture ljudskog kapitala te povijesno uvjetovanih razvojnih obrazaca.

Kako bi se bolje razumjele postojeće razlike uveden je koncept teritorijalnog kapitala „koji se može smatrati skupom lokaliziranih resursa: prirodnih, ljudskih, umjetnih, organizacijskih, relacijskih i kognitivnih, koji čine konkurentski potencijal određenog teritorija“ (Camagni i Capello, 2013: 1387). Navedene razlike značajno utječu na sposobnost regija da iskoriste i usmjere dostupna sredstva iz kohezijske politike na način koji potiče održivi razvoj. Kako bi se odgovorilo na sve izraženije teritorijalne nejednakosti koje predstavljaju prijetnju gospodarskom razvoju, socijalnoj koheziji i političkoj stabilnosti, sve je jasnije da univerzalni

pristupi više nisu dovoljni. Umjesto toga, potrebno je dodatno razvijati diferencirane razvojne politike koje će biti prilagođene specifičnostima pojedinih prostora. Pritom je važno razumjeti da različite regije, bilo da su razvijene, industrijski pogođene ili strukturno slabije, zahtijevaju različite strategije, prilagođene njihovim lokalnim izazovima i potencijalima (Iammarino, Rodríguez-Pose i Storper, 2019). Stoga je važno da se kohezijska politika ne temelji isključivo na nacionalnim prosjecima, već da u procesu njezina oblikovanja i provedbe budu uzeti u obzir pokazatelji koji odražavaju teritorijalnu stvarnost. Na taj se način omogućuje preciznije usmjeravanje intervencija koje ne samo da odgovaraju na konkretne razvojne potrebe, već i doprinose većoj unutarnjoj koheziji, usklađenijem razvoju i dugoročnijoj konvergenciji unutar Europske unije (Crescenzi i Giua, 2020).

Jedan od ključnih izazova s kojima se suočava kohezijska politika odnosi se na njezinu stvarnu učinkovitost. Iako predstavlja jednu od najizdašnijih i politički najvažnijih komponenti proračuna EU, empirijski dokazi o njezinim učincima na smanjenje regionalnih nejednakosti i poticanje gospodarskog rasta ostaju djelomično osporavani. Kohezijska politika je, ujedno, predmet najsveobuhvatnijih sustava evaluacije unutar institucionalnog okvira unije, uključujući *ex ante* evaluacije, evaluacije tijekom provedbe te *ex post* analize učinaka, no ni takav višerazinski evaluacijski pristup nije rezultirao konsenzusom o njezinoj efektivnosti. Uz to, značajan pritisak dolazi od strane neto uplatiteljica u europski proračun, koje sve češće dovode u pitanje opravdanost dosadašnje preraspodjele sredstava, zagovarajući njihovo preusmjeravanje s tradicionalnih politika poput kohezijske i zajedničke poljoprivredne politike prema prioritetnim područjima koja izravnije doprinose konkurentnosti i inovacijskom potencijalu unije (Bachtler i Begg, 2017).

Rezultati dosadašnjih evaluacija ukazuju na to da učinci kohezijske politike nisu ujednačeni, već variraju ovisno o lokalnim institucionalnim, kulturnim, gospodarskim i sociodemografskim obilježjima. Naime, razvijene regije karakterizira visoka razina ekonomske aktivnosti, snažna prisutnost inovacijskih sektora, tehnološka sofisticiranost te dobra infrastrukturna povezanost, što dodatno potiče njihovu konkurentnost. S druge strane, periferni prostori često se suočavaju s ograničenim razvojnim kapacitetima, nedostatkom ključne infrastrukture, slabijom dostupnošću javnih usluga i izraženim demografskim izazovima poput depopulacije i odlaska kvalificirane radne snage (Iammarino i sur., 2019). Iako analize često upućuju na pozitivne makroekonomske ishode, poput povećanja zaposlenosti i ubrzanog regionalnog rasta, ti su ishodi uvelike uvjetovani kapacitetima država članica i njihovih regija da učinkovito koriste

alocirana sredstva. Crescenzi i Giua (2020) pokazali su kako pozitivan učinak na regionalni rast i zaposlenost postoji, ali se izražava neujednačeno među državama članicama, čime se potvrđuje potreba za diferenciranim, kontekstualno osjetljivim pristupom u programiranju i provedbi. U tom smjeru, Bachtrögl, Fratesi i Perucca (2019) dodatno naglašavaju da se učinci kohezijske politike značajno razlikuju među teritorijima, pri čemu geografsku lokaciju, regionalnu gospodarsku strukturu i dostupnost lokalnih razvojnih resursa identificiraju kao ključne čimbenike koji moduliraju učinkovitost intervencija.

U kontekstu regionalnih nejednakosti i postojećih osjećaja marginalizacije, vrijedno je istaknuti društvene percepcije Europske unije i njezinih institucija među građanima različitih dijelova kontinenta. Ivan Krastev u knjizi *Što nakon Europe* (2019) ističe kako građani zapadnoeuropskih država članica pokazuju višu razinu povjerenja prema vlastitim nacionalnim institucijama nego prema europskim strukturama, dok je situacija u državama srednje i istočne Europe obrnuta, njihovi građani češće iskazuju veće povjerenje prema institucijama EU nego prema vlastitima. Asimetrija u povjerenju može se tumačiti kao refleksija šireg osjećaja institucionalne inferiornosti i percipirane neučinkovitosti domaćih upravljačkih sustava, pri čemu se europske institucije doživljavaju kao legitimniji i sposobniji nositelji razvoja i modernizacije. U tom smislu, proces europeizacije se u dijelu novijih država članica interpretira kao egzogeni mehanizam napretka, građani ga ne percipiraju kao rezultat unutarnjeg društveno-političkog razvoja, već kao vanjski impuls koji omogućuje pristup višim standardima upravljanja, ekonomskog razvoja i društvene organizacije. Takvo razumijevanje implicira svojevrsnu potražnju za *spill over* efektima europskih politika, kroz koje bi i društva na periferiji unije ostvarila sustavno približavanje *jezgri Europe*.

Konvergencija i održivi gospodarski rast, osobito u kontekstu perifernih i zaostalih regija, ne mogu se temeljiti isključivo na egzogenim impulsima ili financijskim transferima iz ESI fondova, već zahtijevaju aktivaciju unutarnjih razvojnih potencijala kroz endogene mehanizme. Takav pristup podrazumijeva da, iako fondovi nedvojbeno pružaju važan financijski okvir i strateški poticaj za modernizaciju različitih sektora, ključna pretpostavka uspješne konvergenije leži u sposobnosti samih regija da generiraju, artikuliraju i implementiraju razvojne inicijative koje proizlaze iz njihovog lokalnog konteksta. U tom smislu, nalazi Aivazidou, Cunica i Mollone (2020) dodatno potvrđuju kako su lokalna inicijativa i institucionalna otpornost temeljni preduvjeti za ostvarivanje trajnih razvojnih učinaka, jer se bez jasno usmjerenih strategija i sustavne izgradnje kapaciteta ni formalno visoka apsorpcija

sredstava ne prevodi u stvarni regionalni napredak. Stoga implementacija kohezijske politike ne ovisi samo o institucionalnim okvirima koje postavlja Komisija, već i o sposobnosti nacionalnih i regionalnih aktera da strateški reagiraju, prilagode se i preuzmu aktivnu ulogu u oblikovanju razvojnih prioriteta i njihovoj provedbi (Bachtler i Méndez, 2007). U tom kontekstu, ESI fondovi mogu poslužiti kao katalizator početne faze razvoja, no samo regije koje razvijaju endogene kapacitete, uključujući institucionalnu koordinaciju, participativno upravljanje i prilagodljive razvojne strategije, imaju potencijal za stvarnu konvergenciju. Upravo je sposobnost lokalnih aktera da preuzmu odgovornost za vlastiti razvoj ključna za prelazak s faze ovisnosti o vanjskim potporama prema fazi stabilnog, integriranog i dugoročnog napretka.

2.2.2. Iskustva provedbe kohezijske politike

Kako bi se razumjelo zašto se učinci kohezijske politike u praksi često razlikuju od njezinih temeljnih ciljeva, potrebno je dublje sagledati konkretne izazove s kojima se države članice suočavaju u njezinoj provedbi. Kohezijska se politika provodi putem projekata različite veličine i opsega, koji prolaze kroz postupke odobravanja, praćenja i evaluacije kako bi se osiguralo da odgovaraju postojećim ciljevima i pravilima. Kontekstualni faktori, kao što su promjene u regionalnim ekonomskim performansama te širi socio-politički procesi, dodatno oblikuju provedbu i percepciju kohezijske politike. U uvjetima izraženog institucionalnog nepovjerenja i rasta populističkih diskursa u brojnim državama članicama (Vachudova, 2021), raste potreba za istraživanjem kako makroekonomski i politički čimbenici utječu na učinkovitost provedbe razvojnih politika i na njihovu percepciju. Pritom su subjektivne percepcije stanovništva o usmjerenosti ulaganja prema njihovim konkretnim potrebama ključne za razumijevanje razine zadovoljstva kohezijskom politikom, što pokazuje da čak i optimalna alokacija sredstava prema objektivnim potrebama ne mora generirati veću podršku ako se ne podudara s lokalno percipiranim prioritetima (Capello i Perucca, 2019).

Šostar, Ristanović i Alwis (2023: 3) napominju kako odabir najučinkovitijeg modela za apsorpciju sredstava Europske unije predstavlja ključni preduvjet za poticanje gospodarskih aktivnosti i dugoročno jačanje regionalnog razvoja unutar država članica. Upravo u kontekstu lokalnih specifičnosti i institucionalnih mogućnosti, apsorpcijski kapacitet postaje ključan analitički okvir za razumijevanje varijacija u provedbi kohezijske politike. Apсорpcijski kapacitet može se definirati kao stupanj u kojem je neka država sposobna učinkovito i djelotvorno u potpunosti iskoristiti dodijeljena financijska sredstva iz ESI fondova (Šumpíková

i sur., 2003: 1; Hagemann, 2019: 34). U tom kontekstu, pojam obuhvaća razvoj internih administrativnih struktura, kontinuiranu izgradnju ljudskih kapaciteta te uspostavu učinkovitih sustava za planiranje, implementaciju i praćenje projektnih aktivnosti (Puljiz, Maleković i Tišma, 2021). Temeljni element apsorpcijskog kapaciteta čini institucionalna sposobnost koja omogućuje ne samo pravovremenu identifikaciju i prijavu projektnih prijedloga, već i njihovu kvalitetnu provedbu i evaluaciju u skladu s važećim regulatornim okvirom Europske unije. Učinkovitost javne uprave, osobito u fazama selekcije projektnih prijedloga, jedna od ključnih determinanti uspješnog apsorpcijskog kapaciteta. Uspostavom transparentnih, meritokratskih i stručnih mehanizama odabira projekata, smanjuje se rizik od opoziva sredstava, čime se ne samo jača institucionalno povjerenje, već se i povećava ukupna učinkovitost korištenja dostupnih fondova (Puljiz i sur., 2021). U tom smislu, Trnski (2024) naglašava da kreiranje i sustavno jačanje institucionalnih kapaciteta, kao i razvoj sveobuhvatnih administrativnih procesa, predstavljaju ključne preduvjete za učinkovitu implementaciju kohezijske politike, s izravnim učinkom na razinu apsorpcije ESI fondova.

Efikasno korištenje dostupnih sredstava, odnosno sposobnost korisnika da ih iskoriste unutar zadanih rokova i prema pravilima, izravno utječe na provedbu projekata i postizanje razvojnih ciljeva. Ako se sredstva ne iskoriste na vrijeme, pokreće se mehanizam opoziva, što može imati ozbiljne posljedice za državni proračun i ugroziti ugled države kao korisnika fondova. Opoziv sredstava smanjuje očekivane rezultate, a država može biti obvezna vratiti neiskorišteni novac, čime dodatno opterećuje proračun i smanjuje šanse za buduće financiranje iz ESI fondova. Opozivanje sredstava uglavnom je rezultat nesposobnosti da se programi i projekti provedu u skladu s propisanim pravilima i rokovima, što je uglavnom znak slabih upravnih kapaciteta i nedostatka koordinacije među različitim dionicima (Hagemann, 2019: 37-39). Visoka razina apsorpcije ESI fondova upućuje na uspješnu primjenu pravila i sposobnost države članice da pripremi i provede projekte prihvatljive za financiranje, čime se potvrđuje operativna učinkovitost sustava. Stoga se apsorpcija sredstava može smatrati relevantnim pokazateljem uspješne implementacije kohezijske politike, iako sama po sebi ne jamči njezin stvarni učinak (Hagemann, 2019: 21-22).

Raznolikost unutar Europske unije postala je osobito izražena s procesom proširenja na zemlje srednje i istočne Europe koji je započeo početkom 2000-ih. Kada su 1998. godine započeli pregovori o pristupanju s prvom skupinom zemalja kandidatkinja, njihov je prosječni BDP po stanovniku iznosio manje od 40 % tadašnjeg prosjeka EU, krećući se od 23 % u Bugarskoj do

68 % u Sloveniji (Vachudova, 2005: 123). Do trenutka pristupanja 2004. godine većina novih članica dosegla je između 40 % i 75 % prosjeka EU-a (Eurostat, 2005), no izazov konvergencije i dalje je ostao velik, naglašavajući potrebu za jačom kohezijom kako bi se osigurala učinkovita integracija i suradnja među članicama. U tom procesu ESI fondovi postali su ključno sredstvo europeizacije novih članica, potičući ih na institucionalne i upravljačke reforme, iako su tijekom prvog desetljeća članstva pokazivali ograničene sposobnosti korištenja alociranih sredstava (Becker, Egger i von Ehrlich, 2010; Hagemann, 2019).

Pri završetku prvog višegodišnjeg financijskog okvira Europske unije 2013. godine, utvrđeno je da brojne države srednje i istočne Europe nisu uspješno apsorbirale dodijeljena sredstva (Hagemann, 2019: 23). Unatoč dostupnim resursima i izraženim razvojnim potrebama, razina iskorištenosti ostala je niska, što je otvorilo pitanje paradoksa nedostatne apsorpcije u ekonomski slabijim zemljama. Problemi su se uglavnom manifestirali kroz zastoje u implementaciji transportnih, energetske i drugih infrastrukturnih projekata, a postojao je visoki rizik od opozivanja sredstava. Veliki broj programa, namijenjenih jačanju kohezije, potrošio je tek manji dio ili najviše trećinu sredstava koja su im bila na raspolaganju (Hagemann, 2019). Tijekom proteklih godina novije države članice ostvarile su mjerljiv napredak u korištenju sredstava kohezijske politike, unatoč inicijalnim institucionalnim i administrativnim ograničenjima. Kroz provedbu strukturnih reformi, profesionalizaciju javne uprave i jačanje mehanizama upravljanja fondovima, postupno su unaprijedile svoj apsorpcijski kapacitet te su promjene rezultirale stabilnim porastom stopa iskorištenosti sredstava (Încălțărău, Pascariu i Surubaru, 2020).

Empirijsko iskustvo Republike Hrvatske, promatrano kroz prizmu provedbe kohezijske politike u razdoblju nakon pristupanja Europskoj uniji, jasno ilustrira složenost ovog procesa. Kako navode Puljiz, Maleković i Keser (2019), Hrvatska se suočila s *apsorpcijskim šokom*, izazvanim kumulativnim učinkom povećane alokacije sredstava, kompleksnog normativnog okvira i nedovoljno razvijenih kapaciteta. Unatoč pozitivnim pomacima, sustav je i dalje obilježen visokim stupnjem fluktuacije kadrova, slabom pripremljenošću glavnih korisnika, osobito na lokalnoj razini, te fragmentiranim teritorijalnim ustrojem. Kohezijska politika, ipak, nije isključivo financijski mehanizam, već i normativni okvir koji promovira načela strateškog planiranja, programskog upravljanja i evaluacijske kulture. U hrvatskom kontekstu rezultirala je uspostavom procedura za evaluaciju javnih politika, redefiniranjem sektorskih prioriteta u skladu s načelima održivog razvoja i inovacija, te poticanjem integriranih razvojnih pristupa,

osobito kroz instrumente poput integriranih teritorijalnih ulaganja (Maleković, Puljiz i Keser, 2018).

U programskom razdoblju 2021.-2027. Hrvatska pokazuje usporenu dinamiku u provedbi i financijskom iskorištavanju sredstava iz ESI fondova, što potvrđuju službeni podaci Europske komisije (European Commission, 2025). Iako je do ožujka 2025. za većinu fondova donesena odluka o dijelu planiranih sredstava: 93 % alokacije iz Kohezijskog fonda (CF), 32 % iz Europskog fonda za regionalni razvoj (ERDF), 28,6 % iz Europskog socijalnog fonda plus (ESF+), te 17,7 % iz Fonda za pravednu tranziciju (JTF), stvarna razina izvršenih plaćanja i dalje je vrlo niska. Do navedenog razdoblja, iz Kohezijskog fonda je isplaćeno svega 1,7 %, iz ERDF-a 5,4 %, iz ESF+ 3,9 %, dok iz JTF-a još nije evidentirana nijedna isplata. Rezultati ukazuju na strukturne poteškoće u sustavu upravljanja fondovima, osobito povezane s ograničenim administrativnim kapacitetima te fragmentiranim institucionalnim okvirom. Istodobno, Hrvatska paralelno još uvijek provodi i Nacionalni plan oporavka i otpornosti (NPOO), što dodatno opterećuje javnu upravu i otežava koordinaciju, budući da isti resursi moraju istovremeno podržavati implementaciju svih navedenih instrumenata. Niska razina iskorištenosti sredstava, osobito u ranim godinama programskog razdoblja, zabrinjava jer može dovesti do kasnijeg gomilanja pritiska na sustav, smanjenja kvalitete odabranih projekata te rizika od povrata sredstava uslijed njihove nepravodobne provedbe.

Na temelju studije *Absorption Rates of Cohesion Policy Funds* izrađene za Odbor za regionalni razvoj Europskog parlamenta (Ciffolilli i Pompili, 2024), identificirani su brojni strukturni i operativni izazovi s kojima se Hrvatska suočavala u provedbi kohezijske politike tijekom programskog razdoblja 2014.-2020. Među najozbiljnijim preprekama izdvajaju se dugotrajni i složeni postupci pripreme projekata, posebice u pogledu rješavanja imovinsko-pravnih odnosa i pribavljanja potrebnih dozvola. Navedene faze često dodatno usporavaju učestali žalbeni postupci, što ukupno generira značajna kašnjenja u početku provedbe. U fazi implementacije, česte pogreške i nepravilnosti proizlaze iz nepravilne primjene pravila o javnoj nabavi, pri čemu ključnu ulogu ima nedostatak stručnog i adekvatno obučenog kadra u korisničkim i upravljačkim tijelima. Istodobno, broj zaposlenika u javnoj upravi nije pratio rast obujma financijskih sredstava kojima se upravlja, što je dovelo do preopterećenosti postojećih administrativnih kapaciteta. Prema navedenoj studiji struktura sustava upravljanja ESI fondovima u Hrvatskoj dodatno je otežana postojanjem višerazinskog modela s brojnim posredničkim tijelima. Prva razina uključuje ministarstva s delegiranim ovlastima za odabir

projekata, dok druga razina ima nadležnost nad praćenjem provedbe i osiguravanjem usklađenosti s nacionalnim i europskim pravilima. Postojeći fragmentirani sustav otežava učinkovitu koordinaciju, usporava procese odlučivanja i ograničava standardizaciju postupaka, što u konačnici negativno utječe na ukupnu apsorpcijsku učinkovitost (Ciffolilli i Pompili, 2024: 47). U tom složenom institucionalnom okviru, osobitu važnost imaju gradovi i općine kao ključne karike provedbe kohezijske politike na terenu.

2.2.3 Uloga jedinica lokalne samouprave u kohezijskoj politici

Uloga JLS unutar kohezijske politike od ključne je važnosti jer one predstavljaju sponu između ciljeva EU i specifičnih potreba lokalnih zajednica. Načelo supsidijarnosti utemeljeno je na ideji da bi odluke trebale biti donesene što je moguće bliže građanima, odnosno na najnižoj mogućoj administrativnoj razini koja može učinkovito riješiti problem (Kersbergen i Verbeek, 2004). Princip u teoriji omogućava da se unutar složenog višerazinskog sustava zadrži fleksibilnost u donošenju odluka, čime se pruža prilika da na temelju svojih specifičnih potreba i uvjeta kreiraju rješenja koja su najprikladnija za njihovo područje i građane. Supsidijarnost ne samo da promovira efikasnije upravljanje, nego također osigurava da se odluke donose uzimajući u obzir lokalni kontekst, što je od izuzetne važnosti za osnaživanje demokratskih elemenata unutar same EU (Kersbergen i Verbeek, 2004). Na taj način primjena načela supsidijarnosti doprinosi dekompoziciji moći, osiguravajući da se odluke donose bliže građanima te omogućujući državama članicama veću autonomiju u prilagodbi politika specifičnim lokalnim potrebama, čime se smanjuje rizik prekomjernog centralizma.

Načelo supsidijarnosti izravno jača i potiče ulogu jedinica lokalne samouprave u upravljanju i provedbi kohezijske politike. Kroz korištenje ESI fondova, gradovima i općinama omogućeno je da oblikuju i provode projekte koji unapređuju javnu infrastrukturu i usluge te potiču regionalni razvoj, čime se politike bolje prilagođavaju stvarnim potrebama građana. Iskustva iz provedbe kohezijske politike pokazuju da decentralizirani modeli upravljanja, u kombinaciji s jasnom raspodjelom odgovornosti između različitih razina vlasti, mogu doprinijeti većoj transparentnosti i učinkovitosti u korištenju sredstava (Bachtler i Méndez, 2007). Kroz primjenu načela supsidijarnosti, gradovi i općine ne samo da postaju ključni akteri u regionalnom razvoju, već stječu i veću autonomiju u oblikovanju politika prilagođenih lokalnim posebnostima. Time se omogućuje participativniji oblik višerazinske vladavine, koji potiče orijentaciju na rezultate i institucionalnu odgovornost prema građanima, čime se stvaraju preduvjeti za održivost razvoja (Kersbergen i Verbeek, 2004; Bachtler i Méndez, 2007). Iako

se načelo supsidijarnosti formalno zalaže za prijenos ovlasti na najnižu razinu vlasti koja može učinkovito djelovati, njegovo stvarno značenje i učinci variraju među različitim područjima politika, a primjena često reflektira borbu za moć između europske, nacionalne, regionalne i lokalne razine (Kersbergen i Verbeek, 2004).

Načelo višerazinske vladavine u Europskoj uniji dodatno osnažuje važnost jedinica lokalne samouprave jer promovira model u kojem se različite razine vlasti kao što su lokalne, regionalne, nacionalne i europske međusobno uključuju i surađuju u procesu donošenja odluka (Hooghe i Marks, 2001; Bache i Flinders, 2004). Pristup može rezultirati fleksibilnijom mrežom odlučivanja prilagođenom specifičnim potrebama lokalnih zajednica, čime se jedinicama lokalne samouprave omogućava aktivnija uloga u oblikovanju politika, što je osobito važno u procesima korištenja ESI fondova (Bache i Flinders, 2004). U kombinaciji s načelom supsidijarnosti koje nalaže da se ovlasti prenose na najnižoj razini koja može učinkovito riješiti određeni problem, koncept višerazinske vladavine stvara okruženje u kojem bi kapaciteti i specifične potrebe lokalnih zajednica trebale biti osnova za kreiranje i provođenje javnih politika.

Nastavno na predstavljena načela, uloga lokalne samouprave se na području unije posljednjih desetljeća orijentirala na ekonomski razvoj kao jednu od svojih temeljnih odrednica, uključivanjem u procese pripreme i provedbe EU projekata promijenila se uloga gradova i općina u postojećem okruženju. Kroz regionalnu politiku je pozicija JLS ojačana i „regionalni razvoj postaje jedan od stupova ekonomskog razvoja, naročito u tranzicijskim zemljama europskog istoka i jugoistoka“ (Koprić, 2018: 18). Regionalna politika teži teritorijalnoj konsolidaciji kroz okrupnjavanje teritorijalnih jedinica kako bi one činile smislene cjeline i bitan faktor na svom geografskom i gospodarskom području, tako se od kraja osamdesetih godina dvadesetog stoljeća govori o *Europskoj regiji* kao krilatici, ali su u velikoj mjeri prisutne razlike između europskih zemalja kad je riječ o regionalizaciji i primjeni regionalne politike (Đulabić, 2018: 3-5).

Rob de Rooij je još 2002. godine na primjeru Nizozemske razvio analitički okvir od tri dimenzije prilagodbe lokalnih vlasti utjecaju EU: (1) apsorpciju EU politika i fondova, (2) proaktivne pokušaje da utječu na politike EU te (3) organizacijsku prilagodbu povezanu s prethodnim dimenzijama. Dimenzija apsorpcije odnosi se na prihvaćanje politika i korištenje postojećih fondova kroz pristup „odozgo prema dolje“, JLS u tom procesu slijede stroge procedure, izrađuju planove korištenja sredstava, nadziru provedbu i upravljaju sredstvima.

Ključno je načelo dodatnosti, koje obvezuje JLS na sufinanciranje kako bi dokazale stvarnu potrebu za projektima. Nacionalna vlada pritom ima važnu ulogu u raspodjeli sredstava prema kriterijima prihvatljivosti, procedurama i kapacitetu sufinanciranja. Dinamika otvara prostor za političke igre i lobiranje, zbog čega neke JLS uspijevaju privući više sredstava. Druga dimenzija obuhvaća aktivnosti usmjerene prema EU razini radi osiguranja boljeg položaja i dodatnih sredstava. Uz ispunjavanje formalnih kriterija, JLS aktivno lobiraju prema EU institucijama ili nacionalnim tijelima, pokušavaju utjecati na zakonodavni okvir, preraspodjelu sredstava ili osnivaju predstavništva u Bruxellesu. Pritom koriste i političke veze gradonačelnika ili zastupnika iz regije. Treća dimenzija, organizacijska prilagodba, proizlazi iz prethodnih i uključuje osnivanje EU odjela, zapošljavanje specijaliziranog osoblja te uvođenje EU tema u rad lokalnih vijeća. Takvi odjeli preuzimaju koordinaciju EU aktivnosti, razvijaju stručnost i postaju ključna veza s nacionalnim i europskim institucijama. Time se osigurava bolja provedba projekata, jača transparentnost i odgovornost te povećavaju unutarnji kapaciteti za rad (Rooij, 2002: 452-453).

Navedene pretpostavke u kojima gradovi i općine na svom području kroz proces europeizacije imaju znatno veći utjecaj i tri dimenzije na temelju kojih šire vlastite zone utjecaja potrebno je sagledati u hrvatskom kontekstu pri čemu je potrebno uvažiti postojeće kulturološke, političke i institucionalne razlike. Postoje primjeri koji upućuju na povezanost između razvijenijih administrativnih kapaciteta lokalne uprave i uspješnijeg povlačenja sredstava iz ESI fondova (Charasz i Vogler, 2021), što pokazuje kako se ovakvim pristupom odozdo može jačati ljudski i socijalni kapital kao okvir za proizvodnju održivih društvenih promjena koje su impuls mobilizaciji dodatnih lokalnih resursa i pokretanju razvoja. S druge strane, istraživanja pokazuju da je Hrvatska u prethodnom proračunskom razdoblju EU bila među slabijima u korištenju dostupnih sredstava u usporedbi s drugim sličnim zemljama članicama, što upućuje na ozbiljne probleme u kapacitetima za njihovu apsorpciju (Rajko, 2021). U tom kontekstu, otvara se pitanje koji modeli institucionalnog ustroja i lokalnog djelovanja mogu dugoročno osigurati veću učinkovitost u apsorpciji sredstava.

2.2.4. Izazovi JLS u provedbi kohezijske politike

U Hrvatskoj su jedinice lokalne samouprave u svom djelovanju ovisne o centralnoj vlasti (Koprić, 2010) i takva ovisnost često ograničava sposobnost gradova i općina da brzo i efikasno reagiraju na specifične potrebe i prilike u svojim zajednicama, budući da moraju čekati odobrenje ili upute s viših razina. Na taj način JLS ne učvršćuju svoju poziciju kao nositelja

političkog suvereniteta na vlastitom području i nedovoljno izgrađuju vlastite kapacitete u cilju postizanja razvojnih ciljeva kohezijske politike. U Hrvatskoj je problematična sama teritorijalna struktura hrvatske lokalne samouprave koju prema Kopriću (2010: 372) „obilježava prevelika složenost, nedovoljna stabilnost, neuravnoteženost, nedovoljna efikasnost, slabi razvojni potencijali te osiguranje centralističkog načina upravljanja zemljom“. Lokalna samouprava u Hrvatskoj ima temeljni problem organizacijske strukture i fiskalne održivosti zbog čega je veliki dio JLS u Hrvatskoj ovisno financijskoj pomoći središnje države (Dobrić, Gadžo i Bodul, 2016). Relativno mali broj jedinica lokalne samouprave koristi suvremene upravljačke alate i logiku projektnog menadžmenta, što dodatno ograničava njihove kapacitete za učinkovito vođenje razvojnih procesa u okviru kohezijske politike (Mičetić-Fabić, 2012; Manojlović Toman, Vukojić Tomić i Koprić, 2019).

Brojni pojedinci iz akademske zajednice već dulje vrijeme sustavno upozoravaju na ove slabosti i zagovaraju teritorijalnu i funkcionalnu reorganizaciju lokalne samouprave, no unatoč jasno artikuliranim argumentima i prijedlozima, politička volja za provedbu tih reformi ostaje ograničena. Europska unija, kroz mehanizam europskog semestra, kontinuirano izražava zabrinutost zbog prekomjerne fragmentacije hrvatskog sustava javne uprave te predlaže mjere za njegovu integraciju i konsolidaciju. U skladu s time, Hrvatska je još 2015. godine donijela zakonske odredbe koje omogućuju dobrovoljno udruživanje jedinica lokalne samouprave (Koprić, 2018). Međutim, navedena odredba do danas nije dala konkretne rezultate, pa broj jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave ostaje nepromijenjen: 20 županija, 127 gradova i 428 općina, dok Grad Zagreb ima poseban status i objedinjuje funkcije grada i županije. Vlada RH je kroz Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.-2026. razradila mehanizam kojim se nastoji potaknuti funkcionalno povezivanje i stvarno spajanje JLS, uz jasno definirane ciljeve do 2026. godine (NPOO, 2021), no unatoč tome nijedna jedinica lokalne samouprave dosad nije pristala na vlastito ukidanje ili formalno pripajanje drugoj. Spajanje jedinica lokalne samouprave nije samo čest pristup u brojnim europskim zemljama posljednjih desetljeća, već se i preporučuje kao način da se poboljša učinkovitost, ojačaju kapaciteti i smanje troškovi javne uprave (Swianiewicz, 2010).

Vijeće Europe kao međunarodna organizacija koja okuplja države članice Europske unije, ali i zemlje izvan nje, ima važnu ulogu u praćenju i unaprjeđenju funkcioniranja lokalne samouprave u državama članicama kroz formalne monitoring izvještaje, kojima pruža preporuke za otklanjanje uočenih manjkavosti. Ti su izvještaji usmjereni na ocjenu usklađenosti s načelima

Europske povelje o lokalnoj samoupravi te učestalo ističu nedovoljnu financijsku autonomiju kao jedan od ključnih izazova za učinkovit lokalni razvoj jedinica lokalne samouprave (Lääne, Mäeltseemes i Olle, 2018). Najnoviji izvještaj Vijeća Europe o primjeni Europske povelje o lokalnoj samoupravi u Hrvatskoj iz 2024. godine ističe trajne izazove poput nedovoljnih fiskalnih kapaciteta, slabe administrativne sposobnosti manjih jedinica te neadekvatnog fiskalnog izravnjanja. Izvještaj preporučuje funkcionalno spajanje jedinica lokalne samouprave, jačanje financijske samostalnosti i poticanje suradnje između različitih gradova i općina (Vijeće Europe, 2024).

Kako bi se olakšalo korištenje instrumenata kohezijske politike brojnim gradovima i općinama koje nemaju dovoljno administrativnih i stručnih kapaciteta, u Hrvatskoj je uspostavljen institucionalni okvir koji uključuje županijske regionalne razvojne agencije i funkciju regionalnih koordinatora. Institucije su nastale kao odgovor na potrebu za jačanjem lokalnih i regionalnih aktera u kontekstu pristupanja i sudjelovanja u kohezijskoj politici, proces uspostave razvojnih agencija na županijskoj razini trebao je dodatno potaknuti horizontalnu i vertikalnu koordinaciju te razvoj strateškog planiranja, istovremeno osnažujući lokalne aktere da preuzmu aktivniju ulogu u pripremi i provedbi razvojnih projekata (Maleković i sur., 2018). Uloga županijskih razvojnih agencija kao regionalnih koordinatora formalizirana je Zakonom o regionalnom razvoju iz 2014. godine, a dodatno je ojačana izmjenama iz 2019. godine (NN 147/14, 123/17 i 118/18). Njima su proširene i precizirane nadležnosti agencija, uključujući izradu i koordinaciju razvojnih strategija, promicanje regionalne konkurentnosti te pružanje podrške projektima. Razvojne agencije uspostavljene su kako bi se osigurala stabilna institucionalna podrška i usklađenost s načelima kohezijske politike, poput supsidijarnosti i višerazinske vladavine, no njihova uloga dosad nije dovoljno istražena te će se djelomično ocijeniti i kroz rezultate ovog rada.

Agencifikacija je tijekom posljednjih desetljeća postala međunarodni trend, vlade u mnogim zemljama izdvajaju funkcije određenih ministarstava u agencije, potaknute očekivanjima o boljoj učinkovitosti, profesionalizaciji i većoj transparentnosti. Pollitt, Bathgate, Caulfield, Smullen i Talbot (2001) pokazuju da je konvergencija ponajprije retorička jer stvarne prakse i institucionalna rješenja snažno variraju, a sustavni dokazi o superiornosti agencijskog modela ostaju fragmentarni. Pritom delegiranje operativnih zadaća može donijeti specijalizaciju, fleksibilnije upravljanje i jasnije ciljeve, ali otvara rizike fragmentacije, slabljenja odgovornosti i potrebe za jačim mehanizmima koordinacije između razina vlasti i resora. Pollitt i suradnici

(2001) koriste pojam „*agency fever*“ kako bi naglasili grozničavo osnivanje agencija onda kada one i nisu potrebne, pritom je važno voditi računa o tome da je navedenim agencijama potrebno i vladati što je posebno važno u kontekstu višerazinskog sustava i potrebe za učinkovitim djelovanjem.

U Hrvatskoj postoje značajne razlike među JLS u pogledu veličine, razine razvoja, geografskog položaja i demografskih obilježja. Njihova kategorizacija prema stupnju razvijenosti temelji se na indeksu razvijenosti, koji je definiran već spomenutim Zakonom o regionalnom razvoju Republike Hrvatske (NN 147/14, 123/17 i 118/18) i pripadajućom Uredbom (NN 131/17). Indeks razvijenosti izračunava se na temelju sljedećih pokazatelja: stope nezaposlenosti, dohotka po stanovniku, proračunskih prihoda jedinica lokalne, odnosno područne (regionalne) samouprave po stanovniku, općega kretanja stanovništva, stope obrazovanosti i indeksa starenja. Jedinice lokalne samouprave razvrstavaju se u osam skupina, pri čemu prva skupina obuhvaća najnerazvijenije, a osma najrazvijenije jedinice. Klasifikacija omogućuje ciljano usmjeravanje razvojnih potpora, s tim da jedinice svrstane od prve do četvrte skupine imaju status potpomognutih područja. Prema indeksu razvijenosti najrazvijenija općina u Hrvatskoj je Kostrena, a najnerazvijenija Ervenik. Novi postupak ocjenjivanja i razvrstavanja proveden je tijekom 2023. godine, a nova Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti stupila je na snagu 13. siječnja 2024. godine (NN, 3/24).

Iako među gradovima i općinama u Hrvatskoj postoje značajne razlike u razini razvijenosti, sve imaju formalnu mogućnost korištenja sredstava iz ESI fondova. Jedinice lokalne samouprave koje se prema indeksu razvijenosti nalaze u nižim skupinama često ostvaruju određene komparativne prednosti, primjerice kroz posebno prilagođene natječaje, viši postotak sufinanciranja te dodatne bodove prilikom evaluacije projektnih prijedloga, čime se nastoji nadoknaditi razvojni zaostatak i potaknuti ravnomjerniji regionalni razvoj. Međutim, upravo se manje razvijeni gradovi i općine suočavaju s izraženim ograničenjima u pogledu ljudskih resursa, osobito u zapošljavanju i zadržavanju kvalificiranog kadra za pripremu i provedbu EU projekata. Sukladno Zakonu o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi (NN 28/10, 10/23), ukupna masa sredstava za plaće ne smije prelaziti 18 % prihoda poslovanja iz prethodne fiskalne godine, što bogatijim jedinicama omogućuje značajnija ulaganja u ljudske resurse.

Prilagodba hrvatskih gradova i općina prema logici ESI fondova ima osnovni problem u nedovoljnoj osposobljenosti i nedostatku motivacije zaposlenika koji rade na EU projektima

zbog izostanka financijskog nagrađivanja dodatnog doprinosa (Mičetić-Fabić, 2012: 191). Zaposlenici u javnom sektoru, posebno oni koji rade u administrativnim poslovima lokalne samouprave, često su usmjereni na očuvanje *statusa quo* i upravljanje postojećim sustavima i pravilima. Njihova logika rada često je konzervativna, s fokusom na stabilnost, pravila i procedure koje su već uspostavljene. S druge strane, EU projekti traže inovativniji pristup i razmišljanje *izvan okvira* kako bi se postigle promjene i unapređenja. Od zaposlenika se očekuje sposobnost adaptacije, kreativnog razmišljanja i preuzimanja određenih rizika, kako na osobnoj tako i na kolektivnoj razini. Nesklad između uobičajenog načina razmišljanja u javnom sektoru i onoga što EU projekti zahtijevaju stvara izazove u upravljanju EU projektima. Posredno često dolazi do otpora prema promjenama, sporijeg tempa provedbe i nedostatka inicijative za isprobavanje novih pristupa, što sve utječe na uspješnost projekata (Mičetić-Fabić, 2012). Lokalne samouprave suočavaju se s velikim poteškoćama u privlačenju i zadržavanju stručnog kadra, posebno u ruralnim i slabije razvijenim područjima gdje je ponuda kvalificiranih radnika vrlo ograničena. Odlazak mladih u gradove i inozemstvo dodatno smanjuje broj dostupnih stručnjaka, dok demografski trendovi poput starenja stanovništva i depopulacije pogoršavaju problem.

Na izgradnju kapaciteta gradova i općina također negativno utječe problem politizacije javne uprave, budući da ona destabilizira administrativne strukture i otežava razvoj potreban za učinkovito korištenje ESI fondova. Rad u javnoj upravi u znatnoj mjeri ima negativnu reputaciju, ponajviše zbog politizacije, koja „škodi profesionalizmu jer prijam u službu i ubrzano napredovanje poslušnih i politički privilegiranih ljudi demotivira ostale službenike, a dovela je i do raširenog javnog uvjerenja da obrazovanje i kompetencije nisu temeljni kriteriji zapošljavanja i napredovanja“ (Koprić, 2016: 8). Hagemann (2019: 67) identificira dva ključna negativna učinka politizacije javne uprave. Prvi je učestala zamjena osoblja pri svakoj promjeni vlasti, što dovodi do gubitka institucionalnog znanja i slabljenja administrativne učinkovitosti, a drugi je instrumentalizacija kadrovskih promjena za implementaciju političkih prioriteta nove vlasti, što dodatno otežava provedbu javnih politika te dovodi do neučinkovitog korištenja resursa, kašnjenja i potencijalnog gubitka sredstava iz ESI fondova. Stabilno političko okruženje stoga je ključno za uspješnu apsorpciju, osobito u postkomunističkim državama članicama EU koje, poput Hrvatske, bilježe visoku razinu politizacije uprave, a kombinacija slabih kapaciteta i čestih promjena političke kontrole bez stabilnih upravljačkih struktura dovodi do problema apsorpcije sredstava (Hagemann, 2019: 67-70).

U posljednjem desetljeću u javnom govoru uvriježio se pejorativni termin *uhljeb* koji se primjenjuje za „osobu koja je postala zaposlenik u javnom sektoru putem nepotističkih veza ili političke pripadnosti, obično bez potrebnih vještina ili kvalifikacija za to radno mjesto“ (Šimić Banović, 2018: 373). Iako se termin često koristi u medijima kao kritika pojedinačnih slučajeva, fenomen uhljebljenja ima dublje korijene u postsocijalističkim obrascima društvenih odnosa, obilježenih snažnim oslanjanjem na neformalne mreže, klijentelističke prakse i kolektivističke vrijednosti. Navedeni obrasci ne samo da otežavaju profesionalizaciju javne uprave, nego i usporavaju širi institucionalni razvoj i uspostavu odgovornog javnog upravljanja (Šimić Banović, 2019). Narušena reputacija javnog sektora moguće otežava privlačenje kvalificiranih i stručnih kadrova u gradove i općine, čime se ograničava izgradnja kapaciteta nužnih za uspješnu pripremu i provedbu EU projekata. U tom kontekstu razumijevanje upravljačkih kapaciteta JLS postaje ključno za analizu njihove sposobnosti u pripremi i provedbi EU projekata, što zahtijeva jasan teorijski okvir.

2.3. Teorijski okvir za konceptualizaciju upravljačkih kapaciteta JLS za pripremu i provedbu EU projekata

Učinkovita priprema i provedba EU projekata zahtijeva od gradova i općina razvijene kapacitete u planiranju, upravljanju i provedbi složenih projektnih ciklusa. Pritom je ključno razumjeti specifične uvjete i pretpostavke koji određuju njihovu sposobnost za apsorpciju dostupnih sredstava. U okviru ovog rada, apsorpcijski i upravljački kapacitet oblikuju teorijsku osnovu za analizu institucionalne sposobnosti gradova i općina u učinkovitom korištenju ESI fondova. Poseban naglasak stavlja se na koncept *upravljačkog kapaciteta JLS za pripremu i provedbu EU projekata*, koji se u ovom radu definira kao sinteza teorijskih pristupa iz područja apsorpcijskog kapaciteta s fokusom na upravni kapacitet kao podvrstu, te kapaciteta za kreiranje politika s fokusom na razvijanje operativnih vještina na organizacijskoj razini. Teorijsko utemeljenje omogućava detaljniju operacionalizaciju i analizu ključnih organizacijskih sposobnosti koje određuju uspješnost gradova i općina u apsorpciji sredstava ESI fondova. S obzirom na to da je većina dosadašnjih istraživanja učinaka europeizacije na institucionalne prilagodbe bila usmjerena na makrorazinu (države ili regije), znanstveni doprinos istraživanja se očituje u usmjeravanju analitičkog fokusa na mikrorazinu lokalnih samouprava, pružajući uvid u procese prilagodbe na terenu, gdje se politike u velikom dijelu konkretno i provode.

2.3.1. Struktura apsorpcijskog kapaciteta

Apsorpcijski kapacitet je „mjera u kojoj je država sposobna u potpunosti potrošiti dodijeljena financijska sredstva iz EU fondova na učinkovit način“ (Šumpíková i sur., 2003: 1). No, sposobnost apsorpcije vodi do stvarnog učinka ESI fondova samo ako su osigurani elementi ekonomičnosti, učinkovitosti i djelotvornosti, odnosno jasna povezanost između sredstava i strateških ciljeva politike (Mairate, 2006). Razvoj apsorpcijskog kapaciteta predstavlja složen i kontekstualno uvjetovan proces koji, uz usklađenu suradnju javne uprave, privatnog sektora i civilnog društva, zahtijeva prilagodbu upravljačkih modela i programskih strategija specifičnostima pojedinih teritorija, jačanje institucionalnih kapaciteta lokalnih jedinica, te učinkovitu koordinaciju strateškog, prostornog i proračunskog planiranja. Osim učinkovitosti korištenja sredstava, izuzetno je potrebno promišljati i o njihovom društvenom i transformacijskom učinku, osobito u kontekstu novih pristupa poput ulaganja s učinkom, koji se iako još uvijek nedovoljno razrađeni, otvaraju kao potencijalni okvir za redefiniranje svrhe javnog ulaganja i oblikovanje razvojnih politika usmjerenih na stvarnu promjenu (Bajo i Puljiz, 2017; Baturina, 2023; Santos, Conte i Molica, 2025). Razvijeni apsorpcijski kapaciteti doprinose uspješnosti apsorpcije sredstava, te posljedično smanjenju regionalnih nejednakosti i jačanju socijalne kohezije unutar država članica (Šostar i sur., 2023).

Apsorpcijski kapacitet sastoji se od upravnog, financijskog i makroekonomskog elementa. Fokus ovog istraživanja je na upravnom elementu, definiranom kao „sposobnost i vještina lokalne vlasti da na vrijeme pripremi odgovarajuće planove i projekte, da organizira koordinaciju među glavnim partnerima, da se nose s administrativnim zahtjevima te pravilno financiraju i nadziru provedbu, izbjegavajući nepravilnosti koliko god je to moguće ... upravni kapacitet obuhvaća strukturu, ljudske resurse, sustave i alate“ (Šumpíková i sur., 2003: 2). Europska komisija također naglašava važnost upravnog elementa apsorpcijskog kapaciteta još od ranih perioda financiranja, nakon reforme strukturnih fondova iz 1988. godine, tada je utvrđeno da su posebno najsiromašnije regije s niskim upravnim kapacitetom u Grčkoj, Portugalu i Španjolskoj imale najnižu razinu apsorpcije (Bailey i De Propriis 2002: 416-418).

Uz upravnu dimenziju, makroekonomski i financijski kapacitet predstavljaju dva dodatna elementa apsorpcijskog kapaciteta države članice, posebno važna za razumijevanje njezine stvarne sposobnosti korištenja ESI fondova. Financijski kapacitet odnosi se na sposobnost države da osigura vlastita sredstva potrebna za sufinanciranje projekata, što za većinu država korisnica kohezijske politike iznosi oko 15 % ukupne vrijednosti pojedinog projekta. Međutim,

kako ističe Hagemann (2019: 34-36), taj kapacitet je podložan promjenama i snažno ovisi o fiskalnoj situaciji, pristupu zaduživanju te sposobnosti lokalnih i regionalnih tijela da samostalno mobiliziraju sredstva. U slučajevima kada provedbena tijela nemaju fiskalnu autonomiju niti formalne ovlasti za pristup financijskim izvorima, dolazi do kašnjenja i otežane realizacije projekata. Dodatno, vanjski šokovi poput gospodarskih kriza mogu dodatno oslabiti financijski kapacitet države povećanjem javnih rashoda i smanjenjem proračunskih prihoda. Makroekonomski kapacitet, s druge strane, odnosi se na gospodarsku snagu države da primi i učinkovito iskoristi dodijeljena sredstva. Budući da je količina sredstava koja se može produktivno apsorbirati ograničena širinom i dinamikom nacionalne ekonomije, Europska komisija pri alokaciji sredstava uzima u obzir tzv. prag makroekonomske apsorpcije, koji se kreće oko 4 % BDP-a države članice. Prema Hagemannu (2019: 34-36), premašivanje tog praga ne dovodi nužno do većih razvojnih učinaka, jer ekonomije s ograničenim operativnim i institucionalnim kapacitetima teško mogu učinkovito upotrijebiti dodatna sredstva. Stoga se učinkovitost apsorpcije fondova ne može ocjenjivati samo kroz količinu povučenih sredstava, već mora uključivati i realnu sposobnost države da ih iskoristi na način koji stvara dugoročne učinke.

2.3.2. Kapacitet za kreiranje politika u funkciji korištenja ESI fondova

U kontekstu korištenja ESI fondova od strane jedinica lokalne samouprave, kapacitet za kreiranje politika (engl. *policy capacity*) predstavlja ključan koncept za uspješno planiranje i implementaciju politika koje imaju izravan utjecaj na razvoj lokalnih zajednica. Model su razvili Wu, Ramesh i Howlett (2015) s ciljem da koncept kapaciteta za kreiranje politika učine primjenjivijim u praksi javne uprave, naglašavajući potrebu za integracijom različitih vrsta vještina i razina kapaciteta kako bi se javne politike mogle učinkovito oblikovati i provoditi u složenim institucionalnim okruženjima. Kao što su autori naveli, kapacitet za kreiranje politika može se definirati kroz tri fundamentalne skupine vještina: analitičke, operativne i političke, a te se vještine ocjenjuju na tri razine: individualnoj, organizacijskoj i sistemskoj (Wu i sur., 2015). Razlikovanje omogućava jasnije razumijevanje različitih aspekata kapaciteta potrebnih za učinkovito upravljanje politikama.

U fokusu ovog rada, u kontekstu JLS i ESI fondova, jesu operativne vještine na organizacijskoj razini, što uključuje kapacitet za planiranje, provedbu i evaluaciju javnih politika. Efektivna operativna vještina zasniva se na sposobnosti organizacija da prepoznaju i povežu resurse, kao i da apliciraju znanja koja su potrebna za reakciju na promjenjive okolnosti (Wu i sur., 2015).

Bez operativnih kapaciteta strateške zamisli gradova i općina mogu ostati na razini deklarativnih ciljeva i ne ostvariti očekivane rezultate, posebno u kontekstu EU projekata koji zahtijevaju složen upravljački pristup. Jedan od ključnih koncepata u razvoju kapaciteta javnih politika jest *policy learning*, koji se odnosi na proces stjecanja i primjene znanja i vještina temeljenih na prethodnim iskustvima, a uključuje i kognitivne i društvene dimenzije tog procesa te obuhvaća kako racionalne aspekte odlučivanja, tako i društvene interakcije koje oblikuju obrasce prihvatanja i korištenja znanja (Moyson, Scholten i Weible, 2017). U kontekstu gradova i općina, efektivno učenje iz raznih vrsta EU projekata doprinosi jačanju operativnih vještina potrebnih za pripremu i provedbu projekata, istovremeno osiguravajući da se u obzir uzmu politički prioriteti određene zajednice. Kroz kontinuirano učenje i prilagodbu, oni postupno jačaju kapacitete koji im omogućuju učinkovitije suočavanje s izazovima i upravljanje vlastitim razvojem u skladu s razvojnim prioritetima, koristeći pritom prilike koje se otvaraju ponajprije kroz ESI fondove.

Prilikom korištenja prilika iz ESI fondova vještine za kreiranje politika imaju značajnu važnost jer osiguravaju da analitičke i operativne komponente funkcioniraju unutar zadanog političkog okvira. Time se jedinicama lokalne samouprave omogućuje razvoj strategija koje odgovaraju kapacitetima vlastitog sustava upravljanja, čime se povećava izvodljivost i potencijalno jača legitimitet u provedbi javnih politika (Wu i sur., 2015; Howlett i Ramesh, 2016). U navedenom kontekstu, Provedbeni program jedinica lokalne samouprave dobiva posebno značenje jer predstavlja temeljni strateški dokument kojim se određuje razvojni smjer grada ili općine za mandatno razdoblje od četiri godine. Kao kratkoročna razvojna strategija, Provedbeni program konkretizira ciljeve i izravno ih povezuje s proračunskim sredstvima, čime stvara operativni okvir za provedbu javnih politika i korištenje ESI fondova. Obveza izrade provedbenih programa temelji se na odredbama Zakona o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske (NN, 123/17, 151/22).

Izrada kvalitetnog dokumenta zahtijeva sposobnost da se prepoznaju stvarni lokalni problemi, definiraju prioriteti, mobiliziraju resursi te osmisle provedive mjere u skladu s lokalnim, regionalnim i nacionalnim razvojnim ciljevima. U procesu je od presudne važnosti temeljita analiza potreba i inkluzivno planiranje koje uključuje sve relevantne lokalne dionike, kako bi se osigurala realističnost, usklađenost i primjenjivost planiranih politika. Time se ne samo povećava vjerojatnost uspješne provedbe, već se i jača društvena legitimnost javnih intervencija. Razvijeni kapacitet za kreiranje politika unutar gradova i općina omogućuje da

Provedbeni program bude više od formalnog dokumenta, on postaje konkretan instrument lokalnog razvoja i upravljanja, usklađen sa širim razvojnim prioritetima i prilagođen kontekstu upravljanja sredstvima ESI fondova. Uz izradu Provedbenog programa, Strategija zelene urbane obnove postaje obavezan preduvjet za one koji žele provoditi projekte zelene tranzicije. U skladu s nacionalnim smjernicama i ciljevima definiranim u NPOO te relevantnim programima razvoja zelene infrastrukture i kružnog gospodarenja prostorom i zgradama, ona predstavlja temeljni dokument koji omogućuje usklađenost lokalnih inicijativa s politikama EU. U nedostatku navedene strategije gradovi i općine ne mogu ispuniti uvjete prihvatljivosti za projekte koji se financiraju u okviru mehanizama za jačanje otpornosti, klimatsku prilagodbu i održivi urbani razvoj. Time Strategija zelene urbane obnove postaje ključna poveznica između lokalnih razvojnih potreba i dostupnih ESI fondova, ali i važan pokazatelj kapaciteta za strateško upravljanje u skladu s tranzicijskim ciljevima EU (NPOO, 2021; MPGI, 2024).

U navedenom kontekstu, razumijevanje javnih politika ne smije se svesti na tehničku ili administrativnu razinu, već zahtijeva uključivanje znanja o društvenom, političkom i ekonomskom kontekstu unutar kojeg politike nastaju, što naglašavaju Petak i Petković (2022), ističući potrebu za sustavnom primjenom analitičkih modela i pristupa koji javne politike promatraju kao kompleksan i višedimenzionalan proces. Njihov pregled razvoja discipline u Hrvatskoj pokazuje da se istraživanje i praksa javnih politika sve više odmiču od pojednostavljenih, linearnih modela odlučivanja i približavaju razumijevanju javnih politika kao kontinuiranog procesa u kojem se preklapaju faze formulacije, implementacije i evaluacije, uz aktivnu ulogu različitih aktera i interesa. Upravo takav složen i dinamičan pristup važan je i na lokalnoj razini, gdje izrada strateških dokumenata treba služiti ne samo postavljanju tehničkih ciljeva i ispunjavanju norme, već i donošenju ključnih razvojnih odluka koje su povezane s korištenjem ESI fondova i zahtijevaju visoku razinu političke, analitičke i organizacijske sposobnosti.

2.3.3. Teorijska razrada upravljačkog kapaciteta JLS za pripremu i provedbu EU projekata

Institucionalni razvoj gradova i općina ne proizlazi samo iz tehničkih ili organizacijskih sposobnosti, nego i iz društvenog konteksta u kojem se institucionalne prakse oblikuju. Putnam (1993/2003) u svom klasičnom djelu *Kako demokraciju učiniti djelotvornom* pokazuje kako učinkovitost javnih institucija proizlazi iz povijesno ukorijenjenih tradicija društvene suradnje i međusobnog povjerenja koji čine jezgru socijalnog kapitala. Iz navedenog proizlazi kako u gradovima i općinama s razvijenijim mrežama uzajamnosti i kolektivne odgovornosti institucije

funkcioniraju učinkovitije zato što se povjerenje između aktera prenosi i na upravljačke procese što doprinosi razumijevanju njihovih kapaciteta izvan formalnih okvira. Povjerenje kao „lubrikant društvenog sustava“ (Arrow, 1974: 23) olakšava suradnju i smanjuje potrebu za formalnim mehanizmima kontrole. No, Levi (1996) upozorava da socijalni kapital nije samorazumljiv niti samoodrživ, već ga oblikuju odnosi moći i djelovanje vlasti što dodatno ukazuje na potrebu da se kapaciteti gradova i općina promatraju kao rezultat institucionalnih aranžmana i društvenih odnosa koji ih podržavaju, kao i dio kulture u kojoj nastaju.

Pojam *managerial capacity*, koji se u ovom radu prevodi kao „upravljački kapacitet“, označava sveobuhvatnu sposobnost jedinica lokalne samouprave da strateški planiraju, organiziraju i provedu složene upravljačke procese, uključujući inovacije, tehnološku modernizaciju te učinkovitu integraciju vodstva i upravljačkih praksi (Greenwood, 1987; Brenner, 1999; Moon i Norris, 2005; Andrews i Boyne, 2010). Upravljački kapacitet postaje sve važniji u kontekstu rastuće složenosti upravljanja i pružanja javnih usluga, osobito u uvjetima višerazinske vladavine i potrebe za institucionalnim prilagodbama uslijed promjena koje donose globalni razvojni procesi i reteritorijalizacija urbanog prostora (Brenner, 1999). Brenner ističe kako prostorno restrukturiranje uslijed globalizacije nameće potrebu za transformacijom upravljačkih strategija urbanih i teritorijalnih jedinica, kako bi one mogle učinkovito funkcionirati u promjenjivim političkim i ekonomskim okvirima. Time se ukazuje na potrebu za strateškim predviđanjem i operativnom fleksibilnošću kao temeljnim komponentama suvremenog lokalnog upravljanja.

Jedna od ključnih dimenzija upravljačkog kapaciteta jest orijentacija prema inovacijama i učinkovitim usvajanju novih tehnologija. Moon i Norris (2005) pokazuju da proaktivna uprava, usmjerena na inovacije, znatno doprinosi uspješnoj primjeni e-uprave, što rezultira boljim javnim uslugama i većim uključivanjem građana. Takve vlasti češće uvode nova organizacijska rješenja i digitalne alate, čime povećavaju učinkovitost i transparentnost rada. Upravljački kapacitet se stoga ne svodi samo na posjedovanje resursa, već podrazumijeva i organizacijsku kulturu otvorenu za promjene i tehnološki napredak, a uz inovacijske sposobnosti, također je usko povezan i s učinkovitim vodstvom. Andrews i Boyne (2010) u okviru tzv. *black box* modela pokazuju kako kombinacija snažnog vodstva i visokog upravljačkog kapaciteta rezultira boljim organizacijskim učinkom. Vodstvo pritom djeluje kao katalizator koji omogućuje da postojeće upravljačke kompetencije dođu do izražaja i rezultiraju konkretnim poboljšanjima u upravljanju. Sinergija između vodstva i upravljačkog kapaciteta osobito je

važna u kontekstu složenih zadataka poput pripreme i provedbe EU projekata, gdje su potrebni strateška vizija i sposobnost učinkovitog upravljanja procesima. Upravljačke strategije gradova i općina dodatno moraju biti duboko ukorijenjene u lokalni kontekst. Greenwood (1987) naglašava da se organizacijska rješenja i stilovi upravljanja lokalnih jedinica razlikuju ovisno o specifičnim društveno-ekonomskim i političkim uvjetima. U hrvatskim uvjetima to osobito podrazumijeva suočavanje s ograničenim kadrovskim i financijskim kapacitetima te istodobno usklađivanje lokalnih, regionalnih, nacionalnih i europskih razvojnih ciljeva.

Unatoč sve većem prepoznavanju važnosti lokalne razine, prethodno razvijeni modeli mjerenja institucionalnih kapaciteta u kontekstu korištenja ESI fondova i dalje su primarno oblikovani za procjenu spremnosti država članica i zemalja kandidata na makrorazini. Ti modeli najčešće uključuju kombinaciju indikatora koji obuhvaćaju institucionalne aranžmane, regulatorne mehanizme, broj i kvalifikacije zaposlenih u tijelima javne uprave, razinu digitalizacije procesa, fiskalne kapacitete, mehanizme koordinacije te učinak provedbe prethodnih programskih razdoblja. Upravni kapacitet u tim pristupima često se svodi na sposobnost centralnih i regionalnih tijela da organiziraju sustav upravljanja projektima, dok se uloge jedinica lokalne samouprave sagledavaju posredno ili agregirano. Postojeći pristupi nedovoljno uvažavaju složenost mikrorazine na kojoj se odvija konkretna priprema i provedba projekata, zanemarujući pritom specifične izazove s kojima se gradovi i općine svakodnevno suočavaju, poput ograničenih ljudskih kapaciteta, nedostatne organizacijske strukture, manjka specijaliziranih znanja te potrebe za usklađivanjem provedbe EU projekata s ostalim zakonski propisanim obvezama i svakodnevnim operativnim poslovima. Stoga je konceptualiziranje upravljačkog kapaciteta JLS za pripremu i provedbu EU projekata od ključne važnosti jer omogućuje sustavno razumijevanje i analizu onih specifičnih organizacijskih i operativnih elemenata koji neposredno određuju sposobnost gradova i općina da učinkovito planiraju, pripremaju i provode projekte financirane iz ESI fondova.

U tom smislu, u ovom se radu koristi pojam *upravljačkog kapaciteta JLS za pripremu i provedbu EU projekata* kako bi se obuhvatila šira dimenzija organizacijskih sposobnosti gradova i općina koje utječu na uspješnost apsorpcije ESI fondova. Naime, za razliku od upravnog kapaciteta koji se tradicionalno odnosi na sposobnost javne uprave za provedbu ustaljenih, normiranih i proceduralno definiranih aktivnosti, upravljački kapacitet u ovom kontekstu označava dinamičniji koncept koji analizira operativne sposobnosti za pripremu i provedbu EU projekata, prilagodbe promjenjivim okolnostima te usmjeravanja organizacijskih

resursa prema postizanju razvojnih ciljeva. Analitička svrha modela je zahvatiti upravo one dimenzije koje nadilaze rutinsko administrativno postupanje i ulaze u domenu upravljanja složenim procesima EU projekata.

Polazište za konceptualiziranje modela predstavljaju postojeći teorijski modeli upravnog kapaciteta kao dio apsorpcijskog kapaciteta koji je koristilo više istraživača (Šumpíková i sur., 2003; Zaman i Georgescu, 2009; Bachtler, Mendez i Oraže, 2013; Kersan-Škabić i Tijanić, 2017) te koncept kapaciteta za kreiranje politika koji su razvili Wu, Ramesh i Howlett (2015). Navedeni modeli u ovom radu sustavno preuzeti, kritički analizirani i teorijski prilagođeni specifičnom kontekstu gradova i općina, s ciljem oblikovanja integriranog konceptualnog okvira primjenjivog na mikrorazinu. Upravni kapacitet, u tom okviru, obuhvaća tri temeljne sastavnice: institucionalnu strukturu, ljudske resurse te sustave i alate koji omogućuju učinkovito upravljanje (Šumpíková i sur., 2003). S druge strane, kapacitet za kreiranje javnih politika kategorizira se kroz tri funkcionalne skupine vještina: analitičke, operativne i političke, koje se procjenjuju na individualnoj, organizacijskoj i sistemskoj razini (Wu i sur., 2015). U okviru ovog istraživanja, poseban naglasak stavlja se na operativni kapacitet na organizacijskoj razini, pri čemu su ključni analitički elementi organizacijska usmjerenost na postizanje ciljeva, dostupnost financijskih i kadrovskih resursa, učinkovitost interne koordinacije, sustavno upravljanje učinkom te razina administrativne odgovornosti.

Korištenjem deduktivnog pristupa, u ovom je radu primijenjen postupak konceptualizacije koji polazi od postojećih teorijskih okvira i modela razvijenih u području upravnog kapaciteta i kapaciteta za kreiranje javnih politika. Deduktivna metoda podrazumijeva analitičko *odozgo prema dolje* promišljanje, gdje se opća teorijska znanja i već etablirani koncepti koriste kao osnova za razvoj novog analitičkog modela, prilagođenog specifičnom istraživačkom kontekstu (Bryman, 2016). U predmetnom slučaju, to znači da su postojeći modeli podvrgnuti kritičkoj analizi s ciljem identifikacije onih sastavnica koje su primjenjive na mikrorazinu, odnosno na razinu jedinica lokalne samouprave. Time se omogućuje strukturirano preoblikovanje apstraktnih koncepata u konkretne, operacionalizirane kategorije primjenjive na lokalni kontekst. Deduktivni pristup posebno je važan u situacijama kada empirijski uvidi na analiziranoj razini još nisu dovoljno razvijeni, kao što je slučaj s istraživanjima upravljačkih kapaciteta gradova i općina. Navedeni pristup omogućuje postavljanje teorijski utemeljenog okvira koji se zatim može testirati i nadograđivati u empirijskoj fazi istraživanja kroz operacionalizaciju modela upravljačkoga kapaciteta JLS za pripremu i provedbu EU projekata.

2.4. Poslovni savjetnici kao akteri u pripremi i provedbi EU projekata

Dok prethodno poglavlje pruža teorijski okvir za mjerenje upravljačkih kapaciteta gradova i općina za pripremu i provedbu EU projekata, u nastavku se fokus usmjerava na vanjske aktere, točnije na poslovne savjetnike. Kako navodi Christopher D. McKenna u članku *The Origins of Modern Management Consulting* (1995: 51), prema definiciji *Association of Management Consultants* „poslovno savjetovanje predstavlja uslugu koju, uz naknadu, pružaju neovisni vanjski stručnjaci radi unapređenja upravljanja, operativnog poslovanja i ekonomskih performansi institucija“. Uloga poslovnih savjetnika u kontekstu savjetovanja gradova i općina te ESI fondova nadilazi puku tehničku podršku te otvara važna pitanja o preraspodjeli odgovornosti, izgradnji kapaciteta i odnosima moći između lokalne vlasti i pružatelja usluga. Njihovo djelovanje nije ograničeno na tehničku razinu, već često uključuje strateško savjetovanje, posredovanje u donošenju odluka te utjecaj na oblikovanje lokalnih razvojnih prioriteta. Upravo stoga potrebno je razmotriti kompleksnu i višedimenzionalnu ulogu poslovnih savjetnika te teorijske perspektive koje pomažu u njihovom razumijevanju, s posebnim naglaskom na njihov utjecaj na upravljačke kapacitete, stilove upravljanja i demokratsku legitimaciju lokalne vlasti.

2.4.1. *Consultocracy*: pogledi na ulogu poslovnih savjetnika

Sve izraženije prisustvo poslovnih savjetnika u javnoj upravi potaknulo je niz teorijskih rasprava o njihovoj ulozi, legitimitetu i učincima na kapacitete javnog sektora. Umjesto da se promatraju isključivo kao tehnički izvođači vanjskih usluga, suvremeni pristupi ih sve češće analiziraju kao aktere koji sudjeluju u oblikovanju javnih politika, redistribuciji institucionalne moći i transformaciji načina upravljanja. Rastući angažman savjetnika često je odgovor na ograničene kapacitete javne uprave, no istodobno odražava šire promjene u načinu upravljanja javnim poslovima, osobito u kontekstu europeizacije i višerazinske vladavine. U takvim okolnostima, poslovni savjetnici ne djeluju samo kao nositelji stručnosti, već ulaze u prostor javnog odlučivanja i redefiniiraju granice moći između države i tržišta. Procesom europeizacije dolazi do sve većeg osnivanja privatnih poduzeća ili obrta za poslovno savjetovanje koja nude svoje usluge u pripremi i provedbi EU projekata te posljedično raste njihov utjecaj (Lahusen, 2003; Darie, Mocanu, Gasparotti i Schin, 2019).

Gradovi i općine kroz angažman poslovnih savjetnika moguće dobivaju tražena znanja i učinkovitost no pritom možda propuštaju razvijati vlastite kapacitete jer im posljedično

poslovni savjetnici isporučuju usluge koje bi trebale biti u nadležnosti njihovih zaposlenika. U tom procesu utjecaj poslovnih savjetnika ne može biti promatran strogo tehnokratski jer i oni imaju svoje interese koje žele ostvariti, mogu lobirati za određene projekte kod viših razina vlasti, ali i utjecati na kreiranje prioriteta Operativnih programa. Howlett i Migone (2013) ističu da savjetnici mogu imati značajnu ulogu u kreiranju politike što posljedično dovodi do smanjenja demokratske prakse i javnog usmjeravanja politike i razvoja. Još su početkom 1990-ih Hood i Jackson u knjizi *Administrative Argument* (1991) popularizirali pojam *consultocracy* kako bi opisali kolonizaciju javne uprave od strane poslovnih savjetnika, što implicira prijenos odlučivanja iz politički i demokratski kontroliranih okvira u neformalnu sferu poslovnih i stručnih savjetnika (Ylönen i Kuusela, 2018). Takav neformalni utjecaj, kako pokazuju komparativne analize savjetničke prakse, može imati različite učinke na javnu upravu, od povećanja učinkovitosti do otvaranja pitanja odgovornosti i političke kontrole ovisno o kontekstu i statusu savjetnika u sustavu (Seabrooke i Sending, 2022).

Politologija u svojoj suštini razmatra raspodjelu moći u društvu, odnosno „tko dobiva što, kada i kako?“. Klasičnu formulu koja je ušla u uporabu preko Lasswella i koju je operacionalizirao Dahl u analizi konkretnih aktera i odluka (Lasswell, 1936; Dahl, 1961). U tom istom okviru moć nije trajna osobina, nego odnos: „A ima moć nad B u onoj mjeri u kojoj može navesti B da učini ono što B inače ne bi učinio“ (Dahl, 1957: 202-203). Relacijsko razumijevanje omogućuje da se angažman konzultanata ne shvaća tek kao tehnički odgovor na manjak kapaciteta, nego kao konfiguracija utjecaja u kojoj se znanje, reputacija i mreže pretvaraju u resurse moći. U slučaju gradova i općina prilikom provedbe kohezijske politike, gdje se presijecaju različiti interesi, osobito je važno prepoznati njihova čvorišta i pratiti tokove utjecaja kako bi bilo jasno tko, nad kime i u kojim dijelovima procesa vrši utjecaj te pritom sudjeluje u odlučivanju.

Postojeće tendencije moguće je dodatno razumjeti kroz teorijski okvir R.A.W. Rhodesa (1997) o „mrežnoj vladavini“ (engl. *network governance*), koji tvrdi da se utjecaj sve više širi kroz horizontalne mreže koje uključuju razne javne, privatne i stručne aktere. U tim mrežama vlast i donošenje odluka nisu više isključivo funkcija formalnih tijela, već rezultat pregovora i interakcija unutar samoupravljujućih mreža, što ima izravne posljedice za demokratsku kontrolu i razvoj kapaciteta lokalne uprave. U tom kontekstu, angažman poslovnih savjetnika može se tumačiti kao dio šireg procesa „šupljenja države“ (engl. *hollowing out of the state*), u kojem tradicionalne javne funkcije prelaze u ruke vanjskih stručnjaka (Rhodes, 1994, 1997).

Kako ističu Ylönen i Kuusela (2018: 242) „kratkoročna, vanjski angažirana proizvodnja stručnog znanja sve više zamjenjuje dugoročan rad državnih službenika, pa čak i političara“, što predstavlja jednu od najozbiljnijih posljedica širenja utjecaja poslovnih savjetnika u javnoj upravi. U kontekstu europske višerazinske vladavine, proces *consultocracy* osobito dolazi do izražaja u područjima koja su tehnički kompleksna kao što je upravljanje ESI fondovima. U takvom kontekstu, angažman poslovnih savjetnika u izradi projektne dokumentacije i oblikovanju razvojnih strategija postaje gotovo neizostavan, no istodobno otvara osjetljivo pitanje prijenosa ovlasti na vanjske aktere, čime se smanjuje razina političke kontrole nad ključnim odlukama.

Uloga poslovnih savjetnika ne ograničava se isključivo na operativne zadatke, već se proširuje na strateško savjetovanje, političko pozicioniranje prioriteta i oblikovanje sadržaja razvojnih dokumenata, čime postaju supolitički akteri čije djelovanje značajno utječe na konačne odluke izvan formalnih struktura vlasti (Ylönen i Kuusela, 2018: 242). Upravo ta dinamičnost, koja omogućuje vanjsko pozicioniranje i potencijalnu povećanu efikasnost, istovremeno dovodi do problema u pogledu odgovornosti i dugoročne održivosti kapaciteta javne uprave, osobito u upravljanju i raspodjeli ESI fondova unutar složenih višerazinskih sustava (Ylönen i Kuusela, 2018; Blanco-Alcántara, Gallud Cano i Lopez de Silanes, 2022). Integracija usluga poslovnih savjetnika u javne funkcije zahtijeva pažljivo razmatranje normativnih i praktičnih implikacija kako bi se osigurala ravnoteža između operativne učinkovitosti i demokratske odgovornosti. Jedna od najistaknutijih kritičarki korištenja poslovnih savjetnika u javnom sektoru je Mariana Mazzucato, koja je u suradnji s Rosie Collington napisala knjigu *The Big Con - How the Consulting Industry Weakens our Businesses, Infantilizes our Governments and Warps our Economies* (2023). U knjizi autorice tvrde da se nacionalne vlade sve više oslanjaju na savjetnike za ključne zadatke, što dovodi do slabljenja kapaciteta države iznutra, gubitka kontrole nad važnim sektorima, smanjenja kompetencija vlasti te otvara pitanja o transparentnosti, visokim troškovima i mogućim sukobima interesa.

Ipak, važno je istaknuti da pored kritičkih uvida, određeni teorijski pristupi ukazuju i na potencijalno konstruktivne aspekte suradnje, osobito u kontekstu složenih, tehnički zahtjevnih i resursno ograničenih okruženja. Iz perspektive organizacijskog učenja (Argyris i Schön, 1978), poslovni savjetnici mogu djelovati kao vanjski poticatelji promjene koji, kroz refleksivnu praksu i zajednički rad, omogućuju prenošenje znanja, razvoj vještina i usvajanje upravljačkih praksi. Njihov angažman, osobito ako je participativno oblikovan, može potaknuti

dvostruko učenje i rezultirati jačanjem unutarnjih kapaciteta gradova i općina za uspješniju apsorpciju sredstava iz ESI fondova. S druge strane, pristupi mrežne vladavine pozicioniraju poslovne savjetnike kao moguće aktere u višerazinskim i horizontalnim mrežama suradnje koje karakteriziraju suvremenu vladavinu (Rhodes, 1997; Sørensen i Torfing, 2005) i kontekst Europske unije. U uvjetima povećane kompleksnosti i potrebe za specijaliziranim znanjima, savjetnici mogu ubrzati donošenje odluka, poboljšati koordinaciju i pridonijeti učinkovitosti u provedbi javnih politika. Pristup dopunjavanja kapaciteta (Painter i Pierre, 2005) nudi pragmatičan okvir za razumijevanje uloge poslovnih savjetnika u javnoj upravi. Vanjski stručnjaci mogu nadopuniti institucionalne kapacitete u trenucima kada su oni nedostatni, osobito u tehnički zahtjevnim i vremenski osjetljivim situacijama. Takav angažman omogućuje da se na složene upravljačke izazove odgovori brzo i stručno. No, važno je da ta suradnja ne zamijeni ulogu javne uprave, već da joj bude podrška i doprinosi jačanju njezinih unutarnjih kapaciteta i učenju kroz praksu.

U kontekstu europeizacije, kako je to opisala Grabbe (2001), koja ističe ulogu posrednika u prijenosu i prilagodbi europskih normi upravljanja, poslovni savjetnici se mogu interpretirati kao posrednici koji gradovima i općinama pomažu u prilagodbi kompleksnim normama, procedurama i diskursima Europske unije, osobito u uvjetima kada su institucionalne smjernice nedovoljno precizne, a zahtjevi visoko tehnički. Djelovanje konzultanata u tom smislu ne doprinosi samo tehničkoj izvedbi projekata, već i institucionalnoj prilagodbi načelima upravljanja kakva prevladavaju unutar unije. Posebno se to odnosi na promicanje participativnih modela upravljanja, višerazinske koordinacije i strateškog planiranja usklađenog s europskim razvojnim ciljevima. Korištenje poslovnih savjetnika može stoga imati dodatnu vrijednost u tome što ubrzava proces europeizacije gradova i općina, osobito u sredinama koje nemaju prethodno iskustvo u pripremi i provedbi EU projekata. U tom kontekstu, poslovni savjetnici mogu djelovati i kao operativni prevoditelji europske logike upravljanja, usmjeravajući gradove i općine prema korištenju instrumenata i praktičnih metodologija koji su u skladu s praksama EU. Pritom njihova uloga može biti usklađena s načelom partnerstva koje se nalazi u temelju provedbe ESI fondova, jer doprinose povezivanju javnih vlasti s ostalim dionicima: gospodarstvom, civilnim društvom i lokalnom zajednicom, u svim fazama programskog ciklusa, od planiranja do evaluacije. Na taj način, konzultanti mogu doprinijeti jačanju lokalnih mreža suradnje i institucionalnoj kulturi dijaloga kao jednoj od težnji kohezijske politike.

2.4.2. Poslovni savjetnici i JLS: institucionalna ovisnost, prijenos znanja i politički utjecaj

Po razmatranju uloge poslovnih savjetnika i njihovom sve prisutnijem utjecaju, u ovom se dijelu pozornost usmjerava na konkretne odnose između njih i jedinica lokalne samouprave u pripremi i provedbi EU projekata. Moguće je da pojačana suradnja gradova i općina s poslovnim savjetnicima potiče njihove kapacitete kroz stjecanje novih znanja i vještina, no postoji opasnost da povećano oslanjanje na poslovne savjetnike doprinosi monopolizaciji i privatizaciji javnog znanja te ovisničkom odnosu (Ylönen i Kuusela, 2019). Upravo ta razlika između privremene stručne podrške i dugoročne institucionalne ovisnosti otvara važna pitanja za razumijevanje uloge poslovnih savjetnika. Način na koji se ova suradnja strukturira, kroz više ili manje intenzivnu interakciju, zajednički rad i transfer znanja, ili kroz jednostranu isporuku gotovih rješenja, ima izravne posljedice na održivost upravljanja razvojem na lokalnoj razini. Stoga je nužno analizirati ne samo formalne aspekte suradnje, već i njezinu organizacijsku dinamiku, razinu uključivanja službenika, te utjecaj na razvoj upravljačkih kapaciteta. U konkretnom operativnom kontekstu, konzultanti često sudjeluju u raznim fazama EU projekata, osobito u pripremi projektne dokumentacije, izradi strateških dokumenata, izradi analiza troškova i koristi, provedbi postupaka javne nabave te vođenju projekata i izvještavanju prema provedbenim tijelima.

U nekim sredinama, osobito onima s ograničenim upravljačkim i stručnim resursima, suradnja s konzultantima može se razvijati ponajprije iz praktične potrebe, a ne kao rezultat promišljenog strateškog planiranja i težnje za dodanom vrijednošću. U takvim kontekstima oni ponekad preuzimaju većinu aktivnosti unutar projektnog ciklusa, što s vremenom može dovesti do obrasca suradnje u kojem je prijenos znanja slabiji, a ovisnost o vanjskim uslugama sve izraženija. Kako upozoravaju Ylönen i Kuusela (2018), takvi obrasci *konzultokracije* dovode do privatizacije javnog znanja, slabljenja odgovornosti i erozije unutarnjih kompetencija javne uprave, čime se javni sektor sve više preusmjerava prema logici upravljanja koju oblikuju vanjski akteri, često bez demokratskog nadzora. U takvom kontekstu, konzultanti ne djeluju samo kao pomoć u provedbi, već kao oblikujuće sile koje utječu na samu narav upravljanja, čime se rizik zamjene upravljačkih funkcija dodatno povećava. Stoga bi se odnos između gradova i općina te konzultanata trebao promišljati kroz prizmu dugoročne ravnoteže između koristi i sustavnih rizika. Konzultanti mogu igrati konstruktivnu ulogu u profesionalizaciji lokalne uprave i učinkovitijoj provedbi EU projekata, ali samo ako su integrirani u procese na način koji jača, a ne potiskuje institucionalnu autonomiju i kompetencije lokalne vlasti. U

protivnom, stalno oslanjanje na vanjsku ekspertizu može postati prepreka održivom razvoju lokalne uprave i njihove otpornosti unutar složenog sustava višerazinske vladavine.

Poslovni savjetnici ne djeluju samo kao tehnička podrška, već sve češće imaju i političku ulogu, s utjecajem na donošenje odluka, oblikovanje prioriteta i raspodjelu moći (Ylönen i Kuusela, 2018; Mazzucato i Collington, 2023). Njihovo djelovanje nerijetko se isprepliće s političkim procesima, osobito u okruženjima gdje je kapacitet uprave ograničen, a izvršna vlast snažno personalizirana. U takvim uvjetima, poslovni savjetnici mogu utjecati ne samo na sadržaj projekata, već i na način na koji se lokalna politika vodi. Posebno značenje dobiva njihova uloga u pripremi i provedbi projekata financiranih iz ESI fondova, jer se upravo ti projekti percipiraju kao ključni instrumenti lokalnog razvoja i konkretni dokazi političke učinkovitosti. Čelnici gradova i općina projekte često koriste kao sredstvo stjecanja političkog kapitala, ističući ih kao vlastite uspjehe u javnoj komunikaciji i predizbornim kampanjama. Poslovni savjetnici tada postaju neizravni politički saveznici, sudjelujući u izgradnji vidljivih rezultata, kreiranju razvojnih narativa i osnaživanju pozicije izvršne vlasti. Time može doći do zamagljivanja granice između stručnog i političkog savjetovanja što otvara niz pitanja o njihovoj ulozi, odgovornosti i utjecaju na demokratsku legitimaciju lokalnog odlučivanja.

Kako bi se politička uloga poslovnih savjetnika bolje razumjela, korisno ih je promatrati kao specifičnu vrstu interesnih skupina, odnosno organiziranih aktera koji pokušavaju utjecati na oblikovanje javnih politika i donošenje političkih odluka u skladu s interesima svojih članova ili onih koje zastupaju. U Hrvatskoj se poslovni savjetnici za pripremu i provedbu EU projekata organiziraju prvenstveno kroz institucionalizirana tijela poput Udruge profesionalaca za fondove Europske unije pri Hrvatskoj udruzi poslodavaca (HUP) i Zajednice poslovnih savjetnika pri Hrvatskoj gospodarskoj komori (HGK). Međutim, valja istaknuti specifičnost ove interesne skupine koja proizlazi iz njezine izražene heterogenosti. Naime, poslovni savjetnici za pripremu i provedbu EU projekata obuhvaćaju širok spektar aktera, od pojedinačnih stručnjaka, malih specijaliziranih tvrtki do velikih savjetničkih kuća, što rezultira različitim pristupima, interesima i strategijama u procesu zagovaranja i utjecanja na donošenje političkih odluka. Upravo zbog toga njihov politički utjecaj može biti teško jednoznačno procijeniti, a njihov angažman u oblikovanju javnih politika odvija se kroz složene i fragmentirane interakcije s donositeljima odluka i drugim političkim akterima.

U široj političkoj znanosti prevladava shvaćanje interesnih skupina kao organiziranih aktera čiji je osnovni cilj utjecati na politiku kroz različite oblike zagovaranja, lobiranja ili neformalnog

pritiska, najčešće radi ostvarivanja specifičnih društvenih, ekonomskih ili političkih koristi (Beyers, Eising i Maloney, 2010; Richardson, 2000; Vidačak 2024). Premda se definicije interesnih skupina mogu razlikovati ovisno o teorijskom pristupu, zajednički element većine definicija jest njihov neizravni utjecaj na oblikovanje javnih politika kroz suradnju ili sukob s drugim političkim akterima poput političkih stranaka, državnih institucija ili drugih interesnih skupina (Olson, 1965; Marsh i Rhodes, 1992). Uz pojam interesnih skupina u literaturi se često koristi i termin *organizirani interesi*, koji obuhvaća širi krug aktera čije djelovanje nije nužno vezano uz formalne oblike članstva, ali značajno utječe na procese donošenja odluka (Lowery, 2007; Dobbins i Riedel, 2022). Dodatno, EU Registar transparentnosti u kategoriju *zastupnika interesa* svrstava i profesionalne savjetničke kuće, kao i samostalne konzultante, čime potvrđuje da su oni sastavni dio suvremenog razumijevanja organiziranih interesa. Navedeno pruža analitički okvir za razumijevanje poslovnih savjetnika za pripremu i provedbu EU projekata, čije se djelovanje, iako formalno tehničke prirode, često približava utjecaju karakterističnom za interesne skupine u suvremenim oblicima upravljanja. To je posebno vidljivo u kontekstu savjetovanja gradova i općina, koji su sami po sebi politički akteri jer savjetodavna uloga u osmišljavanju i provedbi projekata može oblikovati lokalne prioritete, odluke i političku percepciju čelništva.

Klasična pluralistička perspektiva, koju zastupa Robert Dahl (1961), interesne skupine definira kao jedan od ključnih elemenata demokratskog sustava, smatrajući ih važnim za izražavanje pluralizma interesa unutar demokracije. Dahl smatra kako različite interesne skupine slobodno natječući se među sobom doprinose ravnoteži političke moći i demokratskom donošenju odluka (Dahl, 1961). Suprotno tome, Mancur Olson (1965) kroz teoriju kolektivnog djelovanja ističe da su interesne skupine učinkovite upravo zbog svoje sposobnosti organiziranja malih skupina s jasnim i koncentriranim interesima, za razliku od difuznih interesa većeg dijela društva koji teško mobiliziraju dovoljno resursa za organizirano djelovanje. Olson pritom ističe kako interesne skupine često uspješno ostvaruju svoje ciljeve čak i kada to nije u interesu šire javnosti. U kontekstu konzultanata, navedene perspektive pomažu razumjeti njihovu dvoznačnu ulogu. Mogu se tumačiti kao dio pluralističkog natjecanja koje unosi stručnost u smjeru regionalnog razvoja, ali i kao akteri s uskim, organiziranim interesima koji, osobito u sredinama s ograničenim kapacitetima, mogu ostvariti neproporcionalan utjecaj na lokalne politike. Time se otvara pitanje zastupaju li primarno javni interes ili vlastiti profit? Upravo je ta dvoznačnost u fokusu analitičkog interesa ovog rada.

Suvremena literatura o interesnim skupinama često koristi koncept policy mreža (eng. *policy networks*) koji naglašava važnost interakcije između različitih aktera, među kojima su ključne upravo interesne skupine. Marsh i Rhodes (1992: 182, 198-199) definiraju policy mreže kao set formalnih i neformalnih interakcija između različitih političkih aktera, pri čemu su interesne skupine jedan od najutjecajnijih elemenata jer posjeduju specijalizirano znanje, resurse ili pristup donositeljima odluka. Politike nastaju upravo kao rezultat ovih interakcija, što znači da interesne skupine nerijetko imaju dominantan položaj u oblikovanju političkih ishoda, osobito u visoko specijaliziranim područjima kao što su europske politike ili javno financiranje projekata (Marsh i Rhodes, 1992: 182, 198-199; Richardson, 2000). U kontekstu ovog rada, konzultanti djeluju kao specifična interesna skupina s ekspertizom, poznavanjem procedura i pristupom raznim razinama vlasti. Kroz suradnju s različitim dionicima postaju važni akteri u *policy mrežama* i mogu utjecati na odluke vlade u smislu sukreiranja operativnih programa i razvojnih prioriteta, ali još specifičnije na operativne odluke gradova i općina u korištenju instrumenata kohezijske politike, oblikujući tako konkretne projektne izbore, dinamiku provedbe i usmjerenost lokalnog razvoja.

U okviru Europske unije, djelovanje interesnih skupina dodatno je naglašeno zbog složenosti procesa odlučivanja i velikog broja institucionalnih i neinstitucionalnih aktera, koji sudjeluju u oblikovanju politika. Specifičnost konteksta proizlazi iz višerazinske vladavine gdje interesne skupine nastoje oblikovati politike kroz utjecaj na različite razine vlasti, od lokalnih i nacionalnih institucija do tijela Europske komisije i Parlamenta (Eising, 2007). U tom pogledu, konzultanti također mogu lobirati na višim instancama vlasti kako bi utjecali na oblikovanje razvojnih prioriteta, tumačenje pravila ili evaluacijske kriterije u skladu s interesima svojih klijenata ili vlastitim poslovnim ciljevima. Iako se konzultanti često predstavljaju kao neutralni stručnjaci, njihovo djelovanje u interakciji s javnim upravama, kako ističu Seabrooke i Sending (2022), oblikuje se kroz međudjelovanje etosa, ekspertize i statusa. Etos pritom označava vrijednosti i norme javne službe koje definiraju što se smatra legitimnim i poželjnim djelovanjem, ekspertiza se odnosi na specijalizirano znanje i upravljanje informacijama, dok status upućuje na profesionalni ugled i društveni položaj koji konzultantima omogućuje utjecaj na oblikovanje javnih politika.

Budući da konzultanti često raspolažu specijaliziranim znanjima i informacijama potrebnima za pripremu i provedbu projekata, kao i za obavljanje složenijih stručnih zadataka koje gradovi i općine sami ne mogu učinkovito provesti, lokalne vlasti postupno mogu postati ovisne o

njihovim uslugama. Takva eksternalizacija, kako pokazuju Howlett i Migone (2013), dovodi do trajne podjele rada između internih i vanjskih suradnika, pri čemu konzultanti, iako formalno angažirani na tehničkim i procesno orijentiranim zadacima, zadržavaju kontinuiran utjecaj na oblikovanje politika i političkih prioriteta. Sličnu dinamiku prepoznaju i Ylönen i Kuusela (2018), ističući da se kroz ponavljane angažmane stvara dugoročna ovisnost javne uprave o konzultantskim akterima i njihovim interesima. Time se narušava načelo političke odgovornosti, a prostor za transparentno i inkluzivno upravljanje sužava se, što dugoročno slabi institucionalnu autonomiju javnog sektora (Mazzucato i Collington, 2023).

U praksi se mogu pronaći primjeri u kojima gradovi i općine razvijaju bliske i dugoročne odnose s određenim konzultantima. Istodobno, oni se mogu angažirati i povremeno, za konkretne zadatke poput izrade studija izvodljivosti ili provedbe postupaka javne nabave. Uloga konzultanata u kontekstu lokalne samouprave stoga je višestruka i fleksibilna, no važno je naglasiti da se značajno razlikuje od modela savjetovanja u privatnom sektoru. Ključna razlika proizlazi iz političke prirode lokalne vlasti, za ostanak na izvršnoj funkciji lokalni čelnici moraju osvojiti povjerenje birača na izborima, što uvodi dodatnu razinu odgovornosti i političkog kalkuliranja pri odlučivanju. Iako bi nositelji izvršne vlasti u načelu trebali dugoročno promišljati razvoj u korist lokalnog stanovništva, svakodnevno upravljanje nerijetko uključuje balansiranje između razvojnih ciljeva, političkih očekivanja i potrebe za izbornim legitimitetom.

Navedena politička dimenzija poslovnih savjetnika koji rade s gradovima i općinama toliko je izražena da bismo mogli govoriti kako se radi o političkim savjetnicima jer mogu imati značajan utjecaj na stvaranje i provedbu javnih politika izvršne vlasti. Iako se popularno termin političkih savjetnika uglavnom vezuje uz same političke izbore i domenu odnosa s javnošću, političke komunikacije i političkog marketinga (Farrell, 1998; Bowler i Farrell, 2000; Medvic, 2003) od izuzetne je važnosti sagledati političke savjetnike u kontekstu koji nudi ovaj rad. Izbori na lokalnoj razini u Hrvatskoj odvijaju se u bitno drugačijem kontekstu od nacionalnih izbora, pri čemu *političko preživljavanje* lokalnih čelnika često ovisi o zadržavanju lojalnosti relativno uskog kruga ključnih birača, a ne o širokoj javnoj komunikaciji ili intenzivnim marketinškim kampanjama. U takvom kontekstu, manji broj gradova i općina ulaže značajnija sredstva u klasični politički marketing, dok se fokus usmjerava na ostvarivanje konkretnih rezultata koji su vidljivi i politički iskoristivi. Budući da su sredstva iz ESI fondova često među rijetkim dostupnim izvorima financiranja razvojnih projekata u manjim mjestima, njihov značaj za

lokalnu političku stabilnost dodatno raste. Stoga se angažman poslovnih savjetnika koji mogu osigurati veću učinkovitost u pripremi i provedbi projekata može promatrati i kao oblik političkog ulaganja, odnosno sredstvo za jačanje pozicije lokalnog čelnika kroz ostvarenje vidljivih razvojnih učinaka.

3. CILJEVI ISTRAŽIVANJA

U kontekstu izazova u korištenju ESI fondova na lokalnoj razini vlasti, upravljački kapacitet JLS za pripremu i provedbu EU projekata kako je teorijski koncipiran u ovom radu, pretpostavlja se kao važna determinanta njihove sposobnosti da učinkovito koriste dostupna sredstva. Kroz teorijski okvir se ističe kako institucionalni kapacitet, uključujući znanja, vještine i organizacijske resurse, uvelike utječe na sposobnost učinkovitog djelovanja unutar višerazinskog sustava vladavine (Hooghe i Marks, 2001; Šumpíková i sur., 2003; Wu i sur., 2015; Koprić, 2019). U isto vrijeme, istraživanja ukazuju na praksu eksternalizacije poslova lokalne uprave, osobito u sredinama s ograničenim resursima, što otvara prostor za značajniji utjecaj poslovnih savjetnika i drugih vanjskih aktera (Lahusen, 2003; Ylönen i Kuusela, 2018; Darie i sur., 2019; Mazzucato i Collington, 2023). Polazeći od predstavljenih teorijskih polazišta, ovo istraživanje, koje je eksplorativno-eksplanatornog karaktera, usmjereno je na koncipiranje i testiranje modela upravljačkog kapaciteta JLS te prepoznavanje njihovih praksi u korištenju usluga vanjskih aktera u svrhu korištenja ESI fondova. U svrhu razumijevanja odnosa između upravljačkih kapaciteta i angažmana vanjskih aktera, istraživanje ispituje kako takve suradnje utječu na apsorpciju ESI fondova te oblikuju sposobnost gradova i općina za daljnje učinkovito djelovanje. Postavljeni istraživački ciljevi iz kojih slijede istraživačka pitanja i hipoteze proizlaze iz potrebe da se istraže predstavljeni izazovi u kontekstu sudjelovanja gradova i općina u korištenju instrumenata kohezijske politike.

Opći cilj istraživanja je istražiti utjecaj poslovnih savjetnika na apsorpcijski kapacitet jedinica lokalne samouprave u korištenju Europskih strukturnih i investicijskih fondova, s posebnim naglaskom na razvoj njihovih upravljačkih kapaciteta.

Specifični ciljevi istraživanja su:

1. Analizirati teorijsko utemeljenje i primjenu pojmova apsorpcijskog kapaciteta i upravljačkog kapaciteta kao dva važna fenomena za ovaj rad.
2. Razviti analitički model za mjerenje upravljačkog kapaciteta jedinica lokalne samouprave za pripremu i provedbu EU projekata te ispitati utjecaj na razinu apsorpcije sredstava iz ESI fondova.
3. Istražiti kako poslovni savjetnici oblikuju svoju profesionalnu ulogu u interakciji s jedinicama lokalne samouprave u kontekstu pripreme i provedbe EU projekata.

4. Istražiti razloge zbog kojih jedinice lokalne samouprave koriste vanjske oblike suradnje u pripremi i provedbi EU projekata.
5. Istražiti utjecaj suradnje jedinica lokalne samouprave s poslovnim savjetnicima i regionalnim razvojnim agencijama na apsorpciju sredstava iz ESI fondova.
6. Analizirati utjecaj suradnje jedinica lokalne samouprave s poslovnim savjetnicima na razvoj upravljačkih kapaciteta za pripremu i provedbu EU projekata.
7. Analizirati utjecaj poslovnih savjetnika na donošenje operativnih odluka jedinica lokalne samouprave u pripremi i provedbi EU projekata.

Polazeći od ciljeva istraživanja, u nastavku su oblikovana istraživačka pitanja i pripadajuće hipoteze. Istraživačka pitanja imaju prvenstveno eksplorativnu funkciju te služe kao okvir za prepoznavanje ključnih dimenzija i obrazaca povezanih s upravljačkim kapacitetima JLS i njihovom suradnjom s vanjskim akterima. Hipoteze, s druge strane, imaju i eksplanatornu ulogu jer nastoje testirati pretpostavljene odnose koji proizlaze iz eksplorativnog dijela istraživanja, a odnose se ponajprije na učinke upravljačkih i institucionalnih čimbenika na razinu apsorpcije ESI fondova te na ulogu vanjskih aktera u navedenim procesima.

3.1. Istraživačka pitanja

Istraživačka pitanja oblikovana su na temelju prethodno izloženih teorijskih uvida o važnosti institucionalnih i upravljačkih kapaciteta za djelotvorno sudjelovanje lokalne razine u provedbi europske kohezijske politike. U okviru literature o višerazinskoj vladavini, javnoj upravi i načelu supsidijarnosti, naglašeno je kako se gradovi i općine sve češće suočavaju s pritiscima da istovremeno budu i strateški planeri i tehnički operativci, pri čemu nedostatak unutarnjih kapaciteta dovodi do traženja vanjskih rješenja. U tom kontekstu, istraživačka pitanja usmjerena su na prepoznavanje temeljnih elemenata upravljačkih kapaciteta JLS, razumijevanje uloge aktera u korištenju ESI fondova te ispitivanje načina na koji suradnja s poslovnim savjetnicima oblikuje kontekst lokalne razine vlasti. Istraživačka pitanja time predstavljaju analitički okvir za strukturirano i produbljeno sagledavanje istraživanih fenomena, pri čemu služe kao polazište za formuliranje hipoteza koje se empirijski testiraju u kvantitativnom dijelu rada. Na temelju navedenog, u radu su postavljena sljedeća istraživačka pitanja:

1. Koje su ključne vještine i organizacijske kompetencije potrebne za uspješnu pripremu i provedbu EU projekata u jedinicama lokalne samouprave te koji se elementi pritom izdvajaju kao posebno važni?
2. Na koji način poslovni savjetnici konstruiraju svoju profesionalnu ulogu u suradnji s jedinicama lokalne samouprave?
3. Koji su najvažniji razlozi zbog kojih jedinice lokalne samouprave koriste vanjske usluge za pripremu i provedbu EU projekata te kakva su im iskustva u suradnji s poslovnim savjetnicima i regionalnim razvojnim agencijama?
4. Kako suradnja s poslovnim savjetnicima utječe na razvoj upravljačkih kapaciteta jedinica lokalne samouprave te kakav je utjecaj poslovnih savjetnika na donošenje operativnih odluka jedinica lokalne samouprave u pripremi i provedbi EU projekata?

3.2. Hipoteze

Formulirane hipoteze temelje se na prethodno izloženim teorijskim postavkama koje ukazuju na povezanost između institucionalnih kapaciteta i sposobnosti za uspješnu apsorpciju ESI fondova (Šumpíková i sur., 2003; Rodríguez-Pose i Garcilazo, 2015; Puljiz, 2020). Uzimajući u obzir uvide o neravnomjernoj razvijenosti i kapacitetima JLS u Hrvatskoj, kao i praksu sve češćeg oslanjanja na vanjske aktere zbog nedostatka internih resursa, hipoteze su usmjerene na testiranje institucionalnih kapaciteta gradova i općina, pretpostavljenih odnosa između razine upravljačkih kapaciteta, korištenja poslovnih savjetnika i regionalnih razvojnih agencija te stupnja uspješnosti u korištenju ESI fondova. Time se nastoji doprinijeti boljem razumijevanju strukturnih ograničenja s kojima se gradovi i općine suočavaju, kao i implikacija koje eksternalizacija ima na njihov institucionalni razvoj i sposobnost dugoročnog samostalnog djelovanja. U danom okviru, hipoteze imaju eksplanatornu funkciju jer omogućuju operacionalizaciju ključnih koncepata i ispitivanje uzročno-posljedičnih veza identificiranih u eksplorativnom dijelu istraživanja, čime se stvaraju temelji za donošenje empirijski utemeljenih i analitički potkrijepljenih zaključaka. U skladu s time, postavljene su sljedeće hipoteze:

1. Većina jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj suočava se s problemom nedostatka zaposlenika za poslove pripreme i provedbe EU projekata.

2. Jedinice lokalne samouprave veće veličine, razvijenosti i fiskalnog kapaciteta imaju više upravljačke kapacitete za pripremu i provedbu EU projekata.
3. Jedinice lokalne samouprave s višim upravljačkim kapacitetima bilježe veću apsorpciju ESI fondova.
4. Jedinice lokalne samouprave manje veličine i manjeg fiskalnog kapaciteta učestalije koriste usluge regionalnih razvojnih agencija i poslovnih savjetnika za poslove pripreme i provedbe EU projekata.
5. Jedinice lokalne samouprave značajnije koriste usluge poslovnih savjetnika nego regionalnih razvojnih agencija za poslove pripreme i provedbe EU projekata.
6. Jedinice lokalne samouprave koriste usluge poslovnih savjetnika za pripremu i provedbu EU projekata najučestalije zbog manjka ljudskih resursa.
7. Jedinice lokalne samouprave koje učestalije koriste usluge poslovnih savjetnika i regionalnih razvojnih agencija bilježe veću razinu apsorpcije ESI fondova.
8. Jedinice lokalne samouprave koje učestalije koriste usluge poslovnih savjetnika i regionalnih razvojnih agencija u poslovima pripreme i provedbe EU projekata imaju niže upravljačke kapacitete.

4. METODOLOGIJA

4.1. Metodološki pristup i dizajn istraživanja

Kako bi se omogućilo temeljito i višedimenzionalno sagledavanje složenosti istraživanih fenomena, odabir istraživačke paradigme temeljio se na potrebi za fleksibilnim i problemski usmjerenim pristupom istraživanju. Istraživačke paradigme predstavljaju temeljne okvire unutar kojih se oblikuju teorijske pretpostavke, koncepti, istraživačka pitanja, hipoteze i metodološki pristupi. One usmjeravaju i strukturiraju znanstveni proces, određujući način na koji se identificiraju istraživački problemi, biraju prikladne metode te interpretiraju dobivene nalaze. U skladu s time, Guba i Lincoln (1994: 105) ističu da su „pitanja metode su sekundarna u odnosu na pitanja paradigme, koju definiramo kao temeljni sustav vjerovanja ili svjetonazor koji usmjerava istraživača, ne samo u izboru metoda, već i na ontološki i epistemološki temeljne načine“. U okviru ovog istraživanja usvojen je pragmatizam kao epistemološka i metodološka osnova koja se u suvremenoj metodološkoj literaturi (Morgan, 2007; Tashakkori i Teddlie, 2010; Creswell i Plano Clark, 2018) pozicionira kao paradigma usmjerena na korisnost, rješavanje konkretnih problema i kontekstualnu prilagodbu istraživačkog dizajna. Pragmatizam polazi od stava da istraživačka pitanja trebaju određivati izbor metoda, a ne obratno (Morgan, 2007: 63-66), čime se istraživaču omogućuje fleksibilnost i sloboda u pristupu kompleksnim društvenim fenomenima.

S obzirom na prirodu istraživačkog problema koji uključuje međuodnos institucionalnih i vanjskih aktera, specifične lokalne dinamike te varijabilne prakse apsorpcije sredstava, pragmatizam omogućuje istovremeno korištenje kvalitativnih i kvantitativnih metoda kao logičnog i opravdanog pristupa. Navedena kombinacija omogućuje istraživačku triangulaciju i doprinosi sadržajnijem i pouzdanijem uvidu u istraživani fenomen. Pragmatizam u tom smislu ne ograničava istraživača na jednu vrstu podataka ili jednu razinu analize, već potiče integraciju različitih perspektiva radi postizanja spoznaja koje imaju praktičnu vrijednost i mogu služiti za unaprjeđenje prakse. U kontekstu predmetne disertacije, to znači oblikovanje nalaza koji ne samo da objašnjavaju razlike u razini apsorpcije ESI fondova, već i identificiraju konkretne izazove i potencijalne mehanizme institucionalnog razvoja. Pragmatizam će omogućiti povezivanje empirijskih podataka i kontekstualnih interpretacija, rješavanje složenih problema koji uključuju više razina analize te generiranje nalaza korisnih za javne politike, upravljačke prakse i daljnja istraživanja.

U istraživanju je primijenjen dizajn mješovitih metoda s elementima metodološke triangulacije, u cilju povećanja valjanosti i pouzdanosti nalaza. Triangulacija je ostvarena kombiniranjem i usporedbom podataka iz triju različitih izvora: anketnog upitnika provedenog među jedinicama lokalne samouprave, polustrukturiranih intervjua s predstavnicima JLS i poslovnim savjetnicima te financijskih izvještaja Ministarstva financija. No, triangulacija nije provedena isključivo na razini podataka, već i na razini analize i tumačenja rezultata, pri čemu su u raspravnom i zaključnom dijelu disertacije objedinjeni nalazi iz kvalitativne analize u vidu tematske analize polustrukturiranih intervjua i kvantitativne analize kroz statističku obradu anketnih podataka i financijskih izvještaja. Navedena integracija omogućava dublje razumijevanje odnosa među varijablama, institucionalnog konteksta te složenih obrazaca koji se ne bi mogli u potpunosti prepoznati oslanjanjem na jednu metodu ili vrstu podataka. Pristup se temelji na ideji da „triangulacija (različitih metoda ili vrsta podataka) bi trebala omogućiti dodatnu spoznajnu vrijednost. Triangulacija bi trebala proizvesti znanje na različitim razinama, koje nadilazi ono što omogućuje samo jedan pristup te time pridonosi unaprjeđenju kvalitete istraživanja“ (Flick, 2009: 445). U tom smislu, triangulacija se promatra kao pristup koji istom problemu pristupa različitim metodama, pri čemu se potvrda istih rezultata različitim tehnikama interpretira kao dokaz veće valjanosti istraživačkih nalaza (Toshkov, 2016: 313). Korištenjem više metoda i izvora podataka, istraživanje je usmjereno na produbljivanje uvida i osiguravanje višeslojnog razumijevanja promatranih pojava, pri čemu se kvalitativni i kvantitativni nalazi ne promatraju odvojeno, već se međusobno nadopunjuju i interpretativno obogaćuju.

Budući da se istraživanje temelji na eksplorativno-eksplanatornom pristupu, pri čemu se obrađuje tema koja u ovako oblikovanom konceptualnom okviru dosad nije bila istraživana, prisutna je određena razina metodološke nesigurnosti, posebno u pogledu pouzdanosti i valjanosti rezultata. Epistemološka neizvjesnost česta je u istraživanjima koja nastoje konceptualno obraditi složene društvene fenomene u višedimenzionalnom kontekstu. U tom smislu, primjena triangulacije omogućuje smanjenje ograničenja pojedinačnih metoda, povećava vjerodostojnost interpretacija te omogućuje cjelovitije sagledavanje istraživačkog problema iz različitih analitičkih perspektiva (Hussein, 2009; Denzin, 2012). Rezultati istraživanja, kvalitativni i kvantitativni, bit će najprije prikazani odvojeno, kako bi se u strukturiranoj formi predstavile temeljne spoznaje svakog pristupa. Prikaz rezultata kvalitativnog dijela istraživanja bit će vođen istraživačkim pitanjima, dok će se rezultati kvantitativnog dijela strukturirati prema postavljenim hipotezama. U raspravnom dijelu disertacije, rezultati će biti integrirani i interpretirani u međusobnom odnosu te u svjetlu

relevantnih teorijskih okvira, čime će se omogućiti složenije i analitički dublje razumijevanje istraživanih fenomena.

4.2. Kvalitativna komponenta istraživanja

4.2.1. Uzorak i kriteriji odabira sugovornika

Kvalitativni dio istraživanja temelji se na 27 polustrukturiranih intervjua provedenih s predstavnicima jedinica lokalne samouprave i poslovnim savjetnicima koji aktivno sudjeluju u pripremi i provedbi EU projekata. Uzorak sugovornika formiran je prema principu namjernog odabira s ciljem da se obuhvati raznolikost iskustava, institucionalnih konteksta i razvojnih razina u administrativnom sustavu lokalne samouprave Republike Hrvatske. Iz svake od dvadeset hrvatskih županija (isključujući Grad Zagreb) odabrana je po jedna JLS. Pritom je vođena briga o ravnoteži između manjih i većih te o uključivanju JLS različitih kategorija indeksa razvijenosti. Na taj način osigurana je institucionalna, teritorijalna i razvojna raznolikost, što omogućuje potpunije i sustavnije razumijevanje istraživačkih izazova koji su dio ovog rada. Intervjui su provedeni s predstavnicima JLS ili predstavnicima povezanih institucija (lokalne razvojne agencije i slično) koji su izravno uključeni u aktivnosti vezane uz EU projekte, neovisno o njihovoj formalnoj poziciji (npr. gradonačelnik, načelnik, pročelnik, voditelj odjela, službenik).

Provedeno je i dodatnih sedam intervjua s poslovnim savjetnicima koji imaju iskustvo suradnje s gradovima i općinama iz različitih dijelova Hrvatske. Pri odabiru savjetnika vodilo se računa o geografskoj širini njihovih angažmana, ali i o raznolikosti u veličini JLS s kojima su surađivali, od najmanjih općina do velikih gradova. U uzorku se nalaze pojedinci koji djeluju kao samostalni savjetnici, kao i savjetnici zaposleni u većim savjetničkim tvrtkama, uključujući i međunarodne korporacije. Neki od intervjuiranih ranije su radili unutar JLS ili u državnim institucijama vezanim uz ESI fondove, što dodatno doprinosi dubini i višeslojnosti dobivenih uvida. Navedena struktura uzorka sugovornika omogućila je komparativnu analizu različitih iskustava i perspektiva, s ciljem što potpunijeg razumijevanja načina na koji poslovni savjetnici utječu na apsorpcijske kapacitete gradova i općina te načina na koji se ta suradnja konstruira i doživljava u praksi. Broj provedenih intervjua temelji se na postignutoj saturaciji podataka, pri čemu su novi razgovori počeli donositi sadržajno ponavljajuće informacije.

4.2.2. Provedba intervjua

S obzirom na osjetljivost istraživačke teme i važnost izgradnje povjerenja sa sugovornicima, intervjui s predstavnicima JLS provedeni su uživo, u njihovim službenim prostorijama. Navedeni pristup omogućio je izravnu komunikaciju u poznatom institucionalnom okruženju sudionika, što je doprinijelo otvorenosti i dubini odgovora. Uz navedeno, provedeno je i sedam intervjua s poslovnim savjetnicima iz različitih dijelova Hrvatske. Razgovori su također održani uživo, na različitim lokacijama, u skladu s raspoloživošću i preferencijama sugovornika, uključujući njihove poslovne prostore ili javne prostore prikladne za razgovor. Intervjui su trajali oko 45 minuta, s varijacijama ovisno o opsegu i sadržajnoj dubini izlaganja sugovornika, a provedeni su u razdoblju od lipnja do listopada 2024. godine. Prije intervjua je sudionicima dostavljen dokument *Informacije o istraživanju, zaštita podataka sudionika i informirani pristanak za sudjelovanje u istraživanju*, kojim su bili upoznati s ciljevima i svrhom istraživanja, postupkom obrade podataka i mjerama zaštite privatnosti. Sudjelovanje je bilo u potpunosti dobrovoljno, uz mogućnost povlačenja u bilo kojem trenutku bez navođenja razloga. U dokumentu je također jasno istaknuto da će identitet svih sudionika ostati anoniman i da će se prikupljeni podaci koristiti isključivo u svrhu izrade doktorske disertacije i znanstvenih radova.

Svi su intervjui, uz izričit pristanak sudionika, audio snimani radi kasnije transkripcije. Audiozapisi su pohranjeni na zaštićenom vanjskom disku i bit će uništeni po završetku disertacije. Transkripti su anonimizirani i kodirani u skladu s etičkim načelima kvalitativnog istraživanja, pri čemu su uklonjeni svi podaci koji bi mogli dovesti do identifikacije pojedinca ili institucije. Na taj je način osigurana visoka razina povjerljivosti i vjerodostojnosti u obradi i prezentaciji kvalitativnih nalaza. Tijekom intervjua korišten je isti okvir tematskih cjelina za sve sugovornike, pri čemu su pitanja prilagođavana kontekstu, no zadržana je dosljednost u osnovnim temama kako bi se osigurala usporedivost podataka. Za predstavnike JLS, pitanja su bila usmjerena na sljedeće tematske cjeline:

1. Opis dosadašnjeg iskustva jedinice lokalne samouprave u korištenju ESI fondova, uključujući prepreke, postignuća i institucionalne okolnosti;
2. Procjena internih kapaciteta za pripremu i provedbu projekata, s naglaskom na edukaciju zaposlenika, pristup i zadržavanje stručnog kadra te identifikaciju ključnih vještina potrebnih za uspješnu provedbu projekata;

3. Iskustva suradnje s poslovnim savjetnicima iz privatnog sektora i s regionalnim razvojnim agencijama, uključujući pitanja o njihovoj ulozi, kvaliteti suradnje, dinamici prijenosa znanja te utjecaju na profesionalni razvoj lokalnih službenika i donošenje odluka JLS;
4. Prakse udruživanja s drugim gradovima i općinama u svrhu zajedničkih prijava projekata, kao i institucionalne prepreke ili poticaji za takve oblike suradnje;
5. Vlastita promišljanja o mogućnostima unapređenja sustava na razini JLS u svrhu učinkovitijeg korištenja ESI fondova.

S druge strane, razgovori s poslovnim savjetnicima obuhvaćali su sljedeće tematske cjeline:

1. Opis njihovih profesionalnih iskustava u suradnji s jedinicama lokalne samouprave;
2. Identifikaciju najčešćih prepreka i izazova u suradnji s JLS;
3. Vrednovanje upravljačkih kapaciteta JLS s obzirom na njihove mogućnosti samostalne pripreme i provedbe projekata;
4. Procjenu vlastitog utjecaja na uspješnost povlačenja sredstava iz ESI fondova, uključujući elemente savjetodavne, operativne i strateške prirode;
5. Promišljanja o tome kako njihova suradnja utječe na razvoj upravljačkih kapaciteta i donošenje operativnih odluka u jedinicama lokalne samouprave.

Tematske cjeline poslužile su kao vodič za usmjeravanje razgovora, uz otvorenost za dodatne komentare i elaboracije od strane sugovornika, čime je osigurana fleksibilnost u istraživanju, ali i strukturiranost u analizi. Intervjui su pritom vođeni kao polustrukturirani, s ciljem da se obuhvate sve navedene tematske cjeline, ali bez unaprijed zadanog redoslijeda pitanja, kako bi se omogućila prirodna dinamika razgovora i dublje razumijevanje iskustava sudionika.

4.2.3. Analiza podataka

Analiza kvalitativnih podataka u ovom istraživanju provedena je primjenom tematske analize, koja se ističe kao fleksibilna i korisna istraživačka metoda te omogućuje bogat i detaljan uvid u podatke. Tematska analiza omogućuje identifikaciju, analizu i izvještavanje obrazaca (tema) unutar podataka, ali i interpretaciju različitih aspekata istraživačke teme u kontekstu postavljenih istraživačkih pitanja. Osobita vrijednost ove metode leži u njenoj sposobnosti da se ne zadrži samo na deskriptivnoj razini, već da prođe ispod površine podataka te doprinese razumijevanju dubljih značenja, uključujući vrijednosti, uvjerenja, motive i iskustva sudionika (Braun i Clarke, 2006). U kontekstu disertacije, tematska analiza pokazala se nužnom jer

omogućuje sustavno povezivanje kvalitativnih uvida s teorijskim i istraživačkim okvirom rada, osobito s obzirom na složenost i višeslojnost fenomena koji se proučavaju.

U skladu s preporukama Braun i Clarke (2006), tematska analiza provedena je kroz šest jasno definiranih i međusobno povezanih faza. Prva faza uključivala je upoznavanje s podacima, koje je započelo transkripcijom intervjua i višekratnim iščitavanjem sadržaja radi što dubljeg razumijevanja materijala. Slijedilo je generiranje početnih kodova, koji su identificirani i bilježeni ručno, bez upotrebe specijaliziranih softverskih alata za kvalitativnu analizu. U trećoj fazi, kodovi su grupirani u preliminarne tematske cjeline, koje su u četvrtoj fazi dodatno pregledane i usklađene s cjelokupnim skupom podataka kako bi se osigurala njihova unutarnja koherentnost i teorijska relevantnost. Peta faza uključivala je definiranje i imenovanje konačnih tema u skladu s istraživačkim pitanjima i teorijskim okvirom. Završna faza odnosila se na sastavljanje analitičkog prikaza i oblikovanje zaključaka, pri čemu su rezultati tematske analize sistematizirani u odnosu na postavljena istraživačka pitanja, čime se osigurava logična povezanost između prikupljenih podataka, analitičkog postupka i ciljeva istraživanja. Cijeli proces odvijao se iterativno i refleksivno, s povratnim vraćanjem na prethodne korake kad god je to bilo potrebno, čime se nastojala osigurati interpretativna dubina i vjerodostojno obuhvaćanje složenih značenja, vrijednosti i iskustava sudionika.

Posebna pažnja u procesu analize posvećena je osiguravanju vjerodostojnosti, transparentnosti i teorijske utemeljenosti nalaza. Kodiranje je provedeno postupno i refleksivno, kombinacijom otvorenog i teorijski usmjerenog pristupa, čime se nastojalo obuhvatiti značenja koja proizlaze iz samih podataka, ali i njihovu povezanost s istraživačkim pitanjima. Višestruko čitanje transkripata, vođenje bilješki i refleksivnih opažanja te pažljivo utemeljivanje tema u izravnim iskazima sudionika doprinijeli su analitičkoj dubini i valjanosti interpretacija. U prikazu rezultata tematske cjeline su potkrijepljene ilustrativnim citatima, koji omogućuju čitatelju uvid u autentičnost podataka i povezanost između analitičkih tvrdnji i izvora. Kvalitativna analiza time nije služila isključivo kao dopuna kvantitativnim nalazima, već i kao ključni izvor teorijskog produbljenja i kontekstualizacije rezultata.

U cilju dodatnog jačanja kvalitete analize, primijenjene su strategije usmjerene na osiguranje vjerodostojnosti i dublje interpretativne utemeljenosti. Metodološka triangulacija, ostvarena kombiniranjem podataka iz intervjua, ankete i financijskih izvora, omogućila je usporedbu i provjeru tematskih uvida iz više analitičkih perspektiva. Time su prepoznati obrasci koji se dosljedno pojavljuju kroz različite izvore i skupine ispitanika, što je doprinijelo višeslojnom

razumijevanju fenomena. Refleksivnost istraživača bila je trajno prisutna u analitičkom procesu kroz samopropitivanje, bilježenje zapažanja te usporedbe među izjavama ispitanika. Uključivanje ilustrativnih citata služilo je ne samo kao podrška analitičkim tvrdnjama, već i kao sredstvo kojim se sudionicima daje glas u konačnoj interpretaciji. Pritom je posebna pažnja posvećena odabiru tipičnih i reprezentativnih iskaza koji jasno odražavaju tematske cjeline. Kombinacija metodološke raznolikosti, kontekstualne osjetljivosti i refleksivne analize omogućila je izgradnju interpretacija koje nadilaze površinske opise te nude dublji uvid u institucionalnu dinamiku i profesionalne uloge unutar procesa korištenja ESI fondova i provedbe kohezijske politike.

4.3. Kvantitativna komponenta istraživanja

4.3.1. Izvori podataka

Kvantitativna komponenta istraživanja temelji se na dvama glavnim izvorima podataka: službenim financijskim i statističkim bazama te podacima prikupljenima putem anketnog istraživanja. Prvi izvor obuhvaća financijske izvještaje jedinica lokalne samouprave dostupne putem sustava Ministarstva financija Republike Hrvatske (konsolidirani proračuni JLS), kao i agregirane demografske i gospodarske pokazatelje Državnog zavoda za statistiku, koji su korišteni za izračun varijabli vezanih uz fiskalni kapacitet, veličinu i stupanj razvijenosti JLS. Dodatno, s ciljem prikupljanja pouzdanih i ažuriranih podataka o korištenju sredstava iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova, Ministarstvu financija upućen je službeni zahtjev za dostavom podataka o iznosima koje su pojedine JLS povukle iz ESI fondova u razdoblju od 2014. do 2023. godine. Kao odgovor, Ministarstvo je dostavilo objedinjenu tablicu s relevantnim financijskim podacima po jedinicama, čime je omogućena izgradnja empirijski utemeljene i kvantitativno mjerljive varijable apsorpcije sredstava iz ESI fondova.

Drugi izvor čine podaci prikupljeni putem strukturiranog anketnog upitnika distribuiranog svim JLS u Hrvatskoj. Početkom 2024. godine izrađena je i distribuirana pilot verzija anketnog upitnika, s ciljem testiranja jasnoće pitanja, prikladnosti formata te funkcionalnosti online obrasca. Povratne informacije manjeg broja JLS iskorištene su za doradu pojedinih formulacija, uklanjanje nejasnoća te preciznije usklađivanje upitnika s operativnim definicijama korištenih koncepata. Time je dodatno osigurana valjanost i pouzdanost istraživačkog instrumenta. Završna verzija upitnika distribuirana je elektroničkom poštom, u više navrata, na službene adrese jedinica, koristeći ručno izrađen i ažuriran adresar temeljen na podacima s mrežnih

stranica gradova i općina. Poruka je bila upućena u ime istraživača, doktoranda Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, te je sadržavala poveznicu na online upitnik i popratno pismo u kojem je jasno naznačeno da se podaci prikupljaju isključivo u akademske svrhe i da će svi odgovori biti obrađeni anonimno. U pismu je naglašeno da se u izvještajima, znanstvenim publikacijama i prezentacijama neće navoditi pojedinačni podaci koji bi mogli otkriti identitet konkretnog grada ili općine. Sudionici su pozvani da upitnik ispuni osoba koja je izravno uključena u poslove pripreme i provedbe EU projekata, čime se nastojala osigurati relevantnost odgovora.

Predstavljeni izvori kvantitativnih podataka omogućuju identifikaciju i statističku provjeru povezanosti između ključnih varijabli, poput razine upravljačkih kapaciteta i stope apsorpcije sredstava iz ESI fondova, ali i učestalosti te obrazaca korištenja usluga poslovnih savjetnika i regionalnih razvojnih agencija. Kvantitativno operacionalizirani pokazatelji tako služe kao temelj za testiranje pretpostavljenih odnosa uz primjenu deskriptivne statistike i regresijskih modela. Ipak, kako bi se izbjegla redukcija složenih društvenih fenomena na puko brojčano zaključivanje, kvantitativna komponenta analize koncipirana je u funkciji komplementarnosti s kvalitativnim uvidima. U skladu s pristupom metodološke triangulacije (Denzin, 2012), rezultati kvantitativne obrade interpretiraju se u dijalogu s nalazima iz polustrukturiranih intervjua, čime se ostvaruje višedimenzionalna analitička dubina i povećava pouzdanost interpretativnih zaključaka. Navedena kombinacija omogućuje robusniju konceptualizaciju uzročno-posljedičnih odnosa i osjetljivost na kontekstualne nijanse institucionalnog djelovanja jedinica lokalne samouprave u provedbi kohezijske politike.

4.3.2. Uzorak i prikupljanje podataka

Kvantitativni dio istraživanja primarno se temelji na online anketi koja je provedena među jedinicama lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Upitnik je distribuiran elektroničkom poštom na službene adrese svih 555 JLS, pri čemu Grad Zagreb nije uključen u distribuciju s obzirom na svoju specifičnu upravnu poziciju. Naime, Grad Zagreb se prema zakonskom okviru ne klasificira kao JLS u užem smislu, već ima status *sui generis* jedinice koja istovremeno obnaša funkcije grada i županije. Distribucija anketnog upitnika provedena je u više navrata u tijeku 2024. godine s ciljem maksimiziranja stope odaziva i osiguravanja reprezentativnosti uzorka. Upitnik je oblikovan u skladu s ciljevima istraživanja, s namjerom da omogući operacionalizaciju ključnih pojmova kao što su upravljački kapacitet, razina korištenja vanjskih stručnjaka (poslovnih savjetnika i regionalnih razvojnih agencija), te iskustva u pripremi i

provedbi projekata financiranih iz ESI fondova. Upitnik je sadržavao ukupno 18 pitanja, pretežno zatvorenog tipa, izrađenih u nominalnom, ordinalnom i skalarnom formatu, uključujući višestupanjske Likertove skale. Upitnik je izrađen i administriran putem platforme SurveyMonkey, a podaci su prikupljeni anonimno i izvezeni u .xlsx formatu za statističku obradu u IBM SPSS softverskom programu.

Ukupno je prikupljeno 213 valjanih upitnika, što čini stopu odgovora od 38,38 %. Upitnik je ispunilo 65 gradova, odnosno njih 50,70 % u Republici Hrvatskoj, te 148 općina, što predstavlja 34,66 % ukupnog broja općina. Navedeni uzorak može se smatrati vrlo zadovoljavajućim u kontekstu istraživanja kojim se žele poopćiti rezultati, osobito s obzirom na to da se nalazi iznad prosječne stope odgovora od 35,7 %, koliko su u svom opsežnom pregledu od 1607 istraživanja utvrdili Baruch i Holtom (2008: 1139), analizirajući trendove i razine odgovora u istraživanjima koja uključuju organizacije kao jedinice analize. U dobivenom uzorku zastupljene su sve veličinske kategorije JLS, od malih općina do srednjih i većih gradova, čime je osigurana širina institucionalnih i organizacijskih iskustava.

Najveći udio čine najmanje JLS, one s do 2000 stanovnika, koje obuhvaćaju 38,50 % ukupnog uzorka (n = 82). Slijede JLS s 2001 do 5000 stanovnika koje čine 31,46 % uzorka (n = 67), dok 15,96 % (n = 34) otpada na one s 5001 do 10.000 stanovnika. Udio jedinica s 10.001 do 30.000 stanovnika iznosi 9,39 % (n = 20), a najmanji udio pripada najvećim JLS, onima s više od 30.000 stanovnika koje čine 4,69 % uzorka (n = 10). Prema službenim podacima Popisa stanovništva iz 2021. godine, od ukupno 555 jedinica lokalne samouprave (bez Grada Zagreba), njih 206 (37,12 %) ima do 2000 stanovnika, 214 (38,56 %) ima između 2001 i 5000 stanovnika, 73 (13,15 %) spada u raspon od 5001 do 10.000 stanovnika, 46 (8,29 %) ima između 10.001 i 30.000 stanovnika, dok 16 JLS (2,88 %) ima više od 30.000 stanovnika. Usporedba s podacima iz uzorka pokazuje da je distribucija prema broju stanovnika u vrlo velikoj mjeri usklađena sa stvarnom strukturom JLS u Hrvatskoj, što potvrđuje da se uzorak može smatrati reprezentativnim u pogledu demografskih razlika među jedinicama lokalne samouprave.

Također su u uzorku zastupljene sve skupine razvijenosti. Stopa odgovora, odnosno postotak pokrivenosti unutar svake razvojne skupine JLS, bila je sljedeća: u skupini 1 odgovorilo je 44,44 % JLS, u skupini 2 - 38,03 %, skupini 3 - 31,94 %, skupini 4 - 41,67 %, skupini 5 - 29,85 %, skupini 6 - 34,33 %, skupini 7 - 47,76 %, a u skupini 8 - 37,31 %. Navedena distribucija odgovora ukazuje na ravnomjernu teritorijalnu i razvojnu zastupljenost, čime je omogućeno pouzdano praćenje obrazaca ponašanja i institucionalnih kapaciteta kroz sve kategorije

razvijenosti. U skladu s metodologijom indeksa razvijenosti, skupine razvijenosti od 1 do 4 smatraju se ispodprosječno razvijenima, dok skupine od 5 do 8 čine iznadprosječno razvijene JLS. U ukupnoj populaciji JLS, 48,29 % jedinica pripada iznadprosječnim skupinama, dok 51,71 % pripada onima ispodprosječne razvijenosti. U uzorku istraživanja, 47,42 % jedinica pripada iznadprosječno razvijenima, a 52,58 % ispodprosječno razvijenima. Navedene razlike su minimalne, što dodatno potvrđuje da je uzorak reprezentativan i s obzirom na kriterij razine razvijenosti, čime se osigurava vjerodostojnost analize temeljene na različitim socioekonomskim kontekstima.

4.4. Operacionalizacija ključnih istraživačkih koncepata

U ovom se poglavlju prikazuje način na koji su teorijski i analitički koncepti, korišteni u okviru ovog istraživanja, operacionalizirani kako bi se mogli empirijski mjeriti i analizirati. Svaki od koncepata definiran je u skladu s relevantnom literaturom i prilagođen specifičnostima istraživačkog okvira, pri čemu su korišteni dostupni kvantitativni pokazatelji iz službenih izvora te podaci prikupljeni anketnim upitnikom. Za obradu kvantitativnih podataka korišten je statistički softver IBM SPSS Statistics, koji je omogućio izvođenje različitih analiza.

4.4.1. Nedostatak zaposlenika za poslove pripreme i provedbe EU projekata

Koncept nedostatka zaposlenika za pripremu i provedbu EU projekata odnosi se na percipiranu kadrovsku insuficijenciju u jedinicama lokalne samouprave, odnosno na doživljenu učestalost problema vezanih uz dostupnost ljudskih resursa za upravljanje EU projektnim ciklusom. U ovom istraživanju, koncept je operacionaliziran pomoću percepcijskog indikatora uključenog u anketni upitnik. Ispitanici su zamoljeni da na skali od 1 do 7 procijene koliko često se njihova JLS suočava s problemom nedostatka zaposlenika za navedene poslove, pri čemu je 1 označavalo da problem nikada nije prisutan, a 7 da je uvijek prisutan. Varijabla pruža kvantitativnu mjeru subjektivnog doživljaja kadrovskih ograničenja iz perspektive samih gradova i općina te je u tom obliku uvrštena u daljnju statističku analizu.

4.4.2. Organizacijska struktura za upravljanje EU projektima

Organizacijska struktura za upravljanje EU projektima predstavlja koncept koji se odnosi na formalnu organizacijsku strukturu unutar JLS namijenjenu upravljanju projektima financiranim iz ESI fondova. U svrhu njegova mjerenja, u anketni upitnik uključeno je zatvoreno pitanje o tome postoji li u okviru pojedine JLS posebna organizacijska jedinica, služba ili odjel specijaliziran za EU projekte. Odgovori su bilježeni kao binarna varijabla (0 - ne postoji; 1 -

postoji), čime se dobiva jasan uvid u razinu institucionalizacije projektne funkcije u lokalnim jedinicama. Varijabla omogućuje razlikovanje između jedinica koje imaju ustrojenu organizacijsku potporu za upravljanje projektima i onih koje se oslanjaju na nestrukturirane ili privremene oblike organizacije te je u tom obliku uvrštena u daljnju statističku analizu.

4.4.3. Funkcionalna osposobljenost zaposlenika za ključne zadatke EU projekata

Funkcionalna osposobljenost zaposlenika definira se kao sposobnost pojedinih djelatnika unutar JLS da samostalno obavljaju specifične zadatke povezane s pripremom i provedbom EU projekata. Koncept je operacionaliziran kroz niz pitanja u anketnom upitniku, kojima su ispitanici pozvani da navedu broj zaposlenika u svojoj JLS sposobnih za samostalno izvršavanje pet ključnih funkcija: pripremu projekata, provedbu projekata, provedbu postupaka javne nabave, izradu strateških dokumenata i izradu financijskih analiza. Odgovori su kategorizirani u tri razine (0 - nijedan zaposlenik; 1 - jedan zaposlenik; 2 - dvoje ili više), čime se dobiva detaljna slika o funkcionalnim kompetencijama lokalne uprave. Podaci omogućuju dodatnu analizu razina osposobljenosti kadra unutar JLS te služe kao podloga za usporedbu među JLS različitog tipa i veličine, te je varijabla u tom obliku uvrštena u daljnju statističku analizu.

4.4.4. Tip jedinice lokalne samouprave

Tip jedinice lokalne samouprave predstavlja važnu strukturnu karakteristiku koja se koristi kao kontrolna varijabla u kvantitativnoj analizi. Budući da institucionalni kapaciteti, razina razvijenosti i upravljački resursi mogu značajno varirati između gradova i općina, uključivanje ove varijable omogućuje precizniju interpretaciju rezultata i identifikaciju strukturnih razlika. Varijabla je operacionalizirana kao binarna, gdje je vrijednost 0 dodijeljena općinama, a vrijednost 1 gradovima. Podaci su na temelju službene klasifikacije JLS preuzeti iz javno dostupnih registara Ministarstva financija i dopunjeni prilikom obrade anketnih upitnika te je varijabla u tom obliku uvrštena u daljnju statističku analizu.

4.4.5. Upravljački kapacitet JLS za pripremu i provedbu EU projekata

Upravljački kapacitet jedinica lokalne samouprave u ovom istraživanju definira se kao skup organizacijskih i ljudskih resursa koji omogućuju učinkovitu pripremu i provedbu projekata financiranih iz ESI fondova. Polazište za izgradnju modela mjerenja tog kapaciteta čine postojeći teorijski okviri upravnog kapaciteta kao sastavnice šireg apsorpcijskog kapaciteta (Šumpíková i sur., 2003). Upravni kapacitet u tom kontekstu obuhvaća institucionalnu strukturu, ljudske resurse te upravljačke sustave i alate, a u ovom se istraživanju dodatno

nadograđuje pristupom koji kapacitet za kreiranje politika (*policy capacity*) promatra kroz analitičke, operativne i političke funkcije (Wu i sur., 2015). Model razvijen u ovom radu primarno je usmjeren na operativni kapacitet na organizacijskoj razini.

Koncept je operacionaliziran kroz osam međusobno povezanih dimenzija koje obuhvaćaju organizacijske, kadrovske i strateške resurse relevantne za pripremu i provedbu EU projekata, a empirijski su ispitane putem anketnog upitnika. Na temelju tih dimenzija razvijen je kompozitni pokazatelj upravljačkog kapaciteta koji omogućuje standardiziranu i diferencijabilnu procjenu institucionalne spremnosti svake JLS, izraženu indeksno na ljestvici od 0 do 100. Maksimalni broj bodova po dimenziji određen je prema njezinoj relativnoj važnosti za uspješno upravljanje projektima, kao i prema empirijskoj sposobnosti razlikovanja JLS prema razini apsorpcije sredstava. Konceptualna i operativna razrada omogućuje dublje analitičko razumijevanje unutarnjih kapaciteta JLS i postavlja temelje za istraživanje njihove povezanosti sa suradnjom s vanjskim akterima i korištenjem ESI fondova.

Načela konstrukcije bodovnog sustava:

1. Organizacijska struktura: JLS koje imaju poseban odjel ili organizacijsku jedinicu zaduženu za pripremu i provedbu EU projekata ostvarile su 15 bodova, dok su one koje nemaju takav odjel dobile 0 bodova.
2. Priprema projekata: broj zaposlenika koji imaju iskustvo i sposobnost samostalne pripreme EU projekata bodovan je po formuli: 6 bodova za jednog zaposlenika, uz dodatna 3 boda za svakog sljedećeg, s maksimalnim iznosom od 15 bodova.
3. Provedba projekata: broj zaposlenika koji imaju iskustvo i sposobnost samostalne provedbe EU projekata bodovan je po formuli: 6 bodova za jednog zaposlenika, uz dodatna 3 boda za svakog sljedećeg, s maksimalnim iznosom od 15 bodova.
4. Javna nabava: broj zaposlenika koji imaju iskustvo i sposobnost samostalnog provođenja postupaka javne nabave bodovan je s 6 bodova za jednog zaposlenika i dodatna 3 boda za svakog sljedećeg, uz maksimalno 12 bodova.
5. Strateško planiranje: JLS koje imaju barem jednog zaposlenika koji ima iskustvo i sposobnost samostalne izrade strateških dokumenata (npr. provedbenog programa) ostvarile su 6 bodova.
6. Financijska analiza: JLS koje imaju barem jednog zaposlenika koji ima iskustvo i sposobnost samostalne izrade financijskih analiza (npr. studije izvodljivosti) ostvarile su 6 bodova.

7. Status EU projekata u planiranju i djelovanju JLS: odgovori na skalno pitanje o prioritarnosti EU projekata pretvoreni su u raspon od 0 do 22 boda, ovisno o izraženom stupnju prioritizacije EU projekata za JLS.
8. Raspoloživost zaposlenika: odgovor na skalno pitanje o učestalosti problema s nedostatkom zaposlenika bodovan je obrnuto proporcionalno, JLS koje rijetko imaju problem ostvarile su više bodova (do 9), dok su one koje značajnije iskazuju takav problem dobile niže ocjene (do 0).

Tablica 1. Konstrukcija kompozitnog indeksa upravljačkog kapaciteta

Dimenzija	Opis mjerenja	Raspon bodova / maksimum
Organizacijska struktura	Postoji poseban odjel ili jedinica za EU projekte = 15 bodova; ne postoji = 0	0 - 15
Priprema projekata	6 bodova za jednog zaposlenika + 3 za svakog sljedećeg, do maksimuma	0 - 15
Provedba projekata	6 bodova za jednog zaposlenika + 3 za svakog sljedećeg, do maksimuma	0 - 15
Javna nabava	6 bodova za jednog zaposlenika + 3 za svakog sljedećeg, do maksimuma	0 - 12
Strateško planiranje	Ako postoji ≥ 1 zaposlenik sposoban za izradu strateških dokumenata = 6 bodova	0 - 6
Financijska analiza	Ako postoji ≥ 1 zaposlenik sposoban za izradu financijskih analiza = 6 bodova	0 - 6
Status EU projekata	Odgovor na skalno pitanje o prioritarnosti EU projekata pretvoren u bodove	0 - 22
Raspoloživost zaposlenika	Obrnuto proporcionalno učestalosti problema s nedostatkom zaposlenika (učestaliji problem = manje bodova)	0 - 9
Ukupno	Zbroj svih dimenzija	0 - 100

Ukupno dodijeljeni bodovi omogućili su da se JLS rangiraju prema razini upravljačkih kapaciteta u pripremi i provedbi EU projekata. Time je stvoren sveobuhvatan i diferencijalan indikator koji omogućuje usporedbu među JLS te je služio kao varijabla u daljnjoj

kvantitativnoj analizi. Cronbachova alfa izračunata za kompozitni indeks upravljačkog kapaciteta iznosi 0,635, što se u kontekstu društvenih znanosti može smatrati prihvatljivom razinom pouzdanosti. Koeficijent predstavlja statistički pokazatelj unutarnje konzistencije skale, odnosno mjeri u kojoj su mjeri pojedine dimenzije međusobno povezane i u kojoj mjeri zajedno odražavaju isti konstrukt (Tavakol i Dennick, 2011). Vrijednosti iznad 0,60 široko se prihvaćaju u eksplorativnim istraživanjima, osobito kada je konstrukcija indeksa teorijski utemeljena i kada svaka dimenzija ima jasan sadržajni doprinos konstrukt (Hair, Black, Babin i Anderson, 2010: 124). Indeks je konstruiran kao formativni, s pretpostavkom da svaka dimenzija samostalno doprinosi ukupnom kapacitetu, bez nužnosti međusobne statističke povezanosti. Stoga nije primijenjena faktorska redukcija, već je svaka dimenzija zadržana zbog svoje konceptualne važnosti i zasebnog doprinosa.

Kompozitni indeks upravljačkog kapaciteta korišten je u analizi kao zavisna varijabla u ispitivanju utjecaja strukturnih obilježja JLS i učestalosti suradnje s vanjskim akterima, ali i kao nezavisna varijabla u modelima koji istražuju njegov utjecaj na razinu apsorpcije ESI fondova, čime je omogućeno višestruko analitičko pozicioniranje ovog pokazatelja unutar istraživačkog okvira. Indeks upravljačkog kapaciteta standardiziran je primjenom z-transformacije, pri čemu su pojedinačne vrijednosti pretvorene u standardne ocjene na temelju srednje vrijednosti i standardne devijacije te je kao takav korišten u daljnjoj statističkoj analizi.

U dostupnoj literaturi nije pronađen standardizirani indikator upravljačkog kapaciteta JLS za pripremu i provedbu EU projekata. Stoga je ovaj sustav bodovanja razvijen kao autonomni model prilagođen specifičnostima institucionalnog konteksta i istraživačkim potrebama. Njegova konstrukcija temelji se na prethodno razrađenim teorijskim pretpostavkama, ali je dodatno testirana u praksi kroz preliminarne statističke analize, koje su uključivale deskriptivnu i korelacijsku provjeru snage pojedinih dimenzija. Bodovni pragovi i ponderi usklađeni su na način da indeks zadrži teorijsku konzistentnost, a istovremeno osigura analitičku funkcionalnost i statističku osjetljivost prema varijaciji među promatranim JLS. Iako se indeks temelji na objektivno strukturiranim pokazateljima, važno je naglasiti da se svi podaci prikupljaju putem percepcije ispitanika u anketnom upitniku. Veći dio dimenzija (npr. broj zaposlenika osposobljenih za pojedine funkcije) ima utemeljenje u relativno objektivno provjerljivim informacijama, dok manji dio (prioritetnost EU projekata i učestalost problema s nedostatkom zaposlenika) u većoj mjeri odražava subjektivni doživljaj ispitanika. Ukupno gledano, manje od jedne trećine ukupne vrijednosti indeksa (31 od 100 bodova) proizlazi iz varijabli koje su

izrazito perceptivne, dok se ostatak temelji na kvantifikaciji kadrovskih i organizacijskih resursa, iako posredno također ovisi o iskazima ispitanika. Više vrijednosti indeksa interpretiraju se kao viša razina upravljačkog kapaciteta, odnosno veća sposobnost JLS za samostalnu pripremu i provedbu EU projekata.

4.4.6. Apsorpcija ESI fondova

U okviru ovog istraživanja, apsorpcija ESI fondova od strane jedinica lokalne samouprave definira se kao njihova sposobnost da učinkovito koriste sredstva iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova tijekom razdoblja 2014.–2023. U sklopu rada, naglasak je stavljen na rezultatsku dimenziju, operacionaliziranu kao konkretan iznos povučenih sredstava iz ESI fondova. Za potrebe kvantitativne analize, apsorpcija je izražena kroz iznos sredstava povučenih po stanovniku u promatranom razdoblju, iskazan u eurima. Podaci o ukupnom iznosu povučenih sredstava pribavljeni su od Ministarstva financija Republike Hrvatske, dok je broj stanovnika korišten za izračun standardiziranih vrijednosti preuzet iz službenih demografskih podataka (DZS, 2021). Varijabla je objektivne prirode, utemeljena na administrativnim izvorima, što omogućuje pouzdanu i međusobno usporedivu procjenu performansi svih analiziranih jedinica lokalne samouprave, neovisno o njihovoj veličini.

Zbog izražene asimetrije u distribuciji vrijednosti i prisutnosti ekstremnih slučajeva, što je karakteristično za financijske pokazatelje, varijabla je transformirana primjenom z-transformacije, čime su sve vrijednosti izražene kao standardne devijacije od srednje vrijednosti te je u tom obliku korištena u daljnjoj statističkoj analizi. U sklopu istraživanja, varijabla apsorpcije sredstava ESI fondova korištena je kao zavisna varijabla u modelima višestruke linearne regresije, u svrhu ispitivanja utjecaja upravljačkih kapaciteta jedinica lokalne samouprave, kao i učestalosti suradnje s vanjskim akterima: poslovnim savjetnicima i regionalnim razvojnim agencijama, na njihovu razinu povlačenja sredstava. Time je omogućeno analitičko povezivanje unutarnjih organizacijskih resursa i oblika eksternalizacije s krajnjim performansama u korištenju ESI fondova. Iako je riječ o objektivnom pokazatelju temeljenom na administrativnim izvorima, potrebno je istaknuti određena metodološka ograničenja. Naime, iznos povučenih sredstava iz ESI fondova ne odražava nužno ukupnu učinkovitost ni kvalitativne aspekte provedbe projekata, već primarno mjeri formalnu razinu financijske realizacije. Dodatno, valja imati na umu da se podaci temelje na računovodstvenim i izvještajnim procesima koji, iako standardizirani, u praksi mogu uključivati određene razlike u administrativnim praksama jedinica lokalne samouprave. Stoga su moguća metodološki

uvjetovana nepoklapanja između stvarne izvedbe projekata i načina na koji je ta izvedba financijski registrirana (knjižena) u službenim bazama podataka.

4.4.7. Fiskalni kapacitet jedinica lokalne samouprave

Fiskalni kapacitet JLS u ovom istraživanju definira se kao njihova sposobnost da raspolažu dostatnim financijskim sredstvima za pokretanje, sufinanciranje i provedbu projekata financiranih iz ESI fondova. S obzirom na to da je učinkovitost u korištenju sredstava iz fondova u značajnoj mjeri uvjetovana mogućnošću predfinanciranja troškova, pokrivanja neprihvatljivih izdataka i osiguravanja fiskalne održivosti nakon završetka projekata, fiskalni kapacitet se u ovom istraživanju promatra kao jedan od ključnih institucionalnih preduvjeta za uspješnu apsorpciju. Za potrebe kvantitativne analize, fiskalni kapacitet operacionaliziran je kroz prosječne proračunske prihode po stanovniku u razdoblju 2014.-2023., iskazane u eurima. Podaci o ostvarenim prihodima jedinica lokalne samouprave pribavljeni su iz službenih izvora Ministarstva financija Republike Hrvatske, dok je broj stanovnika korišten za izračun preuzet iz Popisa stanovništva 2021. godine. Korišteni su ukupni prihodi proračuna JLS, čime se obuhvaćaju svi fiskalni izvori koji su dostupni gradovima i općinama.

Zbog izražene asimetrije u distribuciji vrijednosti i prisutnosti fiskalno iznimno heterogenih JLS, varijabla fiskalnog kapaciteta standardizirana je primjenom z-transformacije, čime su vrijednosti izražene kao standardne devijacije od srednje vrijednosti te je u tom obliku uvrštena u daljnju statističku analizu. Transformirana varijabla tretirana je kao kvazi-intervalna, što je omogućilo njezinu uporabu u regresijskim analizama, osobito kao nezavisne varijable u modelima koji ispituju njezin utjecaj na upravljačke kapacitete, učestalost korištenja vanjskih aktera, te posredno i na apsorpciju sredstava iz ESI fondova. Premda se radi o objektivnom pokazatelju temeljenom na službenim administrativnim podacima, važno je naglasiti određena metodološka ograničenja. Naime, proračunski prihodi, iako kvantitativno precizno mjerljivi, ne odražavaju nužno stvarnu fiskalnu fleksibilnost JLS, budući da značajan dio sredstava može biti unaprijed opterećen zakonskim obvezama, decentraliziranim funkcijama ili tekućim rashodima. Dodatno, struktura prihoda među JLS značajno varira, ovisno o lokalnom poreznom kapacitetu, transferima s viših razina vlasti i prihodima od komunalnih naknada. Moguće su i razlike u računovodstvenim praksama i načinu knjiženja prihoda, što u manjoj mjeri može utjecati na usporedivost među jedinicama. Stoga se ovaj pokazatelj promatra kao aproksimacija fiskalne moći, a ne kao njen iscrpan prikaz.

4.4.8. Razvijenost jedinica lokalne samouprave

U ovom istraživanju, razvijenost jedinica lokalne samouprave definira se kao stupanj društveno-gospodarskog razvoja pojedine JLS, mjereno putem službenog Indeksa razvijenosti koji izrađuje Ministarstvo regionalnog razvoja i fondova Europske unije. Indeks, utemeljen Zakonom o regionalnom razvoju (NN 147/14, 123/17, 118/18) i Uredbom o indeksu razvijenosti (NN 131/17), predstavlja kompozitni pokazatelj temeljen na šest standardiziranih indikatora. Indeks razvijenosti računa se kao prilagođeni prosjek vrijednosti sljedećih pokazatelja za svaku JLS:

1. Stopa nezaposlenosti - prosječna stopa u razdoblju 2020.-2022.
2. Dohodak po stanovniku - prosječna vrijednost u tri godine (2020.-2022.), podijeljena s brojem stanovnika.
3. Proračunski prihodi po stanovniku - također prosjek za tri godine, po istom principu.
4. Opće kretanje stanovništva - odnos broja stanovnika 2022. u usporedbi s 2012. godinom.
5. Stupanj obrazovanosti - udio visokoobrazovanih osoba (VSS, 20-65) prema Popisu 2021.
6. Indeks starenja - također prema podacima Popisa iz 2021.

Vrijednosti svakog pokazatelja standardiziraju se tako da prosjek svih JLS iznosi 100, a za svaku JLS izračunava se indeksna vrijednost koja odražava njezinu relativnu poziciju u odnosu na druge. Konačni indeks razvijenosti predstavlja prosječnu vrijednost svih šest pokazatelja, uz uzimanje u obzir standardne devijacije. Time se omogućuje klasifikacija JLS prema stupnju razvijenosti, pri čemu se one s indeksom ispod 100 smatraju ispodprosječno razvijenima i potencijalno pripadaju potpomognutim područjima.

U istraživanju se koristi agregirana vrijednost službenog indeksa razvijenosti jedinica lokalne samouprave, koja je, radi osiguravanja normalnosti distribucije i međusobne usporedivosti, standardizirana primjenom z-transformacije. Time su sve vrijednosti izražene kao standardne devijacije od srednje vrijednosti i u tom je obliku varijabla uvrštena u daljnju statističku analizu. Indeks razvijenosti korišten je kao nezavisna varijabla u višestrukim regresijskim modelima kojima se ispitivao njegov utjecaj na upravljačke kapacitete JLS i njihovu apsorpciju ESI fondova, kao i kao kontrolna varijabla u modelima koji su uključivali druge prediktore, poput veličine JLS ili angažmana vanjskih aktera. Važno je napomenuti da, iako indeks razvijenosti predstavlja robustan i sveobuhvatan pokazatelj koji obuhvaća ključne socioekonomske

dimenzije razvoja, on ipak ne uključuje sve aspekte lokalnog konteksta poput kvalitete lokalne uprave, razine institucionalnih kapaciteta ili prisutnosti socijalnog kapitala. Stoga se u ovom istraživanju koristi kao strukturirana, ali djelomična mjera razvojnog okruženja, što je važno imati na umu pri tumačenju dobivenih rezultata.

4.4.9. Veličina jedinica lokalne samouprave

Veličina jedinica lokalne samouprave u ovom istraživanju operacionalizira se kroz broj stanovnika kao objektivan, kvantitativni pokazatelj koji omogućuje uvid u demografski kapacitet i administrativni opseg djelovanja pojedine JLS. Veličina populacije izravno utječe na složenost upravljanja lokalnim poslovima, obujam odgovornosti, razinu proračunskih potreba i mogućnosti razvoja unutarnjih organizacijskih struktura, što je važno u kontekstu pripreme i provedbe EU projekata. Za potrebe analize koristi se službeni broj stanovnika prema Popisu stanovništva iz 2021. godine. Varijabla je radi osiguranja komparabilnosti i statističke interpretabilnosti standardizirana primjenom z-transformacije, čime su vrijednosti izražene kao odstupanja od srednje vrijednosti te je u tom obliku uvrštena u statističku analizu. U istraživanju je korištena kao nezavisna varijabla u modelima koji su ispitali njezin utjecaj na upravljačke kapacitete i apsorpciju ESI fondova.

4.4.10. Suradnja s poslovnim savjetnicima za pripremu i provedbu EU projekata

Suradnja s poslovnim savjetnicima u ovom istraživanju odnosi se na praksu angažiranja vanjskih aktera iz privatnog sektora u poslovima pripreme i provedbe projekata financiranih iz ESI fondova. Koncept je operacionaliziran kroz niz pitanja u anketnom upitniku, čime se kvantitativno i sadržajno prikupio uvid u učestalost i karakter suradnje jedinica lokalne samouprave s poslovnim savjetnicima. Prvenstveno je utvrđeno jesu li jedinice lokalne samouprave koristile usluge poslovnih savjetnika u razdoblju od 2014. do 2023. godine. Nadalje, ispitanici su ocjenjivali učestalost korištenja usluga savjetnika na skali od 1 do 7, gdje je 1 označavalo da ih nikada nisu koristili, a 7 da ih uvijek koriste. Varijabla koja mjeri učestalost suradnje s poslovnim savjetnicima transformirana je standardizacijom primjenom z-transformacije, čime su sve vrijednosti izražene kao standardne devijacije od srednje vrijednosti te je u tom obliku uvrštena u statističku analizu. U okviru istraživanja, korištena je kao nezavisna varijabla pri ispitivanju potencijalnog utjecaja institucionalne suradnje s poslovnim savjetnicima na apsorpcijski i upravljački kapacitet JLS.

Osim učestalosti suradnje, anketom su prikupljeni i podaci o vrsti usluga za koje su poslovni savjetnici bili angažirani. Ispitanici su mogli označiti više odgovora, uključujući pripremu projektnih prijava, provedbu projekata, provedbu postupaka javne nabave, razvoj vještina zaposlenika, izradu strateških dokumenata i izradu financijskih analiza. Ispitano je i na kojim vrstama EU projekata su poslovni savjetnici sudjelovali: društvena infrastruktura, prometna infrastruktura, gospodarenje vodama i otpadom, razvoj ljudskih potencijala, gospodarski razvoj, energetska učinkovitost i obnovljivi izvori energije, uz mogućnost označavanja kategorije „ostalo“. Također su prikupljeni podaci o motivima za angažiranje savjetnika, uključujući manjak znanja u pripremi i provedbi projekata, manjak informacija o fondovima i pozivima, manjak ljudskih resursa, želju za preuzimanjem dobrih praksi drugih JLS, kao i druge razloge. Navedena višedimenzionalna operacionalizacija omogućila je sveobuhvatan uvid u obrasce, motive i učinke suradnje JLS s poslovnim savjetnicima te je poslužila kao temelj za statističku analizu odnosa između vanjskih aktera i razine apsorpcije ESI fondova, kao i za procjenu povezanosti s razinom upravljačkih kapaciteta. Važno je naglasiti da su svi podaci o suradnji temeljeni na percepcijama ispitanika, što otvara prostor za subjektivne interpretacije i moguće metodološke slabosti, uključujući selektivno pamćenje ili precjenjivanje stvarne učestalosti angažmana tijekom duljeg vremenskog razdoblja.

4.4.11. Suradnja s regionalnim razvojnim agencijama

U ovom istraživanju, suradnja sa županijskim regionalnim razvojnim agencijama definira se kao institucionalni oblik vanjske stručne podrške koju jedinice lokalne samouprave koriste u procesima pripreme i provedbe projekata financiranih iz ESI fondova. Regionalne razvojne agencije djeluju u okviru formalnog sustava regionalne politike Republike Hrvatske i osnovane su s ciljem jačanja regionalnog razvoja i koordinacije provedbe razvojnih projekata na razini županija. Koncept je operacionaliziran kroz više dimenzija u anketnom upitniku. Prvo je ispitano jesu li JLS koristile usluge RRA u razdoblju od 2014. do 2023. godine. Potom su ispitanici ocjenjivali učestalost suradnje na skali od 1 do 7, pri čemu je vrijednost 1 označavala da usluge nisu korištene, a 7 da su uvijek koristile usluge RRA. Time je omogućena kvantitativna procjena intenziteta institucionalne povezanosti. Dodatno, prikupljeni su podaci o vrstama usluga koje su RRA pružale, uključujući pripremu projektnih prijava, provedbu projekata, javnu nabavu, razvoj vještina zaposlenika, izradu strateških dokumenata te financijskih analiza. Također su zabilježeni tipovi EU projekata u koje su bile uključene, primjerice: projekti društvene infrastrukture, prometne infrastrukture, gospodarenja otpadom i vodama, razvoja ljudskih potencijala, gospodarskog razvoja te energetske učinkovitosti.

Ispitanici su mogli označiti više odgovora, čime se omogućio sadržajni prikaz opsega i specijalizacije suradnje.

Varijabla koja mjeri učestalost suradnje s RRA transformirana je standardizacijom primjenom z-transformacije, čime su sve vrijednosti izražene kao standardne devijacije od srednje vrijednosti te je u tom obliku uvrštena u statističku analizu. U okviru istraživanja, korištena je kao nezavisna varijabla pri ispitivanju potencijalnog utjecaja institucionalne suradnje s RRA na apsorpciju sredstava ESI fondova i upravljački kapacitet JLS. Operacionalizacija je omogućila višedimenzionalno razumijevanje uloge regionalnih razvojnih agencija kao institucionalnih posrednika u sustavu povlačenja EU sredstava, s posebnim naglaskom na razlike u njihovoj prisutnosti, funkcionalnom profilu i učincima u kontekstu lokalne samouprave. Važno je naglasiti da su svi podaci o suradnji temeljeni na percepcijama ispitanika, što otvara prostor za subjektivne interpretacije i moguće metodološke slabosti, uključujući selektivno pamćenje ili precjenjivanje stvarne učestalosti angažmana tijekom duljeg vremenskog razdoblja.

4.4.12. Razlozi za angažman poslovnih savjetnika

Razlozi zbog kojih JLS odlučuju surađivati s poslovnim savjetnicima operacionalizirani su na temelju višestrukog zatvorenog pitanja uključenog u anketni upitnik. Ispitanici su mogli označiti jedan ili više ponuđenih odgovora koji obuhvaćaju sljedeće mogućnosti: manjak znanja u pripremi projekata, manjak znanja u provedbi projekata, manjak informacija o dostupnim pozivima, fondovima i regulativama, manjak ljudskih resursa te želja za iskorištavanjem pozitivnih iskustava drugih. Također je ponuđena i opcija „Ostali razlozi“ uz mogućnost unosa vlastitog odgovora. Varijabla je time operacionalizirana kao višestruka nominalna (kategorijalna) varijabla, što omogućuje identifikaciju i analizu glavnih motiva koji stoje iza odluke JLS da angažiraju poslovne savjetnike u pripremi i provedbi EU projekata te je u tom obliku uvrštena u daljnju statističku analizu. Varijabla je korištena za deskriptivnu analizu, kao i za dodatno objašnjenje obrasca suradnje u kombinaciji s podacima o kapacitetima i institucionalnoj strukturi.

4.4.13. Tablični prikaz operacionalizacije ključnih istraživačkih koncepata

Tablica 2. Sažetak operacionalizacije ključnih istraživačkih koncepata

Koncept	Izvor podataka	Tip varijable i uloga
Nedostatak zaposlenika za pripremu i provedbu EU projekata	Skala 1-7, percepcija ispitanika (anketa)	Skalarni indikator; glavna varijabla za testiranje Hipoteze 1 te kao dimenzija upravljačkog kapaciteta.
Organizacijska struktura: postojanje posebne organizacijske jedinice za EU projekte	Pitanje da/ne (anketa)	Binarna varijabla (0/1); pomoćna varijabla za dopunsko objašnjenje i validaciju Hipoteze 1 te dimenzija upravljačkog kapaciteta.
Funkcionalna osposobljenost zaposlenika: priprema projekta, provedba projekata, javna nabava, strateško planiranje, financijska analiza	Kategorizacija: 0 - nijedan; 1 - jedan; 2 - dva ili više (anketa)	Ordinalna varijabla; pomoćna varijabla za dopunsko objašnjenje i validaciju Hipoteze 1 te dimenzija upravljačkog kapaciteta.
Tip JLS: općine i gradovi	Službena klasifikacija	Binarna varijabla (0 - općina; 1 - grad); kontrolna varijabla
Upravljački kapacitet JLS za pripremu i provedbu EU projekata	Kompozitni indeks (0-100), temeljen na 8 dimenzija	Kompozitni indeks (formativni); zavisna i nezavisna varijabla
Apsorpcija ESI fondova	Iznos povučenih sredstava po stanovniku (2014. – 2023.),	Kontinuirana varijabla; zavisna varijabla
Fiskalni kapacitet JLS	Prosječni prihodi po stanovniku (2014. – 2023.)	Kontinuirana varijabla - nezavisna varijabla
Razvijenost JLS	Službeni Indeks razvijenosti	Kompozitni indeks; nezavisna i kontrolna varijabla

Koncept	Izvor podataka	Tip varijable i uloga
Veličina JLS	Broj stanovnika (Popis 2021.)	Kontinuirana varijabla; nezavisna varijabla
Suradnja s poslovnim savjetnicima	Korištenje usluga (da/ne); učestalost na skali 1–7; dodatno podaci o vrstama usluga (anketa)	Binarna varijabla (0/1) + skalirani indikator + nominalne kategorije; nezavisna varijabla
Suradnja s regionalnim razvojnim agencijama	Korištenje usluga (da/ne); učestalost na skali 1–7; dodatno vrste usluga i projekata (anketa)	Binarna varijabla (0/1) + skalirani indikator + nominalne kategorije; nezavisna varijabla
Razlozi za angažman poslovnih savjetnika	Višestruki izbor (anketa)	Nominalna višekategorijalna varijabla; objašnjavajuća varijabla

4.5. Etički aspekti istraživanja

Tijekom provođenja ovog istraživanja, koje je obuhvatilo i kvantitativne i kvalitativne metode prikupljanja i analize podataka, posebna pažnja posvećena je poštivanju temeljnih etičkih načela istraživačkog rada. Svi sudionici ankete i intervjuja prethodno su bili informirani o svrsi istraživanja, njegovim ciljevima, načinu obrade podataka i mogućem korištenju rezultata u znanstvene svrhe. Informirani pristanak dobiven je implicitno u kvantitativnom dijelu istraživanja (anketa), pri čemu su sudionici ispunjavanjem upitnika dali suglasnost za sudjelovanje, dok je u kvalitativnom dijelu (intervjui) suglasnost zatražena i dobivena eksplicitno, usmeno ili putem pisanog pristanka.

Tijekom cijelog istraživačkog procesa poštovana je anonimnost i povjerljivost sudionika, pri čemu su svi podaci prikupljeni i analizirani na način koji onemogućuje identifikaciju pojedinaca ili institucija. U prikazu rezultata koristi se neutralna terminologija, a imena osoba i organizacija su pseudonimizirana ili izostavljena, kako bi se osigurala zaštita osobnih i osjetljivih podataka. Istraživač je dosljedno vodio računa o odgovornosti prema sudionicima, izbjegavajući svaku moguću štetu, pritisak ili manipulaciju, a istovremeno nastojeći stvoriti otvoreno i sigurno

okruženje, posebno u kontekstu intervjua. Sudionicima je pružena mogućnost da ne odgovore na pojedina pitanja ili da povuku svoje sudjelovanje u bilo kojem trenutku bez posljedica. U obradi i tumačenju podataka primijenjeni su visoki standardi znanstvenog integriteta, uz nastojanje da se rezultati interpretiraju nepristrano, utemeljeno i u skladu s metodološkim okvirom. Time se osigurava ne samo etička odgovornost prema sudionicima, već i prema znanstvenoj zajednici i korisnicima rezultata istraživanja.

4.6. Metodološka ograničenja

U svakom istraživanju, osobito onom koje se temelji na kombinaciji kvantitativnih i kvalitativnih metoda, nužno je priznati i razmotriti određena metodološka ograničenja koja mogu utjecati na rezultate i njihovu interpretaciju. Predmetno istraživanje nije iznimka te se i u njegovu provedbu ugradilo nekoliko čimbenika koji potencijalno ograničavaju poopćavanje nalaza i upućuju na potrebu za oprezom pri donošenju širih zaključaka. Jedno od važnijih ograničenja odnosi se na reprezentativnost uzorka u kvantitativnom dijelu istraživanja. Iako je upitnik poslan svim jedinicama lokalne samouprave u Hrvatskoj, stopa odgovora iznosila je 38,38 %, što predstavlja solidan odaziv u kontekstu istraživanja u javnoj upravi. Ipak, i uz takvu stopu odgovora, postoji mogućnost selekcijske pristranosti, pri čemu su možda češće odgovarale one jedinice koje imaju veće iskustvo s EU projektima, razvijenije upravljačke kapacitete ili već formirane stavove o fenomenima koji su predmet istraživanja. No, važno je istaknuti da je dodatnom analizom ustanovljeno kako je uzorak reprezentativan kada se uspoređi s populacijom svih JLS u Hrvatskoj prema veličini broja stanovnika i prema indeksu razvijenosti. Time se povećava pouzdanost i vjerodostojnost kvantitativnih nalaza.

Mogućnost pristranosti u odgovorima prisutna je kako u kvantitativnim, tako i u kvalitativnim podacima. Kod anketnog istraživanja, uvijek postoji rizik od društveno poželjnih odgovora, osobito kada su u pitanju vlastiti kapaciteti, slabosti u radu ili razina ovisnosti o vanjskim suradnicima. Slično vrijedi i za intervjue, gdje sugovornici, bilo iz JLS ili iz redova poslovnih savjetnika, mogu selektivno naglašavati pozitivna iskustva, umanjivati probleme ili prilagođavati iskaze u skladu s institucionalnim kontekstom. Iako je kroz razgovore nastojano izgraditi otvoreno i sigurno ozračje, nemoguće je u potpunosti isključiti utjecaj institucionalne hijerarhije i osobnih interesa na odgovore sugovornika. Kako bi se postiglo ozračje povjerenja i otvorenosti pogodno za prikupljanje iskrenih i refleksivnih iskaza, svi intervjui provedeni su uživo, pri čemu je istraživač osobno obišao sve hrvatske županije, čime je dodatno osnažen neposredan kontakt sa sugovornicima i smanjena distanca između istraživača i sudionika. Kod

kvalitativne analize izazovi proizlaze iz interpretativne naravi samog pristupa. Iako su intervjui obrađeni tematskom analizom na temelju jasno definiranih koraka, analiza se ipak temelji na interpretaciji istraživača, koji samim time postaje instrument kroz koji se podaci oblikuju. Moguće su različite interpretacije istih iskaza, a selekcija i organizacija tema mogu biti uvjetovane i osobnim iskustvom i prethodnim znanjem istraživača. Ipak, kombinacija različitih perspektiva, od zaposlenika JLS do poslovnih savjetnika, omogućila je bolju ravnotežu u prikazu iskustava, a kvalitativni nalazi korišteni su i za produbljivanje uvida dobivenih kvantitativnom analizom, čime je dodatno potvrđena konzistentnost i vjerodostojnost glavnih zaključaka.

Dodatno metodološko ograničenje odnosi se na činjenicu da u okviru ovog istraživanja nisu provedene analize na razini regionalnih razvojnih agencija. Naime, predstavnici RRA nisu uključeni ni u anketni uzorak, niti su s njima vođeni intervjui, iako upravo te institucije imaju formalno značajnu ulogu u pružanju podrške JLS u pripremi i provedbi EU projekata. Odluka o izostavljanju zasebne analize iskustava RRA donesena je s obzirom na opseg i fokus istraživanja, koje je primarno usmjereno na percepcije i prakse unutar JLS te na interakcije s poslovnim savjetnicima. Uključivanje dodatne skupine aktera značajno bi povećalo složenost i zahtjeve istraživačkog dizajna te bi premašilo vremenske i resursne okvire rada. Unatoč tome, istraživanje otvara prostor za buduća koja bi ciljano obradila perspektive RRA i njihov utjecaj na apsorpcijski kapacitet JLS i europeizaciju u svrhu provedbe kohezijske politike.

5. KVALITATIVNA ANALIZA KROZ TEMATSKU ANALIZU INTERVJUA

U ovom poglavlju prikazani su rezultati kvalitativne analize temeljene na polustrukturiranim intervjuima provedenima s predstavnicima jedinica lokalne samouprave i poslovnim savjetnicima. Cilj ovog dijela istraživanja bio je produbiti razumijevanje institucionalnih i organizacijskih okolnosti unutar kojih se odvija priprema i provedba EU projekata na lokalnoj razini, s naglaskom na ulogu poslovnih savjetnika i razvoj upravljačkih kapaciteta. Kvalitativni uvidi omogućili su analizu subjektivnih iskustava, motiva i percepcija koje oblikuju praksu suradnje između JLS i vanjskih aktera, čime se pruža kontekst za tumačenje kvantitativnih nalaza. Analiza je provedena korištenjem tematske analize, metodološki utemeljene na principima prepoznavanja obrazaca značenja. Tematske cjeline razvijene su kroz iterativni proces kodiranja i interpretacije, pri čemu je poseban naglasak stavljen na vjerodostojnost i refleksivnost istraživačkog postupka. Nalazi su strukturirani u skladu s postavljenim istraživačkim pitanjima pri čemu svaka tematska cjelina obuhvaća dominantne obrasce značenja i reprezentativne iskaze sudionika, čime se omogućuje interpretativno povezivanje individualnih iskustava s institucionalnim i kontekstualnim dimenzijama procesa pripreme i provedbe EU projekata na lokalnoj razini. Rezultati su prikazani kroz nekoliko potpoglavlja, pri čemu svako tematski odgovara jednom istraživačkom pitanju, čime se osigurava koherentna prezentacija nalaza u skladu s analitičkim okvirom istraživanja.

5.1. Upravljački kapaciteti: struktura i razina razvijenosti

Poglavlje donosi analizu upravljačkih kapaciteta jedinica lokalne samouprave kroz prizmu iskustava ispitanika, s ciljem odgovora na istraživačko pitanje 1: *Koje su ključne vještine i organizacijske kompetencije potrebne za uspješnu pripremu i provedbu EU projekata u jedinicama lokalne samouprave te koji se elementi pritom izdvajaju kao posebno važni?*

Sukladno načelima tematske analize, rezultati su strukturirani prema analitičkim temama koje su se konzistentno izdvajale u iskazima ispitanika. Identificirane tematske cjeline oblikovane su tako da reflektiraju ključne obrasce značenja te omogućuju analitički odgovor na postavljeno istraživačko pitanje.

5.1.1. Vještine i kompetencije potrebne za pripremu i provedbu EU projekata

Nalazi prikazani u ovom dijelu temelje se na uvidima dobivenima kroz intervju s djelatnicima zaposlenima u jedinicama lokalne samouprave. Fokusirani su na identifikaciju vještina i kompetencija koje se u praktičnom kontekstu pokazuju presudnima za uspješnu pripremu i provedbu EU projekata, budući da je riječ o procesu koji nadilazi puko poznavanje regulatornih okvira i uključuje kontinuirano suočavanje s administrativnim složenostima, kratkim rokovima, nepredvidivim izazovima te intenzivnom međuakterskom komunikacijom. Poslovi vezani uz pripremu i provedbu projekata često su znatno dinamičniji i sadržajno zahtjevniji u odnosu na standardne upravne poslove u JLS jer uključuju sve faze projektnog ciklusa. Upravo zbog toga zaposlenici JLS moraju razviti dodatne i specifične vještine koje nadilaze uobičajeni administrativni okvir kako bi mogli odgovoriti na zahtjeve ovakvog oblika rada. U takvom okruženju posebno se cijene fleksibilnost, otvorenost prema učenju, spremnost na timski rad te visoka razina osobne angažiranosti i proaktivnosti.

“Multidisciplinarnost, nema tu ja sam ekonomist, ja sam pravnik, ja sam politolog, Moraš biti sve. Multitasking. To je, bez toga ne ide. Moraš biti spreman na to da ćeš u nekom trenutku pisati dva projekta i jedan provoditi.” (Sugovornik 14, JLS)

Sugovornici ističu kako je riječ o izrazito dinamičnom poslu koji traži sposobnost brzog prilagođavanja i istodobnog upravljanja s više zadataka. U tom okviru valja razlikovati pripremu i provedbu projekata koje zahtijevaju različite kompetencije. Dok priprema projekta podrazumijeva izražene analitičke vještine, sposobnost strateškog razmišljanja i jasnoće u pisanju, faza provedbe traži operativnu učinkovitost, preciznost u izvršavanju zadataka i sposobnost brzog donošenja odluka u dinamičnom i često nepredvidivom kontekstu. Pritom se uz formalna znanja posebno ističe sposobnost snalaženja u nestandardnim situacijama koje zahtijevaju fleksibilnost i brzinu reakcije. U tom kontekstu, osobina koja se dodatno izdvaja kao vrijedna jest kreativnost. Zaposlenici uključeni u EU projekte trebaju imati sposobnost interpretacije uputa i osmišljavanja rješenja unutar zadanih okvira, ali i donošenja inovativnih prijedloga koji odgovaraju lokalnim potrebama. Kreativnost se ne očituje samo u fazi pisanja projekta, već i u pronalaženju rješenja za administrativne prepreke, oblikovanju projektnog zahvata i uspostavi partnerstava koja donose dodatnu vrijednost. Pritom su važne komunikacijske i organizacijske vještine, pedantnost i strpljivost. Posao uključuje suradnju s brojnim dionicima i partnerima, kao i svakodnevnu koordinaciju s tijelima državne uprave,

provedbenim i nadzornim tijelima, pri čemu jasno i precizno komuniciranje ostaje ključan preduvjet za izbjegavanje administrativnih pogrešaka i financijskih korekcija.

„Trebaš znati komunicirati s izvođačem, trebaš znati komunicirati s nadzorom, trebaš znati postavljati uvjete, tu si nismo frendovi. Pogotovo kad se zakomplicira. I držati se strogo ugovora, točka ta i ta, to i to ... Pisali smo objašnjenja i obrazloženja za agenciju pet dana, i onda nakon pet dana smo dobili opet 15 pitanja pa smo nakon toga dobili opet 15 pitanja, pa smo se natezali i to je bilo katastrofa. A sve radi gluposti. Jer ako u troškovniku piše pipe takve, onda moraju biti takve pipe.“ (Sugovornik 9, JLS)

Posjedovanje prethodnog znanja ili formalne naobrazbe nije presudno ako osoba pokazuje volju za učenjem, otvorenost za timsku suradnju, kreativni pristup rješavanju problema i sposobnost prihvatanja povratnih informacija. Uspješnost u provedbi EU projekata često se temelji na praktičnom iskustvu koje se stječe kroz rad, kao i na spremnosti da se kontinuirano uči kroz vlastite i tuđe pogreške. Istovremeno, rad na predmetnim poslovima nerijetko je povezan s izraženim razinama stresa. Dinamika rada, brojni paralelni zadaci, stalni rokovi i nepredvidive situacije zahtijevaju brzu i učinkovitu reakciju te visoku koncentraciju i emocionalnu stabilnost. Takvo intenzivno radno okruženje može dovesti do iscrpljenosti, osobito u manjim općinama koje često nemaju razvijene mehanizme unutarnje podrške. Upravo zato otpornost na stres i sposobnost nošenja s pritiskom postaju ključne osobine koje zaposlenici moraju razviti kako bi mogli dugoročno i učinkovito djelovati u ovom području. U konačnici, radi se o poslu koji zahtijeva visoku razinu osobne angažiranosti, ali i sposobnost očuvanja unutarnje ravnoteže unatoč izazovima.

„Pa bila su kolegice koje su same otišle jer su shvatile da je to prestresno za njih ... Rok za prijavu, rok za dostavu nekakvih pojašnjenja, rok za dostavu periodičnog izvješća, za nadopune, vi ste uvijek u rokovima. Rok za raspisivanje nabave, sve vas to nekako tjera i kalendar vam je uvijek ispunjen.“ (Sugovornik 14, JLS)

Sugovornici iz jedinica lokalne samouprave ističu kako su nepredvidive i zahtjevne situacije sastavni dio svakodnevne rada na EU projektima, a ne iznimka. U takvom radnom okruženju, presudnima se pokazuju osobine poput otpornosti, fleksibilnosti i pozitivnog pristupa problemima. Umjesto da neplanirane okolnosti djeluju isključivo demotivirajuće, neki ih doživljavaju kao priliku za učenje i osobni napredak. Spremnost na svakodnevne izazove, sklonost rješavanju problema i emocionalna regulacija doprinose dugoročnom održavanju

radne motivacije i profesionalnog angažmana u kontekstu izrazite kompleksnosti projektne dinamike. No, s vremenom i godinama provedenima u sustavu, intenzitet rada na EU projektima može ostaviti trag na osobnu energiju i motivaciju. Iako su mnogi na početku karijere spremni prihvatiti dinamiku i pritiske kao sastavni dio posla, dugotrajna izloženost stalnim zahtjevima, rokovima i višestrukim obvezama može dovesti do zasićenosti i umora.

„Imam 58 godina, i sad sam već toliko zasićen sa svim tim da jedva čekam da dođe 15 sati, da dođem kući i da se resetiram. Nije mi to nekad predstavljalo problem. Ali što si stariji, sve ti to sjeda na zdravstveno stanje.“ (Sugovornik 16, JLS)

Nalazi vezani uz potrebne vještine ukazuju na to da se uspješna priprema i provedba EU projekata ne može temeljiti isključivo na formalnim procedurama, već zahtijeva kompleksan skup kompetencija, osobnih karakteristika i otpornosti na izazove. Pritom je važno naglasiti da individualne vještine, iako ključne, predstavljaju samo dio ukupne sposobnosti JLS za učinkovito upravljanje projektima. Za cjelovito razumijevanje njihova kapaciteta potrebno je analizirati i njihove organizacijske, stručne i resursne okvire, koji su u ovom istraživanju obuhvaćeni konceptom upravljačkog kapaciteta JLS za pripremu i provedbu EU projekata, a čija je analiza prikazana u nastavku.

5.1.2. Elementi upravljačkog kapaciteta JLS

Razumijevanje upravljačkih kapaciteta jedinica lokalne samouprave ključno je za procjenu njihove sposobnosti za apsorpciju ESI fondova. U ovom dijelu analize intervjua primijenjen je deduktivni pristup koji kombinira teorijski utemeljeno razumijevanje s analitičkom obradom empirijskih podataka. Istraživanje je započelo s konceptualnim okvirom temeljenim na postojećim teorijama o institucionalnim kapacitetima (Šumpíková i sur., 2003; Wu i sur., 2015), dok je daljnja analiza omogućila nadogradnju i prilagodbu tog okvira kroz uvid u praksu. Analitički proces bio je iterativan, što znači da su se teorijski okvir i empirijski nalazi uzajamno oblikovali kroz više ciklusa kodiranja i interpretacije. Tematskom analizom intervjua sa zaposlenicima JLS i poslovnim savjetnicima identificirani su i sistematizirani elementi koji se u stvarnom okruženju najčešće prepoznaju kao presudni za uspješnu pripremu i provedbu EU projekata. Kroz postupak analitičkog kodiranja i usporedbe iskaza, izdvojeni su tematski obrasci koji obuhvaćaju ključne sastavnice institucionalne sposobnosti lokalne razine vlasti za korištenje instrumenata kohezijske politike. Ti su obrasci zatim grupirani u osam dominantnih elemenata upravljačkog kapaciteta: organizacijska struktura, priprema projekata, provedba

projekata, javna nabava, strateško planiranje, financijska analiza, status EU projekata u planiranju i djelovanju JLS te raspoloživost zaposlenika za poslove pripreme i provedbe EU projekata. Svaki od elemenata prikazan je zasebno, uz navođenje glavnih izazova i dobrih praksi iz prikupljenih uvida, čime se stvara osnova za daljnju sintezu i tipologizaciju razina razvijenosti upravljačkih kapaciteta JLS u kvantitativnom dijelu istraživanja.

Organizacijska struktura podrazumijeva postojanje jasno definiranih jedinica ili odjela koji su zaduženi za EU projekte, bilo unutar same JLS ili putem posebnih organizacijskih oblika koje su gradovi ili općine uspostavile. U praksi, jedinice lokalne samouprave razvile su različite pristupe organizacijskoj podršci u području EU projekata. Dio JLS unutar svojih upravnih struktura formirale su posebne odjele ili projektne timove za europske fondove, dok su druge uspostavile lokalne razvojne agencije ili djeluju kroz poduzetničke inkubatore i slične organizacijske oblike. Istovremeno, veliki dio JLS koje imaju svega nekoliko zaposlenika ne raspolaže kadrovskim kapacitetima za ustrojavanje posebnih odjela, pa se poslovi vezani uz EU projekte obavljaju uz druge administrativne obveze. Među većim gradovima postoje primjeri u kojima još uvijek nije uspostavljena zasebna organizacijska jedinica za EU projekte, što upućuje na različite razine institucionalne spremnosti i strateške orijentacije. Ključno je, neovisno o organizacijskom modelu, da postoji funkcionalna raspodjela zadataka, jasan protok informacija i učinkovita koordinacija između službi, a JLS koje su osigurale takvu strukturu, s jasno određenim odgovornostima i procedurama, prema iskazima sugovornika, pokazuju veću sposobnost sustavnog i profesionalnog upravljanja EU projektima

Priprema projekata obuhvaća sve aktivnosti koje prethode prijavi projektne prijave na natječaje za dodjelu sredstava. Element uključuje sposobnosti zaposlenika JLS za prepoznavanje potreba lokalne zajednice i njihovo prevođenje u projektne prijedloge uz razumijevanje uvjeta i pravila. Priprema projekata uključuje analizu natječajne dokumentacije, oblikovanje projektne ideje, definiranje ciljeva i aktivnosti, izradu proračuna, pripremu popratne dokumentacije te usklađivanje projekta s važećim strateškim dokumentima. Učinkovita priprema projekata ne temelji se isključivo na tehničkom znanju, već zahtijeva i niz dodatnih vještina koje nadopunjuju formalne procedure. Kreativnost je ključna za oblikovanje projektnih ideja koje nisu samo usklađene s natječajnim uvjetima, već i prepoznatljive, relevantne i prilagođene stvarnim potrebama lokalne zajednice. Proaktivnost se očituje u sposobnosti zaposlenika da na vrijeme prate najave natječaja, pripreme svu potrebnu dokumentaciju i aktivno traže mogućnosti za financiranje. Važan aspekt uspješne pripreme je i sposobnost sklapanja

partnerstava, osobito u projektima koji zahtijevaju suradnju više dionika, kao što su druge JLS, ustanove, udruge ili privatni sektor. Vještina pisanja projektnih prijedloga presudna je u načinu na koji se projekt argumentira, a jasnoća, struktura i uvjerljivost utječu na ocjene evaluatora. Izrada realnog i održivog proračuna predstavlja poseban izazov jer uključuje razumijevanje prihvatljivih i neprihvatljivih troškova, pravilno raspoređivanje sredstava i usklađivanje s planiranim aktivnostima.

Provedba projekata odnosi se na realizaciju aktivnosti nakon odobrenja projekta, u skladu s ugovorenim obvezama, definiranim rokovima i pravilima financiranja. Element obuhvaća administrativnu i upravljačku dimenziju, pri čemu administrativna uključuje vođenje dokumentacije, pripremu izvješća i komunikaciju s provedbenim tijelima, dok se upravljačka odnosi na operativno vođenje projekta, donošenje odluka i svakodnevno praćenje provedbe aktivnosti. Učinkovitost provedbe uvelike ovisi o uspostavljenoj unutarnjoj organizaciji, jasno definiranim odgovornostima i mogućnosti pravovremenog reagiranja na izazove. Koordinacija predstavlja ključnu komponentu provedbe projekta, budući da uključuje suradnju s nizom dionika: od unutarnjih službi JLS do vanjskih partnera, izvođača, nadzora i nadležnih institucija. U kontekstu JLS osobito je važno poznavanje građevinskih procesa, stoga razumijevanje tehničke dokumentacije, dinamike građevinskih radova, nadzora te komunikacije s izvođačima i stručnim službama ima izravan utjecaj na kvalitetu i pravovremenost provedbe. Uspješna provedba zahtijeva stalno usklađivanje aktivnosti i precizno praćenje dinamike projekta. Pritom su rokovi stalna prijetnja i izvor pritiska, jer svako odstupanje može imati negativne posljedice za tijek projekta, uključujući financijske korekcije i gubitak sredstava. Navedeno dodatno naglašava potrebu za preciznim praćenjem proračuna, učinkovitom komunikacijom, donošenjem jasnih odlukama pod pritiskom te stalnom kontrolom provedbe u realnom vremenu.

Javna nabava predstavlja posebno osjetljiv i zahtjevan element u sklopu provedbe projekta, osobito u kontekstu većih EU projekata, gdje se najveći dio sredstava troši kroz nabavu radova, roba i usluga. Pravilno provođenje postupaka javne nabave ključno je za uspješnu realizaciju projekta. Svaka proceduralna pogreška ili odstupanje od pravila može rezultirati financijskim korekcijama, odgodom aktivnosti ili gubitkom dijela odobrenih sredstava. Upravljanje javnom nabavom zahtijeva razumijevanje okvira Zakona o javnoj nabavi, iskustvo u planiranju i izradi natječajne dokumentacije te stalnu usklađenost s dinamikom provedbe projekta. Pritom je ključna koordinacija između projektnih timova i službi za javnu nabavu, kako bi se osiguralo

da se planirane aktivnosti mogu provesti u skladu s važećim propisima. Zbog visoke razine odgovornosti, kompleksnosti pravnog okvira i učestalih rizika od proceduralnih pogrešaka, upravljanje javnom nabavom u praksi se često percipira kao izrazito zahtjevan segment provedbe, što nerijetko dovodi do izbjegavanja tog posla među zaposlenicima i njegovog delegiranja vanjskim stručnjacima.

Strateško planiranje kao element podrazumijeva sposobnost oblikovanja razvojnih prioriteta kroz izradu strateških dokumenata, poput lokalnih razvojnih strategija i provedbenih programa. Navedeni dokumenti ne služe samo kao formalni okvir, već predstavljaju temelj za sustavno i usmjereno korištenje ESI fondova. Kako bi projekti koje JLS priprema bili relevantni i konkurentni, potrebno je uskladiti ih s lokalnim, nacionalnim i europskim razvojnim prioritetima. Prema razgovorima sa sugovornicima, istaknuto je kako je važno imati zaposlenike koji posjeduju osnovna znanja iz strateškog planiranja kako bi mogli pravovremeno identificirati razvojne izazove, prepoznati prilike za financiranje te izraditi plan prijave na natječaje koji je komplementaran s dugoročnim razvojnim ciljevima. Nedostatak strateškog pristupa često dovodi do *ad hoc* prijave na temelju dostupnih natječaja, bez šire vizije i povezanosti s lokalnim razvojem, što dugoročno umanjuje učinak EU projekata na zajednicu. Pojedini projekti mogu dugoročno imati i pozitivne i nepovoljne posljedice za lokalnu zajednicu, zbog čega je nužno da se u fazi strateškog planiranja koristi analitički pristup koji uključuje alate i metodološke okvire za procjenu potencijalnih učinaka. Na taj se način omogućuje integracija projekata u širi razvojni kontekst, s ciljem maksimiziranja koristi i minimiziranja neželjenih posljedica po društveno-gospodarsku strukturu lokalne sredine.

Financijska analiza predstavlja za JLS izuzetno važnu komponentu institucionalnih kapaciteta, osobito kada se radi o pripremi složenijih projekata. Prema razgovorima sa sugovornicima, istaknuta je važnost zaposlenika koji razumiju principe financijske analize i koji su sposobni razumjeti financijske projekcije, uključujući investicijske studije i planove proračuna. U kontekstu većih infrastrukturnih i razvojnih projekata, izrada studije izvodljivosti s analizom troškova i koristi (Cost-Benefit Analysis - CBA) često je obvezni dio projektne dokumentacije. Analiza mora biti izrađena u skladu s *European Commission Guide to Cost-Benefit Analysis of Investment Projects* iz 2014. godine, koji definira metodološki okvir za vrednovanje investicijskih projekata sufinanciranih iz europskih fondova (Europska komisija, 2014). Riječ je o dokumentu koji ne ispunjava samo formalne uvjete natječaja, već ima važnu ulogu u procjeni opravdanosti ulaganja te pruža temelje za argumentirano donošenje odluka i

prezentaciju projekta pred tijelima nadležnima za dodjelu sredstava. Rijetke JLS imaju zaposlenike koji su sposobni izraditi navedeni dokument, a prema iskazima sugovornika rijetke imaju zaposlenike koji ga mogu razumjeti, pa za njegovu izradu uglavnom angažiraju vanjske stručnjake.

Status EU projekata u planiranju i djelovanju JLS u velikoj mjeri ovisi o političkoj viziji, vodstvu te sposobnosti da se projekti postave kao prioritet u odnosu na druge svakodnevne poslove. Prema iskazima sugovornika ključnu ulogu ima osoba na čelu grada ili općine. Ako postoji jasna ideja o tome što se želi postići i svijest o razvojnim potencijalima koji proizlaze iz ESI fondova, tada su i rezultati vidljiviji. Takvo vodstvo usmjerava administraciju prema pripremi i provedbi projekata, prepoznaje važnost strateškog planiranja, koordinacije i pravovremenog djelovanja te osigurava kontinuitet u razvojnim inicijativama. Nasuprot tome, tamo gdje nema političke volje, spremnosti na ulaganje napora i dugoročnog razmišljanja, projekti ostaju po strani, dok sredstva ostaju neiskorištena. Uz političko vodstvo važnu ulogu imaju i stručne službe koje pripremaju i provode projekte. Međutim, ako nisu jasno definirani razvojni ciljevi i prioriteti, može doći do zastoja. Promjene vlasti dodatno utječu na dinamiku, jer novi prioriteti često mijenjaju ranije planirane smjerove što može dovesti do odustajanja od već pripremljenih projekata. Upravo zato važno je da EU projekti ne ovise isključivo o političkim ciklusima i pojedincima, već da budu sustavno integrirani u strateške dokumente i dugoročne razvojne planove jedinica lokalne samouprave.

Raspoloživost zaposlenika za poslove pripreme i provedbe EU projekata za JLS predstavlja element od presudne važnosti za njihovu sposobnost da pravovremeno reagiraju na dostupne mogućnosti financiranja i kvalitetno provedu odobrene projekte. Prema iskazima sugovornika u mnogim slučajevima jedinice lokalne samouprave odustaju od projektnih inicijativa upravo zato što u ključnim trenucima nemaju na raspolaganju zaposlenike koji bi se mogli posvetiti zahtjevima pripreme projektne dokumentacije, komunikacije s partnerima i institucijama te provedbe složenih administrativnih i financijskih procedura. Budući da su natječaji vremenski ograničeni, a postupci strogo strukturirani, nužno je osigurati kadrovsku dostupnost tijekom cijelog projektnog ciklusa. Nedostatak raspoloživih i osposobljenih zaposlenika ograničava proaktivnost, usporava rad i dovodi do propuštanja prilika za korištenje sredstava, čime se umanjuje razvojni potencijal lokalne zajednice. Sustavno planiranje ljudskih resursa i osiguravanje njihove dostupnosti u fazama prijave i provedbe ključno je za jačanje institucionalne učinkovitosti JLS u korištenju ESI fondova.

5.2. Profesionalna uloga poslovnih savjetnika u kontekstu suradnje s JLS

Poglavlje donosi analizu profesionalne uloge poslovnih savjetnika u pripremi i provedbi EU projekata, promatrane kroz iskustva i refleksije samih savjetnika, s ciljem odgovora na istraživačko pitanje 2: *Na koji način poslovni savjetnici konstruiraju svoju profesionalnu ulogu u suradnji s jedinicama lokalne samouprave?*

Temeljem tematske analize intervjua s poslovnim savjetnicima, rezultati su strukturirani prema ključnim obrascima značenja koji su se dosljedno pojavljivali u njihovim iskazima. Identificirane tematske cjeline omogućuju uvid u to kako savjetnici sami doživljavaju, oblikuju i opravdavaju svoju profesionalnu poziciju u suradnji s JLS na pripremi i provedbi EU projekata.

5.2.1. Uloga poslovnih savjetnika

Poslovni savjetnik za pripremu i provedbu EU projekata je stručna osoba koja pruža podršku klijentima u procesima identificiranja projektnih ideja, razrade projektne dokumentacije, prijave na natječaje te kasnije provedbe, upravljanja i izvještavanja o projektima financiranim iz ESI fondova. Međutim, samoviđenje poslovnih savjetnika i način na koji oni konstruiraju svoju profesionalnu ulogu prema vlastitim iskustvima i percepcijama otkrivaju znatno složeniju sliku njihove uloge u sustavu. Pritom se u prvi plan nerijetko stavlja sposobnost da se apstraktna ili početna ideja klijenta konkretizira.

„Pa šta je za mene konzultant, osoba koja može neku konkretnu ideju pretvorit u konkretan projekt.“ (Sugovornik 26, PS)

Poslovni savjetnici za pripremu i provedbu EU projekata svoju profesionalnu ulogu uglavnom definiraju kroz partnerski odnos s klijentom, koji nadilazi pukog izvršitelja zadataka. Umjesto da djeluju isključivo kao vanjski suradnici angažirani za isporuku projektnih rezultata, oni bi se u idealtipskim uvjetima trebali pozicionirati kao sugovornici koji razumiju širi razvojni kontekst, prate potrebe lokalnih zajednica i aktivno sudjeluju u oblikovanju rješenja. Iz razgovora sa sugovornicima proizlazi kako suradnju nastoje temeljiti na uzajamnom povjerenju i dijeljenju odgovornosti, pri čemu ističu kako njihova uloga nije samo tehnička, već strateška i razvojna. Kroz tu prizmu, savjetnik postaje osoba koja ne pruža gotove odgovore, već zajedno s klijentom gradi put prema rješavanju konkretnih izazova i ostvarivanju razvojnih ciljeva. Iz iskaza sugovornika proizlazi kako se uloga konzultanata percipira gotovo osobno i povjerljivo,

kao figura koja značajno pomaže lokalnoj zajednici da iskoristi dostupne prilike i ostvari razvojne ciljeve. Sugovornici ovu ulogu uspoređuju s „prijateljem“ koji ne donosi gotova rješenja, već aktivno pridonosi procesu, od prepoznavanja potencijala do konkretnih razvojnih pomaka, uključujući društveno-ekonomski, demografski i vizualni napredak zajednice. Takva pozicija nadilazi tehničku podršku i upućuje na savjetničku funkciju koja uključuje i razvojnu orijentaciju te posredovanje između lokalnih potreba i dostupnih prilika.

“Ja sam sebe znao zvati vatrogasac. Dakle ti pomažeš od toga, ovisi, da ti njima identificiraš uopće što njima treba. I kako će doći do toga. I onda kad dođu do tih novaca, za to kako to provest, a da dobiju što manje korekcija ili da ne dobiju korekcije.” (Sugovornik 23, PS)

Savjetnik nije samo dodatni kapacitet, već nositelj specifičnog stručnog znanja i sposobnosti koje klijentskoj instituciji nedostaju. Iz takve perspektive, uspjeh projekta ovisi i o angažmanu klijenta, konzultant može biti resurs, ali bez aktivnog sudjelovanja lokalne samouprave, njihova odgovornost i doprinos ostaju ograničeni. Iskusniji poslovni savjetnici otvoreno upozoravaju da klijent, posebice gradovi i općine, moraju preuzeti vlasništvo nad procesom i jasno upravljati konzultantskom podrškom, jer delegiranje obaveza ne znači i delegiranje odgovornosti. Neki od njih ističu kako preferiraju suradnju temeljenu na ravnoteži uloga i međusobnom učenju, smatrajući da se kvalitetan odnos s klijentom gradi kroz uzajamno povjerenje i razmjenu znanja. Međutim, u slučajevima kada lokalna samouprava nije dovoljno uključena, odnosno kada svojim ograničenim kapacitetima usporava procese, savjetnici izražavaju frustraciju i ističu da bi im operativno bilo lakše izravno surađivati s projektantima, izvođačima i drugim akterima bez posredovanja JLS. Takva situacija, kako napominju je odraz institucionalnih slabosti i nedostatka ljudskih resursa unutar lokalne administracije, a za uspješnost pripreme i provedbe projekata je potrebna proaktivnost svih uključenih strana.

“Kad dobiješ konzultanta tvoj posao nije prestao, nego ti moraš također upravljati svojim procesom, jer si ti vlasnik procesa, onda i samim konzultantom. Ako to dobro radiš dobit ćeš sigurno uspjeh vani. Ako to ne radiš, ako pustiš i kažeš ajde radite vi sami bez mene i baš me briga, daj mi isporučiti to. To najčešće ne ispadne baš dobro.” (Sugovornik 21, PS)

Prema iskazima sugovornika, teško je ponuditi jedinstvenu definiciju idealnog poslovnog savjetnika za pripremu i provedbu EU projekata, no određene kompetencije i osobine ipak se mogu izdvojiti kao poželjne. Takva osoba trebala bi biti multidisciplinarna, sa širokim spektrom znanja kako bi mogla razumjeti kompleksne zahtjeve natječajne dokumentacije i prevesti

projektne ideje u izvedive prijedloge usklađene s konkretnim natječajima. Osim toga, neophodno je vladanje vještinama pisanja i računanja, budući da se u praksi konzultantski rad temelji na analitičkom promišljanju, formulaciji jasnih i uvjerljivih narativa te preciznim financijskim proračunima. U praksi se dio poslovnih savjetnika specijalizira za određene tematske cjeline ili tipove projekata, čime razvijaju specifične domenske ekspertize. Ipak, značajan broj savjetnika, osobito onih koji djeluju u manjim organizacijama ili samostalno, suočen je s potrebom paralelnog djelovanja u više programskih područja, što je uvjetovano promjenjivom dinamikom objave natječaja. Takvo okruženje nameće potrebu za visokom razinom fleksibilnosti, kontinuiranim praćenjem različitih sektorskih prioriteta te sposobnošću brzog usvajanja novih znanja i prilagodbe kontekstu svakog pojedinog natječaja.

Osim stručnih znanja, iznimno su važne komunikacijske i timske vještine. Savjetnik bi trebao biti sposoban surađivati s različitim profilima stručnjaka, okupljati timove prema specifičnostima projekta i djelovati u umreženom okruženju. Njegov profesionalni identitet trebao bi počivati na suradnji i otvorenosti prema komplementarnim znanjima, uz jasno prepoznavanje vlastitih ograničenja. Također bi trebao razumjeti širi institucionalni i društveni kontekst u kojem djeluje, te biti sposoban anticipirati promjene i strateški usmjeravati svoje klijente pri čemu je važna njegova edukativna uloga koja uključuje prenošenje znanja, osnaživanje klijenata i poticanje njihove postupne samostalnosti u radu. Profesionalni integritet poslovnog savjetnika podrazumijeva i visok stupanj odgovornosti prema klijentu te se etički aspekt savjetničke prakse očituje u sposobnosti pravovremenog upozoravanja na moguće rizike i dugoročne obveze koje proizlaze iz samih projektnih pokazatelja i uvjeta financiranja. Prema navodima sugovornika, savjetnik bi trebao biti više od pukog tehničkog izvršitelja, njegov zadatak bi trebao uključiti to da korisnik u potpunosti razumije financijske, organizacijske i institucionalne posljedice koje proizlaze iz prijavljenog projekta. U tom smislu, profesionalnost se očituje i u spremnosti da se u ranoj fazi postavi jasna granica odgovornosti, ali i da se klijentu pruži potpuna informacija, čak i kada ona uključuje potencijalno nepopularne elemente.

“Dakle ja kao konzultant ću ti reć ti ćeš morat u sljedećih 5 godina zaposlit 3 osobe i nakon što ti istekne projekt ćeš ih morat plaćat. Možeš li ti to? Ako meni investitor, moj klijent kaže mogu, moja odgovornost tu prestaje.” (Sugovornik 23, PS)

5.2.2. Dinamika i konkurencija na savjetničkom tržištu

Poslovni savjetnici za pripremu i provedbu EU projekata pojavljuju se u Hrvatskoj početkom 2000-ih, paralelno s korištenjem pretpristupnih fondova Europske unije. Njihova prisutnost i broj značajno rastu nakon ulaska Hrvatske u EU, kad pristup sredstvima iz europskih fondova postaje dostupniji i primamljiviji. U tom periodu dolazi i do šire komercijalizacije konzultantskog tržišta, pri čemu se otvara prostor za različite profile aktera, od visoko stručnih do onih s ograničenim znanjem i iskustvom. Sugovornici svjedoče o inflaciji samoproglasnih „EU konzultanata“, potaknutoj percepcijom kako se radi o jednostavnom i visoko profitabilnom poslu. U njihovim iskazima prisutna je izražena frustracija zbog banalizacije profesije i nedovoljnog razumijevanja njezine kompleksnosti. Priprema i provedba EU projekata zahtijevaju specifična znanja, institucionalno iskustvo te sposobnost strateškog razmišljanja, što nije moguće usvojiti kroz kratkoročne tečajeve ili povremene angažmane. Taj trend, kako ističu, bio je dodatno potaknut pojavom brojnih edukativnih programa i seminara koji su pojednostavljeno predstavljali konzultantski posao, čime su dodatno zamaglili razliku između profesionalnog savjetovanja i oportunističkog ulaska na tržište.

„A i svi su se navikli da je to jako dobro plaćen posao. I naravno novac je uvijek najveća motivacija, zar ne. I misle da je to easy money.“ (Sugovornik 24, PS)

Danas na hrvatskom tržištu djeluje velik broj poduzeća i obrta koji pružaju usluge vezane uz pripremu i provedbu projekata financiranih iz fondova EU. Ipak, precizno određivanje njihova ukupnog broja otežano je zbog činjenice da mnogi od njih savjetovanje u području ESI fondova ne ističu kao svoju primarnu djelatnost. Riječ je najčešće o poslovnim subjektima koji istovremeno pružaju različite usluge, uključujući računovodstvo, financijsko savjetovanje, pravno savjetovanje, marketing, odnose s javnošću i druge oblike savjetovanja. U takvom kontekstu, ESI fondovi predstavljaju samo jednu od usluga u njihovoj ponudi, što dodatno otežava njihovu klasifikaciju i identifikaciju u službenim bazama i statističkim evidencijama. Tržište savjetodavnih usluga u području ESI fondova u Hrvatskoj obilježava visoka razina konkurencije, početnicima koji žele ući na tržište i samostalno razvijati savjetodavni posao teško je uspješno se pozicionirati bez prethodno izgrađene mreže kontakata i reputacije. Dugogodišnje prisustvo pojedinih savjetnika i tvrtki u ovom sektoru rezultiralo je formiranjem stabilnih partnerskih odnosa između konzultanata i korisnika usluga, pri čemu se lojalnost i povjerenje često temelje na višegodišnjoj suradnji. U tom smislu, pristup potencijalnim

klijentima nije samo pitanje stručnosti, već i socijalnog kapitala, umreženosti i povjerenja koje savjetnici moraju izgraditi s donositeljima odluka unutar javnog i privatnog sektora.

Na tržištu poslovnog savjetovanja za ESI fondove djeluje širok spektar organizacija čiji se modeli rada, razina specijalizacije i pristup klijentima znatno razlikuju. Tako se s jedne strane nalaze pojedinci registrirani kao obrti, koji uglavnom samostalno pokrivaju sve faze pripreme i provedbe projekata, oslanjajući se prije svega na vlastite vještine, iskustvo i osobne kontakte. Njihov poslovni model često je prilagođen indikativnom planu objave poziva, pri čemu su izrazito fleksibilni te sposobni brzo reagirati na promjene tržišnih uvjeta ili specifične zahtjeve klijenata. Pored njih, postoje pojedinci koji su se odlučili specijalizirati za određeni segment usluga, kao što su primjerice izrada studija izvodljivosti, financijskih analiza ili javne nabave. Takvi stručnjaci uglavnom ne djeluju samostalno na projektima već se, po potrebi, povezuju s drugim konzultantima kao podizvođači, čime se formiraju timovi koji djeluju na konkretnim projektnim zadacima.

Na nešto višoj razini organizacijske složenosti djeluju manje savjetničke tvrtke koje obično zapošljavaju do 10 stručnjaka. Kod ovakvih tvrtki članovi tima u pravilu nemaju strogo definirane uloge već, ovisno o potrebama tržišta i pojedinog projekta, obavljaju različite funkcije. Poslovni uspjeh ovih organizacija često ovisi o osobnim kompetencijama, profesionalnoj sinergiji članova tima te njihovoj sposobnosti prilagodbe promjenjivim uvjetima tržišta. Uz navedene oblike, na tržištu postoje i tvrtke koje razvijaju specijalizirane konzultantske prakse usmjerene na određene vrste projekata, kao što su infrastrukturni projekti, projekti istraživanja, razvoja i inovacija (IRI), ili projekti povezani s određenim sektorima poput poljoprivrede ili obnovljivih izvora energije. Njihovo djelovanje često je usko vezano uz ritam objave i dinamiku raspisanih javnih poziva, pri čemu tržišni trendovi i strateški prioriteti definirani kroz nacionalne i europske razvojne dokumente u velikoj mjeri određuju smjer i intenzitet potražnje za njihovim uslugama. U takvom okruženju, zaposlenici moraju pokazivati visoku razinu fleksibilnosti, sposobnost brzog usvajanja novih znanja te prilagodbe različitim tematskim i tehničkim zahtjevima.

Nasuprot njima, postoje strukturirane firme za poslovno savjetovanje koje imaju jasno razrađene interne odjele specijalizirane za različite segmente poput: pripreme projekata, provedbe projekata, javne nabave, financijske analize i strateškog planiranja. Neke od njih dodatno odvajaju timove prema tipu klijenata, primjerice u odjele koji surađuju isključivo s javnim ili isključivo s privatnim sektorom. Na drugom kraju spektra nalaze se velike

međunarodne korporacije, kod kojih su ESI fondovi tek jedan od odjela unutar šireg portfelja usluga, koji uključuje računovodstvene, revizorske, porezne i financijske savjetodavne usluge. Takve korporacije obično se uključuju u kompleksne i visokobudžetne projekte, najčešće na razini ministarstava, javnih poduzeća i većih sustava. Istodobno, prisutne su i razlike u tipu klijenata koje određene savjetničke strukture preferiraju, dok su obrtnici i male tvrtke spremniji surađivati s manje razvijenim JLS, često uz niže cijene usluga i veću prilagodljivost, srednje i velike firme fokusiraju se na suradnju s većim, administrativno snažnijim i financijski stabilnijim JLS, gdje mogu opravdati višu cijenu i kompleksnije angažmane.

5.2.3. Razlike u pristupu s obzirom na tip poslovnih savjetnika

U kvalitativnim uvidima, među manjim konzultantskim poduzećima i samostalnim savjetnicima često je prisutno mišljenje da se veće konzultantske tvrtke, osobito međunarodne korporacije, u suradnji s korisnicima ponašaju znatno formalnije i strože, s manjim stupnjem fleksibilnosti u odnosu na manje pružatelje usluga. Percepcija se temelji na osobnim iskustvima, ali i na opažanjima koja se prenose unutar stručne zajednice, pri čemu se savjetnici iz manjih tvrtki nerijetko referiraju na razlike u načinu građenja odnosa s korisnicima, pristupu naplati usluga i načinu angažmana. Dok se manji konzultanti prema dijelu iskaza češće oslanjaju na dugoročnu suradnju, povjerenje i uzajamnu prilagodbu, veće tvrtke percipiraju se kao rigidnije strukture koje strogo provode ugovorne obveze bez prostora za kontekstualno pregovaranje. U tom kontekstu, pojedini sugovornici ističu kako su spremni tolerirati kašnjenja u plaćanju od strane stalnih klijenata zbog želje za ponovnim angažmanom u budućnosti, dok neke veće tvrtke u sličnim situacijama promptno pokreću pravne postupke. Sugovornici dodaju kako prepoznatljivost i tržišni imidž velikih tvrtki i korporacija predstavljaju važan faktor u odlučivanju nekih korisnika o tome s kim će surađivati, osobito kada prethodna suradnička iskustva izostaju.

„Ti kad vidiš majicu na kojoj piše Nike prije ćeš ju nositi nego majicu na kojoj ne piše ništa. Prije ćeš za nju dati 25 eura nego za neku drugu 15 eura na kojoj ne piše ništa. Možda ne ti, ali 90 posto ljudi će tako. Ista stvar je i ovo. Prije će njima dati 150 tisuća eura nego meni 30.“
(Sugovornik 23, PS)

Osim razlika koje proizlaze iz veličine i organizacijskih modela samih konzultantskih tvrtki, pristup poslovanju uvjetovan je i specifičnostima pojedinih kategorija klijenata. Sugovornici osobito naglašavaju razlike između suradnje s klijentima iz privatnog i javnog sektora. Rad s

privatnim sektorom često opisuju kao dinamičniji, operativno jednostavniji te znatno brži, budući da poduzetnici teže učinkovitosti, jasnoći komunikacije i neposrednim, konkretnim rezultatima. S druge strane, procesi u javnom sektoru obilježeni su kompleksnijom strukturom odlučivanja, većim brojem uključenih aktera i duljim vremenskim rokovima. To savjetnički rad čini zahtjevnijim, osobito u pogledu koordinacije različitih dionika te potrebe stalnog prilagođavanja višeslojnoj institucionalnoj dinamici. Sugovornici ukazuju kako se javna tijela prema konzultantima često odnose s drukčijim očekivanjima nego privatni sektor, umjesto da traže jasno definirane stručne usluge, javni klijenti savjetnike nerijetko angažiraju kao kompenzaciju za unutarnji manjak kadrovskih i organizacijskih kapaciteta. Time se savjetnicima nameće šira, ali i difuznija uloga, u kojoj se od njih očekuje ne samo stručni doprinos već i preuzimanje dijela operativnih i koordinacijskih zadataka unutar kompleksnog administrativnog okruženja.

„Razlike između privatnog i javnog? Pa to što privatni nemaju u biti vremena za gubljenje previše vremena ... kod privatnog će se to puno brže riješiti, ima puno manje komplikacija nego kod javnog sektora. U javnom uvijek ima sto potpitanja, 5 ljudi je uključeno, uvijek se to prebaci s jednog na drugog, puno više vremena treba za nešto posložiti.“ (Sugovornik 26, PS)

Sugovornici nadalje ističu razlike u načinu na koji privatni i javni sektor percipiraju vrijednost savjetničkih usluga te u obrascima njihova financiranja. Dok privatni klijenti, osobito mali i srednji poduzetnici, uglavnom promišljeno pristupaju svakom trošku, očekujući jasno opravdanje za uloženi u vanjsku podršku, u javnom sektoru financijska logika često slijedi drugačiju dinamiku. Sugovornici napominju kako se u institucionalnom okruženju javnih tijela troškovi savjetničkih usluga promatraju manje restriktivno, djelomično i zbog činjenice da se raspolaze sredstvima iz javnog proračuna, što može umanjiti osjećaj osobne odgovornosti za ekonomičnost. U tom kontekstu, pojedini sugovornici primjećuju da je ponekad jednostavnije „prodati“ uslugu javnom tijelu nego poduzetniku, jer se u javnom sektoru očekivanja o isplativosti i konkretnim ishodima angažmana ne postavljaju uvijek s jednakim intenzitetom kao u privatnom. Takve razlike ne proizlaze samo iz vrste vlasništva, već i iz različitih logika odlučivanja, upravljačkih struktura i razine osobne financijske odgovornosti koju pojedini akteri snose.

„I on kad planira u proračunu 5 on će planirati 5 i baš ga briga. I on će to potrošiti na ono što je on naumio, dal to košta 5 ili 3 i pol, nema veze, on ima 5. Kod poduzetnika je to drugačije. Teže je prodat u smislu da poduzetnik uistinu želi znati vrlo točno šta će platiti i zašto će platiti i

vodit će računa o tome što će dobit. Kod JLS ili javnog tijela nužno nemaš uvijek takvu situaciju.“ (Sugovornik 21, PS)

5.2.4. Konkurencija i javna nabava za usluge poslovnog savjetovanja

Sugovornici ističu izazove vezane uz zadržavanje klijenata iz javnog sektora, što je posljedica zakonske obveze provođenja postupaka javne nabave za usluge čija je procijenjena vrijednost veća od 26.540,00 eura bez PDV-a. Takva obveza često ograničava mogućnost dugoročne suradnje između jedinica lokalne samouprave i savjetnika, čak i kada su obje strane izrazito zadovoljne prethodnom suradnjom. Kao odgovor na ovu situaciju, poslovni savjetnici često nastoje dogovoriti opseg usluga do spomenutog financijskog praga kako bi se koristio jednostavniji oblik postupka, odnosno tzv. jednostavna nabava, koja podrazumijeva slanje poziva za nadmetanje na najmanje tri adrese pružatelja usluga ili na jednu adresu ovisno o iznosu i internim pravilnicima. Navedeni pristup omogućuje jednostavnije ugovaranje te bržu i manje formaliziranu proceduru, ali istodobno može predstavljati i svojevrsan kompromis jer ograničava mogućnosti ugovaranja većih, kompleksnijih ili dugoročnijih usluga. Nerijetko se jednostavna nabava za usluge poslovnih savjetnika provede na način da se kontaktiraju već poznati ponuđači i da se postupak nabave usmjeri prema određenom ponuđaču koji je već ranije dogovorio navedeni posao tako da je upitan sami smisao jednostavne nabave. Postojeće prakse izravno utječu na oblikovanje tržišta, poslovne strategije savjetnika i pristup jedinica lokalne samouprave planiranju projekata i njihovih proračuna.

“Oni ili moraju kemijati nešto ili ti moraš pristajati na znatno manje iznose da bi ti opet radio s njima, a i ti i oni želite ne zato što kradete i izvlačite novce iz proračuna nego zato što ste zadovoljni suradnjom.“ (Sugovornik 23, PS)

Na tržištu savjetničkih usluga sve su češće primjetne izuzetno niske, odnosno tzv. *dampinške* cijene, kojima pojedini savjetnici ili manje tvrtke nastoje ugovoriti poslove. Nerijetko se događa da za uslugu procijenjenu na oko 25 tisuća eura ponuđači nude svega nekoliko tisuća eura što je daleko ispod realne tržišne vrijednosti i ekonomski opravdane cijene. Premda se u postavkama javne nabave za usluge cijena često ne određuje kao jedini kriterij za odabir najpovoljnije ponude, izrazito niske cijene i dalje imaju velik utjecaj na konačni rezultat natječaja. Navedene situacije često rezultiraju nezadovoljstvom naručitelja zbog niske kvalitete pružene usluge, ali istovremeno negativno utječu i na cjelokupno tržište savjetodavnih usluga, rušeći percepciju njihove stvarne vrijednosti. Sugovornici ističu kako je ovakvo ponašanje

izrazito nekolegijalno prema ostalim pružateljima usluga, jer otežava poslovanje onima koji žele pružiti kvalitetnu uslugu po realnim cijenama. Pritom navode da se radi o relativno malom krugu uvijek istih tvrtki koje se na ovaj način pozicioniraju na tržištu, iako je zadovoljstvo klijenata njihovim uslugama najčešće upitno. Također je čest slučaj da se u ponudama za javnu nabavu formalno navode visokokvalificirani stručnjaci radi zadovoljavanja natječajnih uvjeta, iako ti stručnjaci kasnije nisu izravno uključeni u provedbu ugovorenih usluga, već zadatke preuzimaju manje iskusni članovi tima.

Na konstrukciju profesionalne uloge poslovnih savjetnika snažno utječe tržišni kontekst u kojem djeluju. Mnogi ističu kako je sektor obilježen nelojalnom konkurencijom, političkim vezama i ilegalnim aktivnostima. U takvom okruženju rad poslovnih savjetnika često nije percipiran kao profesija temeljena na znanju, stručnosti i etičkim standardima. Sugovornici pritom problematiziraju nedostatak zajedničkog profesionalnog identiteta i osjećaja solidarnosti unutar struke što dodatno otežava afirmaciju savjetničke profesije u širem društvenom i institucionalnom okviru. Pritom se u iskazima ispitanika pojavljuje i šira kritika usmjerena na kratkoročnu orijentaciju i izraženi individualizam unutar sektora. Prema tim mišljenjima, tržišno natjecanje često nadilazi profesionalne okvire i prerasta u međusobno nadmetanje za klijente, pri čemu izostaje dugoročna vizija zajedničkog razvoja struke. Umjesto suradnje i zajedničkog nastupa na tržištu, dominira logika zatvorenosti i povremenog sabotiranja, što dodatno otežava pozicioniranje poslovnih savjetnika kao koherentne i profesionalno priznate skupine. Pojedini sugovornici izražavaju žaljenje što u sektoru izostaje strateški pristup zasnovan na međusobnom povjerenju i profesionalnom povezivanju, smatrajući da bi veći stupanj suradnje omogućio ne samo bolje pozicioniranje savjetnika, već i učinkovitije korištenje tržišnih prilika u kontekstu dostupnih projekata i razvojnih inicijativa.

“Svi gledaju svoje kratkoročne interese i ne vide širu sliku ... On će dobit informaciju prije mene pa će on sad brže-bolje doći klijentu pa će uzet klijenta pa će on tu profitirati, a ne kuži da će se u nekoj drugoj situaciji ta situacija na obrnuti način, nepovoljno, dogoditi njemu“
(Sugovornik 22, PS)

Unatoč općem dojmu o fragmentiranosti konzultantskog sektora, postoje i primjeri pozitivne prakse koji ukazuju na mogućnosti profesionalnog umrežavanja i razvoja struke. Tako pri Hrvatskoj udruzi poslodavaca i Hrvatskoj gospodarskoj komori djeluju mreže poslovnih savjetnika za EU fondove koje, iako ne strogo formalnog karaktera, predstavljaju primjer suradnje temeljen na međusobnom povjerenju, razmjeni informacija i zajedničkom angažmanu

na projektima. Članovi takvih mreža redovito komuniciraju, dijele iskustva i okupljaju se u projektne timove prema potrebi, čime doprinose ne samo kvaliteti savjetodavnih usluga, već i postupnom oblikovanju profesionalnog identiteta djelatnosti. Navedeni primjeri pokazuju da umrežavanje ne mora nužno biti vezano isključivo uz tržišnu borbu za resurse i informacije, već može funkcionirati i kao alat za profesionalizaciju sektora, izgradnju standarda i zajednički javni nastup prema institucionalnim akterima. Kroz sinergijsko djelovanje i kontinuiranu komunikaciju s nadležnim tijelima, poslovni savjetnici mogu aktivnije sudjelovati u oblikovanju prijedloga za unapređenje regulatornog i provedbenog okvira, čime pridonose većoj učinkovitosti i održivosti sustava upravljanja ESI fondovima u Hrvatskoj.

5.2.5. Umrežavanje i povlaštene informacije

U savjetničkim uslugama posebno je važna umreženost, koja nadilazi međusobno povezivanje aktera i uključuje pristup ključnim informacijama i institucionalnim resursima, često neravnomjerno dostupnima akterima na tržištu. Kao što je ranije navedeno, konzultantski sektor obilježen je dinamičnim okruženjem, u kojem uspjeh ovisi ne samo o stručnosti, već i o sposobnosti pravovremene reakcije, anticipiranja uvjeta natječaja i razumijevanja institucionalnih pravila. U tom kontekstu, umreženost postaje strateški resurs jer omogućuje raniji uvid u promjene regulative, brži pristup informacijama o nepravilnostima ili kašnjenjima te kontakt s ključnim osobama u institucijama u slučaju zastoja ili potrebe za tumačenjem pravila. Dio sugovornika ističe da je teško zamisliti kvalitetno obavljanje konzultantskog posla bez razvijene mreže kontakata, što dovodi u pitanje ravnopravnost tržišnih uvjeta i dosljednu primjenu načela transparentnosti i jednakog pristupa. Naime, iako savjetničke usluge formalno djeluju na tržišnim principima, riječ je o tržištu koje uvelike ovisi o pravilima, procedurama i diskrecijskim odlukama javnih institucija, što stvara specifičnu konstelaciju u kojoj informacijska asimetrija i političko-institucionalna umreženost postaju odlučujući faktori konkurentske prednosti. Time se tržišni odnosi isprepliću s institucionalnim strukturama, a uspjeh na tržištu savjetničkih usluga nerijetko je manje rezultat tržišnog natjecanja u klasičnom smislu, a više posljedica neformalnog pristupa resursima javnog sektora.

„Pa je generalno mislim da netko tko danas radi taj posao ako nije umrežen do vrha ga ne može raditi dobro. Ali isto tako mislim da to puno govori o tome koliko sustav ne funkcionira kako treba i da zapravo to načelo transparentnosti i jednakih mogućnosti se u većini slučajeva ne poštuje jer neki imaju neke privilegirane informacije, neki nemaju neke privilegirane informacije.“ (Sugovornik 22, PS)

Sugovornici dodatno naglašavaju da neposredna komunikacija s ključnim osobama unutar institucija može predstavljati konkretnu konkurentsku prednost, osobito u situacijama kada nastupe problemi u provedbi projekata ili kada je potrebna hitna interpretacija pravila. Mogućnost da se u odlučujućem trenutku kontaktira osoba koja poznaje kontekst i može pomoći u rješavanju problema percipira se kao važan aspekt savjetničke prakse. Iako se načelno pretpostavlja da svi postupci trebaju biti vođeni u skladu s pravilima, praksa pokazuje da osobna umreženost olakšava djelovanje u nejasnim ili spornim situacijama. Sugovornici naglašavaju da dostupnost povlaštenih informacija savjetnicima pruža značajnu tržišnu prednost jer im omogućuje da klijentima ponude nešto što konkurencija nema ili ne može pružiti. Iako se radi o praksi koja izaziva brojne dvojbe u pogledu transparentnosti i pravičnosti tržišnog natjecanja, činjenica je da takve informacije konzultantima olakšavaju raniju pripremu projekata te prilagodbu projekata uvjetima natječaja još prije njihove službene objave, čime se značajno povećavaju šanse za uspjeh.

„Nisam bio uključen u takve akcije, ali znam da je vrlo važno poznavati evaluatore samih projekata jer ti to može pomoć u životu ... Mislim da je to skroz krivo i da to ne bi trebalo postojati, ali sam siguran da to postoji i da to stvarno donosi korist. Siguran sam isto tako s druge strane da mnogi to govore a da nemaju te informacije i da se samo tako prodaju.“
(Sugovornik 23, PS)

Političko umrežavanje predstavlja značajan čimbenik na tržištu konzultantskih usluga, osobito kada su naručitelji gradovi i općine. Sugovornici ističu kako je politička podobnost često odlučujući kriterij pri odabiru poslovnih savjetnika za suradnju s JLS, pri čemu su pojedine tvrtke ili pojedinci poznati po svojoj bliskoj povezanosti s određenim političkim opcijama. Takva povezanost omogućuje im kontinuiran pristup poslovima, dok poslovni savjetnici bez jasnih političkih veza ostaju zakinuti za ravnopravnu tržišnu utakmicu. Na taj način politika izravno oblikuje poslovanje u konzultantskom sektoru, stvarajući zatvorene krugove u kojima jedni stalno dobivaju prilike, dok su drugi isključeni iz procesa bez obzira na kompetencije ili kvalitetu usluga koje nude. Osim jasnog utjecaja na tržišno natjecanje, politička umreženost savjetnika otvara prostor za dugoročno osiguranje poslova kroz stranačke veze. Dio sugovornika ovaj fenomen opisuje kao svojevrsno stvaranje mreže međusobno povezanih pojedinaca i tvrtki koje koriste političke veze kao sredstvo za dugoročnu financijsku korist i tržišnu stabilnost. Takva praksa, prema mišljenju dijela sugovornika, dovodi do stvaranja

gotovo zatvorenih „interesnih skupina“, odnosno mreža savjetnika koje djeluju na način sličan organiziranim interesnim grupacijama, osiguravajući poslove sebi i svojim suradnicima.

Osim političke povezanosti, važnu ulogu u oblikovanju tržišnih odnosa ima i profesionalna mobilnost između javnog i privatnog sektora, koja otvara dodatna pitanja o jednakosti pristupa i ravnoteži znanja unutar sustava. Prelijevanje institucionalnog kapitala odnosi se na praksu prelaska iskusnih djelatnika iz javnog sektora u privatni, pri čemu oni sa sobom nose specifična znanja, vještine i kontakte stečene tijekom rada unutar javnih institucija. Pojava je izuzetno prisutna u području ESI fondova, gdje poslovni savjetnici koji dolaze iz sustava upravljanja i kontrole sredstava ostvaruju značajnu prednost u odnosu na ostale tržišne aktere. Na taj način dolazi do svojevrsne privatizacije javnog znanja jer se institucionalne kompetencije stečene u javnom sektoru prenose u privatni i koriste u funkciji tržišnih odnosa. Sugovornici ističu kako upravo osobna poznanstva, iskustvo rada unutar institucija te detaljno poznavanje procedura i „caka zanata“ omogućuju lakši pristup informacijama i uspješnije snalaženje u složenim situacijama. Istovremeno, visoka fluktuacija stručnjaka koji napuštaju javne institucije negativno utječe na sam sustav upravljanja budući da institucije kontinuirano gube vrijedno institucionalno znanje. Sugovornici upozoravaju da se odljevom iskusnih ljudi smanjuje učinkovitost tijela koja upravljaju ESI fondovima, jer novozaposleni djelatnici nemaju dovoljno iskustva za kvalitetno obavljanje zadanih poslova. Posljedica navedenog su situacije u kojima poslovni savjetnici ponekad raspolažu boljim i sveobuhvatnijim znanjima od onih koji bi ih trebali nadzirati i kontrolirati, što dodatno destabilizira i otežava kvalitetno funkcioniranje sustava.

Sugovornici su kroz intervju istaknuli niz primjera u kojima bivši nositelji političkih i upravljačkih funkcija nakon završetka javne službe prelaze u konzultantski sektor. U tim slučajevima, prethodne institucionalne pozicije i uloge unutar sustava često se predstavljaju kao potvrda stručnosti i legitimiteta, čime se dodatno učvršćuje tržišna pozicija takvih aktera. Sugovornici dodatno upozoravaju da se problem prelijevanja institucionalnog kapitala ne prepoznaje dovoljno jasno kao sistemski izazov. Premda djelatnici posredničkih i upravljačkih tijela prema svim korisnicima načelno nastoje biti jednako pristupačni i dati adekvatan savjet, bivši zaposlenici javnih institucija u ulozi poslovnih savjetnika ipak raspolažu znatnom prednošću, jer lakše komuniciraju s bivšim kolegama te brže dolaze do važnih informacija. Navedena dinamika nije nužno uvijek neprimjerena, ali ipak može dovesti do zloupotrebe povlaštenih informacija. Prema dobivenim uvidima, jedan od ključnih razloga odlaska stručnih

djelatnika iz javnog u privatni sektor je nedovoljno ulaganje u ljude te nedostatak primjerenog vrednovanja njihovog rada. Sugovornici ističu kako se u institucionalnom okviru javne uprave ljudski kapital još uvijek ne prepoznaje kao strateški resurs, što rezultira slabom motivacijom, osjećajem neadekvatne valorizacije stručnog doprinosa i nesigurnošću uzrokovanom političkim promjenama, što sve zajedno potiče odljev kadrova u privatni sektor.

5.3. Motivi i iskustva jedinica lokalne samouprave u suradnji s vanjskim akterima

Poglavlje donosi analizu motiva i iskustava jedinica lokalne samouprave u korištenju vanjskih aktera za pripremu i provedbu EU projekata, s ciljem odgovora na istraživačko pitanje 3: *Koji su najvažniji razlozi zbog kojih jedinice lokalne samouprave koriste vanjske usluge za pripremu i provedbu EU projekata te kakva su im iskustva u suradnji s poslovnim savjetnicima i regionalnim razvojnim agencijama?*

Sukladno principima tematske analize, rezultati su strukturirani oko analitičkih cjelina koje obuhvaćaju dominantne obrasce u iskazima sugovornika. Identificirane teme omogućuju uvid u konkretne razloge angažiranja vanjskih aktera, kao i u načine na koje gradovi i općine evaluiraju suradnju s poslovnim savjetnicima i regionalnim razvojnim agencijama kroz vlastitu praksu i institucionalni kontekst.

5.3.1. Najvažniji razlozi zbog kojih JLS koriste vanjske usluge za EU projekte

Poslovni savjetnici i regionalne razvojne agencije ključni su akteri koje JLS angažiraju kada im trebaju vanjske usluge u korištenju ESI fondova. Prema uvidima dobivenim od sugovornika najvažniji razlozi za korištenje vanjskih usluga su manjak ljudskih resursa i manjak znanja u pripremi i provedbi projekata. Problemi proizlaze iz samog ustroja sustava lokalne i regionalne samouprave u Hrvatskoj, koji obuhvaća velik broj jedinica, osobito općina, s izrazito niskim kapacitetima. Brojne jedinice imaju svega nekoliko zaposlenika, pri čemu jedan djelatnik često obavlja više funkcija, uključujući komunalne, financijske i razvojne poslove, što značajno ograničava institucionalnu sposobnost za strateško planiranje i provedbu projekata. U tom kontekstu, manjak stručnog osoblja postaje sustavni izazov, a oslanjanje na vanjske aktere nužan mehanizam za operativnu funkcionalnost. Manje općine osobito su ranjive jer često nemaju financijske ni zakonske mogućnosti zapošljavanja novih djelatnika, zbog čega konzultante angažiraju ne kao partnere u izgradnji vlastitih kapaciteta, već prvenstveno kao zamjensku radnu snagu.

“Traže konzultantsku uslugu za koju ja mislim da oni trebaju biti sposobni odraditi sami. I oni zapravo kroz konzultantsku uslugu traže radnu snagu, ne traže dodanu vrijednost.”
(Sugovornik 21, PS)

Problem nedostatnih ljudskih resursa dodatno se produbljuje činjenicom da se složenost procedura i administrativnih zahtjeva za pripremu i provedbu EU projekata s vremenom povećava. Time se na postojeći kadar stavlja sve veći pritisak, i to u uvjetima u kojima već obavljaju višestruke funkcije unutar ograničenih organizacijskih kapaciteta. Sugovornici upozoravaju da mnoge jedinice lokalne samouprave, osobito manje općine, nisu ni institucionalno ni kadrovski osposobljene za sustavno i proaktivno sudjelovanje u povlačenju sredstava iz ESI fondova. U brojnim slučajevima riječ je o općinama koje raspolažu s tek jednim ili nekoliko zaposlenika, dok načelnik nerijetko obnaša dužnost volonterski, što dovodi do situacije u kojoj čitav sustav funkcionira prema principu „one man band“, kako ga karakteriziraju sugovornici. Takva kadrovska ograničenja smještaju ih u izrazito nepovoljan položaj u odnosu na složene zahtjeve zadanih okvira. U tim uvjetima, mogućnost samostalne pripreme projekata i sudjelovanja u administrativno zahtjevnim procedurama prijave i provedbe praktički je isključena, čime se dodatno produbljuje strukturalna ovisnost o vanjskim pružateljima usluga.

“Tu se otvara pitanje generalno kapaciteta jedinice lokalne samouprave našeg administrativnog ustroja. Vi doslovce imate jedinice lokalne samouprave gdje imate volontera gradonačelnika i možda dvoje zaposlenih. Nema šanse da oni nešto povuku.” (Sugovornik 21, PS)

U kontekstu korištenja sredstava ESI fondova, ambicije JLS, prema iskazima sugovornika, nerijetko nadilaze njihove operativne i kadrovske kapacitete, osobito u manjim gradovima i općinama koje ne obnašaju funkciju administrativnog središta. Takav nesrazmjer između razvojnih težnji i stvarnih mogućnosti rezultira preopterećenošću postojećeg osoblja, koje je nerijetko odgovorno za više funkcionalnih područja istovremeno. Kako je ranije navedeno, uspješna priprema i provedba projekata financiranih iz ESI fondova zahtijevaju širok spektar kompetencija koje obuhvaćaju različite discipline, od razumijevanja ekonomskih aspekata i pravnog okvira, do poznavanja postupaka javne nabave i tehničkih znanja. Takav profil stručnjaka, koji bi u jednoj osobi objedinio više ključnih znanja i vještina, sugovornici opisuju kao poželjan, ali ističu da on u kontekstu manjih općina najčešće nije realno ostvariv zbog financijskih i kadrovskih ograničenja. Posebno se ističe kako manje općine, koje raspolažu

ograničenim proračunskim sredstvima i imaju niske platne razrede, jednostavno nisu u mogućnosti privući ni zadržati osobu s potrebnim multidisciplinarnim kompetencijama. U takvim okolnostima, angažman vanjskih suradnika nameće se kao realna i često jedina moguća opcija za osiguranje minimalnih operativnih kapaciteta.

Manjak znanja posebno dolazi do izražaja u fazi pripreme projektnih prijava, osobito kod kompleksnijih natječaja koji zahtijevaju detaljnu dokumentaciju poput studija izvodljivosti ili specifične tehničke dokumentacije. Radi se o dokumentima čija priprema zahtijeva višu razinu specijaliziranih znanja te poznavanje metodologije izrade. Sugovornici primjećuju da JLS češće angažiraju vanjske aktere za poslove pripreme EU projekata nego za njihovu provedbu. Razlog tome jest što je faza pripreme često percipirana kao osobito zahtjevnja, jer uključuje specifična znanja i vještine koje u pravilu nisu razvijene unutar postojećih kadrovskih kapaciteta. Tijekom provedbe projekata, JLS nastoje koristiti interne kapacitete, ponajprije za aktivnosti kao što su provedba i izvještavanje, no u složenijim projektima ni to često nije izvedivo. Jedan od ključnih segmenata provedbene faze u kojem JLS redovito angažiraju vanjske aktere je upravo javna nabava. Određeni dio gradova i veliki dio općina ne raspolažu dostatnim stručnim znanjima za provođenje postupaka javne nabave, koja je složena i detaljno regulirana nacionalnim i europskim zakonodavstvom te predstavlja visok rizik zbog potencijalnih proceduralnih pogrešaka. Iz tog razloga, angažiranjem vanjskih aktera, JLS ne samo da smanjuju rizik proceduralnih grešaka i mogućih financijskih korekcija, već i prebacuju dio stručne i pravne odgovornosti na vanjske pružatelje usluga.

Uz navedeno, postoje i dodatni važni razlozi zbog kojih se gradovi i općine odlučuju za angažiranje vanjskih aktera u pripremi i provedbi EU projekata. Prije svega, vanjski akteri često raspolažu boljom dostupnošću informacija te imaju ažurniji pristup podacima o aktualnim natjecajima, uvjetima financiranja i promjenama europskih i nacionalnih regulativa. Praćenje takvih čestih i zahtjevnih izmjena predstavlja značajan izazov za lokalne jedinice, zbog čega vanjski akteri preuzimaju ulogu kontinuiranog praćenja službenih izvora vezanih uz ESI fondove. Važan razlog angažmana vanjskih aktera jesu i preporuke te pozitivna iskustva drugih, a uobičajena je praksa biranja onih vanjskih suradnika s kojima već imaju pozitivno iskustvo ili koji su se dokazali u suradnji s drugim JLS, čime smanjuju rizik loše suradnje i povećavaju vjerojatnost uspješnog provođenja projekata. Međutim, ponekad se vanjski akteri angažiraju i na temelju osobnih ili političkih veza. Navedena praksa nije neuobičajena i može rezultirati odabirom vanjskih suradnika koji, unatoč manjku specifičnih kompetencija za konkretni

zadatak, imaju povjerenje lokalnog vodstva zbog prethodnih odnosa ili političke bliskosti. Premda takav pristup može privremeno olakšati suradnju, sugovornici su istaknuli slučajeve u kojima se to dugoročno negativno reflektira na kvalitetu izvršenih usluga i ostvarene rezultate projekta.

5.3.2. Iskustva suradnje s poslovnim savjetnicima

Suradnja jedinica lokalne samouprave s poslovnim savjetnicima za pripremu i provedbu EU projekata obilježena je raznolikošću iskustava koja variraju od izrazito pozitivnih do izrazito negativnih, što je posljedica različitih pristupa i razine kvalitete samih savjetnika, kao i specifičnih potreba, kapaciteta te organizacijske strukture pojedinih JLS. Dok se neke manje jedinice zbog ograničenih vlastitih ljudskih resursa u potpunosti oslanjaju na vanjske savjetnike, JLS s višim kapacitetima preferiraju koristiti interne resurse, a vanjske usluge angažiraju uglavnom za kompleksnije projekte ili specifične stručne usluge. Različiti savjetnici razlikuju se u pristupu radu, razini uključenosti i dostupnosti, ali i u razumijevanju lokalnih specifičnosti, što kod jedinica izaziva različite percepcije njihove kvalitete i uspješnosti suradnje. Zajedničko iskustvo znatnog dijela JLS jest potreba za pronalaženjem optimalnog balansa između korištenja vlastitih kapaciteta i angažmana vanjskih aktera, pri čemu se kvaliteta suradnje često ocjenjuje prema dostupnosti savjetnika, njihovoj stručnosti, prisutnosti na terenu i sposobnosti razumijevanja lokalnog konteksta. U ovoj će se analitičkoj cjelini paralelno prikazati pozitivna i negativna iskustva suradnje kroz tematska područja koja su se iskristalizirala tijekom razgovora sa sugovornicima.

Kvaliteta suradnje

Suradnja između JLS i poslovnih savjetnika na poslovima pripreme i provedbe EU projekata je obostran proces koji se temelji na međusobnom povjerenju, jasnoći uloga i spremnosti na dijalog. Iako su formalno definirani kroz ugovore, stvarni odnosi uvelike ovise o neformalnoj dinamici komunikacije i razini angažmana obje strane. Uspješna suradnja podrazumijeva partnerski odnos, koji uključuje dostupnost, fleksibilnost i otvorenost za povratne informacije, a ne isključivo tehničko izvršenje zadataka. Prema iskazima sugovornika, takav timski pristup znatno doprinosi kvaliteti projektnih prijava i smanjuje rizik od provedbenih poteškoća. Međutim, iskustva pokazuju da svi akteri ne percipiraju taj odnos na jednak način. Dok većina konzultanata očekuje aktivno uključivanje i suradnički odnos, dio JLS još uvijek ima percepciju da bi im konzultanti trebali isporučiti *gotov proizvod*, bez potrebe za vlastitim angažmanom.

Takav jednostrani pogled na suradnju dovodi do nesporazuma i razočaranja, osobito u slučajevima kada je za kvalitetnu prijavu potrebno zajedničko definiranje ciljeva, dostava informacija i komunikacija u realnom vremenu. Savjetnički rad, osobito u kontekstu EU projekata, nije servisna djelatnost u klasičnom smislu, već proces zajedničkog oblikovanja rješenja koji zahtijeva aktivnu ulogu obje strane.

„Mi nastojimo razvit s konzultantima partnerski odnos na taj način da svaku stvar koju treba odraditi ne prepustimo njima, nego mi zajednički prvo razgovaramo, onda oni nešto napišu, pa se naknadno konzultiramo. Zato što iskustveno se dogodilo ... kolege u susjednom odjelu su radili, direktno su dali konzultantima da napišu, oni su u toj projektnoj prijavi koju nitko nije pročitao nažalost napisali takvih gomilu gluposti koje su onda bili na terenu neprovedivi.“
(Sugovornik 5, JLS)

U praksi se pokazuje da savjetnici koji pristupaju klijentima proaktivno, koji su dostupni u ključnim trenucima te koji prilagođavaju komunikaciju specifičnostima JLS-a ostvaruju daleko bolje rezultate i veću razinu zadovoljstva korisnika. S druge strane, iskustva u kojima se savjetnici javljaju isključivo kada treba dostaviti dokumente, izostaje kontinuitet komunikacije ili dolazi do čestih promjena osoba unutar savjetničkog tima, izazivaju frustraciju i narušavaju osjećaj sigurnosti. U takvim slučajevima, JLS se osjećaju prepuštenima samima sebi i opisuju odnos kao „odrađivanje“ bez stvarnog partnerstva. Kvaliteta suradnje posebno dolazi do izražaja u zahtjevnijim fazama pripreme i provedbe projekata, kada su potrebne brze reakcije, tumačenja složenih uvjeta natječaja i prilagodbe prijave novim okolnostima. U tim trenucima, uloga savjetnika prelazi granicu pisanih obaveza te postaje test njihove fleksibilnosti, stručnosti i odnosa prema korisniku. Upravo se kroz te izazovne trenutke oblikuje percepcija vrijednosti suradnje, hoće li ona ostati na razini formalne usluge ili će prerasti u odnos povjerenja i razvoja.

Značajne razlike u kvaliteti i prirodi suradnje s poslovnim savjetnicima proizlaze i iz unutarnje organizacije samih savjetničkih tvrtki, osobito kada se uspoređuju velike tvrtke za poslovno savjetovanje i manje specijalizirane organizacije. Veće tvrtke obično imaju formalizirane procedure rada i timove s jasno podijeljenim funkcijama, što može pridonijeti učinkovitijem rješavanju složenijih zadataka, ali istovremeno smanjiti osobni kontakt i neposrednu komunikaciju s korisnikom. U takvom modelu suradnje JLS često nemaju jednog stalnog kontakta, već kroz trajanje projekta komuniciraju s više različitih članova tima zbog čestih operativnih promjena u većim tvrtkama. Riječ je o izrazito dinamičnom sektoru u kojem je visoka fluktuacija zaposlenika česta pojava, djelomično uvjetovana nepredvidivim ritmom

objave javnih natječajja, o kojemu ovise radna opterećenja i financijska održivost radnih mjesta, ali i izazovnim uvjetima rada koji uključuju kratke rokove, veliki broj klijenata i zahtjevne koordinacije s različitim dionicima projektnih ciklusa.

„U tih možda 3 mjeseca koliko smo mi to sve skupa pripremali, mislim da se 7 ili 8 ljudi izmijenilo u tom njihovom timu koji je zadužen za nas. Ja sam svaki put, svakih ajmo reć 3 tjedna morala upoznavati neku novu kolegicu sa našim projektom i neakvim izazovima koje smo imali i problemima. To su bili uvijek online sastanci ili telefonski razgovori, vrlo rijetko ili nikad uživo.“ (Sugovornik 14, JLS)

U velikim tvrtkama za poslovno savjetovanje značajna se pažnja posvećuje financijskoj održivosti poslovanja zbog većeg broja zaposlenika, pri čemu je ugovaranje projekata s jasno definiranim naknadama temeljni mehanizam planiranja i raspodjele resursa. Uslijed toga, njihova značajnija angažiranost često je usmjerena prema projektima koji omogućuju veću financijsku isplativost što može dovesti do manjka kvalitetne komunikacije u određenim slučajevima. S druge strane, manje tvrtke ili samostalni savjetnici češće nude osobniji pristup i veću fleksibilnost, a suradnja se temelji na izravnoj i neposrednoj komunikaciji. Takvi savjetnici obično rade na manjem broju projekata istovremeno, što im omogućuje da se dublje posvete svakom klijentu i detaljnije upoznaju njegove potrebe. Osobito za manje općine, koje raspolažu ograničenim resursima i traže rješenja prilagođena vlastitom kontekstu, ovakav oblik suradnje često se pokazuje učinkovitijim i zadovoljavajućim. Tako brojni sugovornici ističu da su usluge *manjih savjetnika* često financijski pristupačnije, ali i sadržajno kvalitetnije u smislu odnosa s korisnikom, savjetnici su angažiraniji, dostupniji te pokazuju veću spremnost za aktivno slušanje i prilagodbu specifičnim potrebama.

Odabir tvrtke za poslovno savjetovanje nužno je prilagoditi vrsti, opsegu i kompleksnosti projekta. Iako se manje organizacije u mnogim slučajevima pokazuju prikladnijima za projekte manjeg obujma koji zahtijevaju fleksibilnost, blisku suradnju i personalizirani pristup, u kontekstu zahtjevnih infrastrukturnih projekata opravdano je preferirati veće savjetničke tvrtke koje raspolažu multidisciplinarnim timovima i specijaliziranim tehničkim znanjima. Kod jedinica lokalne samouprave koje sudjeluju u projektima poput izgradnje sustava vodoopskrbe i odvodnje, složenih prometnih rješenja ili drugih složenijih infrastrukturnih radova, osobito je važno da angažirani savjetnici posjeduju iskustvo u upravljanju višefaznim procesima, izradi tehničke dokumentacije i vođenju postupaka javne nabave sukladno važećim regulatornim okvirima. Budući da takvi projekti često podrazumijevaju veću financijsku vrijednost i

složeniju pripremu, usluge savjetovanja u tom kontekstu moguće je naplatiti po višim tržišnim cijenama, što ih čini primamljivijima za veće tvrtke. Posljedično, veće tvrtke za poslovno savjetovanje sklonije su intenzivnijem angažmanu na tim projektima, budući da donose značajnije izvore prihoda i omogućuju primjenu specijaliziranih znanja unutar organizacije.

Proaktivnost i dostupnost

Proaktivnost i dostupnost poslovnih savjetnika prema sugovornicima predstavljaju temeljne indikatore kvalitete suradnje koji u znatnoj mjeri određuju učinkovitost procesa pripreme i provedbe EU projekata. Empirijski nalazi ukazuju da jedinice lokalne samouprave iznimno cijene savjetnike koji ne djeluju isključivo reaktivno, već preuzimaju inicijativu u praćenju natječajnih prilika, predlažu razvojne smjerove i upozoravaju na moguće prepreke u provedbi. Takvi savjetnici demonstriraju sposobnost strateškog promišljanja, upućenost u lokalni kontekst i spremnost na pravovremeno uključivanje u operativne izazove. Posebno se vrednuje njihova kontinuirana dostupnost u trenucima kada se pojave tehnički, vremenski ili administrativni pritisci. S druge strane, pasivan pristup savjetnika, koji se svodi na izvršavanje dogovorenih zadataka bez dodatnog doprinosa u oblikovanju projektnih rješenja, često je percipiran kao indikator niske profesionalne razine i nedostatka odgovornosti. Kontinuirana i pouzdana prisutnost savjetnika ne samo da jača osjećaj sigurnosti kod gradova i općina, već potiče povjerenje i dugoročnu suradnju.

„Razlika je između njih što se neki stvarno javljaju uvijek na svaki telefon, na svaki poziv, na svaki mail. Više volimo rad na primjer s takvim konzultantima koji su uvijek na raspolaganju“
(Sugovornik 13, JLS)

Jedan od ključnih čimbenika koji oblikuju kvalitetu suradnje između JLS i poslovnih savjetnika jest razina njihove posvećenosti pojedinom klijentu. Temeljem provedenih intervjua, jedinice lokalne samouprave naglašavaju da suradnje u kojima se savjetnici intenzivno i kontinuirano posvećuju konkretnom projektu rezultiraju većom učinkovitošću i boljom koordinacijom. S druge strane, kad su konzultanti angažirani na većem broju projekata istovremeno, dolazi do preopterećenosti koja se odražava kroz kašnjenja u komunikaciji, manjak personaliziranog pristupa i slabiju usklađenost s lokalnim timovima. Takve situacije stvaraju osjećaj zanemarenosti i nepouzdanosti, što negativno utječe na dinamiku suradnje i ukupnu provedbu projekta. Intervjui sugeriraju da je kvaliteta podrške usko povezana s njihovom dostupnošću i kapacitetima za aktivno sudjelovanje u svim fazama projekta, što predstavlja važan kriterij pri

njihovom odobiru. Dodatno, uočeni su nesrazmjeri u organizaciji rada, dok zaposlenici u JLS djeluju unutar fiksnog radnog vremena i planiraju obveze unaprijed, dio konzultanata, osobito onih iz većih urbanih središta poput Zagreba, često rade prema fleksibilnijem rasporedu, što dodatno otežava usklađivanje i pravovremenu koordinaciju.

„Imamo samo probleme jer oni kasnije počinju raditi u Zagrebu. I onda mi smo do 3, a oni su do 5, pola 6, i onda nas zovu poslije radnog vremena. Daj molim vas još samo pustite tablicu za ZNS ... To mi prvo ne odgovara. I tako svi. Znači nisu usklađeni s tim našim radnim vremenom.“ (Sugovornik 6, JLS)

Poznavanje lokalnog konteksta i angažman na terenu

Uspješna suradnja između jedinica lokalne samouprave i poslovnih savjetnika također uvelike ovisi o poznavanju lokalnog konteksta te spremnosti savjetnika na angažman na terenu. Prema mišljenju dijela sugovornika iz ruralnijih dijelova Hrvatske, osobito onih koji su koristili usluge savjetnika iz većih gradova, lokalni savjetnici često se percipiraju kao angažiraniji, dostupniji i spremniji na suradnju koja nadilazi formalne ugovorne obveze. Njihova fizička prisutnost, poznavanje lokalne problematike i ranijih projektnih iskustava omogućuje učinkovitije uključivanje u sve faze projektne pripreme, što dodatno doprinosi kontinuitetu i kvaliteti suradnje. Nasuprot tome, savjetnici iz udaljenijih sredina češće se percipiraju kao nedovoljno upoznati s kontekstom u kojem projekt nastaje, što može rezultirati propustima u dokumentaciji, pogreškama u nazivima ili ponavljanjem ranijih predložaka bez adekvatne prilagodbe. Takvi propusti, iako tehnički, narušavaju povjerenje i smanjuju spremnost lokalnih vlasti na buduću suradnju. Pozitivna iskustva JLS često su povezana upravo s savjetnicima iz bližih sredina, koji se smatraju „domaćima“, ne samo zbog prostorne blizine, već i zbog razvijenog odnosa povjerenja.

Dodatna vrijednost lokalnih savjetnika prepoznaje se i u njihovoj sposobnosti da kontinuirano prate razvojne potrebe zajednice, održavaju neposrednu komunikaciju s ključnim dionicima i reagiraju brzo na promjene u projektnim okolnostima. Njihovo djelovanje nerijetko nadilazi osnovne zadatke iz ugovora, uključujući neformalno savjetovanje, povezivanje s drugim lokalnim akterima te prilagodbu projektnih ideja stvarnim razvojnim potencijalima prostora. Takva relacijska dimenzija suradnje stvara osjećaj zajedničkog rada prema cilju, čime se jača i potiče dugoročnija suradnja. Istodobno, sugovornici upozoravaju da odsutnost lokalnog znanja kod savjetnika iz udaljenijih sredina ne utječe samo na tehničku kvalitetu dokumentacije, već i

na sposobnost strateškog promišljanja u skladu s lokalnim prioritetima. Iako postoji dio sugovornika koji su izrazili zadovoljstvo suradnjom s konzultantima iz većih urbanih sredina, ističući njihovu stručnost i profesionalnost, takva iskustva uglavnom su vezana uz specijalizirane zadatke ili projekte veće financijske vrijednosti, dok se u svakodnevnoj i dugotrajnijoj suradnji češće preferiraju partneri koji djeluju iz bližeg regionalnog okruženja.

„Netko vanjski kojeg vi angažirate za jedan posao, taj neki specifični, ili pripremu ili provedbu nekog projekta, ili izradu neke dokumentacije koja vam treba za prijavu, on zapravo vrlo malo zna o vama, o vašem gradu, području. Kad se radi o tvrtkama koje su recimo čak iz Zagreba ili i dalje, realno oni ne znaju ni locirati vas na karti, a kamoli znate nekakve vaše i geografske i sve ostale specifičnosti.“ (Sugovornik 14, JLS)

Iako se kvaliteta pisanog izraza u projektnim prijavama često ne boduje, osobito u natjecajima s pretežito kvantitativnim kriterijima evaluacije, brojni sugovornici ističu njezinu važnost za korisnike. Tekstualna artikulacija projekta, njegova jasnoća, usklađenost sa stvarnim potrebama zajednice te uvjerljivost u prikazu lokalnog konteksta, predstavljaju elemente koji značajno utječu na percipiranu relevantnost i autentičnost prijave. Savjetnici koji dobro poznaju lokalnu sredinu u pravilu su sposobniji ugraditi specifične kontekstualne uvide u narativ prijave, čime pridonose većem osjećaju pripadnosti i usmjerenosti projekta na stvarne razvojne izazove. Premda takvi elementi nisu uvijek presudni u formalnoj evaluaciji, za same korisnike oni predstavljaju važnu dodanu vrijednost i indikator kvalitete suradnje. Posebno se cijeni jezična preciznost i točnost u korištenju lokalnih toponima i naziva, što signalizira ozbiljnost i poštovanje prema zajednici. Suprotno tome, suhoparni opisi ili očite pogreške u nazivu mjesta doživljavaju se kao znak površnosti i slabe uključenosti savjetnika. Negativno se percipira i korištenje generičkih tekstova koji zanemaruju specifičnosti prostora i ostavljaju dojam automatizma bez stvarnog razumijevanja lokalnog konteksta.

„Kad čitate projekt od konzultanta vanjskog prazan je, nema dušu. Znači oni će napraviti projekt po da on zadovolji indikator, da on zadovolji sve ono što mora biti, da bi on prošao, ali je on hladan. Kad naši ljudi pišu oni znaju gdje mi živimo, šta mi živimo i šta je nama bitno. I uvijek ima onaj posebnu toplinu. I tu je razlika.“ (Sugovornik 12, JLS)

Informatorska uloga poslovnih savjetnika

Jedinice lokalne samouprave, osobito one iz udaljenijih i manje razvijenih krajeva Hrvatske, često se suočavaju s ograničenim pristupom informacijama iz područja ESI fondova. Mnoge od

njih nisu u potpunosti upoznate niti s osnovnim proceduralnim zahtjevima ni institucionalnim okvirima unutar kojih se odvijaju natječaji i evaluacijski procesi. Nedostatak izravne komunikacije s tijelima sustava, ali i složenost samih pravila i dokumentacije, dodatno otežavaju pravovremeno i kvalitetno uključivanje u dostupne prilike. U tom kontekstu, konzultanti se percipiraju kao važan posrednik koji ne samo da pomaže u operativnom dijelu zadataka, već i kao netko tko često ima pristup informacijama koje mogu biti presudne za uspješnu pripremu projekta, bilo da je riječ o neslužbenim najavama natječaja, tumačenjima uvjeta ili mogućnosti konzultacije s osobama iz sustava. Vrijednost savjetnika u tom kontekstu ne ogleda se samo u tehničkoj pomoći, već i u njihovoj ulozi neformalne veze prema središnjim institucijama, što korisnicima pruža osjećaj sigurnosti i orijentacije unutar kompleksnog sustava. Posebno je važna njihova sposobnost da pravovremeno prenesu informacije koje sami gradovi i općine možda ne bi mogli saznati kroz službene kanale.

„Vrijednost konzultanta za nas koji smo ovdje na moru, a nismo u Zagrebu, je ta što oni imaju možda pravovremene informacije, jer su bliže Zagrebu, bliže su ministarstvu, dosta njih je radilo recimo u SAFU-u, u ministarstvima i tako. Dobar konzultant ima pravovremene informacije, ili prijevremene informacije rekla bih. Evo tu je najveća vrijednost konzultanta. ... Informacija je najveća vrijednost.“ (Sugovornik 5, JLS)

Unatoč geografskim preprekama i nepoznavanju lokalnog konteksta, razlog zbog kojeg se mnoge JLS iz ruralnih dijelova Hrvatske oslanjaju na poslovne savjetnike iz većih centara jest njihova umreženost i neformalna povezanost s akterima iz sustava upravljanja ESI fondovima. Sugovornici ističu da savjetnici nerijetko raspolažu informacijama koje nisu javno dostupne, ali koje mogu biti ključne u pravovremenom donošenju odluka, razumijevanju složenih uvjeta poziva ili pripremi kvalitetnije projektne dokumentacije. Dobivene informacije često imaju neslužbeni karakter, no u praksi se pokazuju izrazito korisnima, osobito za manje iskusne korisnike. Dodatno, percepcija da savjetnici imaju bolji uvid u sustav često je oblikovana načinom na koji se sami predstavljaju, dio njih naglašava prethodno iskustvo rada u institucijama povezanim s ESI fondovima, čime nastoje izgraditi imidž stručnjaka koji poznaju interne procedure i načine razmišljanja evaluacijskih timova, a nerijetko se implicira i mogućnost brže ili lakše komunikacije unutar sustava. Za dio savjetnika, takav narativ predstavlja i svjesno konstruiranu prodajnu strategiju kojom nastoje ojačati vlastitu tržišnu poziciju i potaknuti sklapanje novih ugovora.

“Većina njih kad se predstave kažu radio sam u provedbenom tijelu, pa onda misle da ćemo ih zato uzeti jer tamo imaju veze, nekog poznaju pa će neku informaciju saznat.” (Sugovornik 6, JLS)

U kontekstu niske razine informiranosti i ograničenih upravljačkih kapaciteta u brojnim gradovima i općinama, posebno u manjim i slabije razvijenim sredinama, pojedini konzultanti mogu iskoristiti nesrazmjer između stvarnih mogućnosti i ambicioznih očekivanja lokalnog političkog vodstva. Sugovornici ukazuju na slučajeve u kojima se savjetnici ne prilagođavaju realnim lokalnim okolnostima, već potiču razvoj pretjerano složenih i financijski zahtjevnih ideja koje ne odgovaraju stvarnom kontekstu zajednice. U takvim situacijama ciljevi projekta nerijetko postaju sekundarni u odnosu na interes samog konzultanta za financijskom dobiti, dok politički predstavnici, vođeni željom za vidljivim razvojnim iskoracima, nisu u stanju prepoznati slabe šanse za prolazak na pojedinim natjecajima. U sredinama koje rijetko imaju priliku privući vanjska ulaganja, konzultanti se ponekad doživljavaju kao jedina šansa za iskorak iz *statusa quo*, što može dovesti do nerazmjernog povjerenja i nedostatka kritičkog odmaka. Takva percepcija posebno je izražena kod političkih aktera koji u konzultantima vide potencijalni alat za političku vidljivost i lokalni razvoj, iako to nije u korelaciji sa stvarnim mogućnostima.

„Mogu vam samo reći da nas je puno koštalo, a na kraju za ništa ... mislim da je konzultant više gledao svoju korist nego našu ... Mi imamo svojih prihoda nekih milijun kuna, a konzultant nas je koštao 100 tisuća kuna. Znači 100 tisuća kuna spram naših milijun koje mi ostvarimo mimo pomoći, to je 10 posto. Mislim, evo, kažem, meni ta matematika nema smisla. Možda da sam političar možda bi mi onda matematika drugačija bila.” (Sugovornik 17, JLS)

Sugovornici naglašavaju kako bi profesionalna uloga savjetnika trebala nadilaziti puko pružanje tehničke pomoći u izradi projektne dokumentacije te uključivati odgovorno savjetovanje korisnika o isplativosti i opravdanosti ulaska u pojedini projekt. Od savjetnika se očekuje da s integritetom procijene realne kapacitete i resurse jedinice lokalne samouprave te da, ako procijene da projekt nije održiv ni u financijskom ni u organizacijskom smislu, jasno savjetuju odustajanje ili prilagodbu projektne ideje nekom drugom natjecaju. Takav savjetodavni odnos trebao bi biti usmjeren na dugoročne koristi za korisnika, a ne na kratkoročnu dobit savjetnika. Međutim, neki sugovornici ističu da se u praksi susreću s modelom rada u kojem savjetnici nastoje prodati svoju uslugu bez obzira na stvarnu potrebu ili

korisnost za prijavitelja, pri čemu je kvaliteta konačnog rezultata sekundarna u odnosu na komercijalni interes.

Uspostavljanje suradnje i kriteriji odabira poslovnih savjetnika

Uspostavljanje suradnje i kriteriji odabira savjetnika predstavljaju važan aspekt za JLS, a praksa pokazuje da se suradnja rijetko uspostavlja isključivo na temelju tržišnih mehanizama i objektivnih kriterija poput cijene ili formalnih referenci. Naprotiv, pristup savjetnicima i njihovo angažiranje često je uvjetovano postojećim osobnim odnosima, prethodnom suradnjom, političkom kompatibilnošću i međusobnim povjerenjem. Za poslovne savjetnike koji nastoje proširiti svoju mrežu klijenata to znači da je pristup gradovima i općinama često otežan jer se u velikom broju slučajeva suradnja održava unutar zatvorenog kruga *provjerenih* i već afirmiranih partnera. U takvom kontekstu, iako formalno postoji tržišna utakmica, mnoge JLS već unaprijed imaju odabranog savjetnika s kojim su razvile dugoročan i stabilan odnos temeljen na kontinuitetu suradnje, uz izraženu preferenciju za poznate osobe u koje imaju povjerenje i koje poznaju specifičnosti lokalnog konteksta.

Sugovornici u istraživanju naglašavaju kako u nekim manjim sredinama intenzitet i dinamika suradnje s konzultantima prerastaju u gotovo integrirani odnos, gdje oni djeluju poput produžene ruke lokalne uprave. Takvi konzultanti često su uključeni u strateško planiranje, izradu projektnih ideja i usmjeravanje razvoja, pri čemu postaju gotovo neformalni dio tima grada ili općine. U tim situacijama granice između vanjskih i unutarnjih aktera nestaju, a oni često imaju utjecaj veći od službenih zaposlenika. U pozitivnim primjerima to rezultira visokom učinkovitošću i brzim reakcijama na natječajne prilike, no takvi odnosi nose i rizike zatvaranja prema tržištu te mogućeg monopola, što dugoročno može negativno utjecati na cijenu i kvalitetu usluga. Uočava se i praksa u kojoj pojedine JLS svjesno razvijaju strategiju angažiranja većeg broja različitih savjetnika, s ciljem očuvanja konkurencije, smanjenja ovisnosti o jednom pružatelju usluga te sprječavanja formiranja monopolističkih odnosa. Takav pristup im omogućuje veću fleksibilnost u odabiru savjetnika prema vrsti i specifičnostima pojedinog projekta, kao i bolju kontrolu nad cijenama usluga. Diversifikacija isporučitelja usluga također služi i kao mehanizam neutralizacije percepcije političkog pogodovanja. Međutim, uspostava i koordinacija takve mreže savjetnika zahtijeva dodatne kapacitete, kako u pogledu administrativnog nadzora, tako i u smislu strateškog usklađivanja pojedinih suradnji.

„Pa pokušavamo da ne bude tu monopol nekakav, bez obzira što imamo dobra iskustva s jednom konzultantskom tvrtkom onda pokušavamo uvesti još i neke druge. Oni kad naviknu raditi s nama onda stavljaju i veće cijene, tako da se trudimo da to bude ipak nekakva konkurencija.“
(Sugovornik 13, JLS)

Ipak, politički čimbenici i dalje u značajnoj mjeri oblikuju procese odabira poslovnih savjetnika, osobito u okvirima jednostavne nabave gdje je institucionalna fleksibilnost veća, a transparentnost često slabija. U mnogim slučajevima JLS koriste zakonski minimum od tri ponude kako bi formalno zadovoljili proceduru, dok je stvarni ishod unaprijed dogovoren i usmjeren prema odabiru savjetnika koji su politički prihvatljivi ili povezani s lokalnim čelnicima. Navedena praksa otvara prostor za klijentelističke obrasce i smanjuje objektivnost u donošenju odluka, što može rezultirati angažiranjem manje kompetentnih pružatelja usluga, povećanim rizikom od propusta u provedbi te ograničenim učinkom samih projekata. Iako se u većini slučajeva takvi dogovori temelje na prethodnom pozitivnom iskustvu suradnje, njihova moguća politička motiviranost može narušiti profesionalne standarde. Takvi politički uvjetovani izbori, iako ponekad opravdani prethodnom suradnjom, u praksi mogu dovesti do lošijih ishoda, osobito kada savjetnici nisu odabrani temeljem stručnosti već političke lojalnosti, što potvrđuju i konkretna iskustva iz jedinica lokalne samouprave.

„Pa načelnik u biti ima neke te svoje ljude pa onda kad treba onda ih on ubacuje, kaj nam se pokazalo u nekim stvarima dosta loše.“ (Sugovornik 9, JLS)

Uspostava suradnje s poslovnim savjetnicima u JLS ne može se sagledavati samo kroz tehničku ili financijsku prizmu. Riječ je o procesu u kojem se isprepliću profesionalne kompetencije, osobna poznanstva, politički interesi i institucionalne potrebe. Kvaliteta suradnje uvelike ovisi o otvorenosti lokalne vlasti prema tržištu, sposobnosti razlikovanja između korisnih i štetnih oblika lojalnosti te spremnosti da se kontinuirano ulaže u partnerske odnose koji nadilaze puko odrađivanje posla. Cijene usluga poslovnih savjetnika i načini njihova plaćanja uvelike variraju, ovisno o složenosti usluge i fazi projektnog ciklusa u kojoj se angažiraju. Troškovi savjetničkih usluga u fazi pripreme projekta ponekad se priznaju kao prihvatljiv trošak, ali to nije uvijek slučaj, što stvara poteškoće za JLS s ograničenim proračunom. U takvim slučajevima neki savjetnici ponude besplatnu prijavu projekta, uz uvjet da ih JLS angažira u provedbi, gdje se njihov rad može financirati iz projekta. Time se otvara prostor za dogovore i fleksibilne modele suradnje, koji mogu uključivati odgođeno plaćanje, plaćanje po uspjehu ili kombinaciju fiksnog

i varijabilnog honorara. Navedeni aranžmani omogućuju JLS da smanje početne troškove, dok savjetnicima predstavljaju ulaganje u izgradnju dugoročnog odnosa.

U kontekstu financijskih ograničenja i povećane neizvjesnosti u ishodima prijava na EU natječaje, neke jedinice lokalne samouprave razvile su specifične modele suradnje s konzultantima koji uključuju odgođeno plaćanje usluga, tek nakon što projekt bude odobren. Praksa se temelji na logici raspodjele rizika, pri čemu konzultanti pristaju preuzeti dio odgovornosti za uspjeh prijave. Navedeno posebno dolazi do izražaja kod manjih općina s ograničenim proračunima, koje si ne mogu priuštiti da višekratno plaćaju skupe pripreme projekata koji ne rezultiraju odobravanjem bespovratnih sredstava. U tim slučajevima, dogovara se da konzultant bude plaćen tek nakon što grad ili općina potpiše ugovor o dodjeli bespovratnih sredstava, čime se izbjegavaju nepotrebni troškovi i potiče veća odgovornost s obje strane. Ipak, znatan dio konzultanata odbija takav model suradnje, ističući da ni najkvalitetnije pripremljena prijava ne jamči uspjeh, budući da konačni ishod ovisi i o kapacitetima same JLS, kao i o evaluacijskim kriterijima tijela nadležnog za provedbu natječaja. Istodobno, takav model unosi elemente tržišne discipline u sektor i potiče konkurenciju među pružateljima usluga, jer savjetnici imaju dodatni poticaj da već u fazi pripreme prijave pokažu visoku razinu stručnosti.

„Mi zadnjih 7-8 godina ako imamo neki projekt više konzultante ne plaćamo odmah. Znači kod njih se pojavila konkurencija. Nego ako nam projekt prođe tek tada, jer i oni moraju riskirati, a ne samo mi.“ (Sugovornik 20, JLS)

Kod većih infrastrukturnih projekata, JLS ponekad moraju provesti javnu nabavu za odabir poslovnih savjetnika jer vrijednost usluge prelazi 26.540,00 EUR bez PDV-a, što je iznad praga za jednostavnu nabavu. Iako se javna nabava u načelu temelji na načelima transparentnosti i tržišnog natjecanja, u praksi se često događa da u postupcima prevagne kriterij najniže cijene. Postojeći pristup ne mora nužno rezultirati najpovoljnijim ishodom za JLS, budući da najniža cijena ne garantira i kvalitetu usluge. Sugovornici ističu kako su, unatoč formalnoj ispravnosti dokumentacije, postojali slučajevi u kojima kvaliteta savjetničkog rada nije ispunila očekivanja. U tom kontekstu, jedinice lokalne samouprave pokušavaju dodatno osigurati kvalitetu kroz provjeru referenci i uključivanje dodatnih kriterija, no prostor za procjenu kvalitativnih aspekata ponuda i dalje je često ograničen regulatornim okvirom i tržišnom logikom koja favorizira cijenu nad kvalitetom. Upravo zato razumijevanje zakonskog i institucionalnog okvira u kojem tržište savjetničkih usluga funkcionira, kao i odnosa koji se u tom okviru

uspostavljaju, postaje ključno za ocjenu stvarnog doprinosa savjetnika u apsorpciji ESI fondova.

5.3.3. Iskustva suradnje s regionalnim razvojnim agencijama

Iskustva suradnje s regionalnim razvojnim agencijama predstavljaju važnu komponentu u analizi institucionalne podrške gradovima i općinama u kontekstu korištenja sredstava iz ESI fondova. Iako je uloga RRA i regionalnih koordinatora zakonski regulirana i normativno određena kao ključna spona između nacionalnih razina upravljanja i lokalnih korisnika, osobito u pružanju stručne i operativne pomoći JLS s ograničenim administrativnim i tehničkim kapacitetima, nalazi istraživanja ukazuju na znatne razlike u ostvarenju te funkcije na terenu. Na temelju razgovora sa sugovornicima vidljivo je kako iskustva suradnje variraju od izrazito pozitivnih do izrazito negativnih, s naglaskom na pretežno kritičke ocjene u većem broju županija. Međutim, valja naglasiti kako svaka RRA djeluje u specifičnom teritorijalnom, institucionalnom, organizacijskom i političkom kontekstu, pa je stoga u svrhu kvalitete interpretacije nužno izbjegavati poopćavanja. U nastavku se razmatraju ključni aspekti koji oblikuju ukupni dojam o radu RRA i njihovu stvarnu korisnost kao institucionalnih partnera JLS, pri čemu će se iskustva prikazati kroz tematske cjeline koje su proizašle iz analize provedenih intervjua.

Kapaciteti i učinkovitost

Prvi i najčešće spominjani problem u iskustvima JLS odnosi se na nedostatak operativnih kapaciteta i nedovoljnu učinkovitost regionalnih razvojnih agencija. Sugovornici većinski ukazuju na čestu administrativnu sporost, ograničen broj kompetentnih djelatnika te kašnjenja u pripremi projektnih prijava, što kod JLS izaziva nepovjerenje i frustraciju. U području EU projekata, gdje su brzina i prilagodljivost ključni, regionalne razvojne agencije se nerijetko percipiraju kao nedovoljno dinamični akteri koji ne prate ritam natječajne logike. Umjesto agilnih i proaktivnih partnera, sposobnih za fleksibilnu koordinaciju brojnih dionika i brzu reakciju na izvanredne okolnosti, RRA se doživljavaju kao trome institucije čije djelovanje ostaje unutar okvira radnog vremena i strogo formaliziranih procedura. Sugovornici ističu kako učinkovita suradnja u ovome području zahtijeva kontinuiranu komunikaciju, spremnost na neformalne dogovore i zajedničko djelovanje koje nadilazi institucionalne granice i hijerarhijske prepreke.

„Djeluje mi da se ne hvataju odmah, sad je raspisan javni poziv, ma dobro, sutra ćemo imat prvi radni sastanak, zašto ga nemamo odmah, jer dan gubimo. Pa ćemo sutra imat radni sastanak, pa smo se mi sjeli, pa smo mi njima iznijeli, onda će oni nama preksutra javit dostavite nam to. Mi smo do preksutra već prijavili poziv, ne treba nam ta sporost.“ (Sugovornik 6, JLS)

Iskustvo pojedinih JLS pokazuje kako, unatoč formalnoj ulozi RRA u koordinaciji i podršci jedinicama lokalne samouprave, u praksi često dolazi do zastoja i nejasnoća koje proizlaze iz nedostatnih kadrovskih kapaciteta tih institucija. Umjesto da RRA djeluju kao stručni oslonac i pouzdan izvor informacija, dio JLS navodi kako se u ključnim trenucima oslanjaju na vlastite kapacitete i konzultante, jer im RRA ne mogu pružiti pravovremenu ni stručnu podršku. Pojedine RRA percipiraju se kao organizacije u kojima se, zbog neadekvatnog zapošljavanja i kadrovskih rješenja, nerijetko pojavljuju osobe bez dovoljno stručnog znanja za rad u složenom kontekstu ESI fondova. Posljedično, dolazi do situacija u kojima zaposlenici agencija raspolažu s manje relevantnih informacija i operativnih znanja od samih djelatnika JLS, što dodatno podriva njihovu stručnu vjerodostojnost. Takvi nesrazmjeri u znanju otežavaju suradnju i dovode u pitanje svrhu posredničke uloge RRA.

„Pa onda shvatite da vi njih zovete jer trebate pomoć, a znate više nego kaj znaju oni.“ (Sugovornik 14, JLS)

Sugovornici naglašavaju kako problem ne leži samo u nedostatku stručnih znanja, već i u izostanku inicijative, samopouzdanja i spremnosti zaposlenika RRA da preuzmu odgovornost i prepoznaju razvojne prilike od ključnog značaja za jedinice lokalne samouprave. U takvom kontekstu, RRA često djeluju reaktivno, a ne proaktivno, što dodatno smanjuje njihovu korisnost u očima lokalnih aktera. Neki predstavnici JLS opisuju situacije u kojima su im regionalne agencije davale negativne procjene ili izražavale sumnju u izvedivost projektnih ideja, da bi se kasnije pokazalo da su ti isti projekti, samostalno prijavljeni od strane JLS, uspješno prošli evaluaciju i dobili financiranje. Takva iskustva dodatno podrivaju povjerenje u RRA i stvaraju dojam da lokalni dužnosnici, iako često opterećeni nizom svakodnevnih obveza i bez usko specijalizirane podrške, ipak raspolažu s više praktičnog znanja i operativne odlučnosti od onih koji bi im trebali biti institucionalna podrška. Posebno je zabrinjavajuće što ovakva razočaranja izražavaju i predstavnici najmanjih i najslabije razvijenih općina, za koje bi se očekivalo da se u najvećoj mjeri oslanjaju na njihovu stručnu pomoć.

„Tako da ajmo otvoreno evo znači otkad sam ja ovdje, znači to je 30 godina, ne znam da li smo dvaput preko njih nešto riješili.“ (Sugovornik 16, JLS)

U pojedinim sredinama nezadovoljstvo učinkom regionalnih razvojnih agencija ide i korak dalje, do otvorenog propitivanja njihove svrhe i financijske opravdanosti. Kada suradnja ne rezultira konkretnim učincima ni nakon višegodišnjeg razdoblja, dio JLS odlučuje prekinuti institucionalne veze i pronaći fleksibilnije oblike podrške kroz tržišne mehanizme ili vlastite interne kapacitete. Kritike su pritom usmjerene ne samo na nedostatak rezultata, već i na percepciju strukturne neefikasnosti samih agencija. Sugovornici opisuju situacije u kojima su JLS kontinuirano izdvajale sredstva iz svojih proračuna za rad regionalnih razvojnih agencija, a zauzvrat nisu dobile nikakvu konkretnu uslugu ni podršku u vidu uspješno prijavljenih projekata. Nakon više godina bez mjerljivih rezultata, kod većine sugovornika takve agencije doživljavaju se kao pasivni i administrativno rigidni sustavi, koji ne odgovaraju na potrebe terena niti opravdavaju svoju financijsku ulogu. U tom kontekstu, pojedine JLS aktivno su inicirale raskid suradnje i povlačenje iz vlasničkih struktura, pri čemu je nezadovoljstvo preraslo u čvrsto uvjerenje da se učinkovitije mogu snaći samostalno ili kroz angažman vanjskih stručnjaka po tržišnim uvjetima.

„To je po meni tipično uhljebnička firma, kako god hoćete, nema ona nekakav svoj smisao, samo bespotrebna birokracija i korištenje novaca. Njih plaća sad županija i navodno gradovi drugi. I oni su preuzeli i mi smo svi izašli van i odahnuli smo. Mi se sad snalazimo na tržištu i to je okej. Dobar dio odradimo sami.“ (Sugovornik 20, JLS)

Politička dimenzija

Sugovornici su više puta problematizirali političku instrumentalizaciju regionalnih razvojnih agencija, ističući kako ključne pozicije često zauzimaju kadrovi odabrani po stranačkoj liniji, a ne temeljem stručnosti. Takva praksa ne samo da umanjuje profesionalne standarde u radu RRA, već i stvara klimu nepovjerenja, osobito među onim gradovima i općinama koje politički ne pripadaju vladajućoj strukturi u županiji. U takvom okruženju suradnja gubi karakter partnerskog odnosa i postaje uvjetovana političkom pripadnošću, što dugoročno narušava koheziju unutar regije i onemogućuje razvojnu sinergiju. Praktične implikacije postojećeg stanja uključuju ograničenu dostupnost informacija, smanjenu vidljivost projektnih prilika te osjećaj sustavne isključenosti iz razvojnih procesa, osobito u onim sredinama koje nisu politički usklađene s vodećim strukturama. U pojedinim dijelovima Hrvatske ova je dimenzija znatno

izraženija, čime regionalni razvoj gubi na inkluzivnosti, a RRA se iz profesionalnog resursa pretvaraju u instrumente održavanja političkih mreža. Stranačka prizma kroz koju se oblikuju prioriteti i usmjerava podrška dodatno učvršćuje podjele među JLS, te stvara atmosferu u kojoj se institucionalna suradnja zamjenjuje distancom, neizvjesnošću i pasivnom obustavom komunikacije.

„Suradnja s regionalnom razvojnom agencijom je loša, nikakva ... Ja sam pokušavala, slala sam, pogotovo kad budu pozivi za ove, gdje bi nas mogli nekako ubacit kao partnera za Interreg program. To sam nekoliko puta komunicirala, molila, predložila ako imaju neko potencijalno partnerstvo, ili dal nas mogu preporučit nekome, ili da nas ubace na neki projekt, ali... Možda je razlog politika.“ (Sugovornik 2, JLS)

Osim što sugovornici dovode u pitanje političku nepristranost i stručnost regionalnih razvojnih agencija, dio njih ističe i problem njihove uloge u posredovanju prema tijelima središnje državne vlasti. Sugovornici smatraju da zaposlenici RRA, zahvaljujući svojim osobnim i institucionalnim kontaktima u ministarstvima imaju lakši i brži pristup informacijama. Prenosjenje informacija je izuzetno važno za one JLS koje se nalaze u ruralnim i perifernim dijelovima Hrvatske i često nemaju kapacitete za samostalno praćenje kompleksnog institucionalnog okvira i učestalih promjena u pravilima, natjecajima i smjernicama. U takvom kontekstu, političko povezivanje i institucionalna umreženost postaju ključni resursi za osiguranje informacija, dok bi regionalne razvojne agencije trebale igrati ulogu mosta između lokalne i središnje razine. No, u nekim slučajevima, politički odnosi između županijskih vlasti i pojedinih JLS toliko su narušeni da među njima ne postoji nikakva komunikacija. Potpuna odsutnost kontakta potvrđuje percepciju da RRA ponekad ne djeluju kao otvorena i dostupna razvojna podrška svim JLS, već kao produžena ruka političkih struktura u županiji. U takvom kontekstu, suradnja se ne prekida zbog konkretnih problema u radu, već zbog političkih podjela koje onemogućuju uspostavu bilo kakvog institucionalnog odnosa.

„Ne, nemamo suradnju s njima, nemamo taj kontakt.“ (Sugovornik 13, JLS)

Uspješni primjeri i potencijal

Iako RRA često bivaju predmet kritika, kod dijela sugovornika prepoznaje se i njihov pozitivan doprinos, osobito u pogledu informiranja i osnovne savjetodavne podrške. U takvim slučajevima, RRA se doživljavaju kao važna poveznica između lokalne i nacionalne razine, izvor relevantnih informacija o natjecajima te podrška u razumijevanju administrativnih

procedura i rješavanju izazova u provedbi projekata. Pojedini sugovornici ističu da dobro organizirane i kadrovski osnažene agencije aktivno sudjeluju u svim fazama projektnog ciklusa, prenose znanja i nude konkretnu podršku, čime pridonose razvoju institucionalnih kapaciteta JLS. Osim tehničke pomoći, uloga RRA u tim slučajevima obuhvaća i važan element neformalnog obrazovanja i operativnog mentorstva, pri čemu zaposlenici agencija prenose svoja iskustva i smjernice kroz svakodnevnu suradnju. Takva podrška ne samo da povećava vještine službenika unutar JLS, već i jača njihov osjećaj sigurnosti u navigaciji kompleksnim pravilima ESI fondova, osobito kada je riječ o specifičnim situacijama koje nastaju tijekom pripreme i provedbe.

„Oni uvijek šalju svoje ljude tako da oni prenose dosta znanja na nas. Mislim to većinom u hodu rješavamo dok naletimo na neku situaciju i onda naravno da se onda raspitamo što učinit u takvoj situaciji i to nas puno puta usmjerava u drugim, budućim prijavama i projektima. Tako da korisno je i s te strane jer puno naučimo od njih jer oni su nama ipak direktna veza s Ministarstvom regionalnog razvoja pa možemo i na taj način se povezati s njima.“ (Sugovornik 15, JLS)

U kontekstu ograničenih financijskih kapaciteta, koje karakteriziraju većinu jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj, posebno je značajna činjenica da regionalne razvojne agencije uglavnom pružaju stručnu i tehničku podršku bez financijske naknade. Za male i fiskalno oslabljene JLS, koje si često ne mogu priuštiti usluge poslovnih savjetnika, takva podrška predstavlja ključan resurs za uspješno sudjelovanje u pripremi i provedbi EU projekata. Sugovornici pritom ističu da ovakav oblik besplatne i lako dostupne pomoći ima osobitu vrijednost upravo zato što specijalizirana znanja iz područja EU projekata obično dolaze s visokim troškovima koje si mnoge JLS ne mogu priuštiti. U slučajevima kada RRA preuzimaju operativne zadatke, poput savjetovanja, tumačenja dokumentacije ili tehničke pomoći u provedbi, one ne samo da smanjuju administrativni teret lokalnih službenika, već stvaraju uvjete bez kojih mnoge manje općine uopće ne bi bile u mogućnosti sudjelovati u razvojnim aktivnostima. Stvarna podrška time ima i širu funkciju, jer doprinosi institucionalnom jačanju JLS i omogućuje im dugoročno osamostaljivanje i korištenje ESI fondova.

„Je, je oni nama besplatno to rade. Znači, doslovno mi njih nazovemo ‘Treba nam pomoć’ oni stvarno svaki put ukažu pomoć, bilo da prijave, da nama pomognu da prijavimo... Ne znam, u provedbi, evo sad imamo tu izgradnju dječjeg vrtića, evo baš sam se maloprije čula sa jednom dolje. Znači, oni će nam i ZNS-ove slati.“ (Sugovornik 1, JLS)

Unatoč brojnim kritikama na račun rada regionalnih razvojnih agencija i regionalnih koordinatora, u Hrvatskoj postoji nekoliko RRA koje su poznate po kvaliteti i profesionalnom pristupu. U tim RRA politički utjecaji, poput stranačkog kadroviranja ili favoriziranja određenih JLS na temelju političke pripadnosti, prema izjavama sugovornika prisutni su u znatno manjoj mjeri nego što je to slučaj kod drugih. Prema razgovoru sa sugovornicima, ključni preduvjeti za uspješan rad tih RRA su kvalificirani i stabilni ljudski resursi, jasno definirane interne procedure te otvorenost prema svim JLS na svom području, bez obzira na njihovu političku orijentaciju. Upravo u takvim slučajevima dolazi do izražaja puna funkcija RRA kao operativne i razvojne podrške lokalnoj razini, ne samo kroz tehničku pomoć, već i kroz izgradnju međuinstitucionalnog povjerenja, razmjenu znanja i kontinuiranu suradnju. Postojeća iskustva, iako manjinska, potvrđuju potencijal koji RRA mogu imati kada djeluju u profesionalnom, depolitiziranom i funkcionalno usmjerenom okviru.

5.4. Utjecaj poslovnih savjetnika na razvoj upravljačkih kapaciteta i donošenje odluka JLS

Poglavlje analizira kako suradnja s poslovnim savjetnicima utječe na upravljačke kapacitete i donošenje odluka JLS s ciljem odgovora na istraživačko pitanje 4: *Kako suradnja s poslovnim savjetnicima utječe na razvoj upravljačkih kapaciteta jedinica lokalne samouprave te kakav je utjecaj poslovnih savjetnika na donošenje operativnih odluka jedinica lokalne samouprave u pripremi i provedbi EU projekata?*

Sukladno principima tematske analize, rezultati su strukturirani oko analitičkih cjelina koje obuhvaćaju dominantne obrasce u iskazima sugovornika. Identificirane teme pružaju uvid u načine na koje poslovni savjetnici utječu na razvoj upravljačkih kapaciteta JLS, kao i na procese donošenja operativnih odluka unutar institucionalnog okvira pripreme i provedbe EU projekata.

5.4.1. Utjecaj poslovnih savjetnika na razvoj upravljačkih kapaciteta JLS

Utjecaj poslovnih savjetnika na razvoj upravljačkih kapaciteta JLS pokazuje se kao složen i višedimenzionalan proces pri čemu dolazi do značajnih razlika u praksi. Dok pojedini savjetnici aktivno prenose znanja, potiču uključenost i dugoročno doprinose osamostaljivanju zaposlenika u lokalnim jedinicama, drugi ostaju na razini tehničke usluge, bez stvarnog interesa za razvoj kapaciteta svojih klijenata. U primjerima gdje se suradnja temelji na povjerenju, otvorenoj komunikaciji i kontinuiranoj podršci, zaposlenici gradova i općina često ističu kako su kroz

svakodnevni rad i zajedničko rješavanje konkretnih situacija stekli praktična znanja i sigurnost u radu. Takva suradnja nadilazi standardni poslovni i prerasta u partnerski odnos koji omogućuje učenje u hodu i osnaživanje lokalnih aktera. Nasuprot tome, dio savjetnika pruža uslugu na minimalnoj razini, bez namjere da u proces uključe korisnika, što dugoročno stvara ovisnost i dodatno ograničava kapacitete JLS. Iskustva sugovornika pokazuju da ključnu ulogu u tom procesu ima kvaliteta odnosa, profesionalni pristup savjetnika, ali i osobna inicijativa i spremnost službenika na učenje.

„Meni je bilo na početku full katastrofa teško. Znači kaj ono, bačen si u vatru, nemaš pojma o ničemu. I onda kad sam počela surađivati s njima znači nakon nekoga vremena smo došli do toga da su mi počeli nuditi posel da nek idem kao za njih delat ... Znači ja imam s njima prijateljski odnos, u pol noći ja mogu njih nazvati i oni meni budu pomogli. A ovi ostali, oni oddelaju svoje, uzmu novac i to je to.“ (Sugovornik 9, JLS)

U dijelu slučajeva suradnja ostaje isključivo tehničke naravi, usmjerena ispunjavanju formalnih zahtjeva natječaja bez stvarnog uključivanja zaposlenika lokalne samouprave u procese pripreme i provedbe projekta. U takvom tipu suradnje komunikacija se svodi na razmjenu potrebne dokumentacije i osnovne operativne informacije, pri čemu konzultant preuzima većinu posla, a JLS ostaje u pasivnoj ulozi korisnika usluge. Nedostatak interakcije, objašnjenja i zajedničkog promišljanja rezultira time da službenici u takvim primjerima ne stječu nova znanja niti razvijaju vještine potrebne za samostalno vođenje projekata u budućnosti. Umjesto prijenosa znanja i izgradnje kapaciteta, takva suradnja potvrđuje postojeću ovisnost o vanjskim stručnjacima, čime se propušta prilika za institucionalno osnaživanje i dugoročno smanjenje potrebe za savjetničkim uslugama.

„Mi nismo nešto pametniji nakon te suradnje, nemamo mi nekakva dodatna znanja, ne steknemo nekakva dodatna znanja nego jednostavno mi im dostavljamo. Obavijestimo se o 10 pojmova, šta je ZNS, ali nema tu nekakvog baš sustavnog prijenosa znanja.“ (Sugovornik 13, JLS)

Dio sugovornika ističe da iskusni poslovni savjetnici raspolažu relevantnim znanjima i vještinama koje bi mogli prenijeti na jedinice lokalne samouprave, no naglašavaju kako je voljnost za takav prijenos u velikoj mjeri određena njihovim profesionalnim pristupom, osobnim sklonostima i poslovnom logikom. U uvjetima izražene konkurencije i borbe za svakog klijenta, pojedini savjetnici razvijaju strategiju zadržavanja ključnih znanja za sebe kako

bi očuvali vlastitu tržišnu poziciju i ostali neizostavan vanjski suradnik. Osim toga, sugovornici ističu da prenošenje znanja zahtijeva dodatno vrijeme, koje u kontekstu intenzivnog ritma rada mnogi savjetnici jednostavno nemaju. Dodatni izazov leži i u činjenici da nije svaki korisnik spreman učiti, niti svaki savjetnik posjeduje vještine potrebne za uspješno poučavanje drugih, što uključuje strpljenje, sposobnost prilagodbe i jasno prenošenje složenih informacija. Zbog svega navedenog, prenošenje znanja u praksi često ostaje ograničeno i nesustavno, iako su potencijali za razvoj kapaciteta gradova i općina kroz suradnju s iskusnim savjetnicima svakako prisutni.

„Pa to vam za konzultante kao da režete granu na kojoj sjedite. Ako imate konzultanta koji je jako iskusan, koji je već prošao takvih n sličnih projekata, sigurno da on može puno prenijeti, samo je pitanje koliko su voljni prenijet svog znanja na klijente, jer u tom slučaju onda ga možda sljedeći put klijent neće trebat.“ (Sugovornik 25, PS)

S druge strane, postoji perspektiva prema kojoj prijenos znanja od strane poslovnih savjetnika ne predstavlja prijetnju njihovoj ulozi, već potencijal za jaču i dugoročniju suradnju. U tom pristupu oni svjesno ulažu u edukaciju zaposlenika JLS kako bi uspostavili učinkovitiju komunikaciju, smanjili operativne nespornosti i stvorili temelje za zajednički rad na složenijim i većim projektima u budućnosti. Umjesto da zadrže klijenta u pasivnoj ulozi, oni nastoje razviti partnerski odnos koji se temelji na međusobnom povjerenju i kompetencijama. Time osiguravaju ne samo nastavak suradnje, već i profesionalni legitimitet, budući da ih klijenti ponovno angažiraju upravo zbog prepoznate kvalitete pristupa i stručnosti. Takav model suradnje podrazumijeva da se savjetnik ne percipira kao privremeni izvođač, već kao dugoročni razvojni partner. Sugovornici ističu kako jedinice lokalne samouprave cijene stabilnost odnosa, jer jednom uspostavljena suradnja koja dobro funkcionira ne može se lako nadomjestiti, osobito u kontekstu složenih projekata koji prelaze u fazu dugogodišnje provedbe. Uz to, djelatnici JLS i poslovni savjetnici naglašavaju važnost pristupa koji uključuje uvažavanje, otvorenu komunikaciju i stvaranje odnosa temeljenog na ravnopravnosti i dijalogu, što dodatno učvršćuje suradnju i potiče međusobno povjerenje.

„Mislim da oni koji imaju taj nekakav otvoren pristup i hoće s klijentom raditi, sugeriraju i usmjeravaju ga, educiraju, da će sigurno bit opet angažirani.“ (Sugovornik 25, PS)

Prijenos znanja između konzultanata i jedinica lokalne samouprave uvelike je određen razinom profesionalne kompetencije i angažmana službenika. Iako je kvaliteta vanjske podrške važna,

učinak suradnje u najvećoj se mjeri očituje u tome koliko su službenici sposobni prepoznati priliku za učenje i sustavno je iskoristiti. U tom smislu, razlike među jedinicama lokalne samouprave ne proizlaze isključivo iz institucionalnog okvira, već iz pojedinačnih karakteristika službenika koji prepoznaju i koriste mogućnosti za profesionalni razvoj. Neke JLS dodatno ulažu u svoje zaposlenike kroz kontinuirano obrazovanje i pohađanje različitih edukacija, od kratkih specijaliziranih tečajeva do sveučilišnih studija namijenjenih pripremi i provedbi EU projekata. Ipak, bez unutarnje motivacije i spremnosti na učenje, niti najkvalitetniji programi ni vanjski stručnjaci ne mogu generirati stvarni učinak. Ključan preduvjet uspješne suradnje i prijenosa znanja leži u angažmanu pojedinaca koji ne samo da prate informacije, već aktivno traže prilike za usavršavanje i primjenu stečenih znanja u svakodnevnom radu.

„Ima onih koji žele učiti naravno, koji su dobri u tome i oni će naravno ono naučiti, maksimalno će te iskoristiti u biti, uzet će od tebe svo znanje koje imaš odnosno koje im daješ.“ (Sugovornik 26, PS)

Učenje kroz praksu pokazuje se kao najučinkovitiji oblik institucionalnog jačanja. Ipak, pritom dolazi do različitih iskustava ovisno o polazišnim pozicijama. Na strani JLS često se pojavljuje manjak tehničke pripremljenosti, ali i nedostatak kapaciteta za razumijevanje složenijih aspekata projektnih procesa, što u konačnici može ograničiti dubinu suradnje i prijenosa znanja. S druge strane, ni svi konzultanti nisu jednako sposobni, a ni voljni prenositi znanje, pri čemu valja naglasiti da je i sama sposobnost poučavanja kompleksna kompetencija. Ona uključuje ne samo posjedovanje znanja, već i sposobnost njegovog strukturiranog prenošenja, strpljenje, te osjetljivost na specifičnosti konteksta u kojem djeluje korisnik. Dok jedan dio savjetnika razvija pristup suradnji koji ne završava s isporukom rezultata, nego uključuje i edukaciju kroz zajednički rad, drugi zadržavaju ulogu tehničkog izvođača bez edukatorske ambicije ili kapaciteta. Važno je također naglasiti da ni sve razine stručnih znanja nisu nužno dostupne za prijenos. Specijalizirani zadaci, poput izrade studija izvedivosti ili kompleksnih tehničkih analiza, prirodno ostaju u domeni vanjskih stručnjaka, što je u praksi i očekivano. Upravo zbog toga, otvorenost, međusobno povjerenje i kontinuirana suradnja između zaposlenika JLS i poslovnih savjetnika predstavljaju ključne preduvjete za postizanje ravnoteže između operativne podrške i institucionalnog učenja.

„Ako u tome stvarno sudjeluju i ne puste da konzultanti isključivo vode igru, nego su partneri, oni će naučiti ... Learning by doing. Dakle zajednički bit u svim procesima, konzultant koji ih

usmjerava i oni u konačnici koji donose odluke i usmjeravaju konzultanta, dakle to je uistinu zajednički posao.“ (Sugovornik 21, PS)

U određenim slučajevima poslovni savjetnici razvijaju pristup koji podrazumijeva sustavno ulaganje u edukaciju svojih klijenata s jasnim ciljem da jedinice lokalne samouprave postanu ravnopravni i kompetentni partneri u provedbi složenijih projekata. Takav pristup nadilazi klasični model savjetničke usluge temeljen na izvršavanju zadataka i prelazi u sferu mentorstva i strateškog partnerstva. Kroz ponavljane cikluse suradnje savjetnici ne samo da prenose znanja, već i potiču gradove i općine da razumiju širi kontekst upravljanja projektima, povežu razvojne potrebe s odgovarajućim prilikama te unaprijede vlastite kompetencije u svakodnevnom radu. Dugoročno gledano, takav pristup ne mora dovesti do gubitka klijenta, već do njegove transformacije u stabilnog i pouzdanog suradnika s kojim savjetnik može planirati i provoditi financijski i organizacijski zahtjevnije projekte. Upravo u tim kompleksnijim projektima nalaze se i najveće mogućnosti za savjetnike jer oni omogućuju ne samo viši stupanj profesionalnog izazova, već i veću financijsku isplativost angažmana. Kad poslovni savjetnici ulažu u razvoj klijenta, stvaraju temelj za suradnju u kojoj će klijent sve manje tražiti bazne usluge poput pisanja standardiziranih prijava, a sve više one usmjerene na rješavanje specifičnih lokalnih izazova, upravljanje rizicima i strateško pozicioniranje prema sustavu ESI fondova.

U pojedinim slučajevima višegodišnja suradnja s poslovnim savjetnicima dovodi ne samo do jačanja institucionalnih kapaciteta JLS, već i do razvoja individualnih kompetencija službenika. Kroz kontinuirani rad na projektima i svakodnevno rješavanje konkretnih izazova, službenici postupno usvajaju znanja i vještine koje im omogućuju veću samostalnost, a ponekad i prelazak iz javnog u privatni sektor. Takvi prijelazi upućuju na to da prijenos znanja, kada je sustavan i podržan obostranim angažmanom, može generirati novu stručnu bazu koja poznaje i institucionalni kontekst i operativne zahtjeve upravljanja projektima. Savjetnici u tim slučajevima ne ostaju samo tehnička podrška, već i neformalni mentori čiji se utjecaj vidi u profesionalnim pomacima njihovih suradnika iz gradova i općina. Navedeni oblik suradnje može doprinijeti ne samo u učinkovitosti projekata, već i u stvaranju održive stručne mreže za daljnji razvoj sustava ESI fondova. No, upravo u takvim primjerima ponavlja se pitanje kako će JLS, osobito one manje i fiskalno slabije, zadržati kadrove koji tijekom višegodišnjeg rada steknu vrijedna i tržišno konkurentna znanja. Odlazak educiranih i iskusnih pojedinaca u privatni sektor dodatno slabi unutarnje kapacitete lokalne uprave te povećava ovisnost o vanjskoj podršci.

„Stvarno vidim napredak i sjetio sam se primjera da je osoba otišla iz općine, mislim znam ih puno koji su otišli iz javnog sektora, ali baš iz male općinice i osnovala svoju firmicu i sad je uspješna u tome. Sve što je naučila je naučila tijekom raznih projekata, gdje sam ja između ostalog bio konzultant, i sad je sposobna sama voditi stvari.“ (Sugovornik 23, PS)

U diskursu poslovnih savjetnika izraženo je prepoznavanje potrebe da jedinice lokalne samouprave razvijaju vlastite kapacitete kako bi mogle djelovati proaktivno, a ne reaktivno u kontekstu ESI fondova. Pritom iz pozicije vlastitog interesa uglavnom ne zagovaraju potpunu autonomiju, već model koji integrira unutarnje kapacitete s ciljanim vanjskim znanjem. Kombinacija institucionalnog znanja i savjetničke ekspertize u pojedinim područjima omogućuje veću operativnu učinkovitost. Tako definirana suradnja ne temelji se na ovisnosti, nego na sinergiji između izgrađenih timova i specijaliziranih vanjskih stručnjaka, čime se povećava vjerojatnost uspješne pripreme i provedbe zahtjevnijih projekata. Izgradnja vlastitih kapaciteta unutar JLS pritom ne umanjuje važnost savjetnika, već omogućava kvalitetnije usmjeravanje njihovih usluga na složenije zadatke koji nadilaze rutinizirane poslove. Time se kreira ravnoteža u kojoj suradnja nije refleks potrebe, nego rezultat strateške odluke, pri čemu gradovi i općine postaju ravnopravni sugovornici u procesu projektne pripreme i provedbe, a ne pasivni korisnici usluge.

5.4.2. Utjecaj poslovnih savjetnika na donošenje operativnih odluka

Utjecaj poslovnih savjetnika na donošenje operativnih odluka unutar jedinica lokalne samouprave tijekom pripreme i provedbe EU projekata kompleksan je i višeslojan fenomen koji ovisi o nizu međupovezanih čimbenika. Kvaliteta odnosa između poslovnih savjetnika i jedinica lokalne samouprave, razina profesionalnog povjerenja, stupanj informiranosti službenika i čelnika, ali i etički standardi koje savjetnici primjenjuju u praksi, određuju granice i mogućnosti tog utjecaja. U slučajevima gdje se razvije partnerski odnos temeljen na dijalogu i zajedničkom promišljanju, savjetnici mogu konstruktivno sudjelovati u oblikovanju odluka koje se odnose na izbor projektnih prioriteta, oblikovanje sadržaja projektnih prijedloga ili prilagodbu ciljeva lokalnih strategija dostupnim izvorima financiranja. Međutim, takav utjecaj nije uvijek neutralan niti isključivo tehničke prirode. Sugovornici upozoravaju da se u kontekstu nerazvijenih kapaciteta, nedostatka znanja i ograničenog strateškog planiranja otvara prostor za asimetrične odnose moći, u kojima savjetnik može preuzeti dominantnu ulogu u odnosu. To ne mora nužno biti rezultat manipulacije, ali svakako podcrtava potrebu za profesionalnim integritetom i odgovornim savjetovanjem usmjerenim na stvarnu korist za korisnika, a ne

isključivo na ispunjavanje formalnih uvjeta ili ostvarivanje profita. S obzirom na to, ključno je promatrati ovu dinamiku ne samo iz perspektive formalne podjele odgovornosti, već i kroz prizmu svakodnevnih interakcija i odnosa povjerenja koji se razvijaju tijekom projektnih ciklusa.

Premda poslovni savjetnici mogu imati određen utjecaj na operativne odluke vezane uz pojedine projekte, sugovornici jasno ukazuju na to da njihov utjecaj uglavnom ne doseže razinu oblikovanja temeljnih razvojnih politika jedinica lokalne samouprave. Sugovornici dosljedno ističu kako strateške odluke, uključujući definiranje političkih prioriteta, ostaju u nadležnosti političkih struktura, osobito u kontekstu izbornog ciklusa i političkih programa koji proizlaze iz njega. Iako postoji mogućnost da učestalo savjetovanje, osobito u uvjetima niskih upravljačkih kapaciteta, stvori prostor za širi utjecaj savjetnika, takav scenarij se među sugovornicima spominje kao moguć, ali u razgovorima nije dobiven konkretan uvid koji bi to potvrdio. Sugovornici jasno razgraničavaju savjetodavnu ulogu poslovnih savjetnika od političke odgovornosti za donošenje strateških odluka, naglašavajući da je formiranje politika zadatak izabranih predstavnika, a ne vanjskih stručnjaka.

„Kreiranje politike određuje isključivo politika.“ (Sugovornik 5, JLS)

U tom kontekstu sugovornici potvrđuju da je savjetodavni utjecaj poslovnih savjetnika legitimno prisutan na razini operativnih odluka, osobito u vezi s aspektima pripreme i prijave projekata, ali jasno odvajaju taj utjecaj od političkog odlučivanja. Uloga savjetnika da procijeni isplativost prijave na određeni natječaj i ponudi stručno mišljenje smatra se poželjnom i korisnom, dok se bilo kakva inicijativa koja bi uključivala oblikovanje političkih ciljeva percipira kao neprihvatljiva i izvan okvira profesionalne savjetničke prakse. No, sugovornici potvrđuju da poslovni savjetnici u velikom broju slučajeva imaju značajan utjecaj na donošenje operativnih odluka koje se odnose na pripremu i provedbu konkretnih EU projekata. Taj se utjecaj najčešće očituje u odabiru natječaja na koje će se JLS prijaviti, definiranju projektnih aktivnosti te u procjeni koje projektne ideje imaju realne šanse za prolazak kroz sustav evaluacije. U mnogim situacijama upravo savjetnici predstavljaju ključan izvor informacija i tumačenja pravila natječaja, čime izravno oblikuju proces odlučivanja unutar gradova i općina, osobito u fazi pripreme i projektiranja projekata.

Iako je riječ o tehničkoj razini odlučivanja, treba naglasiti da pojedini projekti, osobito oni infrastrukturni i strateški, mogu imati dugoročne i politički osjetljive posljedice za zajednicu,

kao što su preusmjeravanje razvojnih prioriteta, promjene u prostornim planovima ili utjecaj na distribuciju resursa. U tom smislu, operativne odluke koje savjetnici pomažu oblikovati često izlaze izvan okvira administrativne tehničke pomoći i prelaze u sferu odlučivanja koja utječe na svakodnevni život lokalne zajednice. Stoga iako ne kreiraju politike u užem smislu, njihova uloga u usmjeravanju konkretnih razvojnih izbora lokalne razine ima potencijal da oblikuje širi razvojni put grada ili općine, čineći nužnim stalan uvid u način na koji se ta suradnja ostvaruje i granice uloge koju savjetnici zauzimaju u procesu odlučivanja. U uvjetima smanjenih kapaciteta JLS, savjetnici mogu imati razmjerno veći utjecaj na donošenje operativnih odluka. Sugovornici prepoznaju da u situacijama gdje službenici i čelnici nemaju dovoljno znanja i iskustva, savjetnici često preuzimaju inicijativu u oblikovanju projektnih sadržaja. Premda to ne mora nužno biti problematično, asimetrija u znanju i iskustvu povećava odgovornost savjetnika da svoj utjecaj koristi profesionalno i u najboljem interesu korisnika, uzimajući u obzir lokalne potrebe, resurse i dugoročne razvojne ciljeve.

„Bolji znaju što hoće i njima ne trebaš puno pojašnjavat. Dok lošijima trebaš sve nacrtat. U biti ti, što je loše po meni, kreiraš projekt u nekoj jedinici koja ti je daleko i možda uopće ne znaš kako oni posluju i kako žive, a ti im u biti usmjeravaš projekt na neki način koji ti misliš da je ispravan ... Konzultant može imati velik utjecaj na donošenje odluka, pogotovo kod lošijih zato što oni ne vide treći korak koji će se dogoditi.“ (Sugovornik 26, PS)

Utjecaj poslovnih savjetnika na operativne odluke JLS osobito je izražen u kontekstu dugoročnih i partnerskih odnosa u kojima obje strane dijele razumijevanje krajnjih ciljeva i surađuju kroz više projektnih ciklusa. Takav odnos omogućuje savjetnicima ne samo tehničku potporu, već i oblikovanje načina razmišljanja unutar JLS, osobito kada se u svakodnevnoj praksi susreću s otporom prema promjenama i ukorijenjenim obrascima ponašanja. U tim slučajevima, savjetnici koji poznaju sustav i imaju jasnu viziju moguće optimizacije procesa mogu potaknuti korisnike na redefiniranje potreba i pristupa, čime zapravo oblikuju njihov operativni način ponašanja. Ključno je, međutim, da se taj utjecaj temelji na profesionalnom integritetu i usmjerenosti na stvarnu korist za korisnika, a ne na jednostavnom provođenju unaprijed ponuđenih rješenja. Izgrađeno povjerenje i sposobnost da se korisniku predstavi nova razvojna logika postaju uvjeti za legitimni savjetnički utjecaj koji se ne temelji na manipulaciji, već na zajedničkom traganju za boljim rješenjima.

„I u tom kontekstu vi njima kreirate, utječete na njihovu potrebu. Kreirate im neku potrebu, kreirate im ideju. I tad on naravno vas treba. Ako odluči, ako vam vjeruje da je to što ste mu vi

rekli stvarno nešto što će njemu donijet korist on će vas poslušat i vi ćete na njega utjecat i vi ćete možda u konačnici dobit ili nećete dobit taj posao u javnoj nabavi.“ (Sugovornik 21, PS)

Uloga poslovnih savjetnika u oblikovanju operativnih odluka postaje naročito izražena kada s druge strane postoji otvorenost lokalnih čelnika za konstruktivan dijalog i spremnost na prihvaćanje stručnog mišljenja. Sugovornici navode kako savjetnici u takvim situacijama mogu usmjeriti lokalnu vlast prema projektnim idejama koje imaju veće izgleda za prolazak kroz evaluacijske kriterije određenih natječaja, čime ne utječu samo na tehnički aspekt provedbe, već i na realno usmjeravanje razvojnih izbora. Osobito je važno kada čelnici polaze od nerealnih očekivanja o mogućnostima financiranja vlastitih političkih prioriteta koji nisu ostvarivi, a savjetnici uspiju argumentirano predstaviti alternativna rješenja koja omogućuju ostvarenje ciljeva na drugačije načine. Time se potvrđuje da razina profesionalnog odnosa i komunikacijske vještine savjetnika uvelike utječu na opseg njihova utjecaja na operativne odluke JLS, pri čemu taj utjecaj može biti usmjeren prema stvarnoj koristi za korisnika, ali također nosi rizik zloupotrebe ako se ne temelji na profesionalnom integritetu.

„Ako imate nekog slabog tko ne zna što bi, možete mu prodat šta god hoćete. Jednoj bakici u mirovini oni teleoglasu, prodat ćete im sve, jel tak. E al ako iskoristite tu situaciju možete mu prodat sve, al ako želite bit profesionalan konzultant da vam se ta osoba i nakon nekog trenutka vrati, onda ćete mu probati generirati ideju koja će njemu uistinu bit od vrijednosti za nekakav cilj koji će on postić s vremenom.“ (Sugovornik 21, PS)

5.5. Sinteza kvalitativnih nalaza i prijelaz na kvantitativnu analizu

Kvalitativni dio istraživanja ima prvenstveno eksplorativnu funkciju, s ciljem rasvjetljavanja tema i fenomena koji su u dosadašnjoj znanstvenoj literaturi ostali nedovoljno istraženi, osobito u kontekstu Hrvatske. Usmjeren na iskustva jedinica lokalne samouprave i poslovnih savjetnika, pristup je omogućio dubinsko razumijevanje složenih odnosa, obrazaca ponašanja i izazova u procesu pripreme i provedbe EU projekata. Uvidi prikupljeni tijekom razgovora poslužili su kao konceptualna osnova za oblikovanje kvantitativnog istraživanja, pri čemu su ključne dimenzije identificiranih pojava operacionalizirane u obliku mjerljivih varijabli. Kvalitativna faza time nije samo ilustrativni uvod, već čini temeljnu podlogu za daljnju analizu, pridonoseći dubljoj interpretaciji nalaza i povećanju sadržajne valjanosti istraživanja. Dublja interpretacija nalaza u ovakvom tipu istraživanja od iznimne je važnosti jer omogućuje razumijevanje konteksta, dinamike i značenja koje akteri sami pridaju institucionalnim praksama i obrascima suradnje. Time se ne identificiraju samo korelacije među pojavama, već se istražuju i njihovi uzroci, uvjeti i ograničenja, što doprinosi bogatijem tumačenju kvantitativnih rezultata. Povećanjem sadržajne valjanosti istraživanja osigurava se da kvantitativni pokazatelji budu ukorijenjeni u stvarnom institucionalnom i organizacijskom kontekstu hrvatskih gradova i općina. U nastavku se iznose ključni nalazi iz kvalitativnog dijela istraživanja.

Nalazi kvalitativnog dijela istraživanja ukazuju na to da uspješna priprema i provedba EU projekata zahtijeva složen skup vještina i kompetencija koje nadilaze klasične upravne poslove u jedinicama lokalne samouprave. Uspjeh gradova i općina pritom se temelji na sposobnosti upravljanja svim fazama projektnog ciklusa, uključujući planiranje, pripremu projekata, operativnu provedbu, komunikaciju s partnerima i institucijama, te reagiranje u stresnim i nepredvidivim okolnostima. Ključnima se pritom pokazuju fleksibilnost, proaktivnost, kreativnost, emocionalna otpornost, sposobnost timskog rada i otvorenost prema učenju. Sugovornici ističu da formalna stručna znanja i prethodno obrazovanje nisu dovoljni ako nisu popraćeni praktičnim iskustvom i spremnošću na kontinuirano usvajanje novih znanja. Upravljanje EU projektima percipirano je kao izrazito dinamičan, stresan i odgovoran posao, osobito u manjim općinama s malo zaposlenika. Iako se u ranoj fazi karijere navedeni izazovi često doživljavaju kao profesionalna prilika, dugotrajna izloženost intenzivnom tempu rada može dovesti do zamora i zasićenja. Istraživanjem je identificirano osam međusobno povezanih elemenata koji čine osnovu upravljačkog kapaciteta jedinica lokalne samouprave za pripremu i

provedbu EU projekata. Kao posebno važni istaknuti su: organizacijska struktura, priprema projekata, provedba projekata, javna nabava, strateško planiranje, financijska analiza, status EU projekata u planiranju i djelovanju JLS te raspoloživost zaposlenika. Navedeni elementi, proizašli iz teorijskog okvira te neposrednih iskustava i praksi, čine konceptualnu osnovu za kvantitativnu operacionalizaciju upravljačkih kapaciteta JLS u nastavku rada.

Analiza profesionalne uloge poslovnih savjetnika, temeljena na njihovim osobnim iskustvima i refleksijama, otkriva kako se savjetnici ne vide isključivo kao tehnički izvršitelji zadataka, već kao aktivni partneri u razvoju lokalnih zajednica. U suradnji s jedinicama lokalne samouprave nastoje zauzeti poziciju strateških sugovornika koji razumiju širi razvojni kontekst, anticipiraju potrebe zajednice te doprinose oblikovanju projektnih rješenja. Ključnim smatraju odnos temeljen na uzajamnom povjerenju, zajedničkoj odgovornosti i stalnoj komunikaciji, uz jasnu podjelu uloga. Naglašavaju da bez aktivnog uključivanja gradova i općina u sve faze projekata, njihova podrška gubi na učinkovitosti. Idealnog savjetnika opisuju kao osobu širokog spektra znanja, koja kombinira stručnost u pisanju, financijama, strateškom planiranju i upravljanju, ali i meke vještine poput komunikacije, timskog rada i prilagodljivosti. Profesionalnost se očituje i u sposobnosti savjetnika da na vrijeme upozori na moguće posljedice prijavljenih obveza i da korisniku prenese znanja koja će mu dugoročno koristiti. Istodobno, sektor poslovnog savjetovanja suočen je s nizom izazova: nelojalnom konkurencijom, *dampinškim cijenama*, nedostatkom regulacije, političkim utjecajem i ovisnošću o pristupu informacijama. Sugovornici upozoravaju na nedostatak profesionalne solidarnosti i jasno definiranog identiteta struke. Ipak, pojedini primjeri kolegijalne suradnje, profesionalnog umrežavanja i inicijativa za samoregulaciju ukazuju na potencijal sektora za profesionalizaciju, izgradnju standarda i jačanje legitimnosti u institucionalnom okruženju. Na temelju prikupljenih uvida dodatno se može zaključiti da se paralelno s procesom profesionalizacije konzultantskog sektora odvija i postupna privatizacija javnog znanja, jer prelaskom stručnjaka iz javnog u privatni sektor specifične institucionalne kompetencije prelaze u tržišno oblikovanu sferu.

Iskustva gradova i općina u suradnji s poslovnim savjetnicima pokazuju izuzetnu raznolikost, pri čemu se uočavaju kako visoko pozitivna, tako i izrazito negativna iskustva. Njihov angažman primarno proizlazi iz nužde, jer mnoge JLS, osobito manje općine, nemaju kapacitete za samostalnu pripremu i provedbu projekata. U takvom kontekstu, savjetnici se često ne angažiraju kao dodana vrijednost ili partneri u razvoju kapaciteta, već kao zamjenska radna snaga, što može dovesti do odnosa ovisnosti. Kvaliteta suradnje uvelike ovisi o osobnom

pristupu savjetnika, njihovoj proaktivnosti, dostupnosti i poznavanju lokalnog konteksta. Savjetnici koji dolaze iz lokalnih sredina često se smatraju pouzdanijima i angažiranijima, dok se velikim savjetničkim tvrtkama zamjera što često mijenjaju zaposlenike i što ne pružaju stalnu podršku. Ipak, veće tvrtke se obično angažiraju na složenijim projektima koji zahtijevaju višu razinu stručnosti. Sugovornici naglašavaju da su najbolja iskustva ona u kojima je suradnja bila dvosmjerna i temeljena na dijalogu, a ne na pasivnom preuzimanju gotovih rješenja. U pozitivnim slučajevima, savjetnici postaju produžena ruka gradovima i općinama, pomažući ne samo u pisanju projekata, već i u strateškom promišljanju, izgradnji partnerstava te u navigaciji složenim pravilima sustava. No, istovremeno se bilježe i slučajevi manipulativne prakse, kada savjetnici nameću nerealne projektne ideje s ciljem osiguravanja vlastitih profita, zanemarujući stvarne potrebe i kapacitete korisnika. Uloga informatora također je važan aspekt njihove pozicije, pri čemu se često ističe vrijednost neslužbenih informacija i interpretacija koje savjetnici dobivaju zahvaljujući osobnim kontaktima. Stoga se suradnja s poslovnim savjetnicima ne može promatrati isključivo kroz tehničku prizmu jer ona nosi važne političke, organizacijske i financijske implikacije te u značajnoj mjeri oblikuje lokalnu razvojnu dinamiku.

Usporedno s poslovnim savjetnicima, županijske regionalne razvojne agencije predstavljaju institucionalizirani oblik podrške lokalnim jedinicama u pripremi i provedbi EU projekata, no njihova stvarna uloga i učinkovitost snažno variraju ovisno o županiji, kadrovskim kapacitetima i političkom kontekstu. Iako su RRA formalno osnovane da pružaju besplatnu tehničku i savjetodavnu pomoć, istraživanje pokazuje da znatan broj sugovornika izražava nezadovoljstvo njihovom funkcionalnošću. Najčešće zamjerke odnose se na sporost, manjak specijaliziranih znanja i odsutnost proaktivnog pristupa. U brojnim slučajevima JLS se radije oslanjaju na vlastite resurse ili angažiraju konzultante s tržišta, navodeći da RRA ne prate dinamiku natječajnih rokova, kasne s povratnim informacijama ili da nemaju dovoljno stručnih osoba za kompleksne zadatke. Osim tehničkih izazova, uočena je i politička instrumentalizacija RRA, osobito u slučajevima kada se ključne pozicije dodjeljuju stranački, što stvara nepovjerenje među gradovima i općinama koji ne dijele političku pripadnost s regionalnim vlastima. Ipak, nisu sva iskustva negativna, pojedine RRA prepoznate su kao izuzetno korisne institucije koje osiguravaju ne samo tehničku pomoć, već i operativno mentorstvo, transfer znanja i vezu s ministarstvima. Osobito se ističe njihova važnost za najmanje i najsiromašnije općine koje si ne mogu priuštiti konzultante, a kojima RRA omogućuje sudjelovanje u natječajima. U

idealnim uvjetima, RRA bi trebale djelovati kao most između lokalne i nacionalne razine, no stvarna korisnost tih institucija uvelike ovisi o političkoj volji.

Nalazi pokazuju da je utjecaj poslovnih savjetnika na razvoj upravljačkih kapaciteta JLS višeslojan i snažno ovisan o kvaliteti odnosa, profesionalnosti savjetnika te angažmanu i spremnosti zaposlenika na učenje. U primjerima gdje je suradnja utemeljena na povjerenju, otvorenoj komunikaciji i zajedničkom rješavanju zadataka, konzultanti ne djeluju isključivo kao tehnički izvršitelji, već se pozicioniraju kao razvojni partneri. Kroz model rada *učenja kroz rad* prenose znanja i osnažuju službenike koji zahvaljujući stečenim kompetencijama postaju sigurniji i samostalniji u svom radu. Međutim, u brojnim slučajevima suradnja ostaje površna i ograničena, konzultanti odrađuju zadatke bez uključivanja klijenta, čime se produbljuje postojeća ovisnost i propušta prilika za institucionalno jačanje. Pojedini konzultanti zadržavaju znanje kako bi osigurali budući angažman, dok drugi vjeruju da edukacijom klijenta grade temelje za stabilniju i dugotrajniju suradnju. Na učinak prijenosa znanja snažno utječe i individualna motivacija djelatnika JLS, u okruženjima u kojima postoji interes za učenje, suradnja najčešće prelazi u partnerstvo.

Osim na kapacitete, savjetnici često imaju utjecaj i na operativno odlučivanje unutar JLS, osobito u situacijama kada lokalni službenici i čelnici nemaju dovoljno specifičnog znanja, sigurnosti ili iskustva u upravljanju EU projektima. Iako strateške razvojne odluke, poput određivanja političkih prioriteta i donošenja odluka na razini proračuna ili strateških planova, ostaju u domeni političkih struktura, poslovni savjetnici u praksi često oblikuju ključne projektne izbore. To uključuje ne samo odabir odgovarajućih natječaja, već i definiranje projektnih aktivnosti i strukturiranje proračuna. U mnogim slučajevima, njihov utjecaj nadilazi tehničku dimenziju i postaje određujući za smjer lokalnog razvoja, osobito u zajednicama koje nemaju strateške smjernice koje slijede i koje se u velikoj mjeri oslanjaju na vanjsku ekspertizu. U uvjetima niskih kapaciteta, savjetnici mogu, bilo svjesno bilo nenamjerno, preuzeti vodeću ulogu u operativnim odlukama s političkim utjecajem, pri čemu je granica između podrške i dominacije dovedena u pitanje. Stoga su njihova stručnost, profesionalni integritet, etički standardi i usmjerenost na stvarne potrebe zajednice ključni za izbjegavanje manipulacije i osiguranje da njihov utjecaj ostane u funkciji javnog interesa.

Nastavno na kvalitativne nalaze, kvantitativni dio istraživanja osmišljen je s ciljem da se ispita u kojoj mjeri obrasci, odnosi i pretpostavke utvrđeni kroz analizu intervjua vrijede i na razini šire populacije gradova i općina. Dok je kvalitativna komponenta pružila dubinski uvid u

motive, prakse i izazove u korištenju ESI fondova i ulogu poslovnih savjetnika, kvantitativna komponenta omogućuje testiranje tih uvida. Fokus istraživanja pritom nije samo na deskriptivnom prikazu stanja, već i na ispitivanju potencijalnih uzročno-posljedičnih odnosa, osobito između upravljačkih kapaciteta gradova i općina, korištenja vanjskih aktera i razine apsorpcije ESI fondova. Kvantitativni dio istraživanja pritom ima eksplanatornu funkciju, cilj mu je potvrditi ili osporiti kvalitativno utemeljene pretpostavke te ih staviti u širi kontekst institucionalnih, fiskalnih i razvojnih obilježja gradova i općina. Na taj način doprinosi se sveobuhvatnijem razumijevanju institucionalne stvarnosti lokalne samouprave u Hrvatskoj, pri čemu interpretacije nalaza ne ostaju ograničene na pojedinačne slučajeve, već se temelje na analitički provjerivim obrascima. Time se ne samo povećava robusnost istraživačkih rezultata kroz metodološku triangulaciju (Flick 2009; Denzin, 2012; Toshkov, 2016), već se istodobno pridonosi oblikovanju pouzdanijih i poopćenih zaključaka o ulozi vanjskih aktera i unutarnjih kapaciteta u provedbi kohezijske politike na lokalnoj razini.

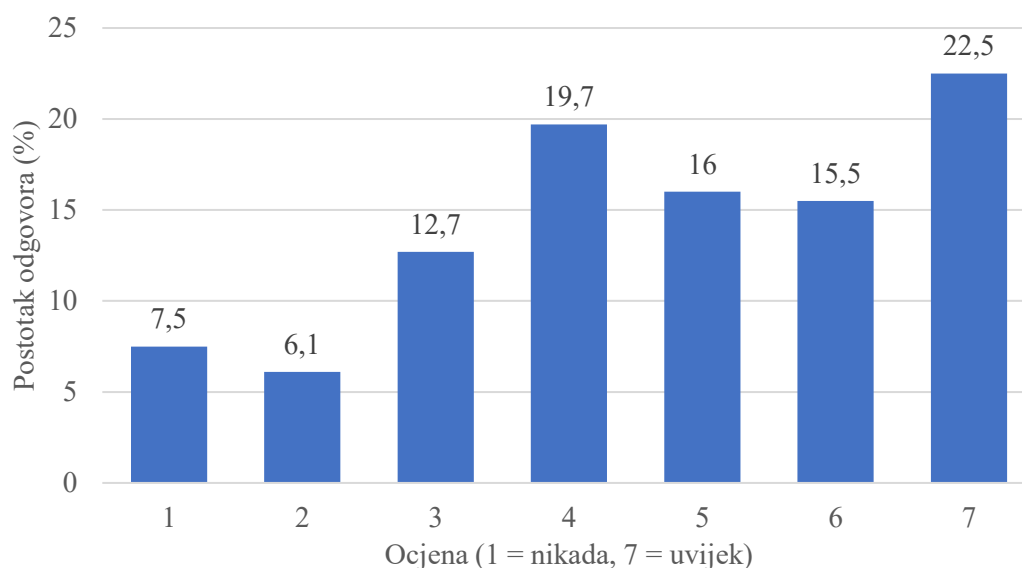
6. KVANTITATIVNA ANALIZA

U poglavlju su prikazani rezultati kvantitativne analize provedene na temelju podataka prikupljenih putem anketnog upitnika, kao i podataka dobivenih iz službenih izvora, uključujući Ministarstvo financija Republike Hrvatske i Državni zavod za statistiku. Analizom su ispitane postavljene hipoteze kako bi se oblikovali opći zaključci koji služe kao interpretativni okvir za prethodno prikazane kvalitativne uvide. Rezultati su strukturirani prema tematskim cjelinama koje proizlaze iz postavljenih hipoteza, pri čemu se najprije prikazuju nalazi vezani uz ljudske resurse, strukturne karakteristike, upravljački kapacitet, a zatim se analiziraju obrasci korištenja usluga poslovnih savjetnika i regionalnih razvojnih agencija te njihova moguća povezanost s razinom apsorpcije ESI fondova. Kvantitativni podaci analizirani su korištenjem deskriptivne i inferencijalne statistike, također je korištena i regresijska analiza, kao jedna od multivarijantnih metoda, kako bi se ispitaio utjecaj jednog ili više prediktora na zavisnu varijablu. Za svaku hipotezu prikazani su relevantni statistički nalazi, a na kraju svakog potpoglavlja donosi se rezultat o potvrđivanju, nepotvrđivanju ili djelomičnom potvrđivanju hipoteze.

6.1. Ljudski resursi jedinica lokalne samouprave za pripremu i provedbu EU projekata

Hipoteza 1: Većina jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj suočava se s problemom nedostatka zaposlenika za poslove pripreme i provedbe EU projekata.

Hipoteza je operacionalizirana kroz više indikatora iz anketnog upitnika, uključujući procjenu učestalosti problema nedostatka zaposlenika za poslove pripreme i provedbe EU projekata na ljestvici od 1 do 7. Dodatno su korišteni podaci o institucionalnoj strukturi, te broju zaposlenika koji imaju iskustvo i mogu samostalno obavljati zadatke poput pripreme i provedbe EU projekata, provedbe postupaka javne nabave, izrade strateških dokumenata i financijskih analiza.



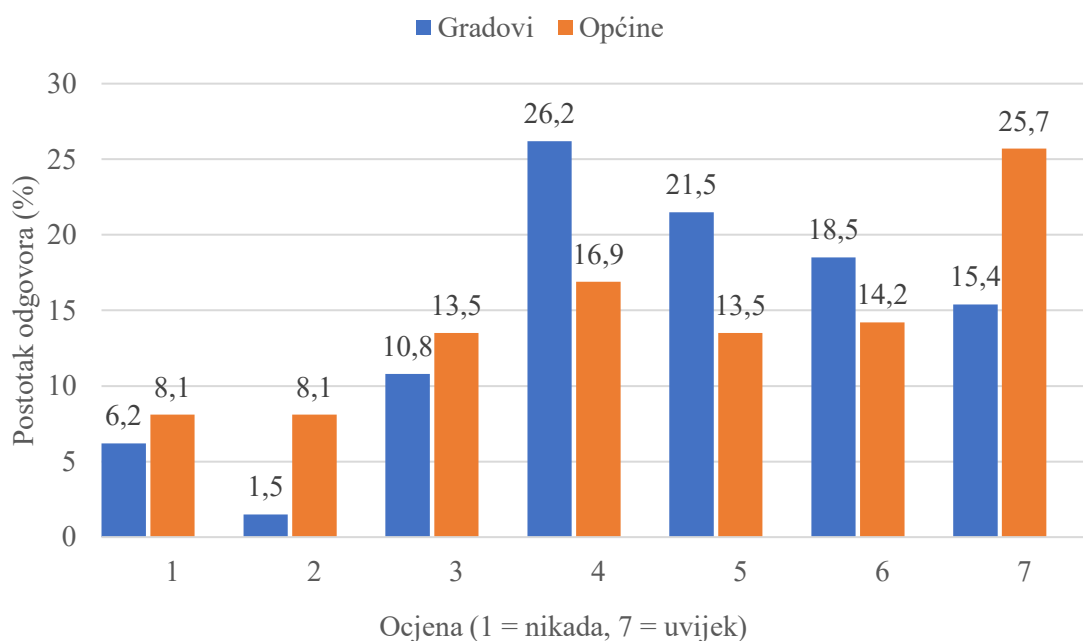
Slika 1. Učestalost problema nedostatka zaposlenika za poslove pripreme i provedbe EU projekata

Na slici 1 prikazana je distribucija odgovora JLS (N=213) na pitanje o učestalosti problema nedostatka zaposlenika za pripremu i provedbu EU projekata. Rezultati pokazuju da većina od ukupno 213 jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj učestalo doživljava nedostatak zaposlenika kao problem u pripremi i provedbi EU projekata. Na ljestvici od 1 do 7, gdje 1 označava da jedinica „nikada“ nema problem, a 7 da „uvijek“ ima problem s nedostatkom zaposlenika, odgovori su u značajnoj mjeri koncentrirani u gornjoj polovici skale. Gotovo 58 % ispitanika dalo je ocjenu 5 ili više, dok je najčešći pojedinačni odgovor bila vrijednost 7 (22,5 %).

Tablica 3. Učestalost problema nedostatka zaposlenika za poslove pripreme i provedbe EU projekata

Broj ispitanika	Minimalna vrijednost	Maksimalna vrijednost	Srednja vrijednost	Standardna devijacija
213	1,00	7,00	4,67	1,85

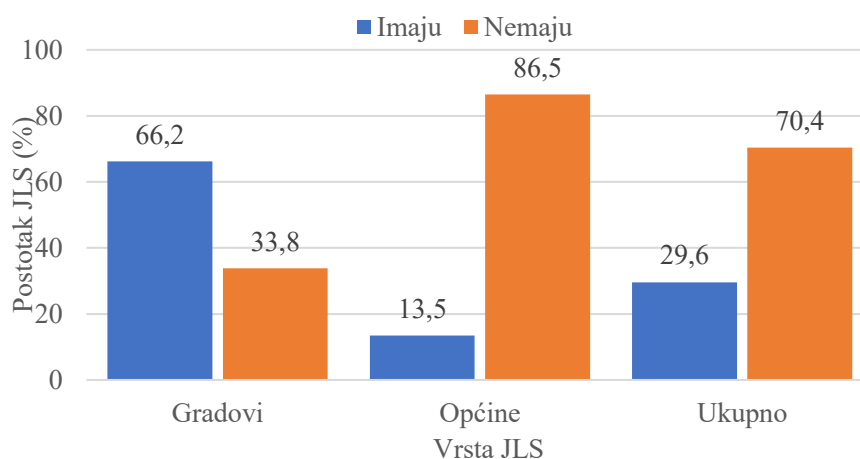
Srednja vrijednost iznosi 4,67, što ukazuje na tendenciju prema višim ocjenama, odnosno češćem doživljavanju ovoga problema, a relativno visoka standardna devijacija od 1,85 pokazuje raznolikost odgovora među ispitanicima. Radi preciznijeg uvida u navedenu varijabilnost u nastavku se prikazuje distribucija odgovora prema tipu JLS: gradovima i općinama.



Slika 2. Učestalost problema nedostatka zaposlenika za poslove pripreme i provedbe EU projekata - usporedba gradova i općina

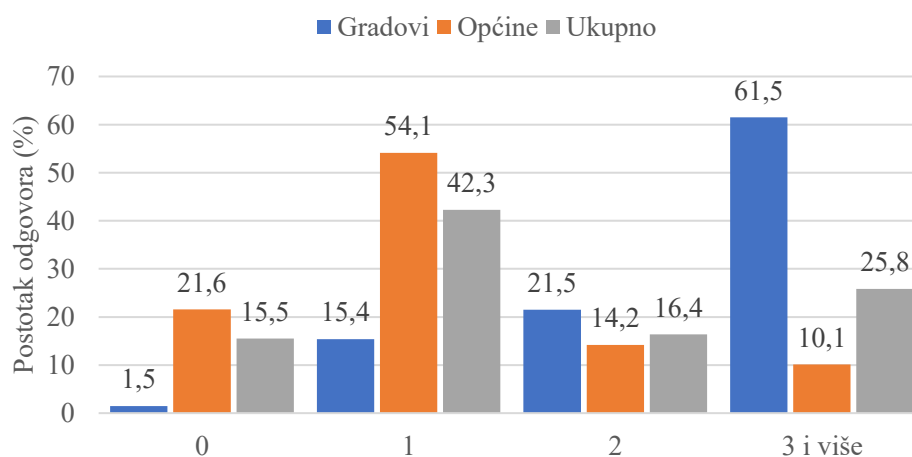
Usporedba odgovora prema tipu JLS pokazuje određene razlike u percepciji problema nedostatka zaposlenika. Gradovi (N=48) češće navode umjerenu učestalost problema, pri čemu su najzastupljenije ocjene 4 (26,2 %) i 5 (21,5 %), dok krajnje vrijednosti skale bilježe niže udjele. S druge strane, općine (N=165) u većoj mjeri prijavljuju visoku učestalost problema: najviša vrijednost skale (7) zabilježena je kod 25,7 % općina, što je za više od 10 postotnih bodova iznad udjela u gradovima (15,4 %). Dobiveni rezultati deskriptivne statistike pružaju potporu hipotezi prema kojoj većina jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj raspolaže nedostatnim kapacitetima za pripremu i provedbu EU projekata. Na temelju raspodjele odgovora i izračunate srednje vrijednosti može se zaključiti da je nedostatak zaposlenika izražen i predstavlja relevantan izazov koji izravno utječe na sposobnost JLS za učinkovito upravljanje projektima sufinanciranim iz ESI fondova. Rezultati dodatno pokazuju da se općine u znatno većoj mjeri od gradova suočavaju s ovim problemom, što naglašava neujednačenost kapaciteta među različitim tipovima JLS.

U nastavku donosimo pregled deskriptivne statistike o institucionalnoj strukturi anketiranih u kojem će se dati pregled o postojanju posebnih odjela za EU projekte te broja zaposlenika koji imaju iskustvo i mogu samostalno obavljati zadatke poput pripreme i provedbe projekata, provedbe postupaka javne nabave, izrade strateških planova i financijskih analiza. Navedeni nalazi se dodatno uključuju u analizu u svrhu detaljnije validacije postavljene hipoteze.



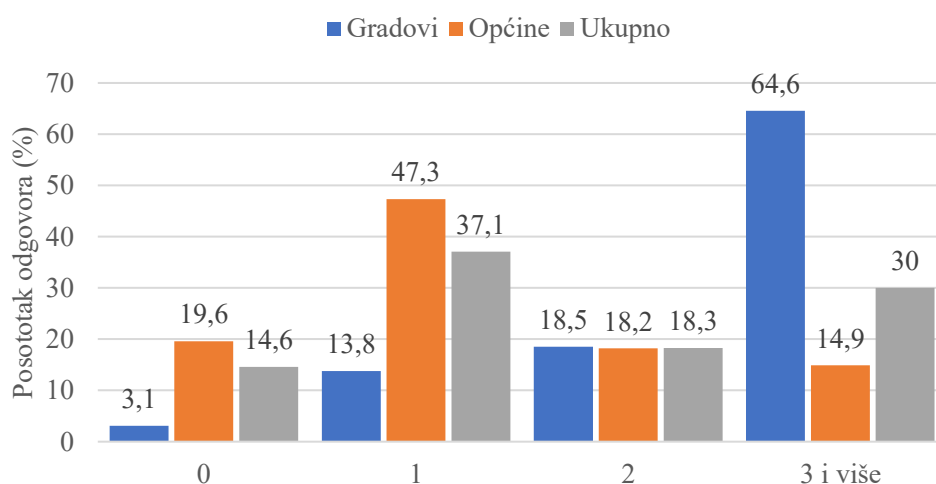
Slika 3. Postojanje organizacijske jedinice za EU projekte prema tipu JLS

Podaci prikazani na slici ukazuju na značajne razlike među jedinicama lokalne samouprave u pogledu postojanja organizacijske jedinice za EU projekte. Dok gotovo dvije trećine gradova (66,2 %) imaju uspostavljenu takvu jedinicu, kod općina je taj udio znatno manji i iznosi 13,5 %. S druge strane, 86,5 % općina navodi da nemaju poseban odjel ili organizacijsku jedinicu za EU projekte, u usporedbi s 33,8 % gradova.



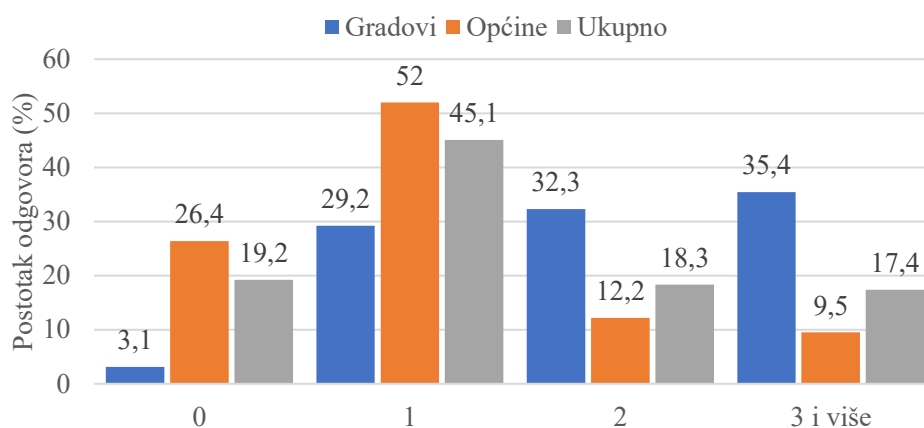
Slika 4. Broj zaposlenika koji mogu samostalno pripremiti EU projekt

Rezultati pokazuju značajne razlike između gradova i općina u pogledu broja zaposlenika koji posjeduju relevantno iskustvo i kompetencije za samostalnu pripremu EU projekata. U gradovima čak 61,5 % jedinica navodi da imaju tri ili više takvih zaposlenika, dok taj udio u općinama iznosi 10,1 %. Istodobno, više od polovice općina (54,1 %) navodi da ima samo jednog zaposlenika zaduženog za pripremu EU projekata, a 21,6 % općina uopće nema takvog kadra. Ukupno gledano, u 15,5 % JLS nema niti jednog zaposlenika koji bi mogao samostalno pripremiti EU projekt. Ukupno gledano, čak 57,8 % svih JLS ima jednog ili nijednog zaposlenika koji može samostalno pripremiti EU projekt.



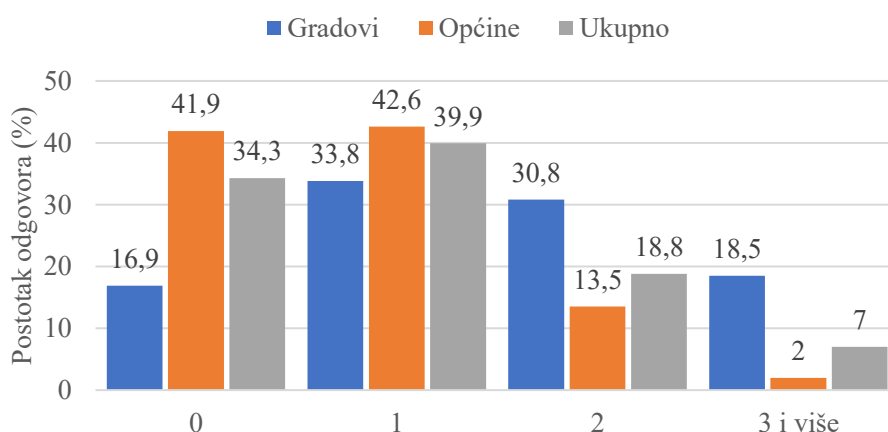
Slika 5. Broj zaposlenika koji mogu samostalno provesti EU projekt

Rezultati pokazuju izražene razlike između gradova i općina u pogledu kadrovske sposobnosti za provedbu EU projekata. Gradovi u najvećem broju slučajeva navode da imaju tri ili više zaposlenika koji mogu samostalno provoditi projekte (64,6 %), dok je u općinama takav kapacitet znatno rjeđi (14,9 %). S druge strane, gotovo polovica općina (47,3 %) ima samo jednog zaposlenika zaduženog za provedbu, a dodatnih 19,6 % općina uopće nema zaposlenika s takvim kompetencijama. Ukupno gledano, čak 51,7 % svih JLS ima jednog ili nijednog zaposlenika koji može samostalno provesti EU projekt.



Slika 6. Broj zaposlenika koji mogu samostalno provesti postupak javne nabave

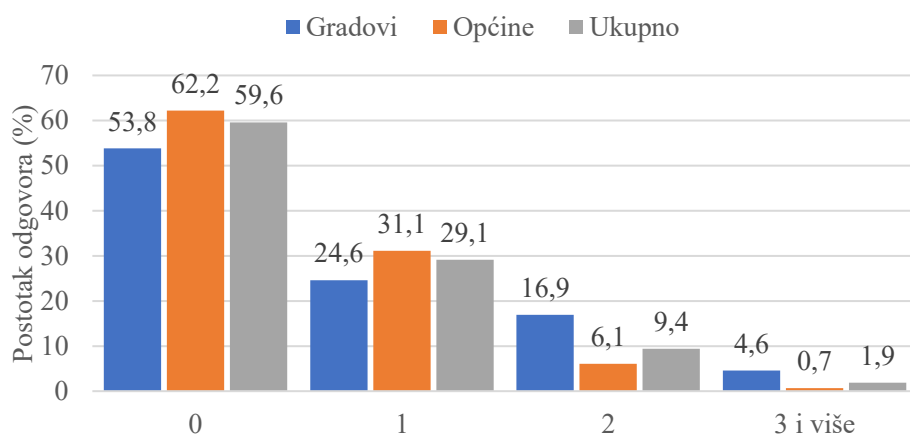
Prikazani podaci ukazuju na izražene razlike u kadrovskim kapacitetima gradova i općina za provedbu postupaka javne nabave u kontekstu provedbe EU projekata. Gradovi pokazuju višu razinu funkcionalne spremnosti, pri čemu 35,4 % njih raspolaže s tri ili više zaposlenika koji su u stanju samostalno provoditi postupke javne nabave. Istodobno, više od četvrtine općina (26,4 %) ne raspolaže niti jednim zaposlenikom osposobljenim za obavljanje ove funkcije, što je znatno veći udio u odnosu na gradove (3,1 %). Ukupni rezultati pokazuju da gotovo dvije trećine (64,3 %) svih analiziranih JLS ima jednog ili nijednog djelatnika koji može samostalno provoditi postupke javne nabave.



Slika 7. Broj zaposlenika koji mogu samostalno izraditi strateški dokument

Analizirani podaci ukazuju na znatne razlike u kadrovskim kapacitetima jedinica lokalne samouprave u području strateškog planiranja. Gradovi u znatno većoj mjeri raspolažu s višim brojem zaposlenika koji mogu samostalno izraditi strateške dokumente, čak 49,3 % gradova

navodi da imaju dva ili više takvih zaposlenika. Istodobno, udio općina koje nemaju niti jednog zaposlenika s relevantnim znanjem i iskustvom iznosi 41,9 %, u usporedbi s 16,9 % gradova. Ukupno gledano, trećina svih JLS (34,3 %) ne raspolaže niti jednim zaposlenikom osposobljenim za izradu strateških dokumenata, a dodatnih 39,9 % ih ima samo jednog.



Slika 8. Broj zaposlenika koji mogu samostalno izraditi financijsku analizu

Prikazani rezultati ukazuju na ozbiljan deficit stručnih kapaciteta jedinica lokalne samouprave u domeni financijske analize. Ukupno 59,6 % JLS ne raspolaže niti jednim zaposlenikom koji bi bio osposobljen za samostalnu izradu financijskih analiza, dok dodatnih 29,1 % ima jednog takvog djelatnika.

6.1.1. Rezultat testiranja hipoteze

Dobiveni podaci pružaju čvrstu empirijsku potporu hipotezi prema kojoj se većina jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj suočava s problemom nedostatka zaposlenika za pripremu i provedbu EU projekata. Uz percepcijsku potvrdu, gdje 57,7 % ispitanih JLS navodi visoku učestalost ovog problema (ocjena 5 i više na ljestvici od 1 do 7), a srednja vrijednost iznosi 4,67, rezultati upućuju i na opipljive kapacitetske nedostatke. Čak 70,4 % JLS nema organizacijsku jedinicu posvećenu EU projektima, a među općinama taj udio iznosi 86,5 %. S aspekta ljudskih resursa, 15,5 % JLS nema niti jednog zaposlenika koji bi radio na pripremi EU projekata, dok 14,6 % nema zaposlenika zaduženog za provedbu. U segmentu pripreme, 21,6 % općina uopće nema zaposlenika osposobljenog za pripremu projekata, a dodatnih 54,1 % ima samo jednog. Slično tome, 19,6 % općina nema zaposlenika za provedbu projekata, dok ih se 47,3 % oslanja na samo jednu osobu. Kada je riječ o javnoj nabavi, 26,4 % općina nema zaposlenika za tu funkciju, a 52,0 % ih ima samo jednog. Nadalje, 41,9 % općina nema

zaposlenika koji bi mogao izraditi strateški dokument, a čak 62,2 % ih nema nikoga tko bi mogao izraditi financijsku analizu.

Važno je, međutim, istaknuti kako su ovi podaci u značajnoj mjeri temeljeni na percepcijama ispitanika, što otvara prostor za moguća odstupanja od stvarnog stanja. Budući da su odgovori dobiveni putem anketnog upitnika, postoji mogućnost da su ispitanici, svjesno ili nesvjesno, precijenili znanja, iskustva i kompetencije svojih zaposlenika u području EU projekata. Također, valja uzeti u obzir da se složenost i zahtjevnost pripreme manjih projekata bitno razlikuje od pripreme velikih, infrastrukturnih projekata, kao i da sama provedba uključuje niz specifičnih znanja i vještina koje se ne mogu podrazumijevati. Stoga je moguće da su rezultati i nešto optimističniji od stvarnog stanja na terenu, upravo zbog percepcijske naravi dijela podataka. Unatoč tim ograničenjima, kombinacija kvantitativnih pokazatelja i percepcijskih procjena pruža konzistentnu sliku o široko rasprostranjenim kadrovskim izazovima s kojima se suočava veliki broj JLS, čime je Hipoteza 1 potvrđena u cijelosti.

6.2. Strukturne karakteristike i njihova povezanost s upravljačkim kapacitetima

Hipoteza 2: Jedinice lokalne samouprave veće veličine, razvijenosti i fiskalnog kapaciteta imaju više upravljačke kapacitete za pripremu i provedbu EU projekata.

Za testiranje hipoteze provedena je višestruka linearna regresijska analiza kojom se ispituje povezanost između tri neovisne varijable: fiskalnog kapaciteta JLS, veličine JLS i razvijenosti JLS, te zavisne varijable upravljačkog kapaciteta JLS. Modeli su analizirani i odvojeno za gradove i općine, čime se dodatno ispituje heterogenost odnosa između promatranih varijabli s obzirom na tip jedinice lokalne samouprave.

Tablica 4. Višestruka regresijska analiza: prediktori upravljačkog kapaciteta JLS

Prediktori	Kriterijska varijabla	
	Beta	p
Fiskalni kapacitet JLS	0,061	0,228
Veličina JLS	0,526	0,000**
Razvijenost JLS	0,046	0,497
F	30,878	
R ²	0,297	

*p<0.05

**p<0.01

Model kao cjelina statistički je značajan ($F = 30,878$; $p < 0,001$), a prilagođeni koeficijent determinacije ukazuje na to da gotovo 30 % varijance u upravljačkom kapacitetu može biti objašnjeno analiziranim strukturnim varijablama fiskalni kapacitet JLS, veličina JLS i razvijenost JLS. Među uključenim prediktorima, jedino veličina JLS pokazuje statistički značajan i pozitivan doprinos predikciji ($\beta = 0,526$), dok ni fiskalni kapacitet ($\beta = 0,061$) ni razvijenost ($\beta = 0,046$) nisu ostvarili statističku značajnost. Rezultati djelomično potvrđuju hipotezu: veličina JLS povezana je s višim razinama upravljačkog kapaciteta, no nije potvrđena pretpostavka o pozitivnom utjecaju fiskalnog kapaciteta i razvijenosti JLS.

Tablica 5. *Višestruka regresijska analiza: prediktori upravljačkog kapaciteta - podskupine gradova i općina*

Prediktori	Kriterijska varijabla			
	Gradovi		Općine	
	Beta	p	Beta	p
Fiskalni kapacitet JLS	0,264	0,035*	0,109	0,209
Veličina JLS	0,341	0,008**	0,429	0,000**
Razvijenost JLS	-0,354	0,009**	0,035	0,688
F	4,350		10,563	
R ²	0,136		0,163	

* $p < 0,05$

** $p < 0,01$

Dodatna analiza provedena je s obzirom na tip JLS. U analizi provedenoj na gradovima ($N = 65$) pokazalo se da je model i u tom slučaju statistički značajan, objašnjava oko 13,6 % varijance u upravljačkom kapacitetu. U toj skupini, veličina JLS ponovno se pokazuje kao najjači pozitivan i statistički značajan prediktor ($\beta = 0,341$), dok razvijenost JLS pokazuje negativan ($\beta = -0,355$) i statistički značajan utjecaj. Prihodi po stanovniku također pokazuju statistički značajan pozitivan učinak ($\beta = 0,264$). Rezultati ukazuju na to da u podskupini gradova upravo veličina i fiskalna snaga predstavljaju ključne faktore razvoja upravljačkih kapaciteta, dok se viši stupanj razvijenosti povezuje s nižim upravljačkim kapacitetima što se može objasniti logikom provedbe kohezijske politike koju više koriste oni manje razvijeni. U podskupini općina ($N = 148$) potvrđen je sličan obrazac. Model je statistički značajan, a uključeni prediktori zajedno objašnjavaju približno 16,3 % varijance upravljačkog kapaciteta. Veličina JLS i u ovoj skupini pokazuje konzistentan i statistički značajan pozitivan utjecaj ($\beta = 0,429$). S druge strane, fiskalni kapacitet ($\beta = 0,109$) i razvijenost JLS ($\beta = 0,035$) nisu pokazali statističku značajnost.

6.2.1. Rezultat testiranja hipoteze

Rezultati regresijske analize potvrđuju da veličina JLS statistički značajno doprinosi višim razinama upravljačkih kapaciteta, dok fiskalni kapacitet i razvijenost JLS u modelu s istovremenim uključivanjem triju prediktora ne ostvaruju statistički značajan učinak. Broj stanovnika pokazuje izražen i pozitivan utjecaj, čime se veličina JLS potvrđuje kao ključan strukturni čimbenik u razvoju upravljačkih kapaciteta. Model u cjelini pokazuje dobru statističku opravdanost ($F = 30,878$), a objašnjava približno 29,7 % varijance u upravljačkom kapacitetu.

Dodatne analize su provedene odvojeno za gradove ($N = 65$) i općine ($N = 148$). U skupini gradova model ostaje statistički značajan, pri čemu je veličina JLS najjači pozitivan prediktor ($\beta = 0,341$), dok razvijenost ima značajan negativan utjecaj ($\beta = -0,355$). Fiskalni kapacitet JLS također pokazuje statistički značajan pozitivan učinak ($\beta = 0,264$). U skupini općina model također pokazuje statističku značajnost, pri čemu veličina JLS ponovno pokazuje snažan pozitivan učinak ($\beta = 0,429$), dok fiskalni kapacitet i razvijenost JLS ne postižu statističku značajnost. Izostanak statističke značajnosti može se objasniti i time što općine prema modelu mjerenja uglavnom sve imaju niže razine upravljačkih kapaciteta pa prema tome nije primjetna njihova diferencijacija prema uključenim prediktorima. Nastavno, iako su svi analizirani prediktori strukturne naravi, nalazi dosljedno ukazuju na to da je veličina JLS, izražena kroz broj stanovnika, najpouzdaniji i najkonzistentniji prediktor razvijenosti upravljačkih kapaciteta. Nasuprot tome, fiskalni kapacitet i razvijenost JLS, pokazuju ograničenu analitičku vrijednost u objašnjenju ove varijable na skupini svih JLS. Sukladno tome, Hipoteza 2 se može ocijeniti kao djelomično potvrđena.

6.3. Upravljački kapaciteti JLS za pripremu i provedbu EU projekata kao prediktor apsorpcije ESI fondova

Hipoteza 3: Jedinice lokalne samouprave s višim upravljačkim kapacitetima bilježe veću apsorpciju ESI fondova.

Za testiranje hipoteze provedena je višestruka regresijska analiza kojom se ispitala povezanost između upravljačkih kapaciteta JLS i njihove razine apsorpcije sredstava iz ESI fondova. Zavisna varijabla utemeljena je na iznosu povučenih ESI sredstava po stanovniku, dok je upravljački kapacitet operacionaliziran kao kompozitni indeks temeljen na više indikatora

prikupljenih putem anketnog upitnika. Dodatno su kao prediktori u model uključeni fiskalni kapacitet i razvijenost JLS. Uz to, model je analiziran odvojeno za gradove i općine, čime se dodatno ispituje heterogenost odnosa između promatranih varijabli s obzirom na tip JLS.

Tablica 6. Višestruka regresijska analiza: prediktori apsorpcije sredstava ESI fondova

Prediktori	Kriterijska varijabla	
	Beta	p
Fiskalni kapacitet JLS	0,020	0,772
Upravljački kapacitet	0,371	0,000**
Razvijenost JLS	-0,112	0,112
F	9,932	
R ²	0,112	

*p<0.05

**p<0.01

Rezultati višestruke regresijske analize pokazuju da je model statistički značajan i objašnjava oko 11,2 % varijance. Od svih uključenih prediktora, jedino upravljački kapacitet je statistički značajan ($\beta = 0,371$), čime se potvrđuje njegova ključna uloga u objašnjenju razlika u apsorpciji sredstava ESI fondova. Razvijenost i fiskalni kapacitet JLS ne pokazuju statistički značajan doprinos modelu.

Tablica 7. Višestruka regresijska analiza: prediktori apsorpcije sredstava ESI fondova - podskupine gradova i općina

Prediktori	Kriterijska varijabla			
	Gradovi		Općine	
	Beta	p	Beta	p
Fiskalni kapacitet JLS	0,337	0,006**	-0,077	0,352
Upravljački kapacitet JLS	0,282	0,017*	0,276	0,001**
Razvijenost JLS	-0,261	0,031*	-0,102	0,227
F	7,222		4,459	
R ²	0,226		0,066	

*p<0.05

**p<0.01

U podskupini gradova (N = 65) model koji uključuje upravljački kapacitet, razvijenost JLS i fiskalni kapacitet JLS pokazao se statistički značajnim, te ukazuje da promatrane varijable zajedno objašnjavaju približno 22,6 % varijance u razini apsorpcije ESI fondova na razini gradova. U ovom modelu, upravljački kapacitet ($\beta = 0,282$) i fiskalni kapacitet ($\beta = 0,337$) pokazuju statistički značajan i pozitivan utjecaj na iznos povučenih sredstava, dok razvijenost

JLS ostvaruje negativan i statistički značajan utjecaj ($\beta = -0,261$). U podskupini općina ($N = 148$) model koji uključuje upravljački kapacitet, razvijenost i fiskalni kapacitet JLS također se pokazao statistički značajnim, a uključeni prediktori zajedno objašnjavaju približno tek 6,6 % varijance u apsorpciji sredstava ESI fondova među općinama. Unutar ovog modela, upravljački kapacitet ostaje jedini statistički značajan prediktor ($\beta = 0,276$), čime se potvrđuje njegov pozitivan utjecaj na apsorpciju sredstava iz ESI fondova. S druge strane, ni razvijenost ni fiskalni kapacitet JLS nisu ostvarili statističku značajnost.

6.3.1. Rezultat testiranja hipoteze

Hipoteza je potvrđena analizom koja pokazuje stabilnu i statistički značajnu povezanost između upravljačkih kapaciteta jedinica lokalne samouprave i njihove razine apsorpcije ESI fondova. Upravljački kapaciteti se iskazuju kao najvažniji prediktor u kombinaciji s drugim strukturnim varijablama poput fiskalnog kapaciteta i razvijenosti JLS. Ta povezanost ostaje značajna i kada se modeli testiraju odvojeno za gradove i općine. Model u kojemu su analizirani samo gradovi pokazao je statističku značajnost za sve uključene prediktore pri čemu je uz upravljački kapacitet, fiskalni kapacitet također pokazao pozitivan utjecaj na apsorpciju sredstava iz ESI fondova, dok je razvijenost pokazala negativan utjecaj. Navedeno se može objasniti time da je kod gradova primjetnija korelacija povezanosti fiskalnog kapaciteta (prihoda po stanovniku) s apsorpcijom iz ESI fondova zato što upravo sredstva iz ESI fondova utječu na veće prihode. Dodatno, negativna povezanost s razinom razvijenosti gradova može se protumačiti u skladu s logikom kohezijske politike, prema kojoj manje razvijeni gradovi imaju više prilika za financiranje projekata kroz ESI fondove.

Rezultati ukazuju na to da JLS koje imaju više upravljačke kapacitete ostvaruju višu razinu apsorpcije sredstava. Upravo ti kapaciteti omogućuju kvalitetniju pripremu i provedbu projekata. Premda je objašnjena varijanca u modelima relativno niža, što ukazuje na prisutnost dodatnih faktora koji utječu na uspješnost u povlačenju sredstava, statistička značajnost upravljačkih kapaciteta jasno potvrđuje njihovu ulogu kao ključnog čimbenika. Time se ističe da sama fiskalna snaga ili razina razvijenosti nisu dovoljne, već je nužno da JLS raspolažu odgovarajućim institucionalnim znanjem i sposobnostima kako bi mogle učinkovito sudjelovati u sustavu ESI fondova. Sukladno tome, Hipoteza 3 se može ocijeniti kao potvrđena.

6.4. Veličina i fiskalni kapacitet JLS kao odrednice korištenja usluga regionalnih razvojnih agencija i poslovnih savjetnika

Hipoteza 4: Jedinice lokalne samouprave manje veličine i manjeg fiskalnog kapaciteta učestalije koriste usluge regionalnih razvojnih agencija i poslovnih savjetnika za poslove pripreme i provedbe EU projekata.

Za testiranje hipoteze provedene su višestruke linearne regresijske analize kojima se ispitala povezanost veličine i fiskalnog kapaciteta JLS s učestalošću korištenja usluga regionalnih razvojnih agencija i poslovnih savjetnika za poslove pripreme i provedbe EU projekata. U analizama su učestalost korištenja RRA i poslovnih savjetnika korištene kao zasebne zavisne varijable u odvojenim modelima. Modeli su također analizirani i odvojeno za gradove i općine, čime se dodatno ispituje heterogenost odnosa između zavisnih varijabli s obzirom na tip JLS.

- Učestalost korištenja usluga regionalnih razvojnih agencija u poslovima pripreme i provedbe EU projekata

Tablica 8. *Višestruka regresijska analiza: prediktori učestalosti suradnje s RRA*

Prediktori	Kriterijska varijabla	
	Beta	p
Veličina JLS	-0,324	0,000**
Fiskalni kapacitet JLS	-0,197	0,002**
F	17,344	
R ²	0,134	

*p<0.05

**p<0.01

Rezultati višestruke linearne regresije pokazali su da veličina i fiskalni kapacitet JLS značajno utječu na učestalost suradnje jedinica lokalne samouprave s regionalnim razvojnim agencijama. Model kao cjelina statistički je značajan, pri čemu objašnjava oko 13,4 % varijance, što ukazuje na umjerenu objašnjavajuću snagu modela. Oba prediktora pokazala su statistički značajan negativan utjecaj: jedinice lokalne samouprave s većim brojem stanovnika rjeđe koriste usluge RRA (Beta = -0,324), kao i one s višim prihodima po stanovniku (Beta = -0,197). Nalazi upućuju na to da su upravo manje i fiskalno slabije razvijene jedinice sklonije češćem oslanjanju na usluge regionalnih razvojnih agencija prilikom pripreme i provedbe EU projekata.

Tablica 9. Višestruka regresijska analiza: prediktori učestalosti suradnje s RRA - podskupine gradova i općina

Prediktori	Kriterijska varijabla			
	Gradovi		Općine	
	Beta	p	Beta	p
Veličina JLS	-0,385	0,002**	-0,160	0,059
Fiskalni kapacitet JLS	-0,023	0,848	-0,279	0,001**
F	5,429		5,920	
R ²	0,122		0,063	

*p<0.05

**p<0.01

Prilagođeni model višestruke linearne regresije provedene na podskupini gradova kao cjelina pokazuje statističku značajnost, pri čemu objašnjava oko 12,2 % varijance, što upućuje na umjereno objašnjavajuću snagu modela. Analiza koeficijenata pokazuje da je veličina JLS jedini statistički značajan prediktor u modelu (Beta = -0,385), dok fiskalni kapacitet JLS nije pokazao značajan utjecaj (Beta = -0,023). Iz navedenog proizlazi da veći gradovi, bez obzira na razinu prihoda po stanovniku, rjeđe koriste usluge regionalnih razvojnih agencija. Prilagođeni model višestruke linearne regresije provedene na podskupini općina kao cjelina pokazuje statističku značajnost, pri čemu objašnjava oko 6,3 % varijacije, što upućuje na skromnu snagu modela. Analiza koeficijenata pokazuje da fiskalni kapacitet, izražen prihodima po stanovniku, predstavlja jedini statistički značajan prediktor u modelu (Beta = -0,279), dok veličina JLS pokazuje graničnu statističku značajnost (Beta = -0,160). Rezultati upućuju na to da općine s nižim prihodima po stanovniku češće koriste usluge regionalnih razvojnih agencija, neovisno o svojoj veličini.

- Učestalost korištenja poslovnih savjetnika u poslovima pripreme i provedbe EU projekata

Tablica 10. Višestruka regresijska analiza: prediktori učestalosti suradnje s poslovnim savjetnicima

Prediktori	Kriterijska varijabla	
	Beta	p
Veličina JLS	-0,065	0,346
Fiskalni kapacitet JLS	0,027	0,701
F	0,527	
R ²	0,004	

*p<0.05

****p<0.01**

Model višestruke linearne regresije za sve JLS, gradove i općine, gdje se ispitivao utjecaj veličine i fiskalnog kapaciteta na učestalost korištenja usluga poslovnih savjetnika, nije pokazao statističku značajnost.

Tablica 11. *Višestruka regresijska analiza: prediktori učestalosti suradnje s poslovnim savjetnicima - podskupine gradova i općina*

Prediktori	Kriterijska varijabla			
	Gradovi		Općine	
	Beta	p	Beta	p
Veličina JLS	0,051	0,688	0,014	0,873
Fiskalni kapacitet JLS	0,010	0,936	0,060	0,492
F	0,085		0,240	
R ²	0,029		-0,010	

*p<0.05

****p<0.01**

Prilagođeni modeli višestruke linearne regresije za podskupine gradova i općina, kojima se ispitivao utjecaj veličine i fiskalnog kapaciteta na učestalost korištenja usluga poslovnih savjetnika, također nisu pokazali statističku značajnost.

- Učestalost korištenja usluga regionalnih razvojnih agencija i poslovnih savjetnika s obzirom na tip JLS

Iako se izravno ne odnosi na testiranje ove hipoteze, zbog važnosti kontekstualnog razumijevanja razlika u učestalosti korištenja usluga regionalnih razvojnih agencija i poslovnih savjetnika između gradova i općina primijenjen je Mann-Whitney U test, neparametrijska metoda prikladna za usporedbu dviju nezavisnih skupina. Mann-Whitney U test omogućio je robustan i pouzdan uvid u to postoje li statistički značajne razlike između gradova i općina. Metoda se temelji na usporedbi prosječnih rangova dviju skupina, a ne na aritmetičkim sredinama, što je čini osobito prikladnom za ordinalne podatke i podatke s odstupanjima. Rezultati testa prikazani u nastavku omogućuju procjenu postoji li razlika u obrascima ponašanja između različitih tipova jedinica lokalne samouprave.

Rezultati Mann-Whitney U testa pokazali su statistički značajnu razliku u učestalosti suradnje s regionalnim razvojnim agencijama između gradova i općina ($Z = -3,911$; $p < 0,001$). Općine surađuju s RRA znatno učestalije od gradova, što se očituje u višem prosječnom rang (117,70

naspram 82,63). Nalaz upućuje na to da su općine u većoj mjeri oslonjene na podršku RRA u kontekstu pripreme i provedbe EU projekata. Učestalost suradnje općina s RRA je 42,45 % viša u prosječnom rang u usporedbi s gradovima, što ukazuje na izraženo češće oslanjanje općina na RRA. Rezultati Mann-Whitney U testa također su pokazali statistički značajnu razliku u učestalosti suradnje s poslovnim savjetnicima između gradova i općina ($Z = -2,086$; $p = 0,037$). Općine surađuju s poslovnim savjetnicima učestalije od gradova, što se očituje u višem prosječnom rang (112,77 naspram 93,87). Nalaz upućuje na to da su općine u većoj mjeri oslonjene na podršku poslovnih savjetnika u kontekstu pripreme i provedbe EU projekata. Učestalost suradnje općina s poslovnim savjetnicima je 20,13 % viša u prosječnom rang u usporedbi s gradovima, što ukazuje na umjereno izraženiju sklonost općina angažiranju vanjskih savjetnika iz privatnog sektora.

6.4.1. Rezultat testiranja hipoteze

Hipoteza pretpostavlja da jedinice lokalne samouprave manje veličine i manjeg fiskalnog kapaciteta učestalije koriste usluge regionalnih razvojnih agencija i poslovnih savjetnika u poslovima pripreme i provedbe EU projekata.

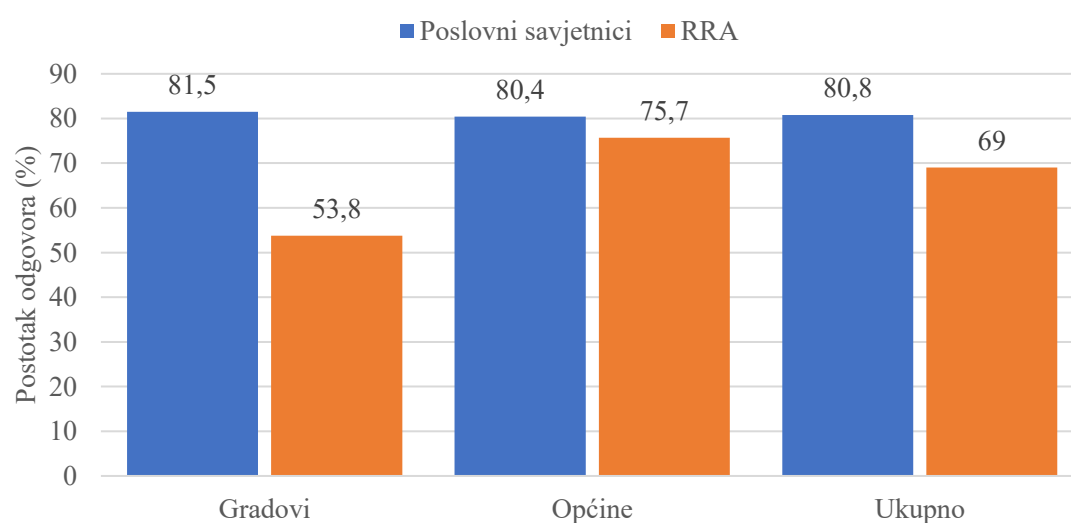
Rezultati pokazuju da veličina i fiskalni kapacitet JLS utječu na učestalost korištenja usluga regionalnih razvojnih agencija. Na razini cijelog uzorka utvrđen je negativan odnos oba prediktora, što znači da manje i fiskalno slabije JLS češće surađuju s RRA. Dodatne analize po tipu JLS pokazuju da kod gradova učestalost korištenja RRA ponajviše ovisi o broju stanovnika, veći gradovi rjeđe koriste usluge agencija, dok je kod općina u modelu s nižom objašnjavačkom snagom, ključan fiskalni kapacitet, pri čemu općine s nižim prihodima po stanovniku češće traže podršku RRA. Niža objašnjavačka snaga modela za općine može se dijelom objasniti manjim razlikama među njima u pogledu veličine i fiskalnog kapaciteta, što smanjuje varijabilnost i time ograničava prediktivnu moć modela. S druge strane, rezultati modela za poslovne savjetnike nisu pokazali statističku značajnost. Niti veličina niti fiskalni kapacitet JLS nisu se pokazali značajnima u objašnjavanju učestalosti angažiranja poslovnih savjetnika, i to ne samo na razini ukupnog uzorka, već i u podskupinama gradova i općina. Rezultati Mann-Whitney U testa dodatno ukazuju na razlike prema tipu JLS: prosječni rang općina, u suradnji s regionalnim razvojnim agencijama bio je 42,45 % viši u odnosu na gradove, dok je kod suradnje s poslovnim savjetnicima prosječni rang općina bio viši za 20,13 %.

Na temelju navedenih rezultata može se zaključiti da manje i fiskalno slabije razvijene JLS češće surađuju s regionalnim razvojnim agencijama, dok ne postoji povezanost navedenih prediktora s učestalošću suradnje s poslovnim savjetnicima. U skladu s time, Hipoteza 4 je djelomično potvrđena.

6.5. Usporedba korištenja usluga poslovnih savjetnika i regionalnih razvojnih agencija za poslove pripreme i provedbe EU projekata

Hipoteza 5: Jedinice lokalne samouprave značajnije koriste usluge poslovnih savjetnika nego regionalnih razvojnih agencija za poslove pripreme i provedbe EU projekata.

Za testiranje hipoteze provedena je analiza koja kombinira deskriptivnu statistiku, pri čemu su prikazani frekvencijski postoci korištenja usluga poslovnih savjetnika i regionalnih razvojnih agencija za poslove pripreme i provedbe EU projekata među JLS u razdoblju 2014.-2023. U analizi su uspoređene razine korištenja obiju vrsta vanjskih aktera kako bi se utvrdilo u kojoj mjeri jedinice lokalne samouprave preferiraju jedan oblik podrške u odnosu na drugi. Dodatno su analizirani podaci o vrsti usluga za koje su poslovni savjetnici i regionalne razvojne agencije bili angažirani, kao i vrsta EU projekata na kojima su radili, čime se dobiva uvid u konkretne uloge koje ovi akteri imaju u projektima JLS. Usporedba je također provedena posebno za gradove i općine, kako bi se ispitala moguća razlika u obrascima angažiranja vanjskih aktera s obzirom na tip JLS.



Slika 9. Usporedba korištenja usluga poslovnih savjetnika i RRA

Prema analiziranim podacima, 80,8 % anketiranih JLS u Hrvatskoj je u razdoblju 2014.-2023. koristilo usluge poslovnih savjetnika, dok je 69,0 % koristilo usluge RRA, a rezultati McNemarovog testa ($\chi^2 = 8,07$; $p = 0,005$) pokazuju da je ta razlika statistički značajna. Navedeno potvrđuje hipotezu. Iako su usluge poslovnih savjetnika gradovi i općine približno jednako koristili (81,50 % i 80,40 %), značajna je razlika u korištenju usluga regionalnih razvojnih agencija (53,80 % i 75,70 %), no primjetno je kako su i gradovi i općine učestalije koristili usluge poslovnih savjetnika nego usluge regionalnih razvojnih agencija.

Tablica 12. *Vrste usluga za koje su angažirani poslovni savjetnici i regionalne razvojne agencije*

Vrste usluge	Poslovni savjetnici	Regionalne razvojne agencije
Priprema projekata	80,80 %	85,20 %
Provedba projekata	57,00 %	29,50 %
Javna nabava	61,60 %	12,80 %
Razvoj vještina zaposlenika	6,40 %	8,10 %
Izrada strateških dokumenata	53,50 %	33,60 %
Izrada financijskih analiza	49,40 %	16,10 %
Ostale usluge	2,30 %	2,70 %

Tablica 13. *Vrste projekata za koje su angažirani poslovni savjetnici i regionalne razvojne agencije*

Vrsta projekata	Poslovni savjetnici	Regionalne razvojne agencije
Društvena infrastruktura	78,50 %	69,20 %
Promet i prometna infrastruktura	47,70 %	41,10 %
Gospodarenje vodama, otpadom i zelena infrastruktura	55,20 %	39,00 %
Razvoj ljudskih potencijala	15,70 %	18,50 %
Gospodarski razvoj	29,70 %	19,90 %
Energetska učinkovitost i obnovljivi izvori energije	37,20 %	19,20 %
Ostali projekti	4,10 %	8,90 %

Rezultati prikazani u prethodnim tablicama ukazuju na izraženu dominaciju poslovnih savjetnika u odnosu na regionalne razvojne agencije, kako u pogledu vrsta usluga za koje su angažirani, tako i u pogledu tipologije projekata na kojima su radili. Iako regionalne razvojne agencije ostvaruju određenu ulogu u pripremi projektnih prijava i u projektima usmjerenima na razvoj ljudskih potencijala, ukupni obrasci upućuju na znatno intenzivniju i raznolikiju upotrebu usluga poslovnih savjetnika od strane gradova i općina. Posebno je važno istaknuti da su poslovni savjetnici angažirani za obavljanje složenijih usluga koje zahtijevaju visoku razinu specijaliziranih stručnih znanja i tehničkih kompetencija, poput javne nabave, financijskih analiza i izrade strateških dokumenata. Nadalje, njihova uloga posebno dolazi do izražaja u radu na projektima koji uključuju kompleksne infrastrukturne, okolišne i energetske komponente, a koje karakterizira viši stupanj tehničke zahtjevnosti te potreba za stručnim znanjima i vještinama.

6.5.1. Rezultat testiranja hipoteze

Regionalne razvojne agencije u hrvatskom sustavu regionalnog razvoja imaju ulogu kao ključni institucionalni mehanizam podrške jedinicama lokalne samouprave u pripremi i provedbi projekata financiranih iz ESI fondova. Međutim, rezultati analize ukazuju na to da su njihovi operativni kapaciteti u praksi često ograničeni, čime je otvoren prostor za tržišno pozicioniranje poslovnih savjetnika, koji su postupno preuzeli dominantnu ulogu u pružanju vanjske stručne podrške gradovima i općinama u svrhu provedbe kohezijske politike. Empirijski nalazi pokazuju da je u razdoblju 2014.-2023. godine 80,80 % JLS koristilo usluge poslovnih savjetnika, dok je 69,00 % koristilo usluge regionalnih razvojnih agencija.

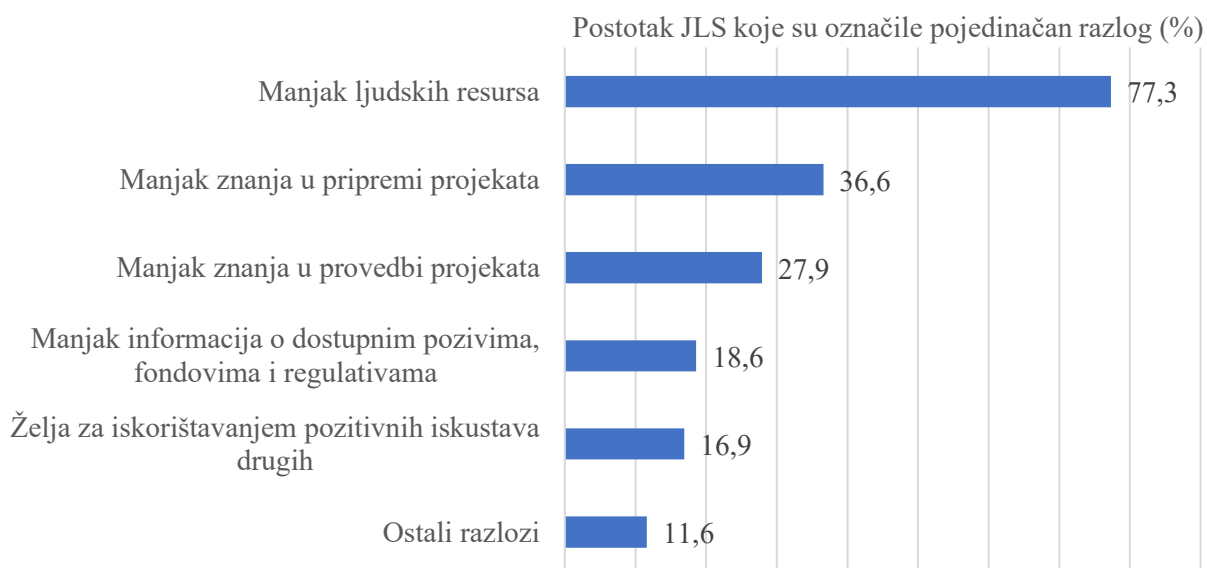
Analiza vrsta usluga i projekata dodatno potvrđuje ovu tendenciju. Jedinice lokalne samouprave ne samo da češće koriste usluge poslovnih savjetnika, već ih angažiraju za složenije i tehnički zahtjevnije zadatke. Također, poslovni savjetnici češće pružaju usluge u projektima koji zahtijevaju specifična stručna znanja, individualizirani pristup i sposobnost operativnog rješavanja kompleksnih izazova. S druge strane, regionalne razvojne agencije i dalje imaju značajnu ulogu u pripremi projektnih prijava, kao i u projektima vezanima uz razvoj ljudskih potencijala. Međutim, njihovi ograničeni kapaciteti, niži stupanj tehničke ekspertize i moguće operativne prepreke vezane uz upravljanje umanjuju njihovu fleksibilnost i konkurentnost u odnosu na poslovne savjetnike. Zaključno, rezultati pokazuju da JLS u značajno većoj mjeri koriste usluge poslovnih savjetnika nego regionalnih razvojnih agencija za poslove pripreme i provedbe EU projekata, osobito kada je riječ o složenijim uslugama i tehnički zahtjevnim

projektnim intervencijama. Na temelju navedenih pokazatelja, može se sa sigurnošću zaključiti da je postavljena Hipoteza 5 u potpunosti potvrđena.

6.6. Razlozi korištenja usluga poslovnih savjetnika za pripremu i provedbu EU projekata

Hipoteza 6: Jedinice lokalne samouprave koriste usluge poslovnih savjetnika za pripremu i provedbu EU projekata najučestalije zbog manjka ljudskih resursa.

Kako bi se ispitali razlozi jedinica lokalne samouprave za korištenje usluga poslovnih savjetnika u pripremi i provedbi EU projekata, provedena je frekvencijska analiza na podskupini od 172 JLS koje su u anketi označile da su koristile usluge poslovnih savjetnika. Ispitanicima su ponuđene tvrdnje koje se odnose na moguće razloge angažmana poslovnih savjetnika, pri čemu su mogli označiti više odgovora. Razlozi su operacionalizirani kroz sljedeće kategorije: manjak znanja u pripremi projekata, manjak znanja u provedbi projekata, manjak informacija o dostupnim pozivima fondovima i regulativama, manjak ljudskih resursa, želja za iskorištavanjem pozitivnih iskustava drugih te ostali razlozi. Za svaku tvrdnju izračunati su frekvencija, postotak valjanih odgovora i kumulativni postotak. Pristup je omogućio deskriptivni uvid u obrasce najčešće navedenih razloga za angažiranje poslovnih savjetnika među onim JLS koje su ih doista koristile.



Slika 10. Razlozi korištenja usluga poslovnih savjetnika

Nalazi pokazuju da je manjak ljudskih resursa bio najčešće označen razlog za angažiranje poslovnih savjetnika, navelo ga je 133 od 172 jedinica, odnosno 77,3 % ispitanih. Slijedi

manjak znanja u pripremi EU projekata, koji je označilo 63 JLS (36,6 %), te manjak znanja u provedbi EU projekata, koji je navelo 48 JLS (27,9 %). Kada se dvije tvrdnje koje se odnose na manjak stručnog znanja u pripremi i provedbi EU projekata razmatraju zbirno, odnosno kada se obuhvate sve JLS koje su označile barem jednu od njih, utvrđeno je da je ukupno 98 jedinica (57,0 % od onih koje koriste poslovne savjetnike) navelo nedostatak stručnih znanja kao razlog za angažman poslovnih savjetnika. Ostali razlozi, uključujući manjak informacija o dostupnim pozivima (18,6 %), želju za iskorištavanjem iskustava drugih (16,9 %) i ostale razloge koji nisu bili unaprijed ponuđeni (11,6 %), bili su rjeđe zastupljeni.

6.6.1. Rezultat testiranja hipoteze

Hipoteza polazi od pretpostavke da jedinice lokalne samouprave najčešće angažiraju poslovne savjetnike za pripremu i provedbu EU projekata zbog manjka ljudskih resursa. Kako bi se ispitao ovaj pretpostavljeni odnos, provedena je frekvencijska analiza na podskupini od 172 JLS koje su u anketnom upitniku navele da su koristile usluge poslovnih savjetnika. Ispitanici su imali mogućnost višestrukog odabira ponuđenih razloga, što omogućuje uvid u širinu percipiranih potreba i izazova u pripremi i provedbi EU projekata. Na temelju dobivenih nalaza, može se zaključiti da je među JLS koje koriste poslovne savjetnike upravo nedostatak ljudskih resursa najčešći razlog njihova angažiranja. Nastavno na navedeno možemo zaključiti da je Hipoteza 6 potvrđena.

6.7. Povezanost učestalosti korištenja usluga poslovnih savjetnika i regionalnih razvojnih agencija s apsorpcijom ESI fondova

Hipoteza 7: Jedinice lokalne samouprave koje učestalije koriste usluge poslovnih savjetnika i regionalnih razvojnih agencija bilježe veću razinu apsorpcije ESI fondova.

Za testiranje hipoteze provedena je višestruka linearna regresijska analiza kojom se ispitala povezanost između učestalosti korištenja usluga poslovnih savjetnika i regionalnih razvojnih agencija s razinom apsorpcije ESI fondova po stanovniku. Model je također analiziran odvojeno za gradove i općine, čime se dodatno ispituje heterogenost odnosa s obzirom na tip JLS.

Tablica 14. *Višestruka regresijska analiza: prediktori apsorpcije ESI fondova*

Prediktori	Kriterijska varijabla	
	Beta	p
Učestalost korištenja usluga poslovnih savjetnika	-0,024	0,725
Učestalost korištenja usluga RRA	-0,051	0,459
F	0,331	
R ²	-0,006	

*p<0.05

**p<0.01

U svrhu ispitivanja povezanosti između učestalosti suradnje jedinica lokalne samouprave s poslovnim savjetnicima i RRA te razine korištenja ESI fondova po stanovniku, proveden je višestruki regresijski model na ukupnom uzorku. Model kao cjelina nije bio statistički značajan.

Tablica 15. *Višestruka regresijska analiza: prediktori apsorpcije ESI fondova - podskupina gradova i općina*

Prediktori	Kriterijska varijabla			
	Gradovi		Općine	
	Beta	p	Beta	p
Učestalost korištenja usluga poslovnih savjetnika	-0,251	0,046*	0,047	0,578
Učestalost korištenja usluga RRA	0,139	0,262	-0,004	0,963
F	2,488		0,162	
R ²	0,044		-0,012	

*p<0.05

**p<0.01

Kako bi se ispitala povezanost između učestalosti suradnje s poslovnim savjetnicima i RRA te razine korištenja ESI fondova po stanovniku u gradovima, proveden je višestruki linearni regresijski model (N = 65). Model kao cjelina nije bio statistički značajan na konvencionalnoj razini, ali je blizu praga značajnosti, što može upućivati na postojanje latentnog odnosa. Model objašnjava 4,4 % varijance, što ukazuje na nizak doprinos objašnjenju zavisne varijable. Pojedinačni regresijski koeficijenti pokazuju različite obrasce. Učestalost suradnje s poslovnim savjetnicima ima statistički značajan negativan učinak na korištenje ESI fondova po stanovniku (Beta = -0,251). Rezultat indicira da gradovi koji češće koriste poslovne savjetnike ostvaruju nižu razinu apsorpcije po stanovniku, ali zbog statističke neznačajnosti modela rezultat nije validan. Učestalost suradnje s regionalnim razvojnim agencijama pritom pokazuje pozitivan, ali statistički neznačajan učinak. Dodatno, u svrhu ispitivanja odnosa između učestalosti

suradnje s poslovnim savjetnicima i regionalnim razvojnim agencijama te razine korištenja ESI fondova po stanovniku među općinama, proveden je višestruki linearni regresijski model ($N = 148$). Rezultati pokazuju da model nije statistički značajan.

6.7.1. Rezultat testiranja hipoteze

Hipoteza pretpostavlja da jedinice lokalne samouprave koje učestalije koriste usluge poslovnih savjetnika i regionalnih razvojnih agencija bilježe veću razinu apsorpcije ESI fondova po stanovniku. Kako bi se ta pretpostavka ispitala, provedena je hijerarhijska višestruka linearna regresijska analiza na ukupnom uzorku JLS te odvojeno za gradove i općine. Rezultati analize za sve JLS pokazuju da model nema statističku ni objašnjavajuću snagu ($R^2 = 0,003$; $p = 0,719$), a niti jedan od prediktora, ni poslovni savjetnici ($p = 0,725$) ni RRA ($p = 0,459$), nije statistički značajan. Modeli podijeljeni prema gradovima i općinama također nisu imali statističku značajnost. Na temelju navedenih nalaza može se zaključiti da se učestalost suradnje s poslovnim savjetnicima i RRA ne može povezati s višom razinom apsorpcije ESI fondova po stanovniku, ni u ukupnom uzorku, niti unutar podskupina gradova i općina. Hipoteza 7 nije potvrđena.

6.8. Usporedba utjecaja učestalosti korištenja usluga poslovnih savjetnika i regionalnih razvojnih agencija za poslove pripreme i provedbe EU projekata na upravljačke kapacitete JLS

Hipoteza 8: Jedinice lokalne samouprave koje učestalije koriste usluge poslovnih savjetnika i regionalnih razvojnih agencija u poslovima pripreme i provedbe EU projekata imaju niže upravljačke kapacitete.

Za testiranje hipoteze provedena je višestruka linearna regresijska analiza kojom se ispitala povezanost između učestalosti korištenja usluga poslovnih savjetnika i regionalnih razvojnih agencija s upravljačkim kapacitetima JLS. Model je također analiziran odvojeno za gradove i općine, čime se dodatno ispituje heterogenost odnosa s obzirom na tip JLS.

Tablica 16. Višestruka regresijska analiza: prediktori upravljačkog kapaciteta

Prediktori	Kriterijska varijabla	
	Beta	p
Učestalost korištenja usluga poslovnih savjetnika	-0,134	0,047*
Učestalost korištenja usluga RRA	-0,193	0,004**
F	5,967	
R ²	0,045	

*p<0.05

**p<0.01

Prilagođeni model višestruke linearne regresije za sve jedinice lokalne samouprave (N = 213), kojim se ispitivao utjecaj učestalosti suradnje s poslovnim savjetnicima i regionalnim razvojnim agencijama na upravljački kapacitet, pokazao je statističku značajnost uz objašnjavajuću varijancu od 4,5 %, što ukazuje na to da prediktorske varijable u skromnoj mjeri objašnjavaju varijabilnost upravljačkog kapaciteta. Oba uključena prediktora, učestalost suradnje s poslovnim savjetnicima i učestalost suradnje s RRA, pokazala su negativan i statistički značajan utjecaj na zavisnu varijablu. Učestalost suradnje s poslovnim savjetnicima ima negativan standardizirani regresijski koeficijent (Beta = -0,134), dok je učinak još izraženiji kod RRA (Beta = -0,193). Model je statistički značajan, no karakterizira ga niska objašnjavajuća snaga i ograničen intenzitet prediktivnih odnosa. Iako su identificirane značajne povezanosti između učestalosti suradnje s vanjskim akterima i upravljačkog kapaciteta jedinica lokalne samouprave, dobiveni model objašnjava tek mali segment ukupne varijance zavisne varijable.

Tablica 17. Višestruka regresijska analiza: prediktori upravljačkog kapaciteta - podskupina gradova

Prediktori	Kriterijska varijabla			
	Gradovi		Općine	
	Beta	p	Beta	p
Učestalost korištenja usluga poslovnih savjetnika	-0,394	0,001**	-0,048	0,564
Učestalost korištenja usluga RRA	-0,184	0,110	-0,050	0,553
F	8,059		0,308	
R ²	0,181		-0,010	

*p<0.05

**p<0.01

Regresijska analiza provedena odvojeno za gradove pokazala je statističku značajnost, uz objašnjenje varijance od 18,1 % što predstavlja umjerenu objašnjavajuću snagu. Unutar modela,

učestalost suradnje s poslovnim savjetnicima pokazala se kao statistički značajan prediktor, s negativnim utjecajem ($\text{Beta} = -0,394$) na upravljački kapacitet. Nasuprot tomu, učestalost suradnje s regionalnim razvojnim agencijama nije imala statistički značajan utjecaj. Regresijska analiza provedena odvojeno za općine nije bila statistički značajna, što ukazuje na to da uključeni prediktori praktički ne doprinose objašnjenju varijance upravljačkog kapaciteta.

6.8.1. Rezultat testiranja hipoteze

Iako su analizom dobiveni određeni indikativni nalazi o povezanosti između učestalosti korištenja vanjskih aktera i razine upravljačkih kapaciteta JLS, temeljem prikupljenih podataka ne mogu se izvesti zaključci koje bi se odnosili na cjelokupni uzorak JLS. Stoga hipoteza zahtijeva detaljnije razmatranje i interpretaciju.

Prilagođeni model višestruke linearne regresije za sve JLS pokazao je statističku značajnost, no objašnjavajuća snaga modela bila je niska. Oba prediktora, učestalost suradnje s poslovnim savjetnicima i s regionalnim razvojnim agencijama, pokazala su negativan i statistički značajan utjecaj na upravljački kapacitet. Međutim, model je objasnio tek mali dio ukupne varijabilnosti, što upućuje na ograničen doseg ovih nalaza. Analiza provedena odvojeno po tipu JLS dodatno pojašnjava heterogenost rezultata. U modelu za gradove, učestalost suradnje s poslovnim savjetnicima pokazala je statistički značajan negativan utjecaj na upravljački kapacitet, dok suradnja s regionalnim razvojnim agencijama nije imala značajan učinak. U slučaju općina, model u cijelosti nije bio statistički značajan, a niti jedan od prediktora nije pokazao značajan utjecaj. Razlog izostanka statističke značajnosti u modelu za općine može se pripisati njihovom općem obrascu niskih upravljačkih kapaciteta, pri čemu su razlike među njima male, što rezultira nedostatnom varijabilnošću za postizanje značajnih regresijskih odnosa. Iako ukupni model za sve jedinice lokalne samouprave pokazuje nisku objašnjavajuću moć, što onemogućuje potvrdu hipoteze u njezinu generaliziranom obliku, u podskupini za gradove uočene su statistički značajne negativne povezanosti između učestalosti suradnje s poslovnim savjetnicima i razine upravljačkih kapaciteta. Nalazi unutar podskupine upućuju na postojanje obrasca koji se ne može zanemariti, stoga se Hipoteza 8 može smatrati djelomično potvrđenom.

7. RASPRAVA

U ovom se istraživanju polazi od uvida da, unatoč jednakoj razini ovlasti jedinica lokalne samouprave, uz određene varijacije za velike gradove te načelno jednakoj dostupnosti sredstava iz ESI fondova, gradovi i općine u Hrvatskoj ne ostvaruju ujednačene rezultate u njihovoj apsorpciji. Niska razina upravljačkih kapaciteta, fragmentiranost institucionalne podrške i sve učestalija praksa angažiranja vanjskih poslovnih savjetnika upućuju na dubinske izazove u sposobnosti lokalne razine vlasti da samostalno upravlja razvojnim procesima. Istraživački problem rada tako proizlazi iz potrebe za boljim razumijevanjem faktora koji utječu na uspješnu apsorpciju ESI fondova na lokalnoj razini, s posebnim naglaskom na ulogu poslovnih savjetnika i njihov odnos prema razvoju ili zamjeni lokalnih upravljačkih kapaciteta. U tom kontekstu, istraživanje nastoji adresirati znanstvenu prazninu u razumijevanju odnosa između vanjskih oblika stručne podrške i unutarnjih kapaciteta lokalne vlasti, pri čemu se kombiniraju kvantitativni pokazatelji i kvalitativna iskustva kako bi se izgradio cjelovit analitički okvir.

Teorija europeizacije sugerira da približavanje i uključivanje u europske integracijske procese može djelovati poticajno na reforme javne uprave te pridonijeti razvoju upravljačkih kapaciteta kroz normativno usklađivanje, institucionalno učenje i preuzimanje europskih praksi. Međutim, iako su formalni mehanizmi europeizacije prisutni, njihova implementacija u praksi pokazuje izrazitu neujednačenost, osobito na lokalnoj razini. U hrvatskom kontekstu, izostaje konzistentna i sustavna izgradnja institucionalnih kapaciteta, što dovodi do situacije u kojoj nominalno usvajanje *europskih procedura* ne prati odgovarajuće jačanje operativne sposobnosti gradova i općina u svrhu provedbe kohezijske politike. Time se otvara prostor za privremena i često neformalna rješenja, uključujući oslanjanje na vanjske savjetnike, čime se izaziva pitanje institucionalne održivosti i unaprjeđenja operativnih sposobnosti u cilju europeizacije na lokalnoj razini.

Polazeći od cilja rada da se istraži uloga poslovnih savjetnika u korištenju ESI fondova te njihov utjecaj na razvoj upravljačkih kapaciteta JLS, istraživanje je obuhvatilo više analitičkih razina i kombiniralo kvalitativne i kvantitativne metode. U kvalitativnom dijelu rada posebna je pažnja posvećena razumijevanju načina na koji poslovni savjetnici oblikuju i opravdavaju svoju profesionalnu ulogu u interakciji s jedinicama lokalne samouprave, kao i analizi razloga zbog kojih gradovi i općine posežu za vanjskim oblicima stručne podrške u pripremi i provedbi EU projekata. S obzirom na nedostatak prethodnih znanstvenih istraživanja u ovom području,

kvalitativni pristup imao je eksplorativnu funkciju, usmjerenu na mapiranje praksi, percepcija i institucionalnih obrazaca koji oblikuju suradnju između JLS i vanjskih aktera. Kroz uvid u konkretna iskustva i obrasce suradnje s poslovnim savjetnicima i regionalnim razvojnim agencijama, identificirani su dominantni motivi, izazovi i operativne prakse koje prate takve angažmane, ali i njihovi potencijalni učinci na proces donošenja odluka te izgradnju (ili zamjenu) upravljačkih kapaciteta unutar JLS.

Kvantitativni dio istraživanja nadovezuje se na te uvide i omogućuje šire ispitivanje odnosa između institucionalnih karakteristika JLS i njihove uspješnosti u apsorpciji sredstava iz ESI fondova. U kvantitativnom dijelu istraživanja naglašena je eksplanatorna funkcija, usmjerena na testiranje odnosa među varijablama i provjeru postavljenih hipoteza o međuodnosu različitih čimbenika. Posebno je razvijen i testiran kompozitni indeks upravljačkog kapaciteta, kojim se kvantificira sposobnost gradova i općina za pripremu i provedbu EU projekata, a analiziran je i njegov odnos s ključnim čimbenicima poput fiskalnih kapaciteta, veličine JLS i indeksa razvijenosti. Osim toga, procijenjeni su obrasci i učestalost korištenja poslovnih savjetnika u različitim kontekstima te njihov mogući utjecaj na apsorpciju sredstava, kao i na dugoročnu sposobnost JLS da samostalno upravljaju projektnim ciklusima. Kroz ovu višerazinsku analizu, istraživanje je pružilo uvid u strukturne i organizacijske pretpostavke uspješne lokalne apsorpcije, ali i u složeni međuodnos između vanjskih savjetnika i unutarnjih kapaciteta lokalne vlasti.

7.1. Upravljački kapaciteti JLS

Rezultati istraživanja ukazuju na postojanje ozbiljnih i raširenih problema u kadrovskim kapacitetima JLS za pripremu i provedbu EU projekata. *Hipoteza 1: Većina jedinica lokalne samouprave u Hrvatskoj suočava se s problemom nedostatka zaposlenika za poslove pripreme i provedbe EU projekata* potvrđena je čvrstim kvantitativnim dokazima. Na skali od 1 do 7, prosječna ocjena učestalosti problema iznosi 4,67, dok 57,7 % JLS navodi vrijednost 5 ili više, što jasno ukazuje na visoku razinu percipiranog deficita. Najčešći pojedinačni odgovor bila je vrijednost 7 („uvijek problem“), koju je odabralo 22,5 % ispitanika.

Korištenjem dodatnih indikatora, istraživanje je obuhvatilo i širu institucionalnu strukturu JLS, uključujući postojanje posebnih odjela za EU projekte, kao i broj zaposlenika koji imaju kapacitete za obavljanje ključnih zadataka poput pripreme i provedbe projekata, javne nabave, strateškog planiranja i financijskih analiza. Podaci pokazuju da 70,4 % JLS nema

organizacijsku jedinicu posvećenu EU projektima, 15,5 % JLS nema nijednog zaposlenika koji može samostalno pripremiti EU projekt, a 51,7 % ima jednog ili nijednog zaposlenika koji može provesti projekt. Nadalje, 64,3 % JLS ima jednog ili nijednog zaposlenika koji može provoditi postupke javne nabave, 34,3 % nema zaposlenika za izradu strateških dokumenata, a 59,6 % JLS nema nikoga tko bi bio osposobljen za izradu financijskih analiza.

Problem je još izraženiji kada se analiziraju podaci isključivo za općine. Od ukupno 165 općina, 25,7 % navodi najvišu vrijednost na skali vezano za problem nedostatka zaposlenika (7), u usporedbi s 15,4 % gradova. Štoviše, 86,5 % općina nema organizacijsku jedinicu za EU projekte, dok 21,6 % uopće nema zaposlenika sposobnog za pripremu EU projekata, a dodatnih 54,1 % ima samo jednog takvog djelatnika. U pogledu provedbe, 19,6 % općina nema nijednog zaposlenika s tim sposobnostima, dok 47,3 % raspolaže samo jednom osobom. Nedostatak stručnog kadra posebno je izražen u složenijim funkcijama kao što su priprema i provedba postupka javne nabave (26,4 %), izrada strateških dokumenata (41,9 %) i izrada financijskih analiza (62,2 %). Podaci ukazuju na sistemsku kadrovsku neravnotežu, čime su JLS, a poglavito općine, dovedene u izrazito nepovoljan položaj kada je riječ o sudjelovanju u pripremi i provedbi EU projekata. Kvalitativni nalazi dodatno potvrđuju ove uvide. Sugovornici su dosljedno isticali da u manjim JLS, osobito općinama, jedna osoba često obavlja više uloga, od strateškog planiranja i pripreme projekata do administrativne provedbe, nerijetko bez odgovarajuće edukacije ili podrške. Pritom je naglašeno da mnoge JLS zbog nedostatka zaposlenika izbjegavaju prijavu projekata na zahtjevnije natječaje ili su u potpunosti ovisne o vanjskim suradnicima.

U takvom kontekstu, upravljačka funkcija u mnogim općinama svodi se na osnovne operativne zadatke, bez strateškog usmjerenja i institucionalne memorije. Kvalitativni uvidi dodatno ukazuju na dubinsku funkcionalnu neosposobljenost, visoku fluktuaciju kadra i financijska ograničenja koja onemogućuju sustavno jačanje kapaciteta. Poseban izazov predstavlja nemogućnost zapošljavanja kvalificiranih stručnjaka u manjim sredinama koje teško konkuriraju većim gradovima, čime se učvršćuje začarani krug institucionalne zapuštenosti i teritorijalne neravnoteže u pristupu ESI fondovima. Budući da su podaci iz anketnog upitnika temeljeni na subjektivnoj procjeni JLS, postoji mogućnost da prikazuju optimiziranu sliku stvarnog stanja. Kvalitativni nalazi ukazuju na nesklad između prijavljene i stvarne osposobljenosti zaposlenika za obavljanje ključnih zadataka poput strateškog planiranja, javne nabave i financijskih analiza. Nesrazmjer dodatno potvrđuje dubinsku funkcionalnu

neadekvatnost u velikom broju JLS, pri čemu se problemi ne odnose samo na broj zaposlenika, već i na razinu njihove stručne i operativne spremnosti. Navedeno dodatno potvrđuje kompleksnost i višeslojnost izazova koji ograničavaju sposobnost JLS u korištenju ESI fondova.

Nalazi pružaju snažnu empirijsku potvrdu postojećih istraživanja koja ukazuju na slabosti kapaciteta gradova i općina u Hrvatskoj, prema kojima su upravljački kapaciteti lokalne samouprave ključan preduvjet za učinkovito korištenje fondova Europske unije (Koprić, 2019; Puljiz, 2020). Dobiveni rezultati izravno se nadovezuju na literaturu koja upozorava na duboko ukorijenjene institucionalne slabosti hrvatskih gradova i općina u pogledu ljudskih resursa, organizacijske strukture i operativne osposobljenosti (Mičetić-Fabić, 2012; Manojlović Toman i sur., 2019). Iako teorija europeizacije javne uprave pretpostavlja da članstvo u Europskoj uniji generira institucionalno jačanje putem normativnih zahtjeva i financijskih poticaja, nalazi ovog istraživanja upućuju na to da su ti procesi u hrvatskom kontekstu djelovali selektivno i neujednačeno. Umjesto funkcionalnog približavanja europskim standardima, u mnogim općinama došlo je do institucionalne stagnacije, gdje se kronični manjak kvalificiranog kadra pretvara u trajnu prepreku za ravnopravno sudjelovanje u natjecajima razvojnih programa u svrhu provedbe kohezijske politike. Time se dodatno produbljuju teritorijalne nejednakosti koje bi europska kohezijska politika trebala smanjivati, čime se otvara pitanje učinkovitosti europeizacijskih mehanizama u jačanju upravljačkih struktura u perifernim i slabije razvijenim sredinama.

Kako bi se omogućila dublja kvantitativna analiza povezanosti između upravljačkih kapaciteta i razine apsorpcije ESI fondova, u okviru istraživanja razvijen je kompozitni pokazatelj upravljačkog kapaciteta JLS za pripremu i provedbu EU projekata. Indikator se temelji na kombinaciji objektivnih varijabli prikupljenih putem anketnog upitnika koje su prethodno prepoznate kao relevantne putem postavljenog teorijskog okvira i kvalitativnih uvida. Kroz statističku standardizaciju i integraciju navedenih dimenzija, konstruirana je sintetska mjera koja omogućuje klasifikaciju JLS prema razini razvijenosti upravljačkih kapaciteta. Model ne samo da omogućuje preciznije mjerenje i usporedbu među jedinicama, već predstavlja i metodološki doprinos u operacionalizaciji složenog koncepta kapaciteta lokalne uprave u kontekstu upravljanja ESI fondovima. Prema provedenoj analizi upravljački kapacitet koncipiran kroz istraživanje analitički se pokazao primjenjivijim na gradove nego na općine. Razlog se može objasniti činjenicom da među gradovima postoji veći stupanj varijabilnosti u

razini upravljačkih kapaciteta, dok su općine u znatnoj mjeri homogeno pozicionirane pri donjoj granici kapacitetnog spektra.

Nastavno na prethodno, rezultati regresijske analize za *Hipotezu 2: Jedinice lokalne samouprave veće veličine, razvijenosti i fiskalnog kapaciteta imaju više upravljačke kapacitete za pripremu i provedbu EU projekata*, ukazuju na selektivnu potvrdu te tvrdnje. Naj snažniji i dosljedno statistički značajan prediktor upravljačkog kapaciteta pokazao se broj stanovnika, što potvrđuje tezu da demografska veličina izravno utječe na organizacijsku širinu, administrativnu specijalizaciju i kadrovsku raspoloživost u gradovima i općinama. S druge strane, fiskalni kapacitet i razina razvijenosti nisu pokazali stabilnu povezanost s upravljačkim kapacitetom, a u odvojenom modelu za gradove, indeks razvijenosti imao je negativan utjecaj, dok su ostala dva imala pozitivan utjecaj. Rezultati upućuju na važnu razliku između formalnih pokazatelja razvijenosti i stvarnih operativnih sposobnosti lokalne uprave. Dodatno, kvalitativni nalazi potvrđuju da se upravljački kapaciteti razvijaju kroz kumulativno iskustvo i u uvjetima motivacijske usmjerenosti na korištenje ESI fondova, što je izraženije u slabije razvijenim sredinama. Hipoteza je stoga djelomično potvrđena, pri čemu se veličina JLS pokazuje kao ključan strukturni prediktor, dok fiskalna i razvojna obilježja imaju analitičku snagu u modelu koji je ograničen na gradove kao zasebnu skupinu.

Izostanak statistički značajnog utjecaja fiskalnih i razvojnih pokazatelja na razinu upravljačkih kapaciteta JLS u modelu za općine može se objasniti time da su upravljački kapaciteti općina uglavnom niži i kod njih ne postoji značajna diferencija koja se može povezati s fiskalnim kapacitetom i razinom razvijenosti. No, situacija je drugačija u modelu ograničenom na gradove u kojem su svi prediktori pokazali statističku značajnost, dok je razvijenost imala negativan utjecaj ($\beta = -0,355$). Rezultat podupire tezu da razvijeniji gradovi, zbog smanjenog pristupa i manjeg oslanjanja na ESI fondove, sudjeluju u manjem broju projekata, čime propuštaju priliku za izgradnju operativnih struktura i akumulaciju znanja. Iako razvijenost prikazana kroz indeks razvijenosti odražava širi socioekonomski status, on očito ne doprinosi nužno jačanju kapaciteta za upravljanje EU projektima, osobito u kontekstu urbanih sredina koje ne percipiraju istu razinu potrebe, niti su u jednakoj mjeri obuhvaćene politikama usmjerenim na jačanje apsorpcije ESI fondova. U ovom modelu znakovita je značajnost pozitivnog utjecaja fiskalnog kapaciteta na upravljački kapacitet što pokazuje da fiskalni kapacitet ne mora nužno korelirati s razvijenošću JLS u objašnjenju upravljačkog kapaciteta.

U skladu s očekivanjima, veće JLS u pravilu imaju veći broj zaposlenika, čime osiguravaju stabilniju institucionalnu osnovu za obavljanje niza upravnih i razvojnih funkcija. Njihova demografska i teritorijalna veličina povezana je s kompleksnijom organizacijskom strukturom i širim spektrom nadležnosti, uključujući zahtjevnije oblike javnih usluga, upravljanja infrastrukturom i koordinacije razvojnih inicijativa. Postojeći uvjeti nameću potrebu za većom razinom administrativne profesionalizacije, ali istovremeno otvaraju prostor za specijalizaciju i alokaciju resursa prema strateškim prioritetima, uključujući pripremu i provedbu EU projekata. Osim toga, veće JLS češće djeluju kao središta funkcionalnih urbanih područja te preuzimaju koordinacijske uloge u odnosu na manje općine, što dodatno zahtijeva razvoj unutarnjih kapaciteta. Iako broj zaposlenika sam po sebi ne jamči visoku razinu upravljačkih kapaciteta, on omogućava veću fleksibilnost u kadrovskoj preraspodjeli i stvaranje specijaliziranih timova, čime se povećava sposobnost pravovremene i učinkovite reakcije na dostupne mogućnosti financiranja iz ESI fondova.

S druge strane, fiskalna snaga i formalna razina razvijenosti ne pokazuju stabilan i uvjerljiv učinak. Fiskalna sposobnost, izražena kroz prihode po stanovniku, ne ostvaruje statističku značajnost u većini modela, što upućuje na to da financijski resursi, ako nisu popraćeni odgovarajućom institucionalnom infrastrukturom i iskustvom u pripremi i provedbi EU projekata, nisu dostatni za razvoj upravljačkih kapaciteta. Dodatno, rezultati sugeriraju da razvijenost, unatoč očekivanju o njezinom pozitivnom učinku, u praksi ne doprinosi nužno jačanju upravljačkih kapaciteta. Pojava se može objasniti logikom kohezijske politike koja financijske instrumente i programske intervencije usmjerava prema manje razvijenim područjima. Posljedično, gradovi i općine s višim indeksom razvijenosti uglavnom imaju ograničen pristup natječajima i alokacijama iz ESI fondova, što izravno umanjuje njihovu mogućnost za sudjelovanje u projektima i stjecanje operativnog iskustva. Kvalitativni uvidi potvrđuju da u takvim sredinama često izostaje motivacija i potreba za strateškim razvojem kapaciteta jer ESI fondovi nisu percipirani kao prioritetni mehanizam financiranja.

Nalazi posebno dolaze do izražaja u skupini gradova gdje indeks razvijenosti pokazuje negativan i statistički značajan učinak na upravljačke kapacitete, što dodatno potvrđuje da razvijeniji gradovi, zbog manjeg oslanjanja na ESI fondove, propuštaju prilike za institucionalno učenje. Takav proces, kako ga opisuju Moyson i suradnici (2017), podrazumijeva proces stjecanja, reinterpretacije i širenja znanja kroz društvene interakcije i prilagodbu organizacija vlastitom okruženju, što potvrđuje važnost kontinuiranog *policy*

learninga u jačanju upravljačkih sposobnosti. Stoga viša razina razvijenosti ne samo da ne osigurava bolje upravljačke kapacitete već može djelovati kao posredni ograničavajući faktor. Nalazi iz provedenih intervjua ukazuju na izraženu razliku u razini motivacije između razvijenijih i slabije razvijenih. Sugovornici iz siromašnijih gradova i općina dosljedno su isticali kako im ESI fondovi predstavljaju gotovo jedinu realnu mogućnost za napredak, što je učenje potaknuto nužnošću, odnosno organizacijsko prilagođavanje u uvjetima ograničenih resursa i prilagodbe promjenama u okolini (Moyson i sur., 2017: 163). Za razliku od razvijenijih sredina koje raspolažu većim prihodima i imaju bolji pristup financiranju, manje razvijene sredine, potaknute strukturnom nužnošću, pokazuju snažniju usmjerenost na korištenje ESI fondova. Ta usmjerenost pridonosi postupnom jačanju njihovih upravljačkih kapaciteta kroz proces učenja, prilagodbe i stjecanja iskustva.

Rezultati dodatno otvaraju pitanje konceptualnog razumijevanja upravljačkih kapaciteta kao dinamičke, a ne strukturne kategorije. Iako se veličina JLS pokazuje kao ključan prediktor, valja naglasiti da sam institucionalni okvir nije dovoljan za razvoj učinkovitih kapaciteta ako pritom izostaju organizacijska kultura učenja, prilagodljivost i strateško upravljanje (Šumpikova i sur., 2003, Mičetić-Fabić, 2012). Uvidi iz provedenih intervjua podupiru da upravljački kapaciteti nerijetko proizlaze iz političkog vodstva, kumulativnog operativnog iskustva, unutarnje motivacije i fleksibilnosti zaposlenika, osobito u sredinama koje nemaju formalne institucionalne resurse, ali razvijaju funkcionalne mehanizme suradnje i raspodjele odgovornosti. Stoga je vidljivo da se razina upravljačkih kapaciteta ne može u potpunosti objasniti tradicionalnim pokazateljima, već da ulogu imaju i neformalne organizacijske prakse, horizontalna koordinacija te angažman pojedinaca. Navedeni aspekti, iako manje mjerljivi, predstavljaju važne faktore koji omogućuju mobilizaciju znanja i učinkovit odgovor na izazove projektnog ciklusa, osobito u institucionalno slabijim, ali motiviranim gradovima i općinama. Nalazi potvrđuju da se razvoj upravljačkih kapaciteta ne može tumačiti isključivo kroz resursnu i institucionalnu perspektivu, već ga je nužno promatrati kao proces koji uključuje organizacijsko učenje, prilagodbu i razvoj internih normi djelovanja, što je u skladu s teorijskim pristupima europeizacije javne uprave (Argyris i Schön, 1978; Moyson i sur., 2017; van de Walle i sur., 2016; Koprić, 2019)

Rezultati provedenih regresijskih analiza potvrđuju *Hipotezu 3: Jedinice lokalne samouprave s višim upravljačkim kapacitetima bilježe veću apsorpciju ESI fondova*, pri čemu se upravo upravljački kapaciteti pokazuju kao statistički najznačajniji i najkonzistentniji prediktor razina

apsorpcije. Analizirani u kombinaciji s varijablama razvijenosti i fiskalnog kapaciteta JLS, upravljački kapaciteti ostaju ključan faktor koji diferencira uspješnije od manje uspješnih JLS u korištenju ESI fondova. Povezanost posebno dolazi do izražaja u gradovima, gdje institucionalna složenost i ambiciozniji razvojni ciljevi zahtijevaju veći stupanj organizacijske spremnosti. Model s podskupinom gradova ($N = 65$) pokazao se statistički značajnim prema sva tri prediktora, pri čemu je izdvojivo da razvijenost gradova ostvaruje negativan i statistički značajan utjecaj ($\beta = -0,261$) što ide u prilog logici da oni gradovi koji su nižeg indeksa razvijenosti povlače više sredstava ESI fondova, što je i logika kohezijske politike.

Nalazi kvalitativnog dijela istraživanja pokazuju da postojanje organizacijske strukture u obliku posebnih odjela za EU projekte predstavlja jasnu prednost za JLS koje su ih funkcionalno razvile i integrirale u svakodnevni rad uprave, što podupire interpretaciju da je organizacijska prilagodba vrijedan mehanizam jačanja kapaciteta (Rooij, 2002). Takve jedinice, osobito gradovi koji češće raspolažu posebnim organizacijskim jedinicama, pokazuju veću sposobnost koordinacije i pravovremenog djelovanja. Općine, zbog manjeg broja zaposlenih, takve odjele uglavnom nemaju. Sugovornici su isticali da jasno strukturirana organizacija olakšava operativni rad, smanjuje preklapanje odgovornosti i ubrzava donošenje odluka. Uz organizacijsku strukturu, drugi ključni aspekt upravljačkog kapaciteta odnosi se na sposobnost kvalitetne pripreme projekata. Istraživanje pokazuje da JLS koje posjeduju znanja i vještine za analizu natječajne dokumentacije, definiranje projektnih ciljeva i aktivnosti te izradu proračuna i prateće dokumentacije, imaju veću vjerojatnost za uspješnu prijavu projekata. No, priprema ne uključuje samo tehničku ekspertizu, ona zahtijeva i strateško promišljanje, proaktivnost u praćenju natječaja, kreativnost u osmišljavanju projektnih rješenja te sposobnost izgradnje partnerstava s drugim institucijama.

Pored pripreme, važan segment kapaciteta odnosi se na fazu provedbe projekata. Uspješna provedba podrazumijeva učinkovito upravljanje dokumentacijom, komunikaciju s partnerima i provedbenim tijelima, pravovremeno izvještavanje i kontrolu proračuna. Razlike među gradovima i općinama često se izražavaju upravo u tom segmentu JLS s razvijenom organizacijskom disciplinom i operativnim iskustvom bolje se nose s izazovima i izvanrednim situacijama, dok one slabijih kapaciteta češće kasne u provedbi ili nailaze na administrativne prepreke. Posebno osjetljiv segment pritom je upravljanje javnom nabavom, koje zbog svoje proceduralne kompleksnosti i rizika od financijskih korekcija predstavlja jedno od najslabijih

točaka u provedbi EU projekata. Jedinice koje posjeduju internu ekspertizu ili usku suradnju s nadležnim službama u ovom području, znatno rjeđe nailaze na prepreke u realizaciji.

Dodatno, važnu ulogu imaju izgrađeni kapaciteti u području strateškog planiranja. Jedinice koje EU projekte promatraju kroz prizmu svojih dugoročnih razvojnih ciljeva i ugrađuju ih u lokalne strategije i operativne planove, djeluju sustavno i imaju veću koherentnost u prijavi i provedbi projekata. Nasuprot tome, prijave temeljene isključivo na aktualnim pozivima bez strateške podloge nerijetko ostaju bez značajnijeg učinka. Uspješnost je u velikoj mjeri uvjetovana i političkom voljom, tamo gdje političko vodstvo prepoznaje EU projekte kao prioritet, mobiliziraju se resursi, osigurava se institucionalna stabilnost i kontinuitet, dok u nedostatku političke podrške, projektne aktivnosti ostaju slabo integrirane i često ovise o inicijativi pojedinaca. Konačno, upravljački kapaciteti JLS u velikoj mjeri ovise o raspoloživosti kadrova. Brojčana i funkcionalna dostupnost zaposlenika za poslove pripreme i provedbe projekata ključna je za ostvarenje bilo kakvih projektnih ideja. U mnogim manjim općinama upravo nedostatak dovoljno stručnih i dostupnih djelatnika najčešće sprječava uključivanje u projektne cikluse, bez obzira na postojanje organizacijske volje ili strateških prioriteta.

Važno je istaknuti da su rezultati modela dodatno testirani prema tipu JLS, pri čemu se pokazalo da su razvijeni upravljački kapaciteti osobito važni u slučaju gradova. Ta povezanost može se objasniti specifičnim obilježjima gradova, koji zbog svoje veličine, složenije upravne strukture i raznovrsnih razvojnih potreba češće apliciraju na kompleksnije projekte i veća bespovratna sredstva. U takvom okruženju, snažni upravljački kapaciteti postaju odlučujući čimbenik uspjeha. Suprotno tome, općine se u većoj mjeri oslanjaju na vanjsku podršku poslovnih savjetnika ili regionalnih razvojnih agencija kako bi nadomjestile nedostatke. Pojedine dimenzije upravljačkog kapaciteta pokazuju visoku međusobnu povezanost i komplementarnost te zajednički doprinose institucionalnoj spremnosti za natjecanje za EU sredstva i njihovu provedbu. Upravljački kapacitet tako se potvrđuje kao ključni prediktor uspješnosti, osobito izražen kod gradova. Jedinice koje kontinuirano ulažu u ljudske resurse, jačaju organizacijske strukture i integriraju projektne aktivnosti u šire razvojne strategije postižu bolje rezultate. Opaženi obrazac usklađen je s teorijskim okvirom koji naglašava da organizacijska prilagodba povećava koordinaciju i apsorpciju, dok kvaliteta uprave i postojeći kapaciteti uvjetuju razvojne učinke kohezijske politike (Rooij, 2002; Rodríguez-Pose i Garcilazo, 2015).

7.2. Vanjski akteri u lokalnom razvoju

U uvjetima nedostatnih upravljačkih kapaciteta, brojni gradovi i općine pribjegavaju angažmanu vanjskih aktera, prije svega poslovnih savjetnika i regionalnih razvojnih agencija, kako bi odgovorili na administrativne, tehničke i strateške zahtjeve povezane s provedbom kohezijske politike. Nastavak teksta je usmjeren na analizu obrazaca takvog angažmana, pri čemu se posebna pažnja posvećuje razlici između dvaju oblika podrške: poslovnih savjetnika, koji djeluju na tržišnoj osnovi, i županijskih regionalnih razvojnih agencija, koje formalno predstavljaju institucionalni instrument regionalne politike. Istraživanje nastoji odgovoriti na pitanja o tome kakve JLS češće koriste koje oblike vanjske pomoći, koji strukturni čimbenici to uvjetuju, te kako korisnici ocjenjuju kvalitetu i učinke takvih suradnji. Kvantitativna analiza povezanosti između institucionalnih karakteristika JLS i učestalosti angažmana vanjskih aktera dopunjena je uvidima o motivima, iskustvima i percipiranoj korisnosti takvih oblika podrške. Time se otvara prostor za dublje razumijevanje načina na koji vanjski akteri, osobito poslovni savjetnici, nadomještaju unutarnje slabosti, ali i potencijalno oblikuju razvojne prakse lokalne uprave.

Rezultati analize djelomično potvrđuju valjanost *Hipoteze 4: Jedinice lokalne samouprave manje veličine i manjeg fiskalnog kapaciteta učestalije koriste usluge regionalnih razvojnih agencija i poslovnih savjetnika za poslove pripreme i provedbe EU projekata*, pri čemu se jasno diferencira obrazac uloga koje vanjski akteri imaju u institucionalnoj dinamici lokalnih sredina. Rezultati pružaju empirijski utemeljenu potvrdu teze da veličina i fiskalni kapacitet JLS predstavljaju relevantne odrednice u objašnjenju učestalosti korištenja usluga RRA, dok istovremeno nisu značajni prediktori u kontekstu angažmana poslovnih savjetnika.

Utvrđeni statistički značajni negativni odnosi između broja stanovnika, prihoda po stanovniku i učestalosti suradnje s RRA ukazuju na to da su upravo manje i fiskalno slabije razvijene JLS sklonije učestalijem oslanjanju na RRA u pripremi i provedbi EU projekata što je i izvorna funkcija RRA (NN 147/14, 123/17 i 118/18). Obrazac je posljedica institucionalnih i resursnih ograničenja s kojima se suočavaju manje razvijene jedinice. Nedostatak upravljačkih kapaciteta u manjim JLS, osobito u općinama s ograničenim fiskalnim prostorom, povećava njihovu potrebu za vanjskim institucionalnim osloncem. U tom kontekstu RRA preuzimaju kompenzacijsku ulogu, djelujući kao posrednički institucionalni mehanizmi koji omogućuju uključivanje slabijih JLS u procese kohezijske politike kroz jačanje lokalnih aktera, unaprjeđenje horizontalne i vertikalne koordinacije te razvoj strateškog planiranja (Maleković

i sur., 2018). Diferenciranjem modela prema tipu JLS dodatno se razotkriva specifična dinamika ovog odnosa. Kod gradova, učestalost korištenja RRA primarno je povezana s veličinom, veći gradovi s razvijenijim kapacitetima rjeđe trebaju vanjsku potporu, neovisno o fiskalnim mogućnostima. Nasuprot gradovima, kod općina ključnu ulogu ima fiskalni kapacitet, one s nižim prihodima po stanovniku češće surađuju s regionalnim razvojnim agencijama. Veličina općine pritom ima tek ograničen utjecaj, što se može objasniti činjenicom da su sve općine relativno male te među njima nema značajne diferencijacije po tom kriteriju.

S druge strane, rezultati regresijskih modela koji su ispitivali utjecaj veličine i fiskalnog kapaciteta JLS na učestalost angažiranja poslovnih savjetnika nisu pokazali statističku značajnost. Ni u agregiranom uzorku, niti unutar podskupina gradova i općina, ovi prediktori nisu doprinijeli objašnjenju obrazaca suradnje s poslovnim savjetnicima. Nalazi upućuju na zaključak da angažman poslovnih savjetnika nije strukturiran na temelju institucionalnih karakteristika JLS, već je oblikovan drugim, kontekstualno uvjetovanim faktorima. Kombinirajući kvantitativne rezultate s uvidima iz kvalitativne analize, jasno se pokazuje da JLS, kada im to financijske i organizacijske okolnosti dopuštaju, češće i radije surađuju s poslovnim savjetnicima nego s regionalnim razvojnim agencijama. Preferencija nije tek posljedica nedostatka izbora, već odražava razliku u percipiranoj vrijednosti i funkcionalnom doseg u usluga. Naime, poslovni savjetnici često pružaju specijalizirane i tehnički zahtjevnije usluge, uključujući izradu financijskih analiza, pripremu studija izvodljivosti i provedbu postupaka javne nabave, kompetencije koje RRA u pravilu ne pokrivaju u potpunosti ili ne pružaju operativno.

Dodatna razlika leži u uvjetima suradnje, dok su usluge RRA za JLS najčešće dostupne bez izravne naknade, angažman poslovnih savjetnika podrazumijeva ugovorni odnos i financijsku kompenzaciju. Upravo zato je činjenica da JLS ipak često biraju poslovne savjetnike indikativna, unatoč troškovima, JLS se odlučuju za ovu vrstu suradnje jer savjetnike percipiraju kao dostupnije, učinkovitije i stručnije u kontekstu konkretnih projektnih izazova. Time se potvrđuje da suradnja s poslovnim savjetnicima nije isključivo reaktivni odgovor na institucionalne slabosti, već sve češće predstavlja promišljen, strateški izbor koji JLS donose u svrhu povećanja vlastite učinkovitosti u povlačenju i provedbi sredstava iz ESI fondova. Naime, poslovni se savjetnici angažiraju prema konkretnim potrebama, u pravilu od strane onih JLS koje raspolažu sredstvima za njihovo angažiranje i koje prepoznaju specifičnu dodanu vrijednost takve suradnje. Njihova upotreba stoga nije sustavno raspoređena po tipološkim ili

fiskalnim linijama, već reflektira situacijske uvjete, projektne pritiske i organizacijske prioritete pojedinih JLS.

Rezultati analize potvrđuju valjanost *Hipoteze 5: Jedinice lokalne samouprave značajnije koriste usluge poslovnih savjetnika nego regionalnih razvojnih agencija za poslove pripreme i provedbe EU projekata*, pri čemu se jasno uočava tendencija JLS da preferiraju fleksibilnije i stručnije oblike vanjske podrške iako ih moraju platiti. Kvantitativni nalazi pokazali su da je u promatranom razdoblju 80,8 % JLS koristilo usluge poslovnih savjetnika, dok je istovremeno 69,0 % surađivalo s regionalnim razvojnim agencijama. Iako su usluge poslovnih savjetnika gradovi i općine približno jednako koristili (81,50 % i 80,40 %), uočena je značajna razlika u korištenju usluga regionalnih razvojnih agencija (53,80 % i 75,70 %), pri čemu je vidljivo da su i gradovi i općine u većem udjelu koristili usluge poslovnih savjetnika nego usluge regionalnih razvojnih agencija.

Osim frekvencijske razlike, važno je istaknuti i sadržajni aspekt angažmana. Poslovni savjetnici znatno češće sudjeluju u tehnički zahtjevnijim zadacima: od provedbe postupaka javne nabave, izrade financijskih analiza, do pripreme strateških dokumenata, što ih pozicionira kao ključne aktere u provedbenim fazama složenijih projekata. Usporedba po vrstama projekata također potvrđuje njihovu dominaciju u području infrastrukture, energetike i okolišnih intervencija, dok su regionalne razvojne agencije vidljivije u tzv. *soft* projektima poput razvoja ljudskih potencijala. Time se potvrđuje da RRA češće preuzimaju podršku u manje tehnički zahtjevnim projektima, dok poslovni savjetnici pokrivaju područja u kojima su nužne specijalizirane kompetencije. Kvalitativni nalazi dodatno potvrđuju ovakve obrasce: poslovni savjetnici percipirani su kao profesionalno pouzdaniji, dostupniji i učinkovitiji, osobito u okolnostima kada su vremenski rokovi kratki ili kada je potrebna prilagođena, individualna podrška. Za razliku od RRA, koje djeluju u okviru županijskih struktura i čiji je rad često ograničen institucionalnim ili političkim kontekstom, poslovni savjetnici nude jasne ugovorne odnose, veću operativnu fleksibilnost i mogućnost brze mobilizacije stručnih kapaciteta. Posebno u gradovima, gdje su projekti najčešće veći, složeniji i strateški važniji, ova razina profesionalne usluge predstavlja odlučujući faktor u odabiru vanjskih partnera. Navedeni uvid upućuje na to da su operativna znanja i vještine iz područja kohezijske politike u značajnoj mjeri premješteni u domenu privatnog sektora, čime je došlo do procesa privatizacije javnog znanja, što je poznati proces utvrđen u drugim kontekstima (Ylönen i Kuusela, 2018; Mazzucato i Collington, 2023).

Značajna je i razlika u percepciji institucionalne dostupnosti, dok RRA nisu uvijek jednako operativne u svim županijama, a njihova stručna i kadrovska opremljenost varira, poslovni savjetnici djeluju u tržišnom okruženju koje ih motivira na kvalitetu i konkurentnost. Stoga angažman poslovnih savjetnika nije samo posljedica nedostatka kapaciteta unutar JLS, već i posljedica nedostatka RRA koje djeluju na njihovom području. Indikativno je da su RRA osnovane i plaćene za institucionalnu pripomoć slabije razvijenim JLS, a da JLS značajnije za poslove pripreme i provedbe EU projekata koriste usluge poslovnih savjetnika iako njih moraju dodatno platiti. Kvalitativni nalazi upućuju na to da JLS ne angažiraju poslovne savjetnike isključivo kada nemaju drugu opciju, već ih biraju u situacijama kada žele povećati operativnu učinkovitost, izbjeci usporavanja uvjetovana birokratskim procedurama, te osigurati pravovremenu i preciznu provedbu projektnih aktivnosti. Nasuprot tome, RRA kao institucionalni akteri često djeluju u okviru šireg sustava koordinacije i formalnih procedura koje mogu otežavati prilagodbu specifičnim zahtjevima pojedinih projekata. Stoga angažman poslovnih savjetnika nije samo kompenzacija za nedostatak unutarnjih kapaciteta, već je i odraz racionalne odluke temeljem profesionalne pouzdanosti i jasne odgovornosti u odnosima između naručitelja i isporučitelja.

Aktivnost RRA dolazi do izražaja u manje zahtjevnim fazama projektnog ciklusa, osobito u pripremi projektnih prijava te u tzv. *soft* projektima usmjerenima na razvoj ljudskih potencijala, edukaciju i društvenu koheziju. Riječ je o projektima koji zbog nižih iznosa sufinanciranja, od kojih se i oni naplaćuju, često nisu primarni interes poslovnih savjetnika. Slabija uključenost RRA u ključne faze implementacije, poput izrade tehničke dokumentacije, vođenja financijske analize ili provedbe javne nabave, upućuje na institucionalni raskorak između formalno deklarirane uloge RRA i njihovih stvarnih operativnih kapaciteta na terenu. Raskorak je dodatno naglašen prostornim razlikama, RRA nisu homogena mreža, već se njihove razine kadrovske opremljenosti, stručne osposobljenosti i organizacijske učinkovitosti značajno razlikuju među pojedinim županijama. U nekim sredinama RRA funkcioniraju kao snažne podrške JLS, s razvijenim timovima i bogatim iskustvom, dok su u drugim institucionalno slabe, nedovoljno kadrovski popunjene i neprepoznate kao relevantan akter, što potvrđuje rizike *agencifikacije* i koordinacijskih izazova koji traže snažnije mehanizme usmjeravanja i odgovornosti između razina vlasti (Pollitt i sur., 2001). Neujednačeni teritorijalni kapital i postojeće razlike u kapacitetima RRA proizvode neujednačene obrasce dostupnosti i kvalitete usluga koje mogu pružiti, što dodatno potiče JLS da se okreću poslovnim savjetnicima.

Kvalitativni nalazi dodatno ukazuju na prisutnost obrasca političke selektivnosti u suradnji, brojni sugovornici iz redova JLS isticali su da je suradnja s RRA intenzivnija u slučajevima gdje postoji vertikalna stranačka povezanost između lokalne razine i županije kao osnivača RRA. U tim kontekstima RRA su percipirane kao dostupnije, otvorenije za suradnju i sklonije prilagodbi potrebama *politički bliskih* JLS. S druge strane, u jedinicama gdje ta povezanost ne postoji, odnos prema RRA često je obilježen distancom, formalizmom, a nerijetko i potpunim ignoriranjem. Navedeno otvara važno pitanje institucionalne neutralnosti i jednakog pristupa uslugama, jer ukazuje na to da kapaciteti za pripremu i provedbu EU projekata mogu biti dodatno ograničeni ne samo resursno, već i politički posredovano što potvrđuje negativan utjecaj politizacije uprave pri provedbi kohezijske politike (Hagemann, 2019). Iako RRA imaju važnu ulogu u normativnom okviru sustava regionalnog razvoja, u praksi njihov stvarni doprinos i mogućnosti snažno ovise o prostornoj, kadrovskoj i političkoj konstelaciji. Navedeni nalaz prema kojemu se usluge poslovnih savjetnika koriste značajnije nego usluge RRA i kod općina i kod gradova dodatno pokazuje manjak europeizacije u domeni institucionalne prilagodbe, tj. *šupljenja države* (Rhodes, 1994; 1997) koji je otvorio prostor koji popunjavaju poslovni savjetnici kao tržišni akteri.

Rezultati analize potvrđuju valjanost *Hipoteze 6: Jedinice lokalne samouprave koriste usluge poslovnih savjetnika za pripremu i provedbu EU projekata najučestalije zbog manjka ljudskih resursa*, čime se dodatno ističe dubina strukturnih kadrovskih deficita u hrvatskom sustavu lokalne samouprave. Rezultati provedene analize jasno ukazuju da je primarni razlog za angažiranje poslovnih savjetnika među JLS u Hrvatskoj nedostatak ljudskih resursa, tj. JLS primarno koriste poslovne savjetnike kao zamjensku radnu snagu. Činjenica da je ovu opciju označilo čak 77,3 % JLS koje su koristile usluge poslovnih savjetnika potvrđuje da su kadrovska ograničenja strukturna slabost lokalne razine vlasti u kontekstu pripreme i provedbe EU projekata. Dodatno, manjak stručnog znanja, kako u fazi pripreme (36,6 %), tako i u fazi provedbe (27,9 %), također je visoko pozicioniran među razlozima angažiranja vanjskih aktera. Kombinirano, 57 % JLS identificira nedostatak specijaliziranih znanja kao ključni razlog za *outsourcing*, što dodatno potvrđuje obrazac duboke kapacitetne insuficijencije. Nalazi dobivaju dodatnu težinu kada se stave u širi kontekst organizacijskih obilježja hrvatskog sustava lokalne samouprave, koji broji čak 555 JLS (neuključujući Grad Zagreb zbog županijskih ovlasti), među kojima se znatan broj suočava s izrazito ograničenim kapacitetima. Mnoge općine imaju tek nekoliko zaposlenih, dok nisu rijetke ni one u kojima načelnici obavljaju funkciju volonterski, bez profesionalnog aparata na raspolaganju. Takva fragmentirana i resursno

oskudna struktura proturječi razvojnim ambicijama koje se očekuju od lokalne razine u okviru kohezijske politike EU.

Upravo strukturna neusklađenost, između razine odgovornosti koja se delegira JLS i njihovih stvarnih kapaciteta za izvršenje tih zadataka, generira snažnu potražnju na tržištu za poslovne savjetnike. Njihov angažman postaje nužan mehanizam za kompenzaciju institucionalnih slabosti, pri čemu oni ne samo da nadomještaju operativne i stručne deficite, već kroz taj proces preuzimaju funkcije koje bi u funkcionalnom sustavu trebale obavljati javne službe. Time dolazi do procesa svojevrsne privatizacije javnog znanja i institucionalne ekspertize, budući da se kapaciteti za ostvarenje regionalnog razvoja sele iz javnog u privatni sektor, gdje je pristup toj ekspertizi uvjetovan tržišnim principima i financijskom kompenzacijom (Ylönen i Kuusela, 2018). Trend ujedno reflektira dublju sistemsku disfunkciju, JLS su nominalno nositelji europeizacijskog razvoja na svom području, ali bez alata za njegovo provođenje. Poslovni savjetnici u tom kontekstu nisu tek neutralni izvođači, već postaju ključni akteri u ispunjavanju razvojne funkcije lokalne vlasti. Navedeno otvara važna pitanja o održivosti takvog modela, dugoročnim učincima na institucionalno učenje i distribuciji znanja, kao i o demokratskom nadzoru nad procesima koji su formalno javni, a operativno privatizirani.

Nalazi ukazuju na duboku nejednakost u pristupu uslugama poslovnih savjetnika, koja se manifestira kroz jasnu distinkciju između financijski potentnijih i slabije razvijenih JLS. Gradovi i općine s višim proračunskim prihodima imaju mogućnost ugovaranja usluga skupljih i vjerojatno kvalitetnijih poslovnih savjetnika, čime osiguravaju veću operativnu učinkovitost i konkurentnost. Nasuprot tome, siromašnije JLS ne mogu financijski pratiti ovakav oblik suradnje te stoga ostaju izvan procesa ili se oslanjaju na manje stručne, povremene i *ad hoc* oblike podrške, koji nisu dostatni za ostvarenje značajnijeg razvojnog pomaka. Dodatni je problem što se iste te JLS rijetko nalaze u fokusu rada RRA, osobito ako ne postoji politička povezanost ili institucionalizirani mehanizmi podrške. Na taj način dolazi do reprodukcije razvojnih nejednakosti, JLS koje su već imale povoljniju polaznu osnovu dodatno učvršćuju svoju poziciju u sustavu kohezijske politike, dok one slabije razvijene ostaju trajno zakinite za priliku da iskoriste raspoloživa sredstva. Stvara se zatvoreni krug u kojem institucionalna slabost, fiskalna ograničenja i nemogućnost angažmana vanjske stručne pomoći međusobno učvršćuju postojeće razvojne asimetrije, čime se jaz između razvijenijih i nerazvijenih ne smanjuje, već se paradoksalno dodatno produbljuje upravo kroz instrumente politike koji su zamišljeni da ga smanje.

Prema navedenom, poslovni savjetnici u gradovima i općinama ne djeluju prvenstveno kao izvor dodatnih znanja i ekspertiza, već se angažiraju kao radna snaga koja preuzima operativne zadatke koje bi, u funkcionalnom sustavu, trebali obavljati službenici javne uprave. Umjesto da podrže institucionalni razvoj kroz prijenos znanja i mentorstvo, poslovni savjetnici često ulaze u uloge izvršitelja koji zamjenjuju ključne funkcije unutar JLS, što dovodi do institucionalne ovisnosti o vanjskoj ekspertizi (Ylönen i Kuusela, 2018). U takvom kontekstu poslovni savjetnici nisu samo operativni pomagači, nego i supstituti javnog sektora. Njihov angažman se ne temelji na strategiji izgradnje kapaciteta, već na nužnosti izvršavanja zadataka koje lokalne jedinice, zbog manjka kadrova i stručnosti, ne mogu same provesti. Kako upozoravaju Mazzucato i Collington (2023), ovakav trend infantilizira javnu upravu, onemogućujući joj da razvije vlastite kompetencije i preuzme odgovornost za složene upravljačke procese. Time se transformira uloga savjetnika iz podržavatelja razvoja u posrednika bez institucionalne odgovornosti, čime se dugoročno narušava kapacitet javnog sektora i potiče privatizacija upravljačkih funkcija. Uspostavljeni model otežava institucionalno učenje, produbljuje ovisnost o tržišno uvjetovanim oblicima stručne pomoći i podriva načelo javne odgovornosti u upravljanju razvojem.

Rezultati analize ne potvrđuju valjanost *Hipoteze 7: Jedinice lokalne samouprave koje učestalije koriste usluge poslovnih savjetnika i regionalnih razvojnih agencija bilježe veću razinu apsorpcije ESI fondova*, čime se otvara važno pitanje o učinkovitosti eksternalizacije stručnih usluga u okviru lokalnog upravljanja EU projektima. Provedena kvantitativna analiza pokazala je da učestalost suradnje s poslovnim savjetnicima i RRA, promatrana na razini ukupnog uzorka, nije statistički značajno povezana s razinom apsorpcije sredstava po stanovniku.

Rezultat sugerira da sama frekvencija angažmana vanjskih aktera nije dovoljna da bi se objasnile varijacije u uspješnosti povlačenja sredstava među JLS. Jedan od ključnih problema koji ograničavaju interpretativnu moć analize jest u vidu metodoloških ograničenja i korištenje perceptivne varijable *učestalost suradnje* bez uvida u konkretan broj projekata, njihov sadržaj, opseg i kontekst konkretnog angažmana. Na primjer, pojedina JLS može imati svega nekoliko angažmana s poslovnim savjetnicima, ali upravo u projektima iznimno visoke financijske vrijednosti ili kompleksnosti, koji su ključni za ukupnu apsorpciju. Suprotno tome, druga JLS može učestalo surađivati s vanjskim akterima na nizu manjih, manje financijski značajnih projekata. U takvim slučajevima učestalost ne odražava stvarni intenzitet, važnost ni financijski

učinak suradnje, zbog čega kao indikator može biti pogrešno interpretirana. Dodatno, varijabla „apsorpcija ESI fondova“ mjeri ishod koji je kumulativan i ne odražava nužno trenutne ili nedavne oblike suradnje, već može biti posljedica ranijih strateških odluka, posebnih vrsta alokacije, unutarnjih kapaciteta ili drugih kontekstualnih faktora, uključujući političku stabilnost, institucionalnu memoriju i kontinuitet upravljanja. Također, pojedine JLS s razvijenim upravljačkim kapacitetima mogu većinu projekata provoditi samostalno, ali u specifičnim slučajevima angažirati vanjske aktere isključivo za najzahtjevnije komponente, što rezultira niskom učestalošću suradnje unatoč visokoj razini apsorpcije.

Kvalitativni nalazi prethodno predstavljeni u istraživanju potvrđuju da angažman poslovnih savjetnika i RRA u velikoj mjeri proizlazi iz nužnosti, potrebe da se nadomjesti manjak ljudskih ili stručnih resursa, a ne kao dio promišljene strategije unapređenja organizacijske učinkovitosti. U tom smislu, vanjski akteri više služe kao „vatrogasna mjera“ za hitno ispunjenje administrativnih uvjeta, nego kao integrirani partneri u razvoju institucionalnih kapaciteta. Posljedično, očekivana povezanost između učestalosti angažmana i apsorpcijske učinkovitosti izostaje. Pritom nalaz ne implicira da vanjski akteri nemaju značajnu ulogu u procesu, ali upućuje na to da njihova korisnost ne ovisi o učestalosti, već o kvaliteti, tipu angažmana, institucionalnoj usmjerenosti i lokalnom kontekstu. Istraživanje time ukazuje na potrebu za osmišljavanjem istraživačkih modela koji bi u većoj mjeri uključivali kvalitativne pokazatelje suradnje i evaluaciju učinkovitosti eksternaliziranih funkcija, kako bi se preciznije odredila stvarna vrijednost takvog oblika podrške u lokalnom razvoju.

7.3. Uloga poslovnih savjetnika i njihov utjecaj na razvoj upravljačkih kapaciteta JLS

Rezultati analize djelomično potvrđuju *Hipotezu 8: Jedinice lokalne samouprave koje učestalije koriste usluge poslovnih savjetnika i regionalnih razvojnih agencija u poslovima pripreme i provedbe EU projekata imaju niže upravljačke kapacitete*. Kvantitativna analiza provedena na ukupnom uzorku JLS pokazala je da oba oblika eksternalizirane podrške imaju negativan i statistički značajan učinak na upravljačke kapacitete, što upućuje na to da učestalija suradnja s vanjskim akterima nije komplementarna unutarnjoj izgradnji kapaciteta. Međutim, objašnjavajuća snaga modela ostaje niska, a utvrđeni odnosi relativno slabi, što znači da se ovim modelom objašnjava tek manji dio ukupne varijance upravljačkog kapaciteta.

Analize po tipu JLS dodatno pojašnjavaju razlike: kod gradova je učestalost suradnje s poslovnim savjetnicima negativno i statistički značajno povezana s nižim upravljačkim

kapacitetima, dok kod općina takav odnos nije utvrđen. To pokazuje da se koncept upravljačkog kapaciteta teže primjenjuje na općine jer među njima nema dovoljno razlika u kapacitetima, dok se njegova važnost jasnije vidi u gradovima kao većim i fiskalno snažnijim jedinicama. U gradovima, gdje postoji veći potencijal za razvoj internih kompetencija, česta upotreba vanjskih usluga može umjesto jačanja kapaciteta djelovati zamjenski i dugoročno ograničavajuće. Kvalitativni uvidi dodatno potvrđuju ovu tezu, sugerirajući da se poslovni savjetnici u velikom broju slučajeva ne angažiraju radi institucionalnog jačanja, već kao praktično rješenje za premošćivanje deficita manjka radne snage. Suradnja se pritom rijetko temelji na planiranom prijenosu znanja, već se svodi na operativnu isporuku usluge, čime se dodatno učvršćuje ovisnost o vanjskim resursima i otežava uspostava samostalne strukture unutar JLS. Iako rezultati ne dopuštaju potpunu generalizaciju, nalazima se potvrđuje obrazac u kojem učestalija suradnja s vanjskim akterima ne vodi razvoju upravljačkih kapaciteta.

Kvalitativni uvidi upućuju na to da pojedini gradovi svjesno biraju model oslanjanja na vanjske poslovne savjetnike umjesto ulaganja u razvoj vlastitih kapaciteta, pri čemu se takva odluka često temelji na procjeni dugoročne isplativosti kadrovskog jačanja u kontekstu neizvjesne budućnosti kohezijske politike. Nekoliko sugovornika ukazalo je na to da s obzirom na moguće smanjenje raspoloživih sredstava u sljedećem višegodišnjem financijskom razdoblju izgradnja trajnih internih kapaciteta ne donosi garanciju održive koristi. U tom kontekstu, eksternalizacija se percipira kao racionalna prilagodba ograničenom trajanju izdašnih ESI fondova umjesto ulaganja u neizvjesnu dugoročnu izgradnju internih kapaciteta. Navedeni pristup dodatno potvrđuje tezu da je angažman poslovnih savjetnika u mnogim slučajevima rezultat pragmatične logike troška i koristi, a ne promišljene politike razvoja organizacijskih kapaciteta, čime se reprodukcija institucionalne ovisnosti potvrđuje ne samo kao posljedica manjka resursa, već i kao rezultat svjesne političko-upravljačke kalkulacije. S druge strane, u općinama koje su općenito slabijih upravljačkih kapaciteta, učestalost suradnje s vanjskim akterima nema značajan učinak jer one jednostavno nemaju dovoljnu institucionalnu osnovu koja bi omogućila razvoj kroz suradnju. Također, u dijelu općina s tek povremenim projektima, vanjski akteri ostaju izolirani od organizacijskog tkiva, bez značajnijeg prijenosa znanja ili procesa koji bi dugoročno oblikovali kapacitete.

Uvid u način na koji poslovni savjetnici konstruiraju svoju profesionalnu ulogu u suradnji s jedinicama lokalne samouprave otkriva višeslojnu i često ambivalentnu poziciju ovih aktera unutar sustava upravljanja ESI fondovima. Savjetnici sami sebe nerijetko pozicioniraju kao

produženu ruku lokalne administracije, ističući partnerski odnos i razvojnu ulogu u odnosu na svoje klijente. Umjesto da djeluju isključivo kao tehnička podrška, dio se savjetnika nastoji profilirati kao strateški sugovornici, osobe koje ne samo da poznaju pravila fondova, već i razumiju lokalni kontekst, razvojne potrebe i institucionalne izazove. U takvom okviru, njihova uloga nadilazi operativne zadatke i prelazi u domenu razvoja, bilo da je riječ o identifikaciji potreba, formuliranju projektnih ideja, izgradnji timova ili izbjegavanju administrativnih pogrešaka. Savjetnici često ukazuju na važnost međusobnog povjerenja i zajedničkog rada, naglašavajući da se projektni uspjeh temelji i na uključenosti JLS, a ne samo na njihovoj sposobnosti da *outsourcaju* zadatke.

Istovremeno, analiza tržišne dinamike otkriva izrazito konkurentan i fragmentiran sektor, obilježen jakim razlikama među samim savjetnicima, kako u razini stručnosti i organizacijske strukture, tako i u pristupu poslovanju. Dok neki djeluju samostalno i oslanjaju se na fleksibilnost, drugi razvijaju specijalizirane niše ili grade kompleksne organizacijske strukture. Sugovornici ukazuju na različite modele rada i strategije pozicioniranja na tržištu, ali i na problem nelojalne konkurencije, dampinških cijena i političkog umrežavanja koji narušavaju profesionalni integritet i dugoročnu održivost sektora. Javna nabava dodatno komplicira mogućnosti suradnje s JLS, osobito kada je riječ o kontinuitetu i kvaliteti usluge. Važan aspekt konstrukcije profesionalnog identiteta poslovnih savjetnika čini njihova pozicija unutar šireg institucionalnog ekosustava. Sugovornici ukazuju na sveprisutnu praksu prelaska kadrova iz javnog u privatni sektor, pri čemu bivši djelatnici tijela za upravljanje fondovima stječu prednost zahvaljujući znanju, kontaktima i razumijevanju proceduralnih detalja. Navedena dinamika stvara neravnotežu u sektoru i potencijalne sukobe interesa, ali i svjedoči o sistemskim slabostima u zadržavanju stručnjaka unutar javnog sektora. Profesionalna uloga savjetnika stoga nije oblikovana samo kompetencijama i tržišnim logikama, već i institucionalnim deficitima koji ih čine nužnim akterima u provedbi razvojnih politika.

Utjecaj poslovnih savjetnika na razvoj upravljačkih kapaciteta JLS pokazuje se kao izrazito kompleksan i višeslojan proces. S jedne strane, pojedini savjetnici aktivno prenose znanja, potiču uključivanje zaposlenika i doprinose njihovom osnaživanju kroz rad na konkretnim projektima. Suradnja pritom nerijetko prerasta iz pukog poslovnog odnosa u partnerski model učenja kroz praksu, gdje se znanje prenosi u hodu, kroz svakodnevne zadatke, interakciju i rješavanje problema. Sugovornici koji su doživjeli takav oblik suradnje ističu da su stekli samopouzdanje, razumijevanje procesa i osjećaj kontrole nad projektnim ciklusima. Ključni

čimbenici u ovakvom prijenosu znanja su spremnost savjetnika da podučavaju i angažman samih službenika koji znaju prepoznati priliku za učenje i sustavno je koristiti. S druge strane, velik broj primjera ukazuje na to da poslovni savjetnici često ostaju na razini tehničke podrške. Suradnja se pritom svodi na ispunjavanje formalnih uvjeta natječaja, a zaposlenici JLS ostaju u pasivnoj ulozi, bez mogućnosti razvoja vlastitih znanja i vještina. Umjesto prijenosa kompetencija pritom dolazi do učvršćivanja ovisnosti o vanjskim stručnjacima, što dugoročno slabi kapacitet samih JLS. Izdvojeni problem predstavlja praksa u kojoj savjetnici svjesno zadržavaju znanja kako bi zadržali klijenta u stanju trajne ovisnosti o njihovim uslugama (Ylönen i Kuusela, 2018).

Unatoč spomenutim ograničenjima, postoji niz savjetnika koji svjesno grade dugoročnu suradnju s JLS upravo kroz ulaganje u njihovu edukaciju. Pritom ne percipiraju osnaživanje klijenta kao gubitak, već kao priliku za višu razinu suradnje u budućnosti. Njihov pristup se temelji na razumijevanju specifičnih potreba korisnika, uspostavi povjerenja i postupnom razvoju kompetencija kroz zajednički rad na složenijim projektima. U tim slučajevima poslovni savjetnik prestaje biti izvođač usluge i postaje razvojni partner, mentor i savjetnik koji doprinosi ne samo kratkoročnim rezultatima, već i dugoročnoj izgradnji institucionalne otpornosti. Izgrađeni odnos omogućava transformaciju suradnje, od tehničke pomoći prema strateškoj podršci. Na temelju intervjua sa zaposlenicima i poslovnim savjetnicima može se zaključiti da razvoj upravljačkih kapaciteta kroz suradnju nije automatski rezultat same prisutnosti vanjskog aktera, već ovisi o strukturi odnosa, kompetencijama s obje strane i međusobnoj volji za suradnju. I dok dio savjetnika koristi svoj položaj kako bi oblikovao ovisnički odnos, drugi ga koriste kao prostor za stvaranje stabilne i dugoročne suradnje, gdje rast klijentovih kompetencija ne znači kraj poslovnog odnosa, već njegovu transformaciju prema složenijim i izazovnijim projektima.

Utjecaj poslovnih savjetnika na operativne odluke JLS pokazuje se kao kompleksan i višedimenzionalan fenomen koji ovisi o razini kapacitiranosti JLS, prirodi odnosa između savjetnika i korisnika te profesionalnoj etici samih savjetnika. Iako savjetnici formalno nemaju ovlasti za donošenje odluka, u praksi se često događa da preuzimaju inicijativu u odabiru natječaja, definiranju projektnih aktivnosti i određivanju načina provedbe, osobito kada unutar JLS ne postoji dovoljno znanja ili sigurnosti u radu. U takvim okolnostima savjetnici ne oblikuju samo tehnički okvir projekta, već i strateške smjernice koje dugoročno utječu na razvojni pravac zajednice. Sugovornici ističu da ovakav utjecaj može biti izuzetno koristan kada

se temelji na obostranom povjerenju i stvarnom razumijevanju lokalnog konteksta, ali upozoravaju i na rizik da vanjski akteri, ako nisu pažljivo usmjereni i nadzirani, mogu usmjeriti JLS prema rješenjima koja više odgovaraju savjetničkoj ekspertizi nego stvarnim lokalnim potrebama.

Iako većina sugovornika jasno razgraničava operativne odluke od strateških političkih odluka, iskustva iz prakse pokazuju da u situacijama nižih kapaciteta i nedostatka strateškog planiranja dolazi do zamućenja tih granica. Poslovni savjetnici tada mogu, svjesno ili ne, oblikovati razvojne prioritete kroz savjete koji se percipiraju kao tehnički, ali imaju dugoročne posljedice za lokalnu zajednicu. Stoga utjecaj savjetnika nije isključivo funkcionalan, nego i suštinski politički u širem smislu, on utječe na alokaciju resursa, selekciju projekata i raspodjelu koristi unutar zajednice. U takvom kontekstu, iako se pojam *consultocracy* (Hood i Jackson, 1991; Ylönen i Kuusela, 2018) ne može generalizirati, u pojedinim slučajevima on dobiva specifičnu vidljivost upravo tamo gdje su kapaciteti slabi, a savjetnici preuzimaju ključne uloge u odlučivanju i programiranju. Takva dinamika nameće potrebu za institucionalnim mehanizmima koji će osigurati ravnotežu između stručnog doprinosa i demokratske kontrole, čime bi se savjetnici zadržali u ulozi podrške, a ne zamjene za lokalno upravljanje.

Utjecaj poslovnih savjetnika značajan je zbog niske razine europeizacije mikrorazine upravljanja sustavom ESI fondova. Fragmentiranost sustava lokalne samouprave pridonosi nedostatnim ljudskim resursima u gradovima i općinama, a regionalne razvojne agencije nisu uspjele nadomjestiti te nedostatke. U takvom okruženju poslovni savjetnici popunjavaju praznine i postaju ključni akteri u provedbi kohezijske politike. Pritom mnoge JLS ne bi mogle sudjelovati u instrumentima kohezijske politike bez njihovih usluga, nastavno na posljedični utjecaj dolazi do značajne privatizacije javnog znanja iz područja EU projekata koja je dodatno potaknuta čestim transferima stručnjaka sa senioritetom iz javnog u privatni sektor. Navedena dinamika rezultira ispreplitanjem privatnih i javnih interesa u provedbi kohezijske politike, pri čemu logike djelovanja uključenih aktera često nisu komplementarne, što otvara prostor za neravnotežu moći i utjecaja u upravljanju razvojem.

8. ZAKLJUČAK

Ovim se istraživanjem nastojalo utvrditi na koji način poslovni savjetnici utječu na apsorpcijski kapacitet gradova i općina u korištenju ESI fondova. Društvena važnost teme očituje se u potrebi boljeg razumijevanja kako lokalne zajednice, osobito one fiskalno i demografski oslabljene, mogu iskoristiti ograničene razvojne prilike koje im stoje na raspolaganju kroz kohezijsku politiku. U okolnostima smanjenih prihoda, depopulacije i sve većih razvojnih izazova, učinkovitost upravljanja dostupnim sredstvima kohezijske politike postaje ključan čimbenik lokalnog razvoja i održivosti. U navedenom kontekstu, poslovni savjetnici sve više djeluju kao posrednici u pripremi i provedbi EU projekata, no njihova uloga je nedovoljno istražena, a njihov utjecaj na razvoj upravljačkih kapaciteta gradova i općina izuzetno je važna tema koja je direktno povezana s pitanjem preraspodjele moći i njezinim širim implikacijama. Poslovni savjetnici mogu doprinijeti prijenosu znanja i profesionalizaciji procesa, ali i proizvesti ovisnost, zamijeniti razvoj internih kapaciteta i generirati nove oblike asimetrije (Ylönen i Kuusela, 2018; Mazzucato i Collington, 2023). Empirijski uvidi pritom pokazuju širok raspon iskustava jedinica lokalne samouprave, od izrazito negativnih do izrazito pozitivnih, pa konzultante nije moguće promatrati kao monolitnu skupinu, već kao raznoliku skupinu aktera. Neravnomjerna distribucija upravljačkih kapaciteta među promatranima dodatno produbljuje postojeće teritorijalne i društvene nejednakosti te slabi sposobnost lokalnih sredina da se dugoročno nose s gospodarskim i socijalnim pritiscima. Stoga disertacija otvara važna analitička i praktična pitanja ne samo za znanstvenu zajednicu, već i za oblikovanje javnih politika usmjerenih na pravednu i učinkovitu regionalnu koheziju.

Istraživanje se temelji na prepoznatom teorijskom i empirijskom manjku u znanstvenoj literaturi koja se bavi ulogom poslovnih savjetnika kao vanjskih aktera iz privatnog sektora koji djeluju unutar javnog, osobito u kontekstu pripreme i provedbe EU projekata. Iako je apsorpcijski kapacitet često predmet analize u okviru kohezijske politike, dosadašnja istraživanja u Hrvatskoj uglavnom su zaobilazila mikrorazinu upravljanja, konkretne institucionalne prakse gradova i općina te dinamiku njihove suradnje s vanjskim akterima. Poseban istraživački jaz postoji u pogledu sustavnog razumijevanja načina na koji poslovni savjetnici utječu na sposobnosti lokalnih jedinica da razvijaju vlastite kapacitete, upravljaju projektima i dugoročno sudjeluju u provedbi razvojnih politika. U domaćoj literaturi izostaje konceptualni i analitički okvir za mjerenje upravljačkog kapaciteta JLS za pripremu i provedbu EU projekata, što dodatno ograničava usporedivost i evaluaciju. Dodatno, istraživački jaz

obuhvaća i europeizaciju na mikrorazini, osobito u smislu operativne učinkovitosti gradova i općina u provedbi kohezijske politike te načina na koji se europski strateški ciljevi prevode u konkretne lokalne upravljačke prakse.

Rezultati istraživanja potvrđuju da institucionalne karakteristike hrvatskog sustava lokalne i regionalne samouprave nepovoljno djeluju na razvojne kapacitete gradova i općina, osobito u kontekstu korištenja ESI fondova (Đulabić, 2014; Koprić, 2019; Puljiz, 2020). Postojeći sustav, obilježen velikim brojem malih i kadrovski slabih jedinica, rezultirao je strukturnim ograničenjima koja onemogućuju mnoge općine i gradove da samostalno sudjeluju u pripremi i provedbi EU projekata. Nastala praznina u kapacitetima otvorila je tržišni prostor za poslovne savjetnike kao aktere iz privatnog sektora koji djeluju unutar javnog, preuzimajući ulogu koju bi trebali imati zaposlenici gradova i općina, te javne institucije poput regionalnih razvojnih agencija. Istraživanje je pokazalo da gradovi i općine na EU projektima u većoj mjeri surađuju s konzultantima nego županijskim regionalnim razvojnim agencijama, iako su potonje osnovane upravo s ciljem pružanja stručne pomoći na lokalnoj razini što jasno ukazuje na manjak institucionalne europeizacije. Time je također identificiran značajan pomak u upravljačkoj praksi, koji uključuje preraspodjelu moći u operativnom dijelu implementacije ESI fondova u Hrvatskoj, pri čemu privatni sektor zauzima sve istaknutiju ulogu posrednika. Preusmjeravanje povjerenja s institucionalno uspostavljenih mehanizama na tržišno posredovane oblike stručne potpore ne samo da otvara važna pitanja o održivosti, učinkovitosti i pravednosti takvog modela, već i ukazuje na proces postupne privatizacije javnog znanja (Ylönen i Kuusela, 2018), pri čemu se ekspertiza nužna za provedbu razvojnih politika sve više koncentrira u rukama aktera izvan sustava javne uprave.

Jedan od ključnih nalaza ovog istraživanja pokazuje da mnoge jedinice lokalne samouprave u Hrvatskoj nemaju dovoljno ljudskih resursa ni za pripremu i provedbu jednostavnijih EU projekata, dok su kapaciteti za upravljanje složenim projektima uglavnom prisutni samo u većim urbanim središtima. Nedostatak stručnog kadra ne predstavlja tek tehničku prepreku, već ukazuje na manjak europeizacije na institucionalnoj razini i strukturne slabosti u organizaciji sustava lokalne i regionalne samouprave, koji je i dalje obilježen visokom razinom teritorijalne fragmentacije i nedovoljnom funkcionalnom integracijom. U kontekstu razvojnih politika unije, navedena situacija dovodi do nejednakih mogućnosti među gradovima i općinama da pristupe i iskoriste dostupne resurse, čime se dugoročno produbljuju regionalne razlike. Praktična implikacija ovih nalaza jest potreba za cjelovitom reformom sustava lokalne samouprave, koja

bi uključivala smanjenje administrativne rascjepkanosti, jačanje suradnje i funkcionalno povezivanje manjih jedinica. Strukturna reforma sustava lokalne samouprave nameće se kao nužan preduvjet za postizanje uravnoteženog teritorijalnog razvoja te učinkovitije mobilizacije i korištenja dostupnih razvojnih resursa koje pružaju ESI fondovi.

U sklopu istraživanja konstruiran je indeks upravljačkog kapaciteta jedinica lokalne samouprave za pripremu i provedbu EU projekata, koji omogućuje sistematizirano praćenje i usporedbu institucionalne spremnosti gradova i općina na nacionalnoj razini. Rezultati pokazuju da oni s višim upravljačkim kapacitetom ostvaruju bolje rezultate u apsorpciji sredstava iz ESI fondova, čime se potvrđuje važnost unutarnjih organizacijskih i ljudskih resursa u ostvarivanju razvojnih učinaka. Indeks se pokazao analitički korisnim u kontekstu gradova, dok je njegova primjenjivost na razini općina bila ograničena zbog niske razine unutarnje varijabilnosti, što upućuje na relativno ujednačenu, ali istovremeno nisku razinu institucionalnih kapaciteta među općinama. Ključni diferencirajući čimbenici za visinu upravljačkih kapaciteta nisu vezani uz fiskalne kapacitete ili razinu razvijenosti, koji nisu pokazali značajan utjecaj, već uz veličinu JLS izraženu kroz broj stanovnika. Time se potvrđuje da upravljački kapacitet nije jednostavna posljedica razvijenosti ili financijskih mogućnosti, već rezultat dugoročnog i sustavnog ulaganja u ljudske resurse, organizaciju i procese upravljanja, što je u skladu s načelima kohezijske politike koja naglašavaju potrebu jačanja sposobnosti slabije razvijenih aktera za učinkovito korištenje dostupnih sredstava.

Analiza obrazaca korištenja vanjske stručne podrške pokazuje da jedinice lokalne samouprave u Hrvatskoj u većoj mjeri angažiraju poslovne savjetnike nego regionalne razvojne agencije, i to ne samo učestalije, već i za širi spektar usluga, uključujući kompleksnije i tehnički zahtjevnije projekte. Uloga RRA pritom ostaje izraženija među manjim i fiskalno slabijim općinama, što je u skladu s njihovom izvornom svrhom koja je pružanje podrške lokalnim sredinama koje same ne raspolažu potrebnim kapacitetima. Za razliku od predvidivog obrasca korištenja RRA, korištenje poslovnih savjetnika ne pokazuje jasnu povezanost s razinom fiskalnih kapaciteta ili razvijenosti JLS. Savjetnike angažiraju i bogatije i siromašnije jedinice, ovisno o vrsti i zahtjevnosti projekata, ali i danom kontekstu. Značajnije korištenje konzultanata u odnosu na RRA istodobno upućuje na to da se operativna znanja i vještine iz područja provedbe kohezijske politike značajnije nalaze u privatnom sektoru, što očito upućuje na privatizaciju javnog znanja. U slučajevima kada RRA nisu u mogućnosti pružiti odgovarajuću uslugu, bilo zbog nedostatka stručnosti i resursa (što je čest slučaj) ili političke

nekompatibilnosti između županijskih i lokalnih vlasti, konzultanti preuzimaju ulogu ključnog operativnog posrednika u pripremi i provedbi EU projekata. Posebno zabrinjava nalaz da u pojedinim slučajevima RRA namjerno izostavljaju suradnju s gradovima i općinama u kojima lokalna vlast nije *politički kompatibilna* s vodstvom županije. Navedena praksa ukazuje na politizaciju institucionalnih mehanizama podrške i dovodi u pitanje ravnopravan pristup razvojnim resursima, čime se ugrožava legitimnost i učinkovitost teritorijalne kohezije.

Nalazi istraživanja pokazuju da gradovi i općine poslovne savjetnike dominantno angažiraju iz pragmatičnih razloga, prvenstveno zbog manjka raspoložive radne snage. Iako se među razlozima navodi i nedostatak specifičnih znanja te želja za iskorištavanjem pozitivnih iskustava, ključni motiv za angažman savjetnika nije strateško unaprjeđenje kvalitete projektnog ciklusa, već nužna kompenzacija za nedostatne ljudske resurse. Poslovni savjetnici se tako percipiraju ponajprije kao operativna zamjena za nepostojeće osoblje, a ne kao nositelji dodane vrijednosti ili generatori institucionalnog učenja. Navedena praksa odgovara funkcionalističkom razumijevanju vanjskih aktera kao privremenih korektivnih mehanizama u uvjetima institucionalnih slabosti, no istovremeno otvara pitanje dugoročne održivosti takvog modela. Kada savjetnici preuzimaju ključne operativne funkcije zbog strukturne potkapacitiranosti gradova i općina, prostor za razvoj internih znanja i praksi ostaje ograničen, čime se umjesto jačanja sustava potiče njegova ovisnost o vanjskoj ekspertizi. Stoga se postavlja pitanje osmišljavanja modela za osnaživanje kapaciteta jedinica lokalne samouprave koji će dugoročno smanjiti njihovu ovisnost o konzultantima i omogućiti stabilniju provedbu kohezijske politike.

Analiza podataka pokazuje da učestalije korištenje usluga poslovnih savjetnika i RRA nije povezano s višom razinom apsorpcije sredstava iz ESI fondova. Gradovi i općine uglavnom ne koriste usluge vanjskih aktera zbog moguće dodane vrijednosti već zbog manjka ljudskih resursa, da nije njih, vjerojatno ne bi ni prijavljivali projekte. Izostanak nalaza diferencijacije potvrđuje da učinkovitost i održivost u korištenju europskih sredstava se ne mogu temeljiti na angažmanu vanjskih aktera, već na strateškom ulaganju u razvoj vlastitih upravljačkih kapaciteta. Time se naglašava važnost njihovog osnaživanja kao temeljnog preduvjeta za učinkovito i samostalno upravljanje razvojnim procesima. Kod pojedinih gradova i općina zabilježena je i racionalizacija odluke o angažmanu vanjskih aktera kao oblik strateške orijentacije, pri čemu se ulaganje u razvoj vlastitih upravljačkih kapaciteta percipira kao

neracionalno s obzirom na pretpostavku da aktualni model financiranja iz ESI fondova ima ograničeno vrijeme trajanja.

Korištenje usluga poslovnih savjetnika češće je među gradovima i općinama s nižim razinama upravljačkih kapaciteta, pri čemu je taj obrazac vidljiv kod gradova. Za razliku od općina, koje u velikoj većini karakterizira nizak kapacitet i manjak unutarnje varijabilnosti, gradovi pokazuju višu razinu diferencijacije, što omogućuje precizniju analizu odnosa između eksternalizacije i institucionalne razvijenosti. Nalazi upućuju i na mogućnost obrnutog uzročno-posljedičnog odnosa, prema kojem intenzivnije oslanjanje na poslovne savjetnike ne samo da ne doprinosi razvoju vlastitih upravljačkih kapaciteta, već može rezultirati njihovim postupnim slabljenjem uslijed dugoročne institucionalne ovisnosti o vanjskoj ekspertizi. Primjetno je kako u dijelu gradova i općina eksternalizacija stručnih funkcija putem poslovnih savjetnika nije posljedica institucionalne slabosti, već strateška odluka kojom se odustaje od izgradnje internih kapaciteta. Navedeno implicira da razvoj kapaciteta nije nužno cilj, već da se ponekad zadovoljavajuća operativna efikasnost postiže kroz stabilne vanjske aranžmane. Analize po tipu JLS dodatno potvrđuju ove razlike, kod gradova je utvrđena negativna i statistički značajna povezanost između učestalosti korištenja usluga poslovnih savjetnika i razine upravljačkih kapaciteta, dok kod općina takva veza nije potvrđena. Za većinu općina učinci korištenja poslovnih savjetnika na razvoj upravljačkih kapaciteta ostaju ograničeni jer mnoge imaju samo jednog, a često nijednog zaposlenika zaduženog za EU projekte, što onemogućuje sustavno učenje i jačanje upravljačkih kapaciteta. To također potvrđuje nalaz da manje JLS nemaju dostatnih ljudskih resursa kao preduvjet za razvoj kapaciteta, pa se za pripremu i provedbu EU projekata oslanjaju na vanjske aktere.

Uočljivo je da poslovni savjetnici, iako formalno nemaju ovlasti donošenja odluka, u praksi često utječu na ključne operativne odluke gradova i općina tijekom pripreme i provedbe EU projekata, osobito u sredinama s nižim kapacitetima, gdje njihov autoritet proizlazi iz izražene asimetrije u znanju i tehničkoj ekspertizi. Njihov utjecaj često se očituje u izboru natječaja na koje se gradovi i općine prijavljuju, oblikovanju projektnih aktivnosti i strukturiranju proračuna, pri čemu nerijetko prelaze okvire tehničke asistencije i ulaze u prostor strateškog usmjeravanja lokalnog razvoja. Navedena dinamika nije jednoznačna, u kontekstima uzajamnog povjerenja i visoke profesionalne etike, savjetnici mogu djelovati kao vrijedna podrška razvoju zajednice, no u nedostatku jasnog institucionalnog okvira i kapacitiranog upravljačkog kadra, postoji rizik da njihova rješenja odražavaju više savjetničku ekspertizu i

partikularni interes nego stvarne lokalne prioritete. Posebno je problematično što se u uvjetima slabog strateškog planiranja briše granica između tehničkih i političkih odluka, što savjetnicima omogućuje da oblikuju razvojne pravce bez demokratske legitimacije. Time njihov utjecaj postaje i politički, kroz utjecaj na selekciju projekata i distribuciju koristi. U tom smislu, konzultante je moguće promatrati i kao specifičnu interesnu skupinu koja, zahvaljujući stalnom pristupu informacijama i procesima odlučivanja, može oblikovati razvojne prioritete i raspodjelu javnih resursa izvan formalnih mehanizama političke odgovornosti u cilju vlastite profitabilnosti.

Istraživanje donosi nekoliko važnih znanstvenih doprinosa u području politologije, javne uprave, regionalnog razvoja i korištenja ESI fondova. Prvo, razvijen je kompozitni indeks upravljačkih kapaciteta jedinica lokalne samouprave koji na inovativan način integrira organizacijske, kadrovske i funkcionalne aspekte institucionalne spremnosti za upravljanje EU projektima. Time se stvara temelj za daljnju operacionalizaciju ovog koncepta u kvantitativnim analizama u kontekstu provedbe kohezijske politike. Drugo, istraživanje nudi empirijski utemeljenu analizu uloge poslovnih savjetnika kao vanjskih aktera u lokalnom razvoju, pri čemu ih prikazuje kao dio šire institucionalne dinamike u provedbi kohezijske politike. Poseban doprinos predstavlja kvalitativna analiza profesionalne uloge savjetnika i njihove percepcije odnosa s gradovima i općinama, čime se obogaćuje dosadašnja literatura koja ih je uglavnom tretirala kao anonimne izvođače tehničkih zadataka. Konačno, istraživanje doprinosi boljem razumijevanju europeizacije lokalne uprave u kontekstu novijih članica unije, pokazujući kako formalna institucionalna prilagodba ne dovodi nužno do stvarne izgradnje kapaciteta, već zbog svoje neučinkovitosti može rezultirati stvaranjem ovisnosti o vanjskim akterima.

Rezultati istraživanja snažno ukazuju na potrebu za racionalizacijom sustava lokalne i regionalne samouprave s ciljem jačanja kapaciteta gradova i općina za učinkovitiju provedbu kohezijske politike. U uvjetima izrazite fragmentiranosti teritorijalnog ustroja, velik broj malih i funkcionalno slabih jedinica ne raspolaže osnovnim preduvjetima za kvalitetno upravljanje razvojnim projektima, što dovodi do dubokih asimetrija u mogućnostima korištenja sredstava iz ESI fondova. Akademski i stručna zajednica već desetljećima poziva na strateški zaokret koji bi uključivao smanjenje fragmentacije sustava (Đulabić, 2014; Koprić, 2019; Puljiz, 2020), no nije primjetna politička volja za promjenom postojećeg stanja. Paralelno s tim, nužno je redefinirati ulogu regionalnih razvojnih agencija koje bi, umjesto pasivnih posrednika i operativnih izvršitelja, trebale postati proaktivni nositelji prijenosa znanja, institucionalne

podrške i strateškog usmjeravanja razvoja na regionalnoj razini. Njihova transformacija i depolitizacija, u skladu s mogućnostima, ključna je za stvaranje funkcionalnog višerazinskog sustava koji će moći odgovoriti na izazove sve složenijih zahtjeva kohezijske politike. U tom kontekstu nameće se i potreba za posebnim znanstvenim istraživanjem koje bi ispitalo razloge institucionalne inertnosti, odnosno zašto se unatoč jasno izraženim preporukama akademske i stručne zajednice ne pristupa sustavnoj reformi teritorijalne organizacije i funkcionalnog ustroja lokalne i regionalne samouprave i koje sve interesne skupine se opiru nužnim promjenama.

Unatoč pažljivoj metodološkoj konstrukciji, određena ograničenja upućuju na prostor za nadogradnju istraživanja u budućnosti. Kvantitativni dio temelji se na anketi provedenoj među jedinicama lokalne samouprave, uz respektabilnu stopu odaziva od 38,38 %, no i dalje postoji mogućnost selekcijske pristranosti i perceptivnog odgovaranja, budući da ispitanici mogu naglašavati vlastite institucionalne snage ili prikrivati slabosti. Kvalitativni dio istraživanja, iako sadržajno bogat, obuhvatio je intervjue s predstavnicima gradova i općina, te poslovnim savjetnicima, dok regionalne razvojne agencije nisu bile uključene u ovaj segment analize. Iako je odluka donesena kako bi se izbjegla prevelika širina obrade, upravo je ovo područje preporučljivo za buduća istraživanja. Uključivanjem njihove perspektive mogla bi se dodatno produbiti analiza institucionalnih odnosa, očekivanja i izazova u koordinaciji između županijskih i lokalnih razina te nadopuniti slika o distribuciji uloga u sustavu podrške EU projektima. Kombinacijom triju perspektiva: JLS, poslovnih savjetnika i RRA, moguće je ostvariti još potpunije razumijevanje dinamike institucionalne suradnje u provedbi kohezijske politike. Nadalje, buduća istraživanja mogla bi se proširiti uključivanjem i predstavnika provedbenih i nadzornih tijela, poput nadležnih ministarstava i agencija, kako bi se sagledao i regulatorni, koordinacijski i evaluacijski aspekt sustava podrške lokalnim jedinicama u korištenju ESI fondova.

Za buduća istraživanja preporučuje se i primjena komparativne analize između različitih država članica Europske unije, s ciljem utvrđivanja u kojoj mjeri institucionalna uređenja, razine decentralizacije i tradicije javnog upravljanja oblikuju obrasce angažmana vanjskih aktera u provedbi kohezijske politike. Takva istraživanja omogućila bi uvid u različite modele odnosa između lokalne samouprave i poslovnog sektora, te identificirala institucionalne preduvjete za učinkovitu i transparentnu suradnju. Posebno se ističe potreba za analizom stranačkih i političkih povezanosti između poslovnih savjetnika i jedinica lokalne samouprave za koje rade,

kako bi se rasvijetlile moguće klijentelističke prakse i njihovi učinci na donošenje odluka. U tom kontekstu, nužno je istražiti i koje interesne skupine djeluju kao prepreka reformi sadašnjeg sustava lokalne i regionalne samouprave, te koji se institucionalni, politički i društveni uvjeti moraju poklopiti kako bi došlo do njegove transformacije. Nadalje, nužno je dublje istražiti pojavu prijenosa znanja iz javnog u privatni sektor, pri čemu dolazi do svojevrsne privatizacije javnog znanja, što dugoročno slabi sposobnost javne uprave za samostalno djelovanje. U tom kontekstu valja otvoriti i pitanje poslovnih savjetnika kao interesne skupine, s potencijalom utjecaja na oblikovanje provedbenih mehanizama i standarda u sustavu upravljanja ESI fondovima. Takva istraživanja mogla bi pridonijeti ne samo razvoju znanstvene rasprave o odnosima moći, znanja i upravljanja, već i jačanju argumentacije u cilju osmišljavanja politika koje će promijeniti postojeće stanje. Naravno, ako se za to iznađe interes.

9. PRILOZI

9.1. Popis tablica

Tablica 1. Konstrukcija kompozitnog indeksa upravljačkog kapaciteta	67
Tablica 2. Sažetak operacionalizacije ključnih istraživačkih koncepata.....	75
Tablica 3. Učestalost problema nedostatka zaposlenika za poslove pripreme i provedbe EU projekata	133
Tablica 4. Višestruka regresijska analiza: prediktori upravljačkog kapaciteta JLS	139
Tablica 5. Višestruka regresijska analiza: prediktori upravljačkog kapaciteta - podskupine gradova i općina	140
Tablica 6. Višestruka regresijska analiza: prediktori apsorpcije sredstava ESI fondova	142
Tablica 7. Višestruka regresijska analiza: prediktori apsorpcije sredstava ESI fondova - podskupine gradova i općina.....	142
Tablica 8. Višestruka regresijska analiza: prediktori učestalosti suradnje s RRA	144
Tablica 9. Višestruka regresijska analiza: prediktori učestalosti suradnje s RRA - podskupine gradova i općina	145
Tablica 10. Višestruka regresijska analiza: prediktori učestalosti suradnje s poslovnim savjetnicima.....	145
Tablica 11. Višestruka regresijska analiza: prediktori učestalosti suradnje s poslovnim savjetnicima - podskupine gradova i općina	146
Tablica 12. Vrste usluga za koje su angažirani poslovni savjetnici i regionalne razvojne agencije.....	149
Tablica 13. Vrste projekata za koje su angažirani poslovni savjetnici i regionalne razvojne agencije.....	149
Tablica 14. Višestruka regresijska analiza: prediktori apsorpcije ESI fondova.....	153
Tablica 15. Višestruka regresijska analiza: prediktori apsorpcije ESI fondova - podskupina gradova i općina	153
Tablica 16. Višestruka regresijska analiza: prediktori upravljačkog kapaciteta	155
Tablica 17. Višestruka regresijska analiza: prediktori upravljačkog kapaciteta - podskupina gradova	155

9.2. Popis slika

Slika 1. Učestalost problema nedostatka zaposlenika za poslove pripreme i provedbe EU projekata	133
Slika 2. Učestalost problema nedostatka zaposlenika za poslove pripreme i provedbe EU projekata - usporedba gradova i općina.....	134
Slika 3. Postojanje organizacijske jedinice za EU projekte prema tipu JLS	135
Slika 4. Broj zaposlenika koji mogu samostalno pripremiti EU projekt	135
Slika 5. Broj zaposlenika koji mogu samostalno provesti EU projekt	136
Slika 7. Broj zaposlenika koji mogu samostalno izraditi strateški dokument	137
Slika 8. Broj zaposlenika koji mogu samostalno izraditi financijsku analizu	138
Slika 9. Usporedba korištenja usluga poslovnih savjetnika i RRA	148
Slika 10. Razlozi korištenja usluga poslovnih savjetnika	151

10. POPIS LITERATURE

- Aivazidou, E., Cunico, G. i Mollona, E. (2020). Beyond the EU structural funds' absorption rate: how do regions really perform? *Economies*, 8(3), 55.
- Andrews, R. i Boyne, G. (2010). Capacity, leadership, and organizational performance: testing the black box model of public management. *Public Administration Review*, 70(3), 443-454.
- Argyris, C. i Schön, D. (1978). *Organizational learning: a theory of action perspective*. Reading, MA: Addison-Wesley.
- Arrow, K.J. (1974) *The Limits of Organization*. W.W. Norton, New York.
- Bachtler, J. i Méndez, C. (2007). Who governs EU cohesion policy? Deconstructing the reforms of the Structural Funds. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 45(3), 535-564.
- Bachtler, J. i Begg, I. (2017). Cohesion policy after Brexit: the economic, social and institutional challenges. *Journal of Social Policy*, 46(4), 745-763.
- Bachtler, J., Méndez, C. i Oraže, H. (2014). From conditionality to Europeanization in Central and Eastern Europe: administrative performance and capacity in cohesion policy. *European Planning Studies*, 22(4), 735-757.
- Bachtler, J. i Méndez, C. (2020). Cohesion and the EU budget: is conditionality undermining solidarity? U: Bachtler, J. i sur. (ur.), *European Cohesion Policy and the Future of the EU Budget*. Cambridge: Cambridge University Press, 121-139.
- Bachtrögler, J., Fratesi, U. i Perucca, G. (2019). The influence of the local context on the implementation and impact of EU cohesion policy. *Regional Studies*, 54(1), 21-34.
- Bache, I. i Flinders, M. (2004). Multi-level governance and the study of the British state. *Public Policy and Administration*, 19(1), 31-51.
- Bailey, D. i De Propriis, L. (2002). The 1988 reform of the European Structural Funds: entitlement or empowerment? *Journal of European Public Policy*, 9(3), 408-428.
- Bajo, A. i Primorac, M. (2010). Local government borrowing practice in Croatia. *Financial Theory and Practice*, 34(4), 379-406.
- Bajo, A. i Puljiz, J. (2017). Institucionalna potpora za strateško planiranje i gospodarski razvoj Republike Hrvatske. *Aktualni osvrti*, 10(93), 1-4.
- Baturina, D. (2023). Pojavljujući prostori: ulaganje s učinkom. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 23(4), 619-644.
- Baruch, Y. i Holtom, B. C. (2008). Survey response rate levels and trends in organizational research. *Human relations*, 61(8), 1139-1160.

Becker, S. O., Egger, P. H. i von Ehrlich, M. (2010). Going NUTS: the effect of EU Structural Funds on regional performance. *Journal of Public Economics*, 94(9-10), 578-590.

Beyers, J., Eising, R. i Maloney, W. (2010). *Interest group politics in Europe: lessons from EU studies and comparative politics*. London: Routledge.

Blanco-Alcántara, D., Cano, J. i López-de-Silanes, F. (2022). Determinants of the use of European Structural and Investment Funds. *European Journal of Finance*, 30(4), 430-455.

Börzel, T. A. (1999). Towards convergence in Europe: institutional adaptation to Europeanization in Germany and Spain. *Journal of Common Market Studies*, 37(4), 573-596.

Börzel, T. A. i Risse, T. (2000). When Europe hits home: Europeanization and domestic change. *European Integration Online Papers (EIoP)*, 4(15).

Börzel, T. A. i Risse, T. (2012). From Europeanization to diffusion. U: Risse, T. *Domestic Politics and Norm Diffusion in International Relations*. London: Routledge, 290-310.

Bowler, S. i Farrell, D. M. (2000). The internationalization of campaign consultancy. U: Thurber, J. A. i Nelson, C. J. (ur.), *Campaign Warriors: Political Consultants in Elections*. Washington, DC: Brookings Institution, 153-176.

Braun, V. i Clarke, V. (2006). Using thematic analysis in psychology. *Qualitative Research in Psychology*, 3(2), 77-101.

Bryman, A. (2016). *Social Research Methods*. Oxford: Oxford University Press.

Brenner, N. (1999). Globalisation as reterritorialisation: the re-scaling of urban governance in the European Union. *Urban Studies*, 36(3), 431-451.

Butković, H. i Puljiz, J. (2024). Setting the scene: post-accession Europeanisation of Croatian state and its public policies. U: *Crisis Era European Integration*. Routledge, 1-17.

Camagni, R. i Capello, R. (2013). Regional competitiveness and territorial capital: a conceptual approach and empirical evidence from the European Union. *Regional Studies*, 47(9), 1383-1402.

Capello, R. i Perucca, G. (2019). Cohesion policy and European identity building: trust as a mediating element. *Regional Science Policy & Practice*, 11(4), 637-654.

Charasz, P. i Vogler, J. P. (2021). Does EU funding improve local state capacity? Evidence from Polish municipalities. *European Union Politics*, 22(3), 446-471.

Ciffolilli, A. i Pompili, M. (2024). *Research for REGI Committee - Absorption Rates of Cohesion Policy Funds*. European Parliament, Policy Department for Structural and Cohesion Policies, Brussels.

Creswell, J. W. i Plano Clark, V. L. (2018). *Designing and Conducting Mixed Methods Research* (3. izd.). Thousand Oaks: SAGE Publications.

Crescenzi, R. i Giua, M. (2020). One or many Cohesion Policies of the European Union? On the differential economic impacts of Cohesion Policy across member states. *Regional Studies*, 54(1), 10-20.

Dahl, R. A. (1957). The concept of power. *Behavioral Science*, 2, 201-215.

Dahl, R. A. (1961). *Who Governs? Democracy and Power in an American City*. New Haven: Yale University Press.

Dahlström, C., Lapuente, V. i Teorell, J. (2012). The merit of meritocratization: politics, bureaucracy, and the institutional deterrents of corruption. *Political Research Quarterly*, 65(3), 656-668.

Darie, M., Mocanu, O., Gasparotti, C. i Schin, G. C. (2019). Assessment of the performance of management consulting services - a correlational survey. *Forum Scientiae Oeconomia*, 7(3), 31-47.

Denzin, N. K. (2012). *The Research Act: A Theoretical Introduction to Sociological Methods* (3. izd.). New Brunswick, NJ: Aldine Transaction.

Dimitrova, A. L. (2010). The new member states of the EU in the aftermath of enlargement: do new European rules remain empty shells? *Journal of European Public Policy*, 17(1), 137-148.

Dobbins, M. i Riedel, R. (ur.) (2021). *Exploring Organized Interests in Post-Communist Policy-Making: The "Missing Link"* (1. izd.). London: Routledge.

Dobrić, D., Gadžo, S. i Bodul, D. (2016). Problem „bankrota“ hrvatskih lokalnih jedinica: stanje i perspektive u kontekstu europeizacije sustava višerazinskog upravljanja. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 7(1), 290-340.

Državni zavod za statistiku (2022). *Objavljeni konačni rezultati Popisa 2021*. Preuzeto 2. srpnja 2025. s <https://dzs.gov.hr/vijesti/objavljeni-konacni-rezultati-popisa-2021/1270>.

Đulabić, V. (2014). Kohezijska politika Europske unije kao instrument razvoja Hrvatske. *Političke analize*, 5(17), 17-22.

Đulabić, V. (2018). *Lokalna samouprava i decentralizacija u Hrvatskoj: rezultati istraživanja i preporuka za poboljšanje politike decentralizacije*. Zagreb: Friedrich Ebert Stiftung.

Eising, R. (2007). Institutional context, organizational resources and strategic choices: explaining interest group access in the European Union. *European Union Politics*, 8(3), 329-362.

European Commission. (2014). *Guide to cost-benefit analysis of investment projects for cohesion policy 2014-2020: Economic appraisal tool for cohesion policy 2014-2020*. Publications Office of the European Union.

European Commission, Directorate-General for Digital Services (2021). *PM² Project Management Methodology: Guide 3.0.1*. Brussels/Luxembourg: Publications Office of the European Union.

Europska komisija (2024). *Izvyješće za državu Hrvatsku 2024*. Uz dokument Komunikacije Komisije upućene Europskom parlamentu, Vijeću, Europskoj središnjoj banci i Europskom gospodarskom i socijalnom odboru - Europski semestar 2024.: Analiza provedbe preporuka za 2023. i predstavljanje preporuka za 2024. (SWD(2024) 611 final). Bruxelles: Europska komisija. Preuzeto s https://commission.europa.eu/publications/2024-country-report-croatia_en.

European Commission (2025). *2021-2027: Implementation by Fund for Croatia (Total Cost) % of Planned*. Cohesion Open Data Platform. Pristupljeno 29. lipnja 2025. s <https://cohesiondata.ec.europa.eu>.

Eurostat. (2005). GDP per capita in 2004: GDP per capita varied by one to five across the EU25 Member States. Luxembourg: Statistical Office of the European Communities. Preuzeto s <https://ec.europa.eu/eurostat/documents/2995521/5188566/2-03062005-BP-EN.PDF/2f9cbcd6-8fe7-46f0-bc71-04fdb0d9b27f>

Farrell, D. M. (1998). Political consultancy overseas: the internationalization of political consultancy. *PS: Political Science & Politics*, 31(2), 171-176.

Featherstone, K. i Kazamias, G. (ur.) (2001). *Europeanization and the Southern Periphery*. London: Frank Cass.

Flick, U. (2009). *An Introduction to Qualitative Research* (4. izd.). London: SAGE Publications Ltd.

Franičević, V. i Bićanić, I. (2007). EU accession and Croatia's two economic goals: modern economic growth and modern regulated capitalism. *Southeast European and Black Sea Studies*, 7(4), 637-663.

Geppert, K. i Stephan, A. (2008). Regional disparities in the European Union: convergence and agglomeration. *Papers in Regional Science*, 87(2), 193-218.

Grabbe, H. (2001). How does Europeanization affect CEE governance? Conditionality, diffusion and diversity. *Journal of European Public Policy*, 8(6), 1013-1031.

Grabbe, H. (2003). Europeanization goes east: power and uncertainty in the EU accession process. U: Featherstone, K. i Radaelli, C. (ur.), *The Politics of Europeanization* (str. 303-329). Oxford: Oxford University Press.

Grabbe, H. (2006). *The EU's Transformative Power: Europeanization through Conditionality in Central and Eastern Europe*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Graziano, P. i Vink, M. (ur.) (2006). *Europeanization: New Research Agendas*. Springer

Greenwood, R. (1987). Managerial strategies in local government. *Public Administration*, 65(3), 295-312.

Guba, E. G. i Lincoln, Y. S. (1994). Competing paradigms in qualitative research. U: Denzin, N. K. i Lincoln, Y. S. (ur.), *Handbook of Qualitative Research* (str. 105-117). Thousand Oaks, CA: SAGE Publications.

Hagemann, C. (2019). *EU Funds in the New Member States: Party politicization, administrative capacities, and absorption problems after accession*. Cham: Palgrave Macmillan.

Hair, J. F., Black, W. C., Babin, B. J. i Anderson, R. E. (2010). *Multivariate data analysis* (7. izd.). Upper Saddle River: Pearson Prentice Hall.

Hood, C. i Jackson, M. (1991). *Administrative argument*. Aldershot: Dartmouth.

Hooghe, L. i Marks, G. (2001). Types of multi-level governance. *European Integration Online Papers (EIoP)*, 5(11).

Horvat, V. (2004). Brain drain. Threat to successful transition in South East Europe. *Southeast European Politics*, 5(1), 76-93.

Howlett, M. i Migone, A. (2013). Searching for substance: Externalization, politicization and the work of Canadian policy consultants 2006-2013. *Central European Journal of Public Policy*, 7(1).

Howlett, M. i Ramesh, M. (2016). Achilles' heels of governance: Critical capacity deficits and their role in governance failures. *Regulation & Governance*, 10(4), 301-313.

Hussein, A. (2009). The use of triangulation in social sciences research: Can qualitative and quantitative methods be combined? *Journal of Comparative Social Work*, 4(1), 1-12.

Iammarino, S., Rodríguez-Pose, A. i Storper, M. (2019). Regional inequality in Europe: Evidence, theory and policy implications. *Journal of Economic Geography*, 19(2), 273-298.

Încălțărău, C., Pascariu, G. i Surubaru, N. (2020). Evaluating the determinants of EU funds absorption across old and new member states - the role of administrative capacity and political governance. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 58(4), 941-961.

Istrefi, R. i Hajrullahu, A. (2020). Public administration in an atypical transition and the need for the agents of Europeanisation in Kosovo. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 20(2), 299-330.

Jałocha, B. (2019). The European Union's multi-level impact on member state projectification in light of neoinstitutional theory. *International Journal of Managing Projects in Business*, 12(3), 578-601.

Jerić, M. (2019). Suvremeno iseljavanje Hrvata: kakva je budućnost Republike Hrvatske? *Oeconomica Jadertina*, 9(2), 21-31.

Jovančević, R. (ur.) (2020). *Ekonomika i ekonomske politike Europske unije*. Zagreb: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

Kersbergen, K. i Verbeek, B. (2004). Subsidiarity as a principle of governance in the European Union. *Comparative European Politics*, 2(2), 142-162.

Kersan-Škabić, I. i Tijanić, L. (2017). Regional absorption capacity of EU funds. *Economic Research - Ekonomska Istraživanja*, 30(1), 1191-1208.

Koprić, I. (2010). Karakteristike sustava lokalne samouprave u Hrvatskoj. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 10(2), 371-385.

Koprić, I. (2016). Reforma javne uprave u Hrvatskoj: ni bolni rezovi ni postupne promjene - nužna je nova upravna paradigma. *Političke analize*, 7(26), 3-12

Koprić, I. (2018). Suvremeni trendovi u razvoju lokalne samouprave i hrvatska lokalna i regionalna samouprava. U: *Europeizacija hrvatske lokalne samouprave* (str. 1-56). Zagreb: Institut za javnu upravu.

Koprić, I. (2019). Public administration reform in Croatia: Slow modernization during Europeanization of resilient bureaucracy. *Public Administration Issues*, 0(5), 7-26.

Krastev, I. i Holmes, S. (2018). Explaining Eastern Europe: Imitation and its discontents. *Journal of Democracy*, 29(3), 117-128.

Krastev, I. (2019). *Što nakon Europe?* (V. Raos, prev.). Zagreb: TIM press. (Izvorno djelo objavljeno 2017.)

Lääne, S., Mäeltsemees, S. i Olle, V. (2018). Challenges of the implementation of the European Charter of Local Self-Government in Estonian legislation. *Lex Localis - Journal of Local Self-Government*, 16(4), 983-1002.

Ladrech, R. (2010). *Europeanization and national politics*. London: Macmillan International Higher Education.

Lahusen, C. (2003). Moving into the European orbit: Commercial consultants in the European Union. *European Union Politics*, 4(2), 191-218.

Lasswell, H. D. (1936). *Politics: Who gets what, when, how*. New York: Whittlesey House.

Levi, M. (1996). Social and unsocial capital: A review essay of Robert Putnam's Making democracy work. *Politics & Society*, 24(1), 45-55.

Lowery, D. (2007). Why do organized interests lobby? A multi-goal, multi-context theory of lobbying. *Polity*, 39(1), 29-54.

Mairate, A. (2006). The 'added value' of European Union Cohesion Policy. *Regional Studies*, 40(2), 167-177.

- Maleković, S., Puljiz, J. i Keser, I. (2018). Utjecaj kohezijske politike na regionalnu politiku i razvoj Hrvatske. *Institut za razvoj i međunarodne odnose*, 10(1), 3-25.
- Marks, G., Hooghe, L. i Blank, K. (1996). European integration from the 1980s: State-centric vs. multi-level governance. *Journal of Common Market Studies*, 34(3), 341-378.
- Marsh, D. i Rhodes, R. A. W. (1992). *Policy networks in British government*. Oxford: Oxford University Press.
- Massey, A. (2004). Modernisation as Europeanisation: The impact of the European Union on public administration. *Policy Studies*, 25(1), 19-33.
- Mazzucato, M. i Collington, L. (2023). *The Big Con: How the consulting industry weakens our businesses, infantilizes our governments and warps our economies*. London: Allen Lane.
- Manojlović Toman, R., Vukojičić Tomić, T. i Koprić, I. (2019). Neuspješna europeizacija hrvatske mjesne samouprave: nedovoljna atraktivnost ili loše institucionalno oblikovanje. *Godišnjak Akademije pravnih znanosti Hrvatske*, 10(1), 185-210.
- McKenna, C. D. (1995). The origins of modern management consulting. *Business and Economic History*, 24(1), 51-58.
- Medvic, S. K. (2003). Professional political consultants: An operational definition. *Politics*, 23(2), 119-127.
- Meyer-Sahling, J.-H. i Mikkelsen, K. S. (2016). Civil service laws, merit, politicization, and corruption: The puzzle of civil service reform implementation in East Central Europe. *Public Administration*, 94(4), 890-906.
- Mičetić-Fabić, M. (2012). Organizacijska prilagođenost hrvatske lokalne samouprave za provedbu projekata financiranih od Europske unije. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 12(1), 179-200.
- Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine (2024). *Smjernice za izradu Strategija zelene urbane obnove - verzija 2.0*. Zagreb: Ministarstvo prostornoga uređenja, graditeljstva i državne imovine. Dostupno na: <https://mpgi.gov.hr>
- Moon, M. i Norris, D. (2005). Does managerial orientation matter? The adoption of reinventing government and e-government at the municipal level. *Information Systems Journal*, 15(1), 43-60.
- Morgan, D. L. (2007). Paradigms lost and pragmatism regained: Methodological implications of combining qualitative and quantitative methods. *Journal of Mixed Methods Research*, 1(1), 48-76.
- Moyson, S., Scholten, P. i Weible, C. M. (2017). Policy learning and policy change: Theorizing their relations from different perspectives. *Policy and Society*, 36(2), 161-177.

Nakrošis, V., Dan, S. i Goštautaitė, R. (2023). The role of EU funding in EU member states: Building administrative capacity to advance administrative reforms. *International Journal of Public Sector Management*, 36(1), 1-19.

Navrátil, M. i Lovec, M. (2024). From new to indispensable: How the 2004 enlargement reshaped the EU's transformative powers. *Politics and Governance*, 12.

Odluka o razvrstavanju jedinica lokalne i područne (regionalne) samouprave prema stupnju razvijenosti. *Narodne novine*, br. 3/24.

OECD/SIGMA (1999). *European principles for public administration* (SIGMA Papers br. 27). Paris: OECD Publishing.

Olsen, J. P. (2002). The many faces of Europeanization. *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 40(5), 921-952.

Olsen, J. P. (2003). Towards a European administrative space? *Journal of European Public Policy*, 10(4), 506-531.

Olson, M. (1965). *The logic of collective action*. Cambridge, MA: Harvard University Press.

Ongaro, E. i Kickert, W. (2020). EU-driven public sector reforms. *Public Policy and Administration*, 35(2), 117-134.

Painter, M. i Pierre, J. (ur.) (2005). *Challenges to state policy capacity: Global trends and comparative perspectives*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Pierson, P. (2000). Increasing returns, path dependence, and the study of politics. *American Political Science Review*, 94(2), 251-267.

Petak, Z. (2012). Europeizacija hrvatskih javnih politika. U: Grubiša, D., Beširević, N. i Špehar, H. (ur.), *Politički sustav Europske unije i europeizacija hrvatske politike* (str. 119-132). Zagreb: Biblioteka Politička misao.

Petak, Z. i Kotarski, K. (ur.) (2019). *Policy-making at the European periphery: The case of Croatia*. Cham: Palgrave Macmillan.

Petak, Z. i Petković, K. (2022). Izlazak iz jednine? Razvoj istraživanja javnih politika u Hrvatskoj 1962.-2022. *Politička misao: Croatian Political Science Review*, 59(3), 47-76.

Pollitt, C., Bathgate, K., Caulfield, J., Smullen, A. i Talbot, C. (2001). Agency fever? Analysis of an international policy fashion. *Journal of Comparative Policy Analysis*, 3(3), 271-290.

Puljiz, J., Maleković, S. i Keser, I. (2019). Cohesion policy in Croatia: What have we accomplished so far. U: Petak, Z. i Kotarski, K. (ur.), *Policy-making at the European periphery: The case of Croatia*. Cham: Palgrave Macmillan.

Puljiz, J. (2020). Regionalna politika i fondovi EU. U: Bajo, A. i Primorac, M. (ur.), *Financije županija, gradova i općina*. Zagreb: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.

- Puljiz, J., Maleković, S. i Tišma, S. (2021). Učinkovitost javne uprave u Hrvatskoj u postupcima odabira projekata sufinanciranih putem fondova Europske unije. *Hrvatska i komparativna javna uprava: časopis za teoriju i praksu javne uprave*, 21(2), 325-353.
- Puljiz, J. i Butković, H. (ur.) (2024). *Crisis era European integration: Economic, political and social lessons from Croatia* (Routledge Studies in the European Economy). Routledge.
- Putnam, R. D. (2003). *Kako demokraciju učiniti djelotvornom: Civilne tradicije u modernoj Italiji*. Zagreb: Fakultet političkih znanosti. (Izvorno djelo objavljeno 1993.)
- Radaelli, C. (2003). The Europeanization of public policy. U: Featherstone, K. i Radaelli, C. (ur.), *The politics of Europeanization* (str. 27-56). Oxford: Oxford University Press.
- Rajko, M. (2021). Comparison of the usability of EU funds in the Republic of Croatia with the countries that have similar economic indicators. U: *Proceedings of FEB Zagreb International Odyssey Conference on Economics and Business* (Vol. 3, br. 1, str. 389-400). Zagreb: Ekonomski fakultet Sveučilišta u Zagrebu.
- Rapacki, R. i Próchniak, M. (2019). EU membership and economic growth: Empirical evidence for the CEE countries. *The European Journal of Comparative Economics*, 16(1), 3-40.
- Rhodes, R. A. (1994). The hollowing out of the state: The changing nature of the public service in Britain. *Political Quarterly*, 65(2), 138-151.
- Rhodes, R. A. W. (1997). *Understanding governance: Policy networks, governance, reflexivity and accountability*. Buckingham: Open University Press.
- Richardson, J. (2000). Government, interest groups and policy change. *Political studies*, 48(5), 1006-1025.
- Rodríguez-Pose, A. i Garcilazo, J. (2015). Quality of government and the returns of investment: Examining the impact of cohesion expenditure in European regions. *Regional Studies*, 49(8), 1274-1290.
- Rodríguez-Pose, A. (2018). The revenge of the places that don't matter (and what to do about it). *Cambridge Journal of Regions, Economy and Society*, 11(1), 189-209.
- Rooij, R. D. (2002). The impact of the European Union on local government in the Netherlands. *Journal of European Public Policy*, 9(3), 447-467.
- Santos, A. M., Conte, A. i Molica, F. (2025). Financial absorption of cohesion policy funds: How do programmes and territorial characteristics influence the pace of spending? *JCMS: Journal of Common Market Studies*, 63(1), 227-245.
- 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), 121-146.

Schimmelfennig, F. i Sedelmeier, U. (ur.) (2005). *The Europeanization of Central and Eastern Europe*. Ithaca: Cornell University Press.

Schmitter, P. C. (2002). Participation in governance arrangements: Is there any reason to expect it will achieve “sustainable and innovative policies in a multi-level context”? U: Grote, J. R. i Gbikpi, B. (ur.), *Participatory governance: Political and societal implications* (str. 51-78). Wiesbaden: Springer.

Seabrooke, L. i Sending, O. (2022). Consultancies in public administration. *Public Administration*, 100(3), 457-471.

Sedelmeier, U. (2011). Europeanisation in new member and candidate states. *Living Reviews in European Governance*, 6(1), 1-52.

Sørensen, E. i Torfing, J. (2005). The democratic anchorage of governance networks. *Scandinavian Political Studies*, 28(3), 195-218.

Swianiewicz, P. (2010). If territorial fragmentation is a problem, is amalgamation a solution? An East European perspective. *Local Government Studies*, 36(2), 183-203.

Šimić Banović, R. (2018). Uhljeb. U: Ledeneva, A. (ur.), *The global encyclopaedia of informality: Understanding social and cultural complexity* (sv. 2, str. 373-377). London: UCL Press.

Šimić Banović, R. (2019). Uhljeb - a post-socialist homo croaticus: A personification of the economy of favours in Croatia? *Post-Communist Economies*, 31(3), 279-300.

Šostar, M., Ristanović, V. i Alwis, D. (2023). Application of successful EU funds absorption models to sustainable regional development. *Economies*, 11(9), 220.

Šumpíková, M., Pavel, J. i Klazar, S. (2003). *EU funds: Absorption capacity and effectiveness of their use, with focus on regional level in the Czech Republic*. Prague: University of Economics.

Tashakkori, A. i Teddlie, C. (ur.) (2010). *SAGE handbook of mixed methods in social & behavioral research* (2. izd.). Thousand Oaks: SAGE Publications.

Tatar, M. (2011). The impact of the European Union on sub-national mobilization in a unitary state: The case of Estonia. *Journal of Baltic Studies*, 42(3), 379-407.

Tavakol, M. i Dennick, R. (2011). Making sense of Cronbach's alpha. *International Journal of Medical Education*, 2, 53-55.

Toshkov, D. (2016). *Research design in political science*. Basingstoke: Palgrave Macmillan.

Trnski, M. (2015). Prilog pojmovnom određenju europeizacije. *Međunarodne studije*, 15(4), 9-28.

Trnski, M. (2024). Provedba kohezijske politike Europske unije: iskustva iz 20. stoljeća. *Međunarodne studije*, 24(1-2), 107-129.

Vachudova, M. A. (2005). *Europe undivided: Democracy, leverage, and integration after communism*. Oxford: Oxford University Press.

Vachudova, M. A. (2021). Populism, democracy, and party system change in Europe. *Annual Review of Political Science*, 24(1), 471-498.

Van de Walle, S., Hammerschmid, G., Andrews, R. i Bezes, P. (2016). Introduction: Public administration reforms in Europe. U: *Public administration reforms in Europe* (str. 1-11). Cheltenham: Edward Elgar Publishing.

Vidačak, I. i Škrabalo, M. (2014). Exploring the effects of Europeanization on the openness of public administration in Croatia. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 14(1), 149-187.

Vidačak, I. (2023). Lobbying in the EU transition countries. U: *Handbuch Lobbyismus* (str. 729-747). Wiesbaden: Springer Fachmedien Wiesbaden.

Vidačak, I. (2024). Unlocking influence: Access and lobbying strategies of Croatian interest groups in EU policymaking. U: *Crisis era European integration* (str. 38-55). Routledge.

Vijeće Europe (2024). *Praćenje provedbe Europske povelje o lokalnoj samoupravi: Hrvatska*. Strasbourg: Vijeće Europe, Kongres lokalnih i regionalnih vlasti.

Vinci, T. i Russell, M. (2022). *Urban change and regional development at the margins of Europe: Evaluating the effects of the EU policy*. Routledge.

Vlada Republike Hrvatske (2021). *Nacionalni plan oporavka i otpornosti 2021.-2026*. Zagreb: Vlada Republike Hrvatske. Preuzeto s: <https://planoporavka.gov.hr>

Wu, X., Ramesh, M. i Howlett, M. (2015). Policy capacity: A conceptual framework for understanding policy competences and capabilities. *Policy and Society*, 34(3-4), 165-171.

Ylönen, M. i Kuusela, H. (2018). Consultocracy and its discontents: A critical typology and a call for a research agenda. *Governance*, 32(2), 241-258.

Zakon o plaćama u lokalnoj i područnoj (regionalnoj) samoupravi. *Narodne novine*, br. 28/10, 10/23.

Zakon o regionalnom razvoju Republike Hrvatske. *Narodne novine*, br. 147/14, 123/17, 118/18.

Zakon o sustavu strateškog planiranja i upravljanja razvojem Republike Hrvatske. (2022). *Narodne novine*, br. 123/17, 151/22.

Zaman, G. i Georgescu, G. (2009). Structural fund absorption: A new challenge for Romania? *Romanian Journal of Economic Forecasting*, 1(10).

11. ŽIVOTOPIS AUTORA

Mijo Bežovan rođen je 1991. godine u Zagrebu, odrastao u Dubravi. Završio je preddiplomski i diplomski studij novinarstva na Fakultetu političkih znanosti. Tijekom studija sudjelovao je u programu Erasmus+ studentske razmjene na *Institute of International Relations* u Varšavi. Na Sveučilištu u Zagrebu završio je integrirani poslijediplomski specijalistički studij *Priprema i provedba EU projekata*, a od 2019. godine polaznik je doktorskog studija Politologija na Fakultetu političkih znanosti. Profesionalno djeluje kao poslovni savjetnik i stručnjak za strateško planiranje, njegov dosadašnji rad obuhvaća savjetovanje i upravljanje projektima u javnom, privatnom i civilnom sektoru. Kao autor sudjeluje je na znanstvenim i stručnim konferencijama, koautor je znanstvenih članaka:

Bežovan, M., Karlović, A. & Mihaljinec, R. (2024). The emergence of digital humanitarian actions: the case of 'Vratimo palčice u Petrovu' Facebook group. *Medijske studije*, 15 (29), 151-170.

Bežovan, M., Puljiz, J. & Vidačak, I. (2026). Challenges Faced by Local Government Units in the Use of EU Funds. *Hrvatska i komparativna javna uprava*, 26 (1), 131-160.

12. DODACI

12.1. Anketni upitnik za jedinice lokalne samouprave

Poštovani sudionici istraživanja,

ja, Mijo Bežovan, pod stručnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću obvezujem se da ću sve podatke dobivene putem ove ankete koristiti isključivo u anonimiziranom obliku i za akademske svrhe. Ova anketa dio je moje doktorske disertacije „Utjecaj poslovnih savjetnika na apsorpcijski kapacitet jedinica lokalne samouprave u korištenju Europskih strukturnih i investicijskih fondova (2014.- 2023.)“, a podatke prikupljam za opću analizu koja obuhvaća sve jedinice lokalne samouprave (gradove i općine) u Republici Hrvatskoj. Jamčim da se u nikakvim izvještajima, publikacijama ili prezentacijama neće navoditi izdvojeni podaci koji mogu otkriti identitet pojedinačnih jedinica lokalne samouprave, osiguravajući tako zaštitu identiteta svih sudionika i anonimnost vaših odgovora. Zahvaljujem na vašem sudjelovanju i ukazanom povjerenju.

1. Molimo navedite naziv jedinice lokalne samouprave u ime koje ispunjavate ovu anketu.

[Otvoreno polje za unos odgovora]

2. Postoji li unutar vaše jedinice lokalne samouprave poseban odjel ili organizacijska jedinica (npr. razvojna agencija grada ili općine) koja je isključivo odgovorna za EU projekte? [Da/Ne]

3. Molimo Vas da navedete broj zaposlenika u vašoj upravi koji imaju iskustvo i sposobnost samostalnog obavljanja sljedećih zadataka vezanih za EU projekte:

Priprema EU projekata: [Otvoreno polje za unos]

Provedba EU projekata: [Otvoreno polje za unos]

Provedba postupaka javne nabave: [Otvoreno polje za unos]

Izrada strateških dokumenata (npr. provedbenog programa): [Otvoreno polje za unos]

Izrada financijskih analiza (npr. studije izvodljivosti): [Otvoreno polje za unos]

4. Koliko često vaši zaposlenici u prosjeku sudjeluju na radionicama, edukacijama ili usavršavanjima (internim i vanjskim) u svrhu rada na EU projektima?

- Jednom u tri mjeseca ili češće
- Jednom u pola godine
- Jednom godišnje
- Jednom u dvije godine
- Rjeđe od jednom u dvije godine ili nikada

5. Koristite li specijalizirane softverske alate (npr. Microsoft Project, Asana, Trello i slične) za upravljanje EU projektima? [Da/Ne]

6. Molimo Vas da na skali od 1 do 7 ocijenite status EU projekata u planiranju i djelovanju vaše jedinice lokalne samouprave. [Odgovor na skali od 1 do 7]

1 - EU projekti nisu prioritet u planiranju i djelovanju naše JLS

7 - EU projekti su stalni prioritet u planiranju i djelovanju naše JLS

7. Molimo Vas da na skali od 1 do 7 ocijenite učestalost suočavanja s problemom nedostatka zaposlenika za poslove pripreme i provedbe EU projekata. [Odgovor na skali od 1 do 7]

1 - Nikada nemamo problem nedostatka zaposlenika za poslove pripreme i provedbe EU projekata

7 - Uvijek imamo problem nedostatka zaposlenika za poslove pripreme i provedbe EU projekata

8. Jeste li koristili usluge županijske regionalne razvojne agencije u poslovima pripreme i/ili provedbe EU projekata? [Da/Ne]

9. Molimo Vas da na skali od 1 do 7 ocijenite učestalost korištenja usluga županijske regionalne razvojne agencije za pripremu i provedbu EU projekata u razdoblju 2014.-2023. [Odgovor na skali od 1 do 7]

1 - Nismo koristili usluge regionalne razvojne agencije za pripremu i provedbu EU projekata

7 - Uvijek smo koristili usluge regionalne razvojne agencije za pripremu i provedbu EU projekata

10. Za koju vrstu usluga ste angažirali županijsku regionalnu razvojnu agenciju? (mogućnost višestrukog odgovora)

- Priprema projektnih prijava
- Provedba projekata
- Provedba postupaka javne nabave
- Razvoj vještina zaposlenika
- Izrada strateških dokumenata (npr. izrada provedbenog programa JLS)
- Izrada financijskih dokumenata (npr. izrada studije izvodljivosti)
- Ostale: [Otvoreno polje za unos]

11. Za koju vrstu EU projekata ste koristili usluge županijske regionalne razvojne agencije? (mogućnost višestrukog odgovora)

- Društvena infrastruktura (npr. izgradnja škola, dječjih vrtića i kulturnih centara)
- Promet i prometna infrastruktura
- Gospodarenje vodom, otpadom i zelena infrastruktura (npr. uređenje parkova i šetnica)
- Razvoj ljudskih potencijala (npr. obrazovanje, osposobljavanje i zapošljavanje)
- Gospodarski razvoj (npr. razvoj poduzetništva, turizma i poljoprivrede)
- Energetska učinkovitost i obnovljivi izvori energije
- Ostalo: [Otvoreno polje za unos]

12. Jeste li koristili usluge poslovnih savjetnika iz privatnog sektora (konzultanata) na poslovima pripreme i/ili provedbe EU projekata? [Da/Ne]

13. Molimo Vas da na skali od 1 do 7 ocijenite učestalost korištenja usluga poslovnih savjetnika iz privatnog sektora (konzultanata) za pripremu i provedbu EU projekata u razdoblju 2014.-2023. [Odgovor na skali od 1 do 7]

- 1 - Nismo koristili usluge poslovnih savjetnika za pripremu i provedbu EU projekata
- 7 - Uvijek smo koristili usluge poslovnih savjetnika za pripremu i provedbu EU projekata

14. Za koju vrstu usluga ste angažirali poslovne savjetnike iz privatnog sektora? (mogućnost višestrukog odgovora)

- Priprema projektnih prijava
- Provedba projekata
- Provedba postupaka javne nabave
- Razvoj vještina zaposlenika
- Izrada strateških dokumenata (npr. izrada provedbenog programa JLS)
- Izrada financijskih dokumenata (npr. izrada studije izvodljivosti)
- Ostale: [Otvoreno polje za unos]

15. Za koju vrstu EU projekata ste koristili usluge poslovnih savjetnika iz privatnog sektora? (mogućnost višestrukog odgovora)

- Društvena infrastruktura (npr. izgradnja škola, dječjih vrtića i kulturnih centara)
- Promet i prometna infrastruktura
- Gospodarenje vodom, otpadom i zelena infrastruktura (npr. uređenje parkova i šetnica)
- Razvoj ljudskih potencijala (npr. obrazovanje, osposobljavanje i zapošljavanje)
- Gospodarski razvoj (npr. razvoj poduzetništva, turizma i poljoprivrede)
- Energetska učinkovitost i obnovljivi izvori energije
- Ostalo: [Otvoreno polje za unos]

16. Iz kojih razloga najčešće odlučujete surađivati s poslovnim savjetnicima iz privatnog sektora na EU projektima? (mogućnost višestrukog odgovora)

- Manjak znanja u pripremi projekata
- Manjak znanja u provedbi projekata
- Manjak informacija o dostupnim pozivima, fondovima i regulativama
- Manjak ljudskih resursa
- Želja za iskorištavanjem pozitivnih iskustava drugih
- Ostali razlozi: [Otvoreno polje za unos]

17. Je li prema informacijama kojima raspolazete Vaša jedinica lokalne samouprave imala iskustvo s financijskim korekcijama tijekom provedbe EU projekata? [Da/Ne/Ne znam]

18. Odaberite izjavu koja najtočnije opisuje iskustvo Vaše jedinice lokalne samouprave s financijskim korekcijama tijekom provedbe EU projekata.

- Češće smo imali financijske korekcije kada smo projekte provodili samostalno.
- Češće smo imali financijske korekcije kada su projekte provodili angažirani poslovni savjetnici.
- Učestalost financijskih korekcija bila je otprilike ista bez obzira na to jesmo li projekte provodili samostalno ili s poslovnim savjetnicima.

12.2. Informacije o istraživanju koje su putem maila poslane prema intervjuiranim zaposlenicima jedinica lokalne samouprave

Informacije o istraživanju, zaštita podataka sudionika i informirani pristanak za sudjelovanje u istraživanju: „*Utjecaj poslovnih savjetnika na apsorpcijski kapacitet jedinica lokalne samouprave u korištenju Europskih strukturnih i investicijskih fondova (2014. – 2023.)*“

Informacije o istraživanju

Ovo istraživanje se provodi u svrhu izrade doktorske disertacije na Poslijediplomskom studiju Politologije, Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, pod naslovom „*Utjecaj poslovnih savjetnika na apsorpcijski kapacitet jedinica lokalne samouprave u korištenju Europskih strukturnih i investicijskih fondova (2014. – 2023.)*“. Nositelj istraživanja je Mijo Bežovan, doktorand Poslijediplomskog studija politologije. Istraživanje za doktorsku disertaciju se odvija pod vodstvom mentora prof. dr. sc. Igora Vidačaka s Fakulteta političkih znanosti i mentora dr. sc. Jakše Puljiza s Instituta za razvoj i međunarodne odnose. Cilj rada je istražiti utjecaj poslovnih savjetnika na apsorpciju ESI fondova od strane jedinica lokalne samouprave, odnosno na razvoj njihovih upravljačkih kapaciteta za EU projekte, koji u ovom istraživanju podrazumijeva i polustrukturirane intervju sa službenicima jedinica lokalne samouprave u Republici Hrvatskoj. Cilj je napraviti 20 intervjua sa službenicima jedinica lokalne samouprave iz 20 različitih županija. Podaci dobiveni polustrukturiranim intervjuima bit će potpuno anonimizirani i koristit će se isključivo u svrhu objave doktorske disertacije i znanstvenih radova.

Zaštita podataka sudionika

Polustrukturirani intervjui sa sugovornicima će biti audio snimani, audio snimke će se transkribirati (tekstualno prepisivati) te će audio materijal biti uništen nakon obrane disertacije. Audio snimke će se za vrijeme trajanja istraživanja čuvati na eksternom disku te će biti čuvane u zaštićenim datotekama. U disertaciji i znanstvenim radovima koristit će se transkripti intervjua. Ukoliko se sugovornici odluče povući iz istraživanja, sav materijal (audio snimke, bilješke i transkripti) prikupljen njihovim intervjuem će biti uništen (uključujući i bilješke). Transkripte intervjua i bilješke vođene tijekom intervjua čuvat će se trajno na radnom laptopu u datotekama zaštićenim ulaznom lozinkom. Transkripti intervjua će biti dostupni drugim znanstvenicima i znanstvenicima na zahtjev.

Povjerljivost podataka dobivenih polustrukturiranim intervjuima sa službenicima jedinica lokalne samouprave zajamčena je zaštitom identiteta sudionika. Identitet sudionika istraživanja bit će poznat samo autoru istraživanja i mentorima rada. U transkriptima intervjuja neće se spominjati imena jedinice lokalne samouprave niti navoditi detalji koji mogu otkriti identitet pojedinog sudionika istraživanja ili jedinice lokalne samouprave koju predstavlja. Intervjui će se voditi bez prisutnosti trećih strana, osim ukoliko sami sudionici to ne budu htjeli. Istraživač neće niti u kojem slučaju dopustiti objavu ili korištenje stvarnih podataka sudionika ili onih koje sudionici spominju, niti će se podacima koristiti u svrhu bilo kojeg drugog djelovanja osim u svrhu objave znanstvenih radova i ove doktorske disertacije.

Informirani pristanak sudionika

Sudjelovanje u ovom istraživanju je dobrovoljno. Kao sudionik, imate mogućnost ne odgovoriti na postavljena pitanja te prekinuti sudjelovanje u istraživanju za vrijeme ili nakon provedbe intervjuja bez objašnjenja i posljedica. Procijenjeno vrijeme trajanja intervjuja je do 30 minuta. Za bilo kakve daljnje informacije, možete me kontaktirati putem elektronske pošte: bezovan.mijo@gmail.com ili na broj mobitela: 095 9193 929

Svoj pristanak potvrđujete potpisom ili usmenim odobravanjem u sklopu intervjuja:

Sudionik istraživanja:

Pod stručnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću jamčim za navedeno u ovom dokumentu.

Mijo Bežovan, autor istraživanja:



12.3. Informacije o istraživanju koje su putem maila poslane prema intervjuiranim poslovnim savjetnicima

Informacije o istraživanju, zaštita podataka sudionika i informirani pristanak za sudjelovanje u istraživanju: „*Utjecaj poslovnih savjetnika na apsorpcijski kapacitet jedinica lokalne samouprave u korištenju Europskih strukturnih i investicijskih fondova (2014. – 2023.)*“

Informacije o istraživanju

Ovo istraživanje se provodi u svrhu izrade doktorske disertacije na Poslijediplomskom studiju Politologije, Fakulteta političkih znanosti Sveučilišta u Zagrebu, pod naslovom „*Utjecaj poslovnih savjetnika na apsorpcijski kapacitet jedinica lokalne samouprave u korištenju Europskih strukturnih i investicijskih fondova (2014. – 2023.)*“. Nositelj istraživanja je Mijo Bežovan, doktorand Poslijediplomskog studija politologije, a istraživanje za doktorsku disertaciju se odvija pod vodstvom mentora prof. dr. sc. Igora Vidačaka s Fakulteta političkih znanosti i mentora dr. sc. Jakše Puljiza s Instituta za razvoj i međunarodne odnose. U svrhu istraživanja dosad je napravljena anketa koja je poslana prema svim jedinicama lokalne samouprave u Hrvatskoj, te je provedeno 20 intervju s predstavnicima jedinica lokalne samouprave iz 20 različitih županija (sve bez Grada Zagreba).

Cilj rada je istražiti utjecaj poslovnih savjetnika na apsorpciju ESI fondova od strane jedinica lokalne samouprave, odnosno na razvoj njihovih upravljačkih kapaciteta za EU projekte, što u ovom istraživanju uključuje i polustrukturirane intervju s poslovnim savjetnicima koji surađuju s jedinicama lokalne samouprave na pripremi i provedbi EU projekata. Cilj je napraviti 10 intervju s poslovnim savjetnicima koji surađuju s jedinicama lokalne samouprave iz različitih dijelova Hrvatske. Podaci dobiveni polustrukturiranim intervjuima bit će potpuno anonimizirani i koristit će se isključivo u svrhu objave doktorske disertacije i znanstvenih radova.

Zaštita podataka sudionika

Polustrukturirani intervjui sa sugovornicima će biti audio snimani, audio snimke će se transkribirati (tekstualno prepisivati) te će audio materijal biti uništen nakon obrane disertacije. Audio snimke će se za vrijeme trajanja istraživanja čuvati na eksternom disku te će biti čuvane u zaštićenim datotekama. U disertaciji i znanstvenim radovima koristit će se transkripti intervju. Ukoliko se sugovornici odluče povući iz istraživanja, sav materijal (audio snimke, bilješke i transkripti) prikupljen njihovim intervjuem će biti uništen (uključujući i bilješke).

Transkripte intervjua i bilješke vođene tijekom intervjua čuvat će se trajno na radnom laptopu u datotekama zaštićenim ulaznom lozinkom. Transkripti intervjua će biti dostupni drugim znanstvenicama i znanstvenicima na zahtjev.

Cilj je intervju održati uživo, no ako uvjeti to ne budu omogućili, moguće je intervju snimiti preko digitalnih komunikacijskih platformi. Povjerljivost podataka dobivenih polustrukturiranim intervjuima zajamčena je zaštitom identiteta sudionika. Identitet sudionika istraživanja bit će poznat samo autoru istraživanja i mentorima rada. U transkriptima intervjua neće se spominjati detalji koji mogu otkriti identitet pojedinog sudionika istraživanja ili tvrtke koju predstavlja. Intervjui će se voditi bez prisutnosti trećih strana, osim ukoliko sami sudionici to ne budu htjeli. Istraživač neće niti u kojem slučaju dopustiti objavu ili korištenje stvarnih podataka sudionika ili onih koje sudionici spominju, niti će se podacima koristiti u svrhu bilo kojeg drugog djelovanja osim u svrhu objave znanstvenih radova i ove doktorske disertacije.

Informirani pristanak sudionika

Sudjelovanje u ovom istraživanju je dobrovoljno. Kao sudionik, imate mogućnost ne odgovoriti na postavljena pitanja te prekinuti sudjelovanje u istraživanju za vrijeme ili nakon provedbe intervjua bez objašnjenja i posljedica. Procijenjeno vrijeme trajanja intervjua je 30 minuta.

Za bilo kakve daljnje informacije, možete me kontaktirati putem elektronske pošte: bezovan.mijo@gmail.com ili na broj mobitela: 095 9193 929

Pod stručnom, materijalnom i kaznenom odgovornošću jamčim za navedeno u ovom dokumentu.

Mijo Bežovan, autor istraživanja:

