



Vrednovanje djelotvornosti, učinkovitosti i učinka Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020.

Grupa 6. Vrednovanje djelotvornosti, učinkovitosti i učinka provedbe OPULJP i intervencija ESF-a prema kriteriju regionalne i lokalne zastupljenosti uz evaluaciju horizontalnih načela

Završno izvješće¹ o provedenom vrednovanju

Pripremili:

Antonios Mousios, Voditelj tima/ključni stručnjak 1

Maja Horvat, ključna stručnjakinja 2

Mladen Vojković, ključni stručnjak 3

Nives Miošić-Lisjak, Jakša Puljiz, Branka Hodak, Iva Šeler Sarajlić, neključni stručnjaci

Datum:

25. ožujka 2021. godine.

„Izrada ovog izvješća financira se u okviru Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020. Europskog socijalnog fonda. Stavovi izneseni u ovom izvješću predstavljaju stavove nezavisnih evaluacijskih stručnjaka i ne nužno službeno mišljenje Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike.“

¹ Izrazi koji se koriste u ovome Izvješću koji imaju rodno značenje, bez obzira jesu li korišteni u muškom ili ženskom rodu, odnose se jednako na muški i ženski rod.



PROJEKTNI LIST

Izvješće	Završno izvješće o provedenom vrednovanju
Razdoblje izrade izvješća	25. rujna 2020. do 25. ožujka 2021. godine
Program	Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020.
Broj ugovora	BROJ UGOVORA: VV-2-2019-6 KLASA: 406-01/19-04/77 URBROJ: 524-02-03/1-20-151
Naziv projekta	Vrednovanje djelotvornosti, učinkovitosti i učinka Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020., Grupa 6. Vrednovanje djelotvornosti, učinkovitosti i učinka provedbe OPULJP i intervencija ESF-a prema kriteriju regionalne i lokalne zatupljenosti uz evaluaciju horizontalnih načela
Trajanje provedbe aktivnosti	15 mjeseci
Naručitelj	Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike OIB: 53969486500
Adresa	Ulica grada Vukovara 78, 10 000 Zagreb, Hrvatska
Telefon, fax	Tel 1: +385 (0) 1 6472 040 Tel 2: +385 (0) 1 6472 024
Ugovaratelj	WYG savjetovanje d.o.o. i MAP Savjetovanja d.o.o.
Adresa	Ulica grada Vukovara 269 G, 10 000 Zagreb, Hrvatska Medulićeva 24a, 10 000 Zagreb, Hrvatska
Telefona/fax	Tel: + 385 (1) 384 3684



KRATICE

ARO	Analiza radnog opterećenja
AMIF	Fond za azil, migracije i integraciju
APZ	Aktivna politika zapošljavanja
ARPA	Agencija za reviziju sustava provedbe programa Europske Unije
ASOO	Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih
AZVO	Agencija za znanost i visoko obrazovanje
BS	Bespovratna sredstva
CO	eng. Common outcome - zajednički pokazatelji ostvarenja
CPR	Contract Payment Register
CR	eng. Common results - zajednički pokazatelji rezultata
CU	Cjeloživotno obrazovanje
CZSS	Centar za socijalnu skrb
DŠJU	Državna škola za javnu upravu
DZS	Državni zavod za statistiku
EAC	eng. Ex-ante conditionalities – Ex-ante uvjeti
EEP	Europski ekonomski prostor
EFPR	Europski fond za pomorstvo i ribarstvo
EFRR	Europski fond za regionalni razvoj
EGP	Europski gospodarski fond
EIA/PUO	eng. Environmental Impact Assessment - Procjena utjecaja na okoliš
EIB	Europska investicijska banka
EK	Europska komisija
EP	Evaluacijsko pitanje
EPFRR	Europski poljoprivredni fond za ruralni razvoj
ERF	Europski razvojni fond



ESF	Europski socijalni fond
ESF+	Europski socijalni fond plus (2021. - 2027.)
ESIF	Europski strukturni i investicijski fondovi
ESIF MIS	Integrirani informacijski sustav za upravljanje europskim strukturnim i investicijskim fondovima 2014.-2020.
ESIF	Europski strukturni i investicijski fondovi
ET	Strateški okvir za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja
ETS	Europska teritorijalna suradnja
EU	Europska unija
EURATOM	Europska zajednica za atomsku energiju
EZ	Uredba Vijeća
FEAD	Fond europske pomoći za najpotrebitije
FI	Financijski instrument
GFP	Glavni financijski plan
GIP	Godišnje izvješće o provedbi
HKO	Hrvatski kvalifikacijski okvir
HZJZ	Hrvatski zavod za javno zdravstvo
HZZ	Hrvatski zavod za zapošljavanje
IFI	Međunarodna financijska institucija
IP	Investicijski prioritet
IPA	Instrument pretprijetne pomoći
ISCED 1-4	Međunarodna standardna klasifikacija obrazovanja - sudionici s predtercijarnim obrazovanjem
ISCED 5-8	Međunarodna standardna klasifikacija obrazovanja - sudionici s tercijarnim obrazovanjem
ITI	Integrirana teritorijalna ulaganja
ITU	Integrirana teritorijalna ulaganja



IZM	Inicijativa za zapošljavanje mladih / Održiva integracija mladih na tržište rada
JLS	Jedinice lokalne samouprave
JOPPD	Jedinstveni obrazac porezi, prinosi i doprinosi
KD	Kriterij dodjele
KF	Kohezijski fond
KI	Korisnik intervencije
KO	Koordinacijski odbor
KT	Koordinacijsko tijelo
LEDI	Lokalne inicijative za poticanje zapošljavanja
LPZ	Lokalna partnerstva za zapošljavanje
MAPZ	Mjere aktivne politike zapošljavanja
MDOMSP	Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku (do 22. srpnja 2020.)
MFIN	Ministarstvo financija
MINT	Ministarstvo turizma (do 22. srpnja 2020.)
MIS	Računalni informacijski sustav upravljanja
MIZ/ MZ	Ministarstvo zdravstva
MK	Ministarstvo kulture (do 22. srpnja 2020.)
MKM	Ministarstvo kulture i medija (od 23. srpnja 2020.)
MP	Ministarstvo poljoprivrede
MPU	Ministarstvo pravosuđa i uprave (od 23. srpnja 2020.)
MRMS	Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava (do 22. srpnja 2020.)
MRRFEU	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije
MRS	Makroregionalna strategija
MROSP	Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (od 23. srpnja 2020.)
MSPM	Ministarstvo socijalne politike i mladih



MTR	Srednjoročni pregled
MTS	Ministarstvo turizma i sporta (od 23. srpnja 2020.)
MU/MPU	MU - Ministarstvo uprave (do 22. srpnja 2020.)
MZO	Ministarstvo znanosti i obrazovanja
MZOS	Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta
N+3	Fleksibilan rok za trošenje dostupne alokacije
NCJ	Nacionalna koordinacijska jedinica
NEET	Osobe koje nisu zaposlene, ne obrazuju se i ne osposobljavaju
NKO	Nacionalni koordinacijski odbor
NUTS 1/2/3	Nacionalna klasifikacija statističkih regija 1., 2., i 3. razine
NZRCD	Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva
OCD	Organizacija civilnog društva
OOP	Odbor za odabir projekata
OP	Operativni program
OPKK	Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014. – 2020.
OPPiR	Operativni program Pomorstvo i ribarstvo 2014-2020.
OPRLJP	Operativni program Razvoj ljudskih potencijala 2007.-2013.
OPULJP	Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020.
OSI	Osobe s invaliditetom
OzP	Odbor za praćenje
PDP	Poziv na dostavu projektnih prijedloga
PLRD	Predstavници lokalnih i regionalnih dionika
PO	Prioritetna os
PPDS	Područje posebne državne skrbi
PRR	Program ruralnog razvoja 2014.-2020.
PT1	Posredničko tijelo razine 1



PT2	Posredničko tijelo razine 2
PTO	Pojednostavljena troškovna opcija
PUKD	Prijedlog za utvrđivanje kriterija dodjele
RH	Republika Hrvatska
SAFU	Središnja agencija za financiranje i ugovaranje programa i projekata Europske unije
Savjet	Savjet za razvoj civilnoga društva (savjetodavno tijelo Vlade RH)
SC	Specifični cilj
SEA/SPUO	Strateška procjena utjecaja na okoliš
SO	eng. Specific outcome - specifični pokazatelji ostvarenja
SOO	Sustav za strukovno obrazovanje i osposobljavanje
SoP	Sporazum o partnerstvu
SOR	Stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa
SR	eng. Specific results - pokazatelji rezultata po pojedinim programima
SRUA	Strategija razvoja urbane aglomeracije
SRUP	Strategija razvoja urbanih područja
SSS	Srednja stručna sprema
STEM	Znanost, tehnologija, inženjerstvo i matematika
SUK	Sustav upravljanja i kontrole korištenja sredstava Europskog socijalnog fonda
TDU	Tijela državne uprave
TO	Tijelo za ovjeravanje
TRS	Tematska radna skupina
TUR	Teškoće u razvoju
UFEU	Ugovor o funkcioniranju Europske Unije
UNCRPD	Konvencija Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom
UP	Urbana područja



UT	Upravljačko tijelo
UzP	Uputa za prijavitelje
UZUVRH	Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske
VET	Strateški okvir politika za poboljšanje kvalitete sustava za strukovno obrazovanje i osposobljavanje
YEI	eng. Youth Employment Initiative - Inicijativa za zapošljavanje mladih
ZMAG	Zelena mreža aktivističkog grupa (udruga)
ZMN	Zajamčena minimalna naknada
ZNP	Zajednička nacionalna pravila
ZNS	Zahtjev za nadoknadom sredstava
ZSI	Program za zapošljavanje i socijalnu inovaciju



SADRŽAJ

Popis tablica	10
Popis slika	13
Izvršni sažetak	16
Executive Summary	33
1. Uvod	54
1.1 Svrha i ciljevi Završnog izvješća	55
2. Metodologija	56
3. Istraživački nalazi po evaluacijskim pitanjima	62
3.1 Opća pitanja o provedbi OPULJP-a	62
3.1.1 Relevantnost	62
3.1.2 Efikasnost (Djelotvornost)	72
3.1.3 Efektivnost (Učinkovitost)	193
3.2 Regionalna i lokalna zastupljenost	228
3.2.1 Relevantnost	228
3.2.2 Efikasnost (Djelotvornost)	275
3.2.3 Efektivnost (Učinkovitost)	292
3.2.4 Učinak	361
3.3 Horizontalna načela	478
3.3.1 Relevantnost	481
3.3.2 Efikasnost (Djelotvornost)	528
3.3.3 Učinak	538
4. Zaključci evaluacije i preporuke	572
4.1 Zaključci i preporuke: Kriterij lokalne i regionalne zastupljenosti	572
4.2 Zaključci i preporuke: Horizontalna načela	602
5. Financijsko izvješće	614
Prilog 1	617
Prilog 2	631
Prilog 3	669
Prilog 4	674
Prilog 5	685
Prilog 6	689
Prilog 7	690
Prilog 8	692
Prilog 9	732



Popis tablica

Tablica 1 Primijenjene istraživačke metode srednjoročne evaluacije OPULJP-a 2014. – 2020.	57
Tablica 2 Prosječno kašnjenje s obzirom na tip poziva.....	91
Tablica 3 Kašnjenja poziva prema PT 1	92
Tablica 4 Trajanje poziva od objave PDP-a do objave odluke o financiranju.....	94
Tablica 5 Smjernice za ESF 2014. – 2020., Smjernice br. 03 Dodjela bespovratnih sredstava, Planiranje i priprema otvorenih i ograničenih postupaka, Odobranje dokumentacije PDP-a – pregled izmjena kroz godine 2015. – 2019. ..	98
Tablica 6 Broj zaposlenih prema tijelima SUK-a od 2016. do 2019. godine.	109
Tablica 7 Jaz između potreba i sudionika po godinama.....	109
Tablica 8 Pregled dodijeljenih alokacija sredstava po PT 1 i vrijednosti objavljenih poziva na dan 31.12.2019.	110
Tablica 9 Pregled dodijeljenih alokacija sredstava po PT 2 i vrijednosti objavljenih poziva na dan 31.12.2019.	117
Tablica 10 Primjer izgleda i sadržaja uputa rubrike kojom se u ranoj fazi pripreme poziva razmatraju pitanja u vezi s komplementarnosti ulaganja.....	140
Tablica 11 Usporedni prikaz financijskih planova za ESF u RH za perspektive 2007. – 2013. i 2014. – 2020.	145
Tablica 12 OPULJP – pregled ukupno ugovorenih i plaćenih iznosa i njihova udjela u ukupno dodijeljenom iznosu sredstava na dan 31.12.2019.	146
Tablica 13 OPULJP – dodijeljena sredstva i ovjereni iznosi prema EK-u, u EUR – stanje na 31.12.2019.....	147
Tablica 14 OPULJP PO 1 – dodijeljena, ugovorena i plaćena sredstva, u EUR – stanje na 31.12.2019.....	148
Tablica 15 Ostvarenje vrijednosti ključnih etapa do kraja 2018. za PO 1 za ESF i IZM.....	149
Tablica 16 OPULJP PO2 – dodijeljena, ugovorena i plaćena sredstva, u EUR – stanje na 31.12.2019.....	153
Tablica 17 Ostvarenje vrijednosti ključnih etapa do kraja 2018. za PO 2	154
Tablica 18 OPULJP PO3 – dodijeljena, ugovorena i plaćena sredstva, u EUR – stanje na 31.12.2019.....	157
Tablica 19 Ostvarenje vrijednosti ključnih etapa do kraja 2018. za PO 3	158
Tablica 20 OPULJP PO4 – dodijeljena, ugovorena i plaćena sredstva, u EUR – stanje na 31.12.2019.....	161
Tablica 21 Ostvarenje vrijednosti ključnih etapa do kraja 2018. za PO 4	162
Tablica 22 Ostvarenje ključnih etapa za prioritetne osi OPULJP-a uz Europski socijalni fond i Inicijativu za zapošljavanje mladih kao izvore financiranja	194
Tablica 23 Ostvarenje vrijednosti ključnih etapa do kraja 2018. za prioritetne osi Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali te Europski socijalni fond i Inicijativu za zapošljavanje mladih.....	195
Tablica 24 Ostvarenje pokazatelja iz okvira uspješnosti	214
Tablica 25 Provedbene aktivnosti u PO 1 usmjerene prema specifičnim regionalnim/lokalnim potrebama	237
Tablica 26 Popis operacija/poziva kojima se ocjenjuje primjena kriterija regionalnog razvoja	239
Tablica 27 Ocjena primjene kriterija regionalnog razvoja u provedbi MAPZ-a*	240
Tablica 28 Ocjena primjene kriterija regionalnog razvoja kod ostalih operacija u okviru PO 1	241
Tablica 29 Provedbene aktivnosti u PO 2 usmjerene prema specifičnim regionalnim/lokalnim potrebama	242
Tablica 30 Ocjena primjene kriterija regionalnog razvoja kod postupaka dodjele u okviru PO2	244
Tablica 31 Usklađenost provedbenih aktivnosti u okviru PO s regionalnim/lokalnim potrebama utvrđenim u OPULJP-u	248
Tablica 32 Ocjena primjene kriterija regionalnog razvoja kod postupaka dodjele u okviru PO 3	249
Tablica 33 Usklađenost provedbenih aktivnosti u okviru PO 4 s regionalnim/lokalnim potrebama utvrđenim u OPULJP-u	252
Tablica 34 Ocjena primjene kriterija regionalnog razvoja kod postupaka dodjele u okviru PO 4	254
Tablica 35 Lokalni i regionalni dionici koji su sudjelovali u javnim savjetovanjima do 31.12.2019.	272
Tablica 36 Pregled pokazatelja efikasnosti projekata za odabrane pozive	279
Tablica 37 Koeficijenti korelacije prosječne županijske razine efikasnosti odabranih poziva i potencijalnih lokacijskih faktora.....	290



Tablica 38 Usporedba neto efekta zapošljavanju sudionika ESF/IZM financiranih mjera temeljem rezultata protučinjenične analize.....	297
Tablica 39 Procijenjene vrijednosti neto efekta zapošljavanju sudionika ESF/IZM financiranih mjera temeljem regresijskog modela*.....	299
Tablica 40 Stopa zaposlenosti i neto efekt zapošljavanja sudionika iz skupine Mladi dugotrajno nezaposleni (ESF)temeljem protučinjenične analize.....	301
Tablica 41 Procijenjene vrijednosti graničnog učinka zapošljavanju sudionika iz skupine Mladi dugotrajno nezaposleni (ESF)temeljem regresijskog modela*.....	302
Tablica 42 Stopa zaposlenosti i neto efekt zapošljavanja sudionika skupine Mladi (IZM)temeljem protučinjenične analize.....	303
Tablica 43 Procijenjene vrijednosti graničnog učinka zapošljavanju sudionika IZM financiranih mjera za mlade temeljem regresijskog modela*.....	304
Tablica 44 Stopa zaposlenosti i neto efekt zapošljavanja sudionika skupine Zapošljavanje teže zapošljivih osoba temeljem protučinjenične analize.....	306
Tablica 46 Procijenjene vrijednosti graničnog učinka zapošljavanju sudionika IZM financiranih mjera za mlade temeljem regresijskog modela).....	307
Tablica 46 Stopa zaposlenosti i neto efekt zapošljavanja sudionika skupine Samozapošljavanje temeljem protučinjenične analize.....	308
Tablica 47 Procijenjene vrijednosti graničnog učinka zapošljavanju sudionika skupine Samozapošljavanje temeljem regresijskog modela).....	310
Tablica 48 Stopa zaposlenosti i neto efekt zapošljavanja sudionika skupine Javni radovi temeljem protučinjenične analize.....	311
Tablica 49 Procijenjene vrijednosti graničnog učinka zapošljavanju sudionika skupine Javni radovitemeljem regresijskog modela).....	312
Tablica 50 Pregled ključnih rezultata analize učinkovitosti po županijama	328
Tablica 51 Referentne vrijednosti i tumačenje koeficijentata korelacije za potrebe analize	363
Tablica 52 Osnovni podaci o sudionicima, referentnoj populaciji i korištenim pokazateljima za PO 1	366
Tablica 53 Rezultati korelacijske analize pokazatelja za PO 1	367
Tablica 54 Osnovni podaci o odabranim sudionicima, referentnoj populaciji i korištenim pokazateljima za PO 2.....	374
Tablica 55 Rezultati korelacijske analize za relevantne pokazatelje za PO 2	375
Tablica 56 Osnovni podaci o odabranim sudionicima, referentnoj populaciji i korištenim pokazateljima za PO 3.....	381
Tablica 57 Rezultati korelacijske analize za relevantne pokazatelje za PO 3	383
Tablica 58 Osnovni podaci o odabranim sudionicima, referentnoj populaciji i korištenim pokazateljima za PO 4.....	389
Tablica 59 Rezultati korelacijske analize za relevantne pokazatelje za PO 3	390
Tablica 60 Kratak prikaz PDP-a LEDI	396
Tablica 53 Postotak zaposlenosti i neto učinak mjera u 3, 6 i 12 mjeseci nakon izlaska iz LEDI SO112 K2 programa .	408
Tablica 62 Broj sudionika K1 i K2 programa po županijama	408
Tablica 63 Neto učinci projekata u 3., 6. i 12. mjesecu nakon izlaska iz projekata po županijama u kojima je bilo od 100 ili više sudionika programa	409
Tablica 64 Postotak zaposlenosti i neto učinak mjera u 3, 6 i 12 mjeseci nakon izlaska iz LEDI SO112 K1 programa .	410
Tablica 65 Postotak zaposlenosti i neto učinak mjera u 3. mjesecu nakon izlaska iz LEDI SO112 K1 programa po županijama.....	411
Tablica 66 Postotak zaposlenosti i neto učinak mjera u 6. mjesecu nakon izlaska iz LEDI SO112 K1 programa po županijama.....	412
Tablica 67 Postotak zaposlenosti i neto učinak mjera u 12. mjesecu nakon izlaska iz LEDI SO112 K1 programa po županijama.....	412
Tablica 68 Neto učinci mjera u 3., 6. i 12. mjesecu nakon izlaska iz LEDI SO112 K1 programa po županijama u kojima je bilo 50 ili više sudionika projekta.....	413
Tablica 69 Postotak zaposlenosti i neto učinak mjera u 3, 6 i 12 mjeseci nakon izlaska iz LEDI SO112 K2 programa .	415
Tablica 70 Neto učinci mjera u 3., 6. i 12. mjesecu nakon izlaska iz LEDI SO112 K1 programa po županijama	416
Tablica 71 Efekt samozapošljavanja	418
Tablica 72 Efekt obrazovanja	418



Tablica 73 Sažeti pregled doprinosa dijela MAPZ-a financiranog putem ESF/IZM regionalnim potrebama u području tržišta rada (smanjenje nezaposlenosti).....	430
Tablica 74 Sažeti pregled doprinosa odabranih operacija regionalnim potrebama u području siromaštva i socijalne isključenosti*	441
Tablica 75 Broj novih studijskih programa na engleskom nakon završetka operacije prema lokacijama studiranja.....	448
Tablica 76 Mjesta na kojima se spominje održivost u sklopu OPULJP, odjeljak: Rezultati	457
Tablica 77 Mjesta na kojima se spominje održivost u sklopu OPULJP 2014. – 2020., odjeljak: Opis vrste i primjeri aktivnosti.....	459
Tablica 78 Rubrika „trajnost“	462
Tablica 79 Bodovna skala za kriterij održivosti	466
Tablica 81 Primjer predviđenog ocjenjivanja održivosti rezultata projekta	468
Tablica 81 Tri različite bodovne skale za održivost za PDP-ove u sklopu PO 3 Obrazovanje i cjeloživotno učenje.....	469
Tablica 82 Broj anketiranih Korisnika prema prioritetnim osima	473
Tablica 83 Razlike u definiciji horizontalnih načela u OPULJP-u i ESIF MIS-u	487
Tablica 84 Otvoreni postupci koji izrijeком spominju načela dobrog upravljanja kao horizontalni kriterij odabira	489
Tablica 85 Postupci izravne dodjele koji izrijeком spominju načela dobrog upravljanja kao horizontalni kriterij odabira	490
Tablica 86 Ispravnost identifikacije doprinosa horizontalnim načelima (n = 309)	493
Tablica 87 Učestalost ispravno definiranih aktivnosti za doprinos horizontalnim načelima u uspješnim projektnim prijavama prema strukturi ESIF MIS sustava	494
Tablica 88: Učestalost skupina aktivnosti unutar podnačela „ravnopravnost spolova“	496
Tablica 89 Učestalost skupina aktivnosti unutar podnačela „jednake mogućnosti – nediskriminacija (općenito)“	497
Tablica 90 Učestalost skupina aktivnosti unutar podnačela „osiguranje fizičkog pristupa za OSI“.....	501
Tablica 91 Učestalost skupina aktivnosti unutar podnačela „zelena javna nabava“	502
Tablica 92 Učestalost skupina aktivnosti unutar podnačela „klimatski izazovi“	502
Tablica 93 Učestalost skupina aktivnosti unutar podnačela „učinkovitost resursa“	504
Tablica 94 - Učestalost skupina aktivnosti unutar podnačela „zeleni rast“	505
Tablica 95 Učestalost skupina aktivnosti unutar podnačela „održivi razvoj – drugo“	506
Tablica 96 Učestalost skupina aktivnosti unutar podnačela „dobro upravljanje“	507
Tablica 97 Učestalost skupina aktivnosti unutar podnačela „suradnja s civilnim društvom“	509
Tablica 98 Sustavi bodovanja horizontalnih načela u ograničenim pozivima	513
Tablica 99 Prikaz nekonzistentnosti sustava bodovanja u izravnoj dodjeli među PTI	514
Tablica 100 Horizontalna načela – kao nerazrađeni kriterij dodjele.....	517
Tablica 101 Prikaz razrade bodovnih skala za horizontalna načela u otvorenim postupcima	520
Tablica 102 Operacije planirane za doprinos horizontalnim načelima u tekstu OPULJP-a	539
Tablica 103 Identifikacija doprinosa horizontalnim načelima u završnim izvještajima korisnika (n = 205)	549
Tablica 104 Rezultati samoprocjene učinaka provedenih projekata na horizontalna načela (n = 177)	549
Tablica 105 Učestalost izvještenih aktivnosti za doprinos horizontalnim načelima u završnim izvještajima, prema strukturi ESIF MIS sustava	551
Tablica 106 Učestalost skupina izvještenih aktivnosti unutar podnačela „ravnopravnost spolova“	552
Tablica 107 Učestalost skupina izvještenih aktivnosti unutar podnačela „jednake mogućnosti – nediskriminacija (općenito)“	554
Tablica 108 Učestalost skupina izvještenih aktivnosti unutar podnačela „osiguranje fizičkog pristupa za OSI“	556
Tablica 109 Učestalost skupina izvještenih aktivnosti unutar podnačela „zelena javna nabava“	557
Tablica 110 Učestalost skupina izvještenih aktivnosti unutar podnačela „klimatski izazovi“	558
Tablica 111 Učestalost skupina izvještenih aktivnosti unutar podnačela „učinkovitost resursa“	559
Tablica 112 Učestalost skupina izvještenih aktivnosti unutar podnačela „održivi razvoj – ostalo“	561
Tablica 113 Učestalost skupina izvještenih aktivnosti unutar podnačela „dobro upravljanje“	562
Tablica 114 Učestalost skupina izvještenih aktivnosti unutar podnačela „suradnja s civilnim društvom“	563
Tablica 115 Usporedba navoda o pozitivnom doprinosu horizontalnim temama u projektnoj prijavi i u završnom izvještaju projekta.....	566
Tablica 116 Stupanj preklapanja aktivnosti i mehanizama navedenih u projektnoj prijavi i u završnom izvještaju	567



Tablica 117 Usporedba broja kodova aktivnosti i mehanizama u projektnoj prijavi i u završnom izvještaju.....	569
Tablica 118 Usporedba detaljnosti navedenih aktivnosti i mehanizama u projektnoj prijavi i u završnom izvještaju.....	569
Tablica 119 Obuhvat sudionika s invaliditetom po investicijskim prioritetima.....	532
Tablica 120 Udjeli projektnih prijedloga koji imaju elemente pristupačnosti za OSI.....	533
Tablica 121 Udjeli završenih projekata koji imaju elemente pristupačnosti za OSI.....	534

Popis slika

Slika 1 Udio zaposlenih u ukupnom broju zaposlenih u UT/PT1 i PT1.....	111
Slika 2 Opterećenje po zaposlenom u pogledu broja i vrijednosti ugovora	119
Slika 3 Opterećenje po zaposlenom u pogledu vrijednosti ugovora	119
Slika 4 Usporedba ostvarenog napretka – IP 8i.....	150
Slika 5 Usporedba ostvarenog napretka – IP 8ii.....	151
Slika 6 Usporedba ostvarenog napretka – IP 8ii IZM.....	151
Slika 7 Usporedba ostvarenog napretka – IP vii.....	152
Slika 8 Usporedba ostvarenog napretka – IP 9i.....	155
Slika 9 Usporedba ostvarenog napretka – IP 9iv.....	155
Slika 10 Usporedba ostvarenog napretka – IP 9v.....	156
Slika 11 Usporedba ostvarenog napretka – IP 10ii.....	159
Slika 12 Usporedba ostvarenog napretka – IP 10iii.....	159
Slika 13 Usporedba ostvarenog napretka – IP 10iv.....	160
Slika 14 Usporedba ostvarenog napretka – IP 11i.....	163
Slika 15 Usporedba ostvarenog napretka – IP 11ii.....	163
Slika 16 Broj pokazatelja ostvarenja s pripadajućim rasponom ostvarenja do 31.12.2019.	165
Slika 17 Doprinos ostvarenju pokazatelja CO01, PO1	200
Slika 18 Doprinos ostvarenju pokazatelja F.1, PO1.....	201
Slika 19 Doprinos ostvarenju pokazatelja CO01, PO2	201
Slika 20 Doprinos ostvarenju pokazatelja SO203, PO2	202
Slika 21 Doprinos ostvarenju pokazatelja F.1, PO2.....	202
Slika 22 Doprinos ostvarenju pokazatelja CO11, PO3	202
Slika 23 Doprinos ostvarenju pokazatelja SO309, PO3	203
Slika 24 Doprinos ostvarenju pokazatelja F.1, PO3.....	203
Slika 25 Doprinos ostvarenju pokazatelja F.1, PO4.....	204
Slika 26 Ostvarenje pokazatelja do kraja 2017. u odnosu na vrijednosti ključne etape za 2018.	205
Slika 27 Udio korisnika MAPZ-a u ukupnom broju nezaposlenih u odnosu na županijsku stopu nezaposlenosti	257
Slika 28 Udio novouključenih korisnika MAPZ-a u prosječnom broju nezaposlenih u 2015. i 2019. *.....	258
Slika 29 Usporedba razine ugovorenih sredstava za odabrane pozive iz PO 2 s relativnim brojem korisnika ZMN-a na županijskoj razini*.....	259
Slika 30 Razina ugovorenih sredstava za odabrane pozive iz PO 3 na županijskoj razini*.....	260
Slika 31 Razina ugovorenih sredstava za odabrane pozive iz PO4 na županijskoj razini.....	261
Slika 32 Udio javnih savjetovanja prema IP-ovima na kojima su sudjelovali predstavnici lokalnih i regionalnih dionika	273
Slika 33 Distribucija ugovorenih sredstava po nezaposlenoj osobi uključenoj u provedbu kroz poziv Lokalne inicijative za poticanje zapošljavanja – faza III po županijama (n = 100).....	281
Slika 34 Minimalne, maksimalne i prosječne vrijednosti ugovorenih sredstava po nezaposlenoj osobi – poziv Lokalne inicijative za poticanje zapošljavanja – faza III	282
Slika 35 Distribucija ugovorenih sredstava po nezaposlenoj osobi uključenoj u provedbu kroz poziv „ Zaželi – program zapošljavanja žena “ po županijama (n = 268).....	283
Slika 36 Minimalne, maksimalne i prosječne vrijednosti ugovorenih sredstava po nezaposlenoj osobi – poziv „ Zaželi – program zapošljavanja žena “ po županijama.....	284
Slika 37 Distribucija ugovorenih sredstava po nezaposlenoj osobi uključenoj u provedbu kroz poziv „ Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina “ po županijama.....	285



Slika 38 Minimalne, maksimalne i prosječne vrijednosti ugovorenih sredstava po nezaposlenoj osobi – poziv „Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina“ po županijama (n = 72)	286
Slika 39 Distribucija ugovorenih sredstava po sudioniku s invaliditetom uključenog u provedbu kroz poziv „Razvoj usluge osobne asistencije za osobe s invaliditetom“ po županijama (n = 71)	287
Slika 40 Minimalne, maksimalne i prosječne vrijednosti ugovorenih sredstava po osobi s invaliditetom – poziv Razvoj usluge osobne asistencije za osobe s invaliditetom	288
Slika 41 Udio varijacija u vrijednosti pokazatelja efikasnosti unutar županija i između županija	289
Slika 42 Stopa nezaposlenosti na županijskoj razini (%).....	293
Slika 43 Stopa uključenosti nezaposlenih u MAPZ aktivnosti (%).....	293
Slika 44 Stopa zaposlenosti sudionika po županijama 3, 6 i 12 mjeseci nakon sudjelovanja u MAPZ-u (samo za ESF/IZM financirane mjere)	294
Slika 45 Učinkovitost operacije „Zaželi - Program zapošljavanja žena“ na županijskoj razini	315
Slika 46 Učinkovitost operacije „Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina“	316
Slika 47 Učinkovitost operacije „Razvoj usluge osobne asistencije za osobe s invaliditetom“	318
Slika 48 Učinkovitost operacije „Osiguravanje pomoćnika u nastavi i stručnih komunikacijskih posrednika učenicima s teškoćama u razvoju, faze I – III“	320
Slika 49 Učinkovitost operacija „Osiguravanje pomoćnika u nastavi i stručnih komunikacijskih posrednika učenicima s teškoćama u razvoju, faze I – II“	321
Slika 50 Učinkovitost operacije „Dodjela stipendija studentima nižeg socioekonomskog statusa“	322
Slika 51 Učinkovitost operacije „Programska, stručna i financijska potpora obrazovanju djece i učenika pripadnika romske nacionalne manjine“	324
Slika 52 Razina uključenosti sudionika kroz odabrane operacije iz PO 4*	325
Slika 53 Usporedba županijskih udjela u ukupnom broju sudionika koji imaju posao šest mjeseci po prestanku sudjelovanja i u ukupnoj nezaposlenosti	369
Slika 54 Usporedba raspodjele udjela u ukupnom broju mladih sudionika koji imaju posao šest mjeseci po prestanku sudjelovanja i u ukupnoj nezaposlenosti mladih.....	370
Slika 55 Usporedba raspodjele udjela u ukupnom broju sudionika starijih od 54 godine koji imaju posao šest mjeseci po prestanku sudjelovanja i udjela u ukupnoj nezaposlenosti starijih osoba	371
Slika 56 Usporedba raspodjele udjela u ukupnom broju sudionika u nepovoljnom položaju koji imaju posao šest mjeseci po prestanku sudjelovanja i udjela u ukupnom broju korisnika ZMN-a	373
Slika 57 Usporedba raspodjele rezultata i referentne populacije za provedbu operacije Zaželi – Program zapošljavanja žena	377
Slika 58 Usporedba raspodjele rezultata i referentne populacije za provedbu operacije „Provedba javnih radova za teže zapošljive skupine“ – faze I i II	378
Slika 59 Usporedba raspodjele rezultata i referentne populacije za provedbu operacije „Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina“	379
Slika 60 Usporedba raspodjele rezultata i referentne populacije za provedbu operacije „Razvoj usluge osobne asistencije za osobe s invaliditetom“	380
Slika 61 Usporedba raspodjele rezultata i referentne populacije za provedbu operacije „Osiguravanje pomoćnika u nastavi i stručnih komunikacijskih posrednika učenicima s teškoćama u razvoju u osnovnoškolskim i srednjoškolskim odgojno-obrazovnim ustanovama (Faza I, II i III)“	385
Slika 62 Usporedba raspodjele rezultata i referentne populacije za provedbu operacije „Internacionalizacija visokog obrazovanja“ i „Provedba HKO-a na razini visokog obrazovanja“	386
Slika 63 Usporedba raspodjele rezultata i referentne populacije za provedbu operacije „Dodjela stipendija studentima nižeg socioekonomskog statusa“	386
Slika 64 Usporedba raspodjele rezultata i referentne populacije za provedbu operacije „Programska, stručna i financijska potpora obrazovanju djece i učenika pripadnika romske nacionalne manjine“	388
Slika 65 Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa	390
Slika 75 Podrška razvoju partnerstva organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja	391
Slika 67 Iznos ugovorenih sredstava iz PDP-a LEDI, po županijama (izvor: Podaci MROSP-a)	398



Slika 68 Broj projekata iz PDP-a LEDI, po županijama	400
Slika 69 Nositelji projekata iz PDP-a LEDI prema sjedištima, po županijama	401
Slika 70 Broj uključenih pripadnika ciljane skupine u projekte financirane iz PDP-a LEDI, po županijama	402
Slika 71 Broj uključenih pripadnika ciljane skupine u odnosu na stopu nezaposlenosti	403
Slika 72 Stopa zapošljavanja uključenih pripadnika ciljane skupine u projekte financirane iz PDP-a LEDI, po županijama	404
Slika 73 Postotak zaposlenosti u 3, 6 i 12 mjeseci nakon izlaska iz LEDI SO112 programa	407
Slika 74 Postotak zaposlenosti u 3, 6 i 12 mjeseci nakon izlaska iz LEDI SO112 K1 programa	410
Slika 75 Postotak zaposlenosti u 3, 6 i 12 mjeseci nakon izlaska iz LEDI SO112 K2 programa	415
Slika 76 Stopa nezaposlenosti u 2014. i 2019. na županijskoj razini, stanje 31.3.	426
Slika 77 Raspoloživost slobodnih radnih mjesta po županijama u odnosu na broj nezaposlenih	427
Slika 78 Doprinos ESF/IZM operacija namijenjenih financiranju MAPZ-a smanjenju nezaposlenosti po županijama*	429
Slika 79 Ocjena učinaka MAPZ-a na zapošljavanje na županijskoj razini (N=58).....	431
Slika 80 Ocjena učinaka MAPZ-a na zapošljavanje prema institucijama na županijskoj razini (N = 58).....	432
Slika 81 Ocjena doprinosa pojedinih mjera povećanju zapošljavanja ispitanika na županijskoj razini (N = 58)	433
Slika 82 Ocjena najvažnijih prepreka za postizanje većih učinaka MAPZ-a (N = 52).....	433
Slika 83 Zastupljenost korisnika zajamčene minimalne naknade u populaciji u 2017. i 2019.	435
Slika 84 Doprinos operacije „Zaželi – Program zapošljavanja žena“ privremenom smanjenju broja nezaposlenih žena	437
Slika 85 Doprinos operacije „Provedba javnih radova za teže zapošljive skupine“ privremenom zapošljavanju dugotrajno nezaposlenih osoba	438
Slika 86 Uključenost dugotrajno nezaposlenih osoba u provedbu operacije „Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina“.....	440
Slika 87 Ocjena učinka operacija iz PO 2 na smanjenje siromaštva i povećanje socijalne uključenosti na županijskoj razini (N = 80)	443
Slika 88 Ocjena doprinosa pojedinih operacija povećanju zapošljavanja na županijskoj razini (N = 78).....	444
Slika 89 Ocjena najvažnijih prepreka za postizanje većeg doprinosa operacija iz PO 2 (N = 78)	445
Slika 90 Broj razvijenih obrazovnih programa/standarda kvalifikacija u skladu s HKO-om nakon završetka operacije prema lokacijama studiranja	449



Izvršni sažetak

CILJEVI I OPSEG VREDNOVANJA

Ovaj dokument predstavlja Završno izvješće srednjoročnog vrednovanja djelotvornosti, učinkovitosti i učinka Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. (OPULJP), Grupa 6: Vrednovanje djelotvornosti, učinkovitosti i učinka provedbe OPULJP i intervencija ESF-a prema kriteriju regionalne i lokalne zastupljenosti uz evaluaciju horizontalnih načela. Naručitelj je vrednovanja nacionalno Upravljačko tijelo (UT) OPULJP-a koje čini dio Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike Republike Hrvatske. Vrednovanje su proveli WYG savjetovanje d.o.o. i MAP Savjetovanja d.o.o., a resursi Tetra Tech BV² sudjelovali su u izradi Početnog i Završnog izvješća o provedenom vrednovanju. Agencija IPSOS podugovorena je za obavljanje tehničkog dijela kvantitativne dionice evaluacije te za korištenje protučinjenične metode.

Dva su specifična cilja vrednovanja: i) procijeniti provedbu OPULJP-a s obzirom na djelotvornost, učinkovitost i učinak provedbe programa prema kriterijima regionalne i lokalne zastupljenosti i uključenosti horizontalnih načela u okviru Programa i ii) pružiti informacije UT-u o naučenim lekcijama i dati preporuke za poboljšanje provedbe i buduće programiranje. Opseg evaluacije obuhvaća sva prioriteta područja OPULJP-a, izuzev Tehničke pomoći, u razdoblju do 31.12.2019. godine.

KONTEKST

Republika Hrvatska (RH) je podnijela zahtjev za punopravnim članstvom u Europskoj uniji (EU) 2003. godine, a pristupila je 1. srpnja 2013. godine. OPULJP je prvi posve razvijeni program koji uključuje mjere i aktivnosti za učinkovitu provedbu i korištenje Europskog socijalnog fonda od strane RH kao države članice EU-a. Europska komisija (EK) usvojila je OPULJP, čiji je cilj pridonijeti stvaranju radnih mjesta i jačanju socijalne kohezije u RH, 17. prosinca 2014. godine. Ukupna vrijednost OPULJP-a 2014.-2020. iznosi 1,88 milijardi eura, od čega se 1,62 milijardi financira iz EU sredstava i uključuje Inicijativu za zapošljavanje mladih u vrijednosti od 206,3 milijuna eura (trenutno je važeća verzija 6.0. iz kolovoza 2020. godine).

Osnovni parametri poput veličine dodijeljene financijske omotnice za ulaganja iz ESF-a te okvir, pravila i raspon ulaganja nedvojbeno su višestruko zahtjevniji za financijsko razdoblje 2014. – 2020. u usporedbi s razdobljem 2007. – 2013. Isto tako, promatrano razdoblje ujedno je i prva financijska perspektiva u kojoj je RH sudjelovala od samog početka te tijekom koje su sredstva ESI fondova postala ključni izvor financiranja ulaganja u područja kao što su tržište rada, obrazovanje i dr.³

² WYG International preuzeo je 11. siječnja 2021. godine ime svoje grupacije Tetra Tech.

³ RH je počela koristiti strukturne fondove tek u zadnjih šest mjeseci financijske perspektive 2007. – 2013., odnosno na to je stekla pravo tek kad je postala država članica EU-a te nema značajno iskustvo provedbe ESI fondova.



Za razliku od pretpristupnog razdoblja, kad je RH na raspolaganju imala sredstva u okviru IPA-e i kada je u brojnim procesima programiranja, donošenja i provedbe operativnih programa još uvijek značajno sudjelovala EK, u razdoblju 2014. – 2020. RH je preuzela značajno samostalnu ulogu u provedbi svojih operativnih programa, što je podrazumijevalo veću slobodu u donošenju važnih odluka, upravljanju sredstvima i provedbom ulaganja, no istovremeno i daleko veću odgovornost za konačne rezultate.

Evaluatori smatraju da pri razmatranju daljnjih zaključaka i preporuka treba imati na umu i sve navedeno u prethodna dva odlomka, kao i činjenicu da brojne druge nove članice EU-a često ističu kako su se u prvim razdobljima provedbe strukturnih fondova suočavale sa sličnim okolnostima i izazovima. K tome se ističe važnost učenja, uvažavanja i analize pogrešaka i pristupa koji ne funkcioniraju na željeni način, kao i redovnog unaprjeđenja poslovnih procesa u svim segmentima provedbe.

METODOLOŠKI PRISTUP

Ova evaluacija temeljena na teoriji provedena je u četiri faze. Započela je usavršavanjem pristupa vrednovanju tijekom Početne faze. To je između ostalog podrazumijevalo mapiranje pružene potpore, rekonstrukciju intervencijske logike OPULJP-a i definiranje kriterija vrednovanja, pokazatelja i izvora podataka potrebnih za odgovaranje na ukupno 23 evaluacijska pitanja (EP-a) koja obuhvaćaju djelotvornost, relevantnost, učinkovitost i učinak te su organizirana u tri glavne komponente (8 EP-a u okviru općih pitanja o provedbi OPULJP-a, 10 EP-a u okviru kriterija regionalne i lokalne zastupljenosti i 5 EP-a u okviru horizontalnih načela). Evaluacijski tim potom je prikupio potrebne podatke za uredski dio istraživanja i za terensko istraživanje. To je ponajprije uključivalo pregled literature i dostupne dokumentacije, uključujući izvješća o praćenju provedbe programa i projekata, sa specifičnim fokusom na više od 400 završenih projekata. Provedba OPULJP-a vrednovana je korištenjem kvantitativnih i kvalitativnih podataka.

Prikupljeni kvantitativni podaci sastojali su se od financijskih pokazatelja, pokazatelja ostvarenja i pokazatelja rezultata Programa s obzirom na postignute vrijednosti zaključno na dan 31.12.2019. godine, a na temelju kojih je vrednovan napredak provedbe aktivnosti Programa na razini investicijskih prioriteta kako bi se procijenio dosadašnji napredak OPULJP-a s obzirom na kriterije regionalne i lokalne zastupljenosti (u kombinaciji s prostornom analizom) te uključenosti horizontalnih načela. Također, proveden je veći broj protučinjeničnih analiza, za intervencije u sklopu OPULJP-a vezane uz MAPZ te posebno za Lokalne inicijative za poticanje zapošljavanja (LEDI). U sklopu protučinjenične analize, provedena je regresijska analiza rezultata provedbe MAPZ-a kako bi se provjerila robusnost nalaza o učincima pojedinih mjera financiranih putem OPULJP-a na ciljane skupine na županijskoj razini.

Alati za prikupljanje kvalitativnih podataka uključivali su desk analizu programske dokumentacije, intervju s više od pedeset osoba koje su na različite načine bile uključene u provedbu OPULJP-a,



kako u Zagrebu, tako i u drugim dijelovima RH, potom odvojene ankete s dionicima i studije slučaja u svrhu interpretacije i validacije kvantitativnih podataka. Sve prikupljene informacije analizirane su i triangulirane tijekom faze sinteze kako bi se odgovorilo na zadana evaluacijska pitanja i iznjedrilo zaključke i preporuke po predviđenim komponentama. Cjelokupan proces pomno je pratio UT.

Dva ključna izazova ovog vrednovanja bila su širina i složenost istraživane problematike po komponentama te izbijanje pandemije bolesti COVID-19 koje se poklopilo s provedbenim razdobljem nakon početnog *kick-off* sastanka. Prvi je izazov ublažen organiziranjem skupine stručnjaka na temelju njihove tematske stručnosti, korištenjem kombinacije alata za prikupljanje i vrednovanje podataka te njihovim trianguliranjem u svrhu osiguravanja robusnosti nalaza. Kako bi se osigurao adekvatan pristup i poštovale mjere ograničenja u vezi s pandemijom bolesti COVID-19, zbog kojih nije bilo moguće održavati aktivnosti vrednovanja uživo, sve participativne istraživačke aktivnosti (sastanci, intervjui, ankete) provodile su se pomoću digitalnih sredstava komunikacije (prvenstveno alata MS Teams).

NALAZI I ZAKLJUČCI

REGIONALNA I LOKALNA ZASTUPLJENOST

1. Nekoliko temeljnih unutarnjih ograničenja sprječava snažnije postizanje učinaka OPULJP-a

Analiza dokumenata i podataka o provedbi OPULJP-a te rezultati provedenih intervjua i anketa ukazuju na prisutnost niza ograničenja koja se odnose na proces pripreme i objave poziva na dostavu projektnih prijedloga (PDP-ova) (EP 3), ispunjavanje primjenjivih *ex-ante* uvjeta utvrđenih u Sporazumu o partnerstvu (SoP-u) (EP 2), transparentnost postupanja tijela SUK-a (EP 6), jačanje administrativnih kapaciteta za provedbu programa (EP 4), osiguravanje usklađenosti s drugim izvorima i instrumentima financiranja (EP 5), razinu uključenosti lokalnih/regionalnih dionika u planiranje i provedbu OPULJP-a (EP 10) i ostalih partnera u rad Odbora za praćenje (OzP-a) (EP 1), provedbu integriranog pristupa teritorijalnom razvoju (EP 13) i integraciju aktivnosti financiranih iz ESF-a i EFRR-a u socioekonomskom oporavku pet depriviranih pilot-područja (EP 14), a što je u konačnici dovelo do tek umjerenih pozitivnih rezultata i učinaka provedbe OPULJP-a (EP 7, EP 8).

Spomenuta unutarnja ograničenja primarno potječu iz samog sustava upravljanja i kontrole (SUK-a) OPULJP-a te stoga tijela SUK-a na njih mogu izravno utjecati kako bi ih riješila. Dodatno se zaključuje kako su upravo ta ograničenja uzrok brojnih daljnjih, naizgled nepovezanih problema i slabijih rezultata u određenim segmentima provedbe OPULJP-a.

Na temelju nalaza u sklopu različitih evaluacijskih pitanja koja se bave analizom čitavog niza aspekata SUK-a (s naglaskom na EP 3, EP 4, EP 6 i EP 7 te neizravno kroz gotovo sva preostala evaluacijska pitanja), evaluatori zaključuju kako su najznačajnija unutarnja ograničenja sljedeća:

- **nedostatni administrativni kapaciteti** (EP 4), ne samo u kontekstu nedovoljnog broja zaposlenih u tijelima SUK-a u promatranom razdoblju, pogotovo u prvim godinama provedbe

OPULJP-a, već i u kontekstu slabe primjene sveobuhvatnih i ujednačenih digitaliziranih rješenja i alata, edukacija ciljano na temu ESF-a, pojednostavljenja Smjernica⁴ i povezanih procedura, primjene pojednostavljenih troškovnih opcija, smanjenja količine dokumentacije i administrativnih formalnosti te općenito u kontekstu nedostatnog redovnog preispitivanja efikasnosti (djelotvornosti) te planskog i kontinuiranog unaprjeđenja poslovnih procesa na temelju tako utvrđenih nalaza.

Prespor proces jačanja kapaciteta tijela SUK-a u odnosu na potrebe imao je za posljedicu brojne poteškoće u rješavanju zahtjevnog opsega administrativnih aktivnosti u kontekstu provedbe OPULJP-a (EP 3, EP 4, EP 6, EP 13, EP 14). To se može pripisati nekolicini razloga, uključujući veliku fluktuaciju osoblja na početku provedbe OPULJP-a te izraženi nedostatak osoblja i specijaliziranih vještina kod pojedinih tijela SUK-a. Općenito, opseg zakonski propisanih funkcija, upravljačkih dužnosti i aktivnosti praćenja bio je vrlo širok i izazovan s obzirom na ograničene ljudske resurse prije svega UT-a i svih tijela razine PT 2, što je rezultiralo poteškoćama u učinkovitom radu i upravljanju područjima s višestrukim odgovornostima. Spomenuto posebno dolazi do izražaja kod onih zaposlenika kojima je potrebno posebno stručno znanje, npr. o javnoj nabavi, državnim potporama, reviziji, razvoju praktičnih informatičkih i digitaliziranih rješenja i pitanja funkcioniranja sustava općenito, ali i komunikacijskih aktivnosti.

Do kraja 2019. godine administrativna sposobnost UT-a i svih tijela razine PT 1 i PT 2 znatno je ojačana u odnosu na početne godine provedbe, ponajprije u smislu broja zaposlenih, dorada i izmjena Smjernica i svih već dostupnih edukacija. Međutim, isto tako su pojednostavljenja procedura, digitalizacije postupaka, razmjene iskustava i znanja unutar SUK-a (npr. s obzirom na izostanak izrade ciklusa edukacija posvećenih ESF-u), kao i primjene pojednostavljenih troškovnih opcija uvedene postupno, odnosno nisu bile primjenjivane od samog početka provedbe OPULJP-a, čime bi se sigurno bili postigli još bolji rezultati u pogledu provedbe OPULJP-a. Navedeno je dijelom bilo i očekivano i ujedno teško izvedivo jer se radilo o prvome višegodišnjem programskom razdoblju u kojem su tijela SUK-a po prvi put provodila financijski značajno veći operativni program sufinanciran iz ESIF-a (u usporedbi s perspektivom 2007. – 2013.) te se radilo o vrlo intenzivnoj fazi učenja i ustaljivanja funkcioniranja cijelog SUK-a.

- **nedovoljno jasno definirane odgovornosti i nadležnosti**, kako između tijela SUK-a za OPULJP, tako i u odnosu na KT i SUK OPKK-a, što je izrazito vidljivo u kontekstu EP 13 i EP 14 kojima se vrednuje uspješnost primjene pristupa ITU, a koji podrazumijeva usku suradnju navedenih tijela te usklađeno planiranje i provedbu aktivnosti.
- **složene i nedovoljno jasno definirane procedure postupanja** (EP 3), s naglaskom na Smjernice. Pojedini postupci unutar SUK-a, kao što je primjerice proces pripreme poziva na dostavu projektnih prijedloga (PDP-a), često traju iznimno dugo s obzirom na utvrđene potrebe potencijalnih prijavitelja i predviđene rokove. Nerijetko je vrlo dug proces pripreme PDP-a povezan s brojnim koracima razmjene dokumentacije između različitih tijela SUK-a,

⁴ Smjernice u okviru Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.–2020.



inzistiranju na formalnostima i različitim tumačenjima Smjernica. Smjernice su u svojoj osnovi zapravo obvezujuće, no s druge strane omogućuju određenu fleksibilnost u postupanju, što ostavlja prostor za neusklađenosti u postupanju između tijela SUK-a, pri čemu se dodatno vrijeme troši na pronalaženje zajedničkih tumačenja i rješenja.

- **nedovoljna razina jasne komunikacije, suradnje i transparentnosti na više razina:**
 - između tijela SUK-a, prije svega s naglaskom na ključni postupak pripreme PDP-a, u pogledu definiranja i zajedničkog tumačenja Smjernica (EP 3) i općenito rješavanja brojnih drugih važnih pitanja koja se odnose na cijeli OPULJP i SUK (EP 4)
 - između tijela SUK-a za OPULJP i SUK-a za OPKK te KT-a, s naglaskom na usklađenu provedbu teritorijalnih ulaganja (EP 13, EP 14) i mehanizma za osiguravanje usklađenosti provedbe (EP 5)
 - premda već postoje brojni i ustaljeni mehanizmi komuniciranja između tijela SUK-a, potencijalnih prijavitelja, partnera i Korisnika, primjerice u obliku javnih savjetovanja o sadržaju PDP-ova predviđenih za objavu, informativnih radionica u okviru objave PDP-a, uvodnih radionica na temu provedbe projekata za Korisnike u organizaciji PT2, i sl., evaluatori ipak primjećuju kako između tijela SUK-a za OPULJP i korisničkih institucija (EP 13, EP 14), potencijalnih prijavitelja i partnera (EP 1, EP 3, EP 6, EP 10), prijavitelja (EP 3, EP 6) i Korisnika (EP 3, EP 4, EP 6, EP 13, EP 14) – često svejedno dolazi do brojnih poteškoća, nerazumijevanja, prigovora, pogrešnih očekivanja i stjecanja dojma netransparentnosti rada tijela SUK-a, prije svega uslijed duljih razdoblja kašnjenja najavljenih postupaka i koraka, nepridržavanja najavljenih rokova i koraka, nedostatka i nejasnoća pruženih informacija i nedovoljnog uvažavanja mišljenja, potreba i komentara svih navedenih skupina, odnosno nedostatnih pojašnjenja u pogledu takvog neuvažavanja.
- **nepravodobno i nedovoljno detaljno i sveobuhvatno planiranje složenih programskih aktivnosti** i nedostatan pridržavanje, odnosno rijetke izmjene planova u skladu s novonastalim okolnostima, kao i izostanak usklađivanja planova rada s postojećim administrativnim kapacitetima (EP 3), prije svega u procesu pripreme PDP-ova (EP 3), ali i u raznim segmentima provedbe OPULJP-a koji započinju objavom pojedinog PDP-a, s naglaskom na praćenje provedbe projekata na razini tijela razine PT 2, odobravanje ZNS-ova i pravovremenu isplatu sredstava korisnicima (EP 3, EP 4, EP 6).

2. Na uspješnost provedbe OPULJP-a u danome razdoblju utjecali su i neki vanjski čimbenici na koje programska tijela i/ili projektni partneri nisu mogli utjecati

Na općenita kašnjenja u provedbi OPULJP-a utjecalo je i **nepravodobno ispunjavanje ex ante uvjeta (EP 2), pogotovo u dijelu osiguravanja strateške podloge za ulaganja u javnu upravu u sklopu PO 4**. Navedeno izraženije kašnjenje bilo je prouzročeno vanjskim čimbenicima na koja tijela SUK-a nisu mogla izravno utjecati te se konkretno radilo o razdoblju u kojem su se tijekom 2016. godine u RH promijenile tri vlade te su određeni strateški dokumenti više mjeseci čekali na odobrenje novih nadležnih tijela i osoba. Navedeno se konkretno kašnjenje odrazilo na neispunjavanje postavljenih



srednjoročnih ciljeva provedbe za 2018. godinu i smanjenje sredstava dodijeljenih za ulaganje u javnu upravu, tj. nedodjeljivanje sredstava iz okvira uspješnosti i pričuve za uspješnost dotičnom specifičnom cilju (SC-u) 11.i.1.

Pored toga, najistaknutiji su vanjski čimbenici u razdoblju do kraja 2019. znatno poboljšanje situacije na tržištu rada, kao posljedica gospodarskog rasta u razdoblju nakon 2015. godine, te povećanje nepovoljnih demografskih trendova, ponajprije u vidu snažnog procesa iseljavanja stanovništva s pojedinih područja RH (EP 17). Izrazito promijenjene okolnosti na tržištu rada u relativno kratkom vremenskom razdoblju nužno dovode do promjena u pogledu učinkovitosti (efektivnosti) i djelotvornosti (efikasnosti) intervencija OPULJP-a, a posebno u geografskim područjima koja su najizloženija promijenjenim okolnostima (npr. županije u kojima je problem nezaposlenosti gotovo u potpunosti zamijenjen problemom deficita radne snage). Konačno, izbijanje ekonomske krize uzrokovane epidemijom COVID-19 također se može smatrati značajnim vanjskim čimbenikom koji utječe kako na projekte koji su u provedbi, tako i na održivost rezultata dovršenih projekata. Međutim, s obzirom na to da je vrednovanje usmjereno prije svega na razdoblje do kraja 2019., zaključci i preporuke ne odražavaju nove okolnosti koje su rezultat aktualne krize.

3. Umjerena i različita razina ispunjenja planiranih ciljeva

Umjereni, ali pozitivni rezultati provedbe OPULJP-a utvrđeni su u smislu postizanja većine ključnih etapa u sklopu okvira uspješnosti (EP 7) te procijenjenog ostvarenog doprinosa OPULJP-a tematskim ciljevima i relevantnim glavnim ciljevima Strategije EU 2020, kako je navedeno u odgovarajućim strateškim dokumentima (EP 8).

Procjena efektivnosti (učinkovitosti) četiri Prioritetne osi (PO) OPULJP-a, na osnovu kvantitativne analize trenutačno dostupnih podataka o postignutom napretku na temelju financijskih i fizičkih pokazatelja (EP 6), ukazuje na **visoku vjerojatnost ispunjenja doprinosa OPULJP-a postavljenim ciljevima do 2023. godine.**

Međutim, postoje i **značajne razlike u efektivnosti (učinkovitosti) na regionalnoj razini**, što pokazuje da doprinos OPULJP-a u postizanju tematskih ciljeva nije ravnomjerno raspoređen u skladu s prostornim karakteristikama gospodarstva i tržišta rada (EP 15).

4. Značajne regionalne razlike na tržištu rada su i dalje prisutne

Temeljem dobivenih rezultata zaključeno je da se usprkos značajnom poboljšanju situacije na županijskim tržištima rada dio županija i dalje suočava sa značajnim poteškoćama u pogledu visine nezaposlenosti te dostupnosti slobodnih radnih mjesta (EP 17). Provedba MAPZ-a u dijelu financiranim putem ESF/IZM-a nije polučila dovoljno značajne učinke koji bi smanjili izražene regionalne razlike, što je dijelom povezano sa preniskom razinom uključenosti nezaposlenih u provedbu MAPZ-a kod županija s većom razinom nezaposlenosti (EP 12). Znatno bolju sliku regionalnih učinaka na zapošljavanje pružaju rezultati analize operacija u okviru PO 2 kao što je to slučaj s provedbom operacije „Zaželi – Program zapošljavanja žena“. Njenom su provedbom ostvareni



prilično snažni učinci na privremeno zapošljavanje žena iz ciljne populacije upravo kod dijela županija suočenih s najvećom razinom nezaposlenosti (EP 17).

Procjena protučinjeničnog utjecaja PDP-a LEDI dovodi do zaključka da je neto učinak na zapošljavanje ciljanih skupina nezaposlenih bio blago negativan ako se promatra prosjek na nacionalnoj razini (EP 16). Međutim, rezultati upućuju na razlike u učinkovitosti projekata među županijama. Projekti financirani iz poziva LEDI imali su pozitivan učinak na ciljane skupine u nekim županijama koje su imale iznadprosječne stope nezaposlenosti u periodu od 2015.-2020. godine dok su županije s izrazito negativnim učinkom one u kojima je stopa nezaposlenosti bila ispod prosjeka u RH.

5. Koherentna strategija integriranog pristupa teritorijalnom razvoju u teoriji, no slaba stvarno postignuta komplementarnost u provedbi

U okviru OPULJP-a provodi se pristup integriranih teritorijalnih ulaganja (ITU-a) u sklopu kojeg se financira niz aktivnosti namijenjenih unaprijed utvrđenim geografskim područjima, a koja bi trebala usko pratiti komplementarne aktivnosti financirane iz OPKK-a. Osnove ovog pristupa dobro su opisane u samom strateškom i programskom okviru, no potom je izostao daljnji i usklađeni proces provedbe spomenutog pristupa u praksi.

K tome je u pogledu provedbe ITU ulaganja, kao i ulaganja u gradove deprivirana pilot-područja kasno, odnosno nepravovremeno pokretanje aktivnosti ulaganja u sklopu OPULJP-a, kao i općenita neusklađenost s ulaganjima iz OPKK-a, onemogućilo da se mjere iz dva OP-a u provedbenoj fazi međusobno nadopunjuju i da se time učinkovitije postižu predviđeni ciljevi. Očigledan nedostatak pravodobnog i temeljitijeg planiranja provedbenih aktivnosti prouzročio je značajna kašnjenja u samoj provedbi ITU projekata. S druge strane, za UT OPULJP izazov su predstavljale izmjene u listama projektnih prioriteta gradova, čiji su se prijedlozi projekata kroz vrijeme mijenjali te su postepeno predlagani i novi projekti što je zahtijevalo dodatno vrijeme usklađivanja PDP-ova, kako na lokalnoj razini, tako i između nadležnih tijela SUK-a.

Stoga su **sinergije u dosadašnjoj provedbi između OPULJP-a i OPKK-a ostvarene u vrlo ograničenoj mjeri kad je riječ o integriranom pristupu teritorijalnom razvoju** na sedam urbanih područja (EP 13), kao i o socioekonomskom oporavku pet depriviranih pilot-područja (EP 14).

HORIZONTALNA NAČELA

Već u inicijalnoj fazi razrade evaluacijskih pitanja uočen je manjak konzistentnosti između OPULJP-a i ESIF MIS-a u pogledu broja i definicije horizontalnih načela. Uzrok leži u nepravovremenoj prilagodbi informacijskog sustava razvijenog tijekom 2007.-2014. uredbama EU, no ovo je uzrokovalo raspisivanje, bodovanje i izvještavanje uspješnih prijavitelja i o načelu dobrog upravljanja i suradnje s civilnim društvom. Nadalje, način na koji sustav ESIF MIS spaja odnosno razdvaja pojedina načela, ukazuje na **određeno nerazumijevanje samih načela u tijelima SUK-a, što se dijelom reflektira i u raspisu aktivnosti prijavitelja.**



Analiza sadržaja uspješnih projektnih prijava pokazala je da su najviše mjera i aktivnosti koje doprinose horizontalnim načelima prijavitelji navodili u području održivog razvoja i zaštite okoliša (41%), a 33% se odnosi na ostvarenje načela jednakih mogućnosti, što je vjerojatno posljedica činjenice da je značajan udio projekata financiranih u promatranom razdoblju ovo horizontalno načelo integrirao vertikalno. **Najviši udio „pogrešno“ identificiranih mjera i aktivnosti pripada načelu „dobro upravljanje i suradnja s civilnim društvom“,** što upućuje na zaključak da prijavitelji ovo načelo nisu internalizirali do mjere da su ga bili u stanju pretočiti u smislene aktivnosti koje mu doprinose.

Uspješni prijavitelji u većoj mjeri ispravno identificiraju barem jednu aktivnost koja može doprinijeti ostvarenju horizontalnih načela, no kvaliteta raspisa aktivnosti izrazito varira. Kvalitetnije raspisane aktivnosti čine manji udio ukupno kodiranih segmenata. Ovo je barem jednim dijelom posljedica nespominjanja ili nerazrađenog spominjanja horizontalnih načela u natječajnoj dokumentaciji. Upute i sustavi bodovanja u natječajnoj dokumentaciji su nekonzistentni između i unutar pojedinih tijela, sustavi bodovanja su u nekim slučajevima nelogični i/ili nejasni, a zabilježen je i značajan udio poziva na dodjelu sredstava koji boduju neutralan, pa čak i nespomenut doprinos horizontalnim načelima. Evaluacija je utvrdila i **izostanak koordinacije pojedinih tijela u sustavu vezano za horizontalna načela.**

Analiza učinaka provedenih operacija i aktivnosti za doprinos horizontalnim načelima pokazala je da je **OPULJP 2014. – 2020. integrirao formalno razmatranje horizontalnih načela u dizajniranje i planiranje intervencija te unutar sustava izvještavanja ugradio formalne postupke koji omogućavaju praćenje.** Na razini sustava, dobar dio operacija predviđenih za izravan doprinos horizontalnim načelima, kako je bio predviđen tekstom OPULJP-a ili kasnijim planovima, još uvijek nije bio proveden u promatranom razdoblju. Analiza sadržaja projektnih izvještaja pokazala je **najviši doprinos provedenih projekata horizontalnom načelu jednakih mogućnosti, nešto niži načelu održivoga razvoja te najniži načelu dobrog upravljanja.**

Tijela SUK-a su u promatranom razdoblju poduzela niz koraka kako bi **osigurala ispunjavanje svih kriterija vezanih za ex-ante uvjet koji se odnosi na osobe s invaliditetom,** no izostaje analiza kumulativnih učinaka provedenih aktivnosti uključujući i ostvarenje načela pristupačnosti osobama s invaliditetom.

PREPORUKE⁵

Evaluacija predstavlja skup preporuka na temelju donesenih zaključaka. Preporuke u nastavku upućene su s ciljem poboljšanja provedbe OPULJP-a te kao podrška u pripremi prikladnih aktivnosti koje se planiraju financirati u programskom razdoblju 2021. – 2027. iz fonda ESF+.

I. Opća pitanja o provedbi OPULJP-a

RELEVANTNOST

⁵Redoslijed evaluacijskih pitanja, pa tako i organizacija odjeljaka je izmijenjen u odnosu na Opis posla, Početno izvješće i Izvješće u tijeku provedbe.



EP1	Jesu li partneri iz članka 5. Uredbe (EU) br. 1303/2013 na adekvatan način uključeni u rad Odbora za praćenje OPULJP-a sukladno Sporazumu o partnerstvu?
P1	Informirati sve članove OzP-a o dodatnim mogućnostima aktivnog sudjelovanja u provedbi OPULJP-a (npr. e-savjetovanje) i obavijestiti ih o najavama za savjetovanja.
P2	Provjeriti postojeći način bilježenja mišljenja i prijedloga članova OzP-a tijekom i izvan sjednica. Dodatno obrazložiti na koji su način njihovi prijedlozi uzeti u obzir i ako nisu uvaženi, jasno obrazložiti zašto, tj. zbog čega to možda nije bilo moguće.
P3	Istražiti razloge zbog kojih su određeni predstavnici partnera prema čl. 5. slabo aktivni u radu OzP-a. Po potrebi ih uputiti na redovne edukacije koje su im dostupne na te teme ili održati povremene edukacije u sklopu OzP-a.
P4	Po potrebi omogućiti posebno zainteresiranim članovima OzP-a i dodatne sastanke s tijelima SUK-a u užem krugu.
EFIKASNOST (DJELOTVORNOST)	
EP2	Jesu li mjere koje su poduzete radi ispunjavanja primjenjivih <i>ex ante</i> uvjeta utvrđenih u Sporazumu o partnerstvu provedene u skladu s utvrđenim vremenskim rasporedom? Jesu li i na koji način ispunjeni <i>ex ante</i> uvjeti doveli do poboljšanja rezultata provedbe OPULJP-a?
P1	Provesti tematsku evaluaciju za one <i>ex ante</i> uvjete koji se odnose na OPULJP u svrhu detaljnijeg utvrđivanja jesu li i na koji način ispunjeni <i>ex ante</i> uvjeti doveli do poboljšanja rezultata provedbe OPULJP-a po pojedinim područjima ulaganja.
P2	U fazi programiranja za 2021.-2027. te s obzirom na definirane posebne ciljeve pravovremeno osigurati ispunjenost „uvjeta koji omogućuju provedbu“ te napraviti jasnije poveznice i pretpostavke između načina na koji se oni ispunjavaju i što se time konkretno očekuje postići u smislu bolje kvalitete rezultata provedbe. Pratiti (godišnje) može li se utvrditi kontinuirano poboljšanje rezultata provedbe na temelju ispunjenog uvjeta koji omogućuje provedbu.
P3	Osigurati da se operacije odabrane za potporu za razdoblje 2021.-2027. provode dosljedno u odnosu na donesene strateške i planske dokumente na kojima se temelje ispunjeni uvjeti koji omogućuju provedbu.
P4	Pravovremeno pokrenuti uspostavu učinkovitog sustava praćenja ispunjenja uvjeta koji omogućuju provedbu.
EP3	Provodi li se OPULJP u skladu s indikativnim planom provedbe? Ako postoje odstupanja, na koje se investicijske prioritete odnose i koji su utvrđeni razlozi za isto?
P1	Preporučuje se da se godišnji planovi objave PDP-a objave najkasnije do kraja siječnja za godinu na koju se plan odnosi.
P2	Isprobati pristup izrade plana objave PDP-a za predstojeću godinu usporedno s pripremom državnog proračuna u listopadu svake godine.
P3	Godišnji planovi objave PDP-a trebali bi se po potrebi moći mijenjati i izmjene bi trebalo javno objaviti kako bi potencijalni prijavitelji znali koje je zadnje stanje. Navesti kratke napomene izmjena za PDP-e koji se otkazuju, spajaju, prebacuju itd.
P4	Održavati redovne zajedničke sastanke UT-a i svih PT 1 i PT 2, čija učestalost može varirati primjerice od dvotjednih do mjesečnih, ovisno o okolnostima i žurnosti i složenosti tema o kojima se treba raspraviti ili obavijestiti ostala tijela SUK-a.
P5	Pravovremeno obratiti više pažnje na rješavanje problema u kritičnim područjima, npr. na slučajeve u kojima se u godini dana pri samome kraju provedbenog razdoblja nije objavio nijedan PDP, a dostupna su sredstva koja bi se trebala što prije ugovoriti



P6	Izraditi godišnji plan izravnih dodjela i uključiti ga u godišnji plan objave PDP-a kako bi se dobila cjelovita slika u javnosti, tj. zbog veće transparentnosti trošenja sredstava.
P7	Pored svakog planiranog poziva na izravnu dodjelu sredstava u godišnjem planu ukratko opisati zbog čega se planira određena izravna dodjela tj. na koji će način i u koju svrhu korisnik sredstava trošiti tako dodijeljena sredstva.
P8	Dodatno ojačati mehanizam pripreme dokumentacije u suradnji s potencijalnim prijaviteljima, primjerice u sklopu alata e-savjetovanja.
P9	Preispitati svrhu obrasca „Sažetka operacije“ kao osnovne podloge za razvoj PDP-a i potrebu daljnjeg usklađivanja usporedno s izradom natječajne dokumentacije za PDP i po potrebi prilagoditi Smjernice u tom dijelu.
P10	Utvrđiti među nadležnim tijelima koji modaliteti rada i suradnje ubrzavaju, odnosno usporavaju postupak pripreme PDP-a te primjenjivati one postupke koji su se pokazali kao djelotvorniji i brži. Sva tijela trebala bi se usredotočiti na ključne komentare i davanje prijedloga rješenja za uočene probleme.
P11	Tijela razine PT 1 i PT 2 trebala bi u pripremi svakog novog PDP-a (tj. sažetka operacije i uputa za prijavitelje) provjeriti ranije komentare UT-a na prethodnu natječajnu dokumentaciju koju su pripremala, pogotovo za usporedive PDP-e te na taj način izbjeći ponavljanje istih grešaka i posljedično istih komentara UT-a.
P12	UT bi trebao utvrditi pravila prema kojima se prioritzira obrada i odobravanje sažetaka operacija i dokumentacija PDP-ova koji pristižu na komentiranje/odobrenje UT-u, npr. da prednost imaju javno najavljeni PDP-i za tu godinu i isto navesti u Smjernicama.
P13	U sklopu postupka pripreme i odobravanja dokumentacije PDP-a provesti analizu svih koraka između UT, PT 1 i PT 2 te zajednički odlučiti o mogućim modalitetima skraćivanja, odnosno pojednostavljenja relevantnih procedura.
P14	Koliko je god moguće izbjegavati izmjene PDP-ova nakon što se objave, uz savjetovanja s potencijalnim prijaviteljima i širom javnosti prije same objave.
EP4	Upravlja li se administrativnim kapacitetima na odgovarajući način i u skladu s alociranim sredstvima?
P1	Nove analize radnog opterećenja što više temeljiti na dosadašnjim iskustvima u provedbi OPULJP-a i u izgradnji administrativnih kapaciteta, posebno s obzirom na broj, financijsku vrijednost i tematiku pojedinih PDP-ova, u njihovoj pripremi i provedbi ugovorenih projekata, a u odnosu na procedure propisane Smjernicama i dostupne administrativne kapacitete.
P2	Prije zapošljavanja dodatnog kadra razmotriti i druge načine za optimiziranje poslovanja, kao što su pojednostavljenje procedura i smanjenje dokumentacije, uvođenje pojednostavljenih troškovnih opcija, digitaliziranje postupaka koji uzimaju puno vremena i zahtijevaju puno „ručne“ obrade i provjera („rad u Excelu“), pogotovo u onim dijelovima gdje bi se određeni postupci mogli uspješno automatizirati uz primjenu računalnih alata i aplikacija.
P3	Kod odobravanja ZNS-ova u PT 2 po mogućnosti se usredotočiti na najbitnije provjere, tj. one koje se odnose na provjere prihvatljivosti troškova i koje podliježu revizijama. Kontinuirano provjeravati jesu li sva dodatna pojašnjenja i dokumentacija koja se traži od Korisnika u postupku odobravanja ZNS-ova zaista nužni za potrebe odobravanja troškova, npr. tako da osoblje s više iskustva u odobravanju ZNS-ova i suradnji s pojedinim skupinama Korisnika povremeno provjerava rad novozaposlenih, npr. na temelju nekoliko ZNS-ova

	tjedno/mjesečno, ili na primjeru pojedinih složenijih projekata, kao i u slučaju da postoje konkretni i učestali prigovori Korisnika na odobravanje ZNS-ova.
P4	Osigurati da kod pojedinog PDP-a svo osoblje provjerava ZNS-ove po istim kriterijima te u tu svrhu održavati primjerice tjedne sastanke timova i osigurati razmjenu iskustava i zajedničko rješavanje problema, prije svega na samome početku rada na ZNS-ovima za određeni PDP. U tom smislu što je češće moguće posebno provjeravati rad novozaposlenih te još konkretnije što sve traže i očekuju od Korisnika i zašto. Razmotriti primjere i iskustva drugih i usporedivih država članica EU-a u optimizaciji rada tijela razine PT 2.
P5	Što prije i što konkretnije se usmjeriti na digitalizaciju poslova u onim segmentima u kojima bi to ubrzalo poslove UT-a, PT 1 i PT 2 te omogućilo pouzdanije provjere, analizu podataka i veći broj automatiziranih izvješća, kao i po potrebi rad „od doma“.
P6	Osnažiti komunikaciju i suradnju među tijelima SUK-a redovnim sastancima SUK-a i kroz otvoreni razgovor npr. o izmjenama Smjernica te kroz uspostavu zajedničke (digitalne) platforme za SUK za razmjenu novosti, informacija, pitanja i iskustava.
P7	Osmisliti sustav edukacija posebno prilagođenih za ESF, moguće i uz stalno dostupne online edukacije na temu ESF-a.
EP5	U kojoj mjeri je efikasan (djelotvoran) mehanizam osiguranja usklađenosti provedbe OPULJP-a s drugim instrumentima financiranja Unije i nacionalnim instrumentima financiranja, uključujući s EIB-om?
P1	Jasnije i konkretnije definirati pojmove „mehanizma osiguranja usklađenosti provedbe“, „komplementarnosti“ i „izbjegavanja dvostrukog financiranja“ te što oni podrazumijevaju u fazi strateškog planiranja i programiranja te potom u fazi provedbe i izvještavanja, uz konkretne korake/procedure, nadležnosti, zaduženja itd.
P2	Provesti zasebnu detaljniju analizu/evaluaciju mehanizma osiguranja usklađenosti provedbe i sprječavanja dvostrukog financiranja, prije svega između tijela SUK-a za OPULJP te na razini SoP-a između različitih programa i instrumenata financiranja i eventualno s drugim tijelima/dionicima u RH i EU-u.
P3	Dodatno razraditi sustav bilježenja/opisivanja i dodatnih konkretnih koraka koji čine mehanizam osiguranja usklađenosti provedbe, komplementarnosti i sprječavanja dvostrukog financiranja, npr. uspostavom registra i bilježenja na jednom mjestu za OPULJP (tj. novi program) svih sastanaka, dogovora među tijelima, dokumenata itd.
P4	Podrobnije definirati koji su to sve elementi koji bi se trebali uzeti u obzir kod mehanizma osiguranja usklađenosti provedbe na razini pripreme sažetaka operacija/PDP-ova te kreirati svojevrzne popise točki za provjeru/opisivanje kontakata kojima se isto može odnosno treba provjeriti po području ulaganja. Naknadnim provjerama/evaluacijama provjeriti je li komplementarnost ostvarena.
EP6	Koriste li se financijska sredstva na efikasan (djelotvoran) i transparentan način te u skladu s predviđenim ciljevima?
P1	Ubrzati provedbu, od objave posljednjih PDP-ova u tekućoj financijskoj perspektivi pa sve do ugovaranja i odobrenja ZNS-ova. Dodatno ojačati kapacitete svih PT 2, ali i preispitati efikasnost radnih procesa, obujam i raspodjelu poslova te prije svega razinu detalja koja se provjerava s obzirom na ZNS-ove i prihvatljivost troškova.
P2	Izbjegavati situacije uslijed kojih dolazi do toga da se u godinu dana za SC-ove na kojima još postoje dostupna sredstva za ugovaranje ne objavi nijedan PDP.

P3	Nastaviti aktivno upravljati alokacijom OPULJP-a preraspodjelom sredstava s manje uspješnih IP-ova i SC-ova na one uspješnije te u slučaju PDP-ova kod kojih postoje rezervne liste već ocijenjenih projektnih prijedloga koji su spremni za ugovaranje.
P4	Nastaviti s uvođenjem i primjenom pojednostavljenih troškovnih opcija.
P5	Periodički iznova ispitati mogućnosti za uspostavljanje financijskih instrumenata kako bi se utvrdilo je li došlo do promjena u okolnostima na tržištu koje bi bile optimalne za njihovo uvođenje.
P6	Za novo financijsko razdoblje preispitati i mogućnost uvođenja globalnih potpora (npr. za nevladin sektor) kako bi se što bolje doprlo i do većeg broja manjih dionika koji djeluju lokalno i kako bi se osigurao ravnomjerniji pristup sredstvima ESF-a.
P7	Razviti metodologiju i sustav za izbjegavanje dvostrukog financiranja, po mogućnosti u suradnji s KT-om, UT-om za OPKK i ostalim nadležnim tijelima koja upravljaju programima koji se sufinanciraju iz fondova EU-a.
P8	Dodatno najaviti e-savjetovanja i druge oblike savjetovanja o PDP-ovima na svim mjestima gdje će ta informacija biti dostupna ciljnoj skupini, odnosno potencijalnim prijaviteljima takvog PDP-a.
P9	U sklopu e-savjetovanja i drugih vrsta savjetovanja koja prethode završetku izrade i objavi PDP-a, sudionicima savjetovanja dati povratne informacije o tome jesu li njihovi komentari usvojeni i na koji način. Obrazložiti ako se neki prijedlog ne može usvojiti zbog nekih pravnih ili drugih pravila te koja iziskuju značajnije promjene i dulje odgađanje objave PDP-a.
P10	Na jednome mjestu, tj. internetskoj stranici (esf.hr) navesti popis svih najava za javna savjetovanja za PDP-e, kao i javno održanih savjetovanja iz faze pripreme PDP-a i priložiti izvještaje o održanim savjetovanjima u svrhu veće transparentnosti.
P11	Urediti web stranice na kojima se objavljuju PDP-ovi tako da budu preglednije nego što je to sada slučaj te da se osigura što veća preglednost i u slučaju izmjena PDP-ova i dodavanja veće količine važnih napomena, obavijesti, dokumenata itd.
P12	U odgovorima na pitanja izbjegavati izričito ponavljanje onoga što je već navedeno u uputama za prijavitelje, ako isto nije popraćeno konkretnijim odgovorom, tj. pojašnjenjem, u okvirima zadanim Smjernicom 03, v.3.4., „Pitanja i odgovori“
EFEKTIVNOST (UČINKOVITOST)	
EP7	Postoje li i u kojoj mjeri odstupanja u ostvarenim rezultatima od početnih ciljnih vrijednosti zadanih ključnim točkama okvira uspješnosti? Ako postoje, na koje se investicijske prioritete odnose i jesu li poduzete odgovarajuće korektivne mjere?
P1	Dodatno definirati, zabilježiti i detaljnije opisati pouzdanu metodologiju utvrđivanja pokazatelja i ciljnih vrijednosti.
P2	Razraditi predviđenu povezanost između ostvarenja fizičkih i financijskih pokazatelja.
P3	Zadržati najvažnije informacije u SUK-u i kada osoblje koje se bavilo programiranjem ode iz SUK-a.
EP8	Je li napredak provedbe OPULJP-a prema odabranim tematskim ciljevima i ključnim etapama okvira uspješnosti u skladu s planiranim ciljevima u kontekstu ostvarenja ciljeva strategije Unije za pametan, održiv i uključiv rast?
P1	Kontinuirano jačati kapacitete za strateško planiranje i izrađivati analitičke podloge radi pouzdanijeg prenošenja sektorskih potreba u iznose dodijeljenih sredstava, očekivane rezultate i pripadajuće pokazatelje.



P2	U <i>ex post</i> fazi provesti procjenu s kvantitativnog aspekta doprinosa OPULJP-a ostvarenju nacionalnih ciljeva u vezi sa Strategijom EU 2020.

II. Regionalna i lokalna zastupljenost	
RELEVANTNOST	
EP9	U kojoj mjeri planirane aktivnosti odgovaraju regionalnim/lokalnim potrebama ciljnih skupina?
P1	Općenito, za sve prioritetne osi potrebno je kod planiranja aktivnosti posvetiti veću pažnju razradi specifičnih regionalnih/lokalnih potreba, posebno kada je riječ o područjima tržišta rada i obrazovanja.
P2	Provedbene aktivnosti u području zapošljavanja planirati na način da se u znatno većoj mjeri nego do sada uzme u obzir razina regionalnih razlika na tržištu rada te s tim u skladu prilagode visine potpora, odabir korisnika i ostali bitni elementi koji utječu na prostorno usmjeravanje potpore. Također, potrebno je razviti modalitete primjene kriterija regionalnog razvoja u sklopu mjera aktivne politike zapošljavanja te osigurati znatno veću razinu uključenosti nezaposlenih osoba u MAPZ u slučaju županija s natprosječnom razinom nezaposlenosti.
P3	Povećati ulaganja u lokalna partnerstva za zapošljavanje kao specifični oblik jačanja županijskih kapaciteta za intervencije na tržištu rada.
P4	Ispitati učinke dosadašnje primjene kriterija regionalnog razvoja na razini pojedinačnih PDP-ova na položaj županija suočenih s najvećom razinom socijalne isključenosti te utvrditi mogućnosti za poboljšanje pristupa.
P5	Povećati učestalost primjene kriterija regionalnoga razvoja kod PDP-ova u području obrazovanja.
P6	Sustavno primijeniti kriterije regionalnog razvoja kod PDP-ova namijenjenih jačanju kapaciteta civilnog društva te pripremiti i provesti posebne PDP-ove otvorene samo za slabije razvijena područja te druga područja s razvojnim posebnostima poput otoka.
P7	Kod praćenja rezultata provedbe OPULJP-a treba staviti veći naglasak na regionalnu dimenziju provedbe.
P8	Osigurati primjerenu razinu financiranja PDP-ova koji će umanjiti mogućnosti postojanja izrazite neravnoteže između broja prijavljenih i broja odobrenih projektnih prijedloga kao što je to bio slučaj kod više poziva u okviru dobrog upravljanja.
P9	Ciljano i sustavno jačati kapacitete potencijalnih prijavitelja za pripremu projektnih prijedloga u područjima koja su slabije razvijena ili imaju neka druga bitna razvojna ograničenja uslijed geografskih ili nekih drugih čimbenika (npr. u slučaju otoka ili pograničnih područja).
EP10	Jesu li i na koji način u planiranje i provedbu aktivnosti uključeni predstavnici lokalnih/regionalnih dionika?
P1	Dodatno informirati PLRD-e o važećim pravilima i dostupnim opcijama postavljanja upita, dodatnih rasprava i dobivanja pojašnjenja o pojedinim pitanjima u vezi s provedbom OPULJP-a, kao što su npr. PDP-ovi.
P2	Poticati sudjelovanje PLRD-a u (e-)savjetovanjima. Obavijestiti ih o objavljenim e-savjetovanjima i rezultatima u vezi s OPULJP-om (tj. novim OP-om) te podsjetiti da se i sami prijave za dobivanje obavijesti o pokrenutim savjetovanjima.



P3	Na početku razdoblja 2021.-2027. edukacijama ojačati i kapacitete samih članova OzP-a (*novog programa za ESF+), po potrebi i o njihovim pravima i obvezama.
P4	Ispitati mogućnost uspostave posebne platforme za članove OzP-a na kojoj bi mogli razmjenjivati informacije, dokumente i prijedloge u vezi s provedbom OPULJP-a te u sklopu njihova rada i dužnosti s obzirom na sudjelovanje u OzP-u.
EFIKASNOST (DJELOTVORNOST)	
EP11	Je li, i ako da, u kojoj mjeri je efikasno (djelotvorno) korištenje sredstava povezano s lokacijom provedbe?
P1	Razmotriti mogućnost utvrđivanja očekivanih vrijednosti pokazatelja efikasnosti projekata. Pritom bi bilo najvažnije utvrditi minimalnu ciljnu razinu efikasnosti koju bi odabrani projekti trebali zadovoljiti da bi mogli biti financirani.
EFEKTIVNOST (UČINKOVITOST)	
EP12	Koje su se aktivnosti pokazale kao najučinkovitije u odnosu na lokaciju provedbe u kojoj su provedene?
P1	Prilikom planiranja mjera aktivne politike zapošljavanja znatno veću pozornost posvetiti većoj uključenosti ciljanih skupina na područjima s natprosječnom razinom nezaposlenosti i socijalne isključenosti. Također, potrebno je razmotriti uvođenje novih mjera posebno osmišljenih upravo za područja s najvećim potrebama.
P2	Razmotriti mogućnosti nadopune operacije Zaželi komplementarnim aktivnostima koje će osigurati veću održivost zapošljavanja.
P3	Za područja s većom razinom socijalne isključenosti, a gdje se utvrdila relativno slaba razina ugovorenosti projekata iz PO2 – PO4 (pa tako i ostvarenih rezultata), osigurati veću podršku u pogledu informiranosti potencijalnih korisnika te pružiti dodatnu podršku za pripremu projektnih prijedloga.
P4	Pratiti srednjoročne učinke provedenih aktivnosti te osigurati kontinuirano i snažno financiranje aktivnosti koje su polučile značajan učinak na slabije razvijena područja, odnosno područja s većom razinom socijalne isključenosti.
EP13	Provodi li se i koliko učinkovito integrirani pristup teritorijalnom razvoju te je li napredak ostvaren u prioritetnim područjima utvrđenima na području suradnje teritorijalnih ulaganja?
P1	Za novu perspektivu 2021.-2027. odmah na samome početku provedbe jasno definirati pojam „integracije“ tako da ga sve strane u procesu tumače na isti način.
P2	Ispitati mogućnost provedbe integriranih ulaganja tako da od strane državne uprave za sve procese bude izravno nadležno samo jedno tijelo.
P3	Dodatno (sadržajno) ojačati koordinaciju i komunikaciju između svih dionika.
P4	ITU gradove i druge relevantne dionike, poput npr. regionalnih koordinatora, dodatno informirati i obučiti o mogućnostima i pravilima financiranja projekata iz ESF-a, pogotovo ako dođe do izmjena kadrova, novih zapošljavanja itd.
P5	Iskoristiti već postojeće kapacitete u ITU gradovima za daljnja ulaganja.
P6	Omogućiti dodatnu tehničku pomoć (iz izvora iz kojih će se ITU gradovima moći osigurati tehnička pomoć u razdoblju 2021.-2027.) odabranim gradovima u pripremi sažetaka operacija i PDP-ova, kao i u provedbi projekata.
EP14	U kojoj mjeri je ostvarena integracija aktivnosti ESF-a i EFRR-a u slučaju obnove 5 nerazvijenih pilot područja?

P1	Za novu perspektivu 2021.-2027. odmah na samome početku provedbe jasno definirati pojam „integracije“ tako da ga sve strane u procesu tumače na isti način.
P2	Ispitati mogućnost provedbe integriranih ulaganja za deprivirana područja tako da od strane državne uprave za sve procese bude izravno nadležno samo jedno tijelo.
P3	Dodatno (sadržajno) ojačati koordinaciju i komunikaciju između svih dionika.
P4	Pilot gradove i druge relevantne dionike, poput npr. regionalnih koordinatora, dodatno informirati i obučiti o mogućnostima i pravilima financiranja projekata iz ESF-a, pogotovo ako dođe do izmjena kadrova, novih zapošljavanja itd.
P5	Iskoristiti već postojeće kapacitete u pilot gradovima za daljnja ulaganja.
P6	Omogućiti dodatnu tehničku pomoć (iz izvora iz kojih će se gradovima moći osigurati tehnička pomoć u 2021.-2027.) odabranim gradovima na depriviranim područjima u pripremi sažetaka operacija i PDP-a, te u provedbi projekata.

UČINAK

EP15	U kojoj mjeri je ostvaren željeni učinak na ciljane skupine u kontekstu regionalne i lokalne zastupljenosti prema prioritetnim osima u odnosu na pokazatelje rezultata?
P1	Prilikom planiranja budućih operacija veću pažnju treba posvetiti mehanizmima koji će dovesti do raspodjele rezultata po županijama primjerenije lokalnim potrebama.
P2	Uzevši u obzir izrazito veliki problem neravnomjernog regionalnog razvoja, bilo bi poželjno utvrditi ciljne vrijednosti ostvarenja po pojedinim ključnim pokazateljima na NUTS 2, odnosno NUTS 3 razini.
EP16	U kojoj mjeri se učinci provedbe projekata na ciljanu skupinu „nezaposleni pripadnici ranjivih skupina“ u okviru otvorenog poziva LEDI III, razlikuju ovisno o lokaciji? Koji su čimbenici najviše pridonijeli utvrđenim razlikama u učincima?
P1	Kreirati PDP LEDI na način da se posebno adresiraju županije s najvećim problemima na tržištu rada te da im se omogući „povlašteni“ pristup sredstvima te potaknuti dionike da mjerama stvarno ciljaju teško zapošljive skupine i njihove specifične potrebe (kroz posebne kriterije natječaja)
P2	PDP LEDI bi trebao biti još fleksibilniji što se tiče prihvatljivosti ciljanih skupina i aktivnosti, kako bi omogućio financiranje i onih prioriteta koji nisu nužno usmjereni na zapošljavanje i kreiranje radnih mjesta već i na poboljšanje postojećih radnih mjesta kod lokalnih poslodavaca i to u onim županijama gdje postoji takva potreba.
P3	Omogućiti kontinuirano financiranje projekata kroz LEDI pozive te po mogućnosti povećati alokaciju po pozivu. Važno je osigurati i druge izvore financiranja (npr. ESF+, državni proračun itd.) koji će omogućiti efikasniju provedbu strategija i osigurati kontinuitet partnerskog rada.
P4	Povezati na formalnoj razini strategiju razvoja ljudskih potencijala sa strateškim dokumentima županije te regulirati rad LPZ-a u okviru već postojećih struktura, a kako bi se osigurala koherentnost sa razvojnim ciljevima županija te pokrenulo mehanizme praćenja i vrednovanja razvoja ljudskih potencijala u županiji.
EP17	Jesu li i u kojoj mjeri provedene aktivnosti dovele do promjena u razvojnim potrebama lokalne i regionalne samouprave?

P1	U slučaju MAPZ-a ključno je osigurati veći učinak mjera u područjima suočenima s većom razinom nezaposlenosti. Za to je potrebno prilagoditi postojeće mjere da u većoj mjeri odgovaraju potrebama takvih područja.
P2	Uvesti dodatne kriterije kod operacije „Zaželi – program zapošljavanja žena“ kojim će se sredstva u većoj mjeri usmjeriti u područja suočena s najvećom razinom nezaposlenosti ciljne skupine.
P3	Razmotriti mogućnosti za proširenje operacija kao što je Zaželi na druge ciljne skupine kao što su dugotrajno nezaposleni muškarci.
P4	Veću pažnju posvetiti aktiviranju društvenih skupina poput beskućnika, mladih s psihičkim problemima, obitelji koje žive na granici siromaštva premda nisu korisnici socijalnih mjera i dr.
P5	Adresirati problem prijevoza za siromašne i socijalno isključene osobe do mjesta posla i/ili osposobljavanja.
P6	Osigurati primjereniju razinu financiranja za pojedine aktivnosti gdje postoje vrlo snažne potrebe kao npr. u slučaju operacije „Poticanje rada s darovitom djecom i učenicima na predtercijarnoj razini“, „Unaprjeđenje pismenosti – temelj cjeloživotnog učenja“ i drugih operacija, posebno kod PO 4.
EP18	U kojoj su mjeri učinci i rezultati provedenih aktivnosti održivi i bez financiranja iz nacionalnih/europskih fondova i postoje li odstupanja u odnosu na lokacije provedbe?
P1	Osigurati pridavanje važnosti osiguravanju održivosti rezultata projekta, tako da osnove za isto postoje u tekstu operativnog programa i provlače se što je moguće više ujednačeno kroz cijelu intervencijsku logiku i naknadno praćenje provedbe.
P2	Osigurati kontinuitet financiranja, barem za vrijeme trajanja određene financijske perspektive i u okviru zadanih alokacija za određene vrste aktivnosti, redovnom objavom odgovarajućih PDP-ova i što bržim odobravanjem ZNS-ova.
P3	U uputama za prijavitelje navoditi i bodovno razraditi i kriterij održivosti za sve PDP-e. U Sažetku operacije navesti eventualne iznimke i obrazloženje zbog čega održivost rezultata projekata nije relevantna kod određenog PDP-a.
P4	Kod kriterija za dodjelu koji se odnosi na održivost jasnije i ujednačeno razraditi bodovnu skalu tako da sve ocjene sadrže iste elemente/potkriterije koji su usporedivi, ovisno o tome što je važnije kod određenog PDP-a i vrste projekata koji se sufinanciraju, te je dosljedno primjenjivati u što većem broju PDP-ova.
P5	Prijaviteljima projekata dati konkretne primjere dobro obrazloženih planova za osiguranje različitih vrsta održivosti.
P6	U fazi programiranja razmotriti sve dostupne izvore financiranja, iz domaćih i stranih izvora, kako bi se osigurao kontinuitet provedbe aktivnosti započetih i provedenih u sklopu OPULJP-a i njihova održivost kroz dulji vremenski period.
P7	Osigurati pridavanje važnosti osiguravanju održivosti rezultata projekta, tako da osnove za isto postoje u tekstu operativnog programa i provlače se što je moguće više ujednačeno kroz cijelu intervencijsku logiku i naknadno praćenje provedbe.

III. Horizontalna načela



RELEVANTNOST	
EP19	Koje su mjere razvijene radi osiguranja jednakih mogućnosti (ravnopravnost spolova i nediskriminacija te pristupačnost osobama s invaliditetom), održivi razvoj i zaštita okoliša te promicanje načela dobrog upravljanja, uključujući suradnju s civilnim društvom? Postoje li odstupanja u odnosu na lokaciju provedbe?
P1	Uskladiti prijavne obrasce i informatički sustav s horizontalnim načelima kako ih definiraju relevantne uredbe EU-a.
P2	Edukacije o horizontalnim načelima kako za službenike, tako i za potencijalne korisnike sredstava nadopuniti sadržajem vezanim za načelo održivog razvoja, naročito na njegove socijalne i ekonomske aspekte, s konkretnim primjerima primjenjivima u praksi, u kontekstu provedbe OPULJP-a.
P3	Dodatno educirati službenike koji sastavljaju tekstove poziva o horizontalnim načelima i značenjima pojedinih elemenata koji ih sačinjavaju. Nužna je i snažnija koordinacija i definiranje konzistentnog, logičnog i motivirajućeg sustava bodovanja u dijelovima obrazlaganja bodovnih skala. Iz sustava bodovanja treba ukloniti bodovanje neutralnih doprinosa, kao i naznake doprinosa bez obrazloženja. Potrebno je izraditi upute za vrednovanje horizontalnih načela za ocjenjivače projektnih prijedloga.
P4	Vrednovanje doprinosa horizontalnim načelima u projektima „vertikalne primjene“ treba ograničiti isključivo na doprinos ostalim horizontalnim načelima te na moguće doprinose u istome načelu, ali koji se ne odnose na temu / ciljnu skupinu projekta. U svrhu omogućavanja sustavnog praćenja i evaluacije vertikalne primjene horizontalnih načela u prijavi obrazac ugraditi mogućnost obilježavanja da se radi o vertikalnoj primjeni određenog načela.
P5	Upute za prijavitelje treba doraditi konkretnim primjerima najboljih praksi u svakom načelu i podnačelu, u čemu može pomoći i ova analiza budući da predstavlja prvo sustavno istraživanje o provedbi horizontalnih načela u ESF-u. Uz dorađene Upute treba planirati i provoditi edukacije (potencijalnih) korisnika o horizontalnim načelima između i mimo informativnih radionica za prijavitelje za određeni natječaj, uz konkretne primjere aktivnosti koje mogu ugraditi u svoje projekte, a koji nadilaze zakonske minimume; ove edukacije mogu biti jedan od modula cjelovitijeg programa obuke potencijalnih korisnika ili samostalne, a mogu se izraditi i u formi prikladnoj za e-učenje.
EFIKASNOST (DJELOTVORNOST)	
EP20	U kojoj su mjeri provedene aktivnosti praćenja provedbe članka 9., Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom u provedbi Operativnog programa?
P1	Za novo razdoblje potrebno je na početku predvidjeti način i vremenski ritam izvještavanja, koji je trenutno nedefiniran u kontekstu provedbe OPULJP-a. Budući da struktura godišnjeg izvještaja o provedbi OPULJP-a ne omogućava prezentaciju ovog tipa podataka, potrebno je definirati na koji će način on biti dostupan zainteresiranoj i široj javnosti. Tematske evaluacije mogle bi biti korisne u potonjem smislu. U tehničkom smislu, za naredno financijsko razdoblje vrijedilo bi ujednačiti nazive rubrika u prijavnim obrascu i završnom izvještaju vezano uz doprinose projekata čl. 9. Konvencije. U svrhu lakšeg pristupa i analize podataka iz sustava elektroničkog praćenja financiranih projekata, u narednom financijskom razdoblju trebalo bi odbaciti praksu pohrane podataka u nepretraživim formatima (scan .pdf dokumenata).

P2	Uvažavajući doprinos ove evaluacije, koja je na jednoj razini već agregirala podatke prikupljene u završnim izvještajima u dijelu horizontalnih načela „jednake mogućnosti“, što uključuje i pitanja pristupačnosti, do kraja financijskog razdoblja treba definirati na koji će se način izvijestiti o doprinosu načela pristupačnosti na razini cijelog provedbenog razdoblja. Jedan način može biti provedba tematske evaluacije o ostvarenju načela pristupačnosti, jer je riječ o pitanju na koje je EK očito stavila poseban naglasak u svojem <i>ex-ante</i> uvjetu.
P3	Izraditi unaprijedenu verziju Smjernica za primjenu čl. 9. Konvencije te ugraditi ovu Smjernicu u novo izdanje Upute za korisnike o primjeni horizontalnih načela, s obzirom na tematsko preklapanje s horizontalnim načelom jednake mogućnosti.
UČINAK	
EP21	Koji je učinak mjera za osiguranje jednakih mogućnosti (ravnopravnost spolova i nediskriminacija) i pristupačnosti za osobe s invaliditetom planiranih u Operativnom programu te postoje li odstupanja u odnosu na lokaciju provedbe?
EP22	Koji je učinak mjera za promicanje održivog razvoja i zaštite okoliša planiranih u Operativnom programu te postoje li odstupanja u odnosu na lokaciju provedbe?
EP23	Koji je učinak mjera za promicanje načela dobrog upravljanje, uključujući suradnju sa civilnim društvom planiranih u Operativnom programu te postoje li odstupanja u odnosu na lokaciju provedbe?
P1	Planirati provedbu neprovedenih natječaja – jačanje kapaciteta institucija na tržištu rada o horizontalnim načelima, podizanje svijesti i kapaciteta javnog i privatnog sektora za uvođenje načela nediskriminacije u područjima rada i socijalnih prava, te operacije unutar SC 11.ii.1 u novom proračunskom razdoblju 2021. – 2027.
P2	U daljnjem planiranju i provedbi intervencija voditi računa o dugoročnoj održivosti učinaka ostvarenih operacijama u sustavima socijalne skrbi i obrazovanja, kako ne bi dolazilo do prekida pružanja usluga za korisnike usluga u fazama, bilo između dva ciklusa natječaja unutar istog financijskog razdoblja ili u fazi prijelaza iz jednog financijskog razdoblja u drugo.
P3	Voditi računa o tome da operacije predviđene za doprinos jednom načelu ili cilju unutar načela nemaju potencijalno negativan učinak na druge ciljeve/načela. Eventualni nastavak Programa „Zaželi“ modificirati na način da nije namijenjen isključivo ženama, kako ne bi i dalje perpetuirao rodne stereotipe na tržištu rada.
P4	U postupcima kontrole provedbe projektnih aktivnosti pojačati kontrolu nad aktivnostima predviđenima za doprinos horizontalnim načelima, uključujući dostavu dokaza za općenito navedene doprinose u završnim ZNS-ovima. Premda se ovo čini kao dodatno administrativno opterećenje i sa strane korisnika i PT 2, evaluatori smatraju da snažniji naglasak na doprinos horizontalnim načelima zahtijeva ovakav pristup jer se predmetne aktivnosti budu u fazi ocjenjivanja projektnih prijava.

Executive Summary

OBJECTIVES AND SCOPE OF THE EVALUATION

The present report is the Final Report of the "Mid-term evaluation of the efficiency, effectiveness, and impact of the Operational Programme Effective Human Resources 2014-2020 (OPEHR); Group 6



Evaluating the efficiency, effectiveness, and impact of the OPEHR and European Social Fund (ESF) interventions implementation according to the criteria of regional and local representation with the evaluation of horizontal principles". The evaluation was commissioned by the national Managing Authority (MA) of the OPEHR, designated as such within the structure of the Ministry of Labor, Pension System, Family and Social Policy of the Republic of Croatia. The evaluation is implemented by WYG Savjetovanje d.o.o. and MAP Savjetovanja d.o.o., while Tetra Tech BV⁶ resources participated in the preparation of the Inception and Final Report. IPSOS is subcontracted to perform the technical part of the quantitative evaluation section and to use the counterfactual method.

The evaluation has two specific objectives: i) provide an assessment on the performance of the OPEHR as regards the effectiveness, efficiency, and impact of the programme implementation according to the criterion of regional and local representation and of the consistency of horizontal principles within the framework of the programme; and ii) provide to the programme's MA lessons learned and recommendations for improving current performance and future programming. The evaluation's scope covers all priority areas of the OPEHR, except Technical Assistance, in the period of implementation up to 31.12.2019.

BACKGROUND

Croatia applied for EU membership in 2003 and accession to the EU took place on 1 July 2013. The OPEHR is the first fully developed programme including measures and activities for the effective implementation and use of the European Social Fund by Croatia as a EU member-state. The OPEHR was adopted by the European Commission on 17 December 2014 and aims to contribute to creating jobs and strengthening social cohesion in Croatia. Its total volume is EUR 1.88 billion of which EUR 1.62 billion from the EU budget including EUR 206,3 million from the Youth Employment Initiative (current version is 6.0., dated from August 2020).

The basic parameters, such as the scope and size of the allocated financial envelope for ESF investments and the framework, rules and range of investments are undoubtedly many times more demanding when it comes to the financial period 2014-2020 and compared to the financial period 2007-2013. Furthermore, the observed period of 2014-2020 is at the same time the first financial perspective the Republic of Croatia (RC) has participated in from the very beginning, and during which ESIF have become a key source of financing investments in areas such as the labour market, education, etc.⁷.

Unlike the pre-accession period, when the RC had IPA funds at its disposal and when the European Commission still significantly participated in numerous processes of programming, adoption and implementation of operational programs, in the period 2014-2020 the RC took over a significantly more independent role in the implementation of its operational programs, which meant greater freedom

⁶ On January 11, 2021, WYG International took over the name of its Tetra Tech group.

⁷ The Republic of Croatia started using structural funds only in the last six months of the financial perspective 2007-2013, it acquired the right to do so only when it became an EU member state and has no significant experience in implementing ESIF, nor previous structural funds.



in making important decisions, managing funds and implementing investments, but at the same time also a far greater responsibility for the final results.

The evaluators consider that the previous two paragraphs should be borne in mind when considering further conclusions and recommendations as well as the fact that many other new EU member states often point out that they faced similar circumstances and challenges⁸ in the early stages of Structural Funds' implementation. In addition, the importance of learning, admitting to and analysing possible mistakes and approaches that do not work in the desired way, as well as regular improvement of key processes in all the segments of implementation is further emphasized.

METHODOLOGICAL APPROACH

This theory-based evaluation was conducted in four phases. It started with fine-tuning of the evaluation approach in the inception phase. This consisted among other things in mapping the support provided, reconstructing the intervention logic of OPEHR, and defining the judgement criteria, indicators and information sources needed to address a total set of 23 Evaluation Questions (EQ) covering effectiveness, efficiency, and impact and organised in three main components (8 EQs for the general questions about OPEHR implementation, 10 EQs for regional and local representation criteria and 5 EQs for the horizontal principles). From there, the team collected the required data for the desk and field phases. This included initially a literature review; the study of available documentation, including a plethora of programme and project monitoring reports with a specific focus on the more than 400 completed projects so far. The actual implementation of the OPEHR was then evaluated using both quantitative and qualitative data.

The quantitative data collected consisted of the financial, output, and result indicators of the programme as of 31.12.2019, on the basis of which the progress of implementing programme activities was evaluated at the investment priority level to provide an assessment of how the OPEHR has so far performed regarding regional and local representation (combined with spatial analysis) and horizontal principles inclusion. Also, a number of Counterfactual Impact Evaluations was conducted, for interventions within the OPEHR related to ALMM's and especially for Local Employment Promotion Initiatives (LEDI). As part of the counterfactual analysis, a regression analysis of the implementation results of the ALMMs was performed to check the robustness of the findings on the effects of individual measures financed through the OPEHR on the target groups at the county level.

The qualitative data collection tools included interviews with more than 50 people involved under various capacities in the implementation system of the OPEHR both in Zagreb and in other parts of Croatia; 2 separate surveys of stakeholders and a case study organised to interpret and validate the quantitative data. All the information collected was then analysed and triangulated during the synthesis phase, so as to answer the Evaluation Questions and provide a set of conclusions and recommendations

⁸ Interviewed representatives of the Management and Control System's bodies pointed out on several occasions that similar problems that they now face in their work were also encountered by the Management and Control Systems' bodies for exp. in Poland, Hungary and Malta, especially in the first years and financial periods of investment implementation from the Structural Funds.



per component. The entire process was closely followed by a Reference Group (RG) established by the MA.

The two main challenges for this evaluation were the breadth and complexity of the explored issues per component and the COVID-19 outbreak that coincided with the period of implementation of this assignment following the kick-off meeting. The first challenge was mitigated by organizing the group of experts based on their thematic expertise and using a mix of data collection and evaluation tools and triangulating them so as to ensure robustness of the findings. To cope with COVID-19 restrictions, since no in-person activities were feasible, all participatory research activities (meetings, interviews, surveys) were conducted by using digital means of communication.

FINDINGS AND CONCLUSIONS

On the Regional and Local Representation

1. Several fundamental internal constraints are preventing OPEHR from achieving its stronger potential impact

Documentation and data analysis on the OPEHR implementation and the results of conducted interviews and surveys indicate the presence of a number of limitations related to the process of preparation and publication of calls for proposals (EQ 3), fulfillment of applicable ex-ante conditionalities set out in the Partnership Agreement (EQ 2), transparency of conduct of the Management and Control System's (MCS) bodies (EQ 6), strengthening of administrative capacity to implement OPEHR (EQ 4), ensuring coherence with other funding sources and instruments (EQ 5), a level of involvement of local/regional stakeholders in the planning and implementation of OPEHR (EQ 10) and other partners in the work of the Monitoring Committee (MC) (EQ 1), the implementation of an integrated approach to territorial development (EQ 13) and the integration of ESF and ERDF activities in the socioeconomic recovery of 5 underdeveloped pilot areas (EQ 14), which ultimately led to only moderate positive results and the effects of OPEHR implementation (EQ 7, EQ 8).

These internal constraints primarily stem from the MCS of OPEHR and therefore can be directly influenced by the MCS' bodies in order to resolve them. It is further concluded that these limitations are the cause of many further, at first glance seemingly unrelated problems and weaker results in certain segments of the OPEHR's implementation.

Based on the findings through various evaluation questions dealing with the analysis of a wide range of MCS' aspects (focusing on EQ 3, EQ 4, EQ 6 and EQ 7 and indirectly through almost all remaining evaluation questions), evaluators have concluded that the most significant internal limitations are as follows:

- **Insufficient Administrative Capacity** (EQ 4), not only in the context of the lack of staff in MCS' bodies in the observed period, especially in the first years of OPEHR's implementation, but also in the context of rather weak application of comprehensive and homogenized digital solutions, systems and tools, trainings targeted towards ESF topics, simplification of guidelines

and related procedures, application of simplified cost options, reduction of the amount of overall documentation and administrative formalities as well as in general in the context of insufficient regular review of efficiency (effectiveness), planning and continuous improvement of business processes based on such established findings.

Very slow process of strengthening the capacities within the MCS' bodies in relation to the rising needs has resulted in numerous difficulties in addressing the challenging scope of administrative activities in the context of OPEHR implementation (EQ 3, EQ 4, EQ 6, EQ 13, EQ 14). This can be attributed to several reasons, including large staff fluctuations at the very start of OPEHR implementation and a clear shortage of staff and specialised skills in individual MCS' bodies. On the overall, the scope of legally mandated/delegated functions, management duties and monitoring activities was very broad and challenging given the limited human resources of primarily the Managing Authority (MA) and all Implementing Bodies (IB) level 2, resulting in difficulties in the effective operation and management of multi-responsibility areas. This particularly becomes apparent in case of those employees who need some more specialised expertise, e.g. on public procurement, State aid, audit, development of practical IT and digitised solutions and the issue of general MCS' functioning, as well as communication activities.

By the end of 2019, the administrative capacity of the MA and all IB 1 and IB 2 bodies was significantly strengthened compared to the initial years of implementation, notably in terms of the number of employees and all the trainings on ESIF already available. However, it also appears that the MCS's bodies have not sufficiently examined and exploited all the possibilities of simplifying relevant procedures, digitising procedures, exchanging experience and knowledge within the MCS (e.g. in case of developing training cycles dedicated to the ESF) as well as applying simplified cost options.

- **Insufficiently Clearly Defined Responsibilities and Competencies**, both between the OPEHR MCS's bodies and also concerning the CB and the OPCC MCS' bodies, which is highly visible in the context of EQ 13 and EQ 14, focusing on the evaluate of the performance of the ITI approach, which implies the need of close cooperation between the above-mentioned authorities and coordinated planning and implementation of activities.
- **Complex and Insufficiently Clearly Defined Procedures (EQ 3), focusing on the Guidelines.** Some procedures within the MCS, such as the process of preparing CfPs, often take an exceptional amount of time given the identified needs of potential applicants and the foreseen deadlines. Infrequently, the very long process of preparing the CfPs is linked to several steps of exchanging documentation between different MCS' bodies, insisting on (sometimes possibly unnecessary) formalities and different interpretations of the Guidelines. The Guidelines are also essentially non-binding, which on the one hand is good for allowing some flexibility in daily operations, but on the other hand leaves room for varying interpretations between the MCS' bodies, whereby additional time is spent on finding common ground and solutions.
- **Insufficient Level of Clear Communication, Cooperation and Transparency at Multiple Levels:**

- between the MCS' bodies, particularly with a focus on the key process of preparing the CfPs, in terms of defining and interpreting the Guidelines (EQ 3) and addressing many other important issues relating to the whole of OPEHR and MCS in general (EQ 4)
 - between the OPEHR MCS' bodies and OPCC MCS bodies and the CB, focusing on the coherent implementation of territorial investments (EQ 13, EQ 14) and the mechanism for ensuring complementarity of implementation (EQ 5)
 - between the OPEHR MCS bodies and beneficiary institutions (EQ 13, EQ 14), potential applicants and partners (EQ 1, EQ 3, EQ 6, EQ 10), project applicants (EQ 3, EQ 6) and beneficiaries (EQ 3, EQ 4, EQ 6, EQ 13, EQ 14) – in this segment, there are very often numerous difficulties, misunderstandings, objections, misguided expectations and at times the impression of a lack of transparency of the work of the MCS bodies, e.g. due to longer periods of delays in relation to previously announced actions and steps, not respecting the announced deadlines and steps, lack of and ambiguity of the information provided and acknowledgement of opinions, needs and comments of all of these target groups, i.e. insufficient clarifications being provided on whether these have been taken into account or not, how and why.
- **Untimely and Insufficiently Detailed and Comprehensive Planning of Complex Programming Activities** and insufficient adherence to the plans, rare plan changes following new circumstances as well as lack of alignment of work plans with existing administrative capacities (EQ 3), not only in the process of preparing CfPs (EQ 3), but also in various segments of implementation of the OPEHR, starting with the publication of a particular CfP, with an emphasis on the monitoring of project implementation at the level of IB 2, approval of Requests for Reimbursements (RfRs) and timely ex post disbursement of funds to project beneficiaries (EQ 3, EQ 4, EQ 6).
- 2. The success of the OPEHR implementation in a given period was also influenced by some external constraints that could not be controlled by the programme authorities and/or project partners**

Overall delays in OPEHR implementation were also affected by **an untimely fulfilment of ex-ante conditionalities (EQ 2), particularly in securing a strategic background for investing into the area of public administration under PA 4.** This pronounced delay was caused by an external constraint that could not be directly influenced by the MCS bodies. It was the period during which three governments changed in the Republic of Croatia (RoC) in 2016 and some strategic documents waited several months for approval by the new competent authorities and persons. This particular delay was reflected in the failure to meet the set implementation milestones for 2018 and the overall allocation for investments into public administration was consequently reduced, or rather funds were not finally allocated from the performance reserve for PA 4 to Specific Objective 11.i.1.

In addition, the most prominent external constraints in the period up to the end of 2019 are a significant improvement of the labour market situation, as a result of economic growth in the years after 2015, and an increase in unfavourable demographic trends, primarily in the form of a strong process of



population emigration from certain areas of the RoC (EQ 17). Extreme changes of labour market circumstances in a relatively short period necessarily lead to changes in the effectiveness and efficiency of OPEHR interventions, especially in geographical areas most exposed to such changed circumstances (e.g. counties where the problem of unemployment has been almost completely replaced by the problem of labour deficit). Finally, the outbreak of the economic crisis caused by the COVID-19 pandemic can also be considered as a significant external constraint affecting both the projects under implementation and the sustainability of the results of the completed projects. However, as the evaluation focuses primarily on the period up to the end of 2019, the conclusions and recommendations do not reflect the new circumstances resulting from the ongoing crisis.

3. Moderate and different levels of meeting the planned objectives

Moderate, but positive OPEHR implementation results have been identified in terms of achieving most milestones for 2018 set under the performance framework (EQ 7) and the estimated contribution of the OPEHR to thematic objectives and headline targets of the EU 2020 Strategy, as set out in the relevant strategic documents (EQ 8).

The evaluation of the effectiveness (efficiency) of the four OPEHR priority axes, based on a quantitative analysis of the currently available data on the progress made on the basis of financial and physical indicators (EQ 6), indicates a high probability of meeting the contribution of the OPEHR to the set targets by 2023.

However, there are also **significant differences in effectiveness (efficiency) at the regional level**, showing that the OPEHRs' contribution to achieving thematic objectives is not evenly distributed in line with the spatial characteristics of the economy and labour market (EQ 15).

4. Limited impact on regional level employment while strengthening regional imbalances

Based on the obtained results, it is estimated that by the end of 2019 OPEHR's activities had a limited impact on employment growth at the regional level. The results showed that, on average, the contribution of OPEHR activities dedicated to the financing of ALMM to the overall reduction of unemployment at the county level in 2015-2019 was 20% (EQ 17). Furthermore, the highest level of activity efficiency under PA 1, measured by the employment rate of participants six months after leaving the activity, was achieved in counties with the lowest level of unemployment. This outcome resulted in a further deepening of regional labour market imbalances, which were already significant. This is partly due to the higher level of involvement of unemployed persons in the implementation of ALMM and then due to the better effectiveness in the employment of individual measures beneficiaries (EQ 12). There were also significant differences in the employment performance of ALMMs' participants depending on the type of measure. The highest performance at the county level was recorded by employment and self-employment support, while the largest absolute contribution to total employment in all counties was achieved by measures aimed at young people (EQ 12). A fundamentally different picture of regional employment impacts is provided by the results of the PA 2 operations analysis, as is the case with the implementation of operation "*Wish – Women's Employment Programme*". Its implementation has achieved quite strong effects on the temporary employment of



women from the target population, precisely in those counties facing the highest level of unemployment (EQ 17)⁹.

Assessment of the counterfactual impact of PCP LEDI, relying on regression techniques of net effects, leads to the conclusion that the net employment impact of the unemployed target groups was slightly negative if the national average (EQ 16) is observed. However, the results point to differences in project efficiency between counties. Projects financed from the call LEDI had a positive effect on target groups in some counties that had above-average unemployment rates in the period from 2015 – 2020, while counties with a very negative effect were those where the unemployment rate was below the average of the RoC.

5. Coherent strategy of integrated approach to territorial development exists in theory, but complementarity and coordination of implementation have been weak

Within the OPEHR framework, an Integrated Territorial Investment (ITI) approach is being implemented which finances several activities dedicated to predetermined geographical areas, and which should closely follow complementary activities financed by the OPCC. The basics of this approach are well described in the strategic and programming framework itself, but a further and harmonised process of implementing this approach is absent in practice.

In addition, as regards the implementation of ITIs, the late or generally untimely launch of OPEHR investment activities, as well as overall lack of coordination with OPCC investments, rendered it impossible for the two OP measures to complement each other during the implementation stage and thus achieve the anticipated objectives more effectively. The apparent lack of timely and more thorough planning of implementation activities has caused significant delays in the implementation of ITI projects themselves.

Therefore, the **synergies in the implementation between the OPEHR and the OPCC have so far been achieved to a very limited extent when it comes to an integrated approach to territorial development** in seven urban areas (EQ 13), as well as on the socio-economic recovery of the five deprived pilot areas (EQ 14).

On the Horizontal Principles

Already at the initial stage of elaboration of Evaluation Questions, a lack of consistency between the OPEHR and the ESIF MIS in terms of the number and definition of horizontal principles was noted. This is due to the untimely adaptation of the information system developed during 2007-2014 programming period to the current EU regulations, but has resulted in the applicants' elaboration, and consequent scoring and reporting on the principle of good governance and cooperation with civil society. Furthermore, the way in which the ESIF MIS system combines or separates certain horizontal

⁹ In this particular case, these were unemployed women over the age of 40 with high school education.



principles indicates a **level of misunderstanding of the principles in the management bodies, which is then partly also reflected in the applications themselves.**

The content analysis of successful project applications revealed that most measures and activities contributing to horizontal principles were stated in the area of sustainable development and environmental protection (41%). A further 33% relate to the achievement of the principle of equal opportunities, which is probably due to the fact that a significant proportion of projects financed in the observed period integrated this horizontal principle vertically. The **highest proportion of "misidentified" measures and activities belongs to the principle of "good governance and cooperation with civil society"**, which suggests that applicants did not internalize this principle to the extent that they were able to turn it into meaningful activities that contribute to it.

Successful applicants are able to identify at least one activity that can contribute to the achievement of horizontal principles, but the quality of the description of activities is highly varied. Those of higher quality account for a smaller share of total encoded segments. This is at least partly due to a lack of mention or only general mention of horizontal principles in the tender documents. The instructions and scoring systems in the tender documents are inconsistent between and within individual bodies, scoring systems are in some cases illogical and/or unclear, and a significant proportion of calls for proposals awarded points for neutral and non-elaborated contributions to horizontal principles. The evaluation also found **a lack of coordination among individual management authorities regarding horizontal principles.**

An analysis of the **effects of activities carried out to contribute to horizontal principles revealed that the 2014-2020 OPEHR integrated formal consideration of horizontal principles in the design and planning of interventions and incorporated formal procedures within the reporting system that allow monitoring.** At the level of the system, a significant part of the operations envisaged for direct contribution to horizontal principles, as stated in the text of the OPEHR or subsequent plans, had not yet been carried out in the period under consideration. The content analysis of project final reports revealed the **highest contribution of implemented projects to the horizontal principle of equal opportunities, slightly lower in the principle of sustainable development and the lowest in good governance.**

The System for Management and Control has taken a number of steps in the period under consideration to **ensure that all criteria of the ex-ante conditionality relating to persons with disabilities are met**, but there is no analysis of the cumulative effects of the activities carried out, including the achievement of the principle of accessibility for persons with disabilities.

RECOMMENDATIONS¹⁰

The evaluation presents a set of recommendations based on the conclusions reached. They are all addressed with the aim of improving the implementation of the OPEHR and as support in the preparation of activities planned to be financed in the programming period 2021-2027 from ESF+.

I. I. General issues on the implementation of the OPEHR	
RELEVANCE	
EQ1	Are the partners referred to in Article 5 of Regulation (EU) No 1303/2014 involved in the work of the OPEHR Monitoring Committee under the Partnership Agreement?
R1	Inform all MC members about additional opportunities to actively participate in the implementation of the OPEHR (e.g. e-consultations) and inform them about announcements for consultations.
R2	Check the existing way of recording the opinions and proposals of MC members during and outside the MC sessions. Further explain how their proposals were taken into account and if they were not taken into account, clearly explain why, i.e. why this may not have been possible.
R3	Investigate the reasons why certain representatives of the partners according to Art. 5 are less active in the work of the MC. If necessary, refer them to regular trainings available to them on these topics or hold occasional trainings within the MC.
R4	If necessary, provide especially interested members of the MC with additional meetings with the bodies of the QMS in the inner circle.
EFFICIENCY	
EQ2	Have the measures taken to fulfill the applicable ex-ante conditions set out in the Partnership Agreement been implemented in accordance with the established timetable? Have the ex ante conditions been met and in what way have they improved the results of the implementation of the OPEHR?
R1	Carry out a thematic evaluation for those ex ante conditionalities related to the OPEHR in order to determine in more detail whether and in what way the fulfilled ex ante conditionalities have led to an improvement in the results of the implementation of the OPEHR in individual investment areas.
R2	In the programming phase for 2021-2027 and, given the defined specific objectives, ensure in a timely manner that the “enabling conditions” are met and make clearer links and assumptions between how they have been met and what is specifically expected to be achieved in terms of better quality of implementation results. Monitor (annually) whether continuous improvement of the implementation results can be determined based on the fulfilled enabling conditions.
R3	Ensure that the operations selected for support for the period 2021-2027 are implemented consistently in relation to the adopted strategic and planning documents on which the fulfilled conditions that enable implementation are based.

¹⁰ The order of evaluation questions, including the organization of the sections, has been changed in relation to the Job Description and the Inception Report.

R4	Timely initiate the establishment of an effective system for monitoring the fulfilment of enabling conditions.
EQ3	Is OPEHR implemented in accordance with an indicative implementation plan? If there are discrepancies, what are the investment priorities that apply and what are the reasons for the same?
R1	It is recommended that annual plans for the publication of the Calls for Proposals (CfP) are published no later than the end of January for the year to which the plan refers to.
R2	Try out the approach of developing the plans for the publication of the CfP for the coming year in parallel with the preparation of the state budget in October of each year.
R3	The annual plans for the publication of the CfP should be amended as necessary and the changes should be made public so that potential applicants know the latest state of the affairs. Provide brief notes of changes for CfPs that have been cancelled, merged, postponed, etc.
R4	Hold regular joint meetings of the MA and all IB1s and IB2s, the frequency of which may vary, for exp., from weekly to monthly, depending on the circumstances and the urgency and complexity of the topics to be discussed or notified to other QMS bodies.
R5	Pay more attention to solving problems in critical areas in a timely manner, e.g. to cases where no CfP has been published within a year at the very end of the implementation period, and funds are available that should be contracted as soon as possible.
R6	Develop an annual plan for direct awards and include it in the annual plan for the publication of the CfP in order for the public to get a more complete overview, i.e. for greater transparency of spending.
R7	In addition to including each planned call for direct award in the annual plan, briefly describe why a certain direct award is being planned, i.e. how and for what purpose the beneficiary will spend such allocated funds.
R8	Further strengthen the documentation preparation mechanism in cooperation with potential applicants, for example as part of the e-consultation tool.
R9	Review the purpose of the "Summary of Operation" form as the basis for the development of a CfP and the need for its further harmonization in parallel with the preparation of the tender documentation for the CfP and, if necessary, modify the Guidelines in that regard.
R10	Identify among the competent authorities which modalities of work and cooperation accelerate, i.e. slow down the process of preparation of CfP and apply those procedures that have proven to be more effective and faster. All bodies should focus on key comments and proposing solutions to identified problems.
R11	The IB1 and IB 2 level bodies should, in preparing each new CfP (i.e. Summary of Operation and Guidelines for Applicants), check the comments made by the MA on the previous tender documentation they had prepared, especially for comparable CfP and thus avoid repeating the same mistakes and consequently the same comments made by the MA.
R12	The MA should establish rules according to which the processing and approval of summaries of operations and CfP documentation that arrive for commenting / approval to the MA are prioritized, e.g. that publicly announced CfPs for that year take precedence, and state the same in the Guidelines.
R13	As part of the procedure of preparation and approval of CfP documentation, conduct an analysis of all the steps between the MA, IB1s and IB2s and jointly decide on possible modalities for shortening or simplifying the relevant procedures.

R14	As much as possible, avoid changes to the CfPs after they have been published, through consultations with potential applicants and the general public before the publication of the CfP itself.
EQ4	Are administrative capacities managed appropriately and appropriately allocated?
R1	New workload analyses should be based as much as possible on previous experiences in the implementation of the OPEHR and in building administrative capacities, especially with regard to the number, financial value and subject matter of individual CfP, in their preparation and implementation of contracted projects, bearing in mind the Guidelines and available administrative capacity.
R2	Before hiring additional staff, consider other ways to optimize business processes, such as simplifying procedures and reducing documentation, introducing simplified cost options, digitizing time-consuming procedures that require a lot of "manual" processing and verification ("working in Excel"), especially in those parts where certain procedures could be successfully automated with the use of computer tools and applications.
R3	When approving Requests for Reimbursement (RfR) in IB2s, preferably focus on the most important checks, i.e. those related to cost eligibility and subject to audits. Continuously check whether all additional clarifications and documentation required from the Beneficiary in the process of approving RfR are really necessary for the purposes of approving costs, e.g. by staff with more experience in approving RfR, and in cooperation with certain groups of Beneficiaries, periodically checking the work of new employees, e.g. on the basis of several RfR per week / month, or on the example of some more complex projects, as well as in cases where there are specific and frequent complaints from the Beneficiaries on the approval of RfR.
R4	Ensure that under each CfP all staff check the RfR according to the same criteria and for this purpose hold for example weekly team meetings and ensure the exchange of experiences and joint problem solving, especially at the very beginning of the work on the RfR for a particular CfP. In that sense, it is possible to check the work of new employees as often as possible, and even more specifically what they ask and expect from the User and why. Consider examples and experiences of other and comparable EU Member States in optimizing the work of IB2s.
R5	Focus as soon as possible and as concretely as possible on the digitalization of work procedures in those segments where this would speed up the work of MA, IB1 and IB2 and enable more reliable checks, data analysis and a larger number of automated reports, as well as work "from home".
R6	Strengthen communication and cooperation between QMS bodies through regular QMS meetings and through open discussion, e.g. on changes to the Guidelines and through the establishment of a common (digital) platform for QMS for the exchange of news, information, questions and experiences.
R7	Design a system of trainings specially adapted for the ESF, possibly with constantly available online trainings on the topic of the ESF.
EQ5	To what extent is a mechanism in place to ensure the coherence of the implementation of the OPHR with other Union and national funding instruments, including the EIB?
R1	Define more clearly and concretely the terms "mechanism for ensuring complementarity of interventions", "complementarity" and "avoidance of double financing" and what they mean

	in the phase of strategic planning and programming and then in the phase of implementation and reporting, with specific steps / procedures, competencies, responsibilities, etc.
R2	Carry out a separate more detailed analysis / evaluation of the mechanism for ensuring complementarity of interventions and prevention of double financing, primarily between QMS bodies for OPEHR and at the level of the Partnership Agreement between different funding programs and instruments and possibly with other bodies / stakeholders in Croatia and EU.
R3	Further develop a system of recording / describing and additional concrete steps that make up the mechanism to ensure coherence of implementation, complementarity and prevention of double financing, e.g. by establishing a register and recording in one place for OPEHR (i.e. the new program) all meetings, agreements between bodies, documents, etc.
R4	Define in more detail what are all the elements that should be taken into account regarding the mechanism for ensuring complementarity of interventions at the level of preparation of summaries of operations / CfP, and create lists for checking / describing contacts which can or should be consulted by investment area. Carry out subsequent checks / evaluations to ensure that complementarity has been achieved.
EQ6	Are the funds used in an efficient and transparent manner and in accordance with the intended objectives?
R1	Accelerate implementation, from the publication of the last CfPs in the current financial perspective, to the contracting and approval of RfRs. Further strengthen the capacity of all IB2, but also review the efficiency of work processes, the volume and distribution of work and, above all, the level of detail that is checked against the RfR and the eligibility of costs.
R2	Avoid situations in which no CfP is published in one year for SOs where there are still available funds for contracting.
R3	Continue to actively manage the allocation of OPEHR redistribution of funds from less successful IPs and SCs to the more successful ones and in the case of CfPs where there are reserve lists of already evaluated project proposals that are ready for contracting.
R4	Continue to introduce and implement simplified cost options.
R5	Periodically re-examine the possibilities for establishing financial instruments to determine whether there have been changes in market conditions that would be optimal for their introduction.
R6	For the new financial period, reconsider the possibility of introducing global grants (e.g. for the non-governmental sector) in order to better reach a larger number of smaller stakeholders operating locally and to ensure a more balanced access to ESF funds.
R7	Develop a methodology and system for avoiding double financing, preferably in cooperation with the CB, the MA for the OPCC and other competent authorities managing programs co-financed by EU funds.
R8	Additionally, announce e-consultations and other forms of consultations on CfPs in all places where this information will be available to the target group, i.e. potential applicants for such CfPs.
R9	As part of the e-consultation and other types of consultations that precede the completion of the drafting and publication of a CfP, give feedback to the participants on whether their comments have been adopted and how. Explain if a proposal cannot be adopted due to some legal or other rules and which require significant changes and a longer delay in the publication of the CfP.

R10	In one single point, i.e. on the esf.hr website, list all announcements for public consultations for CfPs, as well as publicly held consultations from the CfP preparation phase and attach reports on the held consultations for the purpose of greater transparency.
R11	Edit the websites where CfPs are published so that they are easier to navigate and with a clearer layout than is currently the case, to ensure as much visibility as possible even in the case of changes to CfPs and addition of a larger amount of important notifications, notices, documents, etc.
R12	In answering the questions, avoid explicit repetition of what has already been stated in the Guidelines for Applicants, if the same is not accompanied by a more specific answer, i.e. clarification, within the framework set by Guideline 03, v.3.4., "Questions and Answers"
EFFECTIVENESS	
EQ7	Are deviations from the target values set by the key points of the performance framework and to what extent? If yes, to what investment priorities do they relate and have corrective actions been taken?
R1	Further define, record and describe in detail a reliable methodology for determining indicators and target values.
R2	Elaborate the predicted relationship between the achievement of physical and financial indicators.
R3	Retain the most important information in the QMS even when the programming staff leaves the QMS.
EQ8	Is the progress of the implementation of the OPEHR towards the selected thematic objectives and key milestones of the performance framework in line with the planned objectives in the context of achieving the objectives of the Union strategy for smart, sustainable and inclusive growth?
R1	Continuously strengthen the capacities for strategic planning and develop analytical bases for a more reliable transfer of sectoral needs in the amounts of allocated funds, expected results and related indicators.
R2	In the ex post phase, conduct an assessment from the quantitative aspect of the contribution of OPEHR to the achievement of national goals related to the EU 2020 Strategy.

II. Regional and local representation

RELEVANCE

EQ9	U kojoj mjeri planirane aktivnosti odgovaraju regionalnim/lokalnim potrebama ciljnih skupina?
R1	In general, for all priority axes, more attention needs to be paid to the elaboration of specific regional / local needs when planning activities, especially when it comes to areas of the labor market and education.
R2	Implementation activities in the field of employment should be planned in such a way that the level of regional differences in the labor market is taken into account to a much greater extent than before, and accordingly adjust the amount of aid, selection of beneficiaries and other important elements. Also, it is necessary to develop modalities for the application of regional development criteria within the measures of active



	employment policy and to ensure a significantly higher level of unemployed persons inclusion in ALMM in the case of counties with above-average unemployment.
R3	Increase investment in LPE's as a specific form of strengthening county capacity for labor market interventions.
R4	Examine the effects of the current application of regional development criteria at the level of individual call for proposal on the position of counties facing the highest level of social exclusion and to identify opportunities for improving access.
R5	Increase the frequency of application of regional development criteria in call for proposals in the field of education.
R6	Systematically apply the criteria of regional development in call for proposals intended for strengthening the capacity of civil society; prepare and implement special call for proposal open only to less developed areas and other areas with development specifics such as islands.
R7	When monitoring the results of the implementation of the OPEHR greater emphasis should be placed on the regional dimension of implementation.
R8	Ensure an adequate level of funding for PDPs that will reduce the possibility of a significant imbalance between the number of applications submitted and the number of approved project proposals, as was the case for several calls under „Good governance“.
R9	Targeted and systematic capacity building of potential applicants for the preparation of project proposals in areas that are less developed or have other significant development constraints due to geographical or some other factors (eg in the case of islands or border areas).
EQ10	Jesu li i na koji način u planiranje i provedbu aktivnosti uključeni predstavnici lokalnih/regionalnih dionika?
R1	Further inform representatives of local and regional stakeholders about the applicable rules and available options for asking inquiries, additional discussions and obtaining clarifications on certain issues related to the implementation of the OPEHR, such as call for proposals.
R2	Encourage representatives of local and regional stakeholders participation in (e-) consultations. Inform them about the published e-consultations and the results related to the OPEHR (i.e. the new OP) and remind them to apply for notification of the initiated consultations.
R3	At the beginning of the period 2021-2027 strengthen the capacities of MC members themselves (* of the new ESF + program), if necessary on their rights and obligations.
R4	Examine the possibility of establishing a special platform for MC members where they could exchange information, documents and proposals related to the implementation of the OPEHR and as part of their work and duties with regard to participation in MC.
EFFICIENCY	
EQ11	To what extent is the efficient use of funds related to the location of implementation?
R1	Consider determining the expected values of project performance indicators. In doing so, the most important thing would be to determine the minimum target level of efficiency that the selected projects should meet in order to be funded.
EFFECTIVENESS	

EQ12	Which activities have proven to be most effective in relation to the location of the implementation in which they were carried out?
R1	When planning active employment policy measures, pay much more attention to greater involvement of target groups in areas with above-average levels of unemployment and social exclusion. Also, it is necessary to consider the introduction of new measures specifically designed for areas with the greatest needs.
R2	Consider options to complement Operation “Zaželi” with complementary activities that will ensure greater employment sustainability.
R3	For areas with a higher level of social exclusion, and where a relatively low level of contracting of projects from PA2 - PA4 (and thus achieved results), provide greater support in terms of informing potential beneficiaries and provide additional support for the preparation of project proposals.
R4	Monitor the mid-term effects of the implemented activities and ensure continuous and strong financing of activities that have had a significant impact on less developed areas, i.e. areas with a higher level of social exclusion.
EQ13	Is the integrated approach to territorial development being implemented and to what extent, and has progress been made in the priority areas identified in the area of territorial investment cooperation?
R1	For a new perspective 2021-2027 immediately at the very beginning of the implementation, clearly define the term “integration” so that all parties in the process interpret it in the same way.
R2	Examine the possibility of implementing integrated investments so that only one body is directly responsible for all processes by the state administration.
R3	Additionally (in terms of content) strengthen coordination and communication between all stakeholders.
R4	ITI cities and other relevant stakeholders, such as regional coordinators, should be further informed and trained on the possibilities and rules for financing ESF projects, especially in the event of staff changes, new employment, etc.
R5	Use existing capacities in ITI cities for further investments.
R6	Provide additional technical assistance (from sources from which ITI cities will be able to provide technical assistance in the period 2021-2027) to selected cities in the preparation of summaries of operations and call for proposals, as well as in the implementation of projects.
EQ14	To what extent has the integration of ESF and ERDF activities been achieved in the case of the reconstruction of 5 underdeveloped pilot areas?
R1	For a new perspective 2021-2027 immediately at the very beginning of the implementation, clearly define the term “integration” so that all parties in the process interpret it in the same way.
R2	Examine the possibility of implementing integrated investments for deprived areas so that only one body is directly responsible for all processes by the state administration.
R3	Additionally (in terms of content) strengthen coordination and communication between all stakeholders.



R4	Pilot cities and other relevant stakeholders, such as regional coordinators, should be provided with additional information and training on ESF project funding opportunities and rules, especially in the event of staff changes, new recruitment, etc.
R5	Use existing capacities in pilot cities for further investments.
R6	Provide additional technical assistance (from sources from which cities will be able to provide technical assistance in 2021-2027) to selected cities in deprived areas in the preparation of summaries of operations and call for proposals, and in the implementation of projects.
IMPACT	
EQ15	To what extent has the desired effect been achieved on the target groups in the context of regional and local representation according to the priority axes in relation to the performance indicators?
R1	When planning future operations, more attention should be paid to the mechanisms that will lead to the distribution of results by counties more appropriate to local needs.
R2	Taking into account the extremely large problem of uneven regional development, it would be desirable to determine the target values of achievement by individual key indicators at NUTS 2 and NUTS 3 level, respectively.
EQ16	To what extent do the effects of project implementation on the target group "unemployed members of vulnerable groups" under the LEDI III open call differ depending on the location? What factors contributed most to the identified differences in effects?
R1	Create call for proposal LEDI in a way that specifically addresses the counties with the biggest problems in the labor market and to provide them with "privileged" access to funds and encourage stakeholders to really target hard-to-employ groups and their specific needs (through special tender criteria)
R2	Call for proposal LEDI should be even more flexible in terms of eligibility of target groups and activities, in order to enable funding of those priorities that are not necessarily focused on employment and job creation but also on improving existing jobs with local employers in those counties where there is such a need.
R3	Enable continuous project financing through LEDI calls and, if possible, increase call allocation. It is important to provide other sources of funding (e.g. ESF +, state budget, etc.) that will enable more efficient implementation of strategies and ensure the continuity of partnership work.
R4	Connect at the formal level the human resources development strategy with the strategic documents of the county and regulate the work of the LPE within the existing structures, in order to ensure coherence with the development goals of the counties and initiate mechanisms for monitoring and evaluating human resources development in the county.
EQ17	Have the activities carried out led to changes in the development needs of local and regional self-government and to what extent?
R1	In the case of ALMM, it is crucial to ensure greater impact of measures in areas facing higher levels of unemployment. To do this, existing measures need to be adapted to better meet the needs of such areas.



R2	Introduce additional criteria for the operation " <i>Zaželi</i> - Women's Employment Program" which will focus more resources on areas facing the highest level of unemployment of the target group.
R3	Consider expanding operations such as <i>Zaželi</i> to other target groups such as the long-term unemployed men.
R4	Pay more attention to the activation of social groups such as the homeless, young people with mental health problems, families living on the edge of poverty, although they are not beneficiaries of social measures, etc.
R5	Address the problem of transport for poor and socially excluded people to work and / or training.
R6	Ensure a more appropriate level of funding for certain activities where there are very strong needs, such as in the case of the operation "Encouraging work with gifted children and students at the pre-tertiary level", "Improving literacy - the foundation of lifelong learning" and other operations, especially PA 4.
EQ18	To what extent are the impacts and results of the implemented activities sustainable and without funding from national / European funds and are there any deviations in relation to the locations of implementation?
R1	Ensure that importance is attached to ensuring the sustainability of project results, so that the basis for the same exists in the text of the operational program and runs as evenly as possible throughout the intervention logic and subsequent monitoring of implementation.
R2	Ensure the continuity of funding, at least for the duration of a particular financial perspective and within the given allocations for certain types of activities, by regularly publishing the relevant call for proposal and approving Reimbursement of Funds (RfR) as soon as possible.
R3	In the instructions for applicants, state and elaborate the sustainability criteria for all PDPs. Indicate in the Operations Summary any exceptions and an explanation as to why the sustainability of the project results is not relevant to a particular call for proposal.
R4	For the award criteria related to sustainability, develop a scoring scale more clearly and uniformly so that all evaluations contain the same elements / sub-criteria that are comparable, depending on what is more important for a particular call for proposal and the type of projects co-financed, and apply consistently in as many call for proposals as possible.
R5	Provide project applicants with concrete examples of well-reasoned plans to ensure different types of sustainability.
R6	In the programming phase, consider all available sources of funding, from domestic and foreign sources, to ensure the continuity of the implementation of activities initiated and implemented under the OPEHR and their sustainability over a longer period of time.
R7	Ensure that ensuring the sustainability of project results is important, so that the basis for the same exists in the text of the OP and runs as evenly as possible throughout the intervention logic and subsequent monitoring of implementation.

III. Horizontal principles	
RELEVANCE	
EQ19	Which measures have been developed to ensure equal opportunities (gender equality, non-discrimination, and accessibility for persons with disabilities), sustainable development, environment protection, and good governance including cooperation with civil society? Are there any deviations in terms of the location of implementation?
R1	Harmonize the application forms and the IT system with horizontal principles as defined by relevant EU directives.
R2	Training on horizontal principles both for civil servants and potential beneficiaries of funds should be topped up with content related to sustainable development principles, especially its social and economic aspects including concrete examples applicable in practice in the context of OPEHR implementation.
R3	Civil servants who develop calls for proposals should be additionally trained on horizontal principles and the significance of their individual elements. It is also necessary to have a stronger coordination and definition of a consistent, logical, and motivating rating system in the part relating to rating scales. Rating of neutral contribution and signs of contribution without explanation should be removed from the system. It is necessary to develop instructions for evaluating horizontal principles for the evaluators of project proposals.
R4	The evaluation of contribution to horizontal principles in projects with “vertical implementation” should be limited exclusively to the contribution to other horizontal principles and to possible contributions to the same principle, but which do not refer to the topic / target group of the project. In order to enable systematic monitoring and evaluation of vertical application of horizontal principles, the application form should be revised to include a possibility to mark that there is a vertical application of a certain principle.
R5	Guidelines for applicants have to be improved to include concrete best practice examples for every principle and sub-principle. This analysis can support this improvement since this is the first time that horizontal principles in ESF are researched. The revision of guidelines should be accompanied by training of (potential) beneficiaries on horizontal principles between and in addition to informative workshops for applicants related to individual calls for proposals. These trainings should include concrete examples of activities which can be integrated into beneficiaries’ projects and which surpass the legally prescribed minimal requirements. The trainings can take place as modules forming part of more comprehensive training programs for potential beneficiaries, as standalone trainings, or in e-learning format.
EFFICIENCY	
EQ20	To what extent have the monitoring activities of Article 9 of the UN Convention on the Rights of Persons with Disabilities been carried out in the implementation of the OP?
R1	For the new period, initially, it is necessary to foresee the approach and the time schedule for reporting which is currently not defined in the context of the OPEHR implementation. Since the structure of annual reporting on the OPEHR implementation does not enable a presentation of this kind of information, it is necessary to define in which way it will be available to the interested and wider public. Thematic evaluation could be useful for the latter. Technically, for the upcoming financial period, it would be worthwhile to harmonize the titles of categories in

	the application form and the final report related to the contribution of projects to Article 9 of the Convention. In order to have easier access to data from the system of electronic monitoring of funded projects and perform data analysis, storing data in unsearchable formats (scan .pdf documents) should be abandoned in the next financial period.
R2	Taking into consideration this evaluation, which has already, on one level, aggregated the data collected in final reports in the part relating to “equal opportunities” horizontal principle which also includes the accessibility issues, the way in which the contribution to the accessibility principle on the level of the whole implementation period will be reported on should be defined by the end of the financial period. One potential way could be the implementation of a thematic evaluation on achieving the accessibility principle because this is an issue on which the EC has obviously placed a special emphasis in its ex-ante conditionality.
R3	Develop an improved version of Guidelines for the Application of Article 9 of the Convention and integrate these Guidelines into the new edition of Guidelines for Applicants related to the application of horizontal principles considering the thematic overlapping with the equal opportunities horizontal principle.
IMPACT	
EQ21	What is the impact of the measures related to ensuring equal opportunities for all (gender equality and non-discrimination) and accessibility for persons with disabilities planned in the Operational Program and are there any deviations in terms of the location of implementation?
EQ22	What is the impact of measures for promoting sustainable development and environment protection planned in the Operational Program and are there any deviations in terms of the location of implementation?
EQ23	What is the impact of measures for promoting good governance principles, including the cooperation with the civil society planned in the Operational Program and are there any deviations in terms of the location of implementation?
R1	Plan the implementation of calls which have not been implemented – strengthening of institutions in the labor market on horizontal principles, raising awareness and capacities of the public and private sector for introducing non-discrimination principles in the areas of labor and social rights and operations under SO 11.ii.1 in the new financial period 2021-2027
R2	Take into account the long-term sustainability of impacts achieved through operations in the social care and education systems in future planning and implementation of interventions to avoid interruptions in service provision for beneficiaries in certain phases, whether between two cycles of calls for proposals within the same financial period or in the phase of transition between one financial period to another.
R3	Take into account that operations foreseen to contribute to one principle or an objective within a principle do not have a potentially negative impact on other objectives/principles. A possible continuation of the “Zaželi” Program should be modified so that it is not intended exclusively for women which can generate gender stereotypes in the labor market.
R4	In the project activity control procedures, those control procedures relating to the activities contributing to horizontal principles should be intensified, including submission of evidence for generally listed contributions in final Requests for Reimbursement of Funds (RfR). Although this seems to be an additional administrative burden both on the side of



beneficiaries and IB2, evaluators consider that a stronger emphasis on the contribution to horizontal principles requires this kind of approach because these activities are rated in the phase of project application evaluation.



1. Uvod

WYG Savjetovanje d.o.o. i MAP Savjetovanja d.o.o. proveli su opsežno srednjoročno vrednovanje¹¹ Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. (OPULJP) prema kriterijima regionalne i lokalne zastupljenosti te horizontalnih načela. Ovo srednjoročno vrednovanje provedeno je u razdoblju od ožujka 2020. do ožujka 2021., a uključivalo je stručnjake iz Republike Hrvatske (RH) i Grčke s velikim iskustvom u programskim evaluacijama i značajnom stručnošću u područjima regionalnog razvoja, rada i zapošljavanja, antidiskriminacije te dobrog upravljanja. Resursi Tetra Tech BV¹² su sudjelovali u izradi Početnog i Završnog izvješća o provedenom vrednovanju. Agencija IPSOS podugovorena je za obavljanje tehničkog dijela kvantitativne dionice evaluacije te za korištenje protučinjenične metode.

Četiri mjeseca nakon početka provedbe vrednovanja, u srpnju 2020. godine, održani su parlamentarni izbori i izabrana je nova Vlada RH. Na konstituirajućoj sjednici Hrvatskog sabora održanoj 22. srpnja 2020. godine donesen je Zakon o ustrojstvu i djelokrugu tijela državne uprave (NN 85/2020) kojim je ustrojeno Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike. Stupanjem na snagu ovoga Zakona došlo je do niza izmjena u ustrojstvu i djelokrugu rada tijela državne uprave (TDU), stoga će se prilikom analize koristiti nazivi TDU koji su bili važeći u promatranom periodu (od početka provedbe OP-a do definiranoga cut-off datuma). Prilikom formiranja zaključaka i preporuka, koje se odnose na buduće razdoblje provedbe ESF-a, koristit će se novi nazivi TDU.

Opći cilj ove evaluacije bio je procijeniti do koje mjere sredstva iz OPULJP-a (dalje u tekstu navodi se i kao „program“) i ESF-a omogućavaju pozitivne promjene u zapošljavanju i socioekonomskom položaju i uvjetima života građana u RH, s posebnim fokusom na regionalnu i lokalnu razinu te u smislu doprinosa ispunjavanju horizontalnih načela. Evaluacijom se propituje je li se i do koje mjere većinom aktivnosti (intervencija) provedenih u sklopu OPULJP-a postiglo željene rezultate u pogledu ta dva specifična kriterija te koja su unutar i vanjska ograničenja koja utječu na operativni program u postizanju željenog učinka.

Osim opsežne analize dokumenata i podataka, tijekom evaluacije provedeni su online intervjui s dionicima uključenim u provedbu programa i uspješnim prijaviteljima (tj. korisnicima) iz različitih dijelova RH te je provedena jedna opsežna i nekoliko manjih online anketa s provedbenim tijelima i financiranim korisnicima. Triangulacijom izvora podataka i istraživačkih metoda osigurana je validnost nalaza evaluacije. Provedena je i protučinjenična evaluacija koja je utvrdila neto učinak intervencija iz poziva LEDI na zapošljavanje nezaposlenih pripadnika ranjivih skupina po županijama.

¹¹ U ovom tekstu riječi vrednovanje i evaluacija koriste se naizmjenično kao sinonimi

¹² Branka Hodak i Jakša Puljiz predstavljaju resurs Tetra Tech BV (WYG International preuzeo je 11. siječnja 2021. godine ime svoje grupacije Tetra Tech).



Rezultati vrednovanja trebali bi omogućiti tijelima nadležnima za upravljanje i provedbu OPULJP-a prepoznavanje dodatnih mogućnosti za poboljšanje provedbe intervencija u preostalom razdoblju provedbe programa te istovremeno poslužiti kao kvalitetna analitička podloga za proces programiranja za financijsko razdoblje 2021. – 2027.

1.1 Svrha i ciljevi Završnog izvješća

U Operativnom programu Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. (OPULJP) opisuju se SC-ovi i očekivani rezultati koji se planiraju postići korištenjem sredstava iz Europskog socijalnog fonda (ESF-a) prema prioritetima javnih politika predviđenih za financiranje. Sredstva ESF-a prvenstveno se ulažu u razvoj i strukturne reforme te su ta ulaganja usmjerena na sveobuhvatno rješavanje ograničenog broja problema sa značajnim utjecajem. Ukupan iznos sredstava dodijeljenih za provedbu OPULJP-a iznosi 1,88 milijardi eura, a financira se iz ESF-a i Inicijative za zapošljavanje mladih, kao i iz državnog proračuna RH i uz sufinanciranje korisnika.

Svrha srednjoročne evaluacije bila je procijeniti učinkovitost (*effectiveness*), djelotvornost (*efficiency*) i učinak (*impact*) provedbe OPULJP-a u skladu s regionalnim i lokalnim kriterijima zastupljenosti te horizontalnim načelima na razini prioriteta i investicijskih prioriteta. Da bi se postigli ovi ciljevi, srednjoročna evaluacija organizirana je oko tri unaprijed definirana ključna evaluacijska kriterija (učinkovitost, djelotvornost i učinak), odgovarajući na dvadeset i tri evaluacijskih pitanja (EP-a)¹³ koja su detaljno opisana u Početnom izvješću u odobrenoj evaluacijskoj tablici, uključujući relevantna potpitanja, kriterije/pokazatelje te predložene metode i izvore prikupljanja podataka.

Ovo Završno izvješće sastoji se od četiri dijela: (1) uvoda, (2) opisa metodologije, (3) analize općih pitanja o provedbi OPULJP-a, analize temeljene na PO i IP u odnosu na kriterije regionalne/lokalne zastupljenosti i analize u odnosu na horizontalna načela slijedeći evaluacijska pitanja te (4) zaključka i preporuka.

Ova evaluacija provedena je koristeći podatke iz Integriranog informacijskog sustava za upravljanje europskim strukturnim i investicijskim fondovima (ESIF MIS), Informacijskog sustava za prikupljanje mikropodataka te kvantitativne podatke iz baza podataka provedbenih tijela, kao i Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (HZZ-a) i Hrvatskog zavoda za mirovinsko osiguranje (HZMO-a) u svrhu provedbe protučinjenične analize. Uz analizu dokumenata koji se odnose na provedbu OPULJP-a, ovi su sekundarni izvori dopunjeni i primarnim prikupljanjem podataka koristeći kvantitativne i kvalitativne metode, uključujući ankete, polustrukturirane individualne ili grupne dubinske intervjuve, protučinjeničnu analizu i studije slučaja. U evaluaciji su sudjelovala sva tijela iz sustava upravljanja i kontrole za OPULJP (osim tijela za reviziju i tijela za ovjeravanje), članovi i zamjene članova OzP-a te predstavnici

¹³ Inicijalni broj evaluacijskih pitanja prema Opisu posla bio je dvadeset i pet, međutim u dva slučaja su tematski vrlo slična pitanja spojena u jedno pitanje što je završno rezultiralo s dvadeset i tri zasebna evaluacijska pitanja.



korisnika. Izvješće je dopunjeno priložima koji detaljnije prikazuju istraživačke instrumente koji su se koristili za prikupljanje i obradu podataka (uzorak završenih projekata, vodiči za intervju i sl.). Ovu evaluaciju možemo promatrati kao dio niza aktivnosti koje su usmjerene na planiranje i razvoj sljedećeg programskog razdoblja (2021. – 2027.). UT i ostala tijela SUK-a također se savjetuju s različitim dionicima kako bi dobili odgovarajuće povratne informacije za sljedeće programsko razdoblje. Stoga se ova evaluacija može smatrati dodatnim izvorom informacija koji će pomoći donositeljima odluka za sljedeće programsko razdoblje.

Željeli bismo zahvaliti Ministarstvu rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike na suradnji u provedbi ove evaluacije, kao i svim posredničkim tijelima razine 1 i 2 te uspješnim prijaviteljima.

2. Metodologija

Metode evaluacije OPULJP-a odabrane su na temelju načela evaluacijskog vodiča¹⁴ Europske komisije i popratnog dokumenta¹⁵ za razdoblje 2014. – 2020., kao i ciljeva utvrđenih projektnim zadatkom. Ova evaluacija predstavlja srednjoročno vrednovanje Operativnog programa, gdje se ocjenjuje djelotvornost (*efficiency*) do sada postignutog, kao i učinkovitost (*effectiveness*) i utjecaj (*impact*) aktivnosti s obzirom na kriterije regionalne/lokalne zastupljenosti i horizontalna načela. Tri glavna izvora podataka za evaluaciju uključuju *desk* istraživanje, *online* intervju s programskim dionicima i drugim partnerima, kao i *online* anketno istraživanje među korisnicima sredstava. Usto, specifični podaci za evaluaciju dobiveni su iz provođenja prostorne analize, protučinjenične analize i s njome povezane studije slučaja.

Evaluacija je primijenila pristup mješovite istraživačke metode (integracija kvalitativnih i kvantitativnih podataka unutar istraživanja u svim evaluacijskim pitanjima) kao odgovor na njene heterogene zadatke koji se odražavaju u zasebnim komponentama za regionalne/lokalne kriterije i horizontalna načela. Po komponentama je razvijen specifičan pristup s obzirom na svako evaluacijsko pitanje, karakteristike dostupnih podataka i prikladnost različitih metoda. Sljedeća tablica sažima bazu dokaza evaluacije.

¹⁴ European Commission (2018): *Programming period 2014-2020. Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy. European Social Fund. Guidance document*. <https://ec.europa.eu/sfc/en/system/files/ged/ESF%20monitoring%20and%20evaluation%20guidance.pdf>

¹⁵ Annex D - Practical guidance on data collection and validation (2016). https://ec.europa.eu/sfc/en/system/files/ged/Annex%20D%20-%20Practical%20guidance%20on%20data%20collection%20and%20validation_0.pdf.





Tablica 1 Primijenjene istraživačke metode srednjoročne evaluacije OPULJP-a 2014. – 2020.

Metode po komponenti i EP	Opća pitanja o provedbi								Kriterij regionalne i lokalne zastupljenosti										Horizontalna načela		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21, 22, 23
Analiza strateških, programskih i ostalih dokumenata																					
Analiza praćenja, financijskih i administrativnih podataka																					
Pregled popisa operacija, natječajne i projektne dokumentacije																					
Protučinjenična analiza																					
Anketa korisnicima																					
Polustrukturirani intervjui nadležnim tijelima																					
Studija slučaja korisnika dubinskim intervjui																					
Kvantitativna i analiza podataka																					

Metode po komponenti i EP	Opća pitanja o provedbi								Kriterij regionalne i lokalne zastupljenosti										Horizontalna načela		
	1	2	3	4	5	6	7	8	9	10	11	12	13	14	15	16	17	18	19	20	21, 22, 23
iz MIS-a i baza mikro-podataka																					
Konzultiranje nadležnih tijela																					

Glavni provedeni zadaci evaluacije bili su sljedeći:

• Strukturiranje

- Rekonstrukcija intervencijske logike programskih mjera¹⁶
- Definicija evaluacijskih pitanja, razrada kriterija evaluacije¹⁷
- Procjena dostupnosti podataka i prikladnosti različitih mogućih metoda
- Razvoj pristupa za odgovaranje na evaluacijska pitanja.

• Pristup prikupljanju podataka i analizi

- Razvoj instrumenata za prikupljanje i analizu podataka (vodiči za intervju, upitnici za ankete, specifikacije potreba za mikropodacima, popis datoteka potrebnih za protučinjeničnu analizu, itd.)
- Pregled zakonodavnog okvira EU-a (Opća Uredba, Uredba o ESF-u itd.)
- Pregled domaćeg zakonodavnog okvira (Zakon o tijelima u sustavu, Uredba o tijelima u sustavu itd.)
- Pregled strateških dokumenata (Sporazum o partnerstvu, sektorske strategije, strategije na županijskoj razini itd.)
- Pregled programskih dokumenata (PO-ovi, IP-ovi, SC-ovi, financijske tablice, pokazatelji, zapisnici sa sastanaka OzP-a itd.)
- Pregled Smjernica za SUK OPULJP
- Prikupljanje potrebnih podataka – empirijski rad (vidi gornju tablicu), uključujući:

¹⁶ Vidjeti u Izvješću u tijeku provedbe.

¹⁷ Vidjeti u Izvješću u tijeku provedbe.

- ~150 programskih dokumenata i izvještaja
- programske pokazatelje i financijske podatke
- programske mikropodatke 2014. – 2019.
- 15 polustrukturiranih intervjua s predstavnicima UT-a, PT 1, PT 2, KT-a
- 20 polustrukturiranih intervjua s korisnicima OPULJP-a
- 2 intervjua s članovima/icama OzP-a
- 16 intervjua s dionicima LEDI poziva na dostavu projektnih prijedloga
- 2 ankete s korisnicima
- 1 anketu članova OzP-a
- administrativne podatke HZZ-a za protučinjeničnu analizu
- 1 studiju slučaja na razini korisnika

• Analiza

- Provođenje kvantitativne i kvalitativne analize, uključujući:

- analizu sadržaja dokumenta
- analizu intervencijske logike
- analizu rezultata intervjua
- analizu rezultata ankete
- deskriptivnu statistiku dostupnih podataka o praćenju te financijske, statističke i administrativne podatke
- protučinjeničnu analizu utjecaja projekata financiranih iz LEDI poziva na zapošljavanje ciljnih skupina
- protučinjeničnu analizu rezultata MAPZ-a kako bi se istražile prostorne razlike u učinkovitosti MAPZ s obzirom na zapošljavanje sudionika u odnosu na usporedive nesudionike

• Vrednovanje

- Oblikovanje odgovora na evaluacijska pitanja
- Oblikovanje zaključaka i preporuka.

Neke od ovih metoda detaljnije su opisane u nastavku.

Desk istraživanje odnosi se na pregled literature i analizu dokumenata kako bi se steklo razumijevanje OPULJP-a za usmjeravanje procesa izrade upitnika za intervjue te za analizu evaluacijskih pitanja. Popis dokumenata koji su bili predmet pregleda i analize sadržaja/konteksta tijekom evaluacije predstavljen je u Prilogu 1.



Tijekom ove evaluacije intervjui su bili važan alat za triangulaciju nalaza evaluacije. Cilj intervjua bio je prikupiti što više kvalitativnih informacija o aspektima koji pomažu u odgovaranju na evaluacijska pitanja i nadopuniti nalaze *desk* analize mišljenjima glavnih dionika programa. Provedeni su razgovori s predstavnicima institucija, korisnicima, kao i drugim relevantnim dionicima za sve IP-ove. S obzirom na uvjete rada u okolnostima pandemije bolesti COVID-19, intervjui su provedeni na daljinu slijedeći polustrukturirani, otvoreni format pitanja – postavljana su pitanja specifična za temu evaluacije, uz ostavljanje prostora za raspravu o pojedinim aspektima specifičnog područja ekspertize ili iskustva ispitanika. Tako je rasprava o određenim pitanjima vezanima uz različite IP-ove omogućila utvrđivanje i objašnjavanje razlika između pojedinih PO prema učinkovitosti i djelotvornosti. Ostavljanje prostora za otvorenu raspravu i poticanje sugovornika da objasne svoj puni pogled na predmet omogućili su razumijevanje šireg konteksta, utvrđivanje mogućih daljnjih pitanja u sljedećim intervjuima i obogaćivanje nalaza evaluacije specifičnim gledištima sugovornika.

Uzorak ispitanika potvrđen je u uskoj suradnji s UT-om koje je osiguralo sudjelovanje ispitanika u intervjuima u svrhu evaluacije. Sve razgovore obavila su najmanje dva stručnjaka kako bi se osiguralo zajedničko razumijevanje informacija, a u svrhu svođenja gubitka informacija na najmanju moguću mjeru, te su oni uz privolu ispitanika snimani i transkribirani. *Online* anketa korisnika 435 dovršenih projekata pokrenuta je 17. prosinca 2020. godine na platformi LimeSurvey, a do 9. veljače 2021. na platformi za provedbu anketnog istraživanja zaprimljeno je ukupno 177 odgovora (stopa odgovora od 41 % u odnosu na ukupnu populaciju). Međutim, usprkos relativno visokom odazivu s obzirom na malu ukupnu veličinu populacije, ova razina odgovora nije bila dovoljna da dosegne statističku pogrešku manju od 5 %. U ovom je slučaju statistička pogreška uzorka 5,68 %. Statističke pogreške se računaju na cjelokupnoj populaciji u okviru uzorkovanja, bez obzira za koji postotak populacije je bio dostupan kontakt podatak.

Anketni upitnik dizajniran je na način da razlikuje različite vrste ispitanika. Većina pitanja bila je zatvorena, a manji udio otvorenih pitanja omogućio je ispitanicima da vlastitim riječima dopune odgovore informacijama koje su smatrali ključnima s obzirom na temu upitnika. Takva su pitanja u fazi obrade kodirana. Također, korišteno je nekoliko *online* anketa manjeg opsega koje su provedene u svrhu dobivanja izravnih informacija dionika za prikupljanje dodatnih podataka za EP 1 kako bi se utvrdile percepcije članova OzP-a o njihovoj uključenosti u rad OzP-a te potom i za EP 17 i za istraživanje percepcija među dionicima na županijskoj razini o rezultatima provedbe OPULJP-a. Provedena je anketa ključnih dionika na županijskoj razini za PO 1 u kojoj je sudjelovalo 64 ispitanika iz HZZ-a, HGK-a, HOK-a, HUP-a i županijskih razvojnih agencija. Također je provedeno online anketiranje ključnih dionika na županijskih razini za PO 2 u kojem je sudjelovalo 80 predstavnika područnih ureda centara za socijalnu skrb, HZZ-a te županijskih tijela nadležnih za područje socijalne skrbi.

Baza podataka ESIF MIS OPULJP-a za razdoblje 2014. – 2020. poslužila je kao glavni izvor sekundarnih podataka o provedbi projekata u sklopu pojedinih prioritarnih osi. Podaci iz tablica



za praćenje korišteni su za procjenu razine postizanja ciljnih vrijednosti postavljenih na razini PO i IP-a. Pored toga, korišten je niz drugih dostupnih izvora podataka. Najvažniji su sekundarni izvori podataka:

- polazne i ciljne vrijednosti pokazatelja ostvarenja i pokazatelja rezultata (OPULJP verzija 5.0 iz travnja 2020.)
- indikativni/godišnji planovi objave poziva na dostavu projektnih prijedloga (PDP-ova)
- popis objavljenih PDP-ova (do 31.12.2019.)
- popis ugovorenih projekata i njihov status
- popis ukupnih ugovorenih, isplaćenih i ovjerenih sredstava po prioritetnoj osi u prosincu 2019.
- sažeci operacija za sve objavljene PDP-ove (do 31.12.2019.)
- natječajna dokumentacija (upute za prijavitelje, prijavni obrazac A i B itd.)
- Prijedlozi za utvrđivanje kriterija dodjele
- Poslovník OzP-a
- dokument Sastav OzP-a u kojem je prikazano članstvo i prisustva na sjednicama od prve sjednice OzP-a
- zajednički pokazatelji rezultata 2014-2020.
- mikropodaci za razdoblje 2014. – 2020.
- baza HZZ-a o nezaposlenim osobama
- baze različitih državnih tijela čiji su podaci ocijenjeni relevantnim za provedbu analize (AZVO, DZS, itd.).

Za pojedina evaluacijska pitanja analiza se temeljila na primjeni različitih statističkih metoda uključujući srednje vrijednosti, mjere disperzije, korelacijsku analizu, analizu varijance i druge. Provedena je kvantitativna analiza ostvarenja rezultata na županijskoj razini za različita evaluacijska pitanja, a posebno u slučaju regionalne i lokalne zastupljenosti u EP 9, EP 11, EP 12 i EP 17. U nekim su slučajevima radi lakše interpretacije rezultata korišteni kartografski prikazi.

Provedena je protučinjenična analiza i procjena učinka Poziva na dostavu projektnih prijedloga Lokalne inicijative za poticanje zapošljavanja – faza III (LEDI). Detaljna metodologija protučinjenične analize može se naći u odgovoru na EP 16. Zaključci protučinjenične evaluacije nadopunjeni su intervjuima s dionicima LEDI poziva na dodjelu projektnih prijedloga i članovima Lokalnih partnerstava za zapošljavanje (LPZ) na županijskoj razini.

Na kraju je provedena studija slučaja korisnika LEDI poziva na lokalnoj razini.

Što se tiče metodoloških ograničenja, unatoč činjenici da je evaluacija provedena u razdoblju 2020. – 2021., značajan dio programa još uvijek je u provedbi pa stoga nije bilo moguće zaključivati o konačnim učincima intervencija te se svi nalazi vrednovanja trebaju uzeti u obzir



kao tek djelomična ocjena postignutih rezultata. Iz toga će razloga tek eventualna *ex-post* evaluacija moći dati cjeloviti odgovor o ukupnim rezultatima provedbe OPULJP-a. Zato nalaze ove srednjoročne evaluacije treba prvenstveno koristiti u svrhu unaprjeđenja daljnje provedbe trenutnog programa te u svrhu programiranja ESF+ programa za razdoblje 2021. – 2027.

S tim u vezi, valja naglasiti da su, usprkos opisanim ograničenjima vezano za vremenski obuhvat podataka o provedbi, primjena različitih istraživačkih metoda te uključenost relativno velikog broja dionika u primarna istraživanja osigurali visoku razinu pouzdanosti dobivenih rezultata.

3. Istraživački nalazi po evaluacijskim pitanjima

3.1 Opća pitanja o provedbi OPULJP-a

3.1.1 Relevantnost

3.1.1.1 *Evaluacijsko pitanje 1: Jesu li partneri iz članka 5. Uredbe (EU) br. 1303/2013 na adekvatan način uključeni u rad Odbora za praćenje OPULJP-a sukladno Sporazumu o partnerstvu?*

Istraživački alati i metode

Cilj vrednovanja u sklopu evaluacijskog pitanja 1 bio je ocijeniti zastupljenost partnera prema članku 5. Uredbe br. 1303/2013 (dalje u tekstu „partneri prema članku 5. Uredbe“) u OzP-u, transparentnost njihova odabira u OzP te kvalitetu uključenosti partnera u rad i donošenje odluka OzP-a. Evaluacijsko pitanje 10 bavi se uključenosti predstavnika lokalnih i regionalnih dionika, dok se u sklopu vrednovanja pod evaluacijskim pitanjem 1 stavlja veći naglasak na sve ostale kategorije partnera prema članku 5. opće Uredbe:

„Za sporazum o partnerstvu i svaki pojedini program svaka država članica, u skladu sa svojim institucionalnim i pravnim okvirom, organizira **partnerstvo s nadležnim regionalnim i lokalnim tijelima (EP 10). Partnerstvo također uključuje sljedeće partnere (EP 1):**

- (a) nadležna urbana i druga javna tijela;
- (b) gospodarske i socijalne partnere; i
- (c) nadležna tijela koja predstavljaju civilno društvo, uključujući partnere na području zaštite okoliša, nevladine organizacije i tijela zadužena za promicanje socijalne uključenosti, ravnopravnosti spolova i nediskriminacije.“

Metodologija vrednovanja obuhvaćala je analizu dokumenata (Sporazum o partnerstvu, OPULJP, Poslovnik OzP-a i Sastavi OzP-a od 2017. do 2019. godine (ukupno 4), bilješke sa sastanka OzP-a (ukupno 12) i Poslovnik Savjeta za razvoj civilnoga društva), intervju s UT-om i provedbu ankete među partnerima prema članku 5. koja je obuhvaćala pitanja o njihovoj uključenosti u rad OzP-a, razmatranju njihovih pitanja i prijedloga, načinu na koji šire



informacije o radu OzP-a i prikupljaju informacije od šire skupine dionika koje predstavljaju u OzP-u te služe li se i kakvim drugim mehanizmima za sudjelovanje u provedbi aktivnosti OPULJP-a.

Nalazi

Uključenost partnera prema članku 5. u sastavu OzP-a

OzP OPULJP-a 2014. – 2020. stalno je tijelo uspostavljeno s ciljem praćenja provedbe OPULJP-a i napretka u ostvarenju njegovih ciljeva uzimajući u obzir podatke o financijskom napretku provedbe, kao i napredak u pogledu zajedničkih i specifičnih pokazatelja.

Osnivač je OzP-a Operativnog programa „Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020.“ (OPULJP) Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava kao UT OPULJP-a.

Radom OzP-a provedbe OPULJP-a upravlja UT OPULJP-a koje je u tu svrhu u svojoj organizacijskoj strukturi uspostavilo i Tajništvo OzP-a zaduženo za organizacijsku podršku radu OzP-a.

Prva sjednica OzP-a održana je 19. ožujka 2015. godine.

U Sporazumu o partnerstvu, v. 4 iz lipnja 2019. godine, u odjeljku „Partnerstvo tijekom provedbe programa ESIF-a 2014. – 2020.“ navodi se kako OZP-ovi za svaki program, uspostavljeni na temelju članka 47. Uredbe (EU) br. 1303/2013 o utvrđivanju zajedničkih odredbi¹⁸, uključuju predstavnike organizacija civilnog društva, socijalnih partnera, gospodarskih partnera i privatnog sektora, nadležnih tijela na lokalnoj i regionalnoj razini, uključujući gradska nadležna tijela i predstavnike akademske zajednice.

K tome se ističe kako će se izbjegavati neujednačeni sastav OzP-ova koji se velikom većinom sastoje od državnih dužnosnika te kako će partneri imati važnu ulogu u pripremi, provedbi, praćenju i evaluaciji programa sudjelovanjem u OzP-ovima i njihovim konzultiranjem pri izradi strateških izvješća o napretku provedbe Sporazuma o partnerstvu 2017. godine i 2019. godine te godišnjim izvješćima o provedbi za svaki program. Isto tako, upravljačka tijela za četiri programa uključit će partnere u praćenju, ocjeni radne uspješnosti, evaluaciji i pripremi godišnjih izvješća provedbe programa u sklopu odgovornosti OzP-ova i, po potrebi, specifičnim radnim skupinama koje uspostavljaju OzP-ovi u ovu svrhu. Naglašava se i kako će se posebna pažnja pridati mogućim sukobima interesa.

U konačnici ističe se da će se u obzir kao važan aspekt razmatranja partnerstva u različitim fazama pripreme i provedbe programa u obzir uzeti i izgradnja kapaciteta partnera u koju se svrhu mogu koristiti sredstva iz tehničke pomoći za svaki program kako bi se osiguralo da

¹⁸ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006, članak 5. Partnerstvo i upravljanje na više razina



partneri dobivaju potrebnu obuku za sudjelovanje u pripremi, provedbi, praćenju i vrednovanju programa. Predviđeno je da se takva vrsta podrške pruža u obliku tematskih radionica, satova obuke, pripremi i podrške platformama za umrežavanje itd.

Većina navedenih opisa iz Sporazuma o partnerstvu u skladu je s glavnim načelima Europskog kodeksa ponašanja za partnerstvo iz 2014. godine¹⁹, koja glase kako slijedi:

- odabrani partneri trebali bi predstavljati najreprezentativnije relevantne dionike
- postupci odabira trebaju biti transparentni i njima bi se u obzir trebalo uzimati različite institucionalne i pravne okvire država članica
- partneri bi trebali biti uključeni u pripremu i provedbu Sporazuma o partnerstvu i programa; u tu je svrhu neophodno utvrditi minimalne proceduralne zahtjeve kako bi se osiguralo pravovremeno, značajno i transparentno savjetovanje (odnosno dovoljno vremena za savjetovanje, raspoloživost dokumenata itd.)
- partnere bi trebalo predstaviti OzP-ovima programa tijekom cijelog ciklusa (odnosno pripreme, provedbe, nadzora i procjene)
- učinkovito partnerstvo trebalo bi se osigurati jačanjem institucionalne sposobnosti relevantnih partnera putem aktivnosti usmjerenih prema socijalnim partnerima i organizacijama koje predstavljaju civilno društvo, a uključeni su u programe
- trebalo bi olakšati razmjenu iskustva i međusobnog učenja, posebice uspostavom Zajednice prakse o partnerstvu kojom bi bili obuhvaćeni Fondovi ESI-ja
- trebalo bi ocijeniti ulogu partnera u provedbi Sporazuma o partnerstvu te učinkovitost i djelotvornost partnerstva u programskom razdoblju.

Prema sadržaju Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. (OPULJP-a), OzP je osnovan kao stalno tijelo sa zadaćom praćenja provedbe OPULJP-a i napretka u ostvarenju postavljenih ciljeva uzimajući u obzir financijske podatke, zajedničke te specifične pokazatelje. OzP je sastavljen od predstavnika tijela državne uprave, tijela regionalne i lokalne samouprave, gospodarskih i socijalnih partnera te predstavnika civilnog društva. Sjednice OzP-a održavaju se barem dva puta godišnje na inicijativu Predsjedavajuće osobe OzP-a te se u slučaju potrebe mogu sazvati i češće.

U članku 3. **Poslovnika OzP-a**²⁰ Ustroj odbora uređuje se tako da Odbor sačinjavaju predstavnici/e tijela u Sustavu upravljanja i kontrole (SUK-u) OPULJP-a te predstavnici/e partnera, uključujući:

1. socijalne partnere, među kojima:
 - nacionalno ili regionalno prepoznate organizacije socijalnih partnera, ponajprije opće međuindustrijske i sektorske organizacije čiji su sektori povezani s planiranom uporabom ESI fondova kojima se doprinosi Programu

¹⁹ Izvor: <https://op.europa.eu/hr/publication-detail/-/publication/93c4192d-aa07-43f6-b78e-f1d236b54cb8>

²⁰ Poslovnik Odbora za praćenje Operativnog Programa „Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020.“, svibanj 2017.





- nacionalne ili regionalne gospodarske komore i poslovna udruženja koja predstavljaju opći interes industrija ili grana u cilju osiguravanja uravnotežene zastupljenosti velikih, srednjih, malih i mikro poduzeća, zajedno s predstavnicima socijalne ekonomije
 - ostala slična tijela organizirana na nacionalnoj ili regionalnoj razini.
2. tijela koja predstavljaju civilno društvo, kao što su partneri iz područja zaštite okoliša, nevladine organizacije i tijela odgovorna za promicanje socijalne uključenosti, jednakosti među spolovima i nediskriminacije, uključujući:
- tijela koja rade u područjima povezanima s planiranom uporabom ESI fondova kojima se doprinosi Programu te s primjenom horizontalnih načela iz članka 4. do 8. Uredbe (EU) br. 1303/2013 na temelju njihove reprezentativnosti i uzimajući u obzir geografsku i tematsku pokrivenost, sposobnost upravljanja, stručnost i inovativne pristupe
 - tijela koja predstavljaju lokalne akcijske skupine iz članka 34. stavka 1. Uredbe (EU) br. 1303/2013
 - druge organizacije ili skupine na koje se znatno utjecalo ili je vjerojatno da će se na njih znatno utjecati provedbom ESI fondova; ponajprije skupine za koje se smatra da su ugrožene zbog diskriminacije i socijalne isključenosti

Prema Poslovniku OzP-a, postupak je odabira članova/ica OzP-a transparentan, u skladu s načelima partnerstva, višerazinskog upravljanja, supsidijarnosti i proporcionalnosti.

U Godišnjem izvješću o provedbi (GIP-u) za 2018. godinu navodi se kako su partneri kontinuirano uključeni u provedbu OPULJP-a sukladno čl. 5. Uredbe (EU) 1303/2013, kao i Europskom kodeksu ponašanja za partnerstvo u okviru ESIF-a.

Sudjelovanje predstavnika/ca civilnoga društva u OzP-u osigurava se putem **Savjeta za razvoj civilnoga društva** (Savjet) koji imenuje predstavnike/ce. Savjet je savjetodavno tijelo Vlade RH koje djeluje na razvoju suradnje Vlade RH-a i OCD-a, prije svega na provođenju Nacionalne strategije stvaranja poticajnog okruženja za razvoj civilnoga društva, razvoju filantropije, socijalnog kapitala, partnerskih odnosa i međusektorske suradnje.

U Poslovniku Savjeta za razvoj civilnoga društva u poglavlju II., članku 4. opisuje se Postupak kandidiranja i izbora članova Savjeta i njihovih zamjenika iz reda udruga i drugih organizacija civilnog društva. Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske (UZUVRH) na svojim internetskim stranicama i putem sredstava javnog priopćavanja objavljuje javni poziv za imenovanje kandidata za predstavnike udruga i njihove zamjenike u Savjetu, s opisom načina kandidiranja i izbora te rokovima. Udruge i druge organizacije civilnog društva predlažu kandidate isključivo za područje u kojem djeluju.

UT je u fazi intervjua istaknulo kako su imenovanja predstavnika partnera u sastav OzP-a zatražena na samome početku provedbe OPULJP-a, u skladu sa svim odredbama i popisom



partnera iz članka 5. Uredbe (EU) br. 1303/2013, no nisu upoznati s načinom na koji određene skupine partnera biraju i predlažu svoje predstavnike u sastav OzP-a.

Sastav OzP-a

Za razdoblje 2015. – 2019. dostupni su podaci o svim sastavima OzP-a²¹ tijekom kojeg su u rad OzP-a bili uključeni predstavnici ukupno 20 partnera prema čl. 5. Imenovani članovi partnera prema čl. 5 i njihove zamjene nisu bili isti tijekom promatrane četiri godine, već su se mijenjali.

U svim sastavima OzP-a do kraja 2019. godine bilo je ukupno zastupljeno 20 institucija koje čine partnere prema članku 5, od kojih je svaka imala dva predstavnika/predstavnice, tj. po jednog člana/članicu i jednu zamjenu člana/članice. Kada se ovome broju pribroje predstavnici regionalne i lokalne razine (ukupno dvije institucije zastupljene u OzP-u u promatranom razdoblju – Udruga gradova i Zajednica županija) te javne ustanove Pravosudna akademija i Državna škola za javnu upravu, dolazi se do ukupnog broja od 24 institucije zastupljene u OzP-u, a koje nisu tijela SUK-a. Na temelju navedenog broja i vrste institucija/organizacija koje njihovi predstavnici zastupaju u OzP-u, može se zaključiti kako je sastav OzP-a ujednačen te da se sastoji od podjednakog broja institucija koje su ujedno tijela SUK-a te institucija koje su partneri prema članku 5.

Povrh toga, primjetan je razmjerno velik broj predstavnika organizacija civilnog društva (OCD) u članstvu OzP-a, pri čemu u radu OzP-a sudjeluju članovi i zamjene 20 predstavnika OCD-ova, koji dolaze iz 20 različitih OCD-ova. Sjednicama OzP-a mogu prisustvovati i članovi i njihove zamjene te aktivno sudjelovati u radu OzP-a, pri čemu članovi jedino imaju prednost kada je u pitanju pravo glasa. Predstavnici OCD-ova imenovani su u OzP prema sljedećim područjima djelovanja: socijalna politika, društveno poduzetništvo, turizam, zdravlje, mladi, nezaposleni i promicanje lokalnih inicijativa za zapošljavanje, osobe s invaliditetom, predtercijarno obrazovanje, promicanje zaštite dječjih prava i promicanje prava hrvatskih branitelja.

Primijećene su brojne izmjene članstva OzP-a, koje su se između ostalog odnosile i na izmjene predstavnika organizacija civilnog društva²².

Razina uključenosti partnera prema čl. 5 u rad OzP-a

Analiza razine uključenosti partnera prema članku 5. Uredbe (EU) br. 1302/2013 temeljena je na Zapisnicima sa sjednica OzP-a. **U razdoblju od 19. ožujka 2015. do 20. prosinca 2019.**

²¹ Izvor: <http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/razdoblje-2014-2020/odbor-za-pracenje-2014-2020/> i Excel tablica UT-a „Sastav OzP-a“ s pregledom povijesti imenovanja za svaku instituciju iz koje je također vidljivo kako se sa svakom sjednicom potvrđivao novi sastav OzP-a.

²² Npr. u lipnju 2018. udrugu GONG zamijenila je Zaklada Solidarna. ACT Grupa i Hrvatski ferijalni i hostelski savez dobili su zamjenike – Okus doma – zadrugu za interkulturalnu suradnju i Zelenu mrežu aktivističkih grupa – ZMAG, te Savez udruga Hrvatski sabor kulture. Dotadašnji zamjenik predstavnika Hrvatske gospodarske komore postao je predstavnik, dok je na mjesto zamjenika došla nova osoba. U lipnju 2019. Mrežu Mladih zamijenila je udruga Zamisli. Zamjenika Udruge invalida Križevci zamijenila je udruga „Srce“ – Udruga djece s teškoćama u razvoju, osoba s invaliditetom i njihovih obitelji, Sveti Ivan Zelina.



godine održano je dvanaest sjednica OzP-a. Pregled sudionika i partnera iz članka 5. Uredbe (EU) br. 1303/2013 te njihova doprinosa ukratko je prikazan u nastavku. U analizi je dodatan naglasak stavljen na predstavnike onih institucija i organizacija za koje se može smatrati da nisu dio državne uprave, tj. predstavnike civilnog društva i gospodarskih komora i poslovnih udruženja.

Sudjelovanje predstavnika civilnog društva u radu OzP-a

- Na svim sjednicama OzP-a predstavnici su civilnog društva bili prisutni.
 - Od ukupno 16, to jest 18 izabranih predstavnika i zamjenika od lipnja 2018. godine (prva izmjena Sastava OzP-a), najmanje ih je bilo prisutno na 3., 7. i 10. sjednici OzP-a (ukupno četiri predstavnika po sjednici). Najviše je predstavnika bilo prisutno na 4. sjednici OzP-a, njih deset.
 - Ni na jednoj sjednici nije bio prisutno svih 16, to jest 18 predstavnika i zamjenika.
- Na temelju Zapisnika sa sjednica OzP-a primjetna je visoka razina involviranosti predstavnika civilnog društva u raspravama. Komentari, primjedbe i upiti predstavnika civilnog društva zabilježeni su u zapisnicima svih 12 sjednica OzP-a.
- Raspon tema koje su adresirali predstavnici civilnog društva na sjednicama OzP-a tiče se cjelokupnosti provedbe OPULJP-a te je razvidno kako su predstavnici civilnog društva dobro upoznati sa svim relevantnim temama i daju vrlo konkretne prijedloge za poboljšanja.

Sudjelovanje predstavnika gospodarskih komora i poslovnih udruženja u radu OzP-a

- Predstavnici gospodarskih komora i poslovnih udruženja bili su prisutni na 10 od 12 održanih sjednica.
 - Od ukupno osam izabranih predstavnika i zamjenika nijedan predstavnik ni zamjenik nije bio prisutan na 2. i 10. sjednici OzP-a, dok ih je najviše (četiri) bilo prisutno na 4. sjednici OzP-a
 - Ni na jednoj sjednici nije bilo prisutno svih osam predstavnika i zamjenika gospodarskih komora i poslovnih udruženja.
- Na temelju Zapisnika sa sjednica primjetna je određena razina involviranosti predstavnika gospodarskih komora i poslovnih udruženja. Komentari, primjedbe i upiti zabilježeni su u zapisnicima za svega četiri od dvanaest sjednica OzP-a.

Predstavnici tijela SUK-a ujedno i članovi OzP-a na sjednicama su uglavnom konkretno odgovarali na postavljena pitanja, davali i dodatne informacije i pojašnjenja te u pojedinim slučajevima pozivali i na naknadne rasprave i sastanke.

Intervjuirani predstavnici UT-a aktivnost partnera prema članku 5. u radu OzP-a ocijenili su ne prevelikom, premda je primjetno veća razina aktivnosti predstavnika civilnog društva u radu OzP-a u usporedbi s predstavnicima drugih skupina partnera.



K tome UT ističe kako je bio zamjetan nedostatak koordiniranog nastupa predstavnika određenih partnera te kako su se često pokretale rasprave o pitanjima za koja je UT smatrao da su već prethodno riješena.

Kao što je to bio slučaj i kod predstavnika regionalnih i lokalnih dionika, UT smatra i kako su predstavnici partnera prema članku 5. na odgovarajući način uključeni u rad OzP-a te da na vrijeme dobivaju sve potrebne informacije. Njihovi se prijedlozi uzimaju u obzir u okviru rada OzP-a u onoj mjeri u kojoj je to moguće s obzirom na određenu temu rasprave, tj. ovisno o tome može li OzP ili UT zapravo izravno utjecati na određena pitanja. Teme za koje je UT primijetilo da su od posebnog interesa za partnere prema članku 5. obuhvaćaju pozive na dostavu projektnih prijedloga (PDP-ove), kašnjenja u objavi PDP-ova te ugovaranju i odobravanju zahtjeva za nadoknadu sredstava (ZNS). U tim slučajevima ističu kako na takva pitanja u pravilu odgovaraju npr. predstavnici tijela PT 2, odnosno tijela koja obavljaju spomenute poslove.

U siječnju i veljači 2021. u sklopu vrednovanja provedena je i anketa među članovima OzP-a predstavnicima partnera prema članku 5. (pritom isključujući tijela SUK-a i predstavnike regionalnih i lokalnih dionika). Anketa je upućena svim članovima i zamjenama članova OzP-a koji su predstavnici partnera prema članku 5., tj. ukupno 30 osoba. Zaprimiteljena je ukupno 21 ispunjena anketa. U nastavku se predstavljaju nalazi prema temama obuhvaćenima u sklopu šest postavljenih pitanja u anketi.

Što se tiče samoprocjene uključenosti predstavnika partnera iz članka 5.²³ Uredbe (EU) br. 1303/2013 u rad OzP-a, samo je 28,57 % ispitanika (njih 6) zaključilo da je u potpunosti zadovoljavajuća, a dodatnih 42,86 % da je donekle zadovoljavajuća (njih 9). Tri su ispitanika navela kako je uključenost u potpunosti nezadovoljavajuća, uz dodatna dva koja su istaknula kako je donekle nezadovoljavajuća. Samo je jedan ispitanik naveo da ne može ocijeniti uključenost. **Iz navedenog proizlazi kako je većina ispitanika relativno zadovoljna s uključenosti u rad OzP-a, no cjelokupni rezultati ukazuju na očiglednu potrebu za određenim poboljšanjima, pogotovo u dijelu konkretnog načina na koji UT i ostala tijela SUK-a koja su izravno nadležna za provedbu OPULJP-a uzimaju u obzir pitanja, komentare i prijedloge svih ostalih članova OzP-a.**

Gotovo je polovica ispitanika (njih 10), odnosno 47,62 % navela kako informacije od šireg kruga dionika koje predstavlja u radu OzP-a prikuplja tako što s njima održava sastanke, a njih 9 (42,86 %) navelo je da to čini, ali na neki drugi način, pri čemu je daljnjim uvidom u njihov opis utvrđeno kako se radi o čitavom nizu različitih formalnih i neformalnih načina, uključujući

²³ Uredba (EU) 1303/2013, članak 5. Partnerstvo i upravljanje na više razina

Za sporazum o partnerstvu i svaki pojedini program svaka država članica, u skladu sa svojim institucionalnim i pravnim okvirom, organizira partnerstvo s nadležnim regionalnim i lokalnim tijelima.

Partnerstvo također uključuje sljedeće partnere:

(a) nadležna urbana i druga javna tijela;

(b) gospodarske i socijalne partnere; i

(c) nadležna tijela koja predstavljaju civilno društvo, uključujući partnere na području zaštite okoliša, nevladine organizacije i tijela zadužena za promicanje socijalne uključenosti, ravnopravnosti spolova i nediskriminacije.



komunikaciju elektroničkom poštom, na društvenim mrežama, na stručnim konferencijama, kroz redovan rad pojedinih institucija i organizacija, kontaktima s predstavnicima dionika itd., ovisno o djelokrugu i dionicima koje njihovi predstavnici zastupaju u OzP-u te njihovim već ustaljenim načinima komuniciranja. Od 21 zaprimljenog odgovora, jedan je ispitanik naveo kako širi krug dionika koji predstavlja u OzP-u nije zainteresiran za takvu vrstu informacija jer je zapravo riječ o ciljnim skupinama koje na neke druge načine izražavaju svoje potrebe koje se adresiraju izravno u projektima sufinanciranim iz ESF-a. Samo je jedan ispitanik naveo da ne traži mišljenje šireg kruga dionika koje zastupa s obzirom na teme u vezi s OzP-om, no taj odgovor nije obrazložen. **Navedeno ukazuje na to kako velika većina predstavnika partnera prema članku 5. u OzP-u sa širim krugom dionika koje predstavlja aktivno komunicira i prikuplja informacije za potrebe sudjelovanja u radu OzP-a.**

Na pitanje o tome kako predstavnici partnera prema članku 5. šire informacije koje saznaju na OzP-u, tj. koje su bile predmetom rasprave na OzP-u, 15 je ispitanika, njih 71,43 %, odgovorilo kako nakon održavanja sjednica OzP-a ne održava informativne sastanke sa širim krugom dionika, dok je njih 6 (28,57 %) navelo kako to ipak čini, no ne nužno na sastancima isključivo na temu rada OzP-a, već na sastancima u okviru svojih redovnih aktivnosti. Na pitanje upućuju li informacije o radu OzP-a (npr. svoj sažetak zaključaka sa sjednica OzP-a, zaključke o pisanim postupcima glasanja članova OzP-a i sl.) širem krugu dionika elektroničkom poštom, 85,71 % ispitanika (njih 18) odgovorilo je da to ne čini, a samo je 14,29 % ispitanika (njih troje) na ovo pitanje odgovorilo potvrdno. U konačnici je 61,90 % ispitanika navelo kako informacije o radu OzP-a sa svojim dionicima dijeli i na neke druge načine (pored sastanaka i e-pošte). Dodatno je 85,71 % ispitanika (njih 18) navelo kako njihov širi krug dionika jest zainteresiran za informacije o radu OzP-a.

Razlog za razmjerno velik interes za teme o kojima se raspravlja na sjednicama OzP-a, no isto tako i za velik postotak ispitanika koji navode da ne dijele te informacije izravno sa širim krugom dionika, možda je vezan i uz članke 7. i 12. Poslovnika o radu OzP-a²⁴ kojima se za sve članove OzP-a propisuje obveza poštivanja tajnosti podataka i povjerljivosti informacija i materijala o kojima se raspravlja na sjednicama OzP-a, no prije svega **u svrhu izbjegavanja stjecanja bilo kakve prednosti**. Nijedan ispitanik u pojašnjenjima svojih odgovora nije naveo spomenute odredbe kao razlog zbog kojeg svoje dionike ne obavještava izravno o temama sa sjednica OzP-a te kao glavne razloge navode da mišljenja šireg kruga dionika prikupljaju i uzimaju u obzir na neki drugi način i, u znatno manjem dijelu, da njihov širi krug dionika nije zainteresiran za takvu vrstu informacija.

S druge strane, u pojašnjenju odgovora na pitanje o opisu načina na koji razmjenjuju i prikupljaju informacije za potrebe zastupanja svog članstva u radu OzP-a jedan ispitanik navodi sljedeće: „Uglavnom manje formalnim načinom - prikupljanjem informacija kroz rad na radnome mjestu, kontakte s predstavnicima šireg kruga dionika, kroz aktivnosti na

²⁴ Poslovnik OPULJP-a, verzija iz svibnja 2017. godine, pristupljeno na: <http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/razdoblje-2014-2020/odbor-za-pracenje-2014-2020/>





projektima i sudjelovanje na edukacijama. ***S obzirom na odredbu članka 7. stavka 9. Poslovnika, smatram da je ista prilično ograničavajuća te da postoje nedoumice oko njene primjene***“.

Kad je u pitanju bilo mišljenje o tome u kojoj se mjeri prijedlozi predstavnika partnera prema članku 5. kao članova OzP-a i predstavnika šireg kruga dionika uzimaju u obzir u sklopu rada OzP-a, 14,29 % ispitanika (njih troje) navelo je kako smatra da se uopće ne uzimaju u obzir, a dodatnih 28,57 % (njih šest) smatra kako se njihovi prijedlozi slabo uzimaju u obzir. S druge strane, 33,33 % ispitanika (njih sedam) smatra kako se njihovi prijedlozi donekle uzimaju u obzir, a samo su dva ispitanika navela da se njihovi prijedlozi u potpunosti uzimaju u obzir. Troje je ispitanika (14,29 %) isto tako istaknulo kako ne može ocijeniti u kojem se omjeru njihovi prijedlozi uzimaju u obzir. **Na temelju navedenog, evaluatori zaključuju kako dani odgovori ukazuju na potrebu jasnijeg isticanja načina na koji se prijedlozi predstavnika partnera prema članku 5. uzimaju u obzir u radu OzP-a.**

Kad su upitani koriste li neke druge mehanizme za sudjelovanje u provedbi aktivnosti OPULJP-a osim sudjelovanja u radu OzP-a, 33,33 % ispitanika (njih sedam) odgovorilo je potvrdno, dok je čak više od polovice njih, 52,38 % (njih 11), istaknulo kako ne zna za druge mehanizme za sudjelovanje i planiranje u provedbi aktivnosti OPULJP-a. Na kraju je troje ispitanika izjavilo kako zna za određene druge mehanizme za sudjelovanje i planiranje u provedbi aktivnosti OPULJP-a, no kako se njima ne služi. Ispitanici koji su na pitanje odgovorili potvrdno kao primjere navode platformu e-Savjetovanja, razne oblike sudjelovanja kroz provedbu projekata i sudjelovanje na raznim edukacijama o ESI fondovima.

S druge strane, na izravno pitanje je li institucija/organizacija koju predstavljaju u OzP-u upoznata s mehanizmom e-savjetovanja kao primjerom mogućnosti sudjelovanja u provedbi OPULJP-a, 11 ispitanika navodi kako zna za platformu e-Savjetovanja i kako se njome redovno služi za potrebe sudjelovanja u provedbi OPULJP-a, dodatna četiri ističu kako znaju za nju, ali je ne koriste te još troje ispitanika kako uopće ne zna za nju.

U odgovoru na ovo pitanje dodatna tri ispitanika navode i kako u provedbi OPULJP-a na najbolji način mogu sudjelovati kroz rad OzP-a.

Činjenica da 11 predstavnika u OzP-u zapravo ne poznaje nikakve dodatne načine mogućnosti sudjelovanja u raznim aspektima provedbe OPULJP-a ili takve mogućnosti ne prepoznaje kao sudjelovanje u provedbi OPULJP-a ukazuje na potrebu njihova povremenog dodatnog informiranja, prije svega o platformi e-Savjetovanja gdje njihov širi krug dionika može vidjeti i komentirati glavne sastavnice planiranih poziva na dostavu projektnih prijedloga.

U pogledu edukacija UT je dodatno potvrdio kako u okviru Tehničke pomoći OPULJP-a u promatranom razdoblju nisu planirana posebna sredstva za edukacije članova OzP-a, već su



ista planirana/prihvatljiva kroz druge aktivnosti²⁵. Tijekom ovog programskog razdoblja nisu organizirane posebne ciljane edukacije za članstvo OzP-a niti je isto financirano iz sredstava tehničke pomoći. Međutim, usprkos činjenici da edukacije nisu organizirane ciljano za članove/ice OzP-a, moguće je da su pojedini članovi/ice OzP-a sudjelovali u pojedinim edukacijama koje se odnose na Europski socijalni fond i OPULJP. Nadalje, Tajništvo OzP-a u promatranom razdoblju nije zaprimilo nikakav zahtjev za organizaciju ni sufinanciranje troškova edukacija OzP-a. Na kraju se ističe i kako Tajništvo OzP-a sukladno Poslovniku nema propisanu ulogu u dijelu osiguravanja ni organizacije edukacija, stoga spomenute komunikacije na temu edukacija s članovima OzP-a u ovom financijskom razdoblju nije ni bilo.

Zaključno, predstavnici partnera prema članku 5. formalno su na zadovoljavajući način uključeni u rad OzP-a u smislu imenovanja i broja njihovih predstavnika u OzP-u, no postoji dodatan prostor za snažnije uvažavanje njihovih prijedloga i mišljenja te jasnog davanja do znanja kako su isti uzeti u obzir, ili ako nisu, koji su razlozi za to. Isto tako potrebno je osigurati dodatnu razinu njihove informiranosti i o drugim modalitetima sudjelovanja u provedbi OPULJP-a te po mogućnosti dodatno preispitati koliko su oni uopće u mogućnosti kvalitetno predstavljati određeni širi krug svojih dionika, primjerice na temelju svojeg znanja o fondovima EU-a, a s druge strane i zbog potrebe poštivanja odredbi o povjerljivosti materijala i informacija u radu OzP-a.

Preporuke

Preporuka 1.

Informirati sve članove OzP-a o dodatnim mogućnostima aktivnog sudjelovanja u provedbi OPULJP-a, prije svega uz pomoć platforme e-Savjetovanja kod koje u savjetovanjima može sudjelovati i znatno širi krug zainteresiranih dionika. K tome ih redovno obavještavati o najavljenim i objavljenim savjetovanjima u vezi s OPULJP-om, na sjednicama OzP-a i/ili npr. putem poruka e-pošte te gdje mogu pratiti te najave na esf.hr.

Preporuka 2.

U suradnji s članovima OzP-a dodatno provjeriti postojeći formalan način bilježenja mišljenja i prijedloga članova OzP-a tijekom i izvan sjednica, s naglaskom na predstavnike partnera prema članku 5. Svaki prijedlog i pitanje jasno zabilježiti, istaknuti i obrazložiti na koji su način uzeti u obzir i ako nisu uvaženi, jasno obrazložiti zašto nisu, tj. zbog čega to možda nije bilo moguće.

Preporuka 3.

Dodatno (npr. jednom godišnje ili jedanput u dvije godine ili u slučaju velikog broja novih članova i zamjena) istražiti razloge, zbog kojih su određeni predstavnici partnera prema članku

²⁵ npr. u okviru šifre 121: Priprema, provedba, praćenje i nadzor





5. slabo aktivni u radu OzP-a, nedostaju li im možda određene informacije, edukacije itd. te ih potaknuti na aktivnije sudjelovanje, možda čak i tako da se povremeno izravno traži njihovo mišljenje o određenim temama gdje bi njihov doprinos mogao biti koristan, tj. gdje se očekuje. To bi se primjerice moglo napraviti i uz pomoć povremene kratke ankete o samoprocjeni razine upoznatosti članova s temama na koje se odnose njihova prava i obveze u sklopu rada OzP-a. Na osnovu rezultata uputiti članove OzP-a na redovne edukacije koje su im dostupne na te teme ili održati povremene kraće edukacije u sklopu OzP-a s ključnim informacijama potrebnima za rad (npr. u sklopu tehničke pomoći).

Preporuka 4.

Po potrebi održati ciljane edukacije za članove OzP-a predstavnike partnera prema članku 5., npr. na osnovu pitanja koja postavljaju, a iz kojih se može zaključiti da im određeni aspekti provedbe OPULJP-a možda nisu (dovoljno) jasni ili na osnovu upitnika o potrebi održavanja edukacija koje bi im omogućile aktivnije sudjelovanje u radu OzP-a. Prije svega na početku provedbe novog operativnog programa održati uvodnu i po potrebi opsežniju edukaciju o ključnome okviru ulaganja, kriterijima odabira, pravilima provedbe, ključnim rokovima itd.

Isto tako preporučuje se članove OzP-a redovno informirati i o drugim edukacijama koje su im dostupne, a koje bi im mogle pomoći u njihovu sudjelovanju u radu OzP-a, npr. koje održava škola za javnu upravu ili MRRFEU. Ako iste nisu dostupne članovima OzP-a, trebalo bi to osigurati u dogovoru s tijelima koja održavaju potrebne edukacije. Na samome početku provedbe po mogućnosti alocirati odgovarajuća financijska sredstva iz tehničke pomoći u tu svrhu.

Navedeni prijedlozi jačanja kapaciteta članova OzP-a mogli bi dovesti do boljeg razumijevanja rada tijela SUK-a i pravila po kojima postupaju te možda i aktivnijeg sudjelovanja pojedinih članova OzP-a u njegovu radu.

Preporuka 5.

Po potrebi povremeno omogućiti posebno zainteresiranim članovima OzP-a npr. i dodatne sastanke s tijelima SUK-a u užem krugu, u svrhu omogućavanja dodatne rasprave o određenim konkretnim pitanjima u vezi s provedbom OPULJP-a, boljeg upoznavanja s radom tijela SUK-a u određenim područjima, kao i dodatnog informiranja.

3.1.2 Efikasnost (Djelotvornost)

3.1.2.1 Evaluacijsko pitanje 2: Jesu li mjere koje su poduzete radi ispunjavanja primjenjivih ex-ante uvjeta utvrđenih u Sporazumu o partnerstvu provedene u skladu s utvrđenim vremenskim rasporedom? Jesu li i na koji način ispunjeni ex-ante uvjeti doveli do poboljšanja rezultata provedbe OPULJP?

Istraživački alati i metode



Pregledom dokumentacije i provedbom intervjua s tijelima SUK-a razine UT i PT 1 napravljena je analiza *ex-ante* uvjeta (EAC-a) primjenjivih na OPULJP, samoprocjene i konačne procjene njihove primjenjivosti i ispunjenosti u trenutku donošenja OPULJP-a te naknadnog vremenskog rasporeda njihova ispunjavanja. Zatim je na osnovu percepcije tijela SUK-a preispitano je li se ispunjavanjem pojedinog EAC-a pridonijelo većoj kvaliteti provedbe intervencija sufinanciranih iz OPULJP-a. Pritom su kao osnova za usporedbu uzete početne pretpostavke EK u vezi s razlozima zbog kojih je postavila pojedini EAC i što se njegovom primenom i ispunjavanjem očekivalo postići.

Usporedno s nalazima za OPULJP u **plavo obojenim odlomcima** predstavljeni su i nalazi iz Tematskog izvješća Europskog revizorskog suda iz 2017. godine²⁶ kako bi se usporedio napredak RH s ostalim članicama EU-a u raznim pitanjima u vezi s EAC-ima koji su predstavljali jedan novi okvir za sve države članice EU-a u promatranom razdoblju i za sve ESI fondove. U konačnici se analiza ukratko osvrće i na održivost ispunjenih EAC-a.

Nalazi

Uredbom (EU) br. 1303/2013 Europskog Parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o europskim strukturnim i investicijskim fondovima²⁷ (ESI fondovima) (dalje u tekstu „Uredba o zajedničkim odredbama“) te između ostalog na temelju rezultata evaluacija provedbe i ostvarenja kohezijske politike u financijskom razdoblju 2007. – 2013. određeni su takozvani EAC-i kao jedan od instrumenata za procjenjivanje spremnosti država članica za uporabu financijskih sredstava EU-a u razdoblju 2014. – 2020., s pomoću kojih se željelo osigurati postojanje uvjeta za koje je procijenjeno da su neophodni za djelotvorno i učinkovito korištenje ESI fondova.

Prema Uredbi o zajedničkim odredbama EAC-i odnose se na potrebu osiguranja postojanja:

- stabilnih i konkretnih političkih i strateških okvira, što podrazumijeva visoku kvalitetu strateških dokumenata na svim razinama jer se na njima temelji korištenje sredstava iz ESI fondova te prije svega njihova usklađenost s čitavom paletom standarda koje su na razini EU-a zajednički odredile države članice prilikom osmišljavanja reformi kohezijske politike EU-a
- snažnije postojanih i međusobno usporedivih regulatornih okvira na razini država članica EU-a, s pomoću kojih se između ostalog postavljaju i snažniji temelji za usklađenost provedbe operacija predviđenih za sufinanciranje iz ESI fondova s cjelokupnom pravnom stečevinom EU-a

²⁶ Tematsko izvješće Europskog revizorskog suda iz 2017., „*Ex ante* uvjeti i pričuva za uspješnost u području kohezije: inovativni, ali još uvijek ne i djelotvorni instrumenti“ (u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU a), pristupljeno u rujnu 2020. na poveznici: <https://www.eca.europa.eu/hr/Pages/DocItem.aspx?did=43174>

²⁷ UREDBA (EU) br. 1303/2013 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006.



- adekvatnih administrativnih i institucionalnih kapaciteta kada je u pitanju javna uprava i široka paleta dionika koji provode operacije sufinancirane ESI fondovima na području EU-a i u pojedinim državama članicama.

Države članice EU-a ukupno su izradile 761 akcijski plan. Najveći broj akcijskih planova odnosio se na opći EAC 7. „statistički sustavi i pokazatelji rezultata” (110 planova) i tematski EAC 1.1. „nacionalne ili regionalne strategije za pametnu specijalizaciju” (93 plana).

U okviru konkretnih koraka s obzirom na EAC-e u sklopu procesa programiranja za financijsko razdoblje 2014. – 2020. te u skladu s člankom 19. Uredbe o zajedničkim odredbama, države članice trebale su:

1. **procijeniti primjenjuju li se EAC-i** propisani u pravilima za pojedine ESI fondove i opći EAC-i iz dijela II. Priloga XI. spomenute Uredbe o zajedničkim odredbama na njihove operativne programe te konkretnije na SC-ove u okviru odabranih IP-ova.
2. **procijeniti jesu li svi takvi primjenjivi EAC-i ispunjeni** prema unaprijed utvrđenom popisu kriterija koje je razradila EK.

U slučaju da je zaključeno da nisu bili ispunjeni ili su ispunjeni samo djelomično, trebalo je izraditi akcijske planove kojima se jamči njihovo ispunjavanje najkasnije do 31. prosinca 2016. godine, o čemu bi države članice trebale izvijestiti u godišnjem izvješću o provedbi za 2017. godinu, u skladu s člankom 50. stavkom 4., ili u izvješću o napretku za 2017., u skladu s člankom 52. stavkom 2. točkom (c).

RH također je izradila akcijski plan za ispunjavanje općeg EAC-a 7. „statistički sustavi i pokazatelji rezultata” upravo u okviru OPULJP-a, a isto i za tematski EAC 1.1. „nacionalne ili regionalne strategije za pametnu specijalizaciju” (no koji se ne odnosi na OPULJP).

Uredbom o zajedničkim odredbama predviđa se mogućnost da EK nakon usvajanja operativnih programa uvede obustave plaćanja zbog neispunjavanja EAC-a, ali ne prije nego što države članice u svojim godišnjim izvješćima o provedbi (do 30. lipnja 2017.) ili izvješćima o napretku (do 31. kolovoza 2017.) izvijeste o provedbi mjera za ispunjenje neispunjenih ili djelomice ispunjenih EAC-a.

Ako je to smatrao potrebnim, EK je u slučaju neispunjavanja određenog EAC-a i nedostatnih uloženi napor nadležnih institucija pojedine države članice da ga ispune mogao odlučiti obustaviti sva ili dio međuplaćanja za određenu prioritetnu os u okviru pojedinog operativnog programa kako bi se izbjeglo značajnije ugrožavanje učinkovitog i djelotvornog ostvarenja SC-ova takve PO.

Cjelokupni okvir EAC-a obuhvaća 29 tematskih EAC-a i sedam općih EAC-a.

Tematski EAC-i odnose se na različite uvjete koje svaka država članica treba ispuniti ovisno o pojedinom sektoru u koji želi ulagati sredstva iz ESI fondova, a prema odabranim IP-ovima kohezijske politike za 2014. – 2020.



Opći EAC-i odnose na horizontalna pitanja koja utječu na sve aspekte provedbe pojedinog operativnog programa, odnosno na sva ulaganja iz ESI fondova u pojedinoj državi članici. Opći uvjeti tako obuhvaćaju teme kao što su javna nabava, državne potpore, antidiskriminacija itd.

Za financijsko razdoblje 2014. – 2020. i Operativni program učinkoviti ljudski potencijali (OPULJP) utvrđeno je da se primjenjuje 9 tematskih uvjeta i 6 općih EAC-a. Od navedenih devet primjenjivih tematskih EAC-a ocijenjeno je da ih je ispunjeno pet, djelomično ispunjeno dva te da su neispunjena dva EAC-a.

Pri procjeni primjenjivosti EAC-a uzimalo se u obzir načelo proporcionalnosti, prema potrebi uzimajući u obzir razinu dodijeljene potpore Unije te je procjena ispunjenja bila ograničena na kriterije utvrđene u pravilima za pojedine ESI fondove i u dijelu II. Priloga XI. Uredbe o zajedničkim odredbama.

U Tablici 1 u Prilogu 8 nalazi se pregled primjenjivih EAC-a na nacionalnoj razini, tj. u kontekstu Sporazuma o partnerstvu (SoP) i OPULJP-a te ocjena njihove ispunjenosti u trenutku donošenja SoP-a (listopad 2014.) OPULJP-a (u prosincu 2014.), kao i u kontekstu njegovih prioritetnih osi.

Iz navedene Tablice vidljivo je kako je u roku od (samo) dva mjeseca od donošenja SoP-a ostvaren značajan napredak u procjeni ispunjenosti primjenjivih EAC-a kada je u pitanju OPULJP. Naime, četiri **tematska EAC-a** koja su u SoP-u ocijenjena kao djelomično ispunjena, u OPULJP-u su označena kao ispunjena, kao i dva tematska EAC-a koja su inicijalno procijenjena kao neispunjena u SoP-u i za koje je u trenutku donošenja OPULJP-a procijenjeno da su ispunjena. **U trenutku donošenja OPULJP-a u prosincu 2014. preostala su dva neispunjena i dva djelomično ispunjena tematska uvjeta, od kojih se:**

- jedan djelomično ispunjeni EAC (T09.3) odnosio na PO 2 Socijalna uključenost
- jedan djelomično ispunjeni (T10.3) i jedan neispunjeni EAC (T10.4) odnosio na PO3 Obrazovanje i cjeloživotno učenje
- jedan neispunjeni EAC (T11.1) odnosio na PO 4 Dobro upravljanje.

Kada su u pitanju **opći EAC-i**, prema tablicama primjenjivih EAC-a i njihove ispunjenosti za SoP iz listopada 2014. i OPULJP iz prosinca 2014., postoje određena odstupanja u procjeni ispunjenosti EAC-a, pri čemu se prije svega opći uvjet G7 – Statistički sustavi i pokazatelji rezultata ne navodi u popisu općih EAC-a na nacionalnoj razini, tj. u okviru SoP-a, no navodi se (kao ispunjen) u sklopu OPULJP-a.

U fazi intervjuja utvrđeno je da se nijedan od intervjuiranih predstavnika tijela SUK-a za OPULJP (u 2020. godini) ni KT-a više ne sjeća zbog čega je do toga došlo, uglavnom jer je i određeni broj ljudi koji su radili na tim poslovima u međuvremenu napustio tijela SUK-a, KT ili državnu upravu općenito, čime se zapravo izgubilo određeno znanje iz faze programiranja 2014.-2020.



Također je uočeno da se opći EAC G6 Zakonodavstvo o okolišu povezano s procjenom utjecaja na okoliš (EIA) i strateškom procjenom okoliša (SEA) ne primjenjuje na OPULJP zbog toga što u okviru ulaganja u sklopu OPULJP-a nisu predviđena veća infrastrukturna ulaganja koja bi zahtijevala izradu takvih studija.

U trenutku donošenja OPULJP-a u prosincu 2014.:

- četiri opća EAC-a ocijenjena su kao djelomično ispunjena:
G1 - Mjere protiv diskriminacije, G2 Spol, G3 Invaliditet i G4 Javna nabava
- jedan je ocijenjen kao neispunjen: G5 Državne potpore
- samo je jedan ocijenjen kao ispunjen: G7 Statistički sustavi i pokazatelji rezultata.

Tijek ispunjavanja EAC-a i uočene poteškoće

Do kraja 2016. otprilike polovica od više od 700 akcijskih planova, koje su države članice EU-a usvojile s ciljem ispunjenja svih EAC-a nije bilo prijavljeno kao provedeno te se procjenjuje da je njima bilo obuhvaćeno i do 27 % dodijeljenih sredstava iz EFRR-a, KF-a i ESF-a. Prosječno vrijeme koje je bilo potrebno državama članicama EU-a za provedbu određenog akcijskog plana i EK-u za dovršetak procjene ispunjenosti iznosilo je oko 20 mjeseci.

Na razini RH, svih ESI fondova i operativnih i razvojnih programa sufinanciranih iz izvora EU-a, od ukupno primjenjivih 26 EAC-a, EK je do kraja kolovoza 2017. godine potvrdio ispunjenje njih 23. Posljednja 3 EAC-a 7.1, 7.2 i 7.3 koji se odnose na sektor prometa ispunjeni su na nacionalnoj razini usvajanjem Strategije prometnog razvoja RH na sjednici Vlade RH održanoj 24. kolovoza 2017.

Usporedbom napretka u ispunjavanju EAC-a s ostalim državama članicama EU-a na temelju prosječnog vremena koje je bilo potrebno državama članicama za provedbu određenog akcijskog plana i EK-u za dovršetak procjene ispunjenosti, može se zaključiti kako RH i, konkretnije, OPULJP nisu značajno odstupali od prosjeka kako se detaljnije opisuje dalje u tekstu.

Na temelju godišnjih izvješća o provedbi (GIP) OPULJP-a za 2015., 2016. i 2017. godinu u nastavku je opisana i dinamika ispunjavanja EAC-a primjenjivih na OPULJP. U 2015. godini nijedna od planiranih aktivnosti za ispunjavanje djelomično ispunjenih ili neispunjenih EAC-a za OPULJP nije završena u planiranom roku.

Tijekom 2016. proveden je čitav niz aktivnosti s ciljem ispunjavanja djelomično ispunjenih i neispunjenih EAC-a, dok su svi EAC-i konačno potvrđeni kao ispunjeni službenim putem, tj. odlukom EK-a, tek u 2017. godini.

KT je na intervjuu istaknuo i kako su se u 2016. godini u RH izmijenile tri različite Vlade, i to u roku od 7 mjeseci, što se nepovoljno odrazilo na brzinu ispunjavanja kriterija i donošenje strateških dokumenata za potrebe ispunjavanja EAC-a te je pritom čak došlo i do okolnosti u kojima se mijenjalo već usvojene strateške dokumente ili njihovo tumačenje u provedbi, pri čemu je cijeli postupak često kretao ispočetka, što je svakako



bilo značajno i dodatno administrativno opterećenje te je značajno usporilo ispunjavanje EAC-a.

Najveće posljedice nepravovremenog ispunjavanja nekog EAC-a primjenjivog na OPULJP zamijećene su s obzirom na PO4 Dobro upravljanje, za koji prije svega zbog velikog kašnjenja ispunjavanja EAC-a koji se odnosio na obvezu donošenja Strategije razvoja javne uprave za razdoblje 2015. – 2020. u sklopu IP 11.i nije ostvaren predviđeni okvir uspješnosti u dijelu ciljne vrijednosti financijskog pokazatelja i pokazatelja SO403 *Broj podržanih tijela za poboljšanje organizacije rada* za 2018. godinu. Razlog tomu bio je taj što su zbog ispunjavanja spomenutog tematskog EAC-a T11.1 kasnile i objave PDP-ova u okviru PO 4 i IP-a 11.i, a potom posljedično i ugovaranje projekata, plaćanja i cjelokupna apsorpcija sredstava te je provedba PO 4 u dijelu SC-a 11.i.1 krenula sa zakašnjenjem koje se više nije moglo nadoknaditi do kraja 2018.

U izvješćima o provedbi SoP-a s tim u vezi ističe se kako su određeni aspekti procesa ispunjavanja EAC-a s obzirom na izvorni rok ispunjenja do 31. prosinca 2016. za sve države članice bili prestrogi i ograničavajući. Pored toga, bilo je i situacija kod kojih ispunjavanje EAC-a nije bilo u izravnoj nadležnosti UT-a i KT-a, već sektorski nadležnih ministarstava nad kojima ta tijela nemaju ovlasti.

Tijela SUK-a OPULJP-a na intervjuiima su istaknula kako u pogledu ispunjavanja tematskih EAC-a nisu imala takvih problema što se tiče suradnje s tijelima državne uprave koja su bila primarno zadužena za ispunjavanje određenog EAC-a, a koja su bila izvan SUK-a OPULJP-a, kao što je to primjerice Ministarstvo uprave zaduženo za izradu i donošenje Strategije za razvoj javne uprave 2015. – 2020.

KT je međutim istaknuo kako su ipak postojale određene poteškoće u suradnji među tijelima na ispunjavanju EAC-a, a na koje KT nije mogao izravno utjecati kako bi primjerice ubrzao određene postupke ili poboljšao kvalitetu nekih dokumenata pomoću kojih su ispunjavani kriteriji za EAC-e, dok su s druge strane neka tijela zauzimala i razmjerno pasivan stav i u određenoj mjeri očekivala da upravo KT riješi određena pitanja u vezi s ispunjavanjem pojedinih kriterija, premda za to nije bio izravno nadležan.

U nastavku analize opisan je tijek ispunjavanja:

- dva djelomično ispunjena (T09.3 i T10.3) i dva neispunjena (T10.4 i T11.1) tematska EAC-a



- četiri djelomično ispunjena (G1, G2, G3 i G4) i jednog neispunjenog (G5) općeg EAC-a.

Na razini EU-a, najsporiji napredak u ispunjenju svih akcijskih planova zabilježen je za opće ex-ante uvjete 4. Javna nabava i 5. Državne potpore, pri čemu je bitno istaknuti kako su u području kohezijske politike EU-a dva glavna izvora nepravilnosti upravo neusklađenost s pravilima EU-a i s pravilima država članica o javnoj nabavi i državnim potporama.

Do veljače 2017. samo su tri države članice prijavile da su provele sve svoje akcijske planove za ispunjenje ex-ante uvjeta, a do sredine rujna 2017. taj se broj popeo na 11 država članica među kojima se nalazila i RH.

Europska komisija odlučila je ipak ne uvesti obustave plaćanja za operative programe 2014. – 2020. unatoč činjenici da velik broj akcijskih planova nije bio proveden te da mnogi ex-ante uvjeti nisu bili ispunjeni. Međutim, 13 država članica, među kojima je i Hrvatska, uvelo je vlastite obustave u vezi s određenim prioritetima ulaganja u okviru 78 operativnih programa.

U Tablici 2 u Prilogu 8 dan je prikaz predviđenih datuma ispunjavanja tematskih i općih EAC-a te konačnih datuma kada su ocijenjeni kao ispunjeni. **Kod svih je djelomično ispunjenih i neispunjenih tematskih i općih EAC-a primjenjivih na OPULJP zabilježeno (značajno) kašnjenje u ispunjavanju.**

Kod **općih EAC-a** najmanje je kašnjenje zabilježeno u ispunjavanju G1 Mjere protiv diskriminacije (5 mjeseci) i G2 Spol (5 mjeseci), a najveća kašnjenja uočena su kod općih EAC-a G5 Državne potpore (22 mjeseca) i G4 Javna nabava (23 mjeseca).

Kod **tematskih EAC-a**, s obzirom na predviđene rokove za ispunjavanje, najmanje se kasnilo s ispunjavanjem EAC-a T10.3 Cjeloživotno učenje (13 mjeseci) i T10.4 Postojanje nacionalnog ili regionalnog strateškog okvira za povećanje kvalitete i učinkovitosti sustava za strukovno obrazovanje i osposobljavanje (13 mjeseci). **Najviše se kasnilo s ispunjavanjem EAC-a T09.3 Zdravstvo: postojanje nacionalnog ili regionalnog strateškog okvira zdravstvene politike (26 mjeseci) i T11.1 Postojanje strateškog okvira za jačanje administrativne učinkovitosti država članica, uključujući javnu upravu (22 mjeseca)** (vidi Tablicu 2 u Prilogu 8).

Gledano u kontekstu dinamike provedbe OPULJP-a, vrlo duga kašnjenja u ispunjavanju zadanih EAC-a, ponekad u trajanju duljem od godine ili gotovo dvije godine nakon zadanih rokova, značajno su se i negativno odrazila na uspješnost provedbe pojedinih prioritetnih osi, pogotovo PO 4 Dobro upravljanje.



Je li ispunjavanje EAC-a dovelo do poboljšanja rezultata provedbe OPULJP-a?

Europski sud utvrdio je da su ex-ante uvjeti (EAC) u cjelini činili dosljedan okvir za procjenjivanje spremnosti država članica EU-a za uporabu ESI fondova na početku programskog razdoblja 2014. – 2020., no kako ostaje nejasno u koliko je mjeri to u stvarnosti dovelo do promjena na terenu.

Ispitane države članice istaknule su sljedeće:

- da su EAC-i koristan alat za samoprocjenu pomoću kojeg je utvrđen niz nedostataka
- da su EAC-i potaknuli razvoj kapaciteta za strateško planiranje u zemlji (u nekoliko slučajeva)
- da je procesom samoprocjene i ispunjavanja EAC-a povećana svijest o prednostima i nedostacima država članica
- da će učinak EAC-a na djelotvornu uporabu potpore EU-a u velikoj mjeri ovisiti o predanosti država članica i razini odgovornosti koju preuzmu.

U većini slučajeva predstavnici država članica nisu smatrali da će ispunjenje određenog ex-ante uvjeta automatski dovesti do djelotvornije provedbe kohezijske politike i boljih rezultata.

Za svaki od EAC-a EK je u svojim Smjernicama za EAC-a, Dio II. dao pojašnjenja na temelju kojih je pretpostavki pojedini EAC određen i dodatne potankosti u vezi s time što se očekuje s obzirom na njihovo ispunjavanje i na koje bi sve načine njegovo ispunjavanje trebalo pozitivno utjecati na provedbu ulaganja iz ESI fondova te postizanje željenih učinaka kohezijske politike EU-a.

Iz navedenog okvira za EAC-e proizlazi kako je već samom ocjenom ispunjenja pojedinog EAC-a EK smatrao da će se time pridonijeti boljoj kvaliteti rezultata provedbe pojedinog operativnog programa.

Tablica 3 u Prilogu 8 prikazuje tematske EAC-e ocijenjene kao primjenjive na OPULJP, njihovu ispunjenost u trenutku donošenja OPULJP-a u prosincu 2014. te razloge EK za postavljanje pojedinog EAC-a koji se u sklopu ove analize uzimaju kao osnova za procjenu jesu li i na koji način ispunjeni EAC-i doveli do poboljšanja rezultata provedbe OPULJP 2014. – 2020. u mjeri u kojoj je to moguće do kraja 2019. godine i s obzirom na raznolikost i opsežnost područja obuhvaćenih ispunjenim EAC-ima.

Kao razloge za postavljanje pojedinog tematskog EAC-a te ovisno o pojedinom EAC-u EK primjerice navodi:

- sažetke ključnih nalaza evaluacija i analiza rezultata provedbe kohezijske politike EU-a za razdoblje 2007. – 2013.
- temeljne strateške i zakonodavne odrednice politika EU-a
- očekivane rezultate koji predstavljaju poboljšanja u odnosu na stanje u kojem EAC nije ispunjen
- ključne pretpostavke koje su dio određenog EAC-a
- dodatne smjernice za ispunjavanje pojedinog EAC-a.



Iz navedene Tablice 3 u Prilogu 8 vidljivo je kako je okvir na temelju kojeg je EK postavila EAC-e razmjerno neujednačen, vrlo sveobuhvatan, složen i utvrđen na različitim razinama planiranja i provedbe, dok se uglavnom radi o višoj strateškoj makro razini koju je teško jednostavno i jednoznačno protumačiti te je posljedično i vrlo zahtjevno utvrditi je li sve navedeno zaista i ispunjeno na način na koji je to EK predvidila i za sve sektore sa svojim posebnostima, u ovome slučaju obuhvaćene OPULJP-om.

Što se tiče percepcija tijela SUK-a s obzirom na to je li došlo do poboljšanja rezultata provedbe OPULJP-a zbog ispunjenja EAC-a, prikupljenih u dijelu vrednovanja EP 2 koje je obuhvaćalo intervju, pristup ovoj temi, kao i mišljenja i percepcija različitih tijela SUK-a uvelike se razlikuju. Jedno tijelo tako ističe kako u kontekstu EAC-a koji se primjenjuju na PO 1 i PO 4 nisu rađene nikakve posebne analize te kako je EK smatrala da se samim ispunjavanjem EAC-a već doprinosi poboljšanju rezultata provedbe.

U kontekstu EAC-a za PO 2 dva različita tijela zadužena za ispunjavanje zasebnih tematskih EAC-a navode kako se njihovim ispunjavanjem značajno pridonijelo poboljšanju rezultata provedbe OPULJP-a i kako predstavljaju vrlo koristan instrument samoprocjene i osnovu za uvođenje poboljšanja. Njihovo mišljenje parcijalno dijeli, uz nešto više rezerviranosti i blažu, no ipak pozitivnu ocjenu, još jedno tijelo zaduženo za ispunjavanje EAC-a za PO 3.

U konačnici, samo je jedno tijelo, i to u sklopu PO 3, istaknulo kako smatra da EAC koji se odnosi na dio PDP-ova u sklopu OPULJP-a za koje je to tijelo odgovorno, konkretnije **EAC T.10.4 Postojanje nacionalnog ili regionalnog strateškog okvira politika za poboljšanje kvalitete sustava za strukovno obrazovanje i osposobljavanje (VET) u okviru članka 165. UFEU-a, sadržajno nije ispunjen na zadovoljavajući način te da nisu riješena brojna pitanja koja su se mogla riješiti ispunjavanjem kriterija za taj EAC.** Navedeno tijelo zaključilo je kako bi na kraju čak bilo bolje da tog EAC-a uopće nije ni bilo.

Opći uvjet G1 Mjere protiv diskriminacije

U fazi intervjua UT je naglasio kako je posebno aktivno sudjelovao u ispunjenju općeg EAC-a G1 Mjere protiv diskriminacije, zajedno s MRRFEU-om i drugim nadležnim tijelima kao što su Ured za ravnopravnost spolova, Ured pučke pravobraniteljice i Ured za ljudska prava i prava nacionalnih manjina. Zajedno su osmislili edukacije na temu antidiskriminacije, što je bio jedan od općih uvjeta za jačanje administrativnih kapaciteta i za sve zaposlenike tijela SUK-a²⁸.

Osim što su osmišljene edukacije, osnovana je i mreža koordinatora za nediskriminaciju koja je i danas aktivna. Pučka pravobraniteljica potpisala je 2012. godine sporazume o suradnji s pet članica koje su funkcionirale kao regionalne antidiskriminacijske kontakt točke. Ta je

²⁸ Izvor: primjer održane Radionice o antidiskriminaciji u Europskim strukturnim i investicijskim fondovima, <https://posi.hr/radionica-o-antidiskriminaciji-u-europskim-strukturnim-i-investicijskim-fondovima-4/>



suradnja 2018. godine dodatno proširena te je uspostavljena šira mreža koja služi i razmjeni informacija te planiranju zajedničkih inicijativa usmjerenih na borbu protiv nejednakosti, ali i promicanje jednakog postupanja. Riječ je o 11 organizacija civilnog društva koje su odabrane nakon javnog poziva s ciljem snaženja borbe protiv diskriminacije na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini²⁹.

Edukacije na temu antidiskriminacije osmišljene za potrebe ispunjavanja Općeg uvjeta G1 Mjere protiv diskriminacije provode se i u 2020. godini, već petu godinu zaredom.

Održivost ispunjenosti EAC-a nakon 2017. godine

U Uredbi o zajedničkim odredbama ne postoji odredba kojom se države članice obvezuju na praćenje provedbe EAC-a i izvješćivanje o njima nakon 2016. godine.

U fazi intervjua spomenuto je kako se čini da nadležna tijela nekim EAC-ima nakon ocjene ispunjenosti više ne daju osobitu pozornost u smislu ulaganja daljnjih napora na održavanju ispunjenosti zadanih uvjeta i daljnjim pomacima u zadanome smjeru te kako se postavlja pitanje koliko su sve mjere na temelju kojih su ocijenjeni kao ispunjeni stvarno i dalje primjenjivane u praksi za vrijeme provedbe OPULJP-a.

Jedan su primjer toga strategije i strateški okviri koji su doneseni za potrebe ispunjavanja EAC-a i odnose se na razdoblje do kraja 2020. godine (a ponekad i 2018. godine) te u promatranom razdoblju u dostupnoj dokumentaciji nije bilo jasno istaknuto je li se već možda započelo s radom na novim strategijama za sljedeće financijsko razdoblje EU-a koje je u trenutku pisanja ovog izvješća zapravo formalno već započelo te je nova generacija strateških dokumenata već trebala biti spremna s krajem 2020. godine.

S tim u vezi, za vrijeme trajanja ovog vrednovanja u rujnu 2020. godine UT je istaknuo kako sudjeluje u kreiranju stajališta ispred RH na prijedloge regulative za 2021. – 2027. godinu, pri čemu se uvjeti koji omogućavaju provedbu (*eng. enabling conditions*) nalaze među prilogima nove opće uredbe³⁰ te kako s njima u vezi nema većih prijemora među državama članicama. UT k tome naglašava kako već sudjeluje i u procesu procjene ispunjenosti i izradi akcijskih planova za ispunjavanje EAC-a za razdoblje 2021. – 2027. prema navedenom Prijedlogu Uredbe o zajedničkim odredbama te da spomenuti proces vodi i koordinira MRRFEU.

K tome, u pogledu edukacija na temu antidiskriminacije osmišljenih za potrebe ispunjavanja Općeg uvjeta G1 Mjere protiv diskriminacije zanimljivo je kako se za radionice održane u listopadu 2020. godine navodi kako se održavaju sa „svrhom nastavka kontinuiranog osiguravanja ispunjavanja općih ex-ante uvjeta za provedbu operativnih programa iz

²⁹ Izvor: <https://www.ombudsman.hr/hr/regionalne-kontakt-tocke/>

³⁰ Prijedlog UREDBE EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu plus, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i financijskih pravila za njih i za Fond za azil i migracije, Fond za unutarnju sigurnost i Instrument za upravljanje granicama i vize, Strasbourg, 29.5.2018. COM (2018) 375 final, 2018/0196(COD), POGLAVLJE II. Uvjeti koji omogućuju provedbu i okvir uspješnosti.



*financijske perspektive Europske unije 2014. – 2020.*³¹, što bi ipak trebala biti sekundarna svrha ili dodatna informacija, a primarna primjerice „širenje svijesti o pitanjima (anti)diskriminacije“.

S jedne strane, navedeni primjer, kao i nalazi iz faze intervju u sklopu koje većina intervjuiranih tijela SUK-a razine PT1 navodi kako prije svega bez ispunjavanja EAC-a ne bi bilo moguće objaviti PDP-e na koje se primjenjuju, potencijalno ukazuje i na to da tijela državne uprave na EAC-e za razdoblje 2014. – 2020. gledaju kao na uvjet koji se morao zadovoljiti kako bi se dobio pristup sredstvima EU-a, no ne i primarno na to da se njihovim ispunjavanjem prave nekada i značajni pomaci u zakonodavnom okviru, njegovoj provedbi, radu tijela državne uprave i sustavu strateškog planiranja RH. S druge strane, moglo bi se zaključiti i kako se daljnjim isticanjem potrebe osiguranja ispunjenja pojedinih EAC-a dobiva „uporište“ za daljnju primjenu svih ispunjenih kriterija.

KT međutim ističe kako je cijelo iskustvo ispunjavanja EAC-a ipak pozitivno utjecalo na to da su se brojna pitanja dodatno uzela u obzir u daljnjem razvoju sustava strateškog planiranja RH u promatranom razdoblju te pogotovo u kontekstu novih uvjeta za korištenje fondova za financijsko razdoblje 2021. – 2027. te da se posebno vodilo računa i o načinu na koji će se strukturirati strateški dokumenti RH i kako će se oni pratiti.

Zaključak

RH je u pogledu samoprocjene primjenjivosti i ispunjenosti EAC-a te broju izrađenih akcijskih planova bila u usporedivom položaju s većinom država članica EU-a te nije značajno odstupala od prosjeka, čak je bila i među prvih 11 država članica za koje je EK ocijenio da su u potpunosti ispunile sve zadane EAC-e. Međutim, RH je ipak značajno kasnila s ispunjavanjem cjelokupnog paketa EAC-a u odnosu na prvotno zadane rokove za njihovo ispunjenje.

U dijelu ocjene je li se ispunjavanjem EAC-a postiglo poboljšanje kvalitete rezultata provedbe OPULJP-a, uzmu li se u obzir pretpostavke EK-a što će sve biti poboljšano ispunjenjem pojedinog EAC-a te kako je EK smatrala da se one ostvaruju s ispunjenjem svakog EAC-a, može se zaključiti kako se već sa samim ispunjavanjem svakog od njih u određenoj mjeri već doprinijelo većoj kvaliteti rezultata provedbe. Međutim, uzme li se u obzir percepcija intervjuiranih tijela SUK-a, zaključuje se da je tek za jedan dio EAC-a njihovo ispunjenje doprinijelo većoj kvaliteti provedbi, za dio ispunjenih EAC-a nema jednoznačnog odgovora jer ih se percipiralo prvenstveno kao način na koji će se omogućiti korištenje dijela fondova, dok je za jedan EAC jedno intervjuirano tijelo razine PT 1 iznijelo stajalište da njegovo ispunjavanje uopće nije doprinijelo poboljšanjima.

Konkretna i pouzdana potvrda toga jesu li se pretpostavke EK-a na primjeru OPULJP-a zaista i ostvarile u praksi zbog temelja postavljenih ispunjavanjem EAC-a zahtijevala bi provođenje

³¹ Izvor: <https://posi.hr/radionica-o-antidiskriminaciji-u-europskim-strukturnim-i-investicijskim-fondovima-4/>





čitavog niza puno zahtjevnijih, detaljnijih i sveobuhvatnijih vrednovanja i analiza na razini pojedinih sektora obuhvaćenih OPULJP-om i pojedinim tematskim/općim EAC-om.

Preporuke

Preporuka 1.

Provesti zasebnu tematsku evaluaciju fokusiranu na one EAC-e koji se odnose na OPULJP u svrhu detaljnijeg utvrđivanja jesu li i na koji način ispunjeni EAC-i doveli do poboljšanja rezultata provedbe OPULJP-a po pojedinim područjima ulaganja. Navedeno se preporučuje zbog opsežnosti procesa procjene primjenjivosti i ispunjavanja EAC-a, kao i sveobuhvatnosti pojedinih sektorskih područja, zakonodavnih osnova i ostalih vrsta dokumenata (npr. strategija, akcijskih planova, pravilnika itd.) na koje se odnose te procjene i njihove konkretne primjene, te stvarnih učinaka u provedbi, s naglaskom na ulaganja u okviru IP-ova u sklopu tematskih ciljeva kohezijske politike za razdoblje 2014. – 2020. i prije svega planiranje, provedbu i ostvarene rezultata ulaganja sufinanciranih iz Europskog socijalnog fonda u 2014. – 2020.

Preporuka 2.

U fazi programiranja za financijsko razdoblje 2021.-2027. te s obzirom na pojedine definirane posebne ciljeve **pravovremeno** osigurati ispunjenost „uvjeta koji omogućuju provedbu“ (eng. *enabling conditions*) za novo financijsko razdoblje 2021. – 2027. Isto tako, već u fazi programiranja i u okviru nekog novog operativnog programa napraviti jasnije poveznice i pretpostavke između načina na koji se određeni uvjeti koji omogućuju provedbu ispunjavaju i što se time konkretno očekuje postići u smislu bolje kvalitete rezultata provedbe, barem na nekim ključnim primjerima u kontekstu rezultata provedbe te potom tijekom provedbe. Također, na godišnjoj razini pratiti može li se utvrditi kontinuirano poboljšanje rezultata provedbe na temelju ispunjenog uvjeta koji omogućuje provedbu.

Preporuka 3.

Osigurati da se operacije odabrane za potporu za razdoblje 2021.-2027. provode dosljedno u odnosu na donesene strateške i planske dokumente na kojima se temelje ispunjeni uvjeti koji omogućuju provedbu.

Preporuka 4.

Pravovremeno pokrenuti uspostavu učinkovitog sustava praćenja ispunjenja uvjeta koji omogućuju provedbu, posebno uzimajući u obzir nužnost kontinuiranog postupanja po istima, a koje EK može tijekom provedbe provjeravati u bilo kojem trenutku.

3.1.2.2 Evaluacijsko pitanje 3: Provodi li se OPULJP u skladu s indikativnim planom provedbe? Ako postoje odstupanja, na koje se investicijske prioritete odnose i koji su utvrđeni razlozi za isto?

Istraživački alati i metode





Metodologija vrednovanja evaluacijskog pitanja 3 obuhvaćala je analizu dokumentacije s naglaskom na godišnje planove objave poziva na dostavu projektnih prijedloga (PDP-a) i potom mjesečne planove pripreme i objave PDP-a, kao i Smjernice za ESF 2014. – 2020. te interne baze podataka MROSP-a, sve za promatrano razdoblje do kraja 2019. godine. Analiza dokumentacije dopunjena je intervjuima s predstavnicima tijekom SUK-a zaduženima za pripremu indikativnih/godišnjih planova objave poziva na dostavu projektnih prijedloga (PDP-ova), pripremu i objavu natječajne dokumentacije te fazu dodjele bespovratnih sredstava i u konačnici ugovaranje. U intervjuima su se prvenstveno propitivali uzroci i čimbenici koji doprinose kašnjenjima uočenima u objavljivanju PDP-ova, kao i način planiranja pripreme, objave i provedbe poziva.

Nalazi

Sukladno Odluci EK o usvajanju Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. (OPULJP) iz prosinca 2014. godine³², OzPOPULJP-a osnovan je u siječnju 2015. godine. Prije prve objave poziva na dostavu projektnih prijedloga iz srpnja 2015. godine OzP potvrdio je Metodologiju odabira i Kriterije odabira operacija te je izrađena Verzija 1.0. Smjernica za razdoblje 2014. – 2020. Objavi prvog poziva na dodjelu projektnih prijedloga (PDP-a) prethodila je i objava Indikativnog godišnjeg plana za dostavu projektnih prijedloga iz travnja 2015. godine.

S ciljem informiranja javnosti i omogućavanja pravovremene pripreme projektnih prijedloga potencijalnih prijavitelja te u skladu sa Smjernicama u okviru OPULJP, tadašnje Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava za razdoblje od početka 2015. do konca 2019. godine na internetskim stranicama esf.hr i strukturnifondovi.hr objavilo je ukupno pet (indikativnih) godišnjih planova objave poziva na dostavu projektnih prijedloga:

- Indikativni godišnji plan poziva na dostavu projektnih prijedloga za 2015. godinu, objavljen u **travnju** 2015.
- Indikativni godišnji plan poziva na dostavu projektnih prijedloga za 2016. godinu, objavljen u **travnju** 2016.
- Godišnji plan objave Poziva na dostavu projektnih prijedloga za 2017. godinu, objavljen u **svibnju** 2017.
- Godišnji plan objave Poziva na dostavu projektnih prijedloga za 2018. godinu, objavljen u **veljači** 2018.
- Godišnji plan objave Poziva na dostavu projektnih prijedloga za 2019. godinu, objavljen u **ožujku** 2019. godine.

³² PROVEDBENA ODLUKA KOMISIJE od 17.12.2014. o odobravanju određenih elemenata operativnog programa „Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020.” za potporu iz Europskog socijalnog fonda i posebnih sredstava dodijeljenih za Inicijativu za zapošljavanje mladih u okviru cilja „Ulaganje u rast i radna mjesta” u Hrvatskoj, CCI 2014HR05M9OP001.





Iz navedenog prije svega proizlazi da su dva godišnja plana, za 2016. i 2017. godinu, objavljena nakon roka propisanog Smjernicama³³, dok su oni za 2018. i 2019. godinu objavljeni u zadanome roku.

Navedeni godišnji planovi objave poziva sadrže indikativni planirani popis poziva na dostavu projektnih prijedloga i rokova objave predviđenih u trenutku izrade godišnjeg plana. Kao takvi, podložni su izmjenama, međutim do kraja 2019. godine izmjene godišnjih planova objave PDP-ova nisu javno objavljivane.

Nadalje, godišnji planovi objavljeni do kraja 2019. godine ne sadrže rubrike s napomenama ili pojašnjenjima ili ako su takve rubrike navedene, ne sadrže nikakva dodatna pojašnjenja o tome kako bi moglo doći do pomicanja roka objave PDP-ova, primjerice zbog zakonskih izmjena ili nekih drugih nepredvidivih okolnosti koje bi mogle utjecati na kasniju objavu PDP-ova.

Usporedbom inicijalno postavljenih rokova objave poziva na dostavu projektnih prijedloga sa stvarnim datumima realizacije primijećena su značajna odstupanja od planiranog. K tome je analizirano i okvirno trajanje cijelog postupka PDP-a, od datuma objave PDP-a pa do datuma objave rezultata poziva, odnosno prve odluke od financiranja projekata. Budući da se svakom izmjenom poziva pomiče i rok za dostavu projektnih prijedloga, pregledan je i broj i okvirni sadržaj izmjena svih objavljenih PDP-ova. Sve navedeno sagledano je i u kontekstu odgovarajućih Smjernica br. 03 Dodjela bespovratnih sredstava koja sadrži opis propisanih procedura za pripremu godišnjeg plana objave poziva, pripremu i odobravanje poziva i postupak dodjele bespovratnih sredstava. Nalazi analize dokumenata, dostupnih baza podataka i provedenih intervjua u nastavku specificiraju mjeru i narav navedenih odstupanja.³⁴

Priprema godišnjih planova objave poziva na dostavu projektnih prijedloga

Prema Smjernicama br. 03 predviđeno je da se godišnji planove objave PDP-a pripremaju prije svega s obzirom na:

- prethodno pripremljene izračune pravila N+3
- proces planiranja Državnog proračuna RH
- dinamiku očekivanih plaćanja.

³³ Smjernice 03, v1.0: „UT objavljuje indikativni godišnji plan objave PDP-a na središnjoj internetskoj stranici ESI fondova (www.strukturmifondovi.hr) i ESF internetskoj stranici (www.esf.hr) i to za 2015. godinu najkasnije do kraja srpnja 2015. godine, a za naredne godine najkasnije do kraja prvog kvartala za predstojeću godinu.”

³⁴ Napomena*: Budući da se u kontekstu „poziva na dostavu projektnih prijedloga“ tijela SUK-a služe terminima „poziv“ i „operacija“, prije svega je potvrđeno da se u sklopu SUK-a pozivima upravlja i izvještava po principu „1 poziv = 1 operacija“ te smo se navedenim pristupom vodili i tijekom provedbe ovog vrednovanja. Naime, prilikom početne analize dokumentacije utvrđena su određena odstupanja od tog pristupa, a do kojih je došlo zbog izmjene procedura, tj. zbog istovremene prisutnosti poziva u tablicama podataka koji su rađeni prema starim i prema novim procedurama. Konkretnije, inicijalne procedure za izravne dodjele sredstava predviđale su objavu poziva na razini cijele Prioritetne osi, pa stoga MIS kôd tih poziva nije bilo moguće povezati s MIS kôdovima operacija koje su ugovorene u sklopu tih „krovnih“ poziva.



Prema nalazima intervjua, u obzir se potom uzimaju i godišnji planovi rada pojedinih ključnih ustrojstvenih jedinica u tijelima SUK-a te povezanim sektorski nadležnim tijelima i korisničkim institucijama, odnosno svim tijelima koja na neki način sudjeluju u izradi određenog PDP-a.

Unutar opisanog okvira u promatranom razdoblju nije bilo daljnje prioritizacije pripreme i objave poziva po mogućim dodatnim kriterijima unutar samih tijela. Pogotovo primjerice u slučaju UT-a koji krovno sudjeluje u pripremi i odobravanju sve dokumentacije u vezi s PDP-ovima, u okviru analize nije bilo moguće identificirati postupke prema kojima UT može jednostavno odlučiti koji pozivi imaju prioritet u pripremi/odobravanju ako recimo UT u isto vrijeme primi veći broj tematski i po opsegu različitih sažetaka operacija i nacрта natječajne dokumentacije na komentiranje/odobrenje. Isto tako nije primjetno da javno najavljeni PDP-ovi imaju prednost.

Sva intervjuirana tijela SUK-a za evaluacijsko pitanje 3 (EP 3) na indikativne/godišnje planove objave poziva gledaju prvenstveno kao na alat s pomoću kojeg se informira javnost i prije svega potencijalni prijavitelji o indikativnom planu objave PDP-a za određenu godinu.

Međutim, u promatranom je razdoblju izostao element informiranja javnosti o bilo kakvim promjenama u pogledu inicijalno objavljenih i najavljenih datuma objave poziva, s obzirom na to da se izmjene planova nisu javno objavljivale. **Zbog toga, kao i zbog činjenice da je došlo do brojnih odstupanja od najavljenog, godišnji planovi objave PDP-a u obliku koji je zabilježen do kraja 2019. godine nisu se pokazali kao učinkovit i pouzdan mehanizam informiranja javnosti. U tom smislu dolazi do pojave rizika da se u određenoj mjeri gubi povjerenje u vjerodostojnost, sposobnosti i kapacitete institucija koje upravljaju sredstvima iz ESIF-a.**

Nadalje, intervjuirana tijela godišnje planove objave PDP-a koji se javno objavljuju tek djelomice uzimaju u obzir kao primarnu podlogu za planiranje svojih godišnjih aktivnosti koje se odnose na pripremu i objavu PDP-a. U samo je polovici slučajeva zabilježeno da se tijela SUK-a u svome radu primarno vode i spomenutim godišnjim planovima.

K tome je utvrđeno kako se tijela u SUK-u u svakodnevnom radu i planiranju poziva služe i internim **mjesečnim planovima** koji obuhvaćaju i PDP-ove sadržane u godišnjim planovima objave, ali i postupke izravnih dodjela koji nisu obuhvaćeni godišnjim planovima objave PDP-a.

Što se tiče konkretnog broja **planiranih** PDP-ova, evaluatori su navedenu temu nastojali sagledati iz perspektive javnosti, koja u promatranom razdoblju nije imala dodatan uvid u pojedinosti u vezi s dinamikom planiranja i objave PDP-a. Na taj način se UT-u i ostalim tijelima SUK-a želi ukazati na moguće percepcije javnosti koje se temelje na informacijama



koje su im javno dostupne i na nedostatku dodatnih pojašnjenja, a koje prikazuju cjelokupno stanje planiranja i objave PDP-a kao nešto drugačije no što je to možda u stvarnosti bio slučaj. Drugi aspekt koji je uzet u obzir bila je administrativna opterećenost tijela SUK-a koja su radila na pripremi PDP-a. Ako se jedan PDP nalazio u pojedinom godišnjem planu objave PDP-a, podrazumijevalo se da se tijela SUK-a njime bave, tj. da kontinuirano rade na njegovom razvoju u godini u kojoj je planiran za objavu (kao što su neka od njih i istaknula na intervjuima). Ako se određeni PDP ponavljao u planovima iz godine u godinu, evaluatori su pretpostavili da se ipak na njemu kontinuirano radi te je i stoga ubrojen zasebno u svakoj novoj godini u kojoj se ponavlja, tj. bez obzira na to što se možda isti PDP ponavljao u dva, tri ili čak četiri godišnja plana objave PDP-a, uzet je u obzir u zbroj svih PDP-ova na kojima je SUK radio te godine. Isto tako je uzeto u obzir i da se vjerojatno sam sadržaj PDP-a mijenjao iz godine u godinu te se možda do treće ili četvrte godine u kojoj je bio u planu, zapravo možda više nije ni radilo o PDP-u kako je prvotno bio planiran za objavu u prvoj godini u kojoj se planiralo da će biti objavljen

S tim u vezi, ukupno su zabilježena 24 PDP-a na razini cijelog OPULJP-a i svih godina provedbe OPULJP-a do kraja 2019. godine, koji su u godišnjim planovima objave PDP-a prebacivani iz godine u godinu. Od navedena 24 PDP-a, 16 PDP-a ponavljalo se kroz dvije godine, šest kroz tri godine i dva kroz četiri godine, pa je ukupan zbroj pojedinačno planiranih PDP-ova zapravo nešto manji od onog koji se dobiva zbrojem svih PDP-a u javno objavljenim godišnjim planovima objave PDP-a. Bez PDP-ova koji se ponavljaju u nekoliko godišnjih planova, ukupan broj pojedinačno planiranih PDP-ova (po njihovom nazivu) iznosi 155. Isto tako je zabilježena promjena naziva kod 8 PDP-ova koji su se prebacivali iz godine u godinu i za koje se pretpostavlja da se zapravo odnose na jedan (isti) PDP.

Kada su u pitanju **objavljeni** PDP-i, u prvim je godinama provedbe zabilježeno da se nekoliko isprva pojedinačno planiranih PDP-ova u modalitetu izravnih dodjela objavilo u sklopu jednog (sveobuhvanog) PDP-a, pri čemu se formalno radilo o jednome objavljenome PDP-u. Evaluatori su kod takvih utvrđenih slučajeva u ukupan broj objavljenih PDP-a uračunavali sve obuhvaćene prvotno planirane pojedinačne PDP-ove.

U promatranom razdoblju od 2015. do kraja 2019. godine, u sklopu provedbe OPULJP-a i **prema javno objavljenim godišnjim planovima za objavu PDP-a planirano je ukupno 189 PDP-a, tj. 155 ne računajući ponavljanja/prebacivanja određenih PDP-a iz godine u godinu**, pri čemu su pojedinačno brojeni pozivi navedeni, tj. pobrojani na godišnjoj razini u svakome javno objavljenom godišnjem planu za objavu PDP-a, za svaki PO, IP i SC.

Prema napomeni iz bilješke s 8. sjednice OzP-a od 26. travnja 2018., pretpostavka je bila da će se mjesečno objavlјivati jedan do dva poziva po PT 1. Međutim, od inicijalno ukupno planiranih 189 PDP-ova u godišnjim planovima objave za razdoblje 2015. – 2019. u promatranom je petogodišnjem razdoblju **objavljeno njih 80** ili 42,3 %, dok **109 PDP-ova, tj. 57,7 % nije objavljeno**. Uzme li se u obzir da su neki PDP-ovi ponavljani iz godine u godinu



radi se o 51,6 % neobjavljenih PDP-ova, što u oba slučaja predstavlja značajno odstupanje od planiranog i umanjuje vjerodostojnost javno objavljenih godišnjih planova objave PDP-a.

Na intervjuima s tijelima SUK-a utvrđeni su sljedeći **razlozi neobjavljivanja planiranih PDP-ova**:

- u početku provedbe planiralo se „preambiciozno“, tj. isprva se isplanirao prevelik broj poziva
- u slučajevima kada su se izravne dodjele i druge vrste natječaja prilagođavale ovisno o već poznatim krajnjim korisnicima, inicijalno se prikupio prevelik broj operacija, tj. prijedloga korisničkih institucija
- bila je prisutna nerealna (samo)procjena sposobnosti/kapaciteta tijela s obzirom na planirani broj/sadržaj PDP-ova
- došlo je do promjena u zakonskom okviru pa se od određenih poziva odustalo
- utvrđena su preklapanja između određenih planiranih poziva pa se primjerice odlučilo samo za jedan od dva ili čak tri inicijalno predložena PDP-a
- radilo se o političkim odlukama, pri čemu se u promatranom razdoblju Vlada RH mijenjala dvaput te do određenih kašnjenja dolazi zbog povezanih promjena unutar državne uprave (reustroj brojnih institucija, izmjena vodećeg kadra i strateških dokumenata i prioriteta itd.)
- određeni su se planirani PDP-ovi spajali (npr. ako se radilo o fazama).

Istovremeno, **objavljeno je „dodatnih“ 50 poziva čije objavljivanje nije bilo predviđeno indikativnim i godišnjim planovima**, već su se vodili u mjesečnim planovima za pripremu i objavu PDP-a. U ovim slučajevima radilo se o postupcima izravnih dodjela bespovratnih sredstava. Zbrojem broja PDP-a koji su planirani u okviru godišnjih planova (prema vrsti uglavnom otvoreni i ograničeni pozivi) kojih je bilo 189, tj. 155 pojedinačnih PDP-ova, te PDP-ova planiranih u okviru mjesečnih planova (prema vrsti uglavnom izravne dodjele) za koje je analizom utvrđeno da ih je bilo 46, dobiva se **235 poziva** (tj. 211 ako se oni pozivi koji su ponavljani u više godina broje jednom). Tako se dolazi do 47 ukupno (tj. 42 pojedinačna) poziva **godišnje** u petogodišnjem razdoblju na kojima su tijela SUK-a kontinuirano radila³⁵.

Zaključno s 31. prosincem 2019. godine, tj. u petogodišnjem promatranom razdoblju provedbe OPULJP-a objavljeno je ukupno 130 poziva na dostavu projektnih prijedloga prema četiri prioritetne osi kako slijedi:

- 25 u sklopu PO 1 „Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage“, prosječno 5 godišnje
- 34 u sklopu PO 2 „Socijalno uključivanje“, prosječno 6,8 godišnje
- 25 u okviru PO 3 „Obrazovanje i cjeloživotno učenje“, prosječno 5 godišnje

³⁵ Od svih objavljenih poziva evaluacijski tim ukupno četiri nije uspio pronaći u godišnjim, odnosno mjesečnim planovima (tri izravne dodjele i jedan otvoreni/trajni poziv). Budući da je većina poziva ipak obuhvaćena u godišnjim i mjesečnim planovima, navedeno se smatra manjim odstupanjem od pravila u kontekstu zadanog procesa planiranja.



- 46 u sklopu PO 4 „Dobro upravljanje“, prosječno 9,2 godišnje, odnosno **26 poziva godišnje** za cijeli OPULJP u danom razdoblju od 5 godina.

Analiza poziva prema vrsti

Pozivi na dostavu projektnih prijedloga u promatranom se razdoblju od 2015. do kraja 2019. godine te u skladu sa Smjernicama br. 03 Dodjela bespovratnih sredstava dijele na:

- otvorene postupke (privremene i trajne)
- ograničene postupke (privremene i trajne)
- postupke izravne dodjele sredstava.

Primjetno je kako u svim kategorijama – 80 planiranih i objavljenih poziva, 109 planiranih, ali neobjavljenih poziva (prema godišnjim planovima) te 50 objavljenih poziva koji nisu sadržani u godišnjim, već samo u mjesečnim planovima objave poziva – **prevladavaju izravne dodjele** kojih je **objavljeno ukupno 87**.

Ograničenih postupaka ukupno je u danom razdoblju planirano i **objavljeno 5** (2 ograničena privremena i 3 ograničena trajna poziva) te oni predstavljaju 6 % ukupno planiranih i objavljenih poziva i 2 % planiranih neobjavljenih poziva. Ograničenih postupaka nema među neplaniranim objavljenim pozivima.

Otvorenih postupaka u danom je razdoblju **objavljeno ukupno 38**, i to 32 planirana i objavljena otvorena poziva (od čega privremenih 20 i trajnih 12 poziva) te 6 neplaniranih objavljenih poziva (od čega 4 privremena i 2 trajna poziva). Otvoreni postupci ukupno predstavljaju 40 % svih poziva među planiranim i objavljenim pozivima, 46 % svih planiranih, ali neobjavljenih poziva te 12 % neplaniranih objavljenih poziva.

Što se tiče **izravnih dodjela**, godišnji planovi objave poziva za 2015. i 2016. sadržavaju i plan objave za izravne dodjele, no godišnji planovi za naredne godine, tj. od 2017. godine, usredotočuju se na ograničene i otvorene pozive. Time se na razini promatranog razdoblja dobiva razmjerno visok udio izravnih dodjela u postupcima koji nisu sadržani u navedenim godišnjim planovima pa tako izravne dodjele čine 54 % planiranih i objavljenih poziva, 52 % planiranih neobjavljenih poziva te 88 % objavljenih poziva koji nisu sadržani u indikativnim planovima objave poziva na dostavu projektnih prijedloga, tj. godišnjim planovima objave poziva.

K tome, utvrđeno je i kako su primjerice izravne dodjele s najvećim financijskim omotnicama u predmetnome razdoblju one kojima se u konačnici financiraju npr. operacije HZZ-a za mjere aktivne politike zapošljavanja u sklopu PO 1 i PO 2 koje su zapravo usmjerene na krajnje korisnike, tj. nezaposlene osobe, te se tako i putem izravnih dodjela ostvaruje učinak na odgovarajuće ciljne skupine OPULJP-a.



U promatranom se razdoblju nije izrađivao zasebni interni godišnji plan izravnih dodjela kojim bi tijela SUK-a³⁶ dobila krovni pregled godišnjeg plana rada u pogledu izravnih dodjela te mogla kvalitetnije planirati svoje administrativne kapacitete, mada su one bile uključene u mjesečne planove pripreme i objave PDP-a.

U Smjernicama nije pronađen vremenski okvir i proces izrade **mjesečnog** plana pripreme i objave PDP-a te iz navedenog proizlazi kako se način planiranja i pripreme izravnih dodjela (na mjesečnoj bazi) temelji na samoj praksi rada tijela. Drugim riječima, mjesečni plan predstavlja neformalni alat upravljanja procesom priprema PDP-a. Stječe se dojam kako je između ostalog i zbog toga planiranje administrativnih kapaciteta na godišnjoj razini otežano, tj. **da na godišnjoj razini nisu na odgovarajući način uzeti u obzir svi planirani postupci pripreme PDP-a i planirani rokovi objave svih vrsta poziva, kao ni administrativno opterećenje koje bi iziskivala realizacija svih planova kako su prvotno zamišljeni.**

Nadalje, u fazi intervjua utvrđeno je kako sva tijela SUK-a smatraju da najave objava izravnih dodjela nisu „zanimljive javnosti“ iz perspektive mogućnosti financiranja kao druge vrste PDP-a jer se potencijalni prijavitelji, izvan institucija kojima su namijenjene, na takve izravne dodjele ne mogu prijaviti. Stoga se planirane izravne dodjele za određenu godinu ne objavljuju javno u godišnjim planovima objave PDP-a. Međutim, posljedica takvog postupanja manja je transparentnost rada tijela SUK-a i teže praćenje planiranja/trošenja sredstava ESF-a u (zainteresiranoj) javnosti.

K tome, premda bi postupci izravnih dodjela sredstava trebali predstavljati nešto manje administrativno opterećenje za tijela SUK-a uključena u postupak dodjele i ugovaranja sredstava (tj. primarno PT 2) upravo zbog rada sa samo jednim prijaviteljem i kasnije jednom projektnom prijavom, više od polovice tijela SUK-a postupak pripreme izravnih dodjela ipak ocjenjuje kao jednako, ako ne i više opterećujući u smislu administrativnih kapaciteta i zahtjevnosti izrade natječajne dokumentacije, pogotovo kada su u pitanju izravne dodjele uz koje se vezuje veća financijska omotnica i/ili koje su primjerice reformskog karaktera. Osim toga, u promatranom razdoblju provedeno je čak 87 izravnih dodjela, u vrijednosti od 7.209.158.542,61 HRK, iz čega se može zaključiti da je SUK ipak bio pod značajnim administrativnim opterećenjem, u najmanju ruku zbog velikog broja provedenih postupaka, a potom i njihove složenosti.

Što se javnosti tiče, moglo bi se postaviti i pitanje utječe li preokupiranost tijela SUK-a izravnim dodjelama i na kašnjenja u pogledu pravovremene objave nekih najavljenih otvorenih i ograničenih poziva.

Povrh toga, UT i tijela razine PT1 na intervjuima navode kako se u pripremi izravnih dodjela sve pojedinosti moraju vrlo detaljno i jasno definirati na isti način kao i kod primjerice otvorenih poziva, ako ne i u većoj mjeri, dok je kao dodatno zahtjevan element istaknuta i potreba iscrpnog opravdanja izravne dodjele sredstava određenom korisniku, iako za to postoji

³⁶ Misli se na UT, sva PT1 i sva PT2.



zakonski ekskluzivitet. Tako se zapravo istovremeno obavlja procedura pripreme sažetka operacije, natječajne dokumentacije, uključujući opravdanje zašto Korisnik izravne dodjele ima pravo na tu vrstu dodjele i ugovaranja.

Iz navedenog nije jasno vidljiva prednost u pripremi i provedbi postupka izravne dodjele u kontekstu da uzima manje vremena i administrativnih kapaciteta tijela SUK-a u odnosu na pripremu i provedbu drugih vrsta poziva, pogotovo imajući u vidu to da postupci evaluacije projektnih prijava mogu trajati (puno) duže od propisanih rokova, no prednost predstavlja moguće brže ugovaranje i povlačenje sredstava, što pogoduje poštivanju pravila N+3.

Realizacija godišnjih planova objave PDP-a

Od prethodno spomenutih 80 objavljenih i planiranih poziva, prema godišnjim planovima objave poziva, **68 je kasnilo u objavi u odnosu na godišnji plan. Prosječno kašnjenje iznosilo je 14,3 mjeseci**, a medijalno 14,5 mjeseci. Najviše prosječno kašnjenje zabilježeno je kod poziva u sklopu PO 4 (16,5 mjeseci), dok najmanja kašnjenja bilježe pozivi objavljeni u okviru PO 3 (9,3 mjeseci).

Pozivi koji su kasnili u objavi odnose se na 36 izravnih dodjela sredstava, 18 otvorenih/privremenih poziva, devet otvorenih/trajnih poziva, tri ograničena trajna poziva i dva ograničena privremena poziva.

Tablica 2 prikazuje prosječno kašnjenje s obzirom na tip poziva, iz koje se vidi da su **najveća odstupanja od indikativno planiranih datuma objave PDP-a zabilježena kod ograničenih/trajnih poziva, prosječno 18,3 mjeseci, a najmanja u ograničenim/privremenim pozivima koji su prosječno kasnili 3 mjeseca u odnosu na planirano.**

Tablica 2 Prosječno kašnjenje s obzirom na tip poziva

Vrsta poziva	Prosječno kašnjenje
Otvoreni trajni pozivi	15,6 mjeseci
Otvoreni privremeni pozivi	11,2 mjeseci
Ograničeni trajni pozivi	18,3 mjeseci
Ograničeni privremeni pozivi	3,0 mjeseci
Izravne dodjele	15,8 mjeseci

Prema IP-ovima, **najmanje je poziva kasnilo unutar IP-a 8.ii (0 % svih poziva objavljenih unutar navedenog IP-a) te 8.i (33 %).** Najveća kašnjenja među 68 poziva zabilježena su za **IP 9.v (23 mjeseci) i IP 11.i (19,2 mjeseci).** Od 12 poziva koji su objavljeni bez kašnjenja njih šest (50 %) pripadaju PO 1, četiri poziva (34 %) PO 4 i dva poziva (16 %) PO 2.

Kod MINT-a, MZ-a, MK-a i UZUVRH-a u ulozi PT 1 u promatranom razdoblju kasnila je objava svih planiranih poziva, dok je udio poziva koji su objavljeni uz kašnjenje bio nešto niži kada su u pitanju bili MZO (93,8 %), MRMS (78,4 %) i MDOMSP (76,9 %) u ulozi PT 1. **Međutim, važno je naglasiti kako je postupak izrade svakog poziva na dostavu projektnih prijedloga zapravo zajednički radni proces u kojem sudjeluje više tijela unutar SUK-a, odnosno u kojem određene aktivne uloge imaju PT 1, PT 2 i UT.**

Tablica 3 Kašnjenja poziva prema PT 1

PT 1	Broj PDP-a koji su kasnili u objavi	Broj PDP-a koji nisu kasnili u objavi	Udio PDP-a koji su kasnili od ukupno objavljenih PDP-a	Prosjek kašnjenja u mjesecima
MDOMSP	10	3	77 %	15
MINT	2	0	100 %	9
MIZ	3	0	100 %	18
MK	4	0	100 %	15
MRMS	29	8	78 %	17
MZO	15	1	94 %	10
UZUVRH	5	0	100 %	12

Iz svega navedenog proizlazi da se godišnjim planovima objave PDP-a nije pridavala dovoljna važnost u pogledu pridržavanja rokova objave PDP-ova najavljenih u javnosti i utjecaja promjena planova, bez da javnost bude s njima upoznata, na potencijalne prijavitelje. Potencijalni se prijavitelji tako obeshrabruju te je planiranje njihovih aktivnosti i ulaganja otežano jer se ne mogu osloniti na najavljene rokove za objavu određenih PDP-ova, tj. na to hoće li određeni najavljeni PDP uopće biti objavljen.

Postavlja se pitanje što se zapravo podrazumijeva pod „omogućavanjem pravovremene pripreme projektnih prijedloga potencijalnih prijavitelja”³⁷ jer nije vidljivo kako se u slučaju neobjavljenih, a najavljenih PDP-ova, kao i kod PDP-ova objavljenih uz veća kašnjenja od primjerice godinu dana, zaista uzimaju u obzir stvarne okolnosti potencijalnih prijavitelja i ciljnih skupina u okviru OPULJP-a, s naglaskom na potrebe koje imaju za ulaganjima (možda i njihovu žurnost), ali i troškove pripreme projektnih prijava, gledano u kontekstu uloženog vremena te ljudskih, a možda i financijskih kapaciteta.

Cjelokupno trajanje poziva na dostavu projektnih prijedloga

³⁷ Napomena uz objavu Godišnjeg plana objave Poziva na dostavu projektnih prijedloga OPULJP-a: „Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, Upravljačko tijelo Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020., objavljuje Godišnji plan objave poziva na dostavu projektnih prijedloga OPULJP-a, s ciljem informiranja javnosti i omogućavanja pravovremene pripreme projektnih prijedloga potencijalnih prijavitelja.” Izvor: <http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/razdoblje-2014-2020/godisnji-plan-objave-operacijaprojekata-esf/>



Prema Smjernicama 03 Dodjela bespovratnih sredstava (pregledane su sve dostupne verzije³⁸) smatra se da sam postupak dodjele započinje kako slijedi:

- za **otvorene privremene pozive** određuje se krajnji rok za podnošenje projektnih prijedloga po čijem isteku započinje postupak dodjele bespovratnih sredstava
- za **otvorene trajne pozive** postupak dodjele započinje po zaprimanju prvog projektnog prijedloga
- kod **ograničenih privremenih poziva** postupak dodjele započinje prvog sljedećeg dana nakon isteka roka za podnošenje projektnih prijedloga.

Nadalje, prema Smjernicama 03 Dodjela bespovratnih sredstava (pregledane su sve dostupne verzije odobrenih Smjernica do kraja 2019.), u odjeljku „Provođenje postupka dodjele“ navodi se kako u modalitetu privremenog i trajnog poziva postupak dodjele **u pravilu** ne može trajati duže od 120 *kalendarskih* dana, računajući od prvog sljedećeg dana od dana isteka roka za podnošenje projektnih prijedloga, a završava danom donošenja i objave Odluke o financiranju. K tome, u slučaju oba modaliteta poziva u spomenuti rok od 120 kalendarskih dana uračunava se i rok mirovanja u trajanju od 15 radnih dana koji obuhvaća razdoblje (od 8 radnih dana) unutar kojeg se prijavitelju dostavlja pisana obavijest o statusu njegova projektnog prijedloga nakon faze procjene kvalitete te rok (od 7 radnih dana) unutar kojeg prijavitelj može podnijeti prigovor EK za odlučivanje o prigovorima. Ako je prigovor podnesen, u rok od 120 kalendarskih dana ne uračunava se razdoblje od 15 radnih dana unutar kojega je EK obvezna predložiti odluku o prigovoru čelniku UT-a ni razdoblje unutar kojega isti donosi predmetnu odluku.

U Smjernicama 3.0, verziji 3.3 dodana je i napomena prema kojoj postupak dodjele **ne može** trajati duže od 150 kalendarskih dana, osim u slučaju zaprimanja većeg broja prijava od maksimalne visine od 300 %. Do zaprimanja tako velikog broja projektnih prijedloga u promatranom je razdoblju došlo primjerice kod dva poziva u sklopu PO 2, SC-a 9.i.1³⁹ i SC-a 9.iv.2⁴⁰, kao i u okviru PO 3, SC-a 10.ii.1⁴¹, kada je vrijednost zaprimljenih prijava više nego trostruko premašila inicijalno predviđenu vrijednost samih poziva. Posljedično je cijeli postupak ocjene zaprimljenih projektnih prijava trajao dulje od predviđenog zbog znatno veće opterećenosti administrativnog osoblja uključenog u postupak dodjele sredstava.

K tome je utvrđeno i kako su kod većeg broja poziva krajnji rokovi za podnošenje projektnih prijedloga pomicali (kod nekih PDP-ova i nekoliko puta), tj. dodatno su produljivani kako bi se primjerice prijaviteljima dalo dovoljno vremena da u svojim prijavama unesu neophodne izmjene na temelju objavljenih izmjena poziva, što je u skladu sa smjernicama, no realno produljuje cijelo vremensko trajanje određenog PDP-a od objave PDP-a do prvih javno dostupnih rezultata, tj. objave o odlukama o financiranju projekata.

³⁸ Odnosi se na Smjernica br. 03 (verzije 1.0, 2.0, 3.0, 3.1, 3.2, 3.3 i 3.4),

³⁹ PDP „Umjetnost i kultura za mlade“.

⁴⁰ PDP „Širenje mreže socijalnih usluga u zajednici - FAZA 1“.

⁴¹ PDP „Razvoj, unaprjeđenje i provedba stručne prakse u visokom obrazovanju“.



Isto tako uzeta je u obzir i mogućnost da su određeni prijavitelji projekata, pogotovo kada su u pitanju otvoreni privremeni pozivi, podnijeli svoje projektne prijave i (znatno) prije krajnjeg roka za predaju projektnih prijava te zapravo za te prijavitelje iz njihove perspektive već od tog trenutka počinje teći vrijeme u kojem očekuju rezultate uspješnosti svoje prijave.

Zbog toga je u sklopu ovog dijela vrednovanja **u obzir uzeto cjelokupno prosječno trajanje PDP-a od prvog datuma objave određenog PDP-a, pa sve do prve javne objave prve odluke o financiranju projekata** jer je to vremenski raspon kojim su obuhvaćena sva zbivanja (prva objava, izmjene, pomicanje roka za prijavu, rokovi mirovanja itd.) u vezi s određenim PDP-om i radi se o realnom trajanju cijelog postupka prijave i dodjele sredstava u očima javnosti i prijavitelja projekata.

U promatranom razdoblju do kraja 2019. godine utvrđeno je kako su podaci o datumima objava odluka o financiranju javno dostupni (na internetskoj stranici esf.hr) za 126 od ukupno objavljenih 130 PDP-a (tj. za 97 % svih PDP-a objavljenih do kraja 2019. godine), dok odluke o financiranju još nisu bile javno dostupne za četiri PDP-a za koje se pretpostavlja da su postupci ocjenjivanja projektnih prijava na kraju 2019. godine još uvijek bili u tijeku.

Računajući od dana objave PDP-a pa do datuma objave prve Odluke o financiranju projekata u sklopu određenog PDP-a⁴², utvrđeno je kako je **prosječno vrijeme proteklo od objave poziva do objava rezultata o financiranju iznosilo 5,5 mjeseci**. Kod ukupno 14 PDP-ova cijeli je postupak od objave PDP-a do objave prve odluke o financiranju trajao dulje od 12 mjeseci, od čega kod dva PDP-a dulje od 24 mjeseca⁴³.

Pozivi iz PO 1 ostvarili su najkraće prosječno i medijalno vrijeme proteklo od objave poziva do objave rezultata o financiranju (prosječno 3,4 mjeseci, medijalno 2,0 mjeseca), dok su istovremeno pozivi unutar PO 2, njih ukupno 30, ostvarili najdulje prosječno i medijalno vrijeme (8,2 mjeseca, odnosno 5 mjeseci). Pozivi unutar PO 3 (njih 25) ostvarili su prosječno trajanje od 4,5 mjeseci i medijalno od četiri mjeseca, dok su odluke o financiranju za 45 poziva u sklopu PO 4 objavljene prosječno 5,6 mjeseci od objave poziva te medijalno 4 mjeseca po objavi poziva. Najdulje zabilježeno trajanje od objave PDP-a pa do objave rezultata bilo je 26 mjeseci, a najkraće 5 dana.

Tablica 4 Trajanje poziva od objave PDP-a do objave odluke o financiranju

Vrsta poziva	Trajanje od objave PDP-a do objave odluke o financiranju
Otvoreni pozivi	Najdulje - 25 mj. / 779 dana
	Najkraće - 1 mj. / 49 dana

⁴² U obzir su uzete i odluke o financiranju objavljene u 2020. godini.

⁴³ PDP-i kod kojih je proces trajao najduže: 1. Specijalističko usavršavanje doktora medicine, 26 mj. 2. Širenje mreže socijalnih usluga u zajednici - FAZA 1 25 mj., 3. Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unapređivanja uvjeta rada 24 mj.



Ograničeni pozivi	Najdulje - 26 mj. / 780 dana
	Najkraće - 5 mj. / 171 dan
Izravni pozivi	Najdulje - 12 mj. / 356 dana
	Najkraće - 0 mj. / 5 dana

Među PDP-ovima planiranima u godišnjim planovima (njih 77 za koje su bili dostupni podaci u ovome dijelu analize) prosječno je trajanje iznosilo 6,3 mjeseca, a medijalno pet mjeseci. Među pozivima koji nisu bili sadržani u godišnjim planovima objave poziva, većinom izravnim dodjelama, njih 47, prosječno je od vremena objave poziva do objave odluke o financiranju prošlo 4,5 mjeseci a medijalno tri mjeseca, odnosno značajno manje nego kod poziva planiranih indikativnim i godišnjim planovima.

U sklopu intervjua utvrđeni su sljedeći **razlozi dugotrajnosti postupka dodjele**:

- Na intervjuima je često isticana podkapacitiranost tijela SUK-a na početku provedbe OPULJP-a, s naglaskom na PT 2 s obzirom na broj zaprimljenih projektnih prijava i složenost pojedinih PDP-ova.
- U fazi intervjua jedno je tijelo istaknulo kako su do 2019. godine projektne prijave u sklopu brojnih poziva ocjenjivali zaposlenici pojedinih PT 1 i PT 2 Premda su u razdobljima kada su se bavili poslovima ocjenjivanja bili rasterećeni od svojih redovnih poslova, ipak je postupak ocjenjivanja prijava tekao dosta sporije jer nisu mogli u potpunosti zanemariti svoje redovne zadatke. U 2019. godini UT je odobrio angažiranje vanjskih evaluatora te je jedno PT 2 istaknulo kako je to puno bolja opcija uz koju se primjetno ubrzava postupak dodjele.

Jednom objavljeni PDP-ovi također su bili podložni **izmjenama**. Kod objavljenih ograničenih i otvorenih poziva (uzeti su u obzir privremeni i trajni modaliteti za obje vrste poziva) utvrđeno je kako je došlo do izmjene poziva kod njih 34 , pri čemu je 21 poziv mijenjan jedanput, devet poziva mijenjano je dvaput, tri poziva triput te je jedan poziv mijenjan pet puta. Kod jedinog PDP-a kod kojeg je zabilježeno pet izmjena radilo se o trajnom pozivu objavljenom 2016. godine te su sve izmjene zabilježene u prvih šest mjeseci nakon objave PDP-a.

U sklopu intervjua utvrđeni su sljedeći **razlozi izmjena poziva**:

- utvrđene su potrebe za izmjenama na temelju komentara potencijalnih prijavitelja prikupljenih primjerice na informativnim radionicama koje se održavaju neposredno nakon objave pojedinog PDP-a, kao i na temelju pitanja postavljenih od strane prijavitelja u okviru instrumenta Pitanja i odgovori
- često se radilo o tehničkim izmjenama i ispravcima
- povećanje alokacije poziva (zbog znatno većeg interesa prijavitelja od dostupnih sredstava).



Kod određenih izmjena PDP-a primijećeno je kako se radi o inicijalno objavljenim dokumentima od više od 50 stranica u kojima su naznačene izmjene. Ipak, to predstavlja dodatno opterećenje za prijavitelje koji moraju proučavati izmijenjene uvjete poziva i prilagođavati svoju prijavu. Isto tako, s povećanim brojem izmjena javlja se i rizik od slučajnog vođenja krivom „verzijom“ natječajne dokumentacije u pripremi projektne prijave.

U konačnici, način na koji su izmjene poziva istaknute na internetskim stranicama na kojima se objavljuje dokumentacija pojedinog PDP-a dosta je nepregledan i ponekad je teško snaći se među brojnim verzijama dokumenata. On se nije bitno mijenjao kroz godine, tj. nisu zamijećene izmjene u pristupu koje bi išle u smjeru povećanja preglednosti sadržaja stranica.

Analizom Godišnjih izvješća o provedbi 2015. – 2019. primjetno je kako su u navedenom razdoblju postojale kontinuirane prepreke koje su onemogućavale efikasno poslovanje i viši stupanj harmonizacije s inicijalno postavljenim planovima. Prvenstveno se radilo o nedostatnim kapacitetima tijela u sustavu upravljanja i kontrole, u vidu nedostatnog broja zaposlenika te primjetnim potrebama za edukacijom postojećih, ali i dionika izvan sustava upravljanja, pobliže, nedostatnim kapacitetima potencijalnih Korisnika sredstava iz ESF-a.

Intervjuirana tijela SUK-a (UT, sva PT 1 i sva PT 2) kao **razloge kašnjenja objave PDP-ova** u odnosu na indikativno planirane datume objave predstavljene u godišnjim planovima objave PDP-ova navode sljedeće:

- proces pripreme PDP-a složen je i dugotrajan, uglavnom zbog načina na koji se postupak definiran Smjernicama odvija u praksi – sastoji se od brojnih koraka razmjene i dorada dokumentacije PDP-a i uključeni su minimalno UT, PT 1 i PT 2 (a ponekad i dodatna tijela) – ovaj su razlog navela sva intervjuirana tijela
- nerealno planiranje (broja) PDP-ova koji će se objaviti u određenoj godini, tj. nerealna (samo)procjena sposobnosti/kapaciteta tijela – navedeni razlog navodi UT, tri tijela razine PT 1 i dva tijela razine PT 2
- UT ističe kako tijela razine PT1 i PT2 tijekom pripreme natječajne dokumentacije često ne uvažavaju komentare UT-a, zbog čega ih je UT primoran ponavljati (čime se postupak pripreme PDP-a produljuje), te da se često radi o pogreškama koje tijela razine PT 1 i PT 2 opetovano ponavljaju od natječaja do natječaja.
- UT k tome smatra kako tijela razine PT1 često prekasno započinju s pripremom natječajne dokumentacije (počevši s pripremom sažetka operacije) te kvaliteta natječajne dokumentacije koja se dostavlja UT-u na provjeru nije odgovarajuća
- nedovoljno izravna i jasna komunikacija među tijelima SUK-a zbog koje dolazi do nesporazuma, previše ponavljanja istih komentara, neki su komentari manje važni, ali oduzmu vrijeme svim dionicima u postupku – ovaj su razlog navela sva intervjuirana tijela



- izmjene u domaćem zakonodavnom okviru koji utječe na PDP, pri čemu se u određenim slučajevima u sklopu pripreme PDP-a moralo izraditi i odobriti i dodatni zakonski okvir, poput relevantnih pravilnika i odluka nadležnih tijela – ovaj su razlog navela tri tijela razine PT 1 i jedno tijelo razine PT 2
- složenost i zahtjevnost tema pojedinih poziva – neka tijela SUK-a po prvi su put pripremala određene vrste poziva, odnosno nisu imala dovoljno prethodnog iskustva i/ili podloga u pojedinim slučajevima s obzirom na temu, nove aktivnosti i/ili predviđene prijavitelje / Korisnike. – ovaj su razlog navela dva tijela razine PT 1
- pojedina provedbena tijela smatraju i kako se previše vremena troši na izradu i dorade dokumenta „Sažetka operacije“, umjesto na samu natječajnu dokumentaciju – ovaj su razlog navela dva tijela razine PT 1
- često su bili prisutni i vanjski utjecaji izvan samih tijela SUK-a koji utječu na prolongiranje pripreme poziva u vidu npr. čekanja mišljenja/odobrenja dodatnih tijela državne uprave, izvan SUK-a, a koja u nekom obliku utječu na određeni PDP, političke odluke (uslijed čestih promjena vlasti) i drugih vanjskih okolnosti koje se teško mogu predvidjeti. – ovaj su razlog navela četiri tijela razine PT 1 i UT
- do značajnijih duljih „razdoblja čekanja“ iz perspektive PT 1 i PT 2 dolazi i u fazama postupka pripreme i odobravanja PDP-a kada PT 1 i/ili PT 2 dokumentaciju PDP-a upućuju na provjeru i/ili odobrenje UT-u, što ukazuje na moguće nedostatne administrativne kapacitete UT-a i/ili na mogući nedostatak prioritizacije kod obrade pojedinih PDP-a u UT-u. UT s druge strane smatra kako navedeno ne stoji, a na osnovu tablica uz pomoć kojih UT prati zaprimanje dokumenata koje obrađuje, kao i datume upućivanja prema drugim tijelima SUK-a.
- često se dogodi da se više procesa odvija paralelno da niti jedno tijelo SUK-a u određenom trenutku nema dovoljno kapaciteta za brže procesuiranje. Takve se situacije znaju dogoditi usprkos tome što se pomno planiraju rokovi. Do određenih pitanja dolazi tek kada se počne detaljnije pripremati natječajna dokumentacije te je teško predvidjeti koliko će biti potrebno vremena i kapaciteta za njihovo rješavanje. – ovaj je razlog navelo jedno PT 1, no evaluatori ga ističu jer se čini kako se često primjenjuje na cijeli sustav i postupak pripreme sažetaka operacija i natječajne dokumentacije.

Na temelju navedenih percepcija evaluatori zaključuju da postoje različite percepcije istih postupaka, kao što su priprema sažetka operacije i natječajne dokumentacije, ovisno o glavnim problemima s kojima se pojedino tijelo SUK-a susreće u koracima u postupku za koje je zaduženo. Općenito nedostaju snažnije percepcije o vlastitim postupcima (samoprocjena) i ideje na koji bi se način mogli unaprijediti, kao i razumijevanje i uvažavanje položaja i problema s kojima se susreću druga tijela SUK-a.

Planiranje i priprema otvorenih i ograničenih postupaka





Pregledom Smjernica br. 3 (verzije 1.0, 2.0, 3.0, 3.1, 3.2, 3.3, 3.4), s naglaskom na poglavlja Izrada plana objave poziva na dostavu projektnih prijedloga i Planiranje i priprema otvorenih i ograničenih postupaka te odjeljak Odobravanje dokumentacije PDP-a, i u sklopu provedenih intervjua s tijelima SUK-a, s naglaskom na PT 1, PT 2 i UT, utvrđen je način na koji se izrađuju i prate godišnji planovi objave poziva, odnosno planira priprema i objava svih vrsta poziva u tijelima SUK-a i na mjesečnoj razini.

Sadržaj Smjernica br. 03 s obzirom na Postupak izrade PDP-a tek se neznatno mijenjao kroz godine, pri čemu je u sklopu intervjua posebno istaknuta kao važnija izmjena odobrena u srpnju 2019. godine (verzija Smjernica 3.4.) prema kojoj djeluje kako je u sklopu pripreme PDP-a s naglaskom na otvorene i ograničene postupke u određenoj mjeri dodatno istaknuta uloga PT 2 kao tijela odgovornog za pripremu natječajne dokumentacije, a na poziv i uz mišljenje PT 1, dok je do te verzije Smjernica (3.4.) situacija zapravo bila obrnuta, kako je prikazano u tablici dalje u tekstu.

Tablica 5 Smjernice za ESF 2014. – 2020., Smjernice br. 03 Dodjela bespovratnih sredstava, Planiranje i priprema otvorenih i ograničenih postupaka, Odobravanje dokumentacije PDP-a – pregled izmjena kroz godine 2015. – 2019.

Smjernice br. 03 v 1.0. Datum odobrenja: lipanj 2015.	Smjernice br. 03 v2.0., v3.0., v3.1., v3.2., v3.3. Datum odobrenja: veljača 2016. – prosinac 2018.	Smjernice br. 03, v3.4. Datum odobrenja: srpanj 2019.
PT1 šalje UT-u pripremljenu dokumentaciju PDP-a, s pisanim komentarima PT 2 na PDP. UT provodi konačnu provjeru kvalitete i odobrava dokumentaciju PDP-a prije pokretanja PDP-a.	PT1 izrađuje PDP u suradnji s PT2. PT1 je obavezan prilikom slanja pripremljene dokumentacije PDP-a UT-u, uvrstiti pisanu suglasnost/odobrenje PT-a 2 na dostavljenu dokumentaciju PDP-a, s obrazloženjem PT1, njihova (ne)prihvatanja.	PT1 izrađuje PDP-a u suradnji sa PT2. PT1/UT pokreće izradu PDP-a slanjem ispunjenog Obrasca Sektorske Odrednice PDP-a (Prilog 32 Smjernica) PT 2, temeljem čega PT2 izrađuje Upute za prijavitelje. PT2 dostavlja UT-u dokumentaciju PDP-a te mišljenje PT1 na pripremljenu dokumentaciju.

Kao tijelo nadležno za upravljanje SUK-om i posljedično izmjene Smjernica, UT je istaknuo kako je navedena izmjena Smjernica donesena nastavno na iskustva stečena tijekom provedbe OPULJP-a te na temelju potrebe za jasnijim definiranjem postupanja u dijelu pripreme PDP-a, primarno segmenta Uputa za prijavitelje. Isto je primarno uvjetovano znatnim operativnim, tj. provedbenim iskustvom od strane Posredničkih tijela razine 2, a koje se odnosi na određene segmente Poziva, poput primjerice dokazne dokumentacije te postupanja prilikom procjene i



proglašavanja prihvatljivosti pojedinih izdataka projekata. Navedenim modelom očekuje se jačanje suradnje PT 1 i 2 prilikom pripreme PDP-a tako da svako tijelo s obzirom na svoju ulogu i specifična znanja pruži maksimalni doprinos u cilju što kvalitetnije pripreme PDP-a, što ujedno omogućava jasniji fokus svakog od tijela na pojedine segmente PDP-a.

Međutim, prema nalazima iz faze intervjuja zapravo nema konsenzusa među tijelima SUK-a oko toga je li cjelokupan proces pripreme PDP-a opisanim izmjenama unaprijeđen te se daje naslutiti kako se izmjene u smjernicama ne tumače i primjenjuju na istovjetan način. S obzirom na navedeno, UT i tijela razine PT 2 smatraju kako je navedena izmjena dobra za provedbu OPULJP-a. S druge strane, tijela razine PT 1 se s tom izmjenom ne slažu, prije svega stoga što je Uredbom o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja ESF-a, EFRR-a i KF-a, u vezi s ciljem „Ulaganje za rast i radna mjesta“ (NN 107/2014), članku 7, točki 7. navedeno kako PT 1 obavlja funkciju izrade uputa za prijavitelje, dok se navedenom izmjenom Smjernica propisuje da PT 1 „daju mišljenje“ na dokumentaciju koju priprema PT 2, čime PT 1 smatraju da je njihova funkcija umanjena.

UT k tome napominje kako Poglavlje 12. Smjernica omogućuje bilo kojem PT-u da dostavi prijedlog dorade Smjernica u dijelu koji eventualno nije razumljiv, no kako ta mogućnost nije još korištena, odnosno UT nije zaprimilo nikakve prijedloge niti upite provedbenih tijela kada je u pitanju sadržaj Smjernica. Ističe i kako na bilo kakva ad-hoc pitanja koja se pojave PT-ovima UT odgovara te pojašnjava postupanje ovisno o modalitetu kojim je upit postavljen. Ukoliko se pojavi situacija za koju je vidljivo da predstavlja problem koji bi se mogao odraziti i na druge PT-ove, UT izdaje uputu ili tumačenje u obliku dopisa te osigurava ujednačen pristup obavještavanjem svih PT-ova.

Evaluatori primjećuju kako u postupcima planiranja objave i u samoj pripremi PDP-a sudjeluje više tijela SUK-a, kao i korisničkih institucija te je često teško utvrditi u kojoj je fazi kojeg postupka došlo do problema i „zastoja“ kod poziva koji su kasnili u objavi ili koji su točno razlozi zbog kojih neki najavljeni pozivi nikada nisu objavljeni. U sklopu faze intervjuja tijela SUK-a često kao razlog poteškoća i kašnjenja navode upravo rad drugih tijela u sustavu.

Potonje je pogotovo vidljivo u slučaju PO 4 koja trenutačno bilježi slabije rezultate, uglavnom zbog kasnijeg datuma realnog početka provedbe i činjenice da u sklopu SC-a 11.ii.1 tijekom 2019. godine u dijelu alokacije kojom upravlja PT 1 UZUVRH nije objavljen nijedan poziv (mada je još uvijek bilo dostupnih sredstava i u pripremi je bilo nekoliko PDP-ova). U sklopu intervjuja nijedno od ispitanih tijela SUK-a nije moglo dati jasno obrazloženje zbog čega je došlo do takve situacije te su kao ključni razlozi izostanka objave poziva navedeni svi razlozi zbog kojih je inače dolazilo do kašnjenja ili neobjavljivanja poziva koji su prethodno spomenuti u ovome tekstu. K tome, upravo kod SC-a 11.ii.1 snažnije dolazi do izražaja neusuglašenost različitih dionika (unutar i između tijela SUK-a i u odnosu na potencijalne



prijavitelje), u pogledu pripreme i objave PDP-ova, koje se u konačnici očituju npr. i u izostanku objave PDP-a u sklopu SC-a 11.ii.1 u 2019. godini.⁴⁴

Zaključak

Iz navedene analize proizlaze sljedeći zaključci:

- Primjetna su česta i značajna kašnjenja u objavljivanju poziva na dostavu projektnih prijedloga, u odnosu na početno planirane i javno objavljene i najavljene datume objave poziva.
- Nadalje, značajan broj planiranih poziva prema godišnjim planovima u promatranom razdoblju nije objavljen, no zato su objavljivani pozivi koji nisu predviđeni godišnjim i javno dostupnim planovima objave PDP-a, već su sadržani u internim mjesečnim planovima SUK-a, poglavito izravne dodjele namijenjene različitim korisničkim institucijama.
- Navedeno ukazuje na potrebu za redovnim, odnosno minimalno polugodišnjim ažuriranjem godišnjih planova objave poziva koji se javno objavljuju, i to na temelju stvarnih okolnosti, poput primjerice značajnih izmjena relevantnog zakonodavstva koje iziskuje izmjene poziva i posljedično uzrokuje pomicanje predviđenog datuma objave poziva.
- Zbog velikog broja utvrđenih kašnjenja, koja često iznose i više od godinu dana, evaluatori smatraju da postignuta razina koordinacije svih tijela SUK-a koja sudjeluju u procesu pripreme i objave poziva nije adekvatna. Svako tijelo trebalo bi unaprijediti izvršenje dodijeljenih mu funkcija, a nužna je i snažnija i češća operativna koordinacija nadležnih tijela kako bi se izbjegla kašnjenja pri objavljivanju poziva. Ovo se primjerice može postići putem redovnih zajedničkih sastanaka SUK-a posvećenih upravo pravodobnoj pripremi poziva. Pritom je ključna uloga UT-a koje ima upravo tu nadležnost pomnog upravljanja ključnim procesima – pripremom i objavom poziva na dostavu projektnih prijedloga i osiguranjem poštivanja zadanih rokova. K tome bi se npr. na kraju procesa pripreme pojedinog PDP-a mogla i napraviti kratka analiza cijelog tog procesa, npr. uz pomoć izrade određenog kraćeg „evaluacijskog listića“ koji bi ispunila sva uključena tijela, a uz pomoć kojeg bi se napravio zajednički pregled trajanja pripreme (po pojedinim koracima), glavnih uočenih poteškoća i načina na koje su riješene, uloge pojedinih tijela i načina na koje su komunicirala, i dali prijedlozi za poboljšanja u daljnjem radu, a sve s ciljem dogovora oko unaprijeđenog načina postupanja i suradnje na pripremi sljedećih PDP-a. Uključena tijela bi o nalazima potom

⁴⁴ Vidi: Jašić, S. (2020.), *Državni udari na civilno društvo potpomognuti EU fondovima*, Zagreb, GONG, dostupno na https://www.gong.hr/media/uploads/drzavni_udar_na_civilno_drustvo_09062020.pdf (pristupljeno 12. veljače 2021.)



mogla i otvoreno razgovarati na sastanku na kojem bi zajedno prošla takve nalaze i dogovorila se o postupanju u daljnjim postupcima pripreme PDP-a.

- Koristi projekata koji bi se trebali provesti i više od dvije godine nakon podnošenja prijave postaju upitne uslijed izmijenjenih okolnosti – potreba ciljanih skupina, situacije na tržištu rada, cijena na tržištu, iznosa plaće. Projekt odobren nakon više od dvije godine od podnošenja prijave ne dozvoljava nikakve izmjene s obzirom na tako izmijenjene okolnosti, što može rezultirati provedbom aktivnosti koje više nisu relevantne, a upitno je i mogu li se i kako u izmijenjenim okolnostima ispuniti pokazatelji postavljeni u okviru projektne prijave.
- Kritično područje u pogledu planiranja, pripreme i objave PDP-ova predstavlja PO 4, koja je već zbog nepravovremeno ispunjenog *ex-ante* uvjeta koji se odnosio na SC 11.i.1 u tome dijelu kasnije započela s konkretnom provedbom i objavom PDP-a, ali i u pogledu SC-a 11.ii.1 zbog očitog nedostatka konsenzusa među svim dionicima koji sudjeluju u procesu planiranja, pripreme i objave PDP-a.

Pozivi koji se najavljuju javno početkom godine u sklopu godišnjeg plana objave PDP-a trebali bi imati prioritet kada je u pitanju priprema i objava poziva kako bi se održalo svojevrsno „obećanje“ prema javnosti, postigla kontinuirana dinamika pravovremene pripreme projekata koji se prijavljuju na te pozive i u konačnici steklo snažnije povjerenje u rad institucija kojima je povjerena dodjela sredstava iz ESF-a.

Preporuke

Priprema i objava godišnjeg plana objave PDP-a

Preporučuje se da se godišnji planovi objave PDP-a objave najkasnije do kraja siječnja za godinu na koju se plan odnosi, tj. u skladu sa Smjernicama. Inače sa svakim poodmaklim mjesecom plan kao godišnja najava PDP-a gubi na važnosti i smislu.

U sklopu intervjua s tijelima SUK-a spomenuta je ideja da se plan objave PDP-a za predstojeću godinu krene pripremati usporedno s pripremom državnog proračuna u listopadu svake godine, čime bi se dobila i realnija slika financijskih kapaciteta pojedinog tijela, pogotovo PT 1, koji u sklopu postupka izrade proračuna moraju planirati i sredstva za PDP-ove, pa bi se i na taj način možda dobila jasnija slika realnih mogućnosti i snažnije obvezivanje na realizaciju pojedinih poziva u godini za koju se planira proračun. Preporučuje se svakako isprobati navedeni pristup, barem tijekom tri uzastopne godine, kako bi se utvrdilo pridonosi li ranijem donošenju i objavi godišnjeg plana objave PDP-a u javnosti, kao i većoj stopi realizacije godišnjeg plana.





Godišnji planovi objave PDP-a trebali bi se po potrebi moći mijenjati i izmjene bi trebalo javno objaviti kako bi potencijalni prijavitelji čim prije znali koje je zadnje stanje⁴⁵. Na taj bi se način stekao dojam kako iza takvih planova postoje jasni procesi kojima nadležne institucije pomno upravljaju i za koje smatraju da je važno podijeliti s javnosti, tj. da se i na prijavitelje gleda kao na partnere u procesu provedbe OPULJP-a.

Kod PDP-ova za koje se primjerice sredinom godine utvrdi da sigurno neće biti objavljeni u godini na koju se godišnji plan odnosi, preporučuje se unošenje kratkih i sažetih napomena kojima se ukazuje na isto, uz mogući kratko opisani razlog odgode i procijenjenog novog roka objave ili mogućeg potpunog odustajanja od PDP-a i/ili upućivanje potencijalnih prijavitelja na neki drugi PDP, ovisno o okolnostima i realnim mogućnostima.

U fazi intervjua brojna su tijela SUK-a istaknula važnost redovne međusobne komunikacije te smatraju da što se više komunicira, to se bolje uspijevaju otkloniti rizici, prepreke i sve poteškoće. Važna je i istovjetna razina informiranosti svih relevantnih dionika u sustavu. S time u vezi preporučuje se održavanje redovnih zajedničkih sastanaka predstavnika UT-a i svih PT 1 i PT 2, čija učestalost može varirati primjerice od dvotjednih do mjesečnih, ovisno o okolnostima i žurnosti i složenosti tema o kojima se treba raspraviti ili obavijestiti ostala tijela.

UT bi u suradnji s odgovarajućim PT 1 i PT 2 pravovremeno trebao obratiti više pažnje na rješavanje problema u kritičnim područjima, poput primjerice provedbe PO 4 i konkretnije SC-a 11.ii.1, te na slučajeve u kojima se u godini dana pri samome kraju provedbenog razdoblja nije objavio nijedan poziv, a dostupna su sredstva koja bi se trebala što prije ugovoriti. Kada do takvih situacija i dođe, one bi se trebale detaljno analizirati kako bi se što prije otklonile sve prepreke, ali i dokumentirati te u krajnjem slučaju poslužiti kao „lekcije” za budućnost i primjeri situacija koje bi se morale izbjegavati pod svaku cijenu.

Izravne dodjele

Premda postupci izravnih dodjela možda ne zanimaju širu javnost i krug potencijalnih prijavitelja u onoj mjeri kao što je to slučaj s ograničenim i prije svega otvorenim pozivima, na koje isti potencijalno mogu izravno prijaviti svoje projekte, ipak bi ih trebalo (ponovno) uključiti u godišnji plan objave poziva kako bi se dobila cjelovita slika u javnosti, odnosno zbog dodatne transparentnosti trošenja sredstava dodijeljenih OPULJP-om. To bi se moglo učiniti i u nekoj popratnoj odvojenoj tablici.

Isto tako, kada su u pitanju izravne dodjele sredstava, svakako se javno objavljuju odgovarajući pojedinačni pozivi, pa je tako pristup prema javnome objavljivanju informacija ponešto

⁴⁵ U trenutku pisanja ovog izvješća (2021. godina) primjećuje se i kako su godišnji plan objave PDP-a za 2020. godinu i Izmjene br. 1 godišnjeg plana objave PDP-a za 2020. godinu dobar primjer prakse koji se predlaže u prethodna tri odlomka preporuka te bi svakako trebalo nastaviti u tom smjeru. U navedenim se izmjenama ukratko navodi da će recimo objava određenog PDP-a biti pomaknuta zbog okolnosti u vezi s COVID-19, izmjena OPULJP-a ili recimo produljenog trajanja e-savjetovanja o pozivu te se ujedno navodi koji je novi očekivani rok za objavu. Zanimljivo je da je uključena i rezervna lista PDP-a uz napomenu kako se radi o „Popisu projekata koji dodatno mogu biti objavljeni u okviru Godišnjeg plana PDP-ova za 2020. godinu, ovisno o spremnosti natječajne dokumentacije te rezultatima izvršenja planirane provedbe objave Poziva tijekom godine“. Sve opisano istovremeno predstavlja veću transparentnost u javnosti i ne bi trebalo predstavljati veliko dodatno radno opterećenje tijelima SUK-a.



neusklađen, tj. najave izravnih dodjela ne objavljuju se u sklopu godišnjih planova, ali se opet objavljuju sami sažetci poziva.

K tome, kod objave godišnjeg dijela plana koji se odnosi na izravne dodjele, moglo bi se pored svakog planiranog poziva na izravnu dodjelu sredstava dodatno naglasiti i opisati zbog čega se planira određena izravna dodjela i na koji će način i u koju svrhu korisnik sredstava trošiti tako dodijeljena sredstva, pogotovo kada su ona zapravo u konačnici opet namijenjena određenim krajnjim korisnicima i ciljnim skupinama. Takav je primjerice slučaj s izravnim dodjelama koje su se izravno dodjeljivale HZZ-u, no koji ih je zapravo onda dalje raspoređivao i trošio provedbom mjera aktivne politike zapošljavanja, čiji su krajnji korisnici prije svega nezaposlene osobe u RH, što je svakako pozitivno i time se javno i transparentno pokazuje kako sredstva iz OPULJP-a opet i na taj način dolaze do građana RH i doprinose ciljevima OPULJP-a.

Nadalje se UT-u preporučuje da svake godine početkom godine izradi i godišnji plan PDP-a u modalitetu izravnih dodjela, ne samo za svoje interne potrebe, već u svrhu veće transparentnosti u javnosti, posebno imajući u vidu plan pripreme i objave izravnih dodjela u odnosu na planove za objavu otvorenih i ograničenih poziva, pri čemu bi javno najavljeni otvoreni/ograničeni pozivi, ako je ikako moguće, trebali imati prednost u pripremi i objavi, kako bi se što više držalo najave prema javnosti i povećalo pouzdanje u rad tijela SUK-a.

Preporuča se i dodatno ojačati mehanizam pripreme dokumentacije u suradnji s potencijalnim prijaviteljima, primjerice u sklopu alata e-savjetovanja, kako bi se izbjegle naknadne izmjene već objavljenih poziva koje često uzrokuju pomicanje rokova za dostavu prijava i posljedično produljuju trajanje cijelog postupka u sklopu određenog PDP-a, faze prijave za dodjelu i potom fazu dodjele sredstava.

U fazi izrade, tj. popunjavanja i dorade sadržaja obrasca „Sažetka operacije“ trebalo bi razmotriti samu svrhu tog dokumenta, kao osnovne podloge na temelju koje se potom razrađuje natječaj i koja se možda ne mora nužno dodatno razrađivati usporedno s izradom i razvojem natječajne dokumentacije za pojedini PDP, a u svrhu uštede vremena i smanjenja dokumentacije kojom se tijela SUK-a moraju baviti te kako bi se usredotočila na sam PDP i primjerice Upute za prijavitelje. Preporuča se i održavanje inicijalnih sastanaka na temu definiranja sažetka operacije na temelju kojeg će se razrađivati određeni PDP kako bi svim dionicima u procesu već na samome početku postalo što jasnije o čemu se radi te kako bi se na taj način izbjegla ili barem smanjila količina dodatnih pitanja i pojašnjenja te dugotrajno komentiranje dokumentacije među tijelima SUK-a i mogućim dodatnim dionicima, kao što su npr. korisničke institucije.

U samome postupku pripreme PDP-a te ovisno o sadržaju pojedinog PDP-a, s naglaskom na složenije pozive, preporuča se utvrditi među nadležnim tijelima koji modaliteti rada i suradnje ubrzavaju, odnosno usporavaju postupak pripreme PDP-a te nastojati primjenjivati one postupke koji su se pokazali kao djelotvorniji i brži. Primjerice, polovica intervjuiranih tijela



smatra kako se ipak puno više pitanja, pogotovo kod kompleksnijih poziva, može puno brže i jasnije riješiti na sastancima uživo nego kada se to pokušava napraviti razmjenom pisanih komentara u sklopu dokumentacije, što ostavlja puno prostora za pogrešna tumačenja i nesporazume. K tome, sva tijela trebala bi se usredotočiti na ključne komentare i davanje prijedloga rješenja za probleme, a manje na davanje komentara koji možda nisu konstruktivni ili ključni (za sam sadržaj PDP-a) u određenom trenutku, no oduzimaju dragocjeno vrijeme, osim komentara koji se daju zbog potrebe revizije.

Isto tako, tijela razine PT 1 i PT 2 trebala bi u pripremi svakog novog PDP-a (tj. sažetka operacije i uputa za prijavitelje) provjeriti ranije komentare UT-a na prethodnu natječajnu dokumentaciju koju su pripremala, pogotovo za usporedive PDP-e te na taj način izbjeći ponavljanje istih grešaka i posljedično istih komentara UT-a.

U konačnici, sam UT bi unutar svojih internih postupaka trebao jasnije utvrditi određena pravila prema kojima se prioritizira obrada i odobravanje sažetaka operacija i dokumentacija PDP-a koji pristižu na komentiranje/odobrenje UT-u od strane PT 1, odnosno PT 2, jer i tu moguće nastaje „usko grlo“ u postupku pripreme i odobravanja PDP-a prema navodima tijela razine PT 1 i PT 2 u sklopu provedenih intervjua.

U načinu prikaza internetske stranice pri objavi i naknadnim izmjenama PDP-a trebalo bi razmotriti dodatne mogućnosti prikazivanja svih ključnih informacija tako da se potencijalni prijavitelji projekata u svakome trenutku mogu jednostavno snaći na pojedinoj stranici na kojoj se objavljuje PDP. U slučaju izmjena PDP-a, trebalo bi jasno (po mogućnosti već „na prvi pogled“) biti istaknuto koji paket dokumentacije je zadnji i aktualan, a koje verzije dokumenata više nisu važeće. Isto se odnosi i na ključne rokove za dostavu projekata, informativne radionice, ostale važne obavijesti itd.

Preporuke za konkretne izmjene Smjernica 03 Dodjela bespovratnih sredstava

- navesti da PDP-ovi sadržani u Godišnjem planu objave PDP-a koji se javno objavljuju imaju prednost pred svim ostalim pozivima, ukoliko se Godišnji plan objave prethodno ne izmijeni – u smislu da bi se trebali prvo pripremiti i objaviti kako je javno najavljeno, a tek potom se može pristupiti intenzivnijoj pripremi ostalih planiranih poziva, primjerice s rezervne liste poziva
- utvrditi jednostavniji koncept sažetka operacije, kao dokument koji opisuje razrađenu ideju operacije, no koji se ne dorađuje naknadno, već samo predstavlja temelj za razradu dokumentacije poziva, primarno uputa za prijavitelje
- u sklopu postupka pripreme i odobravanja dokumentacije PDP-a provesti analizu svih koraka između UT, PT 1 i PT 2 te zajednički odlučiti o mogućim modalitetima skraćivanja, odnosno pojednostavljenja relevantnih procedura, u svrhu ubrzanja pripreme natječajne dokumentacije
- u dijelu savjetovanja o dokumentaciji PDP-ova za otvorene i ograničene pozive, premda se obavijesti o otvaranju savjetovanja objavljuju na stranici esf.hr, pokušati dodatno osigurati da



se obavijesti širu javnost o pokrenutom postupku savjetovanja, koje se primjerice pokreće na platformi e-savjetovanja (npr. obavijestiti i članove OzP-a o pokretanju e-savjetovanja i potaknuti ih da prošire tu informaciju te ako je moguće, unijeti datum javnog savjetovanja u godišnji plan objave PDP-a). Cilj je u najvećoj mogućoj mjeri izbjeći izmjene poziva nakon što su objavljeni, prema mogućnosti održati kakvu informativnu radionicu i prije objave poziva (u onoj mjeri u kojoj je to moguće zbog povjerljivosti određenih elemenata poziva), a na osnovu dosadašnjih iskustava s okolnostima koje su dovele do izmjena poziva i koje su se temeljile na komentarima prijavitelja projekata. Potencijalni prijavitelji mogu se i podsjetiti da se predbilježe na primanje e-mail obavijesti s portala e-savjetovanja o pokretanju savjetovanja o PDP-ovima u sklopu OPULJP-a, odnosno nekog budućeg operativnog programa (moguće je odabrati primanje obavijesti o otvorenim savjetovanjima prema tijelima u sustavu).

3.1.2.3 *Evaluacijsko pitanje 4: Upravlja li se administrativnim kapacitetima na odgovarajući način i u skladu s alociranim sredstvima?*

Istraživački alati i metode

U odgovoru na ovo pitanje analizirano je kretanje broja zaposlenih po tijelima u SUK-u i potrebnog broja zaposlenih prema tablicama ARO-a. Napravljena je usporedba delegiranih funkcija po tijelima radi utvrđivanja obavljaju li sva tijela na istim razinama iste funkcije. Zatim su izrađeni profili tijela u SUK-u po godinama uzimajući u obzir dodijeljenu alokaciju, broj zaposlenih u pojedinom tijelu, broj i vrijednost (bespovratna sredstva) objavljenih postupaka dodjele te broj i vrijednost (bespovratna sredstva) potpisanih ugovora. Utvrđeno je okvirno opterećenje po zaposlenom po tijelima u pogledu broja i vrijednosti pokrenutih postupaka poziva na dostavu projektnih prijedloga i potpisanih ugovora. Analiza ne uključuje alokaciju, pokrenute postupke dodjele ni potpisane ugovore na razini PO 5 Tehnička pomoć.

Analiza nabrojenih osnovnih parametara u kontekstu provede OPULJP-a do kraja 2019. godine nadopunjena je nalazima iz faze intervjua.

Nalazi

Na sjednici održanoj 4. rujna 2014. godine Vlada RH donijela je Uredbu o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda u vezi s ciljem „Ulaganje za rast i radna mjesta“ (NN 107/14) (dalje u tekstu „Uredba“). Navedena je Uredba donesena na temelju članka 7. stavka 7. podstavka 1. Zakona o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u RH u financijskom razdoblju 2014. – 2020. (NN 92/14). U kontekstu Europskog socijalnog fonda spomenutom se Uredbom određuju institucije koje imaju ulogu tijela u Sustavu upravljanja i kontrole (SUK-u) za OPULJP te se razrađuju njihove funkcije, zadaće i odgovornosti.



U sljedećim tablicama prikazana su tijela SUK-a te su žutom bojom označena tijela koja nisu bila dio provedbenih struktura operativnih programa koji su s obzirom na područja ulaganja i strukture koje su njima upravljale izravno prethodili OPULJP-u, prije svega Operativni program Razvoj ljudskih potencijala 2007. – 2013. (OPRLJP) koji se do 1. 7. 2013. sufinancirao iz IV. komponente Instrumenta pretprijetne pomoći (IPA-e) te koji je s datumom stupanja RH u Europsku uniju (EU) formalno postao operativni program sufinanciran iz Europskog socijalnog fonda. Područja ulaganja obuhvaćala su zapošljavanje, obrazovanje, socijalno uključivanje i jačanje uloge organizacija civilnog društva, odnosno sva područja koja su se nastavila financirati iz ESF-a i u razdoblju 2014. – 2020. u sklopu OPULJP-a, uz dodavanje područja javne uprave te dodatno širenje obuhvata već postojećih i u prethodnoj rečenici navedenih područja ulaganja za razdoblje 2007. – 2013.

U razdoblju 2007. – 2013. UT OPRLJP-a 2007. – 2013. bilo je Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava te unutar njega jedna Uprava za upravljanje operativnim programima Europske unije kao krovno odgovorno tijelo za upravljanje i provedbu OPRLJP-a u skladu sa svim pozitivnim nacionalnim i europskim propisima.

Posrednička tijela prve razine bila su sljedeća:

- Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava
- Ministarstvo znanosti, obrazovanja i sporta
- Ministarstvo socijalne politike i mladih
- Ured za udruge Vlade RH.

Posrednička tijela druge razine bila su sljedeća:

- Hrvatski zavod za zapošljavanje
- Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih
- Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva

Iz navedenog je vidljivo kako bi većina tijela SUK-a u razdoblju 2014. – 2020. već trebala imati određene administrativne kapacitete i iskustvo u provedbi operativnog programa. Međutim, većina iskustava iz financijske perspektive 2007.-2013. ipak se odnosila na razdoblje provedbe OPRLJP-a po pravilima IPA-e, a tek manjim dijelom na provedbu OPRLJP-a sufinanciranog iz ESF-a za razdoblje 2007. – 2013., tj. prema pravilima provedbe strukturnih fondova za 2007.-2013.

Tijela SUK-a na početku su se provedbe OPULJP-a, kada se gleda razina projekata i specifična pravila koja su se odnosila na njihovu provedbu, našla u situaciji da zapravo moraju usporedno provoditi tri operativna programa jer se jedan dio već započetih projekata nastavio provoditi po pravilima IPA-e, drugi po pravilima ESF-a za 2007. – 2013. godinu, a treći i najveći po sasvim novom i značajno zahtjevnijem okviru ESF-a u sklopu nove kohezijske politike za razdoblje 2014. – 2020.

Stoga se tijela SUK-a u prvim godinama provedbe nove financijske perspektive 2014. – 2020. nisu mogla usredotočiti isključivo na provedbu OPULJP-a, što su pojedina tijela SUK-a u





sklopu vrednovanja i istaknula u fazi intervjuja. Evaluatori dodatno primjećuju kako su u tablicama ARO-a u prvim godinama provedbe uključeni i pojedini poslovi u vezi s financijskom perspektivom 2007. – 2013., tj. uz provedbu OPRLJP-a.

S obzirom na PO 1⁴⁶, sva posrednička tijela zadužena za provedbu PO 1 već su bila imenovana posredničkim tijelima i za razdoblje 2007. – 2013., međutim alokacija sredstava kojom upravljaju višestruko je uvećana, područja provedbe dodatno su proširena te se pored operacija sufinanciranih iz ESF-a bave i Inicijativom za zapošljavanje mladih (IZM-om).

U pogledu PO 2⁴⁷ u razdoblju 2014. – 2020. uključena su tri dodatna tijela razine PT 1: Ministarstvo zdravstva, Ministarstvo kulture i Ministarstvo turizma – koja prije toga nisu u toj funkciji sudjelovala u provedbi operativnog programa za razdoblje 2007. – 2013.

SUK za PO 3⁴⁸ u razdoblju 2014. – 2020. obuhvaća jedno dodatno tijelo razine PT 1, tj. Ministarstvo turizma, koje zajedno s Ministarstvom znanosti i obrazovanja radi na provedbi SC-a 10.iv.1 te koje nije bilo dio SUK-a za 2007. – 2013. godinu.

U provedbi PO 4⁴⁹ i SC-a 11.ii.1 u razdoblju 2014. – 2020. sudjeluje i Ministarstvo kulture kao još jedan novi PT 1 za razdoblje 2014.-2020. i jedno od ukupno tri tijela razine PT 1 zaduženih za provedbu navedenog SC-a.

MRMS je u ulozi UT-a zadužen i za provedbu PO 5 Tehnička pomoć, kao i HZZ u okviru svojih poslova PT 2.

Od 2016. godine primjetan je trend porasta ukupnog broja zaposlenih u tijelima SUK-a (UT, PT 1 i PT 2). **U razdoblju od 2016., kad je u 10 tijela SUK-a za OPULJP⁵⁰ bilo zaposleno 267 djelatnika/ica, do 2019. godine, kad je njihov broj iznosio 480, broj zaposlenih porastao je za 80 %.**

Primjetno je kako je kod većine tijela došlo do povećanja broja zaposlenih, osim **kod MK-a i UZUVRH-a gdje je zabilježeno smanjenje broja zaposlenih za 25 %, odnosno 7 %.** Najveći porast broja zaposlenih zabilježen je kod NZRCD-a gdje je broj zaposlenih narastao s 13 na 73, odnosno za 462 %, te kod HZZ-a gdje je zabilježen porast od 120 %.

Primjetno je kako u većini tijela SUK-a postoji jaz između potreba te ukupnog broja zaposlenih osoba. Uočeno je i da se tijekom godina povećavaju i procijenjene potrebe za zaposlenima te se sukladno tomu utvrđeni jaz unatoč novom zapošljavanju po tijelu zapravo ne smanjuje. Kumulativno je na razini SUK-a sve veći pa je tako u 2017. iznosio -82, a u 2019. čak -272.

⁴⁶ Vidi Prilog 8, Tablica 4

⁴⁷ Vidi Prilog 8, Tablica 5

⁴⁸ Vidi Prilog 8, Tablica 6

⁴⁹ Vidi Prilog 8, Tablica 5

⁵⁰ Analiza se ne odnosi na horizontalna tijela sa zasebnim funkcijama – Tijelo za ovjeravanje (Ministarstvo financija) i Tijelo za reviziju (Agencija za reviziju sustava provedbe programa Europske unije), već Upravljačko tijelo, koje obavlja i funkcije posredničkog tijela razine 1, šest posredničkih tijela razine 1 i tri posrednička tijela razine 2.



Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava (do 31.12.2019.) u SUK-u obavlja funkciju UT-a te istovremeno i funkciju PT 1. Evaluatori zamjećuju da je zbog nedostatnih kapaciteta UT/PT1 u prvim godinama provedbe došlo do brojnih situacija kada su u praksi zaposlenici UT-a tijekom duljih vremenskih razdoblja obavljali i poslove PT 1 povrh svojih redovnih poslova UT-a.

Navedene specifične okolnosti UT/PT1 stoga treba posebno uzeti u obzir pri razmatranju rezultata analize opterećenja po zaposlenom kod koje nije bilo moguće jasno uzeti u obzir obujam i količinu poslova koje su pojedini zaposlenici UT-a obavljali za potrebe funkcioniranja PT1.

Rezultati analize opterećenja po zaposlenoj osobi u tijelima SUK-a

Na dan 31.12.2019. godine u sklopu provedbe OPULJP-a objavljeno je ukupno 130 poziva na dostavu projektnih prijedloga (PDP-ova) u vrijednosti od 12.250.435.977 kuna, što iznosi 85,52 % ukupne alokacije sredstava za OPULJP.

U postupku izrade pojedinog PDP-a u danome razdoblju sudjelovala su sva tijela SUK-a, tj. UT, PT 1 i PT 2, u podjednakom omjeru ovisno o sadržaju, vrijednosti i vrsti pojedinog PDP-a, pri čemu je UT morao provjeriti i odobriti svih 130 PDP-ova, odnosno ne samo one PDP-ove za čiju je izradu i objavu na početku provedbe prema funkcijama PT 1 bio zadužen MRMS, njih 75, već i dodatnih 55 PDP-ova u primarnoj nadležnosti drugih tijela SUK-a.

Od ukupno 22 SC-ova postavljena u okviru OPULJP-a MRMS je u ulozi PT 1 nadležan za provedbu njih ukupno 13, kao i za provedbu PO 5 Tehnička pomoć. Slijedi MZO koji je u ulozi PT 1 odgovoran za provedbu osam SC-ova, MDOMSP kao PT 1 za tri SC-a, potom MK koji sudjeluje u provedbi dva SC-a, isto kao i MINT te UZUVRH kao PT 1 koji sudjeluje u provedbi jednog SC-a.

U kontekstu raspodjele alokacije sredstava iz ESF-a (i IZM-a)⁵¹ uočljivo je kako je najviše sredstava dodijeljeno PO 1, potom PO 3, nakon čega slijedi PO 2, a najmanje je sredstava dodijeljeno PO 4. Premda PO 5 nije obuhvaćen ovim vrednovanjem, u ovome je kontekstu uzeta obzir kako bi se napravio cjelovit pregled svih ključnih funkcija i poslova UT-a (MRMS).

Tablica u nastavku teksta prikazuje broj zaposlenih prema tijelima SUK-a od 2016. do 2019. godine te je iz nje vidljivo kako su brojna tijela SUK-a do broja zaposlenika s kojima raspolažu na dan 31.12.2019. godine došla razmjerno sporo, odnosno postepeno kroz nekoliko godina tijekom kojih su morala intenzivno raditi na provedbi OPULJP-a te istovremeno uvoditi nove zaposlenike u posao. Vidljivo je kako je najviše novih osoba zaposleno u svim PT 2, potom u UT/PT1, a u tijelima PT 1 u nešto manjoj mjeri. Crvenom bojom označen je ukupan broj novozaposlenih kod onih tijela kod kojih on prelazi 20 što s druge strane predstavlja

⁵¹Vidi Prilog 8, Tablica 9



nezanemariv broj novih zaposlenika koje je potrebno uhodati u posao, za što su obično zaduženi već postojeći zaposlenici, kojima to postaje dodatno radno opterećenje.

Tablica 6 Broj zaposlenih prema tijelima SUK-a od 2016. do 2019. godine.

Broj zaposlenih na dan

Naziv tijela	Uloga tijela	31.12.2016	31.12.2017	31.12.2018	31.12.2019
MRMS	UT/PT1	34	41	55	60
MZO	PT1	15	16	17	17
MDOMSP	PT1	17	21	28	27
MK	PT1	12	12	11	9
MZ	PT1	11	11	11	11
MINT	PT1	10	10	15	12
UZUVRH	PT1	15	15	14	14
ASOO	PT2	61	59	80	83
HZZ	PT2	79	118	127	174
NZRCD	PT2	13	21	64	73
UKUPNO		267	324	422	480

Bez obzira na sporiju dinamiku, no ipak kontinuirano zapošljavanje, kod svih tijela SUK-a na kraju 2019. bilježi se jaz između broja zaposlenih i potreba. U tablici niže predstavljeni su jazovi za godine od 2017. do 2019. Crvenom bojom označeni su jazovi veći od 20, što ponovno predstavlja nezanemariv broj još uvijek potrebnih novih zaposlenika.

Tablica 7 Jaz između potreba i sudionika po godinama

Naziv tijela	Jaz između potreba za 2017. godinu i ukupnog broja zaposlenih (na dan 31.12.2017)	Jaz između potreba za 2018. godinu i ukupnog broja zaposlenih (na dan 31.12.2018)	Jaz između potreba za 2019. godinu i ukupnog broja zaposlenih (na dan 31.12.2019)
MRMS	-24	-63	-58
MZO	-3	-2	-2
MDOMSP	-7	0	-9
MK	0	-1	-3
MZ	-3	-3	-3
MINT	-5	-1	-4
UZUVRH	0	-13	-12
ASOO	-31	-15	-27
HZZ	-10	-87	-97



NZRC	1	-34	-57
UKUPNO	-82	-219	-272

Analiza efektivnosti (djelotvornosti) UT/PT1 i PT 1

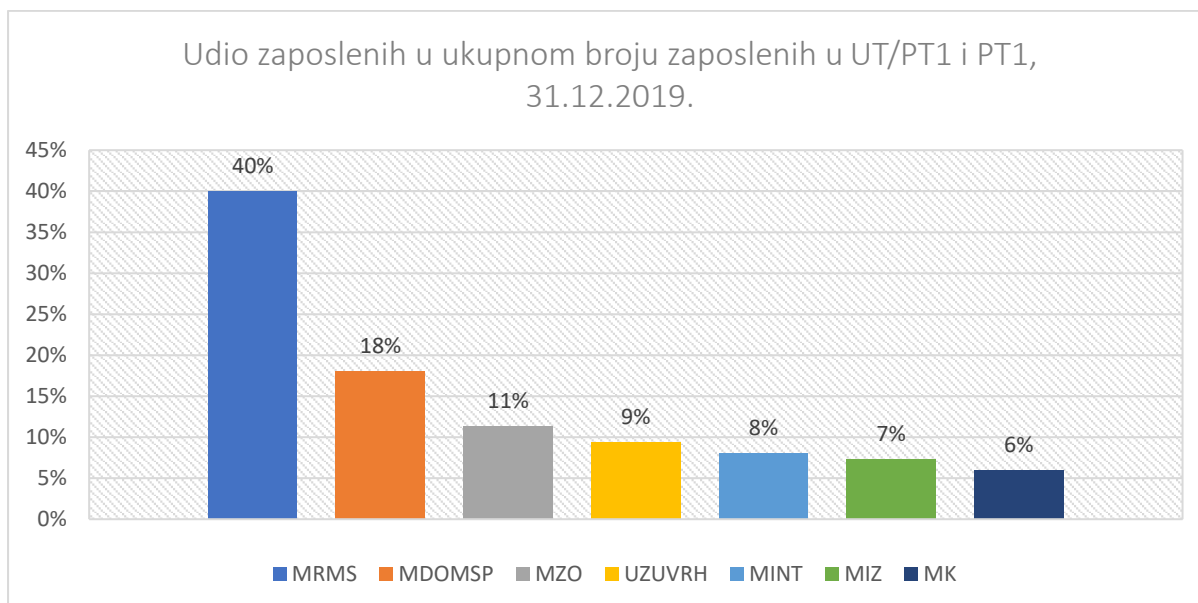
U Tablici 8 dan je sažet pregled dodijeljenih alokacija sredstava za sva tijela razine PT 1 te usporedno ukupne vrijednosti objavljenih poziva na dan 31.12.2019. Analiza po tijelima dalje u tekstu pobliže opisuje navedene podatke, daju se određeni zaključci i dodatna pojašnjenja.

Tablica 8 Pregled dodijeljenih alokacija sredstava po PT 1 i vrijednosti objavljenih poziva na dan 31.12.2019.

PT1	Dodijeljena alokacija (bez tehničke pomoći)	Dodijeljena alokacija u odnosu na alokaciju za OP (bez tehničke pomoći)	Vrijednost poziva – bespovratna sredstva	Iskorištenost dodijeljene alokacije	Broj poziva
MRMS	6.608.114.588	49 %	7.357.420.594	111%	75
MZO	3.900.588.234	29 %	2.574.212.349	66%	24
MDOM SP	1.651.882.359	12 %	1.211.403.164	73%	14
MINT	402.352.945	3 %	363.000.389	90%	2
MIZ	402.352.945	3 %	347.399.482	86%	6
UZUVRH	394.917.648	3 %	294.000.000	74%	5
MK	249.458.820	2 %	103.000.000	41%	4
	13.609.667.540		12.250.435.977		130

- Dodijeljena alokacija po tijelu PT 1 kreće se između 49 % (MRMS PT 1) i 2 % (MK) ukupne alokacije za OPULJP (bez PO 5 Tehnička pomoć). UT/PT1 i PT 1 su do kraja 2019. iskoristili između 111 % (MRMS) i 41 % (MK) dodijeljene im alokacije. Vrijednost objavljenih poziva u nadležnosti UT/PT1 i pojedinog PT 1 u odnosu na vrijednost svih objavljenih poziva iznosi između 60 % (MRMS) i 1 % (MK).
- Udio zaposlenih na 31.12.2019. u UT/PT1 i PT 1 u ukupnom broju zaposlenih u SUK-u kreće se između **40 % (MRMS, UT i PT1)** i **6 % (MK)** (vidi Sliku 1).

Slika 1 Udio zaposlenih u ukupnom broju zaposlenih u UT/PT1 i PT1



- Opterećenje u vidu broja objavljenih poziva po zaposlenom u PT1 najviše je u MRMS-u (6,3), a najmanje u MINT-u (0,2). Opterećenje po zaposlenom iznad 1 (1,4) bilježi još MZO, dok opterećenja za preostala četiri PT 1 iznose 0,4 odnosno 0,5 (vidi Sliku 15).
- Kada se promatra opterećenje po zaposlenom u vidu vrijednosti objavljenih poziva, ono je najviše u MRMS-u (613.118.383 kuna), a najniže u MK-u (11.444.444 kuna). Drugo najveće opterećenje po zaposlenom iznosi 151.424.256 kuna i odnosi se na MZO, dok je u svim ostalim tijelima opterećenje na razini između 21.000.000 kuna i 44.866.784 kuna.

S obzirom na prikazane nalaze u tablicama koje slijede u tekstu, ističe se kako su rezultati analize opterećenja u kontekstu dodijeljenih sredstava po tijelima i zaposlenicima SUK-a u određenom dijelu ograničeni jer se dio zaposlenika tijela SUK-a u različitom opsegu bavi i poslovima koji se ne odnose isključivo na provedbu OPULJP-a, već primjerice i na druge operative programe, ESI i druge fondove EU-a te poslove u vezi s EU pitanjima općenito.

➤ **Opis nalaza po tijelima SUK-a na temelju dodijeljenih alokacija sredstava po PT1 i nalaza iz faze intervjua**

**UT/PT1:
MRMS**

Zaposlenika UT-a na dan 31.12.2019. bilo je 48 te uz ukupnu alokaciju OPULJP-a, koja iznosi 13.609.667.540 HRK (ne uključujući tehničku pomoć), dobiva se opterećenje od 283.534.740 HRK po zaposlenom. Dio zaposlenika UT/PT1 za OPULJP, točnije njih 18, u promatranom razdoblju između 10 i 20 % svog radnog vremena radi i na poslovima UT-a za OP FEAD, pa je

stoga opterećenje po zaposleniku navedeno u prethodnoj rečenici realno nešto više. U opterećenje po zaposlenom uzete su u obzir sve funkcije dodijeljene UT-u. Djelatnici UT-a sudjeluju u procesu pripreme PDP-a i iste odobravaju te obavljaju i ostale poslove UT-a, koji su propisani Uredbom, a koji između ostalog obuhvaćaju: donošenje Smjernica kojima se utvrđuju uvjeti za pripremu i provedbu projekata, zahtjevi za revizijski trag, postupanja tijela SUK-a u programiranju i strateškom planiranju, uspostavi i unaprjeđenju SUK-a, odabiru i ugovaranju projekata, prognoziranju i praćenju, provjerama projekata, plaćanjima, ovjeravanjima, povratima, upravljanju nepravilnostima, provođenju revizija, korištenju tehničke pomoći, provođenju vrednovanja i zatvaranja programa, kao i drugim postupcima koji se odnose na upravljanje sredstvima dodijeljenima iz ESF-a, IZM-a i FEAD-a. K tome donosi smjernice i o provođenju aktivnosti informiranja i vidljivosti, koordinira razmjenu iskustava i komunikaciju među tijelima SUK-a, osigurava da je SUK uspostavljen u skladu s relevantnim pravilima EU-a te koordinira aktivnosti koje se odnose na postupak procjene usklađenosti SUK-a s navedenim pravilima, o čemu obavještava EK, upravlja rizicima na razini cijelog OPULJP-a, analizira slabosti SUK-a na temelju izjava o upravljanju i revizorskih mišljenja te koordinira provedbu korektivnih mjera i popratnih aktivnosti, osniva i upravlja radom OzP-a OPULJP-a itd. U Uredbi je navedeno ukupno 50 različitih točaka kojima se opisuju funkcije UT-a.

UT je na intervjuima istaknuo i kako se godišnji planovi objave PDP-ova u danome razdoblju nisu prilagođavali ovisno o kapacitetima tijela SUK-a, odnosno prema broju ljudi koji rade na PDP-ovima, pa je i zbog toga došlo do zapravo nerealnih planova objave PDP-ova. Jedno je tijelo SUK-a s tim u vezi istaknulo kako je premisa kroz više godina provedbe bila da se svakako nastoji što prije objaviti što više PDP-ova te se stoga broj PDP-ova predviđenih za objavu nije značajno smanjivao u godišnjim planovima objave PDP-ova, dok se istovremeno postepeno gradilo administrativne kapacitete i na osnovu toga očekivalo da će se ipak većina planiranog moći i objaviti. Evaluatori ipak smatraju da su se godišnji planovi objave PDP-ova trebali dodatno i postepeno prilagođavati stvarnim godišnjim administrativnim kapacitetima tijela SUK-a, pogotovo u odnosu na ostvareno u prethodnoj/im godini/ama, a kako bi se olakšalo radno opterećenje i povećao fokus na nešto manji broj PDP-ova te time i djelotvornost SUK-a u pripremi i objavi PDP-ova, primjerice uz manja kašnjenja u objavi u odnosu na javno najavljeno.

UT/PT1 MRMS-u dodijeljeno je 49 % alokacije za OPULJP. Do kraja 2019. MRMS je objavio 75 poziva kojima je obuhvaćeno 111 % dodijeljene mu alokacije i koji predstavljaju 60 % vrijednosti svih objavljenih poziva. Od ukupnog broja djelatnika/ica (60) na dan 31.12.2019. u MRMS-u je na

**PT 1
MZO**

poslovima PT 1 zaposleno 12 djelatnika/ica⁵² ili 12 % svih zaposlenih u PT 1. Usporedbom broja objavljenih poziva i broja zaposlenih u MRMS-u utvrđena je stopa opterećenja od 6,3 poziva po zaposlenom. Gledajući vrijednost objavljenih poziva za PT 1 MRMS u odnosu na broj zaposlenih, utvrđuje se opterećenje od 613.118.383 kuna po zaposlenom.

PT 1 MZO-u dodijeljeno je 29 % alokacije za OPULJP. Do kraja 2019. MZO je objavio 24 poziva kojima je obuhvaćeno 66 % dodijeljene mu alokacije i koji predstavljaju 21 % vrijednosti svih objavljenih poziva. Na dan 31.12.2019. u MZO-u je zaposleno 17 djelatnika/ica ili 17 % svih zaposlenih u UT/PT1 i PT 1 zajedno. Usporedbom broja objavljenih poziva i broja zaposlenih u MZO-u utvrđena je stopa opterećenja od 1,4 poziva po zaposlenom. Gledajući vrijednost objavljenih poziva u odnosu na broj zaposlenih, utvrđuje se opterećenje od 151.424.256 kuna po zaposlenom.

Intervjuirani predstavnici MZO-a naglasili su kako ne bilježe velik odljev zaposlenih, smatraju da je organizacija posla dobra, kao i međuljudski odnosi, koje ističu kao vrlo važan element u, po njihovu mišljenju, dobrom funkcioniranju njihova PT 1. Smatraju da zbog svih navedenih razloga i s nešto manjim brojem ljudi uspijevaju postići dobre rezultate. Evaluatori smatraju da rezultati jesu dobri u kontekstu ostvarene potrošnje sredstava kroz objavljene PDP-ove i na temelju činjenice da je samo jedan od ukupno najavljenih i objavljenih PDP-ova kasnio u odnosu na najavljeni rok za objavu, no isto tako u sklopu vrednovanja za evaluacijsko pitanje 3 tijekom godina pokazalo se kako je MZO primjerice najavio objavu dvostruko većeg broja PDP-ova nego što je stvarno objavljeno, tj. za PO 3 najavljena je objava ukupno 26 PDP-ova, a stvarno ih je objavljeno ukupno 12 (od kojih su dva PDP-a i u domeni MINT-a), uz relativno nisku opterećenost gledano „poziva po zaposleniku“.

Međutim, MZO na intervjuima navodi i kako je zadnji postupak zapošljavanja novih djelatnika trajao čak godinu dana te kako je u radu na pripremi PDP-ova iz njihove domene najviše poteškoća zadavali sama složenost i sveobuhvatnost sustava obrazovanja u RH te činjenica kako su ulaganja bila usredotočena na brojne razine i aspekte tog sustava, pri čemu su neki PDP-ovi zapravo bili reformskog karaktera, odnosno pratili su zahtjevne reformske procese u obrazovnom sustavu RH.

MZO u ulozi PT 1 za PO 3 u sklopu OPULJP-a ističe i kako, ovisno o pojedinom razdoblju, dobiva puno neplaniranih poslova, odnosno poslova koji izlaze iz okvira zadanih funkcijama delegiranih PT 1 te kako se često radi o

⁵² Radi se o zaposlenicima MRMS-a Odjela za projekte u području tržišta rada (3 osobe), Odjela za projekte iz područja društvenog poduzetništva (2 osobe), Odjela za projekte iz područja dobrog upravljanja (3 osobe), Odjela za projekte iz područja razvoja civilnog društva (1 osoba) te Odjela za financijsko praćenje (3 osobe), koje primarno obavljaju poslove PT 1. Međutim poslovima PT 1 bavi se i dodatan broj djelatnika/ica drugih odjela MRMS-a (do kraja 2019.) koji u svom djelokrugu rada dijelom obavljaju i poslove UT-a i PT1.

MDOMSP

raznim pitanjima koja se odnose na obrazovni sustav RH i fondove EU-a općenito, brojnim upitima medija i iznimnim društveno-gospodarskim okolnostima⁵³.

PT 1 MDOMSP-u dodijeljeno je 12 % alokacije za OPULJP. Do kraja 2019. MDOMSP je objavio 14 poziva kojima je obuhvaćeno 73 % dodijeljene mu alokacije i koji predstavljaju 10 % vrijednosti svih objavljenih poziva. Na dan 31.12.2019. u MDOMSP zaposleno je 27 djelatnika/ica od potrebnih 15 djelatnika/ica ili 26 % svih zaposlenih u UT/PT1 i PT 1 zajedno. Usporedbom broja objavljenih poziva i broja zaposlenih u MDOMSP-u utvrđena je stopa opterećenja od 0,5 poziva po zaposlenom. Gledajući vrijednost objavljenih poziva u odnosu na broj zaposlenih, utvrđuje se opterećenje od 44.866.784 kune po zaposlenom. Navedeno opterećenje realno je nešto više jer osim na poslovima PT 1 u sklopu SUK-a za OPULJP, svi zaposlenici spomenutog PT 1 u promatranom razdoblju rade i na poslovima PT-a u sklopu SUK-a za OP FEAD, točnije šest zaposlenika PT 1 za OPULJP istovremeno radi i na poslovima u vezi s OP FEAD-om 10 % svog ukupnog radnog vremena, a preostalih 20 zaposlenika 5 % svog radnog vremena.

Na temelju vlastitih analiza radnog opterećenja (ARO-a), intervjuirani predstavnici PT 1 MDOMSP-a smatraju da imaju dovoljne kapacitete u smislu broja zaposlenika te su naglasili kako se u razdobljima kada se radilo na pripremi većeg broja sažetaka operacija i natječajne dokumentacije za PDP-ove jasno primjećuje i veće opterećenje djelatnika prema tablicama ARO-a. K tome naglašavaju kako smatraju da se ne može povući izravna poveznica između broja zaposlenika u PT 1 i broja konačno objavljenih PDP-ova u određenom trenutku u promatranom razdoblju zbog toga što se paralelno radilo i na PDP-ovima koji su kasnili s objavom u PO 2, no koji su ipak objavljeni, što je u pravilu značilo samo da se određena pitanja nisu uspijevala dovoljno brzo riješiti, ne i da su ti PDP-ovi „stajali u ladici“

Isto tako ističu kako je teško planirati administrativne kapacitete jer dinamika kojom posao „stiže“ u kontekstu pripreme PDP-ova za objavu često u pojedinim koracima ovisi o drugim tijelima SUK-a. Tako se npr. dešavalo da MDOMSP odradi neki svoj korak u cijelome postupku, a onda čeka na odgovor PT 2 i/ili UT, a potom odjednom stignu odgovori i/ili novi zadaci za više PDP-ova. Smatraju da se sva tijela SUK-a suočavaju sa sličnim problemima te da se previše procedura odvija paralelno, uz prevelik broj tijela i previše raspršenih nadležnosti. Problematičnim smatraju i razlike u odredbama u Smjernicama s obzirom na različite vrste PDP-ova.

⁵³ Kao konkretan primjer navode pandemiju bolesti COVID-19 u 2020. godini i sve popratne inicijative i dodatne programe podrške kojima se uslijed pandemije trebaju dodatno baviti, poput React-EU-a, Plan oporavka i sl.

MINT

Prema mišljenju intervjuiranih predstavnika MDOMSP-a, u idealnim okolnostima, sva bi se tijela SUK-a prvo trebala usredotočiti na cjelokupnu pripremu i objavu po jednog PDP-a, čime bi se ubrzao cijeli postupak i izbjegao gubitak vremena uslijed „skakanja s teme na temu“ i ponovne provjere brojnih detalja i pitanja jer su se u međuvremenu bavili nečim drugim, no mišljenja su kako bi to vjerojatno bilo teško izvedivo u praksi. Ističu i kako bi za područje socijalne uključenosti trebala dodatna fleksibilnost u pogledu pripreme PDP-ova i pravodobnog osiguranja financiranja, prije svega potrebnog za osiguravanje kontinuiteta pružanja usluga za ranjive skupine.

PT 1 MINT-u dodijeljeno je 3 % alokacije za OPULJP. Do kraja 2019. MINT je objavio dva poziva kojima je obuhvaćeno 90 % dodijeljene mu alokacije i koji predstavljaju 3 % vrijednosti svih objavljenih poziva. Na dan 31.12.2019. u MINT-u je zaposleno 12 djelatnika/ica ili 12 % svih zaposlenih u UT/PT1 i PT 1 zajedno. Usporedbom broja objavljenih poziva i broja zaposlenih u MINT-u utvrđena je stopa opterećenja od 0,2 poziva po zaposlenom. Gledajući vrijednost objavljenih poziva u odnosu na broj zaposlenih, utvrđuje se opterećenje od 30.250.032 kune po zaposlenom.

U promatranom razdoblju intervjuirani predstavnici MINT-a mišljenja su kako ih je bilo dovoljno za poslove PT 1 te kako pri planiranju radnog opterećenja i predviđanja potrebnog broja zaposlenika u obzir uzimaju sve svoje radne procese. Kao problem ističu kako im se unutar vlastitog ministarstva često dodjeljuju i brojni poslovi koje je na godišnjoj osnovi teško predvidjeti, a koji izlaze iz opsega osnovnih poslova PT 1, i to barem za 30 %. Napominju kako se često očekuje da rješavaju različita dodatna pitanja u vezi s fondovima EU-a i EU-om općenito. Ipak, ovisno o pojedinom trenutku, ističu kako uspijevaju sve pravodobno riješiti i dodatno se baviti svojim korisnicima, primjerice organizacijom sastanaka prije objave PDP-ova na kojima prolaze sva ključna pitanja. Ističu i kako su uočili da je administrativno opterećenje kod svakog PDP-a drugačije te ovisi o specifičnostima pojedinog PDP-a. Pozitivno je što se u navedenim okolnostima PT1 MINT odlučio detaljnije posvetiti izradi pojedinog PDP-a i snažnije komunicirati s ciljnim prijaviteljima/korisnicima.

MZ

PT 1 MZ-u dodijeljeno je 3 % alokacije za OPULJP. Do kraja 2019. MZ je objavio šest poziva kojima je obuhvaćeno 86 % dodijeljene mu alokacije i koji predstavljaju 3 % vrijednosti svih objavljenih poziva. Na dan 31.12.2019. u MZ-u je zaposleno 11 djelatnika/ica ili 11 % svih zaposlenih u UT/PT1 i PT 1 zajedno. Usporedbom broja objavljenih poziva i broja zaposlenih u MZ-u utvrđena je stopa opterećenja od 0,5 poziva po zaposlenom. Gledajući vrijednost objavljenih poziva u odnosu na broj zaposlenih utvrđuje se opterećenje od 31.581.771 kuna po zaposlenom.

UZUVRH

U fazi intervjua predstavnici MZ-a istaknuli su da im je, kao i primjerice MZO-u, u pripremi PDP-ova najveći izazov predstavljala sama izrazita složenost sustava zdravstva u RH te posljedično i kompleksnost sadržaja PDP-ova. Često je u pripremi PDP-ova utvrđeno da nedostaje, tj. da treba izraditi dodatni pravilnik, posebnu odluku itd. te k tome često prije objave pojedinog PDP-a dogovoriti brojna pitanja s različitim tijelima u zdravstvenom sustavu, što u pravilu nije jednostavno i ponekad dugo traje.

PT 1 UZUVRH-u dodijeljeno je 3 % alokacije za OPULJP. Do kraja 2019. UZUVRH je objavio pet poziva kojima je obuhvaćeno 74 % dodijeljene mu alokacije i koji predstavljaju 2 % vrijednosti svih objavljenih poziva. Na dan 31.12.2019. u UZUVRH je zaposleno 14 djelatnika/ica ili 14 % svih zaposlenih u UT/PT1 i PT 1. Usporedbom broja objavljenih poziva i broja zaposlenih u UZUVRH-u utvrđena je stopa opterećenja od 0,4 poziva po zaposlenom. Gledajući vrijednost objavljenih poziva u odnosu na broj zaposlenih, utvrđuje se opterećenje od 21.000.000 kuna po zaposlenom.

U fazi intervjua, predstavnici UZUVRH-a istaknuli su kako posljednjih godina bilježe postepen odljev kadra, koji uglavnom odlazi u druga tijela SUK-a. Smatraju kako su svoje kapacitete na početku provedbe OPULJP-a razumno planirali te da se nije htjelo pretjerivati s brojem ljudi u odnosu na opis funkcija PT 1. K tome dodaju kako je zamjetno kako su sa zadnjim izmjenama Smjernica u dijelu pripreme PDP-ova oslabljene funkcije PT 1 te da je njihova uloga u SUK-u time značajno umanjena, dok je ojačana uloga PT 2, koji je s navedenim izmjenama postao nadležan za pripremu uputa za prijavitelje za pojedini PDP, a na koje PT 1 daje svoje mišljenje.

Predstavnici PT 1 UZUVRH-a međutim nisu sasvim sigurni koliko se zapravo takvim izmjenama pridonijelo kvaliteti PDP-ova i realno išlo više na ruku korisnicima projekata. S tim u vezi primjećuju i kako PT 1 UZUVRH ima u planu nova zapošljavanja, no kako je upitno koliko su u potpunosti opravdana postojećim radnim opterećenjem na poslovima PT 1 i s obzirom na navedene izmjene Smjernica. Ističu kako nije prisutno preopterećenje postojećim poslovima te da uspijevaju odraditi i sve dodatne poslove koji im se dodjeljuju, a izvan su okvira osnovnih funkcija PT 1, što evaluatori smatraju da se potvrđuje i nalazima opterećenja „poziv po zaposleniku“.

Općenito smatraju kako je u cijelom SUK-u zaposlen dovoljan broj ljudi za uspješnu provedbu te kako je problem u tome što se prevelik broj bavi „popratnim poslovima“ i temama kao što su primjerice rizici, horizontalna pitanja, antidiskriminacija itd., a ipak manje ključnim pitanjima za provedbu OPULJP-a, kao što su priprema PDP-ova i provedba projekata. Evaluatori navedeno trenutačno teško mogu potkrijepiti nalazima analize dokumentacije,

MK

no mišljenja su kako bi UT trebao uzeti u obzir i taj kut gledanja te razmotriti mogu li se napraviti i kakvi premještaji između organizacijskih jedinica unutar samih tijela SUK-a u svrhu dodatnog jačanja kapaciteta usredotočenih na pripremu PDP-ova.

Intervjuirani predstavnici PT 1 UZUVRH-a u konačnici smatraju i kako je komunikacija među tijelima SUK-a puno slabija nego što je bila na početku provedbe OPULJP-a, što nije dobro utjecalo na uspješnost provedbe, i kako je u tom smislu napravljen određeni napredak tek u 2020. godini kad su se počeli održavati mjesečni sastanci SUK-a. Po njihovu mišljenju, u promatranom je razdoblju izostalo i preispitivanje djelovanja SUK-a te posebno nedostaje redovna i kontinuirana razmjena iskustava između tijela SUK-a, što je zapravo mišljenje koje prema nalazima evaluatora iz faze intervjuja dijele i gotovo sva ostala tijela razine PT 1 i PT 2.

Evaluatori dodatno primjećuju kako kod ovog tijela razine PT 1 postoji očito nerazumijevanje i neslaganje između različitih razina upravljanja u poslovima PT 1, kao i u okviru suradnje s UT-om i PT 2 s kojim bi trebali usko surađivati.

PT 1 MK-u dodijeljeno je 2 % alokacije za OPULJP. Do kraja 2019. MK je objavio četiri poziva kojima je obuhvaćeno 41 % dodijeljene mu alokacije i koji predstavljaju 1 % vrijednosti svih objavljenih poziva. Na dan 31.12.2019. u MK-u je zaposleno devet djelatnika/ica ili 9 % svih zaposlenih u UT/PT1 i PT 1. Usporedbom broja objavljenih poziva i broja zaposlenih u MK-u utvrđena je stopa opterećenja od 0,4 poziva po zaposlenom. Gledajući vrijednost objavljenih poziva u odnosu na broj zaposlenih, utvrđuje se opterećenje od 11.444.444 kune po zaposlenom.

U danome razdoblju predstavnici PT 1 MK-a smatraju da ih je bilo dovoljno kada je u pitanju obavljanje delegiranih funkcija PT 1, što evaluatori smatraju da se potvrđuje nalazima analize opterećenja „poziva po zaposleniku“ te dodaju kako se bave isključivo poslovima u vezi s provedbom OPULJP-a, pri čemu ističu i kako smatraju da su dobro uspjeli raspodijeliti poslove te kako nisu primijetili veća kašnjenja u postupcima zapošljavanja novih djelatnika.

➤ Analiza efektivnosti (djelotvornosti) PT 2

U Tablici 9 dan je sažet pregled dodijeljenih alokacija sredstava za sva tijela razine PT 2 te usporedno ukupne vrijednosti ugovorenih sredstava na dan 31.12.2019. Analiza po tijelima dalje u tekstu pobliže opisuje navedene podatke, daju se određeni zaključci i dodatna pojašnjenja.

Tablica 9 Pregled dodijeljenih alokacija sredstava po PT 2 i vrijednosti objavljenih poziva na dan 31.12.2019.

117

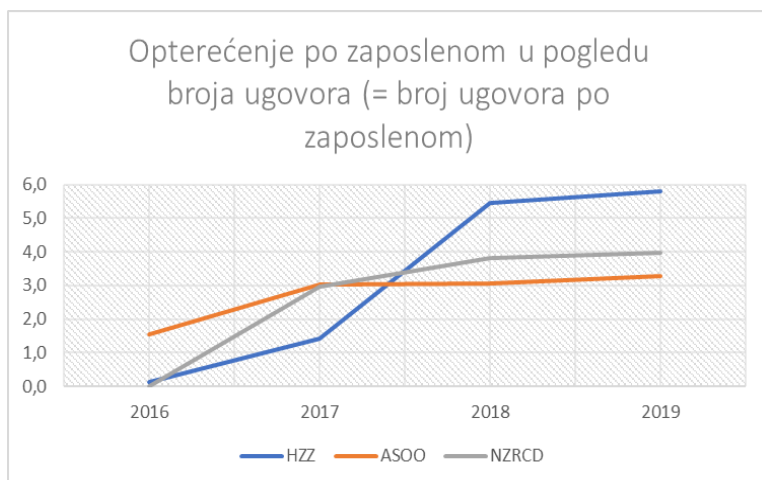
PT 2	Dodijeljena alokacija (bez tehničke pomoći) *	Dodijeljena alokacija u odnosu na alokaciju za OP (bez tehničke pomoći)	Vrijednost ugovora – BS	Ugovoren ost dodijeljen e alokacije	Broj ugovor a	Prosječ no vrijem e između podnoš enja prijava i potpisa ugovor a (dani)	Prosječn a vrijedno st ugovora
HZZ	7.819.585.18 9	57 %	7.596.960.4 34	97 %	1011	266	7.514.30 3
ASO O	4.213.529.41 4	31 %	2.065.290.8 01	49 %	272	126	7.592.98 1
NZR CD	1.576.552.93 8	12 %	279.515.298	18 %	290	262	963.846
	13.609.667.5 40		9.941.766.5 33		1573		

- Razlike su između PT 2 u pogledu dodijeljene alokacije značajne: 57 % HZZ, 31 % ASOO i 12 % NZRCD, kao i na razini ugovorenosti dodijeljene alokacije, 97 % HZZ, 49 % ASOO i 18 % NZRCD. PT 2 podjednako se razlikuju i po udjelu ugovorenih sredstava u ukupno ugovorenom te udjelu ugovora u ukupnom broju ugovora.
- Prosječna je vrijednost ugovora koje provode HZZ i ASOO slična (7.514.303 kuna i 7.592.981 kuna), dok je prosječna vrijednost ugovora koji provodi NZRCD daleko manja (963.846 kuna).
- Opterećenje po zaposlenom u vidu broja ugovora u HZZ-u je za 77 % veće nego u ASOO-u i za 46 % veće nego u NZRCD-u, dok je gledajući vrijednost potpisanih ugovora ono za 75 % veće nego u ASOO-u i za 1040 % veće nego u NZRCD-u.

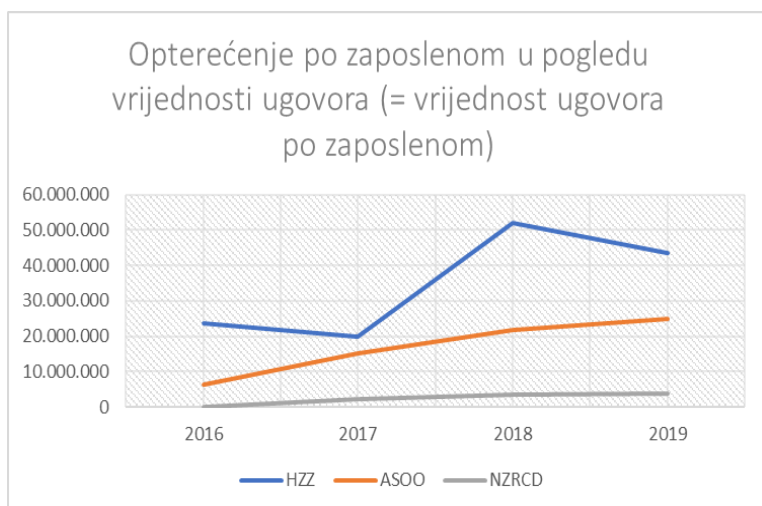
Opterećenje je po zaposlenom u vidu broja ugovora za 21 % veće u NZRCD-u nego u ASOO-u, međutim opterećenje je koje se mjeri u odnosu na financijsku vrijednost potpisanih ugovora za 550 % veće u ASOO-u (opterećenje od 24.883.022 kune po zaposlenom) nego što je to slučaj u NZRCD-u (opterećenje od 3.828.977 kune po zaposlenom), vidi grafičke prikaze dalje u tekstu.



Slika 2 Opterećenje po zaposlenom u pogledu broja i vrijednosti ugovora



Slika 3 Opterećenje po zaposlenom u pogledu vrijednosti ugovora



➤ Analiza po tijelima PT2 i njihove percepcije iz faze intervjua

HZZ

PT 2 HZZ-u dodijeljeno je 57 % alokacije za OPULJP, a do kraja 2019. ugovoreno je 97 % dodijeljene alokacije. U okviru SC-ova gdje je HZZ PT 2 do kraja 2019. potpisano je 1.011 ugovora (64 % svih potpisanih ugovora i 76 % vrijednosti svih potpisanih ugovora) prosječne vrijednosti 7.514.303 kuna. Na dan 31.12.2019. u HZZ-u zaposlena su 174 djelatnika/ice ili 53 % svih zaposlenih u PT 2. Usporedbom broja potpisanih ugovora i broja zaposlenih u HZZ-u utvrđena je stopa opterećenja od 5,8 ugovora po zaposlenom. Gledajući vrijednost potpisanih ugovora u odnosu na broj zaposlenih, utvrđuje se opterećenje od 43.660.692 kune po zaposlenom.

Na intervjuu su predstavnici HZZ-a naglasili kako brojka zaposlenih „na papiru“ u stvarnosti u njihovu slučaju često realno znači oko barem 15 % manje zaposlenih prisutnih na radnome mjestu, jer su često brojne osobe zapravo privremeno odsutne zbog bolovanja, porodiljnih i drugih vrsta dopusta, pa je realno opterećenje i znatno veće od onoga „na papiru“. Opterećenje zaposlenika HZZ-a u dijelu PT 2 na kraju 2019. godine ovisi o njihovoj funkciji (tj. bave li se primjerice provjerom planova javne nabave, ocjenjivanjem projekata, pripremom ugovora, kontrolom kvalitete itd.) te varira od između 30 osoba (npr. voditelji projekata) pa do čak 65 ugovora po osobi (npr. financijski stručnjaci). Primjenjuju se pojednostavljene troškovne opcije i planiraju nova zapošljavanja kako bi se doskočilo takvoj prekomjernoj opterećenosti.

Evaluatori smatraju kako se navedeno potvrđuje nešto većim zabilježenim opterećenjem u kontekstu prosječnog broja ugovora po zaposlenoj osobi u usporedbi s ostalim tijelima razine PT 2.

Dodatno su naglasili kako se upravljanje poslovima i povezanim administrativnim kapacitetima odvija po principu „normi“, tj. za svakog zaposlenika, pogotovo voditelje projekata i financijske stručnjake, određuje se mjesečna norma koju treba ispuniti, sukladno „težini“ pojedinog PDP-a, pri čemu po isteku mjeseca voditelji zajedno sa zaposlenicima analiziraju ostvareno te gdje su bili mogući propusti i problemi.

Posebno problematičnim i dugotrajnim postupkom ocjenjuju provjeru ispravnosti ZNS-ova, koja je otežana i usporena ne samo zbog nedostatnih kapaciteta HZZ-a, već i od strane Korisnika u podnošenju ZNS-ova, koji konkretno: „opetovano rade iste greške, ne vode se savjetima voditelja projekata i ne čitaju njihove komentare“.

U planu je i odobrenje novog priručnika o postupanju s kojim bi se poslovi provjere ZNS-ova ubrzali tako da sve osoblje koje je dosad provjeravalo samo određeni dio ZNS-a počne provjeravati pojedinačni ZNS u cjelini. U tu su svrhu stručnjaci za financijski dio educirani i za poslove voditelja projekata, odnosno voditelji projekata dobili su dodatnu edukaciju na temu provjere financijskih dijelova ZNS-a.

Intervjuirani predstavnici HZZ-a smatraju i kako bi uvođenje dodatne informatičke podrške u smislu novih softverskih rješenja za provjeru ZNS-ova i sličnog uvelike pomoglo u ubrzanju odobrenja ZNS-ova i rasterećenju zaposlenika PT 2 HZZ-a. Ističu kako su zaostaci u odobravanju ZNS-ova provedenim mjerama optimizacije poslovanja smanjeni s devet na tri mjeseca, uz daljnji cilj od mjesec i pol, tj. maksimalno 45 dana od dana dostave do dana odobrenja ZNS-a, kako je i zadano Smjernicama.

Ako se pokaže da će se uvođenje sustava eFondovi čekati još dulje vrijeme, možda bi krenuli i s razvojem vlastite aplikacije. Smatraju kako bi odgovarajuće

softversko rješenje sigurno smanjilo za 50 % proces dostave početne dokumentacije od strane Korisnika⁵⁴, kao i daljnji proces komentiranja i komunikacije s korisnicima. K tome dodatno naglašavaju i kako u provedbi još uvijek ima jako puno ugovora koji se ne mogu više unijeti u eFondove i koji se moraju završiti po „starim procedurama“.

Kad je u pitanju dinamika zapošljavanja, zaključuju kako nije bilo većih prepreka u istom, no kako je ipak bilo perioda kada zapošljavanja nije bilo⁵⁵, a dinamika ugovaranja kontinuirano se povećavala te su se zbog toga tijekom godina postepeno nakupili zaostaci, pri čemu je dijelom problem bio i taj što novozaposlenim ljudima treba dulje vrijeme da se uhodaju u novi posao. Kao nekakav minimum ističu da je potrebno otprilike mjesec dana, **no da bi voditelj projekata postao u potpunosti samostalan i kvalitetan, treba proći i od dvije do tri godine** jer treba steći praktično iskustvo u provedbi projekata i radu s korisnicima.

Što se tiče odljeva kadra, smatraju da nije bio onolik kakav su očekivali da će biti te ističu kako primjerice u 2019. godini nisu zabilježeni nikakvi odlasci.

Intervjuirani predstavnici HZZ-a na kraju su dodali i kako bi htjeli uvesti sustav ocjenjivanja rada zaposlenika u svrhu dodatnog motiviranja zaposlenika.

ASOO

PT 2 ASOO-u dodijeljeno je 31 % alokacije za OPULJP, a do kraja 2019. ugovoreno je 49 % dodijeljene alokacije. U okviru SC-ova gdje je ASOO PT 2 do kraja 2019. potpisana su 272 ugovora (17 % svih potpisanih ugovora i 21 % vrijednosti svih potpisanih ugovora) prosječne vrijednosti 7.592.981 kunu. Na dan 31.12.2019. u ASOO-u su zaposlena 83 djelatnika/ice ili 25 % svih zaposlenih u PT 2. Usporedbom broja potpisanih ugovora i broja zaposlenih u ASOO-u utvrđena je stopa opterećenja od 3,3 ugovora po zaposlenom. Gledajući vrijednost potpisanih ugovora u odnosu na broj zaposlenih, utvrđuje se opterećenje od 24.883.022 kune po zaposlenom.

U fazi intervjua predstavnici ASOO-a istaknuli su kako su na početku provedbe OPULJP-a, tijekom 2015. i 2017. godine, iskusili dodatno radno opterećenje zbog istovremene provedbe dvije financijske perspektive, a koje je dodatno došlo do izražaja i zbog snažnijeg odljeva kadrova u tom istom periodu.

ASOO je proveo anketiranje zaposlenika koji su u tom periodu odlučili otići te su rezultati pokazali kako je kod zaposlenika koji su otišli uglavnom došlo do zasićenja poslovima koje su obavljali te su se pretežito odlučili prijeći u druge institucije unutar SUK-a ili druga tijela državne uprave. U trenutku provođenja intervjua ASOO ističe i kako je provedbeno tijelo već 13 godina te je zabilježeno

⁵⁴ Prijavitelji trenutačno dokumentaciju dostavljaju u papirnatom obliku i poštom, dok korisnici dokumentaciju za pravdanje troškova i provedbe ZNS-ova (što čini većinu dokumentacije koju treba obraditi) dostavljaju u elektroničkom obliku.

⁵⁵Npr. u veljači 2020. u planu je bilo zapošljavanje dodanih 30 osoba, no započela je pandemija koronavirusa i zapošljavanja su zaustavljena.

kako su se na odlazak uglavnom odlučivali zaposlenici koji su tamo radili već dulji niz godina te im je trebala promjena. Odlaske djelomice pripisuju i brojnim stresnim situacijama do kojih dolazi zbog činjenice da zaposlenici PT 2 kontinuirano izravno komuniciraju s korisnicima projekata. Predstavnici ASOO-a k tome ističu kako je u 2017. godini provedena i reorganizacija i uvedena nova sistematizacija koja je u većoj mjeri omogućila neometano obavljanje poslova PT 2 te da nakon 2018. godine nisu zabilježeni značajniji odljevi kadra.

K tome smatraju kako ključ administrativnih kapaciteta nije samo u broju ljudi, već prije svega u njihovim vještinama i znanju, odnosno u sposobnosti brzog usvajanja novih znanja i nošenja sa složenim zadacima koji dolaze s poslovima PT 2.

Baš kao i PT 1 MZO, ASOO ističe kako je rad na provedbi PDP-ova u sklopu PO 3 često vrlo zahtjevan jer obuhvaća cijelu vertikalnu razinu obrazovanja, od predškole do visokog obrazovanja, sa svojim specifičnostima.

Kao značajan alat u pogledu administrativnog rasterećenja ASOO ističe primjenu pojednostavljenih troškovnih opcija (PTO-ova), pogotovo primjerice opciju fiksnih postotaka rada na projektu, te smatra da se rasterećenjem administrativnih provjera otvara dodatan prostor za pružanje izravne podrške korisnicima i bavljenje postupcima upravljanja projekata, što smanjuje i potrebu za žurnim reagiranjem na svakodnevne probleme Korisnika s kojima se susreću u provedbi projekata.

Dodatno ističe i kako dolazi do većih izazova u sadržajnom praćenju, no i kako bi to trebao biti smjer u kojem sustav ide uz veći naglasak na same rezultate i kontrolu rezultata, a ne samo administrativno praćenje provedbe.

U sklopu intervjuja predstavnici ASOO-a nisu dodatno naglašavali kako im nedostaje značajan dodatan broj novih zaposlenika, a evaluatori smatraju kako se navedeno potvrđuje nešto nižim zabilježenim opterećenjem u kontekstu prosječnog broja ugovora po zaposlenoj osobi te u usporedbi s ostalim tijelima razine PT 2. Evaluatori zaključuju i kako je značajno iskustvo u poslovima PT 2 iz prethodne financijske perspektive očigledno doprinijelo većoj djelotvornosti obavljanja poslova na provedbi OPULJP-a u slučaju ovog tijela jer npr. premda opterećenje „ugovora po zaposleniku“ nije najveće među sva tri PT 2, prosječna vrijednost potpisanih ugovora višestruko premašuje ostale usporedive prosječne vrijednosti ugovora po PT 2.

NZRCD

PT 2 NZRCD-u dodijeljeno je 12 % alokacije za OPULJP, a do kraja 2019. ugovoreno je 18 % dodijeljene alokacije. U okviru SC-ova gdje je NZRCD PT 2 do kraja 2019. potpisano je 290 ugovora (18 % svih potpisanih ugovora i 3 % vrijednosti svih potpisanih ugovora) prosječne vrijednosti 963.846 kuna. Na dan 31.12.2019. u NZRCD-u zaposlena su 73 djelatnika/ice ili 22 % svih zaposlenih

u svim tijelima razine PT 2. Usporedbom broja potpisanih ugovora i broja zaposlenih u NZRCD-u utvrđena je stopa opterećenja od četiri ugovora po zaposlenom. Gledajući vrijednost potpisanih ugovora u odnosu na broj zaposlenih, utvrđuje se opterećenje od 3.828.977 kune po zaposlenom.

Premda su u NZRCD-u u promatranom razdoblju zaposlene ukupno 73 nove osobe, u fazi intervjua koja je provedena krajem 2020. godine predstavnici NZRCD-a ističu kako njihovu PT 2 prema analizi radne opterećenosti (ARO-u) još uvijek nedostaje dodatnih 40 osoba, usprkos nalazima evaluatora koji ukazuju na to da opterećenje u kontekstu prosječnog broja ugovora po zaposleniku nije previsoko u usporedbi s ostalim tijelima razine PT 2 te je zabilježena i najniža prosječna vrijednost ugovora.

Međutim, PT 2 NZRCD u fazi intervjua naglašava i kako se sam proces kontinuiranog novog zapošljavanja tijekom godina pokazao kao vrlo zahtjevan jer je sve nove ljude trebalo postepeno uhodavati u posao, a istovremeno osigurati da ne dođe do utvrđivanja greške na razini sustava⁵⁶. Tijekom intervjua nadalje su istaknuli kako bez obzira na još uvijek postojeći jaz prema ARO-u, s obzirom na potreban broj zaposlenih u odnosu na radno opterećenje, u planu imaju dodatnu digitalizaciju procesa, pojednostavljenje internih procedura i postepeno dodatno uvođenje pojednostavljenih troškovnih opcija kako bi se izbjegao veći broj dodatnih zapošljavanja te istovremeno kvalitetnije iskoristili postojeći kapaciteti.

U tom kontekstu već su napravljeni određeni koraci, npr. napravljen je iskorak u pogledu digitalizacije postupka administrativne provjere povezivanjem na različite registre u RH te je razvijena i aplikacija za izvještavanje koja će se dodatno razvijati u smislu automatizacije određenih provjera (npr. u financijskom dijelu ZNS-ova) i putem koje se komunicira s korisnicima, dok je u planu i daljnja digitalizacija kontrola, a sve u cilju smanjenja administrativnog opterećenja Korisnika pri izvještavanju i provedbi projekata, čekanja na odobrenje ZNS-ova od strane Korisnika i ubrzanja isplata korisnicima po odobrenim ZNS-ovima⁵⁷.

U kontekstu digitalizacije ističu kako se iznimno korisnim pokazalo uspostavljanje vlastitog informatičkog odjela u NZRCD-u u 2019. godini, gdje računalni stručnjaci, točnije programeri, kontinuirano rade na razvoju svih navedenih aplikacija te pružaju kvalitetniju i bržu podršku u poslovima PT 2 nego

⁵⁶ Odnosi se na situacije kada se na temelju rezultata svih dostupnih revizija sustava, uključujući ispitivanja kontrola i revizije operacija, utvrde ozbiljni nedostaci u učinkovitom funkcioniranju SUK-a, što u konačnici može dovesti do financijskih korekcija koje primjenjuje Europska komisija (EK) u odnosu na tako utvrđene nedostatke SUK-a. Financijski ispravci primjenjuju se na operativni program (ili njegov dio) ako EK utvrdi jedan ili više ozbiljnih nedostataka u funkcioniranju SUK-a, prema Odjeljku IV., člancima 30. i 31. Delegirane uredbe komisije (EU) br. 480/2014 od 3. ožujka 2014. o dopuni Uredbe (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda, Kohezijskog fonda, Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo te o utvrđivanju općih odredbi Europskog fonda za regionalni razvoj, Europskog socijalnog fonda, Kohezijskog fonda i Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo.

⁵⁷ Veći stupanj digitalizacije poslovanja NZRCD-a omogućio je i lakše poslovanje tijekom 2020. godine s početkom pandemije bolesti COVID19, što je olakšalo rad zaposlenika „od doma“ i u konačnici je tijekom 2020. odobreno 10 % više sredstava, nego u 2019.

što je to bio slučaj kada su se povremeno angažirale takve vanjske usluge. Na taj se korak NZRCD konkretno odlučio nakon studijskog putovanja u Poljsku, gdje se takvo rješenje uspostave snažnijih internih informatičkih službi pokazalo kao vrlo učinkovito i djelotvorno, kao i sama digitalizacija svih relevantnih procesa unutar tijela razine PT 2. Sve nove aplikacije i digitalizirana rješenja prvo se tijekom više mjeseci testiraju na nekoliko PDP-ova, usporedno s provedbom postupaka na „klasičan“ način te se potom uspoređuju rezultati i aplikacije po potrebi dorađuju.

Budući da je analizom sporazuma o delegiranim funkcijama utvrđeno da sva tijela razine PT 1 i PT 2 obavljaju iste funkcije (na svojoj razini), utvrđene razlike u prosječnom opterećenju u kontekstu tijela razine PT 1 i „prosječnog broja PDP-ova po zaposleniku“ te prosječne vrijednosti PDP-ova, kao i „broja ugovora po zaposleniku“, i prosječne vrijednosti ugovora u slučaju PT 2 tumače se prije svega:

- razlikama u prethodnim iskustvima u pripremi PDP-ova kod PT 1, odnosno provedbi ugovorenih projekata kod pojedinih PT 2
- zahtjevnosti same tematike PDP-ova koji često obuhvaćaju i vrlo zahtjevne reformske procese te potrebe donošenja dodatnih zakonskih akata koji često prelaze nadležnosti tijela SUK-a, odnosno organizacijskih jedinica unutar većih tijela državne uprave kojima su delegirane funkcije PT 1 i PT 2 u sklopu provedbe OPULJP-a
- sposobnostima i razinom prethodnih iskustava iz provedbe zaposlenika pojedinih tijela, pri čemu **sama brojčanost osoblja zapravo ne jamči automatski uspješnost provedbe.**

Sva tijela razine UT, PT 1 i PT 2 u fazi intervjuja predložila su brojne korake za koje smatraju da bi unaprijedili različite aspekte provedbe OPULJP-a, s čime se slažu i evaluatori, pogotovo u dijelu pripreme PDP-ova i provedbe projekata, pri čemu su dodatno istaknuti sljedeći:

- pojednostavljenje hodograma pripreme PDP-ova tako da sadrži manji broj koraka i detalja
- smanjenje količine i pojednostavljenje dokumentacije koja se razmjenjuje među tijelima SUK-a u pripremi PDP-ova
- jasnije definiranje procedura u smjernicama kako bi se izbjegla mogućnost različitog tumačenja pojedinih smjernica od strane različitih tijela SUK-a te posljedičnih rasprava i nerazumijevanja, pogotovo u dijelu pripreme PDP-ova
- poboljšanje planiranja samih operacija, npr. u smislu koliko će točno trajati provedba, pri čemu se uzima u obzir i tip projekta koji se želi financirati, s naglaskom na



unaprijeđenju procjene optimalnog vremena potrebnog da se provedu pojedine/sve planirane projektne aktivnosti

- smjernice bi trebalo kontinuirano prilagođavati te bi o svim izmjenama smjernica trebao raspraviti cijeli SUK, kao što se primjerice radilo pri njihovoj inicijalnoj izradi
- nastaviti s angažmanom vanjskih ocjenjivača u postupku dodjele
- jačati kontrole u *ex-ante* pregledima postupaka nabava
- korisnike redovno i konkretno upoznavati s čestim nepravilnostima,
- sustav razvijati više u smjeru upravljanja na osnovu postavljenih ciljeva i ostvarenih rezultata, uz smanjenje administrativnih provjera.

U pogledu mogućnosti zapošljavanja novih kadrova, većina tijela SUK-a na intervjuima je istaknula kako dugotrajni postupci zapošljavanja otežavaju pravodobno zapošljavanje novih zaposlenika, pri čemu postupci zapošljavanja traju između nekoliko mjeseci pa sve do čak godinu dana. Kada se tome pribroji vrijeme potrebno za upoznavanje novih zaposlenika s njihovim radnim zadacima, za što tijela SUK-a ističu kako je minimalno potrebno barem tri mjeseca, a idealno treba barem godinu do čak dvije ili tri, dobiva se razmjerno dugo vrijeme koje je potrebno kako bi se administrativni kapaciteti tijela SUK-a ojačali ne samo prema broju zaposlenika, već i kako bi svi novi zaposlenici stekli sva potrebna znanja i radne vještine.

U sljedećem dijelu nalaza dodatno se daje pregled još nekoliko obrađenih tema usko povezanih s administrativnim kapacitetima, kao što su edukacije, e-sustavi i motivacija zaposlenika, kao i zaključak u pogledu toga koriste li se nacionalni koordinacijski odbor (NKO) i povezani pododbori kao platforme za otklanjanje administrativnih poteškoća za učinkovitu provedbu projekata financiranih iz ESI fondova.

➤ **Edukacije zaposlenika u SUK-u OPULJP-a**

Sva tijela SUK-a ističu kako su u promatranom razdoblju njihovi zaposlenici koristili sve dostupne mogućnosti educiranja o fondovima EU-a. Gotovo sva su navela kako novi zaposlenici u SUK-u redovno prije svega odlaze na edukacije u organizaciji Državne škole za javnu upravu (DŠJU) i Ministarstva regionalnoga razvoja i fondova EU-a (MRRFEU), koje ocjenjuju kao iznimno korisne, pogotovo za „početnike“. Brojna tijela SUK-a k tome su navela i kako za nove zaposlenike često pripremaju posebne pakete osnovne dokumentacije za uvođenje u posao te im nastoje što je više moguće osigurati i mentore. Smatraju i kako je važno da se svi zaposlenici upoznaju podjednako dobro i s procesom programiranja i okvirom za provedbu, a kako bi SUK što bolje funkcionirao kao cjelina.

Kada su u pitanju edukacije kadra koji se već više godina bavi fondovima EU-a, tijela SUK-a izražavaju zadovoljstvo s mogućnostima koje su im u danome razdoblju pružene kroz dodjelu



sredstava iz PO5 Tehnička pomoć, a uz pomoć kojih je između ostalog primjerice omogućeno stjecanje osnovnih i naprednih certifikata iz javne nabave, odlazak zaposlenika na posebne edukacije u inozemstvo (koje nisu dostupne u RH), gostovanje stranih predavača iz drugih država članica EU-a u tijelima SUK-a, posjet drugim provedbenim tijelima koja prije svega rade na provedbi ESF-a u drugim članicama EU-a, pogotovo onih koja već za sobom imaju iskustvo provedbe više operativnih programa i kroz nekoliko financijskih perspektiva EU-a itd.

Usto po potrebi sva tijela SUK-a često organiziraju i interne edukacije kada uvide da za to postoji potreba i na temu specifičnih poslova kojima se bave i problema s kojima se susreću u svome radu. Zaključno naglašavaju i kako u cijelom SUK-u često nedostaju edukacije o specifičnim i složenijim temama s kojima se puno susreću u praksi, prije svega na području javne nabave i državnih potpora, za koje često teško pronalaze kvalitetne predavače.

Sva tijela SUK-a smatraju kako bi bilo dobro da postoji i osnovni paket edukacija fokusiran na OPULJP i teme specifične za ESF, pogotovo za nove zaposlenike SUK-a, te da to zapravo nedostaje jer su edukacije koje održava DŠJU i MRRFEU korisne, no ponekad ipak preopćenite i prije svega usredotočene na OPKK i pravila financiranja u okviru EFRR-a i KF-a.

➤ **Primjena e-sustava u SUK-u OPULJP-a**

Tijela SUK-a trenutačno se u svome radu u osnovi služe s barem dva do tri različita elektronička sustava, i to u različitim fazama i aspektima provedbe OPULJP-a. Konkretnije, najčešće se služe sustavom ESIF MIS 2014.-2020 (u daljnjem tekstu: ESIF MIS) i dodatnim Informacijskim sustavom za prikupljanje mikropodataka i praćenje pokazatelja. Ona tijela SUK-a koja paralelno sudjeluju i u provedbi OPKK-a služe se i sustavom eFondovi, za koji intervjuirana tijela SUK-a tvrde da postoje određene najave da bi se trebao početi primjenjivati i u provedbi OPULJP-a (tj. novog programa za razdoblje 2021. – 2027.).

Pored toga, gotovo sva tijela SUK-a na intervjuima ističu kako se u svome radu redovno služe i raznim bazama podataka i registrima specifičnima za njihovo tematsko područje djelovanja, npr. pri definiranju i provjeri prihvatljivosti prijavitelja u procesu izrade PDP-a i faze administrativne provjere zaprimljenih projektnih prijava⁵⁸, a neka i vlastitim i specifičnim novorazvijenim aplikacijama za potrebe provedbe OPULJP-a⁵⁹. Kao ključan problem u sklopu intervjua nekoliko tijela SUK-a vidi činjenicu da svi ključni sustavi kojima se služe nisu međusobno povezani. Stoga se zaposlenici SUK-a moraju još uvijek uvelike oslanjati na papirnatu dokumentaciju, ručnu obradu podataka, dodatnu razmjenu podataka putem e-pošte, brojne tablice u formatu Excel itd., što prije svega značajno produljuje i komplicira obavljanje

⁵⁸ Npr. na području obrazovanja: upisnici različitih obrazovnih ustanova, dostupni na poveznici: <https://mzo.gov.hr/ustanove/103>, na području socijalne politike registri dostupni na poveznici: <https://mrosp.gov.hr/istaknute-teme/obitelj-i-socijalna-politika/socijalna-politika-11977/registri-i-evidencije-12034/12034>, na području zdravlja:

⁵⁹ Npr. jedno tijelo razine PT 2 navodi kako je razvilo vlastitu aplikaciju s pomoću koje je digitaliziran i ubrzan korak administrativne provjere zaprimljenih projektnih prijava povezivanjem na javne elektroničke registre koji sadrže podatke koji bi se inače trebali provjeravati ručno. Isto tako napominju da su razvili i aplikaciju, odnosno platformu gdje se unose podaci u vezi s izvještavanjem i putem koje komuniciraju s korisnicima.



određenih zadataka koji bi se mogli ubrzati i pojednostavniti uz primjenu digitaliziranih rješenja. K tome intervjuirana tijela dodaju da gube dosta vremena na unošenje podataka u različite sustave, da su mogućnosti ispravaka unesenih podataka ograničene te da u konačnici ne mogu iz sustava izvući izvještaje kakvi im zapravo trebaju za obavljanje njihovih poslova.

Većina tijela SUK-a smatra kako je sustav ESIF MIS danas koristan tek djelomice i da je zapravo u potpunosti spreman za temeljite nadogradnje ili kompletnu zamjenu nekim novim sustavom. Od konkretnih nadogradnji intervjuirana tijela SUK-a smatraju da bi bilo korisno kada bi ESIF MIS omogućio sljedeće:

- više mogućnosti u pogledu automatskog izvještavanja, npr. u kontekstu smanjenja potrebe za razmjenom tablica („u Excelu“) koje zahtijevaju dodatnu ručnu obradu,
- mogućnost ažuriranja već unesenih podataka i da se jasno istaknu novouneseni podaci
- praćenje procesa pripreme PDP-ova, zaprimanja prijava i ugovaranja
- povezivanje s računovodstvenim i financijskim sustavima – kako bi se snažnije omogućilo sprečavanje dvostrukog financiranja
- da prije svega prijavni obrazac A bude dovoljno modularan da se može prilagođavati potrebama pojedinog tijela SUK-a.

Brojna tijela nisu detaljnije upoznata sa sustavom eFondovi, no bila bi spremna prijeći na rad s nekim novim e-sustavom koji bi primjerice omogućio „zaokruženo upravljanje provedbom“ i njezino praćenje kroz cijeli proces, od samog početka pripreme PDP-ova, preko objave PDP-ova, do postupka dodjele i provedbe projekata, s naglaskom na unaprijeđene mogućnosti u dijelu podnošenja i odobravanja ZNS-ova te brže isplate sredstava korisnicima. Prema nalazima s intervjua, tijela razine PT 2 sve više razmišljaju o razvoju vlastitih aplikacija, posebno osmišljenih prema njihovim potrebama, a kako bi što više ubrzala svoje ključne procese. Pojedina tijela također smatraju kako bi možda to bio bolji pristup, umjesto da se nastoji razviti novi cjeloviti i složen sustav za cijeli SUK, koji opet u različitim aspektima neće odgovarati svim tijelima SUK-a.

Pojedina tijela SUK-a općenito smatraju kako bi snažnija digitalizacija procesa trebala postati krovni cilj cijelog SUK-a te kako bi sva tijela trebala više i konkretnije raditi na tim pitanjima te isprobavati nove pristupe i alate (prvo kroz fazu testiranja, usporedno s već ustaljenim načinom rada).

➤ **Motiviranje zaposlenika u SUK-u OPULJP-a**

Što se tiče motiviranja zaposlenika SUK-a, pogotovo u pogledu novih zapošljavanja, sva tijela SUK-a ističu važnost dodatnog koeficijenta za rad na složenim poslovima u vezi s fondovima EU-a (dalje u tekstu „koeficijent“) te kako im to omogućuje privlačenje kvalitetnijeg i motiviranijeg kadra, no isto tako i zadržavanje postojećih zaposlenika u sustavu. Dva tijela



SUK-a međutim napominju kako su primijetila da nekada čak ni uvećani koeficijent nije dovoljan kako bi im neki ljudi došli raditi jer se radi i o vrlo dinamičnim poslovima koji iziskuju kontinuirano učenje, prilagodbu, a ponekad i putovanja, što nekim ljudima ne odgovara, dok neki ljudi ipak nailaze i na bolje prilike u privatnom sektoru.

Kao dodatan poticaj u radu, pogotovo u slučaju mlađih zaposlenika, brojna tijela SUK-a s druge strane navode upravo brojnost dostupnih edukacija, putovanja, dinamičnost poslova i komunikaciju s drugim članicama EU-a te su mišljenja kako dodatan koeficijent sam po sebi nije dovoljan kako bi zadržao veći broj zaposlenika u tijelima SUK-a, tj. u državnoj upravi.

Dva tijela razine PT 2 razmišljaju i o uvođenju dodatnog sustava ocjenjivanja, nagrađivanja i motivacije za svoje zaposlenike, a na temelju konkretno ostvarenih rezultata rada. Pojedina tijela SUK-a, koja su ujedno i tijela državne uprave, s druge su strane na intervjuima spomenula kako postojeći sustav ocjenjivanja nije dobro, tj. pravedno i praktično osmišljen te da zapravo ne služi svrsi kojoj je namijenjen pa samim time samo predstavlja dodatno administrativno opterećenje, bez puno koristi.

➤ **Nacionalni koordinacijski odbor (NKO) i povezani pododbori kao platforme za otklanjanje administrativnih poteškoća za učinkovitu provedbu projekata financiranih iz ESI fondova**

U konačnoj fazi intervjua tijela SUK-a istaknula su kako su članovi NKO-a visoki državni dužnosnici te kako „operativna razina“ često nema saznanja o tome što se događalo na sastancima NKO-a i povezanih pododbori. Nekoliko je tijela SUK-a stoga navelo kako teško može ocijeniti služe li NKO-i i povezani pododbori kao platforme za otklanjanje administrativnih poteškoća za učinkovitu provedbu projekata financiranih iz ESI fondova i na točno koji način. Pojedini intervjuirani predstavnici tijela SUK-a koji su prisustvovali pojedinim sjednicama ocjenjuju njihov rad kao koristan, no više u smislu praćenja cjelokupnog stanja u vezi s fondovima EU-a u RH, kao i informiranja o raznim krovnim pitanjima u vezi s tim temama. K tome ističu kako se radi o forumu od otprilike 70 – 80 ljudi u sklopu kojeg se teško mogu djelotvorno riješiti neka konkretnija pitanja iz provedbe.

Međutim, kao vrlo korisne platforme za otklanjanje administrativnih poteškoća za učinkovitu provedbu tijela SUK-a navode tzv. „mreže“ i „radne skupine“, često u organizaciji MRRFEU-a, ali i UT-a za OPULJP, koje se bave vrlo specifičnim temama i pitanjima, poput mreže za javnu nabavu, radne skupine za nepravilnosti itd., u kojima sudjeluju razna tijela TDU-a katkada i iz više SUK-ova, no pri čemu su rasprave puno usredotočenije i navodi se puno primjera i rješenja iz prakse.

Zaključak

Na temelju izloženih nalaza evaluatori zaključuju sljedeće:



- **Općeniti je dojam da su administrativni kapaciteti SUK-a OPULJP-a građeni presporo**, što je dovelo do nezanemarivih kašnjenja u provedbi na svim razinama, a pogotovo u segmentu poslova PT 2 koji izravno utječu i na same korisnike i njihovu provedbu projekata.
- Administrativni kapaciteti počeli su se graditi prekasno, odnosno trebalo je postepeno zaposliti više novog kadra već prije samog početka provedbe OPULJP-a i što više u prvim godinama provedbe kako bi se poslovi mogli od samih početaka provedbe djelotvornije rasporediti te kako bi se kadar mogao na vrijeme obučiti i već u prvim godinama provedbe steći potrebno iskustvo na vrlo specifičnim i složenim poslovima provedbe OPULJP-a.
- Očit su problem i dalje prespori i dugotrajni postupci zapošljavanja novog kadra u tijelima državne uprave koja su istovremeno i tijela SUK-a, a u odnosu na dinamične rokove i zahtjevan okvir u kojima se odvija provedba OPULJP-a. Premda tijela SUK-a ističu kako nisu mogla izravno utjecati na ubrzanje tih procedura, postavlja se i pitanje je li to itko mogao te zašto se to pitanje nije uspijevalo dodatno riješiti tako dugi niz godina te s obzirom na to da o njemu prije svega ovise tako velika financijska sredstva i mogućnosti ulaganja u RH. **Ipak, kapaciteti tijela SUK-a na kraju 2019. godine značajno su ojačani u odnosu na početne godine provedbe te se općenito stječe dojam kako već upravo na temelju iskustava iz nekoliko godina provedbe već puno djelotvornije upravljaju svojim resursima i poslovima te imaju jasniju sliku i planove za daljnji razvoj**, ne samo u kontekstu novih zapošljavanja.
- Dodatna otegotna okolnost bilo je i vrijeme koje je bilo potrebno da novi kadar u tijelima SUK-a stekne iskustvo rada potrebno za samostalno obavljanje poslova te uz minimalne stope grešaka.
- Premda je većina tijela SUK-a u pretpristupnom razdoblju imala višegodišnje iskustvo provedbe operativnog programa i operacija sufinanciranih iz IPA-e, ono ih nije dovoljno dobro pripremilo za provedbu financijski i opsegom značajno većeg, složenijeg i zahtjevnijeg okvira ulaganja kakav je zadan OPULJP-om. Navedeno se pogotovo odnosi na UT, koji je isto tako više godina bio značajno potkapacitiran te se možda i stoga sporo odlučivao na isprobavanje i uvođenje dodatnih mogućnosti ubrzanja provedbenih procesa, a koji se ne odnose samo na nova zapošljavanja, tj. prije svega kroz presporu i neujednačenu digitalizaciju sustava i vrlo postepeno uvođenje pojednostavljenih troškovnih opcija te u konačnici i pojednostavljenja Smjernica koja bi omogućila veću djelotvornost cjelokupne provedbe OPULJP-a.
- U svim tijelima SUK-a nedostaje i izraženija svijest o tome da je jedan od glavnih problema u početnoj sporosti provedbe OPULJP-a bio i u tome što se očito planiralo i najavilo objaviti i provesti puno više PDP-ova nego što su to administrativni kapaciteti u određenom razdoblju i zadanim rokovima realno mogli ostvariti⁶⁰, odnosno

⁶⁰ Dodatno se razrađuje u odgovoru na evaluacijsko pitanje 1.

administrativni kapaciteti nisu se uspjeli izgraditi dovoljno brzo u prvih nekoliko godina provedbe kako bi mogli pratiti zadane planove objave PDP-ova, dok se planovi objave i radno opterećenje, s druge strane, nisu ni u kojem aspektu prilagođavali postojećim kapacitetima ili to nije bilo realno moguće. Isto tako, očito nije bilo dovoljne prioritizacije PDP-ova pa su tijela SUK-a zapravo bila i pod dodatnih opterećenjem jer su istovremeno radila na brojnim zahtjevnim temama PDP-ova i povezanim procesima, pri čemu se puno vremena gubilo i na opetovanim „vraćanjima na temu“ kako je kojem tijelu koja natječajna dokumentacija ponovno stizala na obradu. Upitno je koliko se zapravo na taj način uspjelo napraviti više u zadanim vremenskim okvirima i s dostupnim administrativnim kapacitetima, no evaluatori smatraju da je razumljivo da se htjelo „što prije napraviti što više“, ne samo kako bi se ispunilo „osnovno“ pravilo N+3 kako ne bi došlo do gubitka dodijeljenih sredstava, već i da je motivacija očito bila velika i zbog svijesti o tome da se provedbom intervencija doprinosi različitim skupinama Korisnika, odnosno postavljenim ciljevima OPULJP-a, a prema percepcijama tijela SUK-a iz faze intervjua

- U konačnici, čini se kako su e-sustavi kojima su se tijela SUK-a redovno služila u provedbi OPULJP-a u promatranom razdoblju više odmagali nego pomagali tijelima SUK-a u obavljanju njihovih funkcija, što je suprotno njihovoj osnovnoj svrsi povećanja efikasnosti (djelotvornosti) i olakšavanja upravljanja podacima. Ne postoji ujednačen pristup ni vizija razvoja digitalizacije procesa u tijelima SUK-a. Čini se kako UT istražuje neke nove korake u tom smjeru, no i kako o tome moguće ne komunicira dovoljno s ostalim tijelima SUK-a, koja zbog nedostatka informacija i vodstva u tom pogledu (ne) kreću u razvoj vlastitih informatičkih rješenja, što s jedne strane vodi u daljnje uvođenje još većeg broja novih digitalnih rješenja (aplikacija i e-sustava), odnosno zadržava postojeće nedovoljno digitalizirano stanje kod onih tijela koja čekaju na daljnje informacije u kojem smjeru ide cijeli sustav.

Preporuke

Preporuka 1.

Nove analize radnog opterećenja što više temeljiti na dosadašnjim iskustvima u provedbi OPULJP-a i u izgradnji administrativnih kapaciteta, posebno s obzirom na broj, financijsku vrijednost i tematiku pojedinih PDP-ova, u njihovoj pripremi i provedbi ugovorenih projekata, a u odnosu na procedure propisane Smjernicama i dostupne administrativne kapacitete.

Koliko je to god moguće, uzeti u obzir da će tijekom godina određeni (manji) postotak osoblja iz različitih (i opravdanih) razloga realno biti odsutan s radnog mjesta. Po mogućnosti u tu svrhu na utvrđeni jaz u pogledu rezultata ARO-a uzeti u obzir i tu činjenicu, možda i kroz primjenu kakvog dodatnog koeficijenta za povećanje jaza, pogotovo kod onih jedinica u



tijelima SUK-a koje se bave ključnim elementima provedbe kao što su priprema PDP-ova, provedba postupka dodjele i provedba projekata, a koje ne bi smjele značajnije trpjeti u pogledu administrativnih kapaciteta jer je njihov rad usko vezan uz same prijavitelje i korisnike projekata te na njih izravno utječe, pogotovo u financijskom smislu.

Preporuka 2.

Kod tijela SUK-a kod kojih je u promatranom razdoblju već zaposlen nešto veći broj ljudi (npr. više od 20, 30, 40 itd.) prije zapošljavanja dodatnog kadra razmotriti i druge načine za optimiziranje poslovanja, kao što su pojednostavljenje procedura i smanjenje dokumentacije, uvođenje pojednostavljenih troškovnih opcija, digitaliziranje postupaka koji uzimaju puno vremena i zahtijevaju puno „ručne“ obrade i provjera, pogotovo u onim dijelovima gdje bi se određeni postupci mogli uspješno automatizirati uz primjenu računalnih alata i aplikacija.

Preporuka 3.

Kod odobravanja ZNS-ova u PT 2 po mogućnosti se usredotočiti na najbitnije provjere, tj. one koje se odnose na provjere prihvatljivosti troškova i koje podliježu revizijama. Kontinuirano provjeravati jesu li sva dodatna pojašnjenja i dokumentacija koja se traži od Korisnika u postupku odobravanja ZNS-ova zaista nužni za potrebe odobravanja troškova, npr. tako da osoblje s više iskustva u odobravanju ZNS-ova i suradnji s pojedinim skupinama Korisnika povremeno provjerava rad novozaposlenih, npr. na temelju nekoliko ZNS-ova tjedno/mjesečno, ili na primjeru pojedinih složenijih projekata, kao i u slučaju da postoje konkretni i učestali prigovori Korisnika na odobravanje ZNS-ova.

Konkretnije, osigurati da kod pojedinog PDP-a svo osoblje provjerava ZNS-ove po istim kriterijima te u tu svrhu održavati primjerice tjedne sastanke timova i osigurati razmjenu iskustava i zajedničko rješavanje problema, prije svega na samome početku rada na ZNS-ovima za određeni PDP. U tom smislu što je češće moguće posebno provjeravati rad novozaposlenih te još konkretnije što sve traže i očekuju od Korisnika i zašto.

Razmotriti primjere i iskustva drugih i usporedivih država članica EU-a u optimizaciji rada tijela razine PT 2.

Preporuka 4.

Općenito se snažnije usmjeriti na digitalizaciju sustava u onim segmentima u kojima bi ona ubrzala i pojednostavnila poslove UT-a, PT 1 i PT 2 te omogućila i pouzdanije provjere, analizu podataka i veći broj automatiziranih izvješća, kao i učinkovitiji rad „od doma“ s obzirom na okolnosti pandemije bolesti COVID-19, potrese i slične nepogode. Razmotriti što bi za cijeli SUK značio razvoj sveobuhvatnog novog e-sustava, tj. mogu li se iskoristiti rješenja i iskustva primjerice eFondova u sklopu provedbe OPKK-a, koliko bi za to trebalo vremena, stručnjaka, financijskih i drugih resursa. Uzeti u obzir i kako bi to izgledalo da primjerice svaki PT 2 snažnije krene u razvoj vlastitih aplikacija, a s ciljem bržih provjera i ugovaranja, kvalitetnije



komunikacije i razmjene podataka s korisnicima te brže provjere i odobravanja ZNS-ova i isplate sredstava korisnicima projekata, što bi svakako trebao biti prioritet. U što skorijem roku krenuti u jednom ili u drugom smjeru kako bi se pravovremeno osposobila nova rješenja i za razdoblje 2021. – 2027.

Preporuka 5.

Osnažiti komunikaciju među tijelima SUK-a redovnim sastancima SUK-a barem na mjesečnoj razini te uspostavom zajedničke (digitalne) platforme za razmjenu novosti, informacija, pitanja i iskustava, moguće i uz stalno dostupne online edukacije na temu ESF-a. O izmjenama Smjernica nastojati otvoreno razgovarati na sastancima SUK-a tako da sva tijela imaju priliku preispitati i komentirati predložene izmjene, pogotovo kada iste značajnije utječu na rad tijela, ili bi ona to mogla tako percipirati, te prije svega kako bi se otklonile sve moguće nejasnoće.

Preporuka 6.

Osmisliti sustav edukacija posebno prilagođenih za ESF i njegove specifične teme, s iskustvima i primjerima iz prakse, prije svega za nove djelatnike, ali i u svrhu razmjene iskustava na razini cijelog SUK-a. Razmotriti i mogućnosti izrade i održavanja online edukacija kako bi njihova dostupnost bila što veća.

3.1.2.4 Evaluacijsko pitanje 5: U kojoj mjeri je efikasan (djelotvoran) mehanizam osiguranja usklađenosti provedbe OPULJP-a s drugim instrumentima financiranja Unije i nacionalnim instrumentima financiranja, uključujući s EIB-om?

Istraživački alati i metode

Analizirani su inicijalni planovi za uspostavu mehanizma osiguranja usklađenosti provedbe izloženi u sklopu Sporazuma o partnerstvu (SoP-a) i OPULJP-a, prije svega prema programima za koje je već tijekom postupka programiranja utvrđena i u programskim dokumentima istaknuta potreba za kontinuiranom koordinacijom i uspostavom sinergija. Nadalje su ispitane ključne razine na kojima bi se trebao odvijati mehanizam osiguranja usklađenosti provedbe s ciljem postizanja komplementarnosti i izbjegavanja dvostrukog financiranja, prije svega na razini SUK-a za OPULJP i krovne koordinacije u svrhu praćenja provedbe SoP-a. Iduća faza vrednovanja za EP 6 uključivala je intervju s predstavnicima KT-a i SUK-a OPULJP-a (UT i svi PT 1) te su isti održani u prosincu 2020. godine.

Nalazi

Kratak primjer toga kako EK gleda na pitanja „komplementarnosti“ i „izbjegavanja dvostrukog financiranja“ navodi se kako slijedi:

„Načelo nekumulativne dodjele vrijedi samo za bespovratna sredstva EU-a dodijeljena istoj aktivnosti i istom korisniku pod bilo kojom vrstom upravljanja. Stoga je moguće kombinirati resurse ESI fondova s ostalim instrumentima EU-a. Načelo nekumulativnosti dodjele,



međutim, ne vrijedi za sredstva iz programa Obzor 2020. i ESI fondova koja se mogu dodijeliti istom projektu i istom korisniku. ...

Pravilo zabrane dvostrukog financiranja: isti troškovi ne mogu se ni pod kojim uvjetima financirati dvaput iz bilo kojeg proračuna.

ESI fondovi djeluju uglavnom na nacionalnim i regionalnim razinama, uz neke iznimke među-teritorijalnih aktivnosti. Programom Obzor 2020. i ostalim programima i instrumentima EU-a obično se centralno upravlja i često se njima financiraju transnacionalni projekti. **To znači da se isti korisnik može prijaviti za različite izvore financiranja, za nepovezane ili komplementarne aktivnosti.** Prijave će se ocijeniti na temelju vrijednosti u skladu s pravilima svakog izvora financiranja.⁶¹ “

Na temelju navedenog, u odgovoru na ovo evaluacijsko pitanje i cjelokupno vrednovanje koje u fokusu ima uspješnost provedbe OPULJP-a, mehanizam za osiguranje usklađenosti provedbe ispituje se na dvije ključne razine kako slijedi:

1. na razini Sporazuma o partnerstvu (SoP-a) koji obuhvaća pregled različitih ulaganja iz ESI fondova, pa tako i ESF-a i OPULJP-a te u dijelu u kojem se postavljaju osnovne postavke mehanizma za osiguranje usklađenosti provedbe
2. na razini OPULJP-a s obzirom na mehanizam koji primjenjuju tijela razine PT 1 i UT u sklopu prvog koraka u pripremi poziva na dostavu projektnih prijedloga (PDP-ova) koji obuhvaća ispunjavanje obrasca Sažetka operacije u dijelu u kojem se razmatraju i pitanja koja se posebno odnose na komplementarnost.

Evaluatori nadalje primjećuju kako se sam pojam „mehanizma osiguranja usklađenosti provedbe“ prije svega navodi u Sporazumu o partnerstvu (SoP) u odjeljku 2.1 *Mehanizmi u skladu s institucionalnim okvirom država članica kojima se osigurava usklađenost između fondova ESI-ja i drugih financijskih instrumenata Unije i nacionalnih financijskih instrumenata, kao i usklađenost s financiranjem iz EIB-a (članak 15. stavak 1. točka (b) i (i) Uredbe o zajedničkim odredbama)* te pododjeljku 2.1.1 *Prepoznavanje područja intervencije gdje će se ESI fondovi koristiti na komplementaran način.*

U tome se dijelu SoP-a navodi kako je u sklopu Strategije Europa 2020. istaknuta potreba za integracijom svih dostupnih i potrebnih financijskih sredstava te kako se očekuje da će u većini tematskih ciljeva države članice moći koristiti financijsku potporu iz većine instrumenata Kohezijske politike, pri čemu će ujedno moći imati i koristi od raznih dodatnih inicijativa i instrumenata EU-a. Takav se pristup naziva „logikom komplementarnosti različitih instrumenata“ koja podrazumijeva potrebe snažne koordinacije ciljeva, planiranja rezultata i

⁶¹ Vodič za Korisnike Europskih strukturnih i investicijskih fondova te povezanih instrumenata EU-a, Europska komisija, Ured za publikacije Europske unije, 2014., str. 21.





aktivnosti tijekom faze programiranja, kao i stalne komunikacije, razmjene informacija i podataka te usklađivanja pri odabiru operacija (PDP-ova) koje će se tijekom provedbe financirati iz različitih instrumenata u RH.

Nadalje se ističe kako su institucije u RH koje su bile uključene u proces programiranja detaljnije raspravljale o komplementarnosti svih dostupnih instrumenata financiranja te kako se daljnje informacije o komplementarnosti i razgraničenju predstavljaju detaljnije na razini određenih operativnih programa, tj. programa razvoja.

U kontekstu ESF-a u SoP-u u navedenim se odjeljcima navodi kako će se ostvariti komplementarnost s EPFRR-om u pružanju potpore manjoj infrastrukturi uslužnih djelatnosti u ruralnim područjima, kao i u pogledu pružanja podrške najpotrebitijim osobama, pri čemu bi se komplementarnost trebala prije svega osigurati između ESF-a i Fonda europske pomoći za najpotrebitije (FEAD-a), tj. operativnog programa za hranu i osnovnu materijalnu pomoć.

Dodatna pitanja obuhvaćena mehanizmom osiguranja usklađenosti provedbe dalje se opisuju i u sklopu pododjeljka 2.1.2 *Koordinacija sustava i struktura za podršku komplementarnom korištenju ESI fondova i izbjegavanju dvostrukog financiranja, uključujući zajedničke nadzorne Odbore, praćenje i evaluacije itd.* U ovome dijelu ističe se kako na temelju Zakona o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u RH u financijskom razdoblju 2014. – 2020. (dalje u tekstu „Zakon“) središnje državno tijelo odgovorno za regionalni razvoj i fondove EU-a (tj. MRRFEU) vrši ulogu koordinacijskog tijela, čije funkcije između ostalog uključuju i sljedeće koje se posebno odnose na ovo evaluacijsko pitanje:

- poduzimanje mjera za sprječavanje dvostrukog financiranja
- osiguravanje komplementarnosti između programa, UT-ova, partnera i drugih sredstava financiranja
- uspostavljanje mreže informiranja i komunikacije koja uključuje sve sustave upravljanja ESI fondovima i nadzora te koordinacija informiranja i vidljivost između njih.

K tome se navodi kako će stalni koordinacijski mehanizam biti osiguran u okviru rada Nacionalnog koordinacijskog odbora (NKO-a), kojim će se osigurati opća koordinacija i praćenje provedba ESI fondova, odnosno konkretnije glavnih (operativnih) programa u okviru EFRR-a, ESF-a, Kohezijskog fonda, EFPR-a i EPFRR-a te programa suradnje u okviru IPA-e i EFRR-a, kao i drugih financijskih instrumenata Unije i relevantnih nacionalnih financijskih instrumenata, uključujući programe Europske teritorijalne suradnje.

U SoP-u se u konačnici opisuje i kako će NKO imati dodatne tematske pododbore čija će uloga između ostalog biti osiguravanje:

- demarkacija i komplementarnosti
- identifikacije i nadziranja projekata (ako je primjenjivo)





- usklađivanja utvrđenih projekata s izvorima financiranja i različitim mehanizmima dodjele sredstava (npr. financijski instrumenti, lokalni razvoj pod vodstvom zajednice, integrirana teritorijalna ulaganja, Europska teritorijalna suradnja, itd.)
- učinkovite koordinacije ciljeva koji se financiraju iz više fondova, npr. onih u sklopu tematskih ciljeva 9. i 10., odnosno između ESF-a, EFRR-a i KF-a te iz dva operativna programa OPKK-a i OPULJP-a.

Isto je tako bilo predviđeno kako će dodatna mjera osiguravanja komplementarnog korištenja sredstava, kao i izbjegavanja dvostrukog sufinanciranja projekata, biti razmjena informacija i podataka unutar i između računalnih informacijskih sustava upravljanja (MIS).

Evaluatori u nastavku primjećuju kako sam pojam „komplementarnosti“ ipak nije dovoljno jasno definiran jer je primjerice granica između „komplementarnosti u smislu sinergija“ i pojave „rizika od dvostrukog financiranja“ na projektnoj razini često teško razlučiva i dokaziva u praksi, što potvrđuju i intervjuirani predstavnici KT-a i tijela SUK-a.

Na kraju 2019. godine utvrđuje se kako na razini RH tijelo nadležno za osiguravanje sveukupne koordinacije korištenja i praćenja provedbe ESI fondova te ostalih instrumenata i programa EU-a u RH, kao i za osiguravanje usklađenosti različitih izvora financiranja i ulaganja, jest Nacionalni koordinacijski odbor za ESIF (NKO). Obuhvaća i koordinaciju u okviru Plana ulaganja za Europu i Europskog fonda za strateška ulaganja, Instrumenta za povezivanje Europe, Obzor 2020 i ostalih programa Unije te međunarodnih financijskih institucija. NKO je osnovan u veljači 2017. godine i čine ga ministri Vlade RH. Administrativno-tehničke poslove NKO-a i njegovih pododbora obavlja MRRFEU. Sukladno Odluci o osnivanju Nacionalnog koordinacijskog odbora za europske strukturne i investicijske fondove i instrumente Europske unije u Republici Hrvatskoj (NN 15/17) osnovana su i četiri tematska pododbora:

1. Pododbor za koordinaciju i praćenje provedbe ESI fondova
2. Pododbor za koordinaciju sudjelovanja RH u programima europske teritorijalne suradnje te makro-regionalnim strategijama EU-a
3. Pododbor za koordinaciju investicija i praćenje provedbe centraliziranih EU instrumenata i programa u RH
4. Pododbor za praćenje Sporazuma o partnerstvu.

Navedeni pododbori predviđeni su kao ključne platforme za konkretnu primjenu mehanizma osiguranja usklađenosti provedbe različitih izvora financiranja u RH, međutim u okviru ove evaluacije nije bilo moguće utvrditi kako točno funkcioniraju od početka razdoblja provedbe operativnih programa 2014. – 2020. kad je u pitanju osiguranje komplementarnosti između različitih izvora financiranja te što je njihovim radom na komplementarnosti konkretno postignuto, osim primjerice u fazi godišnjeg izvješćivanja o cjelokupnom napretku provedbe SoP-a.





Na razini praćenja provedbe operativnih programa predstavnici pojedinih upravljačkih tijela sudjeluju u odborima za praćenje drugih (operativnih) programa kako bi bili informirani, ali i imali priliku ukazivati na demarkacije i komplementarnosti programa. KT k tome putem sastanaka i u suradnji s pojedinim UT-ima utvrđuje i zajednička načela za praćenje i postupke dodjele bespovratnih sredstava.

Analizom dostupne dokumentacije utvrđeno je i kako u obrascu izvješća o provedbi SoP-a⁶² postoji odjeljak 4. *Provedba mehanizama za osiguranje usklađenosti između ESI fondova i drugih instrumenata financiranja Unije i nacionalnih instrumenata financiranja, kao i s Europskom investicijskom bankom (EIB) (članak 52. stavak 2. točka (d) Uredbe (EU) br. 1303/2013).* U sklopu navedenog odjeljka u promatranom se razdoblju u oba izvješća o napretku SoP-a iznova opisuje postojeći općeniti okvir mehanizma za osiguravanje usklađenosti provedbe te se daju i određeni konkretniji primjeri osiguravanja komplementarnosti i sprječavanja dvostrukog financiranja iz prakse, no većinom iz perspektive izvora financiranja za koje je izravno nadležno tijelo MRRFEU, tj. s obzirom na one programe kod kojih se nacionalne središnje točke za te programe nalaze u MRRFEU-u, npr. u slučaju Nacionalne koordinacijske jedinice (NCJ) za Švicarsko-hrvatski program suradnje, nacionalne fokalne točke za Norveški financijski mehanizam, financijski mehanizam Europskog gospodarskog prostora itd. Ne navodi se postoje li kakvi slični mehanizmi i rad na komplementarnosti u okviru nadležnosti drugih tijela državne uprave, koja prije svega upravljaju sredstvima iz ESI fondova, ali istovremeno i drugim izvorima financiranja na razini EU-a i RH, a kako je na početku perspektive opisano u SoP-u i operativnim programima.

Dodatno se opisuje i kako je Zaključkom o sudjelovanju RH u Programima Unije za financijsko razdoblje 2014. – 2020. (iz svibnja 2014.) utvrđena struktura mreže tijela državne uprave nadležnih za koordinaciju sudjelovanja RH u Programima Unije unutar kojih djeluje služba tehničke podrške za pojedini Program Unije, odnosno nacionalna kontakt točka (ili nacionalni koordinator) zadužena za informiranje, promidžbu i vidljivost programa. U pojedinim su slučajevima nacionalne kontakt točke, tj. nacionalni koordinatori za pojedini Program Unije, izmještene i ne djeluju u okviru nadležnog tijela državne uprave. Navedenim je Zaključkom određeno da MRRFEU obavlja poslove ukupne koordinacije sudjelovanja RH u aktivnostima Programa Unije, što predstavlja pozitivan korak u postavljanju okvira za mehanizam osiguranja usklađenosti provedbe, no ponovno u izvješću o napretku SoP-a nema daljnjih opisa konkretnog funkcioniranja takvog mehanizma u promatranom razdoblju i prije svega u kontekstu provedbe OPULJP-a.

U fazi intervjua predstavnici KT-a istaknuli su kako se komplementarnost na razini SoP-a osigurava radom NKO-a, izradom izvješća o provedbi ESI fondova i kontinuiranim procesom daljnjeg strateškog planiranja te kako je primjerice u promatranom razdoblju

⁶² Država članica do 31. kolovoza 2017. i do 31. kolovoza 2019. EK podnosi izvješće o napretku provedbe sporazuma o partnerstvu na dan 31. prosinca 2016., odnosno 31. prosinca 2018.





bilo situacija kada je u sklopu rada NKO-a održano nekoliko *ad hoc* sastanaka na kojima se u suradnji s ARPA-om, UT-ima i MFIN-om nastojalo dodatno ukloniti određene rizike od nastanka dvostrukog financiranja na razini različitih operativnih programa.

KT dodatno u spomenutom izvješću o provedbi SoP-a opisuje koordinacijski mehanizam na više razina te imajući u vidu različitu prirodu programa ocjenjuje ga kao „u najvećem dijelu zadovoljavajućim i učinkovitim“ te navodi i kako će se mehanizam dodatno jačati češćim organiziranjem sjednica NKO-a, održavanjem redovitih međusobnih sastanaka UT-ova te sastanaka KT-a s pojedinim UT-ovima, s ciljem osiguranja dodatne usklađenosti. Evaluatori nemaju daljnje informacije npr. o tome koliko je u danome razdoblju održano takvih sastanaka, na temelju čega su pojedini sastanci sazivani i održavani, postoji li neki krovni/godišnji plan održavanja takvih sastanaka i tema kojima se bave, koji su im točno ciljevi i što se njima zapravo konkretno postiglo.

Na razini OPULJP-a u samome tekstu usvojenog operativnog programa iz 2014. godine u poglavlju 8. *Koordinacija između fondova, EPFRR-a, EFPR-a, te drugih Instrumenata financiranja unije i nacionalnog financiranja, kao i s EIB-om; Mehanizmi kojima se osigurava koordinacija između fondova, Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR), Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (EFPR), te drugih instrumenata financiranja Unije i nacionalnih, kao i s Europskom investicijskom bankom (EIB), uzimajući u obzir odgovarajuće odredbe utvrđene u Zajedničkom strateškom okviru* ističu se konkretnija područja ulaganja na kojima je u fazi izrade OPULJP-a predviđeno snažnije postizanje komplementarnosti između operacija koje su se planirale financirati iz OPULJP-a, drugih ESI fondova i instrumenata financiranja, koji obuhvaćaju sljedeće:

1. komplementarnost OPULJP-a s ulaganjima u sklopu OPKK-a u okviru tematskih ciljeva 9 Socijalna uključenost i 10 Obrazovanje i cjeloživotno učenje te tematskog cilja 3 obuhvaćenog OPKK-om Poslovna konkurentnost
2. komplementarnost ESF-a s EPFRR-om i EFPR-om, koja je bila predviđena u sklopu tematskih ciljeva 8, 9 i 10
3. komplementarnost između ESF-a i FEAD-a
4. dosljednost i komplementarnost između aktivnosti financiranih iz ESF-a i u sklopu AMIF-a, pri čemu je proces uspostave odgovarajućih mehanizama suradnje i koordinacije između nadležnih državnih institucija bio u tijeku u fazi programiranja
5. komplementarnost PO 4 Dobro upravljanje (SC 11.i.2), s programskim područjem „Izgradnja pravosudnih kapaciteta i suradnje“ unutar Norveškog programa financijskog mehanizma 2009. – 2014. i komplementarnost s EEP financijskim instrumentom
6. komplementarnost s Hrvatsko-švicarskim programom suradnje, čije je osiguravanje predviđeno kroz rad Nacionalne koordinacijske jedinice u MRRFEU-u
7. komplementarnost s Programima Unije 2014. – 2020., s naglaskom na Program za zapošljavanje i socijalnu inovaciju (ZSI) i Erasmus+, koja se planirala osigurati suradnjom MRMS-a, MRRFEU-a, MZOS-a i MSPM-a te komplementarnost s

- programima Kreativna Europa, Program za pravosuđe i prava i Program za jednakost i državljanstvo, uz koordinaciju nadležnog Ministarstva pravosuđa i MRRFEU-a
8. koordinacija između OPULJP-a i svih 13 programa teritorijalne suradnje, koja se planirala postići redovitim sastancima na razini svih programa,, dok će se koordinacija s makroregionalnim strategijama (MRS-ovima) postići na višoj razini kroz NKO koji će koordinirati svu unutarnju i vanjsku financijsku pomoć
 9. navodi se i kako se očekuje se da će NKO moći savjetovati UT-ove u slučaju programa Europske teritorijalne suradnje (ETS) kojima se ne upravlja, a kako bi se financirala dodatna suradnja gdje postoji potencijal za programe koji doprinose makroregionalnim ciljevima; NKO je trebao dobiti popis i sažetak svih financiranih projekata što mu je trebalo omogućiti izradu takvih prijedloga
 10. navodi se i kako RH planira podnijeti zahtjev za zajam EIB-a, no nije jasno istaknuto na koji se način u tom smislu očekuje komplementarnost s OPULJP-om.

U fazi intervjua predstavnici SUK-a OPULJP-a prije svega ističu kako su u promatranom razdoblju najveći stupanj osiguravanja komplementarnosti postigli redovnom suradnjom s UT-om za OPKK, prije svega u pogledu operacija i projekata kao što su e-škole i Centri kompetencija za strukovno obrazovanje. Međutim, smatraju kako primjerice nije bilo posebne koordinacije u pogledu usklađivanja provedbe ESF-a i Norveškog instrumenta, za koji je nacionalna kontakt točka isto tako smještena u MRRFEU-u. Isto tako ocjenjuju koordinaciju u pogledu mehanizma ITU, u okviru kojeg se u samoj definiciji stavlja velik naglasak na integrirani pristup, dosta slabom⁶³.

Time su se u sklopu intervjua predstavnici SUK-a za OPULJP osvrnuli tek na nekolicinu točaka u pogledu kojih je u tekstu OPULJP-a bilo predviđeno osiguravanje određene komplementarnosti u sklopu mehanizma za osiguranje usklađenosti provedbe te su istaknuli kako u promatranom razdoblju nije bilo dodatnih značajnih povezanih procesa.

Evaluatori s tim u vezi primjećuju i kako **u sklopu godišnjih izvješća o provedbi operativnog programa nema zadane rubrike u sklopu koje bi UT OPULJP-a trebao izvještavati o funkcioniranju mehanizma usklađenosti provedbe**, tj. postoje samo pojedinačne izdvojene rubrike poput npr. *Prema potrebi, pregled doprinosa makroregionalnim strategijama i strategijama morskih bazena i Napredak u provedbi integriranog pristupa teritorijalnom razvoju...* pa se zaključuje i kako **UT zapravo nema obvezu na godišnjoj razini izvještavati EK o tom segmentu provedbe.**

K tomu, prema informacijama dobivenima od UT-a na održanim intervjuima, pored krovnih okvira za koordinaciju zadanih u SoP-u u vidu NKO-a i tematskih pododбора, mehanizam osiguranja usklađenosti provedbe OPULJP-a s drugim instrumentima financiranja (te u svrhu postizanja komplementarnosti i izbjegavanja dvostrukog financiranja) u praksi se na razini operacija i projekata dodatno odvija tijekom izrade

⁶³ Ocjena integriranosti pristupa u kontekstu mehanizma ITU daje se u sklopu odgovora na evaluacijsko pitanje 14.



PDP-ova te između tijela SUK-a OPULJP-a i brojnih tijela koja upravljaju drugim izvorima financiranja ulaganja u razdoblju 2014. – 2020.

Evaluatori nadalje na temelju nalaza iz faze intervjua zaključuju kako osiguranje usklađenosti provedbe OPULJP-a s drugim instrumentima financiranja u praktičnom smislu počiva na tijelima SUK-a i njihovu poznavanju određene tematike, sektora, relevantnih dionika itd. te je utvrđeno kako ne postoje konkretnije formalne procedure, postupci, opsežnija dokumentacija, baze podataka i obrasci s ciljem utvrđivanja komplementarnosti i izbjegavanja dvostrukog financiranja.

UT dodatno ističe kako je s obzirom na specifičnost aktivnosti koje se financiraju OPULJP-a, u pojedinim područjima i za određene PDP-e, za koje je prepoznat veći rizik od dvostrukog financiranja, odnosno veća nužnost osiguravanja komplementarnosti intervencija, uspostavljena je suradnja nadležnih sektorskih tijela. Tako je npr. za SC 11.i.1, u dijelu projekata koji su usmjereni digitalizaciji javne uprave i unaprjeđenju državne informacijske infrastrukture, uspostavljena mjesečna koordinacija UT/PT1 s Ministarstvom uprave (MU), Središnjim državnim uredom za razvoj digitalnog društva (SDURDD) i Državnom školom za javnu upravu (DŠJU), upravo dijelom i s ciljem izbjegavanja „preklapanja“ projekata u odnosu na projekte digitalizacija financirane iz sredstava OPKK, PO 2, ali i unutar samog OPULJP-a, s obzirom na velik broj korisničkih institucija koje su planirale i provodile projekte digitalizacije. SDURDD, kao institucija nadležna za koordinaciju unaprjeđenja državne informacijske infrastrukture i praćenje IT projekata u državnoj i javnoj upravi, imala je pregled nad financiranjem takvih projekata kroz više ESIF-a. Jednako tako, praksa intenzivnije suradnje na izradi pojedinih PDP-a za koje se prepoznaje veći rizik od dvostrukog financiranja, pokazuju i navedeni primjeri poziva za e-Škole i Centre kompetencija za strukovno obrazovanje.

Dodatno, vezano uz komplementarnost PO 4, SC 11.i.2 s programskim područjem „Izgradnja pravosudnih kapaciteta i suradnje“ unutar Norveškog programa financijskog mehanizma 2009. – 2014., upravo je zbog osiguravanja navedene komplementarnosti, odnosno izbjegavanja dvostrukog financiranja, 2018. godine u dijelu SC 11.i.2. izmijenjen OPULJP. Naime, zbog financiranja aktivnosti unaprjeđenja metoda alternativnih načina rješavanja sporova na sudovima iz Norveškog programa financijskog mehanizma, predloženo je i odobreno od strane EK brisanje aktivnosti i pokazatelja u OPULJP-u SO 406 Broj podržanih dobrovoljnih alternativnih mehanizama rješavanja sporova za razvoj i provedbu i SR 407 Broj slučajeva obrađenih kroz ARS metode u okviru ESF podrške. Isto je odrađeno u koordinaciji s Ministarstvom pravosuđa i UT/PT1.

Od dodatnih praktičnih alata koji se odnose na mehanizam osiguranja usklađenosti provedbe, UT i tijela razine PT 1 u fazi su intervjua naglasili kako se u postupku pripreme PDP-ova već u vrlo ranoj fazi izrade sažetka operacije u zasebnoj rubrici dokumenta kojim se predlaže



provedba određene operacije, tj. u samome obrascu „Sažetka operacije“, razmatraju pitanja komplementarnosti⁶⁴, i to u nekoliko različitih kategorija, kako slijedi:

1. Komplementarnost s predviđenim intervencijama u OPULJP-u 2014. – 2020.
2. Komplementarnost s predviđenim intervencijama u ERDF-u/EPFRR-u/EFRP-u/FEAD-u
3. Koordinacija s nacionalnim ili IFI (EIB/WB) inicijativama
4. Integrirane operacije – Samo za 9.2 (EFRR) i IP 9.I. (ESF).

Uz navedene razine i podteme koje tijela razine PT 1 trebaju uzeti u obzir prilikom ispunjavanja obrasca sažetka operacije, dane su i kratke upute u vezi s time što bi se trebalo navesti u zadanim rubrikama (vidi Tablicu 10 s primjerom sadržaja te rubrike). Iz navedenih je uputa uočljivo kako se osim potrebe navođenja načina na koje će se osigurati sinergije i komplementarnost između različitih izvora financiranja ne daju konkretniji naputci primjerice o izvorima takvih informacija te je zapravo na samome PT 1 da odluči kako će to učiniti, pritom uzimajući u obzir područje ulaganja i obuhvat planirane operacije (tj. PDP-ova koji će se pripremiti na temelju spomenutog obrasca Sažetka operacije).

Tablica 10 Primjer izgleda i sadržaja uputa rubrike kojom se u ranoj fazi pripreme poziva razmatraju pitanja u vezi s komplementarnosti ulaganja⁶⁵

1. KOMPLEMENTARNOST INTERVENCIJA	
Komplementarnost s predviđenim intervencijama u OPULJP-u 2014. – 2020.	/
Komplementarnost s predviđenim intervencijama u ERDF-u/EPFRR-u/EFRP-u/FEAD-u	<i>Objasnite na koji će se način osigurati sinergija i komplementarnost s ciljem postizanja učinkovitosti onih operacija koje podrazumijevaju kombiniranu podršku iz različitih instrumenata (ERDF/ESF) s ciljem potpore pojedinih elemenata/aktivnosti operacije.</i> <i>Za ostale Operativne programe (EPFRR/EFRP/FEAD) potrebno je identificirati ako postoji mogućnost provedbe sličnih aktivnosti i na taj način osigurati potrebu za koordinacijom i usklađivanjem aktivnosti prije provedbe operacije iz pojedinog Fonda.</i>
	<i>Identificirati ukoliko već postoje slične inicijative poput vaše operacije te na taj način na vrijeme osigurati koordinaciju</i>

⁶⁴ Smjernice za ESF 2014. – 2020., Smjernice br. 03 Dodjela bespovratnih sredstava, v. 1.0, lipanj 2015., Prilog 01, Sažetak operacije s uputama, rubrika/tablica 14, str. 9

⁶⁵ Smjernice za ESF 2014. – 2020., Smjernice br. 03 Dodjela bespovratnih sredstava, v. 1.0, lipanj 2015., Prilog 01, Sažetak operacije s uputama, rubrika/tablica 14, str. 9



Koordinacija s nacionalnim ili IFI (EIB/WB) inicijativama	<i>aktivnosti ili upozoriti na potencijalno financiranje istih aktivnosti iz različitih izvora.</i>
Integrirane operacije	<i>Samo za 9.2 (EFRR) i IP 9.I. (ESF) Objasnite na koji će se način osigurati sinergija i komplementarnost kako bi se osigurala učinkovita provedba ITI aktivnosti.</i>

Pregledom 130 sažetaka operacija za PDP-ove koji su objavljeni do 31.12.2019. godine utvrđeno je kako rubrika 14. Komplementarnost intervencija nije ispunjena, odnosno označena je oznakama „nije primjenjivo“ (N/P) u ukupno 12 ispunjenih obrazaca Sažetaka operacija. Od navedenih 12 tri su u okviru PO 1, jedan u okviru PO 2, dodatna tri u okviru PO 3 i pet u okviru PO 4.

Kod preostalih 118 sažetaka operacija u kojima spomenuta rubrika jest popunjena, njezin je sadržaj u načinu na koji se pristupilo navedenom pitanju opisa komplementarnosti vrlo raznolik te nije bilo moguće utvrditi daljnje konzistentnije obrasce popunjavanja. Opisi tako variraju od vrlo kratkih napomena, poput npr. „*Ne postoje komplementarni projekti*“, preko vrlo općenitih, npr. „*Navedena operacija komplementarna je operacijama koja su planirala druga tijela SUK-a u OPULJP-u te nadopunjuje njihove aktivnosti...*“, pa sve do puno detaljnijih opisa projekata (operacija) na koje se predmetna operacija nastavlja, koje nadopunjuje, čiji nastavak omogućuje ili koji su bili podloga za njezinu provedbu, pri čemu opisi variraju od nekoliko kraćih rečenica pa sve do nekoliko stranica popisa i detaljnijih opisa većeg broja komplementarnih projekata i razloga zbog kojih se smatraju komplementarnima, odnosno opisa kako će se osigurati komplementarnost između njih i predviđene operacije.

Najčešće je ispunjena podrubrika br. 1 „Komplementarnost s predviđenim intervencijama u OPULJP-u 2014. – 2020. (ispunjava KI u suradnji s PT 1)“, pri čemu je vidljivo kako je najveći naglasak u pristupu prvenstveno stavljen na osiguravanje i ukazivanje na komplementarnosti, odnosno izbjegavanje dvostrukog financiranja između operacija koje se financiraju u okviru OPULJP-a. Potom se u nekoliko slučajeva opisuje komplementarnost prvenstveno s OPKK-om, često u dijelu „Integrirane operacije“ te u manje navrata i u slučaju podrubrike „Koordinacija s nacionalnim ili IFI (EIB/WB) inicijativama“. Rijetko su ispunjene više od dvije podrubrike u istome obrascu i rijetko se navode konkretniji detalji. Općenito se stječe dojam da se radi o „ispunjavanju forme“, tj. obveze popunjavanja navedene rubrike.

Ovisno o sadržaju te rubrike, koju prvenstveno popunjavaju tijela razine PT 1, UT je u fazi intervjua istaknuo kako po potrebi poduzima i daljnje korake, prije svega u svrhu osiguranja dodatne usklađenosti i izbjegavanja preklapanja iz drugih izvora financiranja. UT za OPULJP isto je tako na orijentacijskom intervjuu spomenuo kako postoji i suradnja i razmjena



informacija po pitanju sprječavanja dvostrukog financiranja s Ministarstvom poljoprivrede (MP) kao UT-om za provedbu Programa ruralnog razvoja 2014. – 2020.

UT OPULJP na intervjuima izražava zadovoljstvo u pogledu koordinacije s UT OPKK-om na operativnoj razini te je ocjenjuje kao vrlo dinamičnu, praktičnu i korisnu. Ipak, naglašava kako je takva suradnja ponekad prepuštena pojedincima je tek jednim dijelom sustavno uređena, što bi u nekim slučajevima bilo posebno korisno, kao što je primjerice posebno slučaj s integriranim teritorijalnim ulaganjima (ITU) kod kojih su, prema njihovoj ocjeni, dva UT-a u promatranom razdoblju nešto slabije, pa čak i nedovoljno formalno i neformalno surađivala, pogotovo s obzirom na to da je riječ o integriranom instrumentu ulaganja.

Prema izjavama intervjuiranih predstavnika UT-a, PT 1 i KT-a, očito je da je na samome početku financijskog razdoblja 2014. – 2020. postojao i određen nesporazum u vezi s time koje će tijelo pratiti koji aspekt, tj. razinu mehanizma osiguranja usklađenosti provedbe, odnosno komplementarnosti i izbjegavanja dvostrukog financiranja, te u koju svrhu. UT za OPULJP i tijela razine PT 1 i dalje (u 2020. godini) na intervjuima ističu kako smatraju da bi osiguravanje komplementarnosti prvenstveno trebao biti posao KT-a na svim razinama te prema prethodno navedenim opisima iz SoP-a i odredbama Zakona.

S druge strane, stajalište je KT-a da bi upravo UT i tijela razine PT 1 za pojedini operativni program, tj. program razvoja, trebala pratiti i osigurati komplementarnosti i izbjegavanje dvostrukog financiranja na razini svojih operacija/projekata jer puno bolje poznaju svoje sektore i projekte te k tome i osmišljavaju same operacije, odnosno PDP-ove, tj. sva pravila po kojima će se financirati projekti.

Mišljenje je evaluatora da je zbog složenosti i zahtjevnosti mehanizma osiguranja usklađenosti na svim razinama potreban podjednak angažman KT-a, kao i UT-ova, odnosno UT-a za OPULJP.

Zapravo se radi o pristupu koji se trenutačno i primjenjuje u praksi i koji se sastoji od dvije razine osiguranja funkcioniranja mehanizma usklađenosti provedbe, one strateške/programske, tj. razine SoP-a, i razine operacija/PDP-ova/projekata unutar pojedinih operativnih programa. Pritom razinu SoP-a primarno prati i koordinira KT, a razinu operacija UT, odnosno tijela razine PT 1 za OPULJP, kako je i ranije opisano u ovome tekstu.

Nalazi analize tema obuhvaćenih evaluacijskim pitanjem 5 ukazuju na to da postoji inicijalni i krovni okvir za mehanizam osiguranja usklađenosti provedbe koji je kao takav okvirno opisan unutar SoP-a i OPULJP-a. Međutim, dostupna je razmjerno ograničena količina dokumentacije na temelju koje bi se moglo sa zadovoljavajućom dozom pouzdanosti zaključiti na koje sve načine takav mehanizam i njegove sastavnice zaista i funkcioniraju u praksi, tj. kako se primjenjuje u praksi tijekom provedbe SoP-a i OPULJP-a s obzirom na brojnost i širok opseg planiranih i provedenih (financiranih) intervencija te u kojoj je mjeri kao takav na kraju krajeva djelotvoran.



K tome, utvrđuje se i kako ne postoji daljnji formalizirani i strukturirani sustav praćenja aktivnosti poduzetih u svrhu osiguranja i praćenja komplementarnosti, premda se one redovno provode, kako je vidljivo iz ispunjene rubrike Komplementarnost intervencija, bilješki sa sastanaka NKO-a i pododbora za praćenje provedbe SoP-a i prema opisima tijela SUK-a i KT-a u fazi intervjua. Primjetno je i kako se navedene aktivnosti često ne planiraju isključivo u svrhu rješavanja pitanja komplementarnosti i izbjegavanja dvostrukog financiranja i ne bilježe se sustavno tijekom provedbe OPULJP-a ni po kakvim zadanim pravilima.

Evaluatori zaključuju i kako u pogledu mehanizma osiguranja usklađenosti provedbe OPULJP-a s drugim instrumentima financiranja Unije i nacionalnim instrumentima financiranja, uključujući s EIB-om, postoje osnovni preduvjeti za njegovu provedbu, sadržani u strateškim i programskim dokumentima, kao i u nešto konkretnijem obliku na razini obrasca Sažetak operacija u sklopu procesa pripreme PDP-ova, no kako se ovoj temi općenito ne pridaje velik značaj, osim u situacijama kada postoje izrazito jasne komplementarnosti, pogotovo primjerice između OPULJP-a te usko povezanog OPKK-a.

Zaključno se utvrđuje kako postoje određeni formalizirani praktični koordinacijski mehanizmi u svrhu sustavnog i kontinuiranog osiguranja funkcioniranja mehanizma usklađenosti provedbe OPULJP-a koji se primjenjuju u njegovoj provedbi, kao i komplementarnih izvora financiranja, no kako ne postoje konkretnije formalne, jasnije i pisane procedure, planovi i obrasci na temelju kojih bi se moglo detaljnije ocijeniti kako u praksi tijekom provedbe OPULJP-a i povezanih operativnih programa i drugih izvora financiranja funkcionira mehanizam osiguranja usklađenosti provedbe te je li djelotvoran.

Preporuke

Preporuka 1.

Jasnije i konkretnije definirati pojmove „mehanizma osiguranja usklađenosti provedbe“, „komplementarnosti“ i „izbjegavanja dvostrukog financiranja“ te što oni podrazumijevaju u fazi strateškog planiranja i programiranja te potom u fazi provedbe i izvještavanja, uz konkretne korake/procedure, nadležnosti, zaduženja itd.

Preporuka 2.

Ako se utvrdi da je već došlo do konkretnih problema tijekom provedbe OPULJP-a u vezi s osiguranjem usklađenosti provedbe OPULJP-a s drugim instrumentima financiranja Unije i nacionalnim instrumentima financiranja, uključujući s EIB-om, provesti zasebnu detaljniju analizu/evaluaciju mehanizma osiguranja usklađenosti provedbe i sprječavanja dvostrukog financiranja, prije svega između tijela SUK-a za OPULJP te na razini SoP-a između različitih programa i instrumenata financiranja i eventualno s drugim tijelima/dionicima u RH i EU-u.

Preporuka 3.



Dodatno razraditi sustav bilježenja/opisivanja i dodatnih konkretnih koraka koji čine mehanizam osiguranja usklađenosti provedbe, komplementarnosti i sprječavanja dvostrukog financiranja, npr. uspostavom registra i bilježenja na jednom mjestu za OPULJP (odnosno novi program) svih sastanaka, dogovora među tijelima, sporazuma, poglavlja iz raznih strateških dokumenata, akcijskih planova, na razini OPULJP-a i između tijela SUK-a te potom i na razini SoP-a, tj. između različitih programa i instrumenata financiranja, a koji izravno utječu na intervencije koje se provode u sklopu OPULJP-a. Pritom je cilj da se svi povezani procesi i rad na tome području počnu što više formalno i sustavno bilježiti i pratiti te da se postepeno dodatno razrađuju i optimiziraju. Izraditi računalnu aplikaciju koja bi omogućila jednostavno pretraživanje takve baze podataka.

Preporuka je potom na jednome mjestu i zabilježiti sve takve korake, tj. koje su sve to konkretne koordinacijske aktivnosti obavljene tijekom pripreme pojedinog PDP-a, npr. ukratko bilježiti sve održane sastanke s tijelima koja pripremaju PDP-ove u okviru nekog drugog programa i kod kojih bi moglo doći do preklapanja ili snažnijih sinergija, odlaske na informativne radionice koje održavaju druga tijela (prije svega razine PT 1 u sklopu drugih operativnih programa, za pojedine Programe EU-a itd.) i utvrditi postoje li među njima određena potencijalna preklapanja ili eventualne komplementarnosti te kako su one riješene itd.

Preporuka 4.

Podrobnije definirati koji su to sve elementi koji bi se trebali uzeti u obzir kod mehanizma osiguranja usklađenosti provedbe na razini pripreme sažetaka operacija/PDP-ova te kreirati svojevrzne popise točki za provjeru/opisivanje kontakata kojima se isto može odnosno treba provjeriti po području ulaganja. Naknadnim provjerama/evaluacijama provjeriti je li komplementarnost zaista i ostvarena kako je i bilo predviđeno.

3.1.2.5 Evaluacijsko pitanje 6: Koriste li se financijska sredstva na efikasan (djelotvoran) i transparentan način te u skladu s predviđenim ciljevima?

Istraživački alati i metode

Metodologija vrednovanja evaluacijskog pitanja 6 obuhvaćala je analizu dokumentacije i provedbu intervjua s tijelima SUK-a (UT/PT 1, PT 1 i PT 2). Napravljen je pregled okvira za financijsko upravljanje provedbom OPULJP-a, a potom su u obzir uzeti i postignuti rezultati, s naglaskom na omjer u kojem su ostvarene ciljne vrijednosti pokazatelja ostvarenja na razini OPULJP-a te ostvarenog financijskog napretka s obzirom na alocirana i ovjerena sredstva. U obzir su uzete i sve mjere poduzete s ciljem postizanja što veće efikasnosti (djelotvornosti) provedbe OPULJP-a kad je u pitanju trošenje dodijeljene financijske omotnice.



U dijelu transparentnosti ispitan je okvir kojim se na različite načine i na brojnim razinama u provedbi osigurava transparentnost provedbe OPULJP-a.

Nalazi

Cjelokupna alokacija sredstava za OPULJP na samom je početku provedbenog razdoblja u 2014. godini predstavljala veliki odmak u odnosu na financijsko razdoblje 2007. – 2013. u smislu da ukupna alokacija za sedam godina provedbe (uz N+3) OPULJP-a predstavlja povećanje od 931,59 % u odnosu na iznos ukupno dodijeljenih sredstava Operativnim programom „Razvoj ljudskih potencijala“ (OPRLJP) sufinanciranom iz Europskog socijalnog fonda u razdoblju 2007. – 2013.

To je podrazumijevalo da će tijela u sklopu postojećeg sustava upravljanja i kontrole za sredstva dodijeljena iz ESF-a u RH za razdoblje 2007. – 2013. u razdoblju 2014. – 2020. trebati u razmjerno kratkome vremenu moći provesti znatno veći operativni program u financijskom smislu. Osim toga, radilo se i o znatno zahtjevnijem i strožem okviru kad je u pitanju postavljanje ciljeva koji se planiraju postići njegovom provedbom, pri čemu se postignuća mjere jasno zadanim zajedničkim i za program specifičnim pokazateljima ostvarenja i rezultata.

Temeljem dostavljenog paketa za zaključenje Operativnog programa „Razvoj ljudskih potencijala“ 2007. – 2013. (OPRLJP), RH je uspješno izvršila sve obveze u pogledu njegove provedbe te je u prosincu 2018. godine EK izvršila završno plaćanje, pri čemu je ukupna iskorištenost financijskih sredstava za OPRLJP iznosila 149.408.305,06 EUR, odnosno 98,03 % inicijalno dodijeljene alokacije sredstava iz ESF-a.

Ukupna alokacija sredstava (financiranje iz fondova Zajednice (ESF) uz nacionalno sufinanciranje, vidi Tablicu 11) kojom su upravljala tijela SUK-a u razdoblju 2007. – 2013. iznosila je 179,309,591.00 EUR⁶⁶, dok ukupna financijska omotnica za razdoblje 2014. – 2020. (potpora Unije (ESF + IZM) + nacionalni dio sredstava, vidi Tablicu 11) obuhvaća deset puta veći iznos od 1,849,745,469.00 EUR⁶⁷.

Tablica 11 Usporedni prikaz financijskih planova za ESF u RH za perspektive 2007. – 2013. i 2014. – 2020.

Operativni program „Razvoj ljudskih potencijala“ 2007. – 2013. Financijski plan, EUR			
Financiranje iz fondova Zajednice (ESF)	Nacionalno sufinanciranje	Ukupna sredstva	Stopa sufinanciranja
	26.896.484,40	179.309.591,00	85 %

⁶⁶ Operativni program „Razvoj ljudskih potencijala“ 2007. – 2013., str. 117, 4.2 Ukupna predviđena sredstva, <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2015/02/oprazvojiljudskihpotencijala2007.-2013..pdf>

⁶⁷ ESF Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020., v. 1.3, Ukupna odobrena financijska sredstva po fondovima i nacionalnom sufinanciranju (EUR), Tablica 18.a: Financijski plan, str. 189, <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2015/02/FINAL-OP-EHR.pdf>





152.413.106,60			

Operativni program „Učinkoviti ljudski potencijali“ 2014. – 2020. (OPULJP)
Financijski plan, EUR

Potpota Unije (ESF + IZM)	Nacionalni dio sredstava	Ukupna sredstva	Stopa sufinanciranja
1.582.210.217,00	267.535.252,00	1.849.745.469,00	85 %

Na dan 31.12.2019., odnosno pet godina nakon datuma odobrenja OPULJP-a, **ugovoreno je ukupno 72,70 % ukupno dodijeljenih sredstava za OPULJP** (doprinos Unije i nacionalni doprinos). Iz navedenog proizlazi da je od ukupne alokacije sredstava preostalo još samo 27,3 % ukupnih sredstava za ugovaranje u preostalom razdoblju provedbe OPULJP-a, što djeluje realno i izvedivo na razini čitavog OPULJP-a.

Gledano prema prioritetnim osima, najviša stopa ugovorenih sredstava u odnosu na dodijeljena zabilježena je kod **prioritetne osi 2 (90,99 %)**, koja je ostvarila tek nešto bolji rezultat od **prioritetne osi 1 (90,72 %)**. Za navedene dvije prioritetne osi preostalo je još dovoljno vremena da se sva dodijeljena sredstva ugovore na vrijeme kako bi do kraja razdoblja prihvatljivosti OPULJP-a bila i na vrijeme plaćena te u konačnici i ovjerena od strane EK. Najslabiji rezultat bilježi **PO 4**, kod koje stopa ugovorenih sredstava iznosi **42,79 %**, dok za **PO 3** u razdoblju do kraja 2019. godine navedena stopa iznosi **54,78 %**. Kod PO 4 krajem 2019. godine preostalo je još 57,21 % dodijeljenih sredstava za ugovaranje, a kod PO 3 još 45,22 %. Navedeni su postoci razmjerno visoki s obzirom na to da se bliži kraj razdoblja provedbe OPULJP-a i početak nove financijske perspektive EU-a, međutim još je uvijek moguće doseći maksimalnu razinu plaćanja dodijeljenih sredstava ako se dovoljno ubrza cjelokupna provedba, prvenstveno u kontekstu veće dinamike objave PDP-ova i bržeg ugovaranja i provedbe projekata, a potom i u dijelu odobravanja ZNS-ova.

Postotak ukupno plaćenih ugovorenih sredstava varira između najmanje stope od 32,96 % (PO4) i najviše stope od 56,90 % (PO2)⁶⁸. Ukupna stopa plaćenih sredstava za cijeli OPULJP iznosi 44,93 % ukupno ugovorenih sredstava.

S obzirom na već spomenuto preostalo vrijeme provedbe i znatno veću stopu već ugovorenih sredstava na dan 31.12.2019., trebao bi se moći dostići znatno veći postotak plaćenih sredstava do kraja provedbenog razdoblja OPULJP-a.

Tablica 12 OPULJP – pregled ukupno ugovorenih i plaćenih iznosa i njihova udjela u ukupno dodijeljenom iznosu sredstava na dan 31.12.2019.⁶⁹

⁶⁸ Ne uzimajući u obzir prioritetnu os 5 Tehnička pomoć, koja je u zbirne izračune uzeta samo za potrebe pregleda stanja na razini čitavog OPULJP-a

⁶⁹ Izvor podataka: tablice Registri plaćanja, ugovaranja i ovjeravanja, 31.12.2019., list „Sažetak“

OPULJP Pregled stanja na 31.12.2019., iznosi u EUR					
	Dodijeljena sredstva (EU+NAC)	Ukupno ugovoreno	Omjer ugovoreno/dodijeljeno	Ukupno plaćeno	Omjer plaćeno/ugovoreno
PO 1	650.419.911,00	590.093.108,01	90,72 %	245.233.300,99	41,56 %
PO 2	385.882.354,00	351.125.816,11	90,99 %	199.793.547,44	56,90 %
PO 3	529.411.765,00	290.028.697,46	54,78 %	112.298.632,74	38,72 %
PO 4	225.031.699,00	96.300.615,27	42,79 %	31.743.589,28	32,96 %
PO 5	94.117.648,00	42.710.152,13	45,38 %	26.612.369,84	62,31 %
Ukupno:	1.884.863.377,00	1.370.258.388,98	72,70 %	615.681.440,29	44,93 %

Ono što zabrinjava i predstavlja rizik u pogledu apsorpcije sredstava jest stopa ukupno plaćenih sredstava koja je na dan 31.12.2019. iznosila tek 44,93 %. Potonje ukazuje na potencijalno sporiju provedbu ugovorenih projekata u smislu provođenja projektnih aktivnosti i podnošenja ZNS-ova od strane Korisnika, odnosno na presporo odobravanje ZNS-ova od strane PT 2, tj. u pogledu odobrenja troškova na projektima i izvršavanju plaćanja.

Povrh toga, možda najveći razlog za zabrinutost predstavlja razmjerno niska stopa ovjerenih sredstava u odnosu na dodijeljena EU sredstva. Na dan 31.12.2019. ta je stopa iznosila 29,27 %⁷⁰, tj. manje od 50 % dodijeljenih EU sredstava što znači da će tijela SUK-a morati uložiti znatne napore kako bi se u nadolazećem razdoblju ovjerio ukupan planirani iznos sredstava i u potpunosti iskoristila dostupna sredstva iz ESIF-a dodijeljena OPULJP-u. UT je na intervjuima istaknuo kako se u PDP-ima naglašava kako svi troškovi u okviru projekata moraju nastati i biti plaćeni do 31.12.2023., odnosno kao krajnji rok čak i 6 mjeseci ranije da bi se stvorilo razdoblje potrebno za rješavanje mogućih dodatnih troškova ili izmjena i dopuna „u zadnji čas“.

Tablica 13 OPULJP – dodijeljena sredstva i ovjereni iznosi prema EK-u, u EUR – stanje na 31.12.2019.⁷¹

OPULJP Pregled stanja na 31.12.2019., iznosi u EUR			
	Dodijeljena sredstva (EU dio) ⁷²	Ovjereno prema EK (ukupno kumulativno) ⁷³	Omjer ovjereno/dodijeljeno
PO 1	571.769.470,00	244.109.194,87	42,69 %
PO 2	328.000.000,00	84.949.112,51	25,89 %
PO 3	450.000.000,00	98.052.670,11	21,79 %
PO 4	191.276.944,00	22.000.537,40	11,51 %

⁷⁰ Izvor podataka: tablice Registri plaćanja, ugovaranja i ovjeravanja 31.12.2019. i na dan 31.12.2020, list „MRRFEU apsorpcija“

⁷¹ Izvor podataka: tablica Registri plaćanja, ugovaranja i ovjeravanja, 31.12.2019., list „MRRFEU apsorpcija“

⁷² Izvor podataka: OPULJP, v 4.1, 17. prosinca 2019., Tablica 18a: Plan financiranja

⁷³ Izvor podataka: tablica Registri plaćanja, ugovaranja i ovjeravanja, 31.12.2019., list „MRRFEU apsorpcija“



PO 5	80.000.000,00	25.445.088,23	31,80 %
UKUPNO:	1.621.046.414,00	474.556.603,12	29,27 %

Dalje u tekstu navode se skraćeni nazivi PO-ova, IP-ova i SC-ova zbog bolje preglednosti i kako bi se stavio veći naglasak na brojke. Puni nazivi PO-ova, IP-ova i SC-ova jednostavno su i pregledno dostupni na poveznici: <http://www.esf.hr/operativni-program/>.

Pregled stanja na 31.12.2019. PO 1 „Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage“

U okviru **PO 1 ugovoreno je 90,72 % ukupno dodijeljenih sredstava**, što predstavlja razmjerno visoku stopu ugovorenosti. U promatranome razdoblju krajem 2019. godine najveći je iznos sredstava ugovoren u sklopu IP-a 8.ii kod kojeg je stopa ugovorenosti čak i premašila 100 % te je iznosila 111,86 %, a najmanje u sklopu IP-a 8.vii 35,98 %.

Što se tiče plaćanja, najviša je stopa zabilježena kod IP-a 8.ii te je iznosila 70,83 %, a najniža kod IP-a 8.i te je iznosila 11,26 %, dok je ukupna stopa za cijeli PO 1 i plaćanja iznosila 41,56 %, odnosno manje od polovice svih ugovorenih sredstava, što ukazuje na različitu dinamiku provedbe projekata i plaćanja u pojedinom IP-u.

Tablica 14 OPULJP PO 1 – dodijeljena, ugovorena i plaćena sredstva, u EUR – stanje na 31.12.2019.⁷⁴

OPULJP prioritetne osi investicijski prioriteti specifični ciljevi	Dodijeljena sredstva OPULJP (EU + NAC)	Ukupno ugovoreno	Omjer ugovoreno /dodijeljeno	Ukupno plaćeno	Omjer plaćeno /ugovoreno
1	2	3	4=3/2	5	6=5/3
PO 1	650.419.911,00	590.093.108,01	90,72 %	245.233.300,99	41,56 %
8.i	294.218.081,00	264.696.700,92	89,97 %	29.799.907,90	11,26 %
8.i.1	119.857.806,00	72.714.602,76	60,67 %	19.877.806,94	27,34 %
8.i.2	151.160.275,00	152.882.756,05	101,14 %	8.735.559,15	5,71 %
8.i.3	23.200.000,00	39.099.342,11	168,53 %	1.186.541,81	3,03 %
8.ii (ESF) / 8.ii (IZM)	259.923.005,00	290.757.848,32	111,86 %	205.951.146,44	70,83 %
8.ii.1 (IZM)	195.465.702,00	214.931.525,74	109,96 %	148.703.305,69	69,19 %
	25.000.000,00	0,00	0,00 %	0,00	0,00 %

⁷⁴ Izvor podataka: tablice Registri plaćanja, ugovaranja i ovjeravanja, 31.12.2019., list „Sažetak“



8.ii.1 (ESF)	39.457.303,00	75.826.322,58	192,17 %	57.247.840,74	75,50 %
8.vii	96.278.825,00	34.638.558,77	35,98 %	9.482.246,65	27,37 %
8.vii.1	19.200.000,00	15.569.136,52	81,09 %	8.896.656,45	57,14 %
8.vii.2	77.078.825,00	19.069.422,24	24,74 %	585.590,20	3,07 %

U sklopu PO 1 na dan 31.12.2019. godine⁷⁵:

- broj ugovorenih projekata u PO 1 koji su bili u provedbi bio je 112
- broj završenih projekata u PO 1 bio je 23
- prosječna financijska vrijednost projekata u PO 1 bila je 19.522.725,64 HRK.

Kad su u pitanju pokazatelji u sklopu okvira uspješnosti, vrijednosti su ključnih etapa do kraja 2018. za PO 1 ostvarene te su čak i premašile 100 % ciljne vrijednosti za 2018. te je EK ocijenio kako su ključne etape za PO 1 ostvarene u slučaju ESF-a, ali da ne i u slučaju IZM-a.

Tablica 15 Ostvarenje vrijednosti ključnih etapa do kraja 2018. za PO 1 za ESF i IZM

ESF	
PO 1 Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage	
CO01 Nezaposleni, uključujući dugotrajno nezaposlene	☑ 134 %
F.1 Ukupan iznos potvrđenih prihvatljivih izdataka	☑ 106 %
IZM	
PO 1 Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage	
Soy07 Nezaposleni	☑ 68%
F.1 Ukupan iznos potvrđenih prihvatljivih izdataka	☑ 109%

U kontekstu ostvarenja ciljnih vrijednosti postavljenih za 2023. godinu, na kraju 2019. godine okvir uspješnosti za PO 1 bio je sljedeći:

- ostvarenje pokazatelja PO1 CO01 bilo je 24.921, što je činilo **43 %** napretka prema cilju za 2023. godinu
- ostvarenje F.1 (ESF) za PO 1 bilo je 92.436.269,13 EUR, što je činilo tek **21 %** napretka prema cilju za 2023. godinu
- ostvarenje za pokazatelj SOY07 (IZM) bilo je 30.670, što je činilo **43 %** napretka prema cilju za 2023.
- ostvarenje F.1 (IZM) bilo je 151.672.925,74 EUR, što je činilo **69 %** napretka prema cilju za 2023. godinu.

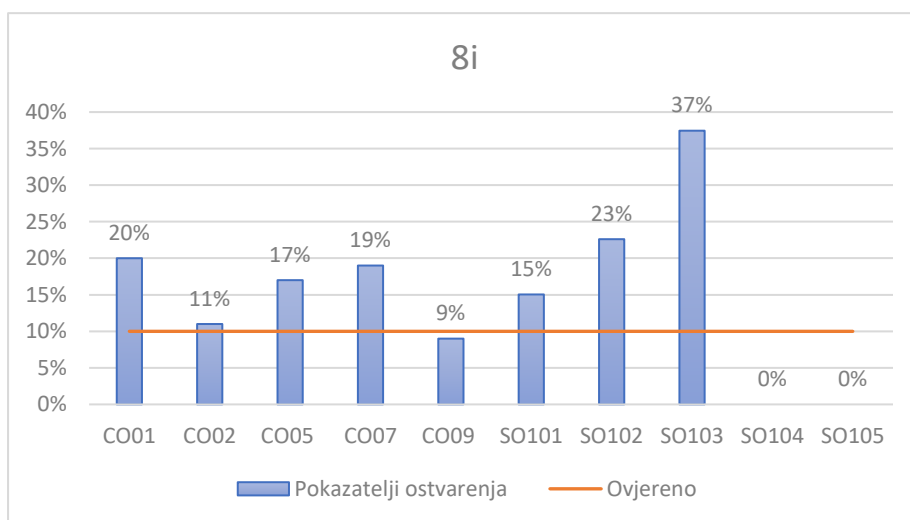
Ostvareni napredak s obzirom na financijske pokazatelje i pokazatelje ostvarenja

⁷⁵ Izvor podataka: tablica Status Ugovora_OPULJP 31.12.2019.



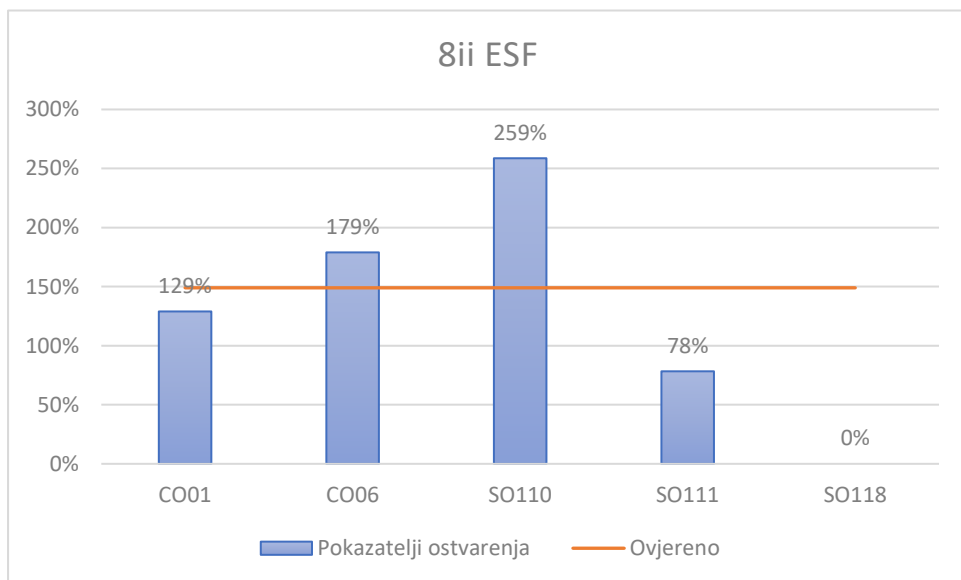
Grafički prikazi u nastavku odnose se na **usporedbu** ostvarenog napretka do kraja 2019. u pogledu **ovjeravanja sredstava** u odnosu na dodijeljena sredstva za IP (EU doprinos + nacionalna sredstva) i **vrijednosti pokazatelja ostvarenja** koje su prijavljene u GIP-u za 2019. godinu **za one pokazatelje ostvarenja za koje su ujedno na razini OPULJP-a definirane ciljne vrijednosti za 2023. godinu**. Naime, prema pravilima izvještavanja definiranim od strane EK-a, u pojedinim IP-ovima, npr. 8i i 8ii (ESF), za dio zajedničkih pokazatelja ostvarenja za koje je u GIP-u za 2019. prijavljeno ostvarenje, u samom OPULJP-u nisu definirane ciljne vrijednosti za 2023. Nadalje, u slučaju IP-ova 8ii (IZM) i 8vii ni za jedan zajednički pokazatelj ostvarenja po kojem je prijavljeno ostvarenje vrijednosti u GIP-u za 2019. OPULJP-om nije definirana ciljna vrijednost za 2023. Slijedom toga, zajednički pokazatelji ostvarenja bez definiranih ciljnih vrijednosti za 2023. nisu mogli biti uključeni u grafikone prikazane niže.

Slika 4 Usporedba ostvarenog napretka – IP 8i



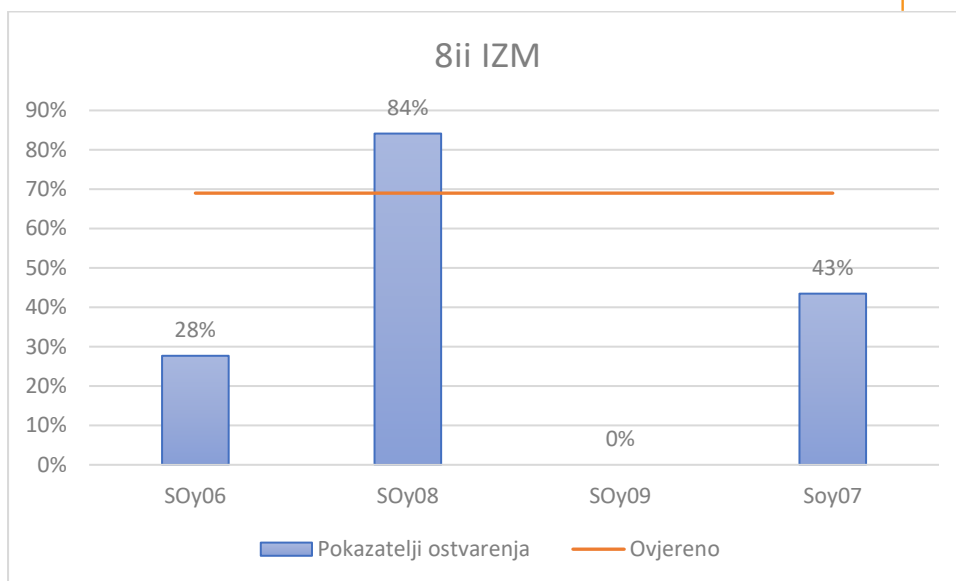
U slučaju IP-a **8i** **ovjereno je niskih 10 % dodijeljene alokacije za taj IP**, dok se ostvarenje deset pokazatelja ostvarenja definiranih za taj IP kreće između 0 % i 37 % ciljne vrijednosti za 2023.

Slika 5 Usporedba ostvarenog napretka – IP 8ii



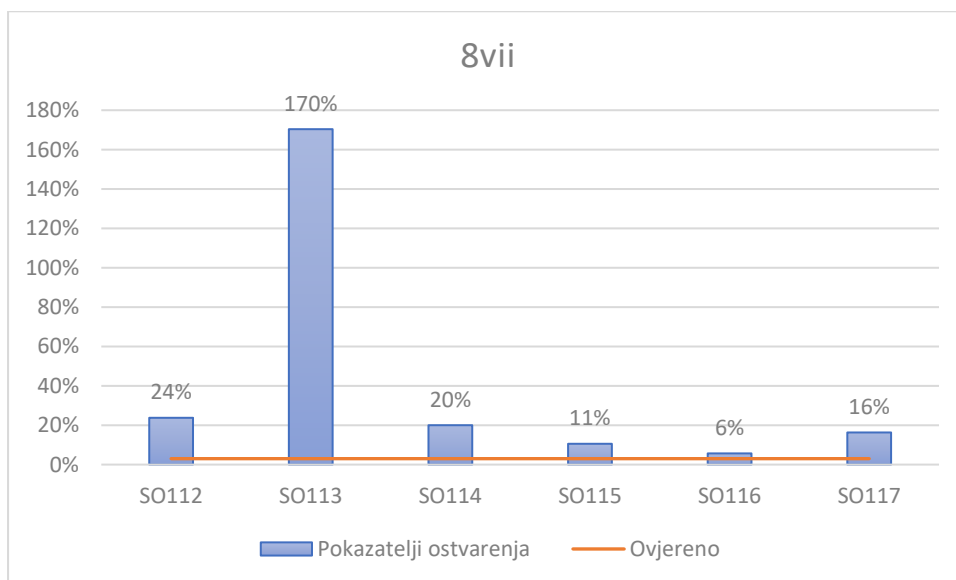
Ovjeravanje u IP-u 8ii ESF realizirano je na razini od 149 % sredstava dodijeljenih tom IP-u, dok se ostvarenje pripadajućih pet pokazatelja ostvarenja kreće između 0 % i 259 % ciljne vrijednosti za 2023.

Slika 6 Usporedba ostvarenog napretka – IP 8ii IZM



Četiri pokazatelja ostvarenja korištena za praćenje napretka za dio IP-a 8ii koji se financira iz **IZM**-a ostvarena su do kraja 2019. na razini između 0 % i 84 % njihove ciljne vrijednosti za 2023. Istovremeno za ovaj dio **IP-a 8ii do kraja 2019. ovjereno je 69 % dodijeljenih sredstava.**

Slika 7 Usporedba ostvarenog napretka – IP vii



U okviru **IP-a 8vii ovjereno je 3 % dodijeljene alokacije**, dok je za šest pokazatelja ostvarenja uključenih u sustav pokazatelja ovog IP-a zabilježeno dostizanje između 6 % i 170 % ciljne vrijednosti za 2023.



Pregled stanja na 31.12.2019. PO 2 „Socijalno uključivanje“

U okviru **PO2 ugovoreno je 90,99 % ukupno dodijeljenih sredstava**, što predstavlja visoku stopu ugovorenosti, dok je ukupno isplaćeno više od polovice ugovorenih sredstava, uz stopu od 56,90 %.

U promatranome razdoblju krajem 2019. godine najveći je iznos sredstava ugovoren u sklopu (IP-a 9.i kod kojeg je stopa ugovorenosti čak i premašila 100 % te je iznosila 147,92 %, a najmanje u sklopu IP-a 9.v 4,39 %.

Stopa ukupno plaćenih sredstava u odnosu na ugovorena bila je 88,19 % za IP 9.v, a najmanja je zabilježena kod IP-a 9.iv te je iznosila 42,24 %.

Tablica 16 OPULJP PO2 – dodijeljena, ugovorena i plaćena sredstva, u EUR – stanje na 31.12.2019.⁷⁶

OPULJP prioritetne osi investicijski prioriteti specifični ciljevi	Dodijeljena sredstva OPULJP (EU + NAC)	Ukupno ugovoreno	Indeks	Ukupno plaćeno	Indeks
1	2	3	4=3/2	5	6=5/3
PO 2	385.882.354,00	351.125.816,11	90,99 %	199.793.547,44	56,90 %
9.i	136.470.588,00	201.870.095,85	147,92 %	135.981.004,14	67,36 %
9.i.1	112.941.176,00	197.709.380,45	175,06 %	135.046.453,13	68,31 %
9.i.2	23.529.412,00	4.160.715,40	17,68 %	934.551,02	22,46 %
9.iv	211.764.707,00	147.601.877,18	69,70 %	62.353.958,64	42,24 %
9.iv.1	52.941.177,00	43.854.243,30	82,84 %	9.101.673,54	20,75 %
9.iv.2	158.823.530,00	103.747.633,88	65,32 %	53.252.285,10	51,33 %
9.v	37.647.059,00	1.586.207,55	4,39 %	1.458.584,66	88,19 %
9.v.1	37.647.059,00	1.586.207,55	4,39 %	1.458.584,66	88,19 %

U sklopu PO 2 na dan 31.12.2019. godine⁷⁷:

- broj ugovorenih projekata u PO 2 koji su bili u provedbi bio je 794
- broj završenih projekata u PO 2 bio je 196
- prosječna financijska vrijednost projekata u PO 2 bila je 2.691.252,93 HRK.

⁷⁶ Izvor podataka: tablice Registri plaćanja, ugovaranja i ovjeravanja, 31.12.2019., list „Sažetak“

⁷⁷ Izvor podataka: tablica Status Ugovora_OPULJP 31.12.2019.





Kad su u pitanju pokazatelji u sklopu okvira uspješnosti, vrijednosti su ključnih etapa do kraja 2018. za PO 2 ostvarene te je u slučaju jednog pokazatelja ciljna vrijednost uvelike premašila 100 % ciljne vrijednosti za 2018. godinu i EK je ocijenio kako su ključne etape za PO 2 ostvarene.

Tablica 17 Ostvarenje vrijednosti ključnih etapa do kraja 2018. za PO 2

PO 2 Socijalno uključivanje	
CO01 Nezaposleni, uključujući dugotrajno nezaposlene	☑ 205 %
SO203 Stručnjaci koji sudjeluju u osposobljavanju	☑ 83 %
F.1 Ukupan iznos potvrđenih prihvatljivih izdataka	☑ 97 %

U kontekstu ostvarenja ciljnih vrijednosti postavljenih za 2023. godinu, na kraju 2019. godine okvir uspješnosti za PO 2 bio je sljedeći:

- ostvarenje pokazatelja PO2 CO01 bilo je 20.588, što je činilo **59 %** napretka prema cilju za 2023.
- ostvarenje pokazatelja F.1 za PO2 bilo je 84.946.385,74 EUR, što je činilo **22 %** napretka prema cilju za 2023.
- ostvarena vrijednost pokazatelja SO203 iznosila je 1.676, što je činilo **23 %** napretka prema cilju za 2023. godinu.

Ostvareni napredak s obzirom na financijske pokazatelje i pokazatelje ostvarenja

U fazi intervjuja, od ukupno pet PT1 zaduženih za provedbu PO2, tri su tijela razine PT 1 za PO 2 istaknula kako smatraju da su ciljne vrijednosti za pokazatelje za PO 2 dobro postavljene, kao i veza između alokacije i ostvarenja pokazatelja ostvarenja, te su istaknula kako nisu bile nužne izmjene tijekom provedbe u tom smislu. Navedeno pripisuju svojim iskustvima u odabiru pokazatelja, određivanju ciljnih vrijednosti te provedbe općenito, stečenima tijekom provedbe pretprijetnog programa IPA-e i ESF-a za razdoblje 2007. – 2013. te sličnih poziva financiranih iz nacionalnih sredstava u sklopu kojih su se u RH provodile operacije usporedive s operacijama u OPULJP 2014. – 2020. Na jednome je od intervjuja naglašeno i kako se EK u razdoblju 2007.-2013. nije služila odgovarajućim pokazateljima usko namijenjenima praćenju područja socijalne politike, tj. socijalnih usluga, već se provedba takvih intervencija pratila kroz prizmu zapošljavanja. Pokazatelje za socijalne usluge EK je uvela kao novinu za razdoblje 2014. – 2020. Prethodna su se iskustva provedbe iz razdoblja 2007. – 2013. tako pokazala iznimno korisnima u smislu informiranije mogućnosti planiranja novih operacija za iste skupine Korisnika i ciljne skupine za razdoblje 2014. – 2020.

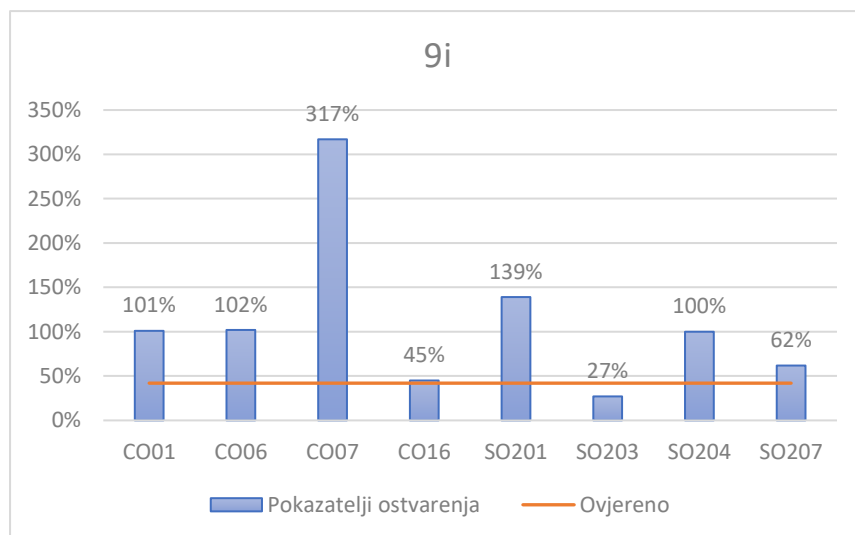
S druge strane, još je jedan PT 1 za PO 2 istaknuo kako u prethodnom financijskom razdoblju 2007. – 2013. u RH nije bilo takve vrste PDP-a kakvu je planirao provesti. Napravljena je i

određena analiza u fazi programiranja za razdoblje 2014. – 2020. kojom se pokušalo predvidjeti ishode planiranih PDP-ova za 2014. – 2020., no taj PT 1 zaključuje kako se sama analiza nije pokazala osobito korisnom jer se tijekom provedbe na kraju pokazalo kako je interes za te PDP-ove bio iznimno velik i prijavitelja je bilo puno više nego što se očekivalo. U skladu s time, kod puno pokazatelja ciljne su vrijednosti višestruko premašene.

Peti PT1 za PO 2 istaknuo je kako ostvarenje samih pokazatelja u pozivima nije samo ovisilo o konkretnoj financijskoj alokaciji, već se u određenim slučajevima nastojalo utvrditi i jedinične troškove po pokazateljima (npr. za ograničene pozive) kada se svakom pokazatelju pridružila određena financijska vrijednost, tj. koliko vrijedi / stoji ostvarenje pokazatelja.

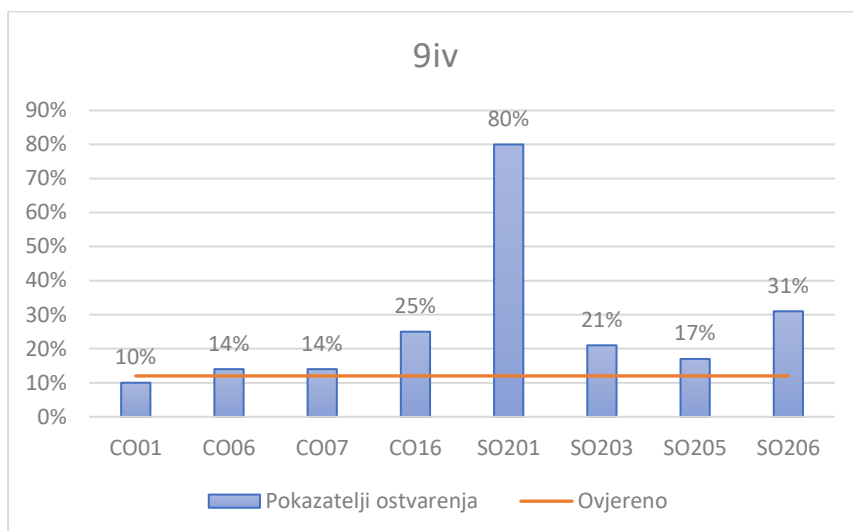
Grafički prikazi u nastavku odnose se na **usporedbu** ostvarenog napretka do kraja 2019. u pogledu **ovjeravanja sredstava** u odnosu na dodijeljena sredstva za IP (EU doprinos + nacionalna sredstva) i **vrijednosti pokazatelja ostvarenja** koje su prijavljene u GIP-u za 2019. za one pokazatelje ostvarenja za koje su ujedno na razini OPULJP-a definirane ciljne vrijednosti za 2023. Naime, u svim IP-ovima PO 2, za dio zajedničkih pokazatelja ostvarenja za koje je u GIP-u za 2019. prijavljeno ostvarenje, u samom OPULJP-u nisu definirane ciljne vrijednosti za 2023. Slijedom toga, zajednički pokazatelji ostvarenja bez definiranih ciljnih vrijednosti za 2023. nisu mogli biti uključeni u grafikone prikazane niže.

Slika 8 Usporedba ostvarenog napretka – IP 9i



Ovjeravanje u IP-u 9i realizirano je na razini od 42 % sredstava dodijeljenih tom IP-u, dok se ostvarenje pripadajućih osam pokazatelja ostvarenja kreće između 27 % i 317 % ciljne vrijednosti za 2023.

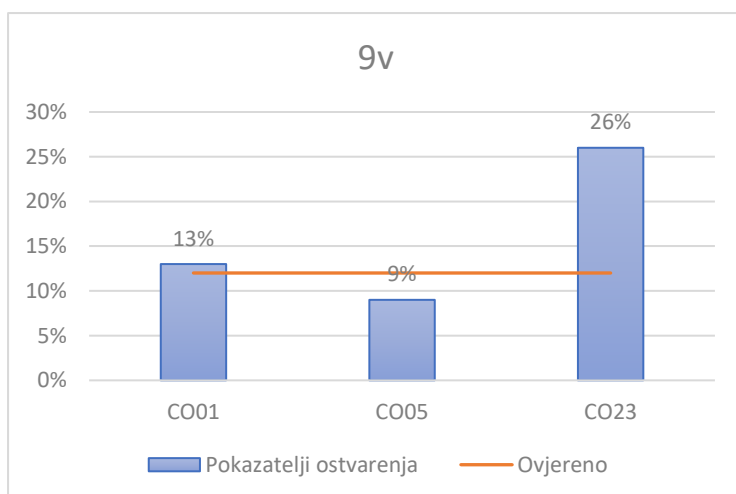
Slika 9 Usporedba ostvarenog napretka – IP 9iv



*CO22, koji nije uključen u grafički prikaz, ostvaren je na razini od 2.143 % cilja za 2023.

U okviru **IP-a 9.iv ovjereno je 12 % dodijeljene alokacije**, dok je za devet pokazatelja ostvarenja uključenih u sustav pokazatelja ovog IP-a zabilježeno dostizanje između 27 % i 2.143 % ciljane vrijednosti za 2023.

Slika 10 Usporedba ostvarenog napretka – IP 9v



Tri pokazatelja ostvarenja korištena za praćenje napretka za **IP 9.v** ostvarena su do kraja 2019. na razini između 9 % i 26 % njihove ciljane vrijednosti za 2023. Istovremeno je za ovaj IP do kraja 2019. **ovjereno 12 % dodijeljenih sredstava**.

Pregled stanja na 31.12.2019. PO 3 „Obrazovanje i cjeloživotno učenje“

U pogledu PO 3, jedno tijelo razine PT 1 u fazi je intervjua istaknulo kako je odnos između alokacije i očekivanog ostvarenja pokazatelja utvrđen na temelju prethodnih iskustava s



troškovima, cijenama, ciljnim skupinama i drugim povijesnim podacima s obzirom na pojedine aktivnosti. Dodatno je istaknulo kako se detaljnija razrada odvijala i na razini planiranja i izrade PDP-ova, gdje se primjerice u pojedinom PDP-u ponekad postotkom ograničavalo na određene elemente kako bi se osiguralo da će se provedbom projekata doprinijeti ispunjenju zadanih pokazatelja u smislu minimalnog doprinosa koji projekt mora osigurati kako bi se ispunio pokazatelj.

U okviru PO 3 ugovoreno je tek nešto malo više od polovine ukupno dodijeljenih sredstava, odnosno 54,78 % ukupno dodijeljenih sredstava, dok je ukupno isplaćeno znatno manje od polovine ugovorenih sredstava (38,72 %).

U promatranome razdoblju krajem 2019. godine najveći je iznos sredstava ugovoren u sklopu IP-a 10.iii kod kojeg je stopa ugovorenosti iznosila 68,57 %, a najmanje u sklopu IP-a 10.iv 37,58 %.

S obzirom na plaćanja, najviša je stopa zabilježena kod IP-a 10.iii te je iznosila 49,61 %, a najniža kod IP-a 10.iv te je iznosila samo 4,17 %.

Tablica 18 OPULJP PO3 – dodijeljena, ugovorena i plaćena sredstva, u EUR – stanje na 31.12.2019.⁷⁸

OPULJP prioritetne osi investicijski prioriteti specifični ciljevi	Dodijeljena sredstva OPULJP (EU + NAC)	Ukupno ugovoreno	Indeks	Ukupno plaćeno	Indeks
1	2	3	4=3/2	5	6=5/3
PO 3	529.411.765,00	290.028.697,46	54,78 %	112.298.632,74	38,72 %
10.ii	241.176.471,00	123.381.608,32	51,16 %	46.694.821,97	37,85 %
10.ii.1	129.411.765,00	22.483.221,48	17,37 %	4.208.956,81	18,72 %
10.ii.2	52.941.177,00	66.728.328,95	126,04 %	29.749.753,56	44,58 %
10.ii.3	58.823.529,00	34.170.057,89	58,09 %	12.736.111,60	37,27 %
10.iii	188.235.294,00	129.068.528,34	68,57 %	64.036.174,23	49,61 %
10.iii.1	47.058.824,00	86.375.595,51	183,55 %	43.837.684,03	50,75 %
10.iii.2	82.352.940,00	35.710.899,59	43,36 %	15.689.514,33	43,93 %
10.iii.3	58.823.530,00	6.982.033,23	11,87 %	4.508.975,86	64,58 %
10.iv	100.000.000,00	37.578.560,80	37,58 %	1.567.636,54	4,17 %
10.iv.1	100.000.000,00	37.578.560,80	37,58 %	1.567.636,54	4,17 %

U sklopu PO 3 na dan 31.12.2019. godine⁷⁹:

⁷⁸ Izvor podataka: tablice Registri plaćanja, ugovaranja i ovjeravanja, 31.12.2019., list „Sažetak“

⁷⁹ Izvor podataka: tablica Status Ugovora_OPULJP 31.12.2019.



- broj ugovorenih projekata u PO 3 koji su bili u provedbi bio je 132
- broj završenih projekata u PO 3 bio je 140
- prosječna financijska vrijednost ugovorenih projekata u PO 3 bila je 8.098.390,70 HRK.

Kad su u pitanju pokazatelji u sklopu okvira uspješnosti, vrijednosti su ključnih etapa do kraja 2018. za PO 3 ostvarene te su u slučaju čak dva pokazatelja značajno premašile ciljne vrijednosti za 2018. godinu i EK je ocijenio kako su ključne etape za PO 3 ostvarene.

Tablica 19 Ostvarenje vrijednosti ključnih etapa do kraja 2018. za PO 3

PO 3 Obrazovanje i cjeloživotno učenje	
CO11 Sudionici s tercijskim obrazovanjem (ISCED od 5 do 8)	☑ 372 %
SO309 Sudionici s predtercijskim obrazovanjem (ISCED od 1 do 4)	☑ 385 %
F.1 Ukupan iznos potvrđenih prihvatljivih izdataka	☑ 88 %

U kontekstu ostvarenja ciljnih vrijednosti postavljenih za 2023. godinu, na kraju 2019. godine okvir uspješnosti za PO 3 bio je sljedeći:

- ostvarenje pokazatelja PO3 CO11 bilo je 21.235, što je činilo već **97 %** napretka prema cilju za 2023.
- ostvarenje pokazatelja SO309 bilo je 26.000, što je činilo čak **99 %** napretka u odnosu na cilj za 2023. i
- ostvarenje pokazatelja F.1 za PO3 iznosilo je 98.052.670,11 EUR, što je činilo samo **19 %** napretka u odnosu na cilj za 2023.

Ostvareni napredak s obzirom na financijske pokazatelje i pokazatelje ostvarenja

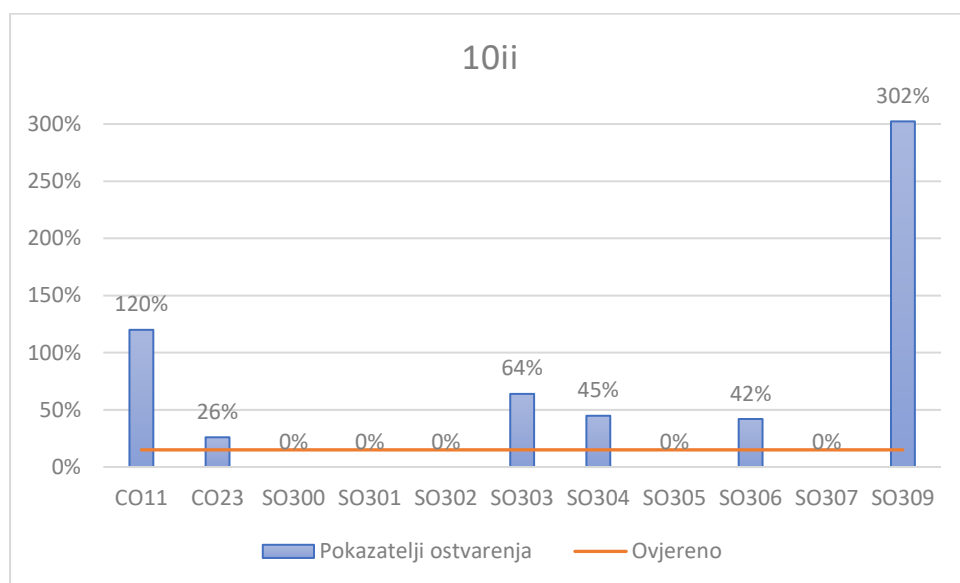
U slučaju PO 3 jedno je tijelo razine PT 1 istaknulo kako je prije početka provedbe OPULJP-a provodilo komplementarne natječaje iz državnog proračuna te je stoga načelno već znalo okvirni broj aktivnosti i prijavitelja koji se može očekivati s obzirom na određeni planirani PDP te samim time i ciljne vrijednosti pokazatelja za koje se moglo očekivati da će u konačnici biti ostvarene provedbom takvih PDP-ova. No upravo s obzirom na onu vrstu PDP-a, ciljne skupine i sudionike s kojima nisu imali prethodnih iskustava u provedbi, ciljne su vrijednosti u slučaju dva pokazatelja značajnije podcijenjene, odnosno precijenjene (ostvarenja pokazatelja za PO 3 prikazana su u obliku grafa dalje u tekstu). Isto je tijelo istaknulo kako se s godinama brojne vanjske okolnosti na koje tijela SUK-a ne mogu utjecati mogu i značajno izmijeniti te imati nepredvidiv učinak na planirane ciljne vrijednosti pokazatelja.

Intervjuirano tijelo razine PT 2 za PO 3 istaknulo je i kako EK za sljedeće programsko razdoblje stavlja veći naglasak na primjenu pojednostavljenih troškovnih opcija i definiranje jediničnih

troškova, za što smatra da su dobre mjere ubrzanja provedbe i lakšeg praćenja postizanja predviđenih rezultata jer je lakše pratiti „trošak po sudioniku“.

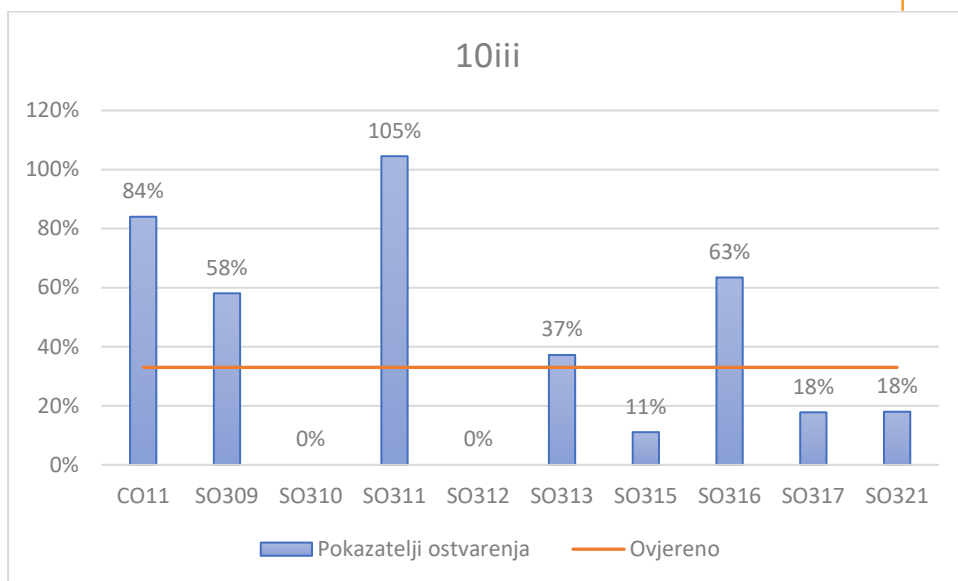
Grafički prikazi u nastavku odnose se na **usporedbu** ostvarenog napretka do kraja 2019. u pogledu **ovjeravanja sredstava** u odnosu na dodijeljena sredstva za IP (EU doprinos + nacionalna sredstva) i **vrijednosti pokazatelja ostvarenja** koje su prijavljene u GIP-u za 2019. za one pokazatelje ostvarenja za koje su ujedno na razini OPULJP-a definirane ciljne vrijednosti za 2023. Naime, u svim IP-ovima PO 3, za dio zajedničkih pokazatelja ostvarenja za koje je u GIP-u za 2019. prijavljeno ostvarenje, u samom OPULJP-u nisu definirane ciljne vrijednosti za 2023. Slijedom toga, zajednički pokazatelji ostvarenja bez definiranih ciljnih vrijednosti za 2023. nisu mogli biti uključeni u grafikone prikazane niže.

Slika 11 Usporedba ostvarenog napretka – IP 10ii



11 pokazatelja ostvarenja korištenih za praćenje napretka za **IP 10ii** ostvoreni su do kraja 2019. na razini od 0 % i 302 % njihove ciljne vrijednosti za 2023. Istovremeno je za ovaj IP do kraja 2019. **ovjereno 15 % dodijeljenih sredstava**.

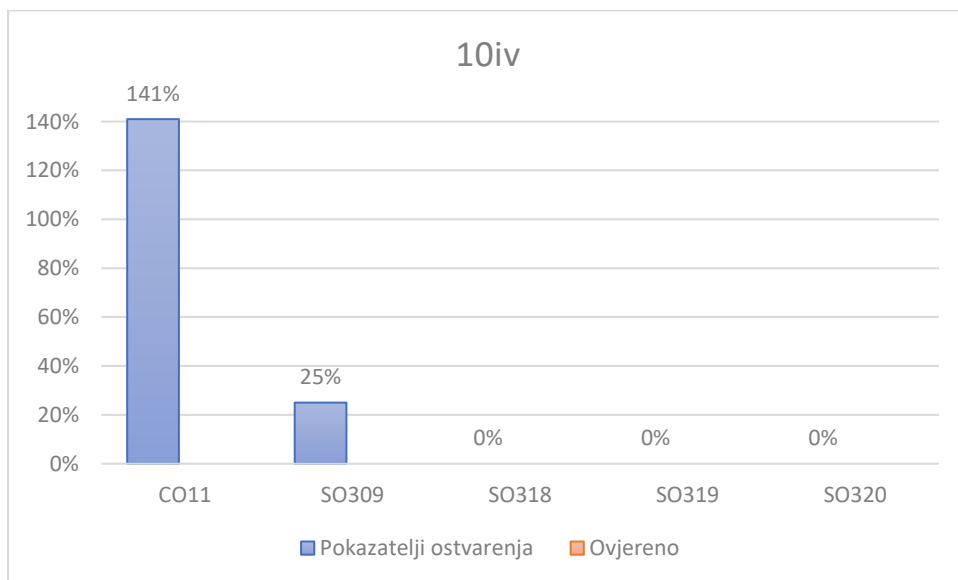
Slika 12 Usporedba ostvarenog napretka – IP 10iii



*SO314, koji nije uključen u grafički prikaz, ostvaren je na razini od 869 % cilja za 2023.

U slučaju **IP-a 10iii** **ovjereno je 33 % dodijeljene alokacije za taj IP**, dok se ostvarenje 11 pokazatelja ostvarenja definiranih za taj IP kreće između 0 % i 869 % ciljne vrijednosti za 2023.

Slika 13 Usporedba ostvarenog napretka – IP 10iv



Do ovjeravanja dodijeljenih sredstava u okviru IP-a 10iv do kraja 2019. **nije došlo**. Ipak, ostvarenje pripadajućih pet pokazatelja ostvarenja kreće se između 0 % i 141 % ciljne vrijednosti za 2023.



Pregled stanja na 31.12.2019. PO 4 „Dobro upravljanje“

U fazi intervjua u dijelu SC-a 11.ii.1 intervjuirano tijelo razine PT 1 pojasnilo je kako se u fazi programiranja definiranju ciljnih vrijednosti pokazatelja pristupilo vrlo konzervativno, uvelike zbog postojanja bojazni da se zbog zahtjevnosti novog razdoblja i očekivanog sporog početka provedbe i mogućeg neispunjavanja relevantnih kriterija obuhvaćenih primjenjivim *ex-ante* uvjetom za PO 4 oni neće moći ostvariti te da će zbog toga doći do financijskih korekcija u pogledu PO 4.

U konačnici je došlo do situacije u kojoj se u relativno kratkom razdoblju provedbe PO 4 do kraja 2018. godine uspjelo višestruko premašiti ciljne vrijednosti pokazatelja za 11.ii.1, no ipak je došlo do financijskih korekcija (oduzimanje pričuve od 6 % za PO 4) zbog nepravovremenog ispunjavanja *ex ante* uvjeta za PO 4 SC 11.i.1, na što tijela SUK-a zadužena za provedbu 11.ii.1 nisu mogla izravno utjecati. Spomenuta tijela zadužena za provedbu 11.ii.1 ujedno su u pogledu pokazatelja na intervjuu istaknula kako bi u sljedećem programskom razdoblju željela odrediti puno konkretnije pokazatelje nego što je to bio slučaj za 2014. – 2020. u smislu da se dodatno povežu s relevantnim strateškim dokumentima i omoguće bolje praćenje ispunjenja njihovih ciljeva.

Do navedenog je zaključka došlo i zbog toga što je utvrđeno kako se uz postojeće pokazatelje za SC 11.ii.1 ne može ocijeniti doprinos postizanju ciljeva nacionalne strategije za razvoj civilnoga društva na temelju objavljenih PDP-ova i provedenih projekata u okviru SC-a 11.ii.1.

U okviru PO 4 ugovoreno je manje od pola ukupno dodijeljenih sredstava, odnosno 42,79 % ukupno dodijeljenih sredstava, dok je ukupno isplaćeno znatno manje od polovine ugovorenih sredstava i ta je stopa iznosila 32,96 %.

U promatranome razdoblju krajem 2019. godine veći je iznos sredstava ugovoren u sklopu IP-a 11.i kod kojeg je stopa ugovorenosti iznosila 58,60 %, a manji u sklopu IP-a 11.ii 21,41%.

Kad je u pitanju stopa plaćanja, viša je stopa zabilježena kod IP-a 11.ii te je iznosila 74,18 %, a niža kod IP-a 11.i te je iznosila 21,83 %.

Tablica 20 OPULJP PO4 – dodijeljena, ugovorena i plaćena sredstva, u EUR – stanje na 31.12.2019.⁸⁰

OPULJP prioritetne osi	Dodijeljena sredstva	Ukupno ugovoreno	Indeks	Ukupno plaćeno	Indeks

⁸⁰ Izvor podataka: tablice Registri plaćanja, ugovaranja i ovjeravanja, 31.12.2019., list „Sažetak“

investicijski prioriteti specifični ciljevi	OPULJP (EU + NAC)				
1	2	3	4=3/2	5	6=5/3
PO 4	225.031.699,00	96.300.615,27	42,79 %	31.743.589,28	32,96 %
11.i	129.384.640,00	75.823.321,75	58,60 %	16.554.548,21	21,83 %
11.i.1	103.619.934,00	56.725.795,30	54,74 %	10.089.798,41	17,79 %
11.i.2	25.764.706,00	19.097.526,45	74,12 %	6.464.749,79	33,85 %
11.ii	95.647.059,00	20.477.293,52	21,41 %	15.189.041,07	74,18 %
11.ii.1	95.647.059,00	20.477.293,52	21,41 %	15.189.041,07	74,18 %

U sklopu PO 4 na dan 31.12.2019. godine⁸¹:

- broj ugovorenih projekata u PO 4 koji su bili u provedbi bio je 100
- broj završenih projekata u PO 4 bio je 76
- prosječna financijska vrijednost ugovorenih projekata u PO 4 bila je 4.158.435,65 HRK.

Kad su u pitanju pokazatelji u sklopu okvira uspješnosti, vrijednosti ključnih etapa do kraja 2018. za PO 4 nisu ostvarene te je u slučaju financijskog pokazatelja utvrđeno da ne ispunjava 65 % ciljne vrijednosti za 2018. godinu. EK je stoga ocijenio kako ključne etape za PO 4 nisu ostvarene.

Tablica 21 Ostvarenje vrijednosti ključnih etapa do kraja 2018. za PO 4

PO 4 Dobro upravljanje	
SO403 Broj podržanih tijela za poboljšanje organizacije rada	☑ 76 %
SO408 Broj (lokalnih) OCD-ova koji sudjeluju u aktivnostima izgradnje kapaciteta relevantnih za svoje područje rada	☑ 764 %
F.1 Ukupan iznos potvrđenih prihvatljivih izdataka	☑ 53 %

U kontekstu ostvarenja ciljnih vrijednosti postavljenih za 2023. godinu, na kraju 2019. godine okvir uspješnosti za PO 4 bio je sljedeći:

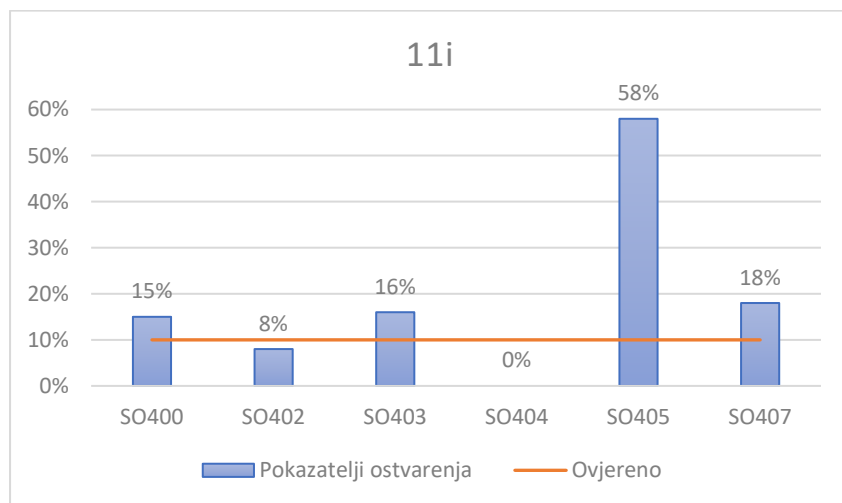
⁸¹ Izvor podataka: tablica Status Ugovora_OPULJP 31.12.2019.

- ostvarenje pokazatelja SO403 iznosilo je 29, što je činilo samo **16 %** u odnosu na cilj za 2023.
- ostvarenje pokazatelja SO408 iznosilo je 1235, što je činilo čak **274 %** u odnosu na ciljnu vrijednost za 2023. i
- ostvarenje pokazatelja F.1 za PO 4 iznosilo je 22.000.436,09 EUR, što je činilo tek **10 %** u odnosu na cilj za 2023.

Ostvareni napredak s obzirom na financijske pokazatelje i pokazatelje ostvarenja

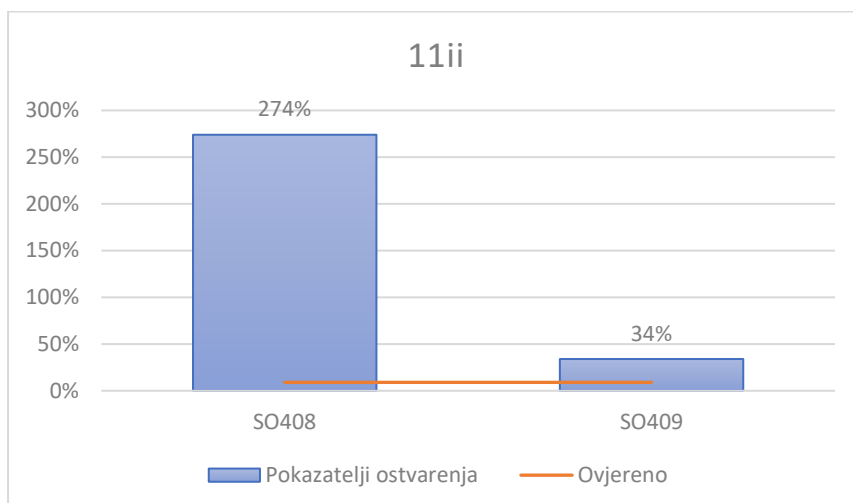
Grafički prikazi u nastavku odnose se na **usporedbu** ostvarenog napretka do kraja 2019. u pogledu **ovjeravanja sredstava** u odnosu na dodijeljena sredstva za IP (EU doprinos + nacionalna sredstva) i **vrijednosti pokazatelja ostvarenja** koje su prijavljene u GIP-u za 2019. za one pokazatelje ostvarenja za koje su ujedno na razini OPULJP-a definirane ciljne vrijednosti za 2023. Naime, u oba IP-a PO 4 ni za jedan zajednički pokazatelj ostvarenja za koje je u GIP-u za 2019. prijavljeno ostvarenje u samom OPULJP-u nisu definirane ciljne vrijednosti za 2023. Slijedom toga, zajednički pokazatelji ostvarenja bez definiranih ciljnih vrijednosti za 2023. nisu mogli biti uključeni u grafikone prikazane niže.

Slika 14 Usporedba ostvarenog napretka – IP 11i



U okviru **IP-a 11i** **ovjereno je niskih 10 % dodijeljene alokacije**, dok je za šest pokazatelja ostvarenja uključenih u sustav pokazatelja ovog IP-a zabilježeno dostizanje između 0 % i 58 % ciljne vrijednosti za 2023.

Slika 15 Usporedba ostvarenog napretka – IP 11ii



U slučaju **IP-a 11ii ovjereno je svega 9 % dodijeljene alokacije za taj IP**, dok se ostvarenje dvaju pokazatelja ostvarenja definiranih za taj IP bilježi na razini od 34 % i 274 % ciljne vrijednosti za 2023.

Zaključak pregleda ostvarenog učinka na temelju pokazatelja ostvarenja za sve prioritetne osi

Određena razina ostvarenja pokazatelja ostvarenja postignuta je do kraja 2019. godine u slučaju 65 od 80 pokazatelja, ne uključujući pokazatelje definirane za PO 5 Tehnička pomoć. Međutim, **za čak 19 % njih (15 pokazatelja) nije zabilježen nikakav pomak u pogledu ostvarenja definiranih ciljnih vrijednosti za 2023. godinu**, zaključno s krajem 2019. godine. **Najviše pokazatelja ostvarenja kod kojih nije ostvaren nikakav napredak odnosi se na PO 3 (10, odnosno čak 37 % pokazatelja odabranih za praćenje neposrednog napretka u okviru tog PO-a), zatim na PO 1 (4, što predstavlja 16% svih pokazatelja ostvarenja u okviru za praćenje napretka spomenutog PO-a) te na PO 4 (1 od ukupno 8 definiranih pokazatelja ostvarenja).** **Kad je u pitanju PO 2, svi pokazatelji bilježe napredak prema ostvarenju definiranih ciljnih vrijednosti za 2023. godinu.**

S druge strane, 20 % svih pokazatelja ostvarenja OPULJP-a, odnosno njih 16, ponovno ne uključujući PO 5 Tehnička pomoć, već je doseglo ili je (višestruko) premašilo vrijednost definiranu kao ciljnu za 2023. godinu, i to najviše u PO 2 (6, odnosno 30% svih pokazatelja ostvarenja u okviru za praćenje napretka spomenutog PO-a), zatim u PO 3 (5 ili 19 % pokazatelja ostvarenja za tu PO) i PO 1 (4 odnosno 16 % odabranih pokazatelja) te naposljetku u PO 4 (1 od ukupno 8 definiranih pokazatelja ostvarenja).

Najveće ekstremne vrijednosti uočene su s obzirom na sljedeće pokazatelje:

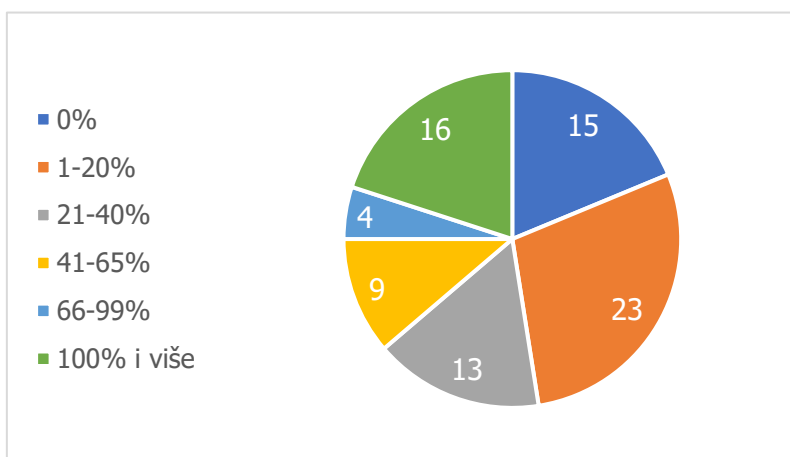
- CO22 Broj projekata namijenjenih javnoj administraciji ili javnim službama na nacionalnoj, regionalnoj ili lokalnoj razini, PO 2 (ostvarenje je zabilježeno na razini 2.143 % ciljane vrijednosti)
- SO314 Broj učenika s teškoćama s osiguranom ciljanom stručnom podrškom pomoćnika, PO 3 (ostvarenje je zabilježeno na razini 869 % ciljane vrijednosti)
- CO07 Stariji od 54 godine, PO 2 (ostvarenje je zabilježeno na razini 317 % ciljane vrijednosti)
- SO309 Sudionici s predtercijarnim obrazovanjem (ISCED 1-4), PO 3 (ostvarenje je zabilježeno na razini 302 % ciljane vrijednosti).

Najveći broj preostalih pokazatelja ostvarenja, njih 45, odnosno **56 % svih pokazatelja ostvarenja za OPULJP, ostvario je manje od 65 % vrijednosti definirane kao ciljne za 2023. godinu** (prag od 65 % uzet je kao indikativan imajući u vidu prag za utvrđivanje ozbiljnog neuspjeha u kontekstu okvira uspješnosti). Gledano ukupno s pokazateljima ostvarenja kod kojih nije zabilježen nikakav napredak, proizlazi da s krajem 2019. godine, čak **75 % svih pokazatelja ostvarenja u OPULJP-u nije premašilo više od 65 % svoje ciljne vrijednosti za 2023. godinu, što je npr. u kontekstu okvira uspješnosti još u 2018. godini bio prag za odlučivanje o ozbiljnom neuspjehu u pogledu ostvarivanja ključnih točaka.**

Tek 4 preostala pokazatelja ostvarenja, ili 5 % svih pokazatelja ostvarenja, bilježe vrijednosti na kraju 2019. godine u rasponu od 66 do 99 % ciljeva za 2023. godinu. Promatrano zajedno s 16 pokazatelja ostvarenja koji su već dosegli ili su (višestruko) premašili vrijednost definiranu kao ciljnu za 2023. godinu, zaključuje se da je **svega 25 % svih pokazatelja ostvarenja za OPULJP na kraju 2019. godine ostvareno na razini višoj od 65 % ciljne vrijednosti.**

Detaljan pregled broja pokazatelja s pripadajućim rasponom ostvarenja vidljiv je iz danog prikaza:

Slika 16 Broj pokazatelja ostvarenja s pripadajućim rasponom ostvarenja do 31.12.2019.





Istovremeno je do kraja 2019. godine ovjereno 25 % dodijeljenih sredstava za OPULJP, ne uključujući PO 5 Tehnička pomoć.

Iz svega navedenog može se zaključiti da su rezultati ostvareni do kraja 2019. godine na razini OPULJP-a skromni, kako na razini ovjeravanja, tako i na razini ostvarenja pokazatelja s pomoću kojih se prati ostvarenje neposrednih rezultata i obuhvata provedenih mjera, premda je situacija puno dinamičnija ukoliko se gleda razina pojedinih PO-ova.

Na svim prioritetnim osima uočen je neujednačen napredak u pogledu dviju dimenzija kroz koje se prati ostvareni napredak za svaki pojedini PO – financijske, koja se temelji na podacima o ovjeravanju, i fizičke, koja se nadgleda kroz sustav pokazatelja ostvarenja.

Sažetak opisa okvira za financijsko upravljanje OPULJP-om

U ovome sažetku opisuje se okvir za financijsko upravljanje OPULJP-om iz kojeg je vidljivo da je okvir jasno postavljen i opisan u Smjernicama. Isto tako, nijedno intervjuirano tijelo SUK-a nije navelo da je izostanak napretka u provedbi OPULJP-a posljedica nepostojanja ili nedostataka u postojećem okviru.

Temeljem Zakona o proračunu Republike Hrvatske (NN 87/2008, 136/2012 i 15/2015), postupak izrade i provedbe državnog proračuna RH temelji se na godišnjem ciklusu proračuna, a proračun se planira za trogodišnje razdoblje.

U kontekstu OPULJP-a, Smjernicama za ESF 2014. – 2020. br. 05 („Financijsko upravljanje OPULJP-om“) utvrđuju se sadržaj i upute za financijsko upravljanje i upravljanje N+3 pravilom u okviru OPULJP-a. Namijenjene su tijelima koja planiraju i upravljaju OPULJP-om s ciljem uspostave i provedbe dosljednog i postojanog sustava za financijsko upravljanje te upravljanje pravilom N+3.

Financijsko praćenje OPULJP-a i upravljanje pravilom N+3 temelji se na četiri međusobno povezane skupine izvora podataka:

- ↑ **razina 1: dugoročna financijska prognoza**
 - obuhvaća Glavni financijski plan (GFP), tj. planiranje i određivanje ciljeva za provedbu OPULJP-a u cilju izbjegavanja automatskog opoziva sredstava EU-a
- ↑ **razina 2: srednjoročne financijske prognoze**
 - podrazumijeva Prognozu provedbe GFP-a, tj. prognoze ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava, plaćanja i izdataka koje je moguće prijaviti EK-u, koje se koriste za praćenje kašnjenja u provedbi OPULJP-a i ostvarivanja ciljeva GFP-a (kao dijela praćenja rizika N+3) te kontrolu mogućih odstupanja
- ↑ **razina 3: kratkoročne financijske prognoze**
 - fokusiraju se na prognoze plaćanja korisnicima te primarno za potrebe PT 1





↑ **razina 4: prognoze koje izrađuju korisnici**

- plan Zahtjeva za nadoknadom sredstava koje se planira podnijeti, a koji se koristi za izradu prognoza na višim razinama te praćenje provedbe projekata.

UT je krovno tijelo zaduženo za izradu Glavnog financijskog plana (GFP) OPULJP-a, u suradnji s ostalim tijelima SUK-a te ga u konačnici odobrava i prati.

Prilikom izrade GFP-a UT utvrđuje njegove ciljeve i to posebno za svaku PO, IP i SC te prema alokacijama istaknutima u financijskom planu OPULJP-a. Kao osnova za praćenje dostizanja ciljeva za izbjegavanje automatskog opoziva te ciljeva za dodjelu pričuve za ostvarenje postignuća, uzimaju se postavljeni ciljevi GFP-a. Ciljeve GFP-a uzimaju u obzir i tijela PT 1 i proračunski korisnici, koji planiraju postupke dodjele, obveze po ugovorima o dodjeli bespovratnih sredstava te prognoziraju potražnju za sredstvima proračunskih aktivnosti.

Godišnji ciljevi GFP-a služe i kao podloga za određivanje kumulativne kritične razine stope iskorištenosti EU sredstava za određenu godinu, odnosno iznos izdatka koji se planira prijaviti EK-u tijekom pojedine godine, a s ciljem izbjegavanja automatskog opoziva sredstava iz izvora EU-a dodijeljenih OPULJP-u te prije svega u skladu s odredbama članaka 86. i 136. Uredbe (EU) 1303/2013. U financijskim tablicama OPULJP-a navedene su i godišnje obveze, koje je EK odobrila odlukom o usvajanju OPULJP-a. Opoziv na razini fonda primjenjuje se u slučaju nepostizanja kritične razine te poštujući stopu sufinanciranja.

K tome, godišnji ciljevi GFP-a za određenu godinu postavljaju se tako da budu viši od iznosa sredstava EU-a, izračunato prema N+3 pravilu za tu godinu, a kako bi se osiguralo dovoljno vremena za korištenje sredstava EU-a do primjene pravila N+3, odnosno izbjegao automatski opoziv sredstava i osiguralo dovoljno vremena za provedbu moguće potrebnih korektivnih mjera i koraka.

Kod definiranja godišnjih ciljeva GFP-a uzima se u obzir i ispunjenje ključnih koraka provedbe za dodjelu odgovarajućeg iznosa pričuve za ostvarenje postignuća u 2018. godini. Ispunjenjem svih ključnih koraka provedbe pričuve će se pribrojiti u alokacije za 2019. i 2020. godinu.

Praćenje GFP-a odvija se na tromjesečnoj osnovi, pri čemu UT prije svega provjerava podatke o broju ugovora koje je potpisao svaki PT 1 i PT 2, iznos plaćanja koji je svaki PT 1 izvršio korisnicima i iznos izdataka koji svaki PT 1 i PT 2 može prijaviti EK-u.

UT ujedno izrađuje i Plan apsorpcije koji odobrava KT. K tome, UT izrađuje i pregled godišnjih financijskih prognoza za EK, kao i Prognoze očekivanog zahtjeva za plaćanje, u suradnji s tijelom za ovjeravanje (TO). TO navedene dokumente odobrava prije upućivanja na EK te izrađuje i odobrava izjavu o izdacima i zahtjeve za plaćanje koje potom podnosi EK. UT u konačnici priprema i izjavu o upravljanju i godišnji sažetak.

Posrednička tijela razine 1 (PT 1) zadužena su za izradu prognoza potražnje proračunskih sredstava za sljedeće tri godine za svaku prioritetnu os i cilj, dok u suradnji s Posredničkim



tijelima razine 2 (PT 2) izrađuju i kratkoročne prognoze plaćanja iz EU sredstava i sredstava državnog proračuna koje se planiraju isplatiti korisnicima tijekom iduća tri mjeseca za prioritetne osi 1-4. Za potrebe pripreme Prognoze provedbe, PT1 uzima u obzir sljedeće kriterije:

- pretpostavke o očekivanim objavama poziva na dostavu prijedloga
- broj i vrijednost projekata koje se planira potpisati
- iznos predfinanciranja projekata
- očekivani napredak provedbe Prioriteta OPULJP-a
- očekivani vremenski raspored zahtjeva
- broj već potpisanih ugovora
- planove Korisnika za podnošenje Zahtjeva za nadoknadom sredstava (ZNS)
- vrijeme potrebno za nadoknadu izdataka
- utvrđene ciljeve za određeni PO u Planu ugovaranja i GFP-u.

PT 1 odgovoran je za planiranje i upravljanje iznosima EU sredstava i nacionalnih sredstava te osiguravanje nacionalnog sufinanciranja za projekte⁸².

Isto tako, tijela PT 1 zadužena su za planiranje plaćanja kod Korisnika državnog proračuna, međutim PT 1 ne planira financijska sredstva na svojim proračunskim pozicijama za projekte čiji su korisnici ujedno i korisnici državnog proračuna. Tijela PT 1 ujedno su zadužena za unos podataka u MIS sustav vezanih za plaćanje i povrate sredstava.

PT 2 treba pravovremeno vršiti aktivnosti za ubrzavanje povlačenja EU sredstava na projektnoj razini te priprema izjave o izdacima i podnosi ih UT-u. Ujedno priprema i podnosi registar nepravilnosti i zahtjev za povratom sredstava te pokreće postupak povrata.

Mjere za pospješivanje učinkovitosti u upravljanju financijskim sredstvima u sklopu OPULJP-a u petogodišnjem razdoblju provedbe do kraja 2019.

Sljedeći dio nalaza predstavlja rezultate analize dokumentacije i intervjua, u sklopu kojih je istraženo jesu li u promatranom razdoblju provedbe do kraja 2019. godine poduzete kakve posebne mjere za povećanje efikasnosti (djelotvornosti) u upravljanju financijskim sredstvima dodijeljenima za provedbu OPULJP-a. U sklopu intervjua tijela SUK-a posebno su istaknula neke od tih mjera, s naglaskom na pojednostavljene troškovne mogućnosti i isplate predujmova korisnicima projekata.

U kontekstu sveukupne analize posebno se ističu sljedeće mjere i koraci poduzeti u svrhu ispitivanja mogućnosti njihove primjene i konkretnog uvođenja u svrhu unaprjeđenja efikasnosti (djelotvornosti) u trošenju alociranih sredstava OPULJP-a:

- izmjene alokacija za prioritetne osi i realokacije sredstava između prioritetnih osi

⁸² U skladu sa Zakonom o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu Europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj u financijskom razdoblju 2014. – 2020. (Narodne novine 92/2014).





- izmjene financijskih omotnica za pozive na dostavu projektnih prijedloga
- financijski instrumenti
- upotreba pojednostavljenih troškovnih mogućnosti (PTO)
- mjere za izbjegavanje dvostrukog financiranja
- isplata predujmova korisnicima projekata
- globalne potpore

➤ **Izmjene alokacija za prioritetne osi i realokacije sredstava između prioritetnih osi**

Sljedeće izmjene alokacija OPULJP-a primjer su aktivnog upravljanja financijskom omotnicom za pojedinu PO, uzimajući u obzir ostvarene rezultate te u svrhu postizanja što veće efikasnosti (djelotvornosti) financijskog upravljanja provedbom OPULJP-a:

- U sklopu PO 1 i postupka revizije višegodišnjeg financijskog okvira za razdoblje 2014. – 2020., u 2017. godini utvrđeno je povećanje sredstava u okviru Inicijative za zapošljavanje mladih (IZM). Alokacija za RH u okviru IZM-a za razdoblje 2017. – 2020. tako je povećana za iznos od dodatnih 35.117.908 EUR.
- Nadalje, u sklopu PO 1 i u pogledu alokacije IZM-a u promatranom je razdoblju do kraja 2019. godine kumulativno od početka provedbe ugovoreno 214.931.525,74 EUR, odnosno 95,73% alokacije IZM-a. Nakon srednjoročnog pregleda (MTR) i predopterećenja (eng. *frontloading*) EK je Odlukom od 17.12.2019. godine, a na prijedlog UT-a, usvojila promjenu OPULJP-a koja se odnosila na povećanje alokacije sredstava IZM-a. Sukladno službenom dopisu EK-a alokacija IZM-a povećana je s 6.828.482 EUR na 10.546.771 EUR te je odlučeno da se povećanje financijskih sredstava uključi u već postojeće projekte.
- EK je u 2019. godini izvršila pregled uspješnosti OPULJP-a kako bi ispitala ostvarenje ključnih etapa utvrđenih za sve PO. Tim je pregledom utvrdila neostvarivanje ključnih etapa za PO 4 „Dobro upravljanje“, koji se financira iz ESF-a, i PO 1 „Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage“, financiran Inicijativom za zapošljavanje mladih (IZM). Za te PO-ove EK nije utvrdio i postojanje ozbiljnog neuspjeha s obzirom na ostvarenje ključnih etapa. Na prijedlog UT-a, financijska alokacija za OPULJP u 2020. godini izmijenjena je i potvrđena od strane EK-a tako da se iznos pričuve za PO 4 realocirao na PO 2, za koji je EK prethodno potvrdila ostvarenje ključne etape te je ukupan iznos pričuve od 14.290.418 EUR prebačen s PO 4 u pričuvu za PO 2⁸³, slijedom utvrđenih sektorskih potreba (u sklopu PO 2 je primjerice kod dvaju poziva objavljenih u 2018. i 2019. godini vrijednost zaprimljenih projektnih prijava prelazila čak 300 % inicijalno određene alokacije za te pozive) i imajući u vidu Preporuke Vijeća za Hrvatsku za 2019. dane u okviru Europskog semestra⁸⁴. Na taj je način UT osigurao

⁸³ Izvor: ESF Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020., v. 5.0, str. 191, Tablica 18.a: Financijski plan, esf.hr, stranici pristupljeno 01. veljače 2021.

⁸⁴ PREPORUKA VIJEĆA od 9. srpnja 2019. o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2019. (2019/C 301/11)





da se sredstva s PO-a za čiju je provedbu utvrđeno da teče sporije i da se ne ostvaruju predviđeni ciljevi prebace na PO kod kojeg je potvrđena veća uspješnost u provedbi, ali i konkretne potrebe u sektoru, potkrijepljene već prikupljenim projektnim prijavama koje višestruko premašuju dostupna sredstva za pojedini PDP.

➤ **Izmjene financijskih omotnica za pozive na dostavu projektnih prijedloga**

Pregledom natječajne dokumentacije i izmjena objavljenih poziva na dostavu projektnih prijedloga (PDP-ova) na internetskim stranicama esf.hr, utvrđeno je kako je do izmjena određenih PDP-ova došlo i zbog povećanja njihove financijske omotnice. Navedeno predstavlja primjer aktivnog upravljanja financijskom omotnicom OPULJP-a u svrhu postizanja što veće efikasnosti (djelotvornosti) zbog toga što su na taj način povećane financijske omotnice kod već objavljenih PDP-ova kod kojih je prikupljen znatno veći broj projektnih prijedloga nego što je inicijalno bilo očekivano. Tako se povećanjem dostupnih sredstava za pojedini PDP osiguralo financiranje većeg broja već prikupljenih projektnih prijava, izbjeglo odlaganje trošenja sredstava kroz neki novi natječaj, što bi uzelo značajno dodatno vrijeme potrebno za pripremu i objavu novog PDP-a, uzelo u obzir i ocijenilo sve projektne prijave, pri čemu je većem dijelu njih koji su zadovoljili kriterije odobreno financiranje, odnosno projektni prijedlozi određenog broja prijavitelja tako nisu ostali na „rezervnoj listi čekanja“ isključivo zbog nedostatnog iznosa sredstava. U konačnici se tako osiguralo i brže povlačenje veće količine sredstava i doprinošenje postizanju ciljnih vrijednosti pokazatelja OPULJP-a.

➤ **Financijski instrumenti**

Financijska uredba temeljni je dokument kojim su uspostavljena načela i postupci za izradu i izvršenje proračuna EU-a te kontrolu nad financijama EU-a. Trenutačno važeća Financijska uredba stupila je na snagu 2. kolovoza 2018.⁸⁵ i njome se „financijski instrumenti“ definiraju kao⁸⁶:

„mjere financijske potpore Unije koja se pruža iz proračuna kako bi se postigao jedan ili više određenih ciljeva politike Unije koje mogu biti u obliku vlasničkih ili kvazivlasničkih ulaganja, zajmova ili jamstava ili drugih instrumenata podjele rizika i koje se prema potrebi mogu kombinirati s drugim vrstama financijske potpore, sa sredstvima u okviru podijeljenog upravljanja ili sa sredstvima iz Europskog razvojnog fonda (ERF)“.

U pogledu financijskog razdoblja EU-a 2014. – 2020. u Općoj uredbi (EU) br. 1303/2013 i uvodnoj izjavi 34) navodi se sljedeće: „*Financijski instrumenti sve su važniji zbog učinka poluge koji imaju na ESI fondove, zbog svoje sposobnosti kombiniranja različitih oblika javnih*

⁸⁵ UREDBA (EU, Euratom) 2018/1046 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije o izmjeni uredbi (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012

⁸⁶ Definicija iz članka 2. stavka 1. točke 29. UREDBE (EU, Euratom) 2018/1046 EUROPSKOG PARLAMENTA I VIJEĆA od 18. srpnja 2018.



i privatnih sredstava za potporu ciljeva javne politike te jer obnovljivi oblici financijskih sredstava takvu potporu čine dugoročno održivijom.“

Na temelju članka 37. Uredbe (EU) br. 1303/2013, potpora djelovanju i politikama u okviru odgovarajućeg područja primjene s pomoću financijskih instrumenata, uključujući mikrokredite i jamstvene fondove može se dati i iz ESF-a.

Nadalje, EK u suradnji s Europskom investicijskom bankom (EIB-om) ističe kako su financijski instrumenti (FI) sufinancirani kroz ESF održiv i učinkovit način ulaganja u rast i razvoj ljudi i njihovih vještina kako bi se unaprijedilo ostvarivanje ciljeva zaposlenosti i socijalne uključenosti diljem EU-a. FI ujedno mogu podržavati širok raspon razvojnih ciljeva na dobrobit velikog broja raznovrsnih Korisnika, pri čemu se prije svega ističe mogućnost ponovnog korištenja „istih“ financijskih sredstava za daljnja ulaganja⁸⁷ (što nije slučaj s bespovratnim sredstvima).

K tome, financijski instrumenti:

- predviđaju povrat sredstava
- revolvirajući su, to jest povrat sredstava koristi se uvijek iznova u istom području
- prikladni su za financijski održive projekte, to jest za one kod kojih se očekuje stvaranje dovoljno prihoda ili ušteda kako bi mogli vratiti primljenu potporu
- osmišljeni su da privuku zajednička ulaganja iz drugih izvora financiranja, uključivo i privatna ulaganja kako bi povećali iznos dostupnih izvora financiranja u sektorima/područjima gdje postoji problem pristupa sredstvima
- mogu imati oblik zajmova, jamstava ili ulaganja u vlasnički kapital
- mogu pružiti potporu i na strani razvoja ponude, doprinoseći razvoju tržišta
- mogu biti korišteni kao nadopuna bespovratnim sredstvima
- mogu biti upravljani od strane nacionalnih ili regionalnih banaka, međunarodnih organizacija kao što su Europska investicijska banka ili Europski investicijski fond, financijskih posrednika i od strane upravljačkih tijela (samo za zajmove i jamstva).

U konačnici, financijske instrumente sufinancirane iz ESF-a može se koristiti za sve prioritete ulaganja navedene u operativnim programima ESF-a država članica i regija, pod uvjetom da su usmjereni na uočene tržišne nedostatke, odnosno područja u kojima banke nisu spremne davati zajmove i/ili gdje privatni sektor nije spreman ulagati.

Prema Općoj uredbi, potpora financijskih instrumenata temelji se na *ex-ante* procjeni kojom su ustanovljeni nefunkcioniranje tržišta ili neoptimalne investicije te razina potrebe za javnim investicijama, uključujući vrste financijskih instrumenata koji se namjeravaju poduprijeti. *Ex-ante* procjena mora biti dovršena prije nego što UT odluči dodijeliti programske doprinose financijskom instrumentu.

⁸⁷ Europski socijalni fond, Financijski instrumenti, *napredak kroz financijske instrumente ESI fondova*, Europska komisija i Europska investicijska banka, 2015., https://www.fi-compass.eu/sites/default/files/publications/ESF_The_european_social_fund_HR.pdf





U okviru OPULJP-a, provedba FI-a temeljem *ex-ante* procjene izradene 2014. godine bila je predviđena u okviru PO 1 i PO 2, slijedom čega je UT, s obzirom na protekli vremenski period te izmijenjene okolnosti na tržištu rada, naručio izradu nove *ex-ante* procjene⁸⁸ za financijske instrumente u području zapošljavanja i društvenog poduzetništva, koja je provedena 2018. godine te je za cilj imala utvrđivanje tržišnih problema i nedostataka ciljano u tim područjima.

Ex-ante procjenom iz 2018. godine utvrđeni su tržišni problemi i tržišni nedostaci u sljedećim područjima:

1. financiranje viših stupnjeva obrazovanja i cjeloživotnog obrazovanja, uz investicijski jaz u visini od otprilike 1,1 mlrd EUR
2. zapošljavanje osoba s nedovoljnim radnim iskustvom, uz investicijski jaz u visini od oko 325,2 mln EUR
3. financijska isključenost skupina u nepovoljnom položaju, uz investicijski jaz u visini od oko 330,5 mln EUR
4. financiranje socijalne infrastrukture te projekata i subjekata društvenog poduzetništva, uz investicijski jaz u visini od oko 44,6 mln EUR.

Prema utvrđenim tržišnim problemima i tržišnim nedostacima predloženi su sljedeći financijski instrumenti odnosno financijski proizvodi s pripadajućim alokacijama:

- Zajmovi za financiranje visokoškolskog i cjeloživotnog obrazovanja (40 mln EUR)
- Zajmovi za financiranje zapošljavanja osoba s nedovoljnim radnim iskustvom (30 mln EUR)
- Zajmovi za ublažavanje financijske isključenosti (20 mln EUR)
- Zajmovi za financiranje socijalne infrastrukture i projekata društvenog poduzetništva (10 mln EUR)
- Fond rizičnog kapitala za financiranje socijalne infrastrukture i projekata društvenog poduzetništva (10 mln EUR).

U lipnju 2018. godine rezultati *ex-ante* procjene predstavljeni su tijelima SUK-a i održan je okrugli stol na temu daljnjih koraka. Zaključeno je kako su predloženi FI dobrodošli, no kako je **u određenim sektorima, poput obrazovanja, potrebno prethodno otkloniti određene institucionalne prepreke**, provesti izmjene zakonodavnog okvira s naglaskom na jasnijoj demarkaciji u pogledu nadležnosti sektorskih tijela državne i javne uprave, unaprijediti sustav vrednovanja i osiguranja kvalitete koji za posljedicu ima neujednačene standarde, kao i kvalitetu ponuditelja obrazovnih programa.

⁸⁸ Sažetak *ex-ante* procjene iz 2018. godine nalazi se na poveznici: <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2015/02/Ex-ante-procjena-ESF-2014-2020-Sa%C5%BEetak.pdf>





Što se tiče društvenog poduzetništva, na temelju iskustava u pripremi i provedbi PDP-a „Poticanje društvenog poduzetništva“ te dodatno organiziranih događanja (u studenom 2017. održana konferencija pod nazivom „Društveno poduzetništvo u Hrvatskoj – jučer, danas, sutra“) **zaključeno je kako u RH još uvijek ne postoji kritična masa društvenih poduzetnika koji su spremni podnijeti financijske zajmove** te im je potrebno nastaviti pružati podršku u obliku bespovratnih sredstava kroz državne potpore i potpore male vrijednosti. Slijedom toga je u svibnju 2019. objavljen PDP „Jačanje poslovanja društvenih poduzetnika – faza I.“.

S obzirom na ciljnu skupinu „nezaposleni mladi“, UT je **zaključio i kako bi FI uz već postojeće mjere samozapošljavanja HZZ-a u 2017. i 2018. godini bili manje atraktivni za navedenu populaciju** te ih stoga u tom trenutku nije imalo smisla razvijati.

U konačnici, od svih navedenih područja financiranja kroz FI-e **u 2018. UT je zaključio kako su u tom vremenskom periodu predloženi zajmovi za financiranje visokoškolskog obrazovanja na temelju rezultata *ex-ante* procjene najpoželjniji oblik FI-a u sklopu OPULJP-a**. U tu svrhu pokrenuti su razgovori s potencijalnim Posrednicima s ciljem pripreme Investicijske strategije Poslovnog plana te pristupanja izradi Smjernica za FI.

➤ Upotreba pojednostavljenih troškovnih mogućnosti (opcija)

U 2017. godini izrađena je metodologija te je upućen prijedlog jediničnog troška za pomoćnike u nastavi EK-u. Ista predstavlja administrativno pojednostavljenje s obzirom na to da se za sve navedene troškove na takvim projektima više ne moraju računovodstveno pravdati stvarno nastali troškovi na projektu. Posljedično se dokumentacija izrazito smanjuje i time se ubrzava i olakšava sama provedba projekata. UT je tijekom 2017. godine nastavio s postupkom definiranja i korištenja pojednostavljenih mogućnosti financiranja koje su na raspolaganju državama članicama temeljem EU regulative. Nastavno na navedeno, **većina otvorenih poziva u okviru ESF-a u 2017. godini već je obuhvaćala mogućnost korištenja fiksne stope ili jediničnog troška za izračun troška osoblja po satu (izračun neizravnih troškova u iznosu fiksne stope od 15 % izravnih troškova osoblja sukladno Uredbi (EU) br. 1304/2013 te uporabu jediničnih troškova po satu za izračun troškova osoblja).**

Nadalje, u 2017. započelo se i s pripremom metodologije za jedinične troškove u okviru mjera aktivne politike zapošljavanja analizom historijskih podataka iz baze HZZ-a. Analiza je provedena na nekoliko mjera te su temeljem rezultata odabrane mjere za koje će se pripremati jedinični troškovi.

U godišnjem izvješću o provedbi OPULJP-a (GIP) za 2019. godinu istaknut je porast upotrebe pojednostavljenih troškovnih mogućnosti u sklopu provedbe OPULJP-a. Konkretnije, **do 31.12.2019. godine u provedbi OPULJP-a aktivno se koristilo pet metodologija pojednostavljenih troškovnih opcija (PTO) koje su odobrene i od strane EK-a kroz Delegirane akte.**



Četiri metodologije PTO-a primjenjivale su se u provedbi mjera APZ-a HZZ-a⁸⁹ te jedna u području obrazovanja za pomoćnike u nastavi⁹⁰. U mjerama APZ-a primjenjivali su se sljedeći PTO-i:

- jedinični trošak prijevoza
- mjesečni jedinični trošak osobe na stručnom osposobljavanju za rad bez zasnivanja radnog odnosa
- mjesečni jedinični trošak osobe u javnom radu
- mjesečni iznos potpore za samozapošljavanje.

Opisana poboljšanja odnose se prvenstveno na **smanjenje količine dokumentacije** (papirnatu, ali i u elektroničkom obliku) u postupcima dodjele sredstava te kasnije tijekom provedbe projekata u postupku provjera troškova Korisnika ostvarenih na njihovim projektima. Kao konkretan primjer u intervjuima naveden je stvarni trošak plaće kod projekata kod kojih su bili prihvatljivi troškovi plaća osoba uključenih u projekt i s obzirom na koji su prijavitelji projekata, odnosno kasnije korisnici, primjerice morali prikupljati i dostavljati PT 2 platne liste osoba čije je sudjelovanje predviđeno na projektu (npr. za 12 uzastopnih mjeseci koji su prethodili prijavi projekta), kao i JOPPD obrasce kao dokaz da su podmireni svi neophodni doprinosi.

Uzme li se u obzir da je na pojedinom projektu moglo biti uključeno više osoba te da je na pojedine natječaje pristizalo i više stotina prijava, takvi su zahtjevi podrazumijevali velike količine dokumentacije u papirnatom (i elektroničkom) obliku i posljedično razmjerno veliko administrativno opterećenje kako za prijavitelje, odnosno korisnike projekata, tako i za osoblje PT 2 koje je provodilo administrativnu provjeru pristiglih projektnih prijava i prikupljalo i provjeravalo takvu dokumentaciju za vrijeme provedbe svakog ugovorenog projekta s takvim prihvatljivim troškovima.

Uvođenjem PTO-a smanjio se obujam potrebne dokumentacije i olakšao rad PT 2 koji pregledava te troškove, tj. ubrzao se postupak pregledavanja i odobravanja troškova za potrebe odobrenja zahtjeva za nadoknadom sredstava (ZNS) tijekom provedbe ugovorenih projekata.

K tome je uvedena i mogućnost korištenja od 15 % izravnih troškova osoblja za neizravne troškove, prema navodima nekoliko intervjuiranih tijela SUK-a razine PT 1. Na taj je način izbjegnuto prikupljanje dodatne velike količine računa za primjerice sve režijske troškove u sklopu provedbe projekta jer za sve troškove koji ulaze u kategoriju neizravnih troškova korisnik ne mora dostavljati dokaze, odnosno nikakvu dodatnu dokumentaciju prilikom potraživanja tih troškova u ZNS-u.

⁸⁹ U sklopu PO 1 i PO 2.

⁹⁰ PO 3, SC 10.iii.1 PDP Osiguravanje pomoćnika u nastavi i stručnih komunikacijskih posrednika učenicima s teškoćama u razvoju u osnovnoškolskim i srednjoškolskim odgojno-obrazovnim ustanovama.



Ipak, premda većina intervjuiranih tijela SUK-a (UT, PT 1 i PT 2) ističe da su PTO-i pozitivan pomak u provedbi te je ubrzavaju, još uvijek su postojale i određene nesigurnosti i pitanja, pogotovo kod većine intervjuiranih tijela razine PT 1, kao npr.:

- jedno je intervjuirano tijelo razine PT 1 ukazalo na to kako su, premda navedena troškovna mogućnost u načelu predstavlja mjeru za smanjenje administrativnog opterećenja za PT 2, prijavitelji projekata i dalje pod određenim pritiskom i opterećenjem u tom smislu jer moraju i dalje kod izrade svoje prijave primjerice prikupiti platne liste i samostalno izračunati trošak plaće, pri čemu se otvaraju brojna dodatna pitanja i nejasnoće zbog različitih okolnosti u kojima se nalazi osoblje koje će raditi na projektu te su često potrebna dodatna iscrpna pojašnjenja PT 1 i PT 2, kao i detaljne provjere izračuna nakon podnošenja projektne prijave
- drugo je intervjuirano tijelo razine PT 1 istaknulo kako SUK zapravo još uvijek nema dovoljno povratnih informacija od Korisnika da bi se moglo ocijeniti koliko PTO-i njima olakšavaju provedbu
- još su dva tijela razine PT 1 na intervjuima istaknula kako je samo uvođenje PTO-a zbog specifičnosti određenih vrsta troškova u sklopu nekih PDP-ova dosta i usporilo proces ugovaranja, no primjetno je kako je u konačnici ipak ubrzana provedba.

Na intervjuima je bilo primjetno kako **PTO-i značajno pomažu u radu sva tri tijela razine PT 2 za OPULJP**. Tako je jedan PT 2 u fazi intervjua istaknuo da kada su PT 2 tijela administrativno prezaokupljena praćenjem stvarnih izdataka, a projekti su zahtjevni i s puno aktivnosti, uz praćenje mikropodataka, rezultata i stvarnog troška preostaje vrlo malo vremena za pružanje stvarne podrške korisnicima u provedbi njihovih projekata i „na terenu“, dok s primjenom PTO-a postoje naznake kako bi se ipak moglo postepeno doći do toga.

Drugi je intervjuirani PT 2 istaknuo kako mu je primjena PTO-a uvelike olakšala ne samo kontrolu provedbe ugovora i ZNS-ova, već i jednostavnije čišćenje proračuna prilikom ugovaranja projekta te se na PTO-e već redovno oslanja i u fazi planiranja PDP-a. Isto tako smatra i da su korisnici prepoznali pojednostavljenje postupaka u određenim segmentima. Za vrijeme tog intervjua spomenuto je i kako UT i tijela razine PT 1 u početku nisu u potpunosti razumjeli primjenu PTO-a, no kako se to s vremenom promijenilo.

Treći je intervjuirani PT 2 izrazio vrlo slična mišljenja kao i ostali PT 2 u pogledu veće efektivnosti (djelotvornosti) koju omogućuje primjena PTO-a te je dodatno naglasio vrlo korisnim u smislu postizanja veće efektivnosti (djelotvornosti) i prestanak primjene vremenika (eng. *timesheet*) za praćenje i provjeru rada osoblja angažiranog na projektima, što značajno ubrzava postupak odobravanja ZNS-ova. **Nadalje ističe kako se s uvođenjem PTO-a smanjuje i potreba zapošljavanja dodatnog osoblja u PT 2** jer se realno smanjuje količina dokumentacije koju je potrebno pregledati i ubrzavaju se postupci provjere.

U spomenutom se GIP-u za 2019. godinu i na intervjuima s tijelima SUK-a (pogotovo svim tijelima razine PT 2) tako ističe kako se **primjenom navedenih PTO-a od početka njihove**



primjene značajno ubrzala cjelokupna kontrola i apsorpcija sredstava te su ovjereni značajni iznosi koji su uvelike doprinijeli ostvarenju N+3 ciljeva.

Nastavno na navedena ostvarena ubrzanja i pridonošenje stopi apsorpcije, tijekom 2019. nastavljen je i proces analize mogućnosti te pristupa izradi novih prijedloga metodologije PTO-a s ciljem podnošenja dodatnih modela za primjenu istih po načelu Delegiranog akta.

➤ **Mjere za izbjegavanje dvostrukog financiranja**

Na temelju revizija sustava upravljanja i kontrole OPULJP-a provedenih u razdoblju od 2016. do 2020. godine, u nekoliko je navrata utvrđen rizik od dvostrukog financiranja unutar PDP-ova objavljenih u sklopu provedbe OPULJP-a, što ukazuje na potrebu dodatne detaljne koordinacije na različitim razinama unutar samog sustava, uglavnom u dijelu izrade uputa za prijavitelje i utvrđivanja prihvatljivih prijavitelja, troškova, aktivnosti i ciljnih skupina. Primjetno je kako se u većem broju slučajeva radilo o različitim PDP-ovima kojima se primjerice pružaju razne izobrazbe ili vrlo slične usluge podrške istim ciljnim skupinama te kod kojih je nemoguće pouzdano utvrditi nepostojanje rizika od dvostrukog financiranja. U nekim se slučajevima radi i o tome da ne postoji zadovoljavajući revizijski trag da primateljji pomoći i podrške ne primaju financiranu uslugu i iz drugih javnih izvora.

U pravilu se na razini ugovaranja projekata odgovornost za osiguranje izbjegavanja dvostrukog financiranja stavlja na Korisnika, koji je dužan osigurati da svaki trošak nije već prethodno financiran iz drugih javnih izvora. U tu svrhu korisnik ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava dostavlja izjavu o nepostojanju dvostrukog financiranja, što dodatno potvrđuje navodom na prvoj stranici Zahtjeva za nadoknadom sredstava (ZNS-a) koji se dostavlja uz potpis ovlaštene osobe i ovjeren pečatom, a na kojem se navodi da taj ZNS ne uključuje izdatke koji su već financirani (plaćeni) iz javnih sredstava RH, fondova EU-a ili bilo kojih drugih fondova.

U nalazima revizije navodi se kako navedena izjava ne može biti dostatan dokaz o nepostojanju dvostrukog financiranja. K tome je UT-u još 2016. godine dana ključna i značajna preporuka kako bi trebao izraditi metodologiju provjere dvostrukog financiranja s obzirom na to da je predviđena mogućnost zajedničke potpore iz različitih fondova EU-a, sukladno članku 98., stavku 2. Uredbe (EU) br.1303/2013. S tim u vezi UT bi trebao izraditi i standardnu bazu podataka za provjeru u okviru svojih odgovornosti, odnosno na razini cijelog ESF-a definirati podatke koje je potrebno prikupljati. Pristup navedenoj bazi trebala bi imati sva tijela koja sudjeluju u provedbi projekata sufinanciranih sredstvima EU-a. UT bi u konačnici trebao osigurati i razmjenu informacija na temelju odgovarajućih sporazuma ili procedura sa svim tijelima SUK-a, kao i svim tijelima koja provode komplementarne programe⁹¹.

Primjetno je i kako UT često nije u potpunosti suglasan s nalazima revizija, no ipak provodi dodatne temeljite provjere postavljenih pitanja i po potrebi uvodi dodatne mjere kako bi se izbjegao rizik od pojave dvostrukog financiranja. UT je za vrijeme intervjua održanih u 2020.

⁹¹ UT ističe kako u trenutku izrade ovog izvješća (početak 2021.) opisana preporuka još uvijek nije provedena zbog vanjskih okolnosti koje su onemogućile punu funkcionalnost e-Fondova.



godini potvrdio kako je svjestan navedenih slučajeva postojanja rizika od dvostrukog financiranja na koje je ukazala revizija te naglasio kako aktivno radi na dodatnim provjerama postojanja rizika od dvostrukog financiranja te na rješavanju problematičnih situacija na koje je ukazala revizija.

➤ **Isplata predujmova korisnicima projekata**

Isplatom predujmova korisnicima projekata omogućuje se pravovremeni početak provedbe projektnih aktivnosti te izbjegava rizik da korisnik nema svoja/dostatna sredstva za započinjanje provedbe projekta, stoga ne mora tražiti dodatne izvore financiranja u tu svrhu.

Prema Smjernicama 04, v3.4 korisnik bespovratnih sredstava predujam može potraživati višekratno te on može iznositi najviše 40 % odobrenih bespovratnih sredstava. Ako je korisniku odobrena isplata predujma, do trenutka poravnavanja iznosa isplaćenog predujma s nastalim troškovima korisnik troškove može potraživati samo putem metode nadoknade, a od Korisnika se zahtijeva da predujam opravdava u dogovoru s PT 2 pazeći da se ne premaši iznos najvišeg iznosa bespovratnih sredstava utvrđenih ugovorom. Zasebna obrada neplaćenih i plaćenih troškova skraćuje vrijeme obrade za neplaćene troškove.

U sklopu faze intervjua tijela SUK-a istaknula su kako su predujmovi u promatranom razdoblju do kraja 2019. godine redovno isplaćivani na zahtjev Korisnika te u iznosu do maksimalno 40 % odobrenih bespovratnih sredstava te kako za te potrebe nije bilo većih poteškoća u osiguranju financijskih sredstava. Međutim, isto je tako istaknuto da je do određenih poteškoća došlo tijekom 2020. godine te uslijed otežanih okolnosti prouzročenih pandemijom bolesti COVID-19, u okviru kojih je došlo do dodatnih značajnih opterećenja državnog proračuna i otežanih novčanih tokova. S tim u vezi, tijela razine PT 2 primila su upute da kod novougovorenih projekata izvrše dodatne procjene stvarnih potreba Korisnika za isplatom predujma u maksimalnom iznosu od 40 % te je taj iznos ovisno o zaključcima takvih procjena u brojnim i opravdanim slučajevima smanjen na iznos od 10 do 20 % ukupno ugovorenih sredstava, što potvrđuje efikasno (djelotvorno) upravljanje financijskim sredstvima u trenucima krize u pogledu olakšanja novčanih tokova i smanjenja opterećenja na državni proračun. Međutim, s nižom razinom isplaćenih predujmova, smanjuje se i brzina trošenja i ovjeravanja sredstava te oslabljuje apsorpcija na samome kraju financijske perspektive i provedbe OPULJP-a, kako je zaključilo jedno tijelo razine PT 1 za vrijeme faze intervjua. K tome se određeni korisnici dovode u problematične situacije jer su primjerice prilikom pripreme projekata potencijalno računali, tj. planirali provedbu svojih projektnih aktivnosti računajući na veće iznose predujmova, pogotovo s obzirom na organizacije civilnog društva koje većinom ovise o projektnom financiranju i javnim izvorima financiranja svojih aktivnosti, što je jedan PT 1 istaknuo u fazi intervjua.

Jedan je intervjuirani PT 1 spomenuo i kako na razini OPULJP-a nikada nije realiziran više puta razmatrani „fond za međufinanciranje” koji bi služio za osiguravanja novčanog toka, posebno s obzirom na isplate sredstava prema korisnicima. Naime, očekivalo se da će se sva



potrebna sredstva u tijeku provedbe (tj. eng. *cash-flow*) osigurati prije svega brzim odobravanjem ZNS-ova, što se u stvarnosti nije ostvarilo kako je bilo zamišljeno pa su u određenim slučajevima kasnile isplate sredstava korisnicima po odobrenim ZNS-ovima⁹².

➤ Globalne potpore

U jednome od intervjua jedno je tijelo razine PT 1 istaknulo kako se u sklopu SUK-a u jednome razdoblju razmatralo i uvođenje tzv. „globalnih potpora“. Na razini EU-a globalne potpore predviđene su prvenstveno pružanju pomoći malim nevladinim organizacijama, kao što su volonterske grupe i lokalne organizacije, kako bi dobile potporu iz ESF-a. Naime, takve skupine prijavitelja obično teško ostvaruju izravan pristup čak i ESF-u jer je često riječ o većem broju subjekata koji raspolažu s manjim godišnjim proračunima, ispod 500.000 kuna, te kako je istaknuto u fazi intervjua, pri čemu im prihodi najčešće ne prelaze 20.000 kuna godišnje.

Globalne potpore dale bi takvim potencijalnim korisnicima mogućnost natjecanja za financiranje male vrijednosti, od otprilike 100.000 kuna, a radi pokretanja projekata koji na lokalnoj razini primjerice pomažu ljudima u nepovoljnom položaju pri ponovnom ulasku na tržište rada i sličnog pružanja podrške. Proces prijave pritom je izrazito pojednostavljen i administrira se uz minimalna administrativna opterećenja. Globalnim potporama u državama članicama EU-a obično upravljaju posrednička tijela, kao što su tijela lokalne vlasti, udruge za regionalni razvoj i nevladine organizacije. Dotične posrednike određuje odgovarajuće tijelo države članice ili regionalne vlasti u dogovoru s EK⁹³.

Prema informacijama prikupljenima u fazi intervjua, o globalnim se potporama tijekom godina u više navrata raspravljalo u SUK-u, da bi se u konačnici od njih odustalo iz razloga koji nisu općepoznati svim tijelima SUK-a. Tijelo razine PT 1 koje je u intervjuu spomenulo globalne potpore kao primjer potencijalno zanimljivog mehanizma provedbe i dodatnog povećanja efikasnosti (djelotvornosti) upravljanja financijskim sredstvima, koji bi trebalo dodatno istražiti i pokušati staviti u primjenu kako bi se doprlo do većeg broja dionika na lokalnoj razini, zaključuje kako se od toga vjerojatno odustalo jer se iziskivala izgradnja dodatnih mehanizama unutar SUK-a. Promjena pristupa prema razumijevanju PT1 potencijalno ukazuje na potrebu dodatne komunikacije između tijela SUK-a kada su u pitanju globalne potpore.

Na temelju opisanih mjera upravljanja financijskim sredstvima OPULJP-a, od kojih su neke u intervjuima istaknula i opisala i tijela SUK-a, a koje je prije svega UT primjenjivao u promatranom razdoblju do kraja 2019. godine, zaključuje se kako su poduzeti brojni i uobičajeni koraci u svrhu osiguranja što veće efikasnosti (djelotvornosti) financijske omotnice operativnog programa te kako tijela SUK-a nastavljaju kontinuirano raditi na njihovu daljnjem

⁹² Dodatan izvor informacije: Jašić, S. (2020.), Državni udari na civilno društvo potpomognuti EU fondovima, Zagreb: GONG, dostupno na poveznici: https://www.gong.hr/media/uploads/drzavni_udar_na_civilno_drustvo_09062020.pdf (pristupljeno 12. veljače 2021.)

⁹³ Osnovne informacije i definicije u vezi s globalnim potporama preuzete s internetskih stranica Europske komisije u veljači 2021.: https://ec.europa.eu/regional_policy/hr/policy/what/glossary/g/global-grants



razvoju, unaprijeđenju i uvođenju dodatnih takvih mjera, što su gotovo sva i istaknula u sklopu intervjua.

Evaluatori primjećuju kako na određene metode upravljanja financijskom omotnicom, poput primjerice realokacije sredstava između prioriternih osi i izmjena alokacija PDP-ova u okviru OPULJP-a, tijela SUK-a više ni ne gledaju kao na posebne mjere za osiguranje veće efikasnosti (djelotvornosti) upravljanja financijskim sredstvima OPULJP-a jer su te mjere već primjenjivala i u pretpristupnom i u provedbi ESF-a u prethodnom financijskom razdoblju 2007. – 2013. te su već postale sastavni dio financijskog upravljanja spomenutim operativnim programom koji se na neki način „podrazumijeva“, što je pozitivno.

Što se tiče mjera za osiguranje veće efikasnosti (djelotvornosti) upravljanja financijskim sredstvima s kojima UT i ostala tijela SUK-a imaju manje iskustva u prethodnom razdoblju, zamjetan je vrlo oprezan, ali i dosta spor pristup u uvođenju daljnjih novina. Naprimjer, prve pojednostavljene troškovne opcije tako su uvedene u 2017. godini, dvije godine nakon početka provedbe OPULJP-a, a pojedine i u 2018. i 2019. godini, što ukazuje na razmjerno dugo vrijeme koje je SUK-u potrebno kako bi postavio određeni novi okvir i počeo aktivno primjenjivati inovativnije pristupe u provedbi. Time se zaključuje kako je SUK u promatranom razdoblju još uvijek bio u intenzivnoj fazi učenja i isprobavanja novih pristupa za osiguranje veće efikasnosti (djelotvornosti) upravljanja financijskim sredstvima, što je bilo i očekivano s obzirom na to da se radi o prvoj financijskoj perspektivi u kojoj je RH imala na raspolaganju višestruko veće iznose sredstava nego u razdoblju 2007. – 2013.

TRANSPARENTNOST u provedbi OPULJP-a s naglaskom na postupak dodjele

U samim Smjernicama 03 Dodjela bespovratnih sredstava u opisu svrhe Smjernica 03 ističe se kako se postupci dodjele bespovratnih sredstava opisani tim Smjernicama između ostalog temelje i na načelu transparentnosti koja je definirana kao javnost i vidljivost relevantnih dokumenata i informacija svim zainteresiranim stranama.

Sva su tijela SUK-a na intervjuima jasno istaknula kako smatraju da je sustav provedbe OPULJP-a u dovoljnoj mjeri transparentan te da postoji niz odredbi u Smjernicama, konkretnih koraka i pravila kojima se osigurava transparentnost te na temelju kojih iskazuju to mišljenje. Manji je broj tijela SUK-a naveo kako se stanje uvijek može dodatno unaprijediti, no često im za vrijeme intervjua nisu padali na pamet konkretni prijedlozi za unaprijeđenja. Ipak, UT i još četiri tijela PT 1 naglasili su nekoliko primjera gdje misle da postoji prostor za povećanje transparentnosti, što je potvrđeno i analizom dokumentacije.

Iako na razini cijelog sustava upravljanja i kontrole (SUK) za OPULJP postoji više elemenata za osiguranje transparentnosti koji se provode na različitim razinama i fazama provedbe OPULJP-a evaluacijom su identificirani i prostori njihova unaprijeđenja:



Dalje u tekstu prvo se navode postojeće mjere za osiguranje transparentnosti, moguće uočene poteškoće ili prostor za poboljšanja, te potom i preporuke za postizanje još veće transparentnosti.

MJERA ZA OSIGURANJE TRANSPARENTNOSTI br. 1

- **Javna objava godišnjeg plana objave poziva na dostavu projektnih prijedloga (PDP) na internetskim stranicama esf.hr⁹⁴. U napomeni UT-a stoji sljedeće:** „Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike, Upravljačko tijelo Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020., objavljuje Godišnji plan objave poziva na dostavu projektnih prijedloga OPULJP-a, s ciljem informiranja javnosti i omogućavanja pravovremene pripreme projektnih prijedloga potencijalnih prijavitelja.“⁹⁵

POTEŠKOĆE I PROSTOR ZA POBOLJŠANJA

- ❖ Na internetskim stranicama esf.hr stoji i napomena: „*Godišnji plan objave poziva na dostavu projektnih prijedloga sadrži indikativni popis poziva na dostavu projektnih prijedloga i rokova poznatih u trenutku izrade plana te je podložan izmjenama i dopunama.*“ Međutim, kako je detaljnije analizirano za potrebe odgovora na evaluacijsko pitanje 3, utvrđeno je kako se do 2020. godine nisu objavljivale nikakve izmjene godišnjih planova objave PDP-ova, kao ni detaljniji opisi razloga zbog kojih se od određenih najavljenih poziva odustalo ili zbog kojih je objava kasnila uz informaciju kada se može očekivati objava. Istovremeno je broj objavljenih PDP-ova značajno odstupao od ukupnog broja planiranih poziva, rokova u kojima su bili predviđeni za objavu, a zabilježena su brojna i nezanemariva kašnjenja, a potom i izmjene već objavljenih poziva.
- ❖ Objavljene su i brojne izravne dodjele, za koje od 2017. godine više nisu javno objavljivane najave u godišnjim planovima objave PDP-ova. S druge strane, godišnji plan objava izravnih dodjela ne objavljuje se javno jer su se tijela SUK-a vodila premisom kako potencijalne prijavitelje te vrste poziva „ne zanimaju“ jer se na njih ne mogu izravno prijaviti. Dva godišnja plana objave PDP-ova objavljena su tek u drugom tromjesečju u godini, što se kosilo sa smjernicama kojima se preporučuje da bi se godišnji plan objave PDP-ova trebao objaviti u prva tri mjeseca u godini na koju se plan odnosi.

MJERA ZA OSIGURANJE TRANSPARENTNOSTI br. 2

- **E-savjetovanja** i drugi oblici savjetovanja o ključnim sastavnicama PDP-ova koji se tek planiraju objaviti. Prema podacima dostupnima na stranici „e-Savjetovanje“, za

⁹⁴ Godišnji plan objave Poziva na dostavu projektnih prijedloga OPULJP-a, izvor: <http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/razdoblje-2014-2020/godisnji-plan-objave-operacijaprojekata-esf/>

⁹⁵ Ovo je pitanje detaljnije analizirano u sklopu evaluacijskog pitanja 1 pa se u sklopu evaluacijskog pitanja 3 obrađuje na sažetiji način, odnosno kao i primjeri drugih mjera za osiguranje transparentnosti u sklopu provedbe OPULJP-a.



OPULJP je u periodu do 31. prosinca 2019. provedeno ukupno 20 savjetovanja na temu sadržaja i ključnih elemenata PDP-ova planiranih za objavu u sklopu OPULJP-a, uglavnom za otvorene pozive, pri čemu je ukupan broj svih objavljenih poziva 130, od čega su 87 PDP-ova izravne dodjele. Navedeni je postupak opisan i navodi se kao mogućnost u sklopu Smjernica 03 Dodjela bespovratnih sredstava, pri čemu PT 1 za otvoreni PDP može provesti internetsko savjetovanje na aplikaciji e-savjetovanja (<https://savjetovanja.gov.hr/>) u trajanju od najmanje 30 dana, uz prethodnu objavu obavijesti o navedenom savjetovanju na svojoj internetskoj stranici ili ESF internetskoj stranici (www.esf.hr).

POTEŠKOĆE I PROSTOR ZA POBOLJŠANJA

- ❖ Međutim, Smjernicama je propisano i sljedeće: PT 1 prihvaća samo one prijedloge za koje procijeni da unaprjeđuju kvalitetu dokumentacije PDP-ova te su u skladu sa strateškom orijentacijom PDP-ova. Podnositelji prijedloga i komentara nemaju mogućnost postavljanja daljnjih pitanja o danim obrazloženjima, što djelomice dovodi u pitanje dobivaju li zaista zainteresirani dionici u sklopu takvih savjetovanja tražene informacije i na koji način PT 1 i ostala tijela SUK-a uzimaju u obzir njihove primjedbe i prijedloge.

MJERA ZA OSIGURANJE TRANSPARENTNOSTI br. 3

- **Javna objava PDP-ova na stranicama esf.hr.** Sve vrste PDP-ova u sklopu provedbe OPULJP-a javno se objavljuju, prije svega na internetskim stranicama esf.hr, a potom i na ostalim stranicama, npr. strukturnifondovi.hr i internetskim stranicama PT1. Pri svakoj objavi ističu se sve ključne informacije o PDP-u, kao što su: status PDP-a, uz istaknute ključne rokove, vrstu poziva, referentnu oznaku, područje, prijavitelje, vrijednost natječaja, fond iz kojeg se sufinancira, operativni program i sažetak, nakon kojih slijede daljnje praktične informacije, poput datuma održavanja informativnih radionica, i paket same natječajne dokumentacije.

POTEŠKOĆE I PROSTOR ZA POBOLJŠANJA

- ❖ Same mrežne stranice na kojima se objavljuju pojedini PDP-ovi dosta su nepregledne te postaju sve nepreglednije kako faza zaprimanja projektnih prijedloga odmiče, a na stranicu se postavljaju daljnje novosti, izmjene, pojašnjenja, važne napomene itd. Često je dosta teško pouzdano utvrditi koja je aktualna verzija dokumentacije, gdje se nalaze odgovori na pitanja, očekuju li se kakve izmjene PDP-a itd.
- ❖ U slučaju izravnih dodjela javno se objavljuju samo sažetci PDP-a, no ne i cijela natječajna dokumentacija.



MJERA ZA OSIGURANJE TRANSPARENTNOSTI br. 4

- **Održavanje informativnih radionica neposredno nakon objave PDP-a.** Za svaki objavljeni ograničeni i otvoreni PDP nakon objave natječajne dokumentacije održano je i po više radionica na kojima su zainteresiranim potencijalnim prijaviteljima širom RH predstavljeni PDP-ovi te na kojima su isti mogli tražiti i primiti dodatna pojašnjenja u slučaju nedoumica. Naprimjer, u sklopu otvorenog (trajnog) poziva na dostavu projektnih prijedloga (bespovratna sredstva) „Zaželi – Program zapošljavanja žena“ koji je objavljen u lipnju 2017., do kraja te godine održano je 20 informativnih radionica širom RH.

POTEŠKOĆE I PROSTOR ZA POBOLJŠANJA

- ❖ U sklopu intervjua s tijelima SUK-a nekoliko je puta istaknuto kako do izmjena PDP-ova često dolazi upravo na temelju pitanja i otvorenog razgovora s potencijalnim prijaviteljima u sklopu detaljnijeg predstavljanja PDP-ova na ovakvim radionicama. Pitanje koje proizlazi iz takve situacije jest mogu li se ikako e-savjetovanja ili drugi oblici savjetovanja iskoristiti za prilagodbe natječajne dokumentacije prije same objave PDP-ova, a kako bi se izbjegle izmjene onih već objavljenih.

MJERA ZA OSIGURANJE TRANSPARENTNOSTI br. 5

- **Objava pitanja i odgovora o PDP-u.** Nakon objave natječajne dokumentacije, tj. PDP-a, te za vrijeme trajanja razdoblja zaprimanja projektnih prijava u sklopu određenog PDP-a, potencijalni prijavitelji projekata mogu postavljati pitanja u vezi s PDP-om. Smjernicama 03 konkretnije se propisuje sljedeće: „U modalitetu privremenog poziva pitanja u vezi s PDP-om prijavitelji šalju poštom i/ili elektroničkim putem, kako je naznačeno u UzP-u, najkasnije 14 kalendarskih dana prije isteka roka za podnošenje projektnih prijedloga. PT1 može odrediti drukčiji rok u UzP-u (na primjer u iznimnim slučajevima kada je rok za podnošenje projektnih prijedloga skraćen). Sva zaprimljena pitanja se s odgovorima objavljuju u dijelu Pitanja i odgovori na središnjoj internetskoj stranici ESI fondova i ESF stranici najkasnije 7 radnih dana prije isteka roka za podnošenje projektnih prijedloga.“

POTEŠKOĆE I PROSTOR ZA POBOLJŠANJA

- ❖ U odgovorima na pitanja prijavitelji se često upućuju na neko već odgovoreno pitanje umjesto da se konkretni odgovor jednostavno prekopira i ponovi, dok se u određenim odgovorima primjerice samo dodatno naglašavaju i ponavljaju upute iz Uputa za prijavitelje, no bez dodatnih pojašnjenja.

MJERA ZA OSIGURANJE TRANSPARENTNOSTI br. 6

- **Obavještanje prijavitelja.** S obzirom na sam postupak dodjele Smjernicama 03 nadalje se propisuje način obavještanja prijavitelja o statusu njihova projektnog prijedloga, pri čemu PT 2 prijavitelje obavještava pisanim putem najprije po završetku administrativne provjere projektna prijave, a potom nakon ocjene kvalitete za projektnu prijavu u fazi postupka dodjele bespovratnih sredstava, i to kako slijedi:
 - uspješne prijavitelje – da su njihovi projektni prijedlozi odabrani za sljedeću fazu dodjele
 - neuspješne prijavitelje – da njihovi projektni prijedlozi nisu odabrani za sljedeću fazu dodjele s obrazloženjem
 - uspješne prijavitelje na rezervnoj listi.

Prijavitelje se obavještava u roku od osam radnih dana od dana donošenja odluke o statusu navedenog projektnog prijedloga (uspješan ili neuspješan). Isto tako, prijavitelj ima pravo na pristup informacijama o svom projektnom prijedlogu te nadležno tijelo (PT 2) na zahtjev prijavitelja osigurava dostupnost informacija o provedenom postupku dodjele u odnosu na njegov projektni prijedlog. Smjernicama su propisani daljnji konkretni rokovi u kojima prijavitelji mogu zatražiti dodatne informacije i u kojima im PT 2 treba odgovoriti, pri čemu PT 2 ne smije otkriti identitet ocjenjivača odnosno članova OOP-a koji donose odluku o projektnom prijedlogu, čime bi se moglo narušiti načelo tajnosti postupka dodjele i načelo jednakog postupanja.

POTEŠKOĆE I PROSTOR ZA POBOLJŠANJA

- ❖ Budući da se cijeli postupak obavještanja prijavitelja nakon zaprimanja projektna prijave odvija izravno između pojedinog PT 2 i svakog prijavitelja pojedinačno, velikim je dijelom povjerljive prirode zbog osiguranja načela jednakog postupanja, ali i zaštite identiteta ocjenjivača, odnosno članova Odbora za ocjenjivanje prijave OOP-a. Na temelju provedenih intervjua zaključujemo kako informacije o mogućim poteškoćama u pogledu transparentnosti samog postupka dodjele nisu uočene, a tijela SUK-a, s naglaskom na PT 2, u intervjuima su navela kako u promatranom razdoblju nije bilo značajnih prigovora na transparentnost postupka dodjele, već da se prijavitelji većinom zanimaju za samu ocjenu (ne)prihvatljivosti i kvalitete svoje projektna prijave te prije svega za razloge zbog kojih njihove prijave nisu zadovoljile potrebne uvjete za financiranje.

Međutim, određene skupine prijavitelja postupak dodjele sredstava opisuju kao nedovoljno transparentan te dodatno javno ističu kako postupak objave rezultata PDP-ova smatraju netransparentnim jer se u odlukama o financiranju projekata uz projekte koji su odabrani za financiranje ne navodi

ostvareni broj bodova⁹⁶. Pored toga ističu kako se ne objavljuje niti rezervna lista projekata pa tako primjerice ne mogu znati na kojem su rednom mjestu na tom popisu, a ponekad nemaju ni informaciju koliko je bodova ocjenom kvalitete dodijeljeno njihovoj projektnoj prijavi⁹⁷.

Transparentnost postupka dodjele u smislu transparentnosti informacija koje PT 2 komunicira prema prijaviteljima projekata, pogotovo onim neuspješnima, mogla bi biti predmet posebnog istraživanja u sklopu kojeg bi se temeljito analizirala sva komunikacija između pojedinog PT 2 i prijavitelja primjerice u sklopu onih PDP-ova gdje bi eventualno bile uočene prijave (odnosno prigovori) u sumnju na postojanje nepravilnosti u kontekstu manjka transparentnosti.

MJERA ZA OSIGURANJE TRANSPARENTNOSTI br. 7

- **Mogućnost prigovora, zahtjevi za dostavom informacija i prijavljivanje sumnji na nepravilnosti.** Prema Smjernicama 03, svaki PDP može se otkazati u bilo kojoj fazi postupka dodjele ako je bilo nepravilnosti u postupku, osobito ako je utvrđeno nejednako postupanje prema prijaviteljima ili je narušeno načelo zabrane diskriminacije⁹⁸. U sklopu Uputa za prijavitelje za svaki PDP nalaze se i upute o mogućnosti ulaganja prigovora i podnošenja zahtjeva za informacije. Navedene upute uključuju i opis primjenjivih rokova, razdoblja mirovanja, e-adrese i poštanske adrese na koje se takvi prigovori i zahtjevi mogu dostaviti. U fazi intervjua jedno je tijelo razine PT 1 istaknulo kako su tijekom provedbe OPULJP-a donesena i opća pravila o postupanju po prigovorima te da su se jačale i odredbe u smjernicama koje se odnose na ulogu prigovora, a sve na temelju revizijskih nalaza, ali i zaprimljenih prigovora. U trenutku pisanja ovoga izvješća utvrđuje se kako su u veljači 2020. godine donesena *Opća pravila o postupanju po prigovorima u okviru UT OPULJP-a 2014. – 2020. ESF-a* (dalje u tekstu: Opća pravila), koje donosi čelnik UT-a i stupaju na snagu s danom njihova donošenja, odnosno objavom na službenim internetskim stranicama ESF-a⁹⁹. Navedenim je Općim pravilima primjerice propisano kako prijavitelji koji smatraju da su oštećeni zbog nepravilnog postupanja tijekom postupka dodjele bespovratnih sredstava te su im time povrijeđena prava ili pravni interesi imaju pravo podnijeti prigovor EK za odlučivanje o prigovorima u UT-u u roku od 7 radnih dana od dana primitka obavijesti o statusu njihova projektnog prijedloga, pri čemu je teret dokazivanja činjeničnog stanja na prijavitelju projekta, a UT potom provjerava te

⁹⁶ Primjer su toga objavljene odluke o financiranju projekata u sklopu PDP-a: „Širenje mreže socijalnih usluga u zajednici – faza 1 objavljene na esf.hr. Navedeni je primjer iz osvrta organizacija civilnog društva u sklopu dokumenta „Državni udari na civilno društvo preko EU fondova“, str. 23., lipanj 2020., GONG.

⁹⁷ Navedeni su primjeri iz osvrta organizacija civilnog društva u sklopu dokumenta „Državni udari na civilno društvo preko EU fondova“, str. 23., lipanj 2020., GONG.

⁹⁸ U fazi intervjua UT je naglasio kako je na razini sustava za vrijeme cijele provedbe otkazan samo jedan već objavljeni PDP, no ne zbog netransparentnosti postupka.

⁹⁹ Dostupno na poveznici: http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2020/02/Op%C4%87a-pravila-o-postupanju-po-prigovorima_4.2.2020..pdf



potvrđuje, odnosno osporava sve navode. Navedeni su i svi daljnji koraci, adrese i ostale pojedinosti potrebne za ulaganje prigovora.

POTEŠKOĆE I PROSTOR ZA POBOLJŠANJA

- ❖ U kontekstu ovog vrednovanja, u promatranom razdoblju do kraja 2019. godine, provjerom sadržaja Uputa za prijavitelje u sklopu ukupno objavljenih 38 otvorenih PDP-ova **utvrđeno je kako je u velikoj većini, odnosno u slučaju 37 PDP-ova, u uputama za prijavitelje bio opisan postupak dodjele sredstava, tako da su navedene i jasno opisane sve faze postupka, njihov predviđeni raspored i trajanje, kao i mogućnosti koje su u trenutku objave pojedinog PDP-a prijavitelji projekata imali s obzirom na mogućnost prigovora, zahtjeve za dostavu informacija i prijavljivanje sumnji na nepravilnosti** te povezani važni rokovi i ostali potrebni podaci, pri čemu nisu utvrđene daljnje moguće poteškoće ili prostor za poboljšanja. U kontekstu Općih pravila, zamjetno je kako su ona donesena i javno objavljena na internetskim stranicama esf.hr razmjerno kasno u fazi provedbe OPULJP-a, tj. tek u 2020. godini te će od toga potencijalno koristi imati manji dio ukupnog broja prijavitelja. U Smjernicama 03 Dodjela bespovratnih sredstava isto je tako tek u verziji 3.3. iz prosinca 2018. propisano kako je EK za odlučivanje o prigovorima u obvezi dostavljati PT-ovima (uključujući i tijela razine PT 1) rezultate i evidenciju o broju zaprimljenih prigovora i broju donesenih odluka, kao i informacije dobivene tijekom postupka odlučivanja o prigovorima. Navedeno je propisano u svrhu unaprjeđenja dokumentacije PDP-ova i odredbi uvjeta ugovora s korisnicima, postupanja nadležnih tijela te općenito podizanja kvalitete postupka odabira i instrumenta provedbe dodjele bespovratnih sredstava, no kako je navedeno, zapravo se tek krenulo s primjenom tih odredbi u 2019. godini pa će se eventualna stvarna efikasnost i korisnost tog postupka pokazati tek na samome kraju provedbe OPULJP-a, odnosno možda tek u prvim godinama provedbe novog operativnog programa za ESF+.

MJERA ZA OSIGURANJE TRANSPARENTNOSTI br. 8

- **Objava kriterija odabira.** Za sve SC-ove u sklopu OPULJP-a na internetskim stranicama esf.hr objavljuju se i Kriteriji odabira koji obuhvaćaju kriterije prihvatljivosti i kriterije dodjele koje odobrava OzP OPULJP-a¹⁰⁰. Kriteriji prihvatljivosti moraju biti ispunjeni kako bi se projektni prijedlog mogao uzeti u obzir za financiranje, a kriteriji dodjele primjenjuju se za ocjenjivanje kvalitete svih projektnih prijedloga unutar OPULJP-a. Na taj se način potencijalnim prijaviteljima daje još dodatna razina informacija o tome što mogu očekivati u sklopu planiranih PDP-ova.

¹⁰⁰ Izvor: <http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/razdoblje-2014-2020/kriteriji-odabira/>





POTEŠKOĆE I PROSTOR ZA POBOLJŠANJA

- ❖ Premda su kriteriji odabira javno objavljeni na stranici [esf.hr](http://www.esf.hr)¹⁰¹ i podrazumijeva se da se primjenjuju na sve PDP-ove kako je navedeno prema SC-ovima, utvrđeno je kako pojedini kriteriji dodjele nisu bili dodatno istaknuti i objavljeni u natječajnoj dokumentaciji kod svih PDP-ova u modalitetu izravnih dodjela.

MJERA ZA OSIGURANJE TRANSPARENTNOSTI br. 9

- **Objava popisa operacija u sklopu OPULJP-a.** Ažurira se svakih šest mjeseci i izrađen je u obliku tablice s podacima, koja omogućuje razvrstavanje, pretraživanje, izvlačenje, usporedbu i laku objavu na internetu (primjerice u CSV ili XML formatu).¹⁰²

POTEŠKOĆE I PROSTOR ZA POBOLJŠANJA

- ❖ Nisu zabilježene moguće poteškoće ili prostor za poboljšanja.

DODATNE MJERE ZA OSIGURANJE TRANSPARENTNOSTI NA RAZINI SUK-a

- **periodičke provjere funkcioniranja sustava od strane UT-a**, odnosno postupci u sklopu kojih UT vrši nadzor nad PT-ovima i provjerava na koji način PT 1 i PT 2 provode svoje funkcije, pa tako i u pitanjima transparentnosti postupka dodjele bespovratnih sredstava (navedeno je istaknuto u fazi intervjua)
- **angažiranje vanjskih evaluatora za ocjenjivanje kvalitete projektnih prijava** (iz drugih institucija) da bi se smanjio utjecaj osoblja institucije koje provodi određeni PDP (navedeno je istaknuto u fazi intervjua)
- **digitalizacija pojedinih koraka u fazi dodjele sredstava** čime se ubrzavaju razne provjere podataka, a time i sam postupak dodjele (navedeno je istaknuto u fazi intervjua)
- **provedba redovnih revizija sustava SUK-a od strane ARPA-e**, što obuhvaća i sve smjernice, PDP-ove, postupak dodjele bespovratnih sredstava i odobrenja troškova na temelju ZNS-ova. Na intervjuima je jedan PT 1 istaknuo da su se u promatranom razdoblju jačale i odredbe u Smjernicama koje se odnose na ulogu revizijskih nalaza u poboljšavanju postupaka.

Na temelju izvješća revizija za OPULJP Agencije za reviziju sustava provedbe programa Europske unije (ARPA)¹⁰³ provedenih u promatranom razdoblju te na temelju intervjua s predstavnicima SUK-a, uočeni su i sljedeći primjeri pitanja u pogledu osiguranja transparentnosti u sklopu postupka dodjele:

PRIMJER 1

¹⁰¹ Izvor: <http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/razdoblje-2014-2020/kriteriji-odabira/>

¹⁰² U trenutku pisanja ovog izvješća, na internetskim stranicama [esf.hr](http://www.esf.hr) dostupan je Popis operacija u okviru OP ULJP 2014.-2020., zadnje ažuriran 31. listopada 2020. godine.

¹⁰³ Prilog 02 Registar provedbe revizijskih preporuka za OPULJP, 2020. godina

- Metodologija određivanja prioriteta ugovaranja te postupanje u slučaju jednakog broja bodova kod više projektnih prijedloga

U nalazima revizije iz 2016. godine navodi se kako je potrebno obavezno unaprijed definirati metodologiju određivanja prioriteta ugovaranja i postupanje u slučaju jednakog broja bodova kod većeg broja projektnih prijedloga kako bi se zadovoljilo načelo transparentnosti i jednakog postupanja¹⁰⁴.

Nastavno na ovaj nalaz, preporuka UT-u bila je da se novom verzijom Smjernice propiše kao obvezno definiranje metodologije za određivanje prioriteta ugovaranja kako bi isti bili unaprijed poznati svim dionicima postupka dodjele sredstava, kao i potencijalnim prijaviteljima.

Krajem 2018. godine navedena preporuka još uvijek nije ugrađena u smjernice, dok je u Smjernici 03, v. 3.4. iz srpnja 2019. godine, metodologija za određivanje prioriteta ugovaranja pojedinih projektnih prijedloga, tj. kako će se ugovarati projektni prijedlozi s rezervne listi te kako valja postupati u slučajevima kada više projektnih prijedloga ima isti broj bodova, i dalje označena kao neobavezna te ovisi o odluci pojedinog PT 1.

PRIMJER 2

- Potreba osiguranja dodatne transparentnosti u kontekstu postavljanja prioriteta u ocjenjivanju kvalitete projektnih prijava prema lokaciji provedbe

U Uputama za prijavitelje kod jednog otvorenog poziva **nije bio dodatno obrazložen sustav bodovanja/ocjenjivanja za kriterij odabira lokacije provedbe projekta prema razvijenosti županije i lokacije provedbe projekta prema razvijenosti grada/općine pa je revizijsko tijelo zaključilo da je prekršeno načelo transparentnosti**. Slijedom navedenog i uvidom u Obrasce za ocjenjivanje kvalitete ustanovljeno je i nejednako postupanje u ocjenjivanju jer kod određenih projektnih prijava iste županije, odnosno iste gradove/općine svi ocjenjivači nisu ocijenili istim brojem bodova. Isto tako, u određenim slučajevima slabije rangirana županija odnosno grad/općina prema indeksu razvijenosti i skupinama ocijenjena je s manje bodova od bolje rangirane županije odnosno grada/općine prema indeksu razvijenosti i skupinama. Nastavno na ovaj nalaz revizije, UT se obvezao detaljnije utvrditi je li u fazi ocjenjivanja projektnih prijava nedostatak razvijenih dodatnih kriterija/sustava bodovanja i dodatnih uputa za ocjenjivanje imao utjecaj na konačan poredak projektnih prijedloga, odnosno jesu li odabrani projektni prijedlozi ispravno odabrani za financiranje.

Tijekom 2019. godine ARPA je još uvijek provjeravala je li i na koji način navedena preporuka primijenjena u daljnjim usporedivim PDP-ovima¹⁰⁵.

¹⁰⁴ UT ističe kako je po predmetnom postupano u razdoblju nakon cut-off-a ove evaluacije, tj. nakon 31.12.2019. godine.

¹⁰⁵ UT ističe kako je po predmetnom postupano u razdoblju nakon cut-off-a ove evaluacije, tj. nakon 31.12.2019. godine.



PRIMJER 3

„Najbrži prst“

U fazi intervjuja UT je istaknuo i kako je zaprimljeno dosta prigovora prijavitelja projekata u slučaju PDP-ova u modalitetu otvorenih trajnih poziva kod kojih se postupak prijavljivanja odvijao prema Smjernici 03 Dodjela bespovratnih sredstava, prema kojoj postupak dodjele kod otvorenih trajnih poziva započinje po zaprimanju prvog(ih) projektnog(ih) prijedloga, a rok za podnošenje projektnih prijedloga ističe danom odobrenja posljednjeg projektnog prijedloga koji udovolji svim kriterijima, a kojim se iscrpljuju raspoloživa financijska sredstva, ili zatvaranjem Poziva isticanjem krajnjeg roka za dostavu prijedloga. U modalitetu trajnog poziva vrši se provjera kvalitativnih aspekata projektnih prijedloga na temelju pozivom utvrđenog kvalitativnog minimuma (bodovni prag), bez međusobne usporedbe projektnih prijedloga, po načelu prvenstva prema datumu i vremenu podnošenja pojedinog projektnog prijedloga.

Navedena se vrsta PDP-ova i način prikupljanja projektnih prijedloga primjenjuju u slučajevima kada je tijelima SUK-a već dobro poznato, npr. iz prethodnih iskustava, da će za određeni PDP interes biti iznimno velik te kako predviđena sredstva vjerojatno neće ni približno biti dostatna za ugovaranje većeg dijela takvih zaprimljenih projekata. S druge strane, kada do takve situacije dođe u sklopu primjerice otvorenih PDP-ova u modalitetu privremenih poziva, dolazi i do rizika da PT 2 bude preplavljen velikim brojem projektnih prijava, čime dolazi do preopterećenja kapaciteta PT 2 i iznimno dugog trajanja postupka dodjele.

Ovaj je pristup kolokvijalno i u medijima nazvan i kao postupak dodjele prema načelu „najbržeg prsta“. Naime, u praksi i pogotovo kod elektroničkih postupaka prijave postupak prijavljivanja postavljen je tako da korisnici koji se najbrže prijave imaju veću mogućnost da u konačnici potpišu ugovor o financiranju projekta jer može doći do situacija u kojima vrijednost projektnih prijava može biti veća od ukupno dostupnih sredstava u okviru PDP-a te se prijave u postupak dodjele (tj. ocjenjivanja) uzimaju onim redom kojim su zaprimljene te se postupak zaprimanja zaustavlja u onome trenutku kada sustav zabilježi da je ukupna vrijednost zaprimljenih prijava prešla ukupnu financijsku omotnicu poziva.

Neuspješni su prijavitelji pritom javno preispitali i samu svrhu takvih poziva te zbog čega primjerice nisu objavljeni u modalitetu otvorenih privremenih poziva¹⁰⁶, smatrajući da ovakav način provedbe PDP-ova ne stavlja u prvi plan primarno kvalitetu projektnog prijedloga, već brzinu prijave.

¹⁰⁶ Navedeni je primjer iz osvrta organizacija civilnog društva u sklopu dokumenta „Državni udari na civilno društvo preko EU fondova“, GONG, str. 20



U konačnici, budući da (neuspješni) prijavitelji ovakav postupak nedvojbeno smatraju nepravednim i netransparentnim¹⁰⁷ te je u nekim slučajevima došlo do ulaganja brojnih prigovora prijavitelja, upitna je i stvarna vrijednost postizanja efikasnosti (djelotvornosti) uz primjenu takvog modaliteta PDP-a.

Na intervjuima je jedno tijelo PT 1 istaknulo i činjenicu da se primjenom pristupa „najbržeg prsta“ kod otvorenih trajnih PDP-ova ujedno i smanjuje cjelokupna kvaliteta na taj način prikupljenih i ugovorenih projekata jer su se u konačnici primjerice ugovarali projekti prosječno ocijenjeni sa 70-ak bodova, dok se na otvorenim privremenim pozivima u pravilu često radi o puno „jačoj“ konkurenciji i financiraju se projekti kojima se često dodjeljuje broj bodova puno bliži maksimalnom iznosu (npr. više od 90 bodova), tj. puno kvalitetniji projekti.

U intervjuu je spomenuto tijelo istaknulo i kako je iskustvo provedbe pokazalo i kako kvalitetniji projekti, oni s više od 90 bodova, kasnije imaju puno manje poteškoća i nepravilnosti u provedbi, što je još jedan od razloga koji govori u prilog potrebi daljnjeg preispitivanja stvarne efikasnosti (djelotvornosti) otvorenih trajnih PDP-ova.

U jednome od intervjua u kontekstu ovakvih vrsta poziva (otvoreni PDP-ovi u modalitetu trajnih poziva), jedan je PT 1 prenio i prikupljena mišljenja svojih skupina (nezadovoljnih) Korisnika koji su predlagali kako bi moguće rješenje možda bilo i da takvi PDP-ovi od iscrpljenja svoje financijske omotnice imaju i po nekoliko rokova objave i zaprimanja projektnih prijedloga, što je pristup za koji je dotično intervjuirani PT 1 smatrao da bi ga vrijedilo isprobati.

Evaluatori u konačnici zaključuju kako zaista već postoje i aktivno se primjenjuju brojne mjere za osiguranje transparentnosti provedbe OPULJP-a, što je potkrijepljeno nalazima na temelju analize dokumentacije i u intervjuima s predstavnicima tijela SUK-a, no kako ipak postoji još značajan prostor za daljnju razradu već postojećih, kao i uvođenje novih mjera za osiguranje dodatne razine transparentnosti, a na temelju zaključaka samih tijela SUK-a s intervjua te pogotovo u dijelovima u kojima daju osvrt na informacije koje su na razne načine prikupljene od (potencijalnih) prijavitelja projekata, ali i Korisnika bespovratnih sredstava dodijeljenih u okvirima OPULJP-a.

¹⁰⁷ Primjer izvora iz publikacija ciljnih skupina PDP-ova OPULJP-a:

1. „Državni udari na civilno društvo preko EU fondova“, str. 23., lipanj 2020., GONG.
2. Otvoreno pismo organizacija civilnog društva: Natječaji vrijedni 100 milijuna kuna koje udruge iščekuju devet mjeseci izlaze s rokom za prijavu od 10 dana po metodi „najbrži prst“! pristupljeno u veljači 2021. na poveznici: <https://www.cms.hr/hr/novosti/otvoreno-pismo-organizacija-civilnog-drustva-natjecaji-vrijedni-100-milijuna-kuna-koje-udruge-iscekuju-devet-mjeseci-izlaze-s-rokom-za-prijavu-od-10-dana-po-metodi-najbrzi-prst>





Preporuke

Preporuka 1

Maksimalno ubrzati provedbu, od objave posljednjih PDP-ova u tekućoj financijskoj perspektivi pa sve do ugovaranja i odobrenja ZNS-ova na projektima. U tom kontekstu što je više moguće dodatno ojačati osnovne kapacitete svih tijela razine PT 2¹⁰⁸, ali i preispitati efikasnost ključnih radnih procesa, obujam i raspodjelu poslova te prije svega razinu detalja koja se provjerava s obzirom na ZNS-ove i prihvatljivost troškova. Napraviti analizu, primjerice po PDP-u, jesu li sve vrste provjera koje se obavljaju zaista nužne s obzirom na utvrđivanje prihvatljivosti troškova te dogovoriti zajednički pristup u provjerama sa svim zaposlenicima koji rade na ZNS-ovima u sklopu istog PDP-a. Koliko god je moguće mentorirati novozaposlene i dodatno provjeravati načine na koje oni provjeravaju ZNS-ove. U većoj mjeri razmotriti već dostupnu mogućnost praćenja provedbe i dodatnih provjera primjerice na temelju uzorkovanja prema unaprijed određenim kriterijima (PT 2).

Preporuka 2

Izbjegavati situacije uslijed kojih dolazi do toga da se u godinu dana za SC-ove na kojima još postoje dostupna sredstva za ugovaranje ne objavi nijedan PDP.

Preporuka 3

Nastaviti aktivno upravljati alokacijom OPULJP-a preraspodjelom sredstava s manje uspješnih IP-ova i SC-ova na one uspješnije te u slučaju PDP-ova kod kojih postoje rezervne liste već ocijenjenih projektnih prijedloga koji su spremni za ugovaranje.

Isto tako nastaviti s istraživanjem i testiranjem dodatnih pojednostavljenih troškovnih opcija u svrhu ubrzanja pojedinih procesa u provedbi i administrativnog rasterećenja prijavitelja i Korisnika. Periodički iznova ispitati mogućnosti za uspostavljanje financijskih instrumenata kako bi se utvrdilo je li došlo do promjena u okolnostima na tržištu koje bi bile optimalne za njihovo uvođenje. Iznova i za novo financijsko razdoblje preispitati i mogućnost uvođenja globalnih potpora (s naglaskom primjerice na nevladin sektor) kako bi se što bolje doprlo i do većeg broja manjih dionika koji djeluju lokalno i kako bi se osigurao ravnomjerniji pristup sredstvima ESF-a.

Preporuka 4

Razviti metodologiju i sustav za izbjegavanje dvostrukog financiranja, po mogućnosti u suradnji s KT-om, UT-om za OPKK i ostalim nadležnim tijelima koja upravljaju programima koji se sufinanciraju iz fondova EU-a. Započeti barem s nekim manjim koracima utvrđivanjem mogućih rješenja i probnim mjerama, primjerice na temelju iskustava na manjem dijelu

¹⁰⁸ Dodatne preporuke u tom smislu navode se i u okviru evaluacijskog pitanja 4 koje se detaljnije bavi administrativnim kapacitetima.



intervencija kod kojih je primjerice revizijom utvrđen mogući rizik od prisutnosti dvostrukog financiranja.

Transparentnost provedbe i postupka dodjele OPULJP-a

Preporuka 1

U pogledu objave godišnjih planova objave PDP-ova:

- ako do njih dolazi, javno objaviti izmjene godišnjih planova objave PDP-ova u tijeku godine na koju se plan odnosi¹⁰⁹
- objaviti sažet i jasan opis razloga zbog kojih se od određenih najavljenih PDP-ova odustaje ili zbog kojih se predviđa da će objava određenog PDP-a kasniti te koji je novi predviđeni rok za objavu PDP-a
- pripaziti da se objava određenih PDP-ova ne pomiče svake godine iznova i kroz više godina
- primarno zbog što veće transparentnosti provedbe OPULJP-a izraditi i javno objaviti godišnji plan objave izravnih dodjela, uz sažeti opis na koji se način i takvim modalitetima poziva pridonosi ciljnim skupinama („krajnjim korisnicima“) tako dodijeljenih sredstava; dodatne preporuke u pogledu objave godišnjih planova objave PDP-ova sadržane su u Evaluacijskom pitanju 3.

Preporuka 2

- najaviti e-savjetovanja i druge oblike savjetovanja o PDP-ovima na svim mjestima gdje će ta informacija biti dostupna ciljnoj skupini, odnosno potencijalnim prijaviteljima takvog PDP-a
- u sklopu e-savjetovanja i drugih vrsta savjetovanja koja prethode završetku izrade i objavi PDP-a, sudionicima savjetovanja dati povratne informacije o tome jesu li njihovi komentari usvojeni i na koji način, odnosno obrazložiti ako se neki prijedlog ne može usvojiti zbog primjerice nekih pravnih ili drugih pitanja koja iziskuju značajnije promjene i dulje odgađanje objave PDP-a, sve s ciljem izbjegavanja dodatnih kasnijih pojašnjenja nakon objave PDP-a, kao i mogućih izmjena PDP-a te radi osiguranja što većeg stupnja transparentnosti
- na jednome mjestu (internetskoj stranici) na web-mjestu esf.hr navesti popis svih najava za javna savjetovanja za PDP-e, kao i javno održanih savjetovanja iz faze pripreme PDP-a i priložiti izvještaje o održanim savjetovanjima u svrhu veće preglednosti i transparentnosti.

¹⁰⁹ UT ističe kako su se izmjene počele objavljivati tijekom 2020. godine, što evaluatori potvrđuju uvidom u objavljene izmjene godišnjih planova za 2020. i 2021. godinu dostupne na poveznici: <http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/razdoblje-2014-2020/godisnji-plan-objave-operacijaprojekata-esf/>.





Preporuka 3

- urediti mrežne stranice na kojima se objavljuju pojedini PDP-ovi tako da budu preglednije nego što je to sada slučaj te da se osigura što veća preglednost i u slučaju izmjena PDP-ova i dodavanja veće količine važnih napomena, obavijesti, dokumenata itd.

Preporuka 4

- u odgovorima na pitanja izbjegavati izričito ponavljanje onoga što je već navedeno u uputama za prijavitelje, ako isto nije popraćeno detaljnijim, odnosno konkretnijim odgovorom, tj. pojašnjenjem informacija iz uputa za prijavitelje, u okvirima mogućnosti zadanim Smjernicom 03, v.3.4., odjeljak Pitanja i odgovori, prema kojoj: *„U interesu jednakog postupanja, nadležno tijelo ne može dati prethodno mišljenje u s vezi s prihvatljivošću prijavitelja/partnera, projekta ili određenih aktivnosti i troškova te ne može zamijeniti niti prejudicirati ishod pojedinih faza postupka dodjele kako su opisane u Uputama za prijavitelje. Nadležno tijelo nije u mogućnosti odgovarati na pitanja koja zahtijevaju ocjenu prihvatljivosti konkretnog projekta, konkretnog prijavitelja/partnera, konkretnih aktivnosti, konkretnih aktivnosti i slično. U slučaju takvih pitanja, odgovor nadležnog tijela će upućivati na relevantni dio dokumentacije PDP-a.“*

Preporuka 5

- što prije i što temeljitije istražiti sva pitanja transparentnosti (i jednakog postupanja) na koja se (opetovano) ukazuje u nalazima revizija s ciljem osiguranja što veće transparentnosti kod objave PDP-ova i postupka dodjele, s naglaskom na:
 - o obvezno utvrđivanje metodologija određivanja prioriteta ugovaranja te postupanje u slučaju jednakog broja bodova kod više projektnih prijedloga
 - o osiguranje dodatne transparentnosti u kontekstu jasnog postavljanja prioriteta u ocjenjivanju kvalitete projektnih prijava prema lokaciji provedbe
 - o rješavanje problematike PDP-ova koji su prema vrsti otvoreni pozivi u modalitetu trajnog poziva (tj. slučajeve PDP-ova koji uključuju metodu podnošenja prijave po načelu „najbržeg prsta“), barem u dijelu veće transparentnosti, primjerice tako da se u objavi PDP-a potencijalnim prijaviteljima jasno pojasni razlog objave PDP-a baš u tom modalitetu te naglase svi „rizici“ do kojih može doći (npr. da neke projektne prijave možda neće ni ući u skup prijava za ocjenjivanje ako sustav zabilježi da je financijska omotnica za PDP već pokrivena svim prethodno zaprimljenim prijavama) i ono što se tim modalitetom PDP-om planira postići, a što očito nadilazi sve probleme na koje ukazuju prijavitelji.

3.1.3 Efektivnost (Učinkovitost)

3.1.3.1 *Evaluacijsko pitanje 7: Postoje li i u kojoj mjeri odstupanja u ostvarenim rezultatima od početnih ciljnih vrijednosti zadanih ključnim točkama okvira uspješnosti? Ako postoje, na koje se investicijske prioritete odnose i jesu li poduzete odgovarajuće korektivne mjere?*

Istraživački alati i metode

Metodologija vrednovanja kod evaluacijskog pitanja 7 (EP 7) obuhvaćala je analizu dokumentacije s naglaskom na tablice pokazatelja u sklopu okvira uspješnosti u tekstu OPULJP-a i sadržaj godišnjih izvješća o provedbi OPULJP-a te provedbu intervjua s tijelima SUK-a (UT, PT 1 i PT 2).

U sklopu intervjua s ispitanicima (UT, PT 1 i PT 2) raspravljalo se o samome konceptu okvira uspješnosti u slučaju OPULJP-a, o tome u kojoj je mjeri on služio kao dodatan poticaj u radu tijela SUK-a te o metodologiji koja je primijenjena u postavljanju okvira uspješnosti za OPULJP.

Nalazi

Ključne etape prijelazni su ciljevi, izravno povezani s postizanjem specifičnog cilja pojedinog prioriteta, kojima se izražava predviđeni napredak prema ciljevima zadanim za kraj razdoblja. Ključne etape utvrđene za 2018. mogu obuhvaćati financijske pokazatelje, pokazatelje ostvarenja i, gdje je prikladno, pokazatelje rezultata te ključne provedbene korake (koji se odnose na važnu fazu u provedbi operacija u okviru PO-a, a čiji se završetak može provjeriti i izraziti brojem ili postotkom) koji su usko povezani s intervencijama u javnim politikama kojima je dana potpora.

Pokazatelji ostvarenja i ključni provedbeni koraci utvrđeni u okviru uspješnosti moraju se odnositi na više od 50 % financijskih sredstava dodijeljenih prioritetu. Ostvarenje ključnih etapa preduvjet je za konačnu dodjelu sredstava pričuve za ostvarenje postignuća (eng. *performance reserve*), koja predstavlja između 5 i 7 % sredstava dodijeljenih svakom prioritetu u okviru programa, osim prioriteta namijenjenih tehničkoj pomoći, odnosno 6 % sredstava dodijeljenih ESF-u.

Neostvarivanje ključnih etapa može dovesti do obustave međuplaćanja za određeni prioritet programa ili jedan dio tih plaćanja ako EK na temelju pregleda uspješnosti utvrdi da za neki prioritet postoji dokaz o ozbiljnom neuspjehu s obzirom na ostvarenje ključnih etapa tog prioriteta, do kojeg je došlo zbog jasno utvrđenih slabosti provedbe na koje je EK upozorila UT u sklopu svojih primjedbi na godišnja izvješća o provedbi, a koje UT nije adresiralo poduzimanjem potrebnih korektivnih mjera.

U skladu s člankom 21. Uredbe o zajedničkim odredbama, EK je u 2019. **izvršila pregled uspješnosti za OPULJP.**



Pregledom uspješnosti EK **ispitala je ostvarenje ključnih etapa** (eng. *milestones*) u okviru za procjenu ostvarenja postignuća (dalje u tekstu: okvir uspješnosti) utvrđenih za svaku prioritetnu os, osim za PO 5 „Tehnička pomoć“, i definiranih verzijom **OPULJP-a koja je bila na snazi na kraju 2018. odnosno verzijom 3.1 od 29. studenog 2018.**, vodeći se pritom informacijama danima u GIP OPULJP za 2018.

Uzimajući u obzir ostvarenje ključnih etapa i ono što je postignuto do kraja 2018. na razini pet financijskih i osam pokazatelja ostvarenja koji su uključeni u okvir uspješnosti OPULJP-a i izneseno u GIP-u OPULJP za 2018., EK donijela je 30. srpnja 2019. **Odluku o utvrđivanju operativnog programa i prioriteta za Hrvatsku i za Europski socijalni fond i Inicijativu za zapošljavanje mladih za koje su ostvarene ključne etape u vezi s operativnim programom.**

Spomenutom Odlukom EK utvrdila je **ostvarenje ključnih etapa za PO 1, PO 2 i PO 3.** Istovremeno, utvrdila je **neostvarivanje ključnih etapa za PO 4 Dobro upravljanje, koji se financira iz ESF-a, i PO 1 u dijelu koji se financira Inicijativom za zapošljavanje mladih (IZM).** Za te PO-ove EK u okviru pregleda uspješnosti **nije utvrdila postojanje ozbiljnog neuspjeha** s obzirom na ostvarenje ključnih etapa.

Tablica 22 Ostvarenje ključnih etapa za prioritetne osi OPULJP-a uz Europski socijalni fond i Inicijativu za zapošljavanje mladih kao izvore financiranja

ESF	
PO 1 „Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage“	☒ Ostvarene ključne etape
PO 2 „Socijalno uključivanje“	☒ Ostvarene ključne etape
PO 3 „Obrazovanje i cjeloživotno učenje“	☒ Ostvarene ključne etape
PO 4 „Dobro upravljanje“	☒ Nisu ostvarene ključne etape
IZM	
PO 1 „Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage“	☒ Nisu ostvarene ključne etape

U skladu s kriterijima za utvrđivanje ostvarenja ključnih etapa¹¹⁰, EK utvrdila je ostvarenje ključnih etapa za one PO-ove OPULJP-a u okviru kojih su oba pokazatelja u okviru uspješnosti ostvarila barem 85 % vrijednosti ključne etape do kraja 2018., odnosno u okviru kojih su dva pokazatelja ostvarila 85 %, a treći 75 % vrijednosti svoje ključne etape do kraja 2018., ako okvir uspješnosti za PO uključuje tri pokazatelja. „Uspješnim“ PO-ovima tako su ocijenjeni PO 1 ESF-a, PO 2 i PO 3.

¹¹⁰ PROVEDBENA UREDBA KOMISIJE (EU) br. 215/2014 od 7. ožujka 2014. o utvrđivanju pravila u skladu s Uredbom (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo u vezi s modelima za potporu ciljevima u području klimatskih promjena, određivanjem ključnih etapa i ciljeva u okviru uspješnosti i nazivljem kategorija intervencija za europske strukturne i investicijske fondove



Za „neuspješne“ PO-ove, odnosno one na razini kojih nije utvrđeno ostvarenje ključnih točaka, EK u okviru pregleda uspješnosti nije utvrdila i postojanje ozbiljnog neuspjeha s obzirom na ostvarenje ključnih točaka¹¹¹. Naime, u slučaju PO4 samo je jedan od tri pokazatelja u okviru uspješnosti ostvario manje od 65 % vrijednosti ključne točke, dok su oba pokazatelja u slučaju PO 1 IZM-a ostvarila više od 65 % vrijednosti ključne točke za 2018.

Tablica 23 Ostvarenje vrijednosti ključnih etapa do kraja 2018. za prioritetne osi Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali te Europski socijalni fond i Inicijativu za zapošljavanje mladih

ESF	
PO 1 Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage	
CO01 Nezaposleni, uključujući dugotrajno nezaposlene	☑ 134 %
F.1 Ukupan iznos potvrđenih prihvatljivih izdataka	☑ 106 %
PO 2 Socijalno uključivanje	
CO01 Nezaposleni, uključujući dugotrajno nezaposlene	☑ 205 %
SO203 Stručnjaci koji sudjeluju u osposobljavanju	☑ 83 %
F.1 Ukupan iznos potvrđenih prihvatljivih izdataka	☑ 97 %
PO 3 Obrazovanje i cjeloživotno učenje	
CO11 Sudionici s tercijarnim obrazovanjem (ISCED od 5 do 8)	☑ 372 %
SO309 Sudionici s predtercijarnim obrazovanjem (ISCED od 1 do 4)	☑ 385 %
F.1 Ukupan iznos potvrđenih prihvatljivih izdataka	☑ 88 %
PO 4 Dobro upravljanje	
SO403 Broj podržanih tijela za poboljšanje organizacije rada	☒ 76 %
SO408 Broj (lokalnih) OCD-ova koji sudjeluju u aktivnostima izgradnje kapaciteta relevantnih za svoje područje rada	☑ 764 %
F.1 Ukupan iznos potvrđenih prihvatljivih izdataka	☒ 53 %
IZM	
PO 1 Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage	
Soy07 Nezaposleni	☒ 68 %
F.1 Ukupan iznos potvrđenih prihvatljivih izdataka	☑ 109 %

Iz prikazanog proizlazi sljedeće:

- Ostvarenje financijskih pokazatelja u okviru uspješnosti, njih pet, kreće se između 53 % (financijski pokazatelj za PO 4) i 109 % (financijski pokazatelj za IZM) vrijednosti ključne točke.
- Ostvarenje pokazatelja ostvarenja u okviru uspješnosti, njih osam, kreće se između 68 % (pokazatelj ostvarenja za IZM) i 764 % (SO408 Broj (lokalnih) OCD-ova koji

¹¹¹ Ozbiljan neuspjeh utvrđuje se ako je barem jedan od dva pokazatelja, u slučaju da okvir uspješnosti za PO uključuje dva pokazatelja, ostvario manje od 65 % vrijednosti ključne točke. U slučaju da okvir uspješnosti za PO uključuje tri ili više pokazatelja, ozbiljan neuspjeh utvrđuje se ako su barem dva pokazatelja ostvarila manje od 65 % vrijednosti ključne točke.



sudjeluju u aktivnostima izgradnje kapaciteta relevantnih za svoje područje rada u PO 4).

- Ostvarena vrijednost pokazatelja u pojedinim slučajevima višestruko premašuje vrijednosti ključnih etapa za 2018. Povrh SO408 u PO 4, tu su još:
 - CO01 Nezaposleni, uključujući dugotrajno nezaposlene u PO 2 – ostvarenje na razini 205 % vrijednosti ključne točke
 - CO11 Sudionici s tercijarnim obrazovanjem (ISCED od 5 do 8) u PO 3 – ostvarenje na razini 372 % vrijednosti ključne točke
 - SO309 Sudionici s predtercijarnim obrazovanjem (ISCED od 1 do 4), također u PO 3 – ostvarenje na razini 385 % vrijednosti ključne točke.
- Napredak u ostvarenju pokazatelja unutar istog PO-a nije ujednačen (PO 3 i PO 4) pa tako višestruko ostvarenje pokazatelja ostvarenja nije praćeno i visokom stopom ostvarenja financijskog pokazatelja.

Uočeno, a posebno vezano uz pokazatelje ostvarenja, upućuje **na postojanje razlika između onoga što je planirano i onoga što je ostvareno**, što može biti posljedica neadekvatne metodologije utvrđivanja ciljnih vrijednosti pokazatelja, nepotpunih pretpostavki o dinamici provedbe ili različitog tumačenja pokazatelja u trenutku planiranja od tumačenja koje je primijenjeno tijekom provedbe. Nadalje, važno je istaknuti da su vrijednosti ključnih etapa bile utvrđene na razini 19 % vrijednosti cilja za 2023. za sve pokazatelje ostvarenja u okviru uspješnosti, odnosno 15 % za sve financijske pokazatelje, što upućuje na očekivanu usklađenu dinamiku provedbe i ostvarenja fizičkih i financijskih rezultata. Kako **ostvarenje pokazatelja ostvarenja nije bilo popraćeno jednako uspješnim ostvarenjem na razini financijskih pokazatelja**, u smislu ostvarenja iznad plana, postavlja se i pitanje pouzdanosti mehanizma korištenog za povezivanje očekivanog financijskog i fizičkog napretka u provedbi OPULJP-a.

OPULJP iz studenog 2018. (verzija 3.1), u odnosu na koji je EK provela pregled uspješnosti, bio je izmijenjen u odnosu na prethodnu verziju iz prosinca 2017. (verzija 2.0) u dijelu kojim se definiraju ključne etape i ciljevi okvira uspješnosti; **vrijednosti ključnih etapa za 2018. u okviru uspješnosti bile su smanjene za svih 13 pokazatelja**, u većini slučajeva na dvije trećine prethodno definirane vrijednosti te u slučaju pokazatelja SO203 *Stručnjaci koji sudjeluju u osposobljavanju* na jednu trećine iste¹¹², dok su vrijednosti ciljeva za 2023. ostale nepromijenjene. Svi pokazatelji ostvarenja korigirani su kao posljedica korekcije financijskih pokazatelja do koje je pak došlo zbog ispravka metodologije korištene za njihov izračun u procesu pripreme OPULJP-a. Pokazatelj SO203 *Stručnjaci koji sudjeluju u osposobljavanju* bio je i dodatno smanjen uzimajući u obzir vanjske faktore koji su doveli do odgode provedbe procesa deinstitutionalizacije u skladu s novim uvjetima za korisnike.

¹¹² **PO 1 ESF:** CO01 smanjen s 18.397 na 11.022, F.1 smanjen sa 107.488.553 na 64.400.016. **PO 1 IZM:** Soy01 smanjen s 47.792 na 35.768, F.1 smanjen sa 144.032.608 na 107.795.943. **PO 2:** CO01 smanjen s 11.209 na 6.716, SO203 smanjen s 2.346 na 766, F.1 smanjen s 96.470.589 na 57.798.782. **PO 3:** CO11 smanjen s 6.986 na 4.186, SO309 smanjen s 8.358 na 5.008, F.1 smanjen sa 132.352.941 na 79.297.110. **PO 4:** SO403 smanjen s 57 na 34, SO408 smanjen sa 144 na 86, F.1 smanjen s 56.257.925 na 33.706.020.



U procesu ocjenjivanja zahtjeva za izmjenom OPULJP-a, koji je UT dostavio EK u lipnju 2018., oba navedena razloga EK ocijenila je opravdanim što je **rezultiralo** stupanjem na snagu izmijenjenog programa u studenom 2018. i za RH **boljim ostvarenjem ključnih etapa u okviru uspješnosti**.

Također, u ostvarenje financijskih pokazatelja do kraja 2018. ušli su i podaci o troškovima koji su nastali kod Korisnika i koji su plaćeni do kraja 2018., odobreni su od strane tijela u sustavu do 19. travnja 2019. i prijavljeni EK u 2019. prije podnošenja GIP-a OPULJP za 2018. Isto tako, pokazatelji ostvarenja odnose se na rezultate ostvarene u provedbi do kraja 2018., a koji su odobreni po zahtjevima za nadoknadom sredstava u 2019.

Nadalje, izvještavanje o vrijednostima pokazatelja izvršeno je na temelju djelomično provedenih operacija odnosno operacija koje su započete, ali u kojima su neke od aktivnosti koje vode do rezultata još uvijek u tijeku, kako je i omogućeno regulativom koja se odnosi na okvir uspješnosti (Provedbena uredba Komisije (EU) br. 215/2014 i br. 2018/276).

Slijedom ostvarenja ključnih etapa, „uspješnim“ PO-ovima **konačno je dodijeljeno 72.737.430 EUR iz ESF-a te odgovarajući nacionalni dio sredstava**, a koji proizlaze iz pričuve za ostvarenje postignuća. Zbog neostvarivanja ključnih etapa do kraja 2018. u okviru PO 4 Dobro upravljanje bilo je potrebno do kraja listopada 2019. predložiti EK **ponovnu dodjelu 12.146.855 EUR i odgovarajućeg nacionalnog dijela sredstava** jednome ili više „uspješnih“ PO-ova izmjenama OPULJP-a. Izmenama je bilo potrebno obuhvatiti i druge elemente OPULJP-a na koje se reflektira ponovna dodjela pričuve za ostvarenje postignuća.

Neostvarivanje ključnih etapa u PO 1 Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage IZM-a **nije imalo financijske posljedice** i nije zahtijevalo izmjene u OPULJP-u.

Novim zahtjevom za izmjenu OPULJP-a upućenim EK predložena je dodjela iznosa pričuve s „neuspješne“ PO 4 Dobro upravljanje na „uspješnu“ PO 2 „Socijalno uključivanje“ slijedom utvrđenih sektorskih potreba i imajući u vidu Preporuke za Hrvatsku za 2019. dane u okviru Europskog semestra¹¹³ kojima Vijeće poziva RH da poduzme aktivnosti usmjerene na jačanje mjera i institucija tržišta rada i poboljšanje njihove koordinacije sa socijalnim službama. **Povećanje alokacije za PO 2 „Socijalno uključivanje“ za 3,7 % nije se odrazilo na vrijednosti pripadajućih pokazatelja ostvarenja za 2023. u vidu njihova povećanja niti je smanjenje alokacije od 6,35 % za PO 4 Dobro upravljanje dovelo do smanjenja vrijednosti pripadajućih pokazatelja ostvarenja za 2023. za tu PO**, čime je dodatno doveden u pitanje mehanizam povezivanja fizičkog i financijskog napretka u provedbi OPULJP-a.

U fazi intervjua sva tijela SUK-a istaknula su sljedeće:

¹¹³ [https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0905\(11\)&from=EN](https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/PDF/?uri=CELEX:32019H0905(11)&from=EN)





- u fazi programiranja OPULJP-a za razdoblje 2014. – 2020. bilo je dostupno razmjerno malo podataka koji su mogli pomoći pouzdanije utvrditi koje bi se ciljne vrijednosti pokazatelja mogle odrediti za 2018. i 2023.
- u postavljanju ciljnih vrijednosti nije se radilo o njihovu namjernom postavljanju na način koji bi osiguravao da će se premašiti (tj. nisu postavljane „konzervativno“ ili nedovoljno ambiciozno kako bi se osiguralo ispunjavanje), dok je EK istovremeno neprestano poticao tijela da postavljaju što ambicioznije ciljeve
- osim u slučaju nekoliko područja, kao što je primjerice zapošljavanje, bilo je teško procijeniti bilo kakve jedinične troškove, pogotovo kod onih vrsta ulaganja koja su tek odobrena i uvedena za razdoblje 2014. – 2020. za financiranje iz ESF-a
- u trenutku programiranja i početka provedbe OPULJP-a nisu očekivana ni približna kašnjenja u cjelokupnoj provedbi do kojih je u stvarnosti potom došlo, često i spletom različitih nepredvidivih okolnosti na koje tijela SUK-a nisu mogla utjecati, npr. promjena tri vlade RH unutar sedam mjeseci u 2016. godini.

Pokazalo se i kako dva tijela razine PT 1 smatraju kako se pitanje okvira uspješnosti uopće ne odnosi na njih, već samo na UT, tj. da je to način na koji UT prati uspješnost cijele provedbe i alat koji mu omogućuje efikasnije (djelotvornije) upravljanje OPULJP-om, i to prije svega stoga što su ciljne vrijednosti postavljene na razini osi kod kojih se ciljnim vrijednostima pridonosi s više SC-ova i čije ispunjenje osigurava veći broj različitih institucija.

Navedeno ukazuje na različita razumijevanja koncepta okvira uspješnosti u tijelima SUK-a, što je možda uzrokovano i vremenskim odmakom od nekoliko godina koje su protekle od postavljanja okvira uspješnosti za OPULJP do provedbe ovog vrednovanja i intervjua.

Ostala su intervjuirana tijela razine PT 1 smatrala kako to jest pitanje koje se odnosi na njih i da je činjenica što je postojao okvir uspješnosti s ključnim točkama koje je trebalo ostvariti do kraja 2018. bio dodatan poticaj za osiguranje što uspješnije provedbe, no ne i primaran razlog zbog kojeg su se trudili postići što bolje rezultate u provedbi. K tome su dva intervjuirana tijela razine PT1 istaknula kako smatraju da je to dobar mehanizam za praćenje provedbe jer je okvir uspješnosti s ključnim točkama za 2018. godinu postavljen na sredini programskog razdoblja te prema tome jednostavno ukazuje na to koliko se ostvarilo i trebaju li se pojedini aspekti u provedbi unaprijediti.

Kod tijela razine PT2, dva su istaknula kako je postojanje okvira uspješnosti bio dodatan poticaj u radu, a jedno je istaknulo da su njegovi članovi radili najbolje što su mogli i bez obzira na 6 % pričuve za uspješnost te da taj okvir nisu imali u vidu kao dodatan poticaj (tj. pritisak) u svome radu za vrijeme provedbe OPULJP-a.

U odnosu na ostvarenje pokazatelja sadržanih u okviru uspješnosti, koji su bili daleko iznad procijenjene vrijednosti rezultata inicijalnog „podcjenjivanja“ vrijednosti ključnih točaka



ostvarenja u fazi programiranja, te općenito u odnosu na razlike između planiranog i ostvarenog, jedan je PT 1 istaknuo kako je prije početka provedbe OPULJP-a provodio komplementarne natječaje iz državnog proračuna. Na taj način znao je načelno broj aktivnosti i prijavitelja koji se mogu ostvariti u nekoliko godina provedbe, a time i pokazatelja koje je moguće ostvariti planiranim PDP-ovima.

Sljedeća dva tijela razine PT 1 istaknula su kako je bilo teško predvidjeti brojne okolnosti i promjene (na tržištu) do kojih je došlo u samo nekoliko godina, a koje su značajno utjecale na provedbu OPULJP-a i na koje nisu mogla izravno utjecati.

Četvrti je PT 1 na intervjuu dodatno naglasio kako je uočio problem u tumačenju pokazatelja (s obzirom na tumačenje iz faze programiranja u odnosu na fazu provedbe), a peti PT 1 kako u procesu programiranja nije još mogao znati koje će točno imati ugovorene PDP-ove da bi pouzdano znao kojim će se pokazateljima mjeriti i kojim ciljnim vrijednostima doprinostiti. Jedan je PT 1 istaknuo i kako je došlo do problema tijekom provedbe u pogledu načina brojanja ostvarenja pojedinih pokazatelja u različitim PDP-ovima, primjerice dolazilo je do situacija u kojima se ista osoba (sudionik) „brojala“, tj. ista se osoba više puta pojavljuje kao sudionik na razini IP-a (a što nije uzeto u obzir prilikom programiranja), zbog čega su u određenim slučajevima uvelike premašene ciljne vrijednosti. Samo je jedan PT 1 istaknuo kako smatra da je većinom ostvareno ono što je i planirano što se pokazatelja tiče.

S obzirom na prethodni komentar PT 1, UT ističe kako navedeno zapravo nije moguće s obzirom na postavke informacijskog sustava za prikupljanje mikropodataka, a koji ima postavljenu validaciju uz pomoć OIB-a. Spomenutom se provjerom onemogućuje da se unutar jednog projekta pojedina osoba više puta navodi kao sudionik.

PT-ovi 2 većinom su smatrali kako je pitanje načina na koji je postavljen okvir uspješnosti nadležnost PT 1 (za vrijeme programiranja) te na većinu pitanja o okviru uspješnosti nisu imala odgovore. S druge strane, mišljenje je evaluatora da bi ona, s obzirom na to da su tijela razine PT 2 ključan dionik u procesu pripreme PDP-a, ipak trebala biti detaljnije upoznata s ovakvim temama za one PO-ove na kojima rade jer okvir uspješnosti ovisi o dinamici i uspješnosti provedbe projekata što je razina na kojoj izravno radi PT 2.

Na pitanje zašto je izostao usklađeni napredak u ostvarenju financijskih i pokazatelja ostvarenja, intervjuirana tijela SUK-a navode različite razloge:

- zbog kašnjenja u provedbi zbog neispunjenja *ex-ante* uvjeta (tri tijela)
- zbog promjene u okolnostima u RH koje su izvan opsega OPULJP-a (dva tijela, npr. promjene na tržištu rada i u pogledu socijalnih usluga)
- zbog nedostatka prethodnoga iskustva u provedbi (jedno tijelo, intervencija na koje se odnose pokazatelji)
- zbog kašnjenja u provedbi zbog drugih razloga (tri tijela).



S obzirom na (slabije) ostvarenje finansijskih pokazatelja, jedan je PT1 istaknuo kako **postoje problemi s ovjeravanjem troškova na svim razinama u provedbi**, a koji su u promatranom razdoblju većinom bili prouzročeni sporijom provedbom određenih aktivnosti na razini provedbe projekata i samih Korisnika te potkapacitiranosti PT 2 u dijelu provjere troškova i odobrenja ZNS-ova, a u konačnici i UT-a u dijelu supervizija rada tijela razine PT 2 (na intervjuu je istaknuto kako se pritom određeni troškovi „izuzimaju”).

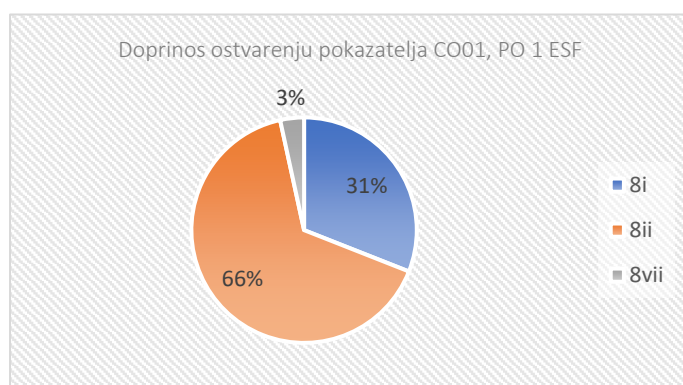
Premda se kao uzrok brojnih problema u provedbi i ostvarenja neujednačenih rezultata na intervjuima za više evaluacijskih pitanja u sklopu ovog vrednovanja često spominje potkapacitiranost tijela SUK-a, (samo) jedan je PT2 ukazao i na problem složenosti samih procedura po kojima tijela SUK-a postupaju te pravila i procedura za provjeru troškova. Spomenuti PT2 smatra kako bi se dodatno zapošljavanje novog kadra u tijelima SUK-a moglo izbjeći ili barem dodatno usporiti jer postoji još prostora za optimiziranje procedura, uvođenje dodatnih pojednostavljenih troškovnih opcija, snažniju primjenu e-alata koji bi mogli ubrzati određene postupke i kvalitetniju razmjenu informacija i iskustava među svim tijelima SUK-a. Neke od navedenih koraka ističu i druga tijela SUK-a, no ne i kako bi se uz pomoć njih mogla smanjiti potreba zapošljavanja dodatnog broja ljudi u SUK-u.

PREGLED OSTVARENJA POKAZATELJA U OKVIRU USPJEŠNOSTI NA RAZINI INVESTICIJSKIH PRIORITETA (IP)

PO 1 „Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage“¹¹⁴

Pokazatelj ostvarenja CO01 Nezaposleni, uključujući dugotrajno nezaposlene, ostvarena vrijednost = 14.747

Slika 17 Doprinos ostvarenju pokazatelja CO01, PO1



66 % ostvarene vrijednosti pokazatelja proizlazi iz IP-a 8ii, 31 % iz IP-a 8i, a preostalih 3 % iz IP-a 8vii, u kojem samim OPULJP-om ostvarenje ovog pokazatelja nije navedeno niti kvantificirano, ali se ono podrazumijeva s obzirom na definiciju ovog zajedničkog pokazatelja ostvarenja. Također, na razini IP-a 8ii

¹¹⁴ PO 1 Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage odnosi se na IP-ove: 8i Pristup zapošljavanju za osobe koje traže posao i neaktivne osobe, uključujući one koji su dugotrajno nezaposleni i one koji su daleko od tržišta rada, kao i provedbom lokalnih inicijativa za zapošljavanje i potpore za mobilnost radne snage, 8ii Održiva integracija mladih na tržište rada (ESF), posebno onih koji nisu zaposleni, ne obrazuju se niti osposobljavaju, uključujući mlade koji su izloženi riziku od socijalne isključenosti i mlade iz marginaliziranih zajednica, uključujući provedbom Garancije za mlade i 8vii Modernizacija ustanova tržišta rada kao što su javne i privatne službe za zapošljavanje te bolja usklađenost s potrebama tržišta rada, uključujući putem djelovanja koja povećavaju transnacionalnu mobilnost radne snage, kao i putem programa mobilnosti, te bolja suradnja institucija i relevantnih dionika

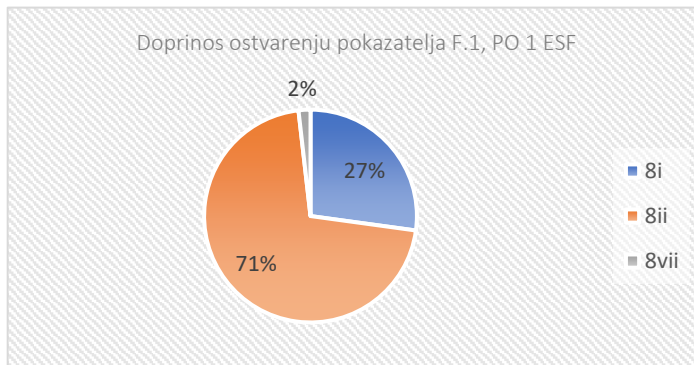


do kraja 2018. ostvarena vrijednost pokazatelja CO01 iznosi 108 % cilja za 2023., a na razini IP-a 8i tek 9 %.

Slika 18 Doprinos ostvarenju pokazatelja F.1, PO1

Financijski pokazatelj F.1 Ukupan iznos potvrđenih prihvatljivih izdataka – ostvarena vrijednost = 68.510.636 EUR

Najveći doprinos ostvarenju financijskog pokazatelja od 71 % proizlazi iz IP-a 8ii, a minimalni od 2 % iz IP-a 8vii. 27 % pokazatelja ostvareno je u okviru IP-a 8i.



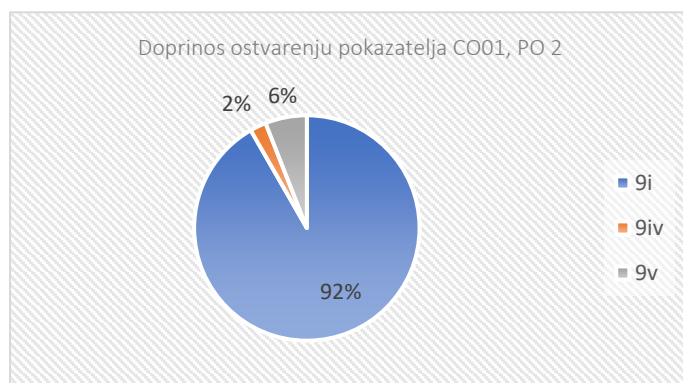
Ostvareno nije u skladu s doprinosom pojedinih IP-ova ostvarenju ovog financijskog pokazatelja na kraju 2023. kada se najveći doprinos očekuje na razini IP-a 8i (68 %), a najmanji u IP-u 8ii (9 %).

Dio PO 1 „Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage“ koji se financira IZM-om provodi se isključivo kroz IP 8ii, u okviru kojeg je do kraja 2018. ostvareno 34 % vrijednosti cilja za 2023. za pokazatelj CO01 i 53 % vrijednosti cilja za 2023. za financijski pokazatelj.

PO 2 „Socijalno uključivanje“¹¹⁵

Pokazatelj ostvarenja CO01 Nezaposleni, uključujući dugotrajno nezaposlene, ostvarena vrijednost = 13.739

Slika 19 Doprinos ostvarenju pokazatelja CO01, PO2



Najveći doprinos ostvarenju pokazatelja CO01 (92 %) proizlazi iz IP-a 9i, gdje je do kraja 2018. ostvarena vrijednost već dostigla 68 % vrijednosti cilja za 2023. 6 % ostvarenja odnosi se na IP 9v

¹¹⁵ PO 2 Socijalna uključenost odnosi se na IP-ove: 9i Aktivna uključenost, uključujući s ciljem promicanja jednakih mogućnosti te aktivnog sudjelovanja i poboljšanja zapošljivosti, 9iv Poboljšanje pristupa pristupačnim, održivim i visokokvalitetnim uslugama, uključujući usluge zdravstvene skrbi i socijalne usluge od općeg interesa i 9v Promicanje društvenog poduzetništva i strukovne integracije u društvenim poduzećima te socijalne ekonomije i ekonomije solidarnosti radi olakšavanja pristupa zapošljavanju



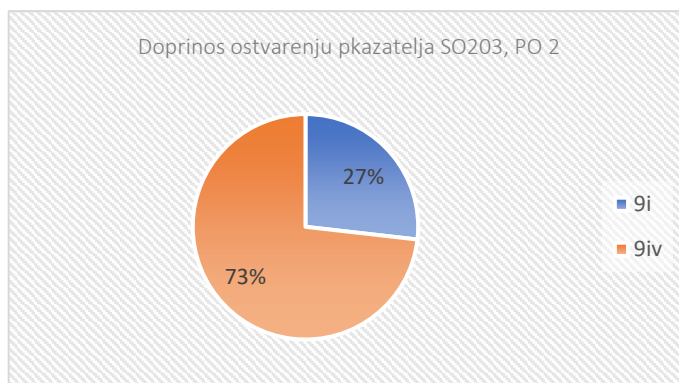
, a tek 2 % na IP 9iv. Na razini IP-a 9iv i 9v ovaj je pokazatelj do kraja 2018. ostvaren na razini 3 % i 12 % svojega cilja za 2023.

Slika 20 Doprinos ostvarenju pokazatelja SO203, PO2

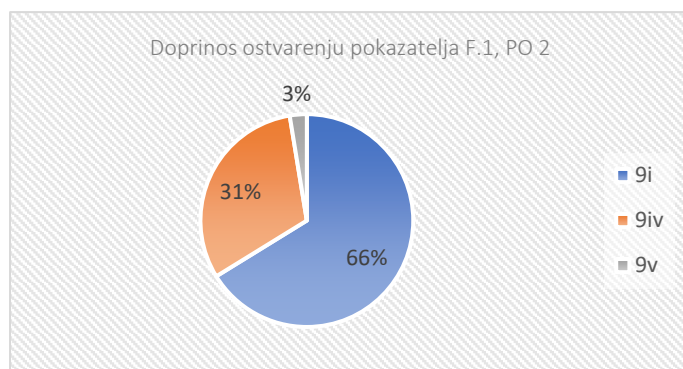
Pokazatelj ostvarenja SO203
Stručnjaci koji sudjeluju u
osposobljavanju, ostvarena vrijednost
= 638

73 % ostvarene vrijednosti pokazatelja
zabilježeno je u IP-u 9i, a 27 % u IP-u
9 iv.

Do kraja 2018. ostvareno je tek 7 %,
odnosno 9 % cilja za 2023. utvrđenog za ovaj pokazatelj u okviru 9i, odnosno 9iv.



Slika 21 Doprinos ostvarenju pokazatelja F.1, PO2



Financijski pokazatelj F.1 Ukupan
iznos potvrđenih prihvatljivih
izdataka, ostvarena vrijednost =
56.069.915 EUR

Najveći doprinos ostvarenju
financijskog pokazatelja proizlazi iz
IP-a 9i (66 %), a minimalni (3 %) iz 9v.
31 % pokazatelja ostvareno je u okviru
IP-a 9iv.

Na kraju 2023. najveći se pak doprinos očekuje s razine IP-a 9iv (55 %), a puno manji u slučaju IP-a 9i (35 %).

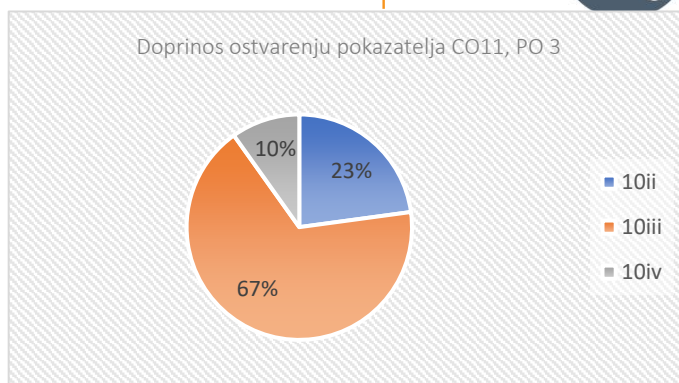
PO 3 „Obrazovanje i cjeloživotno učenje“¹¹⁶ Pokazatelj ostvarenja CO11 Sudionici s
tercijarnim obrazovanjem (ISCED od 5 do 8), ostvarena vrijednost = 15.582.

Slika 22 Doprinos ostvarenju pokazatelja CO11, PO3

¹¹⁶ PO 3 Obrazovanje i cjeloživotno učenje odnosi se na IP-ove: 10ii Poboljšanje kvalitete i učinkovitosti tercijarnog i ekvivalentnog obrazovanja te pristupa njemu radi povećanja sudjelovanja u njemu i njegova stjecanja, posebno za skupine u nepovoljnom položaju, 10iii Povećanje jednakog pristupa cjeloživotnom učenju za sve dobne skupine u formalnom, neformalnom i informalnom okruženju, unapređenje znanja, vještina i kompetencija radne snage, promicanje fleksibilnih načina učenja, između ostalog profesionalnim savjetovanjem i potvrđivanjem stečenih kompetencija i 10iv Poboljšanje značaja obrazovnih sustava i sustava osposobljavanja za tržište rada, olakšavanje prijelaza iz škole na posao, jačanje sustava strukovnog obrazovanja i osposobljavanja te njihove kvalitete, između ostalog mehanizmima za predviđanje vještina, prilagodbom nastavnih planova i programa te uvođenjem i razvojem sustava učenja koji se temelje na radu, uključujući dualne sustave učenja i programe naukovanja

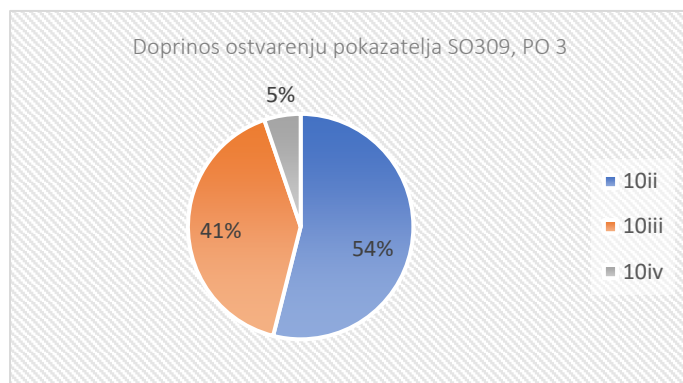
Ostvarenje pokazatelja najvećim dijelom proizlazi iz IP-a 10iii (67 %), zatim IP-a 10ii (23 %) te konačno IP-a 10iv (10 %).

Gledajući ostvarenje ovog pokazatelja po svakom od IP-ova, proizlazi da je isti ostvaren na razini od 66 % svojega cilja za 2023. u okviru IP-a 10ii, 70 % u okviru IP-a 10iii, a da je u okviru IP-a 10iv već premašio ciljanu vrijednost za 2023. za 2 %.



Pokazatelj ostvarenja SO309 Sudionici s predtercijarnim obrazovanjem (ISCED od 1 do 4), ostvarena vrijednost = 19.283

Slika 23 Doprinos ostvarenju pokazatelja SO309, PO3



Doprinos ostvarenju pokazatelja proizlazi redom iz IP-a 10ii (54 %), IP-a 10iii (41 %) te IP-a 10iv (5 %).

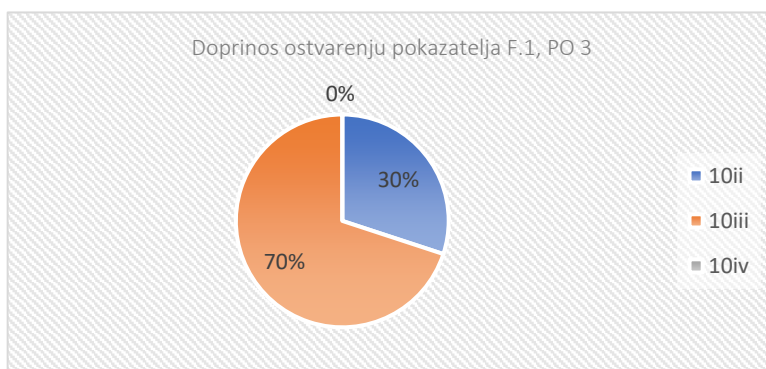
U okviru IP-a 10ii pokazatelj je do kraja 2018. ostvario 208 % vrijednosti cilja za 2023., dok je u okviru IP-ova 10iii i 10iv ostvario 46 % i 25 % vrijednosti cilja za 2023.

Slika 24 Doprinos ostvarenju pokazatelja F.1, PO3

Financijski pokazatelj F.1 Ukupan iznos potvrđenih prihvatljivih izdataka, ostvarena vrijednost = 69.496.785 EUR

70 % ostvarenja financijskog pokazatelja proizlazi iz **IP-a 10iii**, a 30 % iz IP-a 10ii.

Da bi se na kraju 2023. ovaj financijski pokazatelj ostvario u skladu s planiranim, doprinosi IP-a 10ii i 10iii njegovom ostvarenju bi trebali biti ujednačeniji (IP 10ii 46 %, a IP 10iii 36 %, dok se najmanje i dalje očekuje od IP-a 10iv).

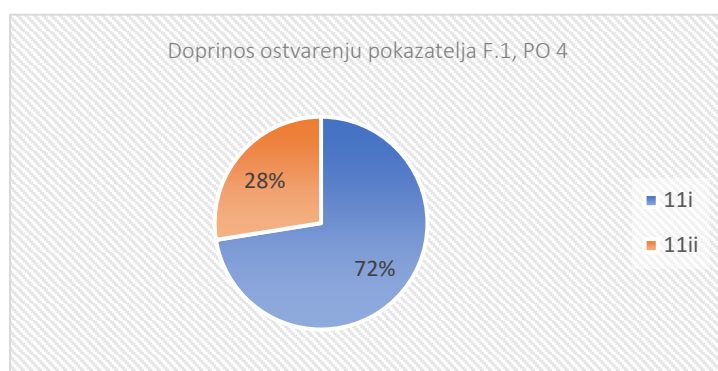


PO 4 „Dobro upravljanje“¹¹⁷

Ostvarenje pokazatelja SO403 proizlazi iz IP-a 11i, a pokazatelja SO408 iz IP-a 11ii. Ostvarenje koje je zabilježeno do kraja 2018. predstavlja 15 %, odnosno 146 % vrijednosti cilja za 2023.

Financijski pokazatelj F.1 Ukupan iznos potvrđenih prihvatljivih izdataka, ostvarena vrijednost = 17.981.172

Slika 25 Doprinos ostvarenju pokazatelja F.1, PO4



Ostvarenje pokazatelja proizlazi najvećim dijelom iz IP-a 11i (72 % ostvarene vrijednosti na razini PO-a), a manjim (28 % ostvarene vrijednosti na razini PO-a) iz IP-a 11ii.

Na kraju 2023. veći doprinos ostvarenju ovog financijskog pokazatelja i dalje se očekuje od IP-

a 11i (57 %), a manji od IP 11ii (43 %).

Iz prethodnih prikaza proizlazi sljedeće:

- **Doprinos** ostvarenju pokazatelja iz okvira uspješnosti koji je zabilježen na razini PO **ostvaruje se sa svih relevantnih IP-ova, međutim razlike su značajne**, u intervalu od 2 % do 92 % (ne računajući one pokazatelje gdje je jedan IP relevantan za njegovo ostvarenje pa ostvareni doprinos s razine IP-a iznosi 100 %)
- Gledajući ostvarenje vrijednosti pokazatelja iz okvira uspješnosti po IP-ovima u odnosu na njihove ciljeve za 2023. po svima je vidljiv napredak koji je, međutim, neujednačen i kreće se u intervalu **od 3 % do 208 %, pri čemu je većina pokazatelja, njih devet od 16, ostvarila između 3 % i 46 % ciljne vrijednosti, a značajnih četiri pokazatelja i preko 100 % ciljne vrijednosti za 2023. godinu.**

Poduzete mjere

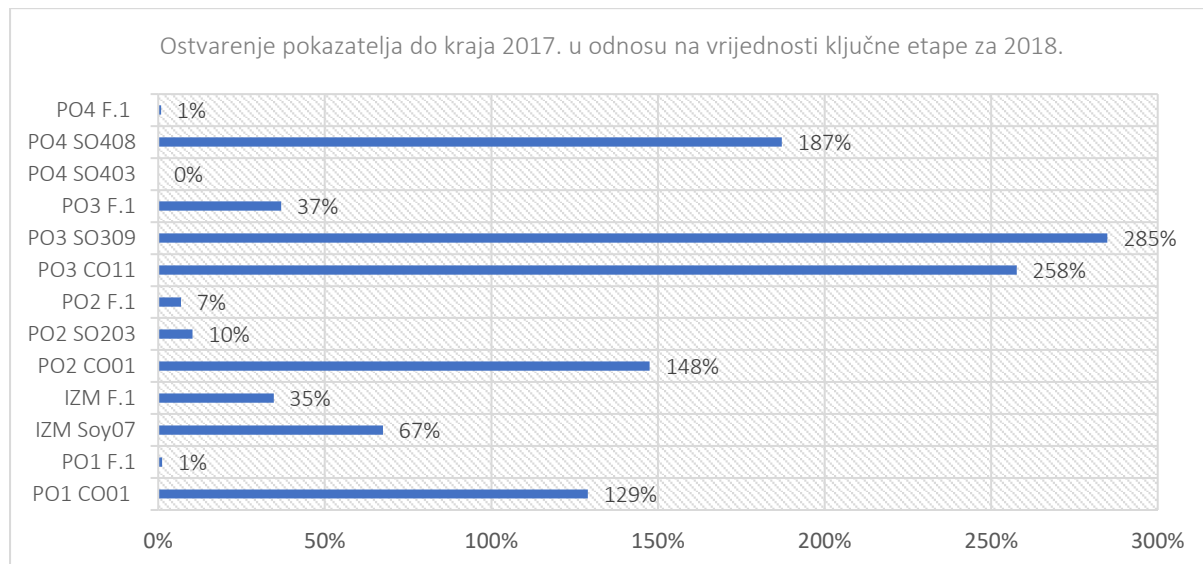
Analizirajući podatke o ostvarenju pokazatelja u okviru uspješnosti do kraja 2017. uočeno je da nijedan PO ne ispunjava kriterije „uspješnosti“ u kontekstu okvira uspješnosti. Pojedini pokazatelji ostvaruju visoke stope realizacije, međutim većina (njih 7) nije dosegla ni 65 %

¹¹⁷ PO 4 Dobro upravljanje odnosi se na IP: 11i Ulaganje u institucijske kapacitete i u učinkovitost javnih uprava i javnih usluga na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini s ciljem provođenja reformi, bolje regulative i dobrog upravljanja i 11ii Izgradnja kapaciteta za sve dionike koji pružaju obrazovanje, cjeloživotno učenje, osposobljavanje i zapošljavanje te socijalne politike, uključujući sektorske i teritorijalne utjecaje za pokretanje na reforme na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini



vrijednosti ključne etape.¹¹⁸ Iz navedenog proizlazi da je provedba OPULJP-a tijekom 2018. ubrzana, odnosno da su rezultati koji proizlaze iz aktivnosti započetih u prethodnim godinama postali vidljivi.

Slika 26 Ostvarenje pokazatelja do kraja 2017. u odnosu na vrijednosti ključne etape za 2018.



U provedbi OPULJP-a u promatranom razdoblju tijela u sustavu upravljanja i kontrole suočavaju se s nizom poteškoća koje dovode do kašnjenja u provedbi programa i izostanku očekivanih rezultata.

U sklopu intervjua UT je naveo kako se mjere za poboljšanje provedbe poduzimaju na temelju brojnih mehanizama uglavnom mjesečnog, polugodišnjeg i godišnjeg praćenja provedbe i analize podataka dobivenih takvim praćenjem. Kao glavni alati za praćenje provedbe i izvori podataka o stanju provedbe navedeni su godišnja izvješća o provedbi OPULJP-a, različita izvješća o tijeku provedbe među tijelima SUK-a i prema, primjerice, KT-u, Vladi RH, Hrvatskom saboru itd., potom dokumentacija za osiguravanje revizijskog traga, sadržaj Smjernica, dokumentacija na temelju koje se procjenjuje radno opterećenje tijela SUK-a, financijski napredak i brojni drugi postupci, dokumenti i izvori podataka za različite aspekte provedbe.

Analizom Godišnjih izvješća o provedbi 2015. – 2019. primjetno je kako u navedenom razdoblju postoje kontinuirane prepreke koje onemogućuju efikasno poslovanje i viši stupanj harmonizacije s inicijalno postavljenim planovima provedbe OPULJP-a.

¹¹⁸ Metodološka napomena: usporedba je rađena na temelju podataka za 2017. preuzetih iz GIP-a za 2018. gdje su izvršena usklađivanja ostvarenih vrijednosti pokazatelja na prethodnim godinama prema datumu ulaska sudionika u ESF aktivnost, a sukladno odobrenim ZNS-ovima, kao i uzimajući u obzir izmjenu regulative relevantne za obvezu prikupljanja podataka o sudionicima ESF projekata. Podaci su prikazani u odnosu na vrijednosti ključnih točaka iz OPULJP-a iz prosinca 2018.



Prvenstveno je po godinama provedbe OPULJP-a bilo riječ o niže navedenim poteškoćama koje su istaknute u godišnjim izvješćima o provedbi, a u tablicama dalje u tekstu usporedno su prikazani i razni ključni pomaci rješenja u pogledu provedbe OPULJP-a.

Zaključci i mišljenja evaluatora o pojedinim ključnim pitanjima u provedbi OPULJP-a i koracima koje su poduzimala tijela SUK-a u svrhu njihova rješavanja navode se u sklopu ovog izvješća o provedenom vrednovanju kako slijedi:

- za pitanja u vezi s planiranjem i objavom PDP-ova te postupku dodjele u sklopu nalaza i preporuka za evaluacijsko pitanje 3
- za pitanja u vezi s ispunjavanjem *ex-ante* uvjeta u sklopu nalaza i preporuka za evaluacijsko pitanje 2
- za pitanja u vezi s financijskim upravljanjem i transparentnosti u sklopu nalaza i preporuka za evaluacijsko pitanje 6
- za pitanja u vezi s upravljanjem administrativnim kapacitetima u sklopu nalaza i preporuka za evaluacijsko pitanje 4
- brojna dodatna pitanja koja su ispitana u okviru ovog vrednovanja u vezi s čitavim nizom dodatnih tema obuhvaćenih provedbom OPULJP-a obrađuju se i u sklopu nalaza i preporuka uključenih u ostala evaluacijska pitanja obuhvaćena ovim vrednovanjem.

Tijekom 2015. godine zabilježene su brojne poteškoće prouzročene početkom provedbe znatno zahtjevnijeg okvira i većeg operativnog programa te prije svega uspostave novog sustava upravljanja i kontrole (SUK-a). Tekst i okvir OPULJP-a doneseni su tek na samome kraju 2014. godine pa je bilo za očekivati da će se tijekom 2015. morati prije svega odvijati daljnji koraci uspostave i izgradnje SUK-a, prije nego što se uspije uzeti „veći zamah“ u pogledu pripreme i provedbe PDP-a i ugovaranja većeg broja novih ugovora, a sve uz daljnji nastavak i usporedni tijek provedbe završnih godina financijske perspektive 2007. – 2013. (uz primjenu pravila N+3).

Godišnje izvješće o provedbi za 2015. godinu	
Poteškoće	Pomaci i rješenja
• pri pripremi natječajne dokumentacije vezane uz programe koji sadrže elemente državnih potpora kašnjenja su ostvarena zbog nedostatka iskustva zaposlenika u okviru tijela u sustavu upravljanja i kontrole ESF-a te zbog složenosti procedura izrade programa državnih potpora i njihova odobravanja od strane nadležnog tijela	○ u siječnju 2015. osnovan je OzP OPULJP-a koji je u 2015.: - potvrdio Metodologiju odabira i Kriterije odabira operacija - usvojio Komunikacijsku strategiju - usvojio Evaluacijski plan za razdoblje 2014. – 2020

• kašnjenje procesa izrade procedura o postupanju u okviru ESF-a i odstupanja od planirane dinamike donošenja smjernica, pravilnika i sporazuma između tijela u sustavu upravljanja i kontrole ESF-a nije pratilo proces programiranja i planiranja ključnih projekata OP-a; to je rezultiralo raspravom Odbora za praćenje s tijelima SUK-a prema kojoj je odlučeno da se dokumentacija za pripremu poziva priprema neovisno o stupnju finalizacije procedura kako bi se izbjegla dodatna kašnjenja • poslovni procesi nisu podržavali uvjete elektroničke razmjene informacija između Korisnika i tijela SUK-a (Informacijski sustav za upravljanje europskim strukturnim i investicijskim fondovima u razdoblju od 2014. do 2020., ESIF MIS) • nepostojanje sustavnog rješenja koje će se primjenjivati na razini svih tijela uključenih u provedbu programa sufinanciranih iz sredstava Europske unije, a tiče se definiranja modela za uređenje plaća osoba u području obrazovanja i socijalne skrbi koje će raditi na projektima sufinanciranim iz ESI fondova i ostalih programa Unije • neispunjavanje <i>ex-ante</i> uvjeta (poput donošenja različitih strategija ili akcijskih planova) uzrokuje kašnjenja u objavi poziva • nedostatak administrativnih kapaciteta za provedbu u središnjim tijelima državne uprave, uredima Vlade RH, pravnim osobama s javnim ovlastima i zakladama uključenim u sustave upravljanja i kontrole	○ tijela SUK-a radila su na izradi ESF Smjernica za razdoblje 2014. – 2020. ○ verzija 1.0 Smjernica usvojena je u srpnju 2015. ○ objavljen je Indikativni godišnji plan objave poziva na dostavu projektnih prijedloga u 2015. ○ prvi poziv na dostavu projektnih prijedloga (PDP) objavljen je u srpnju 2015. ○ u kolovozu 2015. objavljena su četiri Poziva tijelima na dostavu prijedloga operacija koje će se financirati kao izravna dodjela sredstava, po jedan za svaku PO, tj. PO od 1 do 4. ○ do kraja 2015. u okviru predmetnih poziva ugovoreno je ukupno sedam ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava (izravne dodjele) ○ definiran je sustav praćenja imajući u vidu opseg zahtjeva koji proizlaze iz Uredbe (EU) br. 1304/2013, Priloga I. i Priloga II. ○ u svrhu osiguranja kvalitete podataka i što pouzdanijeg izvještavanja, uspostavljen je Informacijski sustav za praćenje mikropodataka (u produkciji od ožujka 2016.) i izrađene su upute za tijela SUK-a i za nositelje projekata koje detaljno razrađuju metodologiju prikupljanja podataka i izvještavanja o istima ○ provedena je prva evaluacija Inicijative za zapošljavanje mladih, sukladno članku 19. Uredbe (EU) br. 1304/2013.



korištenja europskih strukturnih i
investicijskih fondova u RH

Tijekom 2016. godine, odnosno druge godine provedbe OPULJP-a, nastavilo se raditi na postavljanju osnovnih okvira za provedbu OPULJP-a, prije svega donošenjem smjernica za provedbu ESF-a, akreditaciju novog sustava upravljanja i kontrole, ispunjavanje *ex-ante* uvjeta za provedbu, pripremu natječaja i ugovaranje projekata te i dalje usporedno odobrenje troškova vezanih za financijsko razdoblje 2007. – 2013.

Zbog nezadovoljavajuće dinamike ugovaranja, plaćanja i certificiranja u lipnju 2016. Vlada RH usvojila je „Prioritetni nacionalni Akcijski plan za povećanje učinkovitosti korištenja ESI fondova za razdoblje 2016. – 2018.“ u kojem su definirane reforme u području povlačenja sredstava iz ESIF-a, a koje se temelje na smanjenju administrativnog opterećenja, osiguranju pouzdanog upravljanja sredstvima i osiguranju dovoljnog broja kvalitetno pripremljenih projekata. Akcijski plan sadrži i 20 točaka za povećanje učinkovitosti korištenja sredstava dodijeljenih iz ESI fondova.

Međutim, značajan utjecaj na provedbu OPULJP-a u 2016. godini imale su prije svega političke promjene i nestabilnost. Od siječnja do lipnja 2016. u 13. Vladi RH premijer je bio Tihomir Orešković, kojem je u lipnju 2016. izglasano nepovjerenje, što je rezultiralo prijevremenim parlamentarnim izborima u rujnu 2016. **Za vrijeme navedenih političkih promjena, koje su trajale od lipnja do listopada 2016., nisu se donosile nikakve odluke koje su imale utjecaj na državni proračun i rad ministarstava.** Tehnička vlada, odnosno vlada u ostavci, imala je ovlasti donositi samo tehničke odluke kojima se osigurava normalno funkcioniranje države.

U listopadu 2016. 14. Vlada RH preuzela je vlast na čelu s predsjednikom Vlade g. Andrejem Plenkovićem, koji je postao novi Predsjednik Vlade RH-a. Međutim, nakon izbora i imenovanja novih ministara ponovno je došlo do određenog razdoblja prilagodbe koje je također utjecalo na proces donošenja odluka.

Kao posljedica svega navedenog, **značajna količina vremena izgubljena je i za provedbu OPULJP-a te je promjena čak tri vlade, od kojih je jedna bila tehnička, imala značajan utjecaj na rezultate u navedenom razdoblju provedbe OPULJP-a.**

Godišnje izvješće o provedbi za 2016. godinu	
Poteškoće	Pomaci i rješenja
nedostatni kapaciteti tijela SUK-a – potrebna su dodatna zapošljavanja i identificirana je potreba za edukacijom novih zaposlenika – kapaciteti tijela	početkom 2016. usvojene su smjernice v.2 za ESF



SUK-a u 2016. godini bili su usmjereni na odobrenje troškova vezanih za financijsko razdoblje 2007. – 2013., akreditaciju novog sustava upravljanja i kontrole, pripremu natječaja i ugovaranje projekata • složenost procedura upravljanja • velik obim administrativnih zahtjeva • neučinkovito planiranje natječaja – utvrđeno je da postoji evidentno kašnjenje u odnosu na Godišnji plan objave Poziva na dostavu projektnih prijedloga i da je trebalo provesti detaljniju analizu spremnosti planiranja još početkom 2016. kada je značajan dio administrativnih kapaciteta preusmjeren na pripremu PDP-a • neefikasno trošenje sredstava • neefikasnost MIS sustava, pogotovo u dijelu funkcionalnosti MIS sustava za upravljanje ugovorima i izvještavanje • potreba uvođenja pojednostavljenih troškovnih opcija kojima bi se pozitivno utjecalo na provedbu i brzinu odobrenja sredstava • nezadovoljavajuća komunikacija između Korisnika i tijela SUK-a	○ objavljene su upute za nositelje projekata koje se tiču informiranja i komunikacije ○ ARPA-a je, nakon postupka procjene usklađenosti provedenog od 23.2.2016. do 13.5.2016., davanjem pozitivnog (bezuvjetnog) mišljenja potvrdila 18.5.2016. kako je sustav upravljanja i kontrola Europskim socijalnim fondom usklađen s relevantnim propisima EU-a za financijsko razdoblje 2014. – 2020. ○ MRRFEU je 19.5.2016. donio Odluku o određivanju UT-a i TO-a ○ UT u suradnji s MZO-om i MU-om pripremao je tijekom 2016. strateške dokumente koji su bili uvjet za ocjenu ispunjenosti <i>ex-ante</i> uvjeta od strane EK ○ UT je isprva napravio manje izmjene procedura za ESF s ciljem ubrzanja procesa pripreme i provedbe natječajnih postupaka te olakšavanje rada tijelima SUK-a te započeo s daljnjim temeljitijim izmjenama, naglaskom na prilagodbe prijavnog obrasca, postupke odabira/evaluacije projektnih prijava, ugovaranja i provedbe ugovora ○ rad na razvoju informacijskog sustava za predaju cjelovite projektne prijave te e-izvještavanje Korisnika

U 2017. godini ostvareni su značajni koraci uz pomoć kojih je omogućena intenzivnija provedba OPULJP-a te su između ostalog ispunjeni svi *ex-ante* uvjeti za korištenje sredstava iz ESF-a, uvedena je primjena pojednostavljenih troškovnih mogućnosti te su pripremljeni i objavljeni brojni PDP-ovi.

Međutim, i dalje je potrebno značajnije ubrzanje rada u dijelu kontrola i verifikacija provedbe projekata kako bi se stanje na terenu u provedbi projekata odrazilo i u stopi plaćanja i odobravanja zahtjeva od strane Korisnika i posljedično ovjeravanja. Kapaciteti tijela SUK-a



i dalje su dijelom bili usmjereni na odobrenje troškova vezanih za financijsko razdoblje 2007. – 2013., ali i daljnjih obveza koje u ovoj godini proizlaze iz procedure zatvaranja programa OPRLJP 2007. – 2013.

Godišnje izvješće o provedbi za 2017. godinu	
Poteškoće	Pomaci i rješenja
• nedostatni kapaciteti tijela SUK-a, u vidu nedostatnog broja zaposlenika te s primjetnim potrebama za edukacijom postojećih – značajni kapaciteti tijela SUK-a u 2017. još su uvijek bili usmjereni na odobrenje troškova vezanih za financijsko razdoblje 2007. – 2013. kao i obveza koje proizlaze iz procedure zatvaranja programa OPRLJP 2007. – 2013. • dugotrajnost provođenja ocjenjivanja prijavljenih projekata koje posljedično dovode i do kašnjenja u ugovaranjima • potreba jačanja i edukacija dionika i izvan SUK-a, pobliže zbog nedostatnih kapaciteta Korisnika sredstava iz ESF-a • značajna administrativna opterećenja i složene procedure • sporost u provedbi verifikacija od strane tijela SUK-a te potreba uvođenja uzorkovanja u verifikacijske procese • nedovoljno korištenje pojednostavljenih troškovnih opcija • neučinkovito planiranje natječaja i neefikasno trošenje sredstava – napredak u objavi natječaja i ugovaranju je vidljiv, no potrebno je značajnije ubrzavanje rada u dijelu kontrola i verifikacija provedbe projekata kako bi se stanje na terenu u provedbi projekata odrazilo i u	○ postignut je N+3 cilj za 2017. godinu te nije došlo do automatskog opoziva sredstava ○ ispunjeni su svi relevantni <i>ex-ante</i> preduvjeti za korištenja sredstava iz ESF OP-a ○ UT je nastavio raditi na razvoju novog sustava eFondovi za ESF, a nastavno na provedenu internu evaluaciju dotadašnjih pravila i procedura u 2016., kojom je utvrđena složenost sustava upravljanja i potreba za dodatnim pojednostavljenjem ○ usvojeni su novi kriteriji odabira, prethodno predstavljeni i usuglašeni sa svim relevantnim dionicima, koji su imali za cilj unaprjeđenje postupaka evaluacije projekata OPULJP-a ○ radilo se na izradi novog paketa Smjernica radi pojednostavljenja procedura te veće jednostavnosti, fleksibilnosti i učinkovitijeg korištenja sredstava ESF-a ○ izrađena je metodologija te je upućen prijedlog jediničnog troška za pomoćnike u nastavi EK-u ○ započelo se s pripremom metodologije za jedinične troškove u okviru mjera APZ-a, analizom povijesnih podataka iz baze HZZ-a te pripremom metodologije

stopi plaćanja i odobravanja zahtjeva od strane Korisnika i posljedično ovjeravanja suboptimalna funkcionalnost MIS sustava koja negativno utječe na brzinu i efikasnost komunikacije Korisnika i tijela u sustavu.	za jedinične troškove u okviru mjera aktivne politike zapošljavanja - s objavom PDP-ova krenulo se puno intenzivnije; iako su i dalje prisutna kašnjenja u odnosu na planove, došlo je do ubrzavanja provedbe natječajnih postupaka u odnosu na 2015. i 2016. godinu, što pokazuje kako su korektivne radnje polučile određene učinke - UT je pokrenuo izmjenu OPULJP-a u okviru koje su izvršene izmjene u dijelu povećanja alokacije za IZM te povezane izmjene vrijednosti pokazatelja i usklađivanje financijskih podataka kako bi se osigurao minimalno jednak iznos ESF sredstava s dodatnom IZM alokacijom te ostale manje tehničke prilagodbe - U drugoj polovici 2017. započelo se s pripremama za uspostavu financijskih instrumenata u sklopu PO 1 i PO 2 te provedbu ex-ante procjene kao preduvjeta za isto

Zbog kašnjenja u pripremi i objavi PDP-ova iz prijašnjih godina, **u 2018. godini poseban je naglasak stavljen na ugovaranje što većeg broja operacija, prema vrsti prije svega izravnih dodjela sredstva**, s ciljem što bržeg ovjeravanja ugovorenih sredstava, no opet istovremenog postizanja željenih učinaka. Kapacitete tijela SUK-a i dalje je potrebno graditi te je i dalje potrebno nastaviti raditi na pojednostavljenju procedura i smanjenju administrativnih zahtjeva i dugotrajnosti provedbe kontrole tijela SUK-a.

Godišnje izvješće o provedbi za 2018. godinu	
Poteškoće	Pomaci i rješenja
dolazi do kašnjenja u objavi poziva zbog prethodne neispunjenosti <i>ex-ante</i> uvjeta i nepravovremenog donošenja relevantnih strateških dokumenata i akcijskih planova	nastavio se trend rasta broja objava poziva, unaprijeđeni su instrumenti provjere koji prethode izradi i odobrenju projektne i natječajne dokumentacije,



- prisutna je potreba za daljnjim jačanjem kapaciteta tijela SUK-a, što se primarno odnosi na daljnu potrebu za zapošljavanjem te provedbom edukacijskih aktivnosti sa zaposlenicima
- složenost procedura upravljanja i opterećenost administrativnim zahtjevima
- neriješen problem dugotrajnosti provedbe kontrole od strane tijela SUK-a
- nizak udio korištenja pojednostavljenih troškovnih opcija
- daljnja neučinkovitost informacijskog sustava za upravljanje ugovorima te posljedična otežana komunikacija Korisnika i tijela u sustavu

sadržaj iste te su pojednostavljena postupanja između nadležnih tijela

- napravljene su sljedeće izmjene OPULJP-a:
 - izmjene nužne u odnosu na početno postavljene ključne točke, tj. metodologije za postavljanje ključnih točaka okvira uspješnosti za 2018. za financijske i fizičke pokazatelje (zajedno s povećanjem IZM-a nakon srednjoročnog pregleda (MTR) i predopterećenja
 - usklađen je opis aktivnosti unutar intervencijskih područja za određene SC-ove kako bi se njihov sadržaj prilagodio novonastalim socioekonomskim okolnostima koje utječu na apsorpciju sredstava te izmjene u odnosu na naučene lekcije u provedbi OPULJP-a
- izrađena je *ex-ante* procjena za financijske instrumente (FI) u području zapošljavanja i socijalnog poduzetništva i pokrenuti su razgovori s potencijalnim posrednicima s ciljem pripreme investicijske strategije, poslovnog plana te pristupanja izradi Smjernica za FI

U 2019. godini, mada su ostvareni određeni pomaci, SUK OPULJP-a i dalje je suočen s čitavim nizom poteškoća i izazova koji nisu u potpunosti riješeni u prethodnim godinama provedbe.

Godišnje izvješće o provedbi za 2019. godinu

Poteškoće	Pomaci i rješenja
- i dalje je prisutna potreba za daljnjim jačanjem kapaciteta tijela SUK-a, što se primarno odnosi na daljnju potrebu za zapošljavanjem te provedbu edukacijskih aktivnosti sa zaposlenicima, mada je stanje znatno bolje nego prijašnjih godina provedbe - odstupanja od Godišnjeg plana objave PDP-a javila su se u okviru svih prioritetnih osi i svih PT1; većina poteškoća s kojima se UT suočavao u prethodnim godinama, a koje su bile razlogom kašnjenja, prouzročila su kašnjenja i u 2019. - postojeća složenost procedura upravljanja i opterećenost administrativnim zahtjevima - neriješen problem dugotrajnosti provedbe kontrole od strane tijela u sustavu upravljanja - nizak udio korištenja pojednostavljenih troškovnih opcija - daljnja neučinkovitost informacijskog sustava za upravljanje ugovorima te posljedično otežana komunikacija Korisnika i tijela u sustavu.	- UT je u drugoj polovici 2019. započeo s organizacijom dvotjednih koordinacijskih sastanaka tijela SUK-a, s ciljem osiguranja izvršenja Godišnjeg plana objave PDP-a - poseban fokus stavljen je na ugovaranje što većeg broja izravnih dodjela, s ciljem što bržeg ovjeravanja, ali i ugovaranja operacija koje je s obzirom na raspoložive kapacitete sustava moguće ugovoriti u većoj mjeri - UT je pristupio izmjeni OPULJP-a nastavno na povećanu alokaciju sredstava IZM-a te je sukladno službenom dopisu EK alokacija povećana s 6.828.482 EUR na 10.546.771 EUR - u provedbi OPULJP-a aktivno se koristi pet metodologija pojednostavljenih troškovnih opcija koje je i odobrila EK svojim delegiranim aktima. Četiri metodologije primjenjuju se u provedbi mjera APZ-a HZZ-a i jedna u području obrazovanja za pomoćnike u nastavi - nastavljen je proces analize mogućnosti te pristupa izradi novih prijedloga metodologije PTO-a

OSTVARENJE POKAZATELJA IZ OKVIRA USPJEŠNOSTI DO KRAJA 2019. U ODNOSU NA VRIJEDNOSTI CILJEVA ZA 2023.

U tablici niže prikazano je ostvarenje pokazatelja iz okvira uspješnosti po prioritetnim osima do kraja 2019. u odnosu na utvrđene ciljne vrijednosti za 2023. Samo je jedan od pet financijskih pokazatelja, onaj koji se odnosi na IZM, premašio 50 % vrijednosti cilja za 2023.



godinu, dok su svi ostali na razini od između 10 i 22 % ostvarenja. **Navedeno dovodi u pitanje pravovremeno i potpuno ostvarenje ciljeva definiranih za 2023. ako se ne poduzmu značajne mjere za ubrzavanje provedbe OPULJP-a.**

Vezano uz napredak na razini pokazatelja ostvarenja, bilježe se **vrlo neujednačeni rezultati**, kako je i vidljivo iz tablice niže, pri čemu je kod dva pokazatelja već premašeno 100 %, odnosno čak 200 % zadane ciljane vrijednosti.

Tablica 24 Ostvarenje pokazatelja iz okvira uspješnosti

ESF	
PO 1 „Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage“	
CO01 Nezaposleni, uključujući dugotrajno nezaposlene	43 %
F.1 Ukupan iznos potvrđenih prihvatljivih izdataka	21 %
PO 2 „Socijalno uključivanje“	
CO01 Nezaposleni, uključujući dugotrajno nezaposlene	59 %
SO203 Stručnjaci koji sudjeluju u osposobljavanju	23 %
F.1 Ukupan iznos potvrđenih prihvatljivih izdataka	22 %
PO 3 „Obrazovanje i cjeloživotno učenje“	
CO11 Sudionici s tercijarnim obrazovanjem (ISCED od 5 do 8)	97 %
SO309 Sudionici s predtercijarnim obrazovanjem (ISCED od 1 do 4)	100 %
F.1 Ukupan iznos potvrđenih prihvatljivih izdataka	19 %
PO 4 „Dobro upravljanje“	
SO403 Broj podržanih tijela za poboljšanje organizacije rada	16 %
SO408 Broj (lokalnih) OCD-ova koji sudjeluju u aktivnostima izgradnje kapaciteta relevantnih za svoje područje rada	274 %
F.1 Ukupan iznos potvrđenih prihvatljivih izdataka	10 %
IZM	
PO 1 „Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage“	
Soy07 Nezaposleni	43 %
F.1 Ukupan iznos potvrđenih prihvatljivih izdataka	69 %

Zaključak

Bez obzira na sve utvrđene prepreke i probleme u provedbi u promatranom razdoblju do kraja 2019. godine, prisutna je i činjenica da je stopa ugovaranja sredstava na razini OPULJP-a 72,70 % ukupno dodijeljenih sredstava, što bi se moglo smatrati uspjehom u smislu osiguravanja razine provedbe koja će omogućiti ispunjenje pravila N+3 i osigurati da se sredstva dodijeljena OPULJP-u ne izgube.

K tome, u usporedbi s prethodnim financijskim razdobljem 2007. – 2013. godine, cjelokupni se okvir kohezijske politike na razini EU-a promijenio i postao daleko složeniji i zahtjevniji,



pogotovo u kontekstu RH kao nove države članice (u promatranom razdoblju), koja prije provođenja OPULJP-a nije imala značajno iskustvo provedbe intervencija sufinanciranih iz strukturnih fondova za 2007. – 2013. i u prethodnim financijskim perspektivama te čiji je sustav strateškog planiranja i provedbe prema zadanim ciljevima još uvijek nestabilan i u fazi razvoja.

SUK OPULJP-a tek je uspostavljen i počeo je ozbiljnije graditi administrativne kapacitete tijekom 2015. godine te su u razdoblju od nekoliko godina (do kraja 2019.) primjetni značajni pomaci u cjelokupnoj provedi OPULJP-a u usporedbi s početnim stanjem nakon odobrenja OPULJP-a krajem 2014. godine. Navedeno se odnosi na broj ukupno objavljenih poziva (130), stopu ugovorenosti od 72,70 %, postupno povećanje administrativnih kapaciteta i, u konačnici, činjenicu da je ostvarenje ključne etape potvrđeno za tri od četiri prioritetne osi (ne ubrajajući tehničku pomoć), konkretnije:

1. Odstupanje u ostvarenim rezultatima od početnih ciljnih vrijednosti zadanih ključnim točkama okvira uspješnosti **zabilježeno je u slučaju svih pokazatelja.**
2. **Doprinos** ostvarenju pokazatelja iz okvira uspješnosti koji je zabilježen na razini prioritetnih osi **ostvaruje se sa svih relevantnih IP-ova, međutim razlike su značajne.**
3. Ostvarenje pokazatelja ostvarenja **nije bilo popraćeno jednako uspješnim ostvarenjem na razini financijskih pokazatelja.**
4. Do kraja 2018. dogodio se **skok u pogledu ostvarenja vrijednosti pokazatelja** u odnosu na ostvarenje zabilježeno do kraja 2017., djelomično i zbog mjera za ubrzanje provedbe započetih u ranijim godinama.
5. Izravno ili neizravno, predstavnici SUK-a ističu da je činjenica da o ostvarenim rezultatima ovisi korištenje dijela alokacije pozitivno utjecala na provedbu, međutim da **isto nije bilo presudno.**
6. **Ostvarenje pokazatelja daleko iznad/ispod procijenjene vrijednosti rezultat je inicijalnog „podcjenjivanja“ ili „precjenjivanja“ vrijednosti ključnih točaka ostvarenja** u fazi programiranja, odnosno nemogućnosti pouzdanog definiranja ciljeva, procjene razmjera uspješnosti mjera, stvarne dinamike provedbe i svih prepreka do kojih može doći tijekom provedbe (npr. nedostatno iskustvo u provedbi, okolnosti u kojima se provodi OPULJP i funkcioniranje propisanih procedura u praksi).
7. Važnu je ulogu u postavljanju inicijalnih vrijednosti ključnih etapa i ciljeva za 2023., odnosno utvrđivanju i prepoznavanju dosega OPULJP mjera, odigralo **prethodno iskustvo u provedbi** nacionalnih programa usmjerenih na istu skupinu Korisnika.
8. Okvir uspješnosti, s vrijednostima ključnih točaka za 2018. godinu i vrijednostima konačnih ciljeva za 2023. godinu, kako je definiran OPULJP-om, a imajući u vidu zabilježeno ostvarenje kako do kraja 2018. godine tako i do kraja 2019. godine, **ne omogućava donošenje**



sveobuhvatnih i cjelovitih zaključaka o postignutim i očekivanim rezultatima provedbe OPULJP-a u odnosu na ciljeve, upravo zbog neujednačenog napretka koji je uočen u pogledu dviju dimenzija u kojima se prati ostvareni napredak za svaki pojedini PO – financijske, koja se temelji na podacima o ovjeravanju, i fizičke, koja se nadgleda kroz sustav pokazatelja ostvarenja.

Preporuke

Preporuka 1.

Potrebno je definirati, zabilježiti i detaljnije opisati pouzdanu metodologiju utvrđivanja pokazatelja (definicija, vrijednost) koja će osigurati dosljedno i nedvojbeno izvještavanje tijekom cijelog razdoblja provedbe te prenošenje znanja na nove zaposlenike. **Bitno je zadržati najvažnije informacije u sustavu i u slučaju kada osoblje koje se detaljnije bavilo takvom metodologijom ode iz sustava kako bi se tijekom provedbe lakše mogle utvrditi i provesti potrebne promjene.** Pri definiranju novih metodologija potrebno je što više iskoristiti naučeno za vrijeme provedbe OPULJP-a te istu po potrebi prilagoditi ovisno o specifičnostima pojedine prioritetne osi. Po potrebi tijekom provedbe te ovisno o njezinoj dinamici dodatno mijenjati i prilagođavati inicijalno postavljeno metodologiju.

Preporuka 2.

U što većoj mjeri treba jasno definirati i opisati predviđenu povezanost i odnos između ostvarenja fizičkih i financijskih pokazatelja, kako bi se tijekom provedbe lakše mogle utvrditi i provesti potrebne promjene, uključujući i reviziju odnosno ažuriranje definiranih vrijednosti, kao i uočiti ostvarenje zacrtanih ciljeva.

Preporuka 3.

Potrebno je uspostaviti daljnji kontinuirani razvoj sustava pohranjivanja, obrade i razmjene podataka s pomoću e-alata radi lakše simulacije budućih trendova i kapaciteta za provedbu temeljem povijesnih podataka.

3.1.3.2 Evaluacijsko pitanje 8: Je li napredak provedbe OPULJP-a prema odabranim tematskim ciljevima i ključnim etapama okvira uspješnosti u skladu s planiranim ciljevima u kontekstu ostvarenja ciljeva strategije Unije za pametan, održiv i uključiv rast? Postoje li na regionalnoj razini značajna odstupanja u pogledu ispunjavanja tematskih ciljeva OPULJP-a?

Istraživački alati i metode

U odgovoru na ovo evaluacijsko pitanje pokazatelji OPULJP-a mapirani su u odnosu na relevantne ciljeve Strategije EU 2020, tj. na one koji su definirani u području zapošljavanja, obrazovanja i siromaštva, ali i istraživanja i razvoja, nakon čega je napravljen pregled provedbe OPULJP-a kroz ostvarenje vrijednosti pokazatelja OPULJP-a, ne uključujući pokazatelje za



PO 5 Tehnička pomoć, i razine ovjeravanja dodijeljenih sredstava do kraja 2019. godine. Također je napravljen uvid u povezanost sadržaja OPULJP-a s ciljevima ključnih nacionalnih sektorskih strategija i Strategijom EU 2020 slijedom provedenih intervjua.

Nalazi

Strategija EU 2020 za cilj ima osigurati gospodarski oporavak EU-a te obuhvaća podršku čitavom nizu reformi u svrhu izgradnje čvrstih temelja za rast i stvaranje radnih mjesta do 2020. godine. Usredotočena je na rješavanje strukturnih slabosti gospodarstva EU-a te prije svega na gospodarska i socijalna pitanja, dok u obzir uzima i dugoročne izazove globalizacije, pritiska na resurse i starenja stanovništva EU-a.

Tri tematska prioriteta Strategije EU 2020 su:

1. Pametan rast – razvijanje gospodarstva utemeljenog na znanju i inovacijama
2. Održiv rast – poticanje učinkovitijeg, zelenijeg i konkurentnog gospodarstva
3. Uključiv rast – poticanje visoke zaposlenosti kroz socijalnu i teritorijalnu koheziju.

Pet glavnih ciljeva Strategije EU 2020 za „*pametan, održiv i uključiv*” rast do 2020. godine utvrđeni su kako slijedi:

1. Zapošljavanje
 - Povećati stopu zapošljavanja za žene i muškarce dobi 20 – 64 godine na 75 %, uz veće sudjelovanje marginaliziranih grupa na tržištu rada
2. Istraživanje i razvoj
 - Povećati javna i privatna ulaganja u istraživanje i razvoj na 3 % BDP-a
3. Klimatske promjene
 - Smanjiti emisiju stakleničkih plinova za 20 % u usporedbi s 1990.
 - Povećati udio obnovljivih izvora energija na 20 % ukupne potrošnje energije
 - Povećati energetska učinkovitost za 20 %
4. Obrazovanje
 - Smanjiti stope prekida školovanja ispod 10 %
 - 40 % osoba starosti 30 – 34 godine s terciarnim obrazovanjem
5. Siromaštvo
 - 20 milijuna ljudi van rizika siromaštva i isključenosti.

Konkretniji okvir za ulaganja radi ispunjenja ciljeva Strategije EU 2020 za „*pametan, održiv i uključiv*” rast do 2020. godine predstavljen je u okviru regionalne, odnosno kohezijske politike EU-a 2014. – 2020. koja se financira iz Europskih strukturnih i investicijskih fondova, tj. iz tri glavna fonda: Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR-a), Kohezijskog fonda (KF-a) i Europskog socijalnog fonda (ESF-a).

U skladu s Uredbom (EU) br. 1304/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Europskom socijalnom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1081/2006 (dalje u tekstu „Uredba (EU) br. 1304/2013“) te u skladu sa zadaćama koje su ESF-u povjerene





člankom 162. Ugovora o funkcioniranju Europske unije (UFEU) i u skladu s člankom 174. UFEU-a, prema uvodnoj izjavi 2) ESF-om bi se trebalo:

- povećati mogućnosti zapošljavanja
- jačati socijalna uključenost
- suzbijati siromaštvo
- promicati obrazovanje i cjeloživotno učenje
- razviti aktivne, sveobuhvatne i održive politike uključivanja

te tako doprinijeti ekonomskoj, socijalnoj i teritorijalnoj koheziji EU-a.

Nadalje, u skladu s člankom 9. UFEU-a, ESF-om bi se trebali uzeti u obzir zahtjevi povezani s promicanjem visoke razine zapošljavanja, jamstvom dostatne socijalne zaštite, borbom protiv socijalne isključenosti te visokom razinom obrazovanja, osposobljavanja i zaštite ljudskog zdravlja.

Iz navedenog proizlazi da bi se **ulaganjima iz ESF-a prije svega trebalo doprinijeti ostvarenju tri sljedeća glavna cilja, od ukupno pet glavnih ciljeva Strategije EU 2020:**

1. Zapošljavanje
 - Povećati stopu zapošljavanja za žene i muškarce dobi 20 – 64 godine na 75 %, uz veće sudjelovanje marginaliziranih grupa na tržištu rada
2. Obrazovanje
 - Smanjiti stope prekida školovanja ispod 10 %,
 - 40 % osoba starosti 30 – 34 godine s tercijskim obrazovanjem
3. Siromaštvo
 - 20 milijuna ljudi van rizika siromaštva i isključenosti.

Prema uvodnoj izjavi 8) Uredbe (EU) br. 1304/2013, u slabije razvijenim regijama i državama članicama, s ciljem povećanja gospodarskog rasta i prilika za zapošljavanje, sredstvima ESF-a dodatno bi se trebalo unaprijediti i učinkovitost javne uprave na nacionalnoj i regionalnoj razini, kao i sposobnost javne uprave da djeluje participativno, ojačati institucionalne kapacitete dionika, uključujući nevladine organizacije, koji osiguravaju zapošljavanje, obrazovanje, osposobljavanje i socijalne politike, između ostalog u području antidiskriminacijske politike.

Slijedom navedenog, za razdoblje od 2014. do 2020. godine ESF je **konkretnije usmjeren na ukupno četiri od 11 tematskih ciljeva kohezijske politike EU-a 2014. – 2020.:**

- Tematski cilj 8 Promicanje održivog i kvalitetnog zapošljavanja i podrška mobilnosti radne snage
- Tematski cilj 9 Promicanje socijalne uključenosti, borba protiv siromaštva i svake diskriminacije
- Tematski cilj 10 Ulaganje u obrazovanje, osposobljavanje i strukovno osposobljavanje za vještine i cjeloživotno učenje





- Tematski cilj 11 Jačanje institucionalnih kapaciteta javnih tijela i zainteresiranih strana te učinkovite javne uprave.

Međutim, ulaganjima iz ESF-a **doprinosi se i drugim tematskim ciljevima¹¹⁹** koji su navedeni u članku 9. prvom stavku Uredbe (EU) br. 1303/2013¹²⁰:

- Tematski cilj 1 Jačanje istraživanja, tehnološkog razvoja i inovacija
 - razvijanjem poslijediplomskih studija i poduzetničkih vještina, osposobljavanjem za istraživače, aktivnostima umrežavanja i partnerstvima među visokim učilištima, istraživačkim i tehnološkim centrima te poduzećima
- Tematski cilj 2 Poboljšanje pristupa informacijskoj i komunikacijskoj tehnologiji te njezine uporabe i kvalitete
 - razvijanjem digitalne pismenosti i e-učenja te ulaganja u elektroničku uključenost, elektroničke vještine i povezane poduzetničke vještine
- Tematski cilj 3 Jačanje konkurentnosti i dugoročne održivosti MSP-ova
 - promicanjem prilagodljivosti poduzeća, menadžera i radnika, povećanim ulaganjem u ljudski kapital i potporom tijelima koja pružaju praktično strukovno obrazovanje i osposobljavanje
- Tematski cilj 4 Podrška prelasku na ekonomiju s niskom razinom emisije CO₂ u svim sektorima, Tematski cilj 5 Promicanje prilagodbe na klimatske promjene, sprečavanje rizika i upravljanje njima i Tematski cilj 6 Očuvanje i zaštita okoliša i promicanje učinkovitosti resursa
 - poboljšanjem sustava obrazovanja i osposobljavanja potrebnih za prilagodbu vještina i kvalifikacija, unaprjeđenjem vještina radne snage i stvaranjem novih radnih mjesta u sektorima povezanim s okolišem i energijom,

te posljedično **i ostvarenju preostala dva glavna cilja Strategije EU 2020:**

1. Istraživanje i razvoj
 - Povećati javna i privatna ulaganja u istraživanje i razvoj na 3 % BDP-a
2. Klimatske promjene
 - Smanjiti emisiju stakleničkih plinova za 20 % u usporedbi s 1990.
 - Povećati udio obnovljivih izvora energija na 20 % ukupne potrošnje energije
 - Povećati energetska učinkovitost za 20 %.

U skladu s prethodno definiranim okvirom za korištenje sredstava ESF-a, OPULJP je prvenstveno usredotočen na glavne ciljeve Strategije EU 2020 koji su definirani u području zapošljavanja, obrazovanja i siromaštva.

¹¹⁹ Članak 3. stavak 2. Uredbe (EU) br. 1304/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Europskom socijalnom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1081/2006

¹²⁰ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006





Ipak, OPULJP-om su definirane i aktivnosti povezane s doprinosom ostvarenju glavnih ciljeva koji se odnose na istraživanje i razvoj te klimatske promjene.

Točnije, OPULJP-om su obuhvaćene aktivnosti institucija za donošenje i provedbu politike za istraživanje, razvoj i inovacije, kao i organizacija za istraživanje, razvoj i inovacije, i to s ciljem povećanja zapošljivosti istraživača na poslijediplomskoj i postdoktorskoj razini. Radi se o aktivnostima kojima se usmjerava i potiče mlade istraživače na poslijediplomskoj razini da provode svoja istraživanja u prioritetnim znanstvenim područjima koja su definirana Strategijom pametne specijalizacije, kao i drugim strateškim dokumentima relevantnim za područje istraživanja, razvoja i inovacija, te aktivnostima usmjerenim na razvoj karijera i poboljšanje uvjeta zapošljivosti postdoktorskih istraživača na način da se osiguravaju početna sredstva za razvoj inovativnih istraživačkih smjerova i istraživačkih timova.

Nadalje, OPULJP-om je definiran i okvirni iznos potpore koji će se koristiti za ciljeve klimatskih promjena, i to u iznosu od 4.574.189,19 EUR, odnosno 0,28 % ukupnih odobrenih sredstava za OPULJP, konkretno za intervencije povezane s klimatskim promjenama koje se odnose na prekvalifikacije za zelene poslove (*green jobs*) i zelene vještine (*green skills*).

Kako je u fokusu OPULJP-a poboljšanje socioekonomskih uvjeta u RH, OPULJP se temelji na koncentraciji ulaganja u četiri spomenuta tematska cilja, od 8 do 11. U Tablici 8 u Prilogu 8 predstavljena je raspodjela ukupne omotnice sredstava OPULJP-a po tematskim ciljevima, prioritetnim osima i glavnim ciljevima Strategije EU 2020. **Na temelju izloženih podataka vidljivo je kako se najviše sredstava odnosi na Tematski cilj 8 Promicanje održivog i kvalitetnog zapošljavanja i podrška** (36,5 % sredstava OPULJP-a dodijeljenih sektorskim PO-ovima, ne uključujući PO 5 „Tehnička pomoć“), zatim na Tematski cilj 10 Ulaganje u obrazovanje, osposobljavanje i strukovno osposobljavanje za vještine i cjeloživotno učenje (29,5 % sredstava OPULJP-a dodijeljenih sektorskim PO-ovima, ne uključujući PO 5 „Tehnička pomoć“) i Tematski cilj 9 Promicanje socijalne uključenosti, borba protiv siromaštva i svake diskriminacije (odgovara 21,5 % sredstava OPULJP-a dodijeljenih sektorskim PO-ovima, ne uključujući PO 5 „Tehnička pomoć“).

Najmanji udio ukupnih sredstava dodijeljen OPULJP-u, točnije 12,5 % sredstava dodijeljenih sektorskim PO-ovima, ne uključujući PO 5 „Tehnička pomoć“, povezan je s Tematskim ciljem 11 Jačanje institucionalnih kapaciteta javnih tijela i zainteresiranih strana te učinkovite javne uprave.

Gledano kroz glavne ciljeve Strategije EU 2020, **najviše sredstava izravno je povezano s ostvarivanjem doprinosa glavnom cilju koji se odnosi na zapošljavanje, potom onome koji se odnosi na obrazovanje te zatim na glavni cilj u području siromaštva.**

Isto ukazuje i na prioritizaciju ulaganja iz OPULJP-a upravo u području povećanja zaposlenosti i zapošljivosti, što je ujedno i opći cilj OPULJP-a, odražavajući i raskorak između stope zaposlenosti referentne u trenutku pisanja OPULJP-a 2013. godine za dobnu





skupinu od 20 do 64 godine u RH od 53,9 % i cilja RH za 2020. godinu tj. 62,9 %¹²¹. K tome, najveći broj pokazatelja rezultata i ostvarenja u sustavu OPULJP-a, njih 48, povezan je upravo s ovom prioritetnom osi.

Znatna financijska sredstva potom su određena za područje obrazovanja i cjeloživotnog učenja s ciljem rješavanja problema raskoraka između obrazovnog sustava i tržišta rada, s obzirom na to da je isti prepoznat kao jedan od ključnih strukturnih problema hrvatskog gospodarstva. Gledano kroz glavne ciljeve Strategije Europa 2020, ulaganja su prvenstveno povezana s ciljem podizanja udjela osoba 30 – 34 godine starosti s visokim obrazovanjem u RH s 24,5 %, stope koja je bila referentna u trenutku pisanja OPULJP-a i daleko niža od EU prosjeka od 35,5 %, na 35 % u 2020. godini, dok se usredotočenost na glavni cilj smanjenja stope ranog odustajanja od obrazovanja u sklopu OPULJP-a ne spominje, vjerojatno zato što je postotak ranog odustajanja od obrazovanja u RH u trenutku pisanja OPULJP-a iznosio 4,5 %, tj. bio je već vrlo blizu cilja RH od 4 % za 2020. godinu. Pokazatelja rezultata i ostvarenja kojima se mjeri napredak u provedbi ove prioritetne osi ima 37.

U okviru OPULJP-a **daljnji značajan iznos sredstava, premda još uvijek manji nego u prethodno definiranim prioritetnim područjima, dodijeljen je za socijalno uključivanje te na razini nešto većoj od one koja je definirana kao minimalna** Uredbom (EU) br. 1304/2013 (tj. 20 % ukupnih sredstava ESF-a). Intervencijama se podržava ostvarenje cilja RH za 2020. godinu koji se odnosi na smanjenje broja ljudi izloženih riziku od siromaštva i socijalne isključenosti u RH za 150.000, odnosno za 10,9 % u odnosu na broj ljudi u toj kategoriji u trenutku pisanja OPULJP-a (tj. 1.370.000, što je gledano u odnosu na ukupan broj stanovnika, tj. kroz stopu udjela stanovnika u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti, među najvišim razinama u EU-u). Na ovu prioritetnu os odnosi se 28 pokazatelja rezultata i ostvarenja OPULJP-a.

Procesom mapiranja pokazatelja definiranih za PO 4 „Dobro upravljanje“, uz pomoć kojih se prati doprinos Tematskom cilju 11 Jačanje institucionalnih kapaciteta javnih tijela i zainteresiranih strana te učinkovite javne uprave, a na temelju **identificiranih šest relevantnih pokazatelja od ukupno 17 koji se koriste za praćenje napretka PO 4, uočeno je da se sredstvima dodijeljenima PO 4, odnosno onima usmjerenima na Tematski cilj 11, doprinosi glavnim ciljevima u području zapošljavanja i obrazovanja.**

Napominje se da je mapiranjem pokazatelja utvrđeno da je za određeni broj pokazatelja, koji bi po svojoj pripadnosti pojedinom PO-u trebali biti povezani s glavnim ciljem Strategije EU 2020 prema prikazu u prethodno navedenoj Tablici *Raspodjela sredstava OPULJP-a po tematskim ciljevima, prioritetnim osima i glavnim ciljevima Strategije EU 2020*, moguće uspostaviti povezanost i s drugim glavnim ciljevima Strategije EU 2020, odnosno odstupajući od prikaza iz Tablice. Ipak, **u provedbi ove analize vodilo se upravo prikazom iz spomenute**

¹²¹ Kasnije povećana na 65,2 %





Tablice te su pokazatelji OPULJP-a stoga povezani upravo s onim glavnim ciljem Strategije EU 2020 s kojim je povezana i pripadajuća prioritetna os.

Uzimajući u obzir ostvarenje postignuto do kraja 2019. godine, kako je predstavljeno u Godišnjem izvješću o provedbi OPULJP-a za 2019. godinu, vidljivo je kako je **s obzirom na ostvareno ovjeravanje sredstava do kraja 2019. godine, najviše sredstava dodijeljenih pojedinom tematskom cilju ovjereno u slučaju Tematskog cilja 8 (37,3 %), a zatim redom u slučaju Tematskog cilja 9 (22,0 %), Tematskog cilja 10 (18,5 %) i Tematskog cilja 11 (9,8 %).**

- **Radi se o niskom i umjerenom financijskom napretku koji dovodi do vrlo neujednačenog napretka u pogledu ostvarivanja pokazatelja rezultata i ostvarenja OPULJP-a do kraja promatranog razdoblja, kako je prikazano u nastavku.**

Za potrebe ove analize pokazatelji OPULJP-a, ne uključujući pokazatelje za PO 5 Tehnička pomoć, mapirani su prema glavnim ciljevima Strategije EU 2020 koji su definirani u području zapošljavanja, obrazovanja i siromaštva, kako je prikazano u Tablici *Raspodjela sredstava OPULJP-a po tematskim ciljevima, prioritetnim osima i glavnim ciljevima Strategije EU 2020*, uz iznimku od četiri pokazatelja u sklopu PO 3 „Obrazovanje i cjeloživotno učenje“, koji su povezani s glavnim ciljem u području istraživanja i razvoja, s obzirom na to da su među pokazateljima OPULJP-a identificirana i četiri pokazatelja s izravnim doprinosom glavnom cilju u području istraživanja i razvoja.

Od ukupno 48 pokazatelja, rezultata i ostvarenja na temelju kojih se prati napredak **u PO 1, za njih devet nije zabilježen nikakav napredak u pogledu dostizanja ciljne vrijednosti za 2023., dok je za njih 12 već ostvarena ili (višestruko) premašena ciljna vrijednost za 2023.** K tome, 21 pokazatelj rezultata i ostvarenja do kraja 2019. godine ostvaren je na razini do 37 % njihove ciljne vrijednosti za 2023., koliko iznosi stopa ovjeravanja za PO 1, a njih šest na razini od između 38 % i 99 %.

U slučaju PO 2, za koji se napredak prati kroz 28 pokazatelja rezultata i ostvarenja, **četiri pokazatelja nisu ostvarila nikakav napredak, a osam ih je (višestruko) premašilo ciljnu vrijednost za 2023.** Devet pokazatelja rezultata i ostvarenja do kraja 2019. doseglo je razinu ostvarenja do 22 % u odnosu na ciljnu vrijednost za 2023., koliko iznosi stopa ovjeravanja za PO 1, a osam je pokazatelja ostvareno na razini između 23 % i 99 % ciljne vrijednosti za 2023.

U sustavu pokazatelja rezultata i ostvarenja za PO 3 nalazi se njih 37, od kojih je do kraja 2019. **za njih čak 19 napredak u ostvarenju ciljne vrijednosti za 2023. u potpunosti izostao.** Pet je pokazatelja do kraja promatranog razdoblja (višestruko) premašilo ciljnu vrijednost za 2023. Od preostalih pokazatelja većina ih je ostvarena u rasponu od 23 % do 99 %, a tek manji broj njih ispod 22 %, tj. razine ostvarenog ovjeravanja za PO 3.



Od šest pokazatelja identificiranih u okviru PO 4 kao relevantnih za glavne ciljeve zapošljavanje i siromaštvo, uglavnom svi bilježe **nizak ili umjeren napredak (do 34 %)**.

- Unatoč vrlo neujednačenom napretku i nizu pokazatelja za koje nije zabilježen nikakav pomak prema ciljnim vrijednostima, ali s obzirom na godinu provedbe i razdoblje koje je preostalo do kraja 2023. i imajući u vidu vrlo visoke stope ugovorenih sredstava u odnosu na dodijeljena u **PO 1 i PO 2 na kraju 2019. godine od 91 %** te zadovoljavajuću stopu ugovorenih sredstava u odnosu na dodijeljena u **PO 3 od 55 %, uz istovremenu „pokrivenost“ dodijeljenih sredstava pozivima pokrenutima u PO 3 od 71 % do kraja 2019. godine, opravdano je za očekivati postizanje većine očekivanih vrijednosti rezultata i ostvarenja, odnosno rezultata PO-ova i doprinosa tematskim ciljevima te glavnim ciljevima Strategije EU 2020, do kraja 2023.**

Dodatno, a vezano uz doprinos OPULJP-a glavnim ciljevima Strategije EU 2020, Godišnje izvješće o provedbi OPULJP-a za 2018., posljednje koje je sadržavalo informaciju o iznosu potpore koja će se upotrijebiti za ciljeve u području klimatskih promjena, navodi da planirana ulaganja povezana s klimatskim promjenama, tj. za zelene poslove i zelene vještine, nisu ostvarena te da je tijekom provedbe došlo i do promjene prioritizacije ulaganja sukladno aktualnim potrebama na tržištu rada i u sektoru obrazovanja, zbog čega su aktivnosti povezivane s klimatskim promjenama ostavljene za provedbu pri kraju programskog razdoblja.

U fazi intervjua na pitanje kako ocjenjuju doprinos OPULJP-a ostvarenju ciljeva sektorskih strategija RH, intervjuirana su tijela odgovarala na različite načine, pri čemu su odgovori varirali od vrlo kratkih i sažetih, pa sve do nešto duljih i promišljenijih. Ipak, **može se zaključiti kako sva intervjuirana tijela razine PT 1 smatraju da se provedbom OPULJP-a doprinosi, često i značajno, ciljevima nacionalnih strategija.** Navedeno često pripisuju i činjenici da se u procesu programiranja nastojalo usklađivati ciljeve nacionalnih strategija i OPULJP-a te da se u brojnim slučajevima proces strateškog planiranja, tj. izrade strateških dokumenata RH, zapravo odvijao usporedno s programiranjem OPULJP-a. Pritom se zapravo i vodilo premisom da se ulaganjima u sklopu OPULJP-a doprinese nacionalnim ciljevima na svim područjima obuhvaćenima OPULJP-om.

Pojedina tijela razine PT 1 ističu i kako su na početku provedbe OPULJP-a planirala i očekivala da će se njegovom provedbom pridonijeti i puno većem broju područja i ciljeva definiranih u sklopu nacionalnih strategija, no međutim kako se pokazalo da isto nije bilo realno izvedivo. **Evaluatori smatraju da je to konkretan primjer potrebe što veće prioritizacije ulaganja u fazi strateškog planiranja i programiranja kako bi se ulaganjima obuhvatilo ono što je zaista realno moguće postići u danome vremenskom okviru s dodijeljenim sredstvima te kako bi se ostvarila što veća koncentracija sredstava koja omogućuje postizanje jasnijih i istaknutijih rezultata.**



K tome je dodatna poveznica uočena i u pristupu u sklopu kojeg se u svakome PDP-u, odnosno sažetcima operacija i Uputama za prijavitelje, unutar OPULJP-a referira na sve relevantne nacionalne strateške dokumente i njihove ciljeve.

Predstavnici KT-a u tom su kontekstu prije svega istaknuli kako je tijekom 2019. godine napravljeno i vrednovanje napretka provedbe Sporazuma o partnerstvu (SoP) u kojem se, između brojnih drugih pitanja, nastojalo odgovoriti i na pitanje u kojoj je mjeri do kraja 2018. godine bila uspješna provedba OPULJP-a u kontekstu doprinosa odabranim tematskim ciljevima i u skladu s planiranim ciljevima s obzirom na ostvarenje ciljeva strategije EU 2020¹²².

Ističu kako se neki od osnovnih nalaza spomenutog vrednovanja mogu pronaći u Izvješću o napretku provedbe SoP-a za 2018. godinu¹²³. S tim u vezi, pod podnaslovom na temu napretka u ostvarenju ciljeva relevantnih za ESIF iz Strategije unije za Uključiv rast, po glavnim ciljevima Strategije EU 2020 na koje se tematski gledano odnosi OPULJP i čijem ostvarenju svojom provedbom izravno pridonosi, u sljedećoj je tablici prikazan napredak za koji je u Izvješću o provedbi SoP-a za 2018. godinu i koje je izrađeno u 2019. godini utvrđeno da je postignut do kraja 2018. godine:

Glavni cilj Strategije EU 2020 na koji se tematski gledano OPULJP odnosi i čijem ostvarenju izravno pridonosi	Izvješće o provedbi SoP-a za 2018. godinu	Utvrđen doprinos OPULJP-a
Zapošljavanje Povećati stopu zapošljavanja za žene i muškarce dobi 20 – 64 godine na 75 %, uz veće sudjelovanje marginaliziranih grupa na tržištu rada	Stopa zaposlenosti u dobi od 20 do 64 godina krajem 2018. iznosila je 65,2 % čime je dosegnut nacionalni cilj za 2020. koji iznosi 65,2 % .	Za mjere aktivne politike zapošljavanja i ostala ulaganja u sektor zapošljavanja Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage ugovoreno je 546,9 MEUR . Za intervencije u području zapošljavanja ugovoreno je 278,2 MEUR . Ne navodi se je li utvrđena izravna poveznica između dostizanja postavljenog nacionalnog cilja i navedenih ulaganja, dok evaluatori na

¹²² U trenutku održavanja intervjua konačno izvješće za spomenuto vrednovanje još uvijek nije javno objavljeno niti dostupno jer KT obrađuje rezultate i izrađuje odgovore na preporuke, odnosno definira daljnje korake koje planira poduzeti na osnovu tih preporuka i koje će objaviti zajedno s nalazima vrednovanja, po njihovome planu, u 2021. godini.

¹²³ Radi se o Poglavlju 13. Doprinos programa ostvarenju Strategije Unije za pametan, održiv i uključiv rast (članak 50. stavak 5. Uredbe (EU) br. 1303/2013)



		osnovu nalaza u sklopu evaluacijskog pitanja 17 zaključuju kako su navedene aktivnosti umjereno utjecale na postizanje cilja i kako njihov spomenuti utjecaj dodatno varira na regionalnoj razini.
Siromaštvo 20 milijuna ljudi van rizika siromaštva i isključenosti	Za pokazatelj smanjenja broja osoba u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti RH je postavila kao cilj smanjenje za 150.000 osoba. Prema zadnjim dostupnim podacima EUROSTAT-a iz 2017., RH je postigla smanjenje za 237.000 osoba te je razvidno da je premašila svoj nacionalni cilj.	Ne navode se izravne poveznice u pogledu intervencija provedenih u sklopu OPULJP-a koje su utjecale na premašivanje postavljenog cilja, već se samo kao primjer brojnih poduzetnih ulaganja navodi poziv Razvoj i provedba programa za socijalnu koheziju i povećanje zaposlenosti u gradovima: Kninu, Belom Manastiru i općini Darda, Benkovcu, Petrinji i Vukovaru, usmjeren na poboljšanje socijalne uključenosti osoba najviše pogođenih siromaštvom i socijalnom isključenosti, uključujući marginalizirane zajednice poput romske zajednice, te suzbijanje diskriminacije kroz aktivnosti unaprjeđenja socijalnih usluga i sadržaja za starije osobe, osobe s invaliditetom te djecu i mlade do 29 godina starosti, povećanje zapošljivosti kao i mogućnost zapošljavanja nezaposlenih za stanovnike na navedenim ratom pogođenim područjima.
Obrazovanje Smanjiti stope prekida školovanja ispod 10 % 40 % osoba starosti 30 – 34 godine s	Stopa ranog napuštanja školovanja cijelo je vrijeme provedbe Strategije jedna od najnižih u EU-u. Krajem 2018. iznosila je 3,3 % čime je ostvaren nacionalni cilj za 2020. koji iznosi 4 %.	Za ostvarenje ovog cilja zaslužna su ulaganja u Omogućavanje boljeg pristupa obrazovanju učenicima u nepovoljnom položaju u predtercijarnom obrazovanju u okviru ESF-a kroz koji je ugovoreno 86,4 MEUR.

tercijarnim obrazovanjem	Postotak stanovništva s tercijarnim obrazovanjem u dobi od 30 do 34 godine krajem 2018. iznosio je 34,1 %. S obzirom na to da je polazna vrijednost tijekom programiranja za 2013. iznosila 25,6 %, ovim se rastom RH značajno približila ostvarenju nacionalnog cilja od 35 %.	Za ovaj cilj utvrđena je izravna poveznica s ulaganjima u <i>Poboljšanje kvalitete, relevantnosti i učinkovitosti visokog obrazovanja te Povećanje stope stečenog visokog obrazovanja u okviru ESF-a</i> . U sklopu navedena dva cilja ugovoreno je 76,1 MEUR . Međutim, radi se o ulaganjima u trenutačnu studentsku populaciju i ugovori za ova dva cilja potpisani su tek u 2018. pa je stoga zaključeno da na kraju 2018. ne postoji uzročno-posljedična veza između ulaganja iz OPULJP-a i ostvarenja nacionalnog cilja iz Strategije obrazovanja, znanosti i tehnologije.

Zaključci

Usklađenost provedbe OPULJP-a na razini tematskih ciljeva s ključnim nacionalnim i EU ciljevima u kontekstu Strategije EU 2020 ocjenjuje se kao dobro isplanirana i povezana, prije svega stoga jer je uz pomoć provedbe OPULJP-a već u 2018. godini ostvaren značajan doprinos nacionalnim, ali i glavnim ciljevima Strategije EU 2020. Pritom se postavlja pitanje jesu li navedeni nacionalni ciljevi možda ipak postavljeni nedovoljno ambiciozno u fazi programiranja i strateškog planiranja za 2014. – 2020. te s obzirom na to da su ispunjeni već u trećoj, odnosno četvrtoj godini provedbe OPULJP-a, kao i s obzirom na to da se postizanju tih ciljeva pridonosi i sredstvima iz državnog proračuna RH i iz drugih izvora financiranja, pored OPULJP-a.

Nastavno na to, uspješnost u pogledu doprinosa odabranim tematskim ciljevima te glavnim ciljevima Strategije EU 2020, mjerenu kroz sustav pokazatelja kakav je postavljen za OPULJP, **teško je jednoznačno utvrditi**. Naime, za pola analiziranih pokazatelja rezultata i ostvarenja vrijednosti dostupne na kraju 2019. godine pokazuju da ostvarenja uopće nije bilo, odnosno da su ciljne vrijednosti za 2023. (višestruko) premašene. Iz zapaženog se zaključuje da je uspješnost u pogledu pojedinih ulaganja iznad svih očekivanja i planova, tj. da se napredak ne ostvaruje prema planiranom, osim ako planirano ne podrazumijeva da se ostvarivanje pokazatelja očekuje tek u drugoj polovici razdoblja provedbe OPULJP-a. Prvo također može potaknuti pitanje pravilnog postavljanja ciljnih vrijednosti i metodologije kvantifikacije rezultata OPULJP-a, a drugo pitanje pravovremene pripremljenosti strateškog okvira u kojem



su se ulaganja planirala provesti, kao i zrelosti samih ulaganja putem kojih su se trebale adresirati identificirane sektorske potrebe i osigurati promjene u pogledu razvojnih potreba.

Nadalje, u odnosu na nacionalne ciljeve u vezi sa Strategijom EU 2020, a temeljem vrijednosti koje su bile dostupne na kraju promatranog razdoblja i koje su se odnosile na 2018. godinu, u slučaju cilja u području zapošljavanja, odnosno na 2019. godinu u slučaju ciljeva u području obrazovanja i siromaštva, proizlazi da je:

- ciljna stopa zaposlenosti u dobi od 20 do 64 godine **ostvarena, i to upravo na razini postavljenog cilja od 65,2 %**
- postotak stanovništva s tercijskim obrazovanjem u dobi od 30 do 34 godine **vrlo blizu postavljenoj ciljnoj vrijednosti** s obzirom na to da iznosi 34,3 %
- rano napuštanje školovanja smanjeno na 3,1 % te da je ciljna vrijednost već premašena
- u slučaju udjela osoba u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti u ukupnom stanovništvu zabilježeni postotak na kraju 2019. smanjen na 23,3 %, a broj osoba u riziku od siromaštva ili socijalne isključenosti smanjen za 150.000.

Na temelju dosadašnje dinamike provedbe OPULJP-a koja se manifestira kroz umjerene i niske financijske pokazatelje te vrlo neujednačen napredak u ostvarenju fizičkih pokazatelja, a na temelju provedenih i započetih mjera do kraja 2019. i u skladu s intervencijskom logikom OPULJP-a, može se pretpostaviti da je određeni doprinos prethodno opisanom razvoju u pogledu nacionalnih ciljeva u vezi sa Strategijom EU 2020 došao i s razine OPULJP-a. Isto je u konačnici i proizašlo iz anketnog istraživanja u okviru evaluacijskog pitanja 17 vezano uz procijenjeni utjecaj MAPZ-a na zapošljavanje i poboljšanje socijalnih prilika ciljnih skupina.

Preporuke

Preporuka 1.

Kontinuirano jačati kapacitete za strateško planiranje i izrađivati analitičke podloge radi pouzdanijeg prenošenja sektorskih potreba u iznose dodijeljenih sredstava, očekivane rezultate i pripadajuće pokazatelje te stvaranja pouzdanijeg i transparentnijeg okvira za praćenje i interpretiranje napretka u budućim operativnim programima.

Preporuka 2.

Na samome kraju razdoblja provedbe OPULJP-a i/ili u *ex-post* fazi provesti procjenu s kvantitativnog aspekta doprinosa OPULJP-a ostvarenju nacionalnih ciljeva u vezi sa Strategijom EU 2020.



3.2 Regionalna i lokalna zastupljenost

3.2.1 Relevantnost

3.2.1.1 *Evaluacijsko pitanje 9: U kojoj mjeri planirane aktivnosti odgovaraju regionalnim/lokalnim potrebama ciljnih skupina?*

Istraživački alati i metode

Ocjena usklađenosti planiranih aktivnosti i regionalnih/lokalnih potreba dopunjena je na način da pored planiranih aktivnosti uključi i aktivnosti provedene zaključno sa 31.12.2019. Time se dobio prošireni uvid u relevantnost planiranih aktivnosti za potrebe na regionalnoj i lokalnoj razini. Sama analiza provedena je u tri koraka:

- a. U prvom koraku napravljen je pregled i ocjena prikladnosti regionalnih i lokalnih potreba opisanih u samom OPULJP-u.
Cilj je: a) dobiti uvid u kojoj mjeri OPULJP prepoznaje specifične regionalne/lokalne potrebe unutar pojedinih prioriteta i b) identificirati regionalne/lokalne potrebe koje OPULJP prepoznaje kao ključne za financiranje kako bi se dobila osnovica za ocjenjivanje usklađenosti provedbenih i planiranih aktivnosti.
- b. U drugom koraku ocijenjena je usklađenost identificiranih potreba u OPULJP-u s provedbenim aktivnostima.
Cilj je ocijeniti u kojoj su mjeri identificirane potrebe bile uzete u obzir prilikom osmišljavanja pojedinih poziva, odnosno u kojim su područjima provedbene aktivnosti bile formulirane na način da su usmjerene prema prethodno utvrđenim regionalnim/lokalnim potrebama iz OPULJP-a.
- c. U trećem koraku napravljena je analiza županijske distribucije ugovorenih sredstava.
Cilj je dobiti dodatnu sliku o usklađenosti visine ulaganja iz OPULJP-a i razine regionalnih/lokalnih potreba.

Za potrebe analiza korištene su sljedeći izvori podataka:

- OPULJP 2014. – 2020. verzija 4.1
- interne baze podataka koje prikuplja Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava (do 22. srpnja 2020.), a koje su obuhvaćene zadaćama UT-a za potrebe praćenja i izvještavanja – u okviru ove evaluacije uzete su u obzir u svrhu dodatnih provjera kako se upravlja pozivima i ima li ugovorenih projekata po pojedinom pozivu (MIS exporti, Popis operacija, Status ugovora)
- internetske stranice: <https://strukturnifondovi.hr/natjecaji/> i esf.hr – u svrhu pretraživanja datuma objave rezultata poziva, odnosno odluka o financiranju pojedinih projekata



- Godišnja izvješća o provedbi OPULJP-a za godine 2015. – 2019.
- intervjui s predstavnicima SUK-a, Udruge gradova, Udruge županije

Nalazi

U nastavku su opisani ključni naglasci iz teksta OPULJP-a vezano za prepoznavanje i adresiranje specifičnih regionalnih/lokalnih potreba. **Pritom se pod specifičnim regionalnim/lokalnim potrebama podrazumijevaju istaknuta obilježja u području tržišta rada, socijalne uključenosti, obrazovanja i dobrog upravljanja koja su karakteristična za pojedina geografska područja, odnosno po kojima se ona mogu izdvojiti od ostalih područja.** Npr. gleda se je li OPULJP prepoznao postojanje geografskih područja s jako visokom nezaposlenosti (u odnosu na nacionalni prosjek) i jesu li su prilikom osmišljavanja intervencija razrađene odgovarajuće mjere koje bi adresirale potrebe takvih područja. Dakle, analiza polazi od teritorija kao ključne odrednice za ocjenu prepoznaje li OPULJP u dovoljnoj mjeri (specifične) regionalne/lokalne potrebe. Pored toga, gleda se i postojanje intervencija koje otvaraju mogućnosti za teritorijalno fleksibilne pristupe ovisno o situaciji u pojedinom području. Tipičan su primjer takvih intervencija pozivi usmjereni prema lokalnim partnerstvima za zapošljavanje. Treba također naglasiti da navedeno ne znači da mjere koje su formulirane na način da ne uzimaju u obzir teritorijalnu dimenziju nisu relevantne za lokalne/regionalne potrebe. Ovdje je samo riječ o tome da se u kontekstu ovog vrednovanja želi ocijeniti u kojoj je mjeri OPULJP prepoznao potrebu da se za određena geografska područja u RH primijene specifični pristupi u provedbi intervencija s obzirom na njihova specifična razvojna obilježja.



Regionalne razlike u Hrvatskoj u području tržišta rada, socijalne uključenosti i obrazovanja vrlo su značajne

Tržište rada u Hrvatskoj obilježava prisutnost vrlo značajnih regionalnih razlika. Prema podacima DZS-a, stopa nezaposlenosti u 2012. na županijskoj razini kretala se između 9,4 % u Zagrebu pa do 34,7 % u Vukovarsko-srijemskoj županiji. S vremenom su se razlike u apsolutnom smislu smanjivale zbog bolje opće situacije na tržištu rada pa se stopa nezaposlenosti u 2018. kretala od 3,7 % u Zagrebu pa do 19,1 % u Sisačko-moslavačkoj županiji. Međutim, relativno gledano, razlike među županijama i dalje su značajne te usprkos poboljšanju opće situacije na tržištu rada i dalje postoje županije s vrlo izraženim problemom nezaposlenosti. Situacija na tržištu rada u 2020. dodatno je pogoršana uslijed aktualne krize uzrokovane pandemijom bolesti COVID-19, s tim da još uvijek nije jasno kakve su posljedice za regionalne razlike. Očekivano, značajne razlike prisutne su i u pogledu socijalne uključenosti. Tako npr. Šibensko-kninska županija u 2018. bilježi tri puta veći udjel korisnika socijalne pomoći u ukupnom broju stanovnika od Dubrovačko-neretvanske županije. Razlike su bile još drastičnije u vrijeme izrade OPULJP-a. Prema podacima tadašnjeg Ministarstva socijalne politike i mladih, Šibensko-kninska županija u 2012. bilježila je čak osam puta veći udjel korisnika pomoći za uzdržavanje u ukupnom stanovništvu od Istarske županije. U području odgoja i obrazovanja također su prisutne značajne regionalne razlike. Tako se npr. prema podacima iz Popisa stanovništva 2011. stopa obrazovanosti mjerena udjelom visokoobrazovanog stanovništva u ukupnom stanovništvu kreće od 11,5 % u Virovitičko-podravskoj pa do 27,5 % u Primorskoj-goranskoj županiji, odnosno do 39,3% u Gradu Zagrebu. Stopa uključenosti djece 3-6 godina u predškolski odgoj i obrazovanje u 2016. kretala se od 24,4 % u Vukovarsko-srijemskoj do 76,9 % u Istarskoj županiji te 82,8 % u Gradu Zagrebu. Ovi podaci samo potvrđuju kako se regionalne razlike u području zapošljavanja, socijalne uključenosti i obrazovanja u Hrvatskoj mogu opisati kao izrazito velike, posebno u prva dva slučaja. Tako značajne razlike tim su više zabrinjavajuće ako se uzme u obzir da je Hrvatska površinom i brojem stanovnika mala zemlja.



OCJENA PREPOZNAVANJA REGIONALNIH/LOKALNIH POTREBA UNUTAR OPULJP-a

PO 1: „VISOKA ZAPOS LJIVOST I MOBILNOST RADNE SNAGE“

U dijelu OPULJP-a koji se odnosi na razradu strategije za doprinos programa strategiji Unije za pametan, održiv i uključiv rast te za ostvarenje gospodarske, društvene i teritorijalne kohezije ističe se kako postoji značajna razlika u stopama nezaposlenosti među županijama kao i u pogledu ostalih važnih pokazatelja razvoja poput industrijske strukture, razine gospodarskog razvoja, osobnog dohotka, obrazovanja te demografskog stanja. Međutim, **razrada problematike nije išla dalje od općenitog navođenja razlika pa se tako geografska područja s izrazitim socioekonomskim teškoćama ni ne navode.**

U pogledu pristupa rješavanju lokalnih (specifičnih) problema naglašava se važnost jačanja projekata koji se bave lokalnim potrebama tržišta rada te daju doprinos jačanju suradnje i partnerstva lokalnih dionika. Sva ostala važna obilježja tržišta radne snage, od nepovoljne dobne i obrazovne strukture, preko neusklađenosti obrazovnih programa i tržišta rada te niske stope aktivnosti pa do slabije zapošljivosti određenih skupina stanovništva, spominju se samo u nacionalnom kontekstu bez ikakvog detaljnijeg osvrta na regionalnu/lokalnu dimenziju problema.

Kod obrazloženja o dodjeli financijskih sredstava navodi se kako će se planirati dodatna sredstva kako bi se smanjile znatne razlike u stopama nezaposlenosti u hrvatskim županijama. Budući da nema dodatnih obrazloženja što se točno podrazumijeva pod dodatnim sredstvima, može se samo pretpostaviti da je bilo planirano osigurati dodatna sredstva za županije s višom razinom nezaposlenosti. Međutim, u kasnijim poglavljima u kojima se detaljnije razrađuju provedbene aktivnosti nema nikakvih jasnih naznaka o postojanju nekih dodatnih sredstava za takva područja.

Izostanak detaljnije razrade specifičnih regionalnih/lokalnih potreba posebno je vidljiv u dijelu OP-a u kojem se razrađuje sadržaj pojedinih IP-ova i SC-ova. Konkretnije, u okviru IP-a „8i – Pristup zapošljavanju za osobe koje traže posao i neaktivne osobe, uključujući one koji su dugotrajno nezaposleni i one koji su daleko od tržišta rada, kao i provedbom lokalnih inicijativa za zapošljavanje i potpore za mobilnost radne snage“ te IP-a „8ii – Održiva integracija mladih na tržište rada (ESF), posebno onih koji nisu zaposleni, ne obrazuju se niti osposobljavaju, uključujući mlade koji su izloženi riziku od socijalne isključenosti i mlade iz marginaliziranih zajednica, uključujući provedbom Garancije za mlade“, **specifične regionalne/lokalne potrebe, odnosno aktivnosti koje bi bile usmjerene na takve potrebe uopće se ne navode.**

Tek se u slučaju IP-a „8vii – Modernizacija ustanova tržišta rada kao što su javne i privatne službe za zapošljavanje te bolja usklađenost s potrebama tržišta rada, uključujući putem djelovanja koja povećavaju transnacionalnu mobilnost radne snage, kao i putem programa



mobilnosti, te bolja suradnja institucija i relevantnih dionika“ **eksplicitno spominju regionalne razlike** te lokalni dionici – lokalna partnerstva za zapošljavanje. Također se navode i neki specifični lokalni primjeri poput dodatnih ulaganja usmjerenih prema Romima u Međimurskoj županiji.

Kod opisa aktivnosti koje će se podržati u okviru relevantnog IP-a, regionalne/lokalne potrebe prepoznate su tek u slučaju podrške radu lokalnih partnerstava za zapošljavanje (LPZ). LPZ-ovi predstavljaju važan iskorak u pristupu intervencijama na tržištu rada jer su lokalni dionici ti koji upravljaju LPZ-ovima što bi trebalo značiti i veće mogućnosti za prepoznavanje specifičnih regionalnih/lokalnih potreba te za njihovo zadovoljenje u skladu s resursima koji su im dani na raspolaganje.

Aktivnosti iz OPULJP-a usmjerene prema (specifičnim) regionalnim/lokalnim potrebama:

- ulaganje u izgradnju kapaciteta LPZ-ova
 - a. relevantno osposobljavanje, edukacija ili savjetovanje
 - b. ulaganje u tehničku infrastrukturu koja podržava funkcioniranje LPZ-ova (tj. opremu)
 - c. razvoj internih politika i procedura LPZ-ova
 - d. analiza i politika/strategija razvoja, razrada budućih projekata i dokumentacije itd.
- direktni rad LPZ-ova s ranjivim skupinama radi povećanja njihove zapošljivosti i zapošljavanja
 - a. osposobljavanje
 - b. radionice za podizanje samopouzdanja i ostale radionice usmjerene na vještine pojedinca, jačanja svijesti, povezivanja s poslodavcima
 - c. veća dostupnost potpore osigurati će se područjima koja su najviše pogođena nezaposlenošću, naprimjer županijama s najvišim stopama nezaposlenosti itd.

Specifični regionalni/lokalni izazov koje OPULJP prepoznaje, ali ga ne razrađuje u konkretne potrebe odnosno aktivnosti:

- postojanje značajnih regionalnih razlika prema stopi nezaposlenosti.

PO 2: „SOCIJALNO UKLJUČIVANJE“

U dijelu u kojem se razrađuje strateški pristup navodi se kako će se **za područja posebno pogođena siromaštvom pripremiti pilot projekti intervencija s ciljem poboljšanja socioekonomskih prilika**. Konkretno, radi se o pet malih gradova na ratom stradanim područjima za koja će se izraditi posebni planovi temeljem kojih će se financirati specifične



aktivnosti iz EFRR-a i ESF-a. Nadalje, navodi se kako će se kod osiguravanja potpore studentima u nepovoljnom položaju i povećanju broja djece u predškolskom obrazovanju uzeti u obzir specifične regionalne situacije. Međutim, **izostaju bilo kakve detaljnije informacije o tome na kakve se specifične situacije misli te na koji se način planiraju odgovarajuće aktivnosti. U području zdravstvenih usluga prepoznat je problem nejednake dostupnosti zdravstvene zaštite**, posebno u ruralnim područjima te slabije razvijenim jedinicama. S tim u vezi, u nastavku se spominje kako će se jačati mreža primarne zdravstvene zaštite u nerazvijenim područjima, i to ulaganjima u specijalizirano obrazovanje i usavršavanje timova u primarnoj zdravstvenoj zaštiti.

Kod opisa aktivnosti prilično su detaljno razrađeni opis planiranih intervencija u pogledu razvoja pet malih gradova te poboljšanja zdravstvene skrbi na slabije razvijenim područjima. Pored toga, potrebe regionalne/lokalne razine u određenoj su mjeri prepoznate i kod pružanja pojedinih socijalnih usluga.

Aktivnosti iz OPULJP-a usmjerene prema (specifičnim) regionalnim/lokalnim potrebama:

- pružanje potpore projektima namijenjenih povećanju aktivacije i zapošljivosti pojedinih ranjivih skupina kao što su dugotrajno nezaposleni, osobe s invaliditetom, Romi, beskućnici, starije osobe, migranti i bivši ovisnici na lokalnoj razini
- osposobljavanje za javni sektor na nacionalnoj i regionalnoj razini vezano za borbu protiv diskriminacije
- priprema i provedba lokalnih investicijskih planova za revitalizaciju pet slabije razvijenih gradova veličine između 10 i 35 tisuća stanovnika s naglaskom na sljedećim aktivnostima:
 - a. podrška samozapošljavanju s naglaskom na olakšavanje pristupa poduzetništvu za ranjive skupine nezaposlenih kroz APZ i samozapošljavanje
 - b. osiguranje izravnih subvencija i naknada za zapošljavanje, odnosno financijska potpora poslodavcima kako bi se potaknula brža integracija skupina u nepovoljnom položaju na tržište rada
 - c. podrška razvoju društvenog poduzetništva – podupirući pokretanje novih poduzeća, poslovno mentorstvo i osposobljavanje zaposlenih u skladu sa Strategijom razvoja društvenog poduzetništva u Republici Hrvatskoj za razdoblje od 2015. do 2020. godine
 - e. razvoj neinstitucionalnih oblika skrbi u zajednici radi sprečavanja institucionalizacije pružanja podrške prijelazu s institucionalne skrbi na socijalne usluge u zajednici u skladu s procesom deinstitutionalizacije, osposobljavanje za zapošljavanje i stjecanje vještina prilagođeno potrebama ranjivih skupina u smislu povećanja njihove zapošljivosti (putem APZ-ova)

- f. osposobljavanje i radionice usmjerene na poticanje zapošljavanja mladih i olakšavanje njihova prijelaza iz obrazovnog sustava na tržište rada, uključujući aktivnosti promicanja i dopiranja do mladih općenito
 - g. radionice i širenje informacija u centrima za mlade, informacijskim centrima i klubovima mladih
 - h. promicanje uključivanja ranjivih skupina na tržište rada i njihovo socijalno uključivanje te borba protiv svih oblika diskriminacije – nove socijalne usluge i širenje postojećih za aktivno uključivanje i poboljšanje mogućnosti zapošljavanja za nezaposlene radno sposobne korisnike socijalnih prava kroz aktivnosti individualne potpore, savjetovanja i podrške
 - i. Osiguravanje potpore obrazovnim ustanovama (posebno onima za obrazovanje odraslih) u izradi i provedbi programa – jačanje kapaciteta ustanova koje provode obrazovanje odraslih radi pružanja osnovnih kvalifikacija, ključnih kompetencija za odraslu populaciju te razvoja i provedbe prioriternih programa formalnog i neformalnog učenja.
- podržat će se specijalizacije obiteljske medicine, radiologije i hitne medicine u domovima zdravlja na ciljnim (geografskim) područjima koja bilježe ozbiljan manjak medicinskih specijalizacija, osobito na polju primarne zdravstvene zaštite (nerazvijena područja prema indeksu razvijenosti, otoci i područja gdje se utvrdi nedostatak timova zdravstvene zaštite zbog neprikladne infrastrukture ili nedostatka osoblja)
 - podupirat će se projekti razvijeni od strane pružatelja socijalnih usluga i socijalnih programa u lokalnim zajednicama, s ciljem sprečavanja institucionalizacije kao i pružanja potpore udomiteljstvu za ranjive skupine. Pri tome će regije s najnižim indeksom razvijenosti dobiti prioritet kroz dodatno bodovanje projekata planiranih za provedbu u tim regijama (dok ne budu poznati rezultati mapiranja siromaštva).

PO 3: „OBRAZOVANJE I CJELOŽIVOTNO UČENJE“

Regionalne/lokalne specifičnosti spominju se u dijelu koji se odnosi na postojanje značajnih regionalnih razlika kad je riječ o dostupnosti i kvaliteti predškolskih programa. Također se navodi problem slabe uključenosti pripadnika romske zajednice u predškolske programe. U dijelu koji se odnosi na razradu IP-a namijenjenog razvoju strukovnog obrazovanja navodi se kako će se ulaganja usmjeriti na uspostavu regionalnih centara kompetentnosti (Centri) u određenim strukovnim sektorima.

Kod opisa aktivnosti prepoznavanje je regionalnih/lokalnih potreba napravljeno dijelom izravno u smislu da je aktivnost izravno povezana za određeni geografski teritorij kao što je to slučaj kod subvencioniranja uključivanja djece u predškolsko obrazovanje gdje kao izravna poveznica služi karta siromaštva. Međutim, kod dodjele stipendija učenicima slabijeg socijalnog statusa, odnosno kod potpore pripadnicima romske manjine, poveznica je s



geografskom dimenzijom neizravna. Naime, u slučaju dodjele stipendija može se pretpostaviti da je takva aktivnost od posebne važnosti za siromašnija područja s većim udjelom učenika slabijeg socijalnog statusa. Slično tome, romska zajednica koncentrirana je na području Međimurske, Osječko-baranjske, Bjelovarsko-bilogorske te Varaždinske županije pa slijedom toga postoji neizravna povezanost sa specifičnim regionalnim odnosno lokalnim potrebama.

Aktivnosti iz OPULJP-a usmjerene prema (specifičnim) regionalnim/lokalnim potrebama:

- subvencioniranje troškova uključivanja djece iz skupina u socioekonomski nepovoljnom položaju u predškolskom obrazovanju u skladu s rezultatima analize u dokumentima koji se odnose na mapiranje siromaštva
- potpora učenicima, pripadnicima romske nacionalne manjine, na razini predškolskog i osnovnog obrazovanja s ciljem ubrzanja procesa njihove integracije u sustav redovnog obrazovanja
- uspostava nacionalnih i regionalnih centara kompetencija u sektorima turizma i ugostiteljstva, strojarstva i elektrotehnike, informacijskih i komunikacijskih tehnologija, poljoprivrede i zdravstva te drugim strukovnim sektorima uzimajući u obzir nacionalne/regionalne prioritete i potrebe tržišta rada
- stipendiranje studenata nižeg socioekonomskog statusa kako bi se povećao pristup visokom obrazovanju i stopi završnosti.

PO 4: „DOBRO UPRAVLJANJE“

U dijelu razrade strategije lokalna razina eksplicitno se spominje samo u širem kontekstu potreba javne uprave. Tako se navodi kako će se sredstvima ESF-a financirati razvoj sustava osposobljavanja javnih službenika na središnjoj te regionalnoj i lokalnoj razini. Također se općenito spominje borba protiv korupcije na svim razinama, uključujući i regionalnu i lokalnu, ali bez ikakve posebne razrade za regionalnu i lokalnu razinu.

Kod opisa aktivnosti regionalna i lokalna razina navode se u dijelu koji se odnosi na poboljšanje upravljanja ljudskim resursima te kod opisa aktivnosti namijenjenih jačanju kapaciteta organizacija civilnog društva i njihova doprinosa lokalnom razvoju. Pritom se čak navode aktivnosti kojima se želi potaknuti uravnoteženi regionalni društveno-gospodarski rast.

Aktivnosti iz OPULJP-a usmjerene prema (specifičnim) regionalnim/lokalnim potrebama:

- aktivnosti potpore Državnoj školi za javnu upravu (DŠJU) i državnim tijelima / drugim tijelima javne uprave jačanjem njihovih administrativnih kapaciteta te razvojem i implementacijom stručnih programa i modula te specijaliziranih izobrazbi s naglaskom

na unaprjeđenje vještina kadrova javne uprave na državnoj i regionalnoj (lokalnoj) razini

- razvoj novog sustava upravljanja ljudskim resursima: razvoj načela i metodologije za novo zapošljavanje i sustav nagrađivanja postavljen u cjelokupnoj javnoj upravi, na državnoj i regionalnoj razini
- aktivnosti koje podržavaju osnivanje nacionalnih, regionalnih i lokalnih struktura (kao što su lokalno vijeće za suradnju, tribine za raspravu, mreže, susreti građana) za suradnju između civilnog društva i javne uprave kako bi se izgradile javne usluge orijentirane prema građanima (posebno za skupine u riziku od siromaštva i socijalne isključenosti koje često imaju poteškoća u potpunom sudjelovanju u kreiranju politika i javnih pitanja)
- aktivnosti koje podržavaju jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za učinkovit odgovor na potrebe lokalne zajednice u obliku malih akcija u zajednici u području socijalnog uključivanja, zapošljavanja, obrazovanja i dobrog upravljanja, uključujući uvođenje pilot projekata primjene modela sudioničke demokracije na lokalnim i regionalnim razinama, daljnji razvoj održivih modela razvoja lokalnih zajednica, kao i jačanje sposobnosti koje se odnose na specifične vještine lokalnih OCD-ova za pružanje usluga, administraciju, vođenje financija, razvoj analitičkih vještina, provedbu, praćenje i vrednovanje lokalnih projekata te podržavanje razvoja programa (društveno) kulturnih centara (uključujući konkretne programe organizacija civilnog društva koji se provode u društveno-kulturnim centrima, kao i male adaptacijske zahvate društveno-kulturnih centara) za razvoj vođen zajednicom (*community-led local development*) i učinkovita civilno-javna partnerstva koja se temelje na izgradnji zajedničkih rješenja uočenih problema, kao i cjeloživotno učenje zaposlenika OCD-ova i njihovih ovlaštenih zastupnika, uključujući stjecanje formalne i neformalne izobrazbe, specijalizaciju u području djelovanja OCD-ova i specifične treninge; razvoj e-platформи i drugih alata za učenje na daljinu
- aktivnosti koje podupiru uravnotežen regionalni društveno-gospodarski rast razvojem kapaciteta organizacija civilnog društva na otocima te u manje razvijenim područjima (pozivi za dostavu projektnih prijedloga posebno predviđeni za razne aktivnosti koje podupiru rad organizacija civilnog društva na otocima i u manje razvijenim područjima, na temelju procjene potreba ciljnih područja kao što su obuke, radionice, seminari, obuke na radnom mjestu, programi mentorstva, podizanje javne svijesti, izrada pisanih materijala, uključujući pilot aktivnosti OCD-ova koje se temelje na potrebama ciljnih područja).

Kao što je već ranije istaknuto, gore opisane aktivnosti ne znače da ostale aktivnosti iz OPULJP-a nisu relevantne za regionalne/lokalne potrebe. Međutim, one kao takve nisu opisane i stavljene u kontekst sagledavanja posebnih potreba na regionalnoj/lokalnoj razini pa stoga nisu ni posebno izdvojene.



USKLAĐENOST PROVEDBENIH AKTIVNOSTI S REGIONALNIM/LOKALNIM POTREBAMA UTVRĐENIM U OPULJP-U

Analizom usklađenosti ocjenjuje se u kojoj su mjeri aktivnosti iz OPULJP-a koje su u prethodnom poglavlju prepoznate kao one koje odgovaraju na specifične regionalne/lokalne potrebe pretočene u konkretne provedbene aktivnosti. U sljedećoj tablici može se vidjeti pregled operacija/poziva koji su usklađeni s planiranim aktivnostima iz OPULJP-a, kao i komentari njihove (sadržajne) usklađenosti.

PO 1: „VISOKA ZAPOS LJIVOST I MOBILNOST RADNE SNAGE“

Podaci iz Tablice 25 u nastavku pokazuju kako su planirane aktivnosti usmjerene prema specifičnim regionalnim/lokalnim potrebama u PO 1 realizirane provedbom poziva „Lokalne inicijative za poticanje zapošljavanja – faza III“. Sadržajno gledano, poziv je omogućio financiranje brojnih aktivnosti relevantnih za rad LPZ-ova u skladu s opisom iz OPULJP-a. **Stoga se može zaključiti da je poziv sadržajno potpuno usklađen s tekstom OPULJP-a u pogledu adresiranja potreba ciljnih skupina.**

Temeljem spomenutog PDP-a korisnicima je prvotno osigurano 73,4 milijuna kn, od čega je 42 milijuna kuna bilo planirano za komponentu 2, koja se odnosi na jačanje kapaciteta LPZ-ova (kao i provedbu županijske strategije razvoja ljudskih potencijala). Podaci o ugovaranju pokazuju da je vrijednost ugovorenih projekata u konačnici iznosila 117,4 milijuna kuna zahvaljujući osiguranju dodatnih sredstava za ugovaranje. Ovaj se iznos sredstava s jedne strane može ocijeniti kao zadovoljavajući s obzirom na odnos ugovorenih i zaprimljenih prijava. S druge strane, **iznos financiranja nedovoljan je za postizanje snažnijih učinaka djelovanja LPZ-ova na lokalna/regionalna tržišta rada**, s obzirom na to da je riječ o PDP-u koji pokriva sve županije, odnosno njihova partnerstva za zapošljavanje, što bi značilo da svaka županija ima u prosjeku 5 milijuna kuna na raspolaganju. Postizanje snažnijih učinaka dodatno je otežano ograničenjem maksimalne vrijednosti bespovratnih sredstava za komponentu 1 na 1 milijun kuna i za komponentu 2 na 2 milijuna kuna.

Tablica 25 Provedbene aktivnosti u PO 1 usmjerene prema specifičnim regionalnim/lokalnim potrebama

Opis aktivnosti iz OPULJP-a usmjerenih prema (specifičnim) regionalnim/lokalnim potrebama	Provedbene aktivnosti (operacija/poziv)	Sadržajna usklađenost poziva i aktivnosti planiranih u OPULJP-u
1. Ulaganje u izgradnju kapaciteta LPZ-ova	1.Lokalne inicijative za poticanje zapošljavanja – faza III – 117,4	Aktivnosti predviđene javnim pozivom potpuno



a. relevantno osposobljavanje, edukacija ili savjetovanje b. ulaganje u tehničku infrastrukturu koja podržava funkcioniranje LPZ-ova (tj. opremu) c. razvoj internih politika i procedura LPZ-ova d. analiza i politiku/strategija razvoja, razrada budućih projekata i dokumentacije, itd. 2. Direktni rad LPZ-ova s ranjivim skupinama radi povećanja njihove zapošljivosti i zapošljavanja a. osposobljavanje b. radionice za podizanje samopouzdanja i ostale radionice usmjerene na vještine pojedinca, jačanja svijesti, povezivanja s poslodavcima itd. c. veća dostupnost potpore osigurati će se područjima koja su najviše pogođena nezaposlenošću, naprimjer županijama s najvišim stopama nezaposlenosti	mil. kuna, od čega cca 39,4 mil. kuna za komponentu 2 Komponenta 1: 1. Omogućiti učinkovitu provedbu županijskih strategija razvoja ljudskih potencijala Komponenta 2: 1. Omogućiti učinkovitu provedbu županijskih strategija razvoja ljudskih potencijala 2. Osigurati održivo funkcioniranje lokalnih partnerstava za zapošljavanje	su u skladu s planiranim aktivnostima iz OPULJP-a.

Izvor: Dokumentacija poziva za dostavu projektnih prijedloga i OPULJP 2014. – 2020.

Kao što je ranije opisano, doprinos specifičnim regionalnim/lokalnim potrebama dodatno se utvrđuje prepoznavanjem dodatnih potreba pojedinih geografskih područja zbog otežane socioekonomske situacije poput visoke stope nezaposlenosti ili npr. niske razine ukupne razvijenosti. S tim u vezi u idućem koraku izvršena je analiza u kojoj su mjeri kriteriji odabira korisnika uzeli u obzir lokaciju provedbe na način da su određenim geografskim područjima osigurali prednost u odnosu na neke druge lokacije. Takve kriterije koji rade razliku u mogućnosti dobivanja potpore temeljem geografske lokacije nazivamo „kriteriji regionalnog razvoja“. Za potrebe vrednovanja primjenjuju se sljedeća tri kriterija:

- specifična lokacija provedbe ugovorenih projekata – ispituje se je li operacija bila namijenjena isključivo određenom geografskom području
- primjena kriterija ujednačenog regionalnog razvoja – da ili ne
- udjel kriterija ujednačenog regionalnog razvoja u ukupnom broju bodova.



U slučaju operacija kojima se financiraju mjere aktivne politike zapošljavanja (MAPZ) bilo je potrebno razviti posebne kriterije regionalnog razvoja kojima će se ocjenjivati njihova primjena u okviru samih mjera.¹²⁴ Vrednovanje primjene kriterija regionalnog razvoja u MAPZ-u provedeno je pomoću sljedećih kriterija:

- specifična lokacija provedbe mjere – udjel mjera koje su imale geografski ograničenu provedbu u ukupnom broju mjera (ispituje se jesu li jedna ili više mjera bili namijenjeni isključivo određenom geografskom području)
- primjena kriterija ujednačenog regionalnog razvoja – udjel mjera kod kojih je primijenjen kriterij ujednačenog regionalnog razvoja u ukupnom broju mjera (ispituje se jesu li određena geografska područja ostvarivala bodovnu prednost)
- udjel vrijednosti mjera u kojima su primijenjeni kriteriji ujednačenog regionalnog razvoja u ukupnoj vrijednosti dodijeljenih sredstava za MAPZ
- udjel kriterija ujednačenog regionalnog razvoja u ukupnom broju bodova.

Gore opisani kriteriji primijenit će se na operacije navedene u Tablici 26. Pri tome će se pristup ocjenjivanju primjene kriterija regionalnoga razvoja razlikovati ovisno o tome je li operacija namijenjena financiranju mjera aktivne politike zapošljavanja ili ne.

Tablica 26 Popis operacija/poziva kojima se ocjenjuje primjena kriterija regionalnog razvoja

Redni broj	Oznaka SC-a	MIS kod poziva	Naziv operacije/poziva	Ukupna vrijednost objavljenog poziva u mil. kn
1.	8.i.1	UP.01.0.0.01	Potpore za zapošljavanje teže zapošljivih skupina	191,25
2.	8.i.1	UP.01.0.0.01	Obrazovanje, osposobljavanje i prekvalifikacija nezaposlenih osoba	76,50
3.	8.i.2	UP.01.0.0.01	Podrška samozapošljavanju	175,95
4.	8.i.3	UP.01.0.0.01	Zadržavanje radnika u zaposlenosti	66,56
5.	8.i.1	UP.01.1.1.02	Potpore za zapošljavanje teže zapošljivih skupina i edukacija nezaposlenih osoba – Faza 2	284,88
6.	8.i.2	UP.01.1.2.02	Podrška samozapošljavanju – Faza 2	949,00
7.	8.i.2	UP.01.1.2.03	Samozapošljavanje hrvatskih branitelja, djece smrtno stradalih ili nestalih hrvatskih branitelja, djece dragovoljaca iz Domovinskog rata i djece hrvatskih	36,99

¹²⁴ Naime, operacije se provode putem izravne dodjele HZZ-u kao jedinom korisniku te one kao takve ne sadrže provedbene detalje poput kriterija odabira krajnjih korisnika, tj. sudionika, a koji su u ovom slučaju ključni za razmatranje prepoznavanja dodatnih potreba za pojedina geografska područja.

			ratnih vojnih invalida iz Domovinskog rata	
8.	8.i.3	UP.01.1.3.02	Zadržavanje radnika u zaposlenosti – Faza 2	31,60
9.	8.i.3	UP.01.1.3.03	Potpore za očuvanje radnih mjesta u sektoru proizvodnje tekstila, odjeće, obuće, kože i drva	199,00
10.	8.ii.1 (IZM)	UP.01.2.0.03	Provedba mjera APZ-a za mlade (IZM) – Faza 2	525,88
11.	8.ii.1 (ESF)	UP.01.2.1.02	Provedba mjera APZ-a za dugotrajno nezaposlene mlade – Faza 2	464,99 ¹²⁵
12.	8.vii.1	UP.01.3.1.01	Lokalne inicijative za poticanje zapošljavanja – faza III	118,33
13.	8.vii.2	UP.01.3.2.02	Poticanje obrazovanja za vezane obrte temeljene na sustavu naukovanja	67,85

Izvor: MIS

Postupci dodjele 1. – 6 i 8.-11. namijenjeni su financiranju MAPZ-a te će se stoga ocijeniti primjenom kriterija regionalnog razvoja koji se primjenjuju za MAPZ, dok će se operacije 12. i 13. ocijeniti pomoću kriterija koji vrijede za ostale operacije mjera aktivne politike zapošljavanja. Tablica 27 prikazuje rezultate ocjenjivanja primjene kriterija regionalnog razvoja za MAPZ, dok su u Tablici 28. prikazani rezultati ocjenjivanja za operacije 12. i 13. koje nisu u funkciji provedbe MAPZ-a.

Tablica 27 Ocjena primjene kriterija regionalnog razvoja u provedbi MAPZ-a*

	Geografski ograničena provedba mjera	Udjel mjera u kojima su primijenjeni kriteriji regionalnog razvoja u ukupnom broju mjera	Udjel vrijednosti mjera u kojima su prepoznate specifične regionalne/lokalne potrebe u ukupnoj vrijednosti dodijeljenih sredstava za MAPZ	Udjel kriterija ujednačenog regionalnog razvoja u ukupnom broju bodova
MAPZ za 2015.	0/37	0 % 0/37	0 %	0 %
MAPZ za 2016.	0/45	0 % (0/45)	0 %	0 %

¹²⁵ ¹²⁵ Alokacija je naknadno povećana na gotovo 565 milijuna kuna.



MAPZ 2017.	za	0/9	0 % (0/9)	0 %	0 %
MAPZ 2018.	za	0/10	0 % (0/11)	0 %	0 %
MAPZ 2019.	za	0/11	0 % (0/12)	0 %	0 %

*MAPZ je financiran postupcima dodjele iz tablice 1. redni broj 1. – 11.

Kao što se može vidjeti iz Tablice 28, primjena „kriterija regionalnog razvoja“ u slučaju provedbe MAPZ-a u potpunosti je izostala u razdoblju do kraja 2019.¹²⁶ Ovaj nalaz upućuje na zaključak kako su mjere aktivne politike zapošljavanja sufinancirane iz OPULJP-a u promatranom razdoblju planirane vodeći računa isključivo o nacionalnoj dimenziji prilika na tržištu rada, a bez primjene pristupa koji bi određenim geografskim područja osiguravao dodatne mogućnosti za poboljšanje situacije u području zapošljavanja.

Kad je riječ o operaciji „Lokalne inicijative za poticanje zapošljavanja – faza III“, premda se radi o operaciji koja je ranije ocijenjena kao usklađena s regionalnim/lokalnim potrebama identificiranim u samom OPULJP-u, treba istaknuti kako u njoj razradi nije došlo do primjene kriterija regionalnog razvoja, premda bi takvo što bilo očekivano i poželjno upravo zbog izrazito velikih regionalnih razlika u pogledu visine stope nezaposlenosti.

Tablica 28 Ocjena primjene kriterija regionalnog razvoja kod ostalih operacija u okviru PO 1

Redni broj	Oznaka SC-a	Naziv operacije/poziva	Vrijednost u mil. kuna	Geografski ograničena provedba	Primjena kriterija regionalnog razvoja	Maksimalni doprinos kriterija regionalnog razvoja u ukupnom broju bodova
1.	8.vii.1	Lokalne inicijative za poticanje zapošljavanja – faza III	118,33	Ne	Ne	0 %
2.	8.vii.2	Poticanje obrazovanja za vezane obrte temeljene na sustavu naukovanja	67,85	Ne	Da*	7,14 %

¹²⁶ Primjena kriterija regionalnog razvoja zabilježena je kod provedbe MAPZ-a za 2020. godinu kada je za jednu od mjera (Potpora za samozapošljavanje) napravljeno razlikovanje u visini bodovnog praga za dobivanje potpore, koji je blago snižen za prijavitelje s potpomognutih područja. Umjesto minimalnih 18 bodova od mogućih 26, prijavitelji s potpomognutih područja trebaju ostvariti minimalno 16 bodova da bi dobili potporu za samozapošljavanje.



Izvor: MIS, www.gospodarstvo.gov.hr

*S obzirom na to da je riječ o izravnoj dodjeli Ministarstvu gospodarstva, gleda se je li odgovarajući javni poziv Ministarstva gospodarstva sadržavao odredbe o primjeni relevantnih kriterija regionalnog razvoja.

U razgovoru s nadležnim tijelima SUK-a pokazalo se da je jedan od ključnih razloga zašto je izostao snažniji pristup vezano za dodatnu podršku područja s višom stopom nezaposlenosti taj što su za provedbu MAPZ-a osigurana izuzetno velika sredstva koja pokrivaju potrebe svih nezaposlenih, neovisno o tome na kojem se području sudionik nalazi. Također je istaknuto da HZZ pažljivo prati provedbu i učinke mjera pa je zato i došlo do uvođenja regionalno diferenciranih mjera u 2020. godini.

PO 2: „SOCIJALNO UKLJUČIVANJE“

Usporedba provedbenih aktivnosti s opisom aktivnosti iz OPULJP-a pokazuje kako su za sve specifične regionalne/lokalne potrebe u PO 2 utvrđene u OPULJP-u pripremljeni i provedeni odgovarajući PDP-ovi te se **može zaključiti kako su provedbene aktivnosti sadržajno potpuno usklađene s pristupom opisanom u OPULJP-u**. Treba istaknuti kako je u slučaju PDP-ova koji su se odnosili na pet malih gradova riječ o vrlo ograničenom geografskom području, što dodatno pojačava lokalni učinak provedbenih aktivnosti. PDP-ovi koji su bili usmjereni prema sedam velikih gradova u okviru ITU pristupa nisu bili posebno spomenuti u opisu PO 2 u tekstu OPULJP-a, već samo kod opisa ITU pristupa. Iz tog razloga spomenute intervencije nisu navedene u Tablici 29, iako se i kod njih radi o pristupu koji prepoznaje specifične regionalne/lokalne potrebe.

Tablica 29 Provedbene aktivnosti u PO 2 usmjerene prema specifičnim regionalnim/lokalnim potrebama

Opis aktivnosti iz OPULJP-a usmjerenih prema (specifičnim) regionalnim/lokalnim potrebama	Provedbene aktivnosti (operacija/poziv i ukupna vrijednost)	Sadržajna usklađenost poziva i aktivnosti planiranih u OPULJP-u
1. Pružanje potpore projektima namijenjenima povećanju aktivacije i zapošljivosti pojedinih ranjivih skupina kao što su dugotrajno nezaposleni, osobe s invaliditetom, Romi, beskućnici, starije osobe, migranti i bivši ovisnici na lokalnoj razini	a. Provedba javnih radova za teže zapošljive skupine – Faza 1 – 91,8 mil. kuna b. Provedba javnih radova za teže zapošljive skupine - Faza 2 – 202,7 mil. kuna ¹²⁷ c. Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina – 99,9 mil. kuna	Pozivi su u potpunosti usklađeni s aktivnostima planiranim u OPULJP-u.

¹²⁷ Alokacija je naknadno povećana na 422,7 milijuna kuna (nakon 31.12.2019.).





2. Osposobljavanje za javni sektor na nacionalnoj i regionalnoj razini vezano za borbu protiv diskriminacije	a. Ispunjavanje preduvjeta za učinkovitu provedbu politika usmjerenih na nacionalne manjine – faza I – 10,8 mil. kuna	Poziv je u potpunosti usklađen s aktivnostima planiranim u OPULJP-u.
3. Priprema i provedba lokalnih investicijskih planova za revitalizaciju pet slabije razvijenih gradova veličine između 10 i 35 tisuća stanovnika	a. Razvoj i provedba programa za socijalnu koheziju i povećanje zaposlenosti u gradovima: Kninu, Belom Manastiru i općini Darda, Benkovcu, Petrinji i Vukovaru – 76,3 mil. kuna Broj odobrenih / broj pristiglih prijava = 51/77 b. Dodjela bespovratne potpore za razvoj poduzetništva na području Grada Petrinje – 10,0 mil. Kuna c. Uključivanje djece u sustav zdravog odgoja i obrazovanja s posebnim naglaskom na integraciju djece s poteškoćama u razvoju kroz uređenje doma Branjin vrh – 1,7 mil. kuna	Pozivi su u potpunosti usklađeni s aktivnostima planiranim u OPULJP-u.
4. Podrška za specijalizacije obiteljske medicine, radiologije i hitne medicine u domovima zdravlja na ciljnim (geografskim) područjima koja bilježe ozbiljan manjak medicinskih specijalizacija, osobito na polju primarne zdravstvene zaštite ¹²⁸	a. Specijalističko usavršavanje doktora medicine – 217,9 mil. kuna	Poziv je u potpunosti usklađen s aktivnostima planiranim u OPULJP-u.
5. Podrška za projekte razvijene od strane pružatelja socijalnih usluga i socijalnih programa u lokalnim zajednicama, s ciljem sprečavanja institucionalizacije kao i pružanja	a. Podrška procesu deinstitutionalizacije i prevencije institucionalizacije djece i mladih – faza 1 – 63 mil. kuna Broj odobrenih / broj pristiglih prijava = 7/7	Poziv je u potpunosti usklađen s aktivnostima planiranim u OPULJP-u.

¹²⁸ Nerazvijena područja prema indeksu razvijenosti, otoci i područja gdje se utvrdi nedostatak timova zdravstvene zaštite zbog neprikladne infrastrukture ili nedostatka osoblja.





potpore udomiteljstvu za ranjive skupine.¹²⁹

Izvor: MIS

Kao što se može vidjeti iz Tablice 30, najveći iznosi financiranja osigurani su za pružanje potpore projektima namijenjenih povećanju aktivacije i zapošljivosti pojedinih ranjivih skupina te za specijalističko usavršavanje doktora medicine. U slučaju specijalističkog usavršavanja doktora medicine sredstva su naknadno povećana sa 187 na 217,9 milijuna kuna, a planirano je da se financiraju specijalizacije za najmanje 200 specijalizanata u primarnoj zdravstvenoj zaštiti. Međutim, to je i dalje nedovoljno da bi se zadovoljile potrebe za liječnicima u primarnoj zdravstvenoj zaštiti na slabije razvijenim područjima te na otocima.¹³⁰ U slučaju pet malih gradova iznosi financiranja mogu se ocijeniti kao prilično značajni s obzirom na to da je u pitanju relativno malo geografsko područje. U slučaju potpora za povećanje aktivacije i zapošljivosti ranjivih skupina teško je preciznije komentirati primjerenost raspoloživog financiranja s obzirom na potrebe jer one dijelom ovise o ukupnim kretanjima na tržištu rada.

Kao i u slučaju prethodne prioritetne osi, ocjena primjene regionalnih/lokalnih kriterija odnosi se samo na one operacije u čijoj su provedbi mogli sudjelovati regionalni, odnosno lokalni akteri (jedinice lokalne i regionalne samouprave, poduzetnici, nezaposlenosti, udruge itd.). To znači da popis operacija ne uključuje one u kojima su korisnici bili predodabrani bilo putem izravne dodjele sredstava ili putem ograničenog postupka dodjele osim u onim slučajevima gdje je dodjela bila izravno povezana s određenom geografskom lokacijom (npr. u slučaju dodjele za grad Petrinju) pa su samim time relevantne za evaluaciju. Također, podaci u tablici 6. ne obuhvaćaju operaciju Provedbu javnih radova za teže zapošljive skupine – faza 1 i 2 jer se provodi u okviru MAPZ-ova za koje je već ranije zaključeno kako nijedna mjera u razdoblju 2016. – 2019. nije uključivala primjenu kriterija regionalnog razvoja.

Tablica 30 Ocjena primjene kriterija regionalnog razvoja kod postupaka dodjele u okviru PO2

Oznaka SC-a	Naziv operacije/poziva	Vrijednost u mil. kuna	Geografsk i ograničena provedba	Primjena kriterija regionalnog razvoja	Maksimalni doprinos kriterija regionalnog razvoja u

¹²⁹ Pri tome će regije s najnižim indeksom razvijenosti dobiti prioritet dodatnim bodovanjem projekata planiranih za provedbu u tim regijama (dok ne budu poznati rezultati mapiranja siromaštva).

¹³⁰ Navedeno potvrđuju podaci Hrvatskog zavoda za javno zdravstvo prema kojima je u razdoblju 2016. – 2019. broj doktora medicine u primarnoj zdravstvenoj zaštiti u Hrvatskoj pao sa 2.571 na 2.431. Pad su zabilježile sve županije osim Ličko-senjske, Zadarske, Vukovarsko-srijemske, Dubrovačko-neretvanske i Međimurske županije.

(više detalja na www.hzjz.hr, Hrvatski zdravstvo-statistički ljetopis za 2016. i 2019.)



					uk. broju bodova
9.i.1	Umjetnost i kultura za mlade	18,00	Ne	Da	10 %
9.i.1	Umjetnost i kultura 54+	20,00	Ne	Da	10 %
9.i.1	Podrška programima usmjerenim mladima	12,00	Ne	Da	8,3 %
9.i.1	Zaželi – Program zapošljavanja žena	1.000,00	Ne	Da	10 %
9.i.1	Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina	99,92	Ne	Da	8,3 %
9.i.1	Podrška razvoju i širenju rada s mladima u Hrvatskoj	1,72	Ne	Da	8,3 %
9.i.1	Uključivanje djece i mladih u riziku od socijalne isključenosti te osoba s invaliditetom i djece s teškoćama u razvoju u zajednicu kroz šport	100,00	Ne	Ne	-
9.i.1	Mediji zajednice – potpora socijalnom uključivanju putem medija	15,00	Ne	Da	10 %
9.i.1	Aktivno uključivanje i poboljšanje zapošljivosti te razvoj inovativnih socijalnih usluga za ranjive skupine unutar 7 urbanih aglomeracija/područja	85,71	Da	-	-
9.i.2	Razvoj i provedba programa za socijalnu koheziju i povećanje zaposlenosti u gradovima: Kninu, Belom Manastiru i općini Darda, Benkovcu, Petrinji i Vukovaru	76,36	Da	-	-
9.i.2	Dodjela bespovratne potpore za razvoj poduzetništva na području Grada Petrinje	10,00	Da	-	-
9.i.2	Uključivanje djece u sustav zdravog odgoja i obrazovanja s posebnim naglaskom na integraciju djece s poteškoćama u	1,72	Da	-	-



	razvoju kroz uređenje doma Branjin vrh				
9.iv.1	Specijalističko usavršavanje doktora medicine	217,92	Djelomičn o	Ne	-
9.iv.1	Promocija zdravlja i prevencija bolesti – Faza 1	27,00	Ne	Da	4,5 %
9.iv.2	Razvoj usluga osobne asistencije za osobe s invaliditetom – Faza 1	116,47	Ne	Da	9,1 %
9.iv.2	Poboljšanje pristupa ranjivih skupina tržištu rada u sektoru turizma i ugostiteljstva	63,00	Ne	Ne	-
9.iv.2	Širenje mreže socijalnih usluga u zajednici – Faza 1	110,15	Ne	Da	8,3 %
9.iv.2	Unaprjeđenje usluga za djecu u sustavu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja	318,61	Ne	Da	9,1 %
9.iv.2	Razvoj usluga osobne asistencije za osobe s invaliditetom – faza II	190,00	Ne	Da	9,1 %
9.iv.2	Razvoj i širenje mreže izvaninstitucionalnih usluga za hrvatske branitelje i stradalnike Domovinskog rata	80,50	Ne	Da	8,3 %
9.v.1	Poticanje društvenog poduzetništva	9,92	Ne	Da	8,3 %
9.v.1	Jačanje poslovanja društvenih poduzetnika – faza I.	100,01	Ne	Da	8,3 %

Izvor: Dokumentacija poziva za dostavu projektnih prijedloga

Podaci iz tablice pokazuju kako je čak kod 87 % analiziranih PDP-ova (20/23) zabilježena primjena nekog oblika kriterija regionalnog razvoja, što pokazuje kako **u slučaju PO 2 Socijalno uključivanje postoji vrlo dosljedna primjena posebnog pristupa za lokalne odnosno županijske jedinice suočene s velikim problemima socijalne isključenosti**. Pri tome se mogu razlikovati dva ključna oblika dodatne podrške za pojedina područja: prvi se odnosi na operacije koje su geografski ograničene, odnosno koje ciljaju specifično geografsko područje. Primjer je takve operacije „Aktivno uključivanje i poboljšanje zapošljivosti te razvoj inovativnih socijalnih usluga za ranjive skupine unutar 7 urbanih aglomeracija/područja“. Drugi je i puno češći oblik podrške osiguranjem dodatnih bodova za prijavitelja s područja koja su po nekom pokazatelju izdvojena kao područja kojima je potrebna dodatna podrška. Primjer je takvog pristupa operacija „Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih



skupina“ u kojoj prijavitelji s područja županija koje imaju natprosječno visoku stopu nezaposlenosti ostvaruju pravo na dodatne bodove.

Ipak, sama važnost kriterija regionalnog razvoja u ukupnom broju bodova prilično je ograničena jer ne prelazi 10 % udjela ni u jednoj operaciji. Stoga je i ukupan doprinos ovakvog pristupa na poboljšanje položaja područja suočenih sa značajnim socioekonomskim poteškoćama ograničen, nedovoljan, upitan. O tome će više riječi biti kod prikaza rezultata vrednovanja po evaluacijskim pitanjima koja se odnose na ostvarenje učinaka.

Valja također istaknuti postojanje izrazitog nerazmjera u pogledu razine financiranja između operacije Program zapošljavanja žena – Zaželi i svih ostalih operacija. Takav pristup znači da će regionalne/lokalne potrebe na koje se odnosi spomenuti program u velikoj mjeri biti zadovoljene. Međutim, to istovremeno znači da ukupni rezultati cijele prioritetne osi u jako velikoj mjeri ovise o uspješnosti Programa zapošljavanja žena – Zaželi, što predstavlja određeni provedbeni rizik¹³¹.

U razgovoru s nadležnim tijelima SUK-a pokazalo se da je usvajanje strateškog dokumenta „Strategija borbe protiv siromaštva i socijalne isključenosti u Republici Hrvatskoj (2014. – 2020.)“ prije početka provedbe OPULJP-a bilo od izuzetne koristi za bolje razumijevanje regionalne dimenzije problema siromaštva i socijalne isključenosti. U tom je nacionalnom dokumentu istaknuta važnost slabije razvijenih područja kao područja koja zavrjeđuju posebnu brigu u smislu poboljšanja dostupnosti i kvalitete socijalnih usluga, što je onda kasnije dosta utjecalo na spremnost nadležnih tijela da primjene kriterije regionalnog razvoja u postupcima odabira projekata.

PO 3: “OBRAZOVANJE I CJELOŽIVOTNO UČENJE”

Provedbene aktivnosti u okviru PO 3 u najvećoj su mjeri usklađene s opisom aktivnosti usmjerenih prema regionalnim/lokalnim potrebama u OPULJP-u. Kao što se može vidjeti iz Tablice 31, zaključno s 31.12.2019. jedina aktivnost koja nije imala odgovarajuću operaciju odnosila se na subvencioniranje troškova uključivanja djece iz skupina u socioekonomski nepovoljnom položaju u predškolskom obrazovanju. Međutim, otvaranjem PDP-a početkom siječnja 2021. godine i taj je segment OPULJP-a uspješno „pokriven“ odgovarajućim provedbenim aktivnostima. Značajna sredstva koja su na raspolaganju za financiranje regionalnih centara kompetentnosti, kao i sam planirani broj centara te njihova prostorna raspoređenost (u svakoj županiji će biti barem jedan centar), pokazuju da je ova operacija u velikoj mjeri usklađena s potrebama županijskih jedinica. Također treba spomenuti kako je predodabir centara proveden temeljem posebnog selekcijskog postupka koje je nadležno ministarstvo provelo temeljem okvira zadanog OPULJP-om te primjenom vrlo detaljno razrađene metodologije odabira. Takav sveobuhvatan pristup čini se kvalitetnim oblikom

¹³¹ U prilog ovoj tvrdnji ide podatak da ukupna vrijednost operacija Zaželi – Program zapošljavanja žena, faza I i II u razdoblju od prosinca 2017. do travnja 2021. iznosi 1,7 milijardi kuna, što predstavlja oko 59 % ukupne vrijednosti svih operacija iz PO 2.





prepoznavanja regionalnih potreba i njihova pretvaranja u konkretne projektne prijedloge. Isto tako valja spomenuti kako su sredstva za financiranje centara dodatno povećana u odnosu na prvotna planiranja, što će povećati i opseg zadovoljavanja regionalnih potreba. Provedbom dviju operacija planira se financirati ukupno 25 škola, što je tek manji dio ukupnog broja strukovnih škola u RH. Drugim riječima, potrebe za dodatnim ulaganjima u razvoj strukovnog obrazovanja u županijama su i pored ovih ulaganja i dalje znatne. Kad je riječ o PDP-u kojim se financira dodjela stipendija za studente slabijeg socioekonomskog statusa, treba istaknuti kako su osigurana sredstva, kao i sam planirani broj stipendija (10.000 stipendija), vrlo značajna, što ukazuje na visoku razinu usklađenosti ove operacije s potrebama na lokalnoj i županijskoj razini.¹³²

Tablica 31 Usklađenost provedbenih aktivnosti u okviru PO s regionalnim/lokalnim potrebama utvrđenim u OPULJP-u

Opis aktivnosti iz OPULJP-a usmjerenih prema (specifičnim) regionalnim/lokalnim potrebama	Provedbene aktivnosti (operacija/poziv)	Sadržajna usklađenost poziva i aktivnosti planiranih u OPULJP-u
1. Subvencioniranje troškova uključivanja djece iz skupina u socioekonomski nepovoljnom položaju u predškolskom obrazovanju u skladu s rezultatima analize u dokumentima koji se odnose na mapiranje siromaštva	Nije bilo odgovarajućeg poziva do kraja 2019. (Otvoren je 8.1.2021. – 150 mil. kn)	Nije bilo odgovarajućeg poziva do kraja 2019.
2. Potpora učenicima, pripadnicima romske nacionalne manjine, na razini predškolskog i osnovnog obrazovanja s ciljem ubrzanja procesa njihove integracije u sustav redovnog obrazovanja	Programska, stručna i financijska podrška obrazovanju učenika romske nacionalne manjine – 15,3 milijuna kuna Broj odobrenih / broj pristiglih prijava = 8/10	Poziv je u potpunosti usklađen s aktivnostima planiranim u OPULJP-u.
3. Uspostava nacionalnih i regionalnih centara kompetencija u sektorima turizma i ugostiteljstva, strojarstva i elektrotehnike, informacijskih i komunikacijskih tehnologija,	a. Uspostava regionalnih centara kompetentnosti u strukovnom obrazovanju u (pod)sektorima: strojarstvo, elektrotehnika i računalstvo, poljoprivreda i	Poziv je u potpunosti usklađen s aktivnostima planiranim u OPULJP-u.

¹³² Podaci koje je objavilo Ministarstvo znanosti i obrazovanja pokazuju kako je na natječaju zaprimljeno 17.843 ispravnih prijava iz čega proizlazi da stipendije pokrivaju 56 % prijava, što je vrlo visok postotak pokrivenosti za stipendijske sheme.



poljoprivrede i zdravstva te drugim strukovnim sektorima uzimajući u obzir nacionalne/regionalne prioritete i potrebe tržišta rada	zdravstvo – 400 mil. kuna / 700 mil. kuna b. Uspostava regionalnih centara kompetentnosti u sektoru turizma i ugostiteljstva – 300 mil. kuna (25 regionalnih centara kompetentnosti određeno je pomoću prethodno utvrđenih kriterija)	
4. Stipendiranje studenata nižeg socioekonomskog statusa kako bi se povećao pristup visokom obrazovanju i stopa završnosti	Dodjela stipendija studentima nižeg socioekonomskog statusa – 321 mil. kuna (10.000 stipendija / 17.415 prijava)	Poziv je u potpunosti usklađen s aktivnostima planiranim u OPULJP-u.

Izvor: OPULJP, MIS, dokumentacija poziva za dostavu projektnih prijedloga

U slučaju treće prioritetne osi primjena kriterija regionalnog razvoja zabilježena je kod 40 % analiziranih operacija. Kao što se može vidjeti u Tablici 32, izostanak primjene kriterija regionalnog razvoja najviše je uočljiv kod operacija koje se odnose na područje visokog obrazovanja. Za takav pristup teško je naći adekvatno objašnjenje s obzirom na prisutnost vrlo značajnih regionalnih razlika u pogledu razine obrazovanosti stanovništva, kao i dostupnosti kvalitetnih obrazovnih programa u pojedinim geografskim područjima. Ipak, treba istaknuti kako se kod nekih operacija koje formalno ne uključuju kriterije regionalnog razvoja, kao što je to npr. „Dodjela stipendija studentima nižeg socioekonomskog statusa“, mogu ipak očekivati pozitivni učinci na slabije razvijena područja s obzirom na to da ona bilježe natprosječan udio stanovništva nižeg socioekonomskog statusa pa stoga mogu očekivati i relativno veće koristi u odnosu na razvijenija područja. Također, operacije koje su se odnosile na uspostavu regionalnih centara kompetentnosti bile su osmišljene na način da se u postupku predodabira centara vodilo računa o geografskoj distribuciji samih centara pa se i u tom slučaju može govoriti o prepoznavanju i uvažavanju specifičnih lokalnih/regionalnih potreba¹³³.

Tablica 32 Ocjena primjene kriterija regionalnog razvoja kod postupaka dodjele u okviru PO 3

Oznaka SC-a	Naziv postupka dodjele	Vrijednost u mil. kuna	Geografski ograničena provedba	Primjena kriterija regionalnog razvoja	Maksimalni doprinos kriterija regionalnog razvoja u uk. broju bodova

¹³³ Pristup je bio takav da se za svako od pet širih regionalnih područja birao određeni broj centara. U konačnici je 19 od 21 županije postalo sjedištem barem jednog centra, što znači da je značajan broj slabije razvijenih županija također postao sjedištem regionalnog centra kompetentnosti.



10.ii.1	Internacionalizacija visokog obrazovanja	50,00	Ne	Ne	-
10.ii.1	Provedba HKO-a na razini visokog obrazovanja	100,00	Ne	Ne	-
10.ii.1	Razvoj, unaprjeđenje i provedba stručne prakse u visokom obrazovanju	100,00	Ne	Ne	-
10.ii.2	Dodjela stipendija studentima u prioritetnim područjima (STEM)	186,07	Ne	Ne	-
10.ii.2	Dodjela stipendija studentima nižeg socioekonomskog statusa	321,08	Ne	Ne	-
10.ii.3	Projekt razvoja karijera mladih istraživača – izobrazba novih doktora znanosti	81,09	Ne	Ne	-
10.iii.1	Osiguravanje pomoćnika u nastavi i stručnih komunikacijskih posrednika učenicima s teškoćama u razvoju u osnovnoškolskim i srednjoškolskim odgojno-obrazovnim ustanovama	74,95	Ne	Da (kroz stopu sufinanciranja)	-
10.iii.1	Osiguravanje pomoćnika u nastavi i stručnih komunikacijskih posrednika učenicima s teškoćama u razvoju u osnovnoškolskim i srednjoškolskim odgojno-obrazovnim ustanovama, faza II	74,74	Ne	Da (kroz stopu sufinanciranja)	-
10.iii.1	Osiguravanje pomoćnika u nastavi i stručnih komunikacijskih posrednika učenicima s teškoćama u razvoju u osnovnoškolskim i srednjoškolskim odgojno-obrazovnim ustanovama, faza III	362,40	Ne	Da (kroz stopu sufinanciranja)	-
10.iii.1	Programska, stručna i financijska podrška obrazovanju učenika romske nacionalne manjine	15,30	Ne	Ne	-
10.iii.2	Poticanje rada s darovitom djecom i učenicima na predtercijarnoj razini	10,00	Ne	Da	4,5 % (5/110)
10.iii.2	Unaprjeđenje pismenosti – temelj cjeloživotnog učenja	26,78	Ne	Da	4,5 % (5/110)



10.iii.3	Podrška obrazovanju odraslih polaznika uključivanjem u prioritetne programe obrazovanja, usmjerene unapređenju vještina i kompetencija polaznika u svrhu povećanja zapošljivosti	30,04	Ne	Ne	-
10.iv.1	Uspostava regionalnih centara kompetentnosti u strukovnom obrazovanju u (pod)sektorima: strojarstvo, elektrotehnika i računalstvo, poljoprivreda i zdravstvo	400,00	Da	Ne	-
10.iv.1	Uspostava regionalnih centara kompetentnosti u sektoru turizma i ugostiteljstva	300,00	Ne	Ne	-

Izvor: Dokumentacija poziva za dostavu projektnih prijedloga

Predstavnici SUK-a istaknuli su kako su svjesni nepovoljnijeg položaja prijavitelja, odnosno sudionika iz slabije razvijenih područja RH, zbog čega su u pojedinim pozivima primijenili kriterije regionalnog razvoja. Međutim, isto tako svjesni su njihova slabijeg odaziva na natječaje, a što je prvenstveno povezano sa slabijim kapacitetima za pripremu projektnih prijedloga. Također, kod dijela natječaja gdje je zabilježen iznimno velik interes s lokalne razine (poziv „Unaprjeđenje pismenosti – temelj cjeloživotnog učenja“) problem se pojavio zbog premalo osiguranih sredstava zbog čega je velik dio lokalnih potreba ostao nerealiziran.

PO 4: „DOBRO UPRAVLJANJE“

Kao što se može vidjeti iz Tablice 33, provedbene aktivnosti u najvećoj su mjeri usklađene s prethodno utvrđenim regionalnim/lokalnim potrebama iz OPULJP-a. Dok se u slučaju jačanja administrativnih kapaciteta može ocijeniti kako provedba relevantne operacije osigurava visoki stupanj usklađenosti s prepoznatim potrebama, u slučaju razvoja novog sustava upravljanja ljudskim resursima do kraja 2019. predmetna operacija tek djelomična pokriva utvrđene potrebe. Naime, provedbom operacije trebao bi se osigurati razvoj novog kompetencijskog okvira za zaposlene u javnoj upravi. Ipak, provedbene aktivnosti koje bi osigurale ostale važne elemente sustava upravljanja ljudskim resursima, poput modela zapošljavanja, nisu još započele. Visok stupanj usklađenosti ostvaren je u slučaju PDP-ova koji se odnose na aktivnosti kojima se podržava osnivanje nacionalnih, regionalnih i lokalnih struktura za suradnju civilnog sektora i javne uprave te kod aktivnosti koje se odnose na jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za učinkovit odgovor na potrebe lokalne zajednice. Međutim, izostale su provedbene aktivnosti koje su trebale osigurati provedbu za vjerojatno najvažnije planirane aktivnosti iz OPULJP-a u kontekstu specifičnih regionalnih/lokalnih potrebe. Radi se o aktivnostima koje podupiru uravnotežen regionalni društveno-gospodarski



rast razvojem kapaciteta organizacija civilnog društva na otocima te u manje razvijenim područjima za koje do kraja 2019. nije bio otvoren nijedan odgovarajući PDP. Stoga se može zaključiti kako su u provedbi OPULJP-a u okviru PO 4 izostale provedbene aktivnosti koje su trebale osigurati najveću dodanu vrijednost s aspekta podrške razvoju slabije razvijenih područja u RH te drugih područja s razvojnim posebnostima (otoci).

Tablica 33 Usklađenost provedbenih aktivnosti u okviru PO 4 s regionalnim/lokalnim potrebama utvrđenim u OPULJP-u

Opis aktivnosti iz OPULJP-a usmjerenih prema (specifičnim) regionalnim/lokalnim potrebama	Provedbene aktivnosti (operacija/poziv)	Sadržajna usklađenost poziva i aktivnosti planiranih u OPULJP-u
1. Aktivnosti potpore DŠJU-u i državnim tijelima / drugim tijelima javne uprave jačanjem njihovih administrativnih kapaciteta te razvojem i implementacijom stručnih programa i modula i specijaliziranih izobrazbi s naglaskom na unaprjeđenje vještina kadrova javne uprave na državnoj i regionalnoj (lokalnoj) razini	Povećanje kvalitete javnih usluga modernizacijom i povećanjem dostupnosti edukacija za službenike javnog sektora u organizaciji DŠJU – 14,7 mil. Kuna	Poziv je u potpunosti usklađen s aktivnostima planiranim u OPULJP-u.
2. Razvoj novog sustava upravljanja ljudskim resursima: razvoj načela i metodologije za novo zapošljavanje i sustav nagrađivanja postavljen u cjelokupnoj javnoj upravi, na državnoj i regionalnoj razini	Razvoj kompetencijskog okvira za zaposlene u javnoj upravi – 13,1 mil. kuna	Poziv osigurava djelomičnu usklađenost s aktivnostima planiranim u OPULJP-u (ne pokriva područje zapošljavanja).
3. Aktivnosti koje podržavaju osnivanje nacionalnih, regionalnih i lokalnih struktura za suradnju između civilnog društva i javne uprave	Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti za prevenciju korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika – 85 mil. kuna	Poziv je u potpunosti usklađen s aktivnostima planiranim u OPULJP-u.
	Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi – 50 mil. kn	Poziv je u potpunosti usklađen s aktivnostima



	Broj odobrenih / broj pristiglih prijava = 34/219	planiranim u OPULJP-u.
	Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unaprjeđivanja uvjeta rada – 80 mil. kn Broj odobrenih / broj pristiglih prijava = 31/32	Poziv je u potpunosti usklađen s aktivnostima planiranim u OPULJP-u.
	Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa – 35 mil. kn Broj odobrenih / broj pristiglih prijava = 38/125	Poziv je u potpunosti usklađen s aktivnostima planiranim u OPULJP-u.
4. Aktivnosti koje podržavaju jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za učinkovit odgovor na potrebe lokalne zajednice	Prostori sudjelovanja – razvoj programa revitalizacije prostora u javnom vlasništvu kroz partnerstvo OCD-a i lokalne zajednice – 120 mil. kn	Poziv je u potpunosti usklađen sa aktivnostima planiranim u OPULJP-u.
	"Pridruži se – Aktivni u mirovini" – jačanje sposobnosti organizacija civilnoga društva za unaprjeđenje mogućnosti aktivnog sudjelovanja i socijalne uključenosti umirovljenika – 100 mil. kn	Poziv je u potpunosti usklađen s aktivnostima planiranim u OPULJP-u.
	Podrška razvoju partnerstva organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja – 27 mil. kn Broj odobrenih / broj pristiglih prijava = 27/190	Poziv je u potpunosti usklađen s aktivnostima planiranim u OPULJP-u.
5. Aktivnosti koje podupiru uravnotežen regionalni društveno-gospodarski rast razvojem kapaciteta organizacija civilnog	Nije bilo odgovarajućih operacija/poziva	Nije osigurana usklađenost s aktivnostima planiranim u OPULJP-u.



društva na otocima te u manje
razvijenim područjima

Izvor: OPULJP, MIS, dokumentacija poziva za dostavu projektnih prijedloga

Također, kod dijela natječaja kod kojih je završen postupak ugovaranja uočene su velike razlike između broja pristiglih prijava i broja projekata odobrenih za financiranje. Konkretno, riječ je o natječaju „Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi“ i „Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa“. Premda veći broj prijava povećava vjerojatnost da će odabrani projektni prijedlozi biti visoke kvalitete, ovako velik nesrazmjer može značiti da su osigurana sredstva bila premala u odnosu na potrebe i da će zbog toga jedan dio kvalitetnih projekata ostati bez financiranja. Međutim, planirana je i objava još jednog natječaja „Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva, faza II.“ u vrijednosti od 57.000.000 kn.

U sljedećoj tablici prikazana je primjena kriterija regionalnog razvoja u pozivima za dostavu projektnih prijedloga namijenjenima lokalnoj i županijskoj razini. Vidljivo je kako je primjena kriterija regionalnog razvoja gotovo u potpunosti izostala. **Može se ocijeniti kako je provedba PO 4 zanemarila postojanje regionalnih razlika u kapacitetima korisnika na lokalnoj i županijskoj razini, a samim time i potrebe za dodatnim poticanjem geografskih područja s vrlo slabo razvijenim djelovanjem organizacija civilnog društva, uključujući i područje partnerstva s javnim sektorom.** Inovativni iskorak kod natječaja „Kultura u centru“ koji je ograničio sudjelovanje na lokalne jedinice manje od 10.000 stanovnika (ali ne vodeći računa o njihovoj različitoj poziciji u pogledu fiskalnih kapaciteta), zatim snažno poticanje kulture partnerstva kod više natječaja te izravno navođenje provedbe aktivnosti na slabije razvijenim područjima kao prihvatljive aktivnosti u okviru jednog od PDP-ova samo djelomično ublažavaju navedeni nedostatak.¹³⁴ Ovakav „neregionalni“ pristup u raskoraku je s priličnom pažnjom koja je posvećena potrebi osiguranja uravnoteženog regionalnog pristupa kod opisa relevantnih aktivnosti u okviru OPULJP-a.

Tablica 34 Ocjena primjene kriterija regionalnog razvoja kod postupaka dodjele u okviru PO 4

Oznaka SC-a	Naziv postupka dodjele	Vrijedn ost u mil. kuna	Geografski ograničena provedba	Primjena kriterija regionalnog razvoja	Maksimalni doprinos kriterija regionalnog razvoja u uk. broju bodova

¹³⁴ Kod poziva “Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa” na popisu prihvatljivih aktivnosti unutar 2. grupe izrijeком se navodi organiziranje velikih volonterskih akcija, pogotovo u slabije razvijenim područjima (područja posebne državne skrbi, otoci, ruralne i manje urbane sredine).



11.ii.1	Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa	35,0	Ne	Ne	-
11.ii.1	Podrška razvoju partnerstva organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja	27,0	Ne	Ne	-
11.ii.1	Jačanje socijalnog dijaloga – faza III.	30,7	Ne	Ne	-
11.ii.1	Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi	50,0	Da (za JLS s manje od 10.000 stan.)	Ne	-
11.ii.1	Jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu	27,0	Ne	Ne	-
11.ii.1	Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unaprjeđivanja uvjeta rada	80,0	Ne	Ne	-
11.ii.1	Prostori sudjelovanja – razvoj programa revitalizacije prostora u javnom vlasništvu kroz partnerstvo OCD-a i lokalne zajednice	120,0	Ne	Ne	-
11.ii.1	Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti za prevenciju korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika	85,0	Ne	Ne	-
11.ii.1	"Pridruži se – Aktivni u mirovini" – jačanje sposobnosti organizacija civilnoga društva za unaprjeđenje mogućnosti aktivnog sudjelovanja i socijalne uključenosti umirovljenika	100,0	Ne	Ne	-

Izvor: Dokumentacija poziva za dostavu projektnih prijedloga





U razgovoru s nadležnim tijelima SUK-a pokazalo se da još uvijek nemaju jasnu predodžbu o regionalnim učincima provedenih poziva, što je dijelom povezano i sa sporijim napretkom u provedbi. Kad je riječ o primjeni kriterija regionalnog razvoja, predstavnici SUK-a ističu kako je od početka provedbe bio zauzet stav da nema potrebe za posebnim pristupom kod postupka odabira tako da je prevladala isključivo nacionalna dimenzija gledanja na problematiku razvoja civilnog društva.

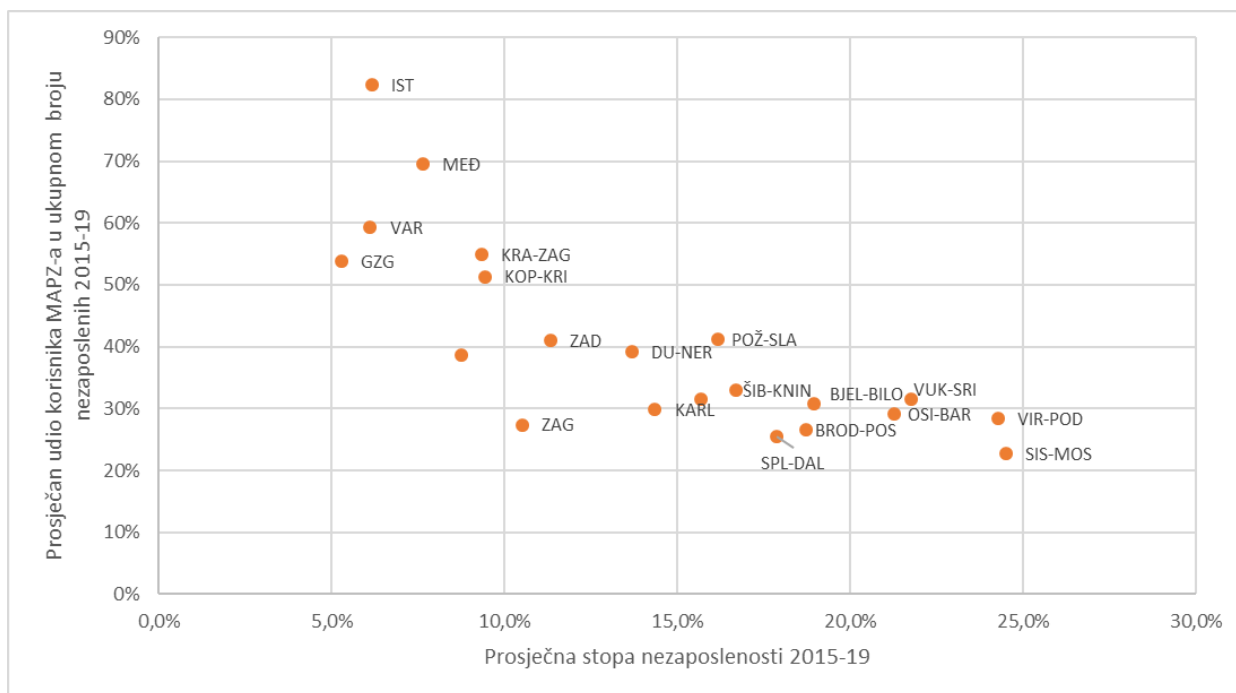
USPOREDBA USKLAĐENOSTI POTREBA NA ŽUPANIJSKOJ RAZINI I RAZINE FINANCIRANJA PUTEM OPULJP-a

U završnom dijelu vrednovanja po ovom pitanju uspoređena je razina potreba na županijskoj razini s intenzitetom pomoći putem OPULJP-a. Pritom su potrebe ocijenjene temeljem relevantnih pokazatelja za područje tržišta rada i socijalne uključenosti, dok je u slučaju obrazovanja i dobrog upravljanja procjena potreba izostala. Kod obrazovanja problem predstavlja utvrđivanje relevantnih podataka koji bi mogli poslužiti za analizu. Primjerice, u slučaju financiranja pomoćnika u nastavi svi su zaprimljeni zahtjevi financirani što znači da su sve regionalne/lokalne potrebe zadovoljene pa provedba analize gubi smisao. U slučaju visokog obrazovanja, postoji izrazita mobilnost studenata koji vrlo često studiraju izvan matične županije pa bi procjena potreba temeljem podataka o broju studenata mogla dovesti do krivih zaključaka. Dodatni je problem nedostatak dostupnih podataka o prebivalištu korisnika stipendija namijenjenih studentima slabijeg socioekonomskog statusa na županijskoj razini, a koji bi mogli biti dobar pokazatelj doprinosa ove operacije poboljšanju socijalne uključenosti. Stoga se analiza ograničila isključivo na prikaz podataka o ugovorenim sredstvima za dvije operacije u području visokog obrazovanja: „Internacionalizacija visokog obrazovanja“ i „Provedba HKO-a na razini visokog obrazovanja“. Cilj je ocijeniti županijsku distribuciju ugovorenih sredstava. Pritom je i bez same analize jasno da će sveučilišni centri imati prednost zbog svojih kapaciteta te da se može očekivati prilično neravnomjerna distribucija. Međutim, ipak je korisno vidjeti kako stvarna distribucija sredstava izgleda te u kojoj je mjeri prisutna regionalna neravnomjernost.

Usporedba distribucije županija prema stopi nezaposlenosti i prema stopi pokrivenosti nezaposlenih MAPZ-om ima za cilj utvrditi bilježi li se kod županija s višom razinom nezaposlenosti ujedno i viša razina pokrivenosti nezaposlenih osoba mjerama aktivne politike zapošljavanja, što bi bilo poželjno, ili barem ista razina pokrivenosti kao i kod ostalih županija. Međutim, kao što se može vidjeti na sljedećoj slici, upravo su **županije s najmanjom razinom nezaposlenosti u razdoblju 2015. – 2019. ostvarile znatno veću stopu uključenosti nezaposlenih osoba u mjere aktivne politike zapošljavanja**. Tako npr. Istarska županija čija je prosječna stopa nezaposlenosti iznosila svega 6, 2% bilježi prosječan udio korisnika MAPZ-a u ukupnom broju nezaposlenih od čak 82,4 %. S druge strane, Sisačko-moslavačka županija čija je prosječna stopa nezaposlenosti iznosila 24,5 % bilježi stopu uključenosti nezaposlenih

u MAPZ od svega 22,7 %. Time se potvrđuje da su potrebe aktiviranja i zapošljavanja radne snage u područjima koja su najviše pogođena visokom nezaposlenosti bile nedovoljno zadovoljene putem MAPZ-a.

Slika 27 Udio korisnika MAPZ-a u ukupnom broju nezaposlenih u odnosu na županijsku stopu nezaposlenosti



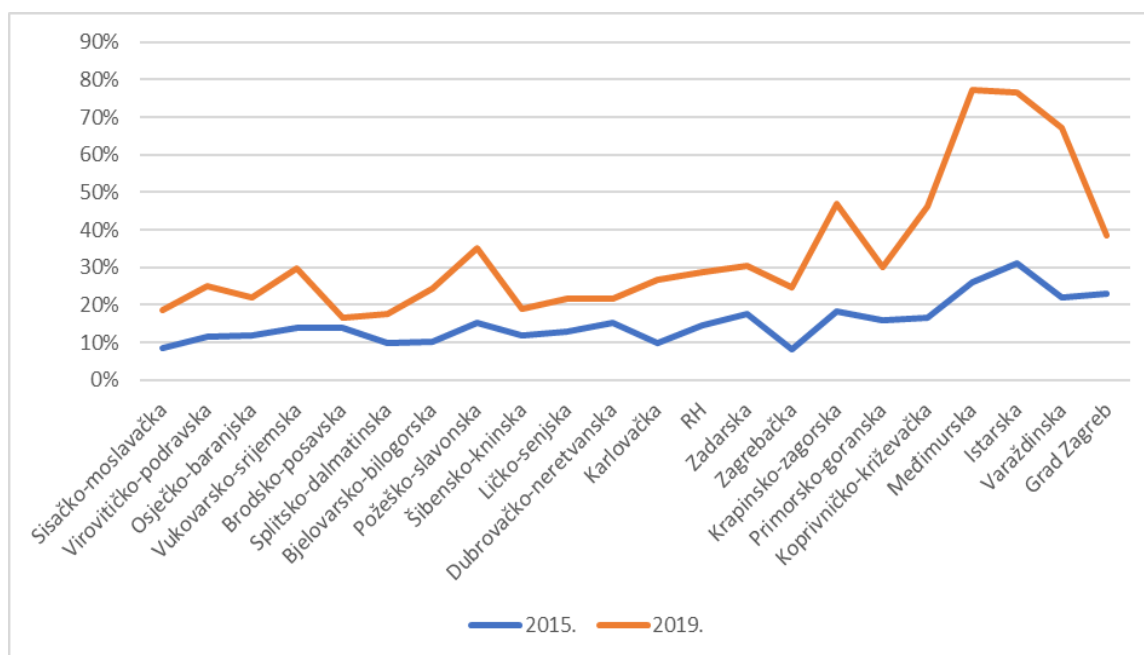
Izvor: obrada autora temeljem podataka HZZ-a

Trendovi u pogledu uspješnosti provedbe MAPZ-a općenito su vrlo pozitivni u smislu da je stopa uključenosti nezaposlenih osoba u MAPZ porasla u svim županijama. To je prije svega rezultat znatnog povećanja broja novouključenih korisnika MAPZ-a po pojedinim godinama. U prosjeku su sve županije uspjele povećati udio novouključenih osoba u prosječnom broju nezaposlenih s 15,4 % u 2015. na 34,1 % u 2019. Drugim riječima, svaka treća nezaposlena osoba bila je po prvi puta uključena u mjere MAPZ-a u 2019., što je znatno bolje stanje nego 2015. kada je to bila otprilike svaka šesta osoba. Ipak, pojedinačni rezultati na županijskoj razini ukazuju na znatne razlike među županijama.

Rezultati pokazuju kako je puno bolja uključenost nezaposlenih u MAPZ kod županija s nižom stopom nezaposlenosti samo manjim dijelom rezultat početne prednosti iz 2015., a dominantno je posljedica znatno veće uspješnosti u provedbi MAPZ-a tijekom razdoblja 2015. – 2019. Kao što se može vidjeti na Slici 28, neke od županija s najboljim početnim rezultatima, poput Međimurske, Varaždinske i Istarske, uspjele su povećati udio novouključenih korisnika za više od 40 %. Najbolji primjer predstavlja Međimurska županija u kojoj je stopa uključenosti povećana s 26 % u 2015. na 77,3 % u 2019. Među županijama s visokom stopom nezaposlenosti kao dobar primjer može se izdvojiti Požeško-slavonska

županija koja je povećala uključenost nezaposlenih s 15,4 % u 2015. na 35,0 % u 2019. S druge strane Brodsko-posavska, Splitsko-dalmatinska i Sisačko-moslavačka županija bilježe vrlo umjereno povećanje. Za Splitsko-dalmatinsku županiju treba istaknuti kako ona bilježi najmanji udio novouključenih osoba u MAPZ u prosječnom broju nezaposlenih. Od županija s ispodprosječnom razinom nezaposlenosti u 2015. najmanje poboljšanje bilježe Zadarska i Primorsko-goranska županija kod kojih je udio uključenosti u razdoblju 2015. – 2019. povećan za manje od 15 %.

Slika 28 Udio novouključenih korisnika MAPZ-a u prosječnom broju nezaposlenih u 2015. i 2019.*



Izvor: obrada autora temeljem podataka HZZ-a

*Županije su poredane prema stopi nezaposlenosti u 2019.g.

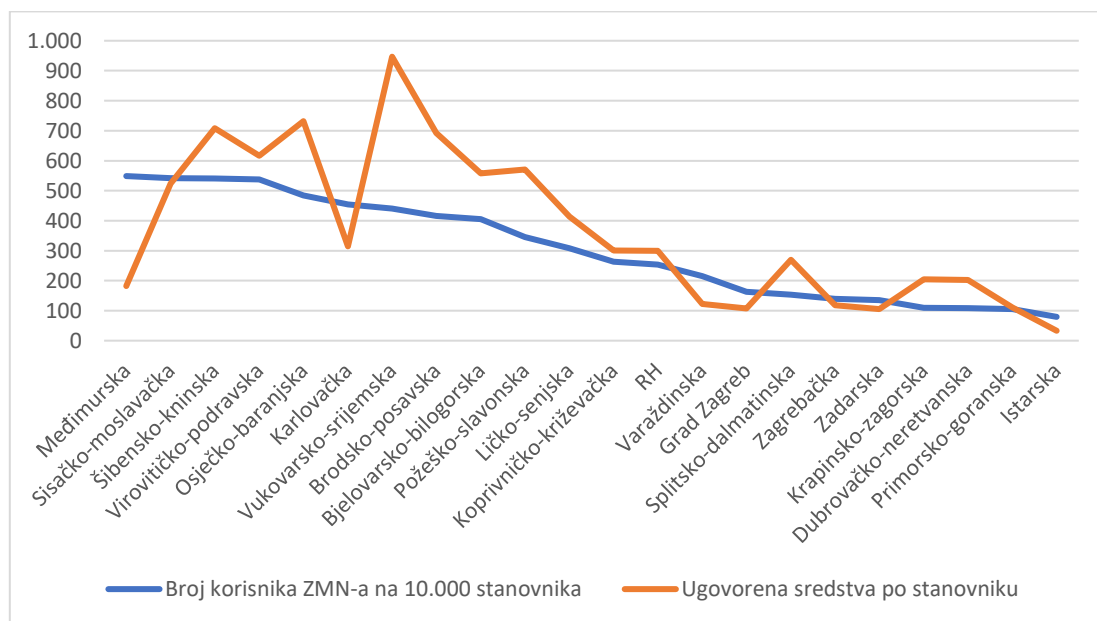
U slučaju PO 2, ocjena usklađenosti provedbenih aktivnosti i regionalnih/lokalnih potreba provedena je usporedbom podataka o financiranju putem OPULJP-a i podataka o korisnicima zajamčene minimalne naknade na županijskoj razini u 2017.¹³⁵ Rezultati analize pokazali su kako **je financiranje putem OPULJP-a u najvećoj mjeri bilo usklađeno s razinom potreba na županijskoj razini**. Kao što se može vidjeti na Slici 29, županije s većom razinom socijalne isključenosti bilježe veću razinu financiranja putem OPULJP-a. Navedeno potvrđuje vrlo visoki koeficijent korelacije između distribucije županija prema broju korisnika zajamčene minimalne naknade te visine ugovorenih sredstava po županijama iz odabranih PDP-ova u

¹³⁵ Za mjerenje socijalne isključenosti ne postoji standardan pokazatelj, stoga je bilo potrebno pronaći najbolji mogući pokazatelj koji će omogućiti što objektivniju sliku razine socijalne isključenosti na županijskoj razini. Procijenjeno je da podaci o udjelu korisnika zajamčene minimalne naknade u ukupnom broju stanovnika predstavljaju vrlo dobar indikator razine socijalne isključenosti. Zajamčena minimalna naknada pravo je na novčani iznos kojim se osigurava zadovoljavanje osnovnih životnih potreba samaca ili kućanstava koji nemaju dovoljno sredstava za podmirenje osnovnih životnih potreba, a nisu ih u mogućnosti ostvariti radom, primitkom od imovine, kao ni od obveznika uzdržavanja.



okviru PO 2, a koji iznosi 0,75.¹³⁶ Postoje, međutim, određena pojedinačna odstupanja. Tako npr. Međimurska županija, koja bilježi vrlo visok udio korisnika zajamčene minimalne naknade, istovremeno ima vrlo nisku razinu financiranja putem OPULJP-a. S druge strane, Vukovarsko-srijemska županija bilježi iznimno visoku razinu ugovorenosti sredstava, znatno veću od procijenjene razine socijalne isključenosti. Za sve ostale županije može se utvrditi da se razina ugovorenosti sredstava u velikoj mjeri poklapa s ocijenjenom razinom potreba mjereno stupnjem socijalne isključenosti.

Slika 29 Usporedba razine ugovorenih sredstava za odabrane pozive iz PO 2 s relativnim brojem korisnika ZMN-a na županijskoj razini*



Izvor: obrada autora temeljem podataka iz MIS-a i MROSP-a

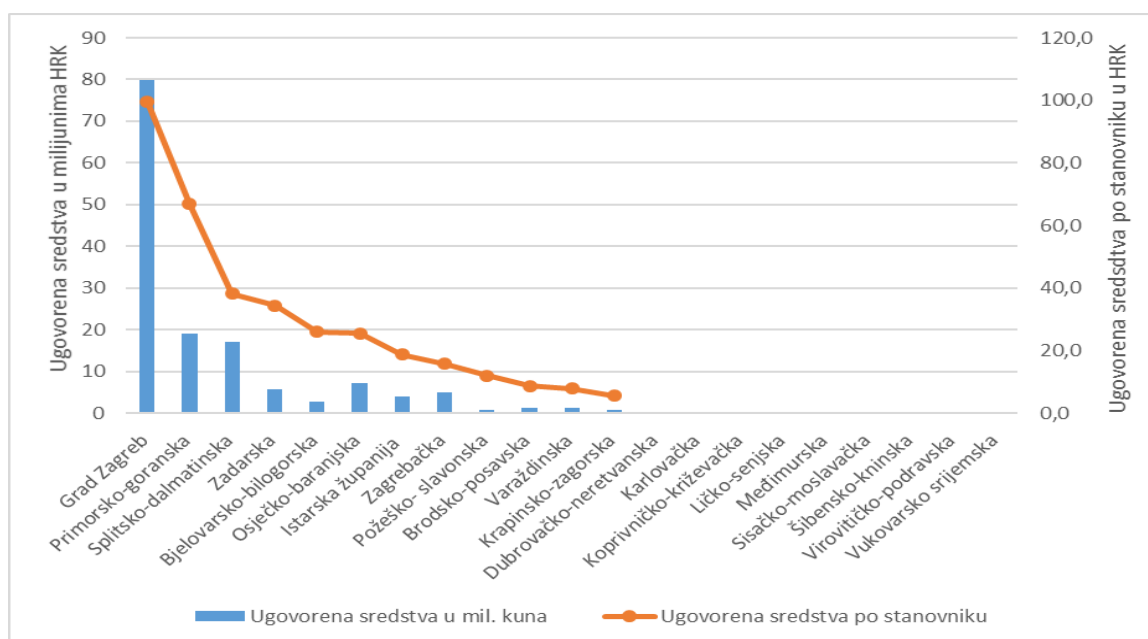
* Podaci o ugovorenosti za: Program Zaželi; Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina; Uključivanje djece i mladih u riziku od socijalne isključenosti te osoba s invaliditetom i djece s teškoćama u razvoju u zajednicu kroz šport; Razvoj i provedba programa za socijalnu koheziju i povećanje zaposlenosti u gradovima: Kninu, Belom Manastiru i općini Darda, Benkovcu, Petrinji i Vukovaru; Poboljšanje pristupa ranjivih skupina tržištu rada u sektoru turizma i ugostiteljstva

U slučaju odabranih PDP-ova iz **PO 3**, rezultati potvrđuju izrazitu neravnomjernost u **distribuciji ugovorenih sredstava po županijama**. Kao što se može vidjeti na Slici 30, visokoškolske ustanove s područja Grada Zagreba prednjače prema visini ugovorenih sredstava, što je posve očekivano s obzirom na izrazitu koncentraciju broja ustanova na području Zagreba. Ipak, uočljivo je kako određene županije u kojima su sjedišta sveučilišta,

¹³⁶ Iz PO 2 odabrani su pozivi za koje je ocijenjeno da najviše doprinose smanjenju socijalne isključenosti: Program Zaželi; Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina; Uključivanje djece i mladih u riziku od socijalne isključenosti te osoba s invaliditetom i djece s teškoćama u razvoju u zajednicu kroz šport; Razvoj i provedba programa za socijalnu koheziju i povećanje zaposlenosti u gradovima: Kninu, Belom Manastiru i općini Darda, Benkovcu, Petrinji i Vukovaru; Poboljšanje pristupa ranjivih skupina tržištu rada u sektoru turizma i ugostiteljstva

poput Istarske i posebno Dubrovačko-neretvanske županije, bilježe prilično slabe rezultate. Također, rezultati ostvareni od strane visokoškolskih ustanova u Osječko-baranjskoj županiji nešto su slabiji nego što bi se to moglo očekivati za županiju koja je četvrti najveći sveučilišni centar prema broju upisanih studenata. Za veći dio županija ugovorena sredstva bila su zanemariva, odnosno nisu ni ugovorena. Temeljem ovih rezultata može se zaključiti kako su ulaganja u kvalitetu visokoobrazovanih ustanova, gledano sa županijskog aspekta, tek manjim dijelom usklađena s potrebama na županijskoj razini. **Neravnomjerna distribucija ugovorenosti projekata na županijskoj razini povezana je s izostankom jasnih regionalnih ciljeva koji se žele ostvariti u području visokog obrazovanja.** To je, uostalom, vidljivo i iz izostanka primjene kriterija regionalnog razvoja kod ova dva PDP-a.

Slika 30 Razina ugovorenih sredstava za odabrane pozive iz PO 3 na županijskoj razini*



Izvor: obrada autora temeljem podataka iz MIS-a

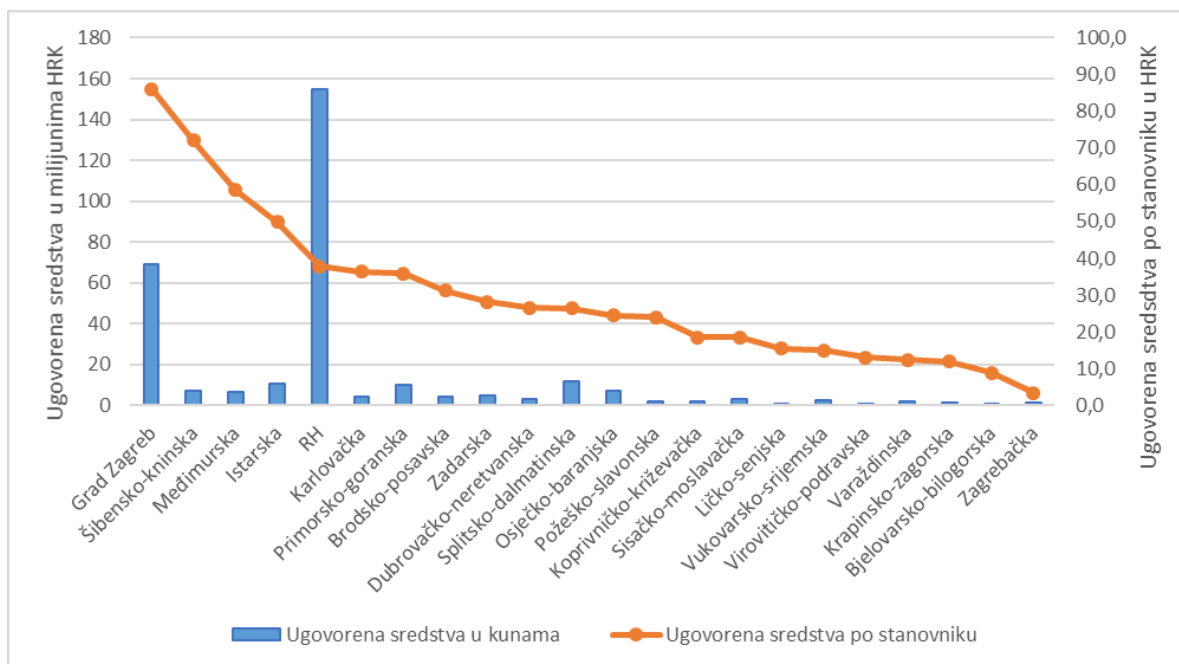
*Podaci se odnose na pozive: Internacionalizacija visokog obrazovanja, Provedba HKO-a na razini visokog obrazovanja

Podaci o distribuciji ugovorenih sredstava za projekte financirane putem poziva za dostavu projektnih prijedloga namijenjenih organizacijama civilnog društva potvrđuju kako na županijskoj razini postoje izrazite razlike u pogledu kapaciteta organizacija za pripremu i provedbu projekata.¹³⁷ Očekivano, Grad Zagreb znatno prednjači u odnosu na sve ostale županije u pogledu ugovorenih sredstava po stanovniku. Vrijednost ugovorenih sredstava po stanovniku kreće se između 86,1 kuna u Zagrebu do 3,35 kuna u Zagrebačkoj županiji.

¹³⁷ Za usporedbu regionalnih kapaciteta za pripremu i provedbu projekata u području civilnog društva korišteni su podaci o ugovorenosti projekata na županijskoj razini. Premda ti podaci zanemaruju financijsko sudjelovanje partnera u projektu (a koji mogu biti iz druge županije), ocijenjeno je da su oni od dostupnih podataka najbolji pokazatelj stvarnih kapaciteta.

Određene županije poput Šibensko-kninske, Međimurske i Istarske bilježe nešto bolje rezultate (posebno Šibensko-kninska), dok većina županija znatno zaostaje za vodećima. **Slabije razvijene županije općenito bilježe slabije rezultate od ostalih, ali pritom se može uočiti postojanje iznimki poput Karlovačke i Brodsko-posavske županije.** S druge strane, od razvijenijih županija uočljiv je vrlo slab rezultat Varaždinske županije¹³⁸.

Slika 31 Razina ugovorenih sredstava za odabrane pozive iz PO4 na županijskoj razini



Izvor: obrada autora temeljem podataka iz MIS-a

*Podaci se odnose na pozive: Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa, Podrška razvoju partnerstva organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja, "Jačanje socijalnog dijaloga – faza III.", Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi, Jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu.

Zaključak

Temeljem provedenih analiza može se općenito zaključiti kako planirane, a posebno provedene aktivnosti u okviru OPULJP-a nisu u dovoljnoj mjeri prepoznale specifične regionalne/lokalne potrebe, a posebno kada je riječ o potrebama slabije razvijenih područja. Takav je pristup u neskladu sa značajnim regionalnim razlikama koje su prisutne u gotovo svim područjima, a koje su predmet financiranja OPULJP-a. Međutim, pritom treba istaknuti kako su prisutne znatne varijacije u pristupu prema regionalnim razlikama, odnosno regionalnim/lokalnim specifičnostima unutar četiri prioritete osi OPULJP-a.

¹³⁸ To je u znatnoj suprotnosti s jako dobrim rezultatima koja je ostvarila susjedna Međimurska županija pa se čini da je riječ o specifičnim unutaržupanijskim razlozima u Varaždinskoj županiji.



U fazi planiranja aktivnosti, odnosno u samom tekstu OPULJP-a, lokalna i regionalna dimenzija potreba, a posebno prepoznavanje potreba slabije razvijenih područja, najviše je vidljiva kod PO2 „Socijalno uključivanje“. Riječ je o različitim aktivnostima planiranima isključivo za određena geografska područja (mali gradovi / slabije razvijena područja / otoci), kao i o prepoznavanju potreba za pružanjem dodatne potpore pojedinim područjima (postupkom odabira projektnih prijedloga). PO 4 „Dobro upravljanje“ također posvećuje dosta prostora lokalnoj/regionalnoj dimenziji u fazi planiranja, što je dijelom povezano s činjenicom da su među najvažnijim korisnicima organizacije civilnog društva koje u najvećoj mjeri imaju lokalno djelovanje i učinak. Ipak, treba istaknuti kao pozitivan iskorak jasno navođenje potrebe (u tekstu OPULJP-a) da se u ovom segmentu potiče uravnoteženi regionalni društveno-gospodarski rast. Kod PO 3 „Obrazovanje i cjeloživotno učenje“ prepoznavanje značajnih regionalnih razlika eksplicitno je spomenuto kao izazov u slučaju pitanja kvalitete i dostupnosti predškolskih programa te se slijedom toga planiraju aktivnosti subvencioniranja uključivanja djece u predškolski odgoj. Neizravna poveznica između utvrđenih potreba i regionalne odnosno prostorne dimenzije prisutna je kod potpora planiranih za učenike pripadnike romske manjine te kod dodjele stipendija za učenike slabijeg socioekonomskog statusa. Također, opis planiranih aktivnosti razvoja regionalnih centara kompetentnosti daje naslutiti kako se radi o pristupu koji uzima u obzir regionalnu dimenziju problematike strukovnog obrazovanja. S druge strane, OPULJP ne prepoznaje potrebu osiguranja dodatnih potpora za poboljšanja kvalitete visokoobrazovnih institucija u slabije razvijenim područjima. Najmanja prisutnost regionalne/lokalne dimenzije u fazi planiranja zabilježena je u slučaju PO 1. To je značajno odstupanje i izrazita neusklađenost s općepoznatim problemom prisutnosti iznimno velikih regionalnih razlika u pogledu razine (ne)zaposlenosti u RH, a što se, uostalom, navodi i u samom OPULJP-u. Od brojnih planiranih aktivnosti u okviru ove osi regionalne/lokalne potrebe prepoznate su tek u slučaju aktivnosti koje se odnose na podršku radu lokalnih partnerstava za zapošljavanje.

U fazi provedbe, PDP-ovi otvoreni zaključno s 31.12.2019. u velikoj su mjeri bili usklađeni s utvrđenim regionalnim/lokalnim potrebama iz teksta OPULJP-a. Stoga se može govoriti o **dosljednoj podršci zadovoljavanju prethodno utvrđenih regionalnih/lokalnih potreba provedbom operacija do kraja 2019. godine.** Određena odstupanja zabilježena su tek u nekoliko slučajeva. U slučaju subvencioniranja troškova uključivanja djece iz skupina u socioekonomski nepovoljnom položaju u predškolskom obrazovanju i kod aktivnosti koje podupiru uravnotežen regionalni društveno-gospodarski rast razvojem kapaciteta organizacija civilnog društva na otocima te manje razvijenim područjima, odgovarajući PDP-ovi nisu bili raspisani do kraja 2019. (s tim da je u prvom slučaju PDP ipak raspisan početkom 2021. g.). Također, uočen je izostanak provedbenih aktivnosti u dijelu koji se odnosi na nov pristup zapošljavanju u tijelima javne uprave na državnoj i regionalnoj (lokalnoj) razini.

Kod dijela PDP-a od posebne važnosti za adresiranje regionalnih/lokalnih potreba primjetna je vrlo niska stopa financiranja prijavljenih projekata. To ukazuje na premalu



financijsku vrijednost poziva u odnosu regionalne/lokalne potrebe, što ima za posljedicu nisku razinu zadovoljenosti potreba. Riječ je o više PDP-ova u okviru PO 4.

Znatne razlike među prioritetnim osima također su prisutne u slučaju primjene kriterija regionalnog razvoja u postupcima odabira korisnika. Najveću učestalost primjene kriterija regionalnog razvoja bilježi PO 2. S druge strane, u slučaju PO 1 i PO 4 primjena regionalnih kriterija gotovo je u potpunosti izostala. Kod PO 3 primjena kriterija regionalnog razvoja zabilježena je kod otprilike 40 % objavljenih PDP-ova, pri čemu je uočljiv sustavan izostanak kriterija kod PDP-ova koji su se odnosili na visoko obrazovanje. Primjena kriterija regionalnog razvoja u velikoj se većini slučajeva temeljila na osiguranju dodatnih bodova za prijavitelje iz slabije razvijenih područja, odnosno područja sa specifičnim potrebama (posebno pogođena nezaposlenošću ili siromaštvom), dok je u znatno manjoj mjeri korišten pristup formuliranja posebnih natječaja za takva područja.

Uravnoteženost razine financiranja s regionalnim/lokalnim potrebama slabije razvijenih područja pokazala se kao vrlo slaba u slučaju PO 1, 3 i 4, dok je jedino kod PO 2 ostvaren visok stupanj usklađenosti. U slučaju PO 1 analiza je pokazala da županije s visokom razinom nezaposlenosti uglavnom bilježe nižu razinu uključenosti nezaposlenih osoba u mjere aktivne politike zapošljavanja od županija s nižom razinom nezaposlenosti. U slučaju PO 3 pokazala se prisutnost izrazito velikih regionalnih razlika u pogledu razine financiranja projekata u visokom obrazovanju. Vrlo je slična situacija zabilježena i kod PO 4 gdje Grad Zagreb bilježi znatno veću razinu ugovorenosti sredstava po stanovniku u odnosu na većinu ostalih županija. S obzirom na raspon razlika, može se slobodno govoriti o ekstremnim razlikama na županijskoj razini, koje su kao takve u suprotnosti s proklamiranim ciljem poticanja uravnoteženog regionalnog razvoja kao što se to navodi u OPULJP-u. Ovakav ishod ne predstavlja posebno iznenađenje ako se uzme u obzir slaba zastupljenost regionalnog pristupa kod sva tri PO-a. S druge strane, **uspjeh PO 2 u ostvarenju regionalne ravnoteže razine financiranja jasno pokazuje kako je taj cilj moguće ostvariti uz odgovarajuće planiranje aktivnosti i dosljednu primjenu kriterija regionalnog razvoja.**

U razgovorima s predstavnicima nadležnih tijela iz sustava upravljanja i kontrole uglavnom se prepoznaje da postojeći pristup podrške slabije razvijenim područjima, odnosno područjima koja se suočavaju s specifičnim potrebama, nije dovoljno uzeo u obzir položaj slabije razvijenih županija. Međutim, oni istovremeno naglašavaju da: i) OP ima izrazito naglašenu nacionalnu dimenziju, ii) kod dijela operacija financiranje je bilo osigurano za sve prijavitelje, pa tako i za one iz slabije razvijenih područja i iii) postoji jedan zadani horizontalni pristup jednakog postupanja, odnosno eventualna primjena različitog pristupa prema prijaviteljima iz različitih područja mogla bi dovesti do većeg broja žalbi. Da bi se to promijenilo, potrebna je inicijativa koja će ići od samog vrha, odnosno UT-a. Uzimajući u obzir sve prethodne nalaze, može se zaključiti kako **bez poduzimanja dodatnih aktivnosti koje će u većoj mjeri pomoći slabije razvijenim područjima da ojačaju kapacitete za pripremu projekata te im osigurati veće**



mogućnosti financiranja projekata, vjerojatnost produbljenja postojećih regionalnih neravnoteža u području provedbe OPULJP-a samo će se povećavati.

Preporuke

Temeljem svih nalaza i zaključaka, slijede preporuke za buduće programsko razdoblje.

Preporuka 1.

Općenito, za sve prioritetne osi potrebno je kod planiranja aktivnosti posvetiti veću pažnju razradi specifičnih regionalnih/lokalnih potreba, posebno kada je riječ o područjima tržišta rada i obrazovanja.

Preporuka 2.

Provedbene aktivnosti u području zapošljavanja treba planirati na način da se u znatno većoj mjeri nego do sada uzme u obzir razina regionalnih razlika na tržištu rada te s tim u skladu prilagode visine potpora, odabir korisnika i ostali bitni elementi koji utječu na usmjeravanje sredstava i konačni učinak na zapošljavanje. Potrebno je i razviti modalitete primjene kriterija regionalnog razvoja u sklopu mjera aktivne politike zapošljavanja te osigurati znatno veću razinu uključenosti nezaposlenih osoba u MAPZ u slučaju županija s natprosječnom razinom nezaposlenosti.

Preporuka 3.

Treba povećati ulaganja u lokalna partnerstva za zapošljavanje kao specifični oblik jačanja županijskih kapaciteta za intervencije na tržištu rada. Na taj će se način dodjela potpora dodatno uskladiti sa specifičnim potrebama pojedinih županija te će se osnažiti ukupan učinak financiranja.

Preporuka 4.

U području socijalne uključivanja potrebno je ispitati učinke dosadašnje primjene kriterija regionalnog razvoja na razini pojedinačnih PDP-ova na položaj županija suočenih s najvećom razinom socijalne isključenosti te utvrditi mogućnosti za poboljšanje pristupa.

Preporuka 5.

Potrebno je povećati učestalost primjene kriterija regionalnoga razvoja kod PDP-ova u području obrazovanja. Pristup odabiru regionalnih centara kompetentnosti može se ocijeniti kao strateški pristup i primjer dobre prakse kad je riječ o prepoznavanju i zadovoljavanju regionalnih potreba.

Preporuka 6.



Potrebno je sustavno primijeniti kriterije regionalnog razvoja kod PDP-ova namijenjenih jačanju kapaciteta civilnog društva te pripremiti i provesti posebne PDP-ove otvorene samo za slabije razvijena područja te druga područja s razvojnim posebnostima poput otoka.

Preporuka 7.

Kod praćenja rezultata provedbe OPULJP-a treba staviti veći naglasak na regionalnu dimenziju provedbe. Naime, trenutno ne postoje analitički izvještaji o provedbi OPULJP-a koji bi dali osvrt na regionalnu dimenziju provedbe i stoga se preporuča uvođenje dodatnog analitičkog izvještaja koji bi se odnosio na praćenje regionalne dimenzije provedbe OPULJP-a. U tu svrhu moguće je dijelom iskoristiti rezultate ovog evaluacijskog izvještaja.

Preporuka 8.

Potrebno je osigurati primjerenu razinu financiranja PDP-ova koji će umanjiti mogućnosti postojanja izrazite neravnoteže između broja prijavljenih i broja odobrenih projektnih prijedloga kao što je to bio slučaj kod više poziva u okviru dobrog upravljanja.

Preporuka 9.

Potrebno je ciljano i sustavno jačati kapacitete potencijalnih prijavitelja za pripremu projektnih prijedloga u područjima koja su slabije razvijena ili imaju neka druga bitna razvojna ograničenja uslijed geografskih ili nekih drugih čimbenika (npr. u slučaju otoka ili pograničnih područja).

3.2.1.2 Evaluacijsko pitanje 10: Jesu li i na koji način u planiranje i provedbu aktivnosti uključeni predstavnici lokalnih/regionalnih dionika? Ako postoje odstupanja, na koje se investicijske prioritete odnose i koji su utvrđeni razlozi za isto?

Istraživački alati i metode

U nalazima je uzeta u obzir sva relevantna dokumentacija iz koje je vidljivo na koji je sve način bila osigurana uključenost lokalnih i regionalnih dionika u različitim fazama provedbe OPULJP-a, npr. zapisnici sa sjednica OzP-a Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. (OzP-a); pripremni materijali za sjednice OzP-a; tekst OPULJP-a, podaci o sastavu OzP-a za promatrano razdoblje i Poslovnik OzP-a dostupni na internetskim stranicama esf.hr; godišnja izvješća o provedbi OPULJP-a (GIP) te sadržaj javnih savjetovanja o elementima više najavljenih PDP-ova u sklopu OPULJP-a na internetskim stranicama e-Savjetovanja. Iduća faza vrednovanja za EP 8 uključivala je intervju s predstavnicima - UT za OPULJP te je isti održan u prosincu 2020.

Nalazi

Uloga predstavnika lokalnih i regionalnih dionika u pripremi OPULJP-a



Za financijsko razdoblje EU-a 2014. – 2020. predstavnici lokalnih/regionalnih dionika (PLRD) bili su uključeni već u fazi izrade OPULJP-a, i to na sljedeće načine:

- U sklopu procesa programiranja i tematskih radnih skupina (TRS-ova), koje su započele s radom 2012. i imali su priliku sudjelovati na sastancima na kojima se raspravljalo o potrebama i planovima za ulaganja iz ESI fondova te dati svoja mišljenja i doprinos analizama stanja, utvrđivanju izazova i planovima za ulaganja. Pri sastavljanju TRS-ova uključeni su i PLRD-ovi. Tako su predstavnici statističkih NUTS-2 regija, županijskih vlasti i regionalnih razvojnih agencija uključenih u TRS-ove imali zadaću ukazivati na specifične potrebe na regionalnoj/lokalnoj razini, davati podršku stvaranju budućih projekata u nacrtu OPULJP-a te informirati širi krug PLRD-ova o svim relevantnim pitanjima.
- Aktivno sudjelovanje PLRD-ova ostvareno je i prisustvovanjem na dvije javne rasprave o strateškim odrednicama i planovima za ulaganja za razdoblje 2014. – 2020. održane 2013. Na prvoj su raspravi sudjelovala i udruženja PLRD-ova kojima je dana mogućnost da izraze svoje mišljenje o važnosti odabranih prioriteta na predstavljanju identificiranih područja intervencija.
- Istovremeno, na internetskim stranicama MRRFEU-a PLRD-ovima je dana i mogućnost ispunjavanja upitnika o planiranim ulaganjima. Drugi krug javne rasprave uključivao je predstavnike TRS-ova. Doprinos partnera i dionika zaprimljen je u obliku prijedloga na nacрте programskih dokumenata koji su potom uklopljeni u tekstove operativnih programa.
- Potom je 2013. godine diljem RH organiziran i niz regionalnih radionica pod nazivom „Regionalni dani EU fondova“ na kojima su okupljeni lokalni i regionalni dionici. Radionice su održane u 12 hrvatskih gradova i pružile su uvid u detalje postupka planiranja, pripreme i provedbe programskih dokumenata za 2014. – 2020. Sudionici su bili predstavnici lokalne i regionalne samouprave, regionalnih razvojnih agencija, organizacija civilnoga društva, socijalnih partnera, gospodarskih komora, malih, srednjih i velikih poduzeća, industrije, sveučilišta i obrazovnih institucija.
- MRRFEU je osigurao i obaviještenost javnosti o pripremi operativnih programa 2014. – 2020. na javno dostupnoj internetskoj stranici www.strukturnifondovi.hr.
- 2014. održan je i „Tjedan Europskog socijalnog fonda (ESF tjedan)“ s događanjima u Rijeci, Splitu, Varaždinu i Zagrebu. Posebna pažnja posvećena je ulozi lokalnih dionika te njihovu uključivanju na lokalnoj razini u svim prioritetnim područjima.

Iz navedenog se može zaključiti kako su u fazi programiranja, odnosno izrade OPULJP-a, PLRD-ovi bili uključeni u sve relevantne faze procesa planiranja, i to na različitim razinama, pomoću različitih komunikacijskih modaliteta i na raznim lokacijama širom RH.

Uloga predstavnika lokalnih i regionalnih dionika u planiranju provedbe i samoj provedbi OPULJP-a





U daljnjoj fazi provedbe OPULJP-a PLRD-ovi su u planiranju i praćenju konkretnih aktivnosti provedbe OPULJP-a izravno uključeni prije svega kroz rad OzP-a OPULJP-a. OzP je stalno tijelo uspostavljeno s ciljem planiranja i praćenja provedbe OPULJP-a i napretka u ostvarenju njegovih ciljeva. OzP je sastavljen od predstavnika tijela državne uprave, tijela regionalne i lokalne samouprave, gospodarskih i socijalnih partnera te predstavnika civilnoga društva. Sjednice OzP-a održavaju se barem dva puta godišnje na inicijativu Predsjedavajuće osobe te se u slučaju potrebe mogu sazvati i češće.

Člankom 3. Poslovnika OzP-a za OPULJP jasno se propisuje kako „Odbor sačinjavaju predstavnici/-ice tijela u Sustavu upravljanja i kontrole OPULJP-a te predstavnici/-ice partnera (...), među kojima nadležna regionalna, lokalna, gradska i druga javna tijela, uključujući: i. regionalna nadležna tijela, nacionalne predstavnike lokalnih nadležnih tijela i lokalna nadležna tijela koja predstavljaju najveće gradove i urbana područja čija je nadležnost povezana s planiranom uporabom ESI fondova kojima se doprinosi Programu“.

U sastav OzP-a uključeni su kontinuirano u čitavom periodu predstavnici Udruge gradova u RH i predstavnici Hrvatske zajednice županija. Podaci o sastavu OzP-a, dostupni za razdoblje 2017. – 2019., pokazuju da se predstavnici lokalnih i regionalnih dionika nisu mijenjali, čime se osigurao kontinuitet u pogledu njihova rada u OzP-u. Na svim održanim sastancima OzP-a u promatranom razdoblju sudjelovao je minimalno jedan predstavnik Udruge gradova i Hrvatske zajednice županija, dok se ukupni broj zastupljenih institucija u OzP-u u danome razdoblju kretao od 47 do 48.

U promatranom razdoblju do kraja 2019. godine održano je ukupno 12 sjednica OzP-a. U zapisnicima s 12 održanih sjednica **nisu zabilježeni nikakvi upiti ili primjedbe predstavnika županija, dok su predstavnici Udruge gradova na tri sjednice pokretali raspravu o pitanjima koja se odnose na regionalnu/lokalnu razinu (samoupravu), kao što su:**

- nejasna uključenost i prihvatljivost lokalnih i regionalnih službenika kao Korisnika / ciljnih skupina određenih planiranih operacija (poziva) OPULJP-a te njihova nejasna obuhvaćenost u samome OPULJP-u (3. sjednica)
- korištenje pojmova lokalne i regionalne samouprave iz kojeg nije jasno uključuje li pojam obje ili se odnosi samo na jednu od razina, uz traženje usklađivanja pojmova (4. sjednica)
- mehanizam Integriranih teritorijalnih ulaganja (ITU) te, konkretnije, objava poziva unutar istoga – navodi se kako nisu uvažene sugestije predstavnika gradova koji su sudjelovali u komunikaciji oko poziva niti su isti prije objave upoznati s konačnim nacrtom poziva (12. sjednica)¹³⁹.

Predstavnici Udruge gradova bili su aktivni i u pogledu komentiranja Godišnjeg izvješća o provedbi (GIP) za 2015. godinu. Prema Prilogu 1. uz GIP za 2015. godinu vidljivo je da je

¹³⁹ Predstavnik UT-a detaljno je demantirala navedenu izjavu, što je vidljivo u objavljenom Zapisniku na str. 16 i 17. Izvor: http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2020/08/12.OzP_Zapisnik_final.pdf



Udruga gradova uložila tri komentara od ukupno 22 na spomenuti dokument. Isti su se primarno ticali:

- zahtjeva za omogućavanje konzultacija predstavnika gradova imenovanih od Udruge gradova s UT-om u sklopu SC-a 11.i.1, kao što je omogućeno regionalnim koordinatorima i korisnicima izravne dodjele
- zahtjeva za preciznije korištenje termina za zaposlene u javnoj upravi
- uvođenja sažetka o ispunjavanju SC-ova koji se provode u okviru mehanizma Integriranih teritorijalnih ulaganja.

UT u javno objavljenom pisanom očitovanju navelo je kako posljednje tri navedene preporuke prihvaća, no kako one nisu predmet usvajanja Godišnjeg izvješća o provedbi. Isto tako ne navodi se kako će se navedene preporuke konkretno adresirati.

U fazi intervjuja UT je istaknuo kako se PLRD-ovi u okviru rada OzP-a informiraju o svim ključnim pitanjima provedbe OPULJP-a, kao i ostali članovi OzP-a, što obuhvaća i dostavu svih radnih materijala za predstojeće sjednice OzP-a. Kao i svi članovi OzP-a, PLRD-ovi dodatne informacije u vezi s provedbom OPULJP-a mogu zatražiti i putem zasebne adrese e-pošte. UT k tome ističe kako u promatranom razdoblju nije uočena izrazita aktivnost PLRD-ova te da je na temelju njihova sudjelovanja, primjerice u radu OzP-a, vidljivo i kako ne postoji dovoljna koordinacija među samim PLRD-ovima i da se možda često žele adresirati stvari koje su već definirane. U konačnici UT naglašava kako je u promatranom razdoblju bilo poziva na dostavu projektnih prijedloga (PDP-ova) kod kojih su PLRD-ovi bili prihvatljivi prijavitelji ili partneri te kako je u tim slučajevima ipak zamjetan nešto veći angažman od strane PLRD-ova. Prema iskustvu UT-a teme koje su od posebnog interesa za PLRD-ove u pravilu su sljedeće: plan objave PDP-ova, objavljeni PDP-ovi, kašnjenje u objavama PDP-ova i pitanja u kontekstu PT 2, tj. u vezi sa ZNS-ovima.

Na pitanje do koje se mjere prijedlozi PLRD-ova u sklopu rada OzP-a uzimaju u obzir, UT je istaknuo kako OzP često nije odgovarajuća razina za pitanja i prijedloge koje imaju PLRD-ovi. Kao konkretan primjer UT navodi PDP-ove u sklopu ITU-a, o kojima su PLRD-ovi željeli raspravljati u okviru OzP-a nakon njihove objave, a kod kojih su prije same objave PDP-ova bile organizirane posebne radne skupine koje su se bavile upravo konkretnim sadržajem takvih PDP-ova, a u čijem su radu PLRD-ovi i sudjelovali. UT dodatno pojašnjava kako neka od tih pitanja često više nisu odgovarajući predmet rasprave za OzP i zato što pojedina tijela SUK-a na njih često ne mogu samostalno odgovoriti na sjednicama OzP-a.

U fazi intervjuja, **PLRD-ovi su iz svoje perspektive napomenuli kako za svoju uključenost u rad OzP-a smatraju da je formalno osigurana na zadovoljavajući način, a njihov doprinos ovisi o njima samima.**



Smatraju i kako su pitanja koja bi interesirala PLRD-ove bila redovno iznošena i od strane drugih dionika koji sudjeluju u radu OzP-a, tako da većinom nije ni bilo potrebe da oni sami traže dodatna posebna pojašnjenja i daju prijedloge u tom smislu.

Između ostalog zaključuju kako je OzP zapravo po svojoj prirodi tijelo koje prati provedbu te ne može *ex-post* utjecati na neka pitanja koja su u osnovi adresirana još u fazi programiranja i planiranja, a prostor je za *ex-ante* utjecaj ograničen.

Konkretnije, **što se županija tiče, nadalje je istaknuto kako se one u svojem radu općenito dosta oslanjaju na svoje regionalne koordinate (kojima su ujedno i osnivači) te se predlaže da se možda i njihovi predstavnici po mogućnosti uključe u rad OzP-a** te da to prije svega budu predstavnici regionalnih agencija koje se vrlo usko bave razvojem i razvojnim projektima na regionalnoj razini. K tomu ističu da županije kao takve nemaju ingerencije nad općinama i gradovima, dok to regionalne agencije ipak mogu činiti na neke druge načine, primjerice kroz partnerska vijeća i slično, gdje mogu predlagati i prihvaćati određene prijedloge. Kao što je u svom dijelu intervjuja naveo i UT, tako i predstavnici županija primjećuju kako je vrlo teško postići konsenzus među samim županijama o određenim pitanjima, jer često imaju i oprečna mišljenja i potrebe. Primjer je takve sporne teme način na koji su definirana potpomognuta područja.

PLRD-ovi dodatno ističu **kako bi bilo dobro da se u rad OzP-a uključe i predstavnici općina na razini cijele RH** ako bi se htjela dodatno osigurati zastupljenost svih lokalnih jedinica.

Intervjuirani predstavnici PLRD-a ističu kako su u dijelu mogućnosti prenošenja i razmjene informacija sa širim krugom dionika (tj. članova) koje zastupaju u OzP-u u početku provedbe OPULJP-a postojale određene nedoumice i prepreke zbog toga što su materijali i teme o kojima se raspravlja na OzP-u zapravo bili strogo povjerljive prirode i prema odredbama iz Poslovnika OPULJP-a namijenjeni isključivo samim članovima i njihovim zamjenama.

S druge strane, intervjuirani PLRD-ovi spomenuli su i kako se od PLRD-ova očekivalo se da aktivno iznose stavove i mišljenja dionika koje predstavljaju u OzP-u, a koje nisu bili u mogućnosti prikupiti zbog povjerljivosti tema i materijala o kojima se raspravljalo na OzP-u, pa su se u praksi morali oslanjati na svoja osobna mišljenja i na svoj redovni rad i u području fondova EU-a općenito te na neformalnu komunikaciju s korisnicima projekata.

S tim u vezi, jedan od ispitanika naglašava kako je predmetni članak Poslovnika koji se odnosi na povjerljivost u međuvremenu ažuriran, tj. da su se te odredbe počele tumačiti na ipak nešto fleksibilniji način, tako da ipak omogućuju nešto veću razmjenu informacija. Navedene odredbe iz Poslovnika glase kako slijedi¹⁴⁰:

Članak 7. Sjednice i dokumenti

¹⁴⁰ Poslovnik OPULJP-a, verzija iz svibnja 2017. godine, pristupljeno na: <http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/razdoblje-2014-2020/odbor-za-pracenje-2014-2020/>





„Svi materijali i dokumenti koji su predmet rasprave ne smiju se iznositi u javnost do kraja sjednice Odbora i prema njima se treba odnositi sukladno načelima etičnog postupanja iz članka 11. ovog Poslovnika i odredbi o javnosti rada Odbora iz članka 12. ovog Poslovnika.“

Članak 11. Načela etičnog postupanja, stavak 2.

*„Članovi/-ice Odbora sudjeluju u radu Odbora poštujući, **kada je primjenjivo**, tajnost podataka i povjerljivost informacija ne upotrebljavajući ih za stjecanje bilo kakve prednosti, materijalne ili nematerijalne koristi ili bilo koje druge povlastice za sebe ili svoje bližnje.“*

Članak 12. Javnost rada Odbora, stavak 1. i 2.

„Sjednice Odbora zatvorene su za medije i javnost, osim ako drugačije ne odluče članovi/-ice Odbora.“

„Javnost se informira o radu odbora redovnim priopćenjima za javnost koje priprema Predsjedavajuća osoba uz pomoć tajništva Odbora, a medijima se šalju najkasnije dva dana nakon sjednice Odbora te objavom zapisnika sa sjednica na internetskoj stranici nadležnog ministarstva najkasnije dva radna dana nakon usvajanja zapisnika.“

Evaluatori dodatno zaključuju kako je možda ipak riječ o konkretnome tumačenju i primjeni ovih odredbi u praksi, jer PLRD-ovi članovi OzP-a zapravo nisu bili sigurni u kojim situacijama i s kojim osobama smiju podijeliti materijale i informacije o radu OzP-a, a da to ne predstavlja sukob interesa.

U to su vrijeme PLRD-ovi, ujedno i članovi OzP-a, obavijestili i svoje regionalne agencije da su članovi OzP-a te ih zamolili da im jave kad god imaju kakva pitanja ili prijedloge za OzP. Takva su se pitanja i prijedlozi često ticali upravo glavnih elemenata provedbe OPULJP-a: objave PDP-ova, datuma objave rezultata PDP-ova, kašnjenja u odobravanju ZNS-ova itd., što su PLRD-ovi potom prenosili i na sjednicama OzP-a.

U trenutku provedbe intervjuja PLRD-ovi su zadovoljniji s mogućnostima dijeljenja i prikupljanja informacija od svojeg članstva nego što su to bili na početku provedbe OPULJP-a.

PLRD-ovi u fazi intervjuja dodatno ističu i kako imaju učinkovite komunikacijske kanale i kvalitetnu komunikaciju sa svojim članovima. Međutim, spominju i kako je još uvijek prisutan problem potkapacitiranosti pojedinih članova (tj. županija i gradova) u pogledu vremena koje bi trebalo izdvojiti za bavljenje temama u vezi s provedbom OPULJP-a, ali i u sadržajnom smislu s obzirom na mogućnosti razumijevanja i komentiranja određenih pitanja, primjerice u sklopu nacрта PDP-ova te u zadanim rokovima.



PLRD-ovi ističu kako sa svojim članovima uglavnom razmjenjuju pisanu korespondenciju pomoću e-pošte, ili redovno održavaju i sastanke na teme o kojima se razgovaralo ili će se razgovarati na OzP-u te ovisno o razini povjerljivosti određenih tema.

Nadalje, **PLRD-ovima je uključivanje u provedbu OPULJP-a osigurano i putem javnih savjetovanja.** Javnim se savjetovanjima osigurava mogućnost utjecaja i primanja povratnih informacija još u fazi pripreme dokumentacije za pozive na dostavu projektnih prijedloga. Savjetovanja se provode putem portala „e-Savjetovanja“ na poveznici <https://savjetovanja.gov.hr/>. Aplikacija e-Savjetovanja omogućuje svima zainteresiranim pregled otvorenih javnih savjetovanja, kao i aktivno sudjelovanje u njima, te se u sklopu iste između ostalog objavljuju ključni dijelovi dokumentacije određenih poziva OPULJP-a, poput indikativnih popisa uvjeta prihvatljivosti, opisa prihvatljivih aktivnosti, iznosa bespovratnih sredstava, udjela prijavitelja u sufinanciranju, prihvatljivih lokacija projekata, popisa popratne dokumentacije, neprihvatljivih izdataka i drugog.

Prema podacima dostupnima na stranici „e-Savjetovanje“, za ukupno 20 savjetovanja za OPULJP provedenih u periodu od 1. siječnja 2014. do 31. prosinca 2019. dionici su podnijeli ukupno 381 komentar. Navedena savjetovanja održana su za sljedeće operacije (*ukupno se radi o 19 operacija, no za jednu su operaciju održana dva savjetovanja, pa je ukupan broj savjetovanja 20):

1. Poticanje društvenog poduzetništva
2. Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa
3. Podrška razvoju partnerstava OCD-a i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja
4. Pобољшanje pristupa ranjivih skupina tržištu rada u sektoru turizma i ugostiteljstva
5. Umjetnost i kultura za mlade (ranije se zvao Ruksak pun kulture za mlade)
6. Umjetnost i kultura 54+
7. Jačanje socijalnog dijaloga – faza III
8. Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi
9. Provedba HKO-a na razini visokog obrazovanja
10. Podrška programima usmjerenim mladima
11. Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina
12. Jačanje kapaciteta OCD-a za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu
13. Programska, stručna i financijska podrška obrazovanju učenika romske nacionalne manjine
14. Razvoj, unaprjeđenje i provedba stručne prakse u visokom obrazovanju
15. Jačanje poslovanja društvenih poduzetnika – faza I.
16. Mediji zajednice – potpora socijalnom uključivanju putem medija





17. Prostor i sudjelovanje – razvoj programa revitalizacije prostora u javnom vlasništvu kroz partnerstvo OCD-a i lokalne zajednice
18. Uspostava regionalnih centara kompetentnosti u strukovnom obrazovanju u (pod)sektorima: strojarstvo, elektrotehnika i računalstvo, poljoprivreda i zdravstvo
19. Uspostava regionalnih centara kompetentnosti u sektoru turizma i ugostiteljstva

PLRD-ovi (ubrojene su i razvojne agencije) su podnijeli ukupno 30 komentara na 10 od 20 javnih savjetovanja održanih za OPULJP, ili 7,9 % od ukupnog broja svih komentara. U 50 % javnih savjetovanja, ili 10 od 20 objavljenih, PLRD-ovi nisu iznijeli svoje komentare na objavljenu dokumentaciju, dok su prosječno uložili 3 komentara po javnom savjetovanju u kojem su sudjelovali. Iz navedenog bi se moglo zaključiti kako su PLRD-ovi bili ispodprosječno angažirani u procesima javnih savjetovanja za OPULJP u sklopu platforme e-Savjetovanja, s obzirom na broj gradova, županija i razvojnih agencija u RH te općenito velik interes za mogućnosti financiranja iz fondova EU-a te činjenicu da su podnijeli tek 30 komentara od ukupno 381 u sklopu 20 savjetovanja koja se odnose na OPULJP.

Od svih predstavnika gradova, županija i razvojnih agencija RH u javna se savjetovanja uključilo samo šest dionika koji su navedeni u tablici niže.

Tablica 35 Lokalni i regionalni dionici koji su sudjelovali u javnim savjetovanjima do 31.12.2019.

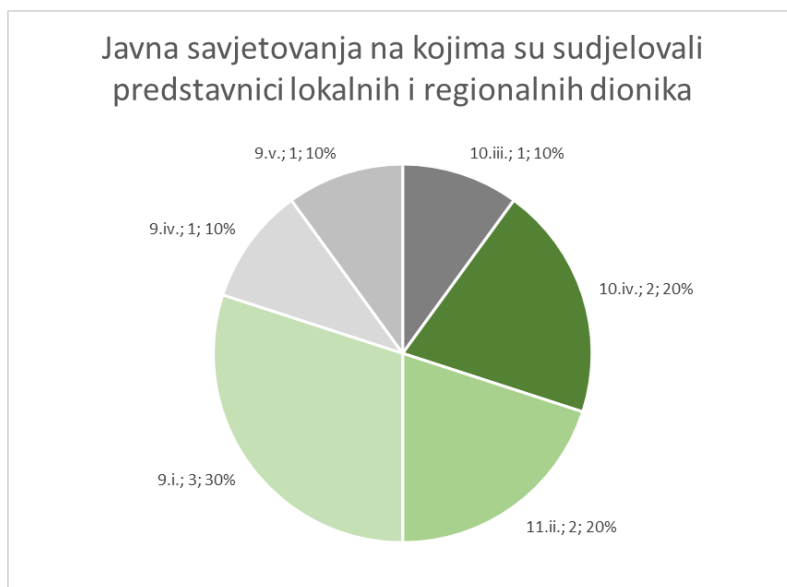
Institucija	Broj javnih savjetovanja na kojima su sudjelovali	Broj komentara koji su uložili
Baranjska razvojna agencija Grada Belog Manastira	5	16
Grad Zagreb	2	7
Javna ustanova za razvoj Međimurske županije REDEA	1	3
Javna ustanova RERA SD	1	2
Grad Rijeka	1	1
Zagorska razvojna agencija	1	1

Prema prioritetnim osima OPULJP-a, PLRD-ovi su sudjelovali na pet javnih savjetovanja u sklopu PO 2 „Socijalno uključivanje“, ili 50 % ukupnog broja javnih savjetovanja na kojima su sudjelovali, zatim na tri javna savjetovanja (ili 30 %) iz PO 3 „Obrazovanje i cjeloživotno učenje“ te dva (20 %) iz PO 4 „Dobro upravljanje“.

U sklopu PO 1 „Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage“ u predmetnom razdoblju nije bilo nacrti poziva objavljenih na stranici „e-Savjetovanja“ pa tako nije bilo ni prilike za sudjelovanje PLRD-ova u takvim javnim savjetovanjima na platformi e-Savjetovanja.

Prema IP-ovima, predstavnici lokalnih i regionalnih dionika bili su najaktivniji na javnim savjetovanjima za pozive koji pripadaju IP-ovima 9.i (tri poziva) te 10.iv i 11.ii (po dva poziva), a sudjelovali su i u javnim raspravama za pozive iz IP-ova 9.iv, 9.v te 10.iii (po jedan poziv).

Slika 32 Udio javnih savjetovanja prema IP-ovima na kojima su sudjelovali predstavnici lokalnih i regionalnih dionika



Na intervjuima su PLRD-ovi istaknuli kako je platforma e-Savjetovanja koristan alat, kako su ga više puta koristili te sudjelovali u nekoliko savjetovanja na temu PDP-ova u sklopu OPULJP-a te čak kako su njihovi prijedlozi ponekad stvarno i uvažavani, no kako se tim alatom ipak služe u manjoj mjeri.

Premda pouzdano ne znaju pravi razlog za nisku razinu sudjelovanja i komentiranja od strana PLRD-ova u sklopu analiziranih e-Savjetovanja, sudionici intervjua i PLRD-ovi obrazlažu zapravo već zadovoljavajućom razinu informiranosti kroz različite radne skupine za fondove EU-a i radne skupine za pojedine PDP-ove u kojima se nalaze i predstavnici tijela SUK-a OPULJP-a, kao i samo sudjelovanje u radu OzP-a u kojem isto tako imaju priliku komentirati brojna pitanja.

Ipak, tijekom intervjua došli su do zaključka kako se e-Savjetovanja o PDP-ovima u okviru OPULJP-a i prema njihovim saznanjima ne najavljuju na sjednicama OzP-a te smatraju kako bi to bilo korisno.

U konačnici, PLRD-i su aktivno uključeni i u rad Evaluacijske upravljačke skupine Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020. (EUS) koja predstavnicima Udruge gradova u RH i Hrvatske zajednice županija predstavlja platformu za:

- povezivanje i razmjenu evaluacijskih iskustava i informacija



- stjecanje novih znanja o evaluaciji, njezinoj svrsi, kao i tehničkim i metodološkim aspektima provođenja evaluacija
- raspravu o evaluacijama, provedbi i rezultatima evaluacije
- raspravu o preporukama provedenih evaluacija i slično
- poticanje regionalne i međunarodne suradnje u području evaluacija
- osnaživanje evaluacijskih kapaciteta u pojedinim institucijama.

Zaključak

Iz analize dostupne dokumentacije i intervjuja zaključuje se kako su u promatranom razdoblju PLRD-ovi imali brojne formalne i neformalne mogućnosti za aktivno sudjelovanje, kako za vrijeme pripreme, tako i u fazi provedbe OPULJP-a, primarno kroz rad OzP-a, ali i javna savjetovanja, s naglaskom na mrežne stranice e-Savjetovanja¹⁴¹, no kako su sve navedene alate i komunikacijske kanale zapravo koristili u manjoj mjeri, uglavnom zbog dojma da imaju ograničenu mogućnost *ex-ante* utjecaja na provedbu OPULJP-a.

PLRD-ovi smatraju da ne mogu značajnije utjecati na provedbu OPULJP-a svojim angažmanom u OzP-u. U početku provedbe OPULJP-a i sudjelovanja u OzP-u nedostajala im je obuka koja bi im olakšala jasnije početno razumijevanje, a time i aktivnije sudjelovanje u radu OzP-a. U vezi sa samim okvirom OPULJP-a i temama kojima se bavi OzP, imaju dojam da se njihovim prijedlozima i mišljenjima pridaje manja važnost od primjerice nekih drugih članova OzP-a, da se isti ponekad ne uzimaju u obzir te da su povremeno i rokovi u kojima trebaju dati stajalište članstva koje zastupaju u OzP-u prekratki.

Sve navedeno upućuje na postojanje dodatnog prostora za jačanje uloge PLRD-ova u radu OzP-a i praćenju i planiranju provedbe OPULJP-a, ne samo u smislu davanja prilika za aktivno sudjelovanje, već dodatno u dijelu uvažavanja njihovih stajališta i pojašnjenja na koji su način uvaženi njihovi upiti i prijedlozi.

Preporuke

Preporuka 1

UT bi PLRD-ove na sjednicama OzP-a trebao dodatno informirati o važećim pravilima i dostupnim opcijama postavljanja upita, dodatnih rasprava i dobivanja pojašnjenja o pojedinim pitanjima u vezi s provedbom OPULJP-a, kao što su npr. PDP-ovi.

Naime, očito je da se neka pitanja u okviru PDP-ova pojavljuju tek nakon njihove objave, što ne iznenađuje s obzirom na to da su u promatranom razdoblju još uvijek i sama tijela SUK-a i svi prihvatljivi prijavitelji, ciljne skupine i ostali dionici zapravo u kontinuiranoj fazi učenja i prilagođavanja znatno zahtjevnijem okviru ulaganja nego što je to bio slučaj u razdoblju 2007.

¹⁴¹ Izvor: <https://esavjetovanja.gov.hr/>





– 2013. Sva pitanja trebalo bi nastaviti kontinuirano i aktivno rješavati te dokumentirati konačne dogovore i daljnje korake, a kako bi se s vremenom smanjio njihov broj boljim razumijevanjem i postizanjem dogovora među svim relevantnim dionicima te tako bi se u konačnici pospješila provedba OPULJP-a u kontekstu sudjelovanja PLRD-ova i provedbe projekata kod kojih se oni nalaze u ulozi Korisnika.

Kad god je to moguće, dodatno obrazložiti i dokumentirati prihvaćanje, odnosno neprihvatanje prijedloga PLRD-ova, tj. način uvažavanja, bilo u okviru rada OzP-a ili u sklopu e-savjetovanja, te ih o tome i obavijestiti na jasan i konkretan način te javno objaviti sve komentare i odgovore.

Preporuka 2

Poticati sudjelovanje PLRD-a i drugih članova OzP-a u (e-)savjetovanjima. Na sjednicama OzP-a najaviti provođenje e-savjetovanja iz područja OPULJP-a, posebno u pogledu PDP-a te zamoliti članove OzP-a da prosljede informacije na širi krug dionika koji predstavljaju. Potom isto tako obavijestiti članove OzP-a o objavljenim e-savjetovanjima i rezultatima e-savjetovanja. Isto tako ih podsjetiti i da postoji mogućnost da se sami prijave za dobivanje obavijesti o pokrenutim savjetovanjima i da se te informacije objavljuju i na esf.hr te im dati točnu poveznicu na stranicu gdje se to objavljuje.

Preporuka 3

Na početku novog provedbenog razdoblja 2021. – 2027. edukacijama ojačati i kapacitete samih članova OzP-a (*novog programa za ESF+) ciljanim edukacijama, a kako bi se što bolje i pouzdanije upoznali s relevantnim programom i okvirom ulaganja, kao i svim ključnim pravilima u vezi s provedbom i radom samog OzP-a, po mogućnosti prije održavanja prve sjednice OzP-a. Po potrebi organizirati i posebno prilagođene edukacije u vezi s temama o kojima odlučuje OzP i PLRD-ovi kao njegovi članovi, a kako bi ih mogli što kvalitetnije zastupati svoje članstvo u radu OzP-a.

Preporuka 4.

Ispitati mogućnost uspostave posebne platforme za članove OzP-a na kojoj bi mogli aktivno razmjenjivati informacije, dokumente, mišljenja, prijedloge i primjere iz prakse u vezi s provedbom OPULJP-a te u sklopu njihova rada i dužnosti s obzirom na sudjelovanje u OzP-u.

3.2.2 Efikasnost (Djelotvornost)

3.2.2.1 *Evaluacijsko pitanje 11: Je li, i ako da, u kojoj mjeri je efikasno (djelotvorno) korištenje sredstava povezano s lokacijom provedbe?*

Istraživački alati i metode





Glavni je cilj analize ocijeniti postoje li značajne razlike među županijama u pogledu efikasnosti projekata. Ocjena efikasnosti provedena je temeljem povezivanja podataka o ugovorenim iznosima sredstava na razini pojedinih poziva i pripadajućih podataka o pokazateljima ostvarenja. Vrednovanje povezanosti efikasnosti i lokacija provedeno je na županijskoj razini jer bi analiza na lokalnoj razini bila izrazito nepraktična zbog velikog broja lokalnih jedinica, odnosno pojedinačnih lokacija, što bi otežalo zaključivanje o povezanosti lokacije i efikasnosti.

Treba naglasiti kako je pitanje efikasnosti vrlo zahtjevno za mjerenje prvenstveno iz razloga što postoji jako velik broj pokazatelja koji se koristi za praćenje provedbe projekata, a potencijalno bi se mogao koristiti i za potrebe mjerenja njihove efikasnosti. Prema podacima iz ESIF MIS-a ukupno je 2.440 različitih pokazatelja korišteno za praćenje napretka projekata. Međutim, za potrebe ocjenjivanja efikasnosti važno je utvrditi koji od navedenih pokazatelja omogućuju sagledavanje i međusobnu usporedbu projekata za potrebe ocjene njihove efikasnosti. Poseban je izazov taj što za dio poziva nisu dostupni zajednički pokazatelji ostvarenja, već samo pokazatelji specifični za pojedini poziv. Primjerice, u slučaju poziva „Unaprjeđenje usluga za djecu u sustavu ranog i predškolskog odgoja i obrazovanja“ koristi se šest pokazatelja provedbe čije vrijednosti izrazito variraju između projekata, čak i tamo gdje su slični iznosi financiranja u pitanju. Razlog velikim varijacijama po svemu sudeći povezan je sa strukturom aktivnosti pojedinih projekata, odnosno vrijednosti pokazatelja ovise o tome na koju su aktivnost nositelji projekta stavili veći naglasak.

Važan su faktor koji utječe na ocjenjivanje efikasnosti specifična obilježja samih poziva. Primjerice, jasno je da će razina efikasnosti znatno varirati od poziva do poziva zbog specifičnih uvjeta financiranja samog poziva, što se ponajprije odnosi na vrstu prihvatljivih troškova te samu strukturu troškova (npr. dominiraju li u troškovima plaće zaposlenih na projektu ili troškovi za isporučitelje pojedinih usluga u okviru projekata itd.). Stoga se analiza efikasnosti, da bi bila relevantna, mora temeljiti na usporedbi efikasnosti projekata ugovorenih unutar pojedinog PDP-a. Tu nadalje dolazimo do sljedećeg važnog elementa kod analize lokacijskih faktora, a to je broj ugovorenih projekata. Pouzdanost zaključivanja o lokacijskim faktorima izravno je povezana s brojem projekata na regionalnoj (županijskoj razini) – što je broj projekata veći, to je analiza pouzdanija.

Uzimajući u obzir prethodno navedeno, za potrebe analize efikasnosti odabrane su operacije koje su zadovoljile sljedeće kriterije:

- vrijednost iznad 50 milijuna kuna – ovim se kriterijem osigurava relevantnost odabranih operacija u smislu potencijalnog učinka
- broj sudionika veći od 500 – ovim se kriterijem osigurava veća pouzdanost izračuna pokazatelja efikasnosti, obzirom da su testiranja sa manjim brojem sudionika pokazala da je u velikom broju slučajeva broj sudionika u pojedinim županijama premalen za bilo kakvo zaključivanje o efikasnosti na županijskoj razini



- postoje podaci o zajedničkim pokazateljima ostvarenja ili jedinstveni specifični pokazatelj za sve projekte – ovo je nužan preduvjet za međusobnu usporedbu projekata prema efikasnosti
- u barem 50 % županija postoji više od tri ugovorena projekta – ovim se jamči postojanje minimalnog broja projekata unutar pojedinih županija te minimalna pokrivenost različitih županija s dovoljnim brojem projekata za usporedbu kako bi se regionalna analiza mogla uopće provesti

Temeljem prethodno opisanog pristupa u konačnici su za provedbu vrednovanja odabrani sljedeći PDP-ovi:

- Lokalne inicijative za poticanje zapošljavanja – faza III
- Zaželi – Program zapošljavanja žena
- Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina
- Razvoj usluge osobne asistencije za osobe s invaliditetom

U slučaju PO 1 analiza je obuhvatila samo poziv „Lokalne inicijative za poticanje zapošljavanja – faza III“. Razlog tomu je taj što se većina provedbenih aktivnosti iz PO 1 odvija u nadležnosti HZZ-a te se temelji na provedbi MAPZ-a. Budući da je jedno tijelo nositelj provedbe te uzimajući u obzir dizajn samih mjera, jedinični troškovi za operacije koje se provode putem MAPZ-a isti su bez obzira na lokaciju. To znači da su npr. utrošena sredstva po korisniku za mjere samozapošljavanja ili mjere obrazovanja ista bez obzira o kojoj se županiji radi, odnosno jedinični su troškovi neovisni o lokaciji.¹⁴² Iz tog razloga nije bilo moguće napraviti analizu efikasnosti za cijelu prioritetnu os, već je odabrana samo gore navedena operacija. Naime, njome se financiraju projekti različitih prijavitelja s različitim jediničnim troškovima, što onda omogućuje da se međusobno uspoređuju lokacije pomoću relevantnih pokazatelja efikasnosti. Također, nijedan od poziva iz PO 3 i PO 4 nije udovoljio gore utvrđenim kriterijima pa stoga za te dvije prioritetne osi nije bilo moguće provesti analizu efikasnosti.

Temeljem prikupljenih podataka o pokazateljima ostvarenja za gore navedene pozive, za potrebe vrednovanja kreirani su sljedeći pokazatelji efikasnosti:

- ugovorena sredstva po jednom nezaposlenom obuhvaćenom projektom, uključujući dugotrajno nezaposlene
- ugovorena sredstva po uključenom sudioniku s invaliditetom

Vrijednosti pokazatelja kod svih poziva se odnose na ostvarene vrijednosti, osim u slučaju poziva „Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina“ čija je provedba još u tijeku pa se iz toga razloga koriste ciljne vrijednosti.

Prilikom tumačenja dobivenih rezultata treba istaknuti kako veća vrijednost pokazatelja efikasnosti ukazuje na nižu efikasnost jer pokazuje kako je bilo potrebno utrošiti veća

¹⁴² Analize su efikasnosti mjera iz MAPZ-a, inače, već izrađene ranije, ali za nacionalnu razinu (vidjeti IPSOS, 2019.).



financijska sredstva za jedinično povećanje pokazatelja ostvarenja. Npr. u slučaju poziva „Zaželi“ najviša je zabilježena vrijednost pokazatelja efikasnosti 327.531 kuna po nezaposlenom, a najniža 111.974 kune po nezaposlenom. To znači da je drugi projekt bio tri puta efikasniji od prvog jer je imao tri puta niži utrošak sredstava po jednom sudioniku (nezaposlenoj osobi).

Povezanost lokacije i efikasnosti korištenja sredstava mjeri se pomoću pokazatelja disperzije: odnosa minimalne i maksimalne vrijednosti te koeficijenta varijacije¹⁴³. Njima se želi utvrditi u kojoj su mjeri razlike u efikasnosti među projektima unutar pojedinih poziva značajne. S ciljem što veće objektivnosti vrednovanja, podaci o projektima koji se provode na području više županija nisu korišteni jer su podaci o udjelu pojedine županije u rezultatima kod takvih projekata nepoznati.

Nalazi

Analiza efikasnosti započinje ocjenom razlika u efikasnosti između projekata unutar pojedinačnih poziva, nakon čega će se analiza usmjeriti na povezanost regionalnih razlika u efikasnosti i lokacijskih faktora. Sljedeća tablica prikazuje korištene pokazatelje efikasnosti zajedno s pripadajućim pokazateljima disperzije efikasnosti na nacionalnoj razini. Cilj je dobiti početnu sliku o razini razlika u efikasnosti projekata po pojedinim pozivima. U posljednje dvije kolone prikazane su županije s najvećim odnosno najmanjim vrijednostima pokazatelja efikasnosti te one ujedno predstavljaju uvod u daljnju analizu regionalnih razlika u efikasnosti projekata.

¹⁴³ Koeficijent varijacije računa se kao omjer standardne devijacije i prosječne vrijednosti niza, a pokazuje koliko u prosjeku iznose pojedinačna odstupanja od prosjeka niza. Radi se o relativnom pokazatelju disperzije koji ne ovisi o jedinici mjerenja.





Tablica 36 Pregled pokazatelja efikasnosti projekata za odabrane pozive

Poziv	Pokazatelji efikasnosti						3 županije s najmanjom efikasnosti	3 županije s najvećom efikasnosti
	Naziv	Prosjek	Minimalna vrijednost	Maksimalna vrijednost	Max/Min	Koeficijent varijacije		
Lokalne inicijative za poticanje zapošljavanja – faza III	Ugovorena sredstva po jednom nezaposlenom pripadniku ranjivih skupina	18.349	4.668	39.518	8,5	0,352	1. Ličko-senjska 2. Krapinsko-zagorska 3. Varaždinska	1. Karlovačka 2. Primorsko-goranska 3. Virovitičko-podravska
Zaželi – Program zapošljavanja žena	Ugovorena sredstva po jednom nezaposlenom	173.995	111.974	327.531	2,9	0,216	1. Karlovačka 2. Zagrebačka 3. Šibensko-kninska	1. Požeško-slavonska 2. Vukovarsko-srijemska 3. Ličko-senjska
Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina	Ugovorena sredstva po jednom nezaposlenom	35.607	11.423	115.900	10,1	0,582	1. Koprivničko-križevačka 2. Sisačko-moslavačka 3. Zadarska	1. Varaždinska 2. Ličko-senjska 3. Dubrovačko-neretvanska
Razvoj usluge osobne asistencije za osobe s invaliditetom	Ugovorena sredstva po jednom sudioniku s invaliditetom	97.423	6.809	232.515	34,1	0,466	1. Dubrovačko-neretvanska 2. Zadarska 3. Bjelovarsko-bilogorska	1. Ličko-senjska 2. Istarska 3. Koprivničko-križevačka



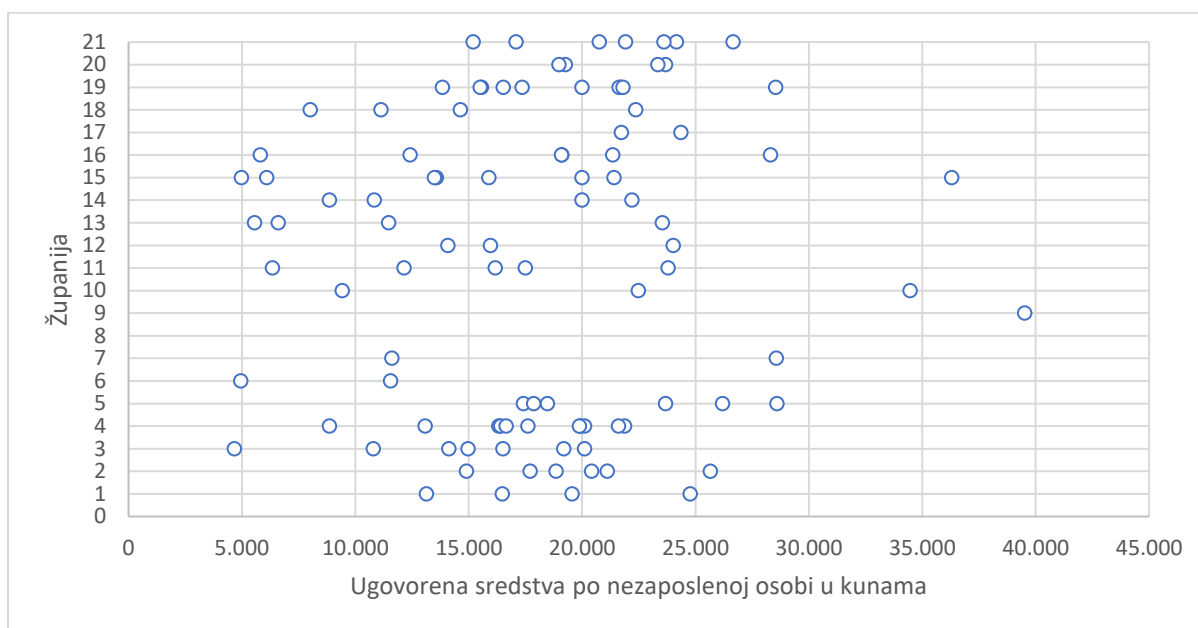
Dobiveni rezultati pokazuju kako su razlike između minimalne i maksimalne vrijednosti pokazatelja efikasnosti na razini RH izrazito velike. Najveće razlike u efikasnosti zabilježene su kod poziva „Razvoj usluge osobne asistencije za osobe s invaliditetom“ (čak 34,1 puta). Najmanji raspon vrijednosti bilježi poziv „Zaželi – Program zapošljavanja žena“ (2,9 puta). Međutim, to je i dalje jako velik raspon koji pokazuje kako je razlika u efikasnosti između najefikasnijeg i najmanje efikasnog projekta gotovo tri puta. Preostala dva poziva također bilježe izrazito velike raspone u efikasnosti projekata. S obzirom na tako velike razlike, za očekivati je da će one ostati značajne i kada se uspoređuju na županijskoj razini.

Važno je istaknuti kako podaci o ekstremnim vrijednostima daju tek djelomični uvid u značaj razlika po efikasnosti jer ne govore ništa o distribuciji vrijednosti unutar tog raspona. Dodatni uvid u raspon razlika u efikasnosti pruža koeficijent varijacije koji pokazuje koliko u prosjeku iznose odstupanja pojedinačnih vrijednosti od prosječne efikasnosti poziva, odnosno kolika je disperzija (svih) pojedinačnih vrijednosti u odnosu na prosjek. Kao što se može vidjeti iz Tablice 36, **poziv „Zaželi – Program zapošljavanja žena“ bilježi najmanju disperziju pojedinačnih vrijednosti pokazatelja efikasnosti.** Vrijednost koeficijenta varijacije kod ovog poziva iznosi svega 0,216 %, što se može ocijeniti kao umjerena razina razlika u efikasnosti projekata.¹⁴⁴ Nešto veću vrijednost koeficijenta varijacije bilježi poziv „Lokalne inicijative za poticanje zapošljavanja – faza III“, premda se i dalje radi o relativno umjerenim vrijednostima. Prema vrijednosti koeficijenta varijacije najveće razlike u efikasnosti bilježe projekti iz poziva „Razvoj usluge osobne asistencije za osobe s invaliditetom“ te „Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina“. Gledajući samu vrijednost koeficijenta varijacije (u oba slučaja blizu ili veće od 50 %), razlike u efikasnosti kod ova dva poziva mogu se ocijeniti kao znatne.

Podaci o županijama s najvećim i najmanjim prosječnim vrijednostima ugovorenih sredstava po nezaposlenom / osobi s invaliditetom, navedeni u posljednje dvije kolone tablice, ne otkrivaju mnogo o povezanosti efikasnosti i lokacije. Naime, u obje skupine mogu se naći županije iz različitih dijelova RH pa je stoga teško donijeti neke konkretnije zaključke o utjecaju lokacije. Radi dobivanja dubljeg uvida u povezanost efikasnosti i lokacije u nastavku će se analizirati distribucija projekata na županijskoj razini unutar pojedinih poziva. Na slikama 33 i 34 prikazana je županijska distribucija ugovorenih sredstava po nezaposlenoj osobi za projekte financirane putem poziva „Lokalne inicijative za poticanje zapošljavanja – faza III“.

¹⁴⁴ U pogledu interpretacije vrijednosti koeficijenta varijacije ne postoji jedinstveno pravilo o tome kako se interpretira, već se interpretacija prilagođava području za koje se primjenjuje. Ipak, treba spomenuti da koeficijent varijacije poprma najmanju donju vrijednost nula, dok maksimalne gornje vrijednosti nema. U konkretnom slučaju vrijednost koeficijenta varijacije od 0,216 znači da projekti u prosjeku odstupaju 21,6 % od prosječne efikasnosti, što se u kontekstu predmetne analize može ocijeniti kao umjereno odstupanje.

Slika 33 Distribucija ugovorenih sredstava po nezaposlenoj osobi uključenoj u provedbu kroz poziv **Lokalne inicijative za poticanje zapošljavanja – faza III** po županijama (n = 100)



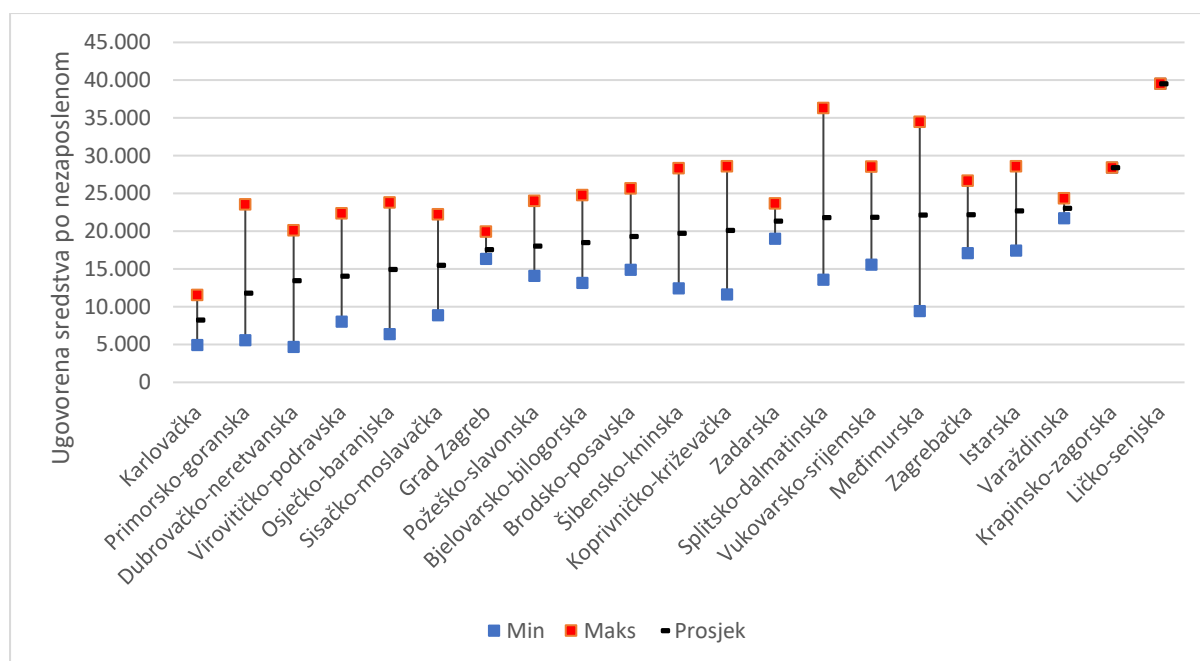
Izvor: Obrada autora temeljem podataka iz MIS-a

Dok podaci o projektima na razini RH ukazuju na relativno umjerene razlike u efikasnosti među projektima, podaci na županijskoj razini otkrivaju kako se unutar pojedinih županija mogu uočiti znatno veće razlike. Razlike u efikasnosti osobito su uočljive kod županija s manjim brojem ugovorenih projekata. Tako npr. u slučaju Međimurske županije (broj 10) sva tri ugovorena projekta imaju izrazito različitu efikasnost. S druge strane, kod županija s većim brojem projekata poput Grada Zagreba (broj 4) ili Vukovarsko-srijemske županije (broj 19) odstupanja među projektima znatno su umjerenija. Ipak, iz tih se nalaza ne može sa sigurnošću zaključiti da je veći broj ugovorenih projekata povezan s manjim razlikama u efikasnosti jer postoje županije koje pokazuju drukčije parametre poput Splitsko-dalmatinske županije (broj 15) gdje je usprkos većem broju ugovorenih projekata prisutna prilično disperzirana distribucija pokazatelja efikasnosti.

Kako bi se mogao lakše ocijeniti raspon razlika po efikasnosti između i unutar županija, na slici 34 prikazane su prosječne i ekstremne vrijednosti pokazatelja efikasnosti. Najveći raspon između najveće i najmanje efikasnosti bilježi Dubrovačko-neretvanska županija (4,3) te Primorsko-goranska županija (4,2). Nešto je drukčiji rezultat kada se gledaju prosječne vrijednosti ugovorenih sredstava po nezaposlenom. On se među županijama kreće od 8.249 kuna u Karlovačkoj do čak 39.519 u Ličko-senjskoj županiji. Iz navedenog proizlazi da su **projekti ugovoreni u Karlovačkoj županiji u prosjeku gotovo pet puta bili efikasniji od projekata u Ličko-senjskoj županiji**. Međutim, treba isto tako uzeti u obzir da je tako velik raspon dijelom rezultat ekstremnih vrijednosti kod županija sa samo jednim ili dva ugovorena projekta. Ako bi se analizirali isključivo pokazatelji za županije s najmanje tri ugovorena

projekta, tada je raspon nešto manji, premda i dalje značajan, te se kreće od 11.789 kuna za Primorsko-goransku županiju pa do 22.665 kuna za Istarsku županiju. Drugim riječima, **županija s najvećom efikasnosti (Primorsko-goranska) bilježi 92 % veću efikasnost od najmanje efikasne županije (Istarska).**

Slika 34 Minimalne, maksimalne i prosječne vrijednosti ugovorenih sredstava po nezaposlenoj osobi – poziv
Lokalne inicijative za poticanje zapošljavanja – faza III



Izvor: Obrada autora temeljem podataka iz ESIF MIS-a

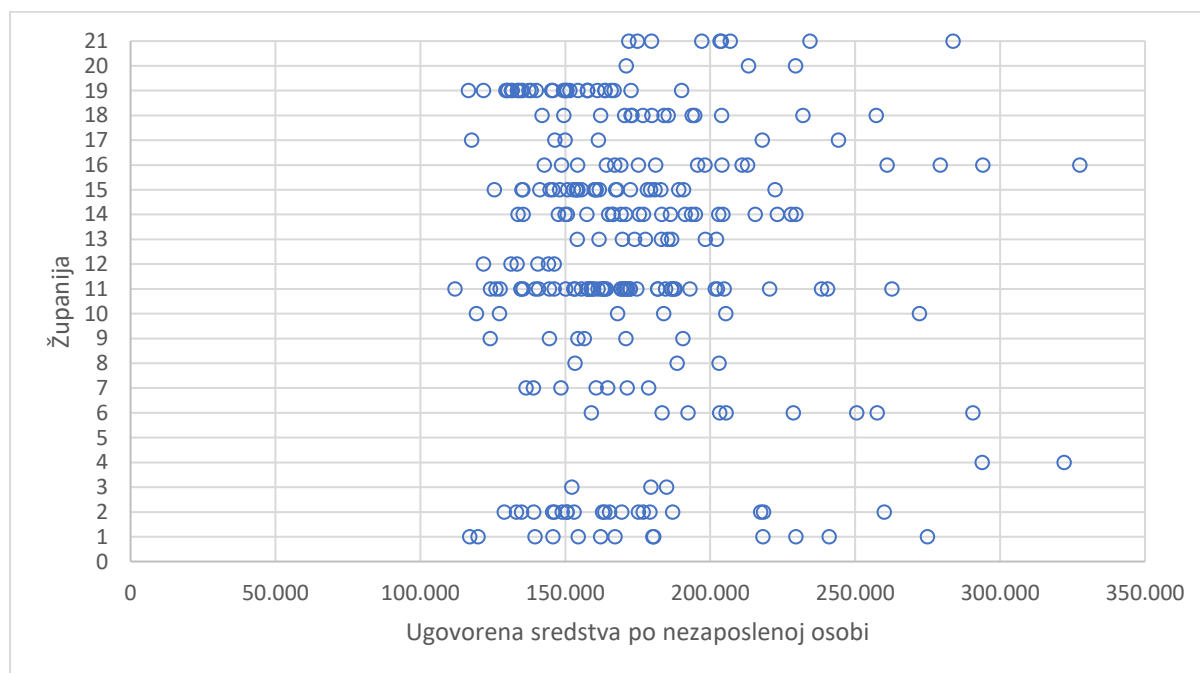
S obzirom da se županije iz različitih područja RH mogu naći na oba kraja distribucije, za objašnjenje razlika u efikasnosti teško je naći neko racionalno utemeljenje u lokacijskim faktorima. Ilustracije radi, valja primijetiti kako su županije s najmanjom i najvećom efikasnosti (gledajući županije s više od tri ugovorena projekta) u predmetnom pozivu Istarska i Primorsko-goranska županije, koje su ujedno dvije susjedne županije s puno zajedničkih obilježja u pogledu stanja na tržištu rada.

Nadalje, treba istaknuti kako su **rasponi vrijednosti pokazatelja efikasnosti unutar pojedinih županija vrlo značajni**. Osobito snažne unutaržupanijske razlike zabilježene su u Međimurskoj, Splitsko-dalmatinskoj, Primorsko-goranskoj, Osječko-baranjskoj te Dubrovačko-neretvanskoj županiji. Kod svih njih omjer između najveće i najmanje vrijednosti ugovorenih sredstava po jednom nezaposlenom prelazi tri, odnosno razlika u razini efikasnosti između najefikasnijeg i najmanje efikasnog projekta u svakoj od županija najmanje je tri puta. To nadalje znači da je znatno veći raspon unutar županijskih krajnjih vrijednosti nego što je to slučaj s razlikama u efikasnosti projekata među županijama (kada se gleda prosječna efikasnost projekata po županijama). Pored toga, distribucija županija prema prosječnoj efikasnosti sa

slike 34 pokazuje kako je vrlo teško izdvojiti geografski ili neki drugi relevantni kriterij (npr. stupanj razvijenosti) pomoću kojeg bi se mogle objasniti utvrđene razlike u razini efikasnosti. Stoga se može zaključiti kako u slučaju poziva „Lokalne inicijative za poticanje zapošljavanja – faza III“ značajne razlike u efikasnosti nemaju uporište u regionalnim odnosno lokacijskim faktorima.

Kod analize poziva „Zaželi – program zapošljavanja žena“ treba naglasiti kako je broj ugovorenih projekata znatno veći u odnosu na prethodni poziv što posljedično daje kvalitetniju osnovu za ispitivanje razlika u efikasnosti projekata. **Nadalje, prikaz distribucije pojedinačnih projekata prema efikasnosti sa slike 35 upućuje na zaključak da su razlike u efikasnosti projekata unutar županija znatno manje nego u slučaju prethodnog poziva.** Također, treba istaknuti kako se i kod županija s manjim brojem projekata bilježe manje razlike u rasponu efikasnosti nego u slučaju prethodnog poziva. Najveće razlike kada je u pitanju raspon pokazatelja efikasnosti bilježe Bjelovarsko-bilogorska (broj 1), Međimurska (10), Osječko-baranjska (11) i Šibensko-kninska županija (16). S druge strane, Dubrovačko-neretvanska (3), Koprivničko-križevačka (7), Krapinsko-zagorska (8), Požeško-slavonska (12), Primorsko-goranska (13) i Zadarska (20) županija bilježe najmanje razlike.

Slika 35 Distribucija ugovorenih sredstava po nezaposlenoj osobi uključenoj u provedbu kroz poziv „Zaželi – program zapošljavanja žena“ po županijama (n = 268)

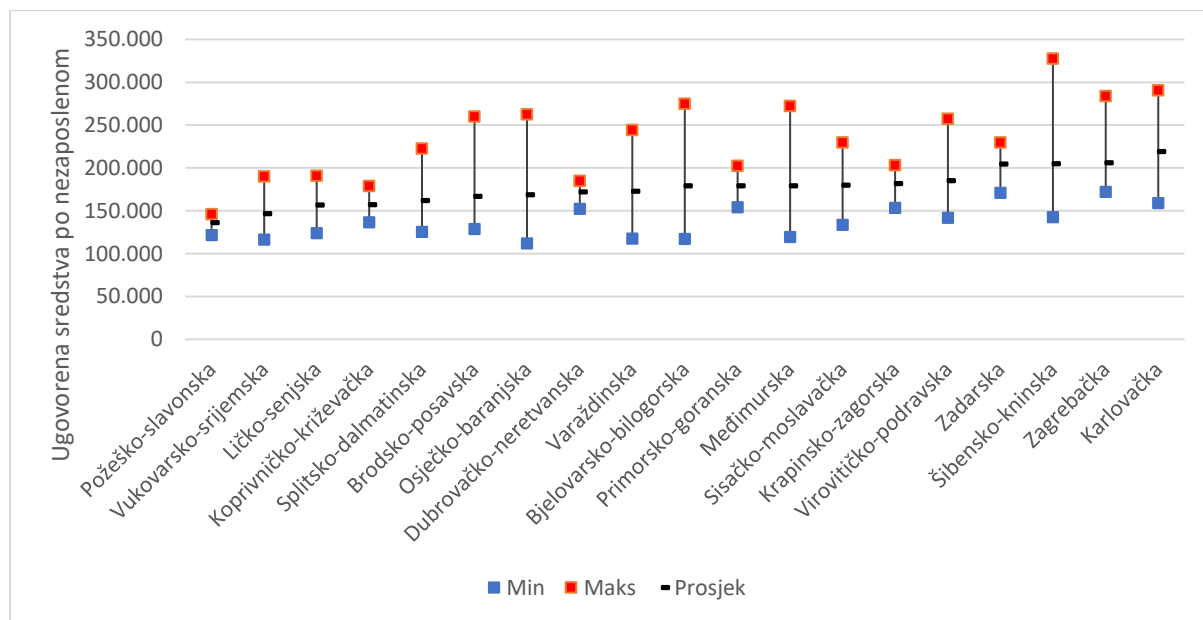


Izvor: Obrada autora temeljem podataka iz MIS-a

Razlike u razini prosječne efikasnosti po županijama potvrđuju da su te razlike relativno umjerene te manje nego kod prethodnog poziva. Kao što se može vidjeti na slici 36, prosječna efikasnost kreće se od 136.198 kuna po nezaposlenom u Požeško-slavonskoj županiji

pa do 218.985 kuna u Karlovačkoj županiji. Iz toga proizlazi da u slučaju poziva „Zaželi – program zapošljavanja žena“ najefikasnija županija bilježi 60 % veću efikasnost od najmanje efikasne.

Slika 36 Minimalne, maksimalne i prosječne vrijednosti ugovorenih sredstava po nezaposlenoj osobi – poziv „Zaželi – program zapošljavanja žena“ po županijama

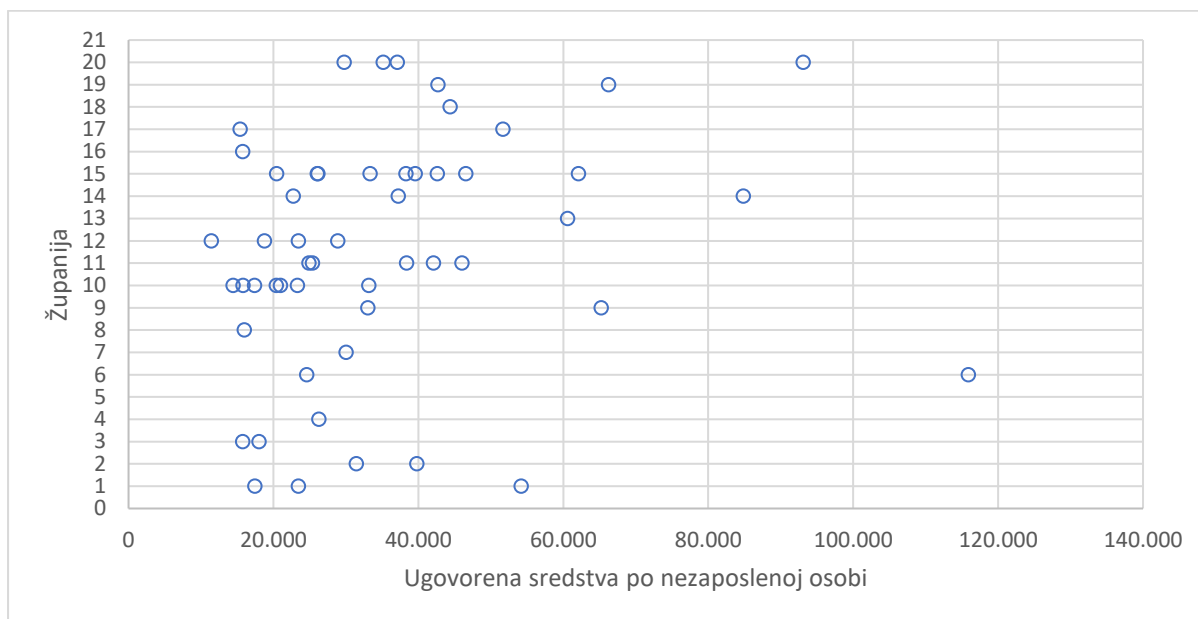


Izvor: Obrada autora temeljem podataka iz MIS-a

Gledajući distribuciju županija prema prosječnoj efikasnosti, teško je prepoznati **neke specifične lokacijske faktore koji bi se mogli povezati s razlikama u efikasnosti** jer se na oba kraja distribucije nalaze županije iz različitih dijelova RH. Također, čini se da nije moguće jasno povezati neke druge faktore poput stope nezaposlenosti ili stupnja razvijenosti s razlikama u razini efikasnosti pa se čini da su prikazane razlike u efikasnosti više rezultat nekih specifičnih, individualnih faktora na projektnoj razini nego eventualnih lokacijskih faktora.

U slučaju poziva „Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina“ treba istaknuti kako postoji veći broj županija sa svega jednim ili dva ugovorena projekta, što otežava donošenje pouzdanih zaključaka o regionalnim razlikama u efikasnosti. Podaci sa Slike 37 pokazuju kako su kod ovog poziva razlike u efikasnosti među ugovorenim projektima izuzetno velike, kako na razini RH, tako i unutar pojedinih županija. Županije su s najvećim unutarnjim razlikama u pogledu efikasnosti projekata Koprivničko-križevačka (broj 6), Splitsko-dalmatinska (14), Virovitičko-podravska (17), Zagrebačka (20) i Bjelovarsko-bilogorska županija (1). S druge strane, vrlo umjerene razlike bilježe Dubrovačko-neretvanska (3), Brodsko-posavska (2) i Zadarska županija (19).

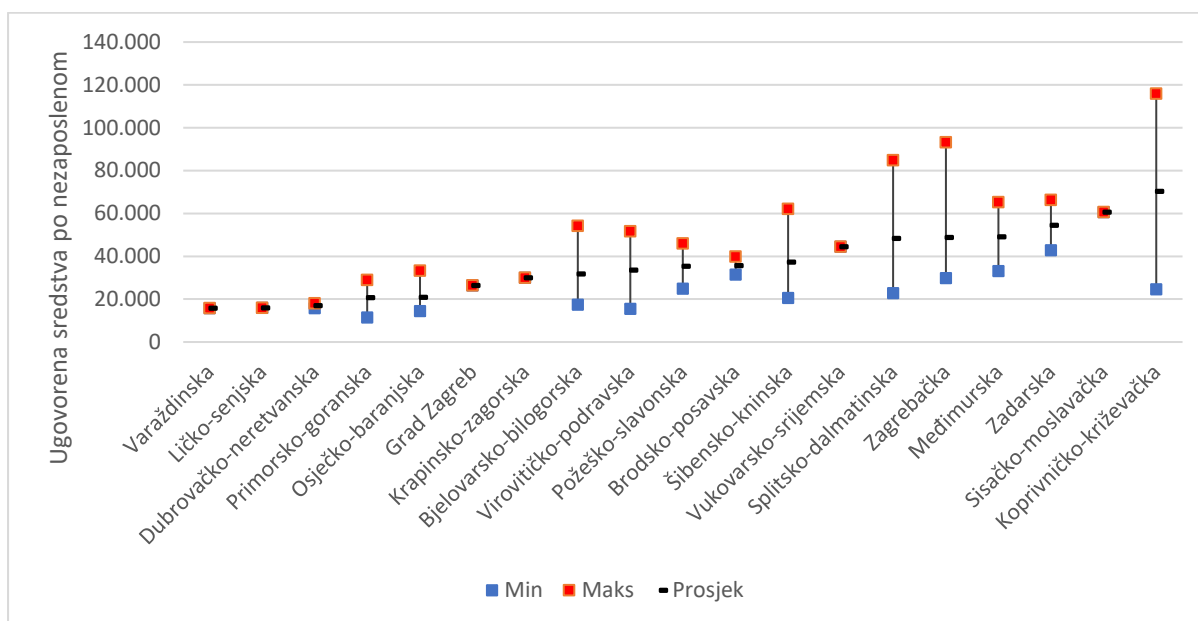
Slika 37 Distribucija ugovorenih sredstava po nezaposlenoj osobi uključenoj u provedbu kroz poziv „Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina“ po županijama



Izvor: Obrada autora temeljem podataka iz MIS-a

Rezultati sa slike 38 pokazuju kako se prosječna efikasnost među županijama kreće od 15.731 kune u Varaždinskoj pa do 70.253 kune u Koprivničko-križevačkoj, što potvrđuje prethodne ocjene o vrlo značajnim regionalnim razlikama u efikasnosti projekata. Kad se gledaju samo županije s najmanje tri ugovorena projekta, tada se raspon kreće od 16.879 u Dubrovačko-neretvanskoj pa do 70.253 kune u Koprivničko-križevačkoj županije, što je i dalje vrlo značajno. Iz rezultata proizlazi da su **ugovoreni projekti u Dubrovačko-neretvanskoj županiji u prosjeku bili čak 4,2 puta ili 320 % efikasniji od projekata u Koprivničko-križevačkoj županiji.**

Slika 38 Minimalne, maksimalne i prosječne vrijednosti ugovorenih sredstava po nezaposlenoj osobi – poziv „Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina“ po županijama (n = 72)



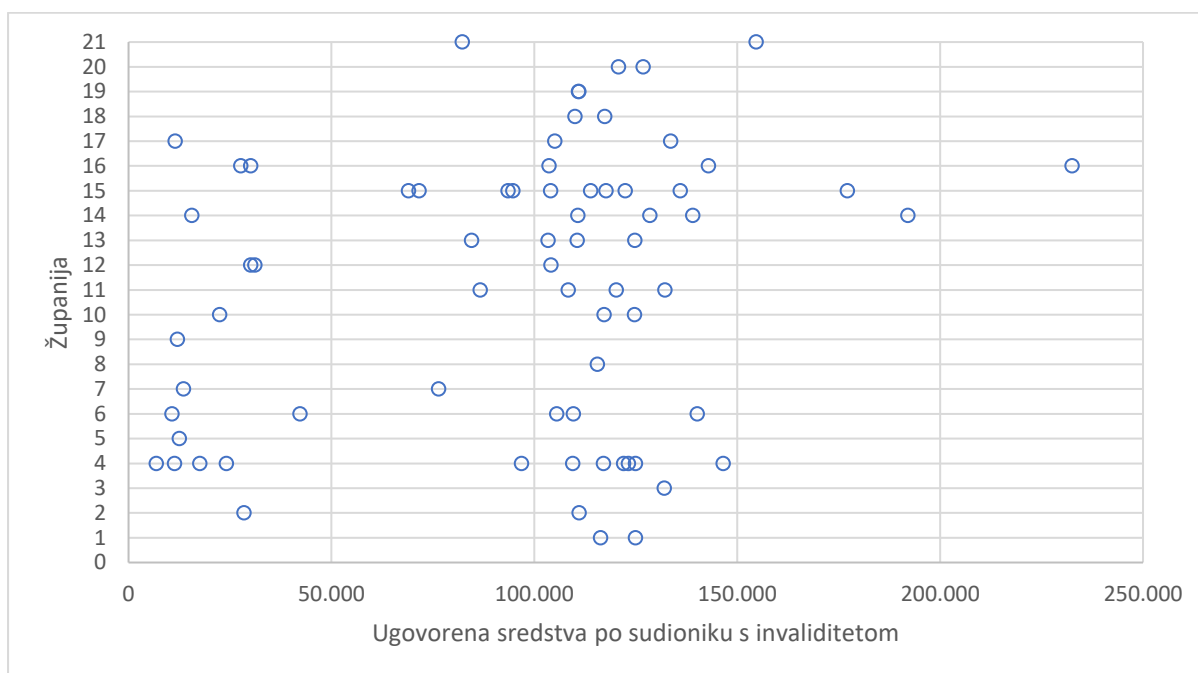
Izvor: Obrada autora temeljem podataka iz MIS-a

Ni u ovom slučaju ne postoji neka jasna slika o mogućim lokacijskim faktorima koji bi mogli objasniti regionalne razlike u efikasnosti s obzirom na to da se županije iz različitih dijelova RH mogu naći u svim dijelovima distribucije. Isto vrijedi i ako se uzme u obzir stupanj razvijenosti, odnosno stopa nezaposlenosti. Može se uočiti kako nisku razinu efikasnosti bilježe županije s vrlo visokom razinom socijalne isključenosti poput Sisačko-moslavačke te županije s relativno povoljnim pokazateljima socijalne isključenosti kao što je Zadarska županija. Slična situacija odnosi se i na Primorsko-goransku i Osječko-baranjsku županiju kao županije s vrlo visokom razinom efikasnosti.

Kao što je vidljivo na Slici 39, u slučaju poziva „Razvoj usluge osobne asistencije“ razlike u efikasnosti među projektima u većini su županija znatne, pri čemu se izrazite razlike u efikasnosti bilježe neovisno o broju ugovorenih projekata. Najveći stupanj razlika u efikasnosti bilježe Šibensko-kninska (broj 16), Koprivničko-križevačka (7), Požeško-slavonska (12) i Varaždinska županija (17) te Grad Zagreb (4). S druge strane, vrlo umjerene razlike bilježe Primorsko-goranska (13), Osječko-baranjska (11), Vukovarsko-srijemska (18), Bjelovarsko-bilogorska (1) te Zadarska županija (20).



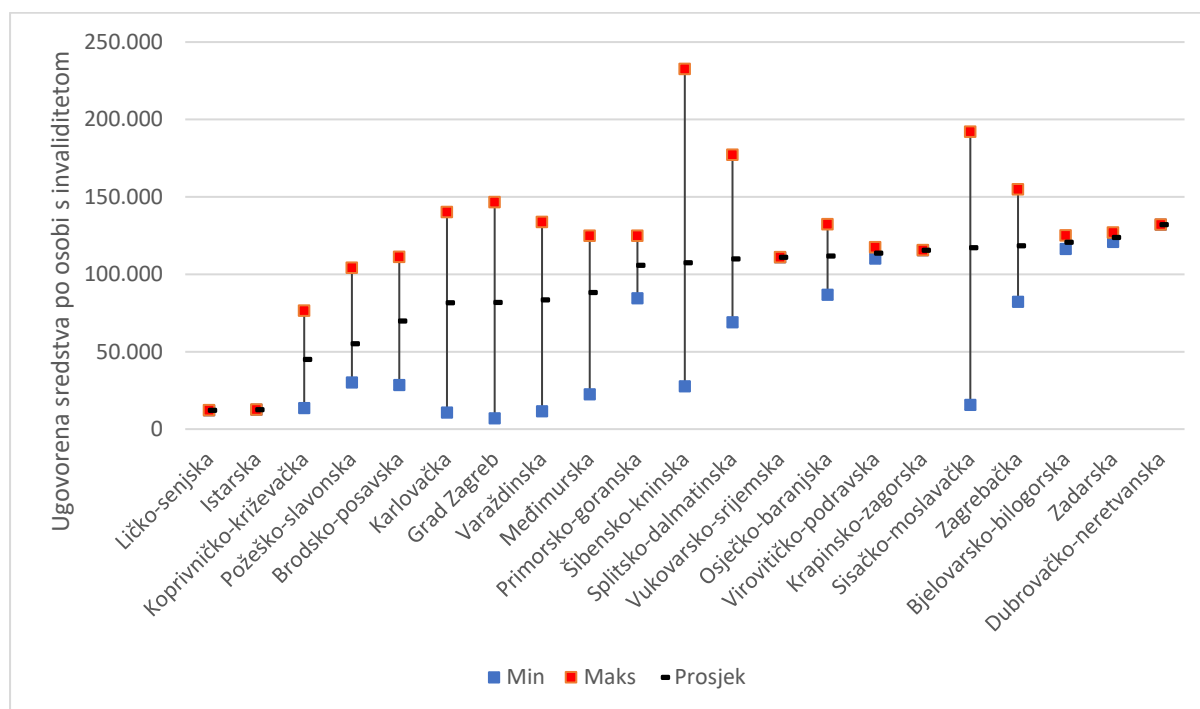
Slika 39 Distribucija ugovorenih sredstava po sudioniku s invaliditetom uključenog u provedbu kroz poziv „Razvoj usluge osobne asistencije za osobe s invaliditetom“ po županijama (n = 71)



Izvor: Obrada autora temeljem podataka iz MIS-a

Podaci o minimalnoj, maksimalnoj i prosječnoj vrijednosti pokazatelja efikasnosti po županijama pokazuju kako se kod ovog poziva znatne razlike u efikasnosti bilježe kako unutar županija, tako i među županijama.

Slika 40 Minimalne, maksimalne i prosječne vrijednosti ugovorenih sredstava po osobi s invaliditetom – poziv Razvoj usluge osobne asistencije za osobe s invaliditetom

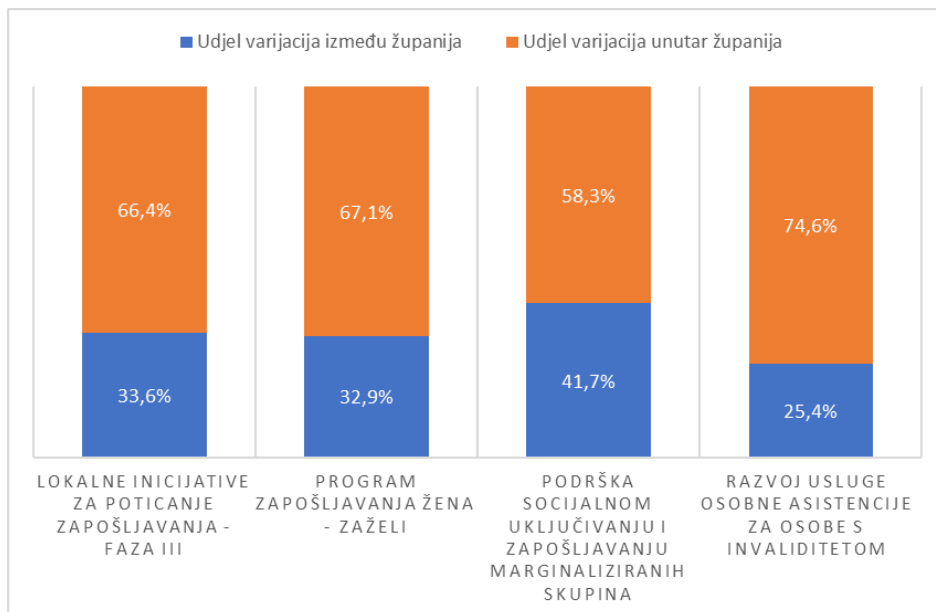


Izvor: Obrada autora temeljem podataka iz MIS-a

Rezultati sa Slike 40 pokazuju kako se prosječna efikasnost kod županija s barem tri ugovorena projekta kreće od 55.091 kuna u Požeško-slavonskoj županiji pa do 117.159 kuna u Sisačko-moslavačkoj županiji. Drugim riječima, ugovoreni projekti u županiji s najvećom efikasnosti bilježe 112 % veću razinu prosječne efikasnosti od projekata u županiji s najmanjom efikasnosti. Riječ je, dakle, o vrlo značajnim razlikama, a koje postaju još izraženije ako bi se uzeli u obzir ugovoreni projekti kod županija s manje od tri ugovorena projekta. **Ni kod ovog poziva nije moguće prepoznati lokacijske faktore koji bi mogli doprinijeti boljem razumijevanju ovih značajnih razlika u efikasnosti.**

Kako bi se dodatno razmotrilo i provjerilo prethodne zaključke o nepovezanosti lokacijskih faktora i razlika u efikasnosti projekata, provedena su dva dodatna statistička testiranja. U prvom je testiranju pomoću jednofaktorske analize varijance analiziran odnos međužupanijskih i unutaržupanijskih razlika u pogledu efikasnosti. S obzirom na prethodne rezultate, bilo bi za očekivati da unutaržupanijska komponenta razlika u efikasnosti projekata dominira u odnosu na međužupanijsku komponentu.

Slika 41 Udio varijacija u vrijednosti pokazatelja efikasnosti unutar županija i između županija



Izvor: Obrada autora temeljem podataka iz MIS-a

Rezultati pokazuju kako kod svih analiziranih PDP-ova dominiraju unutaržupanijske varijacije prema razini efikasnosti. Time su potvrđeni prijašnji nalazi prema kojima se vrlo teško mogu utvrditi neki relevantni faktori na županijskoj razini koji određuju visinu efikasnosti, već se ponajprije može govoriti o individualnim obilježjima pojedinih projekata koja utječu na razlike u efikasnosti. Treba primijetiti da među analiziranim pozivima postoje određene razlike u važnosti međužupanijske komponente. Najveći utjecaj međužupanijske razlike imaju u slučaju poziva „Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina“ (41,7 %), dok najmanji utjecaj bilježe kod poziva „Razvoj usluge osobne asistencije za osobe s invaliditetom“ (25,4 %). Međutim, kao što je ranija analiza pokazala, ni u slučaju prvog poziva nisu se mogli prepoznati posebni lokacijski faktori relevantni za objašnjenje razlika u efikasnosti, a što se dodatno potvrđuje analizom u nastavku.

Drugo testiranje odnosi se na statističku provjeru povezanosti razine efikasnosti županija i pojedinih potencijalnih faktora koji bi mogli objasniti te razlike kao što su stopa nezaposlenosti, indeks razvijenosti te raširenosti korištenja zajamčene minimalne naknade. Analiza je provedena pomoću korelacijske matrice, a rezultati su prikazani u Tablici 37.



Tablica 37 Koeficijenti korelacije prosječne županijske razine efikasnosti odabranih poziva i potencijalnih lokacijskih faktora

	Ugovorena sredstva po uključenoj nezaposlenoj osobi / osobi s invaliditetom*				Stopa nezaposl. 2015.	Indeks razvijenosti 2014.	Broj korisnika ZMN-a na 10.000 stanovnika u 2017.
	LEDI	Zaželi – program zapošljavanja žena	Podrška soc. uključivanju i zapošljavanju	Razvoj usluge osobne asistencije			
LEDI	1,00						
Zaželi – program zapošljavanja žena	-	1,00					
Podrška soc. uključivanju i zapošljavanju	-	-	1,00				
Razvoj usluge osobne asistencije	-	-	-	1,00			
Stopa nezaposlenosti 2015.	-0,23	-0,19	0,10	0,32	1,00		
Indeks razvijenosti 2017.	-0,07	0,26	-0,13	0,01	-	1,00	
Broj korisnika ZMN-a na 10.000 stan. u 2017.	-0,21	0,02	0,19	0,09	-	-	1,00

Izvor: Obrada autora temeljem podataka iz ESIF MIS-a

*U slučaju poziva Razvoj usluge osobne asistencije za osobe s invaliditetom efikasnost se mjeri ugovorenim sredstvima po osobi s invaliditetom

Za potrebe korelacijske analize izdvojena su tri potencijalna faktora koja bi se mogla povezati s utvrđenim razlikama u efikasnosti na županijskoj razini: stopa nezaposlenosti, indeks razvijenosti i broj korisnika zajamčene minimalne naknade (ZMN). Pretpostavlja se da bi županije s većom stopom nezaposlenosti i većim brojem korisnika ZMN-a zbog relativno veće ponude osoba potencijalnih sudionika trebale imati bolju efikasnost, odnosno nižu razinu troškova (očekuje se negativan predznak koeficijenta korelacije). Kod indeksa razvijenosti pretpostavlja se da bi razvijenije županije trebale imati veću razinu troškova odnosno nižu efikasnost s obzirom na relativno manju ponudu radne snage (očekuje se pozitivan predznak).

Dobiveni rezultati pokazali su kako su dobiveni koeficijenti korelacija samo dijelom u skladu s očekivanjima što se tiče smjera povezanosti te, ono najvažnije, da su vrijednosti koeficijenata vrlo niske, što **potvrđuje tezu o izostanku zajedničkih lokacijskih faktora koji bi mogli objasniti regionalne razlike u efikasnosti projekata**. Nijedan od pozitivnih koeficijenata korelacije nema vrijednost veću od 0,35 odnosno manju od -0,25 kod negativnih koeficijenata, što govori kako se radi o vrlo slaboj razini povezanosti.

Zaključak

Analiza efikasnosti ugovorenih projekata ukazala je na postojanje prilično značajnih regionalnih razlika u razini efikasnosti projekata unutar pojedinih poziva. Pri tome razlike variraju ovisno o tome o kojem je pozivu riječ. Najmanje razlike između županija u efikasnosti bilježi poziv „Zaželi – Program zapošljavanja žena“, dok su najveće razlike zabilježene unutar poziva „Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina“.

Za analizirane pozive nije se utvrdilo postojanje specifičnih, lokacijskih faktora poput geografskog položaja, razine razvijenosti ili visine nezaposlenosti, a koji bi u znatnijoj mjeri mogli objasniti utvrđene razlike u efikasnosti projekata. Nadalje, rezultati pokazuju kako su razlike u efikasnosti projekata znatno veće unutar županija nego između županija, što također ide u prilog tvrdnji o nepostojanju lokacijskih faktora koji bi u znatnoj mjeri utjecali na razlike u efikasnosti. Stoga se može ustvrditi da **dobiveni rezultati sugeriraju kako su razlike u efikasnosti primarno posljedica nekih drugih, individualnih obilježja pojedinih projekata.**

Rezultati analize efikasnosti dijelom su ograničeni u pogledu pouzdanosti uslijed relativno malog broja ugovorenih projekata kod poziva „Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina“ i poziva „Razvoj usluge osobne asistencije za osobe s invaliditetom“. Međutim, teško je očekivati da bi se zaključci analize promijenili u slučaju većeg broja ugovorenih projekata jer su isti zaključci utvrđeni i za druga dva poziva s većim brojem ugovorenih projekata.

Preporuke

Preporuka 1.

S obzirom na to da su nalazi ukazali na postojanje izuzetno velikih razlika u individualnoj razini efikasnosti projekata u svakom od analiziranih poziva, bilo bi preporučljivo da za buduće pozive sličnog sadržaja nadležna tijela razmotre mogućnost utvrđivanja očekivanih vrijednosti pokazatelja efikasnosti projekata. Pritom bi bilo najvažnije utvrditi minimalnu ciljnu razinu efikasnosti koju bi odabrani projekti trebali zadovoljiti da bi mogli biti financirani. Dobar primjer jest poziv „Zaželi – program zapošljavanja žena – faza II“ iz 2020. godine u kojem je



primijenjena metoda pojednostavljenih troškovih opcije te je utvrđen točan iznos troška po pojedinoj zaposlenoj ženi - pripadnici ciljane skupine.

3.2.3 Efektivnost (Učinkovitost)

3.2.3.1 *Evaluacijsko pitanje 12: Koje su se aktivnosti pokazale kao najučinkovitije u odnosu na lokaciju provedbe u kojoj su provedene?*

Istraživački alati i metode

Vrednovanje učinkovitosti ima za cilj ocijeniti razlike među županijama u pogledu uspješnosti u ostvarivanju rezultata po pojedinim aktivnostima OPULJP-a. Provedba vrednovanja temelji se na analizi dostupnih podataka iz baza MROSP-a, administrativnih podataka drugih tijela (kao što je HZZ) te statističkih podataka DZS-a. Za potrebe ocjenjivanja učinkovitosti provedbe MAPZ-a financiranog putem ESF/IZM-a provedena je i protučinjenična analiza. Na taj se način dobio dubinski uvid u stvaran doprinos pojedinih aktivnosti povećanju zaposlenosti na sub-nacionalnoj razini. Pored toga, za potrebe vrednovanja PO 1 i PO 2 provedeno je anketno ispitivanje dionika na županijskoj razini. U ovom slučaju ispitanici nisu korisnici ili sudionici pojedinih projekata/operacija, već predstavnici najvažnijih institucija na županijskoj razini koji bi trebali biti sposobni pružiti relevantno mišljenje o širim učincima intervencija iz OPULJP-a. U slučaju PO 3 ankete, koja je bila upućena županijama kao najčešćim osnivačima obrazovnih institucija u osnovnoškolskom i srednjoškolskom obrazovanju, nije postignut zadovoljavajući odaziv pa se od nje odustalo, dok u slučaju PO 4 nije bilo moguće utvrditi odgovarajuće institucije na županijskoj/lokalnoj razini koje bi mogle pružiti relevantnu ocjenu učinaka intervencija iz OPULJP-a.

Samo vrednovanje započinje analizom učinkovitosti za MAPZ. To znači da je i dio operacija iz PO 2 koji su dio MAPZ-a obuhvaćen analizom. To je napravljeno iz razloga da se ostvari veća konzistentnost same analize koja ovakvim pristupom obuhvaća sve ključne mjere iz MAPZ-a. S druge strane, analiza PO 2 usmjerila se na ostale ključne operacije koje nisu dio MAPZ-a, a usmjerene su smanjenju siromaštva i povećanju socijalne uključenosti.

Nalazi

ANALIZA UČINKOVITOSTI ZA ODABRANE OPERACIJE NAMIJENJENE PROVEDBI MJERA AKTIVNE POLITIKE ZAPOŠLJAVANJA

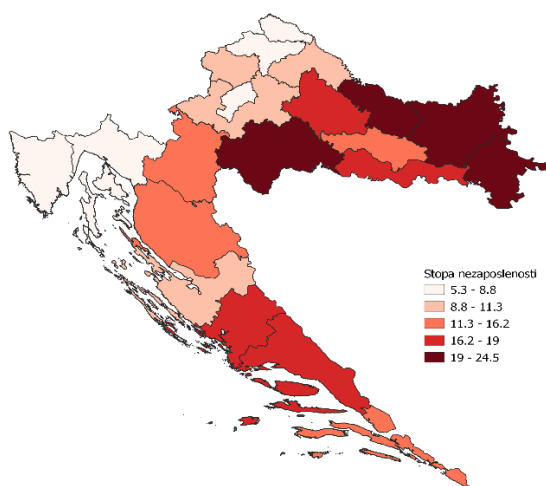
Analiza povezanosti učinkovitosti aktivnosti OPULJP-a i lokacija temelji se na ocjeni stanja na županijskoj razini jer se županije tretiraju kao regionalne jedinice za potrebe analize. Na početku valja ponoviti temeljnu konstataciju da je RH suočena s vrlo izraženim regionalnim nejednakostima na tržištu rada, kao što se uostalom može vidjeti na Slici 42. Već iz takvog nalaza slijedi očiti zaključak o potrebi da se mjerama aktivne politike zapošljavanje (MAPZ) posebna pažnja posveti područjima koja su suočena s izrazito velikim problemom

nezaposlenosti. Je li takvo što i ostvareno, djelomično pokazuju rezultati na Slici 43 gdje je prikazana stopa uključenosti nezaposlenih osoba u MAPZ:

- Provedba mjera aktivne politike zapošljavanja za dugotrajno nezaposlene mlade – faza I i II
- Provedba mjera aktivne politike zapošljavanja za mlade (IZM) – faza I i II
- Podrška samozapošljavanju – faza I i II
- Potpore za zapošljavanje teže zapošljivih skupina
- Potpore za zapošljavanje teže zapošljivih skupina i edukacija nezaposlenih osoba - Faza 2
- Provedba javnih radova za teže zapošljive skupine – faza I i II
- Zadržavanje radnika u zaposlenosti – faza I i II
- Obrazovanje, osposobljavanje i prekvalifikacija nezaposlenih osoba

Slika 42 Stopa nezaposlenosti na županijskoj razini (%)

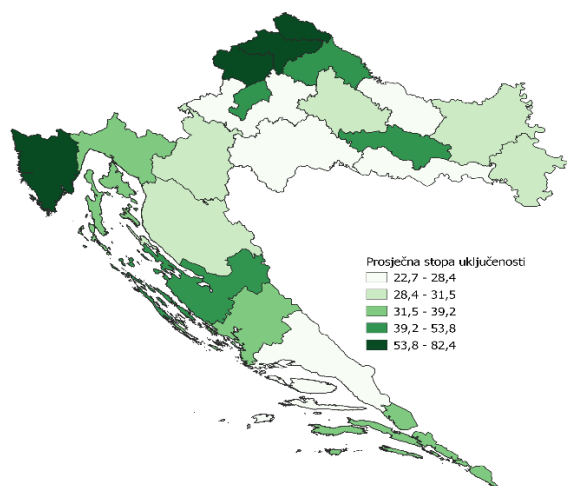
Prosječna stopa nezaposlenosti u razdoblju 2015.-2019.



Izvor: obrada autora podataka HZZ-a

Slika 43 Stopa uključenosti nezaposlenih u MAPZ aktivnosti (%)

Prosječna stopa uključenosti nezaposlenih osoba u MAPZ u razdoblju 2015.-2019.



Izvor: izračun autora temeljem podataka MROSP-a i HZZ-a

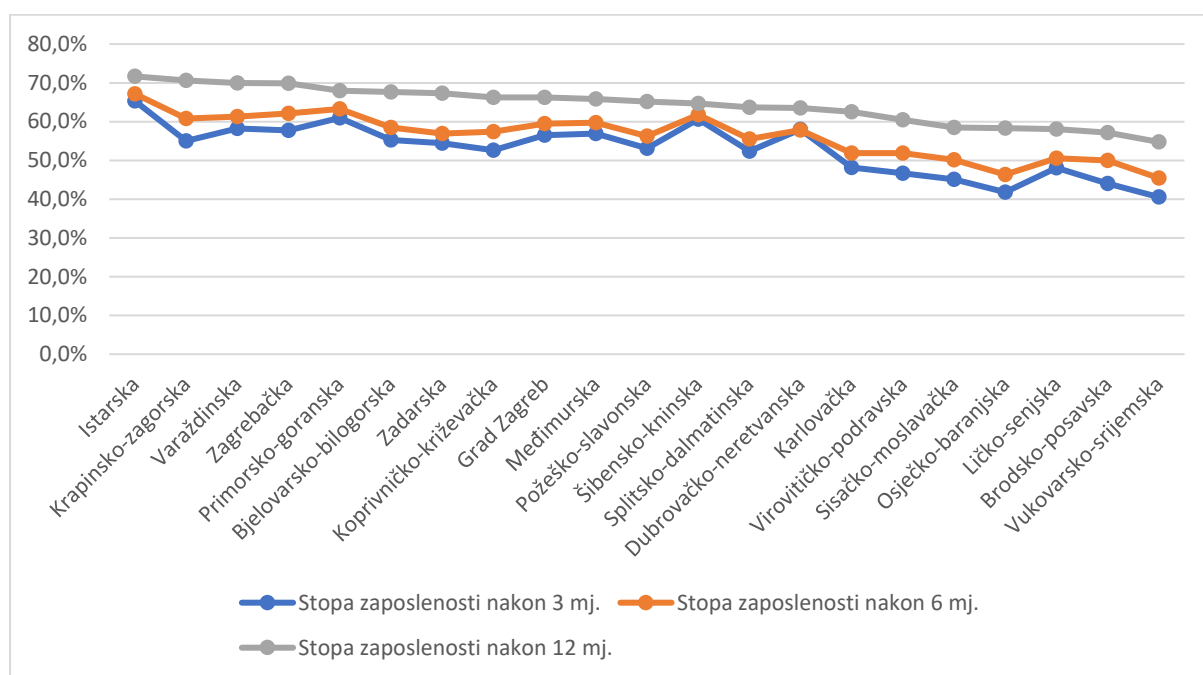
Usporedba županijske distribucije stope nezaposlenosti s distribucijom prema stopi pokrivenosti nezaposlenih MAPZ-om ukazuje na visoku razinu međusobne neusklađenosti, što je prvi pokazatelj da MAPZ nije bio učinkovit u osiguranju odgovarajuće razine potpore za područja s najvećim potrebama. Kao što se može vidjeti, svih šest županija s najvećom stopom nezaposlenosti (četiri slavonske te Sisačko-moslavačka i Bjelovarsko-bilogorska) bilježi ispodprosječnu razinu uključenosti nezaposlenih u MAPZ. S druge strane, pojedine županije s ispodprosječnom razinom nezaposlenosti, poput Istarske, Međimurske, Varaždinske i Grada



Zagreba, bilježe vrlo visoke razine uključenosti nezaposlenih u MAPZ. Ovakav nesrazmjer u razini nezaposlenosti i uključenosti nezaposlenih u MAPZ upućuje na općenito nedovoljnu učinkovitost MAPZ-a, odnosno relevantnih operacija iz OPULJP-a.

Međutim, to je tek početna ocjena koju je potrebno detaljnije razraditi. Sljedeća slika prikazuje županijsku distribuciju stope zaposlenosti sudionika MAPZ-a za aktivnosti financirane iz ESF-a/IZM-a prema vremenskim intervalima od 3, 6 i 12 mjeseci nakon izlaska sudionika iz provedbe mjere.

Slika 44 Stopa zaposlenosti sudionika po županijama 3, 6 i 12 mjeseci nakon sudjelovanja u MAPZ-u (samo za ESF/IZM financirane mjere)



Dobiveni rezultati pokazuju kako županije s nižom razinom nezaposlenosti poput Istarske, Krapinsko-zagorske i dr. bilježe veće stope zaposlenosti sudionika od županija s većom nezaposlenosti kao što je Vukovarsko-srijemska, Brodsko-posavska, Ličko-senjska i druge. Također se može vidjeti kako ovaj odnos vrijedi za sva tri promatrana vremenska razdoblja, odnosno da je stabilan kroz vrijeme. Ipak, ovaj rezultat ne govori mnogo o samoj učinkovitosti MAPZ-a obzirom da je stopa zapošljavanja sudionika pod utjecajem različitih faktora, a prije svega dinamike lokalnih odnosno županijskih tržišta rada. Kako bi se što objektivnije moglo ocijeniti koje su provedene aktivnosti bile najučinkovitije s obzirom na lokaciju provedbe primijenjena je **protučinjenična analiza** kako bi se utvrdile razlike u stopi zapošljavanja osoba koje su sudjelovale u provedbi MAPZ-a i osoba koje nisu bile uključene u provedbu, a koje pritom dijele vrlo slična obilježja u smislu socio-ekonomskog profila.



Analiza je provedena pomoću **tehnike uparivanja preferencija** (podudaranje rezultata sklonosti). Njome se uparuje osobe koje su sudjelovale u mjerama s barem jednom osobom koja nije sudjelovala u mjerama (**kontrolna skupina**), korištenjem uobičajenih varijabli kao što su dob, spol, razina i područje obrazovanja, radni staž i sl.. (rezultat sklonosti). Na taj se način može prilično pouzdano procijeniti u kojoj mjeri su ESF/IZM operacije bile učinkovite u pogledu zapošljavanja na županijskoj razini.

Metodologija uparivanja:

Uparivanje sudionika u mjerama s korespondirajućim osobama iz kontrolne skupine nesudionika mjera provedeno je prema varijablama za koje se pretpostavilo da imaju ili mogu imati relevantan utjecaj na sudjelovanje u mjerama, te koje su dostupne u bazama podataka HZZ-a. Radi se o sljedećim varijablama:

1. Spol
2. Dob (godine starosti na dan ulaska u intervenciju/prijave)

Za uparivanje je korištena varijabla dobnih skupina podijeljenih u 10 razreda: 15-19, 20-24, 25-29, 30-34, 35-39, 40-44, 45-49, 50-54, 55-59 i 60-65 godina starosti. Kod mjera koje su namijenjene isključivo mladima (do 29 godina) iz dataseta kontrolne skupine bile su unaprijed isključene osobe starije od 29 godina – razlog tome je da se ubrza postupak uparivanja.

3. Završeno obrazovanje (ISCED kod obrazovne razine)

Za uparivanje je korištena podjela na 3 kategorije obrazovne razine: Bez srednjeg obrazovanja, srednje obrazovanje, te visoko obrazovanje

4. Područje obrazovanja:

Za uparivanje je korištena podjela na 9 područja obrazovanja: Opći programi, obrazovanje, humanističke znanosti i umjetnost, društvene znanosti, poslovanje i pravo, prirodne znanosti, inženjerstvo, prerađivačka industrija i graditeljstvo, poljoprivreda, zdravstvo i socijalna skrb, te usluge.

5. Županija

6. Radni staž

Za uparivanje je korištena varijabla radnoga staža u 13 razreda: 0 godina, 0-1 godina, 1-2 godine, 2-3 godine, 3-5 godina, 5-10 godina, 10-15 godina, 15-20 godina, 20-25 godina, 25-30 godina, 30-35 godina, 35-40 godina i više od 40 godina.

7. Trajanje epizode nezaposlenosti u danima

8. Grupa rizika

Varijabla grupa rizika korištena kod uparivanja imala je 5 mogućih kategorija: Ne odnosi se, niska zapošljivost, smanjena zapošljivost, srednji rizik i visoka zapošljivost.

Algoritam uparivanja koji je korišten je Fuzzy algoritam implementiran kroz programski jezik Python i korišten kao ekstenzija SPSS softvera za statističku obradu podataka. Fuzzy algoritam izvodi uparivanje prema odabranim varijablama između dva skupa podataka (kontrolna i intervencijska skupina) na način da prvo pretražuje i eventualno nalazi identične parove („Exact“), a ukoliko ne nalazi identičnog parnjaka, odabrat će, ovisno o postavkama jednog ili više sličnih parnjaka. Kod Fuzzy algoritma je moguće definirati sljedeće parametre:

- Razina tolerancije za svaku varijablu prema kojoj se uparuje: Tolerancija varira od 0 do 1, pri čemu 0 znači da će algoritam tražiti isključivo identične parnjake, dok 1 znači da će po slučaju odabrati bilo koji vrijednost varijable. Vrijednost 0, tipično dovodi do većeg broja ne-uparivanja, te je uobičajeno postaviti vrijednosti tolerancije od 0,001 do 0,01. Korištena vrijednost tolerancije kod uparivanja sudionika mjera s kontrolnom skupinom bila je postavljena na vrijednost 0,001.
- Broj parnjaka po sudioniku: Standardna postavka („Default“) je jedan parnjak po sudioniku. U slučaju da algoritam nađe više parnjaka, prednost uvijek ima identični parnjak, a ako nađe nekoliko identičnih parnjaka na jednakoj razini sličnosti, po slučaju odabire jednog od nađenih parnjaka.
- Uparivanje sa ili bez ponavljajućih parnjaka: Uparivanje bez ponavljajućih parnjaka sprječava mogućnost da jedan parnjak iz kontrolne skupine bude parnjak više za više sudionika mjere). Standardna postavka je uparivanje bez ponavljajućih parnjaka, što je korišteno i kod uparivanja sudionika mjera sa kontrolnom skupinom. Kako bi se izbjegla pristranost zbog rednog broja retka u datasetu (npr. ako je dataset sortiran po nekom kriteriju), uparivanje se provodi po slučajnom redoslijedu skupine, sudionika.

Uz navedeni i opisani Fuzzy algoritam za uparivanje, korištena je i PSM ekstenzija SPSS softvera koja je računala PSM rezultate za sudionike i uparene pripadnike kontrolne skupine¹⁴⁵.

Iduća tablica prikazuje neto efekt svih analiziranih mjera na zapošljavanje po županijama. **Neto efekt predstavlja razliku između stope zaposlenosti sudionika mjera i stope zaposlenosti kontrolne skupine** u vremenskim intervalima 3, 6 i 12 mjeseci nakon izlaska sudionika iz provedbe mjere.

¹⁴⁵ Navedenim ekstenzijama i Python programskom kodu može se pristupiti na poveznici: <https://github.com/IBMPredictiveAnalytics/FUZZY>



Tablica 38 Usporedba neto efekta zapošljavanju sudionika ESF/IZM financiranih mjera temeljem rezultata protučinjenične analize

Županija	Nakon 3. mj	Nakon 6. mj	Nakon 12. mj
Bjelovarsko-bilogorska	4,7%	7,8%	15,2%
Požeško-slavonska	6,9%	10,9%	14,3%
Brodsko-posavska	2,8%	6,3%	13,0%
Međimurska	5,6%	6,4%	11,0%
Vukovarsko-srijemska	-1,1%	2,3%	9,6%
Šibensko-kninska	6,6%	6,2%	9,6%
Zadarska	-0,9%	2,4%	9,2%
Virovitičko-podravskaa	-1,4%	1,1%	8,1%
Primorsko-goranska	6,9%	8,1%	7,3%
Istarska	2,0%	3,4%	7,3%
Karlovačka	-5,2%	-0,1%	7,1%
Sisačko-moslavačka	0,2%	2,7%	7,1%
Grad Zagreb	2,2%	3,3%	7,0%
Splitsko-dalmatinska	-1,1%	0,9%	6,7%
Zagrebačka	-0,8%	2,1%	6,6%
Koprivničko-križevačka	-2,7%	0,9%	6,3%
Osječko-baranjska	-4,8%	-2,2%	6,0%
Dubrovačko-neretvanska	0,9%	-0,3%	3,9%
Ličko-senjska	1,1%	2,9%	3,1%
Varaždinska	-3,3%	-1,3%	2,7%
Krapinsko-zagorska	-10,4%	-7,1%	-1,6%
Min. vrijednost	-10,4%	-7,1%	-1,6%
Maks. vrijednost	6,9%	10,9%	15,2%
Prosjek	0,4%	2,7%	7,6%

Izvor: obrada autora podataka MROSP-a

Dobiveni rezultati pokazuju kako su mjere kod gotovo svih županija imale pozitivan neto efekt, pri čemu je on bio najizraženiji 12 mjeseci nakon okončanja sudjelovanja sudionika u provedbi MAPZ-a. Dok u razdoblju 3 mjeseca nakon okončanja sudjelovanja čak osam županija bilježi negativan neto efekt, samo jedna županija bilježi negativan neto efekt u razdoblju nakon 12 mjeseci od sudjelovanja. Važnost utjecaja vremenskog faktora potvrđuje usporedba prosječnog neto efekta na županijskoj razini, koji se 0,4% za razdoblje nakon 3 mjeseca raste na 7,6% za razdoblje nakon 12 mjeseci od okončanja sudjelovanja.

Najveći neto efekt u razdoblju 12 mjeseci nakon sudjelovanja bilježi se kod pojedinih županija u Slavoniji i Baranji, zatim u Međimurskoj županiji te kod dijela jadranskih županija

(Šibensko-kninska, Zadarska, Primorsko-goranska i Istarska). S druge strane, jedina županija s negativnim neto-efektom je Krapinsko-zagorska županija, dok najmanji pozitivni neto efekt bilježe Varaždinska županija, Ličko-senjska i Dubrovačko-neretvanska županija. Kao što se može uočiti nema potpuno jasnog regionalnog obrasca u pogledu visine ostvarenog neto učinka, budući da se u svakoj regiji mogu naći županije sa znatno različitim neto efektom.

Budući da uparivanje sudionika i nesudionika nije savršeno, tj. da postoje određene razlike u varijablama uparivanja, uz izračun neto efekta mjera (odnosno razlika u stopi zaposlenosti sudionika i nesudionika), provodi se dodatna provjera učinaka mjera regresijskim modelom. Za te potrebe primijenjena je tzv. mixed-effects logistička regresija kojom se procjenjuje kakvi bi efekti bili kad bi sve druge varijable osim one koja nas zanima (u ovom slučaju varijabla sudjelovanja) bile jednake, tj. kakvi bi bili efekti mjere kad bi sudionici i nesudionici bili potpuno izjednačeni u svim varijablama.¹⁴⁶ U tom kontekstu, moguće je da se zbog neujednačenih ostalih varijabli (npr. dobi, spola, radnoga staža i sl.) neki prethodno utvrđeni neto efekt kod provjere regresijskim modelom ne pokaže značajnim. U rijetkim slučajevima može se dogoditi i promjena predznaka neto učinka, tj. da je neto efekt inicijalno pozitivan, a da regresijski model pokaže da je vjerojatnije da je negativan (ili obrnuto, da neto efekt bude negativan, a da regresijski model pokaže da je pozitivan).

Dakle, ako je utvrđen pozitivan neto efekt koji nije popraćen statistički značajnim regresijskim koeficijentom (odnosno efektom), može se ocijeniti, da iako je neto efekt pozitivan, dodatna analiza mixed-effects regresijom nije pokazala statističku značajnost toga efekta, te se taj efekt ne može smatrati značajnim.

Specifikacija modela glasi:

$$\log\left(\frac{p(x)}{1-p(x)}\right)_{ij} = b_0 + b_1x_{ij} + \dots + b_nx_{ij} + bzup * mjera + \epsilon$$

Pro tome je:

- $\log\left(\frac{p(x)}{1-p(x)}\right)_{ij}$ vjerojatnost ishoda u matrici ij (mjera x varijabla poveznica sudionika i nesudionika mjere)
- b_0 je odsječak na osi Y
- b_1 do b_n predstavljaju regresijske koeficijente svih varijabli u regresijskom modelu (sve varijable korištene u uparivanju uz dodatak varijable mjeseca prijave na HZZ)
- x_{ij} su prediktori sudjelovanja u mjeri s poveznicom sudionika i nesudionika mjere
- $bzup * mjera$ Predstavlja specifikaciju interakcije koja je potrebna kako bi se procijenio efekt mjere za pojedine županije

¹⁴⁶ Efekti obilježja nezaposlenih, uključujući i efekt obilježja koje nas ovdje zanima (sudjelovanja ili nesudjelovanja u mjerama) u takvom su modelu eksplicitno procijenjeni kao tzv. fiksni efekti, dok je par sudionika i nesudionika proizašao iz uparivanja specificiran kao tzv. slučajni efekt, kako bi se u procjene uračunala zavisnost uzorka (tj. okolnost da su određeni nesudionici iz populacije u uzorku procjene, jer su upareni sa određenim sudionicima).



- $\in$ Specifikacija slučajne pogreške regresijskog modela

U sljedećoj tablici prikazani su rezultati regresijskog modela. Rezultati testiranja pokazuju granični učinak mjera, ocijenjen kroz razlike u vjerojatnosti sudionika i ne-sudionika da se zaposle za pojedina vremenska razdoblja. Vjerojatnost se kreće u rasponu između 0 i 1, pri čemu 0 označava status nezaposlenosti, a 1 status zaposlenost osobe. Sljedeća tablica prikazuje razlike u vjerojatnosti zaposlenosti između sudionika i ne-sudionika na razini svih mjera. Zvezdica označava statistički značajne razlike u vjerojatnosti.

Tablica 39 Procijenjene vrijednosti neto efekta zapošljavanju sudionika ESF/IZM financiranih mjera temeljem regresijskog modela*

Županija	Granični učinak nakon 3. mjeseca	Granični učinak nakon 6. mjeseca	Granični učinak nakon 12. mjeseca
Bjelovarsko-bilogorska	0,00	0,05*	0,15*
Požeško-slavonska	0,04	0,09*	0,15*
Brodsko-posavska	-0,02	0,03	0,10*
Međimurska	0,01	0,03	0,09*
Virovitičko-podravska	-0,05	-0,01	0,08*
Zadarska	-0,04	0,00	0,08*
Šibensko-kninska	0,02	0,02	0,07*
Istarska	-0,01	0,01	0,06*
Primorsko-goranska	0,04*	0,05*	0,06*
Vukovarsko-srijemska	-0,07*	-0,02	0,05*
Karlovačka	-0,12*	-0,05*	0,05
Zagrebačka	-0,06*	-0,02	0,04*
Grad Zagreb	-0,04*	-0,02*	0,04*
Splitsko-dalmatinska	-0,06*	-0,03*	0,04*
Koprivničko-križevačka	-0,09*	-0,04	0,03
Osječko-baranjska	-0,10*	-0,07*	0,03
Sisačko-moslavačka	-0,06*	-0,03	0,02
Varaždinska	-0,08*	-0,05*	0,00
Ličko-senjska	-0,03	-0,01	-0,01
Dubrovačko-neretvanska	-0,05*	-0,06*	-0,01
Krapinsko-zagorska	-0,19*	-0,13*	-0,06*
Prosjeck	-0,04	-0,01	0,05

Izvor: obrada autora podataka MROSP-a

*statistički značajne vrijednosti

Dobiveni rezultati potvrđuju kako pozitivna razlika u vjerojatnosti zaposlenosti između sudionika i ne-sudionika raste kod svih županija s protekom vremenskog razdoblja nakon



sudjelovanja u MAPZ-u te da u slučaju razdoblja duljeg od 12 mjeseci većina županija bilježi pozitivne razlike, odnosno pozitivne neto efekte. Time se dodatno potvrđuje pouzdanost prethodno dobivenih rezultata o neto efektima mjera. Rezultati također potvrđuju da se među županijama s najvećim neto efektom nalazi veći broj slavonskih županija, što je posebno važno obzirom na iznadprosječnu razinu nezaposlenosti u tim županijama. Dobiveni rezultati također ukazuju da je neto efekt na zapošljavanje u razdoblju nakon 12 mjeseci ipak nešto niži nego što je to pokazala prva analiza neto učinka.

Isto tako treba primijetiti kako postoji značajan dio županija u sva tri vremenska razdoblja kod kojih utvrđene razlike nisu statistički značajne. Pritom se statistički značajne razlike „sele“ od županija s utvrđenim negativnim razlikama u vjerojatnosti za razdoblje od 3 mjeseca nakon okončanja sudjelovanja prema županijama s pozitivnim neto razlikama u razdoblju duljem od 12 mjeseci nakon okončanja sudjelovanja.

Zaključno, rezultati provedene analize na razini svih ocijenjenih operacija pokazuju da postoji statistički značajan neto efekt sudjelovanja u MAPZ-u za najveći dio županija kada se gledaju rezultati ostvareni u razdoblju od 12 mjeseci nakon sudjelovanja. Međutim, rezultati za vremensko razdoblje od 3 i 6 mjeseci su mješoviti, odnosno znatno se razlikuju od županije do županije. Geografski gledano, najveće pozitivne neto učinke bilježi dio županija u Slavoniji i Baranji te u primorskom dijelu Hrvatske.

U nastavku se detaljnije ocjenjuju neto učinci na razini pet skupina koje su formirane obzirom na izvore financiranja, ciljane sudionike te sadržajnu sličnost operacija:

- **Mladi dugotrajno nezaposleni (ESF)** – obuhvaća sudionike operacija: Provedba mjera aktivne politike zapošljavanja za dugotrajno nezaposlene mlade, faza I i II; uključene aktivnosti su stručno osposobljavanje kroz rad, javni radovi, obrazovanje i osposobljavanje, potpore za zapošljavanje;
- **Mladi (IZM)** – obuhvaća sudionike operacija: Provedba mjera aktivne politike zapošljavanja za mlade (IZM), faza I i II; uključene aktivnosti su stručno osposobljavanje kroz rad, javni radovi i potpore za zapošljavanje;
- **Teže zapošljive osobe** – obuhvaća sudionike operacija: Obrazovanje, osposobljavanje i prekvalifikacija nezaposlenih osoba; Potpore za zapošljavanje teže zapošljivih skupina, faza I i II; uključene aktivnosti su potpore za obrazovanje, osposobljavanja i zapošljavanje;
- **Samozaposleni** – obuhvaća sudionike operacija Podrška samozapošljavanju, faza I i II; uključene aktivnosti su potpore za samozapošljavanje;
- **Javni radovi** – obuhvaća sudionike operacija Provedba javnih radova za teže zapošljive skupine, faza I i II; uključene aktivnosti su javni radovi.

Skupina Mladi dugotrajno nezaposleni (ESF)





Sljedeća tablica prikazuje neto-efekte zapošljavanja dobivene protučinjeničnom analizom za sudionike operacija: Provedba mjera aktivne politike zapošljavanja za dugotrajno nezaposlene mlade, faza I i II (ESF).

Tablica 40 Stopa zaposlenosti i neto efekt zapošljavanja sudionika iz skupine Mladi dugotrajno nezaposleni (ESF) temeljem protučinjenične analize

Županija	Nakon 3. mjeseca		Nakon 6. mjeseca		Nakon 12. mjeseca	
	Stopa zaposlenosti	Neto efekt mjere	Stopa zaposlenosti	Neto efekt mjere	Stopa zaposlenosti	Neto efekt mjere
Požeško-slavonska	37,8%	-8,1%	39,5%	-5,5%	57,4%	7,0%
Bjelovarsko-bilogorska	35,9%	-12,0%	39,3%	-10,0%	57,4%	5,7%
Brodsko-posavska	26,8%	-9,9%	36,3%	-2,3%	48,1%	5,4%
Istarska	45,7%	-17,5%	45,7%	-18,4%	68,5%	3,8%
Zadarska	36,1%	-21,6%	39,5%	-20,4%	61,7%	2,9%
Virovitičko-podravska	36,4%	-11,4%	40,5%	-8,5%	55,2%	2,7%
Vukovarsko-srijemska	26,6%	-14,3%	33,4%	-9,0%	46,8%	2,0%
Grad Zagreb	36,8%	-17,0%	37,8%	-16,8%	61,4%	1,1%
Zagrebačka	41,1%	-14,2%	42,6%	-14,3%	66,5%	0,1%
Splitsko-dalmatinska	36,6%	-15,3%	40,9%	-13,6%	58,4%	0,0%
Primorsko-goranska	40,1%	-11,9%	42,5%	-14,0%	61,0%	-0,6%
Sisačko-moslavačka	28,4%	-14,5%	34,6%	-11,5%	49,6%	-1,5%
Karlovačka	28,3%	-24,1%	32,4%	-21,1%	52,2%	-3,5%
Koprivničko-križevačka	30,7%	-26,5%	38,1%	-19,6%	59,2%	-3,7%
Šibensko-kninska	39,3%	-10,6%	46,3%	-6,3%	52,3%	-4,2%
Međimurska	27,8%	-23,7%	32,2%	-19,3%	48,9%	-4,3%
Osječko-baranjska	22,8%	-23,3%	29,3%	-17,3%	46,6%	-6,2%
Varaždinska	31,7%	-30,5%	34,1%	-28,1%	64,5%	-6,5%
Dubrovačko-neretvanska	30,3%	-22,3%	33,3%	-21,0%	48,2%	-7,6%
Krapinsko-zagorska	33,5%	-32,0%	39,3%	-26,8%	65,1%	-9,6%
Ličko-senjska	24,0%	-29,8%	26,0%	-28,5%	41,8%	-20,3%
Min. vrijednost	22,8%	-32,0%	26,0%	-28,5%	41,8%	-20,3%
Maks. vrijednost	45,7%	-8,1%	46,3%	-2,3%	68,5%	7,0%
Prosjek	33,2%	-18,6%	37,3%	-15,8%	55,7%	-1,8%

Izvor: obrada autora podataka MROSP-a

Dobiveni rezultati protučinjenične analize za skupinu Mladi dugotrajno nezaposleni (ESF) ukazuju na sljedeće:

- stope zapošljavanja sudionika nakon 3., 6. i 12. mjesecu su na županijskoj razini u prosjeku iznosile 33,2%, 37,3 i 55,7%.



- niže su od vrijednosti utvrđenih na razini svih analiziranih operacija, posebno za razdoblje 3 i 6 mjeseci nakon prestanka sudjelovanja u mjeri;
- stope zapošljavanja s vremenom rastu, a posebno u razdoblju 12 mjeseci nakon prestanka sudjelovanja u mjeri
- neto efekti mjere su negativni za razdoblje 3 i 6 mjeseci nakon prestanka sudjelovanja u mjeri, ali s vremenom se poboljšavaju. Za razdoblje od 12 mjeseci nakon prestanka sudjelovanja u mjeri, otprilike polovica županija bilježi pozitivne, a polovica negativne neto efekte.
- Najbolje rezultate u pogledu neto efekata bilježe županije u Slavoniji i Baranji te dio županija u Jadranskoj Hrvatskoj. Ipak, u svakoj regiji se mogu naći županije s bitno različitim neto-učincima pa je teško zaključivati o geografskim faktorima ostvarenih rezultata.

U kojoj mjeri su prethodno utvrđeni negativni neto učinci statistički značajni pokazuje sljedeća tablica u kojoj su prikazani rezultati primjene regresijskog modela.

Tablica 41 Procijenjene vrijednosti graničnog učinka zapošljavanju sudionika iz skupine Mladi dugotrajno nezaposleni (ESF) temeljem regresijskog modela*

	Graničan učinak nakon 3. mjeseca	Graničan učinak nakon 6. mjeseca	Graničan učinak nakon 12. mjeseca
Požeško-slavonska	-0,08	-0,07	0,05
Virovitičko-podravska	-0,08	-0,07	0,05
Istarska	-0,10	-0,12	0,05
Bjelovarsko-bilogorska	-0,10	-0,10	0,04
Brodsko-posavska	-0,13	-0,05	0,03
Vukovarsko-srijemska	-0,17	-0,11	0,00
Zadarska	-0,19	-0,19	-0,02
Sisačko-moslavačka	-0,15	-0,13	-0,04
Splitsko-dalmatinska	-0,15	-0,14	-0,04
Grad Zagreb	-0,17	-0,19	-0,05
Zagrebačka	-0,12	-0,14	-0,05
Karlovačka	-0,22	-0,21	-0,05
Međimurska	-0,21	-0,19	-0,06
Koprivničko-križevačka	-0,22	-0,18	-0,07
Primorsko-goranska	-0,14	-0,15	-0,07
Osječko-baranjska	-0,23	-0,18	-0,07
Šibensko-kninska	-0,10	-0,07	-0,09
Varaždinska	-0,26	-0,26	-0,12
Dubrovačko-neretvanska	-0,23	-0,23	-0,14
Krapinsko-zagorska	-0,25	-0,24	-0,16
Ličko-senjska	-0,27	-0,28	-0,22



Prosjeak	-0,17	-0,16	-0,05

Izvor: obrada autora podataka MROSP-a

*statistički značajne vrijednosti

Rezultati testiranja regresijskim modelom su sljedeći:

- Najvažniji rezultat je da niti jedna procijenjena vrijednost graničnih učinaka intervencija na ciljane skupine nije statistički značajna, što znači da se ne može s pouzdanošću zaključivati o učincima intervencija.
- Stavivši statističku značajnost na stranu, može se ocijeniti da su rezultati testiranja regresijskim modelom u skladu s rezultatima jednostavne usporedbe neto učinaka što se smjera efekata tiče, a pokazuju da su (granični) učinci intervencija na ciljane skupine na zapošljavanje uglavnom negativni.
- Bez dovoljne statističke pouzdanosti, može se ocijeniti da su rezultati znatno bolji u razdoblju 12 mjeseci nakon prestanka sudjelovanja u odnosu na prethodna vremenska razdoblja

Skupina Mladi (IZM)

Sljedeća tablica prikazuje neto efekte zapošljavanja dobivene protučinjeničnom analizom za sudionike operacija **Provedba mjera aktivne politike zapošljavanja za mlade (IZM), faza I i II.**

Tablica 42 Stopa zaposlenosti i neto efekt zapošljavanja sudionika skupine Mladi (IZM) temeljem protučinjenične analize

Županija	Nakon 3. mjeseca		Nakon 6. mjeseca		Nakon 12. mjeseca	
	Stopa zaposlenosti	Neto efekt mjere	Stopa zaposlenosti	Neto efekt mjere	Stopa zaposlenosti	Neto efekt mjere
Požeško-slavonska	53,2%	8,7%	57,9%	12,6%	66,7%	16,1%
Brodsko-posavska	48,1%	6,9%	53,9%	10,1%	60,9%	15,0%
Virovitičko-podravska	51,9%	4,2%	59,7%	7,5%	66,2%	14,0%
Vukovarsko-srijemska	45,2%	2,8%	50,7%	6,2%	59,8%	13,7%
Međimurska	58,4%	10,5%	61,5%	10,4%	66,5%	13,2%
Bjelovarsko-bilogorska	55,2%	3,8%	59,0%	9,0%	66,6%	12,7%
Sisačko-moslavačka	46,0%	-0,3%	54,0%	5,7%	61,4%	9,4%
Karlovačka	47,1%	-6,4%	52,7%	2,8%	63,3%	8,8%
Istarska	62,5%	0,5%	67,1%	4,4%	71,9%	7,2%
Zagrebačka	55,9%	-3,4%	64,0%	0,6%	70,9%	6,7%



Grad Zagreb	53,5%	-1,9%	59,6%	1,0%	65,5%	6,4%
Zadarska	51,8%	-4,3%	56,6%	1,6%	66,8%	6,1%
Osječko-baranjska	42,9%	-4,9%	48,4%	-2,9%	59,9%	5,9%
Splitsko-dalmatinska	51,2%	-3,1%	55,9%	1,4%	63,6%	5,2%
Primorsko-goranska	59,4%	2,8%	64,9%	8,2%	68,1%	4,5%
Koprivničko-križevačka	54,6%	-3,0%	60,0%	0,1%	66,6%	4,2%
Šibensko-kninska	54,1%	0,5%	54,6%	-1,5%	59,9%	3,6%
Varaždinska	56,0%	-11,1%	61,9%	-4,9%	69,8%	1,2%
Krapinsko-zagorska	55,3%	-7,3%	63,5%	-3,2%	71,5%	-0,4%
Dubrovačko-neretvanska	51,5%	-3,5%	54,0%	-2,3%	57,3%	-2,0%
Ličko-senjska	37,0%	-11,6%	46,7%	-2,0%	54,1%	-3,9%
Min. vrijednost	37,0%	-11,6%	46,7%	-4,9%	54,1%	-3,9%
Maks. vrijednost	62,5%	10,5%	67,1%	12,6%	71,9%	16,1%
Prosjek	52,0%	-1,0%	57,4%	3,1%	64,6%	7,0%

Izvor: obrada autora podataka MROSP-a

Dobiveni rezultati protučinjenične analize skupine Mladi (IZM) ukazuju na sljedeće:

- stope zapošljavanja sudionika su relativno visoke i približno su slične vrijednostima utvrđenim na razini svih analiziranih operacija;
- stope zapošljavanja sudionika rastu s vremenskim odmakom od sudjelovanja u mjeri
- neto efekti mjere su uglavnom negativni za razdoblje 3 mjeseci nakon prestanka sudjelovanja u mjeri, dok u ostalim razdobljima dominiraju pozitivni neto efekti. Najveći pozitivni neto efekti se bilježe za razdoblje od 12 mjeseci nakon prestanka sudjelovanja u mjeri
- postoje značajne razlike među županijama u pogledu visine neto efekata. Najbolji rezultati se bilježe kod dijela županija u kontinentalnom dijelu RH, uglavnom na području Slavonije i Baranje.

U kojoj mjeri su prethodno utvrđeni negativni neto učinci statistički značajni pokazuje sljedeća tablica u kojoj su prikazani rezultati primjene regresijskog modela.

Tablica 43 Procijenjene vrijednosti graničnog učinka zapošljavanju sudionika IZM financiranih mjera za mlade temeljem regresijskog modela*

	Graničan učinak nakon 3. mjeseca	Graničan učinak nakon 6. mjeseca	Graničan učinak nakon 12. mjeseca
Požeško-slavonska	0,05	0,11*	0,16*



Virovitičko-podravska	0,02	0,06	0,14*
Brodsko-posavska	0,02	0,05	0,11*
Bjelovarsko-bilogorska	-0,01	0,05	0,09*
Međimurska	0,03	0,06	0,08*
Vukovarsko-srijemska	-0,02	0,01	0,08
Karlovačka	-0,07	0,00	0,07
Istarska	-0,02	0,03	0,05
Zadarska	-0,05	-0,01	0,05
Zagrebačka	-0,04	-0,03	0,04
Sisačko-moslavačka	-0,04	0,00	0,04
Grad Zagreb	-0,04	-0,04*	0,02
Koprivničko-križevačka	-0,04	-0,03	0,02
Osječko-baranjska	-0,07	-0,07*	0,01
Splitsko-dalmatinska	-0,05	-0,04*	0,00
Primorsko-goranska	-0,01	0,04	-0,01
Šibensko-kninska	-0,02	-0,06	-0,01
Varaždinska	-0,08	-0,08*	-0,01
Krapinsko-zagorska	-0,08	-0,08*	-0,04
Dubrovačko-neretvanska	-0,06	-0,08*	-0,08
Ličko-senjska	-0,12	-0,05	-0,08
Prosjek	-0,03	-0,01	0,03

Izvor: obrada autora podataka MROSP-a

*statistički značajne vrijednosti

Rezultati testiranja regresijskim modelom su sljedeći:

- Tek manji broj županija bilježi statistički pouzdane granične učinke. Pritom se u slučaju razdoblja nakon 12 mjeseci od prestanka sudjelovanja uglavnom radi o pozitivnim učincima, a u slučaju razdoblja 6 mjeseci od prestanka sudjelovanja o negativnim učincima. Za razdoblje 3 mjeseca od prestanka sudjelovanja nema statistički pouzdanih rezultata.
- Kao i u slučaju prethodno provedene deskriptivne analize neto učinaka, najbolje rezultate bilježi dio županija na području Slavonije i Baranje te sjeverne Hrvatske. Tako npr. prema dobivenim rezultatima proizlazi da je sudionik mjere financirane putem operacije Provedba mjera aktivne politike zapošljavanja za mlade (IZM) u Požeško-slavonskoj županiji imao 16% veću vjerojatnost za zaposlenje u razdoblju od 12 mjeseci nakon prestanka sudjelovanja u mjeri od osobe sličnog profila (tj. svog parnjaka) koja nije sudjelovala u provedbi mjere.
- Negativan granični učinak bilježi se kod pojedinih županija u jadranskoj Hrvatskoj (Dubrovačko-neretvanska, Ličko-senjska, Šibensko-kninska) te u sjeverozapadnom dijelu (Varaždinska, Krapinsko-zagorska). Tako je npr. sudionik mjere u Varaždinskoj,



Krapinsko-zagorskoj i Dubrovačko-neretvanskoj županiji imao 8% manju vjerojatnost za zaposlenje u razdoblju 6 mjeseci nakon prestanka sudjelovanja od osobe sličnog profila koja nije sudjelovala u provedbi mjere.

Skupina Teže zapošljive osobe

Sljedeća tablica prikazuje neto-efekte zapošljavanja dobivene protučinjeničnom analizom za sudionike operacija **Obrazovanje, osposobljavanje i prekvalifikacija nezaposlenih osoba i Potpore za zapošljavanje teže zapošljivih skupina, faza I i II**. Zbog malog broja sudionika bilo je nužno agregirati podatke za nekoliko županija (Ličko-senjska, Zadarska i Šibensko-kninska) u jednu regiju.

Tablica 44 Stopa zaposlenosti i neto efekt zapošljavanja sudionika skupine Zapošljavanje teže zapošljivih osoba temeljem protučinjenične analize

Županija	Nakon 3. mjeseca		Nakon 6. mjeseca		Nakon 12. mjeseca	
	Stopa zaposlenosti	Neto efekt mjere	Stopa zaposlenosti	Neto efekt mjere	Stopa zaposlenosti	Neto efekt mjere
Bjelovarsko-bilogorska	55,2%	4,7%	58,5%	7,8%	67,6%	15,2%
Požeško-slavonska	53,1%	6,9%	56,2%	10,9%	65,1%	14,3%
Brodsko-posavska	44,0%	2,8%	50,0%	6,3%	57,1%	13,0%
Međimurska	56,9%	5,6%	59,7%	6,4%	65,8%	11,0%
Vukovarsko-srijemska	40,5%	-1,1%	45,5%	2,3%	54,7%	9,6%
Ličko-senjska + Zadarska + Šibensko-kninska	55,8%	2,3%	57,7%	3,9%	64,7%	8,2%
Virovitičko-podravsko	46,7%	-1,4%	51,9%	1,1%	60,4%	8,1%
Primorsko-goranska	60,9%	6,9%	63,3%	8,1%	68,0%	7,3%
Istarska	65,3%	2,0%	67,2%	3,4%	71,7%	7,3%
Karlovačka	48,2%	-5,2%	51,9%	-0,1%	62,5%	7,1%
Sisačko-moslavačka	45,1%	0,2%	50,2%	2,7%	58,5%	7,1%
Grad Zagreb	56,5%	2,2%	59,5%	3,3%	66,2%	7,0%
Splitsko-dalmatinska	52,3%	-1,1%	55,5%	0,9%	63,7%	6,7%
Zagrebačka	57,8%	-0,8%	62,1%	2,1%	69,9%	6,6%
Koprivničko-križevačka	52,6%	-2,7%	57,4%	0,9%	66,3%	6,3%





Osječko-baranjska	41,8%	-4,8%	46,3%	-2,2%	58,3%	6,0%
Dubrovačko-neretvanska	58,0%	0,9%	57,8%	-0,3%	63,5%	3,9%
Varaždinska	58,3%	-3,3%	61,3%	-1,3%	70,0%	2,7%
Krapinsko-zagorska	55,0%	-10,4%	60,8%	-7,1%	70,6%	-1,6%
Min	40,5%	-10,4%	45,5%	-7,1%	54,7%	-1,6%
Max	65,3%	6,9%	67,2%	10,9%	71,7%	15,2%
Prosjek	52,8%	0,2%	56,5%	2,6%	64,5%	7,7%

Izvor: obrada autora podataka MROSP-a

Dobiveni rezultati protučinjenične analize skupine Zapošljavanje teže zapošljivih osoba ukazuju na sljedeće:

- stope zapošljavanja sudionika su prilično visoke i približno slične vrijednostima utvrđenim na razini svih analiziranih operacija;
- stope zapošljavanja sudionika rastu s vremenskim odmakom od sudjelovanja u mjeri;
- neto efekti mjere su mješoviti za razdoblje 3 mjeseca nakon prestanka sudjelovanja u mjeri, dok u ostala dva razdoblja dominiraju pozitivni neto efekti.
- postoje značajne razlike među županijama u pogledu visine neto efekata. Najbolji rezultati se bilježe kod dijela županija u kontinentalnom dijelu RH, uglavnom na području Slavonije i Baranje. Najlošije rezultate bilježe pojedine županije u sjevernom odnosno sjeverozapadnom dijelu Hrvatske. Jedina županija koja bilježi negativan neto efekt u svim promatranim razdobljima je Krapinsko-zagorska županija.

U kojoj mjeri su prethodno utvrđeni negativni neto učinci statistički značajni pokazuje sljedeća tablica u kojoj su prikazani rezultati primjene regresijskog modela.

Tablica 45 Procijenjene vrijednosti graničnog učinka zapošljavanju sudionika IZM financiranih mjera za mlade (temeljem regresijskog modela)

	Graničan učinak nakon 3. mjeseca	Graničan učinak nakon 6. mjeseca	Graničan učinak nakon 12. mjeseca
Bjelovarsko-bilogorska	0,47	0,43	0,42
Požeško-slavonska	0,44	0,38	0,46
Brodsko-posavska	0,33	0,23	0,26
Međimurska	0,38	0,36	0,28
Vukovarsko-srijemska	0,29	0,24	0,16
Ličko-senjska + Zadarska + Šibensko kninska	0,37	0,35	0,28
Virovitičko-podravsko	0,47	0,45	0,35
Primorsko-goranska	0,17	0,14	0,14
Istarska	0,39	0,39	0,34



Karlovačka	0,36	0,35	0,33
Sisačko-moslavačka	0,38	0,34	0,34
Grad Zagreb	0,43	0,45	0,34
Splitsko-dalmatinska	0,41	0,33	0,27
Zagrebačka	0,36	0,32	0,27
Koprivničko-križevačka	0,37	0,32	0,30
Osječko-baranjska	0,47	0,38	0,28
Dubrovačko-neretvanska	0,33	0,33	0,26
Varaždinska	0,38	0,36	0,37
Krapinsko-zagorska	0,33	0,34	0,25
Bjelovarsko-bilogorska	0,47	0,43	0,42
Požeško-slavonska	0,44	0,38	0,46
Prosjeak	0,37	0,34	0,30

Izvor: obrada autora podataka MROSP-a

Napomena: svi koeficijenti su statistički značajni

Rezultati testiranja regresijskim modelom su sljedeći:

- sve županije u svim razdobljima bilježe statistički pouzdane granične učinke, a svi granični učinci su pozitivni.
- vrijednosti graničnih učinaka su prilično velike, odnosno znatno veće nego u prethodnim slučajevima, što pokazuje da je riječ o mjerama koje ostvaruju vrlo snažne učinke na ciljane skupine. Također, rezultati pokazuju da su ti učinci veći nego što to pokazuje deskriptivna protučinjenična analiza.
- vrijednosti neto učinaka približno su slične kroz vrijeme, s tim da većina županija najveći granični učinak bilježi u prvom razdoblju, koje se odnosi na 3 mjeseca od prestanka sudjelovanja sudionika u provedbi operacije.

Skupina Samozaposleni

Sljedeća tablica prikazuje neto-efekte zapošljavanja dobivene protučinjeničnom analizom za sudionike operacija **Podrška samozapošljavanju, faza I i II**. Zbog malog broja sudionika bilo je nužno agregirati podatke za nekoliko županija (Brodsko-Posavska, Virovitičko-podravska, Požeško-Slavonska, Vukovarsko-srijemska) u jednu regiju.

Tablica 46 Stopa zaposlenosti i neto efekt zapošljavanja sudionika skupine Samozapošljavanje temeljem protučinjenične analize

Županija	Nakon 3. mjeseca		Nakon 6. mjeseca		Nakon 12. mjeseca	
	Stopa zaposlenosti	Neto efekt mjere	Stopa zaposlenosti	Neto efekt mjere	Stopa zaposlenosti	Neto efekt mjere



Bjelovarsko-bilogorska	94,6%	38,9%	93,2%	40,2%	90,5%	39,5%
Brodsko-Posavska +	95,5%	48,3%	92,9%	45,2%	89,0%	38,4%
Virovitičko-podravska +						
Pozesko-Slavonska +						
Vukovarsko-srijemska						
Dubrovačko-neretvanska	96,3%	35,4%	92,1%	28,0%	92,6%	25,9%
Grad Zagreb	96,4%	38,7%	94,5%	36,2%	93,4%	33,4%
Istarska	96,9%	33,8%	94,5%	35,2%	94,9%	30,5%
Karlovačka	95,0%	37,4%	91,7%	36,6%	94,2%	36,5%
Koprivničko-križevačka	93,7%	38,1%	93,7%	37,3%	93,0%	32,5%
Krapinsko-zagorska	95,9%	23,4%	96,6%	22,5%	94,6%	24,6%
Ličko-senjska	91,3%	40,5%	84,6%	28,7%	81,7%	29,2%
Međimurska	96,3%	42,9%	95,7%	36,7%	94,7%	38,5%
Osječko-baranjska	93,0%	41,9%	92,1%	42,1%	90,0%	36,5%
Primorsko-goranska	92,2%	37,2%	92,2%	38,0%	90,5%	33,3%
Sisačko-moslavačka	94,9%	45,1%	94,4%	40,3%	91,1%	38,9%
Splitsko-dalmatinska	98,3%	42,3%	96,2%	38,8%	95,0%	39,6%
Šibensko-kninska	95,9%	39,3%	93,2%	33,0%	89,5%	35,3%
Varaždinska	95,7%	31,8%	94,5%	28,7%	93,7%	25,3%
Zadarska	95,0%	44,4%	89,9%	35,6%	90,6%	35,2%
Zagrebačka	96,7%	33,6%	97,6%	35,3%	95,2%	34,8%
Min	91,3%	23,4%	84,6%	22,5%	81,7%	24,6%
Max	98,3%	48,3%	97,6%	45,2%	95,2%	39,6%
Prosjek	95,2%	38,5%	93,3%	35,5%	91,9%	33,8%

Izvor: obrada autora podataka MROSP-a

Dobiveni rezultati protučinjenične analize skupine Samozapošljavanje ukazuju na sljedeće:

- stope zapošljavanja sudionika su izuzetno visoko, znatno iznad vrijednosti na razini svih analiziranih operacija;
- stope zapošljavanja sudionika blago opadaju s vremenskim odmakom od sudjelovanja u mjeri



- neto efekti mjere su pozitivni za sve županije i za sva vremenska razdoblja, a vrijednosti neto efekata su izrazito visoki u odnosu na druge mjere.
- postoje vrlo male razlike među županijama u pogledu visine neto efekata. Nešto veća negativna odstupanja od prosjeka bilježi tek Ličko-senjska županija.

U kojoj mjeri su prethodno utvrđeni neto efekti statistički pouzdani pokazuje sljedeća tablica u kojoj su prikazani rezultati primjene regresijskog modela.

Tablica 47 Procijenjene vrijednosti graničnog učinka zapošljavanju sudionika skupine Samozapošljavanje temeljem regresijskog modela)

	Graničan učinak nakon 3. mjeseca	Graničan učinak nakon 6. mjeseca	Graničan učinak nakon 12. mjeseca
Bjelovarsko-bilogorska	0,43	0,40	0,38
Brodsko-Posavska +	0,49	0,41	0,34
Virovitičko-podravska +			
Pozesko-Slavonska +			
Vukovarsko-srijemska			
Dubrovačko-neretvanska	0,38	0,27	0,25
Grad Zagreb	0,41	0,35	0,32
Istarska	0,36	0,35	0,29
Karlovačka	0,37	0,29	0,32
Koprivničko-križevačka	0,38	0,33	0,28
Krapinsko-zagorska	0,24	0,20	0,21
Ličko-senjska	0,45	0,27	0,27
Međimurska	0,48	0,37	0,37
Osječko-baranjska	0,41	0,38	0,33
Primorsko-goranska	0,39	0,37	0,32
Sisačko-moslavačka	0,45	0,36	0,34
Splitsko-dalmatinska	0,45	0,38	0,38
Šibensko-kninska	0,39	0,29	0,32
Varaždinska	0,32	0,25	0,21
Zadarska	0,45	0,32	0,33
Zagrebačka	0,33	0,32	0,30
Prosjeck	0,40	0,33	0,31

Izvor: obrada autora podataka MROSP-a

Napomena: svi koeficijenti su statistički značajni

Rezultati testiranja regresijskim modelom su sljedeći:

- sve županije u svim razdobljima bilježe statistički pouzdane granične učinke, a svi granični učinci su pozitivni.



- vrijednosti graničnih učinaka su prilično velike, što pokazuje da je riječ o mjerama koje ostvaruju vrlo snažne učinke u pogledu povećanja vjerojatnosti zapošljavanja za ciljane skupine nakon prestanka sudjelovanja u mjerama.
- vrijednosti graničnih učinaka približno su slične kroz vrijeme, s tim da većina županija najveći granični učinak bilježi u prvom razdoblju, koje se odnosi na 3 mjeseca od prestanka sudjelovanja sudionika u provedbi operacije.
- Najslabiji granični učinak bilježe Varaždinska i Krapinsko-zagorska županija

Skupina Javni radovi

Sljedeća tablica prikazuje neto-efekte zapošljavanja dobivene protučinjeničnom analizom za sudionike operacija **Provedba javnih radova za teže zapošljive skupine, faza I i II**. Zbog malog broja sudionika bilo je nužno agregirati podatke za nekoliko županija (Primorsko-goranska i Istarska) u jednu regiju.

Tablica 48 Stopa zaposlenosti i neto efekt zapošljavanja sudionika skupine Javni radovi temeljem protučinjenične analize

Županija	Nakon 3. mjeseca		Nakon 6. mjeseca		Nakon 12. mjeseca	
	Stopa zaposlenosti	Neto efekt mjere	Stopa zaposlenosti	Neto efekt mjere	Stopa zaposlenosti	Neto efekt mjere
Bjelovarsko-bilogorska	25,1%	-24,1%	32,9%	-19,4%	51,4%	0,1%
Brodsko-posavska	19,6%	-23,5%	25,6%	-21,8%	31,0%	-9,0%
Dubrovačko-neretvanska	18,0%	-44,7%	20,0%	-41,4%	33,0%	-27,1%
Grad Zagreb	23,4%	-27,6%	27,9%	-24,5%	31,8%	-25,9%
Karlovačka	21,5%	-30,6%	29,2%	-23,9%	39,6%	-16,1%
Koprivničko-križevačka	24,3%	-23,2%	29,6%	-17,2%	39,1%	-10,9%
Krapinsko-zagorska	22,7%	-44,5%	27,3%	-41,7%	32,7%	-38,0%
Ličko-senjska	29,6%	-4,3%	37,0%	3,1%	48,1%	5,8%
Međimurska	23,0%	-33,7%	29,1%	-27,7%	38,5%	-20,2%
Osječko-baranjska	27,7%	-15,1%	32,7%	-12,3%	47,3%	-0,8%
Požeško-slavonska	32,6%	-13,9%	40,3%	-2,7%	45,7%	-4,3%
Primorsko-goranska + Istarska	30,1%	-27,7%	33,1%	-26,1%	38,6%	-21,7%
Sisačko-moslavačka	17,3%	-24,8%	20,9%	-23,7%	29,7%	-20,3%



Splitsko-dalmatinska	21,0%	-31,1%	25,2%	-28,1%	32,1%	-21,6%
Šibensko-kninska	30,9%	-26,2%	34,6%	-20,7%	38,3%	-14,1%
Varaždinska	28,3%	-21,4%	32,5%	-21,1%	38,9%	-21,3%
Virovitičko-podravsko	14,3%	-33,9%	18,8%	-28,6%	25,9%	-25,0%
Vukovarsko-srijemska	22,2%	-19,1%	27,2%	-14,5%	36,1%	-5,2%
Zadarska	24,7%	-29,0%	29,6%	-18,4%	32,1%	-22,1%
Zagrebačka	27,0%	-31,7%	31,2%	-24,9%	37,5%	-22,0%
Min	14,3%	-44,7%	18,8%	-41,7%	25,9%	-38,0%
Max	32,6%	-4,3%	40,3%	3,1%	51,4%	5,8%
Prosjek	24,2%	-26,5%	29,2%	-21,8%	37,4%	-16,0%

Izvor: obrada autora podataka MROSP-a

Dobiveni rezultati protučinjenične analize skupine Javni radovi ukazuju na sljedeće:

- stope zapošljavanja sudionika su izuzetno niske, znatno ispod vrijednosti na razini svih analiziranih operacija;
- stope zapošljavanja sudionika rastu s vremenskim odmakom od sudjelovanja u mjeri
- neto efekti mjere su snažno negativni za većinu županija pri čemu se negativan neto efekt smanjuje s protekom vremena od sudjelovanja sudionika u provedbi mjera
- postoje značajne razlike među županijama u pogledu visine neto efekata. Prema veličini negativnog neto efekta se posebno se ističu Krapinsko-zagorska i Dubrovačko-neretvanska županija. S druge strane, najmanje loše rezultate bilježi Ličko-senjska županija.

U kojoj mjeri su prethodno utvrđeni neto efekti statistički pouzdani pokazuje sljedeća tablica u kojoj su prikazani rezultati primjene regresijskog modela.

Tablica 49 Procijenjene vrijednosti graničnog učinka zapošljavanju sudionika skupine Javni radovitemeljem regresijskog modela)

	Graničan učinak nakon 3. mjeseca	Graničan učinak nakon 6. mjeseca	Graničan učinak nakon 12. mjeseca
Bjelovarsko-bilogorska	-0,20*	-0,17*	0,04
Brodsko-posavska	-0,21*	-0,20*	-0,06
Dubrovačko-neretvanska	-0,42*	-0,42*	-0,27*
Grad Zagreb	-0,26*	-0,25*	-0,25*
Karlovačka	-0,31*	-0,25*	-0,16*
Koprivničko-križevačka	-0,22*	-0,18*	-0,09
Krapinsko-zagorska	-0,46*	-0,45*	-0,40*
Ličko-senjska	0,00*	0,08	0,09





Međimurska	-0,31*	-0,27*	-0,19*
Osječko-baranjska	-0,17*	-0,16*	-0,03
Požeško-slavonska	-0,12*	-0,03	-0,03
Primorsko-goranska + Istarska	-0,26*	-0,26*	-0,20*
Sisačko-moslavačka	-0,24*	-0,25*	-0,21*
Splitsko-dalmatinska	-0,27*	-0,27*	-0,20*
Šibensko-kninska	-0,26*	-0,20*	-0,12
Varaždinska	-0,20*	-0,22*	-0,21*
Virovitičko-podravska	-0,31*	-0,28*	-0,25*
Vukovarsko-srijemska	-0,18*	-0,15*	-0,05
Zadarska	-0,26*	-0,16*	-0,20*
Zagrebačka	-0,30*	-0,24*	-0,22*
Prosjeck	-0,25	-0,22	-0,15

Izvor: obrada autora podataka MROSP-a

* Statistički značajne vrijednosti

Rezultati testiranja regresijskim modelom su sljedeći:

- dobiveni rezultati su statistički u velikoj mjeri statistički pouzdani; sve županije razdoblju od 3 mjeseca bilježe statistički pouzdane granične učinke, u razdoblju od 6 mjeseci 19 od 21 jedinice, a u razdoblju od 12 mjeseci 13 od 21 jedinice bilježi statistički pouzdane vrijednosti;
- vrijednosti graničnih učinaka su kod gotovo svih županija negativne i priličnovisoke, što pokazuje da je riječ o mjerama koje su povezane sa znatno manjom vjerojatnosti zapošljavanja nakon prestanka sudjelovanja u mjerama.
- vrijednosti neto učinaka se za veliku većinu županija postupno smanjuju s protekom vremena od sudjelovanja sudionika u mjeri.
- Najveće smanjenje vjerojatnosti zaposlenja za sudionike bilježe Dubrovačko-neretvanska i Krapinsko-zagorska županija, dok se najbolji rezultati bilježe u slučaju Ličko-senjske županije čime se potvrđuju prethodni rezultati deskriptivne analize neto efekata

Prethodne rezultate treba ipak sagledati u jednom širem kontekstu u kojem se provodi uključivanje sudionika u javne radove. Prije svega, treba uzeti u obzir da je primarni cilj mjere aktivacija ciljane skupine čime se ostvaruje niz važnih koristi za sudionika kao što je poboljšanje samopouzdanja, povećanje radne motivacije, stjecanje novih prijateljstava, poboljšanje financijske situacije i dr. Stoga ne iznenađuje da većina sudionika smatra da je imala korist od provedbe javnih radova kao što je pokazala posebna evaluacija ostvarenih rezultata za PO 1.



ANALIZA UČINKOVITOSTI ZA ODABRANE OPERACIJE IZ PO 2

Izračun pokazatelja učinkovitosti za aktivnosti unutar PO 2 bio je otežan s obzirom na to da kod značajnog dijela operacija broj verificiranih podataka o zajedničkim pokazateljima na županijskoj razini prilično je mali u usporedbi s brojem uključenih sudionika. Prema podacima iz baze mikropodataka sudionika korištene za potrebe analize, za manje od 20% sudionika iz PO2 (ne računajući operacije koje se odnose na javne radove) bili su dostupni podaci o zajedničkim pokazateljima ostvarenja. .

Također, **broj dostupnih podataka za specifične pokazatelje rezultata (SR) na županijskoj razini vrlo je mali pa ih također nije moguće koristiti za potrebe regionalne analize.**¹⁴⁷ Stoga su **pokazatelji učinkovitosti u nastavku kreirani koristeći se podacima koji se odnose na zajedničke i specifične pokazatelje ostvarenja (CO i SO) kao najbolji mogući zamjenski izbor.** Posljedično, cjelokupna analiza učinkovitosti u ovom poglavlju ima određena ograničenja u pogledu cjelovite ocjene učinkovitosti aktivnosti.

Nadalje, treba isto tako napomenuti kako predmet analize u ovom dijelu nisu bile mjere aktivne politike zapošljavanja (javni radovi) koje su financirane unutar ovog prioriteta jer su ti rezultati već obrađeni u prethodnom poglavlju koje je „pokrilo“ sve relevantne operacije kojima su se financirale mjere aktivne politike zapošljavanja bez obzira na to o kojem se prioritetu radi.

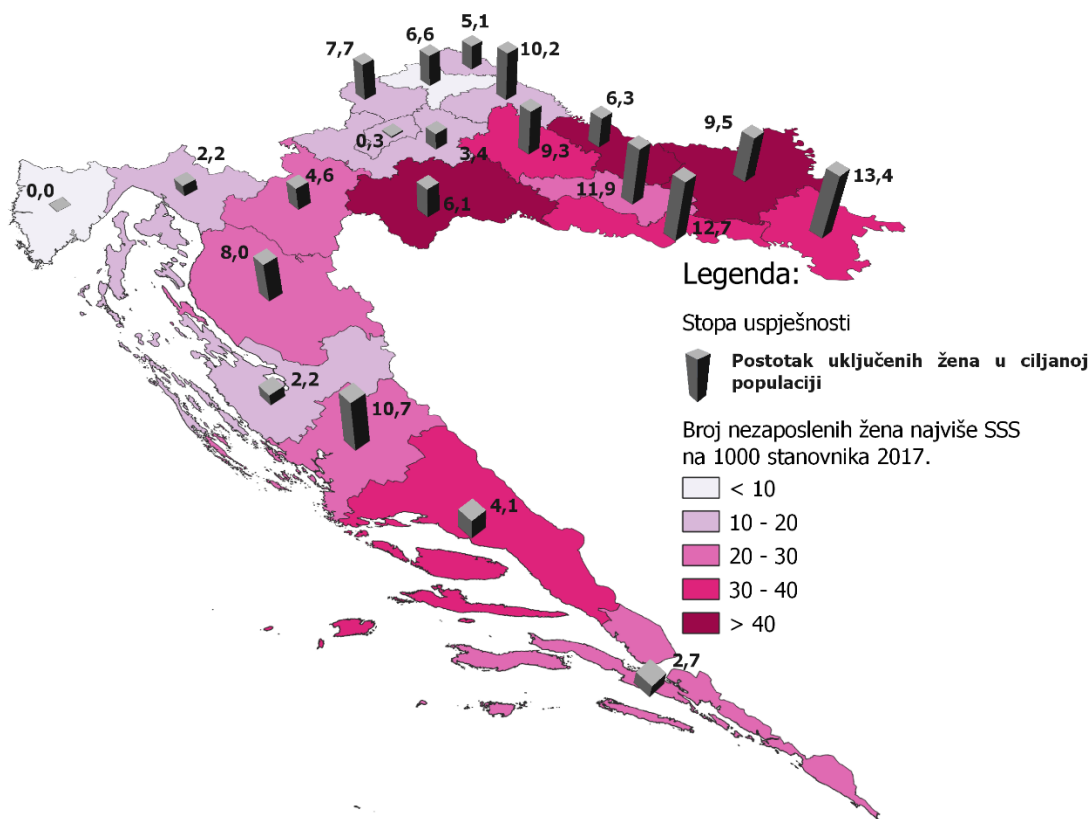
Analiza u nastavku će se, slično kao i kod EP 15, usmjeriti na rezultate pojedinih operacija jer se tako može dobiti znatno konzistentniji uvid u ostvarene učinke s obzirom na različitosti samih operacija u pogledu korištenih pokazatelja ostvarenja. Analiza započinje ocjenom učinkovitosti operacije „Zaželi – Program zapošljavanja žena“ po županijama. Radi se o operaciji koja kao glavnu ciljanu skupinu navodi nezaposlene žene s najviše završenim srednjoškolskim obrazovanjem koje su prijavljene u evidenciju nezaposlenih HZZ-a. **Učinkovitost operacije mjeri se pomoću udjela uključenih žena kroz provedbu operacije u odnosu na prosječan broj nezaposlenih žena s najviše srednjoškolskim obrazovanjem u 2017.**¹⁴⁸ Dobiveni se rezultati zatim uspoređuju s razinom potreba na županijskoj razini, a koje se utvrđuju kao prosječan broj nezaposlenih žena s najviše srednjom stručnom spremom (SSS) na 1000 stanovnika u 2017. Takvom se usporedbom dobiva dodatni uvid u učinkovitost mjera s obzirom na razinu potreba pojedine županije.

¹⁴⁷ Npr. prema podacima iz baze pokazatelja ukupna ostvarena vrijednost za sve županije za pokazatelj rezultata po pojedinim programima „SR201 Broj nezaposlenih sudionika koji su završili program osposobljavanja“ iznosila je svega 132, što je preniska vrijednost za provedbu analize na županijskoj razini. Za usporedbu, ciljna vrijednost pokazatelja iznosi 1.980.

¹⁴⁸ 2017. godina odabrana je za referentno razdoblje kao posljednja godina prije početka provedbe ugovorenih projekata.



Slika 45 Učinkovitost operacije „Zaželi - Program zapošljavanja žena“ na županijskoj razini



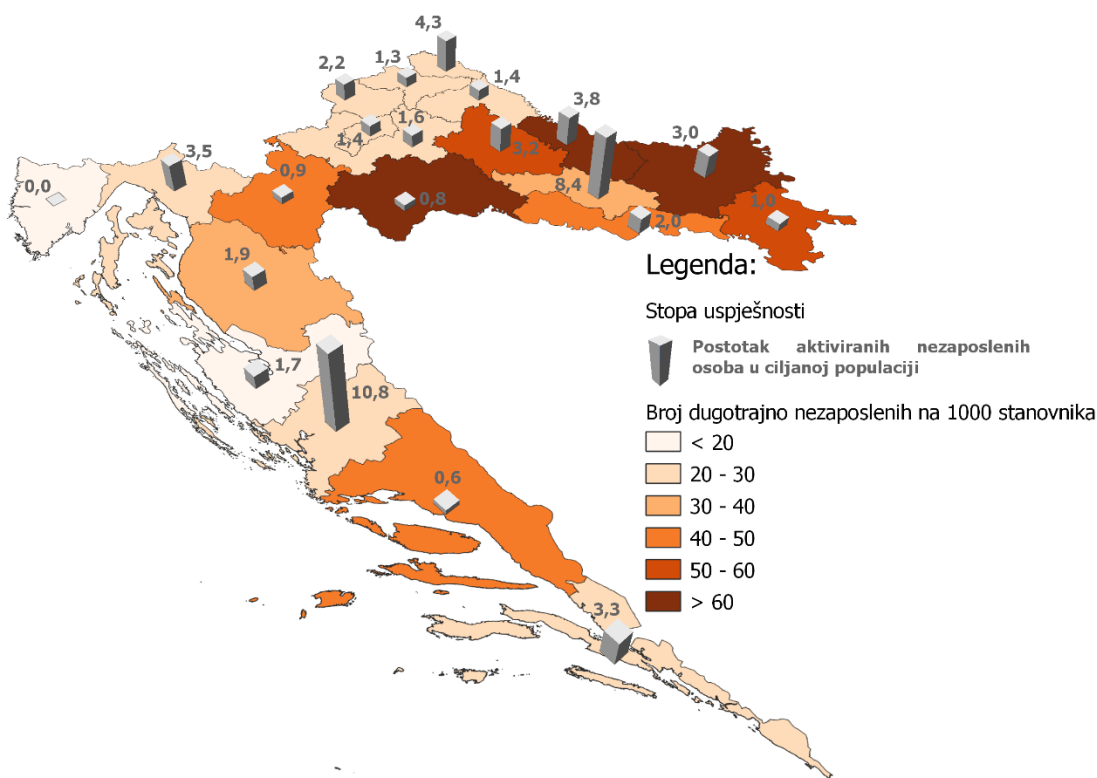
Izvor: obrada autora podataka MROSP-a i HZZ-a

Dobiveni rezultati pokazuju kako je razina učinkovitosti na županijskoj razini vrlo različita. Najbolje rezultate u provedbi operacije bilježi Vukovarsko-srijemska županija na čijem je području broj aktiviranih žena ekvivalentan 13,4 % ciljane populacije. S druge strane, u Istarskoj županiji te gradu Zagrebu udjel uključenih žena manji je od 0,3 % ciljane populacije. Županije iz kontinentalnog dijela RH, a naročito s područja Slavonije i Baranje, generalno bilježe višu razinu učinkovitosti. Također, u prosjeku županije s većom razinom potreba, odnosno s većom zastupljenosti žena iz ciljane skupine u ukupnoj populaciji, bilježe i veću učinkovitost. To znači da je **operacija, općenito gledano, postigla priličnu iznadprosječnu visoku razinu učinkovitosti kod županija s najvećim potrebama**. Tako npr. Vukovarsko-srijemska županija ostvaruje najveću razinu učinkovitosti među županijama u situaciji kada je suočena s vrlo visokim potrebama za zapošljavanjem žena iz ciljane skupine, što ukazuje na izrazito visoki stupanj uspješnosti županije u ovoj operaciji. Međutim, postoje isto tako **primjeri županija kod kojih je razina usklađenosti potreba i učinkovitosti znatno manja**. Sisačko-moslavačka i Virovitičko-podravska županija bilježe relativno umjerenu razinu učinkovitosti, premda su među dvije vodeće županije prema razini potreba. Slična situacija, samo nešto manje izražena bilježi se kod Splitsko-dalmatinske, Dubrovačko-

neretvanske, Karlovačke te Osječko-baranjske županije. Ipak, ukupni učinci provedbe operacije na zapošljavanje u velikoj su mjeri ograničeni njenom niskom razinom održivosti jer su stvorena radna mjesta privremenog karaktera te izravno ovise o trajanju financiranja iz ESF-a. Ovog su problema svjesni i predstavnici tijela u sustavu, kao i anketirani predstavnici područnih ureda HZZ-a te CZSS-a, međutim još uvijek nije jasno na koji bi se način mogla poboljšati održivost ovakvih ulaganja.

U slučaju operacije „Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina“ **učinkovitost se mjeri udjelom aktiviranih nezaposlenih osoba u ciljanoj populaciji** koju predstavlja ukupan broj dugotrajno nezaposlenih osoba na području pojedine županije. Razinu potreba mjeri se zastupljenošću dugotrajno nezaposlenih osoba u ukupnoj populaciji (broj dugotrajno nezaposlenih na 1000 stanovnika). Sljedeća slika prikazuje poredak županija prema razini učinkovitosti.

Slika 46 Učinkovitost operacije „Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina“



Napomena: Ciljana populacija se odnosi na dugotrajno nezaposlene osobe na području pojedine županije

Izvor: obrada autora podataka MROSP-a i HZZ-a

Rezultati analize i u ovom slučaju ukazuju na izrazito snažne razlike među županijama u pogledu razine učinkovitosti, pri čemu razlike najviše proizlaze iz jako visoke razine učinkovitosti za dvije županije – Šibensko-kninske (10,8 %) i Požeško-slavonske (8,4 %) u

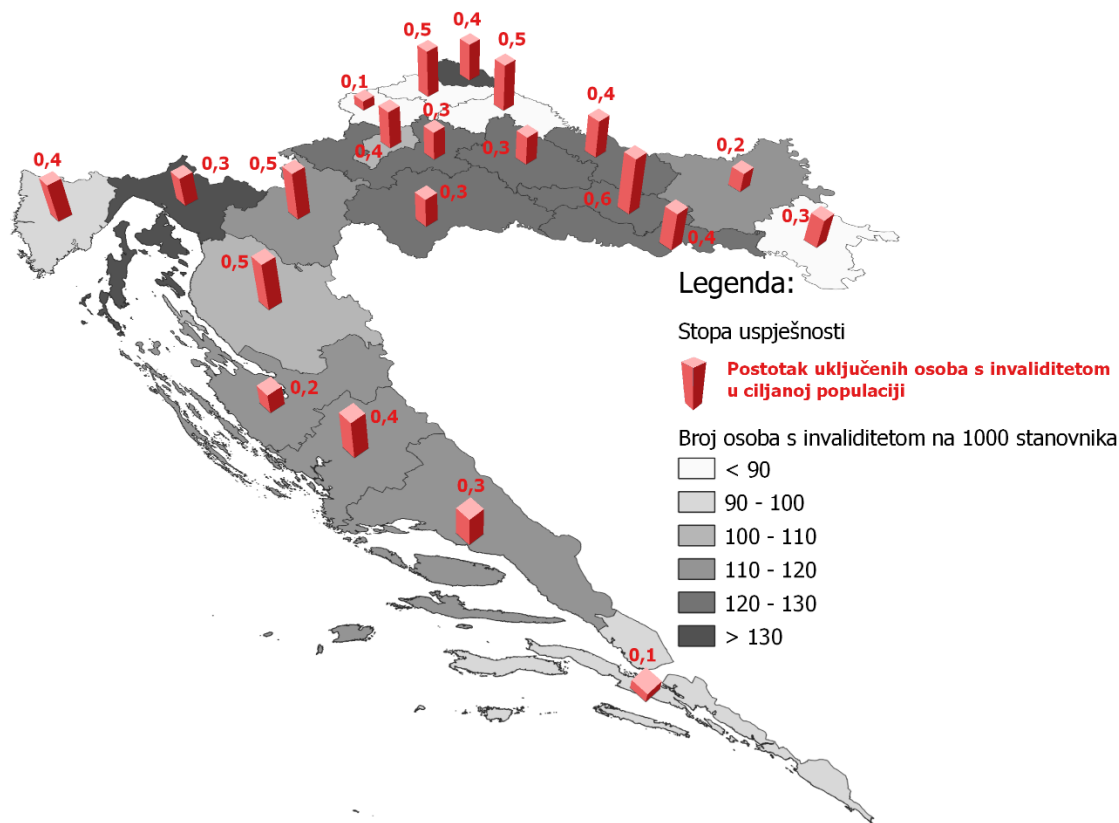


odnosu na ostale županije. Za razliku od prethodne operacije, **povezanost između razine učinkovitosti i razine potreba u ovom je slučaju izuzetno slaba**, odnosno praktički je nema. Neke od županija s najvećim problemom dugotrajne nezaposlenosti poput Sisačko-moslavačke, Vukovarsko-srijemske, Karlovačke i Splitsko-dalmatinske županije ostvarile su izuzetno nisku razinu učinkovitosti zapošljavanja dugotrajno nezaposlenih putem ESF operacije. S druge strane županije sa znatno manjom razinom potreba poput Međimurske, Primorsko-goranske i Dubrovačko-neretvanske županije ostvarile su vrlo dobre rezultate u pogledu razine učinkovitosti. Geografski gledano, **županije s područja Slavonije i Baranje ostvarile su, s izuzetkom Vukovarsko-srijemske, relativno dobre rezultate u pogledu razine učinkovitosti**. S druge strane, prilično slabe rezultate ostvarile su županije sa šireg zagrebačkog područja te pojedine jadranske županije. S obzirom na to da u svakoj regiji postoje veći ili manji primjeri odstupanja u pogledu ostvarenih rezultata, može se zaključiti kako su utvrđene razlike dijelom rezultat specifičnih županijskih čimbenika, a koji su, čini se, povezani ponajviše s kapacitetima i motiviranošću potencijalnih prijavitelja s područja pojedine županije da pripreme i prijave kvalitetne projektne prijedloge.

Na sljedećoj slici prikazani su rezultati učinkovitosti za operaciju „Razvoj usluge osobne asistencije za osobe s invaliditetom“. Učinkovitost se mjeri udjelom uključenih osoba s invaliditetom u odnosu na ukupan broj osoba s invaliditetom na području pojedine županije, dok se razina potreba mjeri brojem osoba s invaliditetom na 1000 stanovnika.



Slika 47 Učinkovitost operacije „Razvoj usluge osobne asistencije za osobe s invaliditetom“



Izvor: obrada autora podataka MROSP-a i HZZ-a

Prije svega može se primijetiti kako je **ukupna razina učinkovitosti operacije relativno mala** jer se uključenost ciljane populacije u svim županijama kreće u rasponu od 0,1 % do svega 0,6 %. Tako niska razina učinkovitosti povezana je, naravno, s relativno niskom razinom dostupnog financiranja. Drugi je važan nalaz da među županijama postoje znatne razlike u pogledu razine učinkovitosti, dok su im potrebe relativno slične (uz određena manja odstupanja). Međutim, vrlo je teško utvrditi neki geografski ili bilo koji drugi „regionalni“ kriterij po kojem bi se moglo izdvojiti županije s većom razinom učinkovitosti od onih s manjom razinom.

Temeljem svih prethodnih rezultata može se zaključiti kako, među promatranim operacijama u okviru PO2, najbolje rezultate u pogledu učinkovitosti gledano prema utjecaju na zapošljavanje bilježi operacija „Zaželi – Program zapošljavanja žena“. Rezultati su pokazali da je prosječna županija zahvaljujući spomenutoj operaciji ostvarila privremeno zapošljavanje za 6,5 % nezaposlenih žena iz ciljane populacije. S druge strane,



najmanja razina učinkovitosti ostvarena je kod operacije „Razvoj usluge osobne asistencije za osobe s invaliditetom“, gdje je taj prosjek iznosio svega 0,4 %. Razlike u razini učinkovitosti uvjetovane su nizom čimbenika, a ponajviše razlikama u dostupnim financijskim sredstvima za pojedine operacije. Operacija „Zaželi - Program zapošljavanja žena“ ujedno je operacija s najboljom razinom usklađenosti između razine učinkovitosti i razine potreba na županijskoj razini, dok kod druge dvije operacije izostaje bilo kakva povezanost između te dvije dimenzije. Također treba naglasiti kako su međužupanijske razlike u razini učinkovitosti vrlo značajne neovisno o tome koja je operacija u pitanju, što je najvjerojatnije povezano sa znatnim razlikama u sposobnosti i motiviranosti potencijalnih prijavitelja da prijave kvalitetne projekte.

ANALIZA UČINKOVITOSTI ZA ODABRANE OPERACIJE IZ PO 3

Izračun pokazatelja učinkovitosti za aktivnosti unutar PO 3 suočen je sa sličnim poteškoćama kao i u slučaju PO 2, a koje se uglavnom odnose na ograničene mogućnosti korištenja **zajedničkih pokazatelja rezultata (CR)** uslijed premalog broja mikropodataka o statusu osoba nakon prestanka sudjelovanja u provedbenim aktivnostima. Analiza u nastavku će se, slično kao i kod EP 15, usmjeriti na rezultate dijela operacija za koje postoji primjeren broj raspoloživih podataka za provedbu regionalne analize.

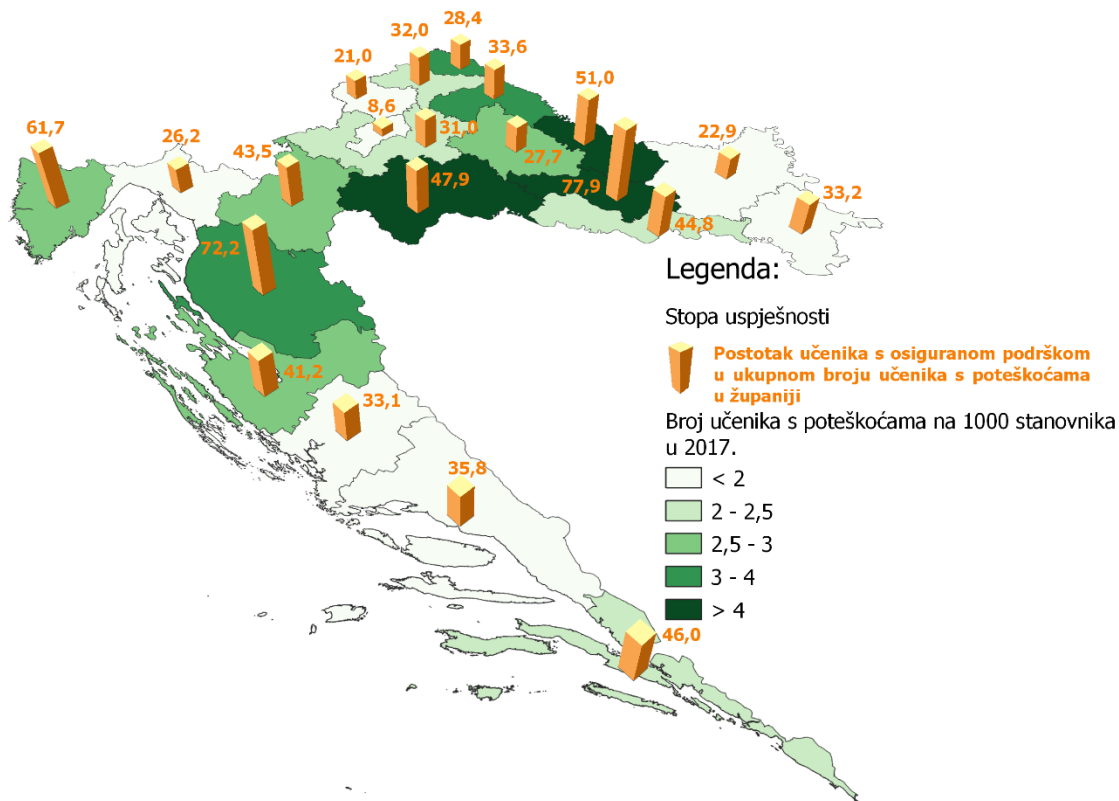
Analiza započinje ocjenom učinkovitosti operacija „Osiguravanje pomoćnika u nastavi i stručnih komunikacijskih posrednika učenicima s teškoćama u razvoju u osnovnoškolskim i srednjoškolskim odgojno-obrazovnim ustanovama“ za faze I – III. Radi se o operacijama koje kao glavnu ciljnu skupinu kod sve tri faze navode učenike s teškoćama u razvoju, a kod prve i druge faze ciljanu skupinu čine i osobe koje će biti angažirane kao pomoćnici u nastavi odnosno kao stručni komunikacijski posrednici.

Analiza uzima u obzir dvije dimenzije učinkovitosti: jedna je usmjerena na uspješnost zadovoljenja potreba učenika s poteškoćama u razvoju uz pomoć OPULJP-a, a druga se odnosi na učinkovitost operacija u pogledu aktiviranja nezaposlenih osoba kroz provedbu financiranih projekata.

Sljedeća slika prikazuje uspješnost zadovoljenja potreba učenika s poteškoćama u razvoju na županijskoj razini uz pomoć OPULJP-a kroz usporedbu distribucije udjela učenika s osiguranom podrškom u ukupnom broju učenika s poteškoćama sa zastupljenošću učenika s poteškoćama u pojedinoj županiji.¹⁴⁹

¹⁴⁹ Ovdje treba spomenuti dvije stvari: prvo je da ne trebaju nužno svi učenici s poteškoćama imati osiguranog pomoćnika u nastavi/stručnih komunikacijskih posrednika (potrebe se ocjenjuju temeljem Pravilnika o osnovnoškolskom i srednjoškolskom odgoju i obrazovanju učenika s teškoćama u razvoju i Pravilnika o pomoćnicima u nastavi) i drugo, da postoji više izvora financiranja osiguravanja pomoćnika u nastavi/stručnih komunikacijskih posrednika. Pored OPULJP-a koriste se još i sredstva Hrvatske lutrije kojima se financiraju projekti čiji su nositelji udruge civilnog društva. Međutim, za potrebe ove analize ti se projekti ne razmatraju jer formalno nisu dio provedbe OPULJP-a. Stoga ne iznenađuje da je u nekim županijama postotak potpore za učenike kroz osiguranje asistenata relativno nizak.

Slika 48 Učinkovitost operacije „Osiguravanje pomoćnika u nastavi i stručnih komunikacijskih posrednika učenicima s teškoćama u razvoju, faze I – III“



Izvor: obrada autora podataka MROSP-a i HZZ-a

Kao što se može vidjeti, postoje znatne razlike među županijama u pogledu učinkovitosti. Među županijama koje su osigurale visoku razinu podrške sa učenika s poteškoćama uz pomoć OPULJP-a posebno se ističu Požeško-slavonska, Ličko-senjska i Istarska županija. S druge strane, najmanju pokrivenost učenika bilježe Zagreb, Krapinsko-zagorska i Osječko-baranjska županija.

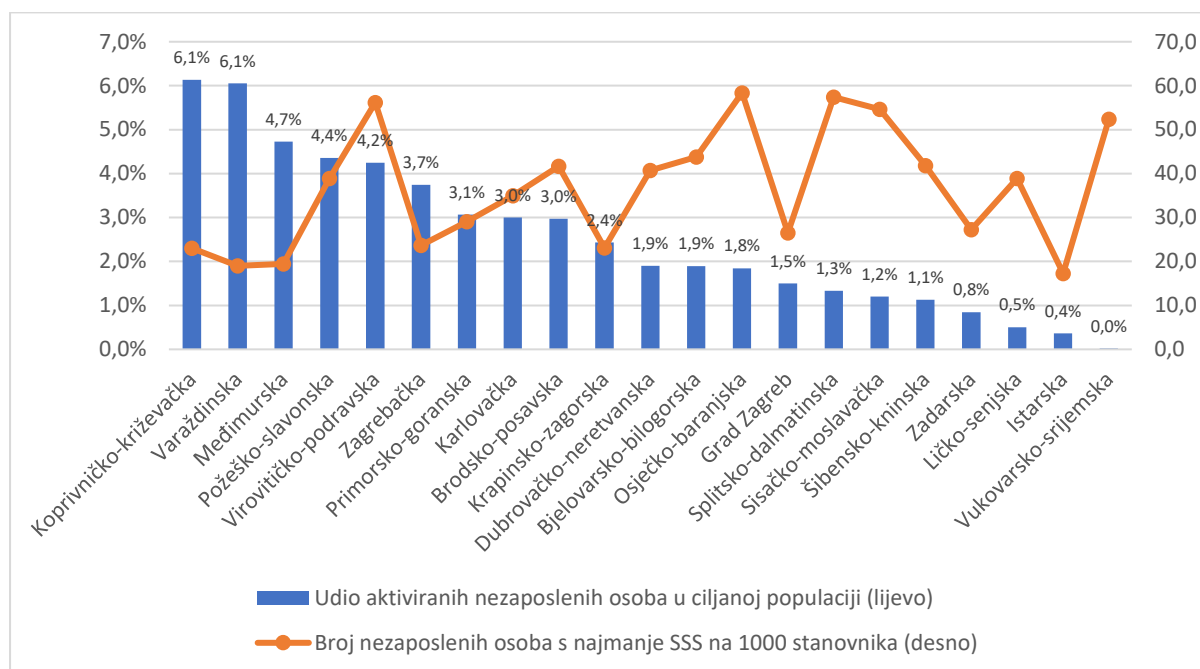
Rezultati također ukazuju na priličnu usklađenost između razine učinkovitosti (uspješnosti zadovoljenja potreba) i razine potreba na županijskoj razini, što znači da su nositelji projekata s područja županija s izraženijim potrebama bili aktivniji, odnosno uspješniji u pogledu stupnja zadovoljenja potreba učenika, odnosno **provedba operacija ostvarila je izrazito snažan učinak upravo kod većine županija s najizraženijim potrebama za pomoćnicima u nastavi.**

Učinkovitost operacija u pogledu aktiviranja nezaposlenih osoba prikazana je na sljedećoj slici. U ovom slučaju rezultati daju nešto drukčiju sliku uspješnosti županija u odnosu na prethodnu

320

sliku. Razlike u rezultatima dijelom su povezane s činjenicom da rezultati sa Slike 49 obuhvaćaju sve tri faze operacije, dok se Slika 55 odnosi samo na prve dvije faze. Razlike također mogu proizaći i iz eventualnih netočnosti u evidenciji statusa osoba u bazi mikropodataka sudionika, ali bez obzira na to obje slike potvrđuju da postoje znatne razlike.

Slika 49 Učinkovitost operacija „Osiguravanje pomoćnika u nastavi i stručnih komunikacijskih posrednika učenicima s teškoćama u razvoju, faze I – II“¹⁵⁰



Izvor: obrada autora podataka MROSP-a i HZZ-a

Rezultati analize pokazuju kako je provedba predmetnih operacija imala relativno mali utjecaj na zapošljavanje ciljnih skupina jer je prosječni udio aktiviranih nezaposlenih osoba u ciljnoj populaciji na županijskoj razini iznosio 2,5 %. Također, vidljivo je da su **među županijama prisutne znatne razlike u pogledu razine učinkovitosti**. Posebno **valja izdvojiti Koprivničko-križevačku i Varaždinsku županiju koje bilježe najbolje rezultate** u odnosu na ostale županije s obzirom na to da su u provedbi projekata uspjeli privremeno zaposliti čak 6,1 % ciljne populacije. S druge strane, najlošije rezultate bilježe Vukovarsko-srijemska, Istarska, Ličko-senjska i Zadarska županija kod koje je udio aktiviranih nezaposlenih manji od 1 %.¹⁵¹ Općenito, **jadranske županije bilježe nešto slabije rezultate, uz Vukovarsko-srijemsku i Sisačko-moslavačku županiju od kontinentalnih županija**.

Kada se rezultati o aktiviranju nezaposlenih osoba usporede s razinom potreba, onda se može uočiti kako najusklađenije rezultate bilježe Požeško-slavonska, Primorsko-goranska i

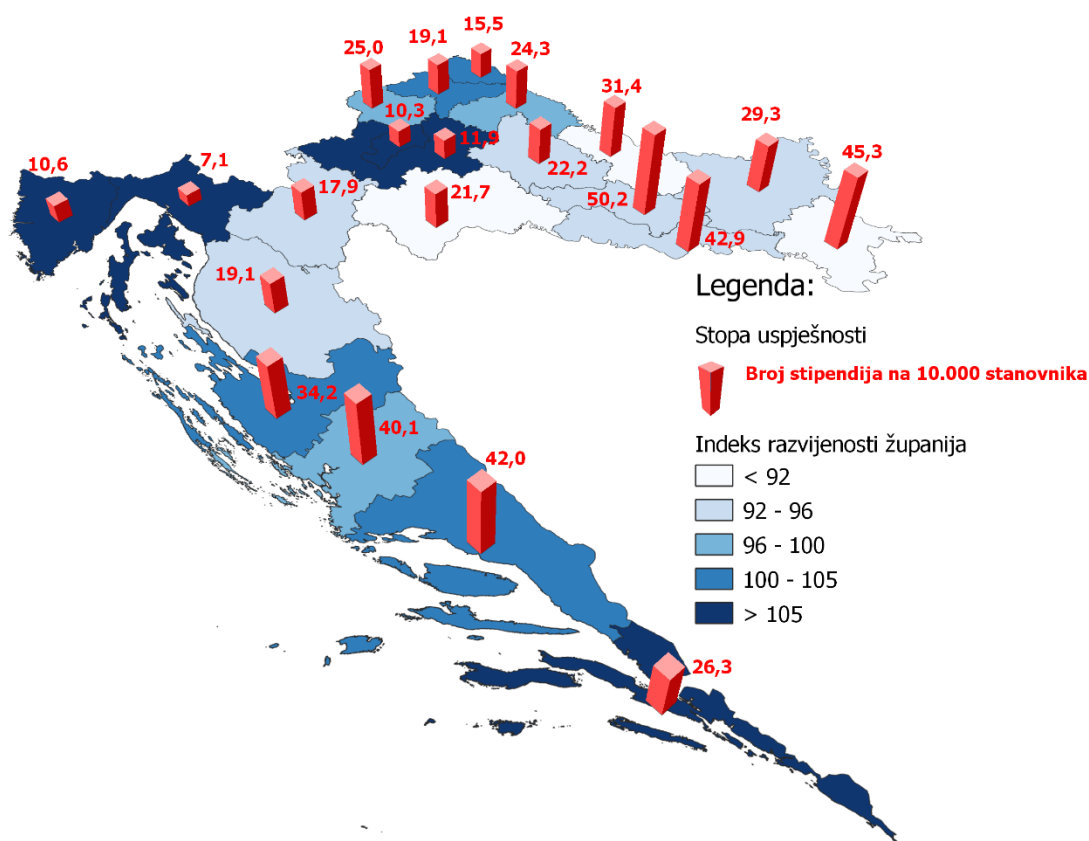
¹⁵⁰ Analiza se odnosi samo na fazu I i II zato što baza mikropodataka o sudionicima sadrži podatke samo za sudionike provedbe projekata za te dvije faze.

¹⁵¹ Izostanak zapošljavanja ne znači da u Vukovarsko-srijemskoj županiji nije bilo provedbe projekata, već da, prema podacima iz baze sudionika, prilikom provedbe projekata (ukupno dva projekta iz faze I i II) nisu kao sudionici utvrđene prethodno nezaposlene osobe.

Krapinsko-zagorska županija, dok se za sve ostale županije može reći da bilježe značajna odstupanja bilo u pozitivnom (Koprivničko-križevačka, Varaždinska, Međimurska) ili, što je puno češće bio slučaj, negativnom smjeru (sve ostale). Posebno se opet ističe primjer Vukovarsko-srijemske županije kao jedinice koja ima izuzetno velik problem nezaposlenosti ciljne populacije (pa time i velik potencijal za njeno aktiviranje), ali ga ne uspijeva smanjiti zapošljavanjem nezaposlenih osoba kroz mogućnosti koje nude operacije u pitanju. Ukratko, **samo manji dio županija uspio je iskoristiti priliku da provedbom projekata u značajnijoj mjeri aktivira nezaposlene osobe** (tijekom prve dvije faze).

U nastavku slijedi ocjena učinaka operacije „Dodjela stipendija studentima nižeg socioekonomskog statusa“. Sljedeća slika prikazuje razinu relativne uspješnosti pojedinih županija u pogledu broja dodijeljenih stipendija te omogućuje usporedbu rezultata s razinom razvijenosti pojedine županije. Na taj se način može lako uočiti uspješnost slabije razvijenih županija u ostvarenju pomoći putem stipendija za studente nižeg socio-ekonomskog statusa kao i općenito razlike između županija u pogledu uspješnosti.

Slika 50 Učinkovitost operacije „Dodjela stipendija studentima nižeg socioekonomskog statusa“



Izvor: obrada autora podataka MROSP-a i MRRFEU-a

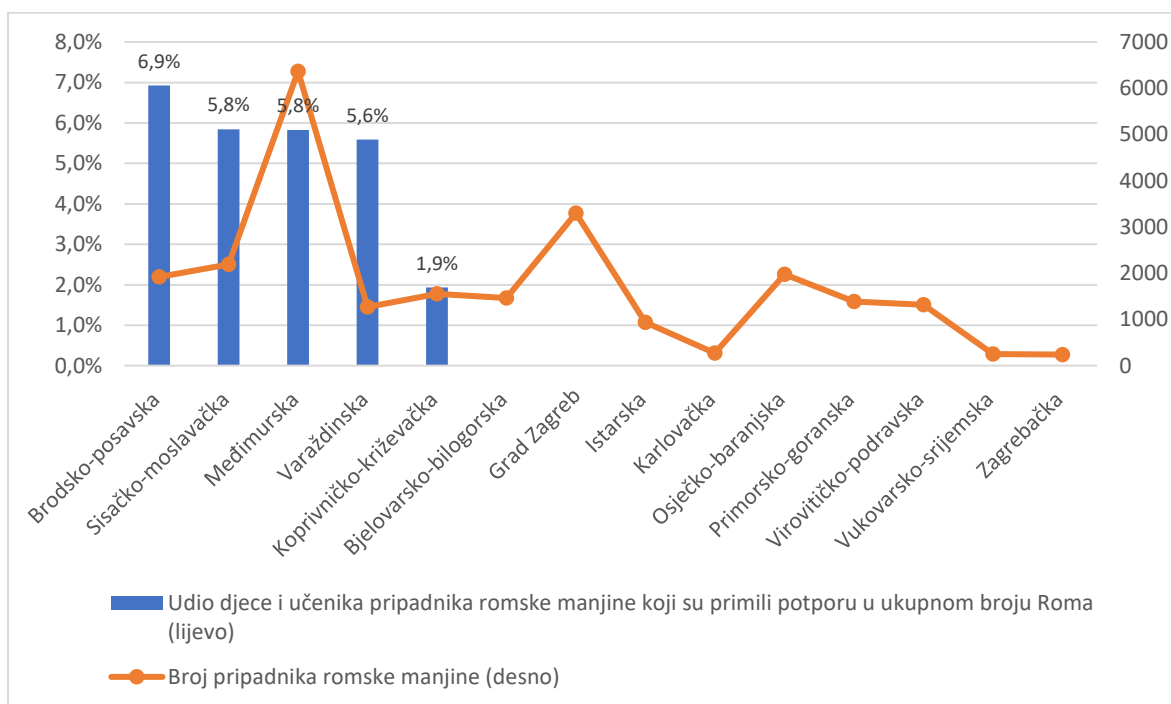


Rezultati pokazuju prilično velike razlike između županija s obzirom na razinu učinkovitosti, kao i to da su najveću razinu učinkovitosti ostvarile slabije razvijene županije. Takav ishod znači da je provedba operacije vrlo snažno doprinijela uravnoteženom regionalnom razvoju. Naravno, i u ovom slučaju postoje iznimke poput Bjelovarsko-bilogorske, Sisačko-moslavačke i Ličko-senjske županije koje bilježe prilično slabe rezultate u pogledu dodjele stipendija, a posebno kada se uzme u obzir njihova razina razvijenosti. S druge strane, županije poput Dubrovačko-neretvanske, Splitsko-dalmatinske i Zadarske ostvarile su relativno dobre rezultate iako je riječ o iznadprosječno razvijenim županijama.

Kad je riječ o provedbi operacije „Programska, stručna i financijska potpora obrazovanju djece i učenika pripadnika romske nacionalne manjine“, treba izdvojiti nekoliko stvari. Kao prvo, relativno mali broj jedinica lokalne i područne samouprave ima ugovorene projekte. Od ukupno četrnaest županija u kojima je evidentirano najmanje 200 pripadnika romske manjine, ugovoreni su projekti na području svega pet županija. Treba također spomenuti da se među županijama koje nemaju ugovorene projekte nalaze i neke s većim brojem Roma kao što su Grad Zagreb, Osječko-baranjska, Bjelovarsko-bilogorska, te Virovitičko-podravska. Nadalje, treba istaknuti da četiri od pet županija s ugovorenim projektima bilježe vrlo sličnu razinu učinkovitosti dok jedna (Koprivničko-križevačka) bilježi znatno nižu razinu. Može se zaključiti kako je **operacija generalno polučila vrlo ograničene geografske učinke s obzirom na to da za dio područja sa značajnim brojem pripadnika romske manjine nije osigurana potpora za učenike romske nacionalnosti.** Sljedeća slika prikazuje rezultate analize učinkovitosti na županijskoj razini.



Slika 51 Učinkovitost operacije „Programska, stručna i financijska potpora obrazovanju djece i učenika pripadnika romske nacionalne manjine“



Izvor: obrada autora podataka MROSP-a i Kunac, Klasnić, Lalić (2018.) za broj pripadnika romske manjine

ANALIZA UČINKOVITOSTI ZA ODABRANE OPERACIJE IZ PO 4

U slučaju PO 4 analiza se usmjerila na ocjenu rezultata sljedećih operacija:

- Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa
- Podrška razvoju partnerstva organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja
- Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi
- Jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu

Radi se o operacijama provedenim u okviru SC-a 11.ii.1 „Razvoj kapaciteta organizacija civilnog društva, osobito udruga i socijalnih partnera, te jačanje civilnog i socijalnog dijaloga radi boljeg upravljanja“. Ono što je zajedničko navedenim operacijama jest to da uključuju relativno velik broj sudionika te da su nositelji provedbe u većini slučajeva organizacije civilnog društva.

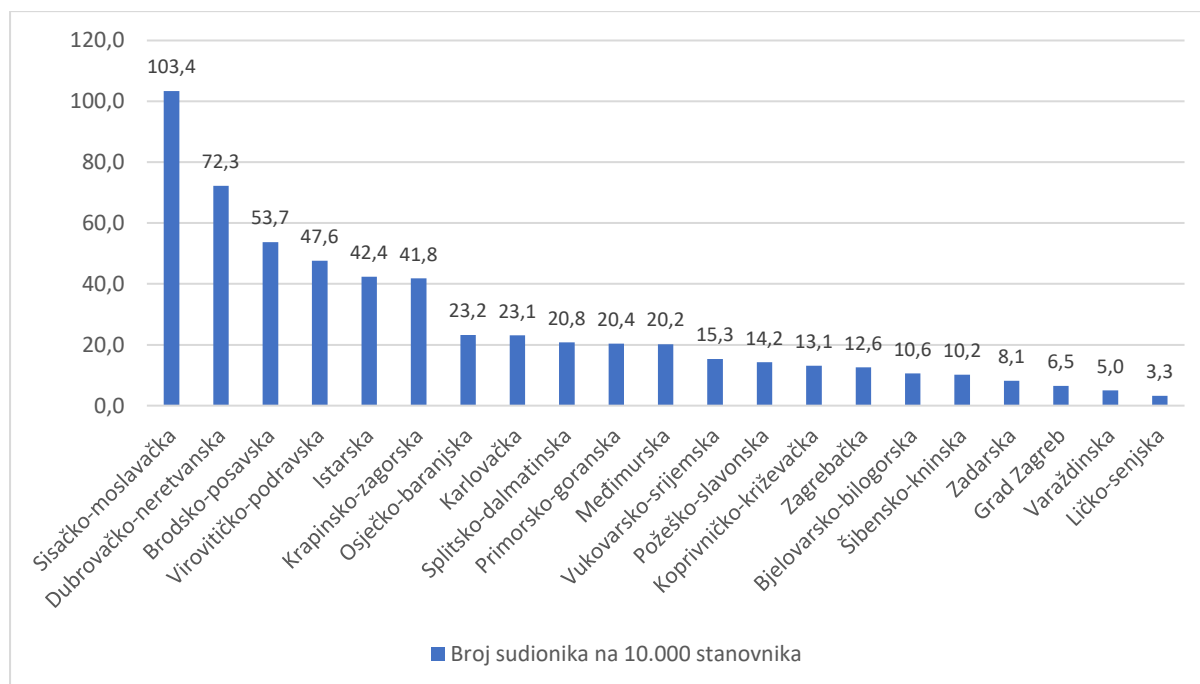
Učinkovitost gore navedenih operacija mjeri se razinom uključenosti sudionika u odnosu na ukupno stanovništvo. Na taj se način ocjenjuje u kojoj su mjeri ugovoreni projekti uspješni aktivirati stanovništvo na pojedinom području. Premda takav jedan pokazatelj nikako nije idealna mjera učinkovitosti, samom činjenicom da se radi o pokazatelju ostvarenja, a ne

324

rezultata, s obzirom na dostupnost podataka nisu utvrđene neke druge, bolje mogućnosti mjerenja učinkovitosti. Za razliku od analize kod EP 15 koja se za PO 4 temeljila na podacima o pokazateljima ostvarenja iz ESIF MIS-a, ovdje su korišteni podaci o sudionicima iz baze s mikropodacima, što bi trebalo omogućiti precizniju lokacijsku analizu pod pretpostavkom da su podaci iz baze točni i sveobuhvatni.

Sljedeća slika prikazuje razinu uključenosti stanovništva u provedbu projekata po županijama.

Slika 52 Razina uključenosti sudionika kroz odabrane operacije iz PO 4*



*Podaci se odnose na operacije: „Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa“; „Podrška razvoju partnerstva organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja“; „Kultura u centru - potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi“; „Jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu“.

Izvor: Obrada podataka iz baze MROSP-a i DZS-a

Rezultati s prethodne slike jasno pokazuju kako **na županijskoj razini postoje izrazito velike razlike u pogledu razine uključenosti sudionika**. Razlika između najuspješnije županije, Sisačko-moslavačke, i najmanje uspješne, Ličko-senjske, veća je više od trideset puta. Radi se o **najvećem stupnju razlika u rezultatima na županijskoj razini u odnosu na sve druge prioritetne osi**. Rezultati također pokazuju kako nema jasnog geografskog ili razvojnog kriterija pomoću kojih bi se mogle objasniti utvrđene razlike u uspješnosti, već se jedino može opet govoriti o razlikama koje su posljedice različitih sposobnosti i motiviranosti prijavitelja da prijave kvalitetne projekte, kao i eventualnih razlika u strukturiranju sadržaja samih projekata (poglavito u pogledu obuhvata sudionika).



Zaključak

Vrednovanje je pokazalo da postoje značajne razlike u pogledu razine učinkovitosti kako između različitih aktivnosti OPULJP-a, tako i između različitih lokacija odnosno županija. U slučaju aktivnosti kojima su financirane pojedine mjere u okviru MAPZ-a rezultati pokazuju da županije s manjom razinom nezaposlenosti općenito bilježe veću razinu uključenosti nezaposlenih osoba u provedbu MAPZ-a, što ograničava pozitivan doprinos MAPZ-a smanjenju regionalnih neravnoteža na tržištu rada. Kad je riječ o učinkovitosti pojedinih mjera rezultati protučinjenične analize učinkovitosti MAPZ-a daju mješovite rezultate. Kada se gledaju rezultati na razini svih mjera, nije moguće utvrditi neki poseban „geografski“ obrazac uspješnosti, obzirom da se županije s višom, odnosno nižom učinkovitosti mjera mogu naći u svim područjima RH. Na razini pojedinih mjera statistički pouzdane razlike u vjerojatnosti zapošljavanja sudionika i ne-sudionika mjera nakon sudjelovanja u mjeri utvrđene su kod nekoliko skupina intervencija: potpore za zapošljavanje teže zapošljivih skupina, potpore za samozapošljavanje, javni radovi i u manjem opsegu kod MAPZ za mlade u sklopu IZM-a. Pritom potpore za zapošljavanje teže zapošljivih skupina i potpore za samozapošljavanje bilježe značajne pozitivne učinke u pogledu uvećanja vjerojatnosti zapošljavanja sudionika mjera po prestanku sudjelovanja u odnosu na ne-sudionike. S druge strane, kod operacija „Provedba javnih radova za teže zapošljive skupine“ (faza 1 i faza 2) u većini se županija bilježi snažan negativan učinak, što znači da sudjelovanje u provedbi mjera smanjuje vjerojatnost zapošljavanja sudionika nakon okončanja sudjelovanja. U slučaju MAPZ za mlade financiranih putem IZM-a većina procijenjenih učinaka nije statistički pouzdana. Tamo gdje je to slučaj, može se uočiti da se učinak na zapošljavanje s vremenom mijenja te od negativnog prelazi u pozitivan. Kod ove skupine intervencija, razlike u učinkovitosti među županijama posebno su izražene, pri čemu treba istaknuti da najbolje rezultate bilježe županije u Slavoniji i Baranji (za razdoblje od 12 mjeseci nakon okončanja sudjelovanja). Kod potpora za zapošljavanje, javne radove, stručno osposobljavanje kroz rad, osposobljavanje i obrazovanje mladih financiranih putem ESF-a nije moguće donijeti pouzdane zaključke o učinkovitosti mjera na županijskoj razini temeljem rezultata regresijske analize.

Kod aktivnosti iz PO 2 razlike među županijama u pogledu učinkovitosti pojedinih aktivnosti također su vrlo značajne. Najbolje rezultate u pogledu (privremenog) zapošljavanja bilježi operacija „Zaželi – Program zapošljavanja žena“, što je u skladu s očekivanjima s obzirom na vrlo visoka financijska sredstva koja prate provedbu ove aktivnosti. Međutim, ono što daje posebnu vrijednost spomenutoj aktivnosti visoka je razina usklađenosti između ostvarenih rezultata i socioekonomskih poteškoća pojedinih županija, a što nije slučaj s ostalim aktivnostima u okviru PO 2. Ipak, ovdje treba naglasiti važan problem održivosti tako kreiranih radnih mjesta, čega su jako svjesni i različiti predstavnici različitih tijela SUK-a s kojima su vođeni intervjui. Također je važno istaknuti postojanje vrlo značajnih razlika među županijama u pogledu razine učinkovitosti PO 2 operacija neovisno o tome koja je operacija u pitanju, što



upućuje na zaključak da su razlike u sposobnosti i motiviranosti prijavitelja da prijave kvalitetne projekte ključni čimbenik razlika u konačnim rezultatima.

Međužupanijske razlike kod operacija unutar PO 3 izrazito su velike. Ono što je pozitivno jest to da su županije s većim potrebama dobrim dijelom uspjele ostvariti višu razinu učinkovitosti, što je najvidljivije u slučaju pomoćnika u nastavi te kod dodjele stipendija za studente slabijeg socioekonomskog statusa. U slučaju operacije namijenjene poboljšanju položaja učenika pripadnika romske manjine rezultati su uglavnom bili koncentrirani na jedan manji broj županija. Drugim riječima, izostali su učinci u ostalim županijama koje bilježe veći broj pripadnika romske manjine.

Najveće međužupanijske razlike u ostvarenim rezultatima bilježe analizirane operacije unutar PO 4, a što se uglavnom može povezati s vrlo značajnim razlikama u motiviranosti i sposobnosti potencijalnih prijavitelja da ugovore projekte. Dio razlika može se objasniti i različitim individualnim obilježjima ugovorenih projekata u pogledu razine uključenosti sudionika u njihovu provedbu, a koju se ne može dovesti u vezu s nekim lokacijskim faktorom. Dio projekata je bio prilično uspješan u pogledu aktiviranja većeg broja sudionika, dok se dio projekata „zadovoljio“ znatno skromnijom razinom uključenosti.

Konačno, treba još jednom naglasiti kako je analiza za PO2 – PO4 uglavnom provedena na podacima kojima se prate izravna ostvarenja temeljem provedenih aktivnosti, ali ne i učinci nakon završetka sudjelovanja sudionika, što u nekim slučajevima predstavlja važno ograničenje (npr. ako želimo ocjenjivati učinak na zapošljavanje) pa je stoga na nalaze potrebno gledati tek kao na indikaciju stvarno postignutih učinaka.

Radi lakšeg sagledavanja ukupnih rezultata sljedeća tablica prikazuje uspješnost županija po pojedinim aktivnostima, pri čemu aktivnosti mogu uključivati više operacija (ako su provedene u fazama). Plavom bojom označene su županije prema uspješnosti, pri čemu najuspješnija županija ima cijelu kućicu zasjenjenu, a ostale proporcionalno individualnom rezultatu. U slučaju operacija provedenih kroz MAPZ dodana je još jedna boja, zelena, kojom se označene statistički značajne vrijednosti razlika u vjerojatnosti zapošljavanja sudionika i ne-sudionika MAPZ-a.



Tablica 50 Pregled ključnih rezultata analize učinkovitosti po županijama

	Razlike u vjerojatnosti zapošljavanja sudionika MAPZ-a (6 mjeseci nakon prestanka sudjelovanja) i ne-sudionika Napomena: zelena podloga označava statistički značajne vrijednosti					Zaželi - Program zapošljavanja žena	Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina	Razvoj usluge osobne asistencije za osobe s invaliditetom		Dodjela stipendija studentima nižeg socio-ekonomskog statusa	Operacije u okviru specifičnog cilja 11.ii.1 (osim "Jačanje socijalnog dijaloga")
Županija	Mladi dugotrajno nezaposleni (ESF)	Mladi (IZM)	Teže zapošljive osobe	Samozaposleni	Javni radovi	Udjel aktiviranih žena u ciljanoj skupini	Udjel aktiviranih nezaposlenih osoba u ciljanoj populaciji	Udjel uključenih osoba s invaliditetom u ciljanoj populaciji	Udio učenika s teškoćama s osiguranom podrškom u uk. broju učenika s poteškoćama u županiji	Broj stipendija na 10.000 stanovnika	Broj uključenih volontera na 10.000 stanovnika
Bjelovarsko-bilogorska	-0,10	0,05	0,43	0,40	-0,17	9,3%	3,2%	0,3%	27,7%	22,2	10,6
Brodsko-posavska	-0,05	0,05	0,38	0,41	-0,20	12,7%	2,0%	0,4%	44,8%	42,9	53,7
Dubrovačko-neretvanska	-0,23	-0,08	0,23	0,27	-0,42	2,7%	3,3%	0,1%	46,0%	26,3	72,3
Grad Zagreb	-0,19	-0,04	0,36	0,35	-0,25	0,3%	1,4%	0,4%	8,6%	10,3	6,5
Istarska	-0,12	0,03	0,24	0,35	-0,26	0,0%	0,0%	0,4%	61,7%	10,6	42,4
Karlovačka	-0,21	0,00	0,35	0,29	-0,25	4,6%	0,9%	0,5%	43,5%	17,9	23,1
Koprivničko-križevačka	-0,18	-0,03	0,45	0,33	-0,18	10,2%	1,4%	0,5%	33,6%	24,3	13,1
Krapinsko-zagorska	-0,24	-0,08	0,14	0,20	-0,45	7,7%	2,2%	0,1%	21,0%	25,0	41,8
Ličko-senjska	-0,28	-0,05	0,39	0,27	0,08	8,0%	1,9%	0,5%	72,2%	19,1	3,3
Međimurska	-0,19	0,06	0,35	0,37	-0,27	5,1%	4,3%	0,4%	28,4%	15,5	20,2
Osječko-baranjska	-0,18	-0,07	0,34	0,38	-0,16	9,5%	3,0%	0,2%	22,9%	29,3	23,2
Požeško-slavonska	-0,07	0,11	0,45	0,41	-0,03	11,9%	8,4%	0,6%	77,9%	50,2	14,2
Primorsko-goranska	-0,15	0,04	0,33	0,37	-0,26	2,2%	3,5%	0,3%	26,2%	7,1	20,4
Sisačko-moslavačka	-0,13	0,00	0,32	0,36	-0,25	6,1%	0,8%	0,3%	47,9%	21,7	103,4
Splitsko-dalmatinska	-0,14	-0,04	0,32	0,38	-0,27	4,1%	0,6%	0,3%	35,8%	42,0	20,8
Šibensko-kninska	-0,07	-0,06	0,39	0,29	-0,20	10,7%	10,8%	0,4%	33,1%	40,1	10,2
Varaždinska	-0,26	-0,08	0,38	0,25	-0,22	6,6%	1,3%	0,5%	32,0%	19,1	5,0
Virovitičko-podravska	-0,07	0,06	0,33	0,41	-0,28	6,3%	3,8%	0,4%	51,0%	31,4	47,6
Vukovarsko-srijemska	-0,11	0,01	0,36	0,41	-0,15	13,4%	1,0%	0,3%	33,2%	45,3	15,3
Zadarska	-0,19	-0,01	0,39	0,32	-0,16	2,2%	1,7%	0,2%	41,2%	34,2	8,1
Zagrebačka	-0,14	-0,03	0,34	0,32	-0,24	3,4%	1,6%	0,3%	31,0%	11,9	12,6



MINISTARSTVO RADA, MIROVinskOGA
SUSTAVA, OBITELJI I SOCIJALNE POLITIKE



Projekt je sufinancirala Europska unija iz Europskog socijalnog fonda.



Preporuke

Temeljem prethodno iznesenih zaključaka preporuča se sljedeće:

Preporuka 1.

Prilikom planiranja mjera aktivne politike zapošljavanja znatno veću pozornost posvetiti većoj uključenosti ciljanih skupina na područjima s natprosječnom razinom nezaposlenosti i socijalne isključenosti. To se prije svega odnosi na potpore za zapošljavanje i samozapošljavanje te na mjere usmjerene prema mladim nezaposlenim osobama. Moguće promjene u pristupu uključuju promjene u kriterijima i razini potpora za postojeće mjere kojima će se osigurati značajnija prednost za takva područja. Također je potrebno razmotriti kriterije provedbe mjera koje se odnose na mlade dugotrajno nezaposlene (ESF), obzirom da su se mjere za tu skupinu pokazale kao prilično neučinkovite na županijskoj razini. Određena poboljšanja su, čini se, potrebna i kod mjera za mlade financiranih putem IZM-a gdje se također bilježi niska učinkovitost, premda ipak nešto bolja u odnosu na prije spomenutu skupinu. Pored toga, potrebno je razmotriti uvođenje novih mjera posebno osmišljenih upravo za područja s najvećim potrebama. Operacije „Zaželi – program zapošljavanja žena“ i operacije „Dodjela stipendija studentima nižeg socioekonomskog statusa“ mogu poslužiti kao dobar primjer aktivnosti koje svojim sadržajem kao i kriterijima odabira u znatnoj većoj mjeri donose korist za područja s većim socioekonomskim poteškoćama.

Preporuka 2.

Razmotriti mogućnosti nadopune operacije Zaželi komplementarnim aktivnostima koje će osigurati veću održivost zapošljavanja.

Preporuka 3.

Za područja s većom razinom socijalne isključenosti, a gdje se utvrdila relativno slaba razina ugovorenosti projekata iz PO2 – PO4 (pa tako i ostvarenih rezultata), osigurati veću podršku u pogledu informiranosti potencijalnih korisnika te pružiti dodatnu podršku za pripremu projektnih prijedloga. Pritom se aktivnosti podrške trebaju uskladiti sa svim ostalim sličnim aktivnostima koje provode nadležna državna tijela.

Preporuka 4.

Pratiti srednjoročne učinke provedenih aktivnosti te osigurati kontinuirano i snažno financiranje aktivnosti koje su polučile značajan učinak na slabije razvijena područja, odnosno područja s većom razinom socijalne isključenosti.



3.2.3.2 *Evaluacijsko pitanje 13: Provodi li se i koliko učinkovito integrirani pristup teritorijalnom razvoju te je li napredak ostvaren u prioritetnim područjima utvrđenima na području suradnje teritorijalnih ulaganja?*

Istraživački alati i metode

U odgovoru na ovo evaluacijsko pitanje napravljena je analiza godišnjih izvješća o provedbi OPULJP-a, OPKK-a i Sporazuma o partnerstvu, pri čemu evaluatori utvrđuju da je u navedenim izvješćima pristup u izvještavanju istim događajima u vezi s mehanizmom ITU-a po godinama provedbe financijskog razdoblja 2014. – 2020. neujednačen. Potom je analiziran sadržaj poziva na dostavu projektnih prijedloga (PDP-ova) namijenjenih provedbi ITU mehanizma, objavljenih do kraja 2019. godine, s obzirom na način na koji se na toj razini pristupilo predviđenome integriranom pristupu. U konačnici je provedena i analiza vremenske usklađenosti svih PDP-ova u sklopu OPKK-a i OPULJP-a namijenjenih provedbi ITU mehanizma. Nalazi analize dokumenata dopunjeni su analizom rezultata intervjua s UT OPULJP-om (MRMS) i UT OPKK-om (MRRFEU) te predstavnicima sedam ITU gradova: Osijeka, Slavonskog Broda, Zagreba, Pule, Rijeke, Zadra i Splita.

Nalazi

Integrirani pristup teritorijalnom razvoju u kontekstu integriranih aktivnosti za održivi urbani razvoj na početku financijskog razdoblja EU-a 2014. – 2020. predstavljao je jedan sasvim novi koncept mogućnosti ulaganja iz ESI fondova ne samo u RH, već i u EU-u.

U skladu s člankom 96. stavkom 3. Uredbe (EU) 1303/2013¹⁵², člankom 7. Uredbe (EZ) 1301/2013¹⁵³ i člankom 12. stavkom 1. Uredbe br. 1304/2013¹⁵⁴, koncept održivog urbanog razvoja u RH trebao se provoditi isključivo uz pomoć mehanizma Integriranog teritorijalnog ulaganja (ITU). Mehanizam ITU u svojoj osnovi omogućuje integriranje sredstava iz različitih europskih fondova i operativnih programa te ulaganje tih sredstava u aktivnosti kojima će se potaknuti cjelovit razvoj odabranih ITU gradova.

Konkretnije, mehanizam ITU u RH tako na osnovu sadržaja Sporazuma o partnerstvu između RH i EK iz 2014. godine uključuje niz aktivnosti koje se u odabranim urbanim područjima mogu financirati kroz deset unaprijed definiranih područja grupiranih oko **tri osnovna cilja ulaganja**:

¹⁵² Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006

¹⁵³ Uredba (EU) br. 1301/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Europskom fondu za regionalni razvoj i o posebnim odredbama o cilju „Ulaganje za rast i radna mjesta” te stavljanju izvan snage Uredbe (EZ) br. 1080/2006

¹⁵⁴ Uredba (EU) br. 1304/2013 Europskog Parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Europskom socijalnom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1081/2006



1. Progresivni gradovi (omogućavanje povoljnog okruženja za razvoj poduzetništva; poboljšanje obrazovnog sustava za odrasle; modernizacija ponude strukovnog obrazovanja)
2. Čisti gradovi (povećanje učinkovitosti sustava toplinarstva, unaprjeđenje kulturne baštine, obnova *brownfield* lokacija, povećanje broja putnika u javnom prijevozu)
3. Uključivi gradovi (povećanje zapošljavanja i integracije dugotrajno nezaposlenih iz NEET skupine, borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti, poboljšanje pristupa visokokvalitetnim socijalnim uslugama, uključujući podršku procesu deinstitucionalizacije).

U programskim dokumentima za financijsko razdoblje 2014. – 2020.¹⁵⁵ definirano je da će RH mjere održivog urbanog razvoja provoditi putem mehanizma integriranih teritorijalnih ulaganja (dalje u tekstu „mehanizam ITU“) u okviru dva operativna programa: Operativnog programa Konkurentnost i kohezija (OPKK) i Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali (OPULJP) te iz tri različita ESI fonda: Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), Kohezijskog fonda (KF) i Europskog socijalnog fonda (ESF).

U financijskom razdoblju 2014. – 2020. mjere održivoga urbanog razvoja koje se u RH provode uz pomoć mehanizma ITU provodi Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (MRRFEU), kojem su za dano razdoblje ujedno dodijeljene uloge UT-a za OPKK ITU intervencije i koordinacijskog tijela za provedbu mehanizma integriranih teritorijalnih ulaganja (dalje u tekstu i „UT OPKK“), u suradnji s Ministarstvom rada i mirovinskoga sustava (MRMS), kojem je dodijeljena funkcija UT-a za OPULJP (dalje u tekstu i „UT OPULJP“).

U Sporazumu o partnerstvu¹⁵⁶ navodi se i kako će MRRFEU, kao ministarstvo nadležno za ITU podržano od strane pododbora za teritorijalni pristup Nacionalnog koordinacijskog odbora, osigurati koordinaciju aktivnosti EFRR-a i ESF-a.

Pritom je prema Sporazumu o partnerstvu bilo predviđeno da će se svaki ITU mehanizam odnositi na otprilike četiri urbana središta, od ukupno sedam gradova kandidata, s više od 100.000, odnosno 50.000, stanovnika te sastojati od skupa različitih integriranih aktivnosti, sufinanciranih iz EFRR-a i KF-a **u okviru različitih prioritetnih osi OPKK-a te dodatno i od skupa aktivnosti sufinanciranih iz ESF-a u okviru OPULJP-a¹⁵⁷.**

U fazi pripreme za provedbu mehanizma ITU, MRRFEU je u razdoblju od ožujka do prosinca 2015. godine organizirao šest koordinacijskih sastanaka s gradovima kandidatima za ITU mehanizam te je pripremao natječajnu dokumentaciju za odabir ITU gradova kao i prijedlog sustava za provedbu ITU mehanizma.

¹⁵⁵ Sporazum o partnerstvu između Republike Hrvatske i Europske Komisije za korištenje EU strukturnih i investicijskih fondova za rast i radna mjesta u razdoblju 2014. – 2020.; Operativni program Konkurentnost i kohezija 2014. - 2020. i Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali

¹⁵⁶ SPORAZUM O PARTNERSTVU između Republike Hrvatske i Europske komisije za korištenje EU strukturnih i investicijskih fondova za rast i radna mjesta u razdoblju 2014. – 2020., Odjeljak 3.1.2 Integrirana teritorijalna ulaganja (ITU), str. 134.

¹⁵⁷ ESF Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020., v. 1.3, Zagreb, prosinac 2014., str. 159





Urbana područja koja su bila kandidati za financiranje aktivnosti u okviru mehanizma ITU trebala su definirati svoj smjer razvoja u strateškom dokumentu, odnosno izraditi vlastitu strategiju razvoja urbanog područja. Kako bi se osigurao što ujednačeniji pristup, MRRFEU je u ulozi koordinacijskog tijela za provedbu mehanizma integriranih teritorijalnih ulaganja 15. rujna 2015. godine donio Smjernice za izradu strategije razvoja urbanih područja (SRUP), praćenje njihove provedbe i vrednovanje¹⁵⁸, s pripadajućim dodacima poput predloška sadržaja SRUP-a i uputama za izradu akcijskog plana za provedbu SRUP-a¹⁵⁹. MRRFEU je navedenim smjernicama propisao metodologiju za izradu SRUP-a koji je između ostalog trebao obuhvatiti i integrirane mjere za suočavanje s gospodarskim, okolišnim, klimatskim, demografskim i socijalnim izazovima.

MRRFEU je potom 2016. godine putem javnog ograničenog poziva¹⁶⁰ za odabir područja za provedbu mehanizma ITU odabrao sedam najvećih urbanih središta s najvišom koncentracijom stanovništva i odgovarajućim kapacitetima za provedbu projekata. Potom su od travnja do lipnja 2016. organizirani sektorski dijalozi, tj. ukupno 13 sastanaka s predstavnicima gradova potencijalnih Korisnika ITU mehanizma i tijela nadležnih za pojedine SC-ove koji se u cijelosti ili djelomično provode putem mehanizma ITU. Sektorski dijalozi organizirani su s ciljem da se gradovima potencijalnim korisnicima ITU mehanizma pomogne u pripremi prijave na Poziv i utvrđivanju intervencija prihvatljivih za financiranje u sklopu ITU mehanizma. Gradovi su nakon održanih sastanaka identificirali intervencije/projekte koji su bili u skladu s prepoznatim SC-ovima, odnosno prihvatljivi za provedbu kroz ITU mehanizam, te temeljem toga dostavili pročišćene liste indikativnih projekata/shema koje će poslužiti za sljedeću fazu sektorskih dijaloga. Svrha druge faze sektorskih dijaloga bila je pružanje pomoći ITU urbanim područjima u sažimanju liste potencijalnih ITU intervencija.

U godišnjem izvješću o provedbi OPULJP-a za 2016. godinu ukratko se opisuju svi gore navedeni postupci MRRFEU-a te se između ostalog navodi kako su u 2016. izrađeni nacrti sporazuma o suradnji u provedbi ITU mehanizma između MRMS-a i MRRFEU-a, kao i sporazumi o provedbi ITU mehanizma sa svakim pojedinim gradom, a koji su preduvjet za pokretanje pojedinačnih postupaka dodjele. Uloga UT-a za OPULJP u svim navedenim aktivnostima ne opisuju se.

Konkretnije, na temelju rezultata spomenutog poziva MRRFEU je 5. listopada 2016. donio Odluku o odabiru područja za provedbu mehanizma integriranih teritorijalnih ulaganja te su odabrane četiri urbane aglomeracije s više od 100.000 stanovnika u središnjim naseljima:

¹⁵⁸ Dostupno na poveznici:

<https://razvoj.gov.hr/UserDocsImages/O%20ministarstvu/Regionalni%20razvoj/Smjernice%20za%20izradu%20strategije%20razvoja%20urbanih%20podru%C4%8Dja,%20pra%C4%87enje%20njihove%20provedbe%20i%20vrednovanje.pdf>

¹⁵⁹ Izvor: <https://razvoj.gov.hr/o-ministarstvu/djelokrug-1939/regionalni-razvoj/odrzivi-urbani-razvoj/3163>

¹⁶⁰ Poziv za odabir područja za provedbu mehanizma integriranih teritorijalnih ulaganja (ITU), definiranog u okviru Operativnog programa „Konkurentnost i kohezija“ 2014. – 2020. (OPKK) te Operativnog programa „Učinkoviti ljudski potencijali“ 2014. – 2020. (OPULJP). Prihvatljivi prijavitelji bili su sedam najvećih urbanih centara u RH, tj., gradovi s više od 50.000 stanovnika u središnjim naseljima – Zagreb, Split, Rijeka, Osijek, Slavonski Brod, Zadar i Pula. Da bi dobili status ITU područja, prijavitelji su trebali zadovoljiti minimalni bodovni prag.





Zagreb, Split, Osijek i Rijeka, a potom i dodatna tri urbana područja s više od 50.000 stanovnika u središnjim naseljima: Pula, Zadar i Slavonski Brod¹⁶¹.

Ukupna indikativna alokacija za provedbu mehanizma ITU u RH za 2014. – 2020. iznosi 345.351.269 EUR, od kojih 253.351.269 EUR iz Europskog fonda za regionalni razvoj, 50.000.000 EUR iz Kohezijskog fonda i 42.000.000 EUR iz Europskog socijalnog fonda. Navedenih sedam urbanih središta tako je postalo prihvatljivo za korištenje dijela financijskih sredstava iz deset SC-ova u okviru OPKK-a i OPULJP-a, posebno dodijeljenih za provedbu ITU mehanizma. Raspodjela financijskih sredstava dodijeljenih za provedbu mehanizma ITU po SC-ovima i odabranih sedam urbanih područja prikazana je u Tablici 13 u Prilogu 8¹⁶².

Iz navedene je tablice vidljivo kako je financiranje mehanizma ITU u okviru OPULJP-a predviđeno u sklopu tri PO (PO 1, PO 2 i PO 3) i sljedećih pet SC-ova:

- 1) SC 8.ii.1 Održiva integracija mladih na tržište rada (ESF), posebno onih koji nisu zaposleni, ne obrazuju se niti osposobljavaju, uključujući mlade koji su izloženi riziku od socijalne isključenosti i mlade iz marginaliziranih zajednica, uključujući provedbom Garancije za mlade
- 2) SC 9i.1 Aktivna uključenost, uključujući s ciljem promicanja jednakih mogućnosti te aktivnog sudjelovanja i poboljšanja zapošljivosti
- 3) SC 9.iv.2 Poboljšanje pristupa pristupačnim, održivim i visokokvalitetnim uslugama, uključujući usluge zdravstvene skrbi i socijalne usluge od općeg interesa
- 4) SC 10.iii.3 Povećanje jednakog pristupa cjeloživotnom učenju za sve dobne skupine u formalnom, neformalnom i informalnom okruženju, unapređenje znanja, vještina i kompetencija radne snage, promicanje fleksibilnih načina učenja, između ostalog profesionalnim savjetovanjem i potvrđivanjem stečenih kompetencija
- 5) SC 10.iv.1 Poboljšanje značaja obrazovnih sustava i sustava osposobljavanja za tržište rada, olakšavanje prijelaza iz škole na posao, jačanje sustava strukovnog obrazovanja i osposobljavanja te njihove kvalitete, između ostalog mehanizmima za predviđanje vještina, prilagodbom nastavnih planova i programa te uvođenjem i razvojem sustava učenja koji se temelje na radu, uključujući dualne sustave učenja i programe naukovanja

Isto tako, uz pomoć mehanizma ITU u okviru OPKK-a provodi se, u cijelosti ili djelomično, u okviru četiri prioritetne osi (PO 3, PO 4, PO 6 i PO 7) i pet SC-ova:

- 1) SC 3.a.2 Omogućavanje povoljnog okruženja za razvoj poduzetništva
- 2) SC 4.c.3 Povećanje učinkovitosti sustava toplinarstva
- 3) SC 6.c.1 Povećanje zapošljavanja i turističkih izdataka kroz unaprjeđenje kulturne baštine

¹⁶¹ Gradovi središta urbanih područja nisu isključivo ograničeni na svoje administrativne granice, već uključuju i susjedne jedinice lokalne samouprave (JLS-ove) ili njihove dijelove, a koji zajedno čine određenu prostorno-funkcionalnu cjelinu, tj. „urbanu aglomeraciju“, odnosno „urbano područje“.

¹⁶² Izvor: <https://strukturnifondovi.hr/integrirana-teritorijalna-ulaganja/>, Raspodjela ITU alokacije po gradovima i SC-ovima.





- 4) SC 6.e.2 Obnova brownfield lokacija (bivših vojnih i/ili industrijskih područja) unutar ITU
- 5) SC 7.ii.2 Povećanje broja putnika u javnom prijevozu

K tome, urbana područja u svojstvu prijavitelja imaju obavezu sufinancirati aktivnosti koje se provode u sklopu ITU mehanizma, ovisno o vrijednosti indeksa razvijenosti grada središta urbanog područja te u sljedećim minimalnim iznosima: Zagreb – 30 %, Pula – 25 %, Rijeka – 25 %, Zadar – 20 %, Split – 20 %, Osijek – 15 % i Slavonski Brod – 15 %.

U izvješću o provedbi Sporazuma o partnerstvu za 2017. godinu navodi se kako su na sastancima / sektorskim dijalozima u svrhu pripreme provedbe mehanizma ITU **sudjelovali i UT za OPULJP, posrednička tijela OPULJP-a i OPKK-a**, kao i sektorski nadležna tijela te predstavnici urbanih područja. Navodi se i kako je u okviru prve faze sektorskih dijaloga identificirano i koji SC-ovi u okviru OPKK-a i OPULJP-a odgovaraju potrebama pojedinih urbanih područja te su identificirane i intervencije koje su u skladu s prepoznatim SC-ovima te je izrađena tzv. „lista ITU intervencija“. U drugoj fazi sektorskih dijaloga bilo je predviđeno da ITU gradovi središta urbanih područja analiziraju i prioritiziraju svoje ITU intervencije tj. da izrade pročišćene liste ITU intervencija.

Nakon što gradovi središta urbanih područja prioritiziraju ITU intervencije i izrade pročišćene liste ITU intervencija, u zadnjem kvartalu 2017. bilo je predviđeno da se sa svakim pojedinim gradom potpiše Sporazum o provedbi ITU-a koji će uključivati i Plan provedbe ITU-a (dalje u tekstu „Plan“) koji obuhvaća cijelo razdoblje provedbe do 2023. godine. Navodi se i kako se u Planu vodi računa o strateškom načelu provedbe ITU-a i potrebe za stvaranjem međusektorske sinergije u svakom području ITU-a. Osim toga, Planom se trebala osigurati vremenska koordinacija i usklađivanje aktivnosti koje se financiraju iz EFRR-a/KF-a i ESF-a. U Planu su trebali biti navedeni indikativni datumi pokretanja PDP-ova, indikativan vremenski raspored i informacije vezane uz provedbu strateških projekata te pitanja koja se tiču povezanosti između specifičnih ciljeva koji se financiraju iz OPKK-a i onih koji se financiraju iz OPULJP-a.

Prema informacijama UT OPULJP-a, navedeni Planovi nisu bili sastavni dio potpisanih sporazuma između UT OPULJP-a i ITU gradova. Intervjuirani predstavnici UT OPKK-a navode kako su potpisani Sporazumi o provedbi s ITU gradovima u kojima je definirano koji su to zapravo pozivi koji će se objaviti, ali samo u okviru OPKK-a, dok intervjuirani ITU gradovi ne navode da su postojali bilo kakvi jasni planovi u sklopu kojih bi se jasno opisalo na koji će se način integrirati aktivnosti koje se financiraju iz EFRR-a/KF-a i ESF-a. K tome su na intervjuima više puta napomenuli da su tek 2018. godine po prvi put saznali da bi „integracija“ u kontekstu mehanizma ITU trebala značiti (i) komplementarnost ulaganja iz spomenuta tri fonda u okviru njihovih projekata na ITU područjima.

U travnju 2017. godine između MRRFEU-a, kao UT-a za OPKK, i MRMS-a, kao UT-a za OPULJP, potpisan je Sporazum o suradnji u provedbi mehanizma integriranih teritorijalnih ulaganja. U navedenom se Sporazumu UT za OPULJP obvezuje da će



uspostaviti jedinicu za provedbu mehanizma ITU, imenovati osobu odgovornu za provedbu ITU mehanizma, po potrebi prilagoditi procedure/smjernice provedbe OPKK-a za provedbu mehanizma ITU, po potrebi prilagoditi opise poslova jedinice za ITU mehanizam te osigurati odgovarajuću obuku i izgradnju kapaciteta za djelatnike ITU jedinice OPULJP-a, a sve u suradnji s UT OPKK-om. K tome se UT OPULJP obvezuje i na podnošenje tromjesečnih izvješća UT OPKK-u o napretku u provedbi specifičnih ciljeva koji se u sklopu ITU mehanizma sufinanciraju iz OPULJP-a. Što se tiče navedenih izvješća, oba UT-a na intervjuima potvrđuju kako ih UT OPULJP redovno dostavlja UT OPKK-u, pri čemu ih je UT OPKK dodatno razradio u konkretniji obrazac kojim se izvještava o provedbi.

U travnju 2017. MRRFEU je i sa svih sedam gradova središta urbanih aglomeracija (dalje u tekstu ITU gradovi) potpisalo Sporazume o obavljanju delegiranih i s njima povezanih zadaća i aktivnosti, a s obzirom na obvezu delegiranja gradovima minimalno postupka odabira projekata.

U izvješću o provedbi Sporazuma o partnerstvu za 2017. godinu navodi se i kako je potpisivanjem navedenih sporazuma ujedno napravljen i prvi korak u procesu decentralizacije sustava upravljanja i kontrole ESI fondovima u RH. Evaluatori zaključuju kako se navedena napomena u kontekstu mehanizma ITU odnosi na snažniju regionalizaciju pristupa ulaganjima i davanja veće moći odlučivanja ITU gradovima kada su u pitanja ulaganja na njihovim administrativnim područjima.

Navedenim sporazumima između MRRFEU-a i ITU gradova utvrđene su obveze i odgovornosti UT-a i ITU PT-ova u obavljanju delegiranih aktivnosti te su isti bili preduvjet za uspostavu posredničkih tijela u ITU gradovima, pri čemu se spomenuti sporazumi odnose samo na provedbu aktivnosti ITU mehanizma financiranih iz OPKK-a. K tomu, MRRFEU je za provedbu aktivnosti ITU mehanizma financiranih iz OPKK-a donio i Smjernice za ITU u okviru Zajedničkih nacionalnih pravila (ZNP) v. 3.0, kojima se uspostavlja sustav upravljanja i kontrole za ITU mehanizam te su u njemu detaljno razrađene procedure vezano uz funkcije pojedinih tijela. Osim za aktivnosti ocjenjivanja kvalitete projektnih prijedloga, ITU PT-i odgovorni su i za provođenje dodatnih zadaća i aktivnosti koje uključuju i sljedeće: sudjelovanje u izradi kriterija i metodologije odabira projekata, sudjelovanje u izradi uputa za prijavitelje za strateške projekte i/ili poziva na dostavu projektnih prijedloga koji se provode u urbanom području te sudjelovanje u radu odbora za praćenje operativnog programa.

U fazi intervjua nekoliko je intervjuiranih ITU gradova, kao i UT OPKK, istaknulo kako je gradovima na početku razdoblja provedbe bilo najavljeno kako će se potpisivati tripartitni ugovori o provedbi mehanizma ITU, odnosno između UT OPULJP-a, UT OPKK-a i svakog ITU grada, međutim do toga nikada nije došlo. ITU gradovi smatraju da je šteta što se to nije ostvarilo jer im se čini da se takvim prvim korakom moglo riješiti brojna daljnja pitanja i jasno postaviti integriraniji okvir za provedbu mehanizma ITU. Predstavnici UT OPKK-a na intervjuu su pojasnili kako se od tog pristupa odustalo kad je utvrđeno da će UT OPULJP



značajno kasniti u svojem dijelu priprema za provedbu mehanizma ITU, uglavnom zbog manjka administrativnih kapaciteta, ali i zbog činjenice da su projekti u okviru mehanizma ITU sufinancirani iz OPKK-a infrastrukturni te se htjelo što prije započeti s njihovom provedbom kako bi se stigli dovršiti do kraja financijskog razdoblja.

U godišnjem izvješću o provedbi OPKK-a za 2017. i 2018. godinu MRRFEU navodi kako je do značajnih kašnjenja u provedbi mehanizma ITU došlo zbog sljedećih razloga¹⁶³:

- nepravodobna pripremljenost ITU strukture
- nedostatak ključnih strateških dokumenata vezanih za urbani razvoj i dugotrajn postupak pripreme ključnih strateških dokumenata urbanoga razvoja
- ograničeno iskustvo ITU struktura na lokalnoj razini u upravljanju EU fondovima
- nedovoljni provedbeni kapaciteti
- nedovoljna spremnost projekata.

S tim u vezi, MRRFEU navodi kako je već u promatranom razdoblju i u 2018. godini zajedno s ITU gradovima krenuo i s pripremama za buduću financijsku perspektivu 2021. – 2027. te je u okviru procesa izrade Nacionalne razvojne strategije do 2030. godine osnovana Radna podskupina za pametne gradove s obzirom na to da je razvoj urbanih područja prepoznat kao jedan od ključnih strateških ciljeva RH. K tome se u suradnji s EIB-om krenulo u prikupljanje zalihe projekata za urbani razvoj kroz razvoj investicijske platforme za pametne gradove.

S obzirom na navedeno, ITU gradovi u fazi intervjuja istaknuli su kako smatraju da zapravo nisu na zadovoljavajući način uključeni u proces programiranja za novo financijsko razdoblje te kako o istome još uvijek imaju jako malo konkretnih informacija, kao i da one koje do njih dolaze otvaraju brojna nova pitanja i nedoumice.

U svrhu dodatnog ubrzanja provedbe MRRFEU je u 2018. godini nabavio i usluge tehničke pomoći u pripremi provedbe ITU-a, a svi gradovi kao tijela u sustavu upravljanja i kontrole (SUK) OPKK-a sklopili su s UT MRRFEU-om ugovore o korištenju Tehničke pomoći OPKK-a čime je i urbanim područjima omogućeno korištenje sredstava za pomoć u aktivnostima koje obavljaju. Kapaciteti MRRFEU-a i ITU PT-ova dodatno su ojačani zapošljavanjem novih službenika, kao i organizacijom edukacija za ITU PT-ove. U svrhu intenziviranja provedbe ITU mehanizma i učinkovitije pripreme planiranih PDP-ova MRRFEU je održao pet koordinacijskih te niz radnih sastanaka s gradovima. Postupak procjene usklađenosti sustava/akreditacije ITU PT-ova tijekom 2018. godine bio je u završnoj fazi te su obavljeni terenski posjeti svim ITU PT-ovima i pripremljen je paket dokumentacije za akreditaciju radi slanja ARPA-i.

Međutim, na osnovu godišnjih provedbenih izvješća za OPKK i mehanizam ITU do 2019. godine primjećuje se i kako su navedene aktivnosti primarno u nadležnosti MRRFEU-a

¹⁶³ Izvor: Treće Godišnje izvješće o provedbi (dalje u tekstu: GIP) Operativnog programa „Konkurentnost i kohezija“, o napretku ostvarenom u 2017. godini. i Četvrto Godišnje izvješće o provedbi (dalje u tekstu: GIP) Operativnog programa „Konkurentnost i kohezija“ izvještava o napretku ostvarenom u 2018. godini.



te se ni na kojem mjestu u izvješćima o provedbi OPKK-a i u vezi s mehanizmom ITU ne spominje OPULJP niti bilo kakva koordinacija, suradnja i osiguravanje komplementarnosti između dva operativna programa iz kojih je inicijalno predviđeno financiranje mehanizma ITU.

U okviru mehanizma ITU i OPULJP-a tijekom 2018. godine intenzivirala se suradnja s predstavnicima ITU gradova te je finalizirana metodologija odabira ITU intervencija za svaki ITU grad, koja je potom i odobrena od strane UT OPULJP-a. Potom su održavani sastanci s ciljem finalizacije lista intervencija u okviru mehanizma ITU, a koje će poslužiti kao temelj za definiranje modaliteta PDP-ova, odnosno definiranja potreba UP-ova u skladu s njihovim SRUP-ovima. U listopadu 2018. održane su i radionice usklađivanja prijavljenih projekata za ESF pozive u okviru ITU mehanizma u svim UP-ovima, na kojima su sudjelovali i predstavnici MRRFEU-a u ulozi Koordinacijskog tijela (KT-a) u provedbi ITU mehanizma. Temeljem održanih radionica pristupilo se doradi intervencijskih lista. UT za OPULJP još je u 2018. godini planirao potpisati Sporazume o suradnji s predstavnicima UP-ova kako bi se utvrdila međusobna prava i obveze, ali i definirale intervencijske liste te precizirali modaliteti i rokovi objave PDP-ova.

U promatranome razdoblju do kraja 2019. godine navedeni sporazumi još uvijek nisu bili potpisani¹⁶⁴.

Prema mišljenju intervjuiranih predstavnika UT OPULJP-a, cijeli mehanizam ITU, premda inovativan i zanimljiv, u fazi programiranja nije bio dovoljno razrađen u dijelu promišljanja kako će teći konkretna provedba planiranih intervencija, s naglaskom na pravila financiranja ESF-a.

Zbog toga je UT OPULJP u razradi daljnjih koraka u provedbi, tj. u pripremi sažetaka operacija i PDP-a naišao na brojne prepreke i složena pitanja čije je rješavanje između ostalog iziskivalo i dodatnu suradnju i pribavljanje mišljenja brojnih drugih tijela unutar i izvan SUK-a, što je produljilo pripremu PDP-a.

Kao konkretne primjere navedenog ističu otežane mogućnosti pripreme PDP-a u modalitetu izravnih dodjela, pri čemu je bilo iznimno teško opravdati izravnu dodjelu predviđenim korisnicima na način da budu jasno zadovoljena sva pravila koja propisuje EK i s obzirom na revizije koje provodi ARPA. Još jedno takvo složeno pitanje bila je i potreba osiguranja da se sredstva dodijeljena izravnim dodjelama potom dodatno raspoređuju na čitavom području pojedine urbane aglomeracije, tj. ne samo npr. u gradovima središtima, a koja je sastavljena od različitih jedinica lokalne samouprave kod čega se često javljao problem nadležnosti i daljnjih

¹⁶⁴ Navedeni su Sporazumi o pripremi i provedbi integriranih teritorijalnih ulaganja u okviru OPULJP-a sa svih sedam ITU gradova potpisani tek u veljači i ožujku 2020. godine. Navedenim sporazumima gradovima nisu delegirane funkcije provedbenih tijela SUK-a OPULJP-a. Već se tim sporazumima ITU gradovima zapravo daje uloga svojevrsnih partnera / korisničkih tijela (po mišljenju evaluatora na nedovoljno jasan način u okviru teksta samih sporazuma) kad su u pitanju sredstva koja se dodjeljuju iz OPULJP-a, odnosno ESF-a, za razliku od pristupa u sklopu OPKK-a u kojem im je dodijeljena uloga tijela razine PT 1 u SUK-u za OPKK.



praktičnih modaliteta raspodjele sredstava. Pored toga dodaju i kako su ITU gradovi često imali nerealna očekivanja u pogledu toga kakvi će se sve projekti moći financirati iz ESF-a.

Mišljenje evaluatora je da su navedena pitanja neupitno složena, no i kako je UT OPULJP trebao ranije početi graditi svoje administrativne kapacitete za provedbu mehanizma ITU, tj. znatno intenzivnije već u prvim godinama provedbe OPULJP-a, čime bi se bio omogućio i raniji početak pripreme PDP-a i pravodobnije rješavanje svih uočenih poteškoća.

Pozivi na dostavu projektnih prijedloga

U sklopu OPKK-a do kraja 2019. godine objavljeno je ukupno 48 PDP-ova za financiranje projekata u okviru mehanizma ITU u sedam ITU gradova, dok je u sklopu OPULJP-a objavljen samo jedan PDP (od ukupno planiranih 6 PDP-ova¹⁶⁵), i to tek u prosincu 2019. godine¹⁶⁶.

U Uputama za prijavitelje za navedeni otvoreni trajni PDP iz 2019. godine „Aktivno uključivanje i poboljšanje zapošljivosti te razvoj inovativnih socijalnih usluga za ranjive skupine unutar 7 urbanih aglomeracija/područja Osijek, Pula, Rijeka, Slavonski Brod, Split, Zadar i Zagreb¹⁶⁷“, u sklopu Kriterija odabira i pitanja za kvalitativnu procjenu, dio 4. Kvaliteta prijedloga operacije/projekta¹⁶⁸, ističe se sljedeći kriterij odabira i pitanja za kvalitativnu procjenu:

- **4.3 U projektu je jasno vidljiva povezanost s aktivnostima predviđenima u strategiji razvoja pojedinog urbanog područja / aglomeracije u okviru OPKK-a.**
- **Obrazloženje ocjene: 5 – u potpunosti je vidljiva 4 – vidljiva je, ali postoje manje nejasnoće 3 – djelomično je vidljiva 2 – slabo je vidljiva 1 – uopće nije vidljiva.**

Na intervjuima su UT OPKK i UT OPULJP potvrdili kako se uvođenjem takvog kriterija odabira u PDP-ove u sklopu ESF-a nastojala osigurati snažnija poveznica s projektima financiranim iz OPKK-a, tj. nastojala im se dati određena prednost kako bi se ipak pokušalo postići određenu razinu integracije ulaganja iz različitih ESI fondova, bez obzira na kasnu objavu PDP-a u okviru OPULJP-a, kao i kasno prepoznavanje od strane ITU gradova da se zapravo radi o osnovnom načelu ITU-a.

U PDP-ovima objavljenima u sklopu OPKK-a, ESF se najčešće spominje samo u kontekstu definicije ESI fondova te Zakonodavstva Europske unije kojim se definiraju pravila provedbe – „Uredba o ESF-u“ i Uputa za korisnike sredstava u dijelu „Informiranje, komunikacija i vidljivost projekata financiranih u okviru Europskog fonda za regionalni razvoj (EFRR), Europskog socijalnog fonda (ESF) i Kohezijskog fonda (KF) za razdoblje 2014. – 2020.“ U sklopu ocjene kvalitete projekata u primjeru jednog PDP-a jedan od kriterija odabira bio je i npr. 7.1. Komplementarnost i sinergija s drugim projektima i intervencijama, u sklopu kojeg

¹⁶⁵ Stanje krajem 2020. godine i na temelju nalaza intervjua.

¹⁶⁶ Izvor: Integrirana teritorijalna ulaganja, Pregled natjecaja: <https://strukturnifondovi.hr/pregled-natjecaja/>

¹⁶⁷ Izvor: <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2019/12/UzP-ITU-9i1-pro%C4%8Di%C5%A1%C4%87ena-verzija.pdf>

¹⁶⁸ Izvor: <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2019/12/UzP-ITU-9i1-pro%C4%8Di%C5%A1%C4%87ena-verzija.pdf>, str. 68.





se ocjenjuje „komplementarnost s drugim specifičnim/strateškim ciljevima navedenima u SRUA-u¹⁶⁹“, pri čemu se veći broj bodova dodjeljuje projektima koji su komplementarni s većim brojem navedenih ciljeva.

S tim u vezi UT za OPKK na intervjuu je dodatno pojasnio kako je dodatno isticao poveznicu sa *soft*, tj. neinfrastrukturnim ulaganjima u PDP-ovima za mehanizam ITU usredotočenima na obnovu *brownfield* lokacija, što je napravljeno i kroz kriterije odabira. Evaluatori primjećuju da je ukupno šest PDP-ova u danome razdoblju u okviru OPKK-a bilo fokusirano na ulaganja u *brownfield* lokacije¹⁷⁰.

U fazi intervjua s predstavnicima sedam ITU gradova posebno su ispitane i do izražaja došle sljedeće teme:

1. Učinkovitost integriranog pristupa teritorijalnom razvoju uz pomoć ulaganja iz OPULJP-a i OPKK-a
2. Komunikacija i suradnja s UT OPULJP-om i UT OPKK-om
3. Uloga ITU gradova u provedbi mehanizma ITU
4. Ostvareni napredak u prioritetnim područjima utvrđenima na području suradnje teritorijalnih ulaganja
5. Prijedlozi za povećanje učinkovitosti integriranog pristupa teritorijalnom razvoju
6. Proces programiranja za novo financijsko razdoblje EU-a 2021. – 2027.

Dalje u tekstu daje se više detalja u vezi sa svakom od ovih tema na temelju održanih intervjua s predstavnicima ITU gradova, ali i u kontekstu intervjua s predstavnicima ITU OPULJP-a i ITU OPKK-a te pregledane dokumentacije u fazi analize dokumentacije.

1. Učinkovitost integriranog pristupa teritorijalnom razvoju uz pomoć ulaganja iz OPULJP-a i OPKK-a

Svi ITU gradovi ističu kako pojam „integriranog pristupa“ nije bio dovoljno jasan od samog početka procesa programiranja te kako se mogao protumačiti na različite načine. Tako npr. navode i kako svrha integracije nije nužno da taj projekt ima samo u naslovu i svojim aktivnostima nešto što se može tumačiti kao „integracija“, već i da se ta integriranost treba gledati na široj razini, na cjelokupnom urbanom području, tj. s obzirom na to je li projekt utjecao na cijelo ili veći dio urbanog područja i postoji li primjerice i međusektorska integracija. S tim u vezi, nekoliko gradova posebno izražava zadovoljstvo s mehanizmom ITU (posebno u dijelu OPKK-a) jer je mišljenja kako su često provedeni projekti koji su imali pozitivan učinak na cijelo urbano područje/aglomeraciju, sredstva iz OPKK-a gotovo su u cijelosti utrošena te kako su oni sami izvukli maksimum od onoga što su mogli i u

¹⁶⁹ Primjer PDP-a gdje se navodi kriterij: Upute za prijavitelje (2. izmjena), Revitalizacija brownfield lokacija, otvoreni postupak u modalitetu privremenog Poziva, str. 45-46, dostupno na: <https://efondovi.mrrfeu.hr/MISCms/Pozivi/Poziv?id=be6448f0-372c-42e1-8f5c-b96a5b67e62c>

¹⁷⁰ Izvor: <https://strukturnifondovi.hr/pregled-natjecaja/>



odnosu na to što je unaprijed bilo definirano, kao i u odnosu na spremnost projekata i početno nesnalaženje UT-ova, ali i samih ITU gradova, tj. na podulju i zahtjevnu fazu učenja. Dodatno ističu i kako su od 2018. godine nastojali u što većoj mjeri promišljati projekte tako da budu integrirani i u kontekstu spajanja EFRR i ESF aktivnosti, ali da je u tom aspektu došlo do prepreke uslijed koje su projekti financirani iz OPKK-a već bili većinom završeni u trenutku kad je tek objavljen prvi PDP u okviru UT OPULJP-a. Isto tako suočili su se s konkretnim primjerima vrlo brzih promjena u okolnostima na samome terenu, pa tako nekoliko njih opisuje kako su se u roku od samo godinu-dvije u pogledu projekata koji su bili u planu za financiranje iz ESF-a promijenile potrebe ciljnih skupina, a potencijalni prijavitelji odustali su od svojih projektnih prijava ili su ih čak prijavili na vrlo slične PDP-ove UT OPULJP-a koji se objavljuju na razini RH (a ne samo za ITU područje).

2. Komunikacija i suradnja s UT OPULJP-om i UT OPKK-om

Cjelokupnu komunikaciju s UT OPKK-om svi ITU gradovi ocjenjuju vrlo dobrom, osim u slučaju nove financijske perspektive u pogledu koje ističu da im nedostaju konkretne informacije i pojašnjenja, dok komunikaciju i suradnju s OPULJP-om ocjenjuju kao jako slabu, odnosno gotovo nepostojeću sve do 2018. godine i uspostave jedinice za ITU u sklopu UT OPULJP-a. Dodaju i kako je UT OPKK bio vidno jasniji i konzistentniji u svojim uputama i pojašnjenjima, za razliku od UT OPULJP-a čiji su predstavnici često davali oprečne i nejasne informacije i upute.

UT OPULJP u tom pogledu ističe da je bilo izmjena modaliteta poziva u fazi njihove pripreme, ali uvijek s ciljem lakše i kvalitetnije provedbe samih projektnih aktivnosti koje su k tome često mijenjane i sukladno iskazanim potrebama po pojedinim UA/UP tijekom samog procesa izrade natječajne dokumentacije.

Na intervjuima ITU gradovi nadalje napominju kako su zadovoljni i s dinamikom i količinom komunikacije s UT OPKK-om, pri čemu posebno ističu redovno održavanje koordinacijskih i drugih sastanaka i mogućnost korištenja tehničke pomoći iz OPKK-a za dodatnu podršku i izgradnju svojih administrativnih kapaciteta. Za razliku od toga, svi predstavnici ITU gradova naglašavaju kako su sastanci s UT OPULJP-om rijetki, da nije bilo uvodnih iscrpnijih upoznavanja sa samim okvirom ulaganja i pravilima ESF-a te da nisu bili dovoljno uključeni u izradu PDP-ova. Međutim, u bilješci s 12. sjednice OzP-a UT OPULJP na sličan komentar i upite Udruge gradova odgovara kako primjerice na nacrt prvog PDP-a nije zaprimio nikakve pisane komentare ITU gradova. K tome je naglasio kako su najvažnije primjedbe koje su ITU gradovi dali na sastanku koje je UT OPULJP organizirao posebno na temu tog PDP-a uzete u obzir¹⁷¹. Isto tako, UT OPULJP naglašava i kako su održavani sastanci UT/PT1 s predstavnicima ITU gradova, prema potrebi i s jasnom naznakom ukoliko je potrebno organizirati dodatne sastanke kako im stoje na

¹⁷¹ ITU gradovi na intervjuima navode i kako su njihovi predstavnici u 2020. godini po prvi put uključeni i u rad OzP-a za OPULJP, tj. da su imenovani članovima OzP-a.



raspolaganju. Smatraju kako su ITU gradovima brojne informacije pružene i tijekom uvodnih radionica još 2018. i prije te da su sve informacije o mogućnostima financiranja u okviru OP ULJP ITU mehanizma dostupne i na stranicama strukturnifondovi.hr i esf.hr, odnosno u temeljnim dokumentima poput OPULJP-a.

ITU gradovi kao dodatne primjere nedostatnog informiranja, organizacije i vođenja navode i činjenicu da ih UT OPULJP ne obavještava o samoj objavi natječaja, daje im prekratke rokove za prijave na informativne radionice, kao i dostavu i komentiranje dokumentacije, dok s druge strane potom mjesecima ne daje povratne informacije na materijale koje im ITU gradovi dostave, a na zahtjev UT OPULJP-a.

UT OPULJP smatra kako je u okviru svojih aktivnosti aktivno surađivao s ITU gradovima i to u pripremi poziva kroz tražena očitovanja na nacrt poziva, kao i njihov doprinos kroz aktivnosti dostavljene sukladno potrebama pojedinih UA/UP. U smislu ITU gradova kao potencijalnih prijavitelja, UT OPULJP naglašava kako je dužan postupati jednako prema svim potencijalnim prijaviteljima i napominje kako bi ITU gradovima prijava na „bilten s novostima“ omogućila pravovremenu dostupnost informacija. S obzirom na informativne radionice, UT OPULJP ističe kako su predstavnici ITU gradova bili aktivno uključeni u organizaciju samih radionica (u smislu osiguravanja prostora i sl.) te su imali informacije o terminima održavanja istih, kao i mogućnost online prijave u roku od 6 –15 dana, kao i mogućnost predbilježbe na primanje spomenute direktne obavijesti putem elektroničke pošte.

3. Uloga ITU gradova u provedbi mehanizma ITU

U fazi intervjua predstavnici UT OPULJP-a na pitanje zbog čega nije odlučeno da ITU gradovi postanu tijela razine PT 1 i u sklopu SUK-a OPULJP-a, odgovorili su kako prema samoj Uredbi za ESF ne postoji obveza delegiranja te funkcije i kako se vjerojatno nije željelo povećavati broj tijela u SUK-u¹⁷². K tome ističu da se na kraju pokazalo kako bi možda ipak bilo bolje da se išlo na taj korak, prije svega zbog toga jer su ITU gradovi bolje svjesni potreba na terenu, odnosno na svakom urbanom području. UT OPULJP je dodatno pojasnio kako je prema procedurama koje su postavljene još 2015. godine bilo zamišljeno da samo UT (a ne PT 1) objavljuje pozive za ITU mehanizam te da se postupalo i sukladno tim odredbama. ITU gradovi s obzirom na ovu temu zaključno ističu kako su zadovoljniji s pristupom u kojem im je dodijeljena delegirana funkcija ocjenjivanja kvalitete u sklopu OPKK-a te kako smatraju da su sada na početku nove financijske perspektive spremni i za preuzimanje veće odgovornosti u provedbi, odnosno i više funkcija. S druge strane, naglašavaju da ako takvo delegiranje ne bi bilo moguće, bili bi zadovoljni i s nešto većom razinom i kvalitetom komunikacije, tj. kada bi bila redovitija, dosljednija i kada bi imali snažniji osjećaj da su stvarni sudionik u procesu čije je mišljenje važno i čiji se prijedlozi uvažavaju.

¹⁷² Intervjuirani predstavnik ističe kako je poslove u vezi s mehanizmom ITU preuzeo tek tijekom 2018. godine te da nije upoznat sa svim pojedinostima iz prethodnih godina provedbe.





4. Ostvareni napredak u prioritetnim područjima utvrđenima na području suradnje teritorijalnih ulaganja

U pogledu ocjene cjelokupnog dosadašnjeg napretka i ostvarenog učinka vezano uz provedbu mehanizma ITU, bez obzira na to mogu li se navedena ulaganja smatrati integriranim ili ne, pojedini intervjuirani predstavnici ITU gradova zaključuju i kako su neovisno o parametrima PDP-ova uspjeli osmisliti projekte fokusirane na konkretne probleme u zajednici koji utječu na cijelo urbano područje. Naglašavaju i da bez ITU-a svi ti ugovoreni projekti značajni za zajednicu vjerojatno ne bi bili uspjeli, ali ovako jesu jer su sredstva dodijeljena puno izravnije za gradove i „na teren“, što je omogućilo i snažniji „bottom-up“ pristup.

5. Prijedlozi za povećanje učinkovitosti integriranog pristupa teritorijalnom razvoju

Intervjuirani predstavnici ITU gradova imali su niz prijedloga za povećanje učinkovitosti integriranog pristupa teritorijalnom razvoju, između ostalog i sljedeće:

- nastaviti koristiti postojeće i sada već iskusnije kapacitete ITU gradova, tj. njihovih ustrojstvenih jedinica koje su se bavile provedbom mehanizma ITU
- (snažnije) uključiti gradove u proces programiranja za novo financijsko razdoblje
- definirati novi strateški okvir, odabrati nove SC-ove (ili slično) te pristup integraciji razviti u suradnji s gradovima
- ubrzati postupak izrade PDP-ova (UT OPULJP) te PDP-ove raditi u užoj suradnji s gradovima
- ubrzati i postupak obrade projektnih prijava, odnosno ugovaranja koji trenutačno po njihovu mišljenju traje predugo (kao primjer navode godinu dana) te u sklopu kojeg isto tako često vrlo dulja razdoblja nemaju nikakvih informacija, tj. barem onih osnovnih – je li dosegnuta alokacija poziva, koliko je PT 2 primilo projektnih prijava, u kojoj su fazi postupka dodjele itd., pri čemu se ova napomena odnosi na oba UT-a
- ubrzati i postupak odobravanja ZNS-ova i isplata sredstava jer je u ovom razdoblju često dolazilo do dugih razdoblja kada su korisnici morali samostalno „predfinancirati“ projekte i dulje od godinu dana, što im je bilo iznimno teško i rizično
- poticati veću međusobnu suradnju i dva UT-a jer je trenutačno vidljivo kako to nije slučaj
- dodatno pojasniti sadržaj Smjernica tako da nema dvosmislenih rečenica i pojednostavniti procedure
- ispitati i mogućnost izdvajanja ITU jedinice iz gradske uprave kako bi se izbjegli potencijalni sukobi interesa na čiju se provjeru i izbjegavanje troši puno resursa
- povećati iznose alokacija za PDP-ove, ne cjepkati alokacije na još manje iznose nego dosad



- „integrirati“ cijeli ITU mehanizam tako da ga provodi jedan UT da se izbjegnu razlike u pristupu, neusklađenosti u objavama PDP-ova itd.
- omogućiti nastavak ulaganja u *brownfield*, kulturnu baštinu, IT centre i slične projekte jer tu vide potencijal za snažnije povezivanje EFRR-a i ESF-a te tako da se uz infrastrukturni projekt odmah predvide i sredstva iz ESF-a, idealno kroz izravne dodjele i vremenski neposredno pri kraju provedbe infrastrukturnog dijela projekta.

S obzirom na nabrojene prijedloge ITU gradova, UT OPULJP istaknulo je sljedeće:

- informacija odnosno obustava poziva za pojedinu grupu (ITU grad) objavljuje se na internetskim stranicama u trenutku zaprimanja projektnih prijedloga u iznosu od 120% od ukupno alociranih sredstava
- MROSP UT ITU izvještava KT MRRFEU ITU temeljem mjesečnih izvješća koje gradovi mogu zatražiti u okviru svojih koordinacijskih sastanaka s MRRFEU-om
- u okviru otvorenih poziva, prijavitelji se dostavlja informacija po svakoj provedenoj fazi procjene projektnog prijedloga.

6. Proces programiranja za novo financijsko razdoblje EU-a 2021. – 2027.

Intervjuirani ITU gradovi smatraju da je važno da budu uključeni u proces programiranja, ako treba i putem predstavnika kojega bi sami izabrali. Mišljenja su i kako to ne bi trebali biti regionalni koordinatori, kao što im je najavljeno za OPKK, jer prema njihovu mišljenju to nema smisla. Smatraju da regionalni koordinatori uvijek prvo gledaju županiju u cjelini, a k tome postoje i brojna pitanja oko promicanja i svaki strateški projekt koji se prijavljuje na natječaj mora dobiti odobrenje gradskog, a ne županijskog vijeća, pogotovo ako se očekuje da gradovi sudjeluju u provedi u kontekstu sufinanciranja iz svojih proračuna. Na kraju još ističu i pitaju se ako se govori o „urbanom razvoju“, zbog čega bi njime sad upravljanje trebale upravljati županije.

Zaključak

Evaluatori zaključuju kako se integrirani pristup teritorijalnom razvoju u promatranom razdoblju nije proveo dovoljno učinkovito, a na temelju sljedećih uočenih i značajnih problema, što su i potvrdili gotovo svi ispitanici u fazi intervjua:

- postojanja brojnih i u trenutku pisanja ove evaluacije i dalje nerazriješenih pitanja u vezi sa samim temeljnim pristupom provedbi mehanizma ITU, poput odnosa između ITU pristupa ulaganjima i strateškog okvira za razvoj gradova i strateškog pristupa ulaganjima na razini RH i ESI fondova, modaliteta „(ne)kombiniranja“ sredstava iz različitih fondova, uloge gradskih jedinica za provedbu mehanizma ITU (PT 1 ili partneri / korisnička tijela) itd.
- značajnih kašnjenja u provedbi, tj. prije svega objavi PDP-ova za koje je zadužen UT za OPULJP, kao i u postupku ocjenjivanja projektnih prijava od strane nadležnog PT



2, a koja u konačnici dovode u pitanje i realnu mogućnost apsorpcije sredstava dodijeljenih za provedbu mehanizma ITU iz ESF-a do kraja financijske perspektive 2014. – 2020. te planirani sinergijski učinak;

- izrazitog i kontinuiranog nedostatka komunikacije i suradnje u početnim godinama provedbe OPULJP-a, prvenstveno između MRMS-a i ITU gradova, ali i između MRMS-a i MRRFEU-a, a uz pomoć kojih se moguće moglo dodatno pozitivno utjecati na prve dvije točke, pri čemu se stanje u 2018. i 2019. poboljšalo s imenovanjem posebnog tima za ITU u UT OPULJP.

S druge strane, komunikacija i suradnja između MRRFEU-a i ITU gradova ocjenjuje se kao vrlo dobra, no ipak uz potrebu dodatnog unaprjeđenja, pogotovo u dijelu procesa programiranja i planova za iduće financijsko razdoblje 2021. – 2027., u pogledu kojih je iz intervjua s ITU gradovima očito da oni sami nisu u dovoljnoj mjeri uključeni u sam proces, kao ni informirani o svim aktualnim zbivanjima i promjenama u pristupu u pogledu teritorijalnih ulaganja u RH u novome razdoblju.

Isto tako, ocjenjuje se i da je ipak ostvaren značajan napredak u brojnim segmentima u pogledu razvoja ITU gradova, poput sljedećih:

- **kod određenog se manjeg broja projekata ipak uspjelo u manjoj mjeri uključiti i aktivnosti financirane iz ESF-a u određene segmente infrastrukturnih ulaganja financiranih iz OPKK-a**, premda su još uvijek u tome dijelu u određenoj početnoj/pripremnoj fazi¹⁷³, pri čemu ITU gradovi i UT OPKK na intervjuima kao dobar primjer tog pristupa i s puno većim potencijalom u tom pogledu ističu projekte fokusirane na revitalizaciju *brownfield* lokacija na području više ITU gradova
- gradovi su gotovo u potpunosti iskoristili sva sredstva koja su im dodijeljena, prije svega u okviru OPKK-a¹⁷⁴
- ojačana je suradnja svih administrativnih jedinica (JLS-ova) na području obuhvaćenom ITU gradovima
- ojačana je suradnja i razmjena iskustava između samih sedam ITU gradova, kao i njihovo zajedničko djelovanje
- kod timova zaposlenika ITU gradova kojima je delegirana funkcija PT 1 u sklopu OPKK-a u dijelu ocjenjivanja kvalitete značajno su osnaženi kapaciteti u dijelu razvoja, pripreme i provedbe projekata i zahtjevnih infrastrukturnih ulaganja sufinanciranih iz ESI fondova.

Nadalje, evaluatori nalaze i da premda je MRRFEU u danome razdoblju kontinuirano poduzimao brojne korake u svrhu koordinacije mehanizma ITU, na kraju se pokazalo kako

¹⁷³ U trenutku provedbe intervjua ispitanici navode kako su ti projekti još uvijek na obradi kod PT 2 za OPULJP te je još uvijek teško ocijeniti njihovu konačnu uspješnost u tom segmentu.

¹⁷⁴ U fazi provedbe intervjua krajem 2020. godine projekti prijavljeni za financiranje iz ESF-a još uvijek su u fazi obrade PT 2, tj. nisu ugovoreni, tj. njihova provedba nije počela pa tako ni trošenje sredstava.

ipak nije imao u potpunosti odgovarajuće alate u tu svrhu, što su predstavnici UT OPKK-a i istaknuli u fazi intervjuja, pa tako primjerice nije uspio ubrzati cjelokupnu provedbu mehanizma ITU-a (pogotovo u dijelu ulaganja iz ESF-a), već je mogao izravno utjecati samo na onaj dio provedbe za koji je izričito nadležan, tj. za onaj dio mehanizma ITU sufinanciran iz OPKK-a. K tome su i sustavi za provedbu mehanizma ITU u konačnici drugačije postavljeni u kontekstu provedbe OPKK-a i unutar OPULJP-a.

U konačnici, u rješavanju brojnih pitanja izostala je i snažnija i kontinuirana suradnja svih ključnih dionika u provedbi mehanizma ITU, odnosno između UT OPULJP-a, UT OPKK-a i ITU gradova, što ukazuje i na nedostatak jedinstvenog i zajedničkog osjećaja vlasništva nad provedbom mehanizma ITU.

Aktivnosti na pripremama za novu financijsku perspektivu s kojima je MRRFEU započeo i nekoliko godina prije samog početka nove perspektive, a izravno na temelju iskustava iz provedbe financijskog razdoblja 2014. – 2020., evaluatori ocjenjuju vrlo pozitivnim korakom koji bi se trebao primjenjivati i znatno šire od samog mehanizma ITU, tj. na proces strateškog planiranja, a potom i programiranja i pripreme zalihe projekata općenito, no uz snažno uključivanje svih relevantnih dionika.

Preporuke

Preporuka 1.

Za novu perspektivu 2021. – 2027. odmah na samome početku provedbe jasno definirati pojam „integracije“ tako da ga sve strane u procesu tumače na isti način. Navedeno pogotovo vrijedi u kontekstu bilo kakvih daljnjih teritorijalnih ulaganja u sklopu kojih će eventualno biti iznova moguće kombinirati sredstva iz različitih fondova EU-a. Pritom je posebno važno jasno definirati i što se očekuje od svih dionika u procesu, a naročito ITU gradova, odnosno svih drugih vrsta i skupina partnera u provedbi novog operativnog programa, korisničkih institucija i prijavitelja projekata koji izravno rade na osmišljavanju i pripremi projekata.

Preporuka 2.

Ispitati mogućnost provedbe integriranih ulaganja tako da od strane državne uprave za sve procese bude izravno nadležno samo jedno tijelo. Ako se to pokaže kao neizvedivo, razmotriti uvođenje dodatnih mehanizama ubrzavanja provedbe u kontekstu rada nadležnih tijela državne uprave, a po potrebi i razmotriti preraspodjelu dodijeljenih sredstva ako se utvrdi rizik u pogledu apsorpcije.

Preporuka 3.

Dodatno ojačati koordinaciju i komunikaciju između svih dionika i na svim razinama provedbe mehanizma ITU. Razmotriti uspostavu formalnijeg koordinacijskog odbora, tj. OzP-a samo za mehanizam ITU, kao i npr. e-platforme ili aplikacije uz pomoć koje bi svi relevantni dionici



moгли pratiti sve novosti i postavljati pitanja na operativnoj razini, odnosno kako bi sva nadležna tijela, kao što su UT-ovi, tijela razine PT 1 i PT 2, ITU gradovi, KT itd., mogla objavljivati sve važne novosti, upute, pojašnjenja, pitanja itd. Nastaviti s redovnim koordinacijskim sastancima, odnosno formalno uvesti iste, barem na tromjesečnoj bazi, a po potrebi i češće.

Preporuka 4.

ITU gradove i druge relevantne dionike, poput npr. regionalnih koordinatora, dodatno informirati i obučiti o mogućnostima i pravilima financiranja projekata iz ESF-a, pogotovo ako dođe do izmjena kadrova, novih zapošljavanja itd.

Preporuka 5.

U ulogama UT-ova davati jasne i konzistentne upute ITU gradovima. U slučaju većeg broja nadležnih tijela za provedbu mehanizma ITU (ili sličnog mehanizma) na razini državne uprave dogovoriti zajednički pristup prema ITU gradovima / drugim partnerima, korisnicima itd.

Preporuka 6.

U što većoj mjeri nastaviti koristiti već postojeće kapacitete u ITU gradovima za provedbu mehanizma ITU ili nekog sličnog/drugog mehanizma za poticanje urbanog razvoja kako se ne bi raspršili i kako bi se što prije nastavilo s ulaganjima i izbjeglo još jedno razdoblje „preslagivanja, učenja i uhođavanja“ koje bi ponovno moglo potrajati i nekoliko godina i negativno se odraziti na apsorpciju sredstava i postizanje predviđenih rezultata provedbe.

3.2.3.3 Evaluacijsko pitanje 14: U kojoj mjeri je ostvarena integracija aktivnosti ESF-a i EFRR-a u slučaju obnove 5 nerazvijenih pilot područja?

Istraživački alati i metode

U odgovoru na ovo evaluacijsko pitanje napravljena je analiza Sporazuma o partnerstvu, sadržaja OPULJP-a i OPKK-a te godišnjih izvješća o njihovoj provedbi. Potom je analiziran i sadržaj intervencijskih planova u dijelu koji se odnosi na pitanja integracije, kao i upute za prijavitelje za pozive na dostavu projektnih prijedloga objavljene do kraja 2019. godine. Nalazi analize dokumenata dopunjeni su analizom rezultata intervjua s UT OPULJP-om (MRMS-om) i UT OPKK-om (MRRFEU-om) te predstavnicima pet depriviranih pilot-područja (gradovi: Beli Manastir s općinom Darda, Benkovac, Knin, Petrinja i Vukovar).

Nalazi

U Sporazumu o partnerstvu (SoP-u) iz prosinca 2014. godine u odjeljku 3.1.6 *Prema potrebi, integrirani pristup usmjeren na demografske izazove regija ili posebne potrebe geografskih područja izloženih ozbiljnim i trajnim prirodnim ili demografskim teškoćama, kao što je navedeno u članku 174. UFEU-a (članak 15. stavak 2. točka (a) podtočka (iv) Uredbe o*



zajedničkim odredbama) navodi se kako (u trenutku pisanja SoP-a) ratom pogođena područja u RH obuhvaćaju 28 % hrvatskog državnog područja i 9 % ukupne populacije te kako su iznimno pogođena siromaštvom i socijalnom isključenosti, uz gustoću naseljenosti manju od 25 stanovnika po km² te uz izražen trend daljnje depopulacije. S ciljem smanjenja društvenih nejednakosti, isključenosti i siromaštva te promjene trenda velikog gubitka stanovništva, u tome se dijelu SoP-a potom navodi kako će se integriranim skupom pilot-aktivnosti ERFF-a i ESF-a za socijalnu i gospodarsku obnovu depriviranih pilot-područja utjecati na promjenu navedenih negativnih trendova.

U odjeljku 1.3.9 *Tematski cilj 9: Promicanje socijalne uključenosti, borba protiv siromaštva i svake diskriminacije* dodatno se navodi kako će RH odabrati mali broj malih gradova u kojima će se razvijati sheme obnova i revitalizacije, a na temelju identifikacije ekstremno degradiranih malih gradova i naselja, uz pomoć dostupnih statističkih podataka prikazanih kao indeks višestruke deprivacije. Zatim se navodi kako će se primijeniti integrirani pristup temeljen na geografskom području koji će se primjenjivati unutar pilot projekata s ciljem fizičke, društvene i gospodarske obnove i aktivne uključenosti. Takav integrirani pristup trebao je integrirati mjere EFRR-a usmjerene na fizičku, društvenu i gospodarsku obnovu s aktivnostima ESF-a uz pomoć kojih bi se reintegrirali korisnici. Kao primjeri projekata navode se društveni objekti, projekti socijalnog gospodarstva, sheme za poduzetništvo, infrastruktura i socijalno stanovanje koji bi se popratili mjerama socijalnog poduzetništva i zapošljavanja, obrazovanja i osposobljavanja te aktivnostima za socijalno uključivanje.

U SoP-u je potom bilo predviđeno kako će se zapošljavanjem, obrazovanjem i osposobljavanjem te aktivnostima za socijalno uključivanje pridonijeti smanjenju razlika između ruralnih i urbanih područja, koja bi se smanjila kroz pristup uslugama i mogućnostima za zapošljavanje, poboljšanim uvjetima rada i života i prilikama za zaposlenje u ciljnim područjima. U konačnici očekivalo se da će se na taj način ostvariti neizravan doprinos zaustavljanju smanjenja broja stanovnika u ciljnim područjima.

U daljnjem koraku financiranje opisanih intervencija bilo je predviđeno kroz integraciju aktivnosti sadržanih unutar OPULJP-a u okviru specifičnog cilja (SC-a) 9.i.2 *Jačanje aktivnog uključivanja kroz implementaciju integriranih projekata za obnovu 5 nerazvijenih pilot područja* i unutar OPKK-a u okviru SC-a 9b1 *Održiva fizička, socijalna i gospodarska regeneracija pet depriviranih pilot područja s ciljem smanjenja socijalnih nejednakosti, isključenosti i siromaštva*.

Takve su strateške odrednice i planovi ulaganja na početku financijske perspektive 2014. – 2020. predstavljali novi pristup integriranih ulaganja koji je potom obuhvaćen zajedničkim nazivom „*Program integrirane fizičke, gospodarske i socijalne regeneracije malih gradova na ratom pogođenim područjima*“ (dalje u tekstu „Program za pilot-gradove“), za koji se na



internetskim stranicama MRRFEU-a¹⁷⁵ navodi kako ga provodi Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (MRRFEU) u suradnji s Ministarstvom rada i mirovinskoga sustava (MRMS-a).

Za provedbu Programa za pilot-gradove u dijelu aktivnosti usmjerenih na izgradnju i unaprjeđenje infrastrukture u zajednici i podršku gospodarstvu kroz OPKK dodijeljeno je 100 milijuna eura iz EFRR-a, a za aktivnosti jačanja ljudskih potencijala pružanjem socijalnih, obrazovnih i ekonomskih usluga, kao i usluga u vezi sa zapošljavanjem, dodatnih 20 milijuna eura iz ESF-a kroz OPULJP.

U daljnjem koraku, u okviru SC-a 9b1 i kriterija definiranih u OPKK-u, proveden je postupak odabira pilot-područja te je u veljači 2015. godine donesena odluka kojom je pet malih gradova – Beli Manastir, Benkovac, Knin, Petrinja i Vukovar – odabrano za pilot-gradove. K tome je područje grada Belog Manastira prošireno na općinu Darda jer je jedan od uvjeta za odabiranje pilot-gradova bio i taj da imaju značajan udjel romskog stanovništva.

Spomenuti kriteriji obuhvaćali su sljedeće:

- indeks višestruke deprivacije – izračunat na temelju socioekonomskih podataka (stopa nezaposlenosti, kretanje stanovništva, stupanj obrazovanja, osobni dohodak po stanovniku i proračunski prihod JLS-a po stanovniku, starosna obilježja, socijalni status, gustoća stanovništva i koeficijent s obzirom na pripadnost PPDS-u)
- veličina grada – od 10 000 do 35 000 stanovnika
- status okupiranosti tijekom Domovinskog rata.

Svakome od odabranih pet pilot-gradova na raspolaganju su bila ukupna sredstva u iznosu od 24 MEUR, od čega 20 MEUR iz EFRR-a i 4 MEUR iz ESF-a po pilot-području.

U skladu s OPKK-om definirana su dva glavna očekivana rezultata korištenja EFRR-a i komplementarnog korištenja ESF-a unutar Programa za pilot-gradove:

- poboljšanje socioekonomskih i životnih uvjeta u najmanje pet malih pilot-gradova s 10 000 do 35 000 stanovnika, **što će u konačnici smanjiti daljnji gubitak njihova stanovništva**; paketi pet intervencija rezultirat će regeneracijom degradiranih područja i doprinijeti smanjenju nejednakosti, socijalne isključenosti i siromaštva
- projektiranje i ispitivanje novog modela pristupa regeneraciji depriviranih područja temeljenog na adresiranju problema socioekonomske deprivacije koncentrirane na nekom geografskom području.

Metodologije za provedbu Programa za pilot-gradove i analize područja za pet odabranih pilot-gradova izrađene su tijekom 2016. godine te je odobren Intervencijski plan grada Knina. Preostala četiri intervencijska plana odobrena su u 2017. godini.

¹⁷⁵ Izvor: <https://strukturnifondovi.hr/program-integrirane-fizicke-gospodarske-i-socijalne-regeneracije-malih-gradova-na-ratom-pogodenim-podrucjima/>





Evaluatori primjećuju kako se u intervencijskim planovima pojam „integracije“ promatra na razne načine, konkretnije s obzirom na sinergiju potreba i mogućnosti određenog područja, potom na tematsku, vremensku i prostornu integraciju projekata te integraciju financijskih izvora, integraciju stanovništva na određenom području i integraciju zajednice, tj. kroz različite dimenzije i puno šire od same integracije ulaganja na temelju sinergije različitih financijskih izvora, što predstavlja sveobuhvatan pristup, no ostavlja i puno prostora za različita tumačenja integracije te u konačnici i to je li ona ostvarena ili nije.

Program za pilot-gradove i povezani intervencijski planovi u osnovi su koncipirani kao integrirana teritorijalna ulaganja po uzoru na model integriranih teritorijalnih ulaganja (ITU) razvijen za veće urbane aglomeracije u pravnom okviru za ESI fondove. Taj je model potom dodatno prilagođen potrebama i institucionalnim kapacitetima malih i višestruko depriviranih gradova.

U izvješću o provedbi OPKK-a za 2017. godinu dodatno se ističe i to da proces pripreme i prijave projekata u okviru Programa za pilot-gradove teče usporeno, uglavnom zbog nedovoljne zrelosti projekata, dugotrajnih postupaka rješavanja imovinsko-pravnih odnosa i ishoda potrebnih dozvola, kao i nedostatka stručnog kadra i iskustva prijavitelja. **Jedan od odabranih gradova u fazi intervjua ističe kako je 2017., 2018., 2019. i dio 2020. godine potrošio samo na pripremu dokumentacije i ishođenje građevinskih dozvola za infrastrukturni dio projektnih ulaganja.**

MRRFEU i MRMS su 1. veljače 2017. godine potpisali Sporazum o suradnji u provedbi Programa za pilot-gradove. Zatim je 7. ožujka 2017. donesena i Odluka o uspostavi Koordinacijskog odbora (KO) Programa kao tijela nadležnog za koordinaciju provedbe Programa za pilot-gradove, koji se u pravilu sastaje svakih šest mjeseci, odnosno po potrebi i češće. Članovi KO-a predstavnici su MRRFEU-a (UT OPKK-a), MRMS-a (UT OPULJP-a), SAFU-a (PT 2 OPKK-a) i HZZ-a (PT 2 OPULJP-a). Pridruženi su članovi KO-a gradonačelnici odabranih pet pilot-gradova, tj. Benkovca, Petrinje, Vukovara, Knina i Belog Manastira, te načelnik općine Darda, kao i voditelji jedinica za intervencijske planove odabranih pilot-gradova te zamjenik voditelja Jedinice za Intervencijski plan grada Belog Manastira i općine Darda. Način rada te prava i obveze članova KO-a definirani su njegovim Poslovníkom. Do kraja 2019. godine održano je ukupno šest sjednica KO-a.

U Poslovníku o radu KO-a odbora Programa za pilot-gradove, u članku 2. opisuje se djelokrug rada KO-a te se među njegovim glavnim zadacima ističu i sljedeći:

- koordinacija pripreme i objave PDP-ova financiranih iz OPKK-a i OPULJP-a, u skladu s Akcijskim planovima Intervencijskih planova (dalje u tekstu IP)
- koordinacija i usuglašavanje s relevantnim tijelima SUK-a OPKK-a i OPULJP-a te sektorskim tijelima, uključujući informiranje o napretku provedbe Programa za pilot-gradove i vremenskim planovima provedbe



- praćenje, procjena i odobravanje šestomjesečnih kumulativnih izvješća o provedbi IP-a gradova koji sudjeluju u Programu za pilot-gradove te po potrebi i tehničke izmjene normativnog okvira šestomjesečnog kumulativnog izvješća
- davanje preporuka i mišljenja o potrebi i načinu *ad hoc* izmjene Akcijskog plana pojedinog IP-a
- priprema mišljenja i preporuka o potrebi i načinu izmjene IP-a
- praćenje i ocjena napretka u smislu ostvarenja financijskih i drugih pokazatelja definiranih Planom provedbe IP-a te, prema potrebi, priprema preporuka i mišljenja UT-ovima
- ocjena i odobravanje Finalnih izvješća o provedbi IP-a
- davanje mišljenja UT OPKK-a i UT OPULJP-a tijekom konzultacija o primjenjivim izmjenama OPKK-a i/ili OPULJP-a kojima bi se postigli bolji učinci programa.

Pored toga, ističe se i kako KO po potrebi može davati i prijedloge i mišljenja na prijedloge za izmjene financijskih prognoza provedbe za SC 9b1 i SC 9i2 OPULJP-a, metodologije i kriterije za odabir operacija u okviru SC 9b1 i 9i2 i druga pitanja te da se sjednice održavaju u pravilu svakih šest mjeseci, po potrebi i češće ako je prisutna većina članova s pravom glasa. Nakon održavanje svake sjednice izrađuje se zapisnik o zaključcima i odlukama te se sažetci javno objavljuju na poveznici: <https://strukturfondovi.hr/koordinacijski-odbor/>.

Na temelju opisanog okvira za rad KO-a i suradnju svih tijela zaduženih za provedbu Programa za pilot-gradove, sadržanog u Poslovniku o radu KO-a odbora Programa za pilot-gradove, evaluatori zaključuju kako se radi o jednostavno i jasno definiranom okviru te se postavlja pitanje zbog čega isti primjerice nije bio postavljen na sličan način i u slučaju mehanizma ITU-a.

Međutim, odabrani gradovi pilot-područja smatraju i kako su sastanci KO-a nedovoljno operativni te da se stječe dojam kako im je primarna svrha izvještavanje o proteklom razdoblju.

U okviru Programa za pilot-gradove i OPKK-a objavljeno je ukupno svih planiranih 13 PDP-ova u vrijednosti od planiranih 93,07 MEUR. Posljednji je PDP objavljen u 2018. godini, u kojoj se i dalje bilježe poteškoće u pripremi i provedbi projekata, pri čemu se dodatno naglašavaju problemi u provođenju javne nabave i po prvi put i nedostatni kapacitet PT 2, prije svega u odobravanju ZNS-ova. Ukupno su do kraja 2019. godine sklopljena 124 ugovora. U nacrtu izvješća o provedbi OPKK-a za 2019. godinu¹⁷⁶ ističe se kako se provedbom 15 ugovora do kraja 2019. postiglo sljedeće rezultate:

- izgrađeno je i/ili obnovljeno šest infrastrukturnih jedinica
- izgrađeno je 20 stambenih jedinica površine 685,10 m².

¹⁷⁶ Navedeno izvješće u 2021. još uvijek nije odobreno zbog kašnjenja uzrokovanih pandemijom bolesti COVID-19.





U kolovozu 2018. godine MRMS (UT OPULJP) objavio je jedan PDP u modalitetu otvorenog trajnog poziva, u vrijednosti od 10 MEUR, u okviru OPULJP-a, pod nazivom „Razvoj i provedba programa za socijalnu koheziju i povećanje zaposlenosti u gradovima: Kninu, Belom Manastiru i općini Darda, Benkovcu, Petrinji i Vukovaru“. U 2019. godini bila je očekivana i objava devet izravnih dodjela bespovratnih sredstava ukupne vrijednosti 6,2 MEUR usmjerenih na marginalizirane skupine.

U srpnju 2018. godine na temelju indeksa višestruke deprivacije i provedenog mapiranja siromaštva na temelju Odluke MRRFEU-a predloženo je ukupno osam dodatnih gradova za potencijalno proširenje Programa. Za odabrane gradove, koji uključuju Pleternicu, Imotski, Novu Gradišku, Slatinu, Garešnicu, Novsku, Đakovo i Popovaču, u 2018. započete su i aktivnosti na pripremi intervencijskih planova i definiranju portfelja projekata.

S obzirom na OzP provedbe OPULJP-a, evaluatori utvrđuju i da se **u 2019. godini na sjednici u lipnju najavilo da će predstavnici „malih gradova“, tj. odabranih gradova pilot-područja, biti uključeni kao članovi u rad OzP-a te da su zaista i uključeni u Sastav OzP-a u 2020. godini**¹⁷⁷.

U Izvješću o napretku provedbe Sporazuma o partnerstvu iz 2019. godine, a za 2018. godinu, navode se i postignuti rezultati do kraja 2018. godine u okviru Programa i za svaki odabrani grad pilot-područje, u okviru provedbe pojedinog Intervencijskog plana, kako slijedi:

Grad Vukovar

- Završen je projekt kojim se rješava prostorni problem (povećava se atraktivnost i povezanost gradskih naselja), društveni problem (stvara se mogućnost za zapošljavanje i samozapošljavanje čime se povećava kvaliteta života i smanjuje depopulacija) i gospodarski problem (ulaganjem u poduzetničku infrastrukturu i osiguravanjem potpora poduzetnicima stvara se konkurentno i održivo gospodarstvo i poduzetništvo).

Grad Petrinja

- U provedbi su tri projekta koja će doprinijeti turističkom razvoju grada Petrinje i stvaranju preduvjeta za povećanje poduzetničke aktivnosti u sektoru turizma, a samim time i stvaranju radnih mjesta te smanjenju siromaštva.

Grad Beli Manastir i općina Darda

- U provedbi je šest projekata kojima će se urediti javne površine te komunalna i prometna infrastruktura u Dardi, čime će se poboljšati sigurnost u prometu, smanjiti troškovi održavanja prometnica, doprinijeti razvitku gospodarstva i turizma, poboljšati

¹⁷⁷ Izvori:

1. Zapisnik s 11. sjednice OzP-a: http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2019/12/11.OzP_Zapisnik_final.pdf
2. Sastav OzP-a: http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2021/01/Potvr%C4%91eni-sastav-OzP_prosinac-2020-1.pdf





dostupnost javnim objektima te prometna povezanost naselja. Povećanje atraktivnosti Općine u poslovnom i turističkom smislu doprinijet će privlačenju investicija, otvaranju novih tvrtki te zapošljavanju. Projektom izgradnje socijalnih stanova riješit će se stambeno pitanje za 20 socijalno ugroženih obitelji (uključujući i Rome) na području grada Belog Manastira. Time će im se osigurati bolji životni uvjeti te integracija u društveni život. Osim smanjenja socijalne nejednakosti, isključenosti i siromaštva projekt će doprinijeti i prostornom uređenju i povećanju atraktivnosti grada.

Grad Knin

- U provedbi je projekt čija je svrha transformacija neiskorištenih turističkih resursa u turističke atrakcije kroz razvoj inovativnih turističkih proizvoda koji bi proširili postojeću turističku ponudu, povećali broj posjetitelja i produljili turističku sezonu. Izradom strateškog dokumenta definirat će se potencijal kulturne i prirodne baštine kao i mehanizmi za njihovu valorizaciju te će se stvoriti preduvjeti za plasiranje atraktivnih turističkih proizvoda na tržište, čime će se povećati atraktivnost grada za posjetitelje i stanovnike.

Ostvareni se napredak u kontekstu grada Benkovca ne opisuje.

K tome se ističe i kako se projekti koji su provedeni ili su se provodili tijekom 2018. odnose na izgradnju i rekonstrukciju javnih prostora i komunalne infrastrukture, čime se poboljšava pristup javnim uslugama te stvaraju preduvjeti za gospodarski razvoj i smanjenje siromaštva na pilot-područjima.

Intervjuirani predstavnici UT OPKK-a ističu kako je za svaki grad zasebno donesen intervencijski plan, a u svim procesima za izradu i usvajanje intervencijskih planova, što obuhvaća sve aktivnosti u IP-ovima, sudjelovala su oba ministarstva. Na intervjuu naglašavaju i kako im se čini da je suradnja zadovoljavajuća i da su stručne službe oba ministarstva (nadležna za OPKK i OPULJP) kontinuirano i u neformalnome kontaktu i da u svakome trenutku znaju koji je status projekata i aktivnosti koje su u nadležnosti drugog ministarstva. Nadodaju i kako će svi predviđeni projekti biti uspješno realizirani u iduće tri godine, tj. do kraja financijske perspektive 2023. godine.

Intervjuirani predstavnici UT OPKK-a nadalje smatraju da iako je još prerano za donošenje konačnih zaključaka te se stanje razlikuje od područja do područja, integriranost je aktivnosti na pet pilot-područja postignuta već kroz izradu i usvajanje intervencijskih planova te da integracija u provedbi ide u dobrom smjeru. **Smatraju i da je važno pomno pratiti dinamiku provedbe kako ne bi došlo do okolnosti u kojima se provede infrastrukturni dio projekta, a da zatim dio koji se sufinancira iz ESF-a još nije spreman, pri čemu dodaju kako su to po njihovim dosadašnjim iskustvima manji problemi koji su se u dosadašnjoj provedbi Programa uspješno rješavali u toku, a pet odabranih gradova pilot-područja dosada nije imalo posebnih komentara ili prigovora u vezi s integracijom.**





Međutim, evaluatori su mišljenja kako se čini da ipak još uvijek postoje različita tumačenja pojma „integracije“ jer intervjuirani predstavnici UT OPKK-a ističu kako razmatraju i mogućnost integracije ulaganja iz OPKK-a i OPULJP-a tako da se iz OPKK-a financiraju infrastrukturne komponente, a iz OPULJP-a sva ostala *soft* ulaganja, dok odabrani gradovi i UT OPULJP opisuju kako se navedeno zapravo već nastoji provesti na taj način, no u praksi je teško izvedivo.

K tome spominju i kako se u prvoj fazi provedbe u sklopu IP-ova odobrila i provedba određenih projekata za koje se kasnije pokazalo da se u stvari ne mogu financirati iz ESF-a, no kako su se ta pitanja riješila izmjenama IP-ova. Po mišljenju evaluatora to je pozitivan primjer u upravljanju Programom jer su nadležna tijela reagirala i pronašla konkretno rješenje za spomenuti problem.

Po mišljenju UT OPKK-a, ono što je odabranim gradovima pilot-područjima predstavljalo dodatno administrativno opterećenje, bila je upravo izmjena navedenih aktivnosti u intervencijskim planovima za koje se ispostavilo da se ipak ne mogu financirati kako je prvotno planirano.

Dodaju i kako se u početku provedbe stekao dojam da je UT OPULJP preopterećen u smislu da mu nedostaje kapaciteta za rad na Programu te kako nema administrativne kapacitete posvećene isključivo provedbi Programa, zbog čega je na samome početku dolazilo do kašnjenja i slabijeg sudjelovanja predstavnika OPULJP-a u provedbi Programa, no kako se stanje značajno poboljšalo posljednjih godina otkad u UT OPULJP-u postoje odgovarajući kapaciteti. UT OPKK smatra da UT OPKK nema većih poteškoća s provedbom Programa upravo zbog dostatnih administrativnih kapaciteta koji se usko bave Programom i povezanim temama regionalnog razvoja. Isto tako napominju kako su u okviru OPKK bile puno šire mogućnosti za ulaganja u kontekstu prihvatljivih aktivnosti, dok je u OPULJP-u izbor dosta uži, što se pokazalo kao dosta ograničavajuće u provedbi Programa.

Općenito UT OPKK Program vidi kao vrlo pozitivan primjer mogućnosti pružanja podrške depriviranim područjima jer su sredstva namijenjena ciljano i isključivo tim gradovima te se ne moraju za njih natjecati s drugim gradovima koji možda imaju snažnije administrativne kapacitete. Isto tako njegovi su predstavnici mišljenja da je Program od samog početka dobro predstavljen odabranim gradovima te da su u nekoliko godina provedbe izgrađeni određeni administrativni kapaciteti za strateško planiranje i rad s fondovima EU-a, što je primjenjivo i za rad na drugim programima i izvorima financiranja. Koliko su upoznati sa stanjem na terenu, čini im se da vlada pozitivna atmosfera i da su odabrani gradovi zadovoljni s Programom.

U fazi intervjua predstavnici UT OPULJP-a ističu kako su se Intervencijski planovi (IP-ovi) za odabrane pilot-gradove pokazali kao puno konkretniji i jasniji pristup u planiranju i provedbi s obzirom na ulaganja u gradove nego što je to primjerice bio slučaj s mehanizmom ITU te različitim SC-ovima i strategijama urbanog razvoja koje su opsegom puno šire od samog mehanizma ITU.



UT OPULJP smatra kako je jako dobro što su u IP-ovima već u osnovi definirani projekti za koje je zamišljeno da budu zajednički projekti OPKK-a i OPULJP-a, pri čemu se iz OPKK-a financira infrastruktura, a iz OPULJP-a *soft* aktivnosti, kao i odgovarajući prijavitelji, ciljne skupine i pokazatelji. Definiranje posebnog specifičnog cilja za ulaganja u deprivirana područja s jedne je strane po mišljenju njegovih predstavnika dobar korak, no koji s druge u tom smislu predstavlja određene izazove jer na jednom mjestu obuhvaća aktivnosti preuzete iz različitih drugih specifičnih ciljeva istovremeno obuhvaćenih drugim dijelovima OPULJP-a. Prisjećaju se i kako su u prvim odobrenim verzijama IP-ova isto tako bile obuhvaćene i aktivnosti koje su izlazile iz popisa i obuhvata aktivnosti definiranih u OPULJP-u, što se nadovezuje na opise UT OPKK-a u fazi intervjua te što se riješilo uvođenjem dodatnih krovnih i prihvatljivih aktivnosti.

Po mišljenju UT OPULJP-a, kod odabranih je gradova pilot-područja u kontekstu jednostavnije provedbe u odnosu na mehanizam ITU isto tako prednost činjenica da ti „mali gradovi“ u provedbi Programa ne moraju dodatno surađivati i pregovarati s drugim jedinicama lokalne samouprave, što je istaknuto kao još jedna od otegotnih okolnosti u načinu na koji je osmišljena provedba mehanizma ITU kod urbanih aglomeracija.

UT OPULJP k tome je na intervjuu dodao kako uspješnost provedbe Programa varira od grada do grada i ovisno od projekta do projekta. Primjetni su i nedostatni administrativni kapaciteti u odabranim gradovima pilot-područjima te nedostatak razrađenijih internih procedura, što je uvelike otežalo provedbu PDP-ova u modalitetu izravnih dodjela kod kojih su zahtjevi za provedbu, kao i naknadne provjere i revizije koje obavljaju ARPA i EK, iznimno strogi.

Predstavnici primjećuju i kako su same IP-ove i sažetke operacija za odabrane gradove pilot-područja većinom izrađivali vanjski savjetnici, tj. tehnička pomoć, te kako se pokazalo da u nekim slučajevima gradovi nisu u potpunosti svjesni svega što je isplanirano te što se to točno podrazumijeva u provedbi.

K tome opisuju i kako je gradovima bilo teško istovremeno se voditi pravilima dvaju operativnih programa, tj. OPKK-a i OPULJP-a, te prihvatiti da neke aktivnosti nije moguće financirati na jednak način iz oba programa, premda su uvrštene u odobrene okvire IP-ova. Dodaju i kako je teško u slučaju svih projekata dodijeliti izravne dodjele jer je predviđeno i dosta prijavitelja, tj. Korisnika i ciljnih skupina na području gradova koji ne zadovoljavaju stroge uvjete za izravne dodjele, pa čak nisu ni definirani kao ciljne skupine u okviru ESF-a, npr. poduzetnici. Gradovi često žele ulagati i npr. u poljoprivredu, što nije moguće u okviru OPKK-a, kao ni OPULJP-a.

U fazi intervjua odabrani gradovi pilot-područja navode kako su zajedničkim nastupom uspjeli kao korisnici intervencijskih planova osigurati sredstva za sufinanciranje projekata u okviru samih sporazuma o suradnji u provedbi Programa što ukazuje na to da su se u određenoj mjeri povezali i da razmjenjuju iskustva u provedbi Programa.



Kad je u pitanju njihovo mišljenje o ostvarenoj integriranosti ulaganja, za razliku od mehanizma ITU i slabije integriranog pristupa u kontekstu spajanja infrastrukturnih ulaganja sa *soft* intervencijama, uglavnom zbog kasnijeg početka provedbe ulaganja iz ESF-a, u provedbi Programa za pet odabranih pilot-gradova došla je do izražaja činjenica da oni imaju puno manje iskustva s infrastrukturnim ulaganjima te su u njihovom slučaju određena ESF ulaganja, odnosno projekti, provedena prije nego što su se uspjeli dovršiti infrastrukturni projekti na koje su se trebali nadovezati. **Kao jedan od uzroka za navedeno intervjuirani predstavnici „malih gradova“ navode i nedostatak koordinacije, uslijed kojeg UT OPULJP i UT OPKK nisu provjerili s malim gradovima kad bi bio najpogodniji trenutak objave PDP-ova za *soft* ulaganja s obzirom na tijek provedbe infrastrukturnog dijela ulaganja.**

Kao i u slučaju mehanizma ITU, evaluatori utvrđuju kako se sam pojam „integracije“ često tumačio na više načina, što nije nužno loše, no pitanje je koliko je to bio stvarni cilj predviđenog Programa. Kao jedan od primjera nastojanja postizanja integriranosti ulaganja, na intervjuu s jednim od gradova pilot-područja navodi se jedna lokacija (dio grada) u koju se ulagalo (i ulaže) kroz više projekata koji nisu bili međusobno jasno povezani, ali se njihovom provedbom tu lokaciju nastojalo revitalizirati na različite načine, što ustvari podrazumijeva određenu integriranost pristupa.

Odabrani gradovi pilot-područja nadalje navode kako se njihova mišljenja i prijedlozi nisu uvijek uvažavali te da su često imali i osjećaj da su nadležna tijela državne uprave samo htjela što prije obaviti svoj izdvojeni dio posla, bez dubljeg promišljanja i dovoljno koordinacije između UT OPULJP i UT OPKK i gradova. Navode da su osim u fazi izrade PDP-ova s UT OPULJP-om imali relativno malo kontakata, osim na sastancima KO-a.

Isto tako spominju kako izrade sažetaka operacija u suradnji s UT OPULJP-om teko iznimno sporo, pri čemu mali gradovi često u kratkome roku trebaju obraditi određene materijale, za koje, nakon što ih predaju, potom dugo čekaju povratne informacije, a kada iste stignu, često su oprečne u odnosu na već prethodno zaključene točke, upute su nejasne i stječe se dojam da UT OPULJP zapravo ne zna kako riješiti određena ključna pitanja te da je u tom smislu potkapacitiran. Pritom ističu kako su upute koje daje UT OPKK puno jasnije i konzistentnije od samih početaka provedbe IP-ova te da nije bilo značajnijih izmjena, što im je olakšavalo provedbu.

Prema izjavama odabranih gradova pilot-područja, kao razlog sporog djelovanja, zaposlenici UT OPULJP-a, premda susretljivi i ljubazni, u promatranom su razdoblju do kraja 2019. godine često malim gradovima navodili svoju administrativnu potkapacitiranost, tj. nedovoljan broj zaposlenika i brojne druge teme kojima se trebaju istovremeno baviti.

U dijelu transparentnosti ističu kako su nešto zadovoljniji s pristupom UT OPULJP-a koji je na svojim internetskim stranicama objavio popis ugovorenih projekata za određene sheme za dodjelu bespovratnih sredstava, dok to UT OPKK nije učinio i bilo je teško doći do bilo kakvih



informacija, osim eventualno do broja prijavljenih projekata i potom koliko ih je ugovoreno i u kojem iznosu sredstava. Zbog navedenog je odabranim gradovima pilot-područjima bilo teško pratiti pokazatelje ostvarenja Intervencijskog plana.

Gradovi nadalje smatraju kako UT OPULJP nije dovoljno uzeo u obzir njihove prijedloge i molbe kada su se pripremali PDP-ovi za financiranje aktivnosti iz ESF-a. Kao primjer navode prihvatljivost prijavitelja koja je bila postavljena tako da prijavitelji zapravo nisu morali dolaziti s pojedinog depriviranog područja, već samo navesti da će provoditi neku aktivnost na tom području te smatraju kako taj pristup nije bio dobar i da su rezultati slabi te da su tako i izgubili određena sredstva koja su u osnovi bila namijenjena ciljano njima, tj. pojedinom depriviranom području.

K tome smatraju kako su za prijave na određene PDP-ove imali premalo vremena te navode i kako ih UT-ovi (UT OPULJP i UT OPKK) nisu pravodobno obavještavali o datumu kad se planira objava PDP-ova ni kad je stvarno i bio objavljen, a pritom su neki PDP-ovi objavljeni i ugovori su o dodjeli sredstava dostavljani u razdobljima blagdana i godišnjih odmora, npr. ljeti, na Badnjak i sl., i to bez posebne najave. Gradovi u tom pogledu smatraju da su bili na gubitku jer nisu uspijevali pravodobno reagirati, odnosno smatraju da su mogli pripremiti i kvalitetnije projekte i sveobuhvatnije („integriranije“) koncepte da su imali više vremena za pripremu.

Gradovi naglašavaju i kako su se često pokazatelji sadržani u njihovim IP-ovima razlikovali od pokazatelja na razini OPKK-a i OPULJP-a, pri čemu su UT-ovi željeli kroz PDP-ove prvenstveno doprinijeti pokazateljima na razini OP-ova, a manje na razini IP-ova.

Intervjuirani odabrani gradovi pilot-područja na intervjuima su istaknuli sljedeće preporuke za poboljšanja:

- ukidanje PDP-a u modalitetu trajnih otvorenih poziva, tj. u slučaju velikog interesa prijavitelja, tzv. „najbržeg prsta“, jer prema njihovu mišljenju u konačnici nisu financirani najbolji projekti, već oni koji su se uspjeli najbrže prijaviti te koji su zadovoljili tek minimalne uvjete za prolaz
- uključivanje predstavnika pojedinog odabranog grada pilot-područja u odbore za ocjenjivanje projektnih prijedloga
- da cijeli Program provodi jedno krovno nadležno tijelo državne uprave kako bi se postigla snažnija integracija ulaganja iz različitih fondova, prvenstveno kroz bolju koordinaciju pripreme i objave povezanih PDP-ova
- odabrani gradovi pilot-područja po svojoj su definiciji klasificirani kao deprivirani i često nemaju dovoljno sredstava ni za sufinanciranje projekata ulaganja te stoga smatraju kako bi nadležna državna tijela trebala osigurati i potrebno sufinanciranje ako bi se ulaganja nastavila provoditi kroz Program



- PDP-ove usmjeriti što je više moguće na jednu skupinu Korisnika na određenom depriviranom području (npr. poseban PDP za organizacije civilnog društva, poseban za ustanove itd.) kako bi se sve imale priliku natjecati za neka sredstva te kako si zapravo ne bi međusobno konkurirale u sklopu jednog PDP-a, pri čemu smatraju da bi veći naglasak trebao biti na javnim ustanovama na pojedinom području, kao što su npr. muzeji, knjižnice, sportski objekti itd. od čijih bi projekata koristi mogao imati puno veći broj ljudi
- kod složenijih PDP-ova kad se pokaže da ima jako puno nejasnoća i sa svakom inačicom dokumenta još komentara, umjesto da se njihov broj smanjuje, organizirati multidisciplinarne sastanke sa širim krugom relevantnih dionika kako bi se zajednički iznašla rješenja, a ujedno i smanjio pritisak na nekolicinu službenika koja ne može pronaći potrebna rješenja, kako u UT OPULJP-u, tako i u gradovima pilot-područjima, a s obzirom na to da ponekad ni jedni ni drugi nemaju dovoljno znanja i iskustava s pojedinim temama ili vrstama PDP-ova
- snažniju integraciju ulaganja i rezultata potaknuti objavom PDP-ova i provedbom infrastrukturnih ulaganja koja bi bila izravno popraćena ulaganjima iz ESF-a ciljano za te infrastrukturne projekte, što bi u konačnici bilo po potrebi popraćeno kakvim „horizontalnim PDP-om“ za više vrsta prihvatljivih prijavitelja na pojedinom depriviranom području – navedeno ne bi trebalo biti problem jer su infrastrukturni projekti od samog početka poznati svima u procesu jer su dio IP-ova
- potrebno je što prije što više konkretnih informacija o sljedećem programskom razdoblju kako bi se na vrijeme krenuli pripremati projekti i kako bi se znalo hoće li uopće biti intervencijskih planova
- da UT OPULJP popunjava sažetke operacija i izrađuje PDP-ove na temelju potreba i osnovnih podataka koje bi dali gradovi, uz suradnju i provjeru gradova, jer UT OPULJP ima puno više iskustva s izradom tih dokumenata od službenika u gradovima za koje smatraju da bi bilo korisnije da se bave praćenjem provedbe projekata jer bolje poznaju stanje na terenu
- ako bi se nastavilo s provedbom Programa i u razdoblju 2021. – 2027., gradovima pilot-područjima dati obvezu angažiranja dodatnih timova za pripremu i provedbu koji će se baviti samo fondovima EU-a jer postojeće osoblje često nema potrebne kapacitete te ako su uz to i kapaciteti UT-a i drugih tijela koja vode cijeli proces slabi i ne mogu voditi i obučiti timove na terenu, dolazi do velikog broja problema i kašnjenja u provedbi, i/ili u PDP-ima staviti obvezu da razvojne agencije budu partneri na projektima
- veće sufinanciranje projekata iz operativnih programa



- kraći postupak izrade sažetaka operacije i pripreme PDP-ova za izravne dodjele (u promatranom razdoblju trajao je često i dulje od godinu dana, po mišljenju gradova presporo i nejasno zbog čega, uz šture povratne informacije)
- tijela SUK-ova trebala bi se bolje upoznati s nadležnostima i načinima na koje funkcioniraju jedinice lokalne samouprave, koje su njihova tijela, te kako se donose odluke itd.
- treba snažnija suradnja između dva UT-a i ostalih tijela, pogotovo razine PT 2
- omogućiti tehničku pomoć gradovima i u provedbi IP-ova, tj. projekata
- pojednostavniti postupke izvještavanja o provedbi u kojima UT-ovi zapravo imaju više podataka od gradova.

Zaključak

U odgovoru na evaluacijsko pitanje 14 primjećuje se niz vrlo sličnih problema u provedbi Programa kao i u provedbi mehanizma ITU te evaluatori smatraju kako nije postignuta zadovoljavajuća razina integracije aktivnosti ESF-a i EFRR-a u slučaju obnove pet nerazvijenih pilot-područja te se prije svega radi se o čitavom nizu problema u pogledu sljedećih točaka:

- prisutna je razlika u tumačenju osnovnog pojma „integracije“ među različitim dionicima
- komunikacija, razmjena informacija i suradnja svih relevantnih dionika neujednačena je i nedovoljno redovita i konkretna s obzirom na potrebe rješavanja poteškoća u provedbi
- nedostatna koordinacija cjelokupnog pristupa od strane nadležnih UT-ova, a pogotovo UT OPULJP-a, najviše u pogledu nekoordiniranosti objave PDP-ova, pri čemu su u slučaju provedbe Programa za pilot-gradove (u odnosu na mehanizam ITU) PDP-ovi u okviru OPULJP-a često objavljujani, a projekti financirani iz ESF-a ugovarani prije dovršetka, pa čak i početka provedbe pojedinih povezanih infrastrukturnih projekata financiranih iz EFRR-a
- administrativni kapaciteti nedostatni su u odabranim gradovima pilot-područjima, ali i u UT OPULJP-u u dijelu pripreme PDP-ova, a potom i u tijelima razine PT 2 za OPKK i OPULJP u dijelu ocjenjivanja i provedbe projekata (odobravanja ZNS-ova)
- premda se pojedinci trude, kako u više navrata ističu intervjuirani predstavnici gradova pilot-područja, cijeli sustav provedbe Programa ne funkcionira na integrirani način, što je vidljivo iz nedovoljno neusklađene pripreme i redoslijeda objave PDP-a u sklopu OPULJP-a i OPKK-a te na osnovu percepcija intervjuiranih predstavnika gradova pilot-područja.

Preporuke



Na sličan način kao i zaključci, preporuke se u odgovoru na pitanje 14 i provedbu Programa za pilot-gradove često poklapaju s preporukama koje se daju u okviru evaluacijskog pitanja 13 koje se odnosi na mehanizam ITU. Pritom evaluatori zaključuju da premda se u osnovi vode kao dva različita pristupa teritorijalnom razvoju u RH, uz različite osnovne postavke, teritorijalna područja, korisnike, ciljne skupine, ciljeve, administrativne i financijske kapacitete urbanih aglomeracija s jedne i odabranih pet pilot područja s druge strane, pri čemu ITU gradovi raspolažu većim resursima općenito, **očito je kako je na provedbu oba pristupa značajno utjecao sličan splet okolnosti i problema, kako u fazi pripreme, tako i u fazi provedbe, uz gotove iste dionike od strane tijela SUK-ova za OPKK i OPULJP i poteškoće za koje gradovi spominju da su se s njima susreli.**

Preporuka 1.

Za novu perspektivu 2021. – 2027. na samome početku provedbe jasno definirati pojam „integracije“ tako da ga sve strane u procesu tumače na isti način. Navedeno pogotovo vrijedi u kontekstu bilo kakvih daljnjih ulaganja u deprivirana područja u sklopu kojih će eventualno biti iznova moguće kombinirati sredstva iz različitih fondova EU-a. Pritom je posebno važno jasno definirati i što se očekuje od svih dionika u procesu, a naročito odabranih gradova pilot-područja, odnosno svih drugih vrsta i skupina partnera u provedbi novog operativnog programa, kao i korisničkih institucija i prijavitelja projekata koji izravno rade na osmišljavanju i pripremi projekata.

Preporuka 2.

Provoditi daljnja ulaganja u deprivirana (pilot) područja tako da od strane državne uprave za sve procese u vezi s Programom za pilot-gradove, intervencijskim planovima, PDP-ovima itd. bude izravno nadležno samo jedno tijelo državne uprave. Razmotriti uvođenje dodatnih mehanizama ubrzavanja provedbe u kontekstu rada svih nadležnih tijela državne uprave.

Preporuka 3.

Dodatno ojačati koordinaciju i komunikaciju između svih dionika i na svim razinama provedbe Programa. Razmotriti uspostavu npr. e-platforme ili aplikacije uz pomoć koje bi svi relevantni dionici mogli pratiti sve novosti i postavljati pitanja na operativnoj razini, odnosno kako bi sva nadležna tijela, kao što su UT-ovi, tijela razine PT 1 i PT 2, gradovi pilot područja, KT itd., mogla objavljivati sve važne novosti, upute, pojašnjenja, pitanja itd. na jednom mjestu. Nastaviti s redovnim koordinacijskim sastancima, po potrebi češće, npr. barem na tromjesečnoj bazi i ciljano za svako deprivirano područje, tj. odabrani pilot-grad. Staviti još veći naglasak na održavanje operativnih sastanaka na kojima bi se rješavali konkretni problemi uočeni u pripremi i provedbi Programa te kako bi se primjerice izbjeglo višemjesečno razmjenjivanje pisanih komentara i pojašnjenja.

Preporuka 4.



Odabrane gradove pilot-područja i druge relevantne dionike, poput npr. regionalnih razvojnih agencija i regionalnih koordinatora, dodatno informirati i obučiti o mogućnostima i pravilima financiranja projekata iz ESF-a, pogotovo kada dolazi do veće izmjena kadrova, novih zapošljavanja itd.

Preporuka 5.

U ulogama UT-ova davati jasne i konzistentne upute odabranim gradovima. U slučaju većeg broja nadležnih tijela za provedbu Programa (ili sličnog mehanizma) na razini državne uprave dogovoriti zajednički pristup prema odabranim gradovima pilot-područjima i drugim partnerima, korisnicima itd.

Preporuka 6.

U što većoj mjeri nastaviti koristiti već postojeće kapacitete u odabranim gradovima i UT-ovima za provedbu Programa ili nekog sličnog/drugog mehanizma za poticanje razvoja depriviranih područja kako se ne bi raspršili i kako bi se što prije nastavilo s ulaganjima i izbjeglo još jedno razdoblje „preslagivanja, učenja i uhodavanja“ koje bi ponovno moglo potrajati i nekoliko godina i negativno se odraziti na apsorpciju sredstava i postizanje predviđenih rezultata provedbe.

Preporuka 7.

Omogućiti dodatnu tehničku pomoć (iz bilo kojih dostupnih izvora iz kojih će se gradovima moći osigurati dodatna tehnička pomoć u razdoblju 2021.-2027.) odabranim gradovima u pripremi sažetaka operacija i PDP-ova, kao i u provedbi projekata, te osigurati praktične edukacije/radionice zaposlenika koji u gradovima rade na provedbi Programa, npr. na temu popunjavanja obrasca sažetka operacije, pripreme projekata itd.

3.2.4 Učinak

3.2.4.1 Evaluacijsko pitanje 15: U kojoj mjeri je ostvaren željeni učinak na ciljne skupine u kontekstu regionalne i lokalne zastupljenosti prema prioritetnim osima u odnosu na pokazatelje rezultata?

Istraživački alati i metode

Provedba vrednovanja uključila je dizajniranje metrike pomoću koje se može ocijeniti u kojoj je mjeri ostvarena poželjna raspodjela ostvarenih rezultata na regionalnoj odnosno županijskoj razini. Takav pristup podrazumijeva da se rezultati pojedine županije u pogledu participacije županije u ukupnim rezultatima unutar pojedine prioritetne osi mogu sučeliti s nekom referentnom vrijednosti koja će omogućiti zaključivanje o tome je li županija bila manje ili više



uspješna, odnosno jesu li, promatrajući razinu RH u cjelini, županijski rezultati u skladu s nekim poželjnim ishodom. Da bi se to omogućilo, unutar svake prioritetne osi izvršena je usporedba raspodjele zastupljenosti županija u ostvarenim rezultatima s raspodjelom zastupljenosti u tzv. „referentnoj populaciji“. Pritom se pod referentnom populacijom podrazumijeva ona skupina stanovnika na koju se primarno odnose aktivnosti putem OPULJP-a, odnosno skupine čiji se položaj želi poboljšati, kao što su nezaposleni (posebno dugotrajno nezaposleni, žene i mladi), socijalno ugroženi, osobe s invaliditetom, učenici i studenti itd. U idealnom slučaju razlike između te dvije raspodjele bile bi minimalne, odnosno ne bi ih bilo, što znači da bi svaka županija doprinijela u ostvarenim učincima proporcionalno zastupljenosti županije u referentnoj populaciji koju se cilja obuhvatiti aktivnostima OPULJP-a.

Temelj su za provedbu vrednovanja podaci o ostvarenim rezultatima pojedinih intervencija odnosno operacija te podaci kojima se uspoređuje uspješnost ostvarenih rezultata s određenim referentnim veličinama (tzv. „referentna populacija“). Izvor su podataka za rezultate ESIF MIS i baza s mikropodacima o sudionicima dok su izvor podataka za izračune vezano za referentnu populaciju različiti statistički i administrativni izvori. Kao što je poznato, postoji jako velik broj pokazatelja rezultata odnosno ostvarenja koji se primjenjuje za praćenje provedbe ugovorenih projekata. Za potrebe analize odabran je manji broj njih koji su ocijenjeni kao najprikladniji s obzirom na njihovu dostupnost i relevantnost.

Također, važno je naglasiti kako se u slučaju MAPZ-a rezultati analize temelje na podacima o sudionicima koji se odnose na ESF/IZM financirane aktivnosti. Tu postoji važno ograničenje za provedbu analize MAPZ-a na županijskoj razini. Naime, prema podacima MROSP-a ne postoji jasna metodologija kojom se odlučuje o tome koji će sudionici biti verificirani podaci radi sastavljanja izjave o izdacima. To znači da je u načelu moguće da postoje odstupanja u raspodjeli sudionika na županijskoj razini koji su „ušli“ u bazu mikro-podataka za potrebe ovjeravanja troškova ESF/IZM financiranih aktivnosti u odnosu na županijsku raspodjelu ukupnog broja sudionika MAPZ-a (obzirom na nedostatak jasne metodologije). Stoga su provedene dodatne provjere usporedivosti županijskih raspodjela sudionika iz ESF/IZM baze mikro-podataka sa županijskim raspodjelama ukupnog broja sudionika MAPZ-a u podacima koje objavljuje HZZ (neovisno o izvoru financiranja mjera). Rezultati su ukazali na visoku razinu usporedivosti županijskih raspodjela između ova dva skupa podataka kada je u pitanju ukupan broj sudionika te broj sudionika po pojedinim mjerama. Zahvaljujući tome, možemo reći da na vrijednosti kreiranih pokazatelja učinkovitosti i učinka MAPZ-a financiranih iz OP ULJP, koji se temelje na županijskim raspodjelama sudionika, ne utječe eventualna „kompenzacija“ nižeg ili višeg županijskog udjela sudionika OP ULJP višim ili nižim županijskim udjelom sudionika istovrsnih intervencija koje su financirane iz državnog proračuna. Barem s te strane, osigurana je valjanost pojedinim zaključcima u nastavku o potrebi boljeg regionalnog usmjeravanja MAPZ financiranih iz ESF-a (ali i MAPZ općenito), primjerenijeg lokalnim potrebama. Međutim, važno je istaknuti kako bi za još veću razinu sigurnosti u usporedivost ova dva skupa podataka bilo potrebno provesti dodatne provjere



ključnih obilježja sudionika na razini pojedinih mjera (kao npr. dob, obrazovanje, prethodno radno iskustvo, itd.).

Za razumijevanje primijenjenog metodološkog pristupa potrebno je spomenuti da se prioritete osi međusobno razlikuju u pogledu homogenosti aktivnosti odnosno ciljnih skupina koje su uključene u aktivnosti. Npr. aktivnosti i ciljane skupine u okviru PO 1 prilično su homogene u smislu da se pretežito radi o poticanju zapošljavanja nezaposlenih osoba. Naravno, postoje različite podskupine koje se posebno ciljaju, kao i neke dodatne aktivnosti koje se financiraju, ali u cjelini gledano riječ je o prilično homogenom skupu aktivnosti i ciljnih skupina. Stoga je vrednovanje za PO 1 napravljeno koristeći se skupom odabranih zajedničkih pokazatelja rezultata i pridruženih pokazatelja za referentnu populaciju. S druge strane, kod ostalih prioriteta osi primjetan je manji stupanj homogenosti. Tako npr. u okviru PO 2 aktivnosti pokrivaju područja od mjera aktivne politike zapošljavanja do društvenog aktiviranja djece, specijalističkog usavršavanja doktora medicine i promocije zdravlja. Slična je situacija i kod PO 3 i 4. Stoga je za takve prioritete osi bilo otežano provesti analizu na razini prioriteta osi koristeći neke zajedničke ili slične pokazatelje, već je bilo potrebno utvrditi što primjerenije pokazatelje s obzirom na sadržaj samih aktivnosti koje su bile predmet financiranja. Konačna odluka o odabiru pokazatelja je bila dodatno uvjetovana raspoloživosti odgovarajućih podataka, o čemu će više riječi biti u nastavku analize.

S ciljem dobivanja standardizirane odnosno međusobno usporedive ocjene zastupljenosti županija u ostvarenim učincima unutar različitih dijelova OPULJP-a, provedena je korelacijska analiza rezultata i relevantnih pokazatelja za referentnu populaciju. Korelacijskom analizom ocjenjuje se razina podudaranja raspodjele vrijednosti pokazatelja na županijskoj razini za pokazatelje rezultata i pokazatelja za referentnu populaciju. Što je veći stupanj podudaranja, to je veća razina uravnotežene zastupljenosti županija u rezultatima provedbe. Kada bi koeficijent korelacije iznosio 1, to bi značilo da postoji savršena korelacija odnosno podudaranje između raspodjele rezultata (ostvarenih učinaka) i pokazatelja za referentnu populaciju. To bi konkretno podrazumijevalo da je svaka županija zastupljena s jednakim udjelom u ostvarenim rezultatima kao što je njen udjel u referentnoj populaciji. Svaka vrijednost manja od 1 znači da postoje odstupanja od tog savršenog podudaranja. Na koji način tumačiti odstupanja od savršene korelacije pojašnjeno je u Tablici 51.

Tablica 51 Referentne vrijednosti i tumačenje koeficijenata korelacije za potrebe analize

Referentne vrijednosti koeficijenta korelacije za vrijednosti odabranih rezultata i pokazatelja za referentnu populaciju na županijskoj razini ¹⁷⁸	Razina uspješnosti ostvarenim rezultatima obzirom na zastupljenost u referentnoj populaciji	Tumačenje rezultata
0,00 – 0,40	Slaba razina usklađenosti	Postoje izrazito velika odstupanja između ostvarenih rezultata i očekivanih rezultata s obzirom na udio pojedine županije u referentnoj populaciji
0,40 – 0,70	Umjerena razina usklađenosti	Postoje značajna odstupanja između ostvarenih rezultata i očekivanih rezultata s obzirom na udio pojedine županije u referentnoj populaciji
0,70-0,90	Visoka razina usklađenosti	Postoje umjerena odstupanja između ostvarenih rezultata i očekivanih rezultata s obzirom na udio pojedine županije u referentnoj populaciji
0,90-1,00	Vrlo visoka razina usklađenosti	Postoje vrlo mala odstupanja između ostvarenih rezultata i očekivanih rezultata s obzirom na udio pojedine županije u referentnoj populaciji
1	Savršena usklađenost	Nema nikakvih odstupanja između ostvarenih rezultata i očekivanih rezultata s obzirom na udio pojedine županije u referentnoj populaciji

Izvor: Sistematizacija i izračun autora

Pored korelacijske analize, dobivene vrijednosti pokazatelja prikazat će se na županijskoj razini pomoću linijskog grafikona kako bi se utvrdilo kod kojih se županija bilježi najveće, a kod kojih najmanje odstupanje pokazatelja rezultata i pokazatelja za referentnu populaciju. Valja

¹⁷⁸ Vrijednosti i tumačenje koeficijenta korelacije preuzeti su kao uobičajeni iz znanstvene literature. Vidjeti npr. Hinkle DE, Wiersma W, Jurs SG. *Applied Statistics for the Behavioral Sciences*. 5th ed. Boston: Houghton Mifflin; 2003. Međutim, u literature se mogu naći i odstupanja od gore navedenih razreda vrijednosti koeficijenta korelacije.



naglasiti kako utvrđivanje odgovarajuće populacije nije uvijek tako jednostavno i jasno. Dok je relativno lako utvrditi referentnu populaciju za rezultate koji se odnose na zapošljavanje mladih (to bi bio ukupan broj nezaposlenih mladih osoba), puno je teže utvrditi populaciju kod pokazatelja rezultata kao što je npr. zapošljavanje sudionika u nepovoljnom položaju, gdje izostaju pouzdani podaci o ukupnom broju osoba u nepovoljnom položaju na županijskoj razini. Stoga je u potonjem slučaju korišten podatak o broju korisnika zajamčene minimalne naknade (ZMN) kao aproksimativni pokazatelj referentne populacije.

Ukratko, provedba vrednovanja po prioritetnim osima napravljena je u tri osnovna koraka:

- odabir pokazatelja vrednovanja (pokazatelj rezultata i pokazatelj za referentnu populaciju)
- provedba korelacijske analize parova pokazatelja i ocjena podudarnosti ostvarenih i očekivanih rezultata
- analiza raspodjele ostvarenih i očekivanih rezultata po pojedinim županijama.

Potrebno je naglasiti kako su kod projekata koji se provode na području više županija vrijednosti pokazatelja rezultata podijeljene među županijama u jednakom omjeru s obzirom na to da nije postojao ključ temeljem kojeg bi se mogla izvršiti preciznija raspodjela rezultata. Za neke pozive koji su bili predmet analize zabilježen je znatan broj takvih projekata. U takvim slučajevima primjena opisanog pristupa raspodjele rezultata potencijalno može dovesti do većeg odstupanja dobivenih nalaza od stvarnog stanja ako u stvarnosti raspodjela rezultata među županijama znatno odstupa od ravnomjerne raspodjele.¹⁷⁹ Međutim, s obzirom na to da nije moguće ni odbaciti mogućnost da raspodjela rezultata ne odstupa u znatnoj mjeri od uniformne raspodjele te uzevši u obzir da je relativno malen broj poziva dostupan za provedbu evaluacije, procijenjeno je da ipak ima smisla da se i oni uključe u analizu.

Treba također istaknuti kako za provedbu analize dodatan izazov predstavljaju podaci za izravne dodjele državnim tijelima kojima se financira značajan broj sudionika, odnosno koje imaju potencijalno važan učinak na regionalni razvoj. U tim slučajevima MIS ne sadrži odgovarajuće podatke o distribuciji dionika na županijskoj razini. Tako npr. u slučaju izravne dodjele Ministarstva znanosti i obrazovanja „Dodjela stipendija studentima nižeg socioekonomskog statusa“ nije moguće iz MIS-a ili nekog drugog informacijskog sustava kojim raspolaže UT dobiti podatke o regionalnoj raspodjeli korisnika stipendija, već je potrebno kontaktirati Ministarstvo znanosti i obrazovanja i tražiti potrebne podatke za županijsku ili lokalnu razinu. U konkretnom slučaju Ministarstvo je raspolagalo odgovarajućim podacima na županijskoj razini pa ja analiza mogla biti napravljena.

¹⁷⁹ Konkretno, riječ je o pozivima „Podrška razvoju partnerstva organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja“ i „Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa“.

Nalazi**PO 1 „Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage“**

Za potrebe vrednovanja korišteni su pokazatelji za koje je procijenjeno da najbolje opisuju ključne učinke provedenih aktivnosti na županijskoj razini. Njima su pridruženi odgovarajući pokazatelji za referentne populacije na koje se aktivnosti odnose. Npr. u slučaju pokazatelja udjel županije xy od ukupnog broja sudionika ESF/IZM dijela MAPZ-a koji imaju posao šest mjeseci po prestanku sudjelovanja referentna je populacija ukupan broj nezaposlenih županije xy. Ukupan broj nezaposlenih izračunat je kao prosjek ukupnog broja nezaposlenih osoba u razdoblju 2014. – 2019. Nakon toga je provedena analiza podudaranja vrijednosti pokazatelja učinaka aktivnosti i odabranih pokazatelja za referentnu populaciju. U Tablici 52 opisani su sudionici i referentna populacija, primijenjeni pokazatelji rezultata te pokazatelji za referentnu populaciju.

Tablica 52 Osnovni podaci o sudionicima, referentnoj populaciji i korištenim pokazateljima za PO 1

Redni broj	Odabrani sudionici	Ukupan broj sudionika	Pokazatelji rezultata za sudionike	Referentna populacija	Veličina referentne populacije	Pokazatelji za referentnu populaciju
1.	Sudionici koji imaju posao šest mjeseci po prestanku sudjelovanja	35.946	Udio županije u uk. broju novozaposlenih	Ukupan broj nezaposlenih (prosjeak 2014. – 2019.)	222.019	Udio županije u uk. broju nezaposlenih
2.	Mladi koji imaju posao šest mjeseci po prestanku sudjelovanja	20.486	Udio županije u uk. broju mladih sudionika koji imaju posao 6 mjeseci nakon prestanka sudjelovanja	Ukupan broj nezaposlenih osoba mlađih od 25 godina (prosjeak 2014. – 2019.)	36.671	Udio županije u uk. broju nezaposlenih osoba mlađih od 25 godina
3.	Stariji od 54 koji imaju posao šest mjeseci po prestanku sudjelovanja	951	Udio županije u uk. broju sudionika starijih od 54 godine koji imaju posao 6 mjeseci nakon	Ukupan broj nezaposlenih osoba starijih od 54 godina (prosjeak	43.440	Udio županije u uk. broju nezaposlenih osoba starijih od 54 godina

			prestanka sudjelovanja	2014. – 2019.)	–	
4.	Sudionici u nepovoljnom položaju koji imaju posao šest mjeseci po prestanku sudjelovanja	1.645	Udio županije u uk. broju sudionika u nepovoljnom položaju koji imaju posao šest mjeseci po prestanku sudjelovanja	Ukupan broj korisnika zajamčene minimalne naknade (2017.)	104.062 ^a	Udio županije u uk. broju korisnika zajamčene minimalne naknade

Izvor: Izračun autora temeljem podataka iz MIS-a, baze mikropodataka o sudionicima i HZZ-a

^a Odnosi se na 2017.g. budući da nisu bili dostupni podaci za cijelo razdoblje 2014. – 2019.

Rezultati korelacijske analize podudaranja parova pokazatelja rezultata i pokazatelja za referentnu populaciju prikazani su u sljedećoj tablici.

Tablica 53 Rezultati korelacijske analize pokazatelja za PO 1

Redni broj	Pokazatelji rezultata	Pokazatelji referentnu populaciju	za	Koeficijent korelacije raspodjele vrijednosti pokazatelja na županijskoj razini	Ocjena razina podudaranja pokazatelja rezultata i pokazatelja za referentnu populaciju
1.	% od ukupnog broja sudionika koji imaju posao šest mjeseci po prestanku sudjelovanja	% od ukupnog broja nezaposlenih, prosjek 2014. – 2019.		0,77	Postoje umjerena odstupanja između ostvarenih rezultata i očekivanih rezultata s obzirom na udio pojedine županije u referentnoj populaciji
2.	% od mladih sudionika koji imaju posao šest mjeseci po prestanku sudjelovanja	% od ukupnog broja nezaposlenih osoba mladih od 25 godina, prosjek 2014. – 2019.		0,56	Postoje značajna odstupanja između ostvarenih rezultata i očekivanih rezultata s obzirom na udio pojedine županije u

				referentnoj populaciji
3.	% od sudionika starijih od 54 godine koji imaju posao šest mjeseci po prestanku sudjelovanja	% od ukupnog broja nezaposlenih osoba starijih od 54 godina, prosjek 2014. – 2019.	0,71	Postoje umjerena odstupanja između ostvarenih rezultata i očekivanih rezultata s obzirom na udio pojedine županije u referentnoj populaciji
4.	% od sudionika u nepovoljnom položaju koji imaju posao šest mjeseci po prestanku sudjelovanja	% od ukupnog broja korisnika zajamčene minimalne naknade	0,73	Postoje umjerena odstupanja između ostvarenih rezultata i očekivanih rezultata s obzirom na udio pojedine županije u referentnoj populaciji

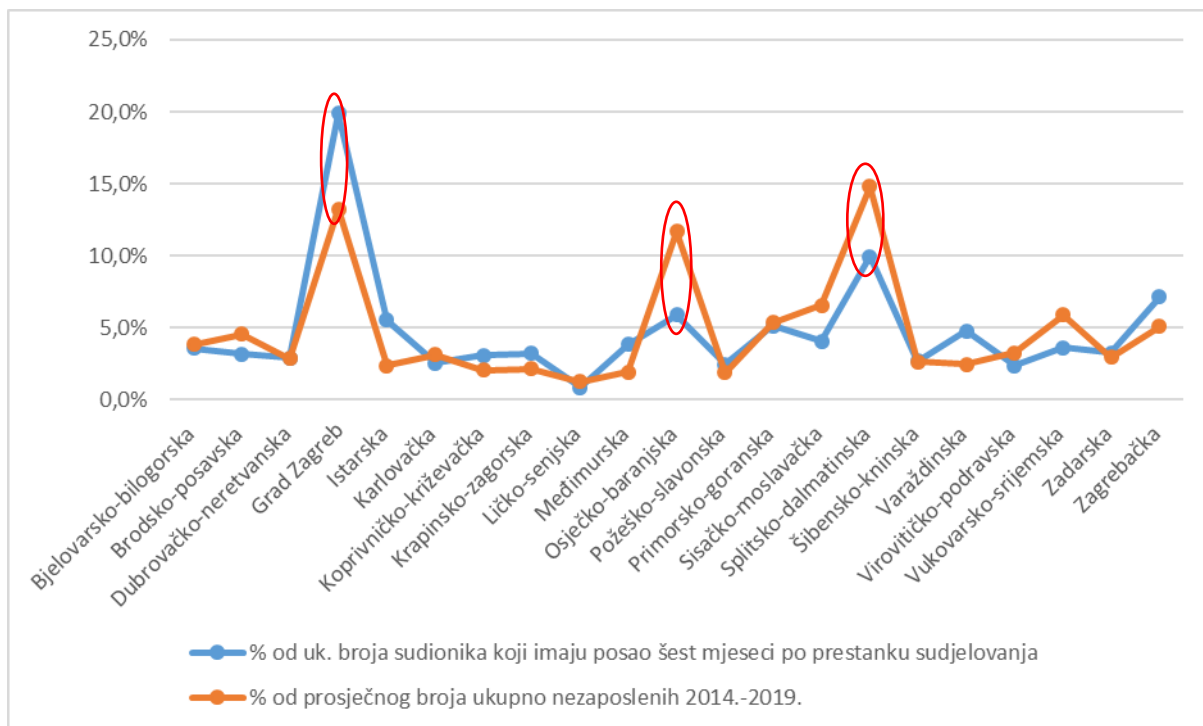
Izvor: Sistematizacija i izračun autora

Dobiveni rezultati pokazuju kako generalno postoji visoka razina podudaranja između zastupljenosti županija u postignutim rezultatima te njihova relativnog udjela u ciljnoj populaciji, osim u slučaju zapošljavanja mladih osoba. Najbolje rezultate bilježi korelacija između udjela županija u zapošljavanju sudionika koji šest mjeseci po prestanku sudjelovanja i dalje imaju posao i udjela županija u ukupnom broju nezaposlenih. Drugim riječima, u većini slučajeva županije s većim udjelom u ukupnom broju nezaposlenih bilježe i proporcionalno veći udjel u razini zapošljavanja. S druge strane, najslabiju razinu podudaranja bilježi udio županija u zapošljavanju mladih u odnosu na udio županija u ukupnom broju nezaposlenih mladih osoba čiji koeficijent korelacije iznosi 0,56. Ostala dva para pokazatelja iz tablice bilježe koeficijente korelacije 0,71, odnosno 0,73, što je na donjoj granici snažne razine podudaranja.

Za bolje razumijevanje gore opisanih rezultata sljedeće slike prikazuju županijske raspodjele pokazatelja rezultata i pokazatelja za referentnu populaciju iz kojih se može uočiti koje su županije najviše pridonijele utvrđenim nepodudarnostima. Na Slici 53 prikazana je raspodjela prvog para pokazatelja na županijskoj razini. Idealna raspodjela zastupljenosti županija u rezultatima vrijedila bi kada bi se obje linije poklopile, odnosno kada ne bi bilo nikakvih odstupanja unutar pojedine županije. Međutim, to u stvarnosti, naravno, nije slučaj te sve

županije bilježe veća ili manja odstupanja. Radi potrebe analize posebno su istaknute županije s najvećim odstupanjima.

Slika 53 Usporedba županijskih udjela u ukupnom broju sudionika koji imaju posao šest mjeseci po prestanku sudjelovanja i u ukupnoj nezaposlenosti



Izvor: Izračun autora temeljem podataka MROSP-a i HZZ-a

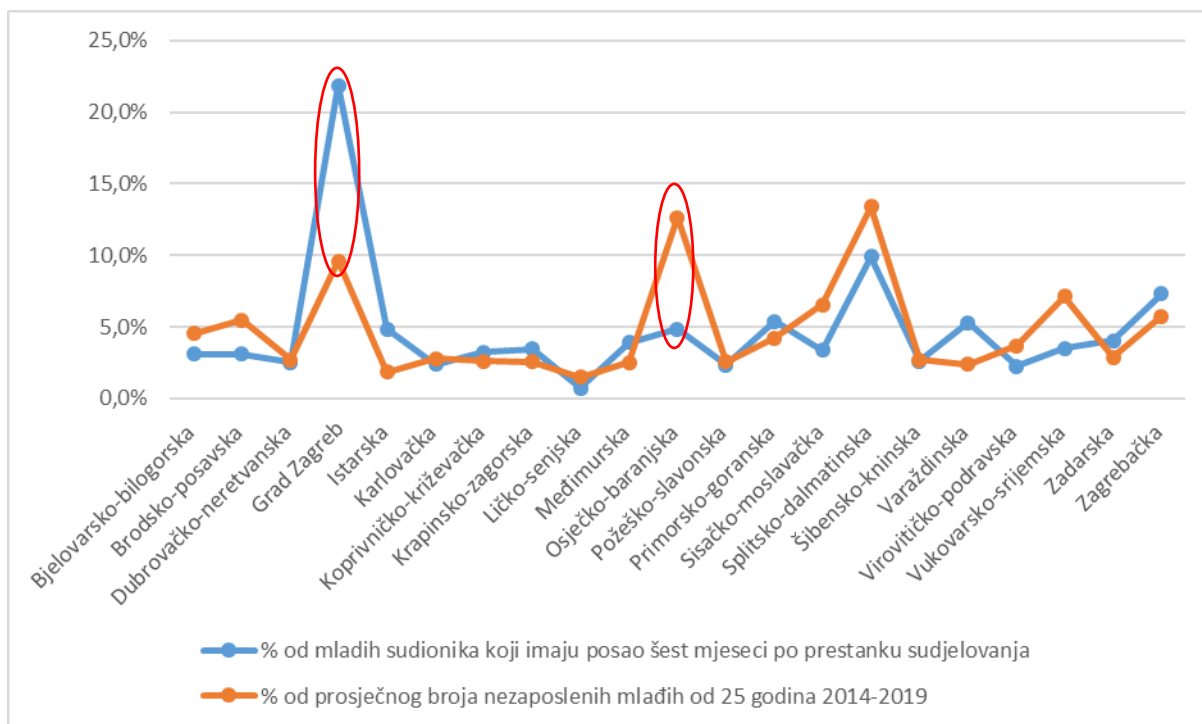
Kao što se može vidjeti na Slici 53, tri županije značajno odskaku prema razini odstupanja od očekivanih županija: Grad Zagreb, Osječko-baranjska županija i Splitsko-dalmatinska županija. Udio Grada Zagreba u ukupnom broju sudionika koji imaju posao šest mjeseci po prestanku sudjelovanja (19,9 % svih sudionika) znatno je veći od udjela Grada Zagreba u ukupnom broju nezaposlenih (13,3 %). Dakle, **Grad Zagreb znatno je uspješniji u zapošljavanju nezaposlenih nego što bi to trebalo biti s obzirom na zastupljenost Zagreba u ukupnom broju nezaposlenih osoba.** S druge strane, **Osječko-baranjska županija izrazito je neuspješna u pogledu stope zapošljavanja s obzirom na to da je njen udio u zapošljavanju (5,9 %) znatno niži od udjela u ukupnom broju nezaposlenih osoba (11,7 %).** Slična je situacija sa Splitsko-dalmatinskom županijom čiji je udio u zapošljavanju (9,9 %) prilično manji od udjela u broju nezaposlenih osoba (14,8 %). Od iznadprosječno uspješnih županija u zapošljavanju treba još spomenuti Istarsku (5,5 % naprema 2,4 %), Varaždinsku (4,8 % naprema 2,4 %), Zagrebačku (7,1 % naprema 5,1 %) i Međimursku (3,8 % naprema 1,9 %). Od ostalih ispodprosječno uspješnih mogu se izdvojiti Sisačko-moslavačka (4,1 % naprema 6,6 %) i Vukovarsko-srijemska (3,6 % naprema 5,9 %). Kod ostalih županija udjeli su u zapošljavanju i ukupnoj nezaposlenosti približno isti. Može se zaključiti kako su županije

369

s nižom razinom nezaposlenosti pokazale nešto bolje rezultate u pogledu poticanja zapošljavanja putem MAPZ-a od ostalih županija. Ovaj se nalaz može gledati kao **još jedna potvrda kako se u situaciji u kojoj postoje jednaka pravila za primjenu MAPZ-a na cijelom teritoriju RH teško može očekivati da će područja s većim problemima nezaposlenosti ostvariti odgovarajuću zastupljenost u rezultatima**. Manjak prilika za zapošljavanje, odnosno manjak potražnje za radnom snagom takva područja stavlja u podređeni položaj u odnosu na područja koja bilježe snažniju ekonomsku dinamiku pa time i bolju situaciju na tržištu rada.

Na Slici 54 prikazana su županijska odstupanja između udjela u ukupnom broju mladih sudionika koji imaju posao šest mjeseci po prestanku sudjelovanja i u ukupnoj nezaposlenosti mladih.

Slika 54 Usporedba raspodjele udjela u ukupnom broju mladih sudionika koji imaju posao šest mjeseci po prestanku sudjelovanja i u ukupnoj nezaposlenosti mladih



Izvor: Izračun autora temeljem podataka MROSP-a i HZZ-a

Za znatno veća odstupanja između ostvarenih i očekivanih rezultata nego u prethodnom slučaju „odgovorni“ su u najvećoj mjeri Grad Zagreb i Osječko-baranjska županija. U prvom slučaju, kao što se moglo i očekivati, Grad Zagreb bilježi izrazito visok udio u zapošljavanju mladih (21,9 %) u usporedbi s udjelom Grada Zagreba u ukupnom broj nezaposlenih mladih (9,6 %). To bi značilo da je **grad Zagreb odgovoran za otprilike svako peto zapošljavanje mladih, dok istovremeno tek svaki deseti nezaposleni mladi ima**

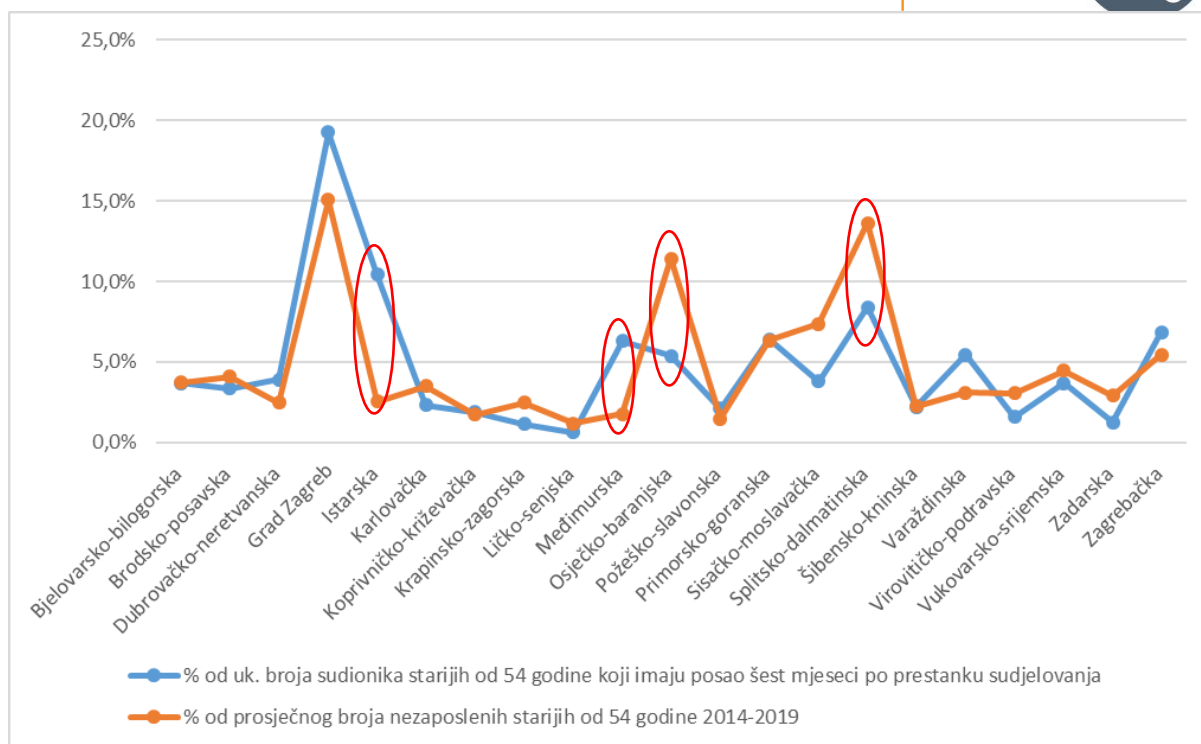
370



prebivalište ili boravište u Zagrebu. Dakle, riječ je o iznimno velikom nesrazmjeru ostvarenih i „očekivanih“ rezultata s obzirom na raspodjelu nezaposlenih. Nešto manji nesrazmjer, ali u suprotnom smjeru, bilježi **Osječko-baranjska županija čiji je udio u zapošljavanju mladih (4,8 %) više nego dvostruko manji od udjela u broju nezaposlenih mladih (12,7 %).** Značajna negativna odstupanja bilježe još i Splitsko-dalmatinska, Vukovarsko-srijemska i Sisačko-moslavačka županija (razlika veća od 3 %). Značajna pozitivna odstupanja pak bilježe još Istarska i Varaždinska županija (udio u zapošljavanju veći je za 3 % odnosno 2,9 % od udjela u broju nezaposlenih mladih). Može se primijetiti kako županije s višom razinom nezaposlenosti bilježe slabije rezultate u pogledu uspješnosti zapošljavanja mladih, što pokazuje kako postoji još dosta prostora za poboljšanje učinaka MAPZ-a i drugih aktivnosti u pogledu zapošljavanja mladih, posebno kod županija s višom razinom nezaposlenosti.

Na Slici 55 prikazana je usporedba županijskih udjela u ukupnom broju sudionika starijih od 54 godine koji imaju posao šest mjeseci po prestanku sudjelovanja i u referentnoj populaciji – ukupnom broju nezaposlenih osoba starijih od 54 godine.

Slika 55 Usporedba raspodjele udjela u ukupnom broju sudionika starijih od 54 godine koji imaju posao šest mjeseci po prestanku sudjelovanja i udjela u ukupnoj nezaposlenosti starijih osoba

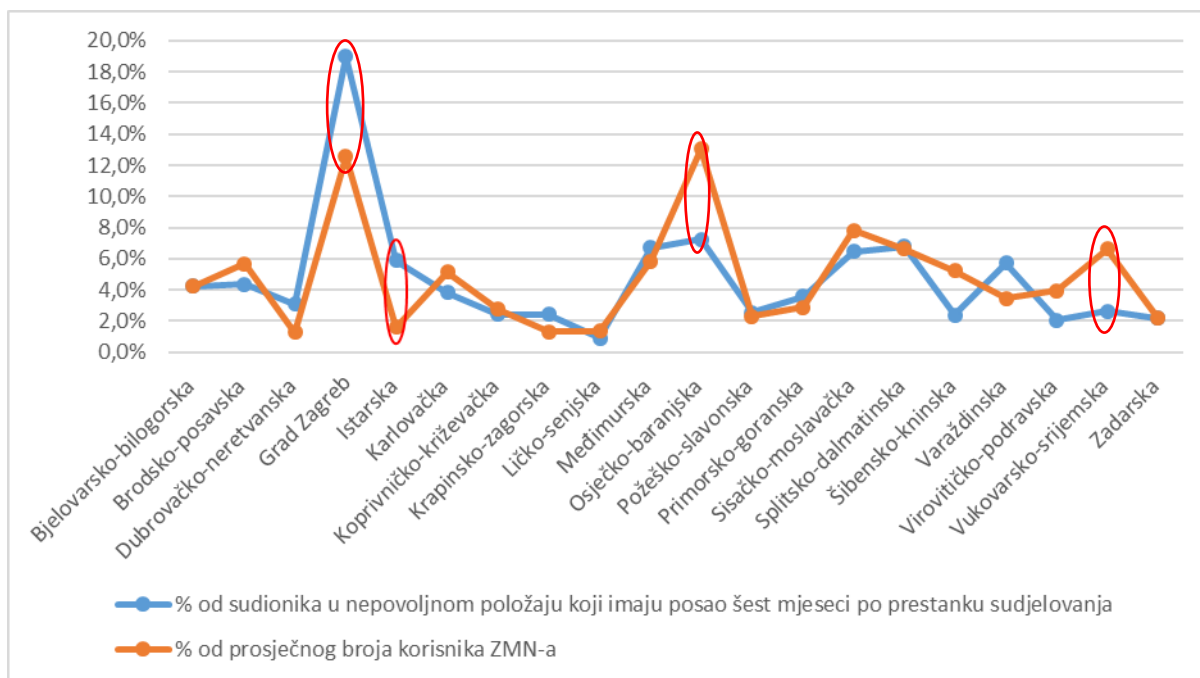


Izvor: Izračun autora temeljem podataka MROSP-a i HZZ-a

Najveća razlika zabilježena je kod Istarske županije koja je pokazala izrazito visoku uspješnost u zapošljavanju starijih osoba. Njen udio u ukupnom broju zaposlenih starijih osoba iznosio je čak 10,4 %, dok u ukupnom broju nezaposlenih starijih osoba županija sudjeluje sa svega 2,5%. Visoku razinu odstupanja u pozitivnom smislu bilježe još Međimurska županija (6,3 % naprema 1,8 %) te Varaždinska županija (5,5 % naprema 3,1 %). S druge strane, kod Osječko-baranjske (5,4 % naprema 11,4 %) i Splitsko-dalmatinske županije (8,4 % naprema 13,6 %) bilježe se znatno lošiji rezultati gdje udjel u broju nezaposlenih starijih osoba znatno nadmašuje udjel u broju zaposlenih starijih osoba. **Razlike između uspješnih i neuspješnih županija teško je povezati s nekim geografskim faktorom jer se i jedna i druga skupina županija može naći u različitim dijelovima RH. Također, nema ni čvrste poveznice s razinom nezaposlenosti.** Premda većina županija s iznadprosječnom nezaposlenosti bilježi slabije rezultate u zapošljavanju starijih osoba, postoje iznimke poput Krapinsko-zagorske i Zadarske županije. Isto tako, neke županije s iznadprosječno visokom nezaposlenosti poput Požeško-slavonske županije bilježe relativno dobre rezultate u zapošljavanju starijih osoba.

Iduća slika prikazuje usporedbu rezultata u zapošljavanju sudionika u nepovoljnom položaju s udjelom u referentnoj populaciji, u ovom slučaju riječ je o korisnicima zajamčene minimalne naknade kao najvažnije pojedinačne naknade za socijalno ugrožene stanovnike.

Slika 56 Usporedba raspodjele udjela u ukupnom broju sudionika u nepovoljnom položaju koji imaju posao šest mjeseci po prestanku sudjelovanja i udjela u ukupnom broju korisnika ZMN-a



Izvor: Izračun autora temeljem podataka MROSP-a i HZZ-a

Premda većina županija ostvaruje rezultate u pogledu zapošljavanja slične očekivanima s obzirom na udjel korisnika ZMN-a, i ovdje su primjetna određena odstupanja, kako u pozitivnom tako i u negativnom pogledu. Najbolje rezultate ostvario je Grad Zagreb koji bilježi 19,0 % udjela u zapošljavanju sudionika u nepovoljnom položaju, dok istovremeno sudjeluje s 12,6 % u ukupnom broju korisnika ZMN-a. Istarska županija također bilježi izrazito dobre rezultate u zapošljavanju (5,9 %) u odnosu na udio u broju korisnika ZMN-a (1,6 %). S druge strane, Osječko-baranjska i Vukovarsko-srijemska županija bilježe izrazito loše rezultate. U prvom slučaju udjel u zapošljavanju iznosi 7,2 %, dok udjel u referentnoj populaciji iznosi 13,0 %, a u drugom slučaju udjel u zapošljavanju iznosi 2,6 %, a udjel u referentnoj populaciji 6,6 %. Kao i u prethodnim slučajevima, **većina županija s iznadprosječnom razinom nezaposlenosti bilježi lošije rezultate u pogledu zapošljavanja osoba u nepovoljnom položaju.** Međutim, i ovdje postoje iznimke poput Požeško-slavonske i Bjelovarsko-bilogorske županije koje bilježe vrlo solidne rezultate u pogledu zapošljavanja. Geografski gledano, može se ocijeniti da **područje Slavonije i Baranje s iznimkom Požeško-slavonske županije najviše doprinosi negativnim odstupanjima između raspodjele zapošljavanja osoba u nepovoljnom položaju u odnosu na raspodjelu referentne populacije.**

PO 2 „Socijalno uključivanje“



Za razliku od PO 1, evaluacija za PO 2 napravljena je po pojedinim pozivima. Osim činjenice da su aktivnosti unutar ove osi manje homogene u odnosu na PO 1, glavni je razlog taj što baza s mikropodacima o sudionicima za PO 2 bilježi relativno mali broj potvrđenih obrazaca o zajedničkim pokazateljima rezultata.¹⁸⁰ Npr. u slučaju specifičnog cilja 9.i.1 koji obuhvaća između ostaloga i operaciju s najvećim brojem sudionika – Zaželi, ukupan broj sudionika za koje su dostupni podaci o zajedničkim pokazateljima rezultata iznosi svega 254, što je premali broj za provedbu pouzdane analize na županijskoj razini. Stoga se analiza temeljila na podacima iz MIS-a koji se odnose na pokazatelje ostvarenja odnosno rezultata. Jedina su iznimka operacije „Provedba javnih radova za teže zapošljive skupine, faze I i II“, za koje su mikropodaci sadržavali značajan broj potvrđenih podataka. U sljedećoj tablici vidljivi su sudionici, referentna populacija i pripadajući pokazatelji.

Tablica 54 Osnovni podaci o odabranim sudionicima, referentnoj populaciji i korištenim pokazateljima za PO 2

Redni broj	Odabrani sudionici	Ukupan broj sudionika	Pokazatelji rezultata za sudionike	Referentna populacija	Veličina referentne populacije (prosjeak 2014. – 2019.)	Pokazatelji za referentnu populaciju
1.	Zaželi - Program zapošljavanja žena					
	Sudionici zaposleni kroz provedbu operacije	5.762	Udio novozaposlenih žena iz županije u uk. broju novozaposlenih žena, putem programa "Zaželi"	Ukupan broj nezaposlenih žena s najviše završenim srednjoškolskim obrazovanjem	102.493	Udio županije u uk. broju nezaposlenih žena s najviše završenim srednjoškolskim obrazovanjem
2.	Provedba javnih radova za teže zapošljive skupine – faze I i II					
	Sudionici koji imaju posao 6 mjeseci nakon prestanka sudjelovanja	1.981	Udio županije u uk. broju sudionika koji imaju posao 6 mjeseci nakon prestanka sudjelovanja	Ukupan broj dugotrajno nezaposlenih osoba (prosjeak 2014. – 2019.)	104.915	Udio županije u uk. broju dugotrajno nezaposlenih osoba
3.	Razvoj usluge osobne asistencije za osobe s invaliditetom					

¹⁸⁰ Pod potvrđenim podacima misli se na potvrđenost obrasca 2 od strane PT2 koji obuhvaća podatke o zajedničkim pokazateljima trenutačnih rezultata.



	Uključeni sudionici s invaliditetom	1.562	Udio županije u uk. broju uključenih sudionika s invaliditetom	Ukupan broj osoba s invaliditetom (2017.)	511.883 ^a	Udio županije u uk. broja osoba s invaliditetom
4.	Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina					
	Uključene nezaposlene osobe	2.948	Udio županije u uk. broju uključenih nezaposlenih osoba	Ukupan broj dugotrajno nezaposlenih osoba (prosjeak 2014. – 2019.)	104.915	Udio županije u uk. broju dugotrajno nezaposlenih osoba

Izvor: Izračun autora temeljem podataka MROSP-a, HZZ-a i HZJZ-a

^a Podatak se odnosi na 2017. godinu. Podaci preuzeti iz Hrvatskog zdravstveno-statističkog ljetopisa za 2017. (HZJZ, 2017.)

Kao i u slučaju prethodne prioritetne osi, u nastavku će biti prikazani rezultati korelacijske analize pokazatelja te distribucije pokazatelja po županijama po pojedinim operacijama.

Tablica 55 Rezultati korelacijske analize za relevantne pokazatelje za PO 2

Redni broj	Operacija/PDP	Pokazatelji rezultata	Pokazatelji za referentnu populaciju	Koeficijent korelacije	Ocjena vrijednosti koeficijenta korelacije
1.	Zaželi – Program zapošljavanja žena	% u uk. broju novozaposlenih žena putem programa Zaželi	Ukupan broj nezaposlenih žena s najviše završenim srednjoškolskim obrazovanjem, prosjek 2014.-2019.	0,65	Postoje značajna odstupanja između distribucije ostvarenih rezultata i očekivanih rezultata po županijama s obzirom na udio pojedine županije u referentnoj populaciji
2.	Javni radovi – faze I i II	% od uk. broja sudionika koji imaju posao 6 mjeseci nakon	% od uk. broja dugotrajno nezaposlenih osoba	0,65	Postoje značajna odstupanja između distribucije

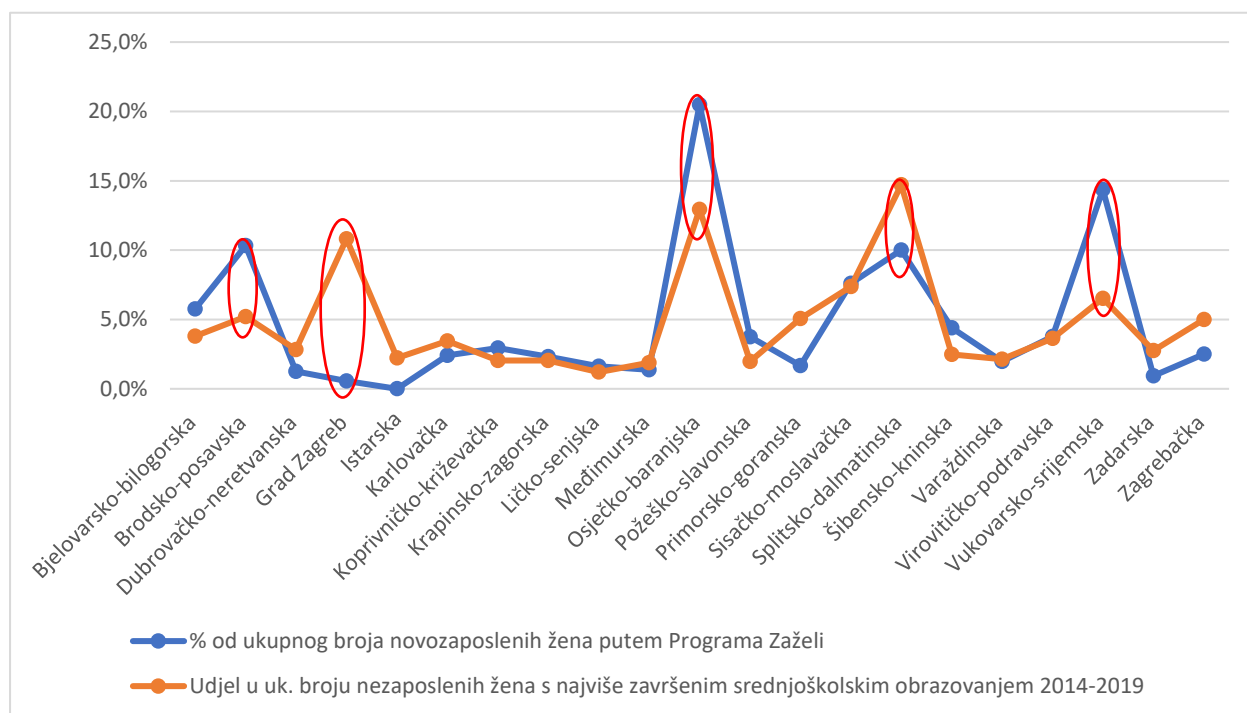


		prestanka sudjelovanja			ostvarenih rezultata i očekivanih rezultata po županijama s obzirom na udio pojedine županije u referentnoj populaciji
3.	Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina	% od uk. broja uključenih nezaposlenih	% od uk. broja dugotrajno nezaposlenih osoba	0,50	Postoje značajna odstupanja između distribucije ostvarenih rezultata i očekivanih rezultata po županijama s obzirom na udio pojedine županije u referentnoj populaciji
4.	Razvoj usluge osobne asistencije za osobe s invaliditetom	% od uk. broja uključenih sudionika s invaliditetom	% od uk. broja invalida	0,95	Postoje vrlo mala odstupanja između distribucije ostvarenih rezultata i očekivanih rezultata po županijama s obzirom na udio pojedine županije u referentnoj populaciji

Izvor: Sistematizacija i izračun autora

Kod tri od četiri analizirane operacije koeficijent korelacije ukazuje na postojanje značajnih odstupanja između distribucije ostvarenih rezultata i očekivanih rezultata po županijama s obzirom na udio pojedine županije u referentnoj populaciji. Najslabija razina usklađenosti ostvarena je u slučaju operacije „Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina“ gdje je koeficijent korelacije iznosio svega 0,50. Tek je u slučaju operacije „Razvoj usluge osobne asistencije za osobe s invaliditetom“ ostvarena izuzetno visoka usklađenost između distribucije ostvarenih rezultata i očekivanih rezultata po županijama. Ipak, ukupno gledano, može se zaključiti da je **razina ravnoteže zastupljenosti županija u distribuciji ostvarenih rezultata slabija nego u slučaju PO1**. Detaljnija analiza odstupanja između distribucije ostvarenih rezultata i očekivanih rezultata po županijama slijedi u nastavku.

Slika 57 Usporedba raspodjele rezultata i referentne populacije za provedbu operacije Zaželi – Program zapošljavanja žena

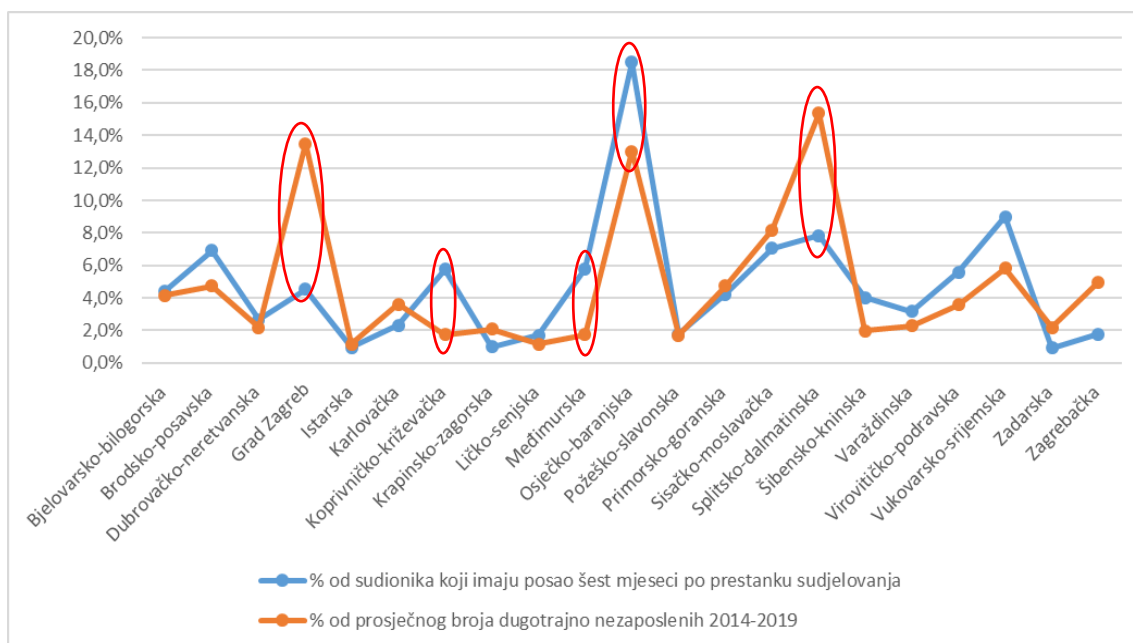


Izvor: Izračun autora temeljem podataka MROSP-a i HZZ-a

Rezultati sa Slike 57 pokazuju kako su za utvrđena odstupanja „najzaslužniji“ Grad Zagreb, Vukovarsko-srijemska, Osječko-baranjska, Brodsko-posavska i Splitsko-dalmatinska županija. U prvom slučaju riječ je o znatno manjem udjelu u ostvarenim rezultatima u odnosu na očekivane vrijednosti s obzirom na udjel jedinica u ukupnom broju nezaposlenih žena s najviše završenim srednjoškolskim obrazovanjem. Udjel grada Zagreba u ključnim rezultatima operacije Zaželi iznosi svega 0,6 %, dok grad istovremeno sudjeluje s

10,8 % u ukupnom broju nezaposlenih žena s najviše srednjom stručnom spremom (referentna populacija). Potpuno je suprotna situacija kod tri spomenute slavonske županije koje redom bilježe znatno veće sudjelovanje u ostvarenim učincima provedbe poziva u odnosu na udio u referentnoj populaciji. **Znatno veća razina uspješnosti slavonskih županija u ostvarenim rezultatima od većine ostalih županija je vjerojatno dijelom povezana s većom proaktivnosti/motiviranosti potencijalnih prijavitelja da se prijave na poziv kao i većom spremnosti ciljane skupine da se uključi u projekte. S druge stran,** u slučaju grada Zagreba i nekih drugih razvijenijih županija manja razina uključenosti ciljane skupine je vjerojatno dijelom povezana s većim mogućnostima zapošljavanja ciljane skupine na tržištu rada po uvjektima koji su atraktivniji od onih koje nude projekti iz operacije Zaželi. Međutim, to je samo pretpostavka za koju nema dovoljno dokaza. . . Iduća slika prikazuje rezultate analize za operacije „Provedba javnih radova za teže zapošljive skupine“ (faza I i II).

Slika 58 Usporedba raspodjele rezultata i referentne populacije za provedbu operacije „Provedba javnih radova za teže zapošljive skupine“ – faze I i II



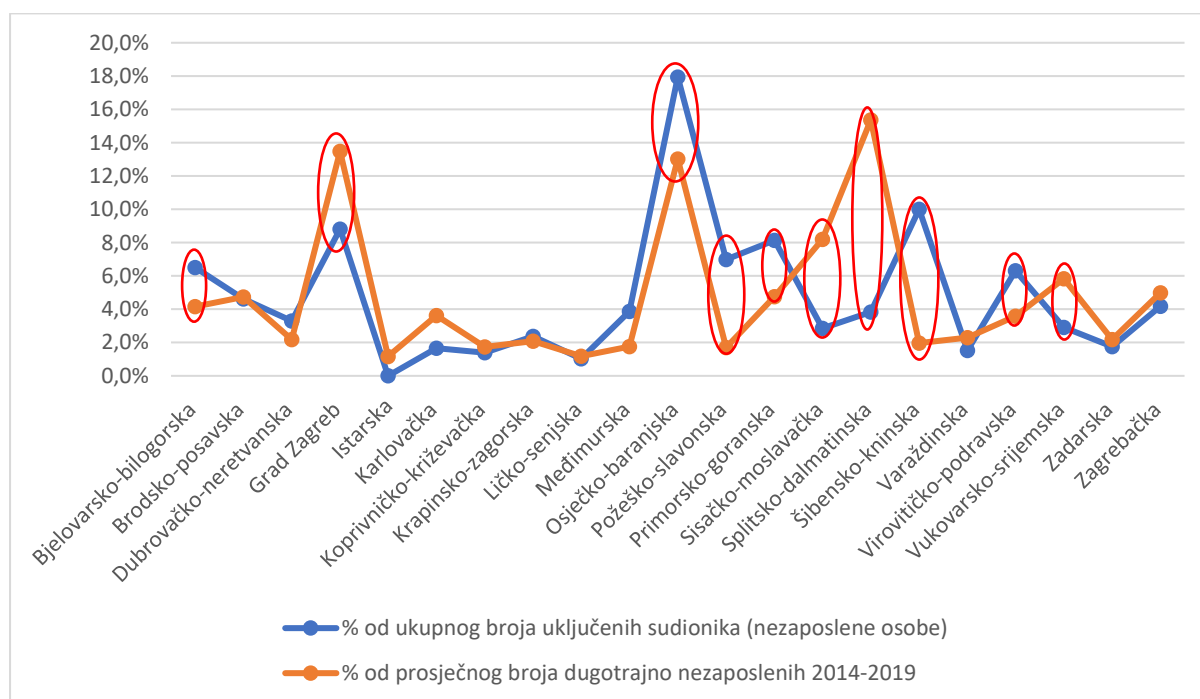
Izvor: Izračun autora temeljem podataka MROSP-a i HZZ-a

Najveća odstupanja između ostvarenih i očekivanih rezultata bilježe Grad Zagreb, Splitsko-dalmatinska, Osječko-baranjska, Koprivničko-križevačka i Međimurska županija. Slično kao i s prethodnim pozivima, Grad Zagreb i Splitsko-dalmatinska županija bilježe znatno slabije rezultate u odnosu na očekivanja s obzirom na njihove udjele u referentnoj populaciji. S druge strane, kod Koprivničko-križevačke i Međimurske županije bilježi se znatno veća zastupljenost u ostvarenim učincima u odnosu na udio u referentnoj populaciji. Npr. Međimurska županija bilježi čak 3,3 puta veći udjel osoba koji imaju posao šest mjeseci nakon sudjelovanja u javnim

radovima nego što bi to bilo za očekivati s obzirom na njen udjel u dugotrajno nezaposlenim osobama (referentna populacija). Općenito se može reći kako je područje Slavonije i Baranje (s izuzetkom Požeško-slavonske županije) te sjevernog dijela Hrvatske znatno uspješnije u aktiviranju nezaposlenih osoba putem javnih radova od ostatka zemlje.

Kao što je ranije pokazala korelacijska analiza, najveća razina neusklađenosti između ostvarenih učinaka i očekivanih rezultata temeljem udjela u referentnoj populaciji zabilježena je kod provedbe operacije "Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina". To potvrđuju i rezultati na sljedećoj slici gdje je prikazana županijska raspodjela ostvarenih i očekivanih rezultata.

Slika 59 Usporedba raspodjele rezultata i referentne populacije za provedbu operacije „Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina”



Izvor: Izračun autora temeljem podataka MROSP-a i HZZ-a

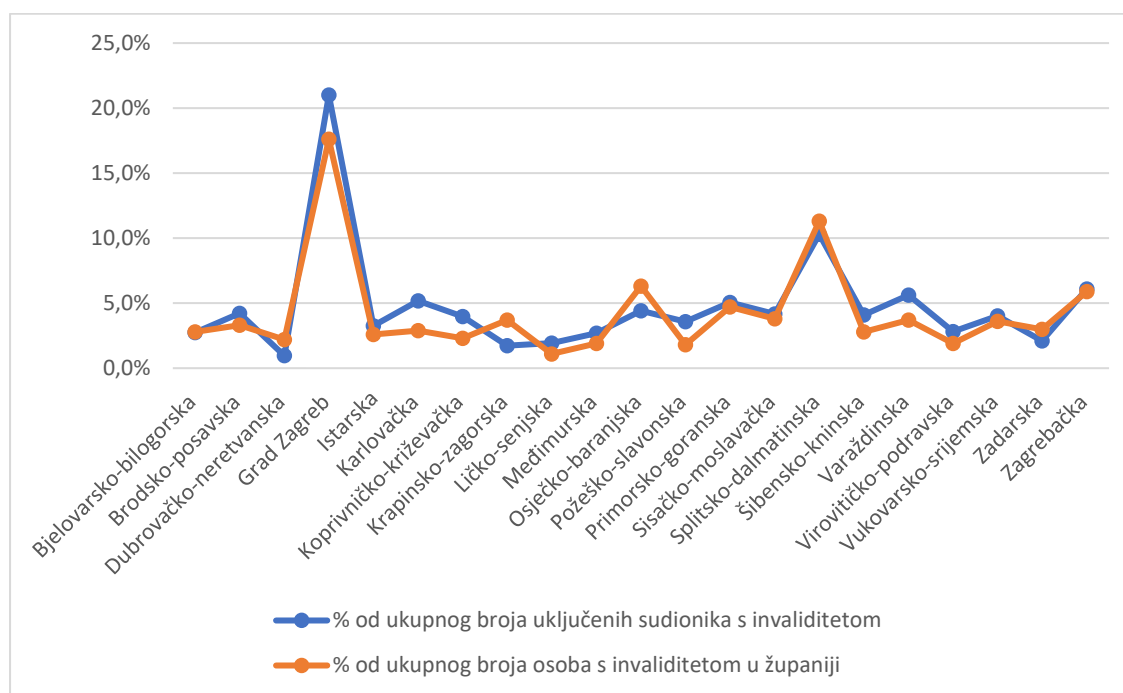
Brojne su županije zabilježile vrlo značajna odstupanja, pri čemu se prema znatno slabijim rezultatima u odnosu na očekivane mogu izdvojiti Splitsko-dalmatinska, Sisačko-moslavačka i Vukovarsko-srijemska županija te Grad Zagreb. S druge strane, kao najuspješnije županije mogu se izdvojiti Šibensko-kninska, Požeško-slavonska, Primorsko-goranska, Virovitičko-podravska te Bjelovarsko-bilogorska županija. **Teško je utvrditi jasna geografska ili neka druga regionalna obilježja temeljem kojih bi se moglo bolje objasniti ovakve rezultate. Vjerojatnije je da uzroke treba tražiti u kvaliteti i odazivu prijavitelja, a to su u ovom slučaju u najvećoj mjeri bile organizacije civilnog društva.** Nažalost, zajednički pokazatelj



rezultata za ovu operaciju nisu dostupni pa nije moguće napraviti dodatnu usporedbu s rezultatima operacije „Provedba javnih radova za teže zapošljive skupine“ koja cilja na praktički istu ciljanu skupinu.

Na sljedećoj slici prikazani su rezultati analize za operaciju „Razvoj usluge osobne asistencije za osobe s invaliditetom“.

Slika 60 Usporedba raspodjele rezultata i referentne populacije za provedbu operacije „Razvoj usluge osobne asistencije za osobe s invaliditetom“



Izvor: Izračun autora temeljem podataka MROSP-a i HZJZ-a

Dobiveni rezultati potvrđuju vrlo visoku usklađenost između raspodjele rezultata ostvarenih učinaka i raspodjele udjela županija u referentnoj populaciji. Od županija s nešto boljim rezultatima od očekivanih mogu se izdvojiti Grad Zagreb, Karlovačka, Požeško-slavonska, Varaždinska i Koprivničko-križevačka županija. S druge strane, nešto slabije rezultate od očekivanog bilježe Krapinsko-zagorska i Osječko-baranjska županija. Koji su čimbenici utjecali na tako visoku razinu usklađenosti ostvarenih i očekivanih rezultata, teško je procijeniti. Može se tek pretpostaviti da je distribucija kapaciteta potencijalnih prijavitelja među županijama očito vrlo sličina razini zastupljenosti županija u referentnoj populaciji, odnosno u ukupnom broju osoba s invaliditetom. Nešto bolje rezultate slabije razvijenih županija možda bi se moglo dijelom povezati s primjenom kriterija regionalnog razvoja koji su osigurali dodatnu prednost za prijavitelje sa slabije razvijenih područja. Međutim, bez



dodatnog uvida u detalje provedbe postupka odabira projektnih prijedloga teško je donositi kategoričke zaključke.

PO 3 „Obrazovanje i cjeloživotno učenje“

Analiza za PO 3 također je započela odabirom relevantnih operacija za koje su se mogli prikupiti potrebni podaci o sudionicima i rezultatima provedbe, pri čemu je glavni cilj obuhvatiti operacije sa što većim financijskim učinkom, odnosno što većim brojem sudionika. Stoga su izabrane operacije kojima su se financirali pomoćnici u nastavi, poboljšavala kvaliteta visokog obrazovanja te potpore (stipendije) za studiranje. Napravljeno je ipak jedno odstupanje od navedenog pristupa, a odnosi se na operaciju „Programska, stručna i financijska potpora obrazovanju djece i učenika pripadnika romske nacionalne manjine“. Radi se o financijski manje značajnoj operaciji, ali s prilično značajnom društvenoj važnosti s obzirom na temu na koju se odnosi zbog čega je u konačnici uključena u analizu. Sljedeća tablica sadržava pregled odabranih operacija, sudionika, referentnih populacija i pripadajućih pokazatelja.

Tablica 56 Osnovni podaci o odabranim sudionicima, referentnoj populaciji i korištenim pokazateljima za PO 3

Redni broj	Odabrani sudionici	Ukupan broj sudionika	Pokazatelji rezultata za sudionike	Referentna populacija	Veličina referentne populacije	Pokazatelji za referentnu populaciju
1.	Osiguravanje pomoćnika u nastavi i stručnih komunikacijskih posrednika učenicima s teškoćama u razvoju u osnovnoškolskim i srednjoškolskim odgojno-obrazovnim ustanovama (I, II i III)					
	Broj učenika s teškoćama s osiguranom ciljanom stručnom podrškom	8.620	Udio županije u uk. br. učenika s teškoćama s osiguranom ciljanom stručnom podrškom	Broj učenika s teškoćama u osnovnoj i srednjoj školi (2017./2018.)	29.931 ¹⁸¹	Udio županije u uk. broju učenika s teškoćama u osnovnoj i srednjoj školi u šk.g. 2017./2018.
2.	Internacionalizacija visokog obrazovanja/Provedba HKO-a na razini visokog obrazovanja					
	Sudionici s tercijarnim i pred-	4.444	Udio županije u uk. ugovorenim	Ukupan broj upisanih studenata (2018./2019.)	147.316	Udio županije u uk. br.

¹⁸¹ Broj učenika s poteškoćama u razvoju preuzet je od Kudmovski V. (2020)

	tercijarnim obrazovanjem		sredstvima operacije			upisanih studenata
3.	Dodjela stipendija studentima nižeg socio-ekonomskog statusa					
	Broj stipendista	9.470	Udio županije u uk. br. stipendista	Ukupan broj dugotrajno nezaposlenih osoba (prosjeak 2014.-2019.)	104.915	Udio županije u uk. br. upisanih studenata
4.	Programska, stručna i financijska potpora obrazovanju djece i učenika pripadnika romske nacionalne manjine					
	Broj djece i učenika pripadnika romske manjine koji su primili potporu	733	Udio županije u uk. broju djece i učenika Roma koji su primili potporu	Broj pripadnika romske manjine (2011.)	24.524	Udio županije u uk. br. pripadnika romske manjine

Izvor: Sistematizacija i izračun autora temeljem podataka MROSP-a, Kudrnovski V. (2020), AZVO-a, MZO-a, HZZ-a i DZS-a

^a Podatak se odnosi na 2017. godinu. Podaci preuzeti iz Hrvatskog zdravstveno-statističkog ljetopisa za 2017. (HZJZ, 2017.)

U slučaju operacija „Internacionalizacija visokog obrazovanja“ i „Provedba HKO-a na razini visokog obrazovanja“ zaključeno je kako ima smisla objediniti rezultate za obje operacije te ih kao takve analizirati. Razlog je tome što se radi o sličnim aktivnostima (razvoju studijskih programa) koje imaju slične ciljne skupine (studenti) te se za obje operacije može koristiti isti pokazatelj rezultata – udjel uključenih studenata u ukupnom broju upisanih studenata. Kod operacije „Dodjela stipendija studentima nižeg socioekonomskog statusa“ postavilo se pitanje prikladnog pokazatelja za referentnu populaciju. U razmatranju koristiti li kao pokazatelj udjel županije u ukupnom broju upisanih studenata ili udjel županije u ukupnom broju dugotrajno nezaposlenih osoba izbor je u konačnici pao na potonji pokazatelj. Razlog takvog odabira leži u analizi koja je pokazala da je županijska raspodjela korisnika socioekonomskih stipendija u većoj mjeri povezana s raspodjelom dugotrajno nezaposlenih osoba nego s raspodjelom ukupnog broja studenata jer referentnu populaciju u ovom slučaju predstavljaju obitelji sa slabijim socioekonomskim statusom.¹⁸²

¹⁸² Idealni pokazatelj referentne populacije u ovom bi slučaju bio udjel županije x u ukupnom broju obitelji s nižim socioekonomskim statusom u ukupnom broju obitelji u RH. Međutim, budući da podaci za takav pokazatelj nisu dostupni, onda je pokazatelj udjel županije u broju dugotrajno nezaposlenih osoba u RH ocijenjen kao najbolji zamjenski pokazatelj.



U nastavku su prikazani rezultati korelacijske analize pokazatelja te distribucije pokazatelja po županijama po pojedinim operacijama.

Tablica 57 Rezultati korelacijske analize za relevantne pokazatelje za PO 3

Redni broj	Operacija/PDP	Pokazatelji rezultata	Pokazatelji za referentnu populaciju	Koeficijent korelacije	Ocjena vrijednosti koeficijenta korelacije
1.	Osiguravanje pomoćnika u nastavi i stručnih komunikacijskih posrednika učenicima s teškoćama u razvoju	Udio županije u uk. br. učenika s teškoćama u osiguranom ciljanom stručnom podrškom	Udio županije u uk. broju učenika s teškoćama u osnovnoj i srednjoj školi	0,36	Postoje izrazito velika odstupanja između distribucije ostvarenih rezultata i očekivanih rezultata po županijama s obzirom na udio pojedine županije u referentnoj populaciji
2.	Internacionalizacija visokog obrazovanja / Provedba HKO-a na razini visokog obrazovanja	Udio županije u uk. ugovorenim sredstvima operacije	Udio županije u uk. br. upisanih studenata	0,99	Postoje vrlo mala odstupanja između distribucije ostvarenih rezultata i očekivanih rezultata po županijama s obzirom na udio pojedine županije u referentnoj populaciji
3.	Dodjela stipendija studentima nižeg socioekonomskog statusa	Udio županije u uk. br. stipendista	Udio županije u uk. br. dugotrajno nezaposlenih	0,81	Postoje umjerena odstupanja između distribucije ostvarenih rezultata i

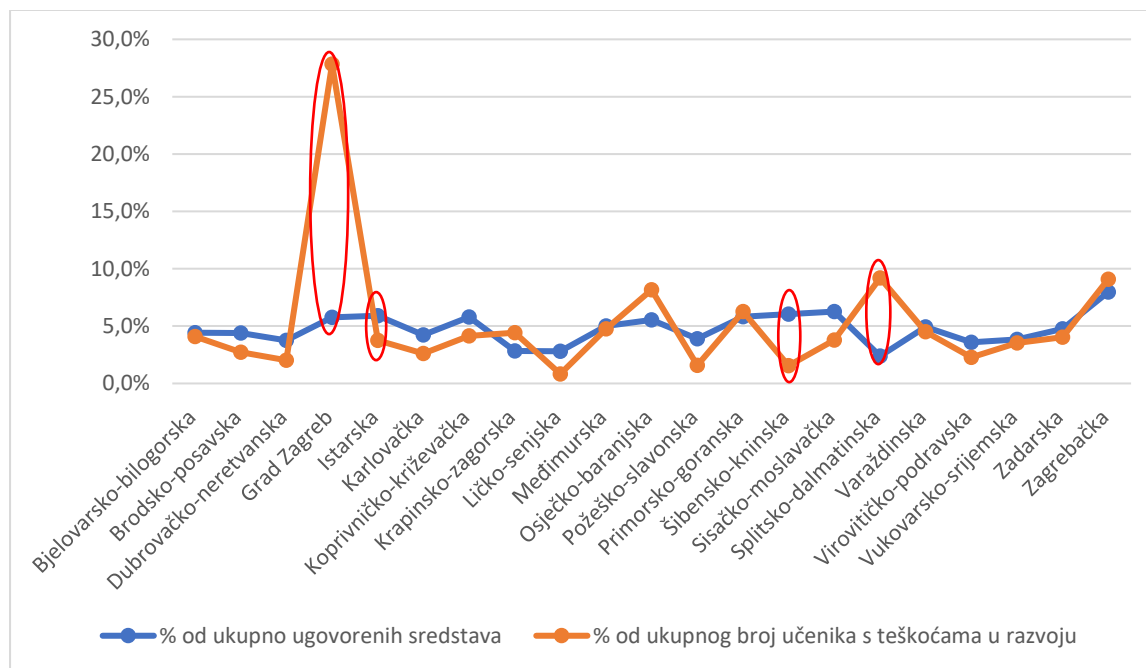
					očekivanih rezultata po županijama s obzirom na udio pojedine županije u referentnoj populaciji
4.	Programska, stručna i financijska potpora obrazovanju djece i učenika pripadnika romske nacionalne manjine	Udio županije u uk. broju djece i učenika Roma koji su primili potporu	Udio županije u uk. br. pripadnika romske manjine	0,83	Postoje umjerena odstupanja između distribucije ostvarenih rezultata i očekivanih rezultata po županijama s obzirom na udio pojedine županije u referentnoj populaciji

Izvor: Sistematizacija i izračun autora

Rezultati korelacijske analize upućuju na vrlo različitu razinu podudaranja ostvarenih i očekivanih rezultata među analiziranim operacijama. Gotovo savršena razina podudaranja ostvarena je kod operacija koje se odnose na visoko obrazovanje. S druge strane, kod operacije koja se odnosi na osiguravanje pomoćnika u nastavi za učenike s poteškoćama u razvoju bilježe se vrlo značajna odstupanja između distribucije ostvarenih i očekivanih rezultata. Znatna odstupanja bilježe se i kod operacije „Dodjela stipendija studentima nižeg socioekonomskog statusa“, s tim da to nije posebno iznenađenje s obzirom na izbor referentne populacije. Naime, budući da nisu dostupni podaci o ukupnom broju studenata i maturanata slabijeg socioekonomskog statusa po županijama, kao najbolji zamjenski podatak korišteni su podaci o ukupnom broju dugotrajno nezaposlenih po županijama. Takav pristup svakako nije idealan jer obitelji slabijeg socioekonomskog statusa uključuju širi skup osoba od dugotrajno nezaposlenih. Ipak, u nemogućnosti korištenja objektivnijih podataka, ocijenjeno je da su podaci o udjelu u ukupnom broju dugotrajno nezaposlenih najbolji mogući izbor.

Kao što se može vidjeti na sljedećoj slici, **vrlo značajna odstupanja u ostvarenim i očekivanim rezultatima kod operacija kojima se financira osiguravanje pomoćnika u nastavi uglavnom su posljedica odstupanja zabilježenih kod Grada Zagreba.**

Slika 61 Usporedba raspodjele rezultata i referentne populacije za provedbu operacije „Osiguravanje pomoćnika u nastavi i stručnih komunikacijskih posrednika učenicima s teškoćama u razvoju u osnovnoškolskim i srednjoškolskim odgojno-obrazovnim ustanovama (Faza I, II i III)”

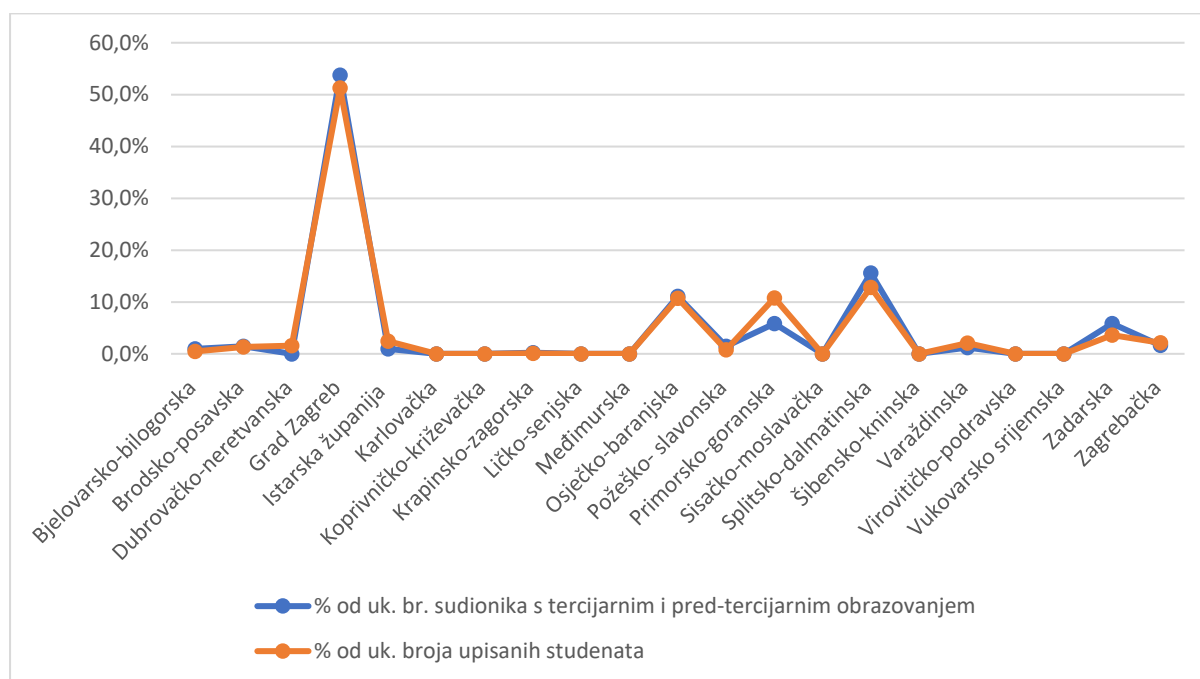


Izvor: Izračun autora temeljem podataka MROSP-a i Kudrnovski V. (2020)

Podaci pokazuju da se kroz predmetnu operaciju pokrio samo mali dio potreba za pomoćnicima u nastavi na području Grada Zagreba. Prema analiziranim podacima **grad Zagreb ima udio od čak 25 % u ukupnom broju učenika osnovnih i srednjih škola s poteškoćama u razvoju, dok istovremeno njegov udio u broju učenika kojima je osigurana podrška kroz provedbu prije navedenih operacija iznosi svega 7,5 %**. Ovako značajno odstupanje je vrlo vjerojatno povezano s činjenicom da je Grad Zagreb dio potreba za pomoćnicima u nastavi financirao vlastitim sredstvima, a dio putem posebnih sredstva državnog proračuna (sredstva Hrvatske lutrije), pa je zbog toga imao manje potrebe za financiranjem putem OPULJP-a. Znatna odstupanja bilježe i neke druge županije poput Splitsko-dalmatinske i Sisačko-moslavačke. Potonja županija zajedno sa Šibensko-kninskom, Ličko-senjskom i Istarskom spada u skupinu županija s izrazito većim udjelom u ostvarenim rezultatima u odnosu na očekivane rezultate temeljem njihova udjela u ukupnom broju učenika osnovnih i srednjih škola s poteškoćama u razvoju. S druge strane, najveću razinu usklađenosti bilježe Međimurska, Zagrebačka, Varaždinska, Vukovarsko-srijemska i Koprivničko-križevačka županija. Temeljem raspoloživih podataka teško je naći neko pouzdano objašnjenje ovih razlika. Za to bi bila potrebna detaljnija analiza odaziva pojedinačnih škola na pozive za dostavu projektnih prijedloga, zatim ostvarenih rezultata u pogledu osiguranja potpore učenicima te dodatna analiza županijske raspodjele financiranja pomoćnika u nastavi iz državnog proračuna i iz proračuna JLS-a.

Kod operacija „Internacionalizacija visokog obrazovanja” i „Provedba HKO-a na razini visokog obrazovanja” najveće odstupanje između ostvarenih rezultata i očekivanih rezultata zabilježeno je kod Primorsko-goranske županije, čiji je udio u uključenim studentima (sudionicima) znatno niži od udjela u ukupnom broju upisanih studenata (5,8 % naprema 10,8 %). Određena odstupanja, ali u suprotnom smjeru bilježi i Zadarska županija (5,9 % naprema 3,6 %), dok je kod svih ostalih županija ostvarena izuzetno visoka razina podudaranja ostvarenih i 1očekivanih rezultata, kao što se to može vidjeti na Slici 62.

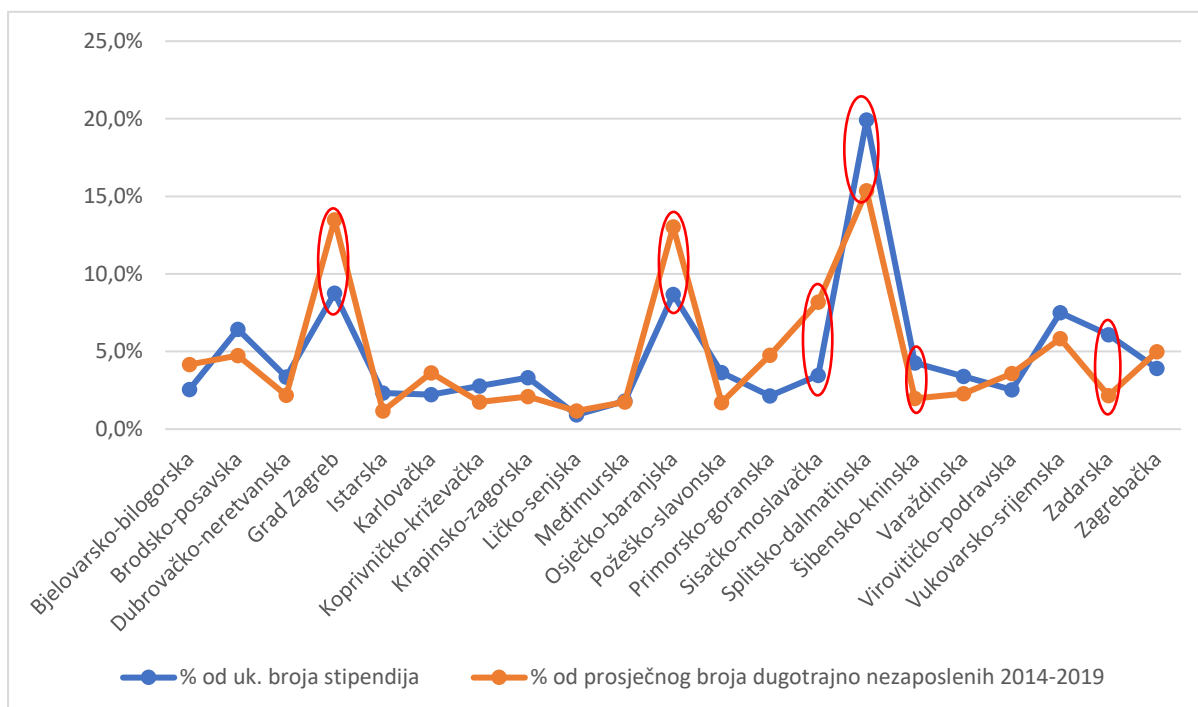
Slika 62 Usporedba raspodjele rezultata i referentne populacije za provedbu operacije „Internacionalizacija visokog obrazovanja” i „Provedba HKO-a na razini visokog obrazovanja”



Izvor: Izračun autora temeljem podataka MROSP-a i AZVO-a

Kad je riječ o dodjeli stipendija studentima nižeg socioekonomskog statusa, sljedeća slika prikazuje županije kod kojih je zabilježena najveća razina odstupanja između ostvarenih i očekivanih rezultata.

Slika 63 Usporedba raspodjele rezultata i referentne populacije za provedbu operacije „Dodjela stipendija studentima nižeg socioekonomskog statusa”



Izvor: Izračun autora temeljem podataka MZO-a i DZS-a

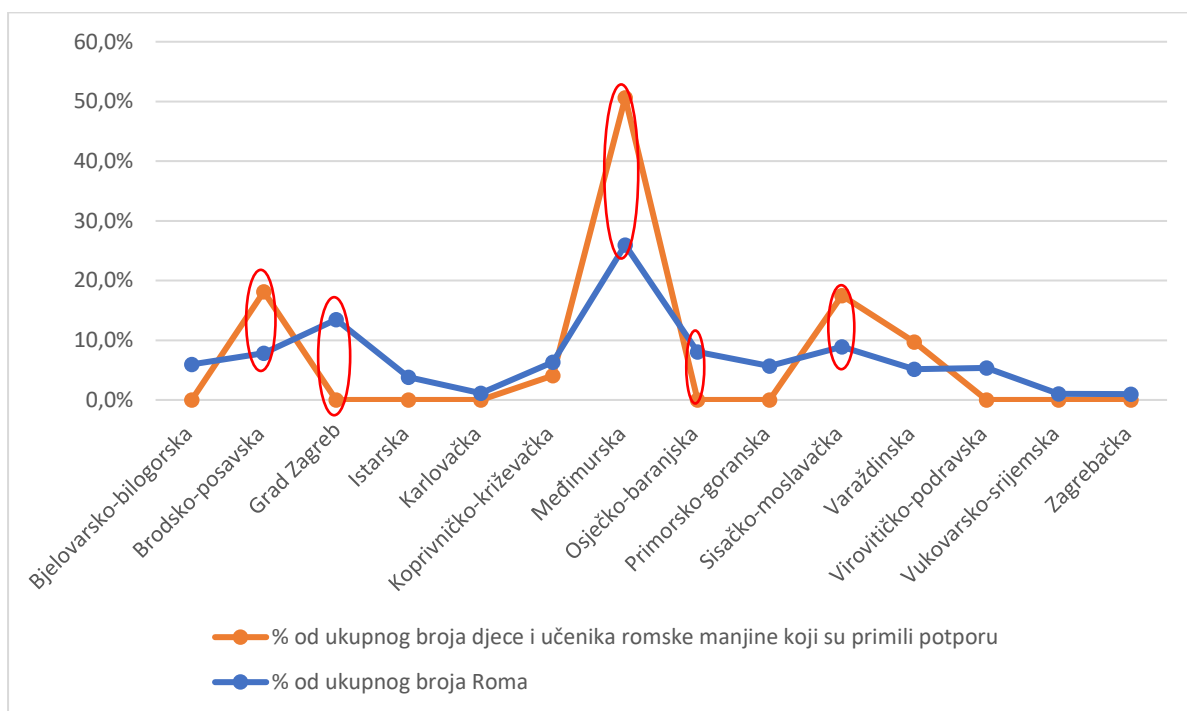
Najveća odstupanja zabilježena su kod Splitsko-dalmatinske županije čiji je udjel u broju dodijeljenih stipendija financiranih iz OP ULJP znatno veći nego što bi se to moglo očekivati s obzirom na udjel županije u dugotrajno nezaposlenim osobama. Slična je situacija zabilježena kod Zadarske županije te u nešto manjoj mjeri kod Šibensko-kninske županije. S druge strane, Grad Zagreb, Sisačko-moslavačka i Osječko-baranjska županija nalaze se u potpuno suprotnoj situaciji u smislu da bilježe znatno manji udjel u dodijeljenim stipendijama u odnosu na očekivanja s obzirom na njihove udjele u ukupnom broju dugotrajno nezaposlenih osoba. Natprosječni rezultati dalmatinskih županija bi se intuitivno mogli povezati s većom sklonosti mladih iz obitelji nižeg socioekonomskog statusa prema studiranju, što onda dovodi i do većeg broja prijava za stipendije s tih područja. Međutim, nedavno provedena istraživanja su pokazala da to ipak nije slučaj zbog čega nema dovoljno jasnog objašnjenja ovakvih rezultata.¹⁸³ Rezultati također pokazuju da su slabije razvijene županije ostvarile različite rezultate što bi značilo da izostaje djelovanje nekog snažnog zajedničkog čimbenika kojim bi se moglo objasniti rezultate kada su u pitanju spomenuta područja. Valja naglasiti kako na županijsku raspodjelu rezultata stipendiranja potencijalno utječu druge stipendijske sheme koje se dodjeljuju mimo ESF-a (npr. brojne lokalne jedinice dodjeljuju stipendije studentima putem vlastitih sredstava). U sredinama gdje postoji bolja dostupnost odnosno veća atraktivnost tih drugih stipendijskih shema, može se očekivati nešto drukčija

¹⁸³ Određena istraživanja ukazala su na to da generalno postoji veća sklonost učenika iz razvijenijih područja prema studiranju. Međutim, Dalmacija u njima nije ocijenjena kao područje s najvećom razinom sklonosti (npr. prema Ristić Dedić i Jokić, 2019). Najveću sklonost bilježe učenici s područja Istre i Hrvatskog primorja, sjeverozapadne Hrvatske te Grada Zagreba.

sklonost prijavljivanju na poziv MZO-a (financiran putem ESF-a) od sredina gdje je dostupnost alternativnih shema slabija ili je nema.

U nastavku je prikazana usporedba raspodjele rezultata i referentne populacije za provedbu operacije „Programska, stručna i financijska potpora obrazovanju djece i učenika pripadnika romske nacionalne manjine”. Radi se o operaciji koja je relevantna samo za manji dio županija u kojima je zabilježena određena razina prisutnosti pripadnika romske manjine.

Slika 64 Usporedba raspodjele rezultata i referentne populacije za provedbu operacije “Programska, stručna i financijska potpora obrazovanju djece i učenika pripadnika romske nacionalne manjine”



Izvor: Izračun autora temeljem podataka MROSP-a i DZS-a

Međimurska, Sisačko-moslavačka i Brodsko-posavska županija bilježe znatno veće udjele ukupnog broja djece i učenika romske manjine koji su primili potporu nego što bi se to očekivalo s obzirom na njihov udjel u ukupnoj romskoj populaciji. S druge strane, Grad Zagreb i Osječko-baranjska županija bilježe značajno manje udjele u broju djece i učenika koji su primili potporu od očekivanih. Posebno je uočljivo iznimno veliko odstupanje kod Grada Zagreba koji nije ugovorio nijedan projekt koji se tiče ove operacije.

PO 4 „Dobro upravljanje“

Prilikom evaluacije rezultata PO 4 posebno je došlo do izražaja pitanje odabira relevantnih operacija te utvrđivanja prikladnih pokazatelja. S obzirom na sporiji napredak u provedbi ove osi u odnosu na druge, kao i na činjenicu da se veliki dio ugovorenih sredstava odnosi na

388



središnja državna tijela, ostao je mali broj operacija koje su bile pogodne za analizu. U konačnici su odabrane dvije operacije: „Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa“ i „Podrška razvoju partnerstva organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja“. Sljedeća tablica prikazuje sudionike, referentne populacije i pripadajuće pokazatelje za odabrane operacije.

Tablica 58 Osnovni podaci o odabranim sudionicima, referentnoj populaciji i korištenim pokazateljima za PO 4

Redni broj	Odabrani sudionici	Ukupan broj sudionika	Pokazatelji rezultata za sudionike	Referentna populacija	Veličina referentne populacije	Pokazatelji za referentnu populaciju
1.	Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa					
	Broj volontera uključenih u projektne aktivnosti	2.656	Udio županije u uk. br. volontera uključenih u projektne aktivnosti	Broj stanovnika (2017.)	4.105.493	Udio županije u uk. br. stanovnika
2.	Podrška razvoju partnerstva organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja					
	Broj sati volonterskog rada	24.806	Udio županije u uk. broju sati volonterskog rada	Ukupan broj upisanih studenata (2016./2017.)	169.620	Udio županije u uk. br. studenata

Izvor: Izračun autora temeljem podataka MROSP-a, DZS-a i AZVO-a

^a Podatak se odnosi na 2017. godinu. Podaci preuzeti iz Hrvatskog zdravstveno-statističkog ljetopisa za 2017. (HZJZ, 2017.)

Kod prve operacije postavilo se pitanje odabira referentne populacije. U idealnom slučaju to bi bio ukupan broj volontera po županijama. Međutim, kako takvi podaci nisu bili dostupni, kao iduće najbolje rješenje odabran je ukupan broj stanovnika. Time se pretpostavlja da bi u idealnom slučaju udio volontera po županijama u ukupnom broju volontera trebao odgovarati udjelu županija u ukupnom broju stanovnika. U nastavku su prikazani rezultati korelacijske analize pokazatelja te distribucije pokazatelja po županijama po pojedinim operacijama. U slučaju podataka o broju upisanih studenata riječ je o studentima koji su upisani na visokoobrazovne ustanove koje imaju sjedište na području pojedine županije, a ne o studentima

s prebivalištem na području pojedine županije. Time se dobiva pouzdanija osnovica za ocjenu raspodjele referentne populacije jer se pokazatelj rezultata za sudionike veže za ustanove prema njihovoj sjedištu odnosno lokaciji studiranja.

Tablica 59 Rezultati korelacijske analize za relevantne pokazatelje za PO 3

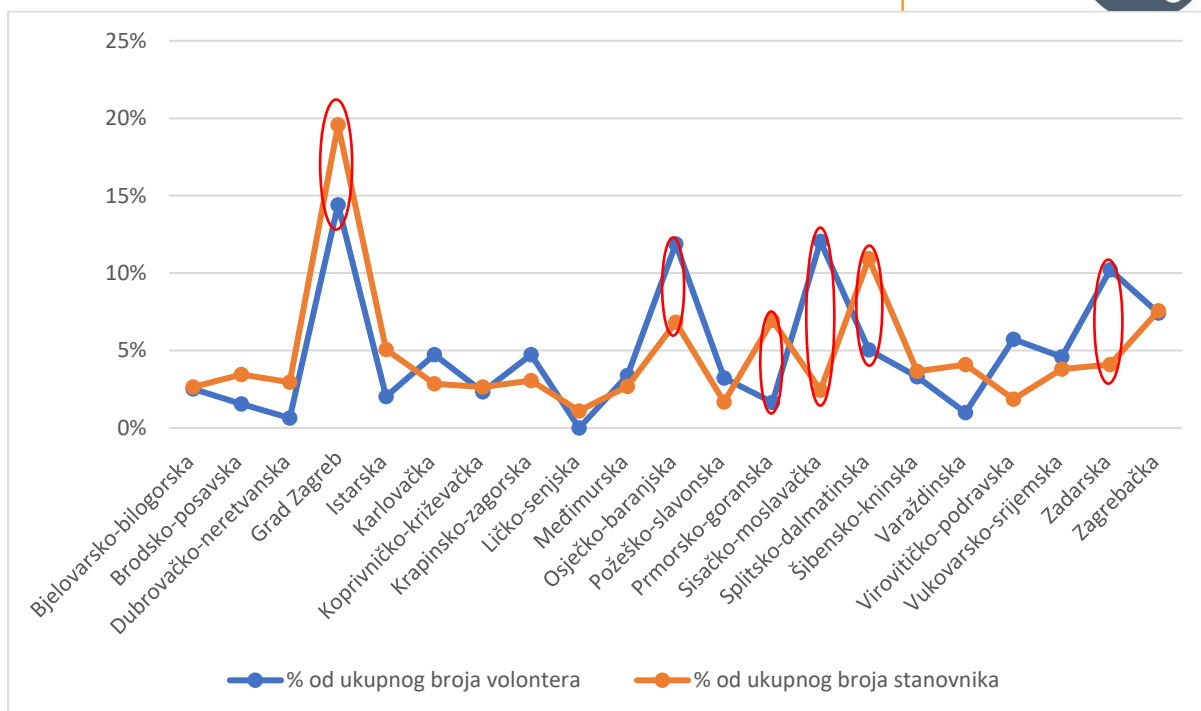
Redni broj	Operacija/PDP	Pokazatelji rezultata	Pokazatelji za referentnu populaciju	Koeficijent korelacije	Ocjena vrijednosti koeficijenta korelacije
1.	Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa	Udio županije u uk. br. volontera uključenih u projektne aktivnosti	Udio županije u uk. br. stanovnika	0,56	Postoje značajna odstupanja između ostvarenih rezultata i očekivanih rezultata s obzirom na udio pojedine županije u referentnoj populaciji
2.	Podrška razvoju partnerstva organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja	Udio županije u uk. broju sati volonterskog rada	Udio županije u uk. br. studenata	0,89	Postoje umjerena odstupanja između ostvarenih rezultata i očekivanih rezultata s obzirom na udio pojedine županije u referentnoj populaciji

Izvor: Sistematizacija i izračun autora

Rezultati korelacijske analize pokazuju kako u slučaju prve operacije postoje značajna odstupanja između stvarne i očekivane raspodjele volontera po županijama s obzirom na udjel pojedine županije u broju stanovnika. S druge strane, kod druge operacije postoji izuzetno visoka razina usklađenosti između stvarne i očekivane raspodjele sati volonterskog rada po županijama. Koje su županije najviše pridonijele odstupanjima između ostvarenih i očekivanih rezultata, može se vidjeti na slikama 65 i 66.

Slika 65 Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa

390

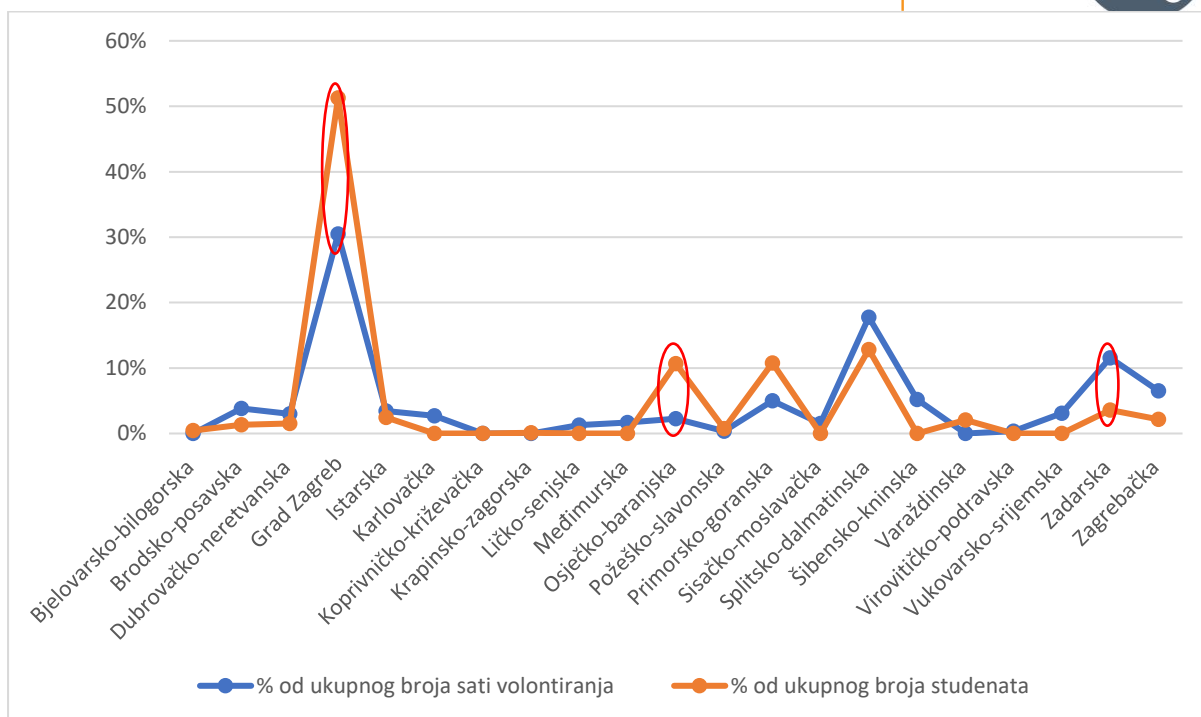


Izvor: Izračun autora temeljem podataka MROSP-a i DZS-a

Najveća apsolutna odstupanja među županijama bilježi Sisačko-moslavačka županija koja u ukupnom broju volontera uključenih u projekte sudjeluje s čak 12,1 %, dok je njen udio u ukupnom broju stanovnika svega 2,5 %. Znatno veću participaciju u broju volontera od očekivanja bilježe još i Zadarska te Osječko-baranjska županija. S druge strane, Splitsko-dalmatinska i Primorsko-goranska županija te Grad Zagreb bilježe znatno manji udio u ukupnom broju volontera nego što je to bilo za očekivati s obzirom na njihov udio u broju stanovnika. Navedena odstupanja teško je objasniti odnosno povezati s nekim regionalnim, poput stupnja razvijenosti, ili geografskim faktorima. Stoga se čini da su u pitanju specifična županijska obilježja prijavitelja koji su utjecali na njihov odaziv i uspješnost u dobivanju potpore od strane OPULJP-a.

Kao što je vidljivo na Slici 66, Grad Zagreb bilježi znatno nižu razinu ostvarenih rezultata u odnosu na očekivane u slučaju operacije „Podrška razvoju partnerstva organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja“.

Slika 66 Podrška razvoju partnerstva organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja



Izvor: Izračun autora temeljem podataka MROSP-a i DZS-a

Pored Grada Zagreba znatna negativna odstupanja bilježe još i Osječko-baranjska te Primorsko-goranska županija. S druge strane, Zadarska, Šibensko-kninska i Splitsko-dalmatinska županija bilježe znatno veći udjel u ukupnom broju sati volontiranja nego što bi se to moglo očekivati obzirom na broj studenata koji studira na njihovu području. Očito su visokoobrazovne ustanove s područja ove tri županije pokazale znatno veći interes za sudjelovanjem u operaciji nego što je to bio slučaj u drugim županijama.

Zaključak

Provedeno vrednovanje pokazalo je da kod svih prioritetnih osi postoje odstupanja u zastupljenosti županija u ostvarenim rezultatima u odnosu na očekivanu razinu ostvarenja s obzirom na relevantne parametre. Pritom je u većini slučajeva riječ o umjerenim i značajnim razinama odstupanja, odnosno odstupanjima koja se nalaze između krajnjih mogućih vrijednosti kako na pozitivnoj (izrazito velika razina odstupanja), tako i na negativnoj skali ocjenjivanja (vrlo mala razina usklađenosti). Rezultati po prioritetnim osima vrlo su različiti pa ih stoga treba pojedinačno i razmatrati.

Kod PO 1 najveću razinu odstupanja bilježe ostvareni rezultati u pogledu zapošljavanja mladih za što su u najvećoj mjeri „odgovorni“ Grad Zagreb i Osječko-baranjska županija. Grad Zagreb bilježi znatno veću razinu uspješnosti u zapošljavanju mladih u odnosu na očekivanu razinu temeljenu na veličini referentne populacije. Potpuno je suprotna situacija kod Osječko-baranjske županije gdje je razina uključenosti mladih znatno niža od očekivane. Gledano u cjelini, županije s nižim razinama nezaposlenosti pokazale su veću uspješnost u poticanju

392



zapošljavanja kroz MAPZ u dijelu koji je financiran iz OP ULJP, posebno u slučaju zapošljavanja mladih osoba.

Kod PO 2 čak tri od četiri analizirane operacije bilježe značajna odstupanja ostvarenih od očekivanih rezultata, a najveću razinu odstupanja bilježe rezultati koji se odnose na uključenost nezaposlenih osoba u okviru operacije „Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina“. Najveća pojedinačna odstupanja bilježe Grad Zagreb, Osječko-baranjska te Splitsko-dalmatinska županija. Za razliku od prethodne prioritetne osi, ovdje su kod većine operacija bolje rezultate od očekivanih ostvarile županije s većom razinom nezaposlenosti odnosno socijalne isključenosti, što je vjerojatno dijelom povezano s većom razinom motiviranosti prijavitelja s područja suočenih s većom razinom nezaposlenosti, a dijelom i s primjenom kriterija regionalnoga razvoja pri odabiru projektnih prijedloga koja su osigurala određenu prednost za prijedloge s područja suočenim s većom razinom nezaposlenosti.

Kod PO 3 izrazito velik nesrazmjer između distribucije ostvarenih rezultata u odnosu na očekivanja s obzirom na referentnu populaciju zabilježen je u slučaju operacije „Osiguravanje pomoćnika u nastavi i stručnih komunikacijskih posrednika učenicima s teškoćama u razvoju“. S druge strane, bilježi se izrazito visoka razina usklađenosti ostvarenih i očekivanih rezultata kod ostalih operacija, a posebno u slučaju operacija „Internacionalizacija visokog obrazovanja“ i „Provedba HKO-a na razini visokog obrazovanja“. Gledajući prioritetnu os u cjelini, vrlo je teško uočiti geografske ili neke druge zajedničke faktore koji bi se mogli povezati s utvrđenim odstupanjima s obzirom na to da se županije iz različitih područja RH i s različitim obilježjima nalaze i na svim krajevima distribucije. Tek se u slučaju operacije „Dodjela stipendija studentima nižeg socioekonomskog statusa“ može uočiti nešto veća zastupljenost dalmatinskih županija te Istarske županije u rezultatima nego što bi to bilo očekivano s obzirom na veličinu referentne populacije.

U slučaju PO 4 vrlo značajna odstupanja zabilježena su u slučaju operacije „Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa“, pri čemu su slabije razvijene županije uglavnom bilježile znatno bolje rezultate s obzirom na njihov udio u referentnoj populaciji. S druge strane, u slučaju operacije „Podrška razvoju partnerstva organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja“ razina odstupanja znatno je manja, a najveću razinu uspješnosti iskazale su visokoobrazovne ustanove s područja dalmatinskih županija.

Preporuke

Preporuka 1.



Prilikom planiranja budućih operacija veću pažnju treba posvetiti mehanizmima koji će dovesti do raspodjele rezultata po županijama primjerenije lokalnim potrebama. To se primarno odnosi na područje zapošljavanja, a posebno kad je riječ o trajnijem zapošljavanju socijalno isključenih skupina i mladih.

Preporuka 2.

Prilikom planiranja budućih aktivnosti iz ESF-a jasno sagledati i utvrditi ključne parametre koji se odnose na položaj županijskih jedinica u odnosu na referentne vrijednosti ciljnih skupina koje su predmet intervencije. Uzevši u obzir izrazito veliki problem neravnomjernog regionalnog razvoja, bilo bi poželjno utvrditi ciljne vrijednosti ostvarenja po pojedinim ključnim pokazateljima na NUTS 2 odnosno NUTS 3 razini. Na taj bi se način pitanje zastupljenosti regija/županija u ostvarenim rezultatima na vrijeme uključilo u proces planiranja budućih aktivnosti, što bi zasigurno doprinijelo ostvarivanju povoljnije raspodjele rezultata na regionalnoj razini u budućnosti.

3.2.4.2 Evaluacijsko pitanje 16: U kojoj mjeri se učinci provedbe projekata na ciljanu skupinu „nezaposleni pripadnici ranjivih skupina“ u okviru otvorenog poziva LEDI III, razlikuju ovisno o lokaciji? Koji su čimbenici najviše pridonijeli utvrđenim razlikama u učincima?

Istraživački alati i metode

Provedba vrednovanja temelji se na analizi Poziva na dostavu projektnih prijedloga (PDP), te protučinjeničnoj analizi koja je utvrdila neto učinak intervencija na zapošljavanje nezaposlenih pripadnika ranjivih skupina. Zaključci protučinjenične evaluacije nadopunjeni su intervjuima s dionicima LEDI poziva na dodjelu projektnih prijedloga, članovima LPZ-ova na županijskoj razini. Kroz intervju se također propitivala svrhovitost LEDI pristupa u razvoju i usmjeravanju aktivnosti na lokalnom tržištu rada.

Analiza dokumenata strategije razvoja ljudskih potencijala nije omogućila neka važnija saznanja o uspješnosti provedbe LEDI projekata na županijskoj razini, zbog nedostatka ili nepotpunosti izvješća o provedbi strategija i evaluacija do sada provedenih aktivnosti.

Kao posljednji korak u ocjeni učinka LEDI Poziva na lokaciju provedbe, identificirali su se ključni faktori uspjeha lokalnog pristupa zapošljavanju ciljanih skupina (LEDI pristup) te izradile studije slučaja uspješnih LEDI inicijativa i LPZ-a.

Za potrebe analiza korištene su sljedeći izvori podataka:

- OPULJP 2014. – 2020. verzija 5.0
- interne baze podataka koje prikuplja Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava, a koje su obuhvaćene zadaćama UT-a za potrebe praćenja i izvještavanja (Popis operacija,





Status ugovora, mikropodaci za Poziv LEDI, mikropodaci HZZ-a o epizodama nezaposlenosti)

- internetske stranice: <https://strukturnifondovi.hr/natjecaji/> i esf.hr – u svrhu pretraživanja datuma objave rezultata poziva, odnosno odluka o financiranju pojedinih projekata
- strategije razvoja ljudskih potencijala za 20 županija i Grad Zagreb
- intervjui s predstavnicima LPZ-ova/nositeljima projekata

Nalazi

Analiza otvorenog poziva na dostavu projektnih prijedloga „Lokalne inicijative za poticanje zapošljavanja – faza III“ (PDP LEDI)

PDP LEDI je jedini Poziv unutar OPULJP-a koji ostavlja mogućnost lokalnim dionicima na tržištu rada da sami prepoznaju specifične potrebe i probleme na lokalnom tržištu rada, definiraju i provode mjere za njihovo rješavanje kroz uspostavljeni strateški okvir. Razina fleksibilnosti kod određivanja prihvatljivih aktivnosti PDP-a bila je prilično velika te je lokalnim dionicima na tržištu rada ostavljena mogućnost samostalnog kreiranja i kombiniranja različitih mjera aktivne politike zapošljavanja te drugih aktivnosti, uglavnom usmjerenih na jačanja kapaciteta dionika.

Ključan pokazatelj uspjeha PDP-a je doprinos provedbi ciljeva županijskih Strategija razvoja ljudskih potencijala i povezanih akcijskih dokumenata koji se bave zapošljavanjem (Akcijski planovi za zapošljavanje mladih, Akcijski planovi za zapošljavanje osoba s invaliditetom) što čini ovaj PDP jasno usmjerenim na teritorijalnu, lokalnu dimenziju razvoja zapošljavanja.

Pristup odozdo u kreiranju i provedbi politika zapošljavanja temeljna je odrednica LEDI pristupa i sam PDP to jasno ocrtava kroz prihvatljive aktivnosti i modalitete provedbe projekata.

Poziv je nastavak prijašnjih inicijativa (pozivi i projekti tehničke pomoći) namijenjenih promicanju lokalnog pristupa zapošljavanju čiji se začetak u RH može pratiti od 2004. godine kada je počela provedba projekta Lokalna partnerstva za zapošljavanje (LPZ) – faza 1, kroz pretpristupni program CARDS 2002. Sve do 2010. godine, sve aktivnosti povezane s lokalnim pristupom zapošljavanju bile su rezultat inicijative HZZ-a. Nakon 2010. godine inicijativu preuzimaju i drugi dionici na lokalnom tržištu rada, prije svega regionalne razvojne agencije koje uglavnom djeluju, sve do sada, kao Tehnička tajništva LPZ-ova na županijskoj razini. Od 2007. godine, lokalni pristup zapošljavanju podrazumijeva ne samo jačanje rada LPZ-a već i financiranje lokalnih inicijativa za zapošljavanje koje su uglavnom provode kao projekti različitih dionika na lokalnom tržištu rada, uključujući i same članove LPZ-a.



U programskom razdoblju 2014-2020, lokalne inicijative za zapošljavanje predstavljene su kroz svoju treću, do sada najnapredniju fazu razvoja ovog koncepta u RH. Projekti se provode od 2019. godine, a završetak svih aktivnosti očekuje se u 2021. godini.

Analiza ključnih značajki PDP LEDI

PDP LEDI bio je otvoren za prijavu projekata od 10.03.2017. do 17.07.2017. godine dok su prvi ugovori s uspješnim prijaviteljima zaključeni u svibnju 2018. godine. Svrha poziva bila je daljnji razvoj i jačanje lokalnog pristupa razvoju zapošljavanja. Poziv je omogućio ne samo financiranje projekata prilagođenih potrebama nezaposlenih pripadnika ranjivih skupina (te učenika osnovnih i srednjih škola) već je određeni dio alokacije unaprijed bio predviđen za financiranje redovnih aktivnosti LPZ-ova te jačanje njihovih kapaciteta za unaprjeđenje lokalnog tržišta rada.

Specifičnost poziva je njegova teritorijalna (županijska) dimenzija. Komponente, prihvatljive aktivnosti i ciljne skupine po komponentama gotovo su u potpunosti bile prilagođene potrebama prepoznatim u županijskim strategijama razvoja ljudskih potencijala. Prihvatljive aktivnosti bile su definirane prilično otvoreno kako bi se omogućilo lokalnim dionicima što više prostora za inoviranje i kreiranje projekata koji će adresirati specifične potrebe lokalne zajednice. Kroz predložene elemente projekata, poticalo se dionike da kombiniraju različite mjere aktivne politike zapošljavanja, a u svrhu podizanja zapošljivosti skupina kojima je otežan pristup tržištu rada. Važno je napomenuti kako je ovaj PDP posebno poticao LPZ-ove na provođenje vlastitih intervencija na tržištu rada, što predstavlja pozitivan odmak u odnosu na prethodne pozive koji su financirali isključivo aktivnosti jačanja kapaciteta samih članova partnerstva i održivo funkcioniranje LPZ-ova kroz tehnička tajništva.

Poziv sa sadržajne strane u potpunosti odgovara potrebama ciljanih skupina na lokalnoj razini jer prati i potiče provedbu lokalnih strategija razvoja ljudskih potencijala, bez obzira na način kako one definiraju vlastite potrebe. Dobra strana PDP-a su i široko definirane ciljne skupine te pozivanje na županijske strategije razvoja ljudskih potencijala.

Tablica 60 Kratak prikaz PDP-a LEDI

Opći cilj	Doprinijeti povećanju zapošljivosti najranjivijih skupina na tržištu rada kroz pripremu i provedbu inovativnih lokalnih inicijativa za poticanje zapošljavanja usklađenih s lokalnim potrebama i strateškim prioritetima.
SC-ovi	Komponenta 1: 1. Omogućiti učinkovitu provedbu županijskih strategija razvoja ljudskih potencijala Komponenta 2: 1. Omogućiti učinkovitu provedbu županijskih strategija razvoja ljudskih potencijala 2. Osigurati održivo funkcioniranje Lokalnih partnerstva za zapošljavanje





Ciljane skupine	Komponenta 1: • Nezaposleni pripadnici ranjivih skupina kako je definirano županijskim strategijama za razvoj ljudskih potencijala • Učenici osnovnih i srednjih škola Komponenta 2: • Nezaposleni pripadnici ranjivih skupina kako je definirano županijskim strategijama za razvoj ljudskih potencijala • Učenici osnovnih i srednjih škola • Zaposlenici institucija članova Lokalnih partnerstva za zapošljavanje • Predstavnici članova lokalnih partnerstva za zapošljavanje
Pokazatelji	Pokazatelji provedbe: 1. Zajednički pokazatelji ostvarenja i rezultata Operativnog programa 2. Specifični pokazatelji ostvarenja Operativnog programa - Nezaposleni pripadnici ranjivih skupina, kao što je definirano županijskim Strategijama za razvoj ljudskih potencijala 3. Specifični pokazatelji ostvarenja - Učenici osnovnih škola - Učenici srednjih škola - Zaposlenici institucija članova lokalnog partnerstva za zapošljavanje - Predstavnici članova lokalnog partnerstva za zapošljavanje
Financijska alokacija	1. Ukupna (bespovratna) sredstva 100% - 73.440.000,00 kn 1.1. Sredstva Europske unije 85% - 62.424.000,00 kn 1.2. Sredstva Državnog proračuna 15% - 11.016.000,00 kn Komponenta 1 - 31.440.000,00 kn Komponenta 2 - 42.000.000,00 kn Komponenta 1: Najniža vrijednost potpore - 400.000,00 kn Najviša vrijednost potpore - 1.000.000,00 kn Komponenta 2: Najniža vrijednost potpore - 700.000,00 kn Najviša vrijednost potpore - 2.000.000,00 kn
Komponente	Komponenta 1: Projekti koji doprinose provedbi Strategija razvoja ljudskih potencijala u svim županijama RH te gradu Zagrebu. Ukoliko strategije, kao dodatke, imaju Akcijske planove za zapošljavanje usmjerene ka ugroženim skupinama na tržištu rada (na primjer Akcijski planovi za zapošljavanje mladih, Akcijski planovi za zapošljavanje osoba s invaliditetom), podupirat će se i projekti koji su u skladu i s tim

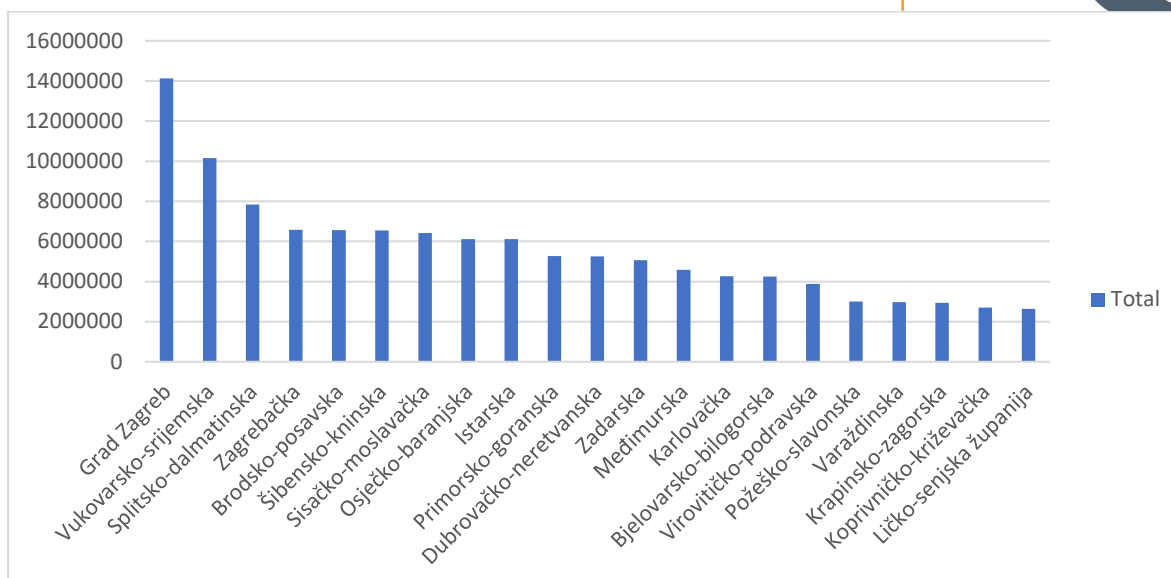
	relevantnim strateškim dokumentima na regionalnoj razini. Komponenta 2: Financirat će se aktivnosti koji doprinose provedbi Strategija razvoja ljudskih potencijala u svim županijama RH te gradu Zagrebu. Ukoliko strategije, kao dodatke, imaju Akcijske planove za zapošljavanje usmjerene ka ugroženim skupinama na tržištu rada (na primjer Akcijski planovi za zapošljavanje mladih, Akcijski planovi za zapošljavanje osoba s invaliditetom), podupirat će se i projekti koji su u skladu i s tim relevantnim strateškim dokumentima na regionalnoj razini. Također, podupirat će se i aktivnosti usmjerene na daljnje jačanje kapaciteta lokalnih partnerstava za zapošljavanje kako bi se osigurala njihova održivost te unaprijedila funkcionalnost i učinkovitost na lokalnim tržištima rada.

Financijski pokazatelji

Kroz PDP LEDI ukupno je ugovoreno 117,4 milijuna kuna za financiranje 112 projekata dionika na lokalnom tržištu rada. Svi projekti zapravo doprinose ostvarenju ciljeva strategija te adresiraju probleme nezaposlenih pripadnika ranjivih skupina bez obzira na to da li se provode kroz komponentu 1 ili 2. Jedina važna razlika je u prihvatljivosti nositelja projekata jer su to u komponenti 2 isključivo LPZ-ovi, odnosno njihova tehnička tajništva. Jedan dio aktivnosti u komponenti 2 bio je fokusiran na jačanje kapaciteta lokalnih dionika te se bavi širim temama od provedbe aktivnih mjera zapošljavanja (obrazovanje, promicanje deficitarnih zanimanja i dr.), no za ovu analizu nije se utvrđivalo u kojem je to omjeru u odnosu na aktivnosti poticanja zapošljavanja.

Ukupan iznos sredstava utrošen u svakoj pojedinoj županiji može ukazivati na aktivaciju dionika odnosno da li su lokalni dionici na tržištu rada, uključujući i članove LPZ-a prepoznali ovaj PDP kao relevantan za rješavanje problema ciljanih skupina u svojim županijama. Za projekte koji su se provodili u više županija nije točno utvrđena vrijednost provedenih aktivnosti u svakoj pojedinoj županiji pa je za potrebe okvirne analize i ilustracije, ukupan iznos ugovorenih sredstava podijeljen ravnopravno svakoj županiji koja je sudjelovala u projektu.

Slika 67 Iznos ugovorenih sredstava iz PDP-a LEDI, po županijama (izvor: Podaci MROSP-a)



Prema iznosu ugovorenih sredstava, Grad Zagreb je bio najuspješniji s ugovorenih 12% sredstava što je za očekivati s obzirom na broj projekata koji se provodio na tom području te broj zainteresiranih organizacija/nositelja projekata. Vukovarsko-srijemska županija je također ugovorila značajan iznos sredstava (9%) dok su dionici u Ličko-senjskoj i Koprivničko-križevačkoj županiji ugovorili samo 2% od ukupne alokacije.

Alokacija sredstava po županiji upućuje na interes dionika za PDP LEDI i razinu kompetencija za pripremu projekata, ali ne govori previše o učinkovitosti za samu ciljanu skupinu i postizanje ciljeva strategija razvoja ljudskih potencijala. Ipak, činjenica je da je mogućnost utjecaja na ciljane skupine veća ukoliko je više sredstava alocirano za poboljšanje njihovog statusa.

Detaljna analiza efikasnosti LEDI Poziva rađena je kroz pitanje 5 pa se ovdje nećemo baviti analizom efikasnosti i povezanošću uložених sredstava po sudioniku u odnosu na ukupan broj uključenih pripadnika ciljane skupine.

Lokacije projekata

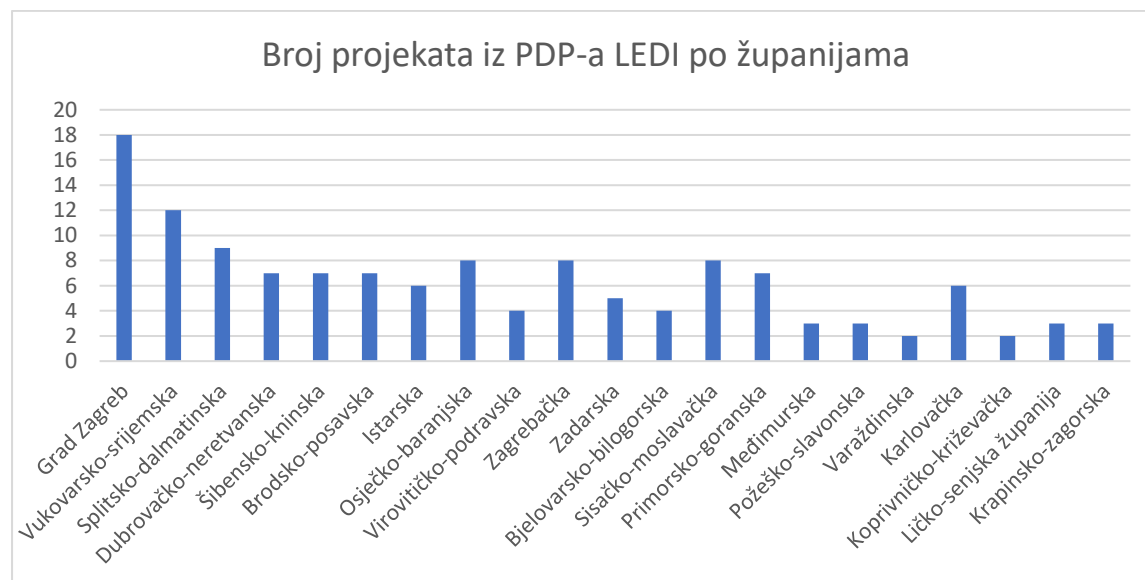
Broj ugovorenih projekata po županiji te informacija o sjedištu korisnika također mogu doprinijeti razumijevanju županijskih razlika u korištenju sredstava iz Poziva. Ukupno je ugovoreno 112, a završeno 85 ili 74% od ukupnog broja projekata (podaci do 31.12. 2020). Najveći broj projekata provoden je ili se provodi na području samo jedne županije, njih 97 ili 85% od ukupnog broja dok je preostalih 15 projekata provodeno na području dvije ili tri županije.

Najveći broj projekata, ukupno 18 provodio se ili se još uvijek provodi na području Grada Zagreba, a najmanje ih je na području Varaždinske i Koprivničko-križevačke županije (po 2 u svakoj županiji). Od županija s visokom stopom nezaposlenosti u razdoblju od 2015-2020.



godine, u Vukovarsko-srijemskoj županiji provedeno je ukupno 9 projekata, u Sisačko-moslavačkoj 7, a u Karlovačkoj županiji, 6 projekata.

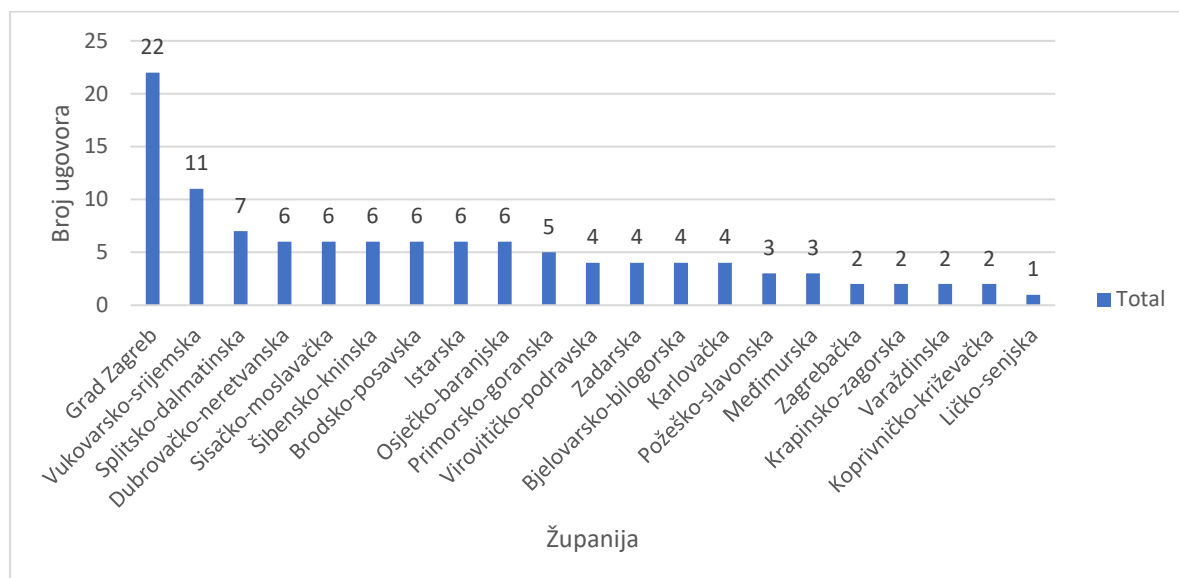
Slika 68 Broj projekata iz PDP-a LEDI, po županijama¹⁸⁴



Za potpuniju sliku djelovanja LEDI pristupa na lokalnu zajednicu, važna je i informacija gdje su projekti inicirani te da li nositelj projekta dolazi iz županije koja je ujedno i lokacija provedbe projekta. Ova informacija je također indikativna za procjenu rada lokalnih dionika (i LPZ-a). Može ukazivati koliko je LEDI pristup uistinu važan lokalnim dionicima te da li su dovoljno razvijeni lokalni kapaciteti za razvoj i provedbu projekata.

¹⁸⁴ Podaci su temeljeni na tablici Status ugovora koja je bila raspoloživa na dan 31.12.2020., no naknadno su izvršene korekcije podataka u pojedinim dijelovima tablice, koje se u ovom izvješću ne navode, stoga isti ne predstavljaju konačne podatke u pogledu navedenog LEDI Poziva. S obzirom da je cut-off date 31.12.2019., naglašavamo kako su podaci do 31.12.2020. godine korišteni samo prilikom odgovaranja na EP13 kako bi se dao što konkretniji odgovor.

Slika 69 Nositelji projekata iz PDP-a LEDI prema sjedištima, po županijama



Najviše nositelja projekata, ukupno 22, ima sjedište u Gradu Zagrebu dok samo jedan nositelj ima sjedište u Ličko-senjskoj županiji. Nositelji projekata iz grada Zagreba provodili su ili provode projekte u Zadarskoj, Dubrovačko-neretvanskoj i Splitsko-dalmatinskoj županiji kao jedinoj lokaciji provedbe. Dionici u Vukovarsko-srijemskoj i Sisačko-moslavačkoj županiji u velikoj većini slučajeva su nositelji projekata koji se provode ili su se provodili u njihovim županijama.

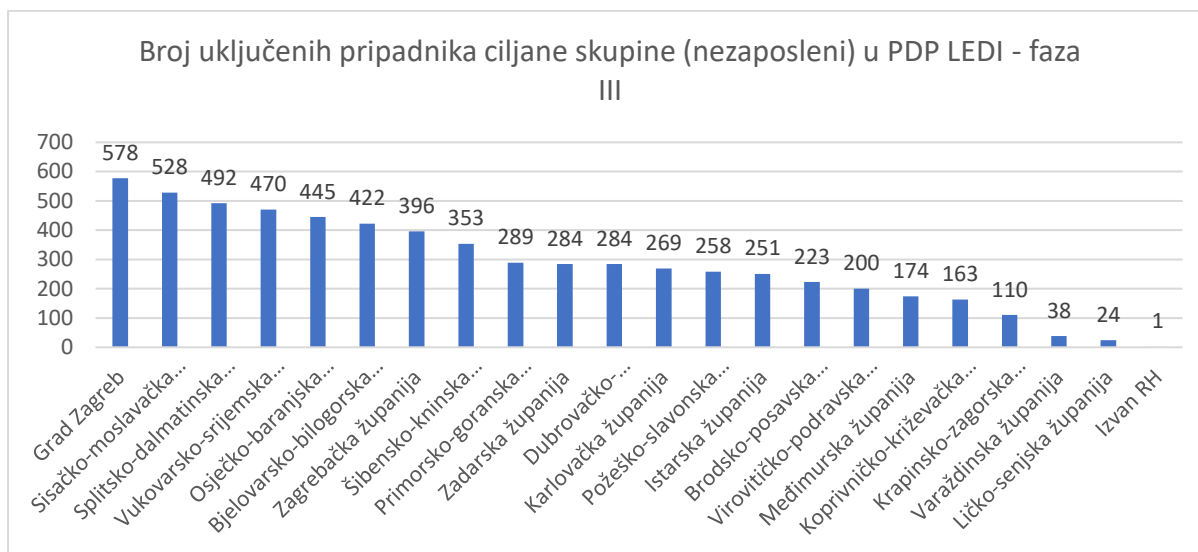
Broj projekata u nekoj županiji kao i sjedište nositelja projekata, u slučaju LEDI PDP-a također može ukazivati na nedostatne kapacitete za provedbu projekata, nedostatak interesa ili razumijevanja koncepta od strane lokalnih dionika te nedovoljno aktivni LPZ.

Ciljane skupine

Ciljane skupine LEDI Poziva su „nezaposleni pripadnici ranjivih skupina“ kako su prepoznate u strategijama razvoja ljudskih potencijala. „Nezaposleni pripadnici ranjivih skupina“ obuhvaćaju široke i heterogene skupine nezaposlenih što je i razumljivo jer su potrebe na lokalnoj razini različite te je inicijative za zapošljavanje bilo potrebno prilagoditi specifičnoj situaciji na terenu. Broj uključenih pripadnika ciljanih skupina u aktivnosti projekata prema županijama može ukazivati na sposobnost mobilizacije istih od strane lokalnih dionika, uključujući i članove LPZ-a. Zajedno s financijskim pokazateljima, ovaj podatak može biti indikativan s aspekta djelovanja LPZ-a odnosno pristupa zapošljavanju na lokalnoj razini.

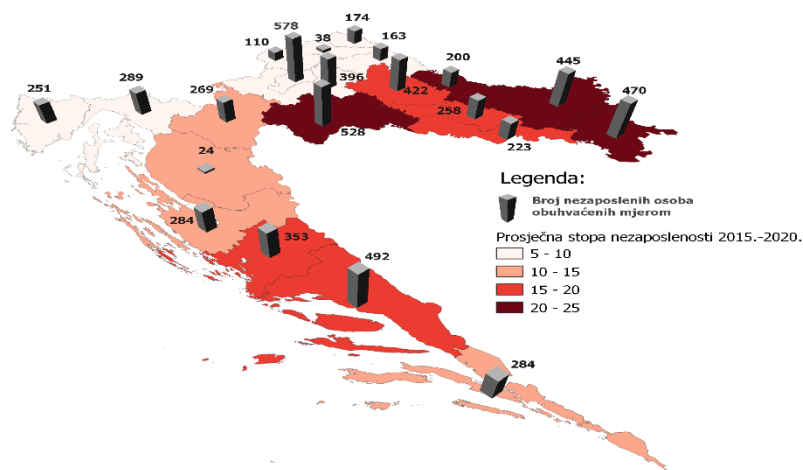


Slika 70 Broj uključenih pripadnika ciljane skupine u projekte financirane iz PDP-a LEDI, po županijama



Ukupan broj pripadnika ciljanih skupina uključen u aktivnosti LEDI projekata najveći je u Gradu Zagrebu, što je razumljivo s obzirom na broj projekata koji uključuju područje grada Zagreba te iznos sredstava ugovoren od strane prijavitelja projekata. Slični zaključci mogu se donijeti i za područje Splitsko-dalmatinske županije koja također ima veliki broj projekata i značajnu alokaciju unutar PDP-a LEDI. Broj uključenih pripadnika ciljane skupine visok je i u četiri županije gdje su stope nezaposlenosti bile izrazito iznad prosjeka RH u razdoblju od 2015 do 2020. godine: Sisačko-moslavačkoj, Vukovarsko-srijemskoj, Osječko-baranjskoj i Bjelovarsko-bilogorskoj županiji. Također je značajna uključenost nezaposlenih u Karlovačkoj, Splitsko-dalmatinskoj, Šibensko-kninskoj i Požeško-slavonskoj županiji koje su također bilježile visoke stope nezaposlenosti.

Slika 71 Broj uključenih pripadnika ciljane skupine u odnosu na stopu nezaposlenosti

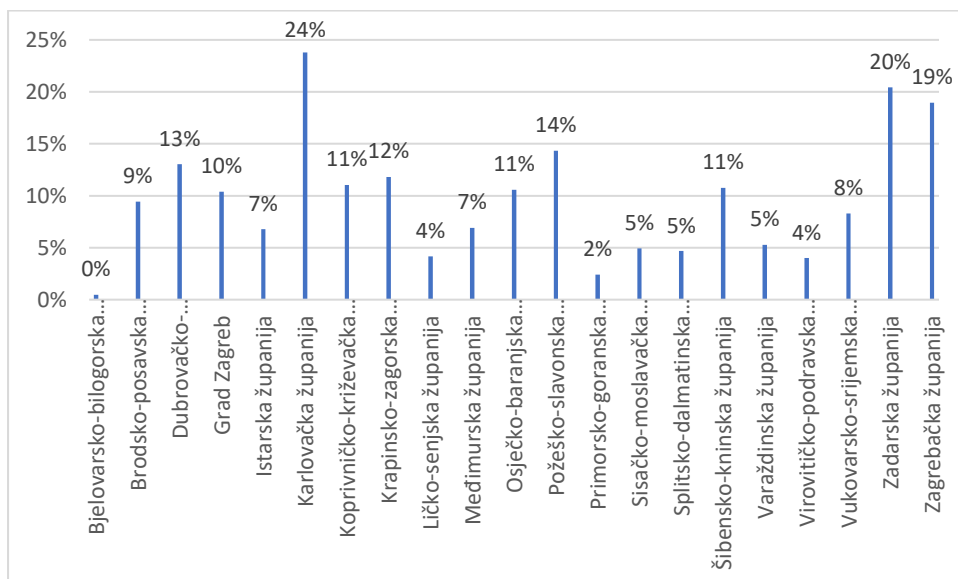


Apsolutni broj sudionika u aktivnostima projekata daje samo smjernice o učinkovitosti na županijskoj razini, ali može biti indikativno s aspekta učinkovitosti samih LPZ-ova i ostalih dionika na tržištu rada. Također, ovi podaci govore nešto o vrsti projekata koji su se provodili. Manji broj sudionika iz ciljane skupine može upućivati na projekte koji su se bavili drugim temama, kao što su jačanje kapaciteta dionika ili aktivnosti koje su uključivale druge ciljane skupine, studente, učenike i druge. U Splitsko-dalmatinskoj županiji je također zanimljiv podatak o velikom broju sudionika u jednom projektu, a aktivnosti su uključivale kraće edukacije, radionice i savjetovanja za nezaposlene no ne i klasične mjere zapošljavanja.

Podatak koji govori više o učinkovitosti može biti stopa zapošljavanja ciljanih skupina nakon izlaska iz projektnih aktivnosti po županijama odnosno omjer između ukupnog broja sudionika koji su se zaposlili nakon izlaska iz projektnih aktivnosti i ukupnog broja uključenih sudionika/nezaposlenih osoba u projekte. Moramo napomenuti kako je ovdje riječ o trenutačnim rezultatima projekata za koje se informacije prikupljaju u razdoblju od dana prestanka sudjelovanja pojedinog sudionika u aktivnostima projekta, a najkasnije 4 tjedna od njegovog izlaska. Zajednički pokazatelji dugoročnijih rezultata koji se odnose na status sudionika šest mjeseci nakon sudjelovanja nisu bili obvezni za prikupljanje pa ih nije bilo moguće koristiti za potrebe ovog vrednovanja.

Slika izgleda nešto drugačije ako se uzme u obzir ovaj podatak.

Slika 72 Stopa zapošljavanja uključenih pripadnika ciljane skupine u projekte financirane iz PDP-a LEDI, po županijama



Ukupan broj zaposlenih nakon izlaska iz mjere bio je 606 od ukupno uključene 6251 osobe što je oko 10%. Relativno niska stopa zapošljavanja ima veze s ograničenim dosegom podataka s kojima se raspolaže, kako je već objašnjeno. Županije koje su imale više uspjeha u zapošljavanju ciljanih skupina neposredno nakon izlaska iz projektnih aktivnosti su Karlovačka, Zadarska i Zagrebačka županija. Neke županije zbog povoljnije situacije na tržištu rada (Krapinsko-zagorska, Koprivničko-križevačka), veličine tržišta (Zagrebačka županija i blizina grada Zagreba) ili većih mogućnosti zapošljavanja na poslovima vezanim za turizam (Zadarska, Šibensko-kninska, Dubrovačko-neretvanska), jednostavno generiraju više radnih mjesta pa je za očekivati da imaju bolje rezultate neposredno nakon izlaska iz projektnih aktivnosti. No to nije uvijek slučaj, kao što se vidi u slučaju Primorsko-goranske i Istarske županije. Razlozi relativno slabijih rezultata ovih županija vjerojatno su vezani uz sam sadržaj i dizajn projekata (npr. veći fokus na druge ciljane skupine kao što je već i naglašeno u slučaju Splitsko-dalmatinske županije), ciljanu skupinu koja je zahtjevnija ili nije dovoljno motivirana, ali je moguće i da LPZ i ostali dionici nisu odabrali pravu kombinaciju aktivnosti ili da razina angažmana nije bila adekvatna. Također treba uzeti u obzir podatke koji su bili na raspolaganju. Primjerice, tijekom intervjua s predstavnicima Bjelovarsko-bilogorske županije, ispitanica je naglasila kako ima informacije o 20-ak zaposlenih osoba nakon izlaska iz mjere, no vjerojatno podatak nije bio unesen u MIS zbog mogućnosti unosa samo za trenutačne rezultate.

Neke županije (Karlovačka, Zadarska, Požeško-slavonska, Osječko-baranjska) koje su imale dosta uspjeha u neposrednom zapošljavanju također su i županije koje imaju visoke stope nezaposlenosti, što može govoriti o učinkovitosti LEDI projekata i u tim županijama koje imaju značajnih problema na tržištu rada. Razgovorom s dionicima npr. u Karlovačkoj i Požeško-slavonskoj županiji utvrđeno je kako postoji visoka razina posvećenosti provedbi projekata i



radu s ciljanim skupinama za koje se projekti i mjere dizajniraju vodeći računa o njihovim specifičnim potrebama.

Protučinjenična evaluacija poziva „Lokalne inicijative za zapošljavanje – faza III“

Analiza učinka LEDI projekata na nezaposlene pripadnike ranjivih skupina kao što je definirano županijskim razvojnim strategijama, produbljena je metodom protučinjenične evaluacije. Analiza je obuhvatila sudionike koji su sudjelovali u projektnim aktivnostima najmanje mjesec dana i više. Pretpostavka je da aktivnosti koje su trajale manje od mjesec dana, nemaju veći utjecaj na zapošljavanje, već da je riječ o edukacijama, informiranjima i kratkim seminarima za koje je teško utvrditi utjecaj na aktivaciju i zapošljavanje. U slučaju klubova za zapošljavanje, potpora može trajati kraće i rezultirati aktivnim traženjem zaposlenja i zapošljavanjem, no uzevši u obzir da je prosječno trajanje ovih aktivnosti u PDP-u LEDI bilo uglavnom dulje od mjesec dana, odlučeno je da se i za ovu mjeru koristi isti pristup.

Metodologija

Provedeno je uparivanje sudionika mjera s kontrolnom skupinom ne-sudionika mjera metodom „Najbližeg susjeda“ pomoću dolje navedenih varijabli. Korištena je tolerancija od 0,02 (mogući raspon tolerancije iznosi od 0 do 1), koja je dovela do podjednakog broja parnjaka u obje skupine, što predstavlja optimum između broja uparenih sudionika i preciznosti uparivanja.

Varijable korištenje za uparivanje korisnika i ne-korisnika mjera

Varijable zajedničke bazama korisnika mjera i baze za odabir kontrolne skupine bile su osnova za uparivanje. Radi se o sljedećim varijablama:

9. Spol
10. Dob (godine starosti na dan ulaska u intervenciju/prijave)
11. Završeno obrazovanje (ISCED kod obrazovne razine)
12. Područje obrazovanja (9 kategorija područja obrazovanja)
13. Županija
14. Radni staž (13 razreda radnoga staža)
15. Trajanje epizode nezaposlenosti u danima
16. Grupa rizika (5 kategorija rizika od nezaposlenosti)
17. Datum ulaska u mjeru/intervenciju





Varijable ishoda

Za procjenu efekta mjera bila je dostupna po jedna varijabla ishoda za treći, šesti i dvanaesti mjesec nakon završetka mjere. Ti vremenski trenutci odabrani su kako bi se procijenili kratkoročni, srednjoročni i dugoročniji efekti mjere, što je uobičajeno kod evaluacije tretmana.

Varijable ishoda imaju dvije moguće vrijednosti (binarne varijable): zaposlen i nije zaposlen. Status zaposlenosti promatran je kao pozitivan ishod, dok je status ne-zaposlenosti promatran kao negativan.

U evaluaciju su uključeni sudionici programa mjera u sklopu komponente 1 (K1) te komponente 2 (K2) unutar pokazatelja LEDI SO112.

Dostavljeni podaci o epizodama nezaposlenosti (kontrolna + intervencijska skupina):

- Ukupan broj epizoda nezaposlenosti: 2.118.773
- Ukupan broj osoba: 1.033.994
- Prosječan broj epizoda nezaposlenosti po osobi: 2,05
- Broj osoba s nepotpunim podacima: 44.126 (4,3%)
- Broj sudionika mjera: 5.573
- Broj projekata: 95
- Broj sudionika mjera koji su ušli u evaluaciju: 3.208
- Broj K1 projekata za koje se provodi evaluacija: 75
- Broj K2 projekata za koje se provodi evaluacija: 20
- Broj sudionika u K1 projektima: 3.693
- Broj sudionika K1 projekata koji su ušli u evaluaciju: 2.747
- Broj sudionika u K2 projektima: 690
- Broj sudionika K1 projekata koji su ušli u evaluaciju: 461
- Dio uparenih sudionika nije bilo moguće pronaći u sustavu HZZ-a ili su imali nepotpune podatke

Provjera uparivanja

1. Rosenbaum-Rubin metoda - Razlika u postocima između prosjeka skupine sudionika i kontrolne skupine:

Skupina	N	Postoci	SD
0 Kontrola	3.208	0,97	0,012
1 Intervencija	3.208	0,96	0,054

Razlika u postocima iznosi 4,13 što u okvirima granične vrijednosti prihvatljivosti prema kriteriju Calienda i Kopeiniga (2008).



2. Značajnosti razlike prosjeka prediktora modela logističke regresije između skupine sudionika u mjerama i kontrolne grupe (Rubin, 2006).

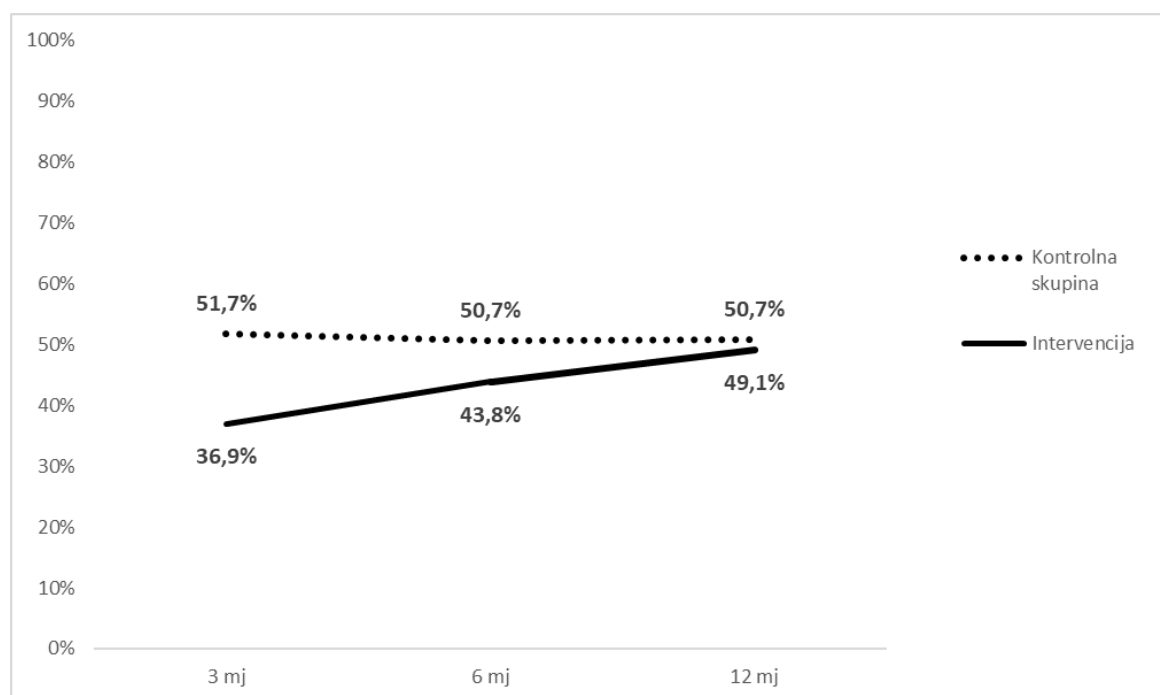
Skupina	N	Razlika	SD
0 Kontrola	3.208	0,062	0,004
1 Intervencija	3.208	0,061	0,005

Razlika nije statistički značajna ($p > 0,05$)

Procjena učinka mjera u skupini LEDI SO112 (komponenta 1 i komponenta 2) na ishod zaposlenosti u trećem, šestom i dvanaestom mjesecu po izlasku iz mjere

Promatraju li se obje komponente PDP-a LEDI zajedno uočljivo je kako kod sudionika projekata postoji konstantni rast postotka zaposlenih od 3. do 12. mjeseca, iako niti u 12. mjesecu taj postotak ne premašuje postotak zaposlenih u kontrolnoj skupini – u 12 mjesecu razlika, nije statistički značajna između kontrolne skupine i skupine sudionika ($p > 0,05$). Potrebno je napomenuti kako je evaluacija provedena na ukupno 2831 sudionika (i njihovih parnjaka) u obje komponente. U evaluaciju u cijelom izvještaju nisu uključeni sudionici koji su u programima sudjelovali manje od 30 dana.

Slika 73 Postotak zaposlenosti u 3, 6 i 12 mjeseci nakon izlaska iz LEDI SO112 programa





Tablica 61 Postotak zaposlenosti i neto učinak mjera u 3, 6 i 12 mjeseci nakon izlaska iz LEDI SO112 K2 programa

Period	Kontrolna skupina	Intervencija	Neto učinak
3 mj	51,7%	36,9%	-15%
6 mj	50,7%	43,8%	-7%
12 mj	50,7%	49,1%	-2%

Promatra li se učinak mjera po županijama, potrebno je istaknuti kako je u nekim županijama bilo premalo sudionika u evaluaciji dovoljnih za analizu na razini županije. U donjoj tablici je prikaz broja sudionika u K1 i K2 programima koji su ušli u evaluaciju:

Tablica 62 Broj sudionika K1 i K2 programa po županijama

Županija	Broj sudionika
Bjelovarsko-bilogorska županija	39
Brodsko-posavska županija	121
Dubrovačko-neretvanska županija	210
Grad Zagreb	347
Istarska županija	100
Karlovačka županija	225
Koprivničko-križevačka županija	27
Krapinsko-zagorska županija	79
Ličko-senjska županija	13
Međimurska županija	60
Osječko-baranjska županija	209
Požeško-slavonska županija	23
Primorsko-goranska županija	81
Sisačko-moslavačka županija	266
Splitsko-dalmatinska županija	138



Šibensko-kninska županija	183
Varaždinska županija	8
Virovitičko-podravska županija	121
Vukovarsko-srijemska županija	250
Zadarska županija	114
Zagrebačka županija	217

Tablica na slici dolje prikazuje neto učinak projekata/mjera prema županijama u kojima je bilo više od 100 sudionika.

Tablica 63 Neto učinci projekata u 3., 6. i 12. mjesecu nakon izlaska iz projekata po županijama u kojima je bilo od 100 ili više sudionika programa

Županija	Broj sudionika	3. mjesec	6. mjesec	12. mjesec
Brodsko-posavska županija	121	-12%	-8%	-3%
Dubrovačko-neretvanska županija	210	-29%	-19%	-12%
Grad Zagreb	347	-16%	-9%	-10%
Istarska županija	100	-9%	2%	1%
Karlovačka županija	225	-2%	9%	18%
Osječko-baranjska županija	209	-7%	9%	9%
Sisačko-moslavačka županija	266	-17%	-7%	4%
Splitsko-dalmatinska županija	138	-26%	-16%	-12%
Šibensko-kninska županija	183	-30%	-33%	-16%
Virovitičko-podravska županija	121	7%	4%	7%
Vukovarsko-srijemska županija	249	-2%	0%	15%
Zadarska županija	114	-17%	-10%	7%
Zagrebačka županija	217	-24%	-20%	-13%

Iz gornje tablice vidljiv je rast postotka zaposlenih tijekom promatranog razdoblja u odnosu na kontrolnu skupinu u gotovo svim županijama. Učinci su pozitivni u 6 županija, ali značajnije u Karlovačkoj, Vukovarsko-srijemskoj i Osječko-baranjskoj županiji dok je blago pozitivan utjecaj na zapošljavanje sudionika ostvaren u Virovitičko-podravskoj, Zadarskoj i Sisačko-moslavačkoj županiji.

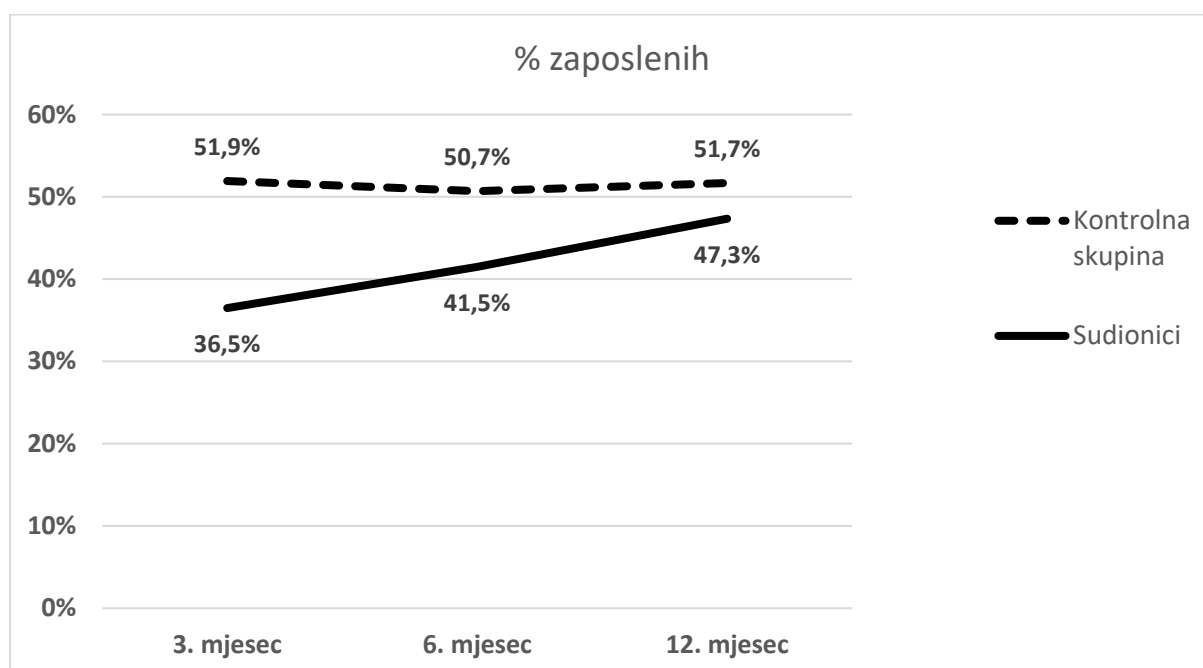
Gotovo neutralan neto učinak ostvaren je u Istarskoj i Brodsko posavskoj županiji dok je negativan efekt vidljiv u Šibensko-kninskoj, Zagrebačkoj, Dubrovačko-neretvanskoj, Splitsko-dalmatinskoj županiji i Gradu Zagrebu.



Procjena učinka mjera u skupini LEDI SO112 Komponenta 1 (K1) na ishod zaposlenosti u trećem, šestom i dvanaestom mjesecu po izlasku iz mjere

Kao što je vidljivo iz grafičkog prikaza rezultata na donjoj slici, pozitivan neto učinak projekata nije vidljiv niti u jednom od tri promatrana razdoblja. Ono što je, međutim uočljivo je rast postotka zaposlenih u skupini osoba u intervenciji s 36,5% u 3. mjesecu po izlasku iz mjere do 47,3% u 12. mjesecu po izlasku iz mjere. S druge strane postotak zaposlenih u kontrolnoj skupini je gotovo jednak u sva tri promatrana razdoblja. Razlika je u sva tri promatrana razdoblja statistički značajna, između kontrolne i intervencijske skupine (testirano Hi-kvadrat testom, $p < 0,05$).

Slika 74 Postotak zaposlenosti u 3, 6 i 12 mjeseci nakon izlaska iz LEDI SO112 K1 programa



Tablica 64 Postotak zaposlenosti i neto učinak mjera u 3, 6 i 12 mjeseci nakon izlaska iz LEDI SO112 K1 programa

% zaposlenih	Kontrolna skupina	Sudionici	Neto učinak mjere
3. mjesec	51,9%	36,5%	-15%
6. mjesec	50,7%	41,5%	-9%
12. mjesec	51,7%	47,3%	-4%

Vidljiv je pad negativnoga efekta mjere od 3. do 12. mjeseca nakon izlaska iz mjere.

Ovdje je svakako potrebno napomenuti heterogenost projekata i aktivnosti sadržanih u intervenciji od kojih mnogi nisu imali veliki broj sudionika (zbog čega ih nije bilo moguće evaluirati odvojeno), te je stoga otežano interpretirati rezultate (npr. manji broj manje uspješnih



projekata s većim brojem sudionika mogu lako „prekriti“ pozitivne efekte nekih manjih potencijalno uspješnih projekata). Usto, moguće je da su sudionici određenog broja projekata i aktivnosti po svojim karakteristikama teže zapošljivi nego njihovi parnjaci iz kontrolne skupine, međutim to se iz dostupnih podataka u bazi HZZ-a ne može utvrditi (npr. neke specifične životne situacije, ruralni krajevi, nedostatak određenih vještina i znanja i sl.).

Analiziraju li se rezultati po županijama, mogu se uočiti znatne razlike među županijama. Na sljedeće tri tablice prikazani su postoci zaposlenih osoba i neto efekti mjere za kontrolnu i intervencijsku skupinu za 3, 6. i 12 mjesec po izlasku iz mjere.

Potrebno je napomenuti kako rezultate u županijama u kojima je bilo manje od 100 sudionika programa treba interpretirati s oprezom i tretirati kao indicaciju, dok županije s izrazito malim brojem sudionika (npr. Varaždinska ili Ličko-Senjska) uopće ne treba interpretirati.

Tablica 65 Postotak zaposlenosti i neto učinak mjera u 3. mjesecu nakon izlaska iz LEDI SO112 K1 programa po županijama

Županija	Broj sudionika	Kontrolna skupina	Intervencija	Neto učinak mjere
1. Zagrebačka	165	58,1%	35,8%	-22,3%
2. Krapinsko-zagorska	31	65,7%	32,3%	-33,5%
3. Sisačko-moslavačka	135	50,0%	35,6%	-14,4%
4. Karlovačka	219	48,8%	43,8%	-4,9%
5. Varaždinska	8	57,8%	62,5%	4,7%
6. Koprivničko-križevačka	3	47,7%	33,3%	-14,4%
7. Bjelovarsko-bilogorska	27	45,8%	48,1%	2,4%
8. Primorsko-goranska	47	54,5%	59,6%	5,1%
9. Ličko-senjska	13	56,5%	23,1%	-33,4%
10. Virovitičko-podravski	46	50,0%	54,3%	4,3%
11. Požeško-slavonska	18	41,0%	61,1%	20,1%
12. Brodsko-posavska	77	37,5%	28,6%	-8,9%
13. Zadarska	81	50,8%	34,6%	-16,2%
14. Osječko-baranjska	115	41,3%	40,9%	-0,5%
15. Šibensko-kninska	83	51,1%	20,5%	-30,6%
16. Vukovarsko-srijemska	166	34,4%	31,9%	-2,5%
17. Splitsko-dalmatinska	100	56,3%	32,0%	-24,3%
18. Istarska	67	67,4%	49,3%	-18,2%
19. Dubrovačko-neretvanska	115	55,3%	21,7%	-33,6%
20. Međimurska	48	51,2%	27,1%	-24,1%



21. Grad Zagreb	204	56,1%	37,3%	-18,9%

Tablica 66 Postotak zaposlenosti i neto učinak mjera u 6. mjesecu nakon izlaska iz LEDI SO112 K1 programa po županijama

Županija	Broj sudionika	Kontrolna skupina	Intervencija	Neto učinak mjere
1. Zagrebačka	165	60,0%	41,8%	-18,2%
2. Krapinsko-zagorska	31	64,7%	33,3%	-31,4%
3. Sisačko-moslavačka	135	48,6%	41,5%	-7,2%
4. Karlovačka	219	39,0%	47,8%	8,8%
5. Varaždinska	8	52,4%	75,0%	22,6%
6. Koprivničko-križevačka	3	55,8%	33,3%	-22,5%
7. Bjelovarsko-bilogorska	27	44,8%	48,1%	3,3%
8. Primorsko-goranska	47	55,0%	70,2%	15,2%
9. Ličko-senjska	13	47,8%	23,1%	-24,7%
10. Virovitičko-podravski	46	52,5%	54,3%	1,8%
11. Požeško-slavonska	18	35,9%	27,8%	-8,1%
12. Brodsko-posavska	77	39,4%	35,1%	-4,4%
13. Zadarska	81	42,6%	35,8%	-6,8%
14. Osječko-baranjska	115	41,5%	45,4%	3,9%
15. Šibensko-kninska	83	59,6%	30,1%	-29,5%
16. Vukovarsko-srijemska	166	36,6%	37,0%	0,4%
17. Splitsko-dalmatinska	100	53,2%	34,4%	-18,8%
18. Istarska	67	63,5%	58,2%	-5,3%
19. Dubrovačko-neretvanska	115	48,9%	28,4%	-20,4%
20. Međimurska	48	41,0%	37,5%	-3,5%
21. Grad Zagreb	204	55,7%	43,3%	-12,3%

Tablica 67 Postotak zaposlenosti i neto učinak mjera u 12. mjesecu nakon izlaska iz LEDI SO112 K1 programa po županijama

Županija	Broj sudionika	Kontrolna skupina	Intervencija	Neto učinak mjere
1. Zagrebačka	165	58,7%	45,3%	-13,4%
2. Krapinsko-zagorska	31	60,0%	53,3%	-6,7%
3. Sisačko-moslavačka	135	48,1%	50,4%	2,3%
4. Karlovačka	219	35,7%	52,6%	16,9%





5. Varaždinska	8	55,8%	100,0%	44,2%
6. Koprivničko-križevačka	3	60,6%	50,0%	-10,6%
7. Bjelovarsko-bilogorska	27	55,0%	42,3%	-12,7%
8. Primorsko-goranska	47	51,5%	67,9%	16,4%
9. Ličko-senjska	13	44,4%	30,8%	-13,7%
10. Virovitičko-podravski	46	45,5%	52,2%	6,7%
11. Požeško-slavonska	18	44,4%	50,0%	5,6%
12. Brodsko-posavska	77	40,8%	47,6%	6,8%
13. Zadarska	81	43,9%	49,3%	5,4%
14. Osječko-baranjska	115	42,4%	51,6%	9,2%
15. Šibensko-kninska	83	47,2%	41,9%	-5,3%
16. Vukovarsko-srijemska	166	34,3%	51,3%	17,0%
17. Splitsko-dalmatinska	100	55,0%	45,0%	-10,0%
18. Istarska	67	60,3%	59,3%	-1,1%
19. Dubrovačko-neretvanska	115	50,0%	27,5%	-22,5%
20. Međimurska	48	54,2%	29,8%	-24,4%
21. Grad Zagreb	204	60,3%	39,4%	-20,9%

Tablica 68 Neto učinci mjera u 3., 6. i 12. mjesecu nakon izlaska iz LEDI SO112 K1 programa po županijama u kojima je bilo 50 ili više sudionika projekta

Županija	3. mjesec	6. mjesec	12. mjesec
1. Zagrebačka	-22%	-18%	-13%
3. Sisačko-moslavačka	-14%	-7%	2%
4. Karlovačka	-5%	9%	17%
12. Brodsko-posavska	-9%	-4%	7%
13. Zadarska	-16%	-7%	5%
14. Osječko-baranjska	0%	4%	9%
15. Šibensko-kninska	-31%	-29%	-5%
16. Vukovarsko-srijemska	-2%	0%	17%
17. Splitsko-dalmatinska	-24%	-19%	-10%
18. Istarska	-18%	-5%	-1%
19. Dubrovačko-neretvanska	-34%	-20%	-23%
21. Grad Zagreb	-19%	-12%	-21%

U većini županija na gornjoj tablici (koje su imale dovoljno sudionika za nešto pouzdaniju analizu) vidljiv je rast postotka zaposlenih tijekom vremena u odnosu na kontrolnu skupinu.



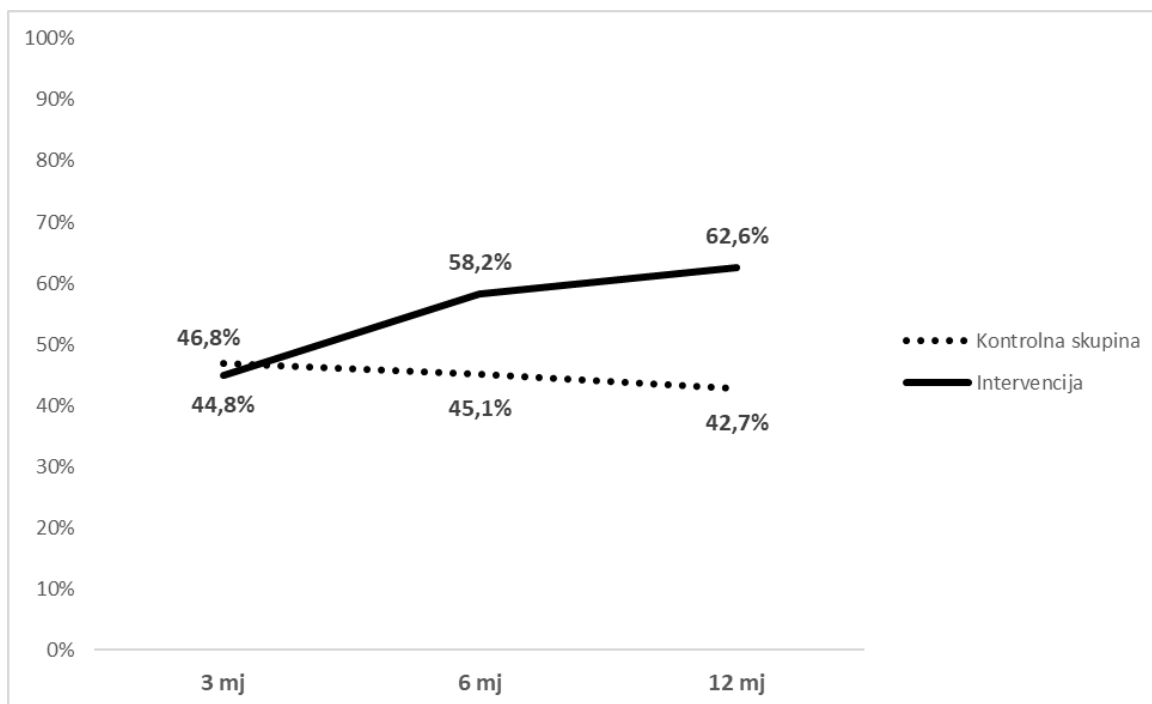
Nadalje, efekt mjere u polovici županija je pozitivan: Karlovačka županija (gdje je efekt mjere blago pozitivan i u 6. mjesecu), Vukovarsko-Srijemska županija te nešto manje Osječko-baranjska županija i Brodsko-posavska županija. U ovu skupinu se s rezervom mogu ubrojiti i Zadarska te Sisačko-moslavačka županija u kojoj je pozitivan efekt mjere blago pozitivan (5-7%), ali u odnosu na kontrolnu skupinu nije statistički značajan ($p>0,05$).

Negativni učinci mjere na županije s niskom razinom nezaposlenosti (Grad Zagreb, Zagrebačka županija) ili velikom potražnjom za sezonskim poslovima (Dubrovačko-neretvanska i Splitsko dalmatinska županija) mogu se povezati s većim mogućnostima za pronalazak zaposlenja za ciljane skupine bez korištenja bilo kakve potpore. Također, moguće je postaviti pitanje kvalitete pristupa ciljanim skupinama od strane provoditelja projekata, ali i individualnih karakteristika i motivacije sudionika. Odabir i selekcija ciljanih skupina projekta također su važan faktor uspjeha projekta kao i metode rada s istima, a dobiveni rezultati sugeriraju da je u nekim županijama očito došlo do poteškoća u prepoznavanju i/ili načinu adresiranja potreba ciljanih skupina. Detaljnije zaključke o uzrocima slabe uspješnosti LEDI-a je teško donijeti samo na temelju protučinjenične analize, te je stoga potrebna dodatna analiza dobivenih rezultata kroz intervju s dionicima LEDI projekata.

Procjena efekata mjera u skupini LEDI SO112 Komponenta 2 (K2) na ishod zaposlenosti u trećem, šestom i dvanaestom mjesecu po izlasku iz mjere

Za razliku od projekata unutar komponente 1 LEDI SO112, programi u komponenti 2 imaju pozitivan efekt mjere u 6. i 12. mjesecu po izlasku iz mjere. U trećem mjesecu nakon izlaska iz projekta udio zaposlenih u kontrolnoj skupini i među sudionicima je podjednak (2 postotna boda razlike u korist kontrolne skupine), no već se u 6. mjesecu po izlasku iz projekta postotak zaposlenih među sudionicima penje na 58,2%, dok u kontrolnoj skupini postotak zaposlenih pada s 46,8% na 45,1%. U 12. mjesecu po izlasku iz mjere razlika u postotku zaposlenih, tj. neto efekt projekta još je veći.

Slika 75 Postotak zaposlenosti u 3, 6 i 12 mjeseci nakon izlaska iz LEDI SO112 K2 programa



Tablica 69 Postotak zaposlenosti i neto učinak mjera u 3, 6 i 12 mjeseci nakon izlaska iz LEDI SO112 K2 programa

Period	Kontrolna skupina	Intervencija	Neto učinak
3. mjesec	46,8%	44,8%	-2,0%
6. mjesec	45,1%	58,2%	13,1%
12. mjesec	42,7%	62,6%	19,9%

Dakle iz podataka o postocima zaposlenosti unutar kontrolne i unutar skupine sudionika K2 projekata može se zaključiti kako sudjelovanje u projektnim aktivnostima ima **pozitivan učinak na zapošljavanje**. Taj učinak nije vidljiv neposredno po izlasku iz projekta, ali se već nakon pola godine očituje u znatno većem postotku zaposlenosti tretirane skupine.

Osnovna razlika u provedbi projekata iz K1 i K2 je činjenica da projekte iz K2 provode uglavnom članovi LPZ-a (kao nositelji isključivo) te da uključuju i druge aktivnosti i ciljane skupine, osim nezaposlenih pripadnika ranjivih skupina.

Podaci prema županijama također pokazuju većinom pozitivan učinak u svim županijama, i to uglavnom 6 mjeseci nakon izlaska iz projekata pa sve do kraja promatranog razdoblja. Kao i kod analize za K1 i ovdje rezultate treba interpretirati imajući na umu broj sudionika koji je u svim projektima bio ispod 100, a rezultate Bjelovarsko-bilogorske, Karlovačke, Požeško-slavonske, Primorsko-goranske i Zagrebačke županije uopće nije potrebno interpretirati.

Tablica 70 Neto učinci mjera u 3., 6. i 12. mjesecu nakon izlaska iz LEDI SO112 K1 programa po županijama

Županija	Br sudionika	3. mjesec	6. mjesec	12.mjesec
Bjelovarsko-bilogorska županija	1	100,0%	100,0%	100,0%
Brodsko-posavska županija	32	-12,5%	-3,1%	-6,7%
Dubrovačko-neretvanska županija	62	-17,7%	-3,2%	3,2%
Grad Zagreb	67	9,0%	22,2%	33,3%
Karlovačka županija	1	-100,0%	0,0%	0,0%
Koprivničko-križevačka županija	24	16,7%	13,0%	13,0%
Krapinsko-zagorska županija	40	12,5%	30,0%	40,0%
Osječko-baranjska županija	46	13,0%	33,3%	31,1%
Požeško-slavonska županija	1	0,0%	0,0%	100,0%
Primorsko-goranska županija	1	100,0%	100,0%	0,0%
Šibensko-kninska županija	88	-26,1%		
Virovitičko-podravska županija	18	55,6%	44,4%	55,6%
Vukovarsko-srijemska županija	53	-5,7%	3,8%	13,2%
Zadarska županija	20	0,0%	5,0%	9,1%
Zagrebačka županija	7	-42,9%	-60,0%	-20,0%

Značajniji neto učinak na zapošljavanje imali su projekti u Gradu Zagrebu, Krapinsko-zagorskoj, Osječko-baranjskoj, Virovitičko-podravskoj i Vukovarsko-srijemskoj županiji. Neto negativan učinak zabilježen je u Brodsko-posavskoj županiji, ali se može zanemariti zbog broja sudionika. Imajući u vidu mali broj sudionika koji je ušao u analizu, može se ipak indikativno zaključiti da su projekti koje su vodili LPZ-ovi bili uglavnom uspješni u rješavanju problema nezaposlenih osoba. U čak četiri županije, taj učinak je bio izrazito visok, što govori o dobro fokusiranim projektnim aktivnostima. Razlike u neto učinku među županijama postoje, no kada se uzmu u obzir samo oni projekti koji su mogli biti kvalitetnije analizirani, one nisu toliko značajne kao u K1.

Analiza projekata prema vrsti po županijama

Ocjena učinka pojedinih vrsta projekata PDP-a LEDI prema županijama važna je za razumijevanje koje su točno intervencije bile uspješne ili manje uspješne u adresiranju potreba nezaposlenih sudionika projekata. Identificirane su slijedeće vrste projekata:

- klubovi za zapošljavanje,
- projekti koji kombiniraju obrazovanje i klubove za zapošljavanje,
- projekti samozapošljavanja,
- projekti obrazovanja.



Potrebno je napomenuti kako vrste projekata nisu ekvivalent aktivnim mjerama zapošljavanja kakve provodi HZZ, iako koriste iste ili slične metode te imaju za krajnji cilj zapošljavanje ranjivih skupina na tržištu rada. Također je važno istaknuti da su LEDI projekti vrlo heterogeni, često obuhvaćaju različite ciljne skupine i različite aktivnosti, pa je za potrebe razdvajanja različitih vrsta projekata vođeno računa o dominantnim aktivnostima u pojedinom projektu, temeljeno na kratkom opisu projekta i informacijama pronađenima na internetu.

Analiza klubova za zapošljavanje

Klubovi za zapošljavanje uglavnom se odnose na intenzivnu potporu sudionicima prilikom aktivnog traženja zaposlenja i to kroz standardizirani proces koji obuhvaća informiranje i upoznavanje s potražnjom na tržištu rada, učenje pisanja životopisa, potporu pri javljanju na oglase za posao te pripremu i jačanje vještina za predstavljanje poslodavcu na razgovoru za posao. Ovaj proces, koji bi u kraćem vremenu trebao rezultirati pronalaženjem zaposlenja, ponekad je popraćen i različitim radionicama za jačanje samopouzdanja, životnih vještina, informatičke pismenosti te se ponekad kombinira i s osposobljavanjem za konkretna zanimanja (uglavnom prethodi usluzi kluba za zapošljavanje). Klubovi su kao jedinstvena i samostalna usluga provedeni u više projekata dok su u nekim projektima bili kombinirani s drugim mjerama, uglavnom s obrazovanjem nezaposlenih osoba. Tablica prikazuje učinke ove mjere na županijskoj razini i to u periodu nakon 3 mjeseca od izlaska iz aktivnosti nakon 6, te 12 mjeseci nakon izlaska iz mjere. Zbog malog broja sudionika u ovim projektnim aktivnostima prikazani su rezultati samo za županije gdje je broj sudionika bio veći od 50.

Županija	Broj sudionika	3. mjesec	6. mjesec	12. mjesec
1. Zagrebačka	104	-33%	-30%	-35%
15. Šibensko-kninska	81	-34%	-30%	-30%
4. Karlovačka	122	12%	29%	30%

Pozitivan učinak ostvaren je jedino u Karlovačkoj županiji, gdje su rezultati i najpouzdaniji jer je obuhvaćen najveći broj sudionika. Razlike između županija su izrazito velike i teško je povezati uspješnost pojedinih projekata samo s lokacijom provedbe. Potrebno je razmotriti i tko su bili sudionici, koliko su trajale aktivnosti te kako je mjera, koja je potpuno nestandardizirana u slučaju LEDI projekata, bila dizajnirana.

Neki projekti klubova za zapošljavanje obuhvaćali su i druge aktivnosti, uglavnom različite programe obrazovanja. Ovakvi projekti kombiniraju različite mjere pa smo ih izdvojili u posebnu grupu projekata.

Županija	Broj sudionika	3. mjesec	6. mjesec	12. mjesec
1. Zagrebačka	57	-24%	-19%	7%
21. Grad Zagreb	114	-33%	-21%	-20%





3. Sisačko-moslavačka	79	-5%	8%	2%

Analiza samozapošljavanja

Projekti samozapošljavanja uključuju aktivnosti kojima se sudionicima prenose osnovna znanja o otvaranju i vođenju vlastitog poduzeća (uključuje razne poduzetničke kompetencije i specijalistička znanja), pomaže u razvoju poslovnog plana, pruža mentorska potpora tijekom provedbe pothvata te se u nekim slučajevima, sudionicima daje novčana potpora. Kako je broj sudionika u analiziranim projektima u većini županija bio ispod 50, tako se i rezultati moraju uzeti s rezervom i mogu služiti samo kao orijentir koliko je mjera bila uspješna.

Tablica 71 Efekt samozapošljavanja

Županija	Broj sudionika	3. mjesec	6. mjesec	12. mjesec
14. Osječko-baranjska	65	-15%	-12%	-2%
16. Vukovarsko-srijemska	38	-23%	-11%	7%
17. Splitsko-dalmatinska	24	-29%	-40%	44%
19. Dubrovačko-neretvanska	44	-65%	-37%	-75%

Učinak na zapošljavanje bio je u promatranom razdoblju uglavnom negativan u sve 4 županije koje su analizirane. U 12. mjesecu prisutan je pozitivan efekt provedene mjere u Splitsko-dalmatinskoj te blago pozitivan efekt u Vukovarsko srijemskoj županiji. Oba rezultata potrebno je uzeti s rezervom, s obzirom na mali uzorak.

Analiza obrazovanja

Projekti koje smo svrstali u grupu obrazovanje obuhvaćaju sve projekte koji za dominantnu aktivnost imaju neku vrstu obrazovanja koja se provodila dulje od mjesec dana. Uključuje aktivnosti osposobljavanja, prekvalifikacije i dokvalifikacije kao i neformalne programe učenja, različite radionice, seminare i kratke edukacije.

I u ovoj grupi projekata, broj sudionika u nekim županijama nije bio dostatan za pouzdaniju analizu ali je svejedno prikazan, kao indikacija o učinku provedbe ovakvih projekata.

Tablica 72 Efekt obrazovanja

Županija	Broj sudionika	3. mjesec	6. mjesec	12. mjesec
12. Brodsko-posavska	46	-5%	4%	10%
13. Zadarska	81	-9%	-3%	10%
14. Osječko-baranjska	49	10%	9%	8%
16. Vukovarsko-srijemska	114	4%	10%	21%
18. Istarska	29	-23%	-13%	8%
19. Dubrovačko-neretvanska	71	-29%	-9%	-33%

21. Grad Zagreb	64	-11%	-12%	-50%
3. Sisačko-moslavačka	53	-19%	-13%	15%
4. Karlovačka	52	3%	7%	7%
7. Bjelovarsko-bilogorska	27	11%	11%	4%
8. Primorsko-goranska	47	4%	10%	21%

Većina županija osim Dubrovačko-neretvanske i Grada Zagreba, pokazuje pozitivan neto efekt na zapošljavanje ciljanih skupina nakon 12 mjeseci. Negdje je taj efekt zanemariv s obzirom na broj uključenih sudionika (Brodsko-posavska, Istarska, Bjelovarsko-bilogorska, Osiječko-baranjska), dok je u nekim županijama nešto značajniji, prije svega se misli na Vukovarsko-srijemsku i Primorsko-goransku županiju.

Zaključci

Protučinjenična analiza pokazuje negativan neto učinak projekata financiranih iz PDP-a LEDI na zapošljavanje ciljane skupine u promatranom razdoblju. U 12. mjesecu od izlaska iz projekta, negativni učinak se smanjuje, ali i dalje ne prelazi broj zapošljavanja kod kontrolne skupine. Kada se gledaju razlike u učinku među komponentama Poziva, komponenta 2 ima generalno pozitivan neto učinak na zapošljavanje ciljanih skupina dok komponenta 1 ima negativan učinak.

Postoje značajne razlike u neto učinku na zapošljavanje ciljanih skupina po županijama u obje komponente, ali je jaz naročito vidljiv u slučaju K1. Može se primijetiti, gledajući posebno K1, da je neto učinak uglavnom pozitivan ili blago pozitivan u županijama koje imaju više problema s nezaposlenošću u periodu 2015.-2020., dok je negativan ili neutralan u županijama gdje je stopa nezaposlenosti bila ispod prosjeka ili gdje postoji snažno sezonalno zapošljavanje u turizmu.

Ove razlike mogu ukazivati da je PDP LEDI potencijalno učinkovitiji tamo gdje je situacija na tržištu rada problematičnija, postoji značajniji broj pripadnika teško zapošljivih skupina te je manja potražnja za radnicima.

Rezultati intervjua s članovima LPZ-a

Intervjui s članovima LPZ-a održani su u ožujku 2021., nakon što su preliminarni rezultati protučinjenične analize bili dostupni za korištenje te su poslužili za odabir LPZ-ova za razgovor. Intervjui su vođeni s ukupno 12 od ukupno 21 funkcionalnog LPZ-a. Ispitanici su bili uglavnom predstavnici tehničkih tajništava, ali i drugih članova LPZ-a. Pružili su informacije o uspješnosti lokalnog pristupa zapošljavanju na različitim lokacijama, razini mobilizacije lokalnih dionika u kreiranju i provedbi projekata zapošljavanja usklađenih s potrebama lokacije, motivaciji ciljanih skupina za sudjelovanje u projektima, vrsti mjera i/ili kombinaciji mjera koje su bile najbolje prihvaćene od strane ciljanih skupina na različitim lokacijama te doprinosu LEDI pristupa u postizanju ciljeva županijskih strategija razvoja ljudskih potencijala. Pitanja su obuhvatila nekoliko ključnih područja važnih za uspjeh LEDI



inicijativa i LPZ-ova: relevantnost za ciljano područje, učinkovitost u postizanju dobrobiti za ciljane skupine nezaposlenih i ciljeva strategija razvoja ljudskih potencijala te održivost i budućnost LPZ-ova.

Relevantnost

Velika većina ispitanika ocijenila je lokalni pristup razvoju zapošljavanja (LEDI pristup) kao relevantan za rješavanje problema na lokalnom tržištu rada. Posebno je istaknuta, od više ispitanika, vrijednost prepoznavanja i kreiranja politika i mjera koje su prilagođene lokalnoj sredini i tržištu rada. Vrijednost participacije organizacija i institucija iz javnog, privatnog i sektora civilnog društva, njihovo međusobno umrežavanje i rad, sa zajedničkim ciljevima i u zajedničkim projektima također je ocijenjeno kao dodana vrijednost i izuzetno važno za bolje funkcioniranje tržišta rada. Jedine stvarno lokalno prilagođene mjere su one koje se financiraju kroz PDP LEDI te korisnici imaju veliki prostor u kreiranju aktivnosti koje najčešće uključuju kombinaciju različitih mjera, metoda i pristupa ciljanoj skupini, što povećava mogućnosti za zapošljavanje, naročito za one najranjivije. Zamjetno je da su neki vrloiskusni članovi LPZ-a (npr. Brodsko-posavska, Požeško-slavonska županija) bili izrazito pozitivni prema konceptu. Posebno su istakli važnost participativnog planiranja projekata, od faze analize tržišta rada, potražnje za radnicima na županijskoj razini, kod poznatih poslodavaca, preko zajedničke pripreme prijedloga, podjele uloga i zajedničke provedbe, koristeći vlastite resurse i znanja. PDP LEDI je jedini natječaj koji je isključivo namijenjen provedbi strategija razvoja ljudskih potencijala što ga također čini posebnim jer posebno adresira regionalne razlike i usklađen je, uglavnom s potrebama lokalne zajednice.

Manji dio polaznika ocijenio je PDP LEDI nedovoljno relevantnim za rješavanje problema na lokalnoj razini zbog velikih promjena koje su se dogodile na tržištu rada od trenutka pripreme i objave Poziva do ugovaranja i provedbe projekata. Zanimljivo je da je nekoliko županija (Međimurska, Varaždinska) imalo velikih problema s pronalaženjem ciljanih skupina među nezaposlenima jer ih jednostavno nije bilo dovoljno u registru HZZ-a ili nisu bili dovoljno motivirani za sudjelovanje u aktivnostima. Odlazak radnika na rad u inozemstvo te u druge županije smanjio je kontingent radne snage u nekim županijama (Međimurska, Varaždinska) te je fokus LPZ-ova više bio i trebao bi biti u budućnosti, na drugim temama. Posebno je istaknut razvoj poduzetništva, poboljšanje kvalitete radnih mjesta, rad s upravljačkim strukturama tvrtki i zaposlenima, koji nisu bili ciljana skupina ovog natječaja. Pokazatelji su za ove županije bili previsoko postavljeni natječajem te smatraju kako bi, osim veće fleksibilnosti što se tiče ciljanih skupina, trebalo smanjiti očekivanja što se tiče uključivanja nezaposlenih osoba u projekte. Manji dio ispitanika smatra LEDI pristup tek djelomično uspješnim, i to ponajviše u dijelu konkretne provedbe projekata na terenu, dok je neka viša, strateška razina proglašena prilično nebitnom, nejasnom i nedovoljno održivom.

Kao najveće probleme u provedbi LEDI koncepta, nadalje je istaknuto nedovoljno i neredovito financiranje LEDI projekata i pristupa u cjelini. Dionici u županijama praktički ovise o jednom



Pozivu koji se objavljuje neredovito pa postoje veće praznine kada nema financiranja ili je ono značajno smanjeno, što utječe na intezitet aktivnosti, ili bolje rečeno, reducira ih na minimum.

Vidljivost i značaj LEDI pristupa i struktura, također je problematična, naročito za dionike koji dolaze iz većih sredina, gdje je koncept nedovoljno poznat i važan lokalnim dionicima. Neprepoznatljivost LPZ-a kao relevantnog faktora za razvoj i usmjeravanje politika na tržištu rada umanjuje mogućnosti za aktivno djelovanje. Situacija s prepoznatljivošću je nešto bolja u manjim sredinama gdje partnerstva djeluju i duže od 10 godina i okupljaju dionike koji međusobno dosta čvrsto surađuju na različitim inicijativama.

Učinkovitost

Velika većina LPZ-ova koji su sudjelovali u istraživanju smatra da su LEDI projekti bili uspješni ili vrlo uspješni u rješavanju problema nezaposlenosti na lokalnoj razini. Jedan od ključnih razloga je angažman dionika na lokalnoj razini, prepoznavanje specifičnih potreba lokacije, mogućnost promjene smjera u svakom trenutku kako bi se prilagodilo situaciji na terenu te kombiniranje različitih mjera zapošljavanja sa ciljem postizanja što boljih rezultata za teško zapošljive skupine. Zanimljivo je da su ispitanici iz županija koje imaju stope nezaposlenosti više od prosjeka RH (Brodsko-posavska, Požeško-slavonska, Karlovačka, Sisačko-moslavačka), posebno naglasili učinkovitost LEDI projekata na ciljane skupine dok su ispitanici iz županija koje imaju bolju situaciju na tržištu rada bili nešto blaže ocijenili utjecaj projekata na zapošljavanje. Poseban problem u županijama koje imaju niže stope nezaposlenosti i veću potražnju na tržištu rada, bilo je uključivanje ciljanih skupina kojih jednostavno nije bilo dovoljno da se zadovolje svi pokazatelji.

Gotovi svi ispitanici ističu da su projekti doprinijeli zapošljavanju ciljanih skupina te ističu konkretne brojke zaposlenih osoba koje nisu uvijek vidljive kada se analiziraju mikropodaci, gdje je vidljiv samo trenutačni rezultat odnosno status sudionika 4 tjedna nakon izlaska iz mjere. Ove podatke očito imaju LPZ-ovi no oni se ne prikupljaju i analiziraju sustavno, već je više riječ o komunikaciji unutar lokalne zajednice.

Što se tiče uspješnosti pojedinih mjera, tu se mogu uočiti neke razlike u odgovorima među županijama s obzirom na situaciju na tržištu rada. Mjere samozapošljavanja su prema mišljenju ispitanika iz županija koje imaju manje stope nezaposlenosti od prosjeka bile najuspješnije te snažno preporučuju njihovo daljnje korištenje. U županijama koje su imale nepovoljniju situaciju na tržištu rada, zamjetan je bio naglasak na programima osposobljavanja, koja su, prema mišljenju ispitanika, bili dobro ciljane mjera i polučila dobre rezultate. Razlog tomu su dobro istražene potrebe ciljane skupine i tržišta rada, odrađene u pripremnom razdoblju, te dobra suradnja dionika u provedbi.

Što se tiče učinkovitosti LEDI PDP-a u provedbi županijskih strategija razvoja ljudskih potencijala, evidentno je da je riječ o jedinom Pozivu i gotovo jedinom izvoru financiranja strategija. Ostali izvori financiranja, ali u gotovo minimalnim omjerima, bili su proračuni





jedinica regionalne samouprave ili samih institucija involviranih u rad LPZ-a. Samim time je bitno smanjena mogućnost ispunjenja ciljeva strategija te su svi ispitanici ocijenili da nema dovoljno sredstava za provedbu strategija te da bi sredstva alocirana po PDP-u LEDI trebala biti puno veća. Nema zabilježenih napora kod većine LPZ-ova za objedinjavanjem i praćenjem svih projekata iz sektora već je LEDI PDP uglavnom shvaćen kao jedini izvor financiranja i jedina mogućnost za provedbu strategije. Ispitanici uglavnom prate provedbu strategija djelomično ili nikako, manji broj radi izvješća o praćenju na godišnjoj razini te vrlo rijetko objedinjuju podatke i od drugih projekata koji posredno i neposredno doprinose ciljevima strategija razvoja ljudskih potencijala.

Svi ispitanici smatraju da LPZ i lokalni pristup zapošljavanju ne bi postojao da nema LEDI PDP-a ili bi te aktivnosti bile svedene na minimum odnosno ne bi imale istu formu i intezitet kao do sada. Smatraju da ne bi bilo mogućnosti niti motiva za daljnji partnerski rad te da su sredstva iz LEDI PDP-a nužna za provedbu lokalnog razvoja zapošljavanja te da se ne bi trebalo pretjerano oslanjati na druge izvore financiranja osim u slučaju institucionalizacije partnerstva i pristupa na nacionalnoj razini, što većina ispitanika pozdravlja kao rješenje.

Održivost

Održivost LEDI pristupa moguća je samo kroz kontinuirano vanjsko financiranje smatraju svi ispitanici, predstavnici LPZ-ova. Ukoliko ono neće biti osigurano dojam je da se LEDI pristup i ta vrsta projekata, neće više provoditi na lokalnoj razini. Ovo je percepcija svih ispitanika i nije povezana sa specifičnom lokacijom provedbe. Za održivost je također jako važan kontinuitet financiranja. Ukoliko postoje dugi periodi čekanja na financiranje, opada interes dionika za LEDI i realna je mogućnost da više neće biti mogućnosti za ponovno pokretanje i razvoj lokalnih inicijativa za zapošljavanje. Veće efekte od LEDI pristupa možemo očekivati ukoliko se poveća alokacija, odrede veći iznosi po županiji za funkcioniranje partnerstva i provedbu projekata te još više otvori natječaj s aspekta ciljanih skupina i prihvatljivih aktivnosti. Veća institucionalizacija rada i reguliranje rada LPZ-a je za većinu LPZ-ova poželjna, ali samo ako će biti popraćeno adekvatnim sredstvima za provedbu mjera. Jedan dio ispitanika je istaknuo važnost LPZ-ova u pogledu znanja i stručnosti koje kao cjelina nije u dovoljnoj mjeri iskorišteno kao potencijal za kreiranje upisnih politika te politika tržišta rada na županijskoj razini. Kvalitativan pomak u ovom smjeru je nužan ukoliko se želi LPZ promovirati kao mehanizam za učinkovito funkcioniranje tržišta rada.

Najvažniji zaključci razgovora s dionicima na županijskoj razini:

- LEDI pristup je relevantan za rješavanje problema na lokalnom tržištu rada jer je jedinstven, lokalno usmjeren, relativno fleksibilan te objedinjuje lokalno znanje i stručnost.





- Pristup lokalnom razvoju zapošljavanja je potrebno mijenjati na način da bolje reflektira potrebe svih županija, što implicira veću fleksibilnost prilikom kreiranja budućih Poziva – šire ciljne skupine i prihvatljive aktivnosti.
- Čini se da je vrijednost LEDI pristupa i učinak na ciljne skupine nezaposlenih veći i značajniji u županijama koje imaju većih problema s nezaposlenošću (percepcija dionika).
- Projekti su učinkoviti jer se dionici posvećuju ciljanim skupinama i njihovim potrebama, kreiraju mjere u skladu s tim te provode projekte vodeći računa o individualnim potrebama pojedinaca, a koristeći znanje koje imaju.
- LPZ djeluje zahvaljujući motiviranim lokalnim partnerima i sredstvima dostupnim kroz LEDI pozive.
- Bez LEDI natječaja malo je izgledno da bi se slične inicijative provodile.
- Bolju učinkovitost moguće je postići kroz veće alokacije i davanje formalne uloge LPZ-u da bude ravnopravan dionik u kreiranju upisnih politika te aktivnih mjera za zapošljavanje.

Zaključci

Provedene analize imaju određene nedostatke u pogledu količine i kvalitete podataka, no kombinacija nalaza može dati prilično pouzdan zaključak o učinkovitosti LEDI pristupa po županijama. Potrebno je naglasiti kako je način prikupljanja podataka za LEDI PDP bio drugačiji od načina prikupljanja podataka za aktivne mjere zapošljavanja provedene uz potporu HZZ-a. Protučinjenična analiza dala je neke značajne nalaze povezane s učinkovitošću, ali se i tu dobiveni rezultati trebaju uzeti s oprezom zbog relativno malog broja sudionika obuhvaćenih projektnim aktivnostima (uzete su u obzir samo županije s više od 50 sudionika). Mjerenje učinkovitosti također je otežano činjenicom da su projekti i ciljne skupine iznimno heterogeni, da kombiniraju različite mjere i aktivnosti te da su sudionici sudjelovali i u nekim kratkim informativnim radionicama, seminarima, savjetovanjima koje su zabilježene u sustavu kao dugoročnija aktivnost sa sudionicima, a u zapravo se radilo o manje intenzivnim aktivnostima u dužem vremenskom razdoblju (npr. dvije dvodnevne radionice u razmaku od dva mjeseca). Usprkos ovim i drugim ograničenjima, na temelju dostupnih podataka i na temelju nalaza različitih tipova analize moguće je donijeti neke zaključke i preporuke vezane uz učinak PDP-a LEDi i razlike u učinku na razini županija.

Vrednovanje je pokazalo kako PDP LEDI ima blago negativan učinak na zapošljavanje ciljanih skupina nezaposlenih, ako se gleda cijela RH. Međutim, rezultati upućuju na razlike u učinkovitosti projekata među županijama. Primjerice, projekti financirani iz poziva LEDI K1 imali su pozitivan učinak na ciljne skupine u nekim županijama koje su imale iznadprosječne stope nezaposlenosti u periodu od 2015-2020. godine dok su županije s izrazito negativnim učinkom one u kojima je stopa nezaposlenosti bila ispod prosjeka u RH.





Pozitivan i blago pozitivan učinak u županijama koje imaju više problema na tržištu rada možemo pripisati upravo kvalitetnom prilagodbom mjera i aktivnosti ciljanim skupinama koje su teško zapošljive. Također je važna posvećenost lokalnih partnera sudionicima projekata u smislu detaljne ocjene njihove situacije i potreba, praćenja njihovog statusa kao i što intenzivnije potpore za one koji teško pronalaze posao.

Projekti koji su provedeni od LPZ-ova (K2), imaju pozitivan neto učinak na zapošljavanje u svim županijama gdje je bilo moguće analizirati podatke. Ovo je također indikativan podatak jer govori o učinkovitosti samih partnerskih struktura u radu sa ciljanim skupinama.

Zaključci razgovora s dionicima jasno upućuju da se lokalno znanje, iskustvo, individualni pristup sudionicima i mreža dionika čine izuzetno važnima za rješavanje problema teško zapošljivih skupina te da LEDI PDP adekvatno adresira probleme na tržištu rada, naročito ako su povezani sa zapošljavanjem ranjivih skupina.

Negativni učinci PDP-a LEDI K1 u županijama s niskom razinom nezaposlenosti (Grad Zagreb, Zagrebačka županija) ili velikom potražnjom za sezonskim poslovima (Dubrovačko-neretvanska i Splitsko dalmatinska županija) mogu se protumačiti većim mogućnostima za pronalazak zaposlenja bez korištenja bilo kakve potpore. Može se postaviti pitanje svrhe LEDI projekata u onim županijama koje imaju povoljno stanje na tržištu rada, nisku stopu nezaposlenosti i dovoljno potražnje za radnom snagom. LEDI PDP bi trebao biti dovoljno otvoren da omogućiti širi obuhvat projekata za one županije kojima smanjenje nezaposlenosti nije trenutni fokus.

Preporuke

Preporuka 1.

Kreirati PDP LEDI na način da se posebno adresiraju županije s najvećim problemima na tržištu rada te da im se omogućiti „povlašteni“ pristup sredstvima (kroz posebne kriterije natječaja osigurati raspodjelu sredstava temeljenu na općoj društveno-gospodarskoj situaciji u županiji). Također je važno potaknuti dionike da mjerama stvarno ciljaju teško zapošljive skupine i njihove specifične potrebe (kroz posebne kriterije natječaja).

Preporuka 2.

PDP LEDI bi trebao biti još fleksibilniji što se tiče prihvatljivosti ciljanih skupina i aktivnosti, kako bi omogućio financiranje i onih prioriteta koji nisu nužno usmjereni na zapošljavanje i kreiranje radnih mjesta već i na poboljšanje postojećih radnih mjesta kod lokalnih poslodavaca i to u onim županijama gdje postoji takva potreba.

Preporuka 3.





Omogućiti kontinuirano financiranje projekata kroz LEDI pozive te po mogućnosti povećati alokaciju po pozivu. Važno je osigurati i druge izvore financiranja (npr. ESF+, državni proračun itd.) koji će omogućiti efikasniju provedbu strategija i osigurati kontinuitet partnerskog rada.

Preporuka 4.

Povezati na formalnoj razini strategiju razvoja ljudskih potencijala sa strateškim dokumentima županije te regulirati rad LPZ-a u okviru već postojećih struktura, a kako bi se osigurala koherentnost sa razvojnim ciljevima županija te pokrenulo mehanizme praćenja i vrednovanja razvoja ljudskih potencijala u županiji.

3.2.4.3 Evaluacijsko pitanje 17: Jesu li i u kojoj mjeri provedene aktivnosti dovele do promjena u razvojnim potrebama lokalne i regionalne samouprave?

Istraživački alati i metode

U ovom se poglavlju želi ocijeniti u kojoj su mjeri provedene aktivnosti doprinijele zadovoljavanju razvojnih potreba na regionalnoj razini, pri čemu se pod regionalnom razinom podrazumijeva županijska razina. Time se rezultate provedbe OPULJP-a želi staviti u jedan širi razvojni kontekst kako bi se moglo lakše razumjeti koliki je bio značaj intervencija iz OPULJP-a u odnosu na ukupne potrebe ciljnih skupina, odnosno u kojoj su mjeri te intervencije doprinijele poboljšanju kada je u pitanju položaj najvažnijih ciljnih skupina kao što su nezaposlene osobe, a naročito dugotrajno nezaposlene osobe, zatim studenti i dr.

Pomoću dostupnih administrativnih i statističkih podataka ocijenit će se najvažnija kretanja na tržištu rada i na drugim područjima od interesa za analizu te će se zatim ta kretanja povezati s najvažnijim intervencijama iz OPULJP-a za koje su prikupljeni odgovarajući podaci. Analiza za PO 1 i PO 2 također uključuje i rezultate anketnog istraživanja u koje su bili uključeni predstavnici najvažnijih (za potrebe analize) institucija na županijskoj razini kao što su područni uredi HZZ-a, županijske razvojne agencije, centri za socijalnu skrb i dr. Na taj se način želi dobiti regionalni pogled na institucije koje bi trebale biti u stanju najbolje ocijeniti doprinos intervencija OPULJP-a u odnosu na ukupna kretanja.

U slučaju PO 3 i PO 4 mogućnosti provedbe analize znatno su ograničenije nego u prve dvije prioritetne osi zbog nedostajućih podataka pa je stoga i pristup analizi za ta dva poglavlja morao biti prilagođen. Tako npr. nije bilo moguće koristiti podatke iz anketnog istraživanja jer kod PO 3 nije prikupljen dovoljan broj odgovora, a kod PO 4 nisu identificirane relevantne institucije koje bi mogle dati svoje mišljenje o učincima provedbe OPULJP-a na regionalnoj razini. Više pojašnjenja o teškoćama s analizom daje se na početku oba poglavlja.

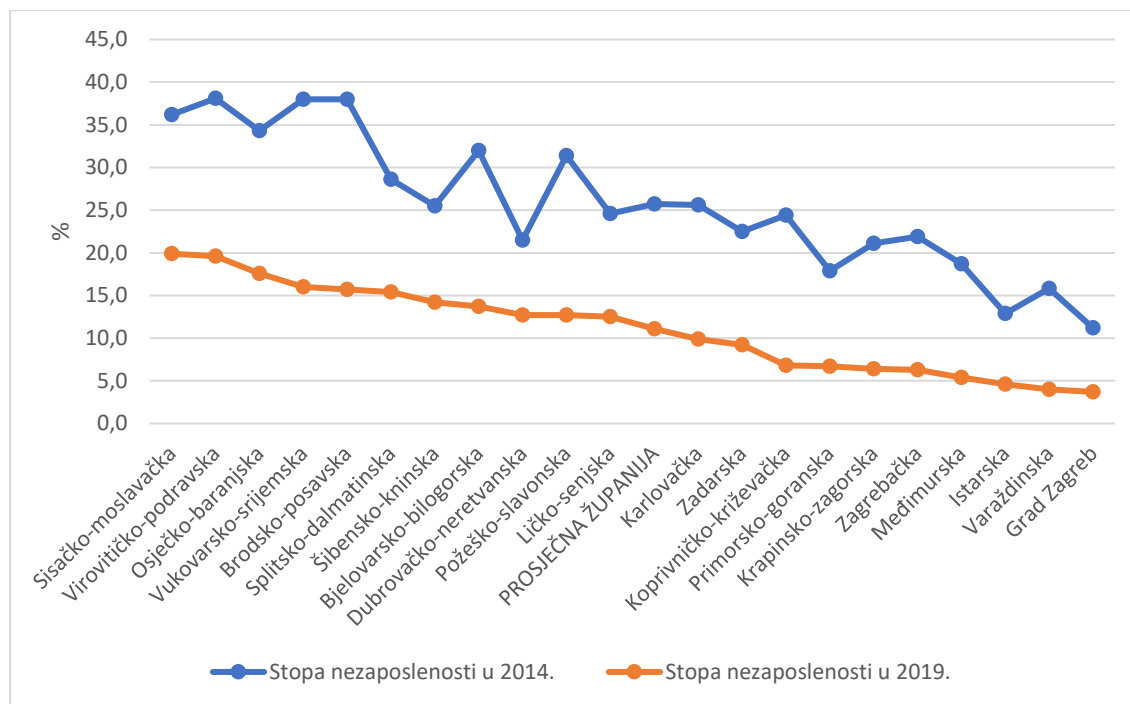
Nalazi

Analiza doprinosa aktivnosti OPULJP-a razvojnim potrebama na području tržišta rada



Analiza započinje ocjenom ključnih promjena na tržištu rada na županijskoj razini. Sljedeća slika prikazuje distribuciju stope nezaposlenosti na županijskoj razini u 2014. i 2019. godini koja vrlo jasno oslikava promjene u regionalnim potrebama kad je u pitanju tržište rada.

Slika 76 Stopa nezaposlenosti u 2014. i 2019. na županijskoj razini, stanje 31.3.



Izvor: Izračun autora temeljem podataka DZS-a

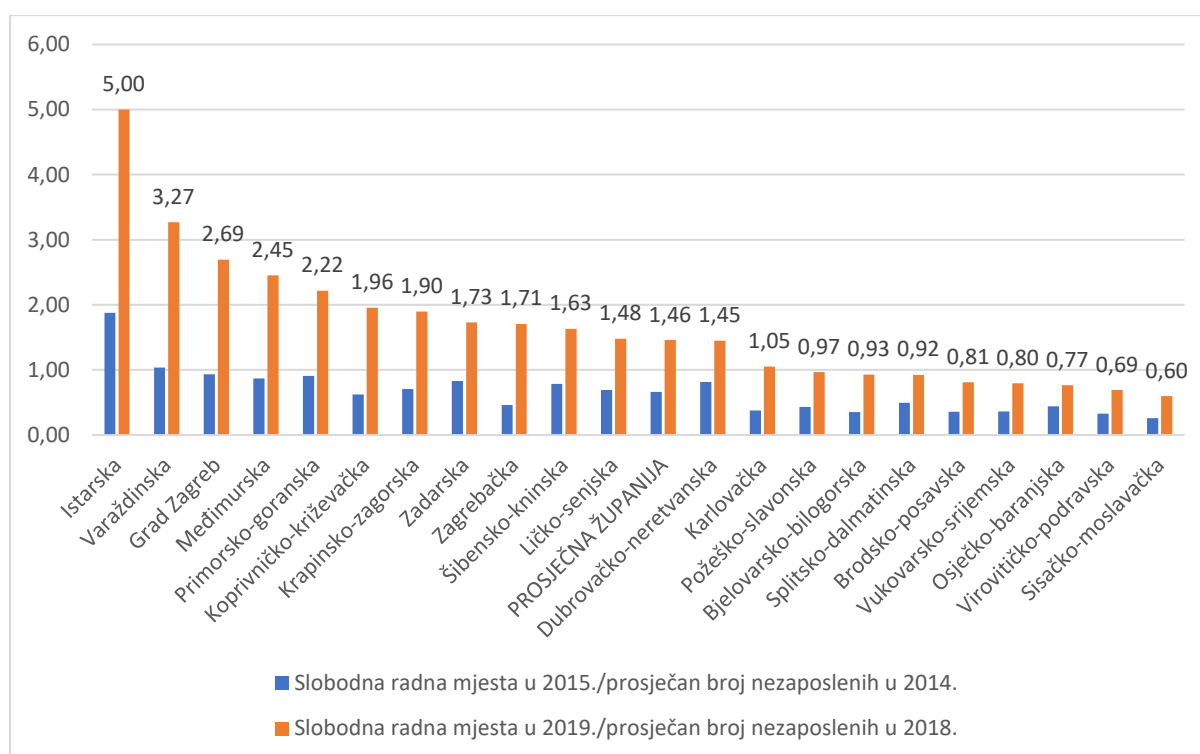
Županijska slika tržišta rada prije početka provedbe OPULJP-a ukazivala je na izuzetno veliku raširenost problema visoke nezaposlenosti koja je posebno bila prisutna na području Slavonije i Baranje. Čak sedam županija bilježilo je 2014. stopu nezaposlenosti od preko 30 %, što najbolje govori o težini situacije na tržištu rada u tim dijelovima RH. Međutim, ni kod županija s najboljom situacijom problem nezaposlenosti nije bio nezanemariv, dapače, i kod njih je stopa nezaposlenosti u to vrijeme prelazila 10 %. Najnižu stopu nezaposlenosti 2014. bilježio je Grad Zagreb gdje je ona iznosila 11,2 %. Prema tome, u to vrijeme nije bilo područja u RH koje se nije suočavalo s ozbiljnim izazovima na području tržišta rada, s tim da se razina izazova ipak bitno razlikovala po pojedinim područjima. Stoga se može ocijeniti da je **na početku provedbe OPULJP-a problem nezaposlenosti bio prvorazredni nacionalni problem, ali je i tada imao vrlo snažno izraženu regionalnu dimenziju.**

U razdoblju do 2019. situacija na tržištu rada znatno se poboljšala te je u mnogim područjima RH problem nezaposlenosti zamijenio problem nedostatka radne snage, a posebno u određenim djelatnostima. Međutim, problem nezaposlenosti i dalje je ostao izražen kod dijela županija. Rezultati sa slike 1 pokazuju kako čak šest županija bilježi stopu

nezaposlenosti u 2019. veću od 15 %, što potvrđuje kako jedan dio županija i dalje ima vrlo izražene potrebe za potporama kojima će se znatno smanjiti razina nezaposlenosti.

Oporavak situacije na tržištu rada istovremeno je pratio snažan porast razlika u prilikama za zapošljavanje na županijskoj razini koji je dodatno pojačao regionalne neravnoteže. Razlog su tome različite dinamike rasta županijskih gospodarstava u razdoblju 2014. – 2019., kao i strukture samih gospodarstava, koje su onda uvjetovale i različitu dinamiku potražnje za radnom snagom. Kako bi se stekla jasnija slika o regionalnim razlikama u pogledu prilika za zapošljavanje, sljedeća slika prikazuje odnos slobodnih radnih mjesta oglašanih pri HZZ-u i prosječnog broja nezaposlenih osoba za 2014./2015. i 2018./2019.¹⁸⁵

Slika 77 Raspoloživost slobodnih radnih mjesta po županijama u odnosu na broj nezaposlenih



Izvor: Izračun autora temeljem podataka HZZ-a

Kao što se može vidjeti, najbolju situaciju imaju nezaposleni u Istarskoj županiji, gdje prema evidenciji HZZ-a na jednu nezaposlenu osobu dolazi čak pet prijavljenih slobodnih radnih mjesta. To je značajno poboljšanje situacije u odnosu na 2014./2015. kad je taj omjer iznosio 1,9. Od ostalih županija najbolje rezultate bilježe županije u sjeverozapadnoj Hrvatskoj, Grad Zagreb te Primorsko-goranska županija. Na drugoj strani distribucije nalaze se županije s

¹⁸⁵ Dok se broj slobodnih radnih mjesta računa za godinu t, broj nezaposlenih osoba računa se za godinu t-1 kako bi se umanjio problem uzročno-posljedičnog utjecaja slobodnih radnih mjesta i broja nezaposlenih koji je posebno izražen za podatke u istoj tekućoj godini.



područja Slavonije i Baranje kojima su pridružene još Sisačko-moslavačka, Bjelovarsko-bilogorska, Karlovačka i Splitsko-dalmatinska županija. Premda se situacija u tim područjima u odnosu na 2015. nešto poboljšala, prilike za zapošljavanje radne snage i dalje su vrlo ograničene. Tako npr. Sisačko-moslavačka županija na jednu nezaposlenu osobu bilježi tek 0,6 slobodnih radnih mjesta, što je 8,3 puta lošiji omjer nego u slučaju Istarske županije. Najslabiju dinamiku u pogledu povećanja omjera slobodnih radnih mjesta i broja nezaposlenih bilježi Osječko-baranjska županija kod koje se omjer povećao s 0,44 u 2015. na 0,77 u 2019. godini, odnosno samo za 0,33. Treba posebno istaknuti i slučaj Splitsko-dalmatinske županije kojoj ni vrlo dinamičan razvoj turizma u promatranom razdoblju nije osigurao značajnije poboljšanje prilika za zapošljavanje nezaposlenih osoba u odnosu na druge županije te se i dalje nalazi u krugu županija s ispodprosječnim rezultatima.

Rezultati, dakle, potvrđuju da područja s visokom nezaposlenošću nisu bila sposobna iskoristiti gospodarski oporavak u razdoblju 2015. – 2019. da stvore odgovarajuće prilike za zapošljavanje u istoj mjeri kao što su to učinila područja s nižom nezaposlenosti. Može se zaključiti kako je **u razdoblju 2015. – 2019. došlo do općenito bolje situacije na tržištu rada, ali ta je situacija bila praćena još snažnijom polarizacijom na županijskoj razini kad su u pitanju prilike za zapošljavanje.**

Sljedeći korak u analizi predstavlja ocjena utjecaja provedbe MAPZ-a na stvaranje radnih mjesta po županijama. Vrednovanje u okviru EP 12 pokazalo je kako je MAPZ doveo do dvostrukog nepovoljnog učinka na regionalnu ravnotežu na tržištu rada: prvi se odnosio na (pre)nisku uključenost nezaposlenih u MAPZ u područjima s visokom nezaposlenosti, a drugi na slabiju učinkovitost u stvaranju radnih mjesta za uključene sudionike u MAPZ u područjima s visokom stopom nezaposlenosti u odnosu na područja s nižom stopom nezaposlenosti. U ovom će se dijelu ocijeniti u kojoj je mjeri provedba (relevantnih) ESF/IZM operacija koje se odnose na MAPZ dovela do stvaranja novih radnih mjesta za sudionike operacija na području pojedine županije. Za te je potrebe kreiran **pokazatelj stopa doprinosa MAPZ-a promjeni nezaposlenosti**. Pokazatelj se računa kao omjer ukupnog broja sudionika koji su imali posao šest mjeseci po prestanku sudjelovanja u provedbi ESF/IZM operacija i ukupnog smanjenja nezaposlenih osoba u razdoblju 2015. – 2019.:

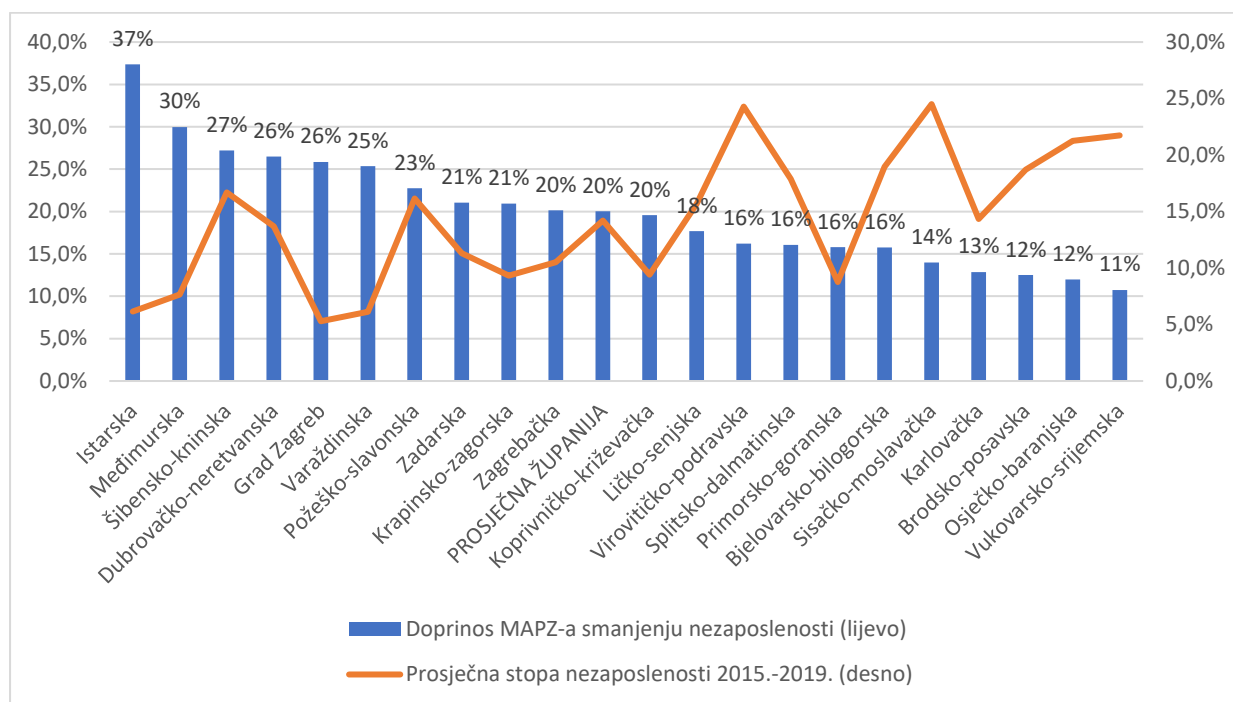
Stopa doprinosa MAPZ promjeni nezaposlenosti

$$= \frac{\text{br. sudionika koji imaju posao 6 mj. po prestanku sudjelovanja u MAPZ}}{\text{smanjenje uk. br. nezaposlenih osoba 2015. – 2019.}}$$

Ovako formuliran pokazatelj govori koliki je bio utjecaj provedbe ESF/IZM operacija na ukupno smanjenje nezaposlenosti u pojedinoj županiji. Pritom bi bilo poželjno da je taj utjecaj što veći u županijama s većom stopom nezaposlenosti. Međutim, kao što se može vidjeti na idućoj slici, stvarno stanje zapravo je suprotno: županije s većom stopom nezaposlenosti bilježe manji doprinos ESF/IZM operacija smanjenju nezaposlenosti.



Slika 78 Doprinos ESF/IZM operacija namijenjenih financiranju MAPZ-a smanjenju nezaposlenosti po županijama*



Izvor: Izračun autora podataka MROSP-a i HZZ-a

*Podaci se odnose na ESF/IZM operacije u funkciji provedbe MAPZ-a: „Provedba mjera aktivne politike zapošljavanja za dugotrajno nezaposlene mlade“ – faza I i II; „Provedba mjera aktivne politike zapošljavanja za mlade (IZM)“ – faza I i II; „Podrška samozapošljavanju“ – faza I i II; „Potpore za zapošljavanje teže zapošljivih skupina“ – faza I i II; „Provedba javnih radova za teže zapošljive skupine“ – faza I i II.

Najveći doprinos ESF/IZM operacija u području MAPZ zabilježen je kod Istarske, Međimurske, Šibensko-kninske, Dubrovačko-neretvanske i Varaždinske županije te Grada Zagreba. U njihovu slučaju doprinos smanjenju broja nezaposlenih osoba temeljem zapošljavanja prelazi 25 %, pri čemu prednjači Istarska županija kod koje doprinos iznosi čak 37 %. Sve su to županije čija je stopa nezaposlenosti manja od prosječne, osim u slučaju Šibensko-kninske županije. S druge strane, u slučaju Vukovarsko-srijemske županije ESF/IZM operacije su „zaslužne“ za svega 11 % manje nezaposlenih osoba, a ništa puno bolja nije situacija ni u ostalim županijama na području Slavonije i Baranje te kod Sisačko-moslavačke i Karlovačke županije. Kao što se može vidjeti na prethodnoj slici, uglavnom je riječ o županijama s iznadprosječnom razinom nezaposlenosti što **potvrđuje kako postoji negativna povezanost između smanjenja nezaposlenosti temeljem ESF/IZM financiranih aktivnosti MAPZ-a i stope nezaposlenosti, odnosno da županije s višom razinom nezaposlenosti bilježe slabiji doprinos operacija smanjenju broja nezaposlenih.** Postoje određene iznimke poput Primorsko-goranske županije koja bilježi vrlo slab doprinos operacija smanjenju nezaposlenosti, premda bilježi relativno povoljnu razinu nezaposlenosti te dijeli puno sličnosti s Istarskom županijom. S druge strane, Šibensko-kninska primjer je županije koju obilježava



iznadprosječna razina nezaposlenosti u promatranom razdoblju, ali je istovremeno pokazala vrlo dobre rezultate u pogledu zapošljavanja nezaposlenih putem MAPZ-a financiranog kroz ESF/IZM.

Kako bi se lakše mogao vrednovati doprinos MAPZ-a zadovoljenju potreba na županijskoj razini (u ovom slučaju riječ je o smanjenju nezaposlenosti kroz zapošljavanje), sljedeća tablica razvrstava županije u nekoliko kategorija ovisno o ocjeni doprinosa.

Tablica 73 Sažeti pregled doprinosa dijela MAPZ-a financiranog putem ESF/IZM regionalnim potrebama u području tržišta rada (smanjenje nezaposlenosti)

Razina doprinosa	Županije	Ocjena doprinosa
Do 15 %	Vukovarsko-srijemska Osječko-baranjska Brodsko-posavska Karlovačka Sisačko-moslavačka	Slab
15-30 %	Bjelovarsko-bilogorska Primorsko-goranska Splitsko-dalmatinska Virovitičko-podravska Ličko-senjska Koprivničko-križevačka Zagrebačka Krapinsko-zagorska Zadarska Požeško-slavonska Varaždinska Grad Zagreb Dubrovačko-neretvanska Šibensko-kninska	Umjeren
30 % i više	Međimurska Istarska	Značajan

Izvor: autori

Premda su razlike između županije s najvećim i najmanjim doprinosom dijela MAPZ-a financiranog putem ESF/IZM-a smanjenju nezaposlenosti prilično velike, za većinu županija može se dati ista ocjena učinka koju je najbolje opisati kao umjereni doprinos. Radi se o županijama kod kojih se doprinos kreće u rasponu od 15 do 30 %, a obuhvaćaju dvije trećine svih županija. Sljedeća su skupina po brojnosti županije koje bilježe doprinos do 15 %, a obuhvaćaju oko četvrtine svih županija. Preostala kategorija obuhvaća dvije županije koje jedine bilježe doprinos od 30 i više posto, a koji je označen kao značajan.

Prethodni nalazi rezultat su obrade sekundarnih podataka i daju sliku onoga što „podaci govore“. Kako bi se dodatno upotpunila ukupna slika o učincima provedbe OPULJP-a na

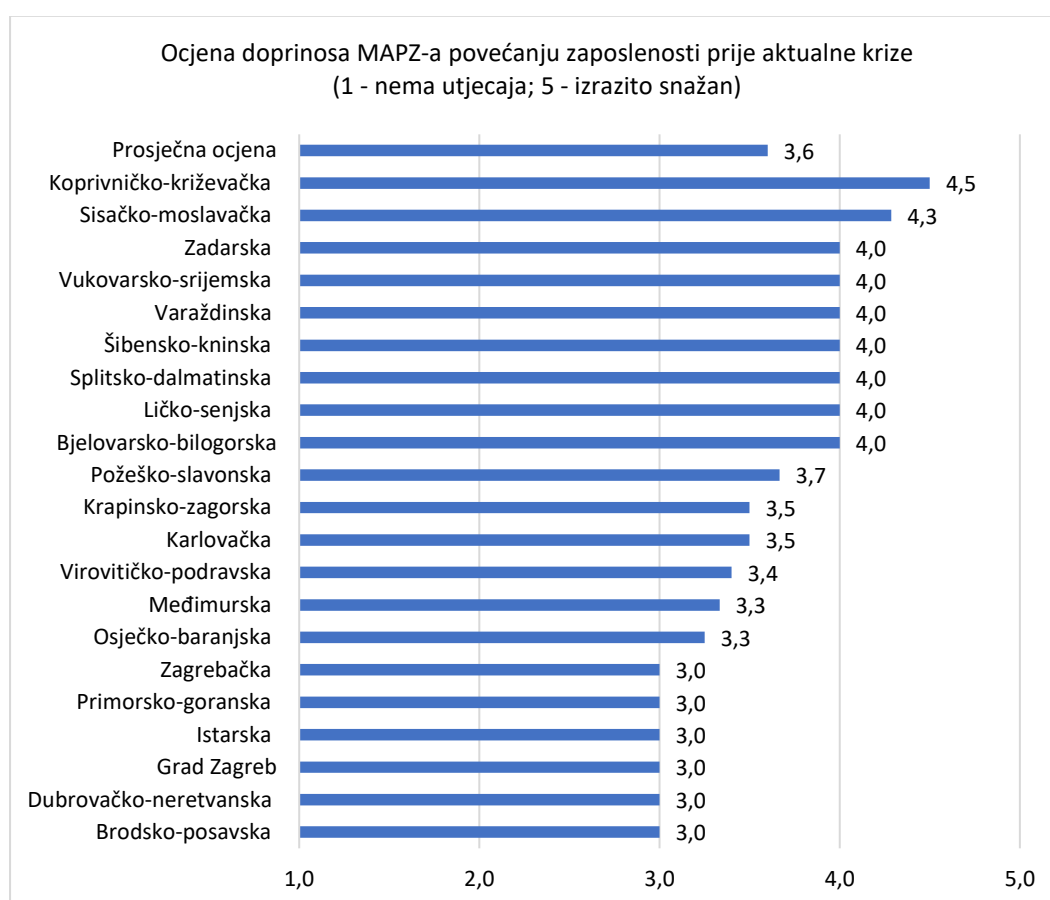


tržište rada, provedeno je anketno istraživanje regionalnih dionika na županijskoj razini, a rezultati istraživanja opisani su u nastavku.

Rezultati anketnog istraživanja o učincima provedbe OPULJP-a na županijskoj razini

Anketirani su predstavnici područnih ureda HZZ-a, županijskih komora HGK-a i HOK-a, regionalnih ureda HUP-a te županijskih razvojnih agencija. Ukupno je odgovore dostavilo 64 ispitanika. Najviše odgovora pristiglo je iz razvojnih agencija (36,9 % svih odgovora), zatim HGK (33,8 %) te HZZ-a (21,5 %). Sljedeća slika prikazuje prosječnu ocjenu doprinosa MAPZ-a sudionika po županijama. Kategorije ocjena su 1 – nema doprinosa, 2 – slab doprinos, 3 – umjereni doprinos, 4 – snažan doprinos, 5 – izrazito snažan doprinos.

Slika 79 Ocjena učinaka MAPZ-a na zapošljavanje na županijskoj razini (N=58)



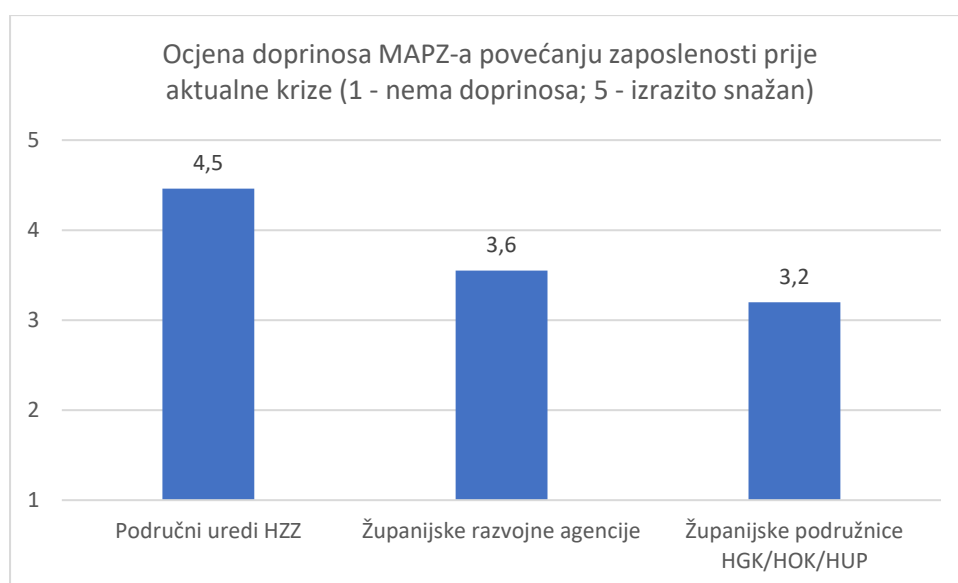
Izvor: izračun autora temeljem rezultata anketnog istraživanja

Dobiveni rezultati pokazuju kako je prosječna ocjena učinkovitosti iznosila 3,6, što je na intervalnoj skali ocjena između umjerenog i snažnog učinka. Međutim, isto tako uočene su i određene razlike među županijama. Razlike među stavovima županijskih sudionika teško je objasniti nekim geografsko-razvojnim obilježjima županijama. Zanimljivo je da ocjene mjera

gotovo uopće ne koreliraju s prethodnim izračunima učinaka MAPZ-a na zapošljavanje temeljenih na administrativno-statističkim podacima. Tako su npr. ispitanici iz Sisačko-moslavačke županije dali prosječnu ocjenu 4,3 od maksimalnih 5, dok podaci iz Tablice 73 svrstavaju županiju među one s najslabijim učinkom MAPZ-a. Postoji niz drugih sličnih primjera što pokazuje da postoji znatan raskorak između percepcije učinaka i onoga što sekundarni podaci pokazuju.

Također je zanimljivo primijetiti kako se odgovori ispitanika znatno razlikuju kada su u pitanju institucije iz kojih dolaze. Na sljedećoj slici mogu se vidjeti prosječne vrijednosti ocjena doprinosa prema tome u kojoj su instituciji ispitanici zaposleni.

Slika 80 Ocjena učinaka MAPZ-a na zapošljavanje prema institucijama na županijskoj razini ($N = 58$)



Izvor: izračun autora temeljem rezultata anketnog istraživanja

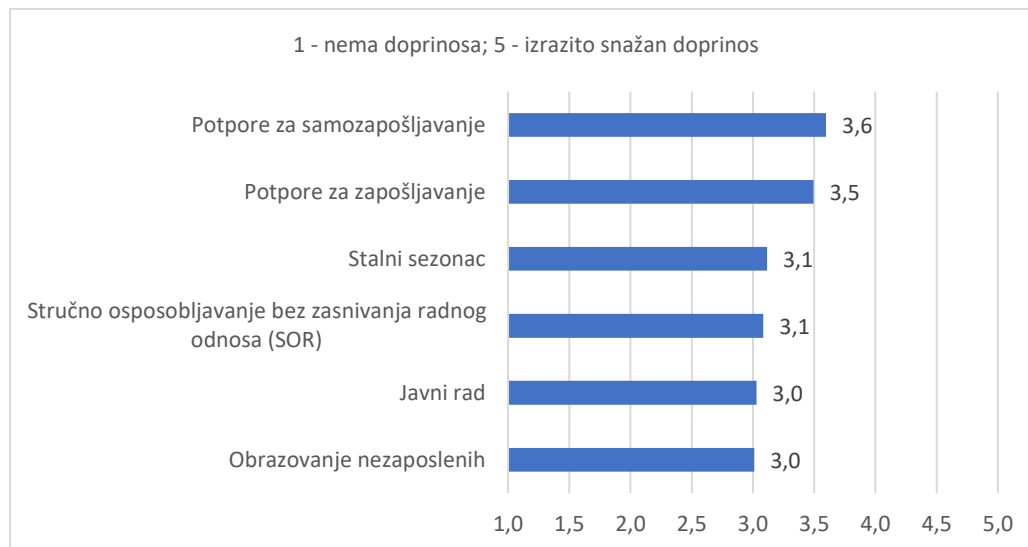
Predstavnici područnih ureda HZZ-a dali su znatno višu ocjenu učinaka MAPZ-a nego što je to slučaj s ostalim institucijama te u prosjeku smatraju da je provedba MAPZ-a polučila snažan do izrazito snažan utjecaj na zapošljavanje. Najkritičniji su predstavnici poduzetničkih udruženja i komora koji su ocijenili doprinos MAPZ-a s 3,2 što je najbliže kategoriji ocjene umjereni učinak. Između ove dvije skupine predstavnici su županijskih razvojnih agencija, s tim da su njihove ocjene ipak znatno bliže onima iz poduzetničkih udruženja/komora. Usporedba ocjena također pokazuje da su razvojne agencije i poduzetnička udruženja/komore znatno bliže ocjenama doprinosa MAPZ-a iz tablice 74 nego što je to slučaj s predstavnicima područnih ureda HZZ-a.

Stavovi ispitanika o učincima pojedinih mjera na zapošljavanje pokazuju kako su najbolje ocijenjene potpore za samozapošljavanje i zapošljavanje (umjereni do snažni učinak), dok sve



ostale mjere bilježe nešto manju ocjenu (umjereni učinak). Ukupno gledano, razlike u pogledu ocjene učinaka mjera prilično su umjerene.

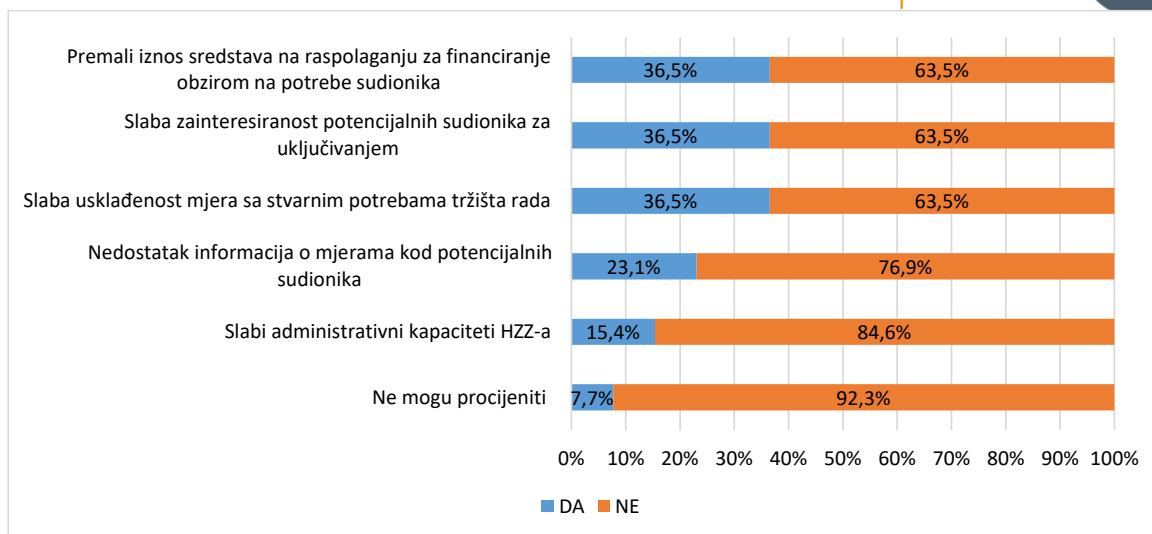
Slika 81 Ocjena doprinosa pojedinih mjera povećanju zapošljavanja ispitanika na županijskoj razini (N = 58)



Izvor: izračun autora temeljem rezultata anketnog istraživanja

Istraživanjem su također ocijenjene najvažnije prepreke u postizanju većih učinaka mjera aktivne politike zapošljavanja prije aktualne krize uzrokovane koronavirusom. Kao što se može vidjeti na sljedećoj slici, većina ispitanika ne smatra da su predložene prepreke ujedno i ključne za postizanje većih učinaka. Manje od polovice ispitanika, točnije njih 36,5%, smatra da su nedostatak sredstava za financiranje, slaba zainteresiranost sudionika za uključivanje u provedbu mjera te slaba usklađenost mjera s potrebama tržišta rada ključne prepreke. Još su manje prepoznate prepreke nedostatak informacija o mjerama i slabi administrativni kapaciteti HZZ-a. Relativno mali postotak prepoznatih prepreka u skladu je s prethodno utvrđenim prilično visokim ocjenama učinaka MAPZ-a na zapošljavanje.

Slika 82 Ocjena najvažnijih prepreka za postizanje većih učinaka MAPZ-a (N = 52)



Izvor: izračun autora temeljem rezultata anketnog istraživanja

Premda većina ispitanika ne vidi neke posebne prepreke za ostvarivanje većih učinaka MAPZ-a, točno polovica ispitanika ipak smatra da bi trebalo podržati uvođenje novih aktivnosti. Neki su od konkretnih prijedloga ispitanika koji zagovaraju uvođenje novih aktivnosti:

- bolje promovirati mjere, bolje informirati potencijalne sudionike i uskladiti mjere sa stvarnim potrebama tržišta rada
- omogućiti korištenje bespovratnih sredstava većem broju dionika na tržištu rada umjesto direktnog financiranja HZZ-a u ovom obimu
- više obrazovnih mjera koje su vezane direktno za poslodavca, poput osposobljavanja na radnom mjestu
- veći raspoloživi iznosi po korisniku za mjeru samozapošljavanja kako bi se stimulirale proizvodne djelatnosti
- osigurati poduzetnicima veću fleksibilnost u namjeni korištenja potpora
- davati veću potporu područjima s izraženim problemima depopulacije
- potpore za zapošljavanje omogućiti za sve nezaposlene osobe bez obzira na zvanje i dob – veći iznos predvidjeti za teže zapošljive skupine
- uvesti vaučere putem kojih bi nezaposlene osobe same odabrale obrazovni program, uključivo i prekvalifikaciju
- poticati zapošljavanje djece s posebnim potrebama nakon završetka obrazovnih programa.

Valja istaknuti kako ispitanici u više slučajeva sugeriraju veće razlikovanje u pogledu iznosa financiranja mjera za pojedine korisnike ovisno o tome koja je ciljna skupina u pitanju te gdje

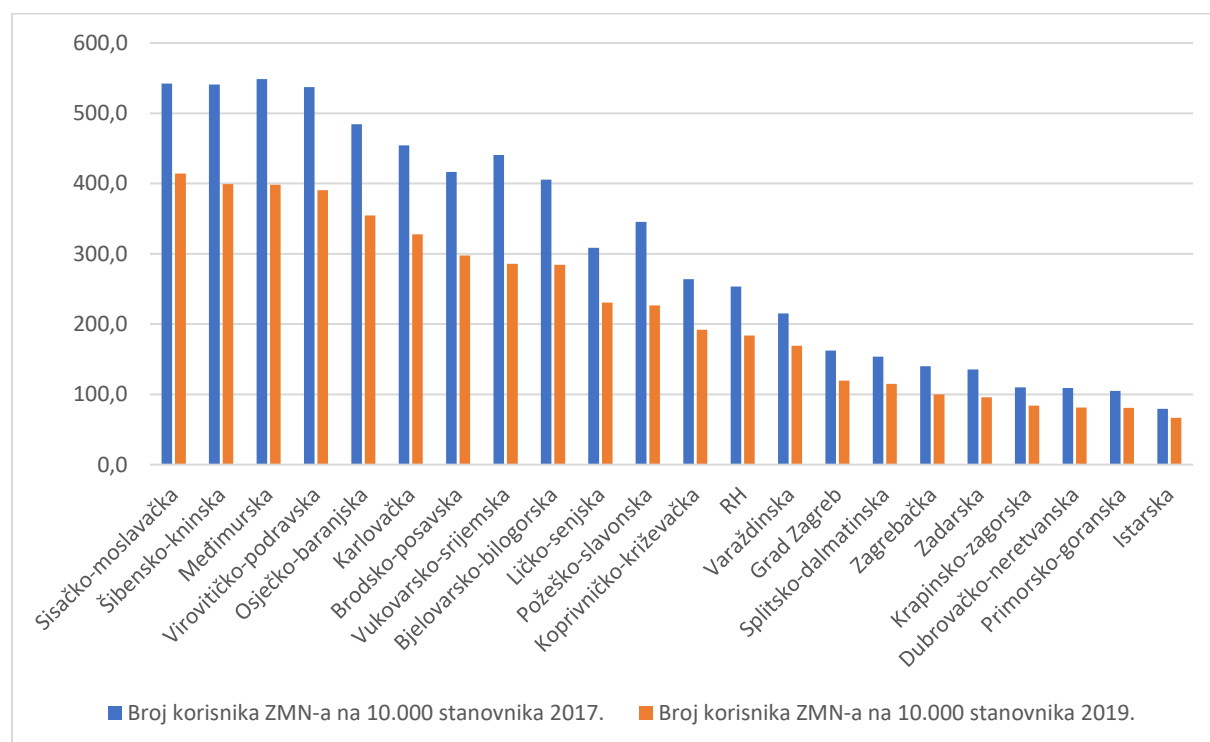


je locirana, što se čini prilično razumnim prijedlogom s obzirom na rezultate dosadašnje provedbe MAPZ-a obrađene u ovom i drugim evaluacijskim pitanjima.

Doprinos OPULJP-a razvojnim potrebama u području siromaštva i socijalne isključenosti

Podaci pokazuju da su se socijalne prilike u RH u razdoblju provedbe OPULJP-a u dijelu koji se odnosi na PO2, a poglavito položaj najsiromašnijih dijelova stanovništva znatno poboljšale. Prema podacima MROSP-a broj korisnika zajedničke minimalne naknade (ZMN-a) kao najvažnije socijalne naknade namijenjene socijalno ugroženim građanima već godinama kontinuirano pada. U razdoblju 2017. – 2019. tijekom kojeg se intenzivira provedba OPULJP-a broj korisnika ZMN-a pao je sa 104.062 na 74.693. Pozitivni trendovi bilježe se i na regionalnoj razini. Sljedeća slika pokazuje dinamiku kretanja broja korisnika zajamčene minimalne naknade koja jasno ukazuje na pozitivan trend smanjenja broja korisnika naknade u svim županijama.

Slika 83 Zastupljenost korisnika zajamčene minimalne naknade u populaciji u 2017. i 2019.



Izvor: izračun autora temeljem podataka MROSP-a

Nekoliko važnih zapažanja treba spomenuti kada je riječ o regionalnoj razini. Kao što je već bilo riječi, u svim se županijama bilježi smanjenje broja korisnika ZMN-a, što sugerira da je poboljšanje socijalnih prilika imalo vrlo snažnu nacionalnu dimenziju, odnosno da su promjene



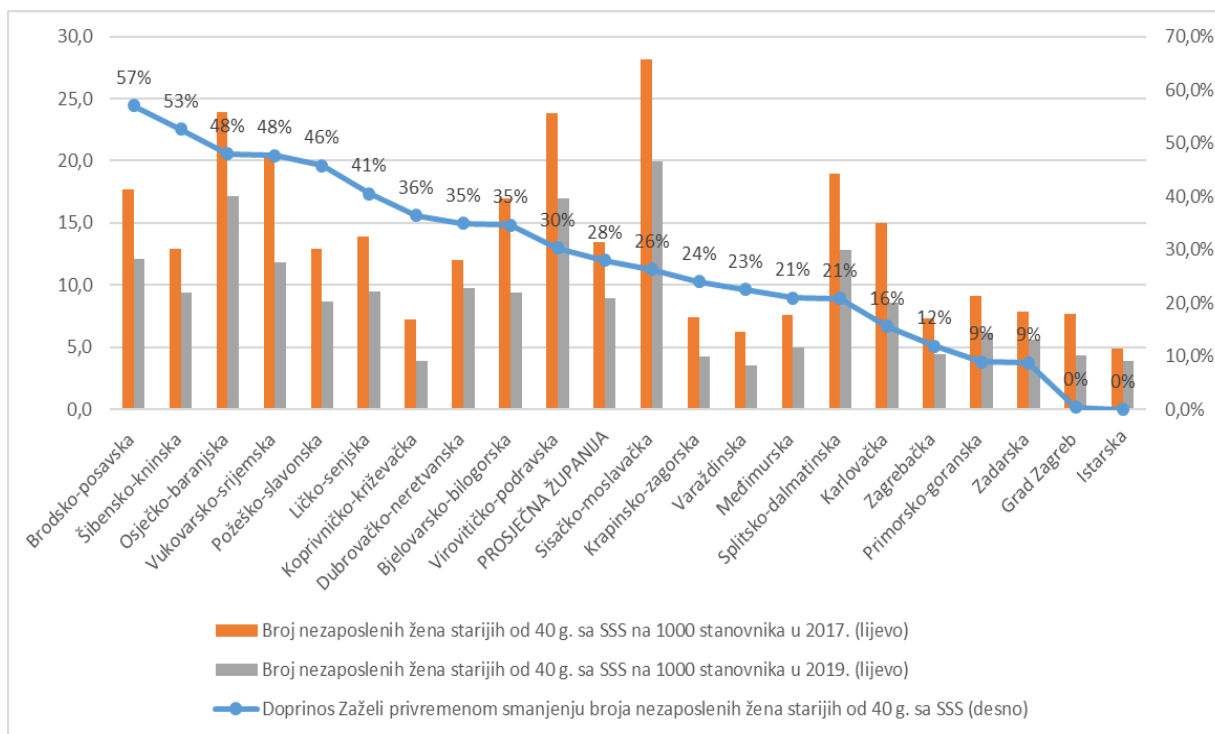
na županijskoj razini bile primarno determinirane čimbenicima s nacionalne odnosno makrorazine. To ne iznenađuje s obzirom na to da je promatrano razdoblje obilježeno pozitivnim kretanjima u gospodarstvu, što je zasigurno imalo važan utjecaj na promjenu kretanja broja korisnika naknade neovisno o tome u kojem dijelu RH se nalaze. Drugo, **rezultati očekivano ukazuju na izuzetno velike razlike među županijama u pogledu učestalosti korisnika ZMN-a u populaciji.** U Sisačko-moslavačkoj županiji bilježi se u 2019. čak 414 korisnika na 10.000 stanovnika, dok se istovremeno u Istarskoj županiji bilježi svega 66,5 korisnika na 10.000 stanovnika. Međutim, ono što je pozitivno jest to da se bilježi prilično snažan pad broja korisnika ZMN-a u županijama s najtežim socijalnim prilikama, koji je pri tome snažniji od prosjeka. U svega tri godine **broj korisnika kod županija s iznadprosječnom zastupljenošću korisnika ZMN-a smanjen je za čak 28,3 %, dok su županije s ispodprosječnom zastupljenošću korisnika ZMN-a zabilježile smanjenje od 24,4 %.** U kojoj je mjeri poboljšanje socijalnih prilika „zasluga“ OPULJP-a predmet je nastavka analize. Analiza se pritom usmjerava na glavne ciljne skupine pojedinih operacija za koje je procijenjeno da imaju najveći potencijalni utjecaj na smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti. Riječ je operacijama:

- „Zaželi – Program zapošljavanja žena“
- „Provedba javnih radova za teže zapošljive skupine“ – Faza 1 i 2
- „Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina“

U analizi se razmatraju dva ključna aspekta: jedan se odnosi na procjenu doprinosa pojedine operacije poboljšanju položaja ciljnih skupina, a drugi se odnosi na ocjene promjene položaja ciljnih skupina u promatranom razdoblju. Pritom je referentno razdoblje 2017. – 2019. osim u slučaju operacije „Provedba javnih radova za teže zapošljive skupine“ – Faza 1 i 2 gdje je isto 2015. – 2019. iz razloga što je operacija započela u 2015. godini, dok su druge dvije započele s provedbom nakon 1.1.2017. Podaci za analizu dobiveni su iz baza podataka relevantnih državnih tijela.

Sljedeća slika prikazuje rezultate provedbe operacije „Zaželi – Program zapošljavanja žena“ te ih uspoređuje s promjenama ključnog pokazatelja za ciljnu skupinu, a to je broj nezaposlenih žena starijih od 40 godina s maksimalno srednjom stručnom spremom (SSS-om) na 1000 stanovnika.

Slika 84 Doprinos operacije „Zaželi – Program zapošljavanja žena“ privremenom smanjenju broja nezaposlenih žena



Izvor: izračun autora temeljem podataka HZZ-a i MROSP-a

Prije svega valja spomenuti kako je u cijeloj RH u 2019. prosječan broj nezaposlenih žena starijih od 40 g. i s maksimalno SSS-om na nacionalnoj razini pao sa 52.223 u 2017. na 33.654 u 2019., što predstavlja smanjenje za 18.569 osoba, odnosno 35,5 %. S druge strane, broj žena starijih od 40 godina s maksimalno SSS-om uključenih u program Zaželi iznosio je 4.913. **Dobiveni rezultati potvrđuju kako je operacija „Zaželi – Program zapošljavanja žena“ imala važan doprinos privremenom smanjenju broja nezaposlenih žena u ciljnoj populaciji, ali pritom za većinu županija nije bila najvažniji čimbenik ukupnog smanjenja broja nezaposlenih žena u ciljnoj populaciji.**¹⁸⁶ Rezultati također potvrđuju da su razlike među županijama u ostvarenom doprinosu operacije znatne te da postoji dio županija gdje je operacija imala izuzetno važnu ulogu. Tako npr. **kod šest županija doprinos operacije smanjenju nezaposlenosti žena u ciljnoj populaciji prelazi 40 %**. S druge strane, kod šest županija doprinos je manji od 20 %.

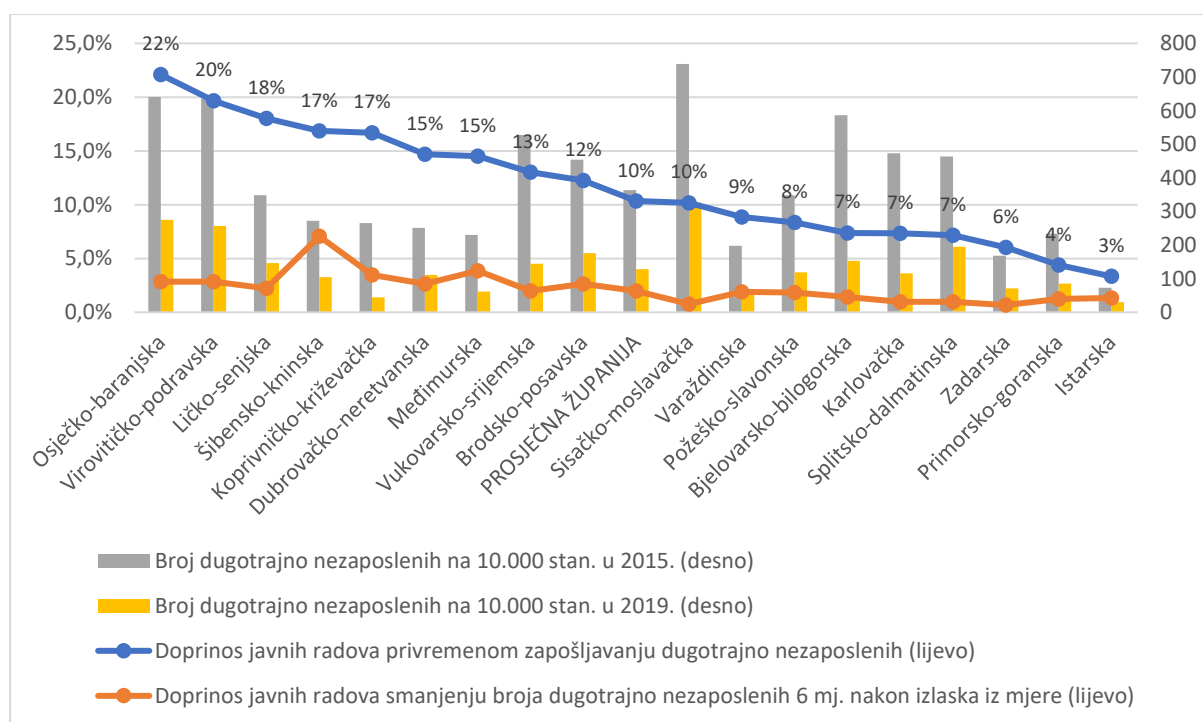
Ostaje pitanje u kojoj su se mjeri razvojne potrebe na županijskoj razini promijenile zbog rezultata operacija. I na to pitanje nema jedinstvenog odgovora, već se on također razlikuje od

¹⁸⁶ Namjerno se ističe pojam privremenog učinka jer se podaci odnose samo na status žena za vrijeme trajanja projekta financiranog putem operacije.

županije do županije. Tako npr. u slučaju Sisačko-moslavačke, Virovitičko-podravske te Osječko-baranjske županije vidljivo je kako je razina nezaposlenosti žena u ciljnoj populaciji i dalje vrlo visoka, što znači i da su potrebe za intervencijama prema ovoj ciljnoj skupini nezaposlenih i dalje vrlo izražene. Međutim, kod dijela županija razina problema nezaposlenosti žena iz ciljne skupine prilično je niska pri čemu je zanimljivo da je dio tih županija, npr. Koprivničko-križevačka županija, bio vrlo uspješan u korištenju sredstava dobivenih putem operacije za provedbu projekata. Vrlo visoke razlike u razini problema s kojima se pojedine županije suočavaju upućuje na **zaključak o potrebi daljnjeg diferenciranja kriterija za odabir projekata ili uvođenje određenog kvotnog mehanizma kojim bi se sredstva unaprijed rezervirala za pojedine županije sukladno razini poteškoća s kojima su one suočene.**

Sljedeća slika prikazuje doprinos operacije „Provedba javnih radova za teže zapošljive skupine“ – Faza 1 i 2 smanjenju dugotrajno nezaposlenih osoba po županijama. Pritom se posebno ocjenjuje privremeni doprinos kojim se mjeri uključenost nezaposlenih osoba u javne radove od doprinosa zapošljavanju šest mjeseci nakon što je osoba izašla iz mjere, odnosno nakon što je završila svoje sudjelovanje u javnim radovima. Time analiza dobiva jednu dodatnu kvalitetu jer daje cjelovitiju sliku ostvarenih učinaka na zapošljavanje nezaposlenih.

Slika 85 Doprinos operacije „Provedba javnih radova za teže zapošljive skupine“ privremenom zapošljavanju dugotrajno nezaposlenih osoba



Izvor: izračun autora temeljem podataka HZZ-a i MROSP-a

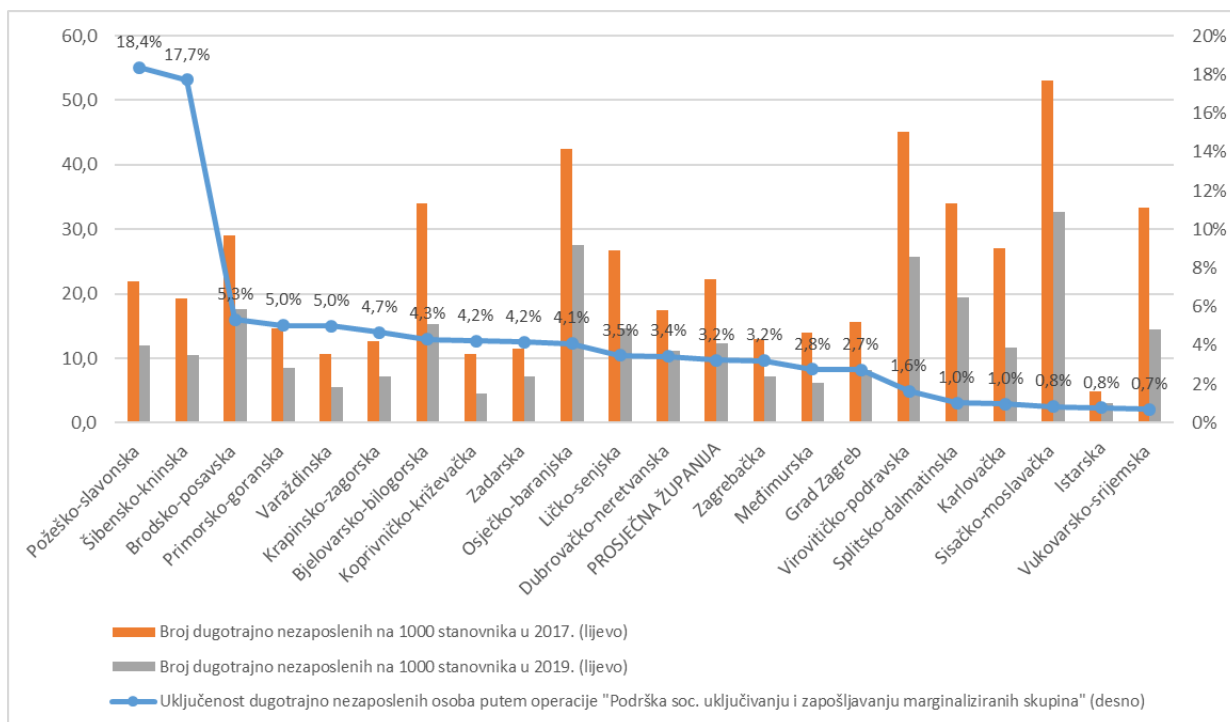


Rezultati analize upućuju na nekoliko važnih zaključaka. Prije svega, **u razdoblju 2015. – 2019. došlo je do značajnog smanjenja problema dugotrajne nezaposlenosti**. Na razini RH broj dugotrajno nezaposlenih osoba u razdoblju 2015. – 2019. smanjen je za otprilike 64 %, što pokazuje kako se situacija drastično poboljšala. Nadalje, **poboljšanje situacije zabilježeno je u svim županijama, što opet ukazuje na prisutnost jednog snažnog makroprocesa koji je determiniran iznad županijske razine**. Zatim, premda su razine nezaposlenosti po županijama svugdje pale, **regionalne razlike u dugotrajnoj nezaposlenosti i dalje su vrlo značajne**. Za ilustraciju, razina dugotrajne nezaposlenosti u Sisačko-moslavačkoj županiji kao najpogođenijoj županiji u 2019. bila je gotovo 11 puta veća nego u Istarskoj županiji kao najmanje pogođenoj županiji, dok je u 2015. razlika bila 10 puta. Što se tiče doprinosa provedbe operacije smanjenju nezaposlenosti, rezultati jasno govore kako postoje bitne razlike ovisno o tome gleda li se privremeni učinak, odnosno učinak za vrijeme trajanja operacije, ili učinak nakon provedbe operacije. U prvom slučaju učinak na većinu županija znatno je veći, premda je i dalje prilično ograničen kad se gleda konkretan doprinos smanjenju dugotrajne nezaposlenosti. **Najveći privremeni učinak bilježi Osječko-baranjska županija koja je zahvaljujući javnim radovima zaposlila čak 22,1 % dugotrajno nezaposlenih osoba**. Virovitičko-podravska, Ličko-senjska i Šibensko-kninska županija bilježe doprinos smanjenju nezaposlenosti od preko 15 %. S druge strane, **kod čak 11 županija taj je doprinos manji od 10 % pa ga se može označiti kao vrlo slab**. Posebno treba istaknuti kako su neke od županija s najizraženijim problemom dugotrajne nezaposlenosti, kao što su Sisačko-moslavačka, Splitsko-dalmatinska te Bjelovarsko-bilogorska, bile prilično neuspješne u aktiviranju nezaposlenih putem javnih radova.

Nešto je drukčija slika kad se analizira zaposlenost uključenih osoba u javne radove nakon završetka javnih radova, što je dobar pokazatelj održivosti zapošljavanja. Rezultati pokazuju kako je **doprinos ove operacije održivom zapošljavanju prilično nizak, odnosno znatno niži od učinka na privremeno zapošljavanje**. Dok prosječna županija bilježi doprinos operacije privremenom zapošljavanju dugotrajno nezaposlenih osoba u visini od 10,4 %, u slučaju učinka na zapošljavanje nakon prestanka sudjelovanja u javnim radovima taj je doprinos znatno manji te iznosi svega 2,0 %. Dakle, riječ je o gotovo zanemarivom doprinosu zapošljavanju koji je čak pet puta manji od učinka na privremeno zapošljavanje za vrijeme trajanja javnih radova. Tek su Šibensko-kninska (7,1 %) te Međimurska (3,9 %) i Koprivničko-križevačka (3,5 %) županija uspjele ostvariti nešto bolje rezultate.

Operacija „**Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina**“ dobar je primjer kako visoka razina proaktivnosti na lokalnoj odnosno županijskoj razini može dovesti do znatnih razlika u učincima operacije na pojedinim područjima.

Slika 86 Uključenost dugotrajno nezaposlenih osoba u provedbu operacije „Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina“



Izvor: izračun autora temeljem podataka HZZ-a i MROSP-a

Kao što se može vidjeti na prethodnoj slici, **Požeško-slavonska i Šibensko-kninska županija primjer su koji pokazuje kako se i kod operacija s relativno ograničenim sredstvima na raspolaganju može aktivirati značajan dio ciljne populacije, barem kad su u pitanju dugotrajno nezaposlene osobe.** Prema rezultatima analize ugovorenim projektima ove su dvije županije aktivirale odnosno uključile u projektne aktivnosti između 17 i 19 % dugotrajno nezaposlenih osoba na svojem području. S druge strane, u slučaju prosječne županije taj je postotak iznosio 3,2 %. **Razlike u uspješnosti županija prema razini uključenosti dugotrajno nezaposlenih u ovom se slučaju ne mogu jasno povezati s razinom poteškoća kad je u pitanju dugotrajna nezaposlenost.** Naime, među najneuspješnijim županijama nalaze se neke s vrlo izraženim problemima nezaposlenosti i gdje bi se stoga očekivala znatno veća razina financiranja i uključenosti putem provedbe projekata. Primjer su za to **Sisačko-moslavačka županija koja je, premda suočena s vrlo visokom razinom dugotrajne nezaposlenosti, uspjela uključiti tek 0,8 % dugotrajno nezaposlenih osoba provedbom projekata.** Slično je stanje i s Virovitičko-podravskom, Splitsko-dalmatinskom te Vukovarskom-srijemskom županijom. S druge strane, županije poput **Varaždinske, Krapinsko-zagorske i Primorske-goranske bilježe znatno veću uspješnost u pogledu**



uključenosti nezaposlenih osoba dok su istovremeno suočene sa znatno nižom razinom poteškoća kad je u pitanju dugotrajna nezaposlenost.

Može se zaključiti kako je ova operacija imala vrlo ograničeni učinak na uključenost dugotrajno nezaposlenih osoba u provedbu projektnih aktivnosti, dok učinak na zapošljavanje nakon završetka projektnih aktivnosti nije bilo moguće ocijeniti zbog nedostatka podataka. Međutim, pritom su se određene županije pokazale kao izuzetno uspješne te se u njihovom slučaju mogu očekivati i veći učinci na zapošljavanje.

Kako bi se lakše mogao vrednovati doprinos odabranih operacija smanjenju siromaštva i socijalne isključenosti na županijskoj razini, **sljedeća tablica razvrstava županije u nekoliko kategorija ovisno o ocjeni doprinosa operacija privremenom zapošljavanju kao najvažnijem učinku.** Iz ocjene je izostavljena operacija „Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina“ jer za nju nema podataka o tome koliko se od uključenih osoba zaposlilo za vrijeme trajanja projekta odnosno nakon završetka projekta. Dostupni su samo podaci o uključenosti dugotrajno nezaposlenih osoba u provedbu projektnih aktivnosti, a one mogu biti različite od edukacije i informiranja do privremenog zapošljavanja.

Tablica 74 Sažeti pregled doprinosa odabranih operacija regionalnim potrebama u području siromaštva i socijalne isključenosti*

Operacija	Doprinos privremenom zapošljavanju ciljne populacije	Ocjena doprinosa privremenom zapošljavanju populacije	Županije
„Zaželi – Program zapošljavanja žena“	0-10 %	Slab	Primorsko-goranska, Zadarska, Grad Zagreb, Istarska
	10-25 %	Umjeren	Krapinsko-zagorska, Varaždinska, Međimurska, Splitsko-dalmatinska, Karlovačka, Zagrebačka
	25-40 %	Značajan	Koprivničko-križevačka, Dubrovačko-neretvanska, Bjelovarsko-bilogorska, Virovitičko-podravska, Sisačko-moslavačka
	40 % i više	Vrlo značajan	Brodsko-posavska, Šibensko-kninska, Osječko-baranjska, Vukovarsko-srijemska, Požeško-slavonska, Ličko-senjska
„Provedba javnih radova za teže zapošljive skupine“ - Faza 1 i 2	0-10 %	Slab	Varaždinska, Požeško-slavonska, Bjelovarsko-bilogorska, Karlovačka, Splitsko-dalmatinska, Zadarska, Primorsko-goranska, Istarska, Krapinsko-zagorska, Zagrebačka, Grad Zagreb
	10-25 %	Umjeren	Sisačko-moslavačka, Osječko-baranjska, Virovitičko-podravska, Ličko-senjska



			Šibensko-kninska, Koprivničko-križevačka, Dubrovačko-neretvanska Međimurska, Vukovarsko-srijemska Brodsko-posavska
„Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina“	0-10 %	-	-
	10-25 %	-	-

*U slučaju operacije „Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina“ nema podataka o tome koliko se uključenih osoba zaposlilo za vrijeme odnosno nakon završetka trajanja projekta.

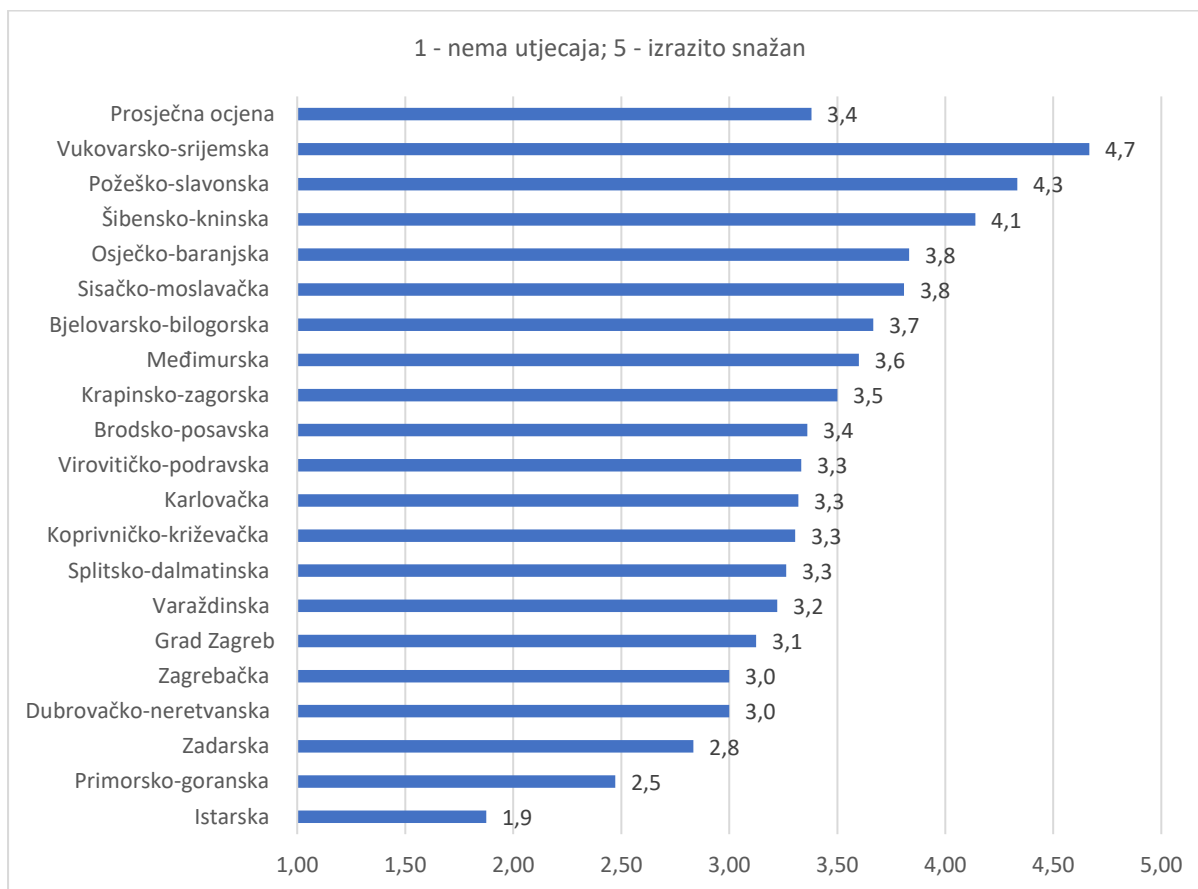
Izvor: autori

U najvećem broju slučajeva doprinos operacija privremenom zapošljavanju može se opisati kao umjeren. Sljedeća je najčešća ocjena slab, a zatim slijede ocjene vrlo značajan doprinos i značajan doprinos. Najveći doprinos ostvarila je operacija „Zaželi – Program zapošljavanja žena“. U nastavku slijede rezultati anketnog istraživanja o učincima aktivnosti iz PO 2 na smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti.

Rezultati anketnog istraživanja o učincima aktivnosti iz PO 2

Anketirano je 80 predstavnika područnih ureda centara za socijalnu skrb (81,3 % svih odgovora), HZZ-a (12,5 %) te županijskih tijela (6,2 %) s glavnim ciljem da se utvrdi njihovo viđenje učinaka provedbe OPULJP-a u pogledu smanjenja siromaštva i socijalne isključenosti. Sljedeća slika prikazuje prosječnu ocjenu doprinosa MAPZ-a sudionika po županijama. Kategorije ocjena su 1 – nije imalo učinka, 2 – slab učinak, 3 – umjereni učinak, 4 – snažan učinak, 5 – vrlo snažan učinak.

Slika 87 Ocjena učinka operacija iz PO 2 na smanjenje siromaštva i povećanje socijalne uključenosti na županijskoj razini (N = 80)



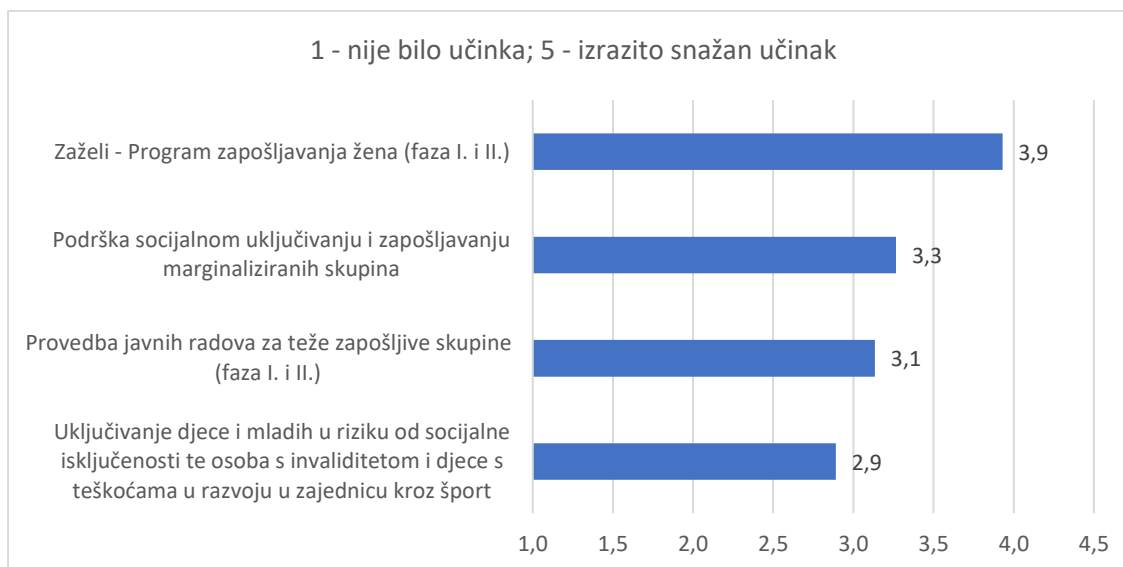
Izvor: izračun autora temeljem provedenog anketnog istraživanja

Dobiveni rezultati pokazuju kako je prosječna ocjena učinkovitosti iznosila 3,4, što je na interventnoj skali između umjerenog i snažnog učinka. Kao što se može vidjeti, raspon ocjena ispitanika na županijskoj razini prilično je značajan. Razlike među stavovima ispitanika snažno su povezane s razlikama u stupnju razvijenosti, odnosno razini siromaštva pojedinih županija, pri čemu **ispitanici iz siromašnijih županija znatno bolje ocjenjuju učinkovitost operacija iz PO 2, što je u skladu s prethodnim izračunima učinaka temeljenih na administrativno-statističkim podacima kao i nalaza iz drugih poglavlja.**

Stavovi ispitanika o učincima pojedinih mjera na zapošljavanje pokazuju kako **je najbolje ocijenjena operacija Zaželi – Program zapošljavanja žena (snažan učinak)**, dok sve ostale mjere bilježe nešto slabiju ocjenu (najbliže ocjeni umjereni učinak). Može se uočiti kako nema posebno značajnih razlika u pogledu ocjene učinaka pojedinih mjera.



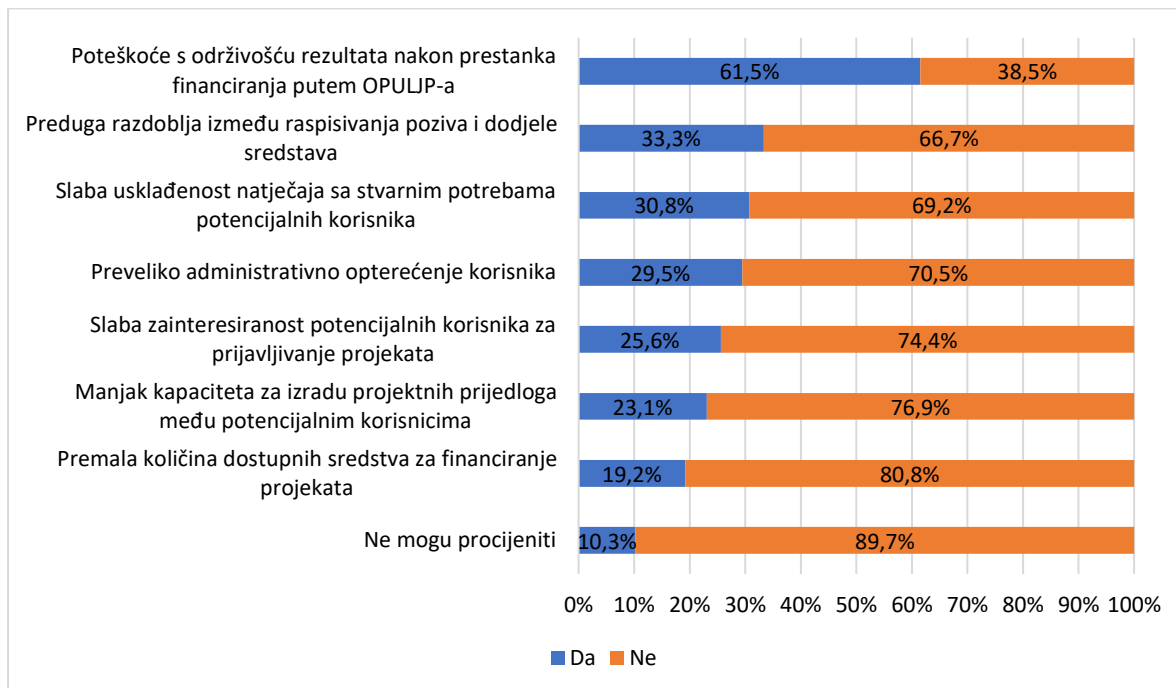
Slika 88 Ocjena doprinosa pojedinih operacija povećanju zapošljavanja na županijskoj razini (N = 78)



Izvor: izračun autora temeljem provedenog anketnog istraživanja

Istraživanjem su također ocijenjene najvažnije prepreke u postizanju većih učinaka aktivnosti financiranih putem OPULJP-a u pogledu smanjenja siromaštva i socijalne isključenosti. **Ispitanici kao ključan problem prepoznaju poteškoće s održivošću rezultata nakon prestanka financiranja putem OPULJP-a.** Čak 61,5 % ispitanika smatra da je to važna prepreka. S druge strane, za sve ostale potencijalne prepreke većina ispitanika ne smatra da predstavljaju posebno značajan problem. Najmanje je ispitanika ocijenilo da premala količina dostupnih sredstava za financiranje predstavlja poseban problem.

Slika 89 Ocjena najvažnijih prepreka za postizanje većeg doprinosa operacija iz PO 2 (N = 78)



Izvor: izračun autora temeljem provedenog anketnog istraživanja

Nadalje, 33% ispitanika smatra da bi trebalo podržati uvođenje novih aktivnosti iz područja smanjenja siromaštva / socijalne isključenosti, dok ostali smatraju da to nije potrebno. Od ispitanika koji zagovaraju uvođenje novih aktivnosti, neki od konkretnih prijedloga su:

- uvođenje programa sličnog programu "Zaželi" u kojem bi se zapošljavali muškarci (npr. na poslovima održavanja, košnje trave starijim osobama, pripremi drva i sl.)
- zapošljavanje beskućnika kroz novi oblik javnog rada
- financiranje programa za mlade s psihičkim bolestima u malim lokalnim sredinama
- mjere u koje bi bile uključene obitelji koje nisu korisnici prava iz sustava socijalne skrbi, no žive teško, s primanjima ispod granice siromaštva
- pomoć djeci s poteškoćama u ranoj dobi (rana intervencija)
- veća usmjerenost na programe prekvalifikacija za korisnike zajamčene minimalne naknade
- sufinanciranje prijevoza osobama u teškom socijalnom statusu, žrtvama nasilja, osobama s invaliditetom do središta rada ili obrazovanja.



Također, treba spomenuti da je pitanje osiguranja prijevoza za socijalno ugrožene osobe kao posebno važno pitanje navelo više ispitanika, kao i uvođenje posebnih intervencija koje bi bile namijenjene osobama s psihičkim poteškoćama.

Učinci provedbenih aktivnosti na razvojne potrebe u okviru PO 3

Kao što je navedeno u uvodu, analiza za PO 3 suočena je s nekoliko ograničenja. Prije svega, dio operacija dijeli specifična obilježja zbog kojih nije moguće provesti odgovarajuću analizu učinaka aktivnosti na promjene razvojnih potreba. Naprimjer, u slučaju operacije koja se odnosi na osiguravanje pomoćnika u nastavi za učenike s poteškoćama u razvoju jasno je da se radi o aktivnosti čijim završetkom neće doći do promjene potreba, odnosno potrebe će i dalje postojati u istom ili vrlo sličnom opsegu kao i prije. Sličan je primjer i operacije kojom se osigurava podrška osobama s invaliditetom u okviru PO 2, kao i drugih operacija u okviru PO 3 poput stipendija za STEM studente, odnosno za studente slabijeg socioekonomskog položaja, ili potpore usmjerene učenicima romske nacionalnosti. U svim tim slučajevima **analiza učinaka provedbenih aktivnosti na promjene u razvojnim potrebama ima smisla samo kada se gleda kratkoročno, odnosno kao privremeni učinak za vrijeme trajanja same operacije**. Nadalje, u nekim slučajevima dodatan problem leži u tome što je jako teško smisleno analizirati njihovu regionalnu dimenziju, kao npr. u slučaju operacija koje se odnose na visoko obrazovanje, odnosno znanost, poput operacija u okviru specifičnog cilja 10.ii.3. „Poboljšanje uvjeta rada za hrvatske istraživače“. Još jedno ograničenje analize jest nemogućnost korištenja rezultata anketnog istraživanja zbog slabog odaziva sudionika. Naime, na poziv za sudjelovanjem u anketi o učincima OPULJP-a na razvojne potrebe u području obrazovanja odgovore su poslale svega tri županije.¹⁸⁷ U nastavku će se detaljnije ocijeniti učinak pojedinih operacija pri čemu je potrebno uzeti u obzir prethodno opisana ograničenja.

U slučaju operacija „Osiguravanje pomoćnika u nastavi i stručnih komunikacijskih posrednika učenicima s teškoćama u razvoju“, faze I – III, vrlo je lako zaključiti da su **aktivnosti OPULJP-a bile ključne u (privremenom) zadovoljavanju potreba na lokalnoj odnosno županijskoj razini**. Naime, ako se uzme u obzir da je razdoblju 2017. – 2019. prihvaćen najveći dio prijava projekata kojima se traži financiranje pomoćnika u nastavi (od 156 prijava 148 je financirano) te da su financijska sredstva osigurana putem OPULJP-a bila dominantan izvor financiranja rada pomoćnika u nastavi, očito je da su potrebe korisnika na lokalnoj odnosno županijskoj razini primarno bile zadovoljene kroz odgovarajuće operacije OPULJP-a. Međutim, tu još **jednom treba istaknuti privremenu prirodu učinaka operacija (dok traje operacija, traju i učinci) te kontinuiranu potrebu za angažmanom asistenata jer**

¹⁸⁷ Županije su bile pozvane da sudjeluju u anketnom istraživanju s obzirom na to da su u najvećem broju slučajeva osnivači osnovnih i srednjih škola na svojem području. U slučaju ustanova visokog obrazovanja nije bilo moguće utvrditi odgovarajuće institucije na županijskoj razini koje bi mogle pružiti relevantne ocjene učinka.



angažman pomoćnika u jednoj godini uglavnom ne smanjuje potrebe za njihovim ponovnim angažmanom nakon završetka angažmana.

Sličan se zaključak može donijeti kod operacija kojima se financira dodjela stipendija za STEM studente i studente iz obitelji slabijeg socioekonomskog položaja. **Bez operacija OPULJP-a kojima je osigurano financiranje stipendija jasno je da bi potrebe na županijskoj i lokalnoj razini u velikoj mjeri ostale nezadovoljene** uz pretpostavku da središnja država ne bi bila spremna, odnosno ne bi bila u mogućnosti angažirati istovjetna sredstva iz drugih izvora. Kad se gleda odnos prijavljenih i odobrenih stipendija (17.415 prijava / 10.000 odobrenih stipendija), vidljivo je da je značajan dio potreba zadovoljen, ali isto tako da za značajan dio potreba nije osigurano dovoljno sredstava. Za detaljniju analizu zadovoljenja potreba na županijskoj razini nedostaju detaljniji podaci o prijavama. Naravno, i kod ove operacije učinak je privremen, odnosno provedba operacije ne smanjuje potrebu za istom vrstom podrške u narednim godinama tako da je i u ovom slučaju **odgovor na evaluacijsko pitanje da provedba OPULJP-a nije dovela do promjena u razvojnim potrebama.**

Nešto je drukčija situacija kod operacija koje se odnose na internacionalizaciju visokog obrazovanja i provedbu HKO-a na razini visokog obrazovanja. Naime, tim se operacijama osigurava potpora za dugoročne promjene u sustavu obrazovanja jer se u prvom slučaju povećava dostupnost studijskih programa na engleskom jeziku, a u drugom slučaju povećava se razina usklađenosti studijskih programa s HKO-om, odnosno potrebama tržišta rada. **To znači da se ostvareni učinci za vrijeme trajanja ugovorenih projekata nastavljaju i nakon njihova završetka.** Međutim, s druge strane treba istaknuti da u kontekstu potreba ove analize obje operacije imaju slabiju regionalnu dimenziju od ostalih, a što je povezano s činjenicom da je većina visokih učilišta locirana u gradu Zagrebu te u manjem broju ostalih županija zbog čega nije moguće provesti cjelovitu regionalnu analizu koja bi uključila sve županije. Također treba spomenuti da u slučaju internacionalizacije visokog obrazovanja nema jasne ciljne vrijednosti za koju bi se moglo reći da su njenim ostvarenjem zadovoljene potrebe, što znači da je ocjenjivanje u kojoj je mjeri provedba operacija promijenila regionalne potrebe znatno otežano. U slučaju operacije „**Provedba HKO-a na razini visokog obrazovanja**“ situacija je nešto drukčija jer je cilj ipak jasniji s obzirom na to da se može govoriti o potrebi da se svi ili gotovo svi obrazovni i studijski programi usklade s HKO-om. Također treba uzeti u obzir procjenu da je prije početka provedbe operacije jako mali broj studijskih programa bio usklađen s HKO-om. Stoga je u ovom slučaju nešto lakše prosuđivati o učincima provedbe za zadovoljenje (regionalnih/lokalnih) potreba i eventualnim promjenama u tim potrebama kao rezultat provedbe operacije.

Prema podacima AZVO-a za akademsku godinu od 1305 akreditiranih studijskih programa svega njih 13 izvodi se na engleskom jeziku, ne računajući studije engleskog jezika. Najviše programa na engleskom jeziku bilježi se na ekonomskim fakultetima, a osim njih programi na engleskom jeziku mogu se pohađati u slučaju studija medicine, veterinarske medicine i





inženjerstva. Prema podacima MROSP-a o pokazateljima provedbe, **putem operacije „Internacionalizacija visokog obrazovanja“ osigurano je financiranje za uvođenje dodatnih 36 studijskih programa na engleskom jeziku te bi u slučaju ostvarenja tog cilja dostupnost programa na engleskom jeziku izuzetno porasla.** Međutim, ostaje nejasno u kojoj bi mjeri time bile zadovoljene ukupne potrebe s obzirom na to da, kao što je gore navedeno, nisu poznati ciljevi koji se žele ostvariti u pogledu konačnog broja studijskih programa na engleskom jeziku.

U sljedećoj tablici mogu se vidjeti lokacije koje će imati najveće koristi od provedbe operacije. Najviše koristi imat će studenti koji studiraju u Gradu Zagrebu i u Zagrebačkoj županiji, a koji bi trebali imati na raspolaganju čak 22 nova studijska programa na engleskom jeziku. S druge strane, za studente koji studiraju u sveučilišnim centrima Pula i Dubrovnik provedba operacije neće donijeti koristi u vidu novih studijskih programa.

Tablica 75 Broj novih studijskih programa na engleskom nakon završetka operacije prema lokacijama studiranja

Lokacija studiranja	Broj novih studijskih programa na engleskom nakon završetka operacije/uk. broj studijskih programa
Zagreb	21/708
Split	5/195
Rijeka	2/184
Osijek	4/188
Zadar	2/89
Velika Gorica	1/8

Izvor: izračun autora temeljem podataka MROSP-a i AZVO-a

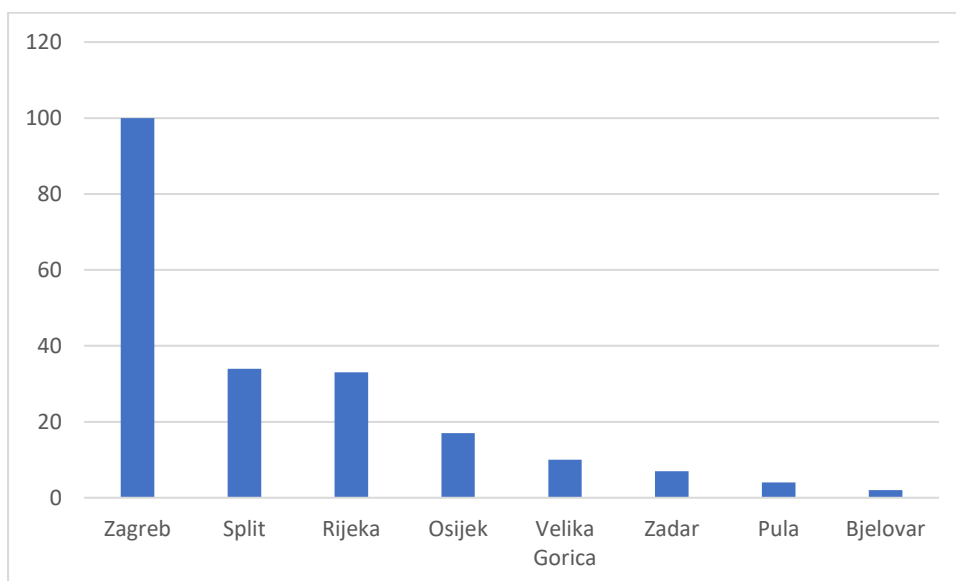
Može se zaključiti da će se provedbom operacije znatno poboljšati dostupnost studijskih programa na engleskom jeziku na razini RH u odnosu na postojeće stanje. Međutim, sigurno je da i dalje potrebe za uvođenjem novih studijskih programa na engleskom postoje, a u tom pogledu posebno je problematično što studenti u Puli i Dubrovniku i dalje neće imati mogućnost studiranja novih programa na engleskom jeziku.

Distribucija ključnih rezultata operacije „Provedba HKO-a na razini visokog obrazovanja“ po pojedinim lokacijama studiranja može se vidjeti na sljedećoj slici.





Slika 90 Broj razvijenih obrazovnih programa/standarda kvalifikacija u skladu s HKO-om nakon završetka operacije prema lokacijama studiranja



Izvor: izračun autora temeljem podataka MROSP-a

Najveće koristi od provedbe operacije imat će, očekivano, studenti koji pohađaju programe institucija na području grada Zagreba. Također, važne koristi imat će i studenti koji studiraju u Splitu, Rijeci, Osijeku te u ostalim gradovima na čijim će visokim učilištima biti dostupni novi programi odnosno standardi kvalifikacija. Međutim, s obzirom na to da podaci o razini usklađenosti programa/standarda kvalifikacija prije početka provedbe operacije nisu dostupni, **vrlo je teško procijeniti u kojoj su mjeri ovom operacijom zadovoljene ukupne potrebe za boljim usklađenjem studijskih programa s HKO-om odnosno potrebama tržišta rada na razini pojedinih lokacija studiranja.** Sigurno je samo da te potrebe i dalje postoje.

Kao što je spomenuto na početku ovog poglavlja, kad je riječ o operaciji “Programska, stručna i financijska potpora obrazovanju djece i učenika pripadnika romske nacionalne manjine” učinci operacije privremenog su karaktera, odnosno razvojna potreba ne prestaje niti se u znatnoj mjeri umanjuje završetkom operacije. Što se tiče privremenih učinaka provedbe operacije, podaci o prijavljenim i odobrenim projektima pokazuju da su potrebe (ako ih mjerimo brojem prijavljenih projekata) u velikoj mjeri zadovoljene budući da je od deset prijavljenih projekata osam odobreno za financiranje. S druge strane, **rezultati dobiveni u okviru EP 15 pokazuju da su ugovoreni projekti locirani na području svega pet županija, premda je prema podacima iz Kunac, Klasnić, Lalić, (2018.) evidentirano ukupno četrnaest županija u kojima živi najmanje 200 pripadnika romske manjine.** Treba također uzeti u obzir da se udjel djece pripadnika romske manjine koji su primili potporu provedbom operacije u ukupnom broju djece mlađe od 16 g. kretao između 16,6 % u Brodsko-posavskoj županiji pa do 4,7 % u Koprivničko-križevačkoj županiji. Prethodni podaci upućuju na **zaključak da usprkos visokom postotku odobrenih prijava i dalje postoje izražene**

449



potrebe za dodatnom potporom učenika pripadnika romske manjine na regionalnoj razini, uključujući i županije koje su ugovorile projekte.

Operacija „**Poticanje rada s darovitom djecom i učenicima na predtercijarnoj razini**“ još je jedan **primjer operacije gdje se mogu razmatrati samo privremeni učinci operacije** jer njenom provedbom neće se umanjiti razvojna potreba za sličnim intervencijama u budućnosti, odnosno neće doći do promjene razvojne potrebe na regionalnoj/lokalnoj razini. S obzirom na mali broj financiranih projekata (11 projekata od 118 prijavljenih) te nisku vrijednost ukupno ugovorenih sredstava za provedbu projekata (10 milijuna kuna) lako se može zaključiti da su **privremeni učinci ove operacije vrlo ograničeni te da su potrebna dodatna financijska sredstva za postizanje većih učinaka**. U slučaju operacije „**Unaprjeđenje pismenosti – temelj cjeloživotnog učenja**“ ugovorena vrijednost projekata ipak je nešto veća (26,8 milijuna kuna) pa se mogu očekivati i nešto veći učinci. Ipak, podaci o odnosu broja prijavljenih i ugovorenih projekata (206/21), kao i činjenica da u dijelu županija nije bio ugovoren nijedan projekt, pokazuju kako je ipak riječ o **vrlo ograničenom stupnju zadovoljavanju regionalnih/lokalnih potreba**. U tom se kontekstu nikako ne može govoriti da su operacijom zadovoljene razvojne potrebe te da je stoga došlo do njihovih promjena.

Iste zaključke može se donijeti i u slučaju operacije „**Podrška obrazovanju odraslih polaznika uključivanjem u prioritetne programe obrazovanja, usmjerene unapređenju vještina i kompetencija polaznika u svrhu povećanja zapošljivosti**“. Dakle, **provedba ove operacije ni u kojem slučaju ne utječe na promjene u razvojnim potrebama**. Razlog su tome prije svega vrlo ograničena sredstva uložena u provedbu operacije (30 milijuna kuna) pa je samim time jasno da će potrebe za obrazovanjem odraslih biti u znatnoj mjeri prisutne i nakon što operacija završi. Treba također spomenuti da kod 9 od 21 županije nije bilo provedbenih aktivnosti, kao i to da je broj ugovorenih projekata bio dosta manji od broja prijavljenih (23/49), što pokazuje kako se i u ovom slučaju može govoriti o vrlo niskoj razini privremenog zadovoljenja regionalnih/lokalnih potreba.

Učinci provedbenih aktivnosti na razvojne potrebe u okviru PO 4

Kao što je već objašnjeno u uvodu u analizu učinaka provedbenih aktivnosti, u okviru PO 4 ona je ograničena nepostojanjem odgovarajućih podataka o početnoj i ciljnoj razini zadovoljenja potreba na regionalnoj/lokalnoj razini. Najveće je ograničenje u tome što su za analizu dinamike potreba u okviru PO 4 nedostajali adekvatni podaci temeljem kojih bi se mogla ocijeniti veličina razvojnih potreba na regionalnoj razini. Naime, kao ključne regionalne/lokalne potrebe u okviru PO 4 prepoznate su u prvom redu aktivnosti koje podržavaju jačanje kapaciteta organizacija civilnog društva za pružanje odgovora na potrebe lokalne zajednice (s posebnim naglaskom na razvoj OCD-ova na otocima i slabije razvijenim područjima) te jačanje suradnje između civilnog sektora i javne uprave. Međutim, za navedene potrebe prilikom izrade OPULJP-a nije bila napravljena analiza početnog stanja kojom bi se utvrdili ključni parametri za daljnje praćenje potreba, a isto tako nije je bilo moguće napraviti



naknadno u okviru ove analize. U takvim je okolnostima vrlo teško izraditi detaljnu analizu dinamike zadovoljenja potreba. Dostupni administrativno-statistički podaci (npr. o broju OCD-ova na području određene županije) koji bi mogli poslužiti za ocjenu potreba u ovom slučaju nisu dovoljno dobri za dubinsku ocjenu potreba. Stoga je analiza za PO 4 provedena na isti način kao i za PO 3 koristeći se dostupnim podacima o financiranju, geografskoj rasprostranjenosti ugovorenih projekata i odnosu prijavljenih i ugovorenih projekata kako bi se dobila jasnija slika o (privremenim) učincima provedbenih aktivnosti.

U slučaju operacije „**Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa**“ vrijednost ugovorenih sredstava (33,8 milijuna kuna) čini se preniskom da bi se moglo očekivati da će doći do nekog značajnijeg stupnja zadovoljenja razvojnih potreba na regionalnoj razini. Takvom zaključku u prilog ide podatak da je od 118 prijavljenih projekata njih 38 osiguralo financiranje (svega 32,2 % prijavljenih), što potvrđuje da je znatan dio regionalnih potreba ostao nezadovoljen. Ipak, pozitivno je da se provedba projekata provela u svim županijama.

Kod operacije „**Podrška razvoju partnerstva organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja**“ ugovorena sredstva iznose 26,8 milijuna kuna, a omogućit će provedbu 27 projekata, što se može ocijeniti kao prilično mali broj projekata. To posebice dolazi do izražaja kada se usporedi s brojem prijavljenih projekata koji iznosi čak 190. Već ovi osnovni podaci upućuju na zaključak da će se provedbom ove operacije tek u manjoj mjeri zadovoljiti potrebe na regionalnoj/lokalnoj razini, što znači da potrebe za sličnim intervencijama i dalje ostaju prisutne.

U okviru operacije „**Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi**“ vrijednost ugovorenih sredstava iznosi 50,0 milijuna kuna, što je najveći ugovoreni iznos od svih operacija namijenjenih korisnicima na lokalnoj/regionalnoj razini u okviru PO 4. Međutim, čak i u ovom slučaju nositelji projekata ne dolaze iz svih županija, točnije šest županija nema nositelja ugovorenog projekta. Planirana je i objava još jednog natječaja „Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva, faza II.“ u vrijednosti od 57.000.000 kn što pak ukazuje na to da bi se postojeće razvojne potrebe mogle dodatno zadovoljiti. Nadalje, podaci o broju prijavljenih i ugovorenih projekata (34/219) vrlo jasno pokazuju da su razvojne potrebe u slučaju područja na koje se operacija odnosi znatno veće u odnosu na mogućnosti koje operacija pruža. Ipak, valja istaknuti da otprilike polovica županija iz kojih dolaze prijavitelji pripada 1. i 2. skupini županija prema indeksu razvijenosti, što pokazuje da su određeni važni učinci u pogledu zadovoljenja potreba slabije razvijenih područja ipak postignuti. Pored toga, kroz obvezno partnerstvo koje su prijavitelji morali osigurati proširen je ukupni broj organizacija uključenih u provedbu projekata, što je dodatno doprinijelo zadovoljenju potreba na regionalnoj razini.

Zaključak



Učinci provedbe OPULJP-a na regionalne/lokalne potrebe u najvećoj mjeri su određeni količinom financijskih resursa uložениh u financiranje provedbenih aktivnosti te stupnjem provedbe programa. Ista logika može se primijeniti i kod ocjenjivanja učinaka pojedinih segmenata OPULJP-a, od prioriternih osi pa do razine pojedinih operacija. S tim u vezi, jasno je da se najveći učinci na razvojne potrebe na regionalnoj/lokalnoj razini mogu očekivati u okviru PO 1, a zatim u okviru PO 2 i PO 3, dok najmanje učinke može se očekivati u slučaju PO 4. Rezultati provedene analize pokazali su sljedeće:

- Razvojne potrebe u okviru PO 1 znatno su se promijenile u razdoblju 2015. – 2019. u smislu da je došlo do znatnog smanjenja problema visoke nezaposlenosti. Međutim, na regionalnoj razini u određenim je slučajevima problem i dalje prisutan premda u nešto manjoj mjeri.
- Za većinu županija može se dati ista ocjena učinka MAPZ-a na smanjenje nezaposlenosti koju je najbolje opisati kao umjereni doprinos. Međutim, isto tako pokazalo se da postoje znatne razlike između županije s najvećim i najmanjim doprinosom MAPZ-a smanjenju nezaposlenosti.
- Županije s većom početnom razinom nezaposlenosti u prosjeku su ostvarile niži učinak MAPZ-a na smanjenje nezaposlenosti od županija s nižom nezaposlenosti. Drugim riječima, provedba MAPZ-a nije u dovoljnoj mjeri osigurala ciljane učinke na županije koje su najizloženije problemu visoke nezaposlenosti.
- Potpore za zapošljavanje i samozapošljavanje prepoznate su kao najučinkovitije mjere od strane predstavnika ključnih dionika na županijskoj razini.
- Slično kao i kod PO 1, regionalne/lokalne potrebe kad je u pitanju siromaštvo i socijalna isključenost u razdoblju 2015. – 2019. znatno su se smanjile, međutim dio županija i dalje je suočen s vrlo izraženim potrebama.
- Operacija „Zaželi – Program zapošljavanja žena” osigurala je važan doprinos privremenom smanjenju broja nezaposlenih žena u ciljnoj populaciji, ali pritom za većinu županija nije bila najvažniji čimbenik ukupnog smanjenja broja nezaposlenih žena u ciljnoj populaciji.
- Regionalni učinci operacije bili su u većini slučajeva povoljni u smislu da su županije s većom razinom nezaposlenosti ciljne populacije u prosjeku bilježile veće učinke od županija s manjom razinom nezaposlenosti. Međutim, i dalje postoji grupa županija s vrlo izraženim problemom nezaposlenosti žena starije dobi s maksimalno srednjom stručnom spremom.
- Problem održivosti učinaka mjera izražen je kod većine najvažnijih operacija iz PO 2. Rezultati za operaciju „Provedba javnih radova za teže zapošljive skupine” pokazuju kako se regionalni učinci znatno razlikuju među županijama, ali i da je svim županijama svojstveno da samo mali dio osoba uključenih u javne radove ostane zaposlen šest mjeseci nakon završetka javnih radova.

- U slučaju PO 3 većina najvažnijih operacija ostvaruje privremene učinke za zadovoljenje potreba na regionalnoj/lokalnoj razini, što znači da razvojne potrebe ostaju u cijelosti ili u najvećem dijelu nepromijenjene nakon što operacije završe.
- U nekim slučajevima ostvaruje se vrlo visok stupanj privremenog zadovoljenja potreba kao npr. kod operacija kojima se osiguravaju pomoćnici u nastavi i stručno-komunikacijski posrednici za učenike s poteškoćama u razvoju. Nešto manju razinu zadovoljenja potreba, ali i dalje značajnu, bilježe operacije kojima se osiguravaju stipendije za studente.
- Trajniji učinci ostvaruju se u slučaju operacija koje su povezane s reformskim aktivnostima kao npr. u slučaju provedbe HKO-a na razini visokog obrazovanja te jačanja internacionalizacije visokog obrazovanja.
- Kod dijela operacija značajniji učinci na zadovoljenje regionalnih/lokalnih potreba izostaju zbog vrlo niske razine financiranja kao što je to npr. slučaj kod operacije „Poticanje rada s darovitom djecom i učenicima na predtercijarnoj razini“.
- Kod PO 4 relativno niska razina financiranja operacija namijenjenih regionalnoj/lokalnoj razini značila je da će i učinci ostvareni do kraja 2019. biti prilično ograničeni, odnosno da će razvojne potrebe i dalje u velikoj mjeri ostati nepromijenjene.

Preporuke

S obzirom na rezultate provedenog vrednovanja mogu se iznijeti sljedeće preporuke:

Preporuka 1.

U slučaju MAPZ-a ključno je osigurati veći učinak mjera u područjima suočenima s većom razinom nezaposlenosti. Za to je potrebno prilagoditi postojeće mjere da u većoj mjeri odgovaraju potrebama takvih područja. Pritom bi posebno trebalo voditi računa o većoj fleksibilnosti kad je riječ o namjeni korištenja potpora (npr. dodatna relaksacija kriterija za dodjelu potpore za zapošljavanje za područja s iznadprosječnom nezaposlenosti, uvođenje vaučera kod potpora za obrazovanje koje će dati veću slobodu u odabiru edukacija) te o potrebama pojedinih ciljnih skupina poput teže zapošljivih osoba (npr. veće potpore za zapošljavanje teže zapošljivih skupina ili veće mogućnosti za osposobljavanje na radnom mjestu) kako bi se mjere više prilagodile specifičnim regionalnim potrebama. Razmotriti dodatne mogućnosti za povećanje održivosti zapošljavanja putem pojedinih mjera kao npr. u slučaju javnih radova.

Preporuka 2.

Uvesti dodatne kriterije kod operacije „Zaželi – program zapošljavanja žena“ kojim će se sredstva u većoj mjeri usmjeriti u područja suočena s najvećom razinom nezaposlenosti ciljne skupine.



Preporuka 3.

Razmotriti mogućnosti za proširenje operacija kao što je Zaželi na druge ciljne skupine kao što su dugotrajno nezaposleni muškarci.

Preporuka 4.

Veću pažnju posvetiti aktiviranju društvenih skupina poput beskućnika, mladih s psihičkim problemima, obitelji koje žive na granici siromaštva premda nisu korisnici socijalnih mjera, itd.

Preporuka 5.

Adresirati problem prijevoza za siromašne i socijalno isključene osobe do mjesta posla i/ili osposobljavanja.

Preporuka 6.

Proaktivno poticati prijavljivanje korisnika na pozive u područjima gdje postoje vrlo jasno izražene potrebe, kao npr. u slučaju potpora za obrazovanje djece pripadnika romske manjine.

Preporuka 7.

Osigurati primjereniju razinu financiranja za pojedine aktivnosti gdje postoje vrlo snažne potrebe kao npr. u slučaju operacije „Poticanje rada s darovitom djecom i učenicima na predtercijarnoj razini“, „Unaprijeđenje pismenosti – temelj cjeloživotnog učenja“ i drugih operacija, posebno kod PO 4.

Preporuka 8.

Povećati financiranje za operacije koje su u funkciji pr jačanja internacionalizacije visokog obrazovanja kako bi se povećala dostupnost studijskih programa na stranim jezicima.

3.2.4.4 Evaluacijsko pitanje 18: U kojoj su mjeri učinci i rezultati provedenih aktivnosti održivi i bez financiranja iz nacionalnih/europskih fondova i postoje li odstupanja u odnosu na lokacije provedbe?

Istraživački alati i metode

Metodologija vrednovanja evaluacijskog pitanja 18 (EP 18) sastojala se od analize podataka dobivenih pregledom dokumentacije s naglaskom na zakonski okvir za Europske strukturne i investicijske fondove za financijsko razdoblje EU-a 2014. – 2020, sadržaj OPULJP-a¹⁸⁸, kriterija dodjele, poziva na dostavu projektnih prijedloga (PDP-ova) i konkretnije sadržaja Uputa za prijavitelje. Navedeno je imalo za cilj utvrditi koji su sve zahtjevi definirani u pogledu osiguranja održivosti rezultata projekata te što se sve očekuje i traži od prijavitelja i Korisnika projekata. U fazi intervjuja koja je potom uslijedila sva su ta pitanja preispitana i u razgovoru s

¹⁸⁸ OPERATIVNI PROGRAM UČINKOVITI LJUDSKI POTENCIJALI 2014. – 2020., v. 4.1 prosinac 2014. na hrvatskom jeziku, preuzeto s internetskih stranica esf.hr.



tijelima SUK-a. U konačnici je provedena i anketa Korisnika projekata koji su u promatranom razdoblju bili dovršeni kako bi se ispitala i njihova perspektiva s obzirom na održivost rezultata njihovih provedenih projekata.

U okviru EP 18 primarno je istraživanje bilo usredotočeno na to jesu li rezultati projekata bili financijski održivi nakon završetka projekta, tj. bez daljnjeg financiranja, no pristup je dodatno proširen na održivost općenito i prije svega što se sve uopće tražilo od prijavitelja/Korisnika projekata što se tiče održivosti. Ograničavajući faktor bio je razmjerno malen broj projekata koji su završili s provedbom na razini cijelog OPULJP-a u trenutku provođenja ovog vrednovanja.

Nalazi

Prema Uredbi (EU) br. 1303/2013, uvodnoj izjavi 64), definira se „uvjet trajnosti“, odnosno svojevrsna obavezna održivost barem dijela rezultata projekta, pogotovo onih koji se odnose na dugotrajnost ulaganja u poduzeća, te sprječava upotreba ESI fondova za ostvarivanje neopravdane prednosti. Pritom su određena i najkraća prikladna razdoblja takve obveze osiguranja trajnosti od tri, pet ili deset godina. **Prema spomenutoj uredbi preporučuje se iz općeg uvjeta trajnosti isključiti aktivnosti koje se podržavaju iz ESF-a.**

U okviru Uredbe (EU) Br. 1304/2013 već se u samim nazivima određenih tematskih ciljeva i IP-ova izričito naglašava potreba i važnost za osiguravanjem održivosti određenih intervencija te oni već u svojim nazivima ujedno sadrže i krajnje ciljeve predviđenih ulaganja, kao što je to vidljivo u sljedećim slučajevima:

- tematski cilj „Promicanje **održivog** i kvalitetnog zapošljavanja i podrška mobilnosti radne snage“
- IP 8.ii (ESF) **Održiva** integracija mladih na tržište rada (ESF), posebno onih koji nisu zaposleni, ne obrazuju se niti osposobljavaju, uključujući mlade koji su izloženi riziku od socijalne isključenosti i mlade iz marginaliziranih zajednica, uključujući provedbom Garancije za mlade
- IP 8.ii (IZM) **Održiva** integracija mladih na tržište rada (IZM), posebno onih koji nisu zaposleni, ne obrazuju se niti osposobljavaju, uključujući mlade koji su izloženi riziku

Razvidno je kako se već u samim opisanim temeljima na razini EU-a ne pravi jasna razlika između pojmova „trajnosti“ i „održivosti“ te su ovi pojmovi zapravo i usko povezani jer se trajnost primjerice odnosi na potrebu zadržavanja određenih komada opreme nabavljene na projektu tijekom i nekoliko godina nakon dovršetka njegove provedbe, no samo takvo „zadržavanje opreme“ zapravo ne znači puno ako se ta ista oprema ne koristi npr. za provedbu određene aktivnosti započete tijekom provedbe projekta i koju korisnik projekta nastavlja obavljati i nakon dovršetka projekta, što se potom smatra „održivosti“. Primjer su edukacije osmišljene za vrijeme određenog projekta, koje korisnik nastavlja održavati i nakon što je završio, a uz pomoć opreme (npr. prijenosnog računala i projektor) nabavljene u okviru provedbe projekta.



od socijalne isključenosti i mlade iz marginaliziranih zajednica, uključujući provedbom Garancije za mlade

- IP 9.iv Poboljšanje pristupa pristupačnim, **održivim** i visokokvalitetnim uslugama, uključujući usluge zdravstvene skrbi i socijalne usluge od općeg interesa

Ulaganjima sufinanciranim iz ESF-a također je predviđen doprinos i drugim tematskim ciljevima navedenima u članku 9. stavku 1. Uredbe (EU) br. 1303/2013, a ponajprije pomoću unaprjeđenja konkurentnosti i **dugoročne održivosti** malih i srednjih poduzeća, promicanjem prilagodljivosti poduzeća, menadžera i radnika, povećanim ulaganjem u ljudski kapital i potporom tijelima koja pružaju praktično strukovno obrazovanje i osposobljavanje.

Među zajedničkim pokazateljima ostvarenja za ESF ističe se i sljedeći: „Broj projekata posvećenih **održivom** sudjelovanju i napretku žena u zapošljavanju“, koji se odnosi na cilj povećanja održivog sudjelovanja i napredovanja žena u zapošljavanju i na taj način suzbijanja feminizacije siromaštva, smanjenja segregacije utemeljene na spolu, borbe protiv rodni stereotipa na tržištu rada, u obrazovanju i osposobljavanju te promicanja usklađivanja poslovnog i privatnog života za sve, kao i jednake podjele odgovornosti brige za djecu između muškaraca i žena.

Navedene odredbe ključnih uredbi EU-a, koje se između ostalog bave i potrebom osiguranja održivosti rezultata intervencija na kojima počiva i sam OPULJP, vidljivo su pretočene u njegovu strukturu, odnosno sljedeće SC-ove kod kojih je posebno istaknuta potreba osiguranja održivosti:

- SC 8.i.2 Povećanje **održivog** samozapošljavanja nezaposlenih osoba, posebice žena
- SC 9.iv.1 **Održivo** poboljšanje pristupa zdravstvenoj skrbi u nerazvijenim područjima i za ranjive skupine te promocija zdravlja
- SC 9.v.1 Povećanje broja i **održivosti** društvenih poduzeća i njihovih zaposlenika.

Nadalje, u sklopu svih PO-ova i odabranih IP-ova među osnovnim načelima odabira operacija navodi se i kako ključni kriteriji za odabir operacija/projekata uključuju prema potrebi i održivost projekata koja treba biti predstavljena i jasno opisana („postoji mogućnost šire primjene rezultata projekta“). Iz navedenog se može zaključiti kako navedeni ključni kriterij zapravo nije obavezan zbog konstrukcije „**prema potrebi**“ te da se održivost (rezultata) projekata u OPULJP-u prije svega definira kao „**postojanje mogućnosti šire primjene rezultata projekta**“.

S tim u vezi, UT je u fazi intervjua istaknuo kako ne postoji unificirani pristup u pogledu potrebe osiguranja održivosti rezultata za sve vrste projekata te da se pritom u obzir uzimaju njihove specifičnosti, tj. posebnosti svakog pojedinog PDP-a, prihvatljivih prijavitelja i Korisnika projekata, kao i ciljnih skupina, te kakve su aktivnosti predviđene za (su)financiranje.



K tome, u dijelovima OPULJP-a u kojima se opisuju rezultati koje države članice žele postići uz potporu Unije, u ovome slučaju RH uz potporu iz ESF-a, navode se i sljedeće važne napomene kada je u pitanju osiguravanje održivosti rezultata pojedinih intervencija:

Tablica 76 Mjesta na kojima se spominje održivost u sklopu OPULJP, odjeljak: Rezultati

Br.	SC	Mjesta na kojima se spominje održivost u sklopu: OPULJP, prosinac 2014., (označena crvenom bojom) odjeljak: Rezultati koje države članice žele postići uz potporu Unije
1	8.i.2	Opiranje pokretanju vlastitih tvrtki nastaje zbog nedostatka financijskih sredstava, nedostatka potrebnog stručnog znanja za pokretanje tvrtke i njeno upravljanje te nedostatka poslovnih ideja i vezanih održivih poslovnih planova . Kako bi se postigao značajan utjecaj na nove tvrtke, koji zahtijeva ulaganja u nepokretnu imovinu i ulaganje napora u gospodarsku održivost , istražuju se i drugi modeli potpore, poput mikro-financiranja. Očekivani ključni rezultati su povećanje razine samozapošljavanja, održivosti bez potpore te olakšavanje pristupa samozapošljavanju nezaposlenima, osobito ženama.
2	8.ii.1	Ključni rezultati ovog specifičnog cilja su povećanje razine stabilnog i održivog zapošljavanja te samozapošljavanja dugotrajno nezaposlenih NEET-ova, povećanje njihove zapošljivosti, stjecanje potrebnog radnog iskustva te nadogradnja znanja i praktičnih vještina.
3	8.ii.1	/
4	8.vii.1	Lokalnim partnerstvima za zapošljavanje nedostaju i financijski i ljudski resursi te infrastruktura za održivo djelovanje . Pozicioniranjem LPZ-ova kao jednog od glavnih lokalnih igrača u smislu povezivanja zahtjeva i potreba tržišta rada, obrazovanja i poslovnog okruženja snažno će utjecati na lokalno tržište rada. Uspostava sustava stalnih tehničkih tajništva LPZ-ova (uzimajući u obzir specifičnosti županija) osigurat će njihovu održivost .
5	8.vii.2	Kasnije se model obnove može provoditi i u drugim malim i srednje velikim gradovima s od 10.000 do 35.000 stanovnika identificiranih na temelju mapiranja siromaštva.

		– ova izjava neizravno opisuje predviđenu održivost rezultata planiranih projekata.
6	9.iv.1	S obzirom na ozbiljan nedostatak zdravstvene radne snage u RH, cilj je poboljšati pristup zdravstvenoj skrbi na način da se održivo povećava broj, vještine i profesionalna zaštita radnika koji pružaju zdravstvene usluge stanovništvu, prvenstveno u primarnoj zdravstvenoj zaštiti. Osim specijalističkog obrazovanja, ESF ulaganja podržat će kontinuiranu medicinsku edukaciju (ciljana edukacija za specifične vještine, e-Učenje) kako bi zdravstveni radnici mogli usvojiti učinkovitije modele pružanja zdravstvene zaštite, kao što su grupne prakse, medicinske usluge na daljinu, obavljanje različitih zadataka u primarnoj zdravstvenoj zaštiti, kao i dnevne bolnice i ambulantne operacije na bolničkoj njezi. To će pridonijeti poboljšanju pristupa i održivosti zdravstvene zaštite te do bolje i učinkovite usluge. Ministarstvo zdravlja pažljivo će pratiti održivost ESIF investicija te će osigurati održivost ulaganja.
7	9.iv.2	Osigurat će se potpora za proširenje usluga u zajednici za održivost procesa i prevenciju institucionalizacije.
8	9.v.1	Iako društvena poduzeća, uz ekonomsku korist, stvaraju i dodanu društvenu vrijednost (zapošljavanje, pružanje socijalnih usluga, ekološka održivost), društveno poduzetništvo nema sustavni okvir za poslovanje. U cilju rješavanja utvrđenih problema, te osiguravanja većeg broja i održivosti društvenih poduzeća i njihovih zaposlenika, ESF će dati potporu aktivnostima kojima je cilj rast postojećih društvenih poduzeća i stvaranje novih. Naglasak će biti na njihovoj održivosti i na pružanju potrebnih socijalnih usluga u lokalnim zajednicama, posebno u područjima sa slabim socio-ekonomskim pokazateljima. Zbog nedostatka poslovnih vještina, organiziranje edukacija, bilo formalnih ili neformalnih, predstavlja važan čimbenik za povećanje broja i održivosti društvenih poduzeća i njihovih zaposlenika. Pozitivni pomaci kojima se osigurava dostupnost financijskog kapitala, usvajanje poslovnih vještina i veća

		javna vidljivosti dovest će do jačanja sektora u smislu broja i održivosti poduzeća i njihovih zaposlenika.
9	11.ii.1	Manje razvijene OCD aktivne na lokalnim razinama imaju ograničen pristup sredstvima, suočavaju se s izazovima neadekvatnog unutarnjeg upravljanja i niskog potencijala za mobilizaciju volontera, širenje baze članstva i osiguranje veće vidljivost javnih programa i usluga, što rezultira nedovoljno razvijenom razinom individualne i korporativne filantropije u RH, kao osnovnog preduvjeta za dugoročnu održivost organizacija civilnog društva. Kako bi se osigurao doprinos organizacija civilnog društva razvoju javnih politika i kako bi se stvorile pretpostavke za trajnost reformi u ključnim područjima javnih politika koje se odnose na društvenogospodarski rast, potrebno je osigurati dugoročni strateški pristup ulaganjima u jačanje kapaciteta i održivost organizacija civilnog društva, ali i u izgrađivanje čvrstih i participativnih struktura za provedbu politika.

Iz navedene se analize sadržaja OPULJP-a može primijetiti kako se održivost rezultata projekata u samome tekstu OPULJP-a ne razrađuje niti se uopće spominje kod čitavog niza IP-ova i SC-ova, pri čemu se ističe PO 3 Obrazovanje kod kojeg se u opisu nigdje ne spominje planirana potreba za održivosti, niti aktivnosti uz pomoć kojih će se osigurati neki vid održivosti rezultata projekata. Vidljivo je da je naglasak na razradi ciljeva, rezultata i aktivnosti u pogledu osiguranja održivosti rezultata projekata istaknut na onim mjestima gdje je temelj za isto već postavljen u samoj Općoj uredbi, odnosno Uredbi o ESF-u.

Potreba osiguravanja održivosti rezultata projekata, kao i održivost u kontekstu postojanja mogućnosti šire primjene rezultata projekta tako se ističe kod (samo) osam od ukupno 22 SC-a u sklopu OPULJP-a.

Nadalje, u OPULJP-u, u odjeljku „Opis vrste i primjeri aktivnosti koje će se podržati te njihov očekivani doprinos SC-ovima, uključujući, prema potrebi određivanje glavnih ciljanih skupina, posebne ciljane teritorije i vrste Korisnika“ kod određenih se SC-ova isto tako kao važna stavka navodi i održivost, kako je izloženo u tablici niže.

Tablica 77 Mjesta na kojima se spominje održivost u sklopu OPULJP 2014. – 2020., odjeljak: Opis vrste i primjeri aktivnosti

Br.	SC	Mjesta na kojima se spominje održivost u sklopu OPULJP 2014. – 2020., prosinac 2014, odjeljak:



		Opis vrste i primjeri aktivnosti koje će se podržati te njihov očekivani doprinos SC-ovima, uključujući, prema potrebi, određivanje glavnih ciljanih skupina, posebne ciljne teritorije i vrste Korisnika
1	8.i.2	Takav sveobuhvatni sustav podrške ne osigurava samo bolji pristup samozapošljavanju nezaposlenih koji su u nepovoljnom položaju, već i podupire održivost poslovnih poduhvata samozapošljavanja neovisno o financijskim potporama.
2	8.ii.1	- usmjeravanje i podrška samozapošljavanju i poduzetništvu NEET-ova, što obuhvaća posebnosti rada s tom ciljanom skupinom, s naglaskom, između ostalog, na uvođenje koncepta samozapošljavanja i poduzetništva i njihovih različitih oblika, pomoć u procjeni održivosti opcije samozapošljavanja u skladu s karakteristikama i sposobnostima osobe, usmjeravanje i podrška u provođenju ideja u poslovne planove, neprekidna podrška tijekom provedbe, mentoriranja, daljnjih aktivnosti (sve te aktivnosti povezane su s komponentom jačanja sposobnosti samozapošljavanja, predviđeno u okviru specifičnog cilja 8.vii.2), ali i izravna financijska potpora pokretanju novih tvrtki (uključujući i mehanizme mikro-kreditiranja i drugih programa zaduživanja);
3	8.ii.1	- usmjeravanje i potpora samozapošljavanju i poduzetništvu mladih, obuhvaćajući specifičnosti ove ciljne skupine, te naglašavanje između ostalog, uvođenja koncepta samozapošljavanja i poduzetništva i njihovih različitih oblika, zatim pomoć u procjeni održivosti odabira opcije samozapošljavanja u skladu s karakteristikama i sposobnostima osobe, usmjeravanje i podrška u provođenju ideja u poslovne planove, kontinuirana podrška tijekom provedbe, mentorstva, te pratećih aktivnosti (sve te aktivnosti povezane su s komponentom jačanja sposobnosti predviđenih u okviru specifičnog cilja 8.vii.2), ali i izravna financijska potpora za pokretanje novih tvrtki (uključujući i mehanizme mikro-kreditiranja i ostale programe zaduživanja);
4	8.vii.1	/
5	8.vii.2	/

6	9.iv.1	Specijalizacija je dio općeg medicinskog obrazovanja u trajanju od 4 do 5 godina koja slijedi nakon određenog vremena pripravništva i stručnog ispita. Potpora će se dati u okviru programa stipendiranja diplomiranih liječnika za pokriće troškova specijalizacije i poticanje prihvatanja zaposlenja na manje atraktivnim područjima. Bit će obavezni raditi u nerazvijenim područjima 5 godina, a poštivanje obveze će nadzirati Ministarstvo zdravlja na državnoj razini kako bi se postigla održivost ESF aktivnosti.
7	9.iv.2	Kako bi se poboljšao pristup pristupačnim, održivim i visoko kvalitetnim socijalnim uslugama za ranjive skupine, podupirat će se projekti razvijeni od strane pružatelja socijalnih usluga u lokalnim zajednicama, s ciljem razvijanja izvaninstitucionalnih oblika skrbi u zajednici i sprečavanja institucionalizacije (kao što su usluge osobne pomoći, centri dnevnog boravka, klubovi ili mobilni timovi za osobe s invaliditetom, starije osobe, djecu i mlade s poremećajima u ponašanju ili bez odgovarajuće roditeljske skrbi).
8	9.v.1	/
9	11.ii.1	Aktivnosti (osposobljavanje i podizanje javne svijesti) koje se odnose na promicanje inovativnih oblika filantropije kao mehanizma podrške za održivost OCD-a.

Primjetno je kako za dva SC-a (8.vii.1 i 8.vii.2) kod kojih se održivost spominje u rezultatima koje država članica želi postići uz potporu Unije održivost se više posebno ne ističe u opisu vrste i primjerima aktivnosti koje će se podržati te u njihovu očekivanom doprinosu tim SC-ovima. Isto se tako za SC 8.ii.1 (IZM) održivost spominje pod opisom vrste i primjerima aktivnosti koje će se podržati te u njihovu očekivanom doprinosu SC-ovima, no ne i pod očekivanim rezultatima koje država članica želi postići uz potporu Unije.

Pored toga, održivost se dodatno spominje i pod *ex-ante* uvjetom T.09.1 (EAC) - Postojanje i provedba nacionalnog strateškog okvira politika za smanjenje siromaštva, čiji je cilj aktivno uključivanje ljudi isključenih s tržišta rada u skladu sa Smjernicama za zapošljavanje i kriterijem:

1 - Uspostavljen je nacionalni strateški okvir politika za smanjenje siromaštva, čiji je cilj aktivno uključivanje i koji:

3 - sadrži mjere kojima se podupire ostvarenje nacionalnog cilja u pogledu siromaštva i socijalne isključenosti (kako je definirano u nacionalnom programu reforme),



uključujući **promicanje održivih i kvalitetnih prilika za zapošljavanje** za osobe kojima najviše prijete socijalna isključenost, uključujući osobe iz marginaliziranih zajednica.

EAC T.09.1 ispunjen je u dijelu navedenog kriterija 3. na sljedeći način: izrađena je Strategija za borbu protiv siromaštva i socijalne isključenosti u RH (2014. – 2020.) koja definira prioritetna područja i osam područja gdje je potrebna promjena. Glavne strateške aktivnosti za postizanje **održivih** i kvalitetnih mogućnosti zapošljavanja za ranjive skupine navode se u poglavlju 4.2, str. 22-23.

Analiza zahtjeva za osiguranje održivosti u okviru Smjernica za ESF 2014. – 2020.

U sklopu Smjernice 04 (verzija smjernica 3.4.) Izvršavanje i upravljanje ugovorima o dodjeli bespovratnih sredstava, Završno izvješće – obrazac, jedna od ključnih rubrika koje korisnici moraju popuniti pri izvještavanju o provedbi svog projekta je „Trajnost“, sa sljedećim podrubrikama i uputama za korisnike kako ih ispuniti, pri čemu se zapravo može zaključiti kako se radi o „održivosti“:

Tablica 78 Rubrika „trajnost“

Trajnost		
1. Korištenje projektnih rezultata		<i>Opisati kako će ostvareni rezultati i nastali proizvodi tijekom provedbe projekta biti korišteni nakon njegova dovršetka, specificirati za koje usluge i aktivnosti. Informacije se trebaju odnositi na SC-ove projekta i ciljane skupine. Treba se referirati na sve što je isporučeno u okviru projekta kao i na rezultate naznačene u Završnom zahtjevu za nadoknadom sredstava dijelu 2 i 3. Treba se referirati na ukupan broj sudionika projekata i njihov status nakon završetka projektnih aktivnosti. Koje su koristi za sudionike projekata i/ili korisnike izvan opsega projekta? Navesti mogu li osobe i organizacije izvan opsega projekta imati koristi od projektnih rezultata?</i>
2. Vlasništvo projektnim rezultatima	nad	<i>Kako će se najbolje osigurati vlasništvo ciljane skupine i partnera nad projektnim rezultatima? Opisati tko će biti vlasnik i upravljati infrastrukturom i proizvodima koji su nastali/nabavljeni (od strane Korisnika ili partnera), planiraju li se prijenosi imovine, (molimo specificirati). Ako je potrebno navesti više informacija, molimo izraditi prilog Izvješću.</i>

3. Institucionalna organizacijska trajnost	i	<i>Opisati institucionalnu i organizacijsku trajnost projektnih rezultata npr. a) planirane promjene, ako ih ima, u odnosu na aktivnosti i djelovanje organizacije nakon dovršetka projekta; b) ustrojavanje određene ustrojstvene jedinice (npr. odjela) ili institucije (u posljednjem slučaju referirati se na specifične dokumente), c) je su li nabavljene sve eventualno zahtijevane dozvole/licence za operaciju, specificirati; d) planirane izmjene u strukturi osoblja (smanjenje/porast zaposlenih), komentirati hoće li članovi projektnog tima i nastaviti raditi s projektnim rezultatima; e) planirana trajnost suradnje s projektnim partnerskim institucijama; f) postoje li planovi za nove projekte povezane s rezultatima nastalima u okviru sadašnjeg projekta.</i>
4. Financijska trajnost		<i>Opisati izvore financiranja za iskorištavanje novonastale infrastrukture / proizvoda, za isporuku novonastalih usluga, za aktivnosti, itd. Ako postoji potreba za dodatnim materijalima i opremom za rad ili pružanjem usluga, koji su planirani izvori financiranja?</i>

Sadržaj navedenih uputa čak je nešto i detaljniji i konkretniji nego što je to često slučaj u uputama za prijavitelje u sklopu poziva na dostavu projektnih prijedloga.

Analiza zahtjeva za osiguranje održivosti u pozivima na dodjelu projektnih prijedloga

U ovom je dijelu analize naglasak stavljen na pozive na dodjelu projektnih prijedloga (PDP-ove) i same Upute za prijavitelje te kriterije dodjele kao daljnji konkretni korak razrade okvira ulaganja zadanog OPULJP-om, tj. njegove provedbe, kao i na konkretne zahtjeve prema prijaviteljima (i u konačnici korisnicima) projekata kada je u pitanju potreba postizanja održivosti rezultata projekata koje osmišljavaju te potom i provode.

U tom je kontekstu ispitano sljedeće:

- spominje li se u kontekstu pojedinog PDP-a, tj. uputama za prijavitelje, očekivana održivost rezultata projekta i kako je definirana te je li definirana kao jedan od zahtjeva/obaveza koju prijavitelji projekata trebaju imati na umu kod izrade svog projektnog prijedloga
- pregledani su kriteriji dodjele, njihova moguća razrada te na kraju i obrazloženje predviđenih ocjena i bodovna skala, sve s naglaskom na održivost rezultata projekata
- pregledane su i rubrike prijavnih obrazaca A i B te što se u njima navodi i od prijavitelja projekata traži s obzirom na održivost projektnih rezultata.



Od ukupno 130 objavljenih poziva u sklopu OPULJP-a, do 31.12.2019. 25 ih je objavljeno u sklopu PO 1 Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage, 34 u sklopu PO 2 Socijalno uključivanje, 25 u okviru PO 3 Obrazovanje i cjeloživotno učenje i 46 u sklopu PO 4 Dobro upravljanje.

Premda je održivost rezultata projekata adresirana na različite načine, tj. u različitim omjeru i razini detalja u opisima prioritetnih osi u tekstu OPULJP-a te u sklopu natječajne dokumentacije relevantnih poziva, sažetcima poziva i Uputama za prijavitelje, obavezni Prijavni obrazac A koji moraju ispuniti svi prijavitelji sadrži sljedeću rubriku posvećenu predviđenom opisu održivosti rezultata određenog projekta:

Naziv rubrike	Upute za popunjavanje rubrike
Kratki opis na koji će način održivost rezultata projekta biti zajamčena nakon završetka projekta	Opišite konkretne mjere koje ćete primijeniti tijekom provedbe i po završetku projekta putem kojih će osigurati održivost izlaznih komponenti (outputa) projekta te na koji će se način oni koristiti nakon završetka provedbe projekta. Primjerice, tko će i kojim sredstvima platiti operativne troškove novoizgrađenog objekta, tko će biti odgovoran za prikladnu uporabu infrastrukture, tko će osigurati odgovarajući broj osoblja za upravljanje objektom, ili kako će se stečeno znanje osoba koje su sudjelovale na projektu primjenjivati u daljnjim aktivnostima organizacije prijavitelja/partnera. Pojasnite hoće li biti moguć prijenos rezultata i/ili izlaznih komponenti (outputa) projekta na drugu organizaciju/županiju/državu? Unos je obavezan. Dopušteno je najviše 5000 znakova za unos (s razmacima).

Održivost rezultata projekata isto se tako često navodi i u Prijavnom obrascu B. Niže je izložen primjer rubrike koja se odnosi na održivost rezultata projekta, konkretno iz poziva „Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti na prevenciji korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika“, objavljenog 7.12.2018.

6. Širi učinak projekta na okruženje i umnožavanje rezultata i aktivnosti (*molimo opišite metode i mjere osiguravanja održivosti*)

Na intervjuu je UT potvrdio da se od prijavitelja traži da opiše na koji će način rezultati projekta biti održivi nakon završetka projekta u prijavnome obrascu A te da se ista informacija o tome što će sve to obuhvaćati navodi i u prvom koraku pripreme PDP-ova, odnosno prilikom izrade Sažetka operacije.

U sljedećem dijelu analize naglasak je stavljen na sadržaj Uputa za prijavitelje i ostalu natječajnu dokumentaciju za pojedine PDP-ove, koja ujedno uključuje i relevantne kriterije odabira, odnosno dodjele.



Kriteriji odabira¹⁸⁹ primjenjuju se na sve operacije/PDP-ove OPULJP-a te uključuju:

- kriterije prihvatljivosti
- kriterije dodjele.

U sklopu ove analize fokus je bio na **kriterijima dodjele** koji se primjenjuju za ocjenjivanje kvalitete svih projektnih prijedloga unutar OP-a, a koje je odobrio OzP Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. na sjednici održanoj 18. svibnja 2015.

Analizom svih Prijedloga za utvrđivanje kriterija dodjele (PUKD)¹⁹⁰ za sve SC-ove utvrđeno je kako je održivost operacije/projekta navedena kao kriterij dodjele s obzirom na svaki SC, pri čemu jedino varira maksimalan broj bodova koji u većini PUKD-ova, njih 13, iznosi 10 bodova, potom 15 bodova u šest slučajeva te najviše 20 bodova u šest slučajeva, dok kod jednog PUKD-a nije jasno istaknut broj bodova koji se dodjeljuje izričito za održivost jer se ona navodi u skupini od nekoliko potkriterija pod kriterijem „Kvaliteta prijedloga operacije/projekta“.

Kod **PO 1 Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage** od ukupno objavljenih 25 poziva u danom razdoblju održivost se kod četiri PDP-a u modalitetu izravnih dodjela ne spominje izravno u samoj natječajnoj dokumentaciji PDP-ova, ali se podrazumijeva da se i na te PDP-ove primjenjuju kriteriji dodjele javno objavljeni za svaki SC u kojima se kod svih kriterija dodjele za sve SC-ove navodi održivost¹⁹¹. Kod 21 objavljenog PDP-a u sklopu PO 1 održivost se izričito spominje u Uputama za prijavitelje i obrađuje na sljedeći način:

- kod 10 PDP-ova održivost se zapravo spominje (samo) u kontekstu ciljeva PDP-ova koji su u skladu s ciljevima definiranim u OPULJP-u, odnosno aktivnostima definiranim unutar pojedinog SC-a
- kod jednog PDP-a održivost se spominje kao kriterij dodjele, ali bez razrađene bodovne skale
- kod 10 PDP-ova održivost se navodi kao jedan od kriterija dodjele, formuliran kao „Održivost operacije/projekta“ te dodatno razrađen kod 10 PDP-ova kao „**Održivost rezultata projekta/operacije nakon njegova završetka i mogućnost multiplikacije rezultata njegovih aktivnosti na relevantna područja na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini**“, pri čemu maksimalan broj bodova koji se može dodijeliti iznosi 10
 - kod tri od navedenih 10 PDP-ova, dva objavljena u 2017. i jednog objavljenog u 2018. godini, kod kojih je održivost navedena kao jedan od kriterija dodjele, razrađena je sljedeća bodovna skala:
Obrazloženje ocjene – bodovna skala:
 - 5 – održivost i multiplikacija rezultata je u potpunosti jasno opisana i realistična

¹⁸⁹ Izvor: <http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/razdoblje-2014-2020/kriteriji-odabira/>

¹⁹⁰ Izvor: <http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/razdoblje-2014-2020/kriteriji-odabira/>

¹⁹¹ Navedena napomena vrijedi za sve prioritetne osi.



- 4 – održivost i multiplikacija rezultata je jasno opisana, ali postoje manje nejasnoće oko provedivosti
 - 3 – održivost i multiplikacija rezultata je djelomično opisana te postoje veće nejasnoće oko provedivosti
 - 2 – održivost i multiplikacija rezultata nije jasno opisana te je provedivost upitna
 - 1 – održivost i multiplikacija rezultata nije uopće opisana
- kod sedam od 10 PDP-ova objavljenih u 2018. godini kod kojih je održivost navedena kao jedan od kriterija dodjele, razrađena je sljedeća bodovna skala:
Obrazloženje ocjene - bodovna skala:
- 5 – u potpunosti
 - 4 – mjere održivosti rezultata nakon završetka provedbe jasno su razrađene, mogućnost multiplikacije rezultata njegovih aktivnosti na relevantna područja na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini djelomično je obrazložena
 - 3 – mjere održivosti rezultata nakon završetka provedbe djelomično su razrađene, mogućnost multiplikacije rezultata njegovih aktivnosti na relevantna područja na lokalnoj regionalnoj i nacionalnoj razini djelomično je obrazložena
 - regionalnoj i nacionalnoj razini djelomično je obrazložena
 - 2 – postoje velike nejasnoće
 - 1 – mjere održivosti rezultata i mogućnost multiplikacije rezultata su slabo ili uopće nisu naznačene.

U sljedećoj tablici prikazana je usporedba izmjena u bodovnoj skali za kriterij dodjele koji se odnosi na održivost za 2017. i 2018. godinu.

Tablica 79 Bodovna skala za kriterij održivosti

Bodovna skala	2017.	2018.
5	- održivost i multiplikacija rezultata je u potpunosti jasno opisana i realistična	- u potpunosti
4	- održivost i multiplikacija rezultata je jasno opisana, ali postoje manje nejasnoće oko provedivosti	- mjere održivosti rezultata nakon završetka provedbe jasno su razrađene , mogućnost multiplikacije rezultata njegovih aktivnosti na relevantna područja na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini djelomično je obrazložena

3	- održivost i multiplikacija rezultata je djelomično opisana te postoje veće nejasnoće oko provedivosti	- mjere održivosti rezultata nakon završetka provedbe djelomično su razrađene , mogućnost multiplikacije rezultata njegovih aktivnosti na relevantna područja na lokalnoj regionalnoj i nacionalnoj razini djelomično je obrazložena
2	- održivost i multiplikacija rezultata nije jasno opisana te je provedivost upitna	- postoje velike nejasnoće
1	- održivost i multiplikacija rezultata nije uopće opisana	- mjere održivosti rezultata i mogućnost multiplikacije rezultata su slabo ili uopće nisu naznačene

Iz navedene usporedbe primjetna je neujednačenost u opisu ocjena, pogotovo u novijoj inačici bodovne skale koja se u različitim razinama ocjene fokusira na različite aspekte koji se ocjenjuju te je kod dvije ocjene opis i dodatno skraćen („u potpunosti“ i „postoje velike nejasnoće“).

U kontekstu PO 1 (ali i drugih PO-ova) na intervjuima je istaknuto kako se često traže dodatni opisi održivosti kada su u okviru projektnih prijava predviđeni kao prihvatljivi značajniji iznosi za primjerice kupnju opreme (pogotovo npr. vozila) te **u takvim slučajevima UT od PT 2 često traži i dodatnu ex-post provjeru takve trajnosti/održivosti**.

Kod **PO 2 Socijalno uključivanje** od ukupno objavljena 34 poziva u danom razdoblju održivost se spominje u Uputama za prijavitelje i obrađuje na sljedeći način:

- kod 6 PDP-ova održivost se spominje (samo) u kontekstu ciljeva PDP-ova koji su u skladu s ciljevima definiranim u OPULJP-u, odnosno aktivnostima definiranim unutar pojedinog IP-a i SC-a te njihovim nazivima, npr.: Cilj PDP-a je u okviru IP-a 9.iv u kojem se spominje „Poboljšanje pristupa pristupačnim, **održivim** i visokokvalitetnim uslugama, uključujući usluge zdravstvene skrbi i socijalne usluge od općeg interesa“¹⁹²
- kod 28 poziva održivost se navodi kao jedan od kriterija dodjele (KD) te je kod 22 PDP-a formuliran kao: „**Održivost rezultata projekta/operacije nakon njegovog završetka i mogućnost multiplikacije rezultata njegovih aktivnosti na relevantna područja na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini**“, dok je kod jednog PDP-a opisan kao: „Učinak rezultata projektnog prijedloga na pripadnike ciljane skupine i ranjivih skupina“

¹⁹² Međutim, podrazumijeva se da se i na te PDP-ove primjenjuju kriteriji dodjele koji su javno objavljeni za svaki SC i u kojima se za sve SC-ove navodi održivost. Izvor: <http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/razdoblje-2014-2020/kriteriji-odabira/>

- u PO 2 bodovne skale za KD održivosti razlikuju se od poziva do poziva¹⁹³ i variraju od ocjena iza kojih ne stoje nikakva pojašnjenja na temelju čega se dodjeljuju pa sve do detaljno obrazloženih pojedinačnih ocjena. U tablici niže izloženo je nekoliko utvrđenih varijanti.

Tijekom 2018. godine primjetna je nešto veća ujednačenost u opisima bodovne skale u odnosu na ostale godine u kojima su objavljeni pozivi (2016., 2017. i 2019.) pa je bodovna skala tako bila ista kod pet objavljenih PDP-ova u PO 2.

U sljedećoj tablici izložen je primjer predviđenog ocjenjivanja održivosti rezultata projekta iz Uputa za prijavitelje za PDP „Poticanje društvenog poduzetništva“, UP.02.3.1.01, Otvoreni

Kriterij odabira i pitanja za kvalitativnu procjenu	Bodovna vrijednost	Koeficijent	Ostvarena ocjena / maksimalno ostvariva ocjena	Referenca na izvor za provjeru – upisuje PT 1
5. Održivost operacije/projekta	10			
5.1. Definirana održivost projektnih rezultata	1-5	1	5	A i B obrazac
5.2. Mogućnost prijenosa rezultata	1-5	1	5	A i B obrazac

postupak/privremeni, Ocjenjivanje kvalitete

Tablica 80 Primjer predviđenog ocjenjivanja održivosti rezultata projekta

U PO 2 u pogledu zahtjeva za osiguranje **financijske održivosti** u operacijama koje se dodjeljuju institucijama **u zdravstvu (SC 9.iv.1), na intervjuima je dodatno istaknuto kako se traži da nakon završetka projekta korisnici osiguraju dodatna sredstva u svojim proračunima**, kojima se omogućuje nastavak održivosti rezultata projekata u budućnosti.

Kada su u pitanju drugi oblici održivosti, svi PT 1 navode i da se **od prijavitelja tražilo i ocjenjivalo multipliciranje rezultata njihovih projekata**, pri čemu je navedeno i više uspješnih primjera pružatelja socijalnih usluga koji su uz pomoć inovativnog pristupa privukli puno pozitivne pozornosti te su na njihovu primjeru i brojni drugi pružatelji takvih usluga odlučili uvesti takve novosti i u svojoj ponudi, često na razini cijele jedne županije. K tome je nadodano kako su **PT 1 u sklopu PDP-ova u PO 2 često ciljano poticali prijavitelje na partnerski pristup i jačanje suradnje između javnog, civilnog i privatnog sektora jer se upravo takav pristup pokazao kao vrlo pogodan kada je u pitanju održivost rezultata projekata razvoja socijalnih usluga u zajednici.**

¹⁹³ Vidi Prilog 8, Tablica 14



Kod **PO 3 Obrazovanje i cjeloživotno učenje** od ukupno objavljenih 25 PDP-ova u danom razdoblju održivost se ne spominje kod 6 PDP-ova (radi se o pet izravnih dodjela sredstava i jednom ograničenom PDP-u), dok se kod 19 PDP-ova održivost spominje i obrađuje na sljedeći način:

- kod 14 PDP-ova navodi se Kriterij dodjele 5. Održivost operacije/projekta
- kod dva PDP-a uz Kriterij dodjele 5. Održivost operacije/projekta dodatno se navodi i 5.1. Financijska i institucionalna održivost
- kod 16 PDP-ova navodi se isti opis kriterija održivosti: „**Održivost rezultata projekta/operacije nakon njegova završetka i mogućnost multiplikacije rezultata njegovih aktivnosti na relevantna područja na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini**“
- kod 14 PDP-ova obrazloženje ocjene i bodovna skala nisu specificirani u samome dokumentu Uputa za prijavitelje, već u zasebnom Prilogu u sklopu natječajne dokumentacije za pojedini PDP, pod nazivom „Kriteriji odabira i metodologija bodovanja projektnih prijedloga“. Broj bodova i obrazloženja ocjena u navedenom prilogu variraju ovisno o PDP-u, a pored kriterija „Financijske i institucionalne održivosti“, kod pojedinih poziva navodi se npr. i „Mogućnost dugoročnog utjecaja“ u sklopu kojeg se održivost ocjenjuje i kroz procjenu razine pozitivnog utjecaja koji će rezultati projekta dugoročno imati na pripadnike ciljnih skupina
- kod dva PDP-a navodi se samo da je maksimalan broj bodova po kriteriju 10, tj. 15
- kod tri PDP-a navodi se obrazloženje ocjene i bodovna skala kako slijedi:

Tablica 81 Tri različite bodovne skale za održivost za PDP-ove u sklopu PO 3 Obrazovanje i cjeloživotno učenje

Bodovna skala	Tri različite bodovne skale za održivost za PDP-ove u sklopu PO 3 Obrazovanje i cjeloživotno učenje objavljene između 2016. i 2019. Naziv PDP-a		
	<i>Modernizacija sustava strukovnog obrazovanja i osposobljavanja</i>	<i>Osiguravanje pomoćnika u nastavi i stručnih komunikacijskih posrednika učenicima s teškoćama u razvoju u osnovnoškolskim i srednjoškolskim odgojno-obrazovnim ustanovama</i>	<i>Uspostava regionalnih centara kompetentnosti u sektoru turizma i ugostiteljstva</i>
5	U projektnom prijedlogu opisane su mjere financijske i institucionalne održivosti kojima će se osigurati provođenje projektnih aktivnosti i nakon završetka projekta.	U projektnoj prijavi razrađene su mjere financijske i institucionalne održivosti kojima će se osigurati provođenje projektnih aktivnosti i nakon završetka projekta.	Održivost i multiplikacija rezultata su u potpunosti jasno opisane i realistične
4	/	U projektnoj prijavi razrađena je barem jedna mjera financijske održivosti koja će osigurati	Održivost i multiplikacija rezultata su jasno opisane, ali

		provođenje projektnih aktivnosti i nakon završetka projekta.	postoje manje nedoumice oko provedivosti
3	/	U projektnoj prijavi razrađena je barem jedna mjera institucionalne održivosti koja će osigurati provođenje projektnih aktivnosti i nakon završetka projekta.	Održivost i multiplikacija rezultata su djelomično opisane te postoje veće nedoumice oko provedivosti
2	/	U projektnoj prijavi samo su navedene mjere financijske i/ili institucionalne održivosti, ali nisu u potpunosti razrađene.	Održivost i multiplikacija rezultata nisu jasno opisane te je provedivost upitna
1	Projektni prijedlog ne zadovoljava uvjete opisane u bodovnoj kategoriji 5.	U projektnoj prijavi nije navedena niti jedna mjera održivosti.	Održivost i multiplikacija rezultata nisu uopće opisane

U sklopu PO 3 na intervjuima su tijela PT 1 istaknula kako su kriteriji dodjele u dijelu održivost značajno razrađeni u odnosu na financijsko razdoblje 2007. – 2013., a da se poseban pomak u osiguranju održivosti rezultata provedenih projekata vidi primjerice kod Korisnika koji su dobili potpore za razvoj suvremenih programa obrazovanja za odrasle, za koje se pokazalo da postoji velik interes te su ti korisnici uspješno nastavili provoditi te programe i nakon završetka svojih projekata te na taj način osiguravaju i daljnju financijsku održivost aktivnosti koje provode.

U fazi intervju a i u kontekstu PO 3 isto je tako istaknuto kako je brojnim korisnicima teško garantirati financijsku održivost jer nisu u mogućnosti točno znati kakvi će biti njihovi proračuni u idućim godinama, često zbog nepredvidivih faktora koji utječu na financijsko planiranje općenito i iz godine u godinu, npr. fluktuacije zaposlenika, gospodarske krize, političke odluke itd.

Održivost je u fazi intervju a i PO 3 primjerice istaknuta općenito kao ključan faktor za ocjenjivanje i postizanje kod projekata financiranih u sklopu SC-a 10.iv.1 usredotočenih na modernizaciju ponude strukovnog obrazovanja u sektoru turizma. Tijela razine PT 1 često su s korisničkim institucijama održavala i brojne sastanke na kojima su se davali primjeri kako promišljati, planirati i opisati održivost rezultata konkretno za njihove projekte, s naglaskom na financijsku održivost i multipliciranje rezultata projekata.

Intervjuirana su tijela razine PT 1 istaknula i kako su u određene PDP-ove **korisnicima bila uvela i obavezu obavješćavanja o rezultatima po završetku projektnih aktivnosti**, što primjerice podrazumijeva to da ih korisnici izvještavaju o tome koji su odrasli polaznici stvarno i zaposleni po završetku projekta i o kojim se radnim mjestima radi, konkretnije jesu li to radna mjesta za koja su se educirali ili neka druga.



Kod **PO 4 Dobro upravljanje** od ukupno objavljenih 46 PDP-ova u danom razdoblju održivost se ne spominje kod tri PDP-a (radi se o tri postupka izravne dodjele sredstava), dok se kod 43 PDP-a održivost spominje i obrađuje na sljedeći način:

- kod sva 43 PDP-a navodi se isti opis kriterija održivosti: „**Održivost rezultata projekta/operacije nakon njegova završetka i mogućnost multiplikacije rezultata njegovih aktivnosti na relevantna područja na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini**“
- kod 7 PDP-ova objavljenih u okviru SC-a 11.ii.1 Kriterij dodjele održivost projekta поблише se definira cijelim nizom pitanja za kvalitativnu procjenu koja obuhvaćaju različite aspekte održivosti te glase kako slijedi:
 - „Može li se očekivati da će projekt imati širi učinak na okruženje?
Uključuje li prijedlog, i u kojoj mjeri, konkretne mjere za buduće umnožavanje (replíciranje – ponavljanje sličnih aktivnosti koje su usmjerene na druge ciljane skupine ili se odvijaju na drugim zemljopisnim područjima, proširenje razmjene informacija) projektnih rezultata/aktivnosti?“
 - „Jesu li očekivani rezultati predloženog projekta održivi?
 - financijski (kako će se aktivnosti financirati kada financiranje iz ovog izvora završi?)
 - institucionalno (hoće li po završetku projekta i dalje postojati strukture koje omogućuju nastavak aktivnosti)? Hoće li postojati lokalno 'vlasništvo' nad rezultatima projekta?
 - na razini razvijanja javnih politika (gdje je to primjenjivo) - što će biti strukturni učinak projekta - npr. hoće li to dovesti do unaprjeđenja zakonodavstva?
 - hoće li projekt imati negativni/pozitivni učinak na okoliš (ako je primjenjivo)?
 - koliko su jasno definirane mjere kojima će se osigurati održivost projekta?“

- kod devet izravnih dodjela sredstava navodi se Kriterij dodjele 5. Održivost operacije/projekta i definicija „Održivost rezultata projekta/operacije nakon njegova završetka i mogućnost multiplikacije rezultata njegovih aktivnosti na relevantna područja na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini“, međutim obrazloženje ocjene i bodovna skala nisu specifikirani.

Isto tako, kod 36 PDP-ova kod kojih je navedeno obrazloženje ocjene i bodovna skala ponovno postoji razlika među PDP-ovima te se nekoliko primjera mogu vidjeti u Tablici 15 u Prilogu 8.

Iz navedenih je primjera i opisa prakse koja se odnosi na zahtjeve u pogledu održivosti za prijavitelje/korisnike projekata u sklopu 130 objavljenih PDP-ova do kraja 2019. godine uočeno kako ne postoji unificirani pristup pitanju održivosti. Pritom je osjetno manji naglasak stavljen na financijsku održivost rezultata, dok se kod svih prioriternih osi navodi sljedeći opis kriterija održivosti kojim se snažnije ističe važnost osiguranja širenja rezultata projekata: „Održivost rezultata projekta/operacije nakon njegova



završetka i mogućnost multiplikacije rezultata njegovih aktivnosti na relevantna područja na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini“.

Nalazi u sklopu faze intervjuja

Na intervjuima je kod PO4 i SC-a 11.ii.1 istaknuto kako je naglasak na financijskoj održivosti kao svojevrsnoj obvezi prijavitelja koja se ocjenjuje ipak umanjen jer su predviđeni prijavitelji/korisnici organizacije civilnog društva (OCD-ovi) koje uvelike ovise o javnim izvorima financiranja i vrlo teško zbog prirode svog posla mogu samostalno osigurati dugoročnu financijsku održivost. K tome naglašeno je kako je osiguranje održivosti rezultata projekata zapravo u fokusu cijelog SC-a 11.ii.1 u sklopu kojeg se dodjelom bespovratnih sredstava želi osigurati da OCD-ovi izgrade vlastite kapacitete, između ostalog i kako bi se mogli uspješnije javljati sa svojim projektima na buduće i različite PDP-ove te osigurati nastavak svog rada i egzistenciju svojih zaposlenika. Upravo stoga i u kontekstu PO 4 jedno od tijela PT 1 naglasilo je i kako je **u planu posebno vrednovanje PO 4 i projekata provedenih u SC-u 11.ii.1 na temu opisane održivosti.**

Činjenicu da ne postoji unificirani pristup pitanju održivosti UT je potvrdio u dijelu intervjuja za EP 18 te je dodatno istaknuo i kako ne smatra da bi se trebao primjenjivati unificirani pristup s obzirom na različite vrste PDP-ova i projekata te realno neujednačenu i provedivu obvezu osiguravanja različitih aspekata održivosti.

U fazi intervjuja sva su ispitana tijela SUK-a razine UT i PT 1 potvrdila kako se od prijavitelja projekata u vezi s održivosti traži procjena financijske održivosti predloženih aktivnosti, no kako detaljni zahtjevi u tom smislu mogu varirati, što se procjenjuje od PDP-a do PDP-a te primjerice ima li to smisla s obzirom na ciljeve PDP-a i realne mogućnosti Korisnika nakon dovršetka projekta.

Isto su tako sva intervjuirana tijela navela kako postoji unaprijed zadana i jasna definicija kriterija za procjenu održivosti rezultata projekata kojom se prijavitelji mogu voditi u izradi projektnih prijedloga te se ista navodi u sklopu javno objavljenih Kriterija dodjele za svaki SC i u Uputama za prijavitelje. Većina je intervjuiranih tijela SUK-a istaknula i kako temi održivosti posvećuje posebnu pažnju i na informativnim radionicama koje prate objavu PDP-ova te kako se potencijalnim prijaviteljima vrlo često dodatno naglašava da uzmu u obzir sve dostupne mogućnosti u pogledu osiguranja financijske održivosti aktivnosti i rezultata svojih projekata.

Održivost rezultata provedenih projekata provjerava PT 2, pri čemu dinamika ovisi o sadržaju pojedinog PDP-a te uvjetima u Ugovoru o dodjeli bespovratnih sredstava. U određenim slučajevima druga tijela SUK-a mogu zatražiti od PT 2 posebne takve provjere, pri čemu je jedno intervjuirano tijelo razine PT 1 spomenulo kako bi bilo korisno kad bi postojala određena ciljna evidencija i koordinacija aktivnosti tijela SUK-a u pogledu održivosti provedenih projekata nakon što završe.



Na pitanje traže li se kakvi dodatni uvjeti od prijavitelja u vezi s održivosti s obzirom na lokaciju provedbe, četiri intervjuirana tijela odgovorila su kako takav pristup nije bio primjenjivan u njihovim PDP-ovima, dok je UT naglasio kako se radi o dodatnom, neobveznom kriteriju samo za određene SC-ove te ga se stoga ne može naći u svim PDP-ovima. U tom je kontekstu jedan PT 1 za PO 2 naglasio kako se ipak detaljnije razmišljalo o toj temi iz jednog drugog kuta, a to je da se PDP-ovima od prijavitelja tražilo da im partner bude upravo neko tijelo s regionalne/lokalne razine, npr. županija ili grad u njihovoj sredini kako bi postigli veću prepoznatljivost svog projekta u neposrednoj okolini te zajedno radili na održivosti.

Perspektiva Korisnika

Sljedi opis rezultata ankete Korisnika čiji su projekti do 31.12.2019. završili s provedbom, a koliko je to bilo moguće s obzirom na nešto manji broj Korisnika koji su ispunili anketu, njih ukupno 177 (od mogućih 435) za cijeli OPULJP do kraja 2019. Od navedenih 177 Korisnika 170 ih je prijavilo svoj projekt na neki otvoreni poziv na dostavu projektnih prijedloga (PDP).

U sklopu ankete od Korisnika je prije svega zatraženo da daju svoje mišljenje o sljedećim temama:

- na koji su način definirali održivost rezultata svog projekta
- je li u PDP-u u okviru kojeg su prijavljivali svoj projekt bilo jasno opisano što se očekuje u pogledu postizanja održivosti rezultata projekta
- je li po završetku provedbe njihova projekta postignuta planirana održivost rezultata projekta
- zbog čega se rezultati projekta moguće nisu pokazali održivima
- je li bilo načina na koje se mogla osigurati snažnija održivost rezultata te vrste projekata koje su korisnici proveli.

Realizirani uzorak – anketirani korisnici prema prioritetnim osima OPULJP-a

Tablica 82 Broj anketiranih Korisnika prema prioritetnim osima

Prioritetna os	Broj anketiranih Korisnika	U postocima
1. „VISOKA ZAPOS LJIVOST I MOBILNOST RADNE SNAGE“	12	7%
2. „SOCIJALNO UKLJUČIVANJE“	83	47%
3. „OBRAZOVANJE I CJELOŽIVOTNO UČENJE“	33	19%
4. „DOBRO UPRAVLJANJE“	49	28%
Ukupno	177	100%



Primarna županija provedbe projekata za 29 anketiranih Korisnika (16,2 %) bila je Grad Zagreb. Za 14 Korisnika (8,0 %) primarna županija provedbe projekta bila je Splitsko-dalmatinska, pri čemu je osam projekata provedeno u Splitu, za 12 Korisnika (6,8 %) Osječko-baranjska, pri čemu su samo tri projekta provedena u Osijeku, i za devet Korisnika (5,3 %) Primorsko-goranska, od čega je osam projekata provedeno u Rijeci.

Projekti preostalih 113 Korisnika bili su provedeni gotovo ravnomjerno u svim ostalim županijama RH u rasponu od po tri pa do ukupno osam Korisnika projekata po pojedinoj županiji (od 1,4 % do 5,3 %). Bez obzira na vrlo male brojke, navedeno ukazuje na razmjerno dobru početnu rasprostranjenost provedbe projekata koja se odvija širom RH, pri čemu većina projekata ipak nije bila provedena primjerice samo u Gradu Zagrebu.

S obzirom na definiranje održivosti rezultata projekata, korisnici su mogli odabrati više ponuđenih kategorija, što su tijekom ispunjavanja ankete i činili, a što je rezultiralo konačnim rezultatima kod kojih suma svih navedenih postotaka nije 100 %. Tako ju je 112 Korisnika (63,3 %) definiralo kao institucionalnu održivost (pri čemu je npr. plan bio da po završetku projekta i dalje postoje strukture koje omogućuju nastavak aktivnosti koje su se provodile u sklopu projekta), potom ju je 105 Korisnika (59,3 %) definiralo kao održivost kroz nova partnerstva, suradnje i projekte uspostavljene na projektu ili na temelju rezultata projekta te 97 Korisnika (55,1 %) kao održivost u kontekstu postizanja multipliciranja rezultata projekta (tj. ponavljanje sličnih aktivnosti koje su usmjerene na druge pripadnike iste ciljne skupine ili druge ciljne skupine ili koje se odvijaju na drugim zemljopisnim područjima, npr. na lokalnoj i regionalnoj razini).

Što se tiče financijske održivosti, samo je 40 Korisnika od ukupno 177, odnosno 22,5 % njih, navelo da je definiralo tu vrstu održivosti za svoje projekte. Ovakav odabir odgovora povezuje se sa zahtjevima u pogledu održivosti koji su bili definirani u samim PDP-ovima, pri čemu su se korisnici zapravo vodili onime što se od njih tražilo u PDP-ovima prilikom prijave projekata te je isto u skladu sa zaključkom da primarni naglasak u pogledu održivosti u PDP-ovima većinom nije bio na financijskoj održivosti.

Nešto je manji broj Korisnika istaknuo da je kao održivost rezultata projekta definirao osigurano lokalno „vlasništvo“ nad rezultatima projekta te se radilo o ukupno 29 Korisnika (16,6 %).

Održivost u smislu stvaranja infrastrukturnih preduvjeta za daljnju provedbu aktivnosti započetih u okviru projekta i nakon njegova završetka (npr. prilagodba i opremanje prostorija, nabava vozila itd.) opisalo je 27 Korisnika (15,5 %).

U konačnici je 10 Korisnika (5,4 %) navelo da su kod opisa planirane održivosti rezultata projekta održivost definirali na još neke druge načine te je kao primjere takve održivosti njih osam navelo daljnje prijavljivanje na natječaje za dodjelu bespovratnih sredstava iz različitih izvora (tri Korisnika), pružanje socijalnih usluga (tri Korisnika), učenje i edukacije (dva Korisnika).



Na pitanje je li u PPD-u u okviru kojeg su prijavljivali svoj projekt bilo jasno opisano što se očekuje u pogledu postizanja održivosti rezultata projekta, 112 Korisnika (63,1 %) odgovorilo je potvrdno, 16 niječno (9,0 %), dok ih je 49 (27,9 %) odgovorilo kako isto ne mogu procijeniti.

Ukupno su 72 Korisnika (40,5 %) ustvrdila kako je po završetku njihovih projekata u potpunosti postignuta planirana održivost rezultata projekata, no k tome su još 72 (40,5 %) Korisnika zaključila kako je planirana održivost rezultata njihovih projekata ipak ostvarena u većoj mjeri. Samo su dva Korisnika (1,1 %) istaknula kako smatraju da planirana održivost rezultata njihovih projekata nije nimalo ostvarena, a njih 21 (11,6 %) tek u manjoj mjeri. Deset Korisnika (5,8 %) navelo je da ne može procijeniti u kojem je omjeru postignuta planirana održivost rezultata projekata.

Kao glavne razloge za neodrživost rezultata projekata ispitanici koji su se izjasnili da je planirana održivost rezultata projekata postignuta u većoj mjeri, u manjoj mjeri ili nimalo, njih 94 od ukupno 95 obuhvaćenih tim kategorijama, navode sljedeće:

- **nepostojanje daljnjeg izvora financiranja aktivnosti nakon dovršetka projekta – 47,0 %**
- nepredvidive okolnosti (slabljenje gospodarstva...) – 39,2 %
- slabljenje ljudskih kapaciteta i gubitak znanja (npr. osobe koje su radile na provedenom projektu više ne rade na tome, promijenile su posao i sl.) – 23,2 %
- nemogućnost širenja rezultata projekta uslijed izmjena pravnog i/ili zakonskog okvira – 14,6 %
- nešto drugo – 11,6 %
- nepostojanje interesa dionika na lokalnoj i/ili regionalnoj razini za širenje rezultata projekta – 11,6 %
- nepostojanje interesa ciljne skupine za sudjelovanje u ponuđenim aktivnostima – 7,0 %

Iz odgovora na posljednje pitanje razvidna je upravo potreba osiguranja nekog oblika financijske održivosti rezultata projekata, dok se istovremeno velik broj Korisnika nakon završetka provedbe svojih projekata očigledno susreo s nepredvidivim okolnostima koje su onemogućile održivost. Zanimljiv je i pozitivan relativno nizak postotak Korisnika koji smatraju da rezultati njihovih projekata nisu bili održivi zbog nepostojanja interesa ciljne skupine za sudjelovanje u ponuđenim aktivnostima, što znači da je većina provedenih projekata u uzorku bila relevantna za ciljne skupine na koje se odnosila.

Na posljednje pitanje u sklopu ankete **kako bi se mogla osigurati snažnija održivost rezultata njihova tipa projekta** 134 Korisnika dala su sljedeće prijedloge:

- **čak 78 Korisnika u svojim dodatnim prijedlozima navodi potrebu daljnjeg redovnog i postojanog financiranja istih ili sličnih projektnih aktivnosti iz državnog i lokalnih proračuna, kao i iz fondova EU-a, pri čemu ističu važnost postojanja kontinuiranog i dugoročnog financiranja kroz redovnu objavu PDP-ova u koje se mogu pouzdati (tj.**

475





„da se PDP-ovi objavljuju kako se i najavljuju“) te uz veću podršku institucija i smanjenje administrativnog opterećenja u provedbi projekata, a kako bi korisnici mogli prije svega zadržati svoje osoblje i time sve dosad stečeno znanje te se usredotočiti na osiguranje kontinuiteta provedbe svojih aktivnosti, pogotovo u slučajevima kada svojim radom pružaju usluge ciljnim skupinama kojima bi takav kontinuitet izrazito puno značio

- 44 Korisnika navela su kako ne mogu procijeniti kako bi se mogla osigurati snažnija održivost rezultata njihova tipa projekta
- 23 Korisnika navode vrlo različite prijedloge, uglavnom usko vezane uz teme njihovih projekata, pri čemu se ističu organizacije različitih edukacija, snažnije poticanje i priznavanje volonterstva u društvu, informiranje i jasnije javne politike pogotovo za razvoj gospodarstva
- daljnjih 19 Korisnika konkretnije ističe potrebu donošenja zakonskog okvira o osobnoj asistenciji, čime bi se primjerice osigurala neprekidnost pružanja usluge osobne asistencije
- 12 Korisnika prije svega je istaknulo važnost snažnije suradnje različitih dionika općenito.

Zaključak

Tijela SUK-a OPULJP-a kriterij odabira koji se odnosi na održivost primjenjuju i razrađuju ovisno o sadržaju i ciljevima pojedinog PDP-a, pri čemu ne postoji unificirani pristup. To je s jedne strane dobro jer se nastoji ne preopteretiti korisnike zahtjevima koji možda nisu relevantni ili izvedivi za njihovu vrstu projekta, no s druge strane takav pristup može u fazi prijavljivanja zbunjivati potencijalne prijavitelje pa bi možda ipak trebalo težiti unificiranju pristupa spram održivosti barem na razini PDP-ova koji se objavljuju u pojedinim (užim) područjima, u fazama i za iste skupine predviđenih prihvatljivih prijavitelja.

Korisnici, s druge strane, većim dijelom razumiju što se od njih traži u pogledu planiranja i realiziranja održivosti rezultata projekata, no zasigurno postoji prostor za snažniju suradnju i veće razumijevanje između tijela SUK-a i prijavitelja/Korisnika. **K tome, na temelju rezultata ankete može se zaključiti kako velik broj Korisnika nema značajnih poteškoća s provedbom svojih planiranih projektnih aktivnosti, osmišljavanjem novih i pisanjem projekata, već ih ima vrlo velikim dijelom s pronalaženjem izvora financiranja za njihovu provedbu.** To tijelima SUK-a u određenoj mjeri olakšava posao jer u tom smislu trebaju prvenstveno osigurati redovnu pripremu i objavu PDP-ova, naravno u okviru dostupnih financijskih omotnica i u skladu s ciljevima i pokazateljima OPULJP-a, a potom se dodatno usredotočiti na načine na koje bi korisnici mogli pronaći i osigurati i druge vrste i izvore financiranja te postavljanje odgovarajućih zakonskih i strateških okvira u tom pogledu te u konačnici i pružanje dodatne pomoći prijaviteljima/korisnicima s osiguranjem drugih vrsta održivosti rezultata njihovih projekata (npr. davanjem konkretnih, relevantnih i uspješnih primjera održivosti), a koje će korisnici teže ostvariti bez primarne financijske održivosti, pa tako i one koja se može osigurati uz pomoć fondova EU-a.

Preporuke

Preporuka 1.

Ako se želi osigurati pridavanje važnosti osiguravanju održivosti rezultata projekta, osnove za isto moraju postojati u samome tekstu operativnog programa i provlačiti se što je moguće više ujednačeno kroz cijelu intervencijsku logiku:

- analiza stanja – jesu li rezultati usporedivih intervencija u prošlosti bili ocijenjeni kao održivi i koji su problemi uočeni kod osiguravanja održivosti rezultata određenih vrsta projekata
- koji se rezultati žele i planiraju postići predviđenim ulaganjima i u kontekstu održivosti
- što će se učiniti na razini aktivnosti i kriterija odabira operacija kako bi se osigurala održivost rezultata projekata
- kako će se pratiti/mjeriti održivost rezultata projekata na razini OP-a, a s čime u vezi postoji i prijedlog: kod PDP-ova, Korisnika i ciljnih skupina kod kojih je postizanje održivosti rezultata projekata posebno istaknuto kao važno i kod kojih je održivost već sama po sebi jedan od ciljeva takvih ulaganja, kada se podaci o zajedničkim dugoročnim rezultatima prikupljaju uz pomoć anketiranja, predlaže se provođenje naknadnih anketa Korisnika/sudionika primjerice 12, 18 ili 24 mjeseci po prestanku sudjelovanja, čime bi se dobile informacije o dugoročnijoj održivosti rezultata takvih projekata¹⁹⁴.
- o održivosti rezultata projekata trebaju razmišljati ne samo korisnici, već i tijela SUK-a u smislu na koje sve načine sa svoje strane mogu pomoći korisnicima u održavanju tih rezultata, **s naglaskom na onaj aspekt održivosti koji su korisnici istaknuli kao njima iznimno važan – a to je prije svega osiguranje kontinuiteta financiranja, barem za vrijeme trajanja određene financijske perspektive i u okviru zadanih alokacija za određene vrste aktivnosti, redovnom objavom odgovarajućih PDP-ova i što bržim odobravanjem ZNS-ova.**

Preporuka 2.

U uputama za prijavitelje u sklopu PDP-ova uvijek navoditi i bodovno razraditi i kriterij održivosti za sve PDP-ove te u opisu/prijedlogu PDP-a (Sažetak operacije) navesti eventualne iznimke i obrazloženje zbog čega održivost rezultata projekata nije relevantna kod određenog PDP-a (npr. jer je tako istaknuto u uredbama EU-a ili je već poznato da održivost rezultata projekta neće biti moguća bez daljnjeg financiranja javnim sredstvima pa se stoga ni ne boduje u okviru takvog PDP-a itd.).

¹⁹⁴ Preuzeto i prilagođeno iz dokumenta: „Programming period 2014-2020 Monitoring and Evaluation of European Cohesion Policy European Social Fund Guidance document August 2018“, str. 15, dostupno na poveznici: <https://ec.europa.eu/sfc/en/system/files/ged/ESF%20monitoring%20and%20evaluation%20guidance.pdf>.



Preporuka 3.

Kod kriterija za dodjelu koji se odnosi na održivost jasnije i ujednačeno razraditi bodovnu skalu tako da sve ocjene sadrže iste elemente/potkriterije koji su usporedivi, ovisno o tome što je važnije kod određenog PDP-a i vrste projekata koji se sufinanciraju, te je dosljedno primjenjivati u što većem broju PDP-ova i u duljim vremenskim razdobljima kako bi se prijavitelji mogli detaljnije upoznati s tim pristupom i kako bi ipak u pravilu znali što sve mogu očekivati s obzirom na zahtjeve koji se odnose na održivost rezultata projekata.

Preporuka 4.

Prijaviteljima projekata ponuditi što je više moguće konkretnih primjera dobro obrazloženih planova za osiguranje različitih vrsta održivosti (prema različitim vrstama i sadržaju natječaja) te u skladu s rubrikama u prijavnim obrascima koje često podrazumijevaju ograničenje broja znakova.

Preporuka 5.

S obzirom na to da je financijska održivost istaknuta kao ključno pitanje te s obzirom na očekivano potencijalno smanjenje dostupnih sredstava za financiranje u okviru kohezijske politike za razdoblje 2021. – 2027., kao i sužavanje mogućnosti financiranja određenih područja obuhvaćenih OPULJP-om (poput npr. javne uprave), trebalo bi u fazi programiranja dodatno razmotriti sve dodatne dostupne i nove izvore financiranja, podjednako iz domaćih i stranih izvora (državni proračun RH i svi dostupni izvori financiranja EU-a), kako bi se osigurao kontinuitet provedbe aktivnosti započetih i provedenih u sklopu OPULJP-a i njihova održivost kroz dulji vremenski period.

3.3 Horizontalna načela

Istraživački alati i metode

Metodološki pristup vrednovanju doprinosa horizontalnim načelima u provedbi projekata financiranih putem OPULJP-a u razdoblju do 31.12.2019. **kombinirao je kvalitativne i kvantitativne istraživačke metode**, vodeći računa o triangulaciji izvora podataka i istraživačkih metoda.

Analiza dokumenata¹⁹⁵ uključivala je tekst OPULJP-a 2014.-2020., relevantne Uredbe EU kojima se definiraju obaveze koje se odnose na horizontalna načela, godišnja izvješća o provedbi OPULJP-a, godišnja izvješća o provedbi Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti osoba s invaliditetom, te tekstove Uputa za prijavitelje za svih 130 poziva za dodjelu bespovratnih sredstava objavljenih do 31.12.2019. u dijelu koji se odnose na

¹⁹⁵ Popis svih dokumenata nalazi se u Prilogu 3: Bibliografija.





horizontalna načela i primjenu čl. 9 Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom. Osim ovih javno dostupnih dokumenata, obrađivali su se i analizirali podaci iz sustava praćenja ESIF MIS, dostavljeni od strane Naručitelja.¹⁹⁶ Konkretnije, u svrhu odgovora na evaluacijsko pitanje o aktivnostima razvijenima u svrhu doprinosa horizontalnim načelima analizirani su tekstovi 309 uzorkovanih projektnih prijedloga (Prijavni obrazac – A dio). Slično tomu, za potrebe odgovora na pitanje o učincima provedenih mjera za doprinos ostvarenju horizontalnih načela, analizirani su tekstovi 205 uzorkovanih završnih projektnih izvješća u dijelovima koji se odnose na horizontalna načela.

U oba slučaja, **polazni kriterij je bila veličina statističke pogreške uzorka do 5 % uz razinu pouzdanosti od 95 %**. U svrhu izrade slučajnog stratificiranog uzorka uspješnih projektnih prijava, provedena je stratifikacija na temelju tri kriterija: (1) prioriteta os, (2) lokacija provedbe i (3) godina početka projekta. Kod izrade uzorka završnih izvješćaja, zbog znatno manje populacije (435 završna izvješćaja naspram 1573 projektna prijedloga), stratifikacija je provedena na temelju 2 kriterija – (1) prioriteta os te (2) lokacija provedbe. Izbor kriterija, zbog uključivanja 4 ključne prioriteta osi omogućio je proporcionalnu tematsku zastupljenost projekata, dok je zbog činjenice da su se projekti provodili na teritoriju čitave RH te kroz duži vremenski period osigurana varijabilnost u odnosu na sjedište korisnika te moguće promjene razumijevanja horizontalnih tema kroz vrijeme. Broj jedinica izbora po stratumu izračunat je razmjerno udjelu broja projektnih prijedloga/završnih izvješćaja iz pripadajućeg stratuma u njihovom ukupnom broju. Iz svakog pojedinog stratuma jedinice izbora birane su u uzorak jednostavnim slučajnim izborom.

S obzirom na potrebu širokog mapiranja različitih pristupa, odnosno aktivnosti kojima su korisnici kroz svoje projekte nastojali doprinijeti horizontalnim temama, istraživački tim je referentne dijelove projektnih prijedloga i završnih izvješćaja analizirao koristeći **induktivni kvalitativni pristup**, oslonjen na **otvoreno in vivo kodiranje**. Karakteristika tog pristupa je da se u prvom koraku navod korisnika sažima što bliže izvorniku, zatim se kodira prema zadanim kategorijama te se na kraju objedinjuje u određene tematske kategorije. Takav pristup omogućio je s jedne strane analizu **učestalosti pojedinih predloženih aktivnosti prema horizontalnim načelima**, a s druge strane **tipične koherentne tematske kategorije aktivnosti**. Iako nije predviđen Početnim izvješćajem, ovaj dio analize dopunjen je dodatnom usporedbom planiranog i izviještenog doprinosa horizontalnim načelima na prigodnom poduzorku istih projekata (n = 41) na kojima je rađena usporedna analiza sadržaja uspješnog projektnog prijedloga i njegovog završnog izvješćaja. Premda ovaj poduzorak ne dozvoljava generalizacije na razini OPULJP-a, s obzirom da nije reprezentativan, evaluatori su smatrali

¹⁹⁶ MIS_export_OPULJP_Projektni_prijedlozi_24032020; MIS_export_OPULJP_Ugovori_24032020; MAPZ_mikropodaci_22_9_2020_JP; Mikropodaci_svi_sudionici_OPULJP; Objavljeni_pozivi_OPULJP_29022020; Status_Ugovora_OPULJP_31122019_ugovoreno+plaćeno



korisnim napraviti ovu dodatnu analizu kako bi se dobio uvid o tendencijama koherentnosti onog što se od strane korisnika planira i onog o čemu se izvještava. Prema saznanjima evaluatora, ovakav tip kvalitativne analize *in vivo* kodiranjem predstavlja inovaciju u programskim evaluacijama provedenima u RH, koji je omogućio cjelovito mapiranje tipičnih aktivnosti i izvještenog doprinosa horizontalnim načelima, dok nalazi mogu biti od koristi kako tijelima SUK-a u planiranju poziva, tako i korisnicima u budućoj razradi aktivnosti.

Anketno istraživanje korisnika bespovratnih sredstava u dijelu horizontalnih načela fokusiralo se s jedne strane na njihovo iskustvo u razradi horizontalnih načela u projektnom prijedlogu, a s druge na njihovu samoprocjenu učinka provedenih projekata na pojedina horizontalna načela iz današnje perspektive, uz percepciju o tome na koji način tijela SUK-a i oni sami pristupaju horizontalnim načelima. U ovome dijelu bitno je naglasiti da je svrha anketnog istraživanja bila samo dopuna nalaza i dodatna potvrda zaključaka koji su proizašli primarno iz analize dokumenata u obliku kodiranja projektnih prijava i završnih izvještaja, kao robusnog izvora u procjeni učinaka u odnosu na percipiran doprinos korisnika temeljem samoprocjene u anketi. Anketni upitnik upućen je korisnicima svih 435 projekata koji su završili provedbu do 31.12.2019. Međutim, tih 435 projekata provodilo je 344 korisnika, što je značilo da su korisnici dobivali više anketa za različite projekte te su se često odlučili odgovoriti samo na jednu od njih. Za razmjerno velik dio populacije korisnika (18 %) nije uspostavljen telefonski kontakt i nije postojala važeća email adresa, iako su napravljene dodatne provjere i traženje novih kontakata, što je značilo da ih se zapravo ne može kontaktirati. Anketa je ispunjena za 177 projekata te razina statističke pogreške za anketu stoga iznosi 5,68. Želimo naglasiti da je izniman napor istraživačkog tima uložen u generiranje podataka s manjom statističkom pogreškom, optimalno ispod 5 %. Iz tog je razloga istraživanje u više navrata vremenski produživano te je Naručitelj slao dodatne podsjetnike, povrh onih upućenih od strane Izvršitelja. Ograničenje dostizanja podataka veće pouzdanosti uvjetovano je primarno malom inicijalnom populacijom (435 završenih projekata), gdje je bilo potrebno prikupiti odgovore od čak 47 % populacije za zadovoljenje greške do 5%, što je značajan izazov za svako društveno istraživanje, uzimajući u obzir tipične razine odgovora od oko 25 %. Dodatno, isti su korisnici primili ankete koje su generirane u evaluacijama pojedinih prioritetnih osi u isto ili slično vrijeme, što je dodatno moglo smanjiti njihov interes za sudjelovanjem u ovom istraživanju.

Konačno, **tijekom prosinca 2020. provedeno je i devet individualnih ili grupnih intervjua**¹⁹⁷ s predstavnicima UT, PT1 te predstavnicima OzP-a. Intervjuima su se pojašnjavali nalazi proizašli iz analize dokumenata, uključujući refleksiju sugovornika na sadržaj natječajne dokumentacije, sustave bodovanja horizontalnih načela, kvalitetu koordinacije i suradnje u pristupu horizontalnim načelima, kao i na njihovu procjenu doprinosa OPULJP-om provedenih

¹⁹⁷ Popis intervjuiranih institucija/organizacija nalazi se u Prilogu 2 ovom izvještaju.





operacija na horizontalna načela. Osim toga, predstavnici OzP-a te nadležnog sektora unutar današnjeg MROSP-a pružili su dublji uvid u prakse koje se odnose na mehanizme praćenja provedbe čl. 9 Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom. Svi intervjui su transkribirani te potom tematski kodirani, u skladu ključnim aspektima pojedinih evaluacijskih pitanja.

3.3.1 Relevatnost

3.3.1.1 *Evaluacijsko pitanje 19: Koje su mjere razvijene radi osiguranja jednakih mogućnosti (ravnopravnost spolova i nediskriminacija te pristupačnost osobama s invaliditetom), održivi razvoj i zaštita okoliša te promicanje načela dobrog upravljanja, uključujući suradnju s civilnim društvom)?*

Odgovor na ovo evaluacijsko pitanje organizirano je u tri glavne cjeline. U uvodnom poglavlju pojašnjena su pojedinačna horizontalna načela u skladu s relevantnom EU regulativom, uključujući analitički osvrt na način na koji je predmetni OP pristupio njihovoj razradi. U središnjem dijelu prezentirani su rezultati analize sadržaja uspješnih projektnih prijava koji donose odgovore na pitanja o najučestalijim aktivnostima koje su prijavitelji razvijali radi osiguranja pojedinih horizontalnih načela. Završni dio analize bavi se tretmanom horizontalnih načela u samim tekstovima poziva za dostavu projektnih prijedloga, s obzirom na to da je razumijevanje onoga što su prijavitelji predlagali u uskoj vezi s načinom kako su horizontalna načela opisana i bodovana u natječajnoj dokumentaciji. Taj dio analize zapravo se bavi pitanjima sustava i izrađen je s ciljem definiranja preporuka za tijela SUK-a kako bi prijavitelji bili što uspješniji u razradi i u provedbi horizontalnih načela, a tijela SUK-a u njihovu praćenju i vrednovanju.

Uvod

U okviru potpore kroz Europske strukturne i investicijske fondove (ESIF) horizontalna načela definirana su kao zadaci, odnosno opći ciljevi koji se moraju uzimati u obzir prilikom planiranja i provedbe, kako programa, tako i projekata financiranih tim programima.





U razdoblju 2014. – 2020., sukladno uredbama (EU) br. 1303/2013¹⁹⁸ i (EU) br. 1304/2013¹⁹⁹, tri su horizontalna načela kojima valja stremiti:

1. promicanje ravnopravnosti muškaraca i žena
2. promicanje jednakih mogućnosti i nediskriminacije
3. održivi razvoj.

U odnosu na prvo načelo, **promicanje ravnopravnosti muškaraca i žena**, od financiranih se operacija očekuje doprinos jednomu od pet ciljeva:

1. održivome sudjelovanju i napredovanju žena u zapošljavanju radi suzbijanja feminizacije siromaštva
2. smanjenju segregacije utemeljene na spolu
3. borbi protiv rodni stereotipa na tržištu rada, u obrazovanju i osposobljavanju
4. promicanju usklađivanja poslovnog i privatnog života za sve
5. jednakoj podjeli odgovornosti brige za djecu između muškaraca i žena.

Kod **promicanja jednakih mogućnosti i nediskriminacije** financirane aktivnosti moraju voditi računa o jednakim mogućnostima za sve, bez diskriminacije na temelju spola, rase ili etničkog podrijetla, religije ili uvjerenja, invaliditeta, dobi ili spolne orijentacije. Stoga aktivnosti trebaju doprinositi sljedećim ciljevima:

1. suzbijanju svih oblika diskriminacije
2. unaprjeđenju osiguranja pristupa osobama s invaliditetom kako bi se poboljšala njihova integracija u rad, obrazovanje i osposobljavanje i na taj način povećala socijalna uključenost
3. smanjenju nejednakosti u pogledu obrazovnih postignuća i zdravstvenoga stanja
4. olakšavanju prijelaza s pružanja njege u ustanovama na pružanje njege u zajednici, posebice za skupine izložene višestrukoj diskriminaciji.

¹⁹⁸ Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006 (dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1303&from=EN>)

¹⁹⁹ Uredba (EU) br. 1304/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Europskom socijalnom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1081/2006, (dostupno na: <https://eur-lex.europa.eu/legal-content/HR/TXT/HTML/?uri=CELEX:32013R1304&from=EN>)



U području **održivoga razvoja** predmetne uredbe EU-a nalažu ostvarenje ciljeva ESI fondova vodeći računa o očuvanju, zaštiti i unaprjeđenju kvalitete okoliša, uzimajući u obzir načelo „onečišćivača plaća”. Konkretnije, financirane aktivnosti trebaju doprinositi sljedećim ciljevima:

1. zaštiti okoliša
2. učinkovitosti resursa
3. ublažavanju i prilagodbi klimatskim promjenama
4. očuvanju bioraznolikosti
5. spremnosti na katastrofe
6. prevenciji i upravljanju rizicima.

Provedba horizontalnih načela u svim operativnim programima zemalja članica predviđena je na dva načina:

- a) **promicanjem kroz sva područja djelovanja** (eng. *mainstreaming*), pri čemu se od prijavitelja očekuje osviješten pristup o značenju i primjeni horizontalnih tema i osjetljivost na specifične potrebe različitih sudionika projekta, razumijevanje lokalnog konteksta i različitih potreba lokalne zajednice te utjecaja projekta na društveno-gospodarski razvoj i prirodni okoliš. Preporučuje se izrada internih pravila i planova za uključivanje horizontalnih tema u svakodnevni rad
- b) **provedbom posebnih projekata** usmjerenih na određene ranjive skupine kako bi se smanjila neravnoteža u pristupu resursima ili projekata koji interveniraju u okoliš kako bi se unaprijedila neka rizična područja. U ovom slučaju radi se o ciljanim pozitivnim akcijama, tj. vertikalnoj primjeni horizontalnih načela.²⁰⁰

OPULJP specificira očekivani doprinos financiranih operacija horizontalnim načelima unutar pojedinih prioriteta osi²⁰¹, povezujući ih s relevantnim domaćim pravnim okvirom, prvenstveno Ustavom RH²⁰² (ustavne vrednote) te Zakonom o ravnopravnosti spolova²⁰³ i Zakonom o suzbijanju diskriminacije²⁰⁴.

Tako se za načelo promicanja ravnopravnosti muškaraca i žena u OPULJP-u navode posebne operacije usmjerene na razvoj ženskog poduzetništva unutar PO 1 – *Visoka zapošljivost i*

²⁰⁰ MRMS (nd), Upute za prijavitelje i korisnike Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. o provedbi horizontalnih načela, str. 5.-6. (dostupno na: <https://struktturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2017/05/Uputa-za-prijavitelje-i-korisnike-Operativnog-programa-U%C4%8Dinkoviti-ljudski-potencijali-2014.-2020.-O-provedbi-horizontalnih-na%C4%8Dela.pdf>)

²⁰¹ Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020., v.4.1, str. 240.-242. (dostupno na: <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2019/12/OPULJP-hrv-v-4.1.pdf>) te engleska inačica, v.6.0, str. 397-399 (dostupno na: http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2020/08/Programme_2014HR05M9OP001_6_0_en.pdf)

²⁰² NN 56/90, 135/97, 08/98, 113/00, 124/00, 28/01, 41/01, 55/01, 76/10, 85/10, 05/14

²⁰³ NN 82/08, 69/17

²⁰⁴ NN 85/08, 112/12





mobilnost radne snage. Slično tomu, unutar PO 2 – *Socijalna uključenost* navode se operacije posebno usmjerene na žene kao skupinu u nepovoljnom položaju na tržištu rada i skupinu u povećanom riziku od socijalne isključenosti.²⁰⁵ Iz navedenog je vidljivo da je u OPULJP-u predviđena vertikalna primjena ovog načela, uz ograničenje na ostvarenje samo jednog od pet ciljeva načela – *održivoga sudjelovanja i napredovanja žena u zapošljavanju radi suzbijanja feminizacije siromaštva*, unutar dvije od četiri prioritetne osi. Dakle, OPULJP ne predviđa doprinos ostvarenju ovoga temeljnog načela unutar PO 3 – *Obrazovanje i cjeloživotno učenje* ni unutar PO 4 – *Dobro upravljanje*. Razlozi ograničavanja na jedan od pet ciljeva, kao i izostanak primjene ovoga načela u dvije od četiri prioritetne osi, u intervjuima s predstavnicima UT-a pojašnjen je potrebom usklađivanja OPULJP-a s OP-om Konkurentnost i kohezija u dijelu koji se odnosi na horizontalna načela radi lakšeg praćenja i izvještavanja na nacionalnoj razini, a što se pokazalo korisnim i u praćenju ispunjavanja *ex-ante* uvjeta u oba programa.

U pogledu ostvarivanja načela jednakih mogućnosti i nediskriminacije OPULJP predviđa i vertikalnu primjenu i *mainstreaming* ovoga načela u sve četiri prioritetne osi.²⁰⁶ U sklopu PO 1 – *Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage* predviđen je *mainstreaming*, i to jačanjem kapaciteta institucija na tržištu rada kako bi se poboljšali opseg, kvaliteta i prilagodljivost pruženih usluga, putem relevantnog obrazovanja i osposobljavanja zaposlenika. U PO 2 – *Socijalno uključivanje* – naglasak je također na podizanju svijesti i kapaciteta javnog i privatnog sektora za *mainstreaming* načela nediskriminacije u područjima rada i socijalnih prava. U PO 3 – *Obrazovanje i cjeloživotno učenje* OPULJP predviđa ciljne pozitivne akcije u odnosu na djecu i učenike pripadnike romske nacionalne manjine s ciljem njihove brže i lakše integracije u društvo, dok se u PO 4 – *Dobro upravljanje* ponovno vraća *mainstreaming* pristupu, i to razvojem kapaciteta organizacija civilnoga društva za pružanje besplatne pravne pomoći kako bi se osigurala bolja dostupnost ljudskim pravima svim građanima, s posebnim naglaskom na ranjive skupine.

Konačno, što se tiče načela održivoga razvoja, OPULJP navodi da je cilj ovog horizontalnog prioriteta „osigurati da svaka aktivnost koja je podržana intervencijama iz javnih izvora podržava održivi razvoj u svim svojim komponentama te na taj način podržava povećanje ekološke, ekonomske i društvene održivosti“. Sukladno navedenome, u PO 1 – *Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage* naglasak je na ekonomskoj održivosti kroz operacije koje podržavaju samozapošljavanje i poticanje poduzetništva. U PO 2 – *Socijalna uključenost* načelo održivog razvoja specifično se veže uz operacije koje podržavaju društveno poduzetništvo upravo zbog njegove temeljne odlike – ravnoteže društvenih, ekoloških i gospodarskih ciljeva u poslovanju. U PO 3 – *Obrazovanje i cjeloživotno učenje* OPULJP se

²⁰⁵ Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020., v.4.1, str. 242. (dostupno na: <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2019/12/OPULJP-hrv-v-4.1.pdf>) te engleska inačica, v.6.0, str. 397-399 (dostupno na: http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2020/08/Programme_2014HR05M9OP001_6_0_en.pdf)

²⁰⁶ Ibid., str. 240.-241.



specifično referira na operacije koje potiču istraživanja i razvoj akademskih područja, u kojima je nužno pokazati izravnu vezu s održivim razvojem, dok je u okviru PO 4 – *Dobro upravljanje* OPULJP najkonkretniji s obzirom na to da podršku Hrvatskoj vatrogasnoj zajednici veže uz ciljeve jačanja spremnosti za katastrofe te upravljanja i sprječavanja rizika.²⁰⁷

U ovome dijelu OPULJP prepoznaje nemogućnost izravnog povezivanja svake predviđene operacije ili aktivnosti s mjerama zaštite okoliša i za takve slučajeve predviđa ispunjavanje načela učinkovitosti resursa kao jednog od kriterija za odabir.²⁰⁸ Međutim, sam OPULJP ne definira učinkovito korištenje resursa, a u Uputama za prijavitelje i korisnike²⁰⁹ (dalje Upute) ono je stavljeno u kontekst primjerenosti proračuna u odnosu na planirane aktivnosti te razinom inovativnosti u stvaranju dodane vrijednosti i postizanju većeg učinka za manje novca.²¹⁰ Iz ovakvog pojašnjenja proizlazi da je svaki odobreni projekt ujedno pokazao određenu razinu ispunjavanja načela učinkovitosti resursa jer je pretpostavka da svaki odobreni projekt ima primjeren proračun. Međutim, ovakvo tumačenje „učinkovitosti resursa“ zapravo je u neskladu s načinom kako pojam definira sam EU koji „učinkovitost resursa“ koristi kako bi naznačio nužnost korištenja prirodnih resursa (vode, minerala i drvene građe) na održiviji način, između ostalog prelaskom na zelenu tehnologiju i cirkularnu ekonomiju te boljom infrastrukturom i čistijim prometom.²¹¹ Uputa nadalje navodi: „posebno je važno voditi brigu o utjecaju na okoliš i energetske učinkovitosti aktivnosti te smanjivanju mogućeg štetnog utjecaja na okoliš tijekom provedbe. Isto tako je važno voditi računa o doprinosu izgradnji lokalnih kapaciteta i podržavanju održivog razvoja u njegovom gospodarskom, socijalnom i okolišnom aspektu“²¹².

Na kraju ovog dijela važno je istaknuti kako su pojašnjenja vezana uz primjenu horizontalnih načela u projektima provoditeljima pružena u *Uputama za prijavitelje i korisnike Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. o provedbi horizontalnih načela* tek krajem 2018. godine, a Odluka o stupanju na snagu Uputa donesena je u ožujku 2019. Razlozi

²⁰⁷ Ibid.

²⁰⁸ Ibid.

²⁰⁹ MRMS (nd), *Upute za prijavitelje i korisnike Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. o provedbi horizontalnih načela*, (dostupno na: <https://struktturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2017/05/Uputa-za-prijavitelje-i-korisnike-Operativnog-programa-U%C4%8Dinkoviti-ljudski-potencijali-2014.-2020.-O-provedbi-horizontalnih-na%C4%8Dela.pdf>)

²¹⁰ MRMS (nd), *Upute za prijavitelje i korisnike Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. o provedbi horizontalnih načela*, str. 64 (dostupno na: <https://struktturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2017/05/Uputa-za-prijavitelje-i-korisnike-Operativnog-programa-U%C4%8Dinkoviti-ljudski-potencijali-2014.-2020.-O-provedbi-horizontalnih-na%C4%8Dela.pdf>)

²¹¹ Europska unija (2011), *Fact Sheet "Resource Efficiency - a business imperative"* (dostupno na: https://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/documents/factsheet_en.pdf)

²¹² MRMS (nd), *Upute za prijavitelje i korisnike Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. o provedbi horizontalnih načela*, str. 64 (dostupno na: <https://struktturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2017/05/Uputa-za-prijavitelje-i-korisnike-Operativnog-programa-U%C4%8Dinkoviti-ljudski-potencijali-2014.-2020.-O-provedbi-horizontalnih-na%C4%8Dela.pdf>)



kašnjenja u donošenju Uputa u intervjuima s tijelima SUK-a također su vezivani s OP-om Konkurentnost i kohezija te se čini da je UT očekivao da će Upute biti zajedničke. No, zajednička izrada Uputa nije ostvarena nakon čega je UT OPULJP samostalno pristupilo izradi Uputa. Taj je proces, međutim, trajao četiri godine, rezultirajući objavom Uputa u kasnoj fazi pripreme projekata unutar ESF-a.

Do izdavanja Uputa prijavitelji su se u osmišljavanju aktivnosti i mjera vezanih uz horizontalna načela oslanjali većinom na vlastitu interpretaciju pojedinog horizontalnog načela, a oni iskusniji možda su bili svjesni da se horizontalnim načelima manjim dijelom bavi *Priručnik za provedbu projekata financiranih iz Europskog socijalnog fonda 2007. – 2013.*²¹³, kao i priručnik *Najčešće pogreške prijavitelja na natječaje ESF-a 2007. – 2013., OP RLJP*²¹⁴. Oba su priručnika, međutim, objavljena na internetskoj stranici posvećenoj ESF-u na poveznici nazvanoj „Razdoblje 2007. – 2013.“ te je istraživačka pretpostavka da su oni korišteni u manjem broju slučajeva potvrđena anketnim ispitivanjem uspješnih prijavitelja (n = 177). Naime, 32 % uspješnih prijavitelja koristilo se priručnikom *Najčešće pogreške prijavitelja na natječaje ESF-a 2007. – 2013., OP RLJP iz 2015. godine*, a 38 % *Priručnikom za provedbu projekata financiranih iz Europskog socijalnog fonda 2007.-2013. iz 2015. godine*. S druge strane, njih 72 % koristilo je *Upute za prijavitelje i korisnike Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. o provedbi horizontalnih načela iz 2019. godine*. Nadalje, 24 % uspješnih prijavitelja koristilo je i priručnik o horizontalnim načelima izrađen za korisnike Operativnog programa Konkurentnost i kohezija²¹⁵ iz 2016. godine. Gotovo ¾ ispitanika navodi da su se u razradi horizontalnih tema oslanjali na konzultacije s kolegama unutar vlastite organizacije/institucije, a nešto manje od polovine i na suradnike iz drugih organizacija.

Manjak konzistentnosti između OPULJP-a i ESIF MIS-a u pogledu horizontalnih načela

Pristup odgovoru na ovo evaluacijsko pitanje velikim je dijelom bio uvjetovan činjenicom da premda OPULJP navodi tri horizontalna načela – (1) promicanje ravnopravnosti muškaraca i žena, (2) promicanje jednakih mogućnosti i nediskriminacije, te (3) održivi razvoj, ESIF MIS, putem kojeg prijavitelji naznačuju doprinos horizontalnim načelima, predviđa donekle različito definirana horizontalna načela. Kako su podaci iz ESIF MIS-a jedini službeno dostupni izvori podataka o mjerama i aktivnostima koje su uspješni prijavitelji razvijali i provodili, u odgovoru na ovo pitanje vodili smo se strukturom ESIF MIS-a. Razlike su prikazane u Tablici 83:

²¹³ Dostupno na: <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2015/08/Prirucnik-za-provedbu-projekata-financiranih-iz-Europskog-socijalnog-fonda-2007.-2013..pdf>

²¹⁴ Dostupno na: <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2016/01/Najcesce-pogreske-prijavitelja.pdf>

²¹⁵ MRRFEU (2016.), *Upute za prijavitelje i korisnike Operativnog programa „Konkurentnost i kohezija” o provedbi horizontalnih načela*, (dostupno na: <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2017/03/Upute-za-prijavitelje-horizontalna.pdf>).





Tablica 83 Razlike u definiciji horizontalnih načela u OPULJP-u i ESIF MIS-u

OPULJP	ESIF MIS
Promicanje ravnopravnosti muškaraca i žena	N/A
Promicanje jednakih mogućnosti i nediskriminacije	Doprinosi li projekt jednakim mogućnostima a) Ravnopravnost spolova i nediskriminacija (osim infrastrukture) b) Pristupačnost za osobe s invaliditetom
Održivi razvoj	Doprinosi li projekt održivom razvoju i zaštiti okoliša a) Zelena javna nabava b) Klimatski izazovi c) Učinkovitost resursa d) Zeleni rast e) Drugo
N/A	Doprinosi li projekt promicanju načela dobrog upravljanja, uključujući i suradnju s civilnim društvom?

Prema rezultatima intervjua s tijelima SUK-a razlog ove neusklađenosti leži u činjenici da je sustav preuzet iz financijskog razdoblja 2007. – 2013., a koji MRRFEU, kao Koordinacijsko tijelo koje je pripremalo cijeli sustav, nije na vrijeme prilagodio potrebama svih financiranih programa. Međutim, u narednom razdoblju očekuju se unaprjeđenja:

„S obzirom da je proces pripreme pravila i procedura na neki način za programsko razdoblje 2014. - 2020. bio u nadležnosti MRRFEU-a, kao Koordinacijskog tijela i jedinstvenog tijela koji je pripremao sustav, pa tako i ESIF MIS sustav koji se primjenjuje još kao nastavak procesa iz 2007. - 2013., tako je i sam sadržaj prijavnog obrasca ostao možda i previše unificiran u odnosu na ta dva programa koja u svom sadržaju i svojoj suštini imaju bitno drugačije sadržaje, a možda bih ja to tako nazvala i potrebe. Jedan od razloga zašto je došlo do neusklađenosti je taj što su nadležnosti s jedne strane za programiranje programa bile kod nas u Ministarstvu rada, a onda i nekakvih jedinstvenih pravila i procedura koje su se donosile na razini cijelog sustava upravljanja ESIF fondova i koji su bili jedinstveni za OPKK i ESF.“

(predstavnik UT/PT1)

„Bilo je pitanje tehničke promjene koliko se moglo nešto mijenjati usred provedbe, koliko si mogao ulaziti u izmjene obrazaca koji ne podrazumijevaju samo izmjenu smjernica ili pravila, nego podrazumijevaju tehničku prilagodbu sustava koji onda mora biti odvojen i diferenciran itd. Tako da bih rekla da je to s naše strane uvijek veći



problem nego sa strane Ministarstva regionalnog koje je Koordinacijsko tijelo i onda ima sve u rukama i mi se moramo s njima usklađivati i s njima dogovarati zajednički pristup koji smo, nadam se, sada dogovorili za novo razdoblje. Mislim da će se taj dio malo poboljšati definitivno.“

(predstavnik UT/PT1)

Same razlike između OPULJP-a i ESIF MIS-a u definicijama horizontalnih načela ukazuju da je u početku provedbe postojalo i određeno nerazumijevanje ovih načela. Konkretno, ESIF MIS sustav podvodi ravnopravnost spolova pod načelo jednakih mogućnosti, a njegovo spajanje s načelom nediskriminacije može implicirati da se načelo nediskriminacije odnosi samo na spol, tim više što je pristupačnost za osobe s invaliditetom izdvojena. S druge strane, iz tako postavljenog pitanja za doprinos načelu jednakih mogućnosti i nediskriminacije implicitno su izostavljene etničke i rodne manjine, mladi, osobe starije životne dobi, kao i osobe slabijeg imovinskog ili nižeg socijalnog statusa, što su sve diskriminacijske osnove sukladno Zakonu o suzbijanju diskriminacije (NN 85/08, 112/12). Eksplicitno pak navođenje elementa pristupačnosti za osobe s invaliditetom zapravo predstavlja poštivanja članka 9. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom, koju je RH ratificirala još 2007. godine. Prema nalazima intervjua s tijelima SUK-a ti se podaci zasad ne koriste u svrhu praćenja napretka u području primjene Konvencije općenito ni za potrebe izvještavanja o doprinosu OPULJP-a ispunjavanju obaveza koje proizlaze iz čl. 9 Konvencije, kako će biti detaljnije razrađeno u evaluacijskom pitanju koje se specifično odnosi na taj članak Konvencije.

Nadalje, načelu održivog razvoja u ESIF MIS-u izrijekom je pridodana i zaštita okoliša, što ukazuje na to da postoji nerazumijevanje pojma održivi razvoj koji podrazumijeva ekološku, ekonomsku i društvenu održivost pa fokus potpitanja na „zeleno“ u elementima vrednovanja odvlači pažnju s ekonomske i društvene održivosti. Element „učinkovitost resursa“ do 2019. i izdavanja *Upute za prijavitelje i korisnike Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. o provedbi horizontalnih načela* bio je nepojašnjen, dok je u Uputi pogrešno sveden na primjerenost proračuna u odnosu na planirane aktivnosti, razinu inovativnosti u stvaranju dodane vrijednosti i postizanje većeg učinka za manje novaca, kako je prethodno već navedeno.

O nerazumijevanju, a donekle i zapostavljanju samih horizontalnih načela, naročito na početku provedbe, govorili su i neki intervjuirani predstavnici tijela SUK-a:

„Mi moramo biti svjesni činjenice da na početku kada smo krenuli s tim pozivima, naša osviještenost o važnosti horizontalnih načela bila je na punoj nižoj razini nego što je to sada. (...) U ovom [smo] trenutku puno osviješteniji i puno toga više znamo i ističemo važnost korištenja tih mehanizama ravnopravnosti, antidiskriminacije i prava osoba s invaliditetom u odnosu na ono razdoblje s kraja 2014.“

488





Konačno, uvrštavanje horizontalnog načela „dobro upravljanje i suradnja s civilnim društvom“ i njegovo izgledno vrednovanje barem u dijelu postupaka dodjele sredstava u suštini nije u skladu s OPULJP-om. Naime, ovo načelo bilo je jedno od horizontalnih načela u prethodnom financijskom razdoblju²¹⁶, no u financijskom razdoblju 2014. – 2020. više se kao takvo ne spominje.

S obzirom na to da je doprinos načelu „dobro upravljanje i suradnja s civilnim društvom“ sastavni dio Prijavnog obrasca – A dio, vrlo je vjerojatno da su prilikom ocjenjivanja projektnih prijedloga, naročito u slučajevima kad su bodovi određivani isključivo brojem i/ili razrađenošću horizontalnih načela, bodove dobivali i oni projekti koji su navodili i/ili opisivali doprinos projekta načelima dobrog upravljanja. Naime, analiza je pokazala da se u ukupno osam otvorenih postupaka te u čak 17 postupaka izravne dodjele u razdoblju 2016. – 2018. doprinos načelima dobrog upravljanja izrijeком spominje u opisu kriterija odabira. U njima su ih ocjenjivači sigurno bodovali. Radi se o postupcima navedenima u Tablicama 84 i 85:

Tablica 84 Otvoreni postupci koji izrijeком spominju načela dobrog upravljanja kao horizontalni kriterij odabira

Prioritetna os	SC	Postupak dodjele	Godina objave poziva	PT 1
1. Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage	8.vii.1	Lokalne inicijative za poticanje zapošljavanja – faza III	2017.	MRMS
2. Socijalno uključivanje	9.i..1	Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina	2017.	MDOMSP
2. Socijalno uključivanje	9.i..2	Razvoj i provedba programa za socijalnu koheziju i povećanje zaposlenosti u gradovima: Kninu, Belom Manastiru i općini Darda, Benkovcu, Petrinji i Vukovaru	2018.	MRMS
2. Socijalno uključivanje	9.iv.1	Promocija zdravlja i prevencija bolesti – faza I	2018.	MZ
2. Socijalno uključivanje	9.iv.2	Razvoj usluge osobne asistencije za osobe s invaliditetom – faza II	2018.	MDOMSP
2. Socijalno uključivanje	9.iv.2	Poboljšanje pristupa ranjivih skupina tržištu rada u sektoru turizma i ugostiteljstva	2017.	MINT

²¹⁶ MRMS (nd), *Upute za prijavitelje i korisnike Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. o provedbi horizontalnih načela*, str. 4 (dostupno na: <https://struktturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2017/05/Uputa-za-prijavitelje-i-korisnike-Operativnog-programa-U%C4%8Dinkoviti-ljudski-potencijali-2014.-2020.-O-provedbi-horizontalnih-na%C4%8Dela.pdf>)



2. Socijalno uključivanje	9.iv.2	Razvoj usluge osobne asistencije za osobe s invaliditetom – faza I	2016.	MDOMSP
4. Dobro upravljanje	11.ii.1	Jačanje socijalnog dijaloga – faza III	2017.	MRMS

Tablica 85 Postupci izravne dodjele koji izrijekom spominju načela dobrog upravljanja kao horizontalni kriterij odabira

Prioritetna os	SC	Postupak dodjele	Godina objave poziva	PT 1
Dobro upravljanje	11.i.1	Unaprjeđenje Sustava za upravljanje rizicima – Improving the Risk Management System	2018.	MRMS
Dobro upravljanje	11.i.1	Jačanje kapaciteta za uspostavu Nacionalne infrastrukture prostornih podataka	2018.	MRMS
Dobro upravljanje	11.i.1	Jačanje kapaciteta službenika DGU kroz edukaciju o učinkovitoj primjeni mjernih metoda i servisa uz primjenu službenih geodetskih datuma	2018.	MRMS
Dobro upravljanje	11.i.1	Podrška edukaciji službenika DGU u provedbi procesa homogenizacije katastarskih planova	2018.	MRMS
Dobro upravljanje	11.i.1	Unaprjeđenje znanja, vještina i stručnih kompetencija državnih i javnih službenika za zastupanje nacionalnih interesa i usuglašavanje zakonodavnih prijedloga u tijelima EU	2018.	MRMS
Dobro upravljanje	11.i.1	Hrvatski digitalni turizam – e-turizam	2018.	MRMS
Dobro upravljanje	11.i.1	Priprema Strategije stručnog usavršavanja u javnoj upravi 2019.-2023.	2018.	MRMS
Dobro upravljanje	11.i.1	e-Pristojbe	2018.	MRMS
Dobro upravljanje	11.i.1	Unaprjeđenje sustava elektroničkih usluga	2018.	MRMS
Dobro upravljanje	11.i.1	e-Poslovanje	2018.	MRMS
Dobro upravljanje	11.i.1	Uspostava platforme sa elektroničkim uslugama za e/m-Potpis i e/m-Pečat	2018.	MRMS
Dobro upravljanje	11.i.1	Informatizacija procesa i uspostava cjelovite elektroničke usluge upisa u odgojne i obrazovne ustanove	2018.	MRMS
Dobro upravljanje	11.i.1	Prilagodba informacijskih sustava Tijela Javnog Sektora Portalu otvorenih podataka (open data)	2018.	MRMS
Dobro upravljanje	11.i.1	Optimizacija sustava lokalne i područne (regionalne) samouprave	2018.	MRMS
Dobro upravljanje	11.i.2	Unaprjeđenje i modernizacija pravosudnog sustava u Republici Hrvatskoj	2018.	MRMS
Dobro upravljanje	11.i.2	Unaprjeđenje programa edukacija u borbi protiv kibernetičkog kriminala	2018.	MRMS



Dobro upravljanje	11.i.2	Nastavak uspostave Digitalne arhive zemljišnih knjiga na razini Republike Hrvatske	2018.	MRMS

U obrazloženju ovakve prakse tijekom postupka odobravanja Početnog izvješća, UT navodi kako je u cijelom PO 4 fokus na dobrom upravljanju te da je u njemu stoga bilo logično uvesti horizontalno načelo koje uključuje procjenu dobrog upravljanja u kontekstu uspješnog rada javne uprave, odnosno u kontekstu reforme javne uprave. Osim toga, UT naglašava kako je isto bilo pravovremeno najavljeno i razrađeno u okviru Uputa za prijavitelje u predmetnim Pozivima, kao i da su potencijalni prijavitelji kod pripreme projektnih prijava imali informaciju kako će se to načelo bodovati, odnosno kako ga je potrebno obrazložiti u Prijavnom obrascu A. S druge strane, evaluatori su mišljenja da s obzirom na to da načela dobrog upravljanja u aktualnom financijskom razdoblju više ne predstavljaju dio horizontalnih načela, ona nisu trebala biti bodovana u ocjenama projektnih prijedloga u sklopu bodovanja horizontalnih načela, već u sklopu ostalih relevantnih kriterija dodjele, što je zasigurno i bio slučaj.

Analiza aktivnosti i mjera za doprinos horizontalnim načelima u uspješnim projektnim prijavama

Ovaj dio analize donosi prikaz aktivnosti i mjera koje su uspješni prijavitelji predlagali unutar svojih projekata, u odnosu na doprinos horizontalnim načelima kako ih definira Obrazac A te ESIF MIS. Analiza je napravljena na slučajnom stratificiranom uzorku uspješnih projektnih prijava, zaključno s datumom 31.12.2019., pri čemu je polazni kriterij bila veličina statističke pogreške uzorka do 5 % uz razinu pouzdanosti od 95 %. Na temelju ukupnog broja projektnih prijedloga, tj. veličine populacije (1573), izračunata je veličina uzorka potrebna za zadovoljavanje navedenih kriterija (309). Nadalje, u svrhu izrade slučajnog stratificiranog uzorka provedena je stratifikacija na temelju tri kriterija: (1) prioritetna os (4 kategorije); (2) lokacija provedbe (23 kategorije); (3) godina početka projekta (5 kategorija). Izbor navedenih kriterija zbog uključivanja 4 ključne prioritetne osi omogućio je proporcionalnu tematsku zastupljenost projekata, dok je zbog činjenice da su se projekti provodili na teritoriju čitave RH te kroz duži vremenski period, uvažavajući stoga i kriterije lokacije te godine početka provedbe, osigurana varijabilnost u odnosu na sjedište korisnika te moguće promjene razumijevanja horizontalnih tema kroz vrijeme.²¹⁷ Broj jedinica izbora (projektnih prijedloga) po stratumu izračunat je razmjerno udjelu broja projektnih prijedloga iz pripadajućeg stratuma u ukupnom broju projektnih prijedloga. Iz svakog pojedinog stratuma jedinice izbora birane su u uzorak jednostavnim slučajnim izborom. Na taj način u uzorak je uvršteno 27 projekata iz PO 1, 194 projekata iz PO 2, 53 projekata iz PO 3 te 35 projekata iz PO 4. Elementi uspješnih projektnih prijava koji se odnose na horizontalna načela obrađeni su te analizirani korištenjem kvalitativne metodologije koja je detaljnije pojašnjena u narednim odlomcima. Dodatni je izvor

²¹⁷ U izradi uzorka promišljalo se uključiti i kriterije koji se odnose na vrstu poziva i vrstu prijavitelja po pravnom obliku, no zbog operativne ograničenosti u broju kriterija koje je moguće uključiti izabrana su tri ključna.



za ovu analizu anketa uspješnih prijavitelja (Prilog 3), koji su njome davali osvrt na proces pripreme projektnih prijava u odnosu na horizontalna načela iz njihove perspektive. Provedeni su i intervjui s UT-om te posredničkim tijelima razine 1 koji imaju važnost u razumijevanju načina bodovanja i pružanju ostale podrške prijaviteljima za uspješan razvoj horizontalnih načela (popis sugovornika dostupan je u Prilogu 6).

Identifikacija horizontalnih načela

Na prvoj se razini analize unutar svake uspješne projektne prijave vrednovala ispravnost **identifikacije horizontalnog načela** uključenog u Prijavni obrazac – A dio: (i) jednake mogućnosti, ii) održivi razvoj i zaštita okoliša te iii) dobro upravljanje i suradnja s civilnim društvom. Svaki unos prijavitelja vezan uz horizontalna načela ocijenjen je jednim od triju kodova:

1. **ispravno** – prijavitelji su ispravno identificirali **barem jedan** element referentnog horizontalnog načela
2. **neutralno** – uspješne projektne prijave u kojima **iskazi nisu ni doprinosili niti su odmagali afirmaciji** referentnih horizontalnih načela; ovaj je kod dodjeljivan ne samo u slučajevima kad bi sami prijavitelji naveli neutralan učinak vezan uz neko načelo, nego i onda kad su prijavitelji, prema ocjeni evaluatora, navodili elemente koji ne idu iznad razine zakonskih i/ili ugovornih obveza
3. **pogrešno i nejasno** – prema ocjeni evaluatora prijavitelj je ili **posve pogrešno** identificirao horizontalno načelo i/ili **nije bilo moguće identificirati nikakvu jasnu vezu** između navoda te samog sadržaja horizontalnog načela.²¹⁸

Ovakvo kodiranje prve razine odgovara onome što Saldaña²¹⁹ naziva „kodiranjem magnitude“ (eng. *magnitude coding*), a omogućava organizaciju i pregled podataka na makrorazini, odnosno razini ukupnog seta podataka.

U Tablici 86 niže na agregatnoj razini prikazani su rezultati ispravnosti identifikacije horizontalnih načela koja ukazuje na sličnu strukturu prepoznavanja horizontalnih načela.

²¹⁸ Evaluatori su razmatrali razdvajanje ova dva elementa, no u praksi se to pokazalo teško izvedivim jer su „pogrešni“ iskazi često u nekom dijelu bili i „nejasni“. Stoga je ovom kodu dodijeljen naziv „pogrešno i nejasno“. Također, treba reći da su u kategoriju pogrešnih te nejasnih iskaza razvrstavani samo oni koji su takvi bili u cijelosti, odnosno nisu uspjeli opisati nijedan sadržajni element za koji je bio jasan logičan doprinos referentnom horizontalnom načelu. Ako su to uspjeli navesti barem za jedan element, iskaz je kodiran kao „ispravan“.

²¹⁹ Saldaña, J. (2009), *The Coding Manual for Qualitative Researchers*, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: SAGE Ltd., str. 58-61

Tablica 86 Ispravnost identifikacije doprinosa horizontalnim načelima (n = 309)

Horizontalno načelo	Ispravno	Neutralno	Pogrešno i nejasno
Jednake mogućnosti	87 %	13 %	0 %
Održivi razvoj i zaštita okoliša	84 %	13 %	3 %
Dobro upravljanje i suradnja s civilnim društvom	87 %	2 %	10 %

Ovisno o kojem je horizontalnom načelu riječ, udio ispravno prepoznatih horizontalnih načela kreće se 84 % – 87 %, neutralnih 2 % – 13 % te pogrešnih i nejasnih 0 % – 10%, što sugerira da prijavitelji u velikoj većini horizontalna načela razumiju dovoljno dobro da su ih u stanju u projektnim prijavama objasniti na način koji bi im izvjesno trebao donijeti bodove, odnosno da su unutar određenog načela mogli prepoznati *barem jedan* ispravni element koji predstavlja svojevrsni doprinos.

Ipak, potrebno se **osvrnuti i na pogrešne i nejasne iskaze** koji su, kako je vidljivo u Tablici 88, nadzastupljeni u načelu „dobro upravljanje i suradnja s civilnim društvom“. Daleko najviši udio neispravno identificiranih doprinosa odnosi se na skupinu navođenih aktivnosti koja se odnosi na „interni menadžment“. Ona obuhvaća brojne aktivnosti koje su u osnovi primjena određenog pristupa provedbi projekta ili ispunjavanje ugovorom propisanih projektnih obveza, poput jasne podjele poslova unutar tima, zapisivanja projektnih zadataka i uloga, internog monitoringa provedbe projekta, redovitog održavanja sastanaka i komunikacija, razmjene dokumenata i slično. Osim toga, prisutan je dio iskaza koji u prilog doprinosa ovome načelu navode puku činjenicu da je prijavitelj udruga te upravo stoga, pogrešno, predmnijevaju doprinos ovome načelu. Nadalje, jedan dio prijavitelja doprinos dobrom upravljanju argumentira „stvaranjem primjera dobre prakse“ u projektu kao osnove za repliciranje i/ili ekspanziju u budućnosti. Kako je takvu ocjenu moguće dati tek nakon procjene provedbe projekta, ovakvi su iskazi također kodirani kao pogrešni. Iako manjim udjelom, dio prijavitelja kao doprinos ovom načelu navodi „aktivno sudjelovanje sudionika u projektnim aktivnostima“. Kako se za sve projekte predmnijeva aktivno sudjelovanje sudionika u provedbi projektnih aktivnosti, očigledno se radi o pogrešnoj atribuciji doprinosa ovom načelu. Konačno, u slučajevima prijavitelja iz javnog sektora nalazimo primjere neodređenog navođenja djelovanja organizacija civilnog društva na području referentnog JLRS-a, bez pojašnjavanja veze s projektom, kao i detaljne elaboracije standardnih procedura političkog i administrativnog odlučivanja/postupanja na razini JLRS-a kao doprinosa dobrom upravljanju.

Unutar horizontalnog načela „održivi razvoj i zaštita okoliša“ ilustrativni primjeri pogrešnih iskaza očekivanog doprinosa uključuju primjerice navode kako će sudionici projekta „imati



priliku“ uključiti pitanja zaštite okoliša u proces socijalnog dijaloga, činjenicu da škole u organizaciji volonterskih akcija kao jednu od tema „u pravilu“ odaberu zaštitu okoliša.

Premda ukupan udio isključivo pogrešno identificiranih doprinosa nije velik, činjenica da ih se **većina nalazi unutar načela „dobro upravljanje i suradnja s civilnim društvom“ govori u prilog zaključku da je ovo načelo prijaviteljima najapstraktnije**, bilo u dizajnu posebnih mjera i aktivnosti unutar projekta za doprinos načelu, bilo u prepoznavanju onih aktivnosti projekta koji mu doista doprinose na smislen način.

U nastavku teksta donosimo analizu sadržaja opisa očekivanog doprinosa horizontalnim načelima, s ciljem identifikacije razvijenih mjera i aktivnosti u uspješnim projektnim prijavama. Analiza je napravljena samo na onim kodiranim segmentima koji su u prethodnom koraku identificirani kao „ispravni“.

Analiza sadržaja očekivanog doprinosa horizontalnim načelima

Nakon inicijalnog uvida u manji broj uspješnih projektnih prijava iz svake prioritetne osi u svrhu pilotiranja pristupa svako horizontalno načelo podijeljeno je u podnačela, uvelike prateći strukturu definiranu ESIF MIS-om, no uz dodatno razdvajanje načela „dobro upravljanje i suradnja s civilnim društvom“ na dvije logičke cjeline. Rezultati su prikazani u sljedećoj tablici.

Tablica 87 Učestalost ispravno definiranih aktivnosti za doprinos horizontalnim načelima u uspješnim projektnim prijavama prema strukturi ESIF MIS sustava

HORIZONTALNO NAČELO	PODNAČELO	BROJ KODIRANIH SEGMENTATA	UDIO
JEDNAKE MOGUĆNOSTI	Ravnopravnost spolova	118	7 %
	Nediskriminacija (osim infrastrukture)	309	19 %
	Pristupačnost za OSI	118	7 %
	UKUPNO	545	33 %
ODRŽIVI RAZVOJ I ZAŠTITA OKOLIŠA	Zelena javna nabava	96	6 %
	Klimatski izazovi	132	8 %
	Učinkovitost resursa	357	22 %
	Zeleni rast	26	2 %
	Održivi razvoj – drugo	57	3 %
	UKUPNO	668	41 %
DOBRO UPRAVLJANJE I SURADNJA S CIVILNIM DRUŠTVOM	Dobro upravljanje	272	16 %
	Suradnja s civilnim društvom	168	10 %
	UKUPNO	440	26 %



UKUPNO ZA SVA HORIZONTALNA NAČELA

1653

100 %

Na razini triju horizontalnih načela **najveći je broj predloženih aktivnosti u načelu „održivi razvoj i zaštita okoliša“ (41 %), zatim u načelu „jednake mogućnosti“ (33 %) te potom u načelu „dobro upravljanje i suradnja s civilnim društvom“ (26 %).** Prijavitelji su u **prosjeku navodili 5,35 aktivnosti po projektu** kao doprinos jednom ili više horizontalnih načela. Na razini podnačela, **najzastupljenije aktivnosti** vezane su uz „učinkovitost resursa“ (22 %), a po učestalosti slijede „nediskriminacija“ (19 %) te „dobro upravljanje“ (16 %). **Najmanje su zastupljene aktivnosti** vezane uz „zeleni rast“ (2 %) te „održivi razvoj – drugo“ (3 %).

Rezultati ankete prijavitelja (n = 177) pokazuju da su prijavitelji **podjednako ocijenili zahtjevnost osmišljavanja aktivnosti vezano uz tri predmetna horizontalna načela.** Naime, njih je 25 % procijenilo da je horizontalno načelo „održivi razvoj i zaštita okoliša“ bilo iznimno ili prilično zahtjevno, dok je za „jednake mogućnosti“ to navedeno u 21 % slučajeva te 17 % u slučaju „dobrog upravljanja i suradnje s civilnim društvom“. Uzimajući u obzir da se načelo jednakih mogućnosti i dobrog upravljanja vezivalo uz same prioritetne osi, može se pretpostaviti da su pitanja održivog razvoja i zaštite okoliša percipirane kao zahtjevnija područja jer ne spadaju u redovna područja djelovanja većine prijavitelja. Istovremeno, kao što je gore navedeno, upravo se u ovom horizontalnom načelu ukupno predlagao najveći broj aktivnosti, ponajprije zahvaljujući očekivanim doprinosima podnačelu „učinkovitost resursa“.

Mapiranje aktivnosti i mehanizama očekivanog doprinosa horizontalnim načelima

U ovom dijelu analize mapiranje aktivnosti provedeno je **induktivnim kvalitativnim pristupom oslonjenim na otvoreno/in vivo kodiranje.**²²⁰ Točnije, građa se u prvom koraku označavala kodovima koji su bili što bliži originalnim formulacijama teksta, a zatim ih se okrupnjavalo, povezivalo, sažimalo te uspoređivalo. Na taj način dobivene su koherentne skupine aktivnosti unutar pojedinih načela, što je omogućilo i izdvajanje onih dominantnih.

U nastavku teksta detaljnije su prikazani rezultati analize uspješnih projektnih prijava, razloženi prema podnačelima unutar pojedinog horizontalnog načela. Na početku prikaza svakog podnačela nalazi se tablica zastupljenosti pojedinih skupina aktivnosti vezanih uz referentno podnačelo te slijedi opis skupina aktivnosti po učestalosti.²²¹ Kako bi se izbjegla pretjerana duljina ovog segmenta istraživačkog izvještaja opisane su one kategorije aktivnosti

²²⁰ Saldaña, J. (2009), *The Coding Manual for Qualitative Researchers*, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: SAGE Ltd., str. 74-77

²²¹ Izuzetak je podnačelo koje se tiče suradnje s civilnim društvom u kojemu je nekoliko kategorija koje se tiču uloge udruga (prijavitelji, partneri, neprojektni suradnici) radi tematskog preklapanja prikazano uzastopce kako bi se osigurala preglednost.



uz koje se vezalo najmanje šest kodiranih segmenata, dok su ostale kratko nabrojane u kategoriji nazvanoj „ostale spominjane aktivnosti“.²²²

Analiza sadržaja projektnih prijava unutar horizontalnog načela „jednake mogućnosti“

Kodovi vezani uz ovo horizontalno načelo na prvoj razini su grupirani u tri podnačela: (1) ravnopravnost spolova, (2) jednake mogućnosti – nediskriminacija (ostalo) te (3) osiguravanje fizičkog pristupa za osobe s invaliditetom. Ovakva podjela uvelike slijedi strukturu zadanu Prijavnim obrascem – A dio, no izdvaja ravnopravnost spolova u posebnu cjelinu, što se u analizi pokazalo opravdanim s obzirom na bogatstvo nalaza koji se vežu uz svaku od njih.

Ravnopravnost spolova

Podnačelo ravnopravnost spolova obuhvaća ukupno deset skupina aktivnosti, od čega je polovica zadovoljila kriterije za detaljnije razmatranje (učestalost navoda iznad 6).

Tablica 88: Učestalost skupina aktivnosti unutar podnačela „ravnopravnost spolova“

PODNAČELO RAVNOPRAVNOST SPOLOVA		
Skupine prisutnih aktivnosti	BROJ KODIRANIH SEGMENTA	UDIO
Rodno uravnotežena struktura korisnika	55	47 %
Rodno osjetljiva komunikacija	26	22 %
Uklanjanje podjele na muško-ženske poslove i aktivnosti	12	10 %
Općeniti fokus na rodnu perspektivu	8	7 %
Edukacije za žene	6	5 %
Ostale spominjane aktivnosti	11	9 %
UKUPNO	118	100 %

Rodno uravnotežena struktura sudionika dominantna je skupina aktivnosti vezana uz ravnopravnost spolova, a odnosi se na različite unaprijed (više ili manje precizno) navedene udjele oba spola u strukturi korisnika aktivnosti. To se obično formulira kao „jednak“, „podjednak“, „ravnomjeran“, „ravnopravan“ ili ponekad „pravedan“ omjer muškaraca i žena uključenih u projektne aktivnosti. U nekoliko slučajeva propisuju se i fiksni omjeri od 50-50 % ili 60-40 % sudionika jednog ili drugog spola. U manjem broju slučajeva teži se jednostavno „što većem uključivanju žena“. Međutim, vrlo su rijetko pojašnjeni konkretni koraci kojima će se takva uravnotežena struktura ostvariti.

²²² Od ovog se pravila odstupilo u slučaju podnačela „osiguranje fizičkog pristupa za OSI“ te „održivi razvoj – drugo“ jer su obuhvaćala malen broj kategorija čiji cjelovit prikaz nije bitno utjecao na duljinu teksta.



Sljedeća je po zastupljenosti skupina aktivnosti koja se odnosi na **rodno osjetljivu komunikaciju**, najčešće u pripremi različitih pisanih analitičkih, promotivnih te informacijskih materijala. Neki prijavitelji navode kako će se o rodnoj perspektivi voditi računa i u usmenoj komunikaciji, pri čemu gotovo nikad nije pojašnjeno kako će to u praksi izgledati.

Slijedi skupina aktivnosti koja se odnosi na **uklanjanje podjele na muško-ženske poslove i aktivnosti** koja, iako obuhvaća relativno mali broj kodova, uključuje sadržajno zanimljive primjere poput poticanja muškaraca na upis studija socijalne pedagogije te logopedije, kao i nastojanja da se ženama omogući snažniji glas u pojedinim kontekstima u kojima su tradicionalno podzastupljene, npr. u sindikalnome članstvu radnica u industriji. Ova kategorija odnosi se i na iskaze koji izlaze izvan strogo profesionalne sfere pa se primjerice predviđa poticanje muškaraca/dječaka na bavljenje baletom te tečajeve šivanja. Manjkavost je izostanak jasnijeg opisa mehanizama, točnije načina kako će se muškarce/žene potaknuti da sudjeluju u navedenim aktivnostima.

Općeniti fokus na rodnu perspektivu pojavljuje se u manjem broju projektnih aplikacija u kojima se navodi obično neodređeno „uzimanje u obzir“ rodne perspektive oba spola. Neki su od primjera prilagodbe „infrastrukture za boravak potrebama osoba oba spola“, „radnog vremena“ te općenito „svih aktivnosti“. Ova kategorija predstavlja ogledni primjer iz kojeg je nejasna operacionalizacija, a samim time i potencijalni doprinos horizontalnim načelima.

Edukacije za žene odnose se prvenstveno na osnaživanje žena u području radničkih prava i mehanizmima suzbijanja diskriminacije te na osposobljavanja koja imaju za cilj poboljšati položaj nezaposlenih žena te žena u prekarnom položaju na tržištu rada.

Od ostalih spominjanih aktivnosti treba izdvojiti navođenje strukture projektnog tima koji će djelomično ili u cijelosti činiti žene. Osim toga, valja izdvojiti primjerice kampanje podizanja svijesti, navođenje produljenog vrtičkog boravka kao mehanizma ženske ekonomske emancipacije, educiranje o ravnopravnosti spolova u radnim odnosima (ne samo za žene) te uvođenje mjera ravnopravnosti spolova na radnom mjestu (fleksibilno radno vrijeme, poticanje muškaraca da koriste roditeljski dopust i sl.). Premda su brojčano malo zastupljene, ovakve aktivnosti zapravo potencijalno imaju najveći učinak na ostvarenje rodne ravnopravnosti.

Jednake mogućnosti – nediskriminacija (općenito)

Ovo podnačelo obuhvaća ukupno 20 skupina aktivnosti, od čega je polovica zadovoljila kriterije učestalosti navoda za detaljnije razmatranje.

Tablica 89 Učestalost skupina aktivnosti unutar podnačela „jednake mogućnosti – nediskriminacija (općenito)“

Podnačelo: JEDNAKE MOGUĆNOSTI – NEDISKRIMINACIJA (OPĆENITO)		
Skupine prisutnih aktivnosti	BROJ KODIRANIH SEGMENTA	UDIO





Uključivanje ranjivih / skupina s manje mogućnosti (općenito)	64	21 %
Osobna asistencija za osobe s invaliditetom	52	17 %
Zapošljavanje teže zapošljivih skupina	38	12 %
Prilagodba potrebama OSI	29	9 %
Pozitivna diskriminacija ranjivih skupina korisnika	25	8 %
Prilagodba potrebama vjernika	18	6 %
Osnaživanje ranjivih skupina	18	6 %
Razvoj socijalnih i obrazovnih usluga za ranjive skupine	14	5 %
Aktivnosti podizanja svijesti	11	4 %
Unaprjeđenje samostalnosti krajnjih korisnika (program „Zaželi“)	9	3 %
Ostale spominjane aktivnosti	31	10 %
UKUPNO	309	100 %

Uključivanje ranjivih / skupina s manje mogućnosti (općenito) dominantna je skupina aktivnosti koja obuhvaća dva tipa iskaza. Prvi (bitno brojniji) u osnovi predstavljaju navode o uključivanju „ranjivih“ ili „skupina s manje mogućnosti“ u projektne aktivnosti, ali bez jasnog pojašnjenja o kojim skupinama se radi i/ili kako će to biti ostvareno. Druga skupina iskaza obuhvaća širok spektar načina uključivanja, poput primjerice prikazivanja slika migranata te osoba starije životne dobi u muzejskoj zbirci ili sudjelovanja djece s teškoćama u razvoju u aktivnostima s ostalom djecom. Širok je i spektar ciljnih skupina s manje mogućnosti, poput mladih (15-29), starijih osoba (50+), migranata, teško zapošljivih, osoba s invaliditetom, djece s teškoćama u razvoju, liječenih ovisnika, branitelja te nacionalnih manjina.

Druga dominantna skupina aktivnosti vrlo je specifična, a tiče se **osobne asistencije za različite kategorije osoba s invaliditetom i djece s teškoćama u razvoju**. Navedeni instrument dolazi u nekoliko varijacija poput osobnog asistenta za osobe s (fizičkim) invaliditetom te specifično „videćeg asistenta“ za slijepe i slabovidne, kao i „pomoćnika u nastavi“ za učenike s teškoćama u razvoju (što može obuhvaćati različite tipove invaliditeta i drugih prepreka u učenju). Očekivano, ova se skupina aktivnosti nalazi samo u prioritetnim osima 2 i 3, s obzirom na tipove natječaja koji su raspisivani.

Zapošljavanje teže zapošljivih skupina je aktivnost koja obuhvaća napore usmjerene zapošljavanju širokog spektra pripadnika ciljanih skupina – u najvećoj mjeri žena u ranjivom položaju na tržištu rada (zapošljavanje kroz program „Zaželi“) te u nešto manjoj mjeri osoba s invaliditetom. Manjina kodova otpada na neodređeno navođenje „ranjivih“ ili „teže/teško zapošljivih skupina“. Mehanizmi zapošljavanja relativno su rijetko detaljno pojašnjeni, odnosno obično su svedeni na iskaz kako će se pojedini pripadnici ranjivih skupina zaposliti temeljem projektne potpore, bez referiranja na relevantne elemente koji bi doprinijeli dubljem razumijevanju doprinosa, poput tipa ugovornog aranžmana (trajanje ugovora), mehanizama kojima se osigurava održivost radnih mjesta te učinaka na ukupni položaj korisnika na tržištu rada.



U kontekstu programa „Zaželi“ treba napomenuti da on u sebi sadrži i **aktivnosti unaprjeđenja samostalnosti krajnjih korisnika programa**, što svakako predstavlja dodatni doprinos ovog programa ostvarenju načela jednakih mogućnosti i nediskriminacije temeljem dobi i/ili socijalnog statusa. U uspješnim projektnim prijavama prijavitelji ističu njegovu važnost za krajnje korisnike – starije osobe kojima će primarne sudionice programa pružati usluge pomoći u kući. Naglašavaju kako upravo taj tip pomoći predstavlja možda jedan od posljednjih funkcionalnih mehanizama socijalne uključenosti te vezu sa zajednicom za staračka i/ili samačka domaćinstva u ruralnim krajevima.

Prilagodba potrebama OSI veže se uz iskaze šireg spektra projektnih prijava u odnosu na prethodne tri jer su za njom često posezali i oni prijavitelji kojima ranjive skupine nisu bile primarni fokus u izradi projektne prijave. Često navođen instrument prilagodba je informativnih (web stranice, letci) ili edukativnih (publikacije, priručnici) materijala potrebama OSI, naročito slijepih i slabovidnih. Nerijetko se spominje korištenje „univerzalnog dizajna“ koji za cilj ima omogućiti ravnopravno korištenje materijala za OSI. Također, prisutna je (premda nešto rjeđe) i ideja nabavljanja specijaliziranih didaktičkih pomagala koja omogućavaju OSI-ima sudjelovanje u edukativnim aktivnostima (didaktička oprema za djecu s teškoćama u razvoju u vrtićima, posebni tableti, slušna pomagala za gluhe i nagluhe). Uz navedeno, prisutan je i širok spektar navoda poput osiguravanja putnih troškova za osobe slabijeg socioimovinskog statusa te prilagodbe procesa, npr. fleksibilnijeg pristupa polaganju ispita ili pohađanja nastave. **Sadržaje unutar ove kategorije evaluatori vide kao potencijalno kvalitetan doprinos cilju poticanja jednakih mogućnosti, odnosno borbi protiv diskriminacije. Isto tako, izravno ih se može vezati i uz namjeru ispunjavanja obaveza iz čl. 9. Konvencije o pravima osoba s invaliditetom.**

Prilagodba potrebama vjernika obuhvaća dvije skupine iskaza. Prva i prevladavajuća odnosi se na generičke navode kako će se izbjegavati organizacija javnih aktivnosti/skupova za vrijeme manjinskih praznika. U manjem broju slučajeva ova se kategorija odnosi na prilagodbu prehrane prilikom organizacije aktivnosti potrebama vjernika.

Oснаživanje ranjivih skupina odnosi se uglavnom na neodređeno, a tek ponekad specificirano (treninzi, radionice, edukacije) osnaživanje ranjivih skupina. Ciljne su skupine isto tako ponekad specificirane (dugotrajno nezaposleni, OSI, starije osobe, Romi), a ponekad jednostavno navedene grupno, dok opisi vrlo rijetko sadrže specifičnije detalje vezane uz mehanizme osnaživanja.

Kategorija **razvoj socijalnih i obrazovnih usluga za ranjive skupine**, iako po broju iskaza nije brojna, obuhvaća širok spektar ciljnih skupina – djecu s teškoćama u vrtićima i školama, mlade iz alternativne skrbi, osobe koje žive u ruralnim krajevima, uz već uobičajene neodređene navode o „ranjivim“, odnosno „skupinama s manje mogućnosti“. Spektar socijalnih i obrazovnih usluga isto je tako raznolik, a neki su od primjera uvođenje produženog boravka u vrtiće, metodička prilagodba obrazovnih sadržaja i edukacija nastavnika u školama



/ odgojitelja u vrtićima, kao i drugog stručnog osoblja (pedagoga, rehabilitatora i logopeda). Valja također izdvojiti i usluge (boravak, smještaj, savjetovanje) za djecu u riziku od institucionalizacije, organizaciju inkluzivnog volontiranja usmjerenog ranjivim skupinama te izradu mobilnog paviljona koji za cilj ima približiti umjetnost mladima koji žive u ruralnim krajevima. Ovo je još jedan primjer sadržajem bogate kategorije koja obuhvaća različite relativno kvalitetno razrađene ideje doprinosa horizontalnim temama.

Pozitivna diskriminacija ranjivih skupina korisnika odnosi se na iskaze prijavitelja koji navode da će pri odabiru korisnika prednost davati različitim ranjivim skupinama, poput dugotrajno nezaposlenih (žena), osoba slabijeg socio-imovinskog statusa te OSI. U nekoliko slučajeva prijavitelji definiraju i konkretne ciljne vrijednosti na koje se obvezuju, poput uključivanja najmanje 60 – 65 % nezaposlenih žena, 15 % predstavnika nacionalnih manjina ili 30 % OSI.

Aktivnosti podizanja svijesti obično obuhvaćaju relativno nerazrađene navode o kampanjama / promotivnim aktivnostima koje široj javnosti za cilj imaju približiti probleme širokog spektra ranjivih skupina (djece s teškoćama u razvoju, liječenih ovisnika, osoba koje se suočavaju s materijalnom deprivacijom) te time potaknuti senzibilizaciju za njihovo rješavanje.

Ostale spominjane aktivnosti za koje se obično veže nekoliko sadržajno vrlo sličnih kodova uključuju prijevod edukacija na znakovni jezik, edukacije pružatelja socijalnih usluga o potrebama ranjivih skupina, društveno poduzetništvo za potrebe socijalnog uključivanja, analizu primjene Zakona o suzbijanju diskriminacije, educiranje javnosti o diskriminaciji, prijevoz OSI na društvena događanja, uključivanje OSI kroz umjetnost i sport, definiranje udjela OSI u strukturi projektnog tima, prilagodba prehrane osobama s posebnim navikama te kazališni prikaz diskriminacije.

Osiguranje fizičkog pristupa za OSI

Posljednje podnačelo vezano uz tematsko područje jednakih mogućnosti tiče se osiguravanja fizičkog pristupa za OSI. Iako osiguravanje fizičkog pristupa za OSI spada u provedbu članka 9. Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom, aktivnosti su u ovoj analizi tretirane kao pozitivan doprinos jer možemo pretpostaviti da većina korisnika projekata veličinom svoga prostora nije u obvezi prilagodbe prema *Pravilniku o osiguranju pristupačnosti građevina osobama s invaliditetom i smanjene pokretljivosti*²²³, što bi značilo da predloženi doprinos ide povrh zakonske obveze. Ovo podnačelo obuhvaća ukupno tri skupine aktivnosti prikazane u nastavku.

²²³ NN 78/2013





Tablica 90 Učestalost skupina aktivnosti unutar podnačela „osiguranje fizičkog pristupa za OSI“

PODNAČELO OSIGURANJE FIZIČKOG PRISTUPA ZA OSI		
Skupine prisutnih aktivnosti	BROJ KODIRANIH AKTIVNOSTI	UDIO
Mjesto održavanja	93	79 %
Spremnost na prilagodbu	21	18 %
Prilagodba putovanja	4	3 %
UKUPNO	118	100 %

Mjesto održavanja kategorija je koja se odnosi na relativno uniformne iskaze o provedbi korisnički orijentiranih aktivnosti u prostorima koji omogućavaju jednostavan pristup osobama s invaliditetom. U pravilu se radi o prostorima u prizemlju, a nerijetko se spominju i pristupne rampe te odgovarajući sanitarni čvorovi. Ono što je svakako pohvalno jest to da su ovaj tip prilagodbe kao doprinos načelu jednakih mogućnosti prepoznali prijavitelji u sve četiri prioritetne osi.

Spremnost na prilagodbu bitno je manje zastupljena kategorija kodova, a odnosi se na nastojanja da se postojeći prostori prijavitelja i partnera prilagode za korištenje OSI-a. Pritom se najčešće koristi pojam „razumna prilagodba“ bez ulaženja u detalje, što prijaviteljima u osnovi ostavlja dosta manevarskog prostora za ispunjavanje ove projektnom prijavom preuzete obveze.

Mali broj iskaza vezanih uz **prilagodbu putovanja** odnosi se na dva tipa situacija: prijevoz OSI do mjesta provedbe aktivnosti te jedan iskaz koji neodređeno navodi da će voditi računa o lokacijama do kojih OSI nije teško doputovati.

Analiza sadržaja projektnih prijava unutar horizontalnog načela „održivi razvoj i zaštita okoliša“

Kodovi vezani uz ovo horizontalno načelo grupirani su u podnačela koja slijede strukturu zadanu Prijavnim obrascem – A dio (zelena javna nabava, klimatski izazovi, učinkovitost resursa, zeleni rast, drugo). U „drugo“ grupirane su one kategorije aktivnosti koje po mišljenju evaluatora doprinose održivom razvoju, ali ne mogu biti logično povezane ni s jednim od ostalih definiranih podnačela, uglavnom povezanih s očuvanjem i zaštitom okoliša.

Zelena javna nabava

Ovo podnačelo obuhvaća ukupno šest skupina aktivnosti, od čega su četiri zadovoljile kriterije za detaljnije razmatranje.



Tablica 91 Učestalost skupina aktivnosti unutar podnačela „zelena javna nabava“

PODNAČELO ZELENA JAVNA NABAVA		
Skupine prisutnih aktivnosti	BROJ KODIRANIH AKTIVNOSTI	UDIO
Pri kupnji opreme	32	33 %
Pri kupnji potrošnog materijala	27	28 %
Pri odabiru usluga	15	15 %
Poštivanje načela zelene javne nabave	14	14 %
Ostale spominjane aktivnosti	9	9 %
UKUPNO	97	100 %

Prva skupina aktivnosti odnosi se na **provedbu zelene javne nabave pri kupnji opreme** te uključuje iskaze prijavitelja koji se tiču odabira elektroničke opreme koja ostavlja manji ekološki otisak, prvenstveno u vidu više razine energetske učinkovitosti. Nekoliko iskaza odnosi se na kupnju opreme koja je izrađena od ekološki prihvatljivijih materijala. Druga skupina tiče se provedbe **zelene javne nabave pri kupnji potrošnog materijala**, pri čemu se kao ekološki prihvatljiviji materijal najčešće navodi reciklirani papir, kao i drugi (u pravilu neodređeni) materijali nastali na temelju recikliranih sirovina. U nekoliko navrata spomenuto je i korištenje ekološki prihvatljivijih sredstava za čišćenje te higijenskih potrepština. U kontekstu **provedbe zelene javne nabave pri odabiru usluga** najčešće je navođena usluga tiska te se obično tiče jamstva prijavitelja da će prilikom izrade tiskanih materijala koristiti ekološki prihvatljivije sirovine (naročito tintu i/ili reciklirani papir). U jednom iskazu navedeno je da će se poštivanje ekoloških načela uzeti u obzir i prilikom odabira telefonskog operatera.

U podnačelu **poštivanje načela zelene javne nabave** najbrojniji su iskazi kojima su prijavitelji općenito evocirali načela zelene javne nabave u provedbi referentnih postupaka, no spomenuto je i nekoliko konkretnih aktivnosti. To su primjerice usmjerenost na dulji rok trajanja proizvoda, korištenje sezonskih, lokalnih i ekoloških proizvoda te poštivanje Zajedničkih mjera EU-a za zelenu javnu nabavu.

Od ostalih **spominjanih aktivnosti** nekoliko je navoda koji se referiraju na provedbu javne nabave u cijelosti elektroničkim putem te nekoliko navoda zelene javne nabave bez konkretnog navođenja proizvoda ili usluga na koje se odnose.

Klimatski izazovi

Ovo podnačelo obuhvaća ukupno sedam skupina aktivnosti, od kojih se četiri detaljnije prikazuju u analizi.

Tablica 92 Učestalost skupina aktivnosti unutar podnačela „klimatski izazovi“

PODNAČELO KLIMATSKI IZAZOVI		
Skupine prisutnih aktivnosti	BROJ SEGMENTATA	KODIRANIH UDIO
Educiranje o zaštiti okoliša	47	36 %
Smanjenje uporabe automobila	35	27 %
Kupnja ekološki prihvatljivih vozila	25	19 %
Racionalna potrošnja energije	19	14 %
Ostale spominjane aktivnosti	6	5 %
UKUPNO	132	100 %

Educiranje o zaštiti okoliša pokriva iskaze vezane uz širok spektar edukativnih aktivnosti o temama važnima za zaštitu okoliša, pri čemu su najčešće one vezane uz energetske učinkovitost te zbrinjavanje otpada, no prisutne su i druge, poput onih vezanih uz održive izvore energije, permakulturu te održivi turizam. Zastupljeni su i navodi koji se odnose na tematski neodređene edukacije o zaštiti okoliša. Ciljne su skupine ovih edukacija raznolike te se nijedna ne nameće kao dominantna – djeca i mladi (naročito učenici i studenti), nastavnici, pomoćnici u nastavi (koji trebaju služiti kao multiplikatori) te predstavnici organizacija civilnog društva. Nekoliko prijavitelja navodi kako će organizirati edukacije i za članove projektnog tima. Pojašnjenje formata i metodološkog pristupa edukacijama vrlo je rijetko, nažalost, posebno uzimajući u obzir da tamo gdje je prisutno, razotkriva razradu zanimljivih aktivnosti. Primjerice, studente volontere uključene u aktivnosti konjičkog kluba unutar jednog projekta planiralo se educirati o recikliranju te o izradi stajskog gnojiva praktičnim prikazom procesa; u drugom slučaju članove projektnog tima planiralo se u sklopu prvog projektnog sastanka „upoznati s načelima zaštite okoliša“; u trećem slučaju pitanja zaštite okoliša trebala su se integrirati u edukaciju o neprofitnom menadžmentu organizacija civilnog društva.

Smanjenje uporabe automobila kategorija je koja obuhvaća tri skupine iskaza. Prva se odnosi na korištenje javnog prijevoza, druga na korištenje bicikla (te sličnih ekološki prihvatljivih prijevoznih sredstava), a treća na dijeljenje automobila (na engleskom: *carpooling*). Bilježimo i pojedinačno spominjanje organizacije aktivnosti u sredini iz koje korisnici dolaze kako bi se smanjila uporaba automobila. **Kupnja ekološki prihvatljivih vozila** primarno se odnosi na kupnju bicikla u sklopu programa „Zaželi“, uz tek jedan primjer „kupnje električnih vozila“.

Racionalna potrošnja energije obuhvaća relativno raznolik spektar navoda koji se odnose na korištenje energetske efikasne LED rasvjete te energetske učinkovite opreme (poput računala), ali i neke jednostavnije aktivnosti poput praćenja potrošnje energije, informativnih upozorenja o gašenju svjetala te organizacije sastanaka tijekom dana da bi se izbjeglo paljenje svjetala. Ipak, doprinos potonjih aktivnosti realizaciji horizontalnog načela održivosti zapravo je nemjerljiv. U tom smislu evaluatori smatraju kako se nemjerljive navode u budućnosti ili ne bi



trebalo bodovati u smislu doprinosa projektnog prijedloga horizontalnim načelima ili u provjeri provedbe treba tražiti dokaze.

Ostale spominjane aktivnosti uključuju mjere poput sadnje ili unaprjeđenja bioraznolikosti, korištenja ekoloških gnojiva te testiranja znanja i stavova o zaštiti okoliša pri odabiru kandidata za novo radno mjesto. Premda izuzetno rijetko spomenute, ovakve aktivnosti zapravo su potencijalno vrlo vrijedne upravo u kontekstu horizontalnog načela održivog razvoja, i to ne samo u smislu ekološke, već i socijalne komponente načela održivoga razvoja.

Učinkovitost resursa

Ovo u uspješnim prijavama najzastupljenije podnačelo obuhvaća ukupno šest skupina aktivnosti, koje detaljnije opisujemo ispod Tablice 93.

Tablica 93 Učestalost skupina aktivnosti unutar podnačela "učinkovitost resursa"

PODNAČELO UČINKOVITOST RESURSA		
Skupine prisutnih aktivnosti	BROJ KODIRANIH SEGMENTA	UDIO
Korištenje IKT-a u poslovnim procesima i aktivnostima	126	35 %
Zbrinjavanje otpada	87	24 %
Ograničeno tiskanje materijala	68	19 %
Korištenje ekološki prihvatljivog potrošnog materijala	55	15 %
Racionalna potrošnja materijala i sirovina	11	3 %
Racionalno korištenje umjetne rasvjete	10	3 %
UKUPNO	357	100 %

U široku skupinu aktivnosti nazvanu **korištenje IKT-a u poslovnim procesima i aktivnostima** ubrajamo gotovo uniformne iskaze o preferiranju elektroničke **komunikacije** u odnosu na alternative koje dovode do veće potrošnje resursa, a očekivano najčešće je spominjani instrument elektronička pošta. Ovome je bliska i često spominjana **elektronička administracija projekta** u iskazima u kojima prijavitelji navode da će u elektroničkom obliku voditi onoliko projektne administracije koliko im dopuštaju zakon te programska pravila. Od konkretnih navoda najčešći su oni koji se odnose na spremanje dokumenata na USB-u te CD-u. Osim toga, jedan dio prijavitelja s više ili manje detalja navodi kako će se **oslanjati na online alate u promidžbi projektnih aktivnosti te u diseminaciji**. Najčešće su spominjane (očekivano) mrežne stranice. Zanimljivo je da se relativno rijetko spominju različita *cloud* rješenja. Konačno, jedan dio prijavitelja spominje i **e-poslovanje te e-učenje**. E-poslovanje obično navode prijavitelji iz javnog sektora koji projektima namjeravaju financirati primjerice elektroničku predaju poreznih obrazaca ili dodjeljivati stipendije. E-učenje spominje širi spektar prijavitelja, a obično se odnosi na digitalizaciju edukativne građe te izradu alata za *online* učenje. Izdvojamo i zanimljive primjere izrade mobilne aplikacije za traženje posla, kao



i kupnju tableta na kojima će sudionici edukacija moći praviti bilješke, umjesto da to čine na papiru.

Zbrinjavanje otpada učestalo je spominjana aktivnost, a u raspisima uključuje sve ključne elemente – od sortiranja, čuvanja, odlaganja do nerijetko i recikliranja. Iskazi se u velikoj većini odnose na uredski i drugi otpad nastao u sklopu poslovanja, a od tipova otpada (očekivano) najčešće se navodi papir.

Ograničeno tiskanje materijala skupina je aktivnosti koja uključuje navode o planiranom nižem intenzitetu tiskanja, bilo da se radi o uredskom poslovanju (racionalnije dvostrano tiskanje) ili o nakladi publikacija. Od ostalih elemenata prisutnih u ovoj skupini aktivnosti izdvajamo i nekoliko navoda o uključivanju zamolbe o izbjegavanju tiskanja koje nije nužno u podnožju elektroničke pošte.

U sklopu skupine aktivnosti **korištenje ekološki prihvatljivog potrošnog materijala** spominje se doista širok spektar ekološki prihvatljivog (ili prihvatljivijeg) potrošnog materijala na koji će se prijavitelji i partneri oslanjati u provedbi projekta. Izdvajamo reciklirane materijale (u velikoj većini papir, ali i tekstil), platnene i druge višestruko iskoristive torbe/vrećice, ekološka sredstva za čišćenje, boje te građevinski materijal (primjerice slama). Unutar ove skupine također su prisutni i neodređeni iskazi o korištenju „ekološki prihvatljivih materijala“ u provedbi aktivnosti.

Racionalna potrošnja materijala i sirovina djelomično se preklapa s nekim ranijim kategorijama, ali ipak je kvalitativno specifična jer se uglavnom odnosi na mehanizme praćenja potrošnje materijala i sirovina, pri čemu je ponovno najčešće navođen papir u uredskom poslovanju.

Smanjenje korištenja umjetne rasvjete kategorija je koja se odnosi na organizaciju aktivnosti u vremenu kad nije potrebna umjetna rasvjeta te na lijepljenje upozorenja o gašenju svjetala. Slična kategorija postoji unutar podnačela „klimatski izazovi“, no jedan dio prijavitelja ovakve iskaze stavlja u kontekst učinkovitosti resursa.

Zeleni rast

Ovo podnačelo obuhvaća ukupno pet kategorija aktivnosti, no jedino aktivnosti koje se vode pod kodom „razvoj zelenih zanimanja i poslova“ zastupljene su dovoljno često da ih se detaljnije analizira.

Tablica 94 - Učestalost skupina aktivnosti unutar podnačela „zeleni rast“

PODNAČELO ZELENI RAST		
Kategorije prisutnih aktivnosti	UKUPNO KODIRANIH SEGMENTA	UDIO
Razvoj zelenih zanimanja i poslova	12	46 %



Ostale spominjane aktivnosti	14	54 %
UKUPNO	26	100 %

Razvoj zelenih zanimanja i poslova dotiče se niza različitih aktivnosti koje su stavljene u kontekst zelenog rasta i razvoja: izrade filamenata za 3D printere, ekološke proizvodnje piva, branja i pripreme začinskoga bilja, pripreme hrane od ekoloških proizvoda, poslova temeljenih na solarnoj energiji, razvoja IT tehnologija usmjerenih smanjenju stakleničkih plinova, ekopoljoprivrede, ručnoga tkanja, ekološkoga vinogradarstva itd. U metodološkom smislu doprinos nabrojanim temama obično se ostvaruje na dva načina: edukacijom kadrova ili podrškom poduzetničkim inicijativama. U ovu skupinu uvršteno je i nekoliko navoda vezanih uz doprinos aktivnih mjera politike zapošljavanja financiranjem zelenih poslova/djelatnosti, poput gospodarenja otpadom, revitalizacije javnih površina, zaštite i očuvanja prirode i sl.

Od ostalih **spomenutih aktivnosti** izdvajamo izvedbu obrazovnih programa usmjerenih k zelenim zanimanjima, poticanje zelenog i održivog poduzetništva te jačanje ljudskog kapitala u zajednici.

Održivi razvoj – drugo

U ovo podnačelo uvršteni su oni elementi koji imaju veze s održivim razvojem, ali ne pripadaju nijednoj od kategorija predviđenih prijavnim obrascem. Obuhvaća ukupno dvije skupine aktivnosti, a obje su uključene u detaljnije razmatranje.

Tablica 95 Učestalost skupina aktivnosti unutar podnačela „održivi razvoj – drugo“

PODNAČELO ODRŽIVI RAZVOJ – DRUGO		
Kategorije prisutnih aktivnosti	BROJ KODIRANIH SEGMENTA	UDIO
Socijalna komponenta održivoga razvoja	52	91 %
Aktivnosti podizanja svijesti o održivome razvoju	5	9 %
UKUPNO	57	100 %

Socijalna komponenta održivoga razvoja skupina je aktivnosti koja uključuje niz elemenata usmjerenih na osnaživanje ranjivih društvenih skupina, poput Roma, osoba s invaliditetom, djece s teškoćama u razvoju, žena iz ruralnih krajeva, dugotrajno nezaposlenih, za snažniju integraciju u društvo, kao i više razine senzibilizacije lokalne zajednice na njihove potrebe. Kad je riječ o mehanizmima podrške, valja naglasiti kako se većina iskaza odnosi na podršku koju će pomoćnici u nastavi pružiti budućoj društvenoj uključenosti učenika s teškoćama u razvoju. Od ostalih konkretnih formata spominju se i zapošljavanje, edukacije te razvoj novih socijalnih usluga usmjerenih ranjivim skupinama. Prisutan je i značajan broj relativno neodređenih iskaza o (ekonomskom) osnaživanju ranjivih skupina te poboljšanju njihove



socijalne uključenosti, što je vjerojatno posljedica toga da se radilo o projektima direktno usmjerenima k ranjivim skupinama.

Aktivnosti podizanja svijesti o održivom razvoju kategorija je koja obuhvaća relativno mali broj iskaza i u prvom se redu odnosi na informativne i edukativne kampanje usmjerene k racionalnom korištenju prirodnih resursa te pozitivnom odnosu prema okolišu, uz jedan iskaz koji se tiče promicanja proizvodnje i konzumacije zdrave hrane.

Analiza sadržaja projektnih prijava unutar horizontalnog načela „dobro upravljanje i suradnja s civilnim društvom“

Kako je već rečeno, kodovi vezani uz ovo horizontalno načelo na prvoj su razini grupirani u dva podnačela koja čine zasebne logične cjeline: dobro upravljanje i suradnju s civilnim društvom.

Dobro upravljanje

Ovo podnačelo obuhvaća ukupno 15 kategorija aktivnosti, od čega sedam zadovoljava kriterije za detaljnije razmatranje s obzirom na učestalost navoda.

Tablica 96 Učestalost skupina aktivnosti unutar podnačela „dobro upravljanje“

PODNAČELO DOBRO UPRAVLJANJE		
Skupine prisutnih aktivnosti	BROJ KODIRANIH SEGMENTA	UDIO
Međusektorska i međuresorna suradnja	140	51 %
Transparentnost provedbe	39	14 %
Uključivanje javnosti	33	12 %
Promicanje načela dobrog upravljanja	19	7 %
Konzultiranje u fazi pripreme projekta	12	4 %
Utjecaj na javne politike	7	3 %
Jačanje kapaciteta za projektno upravljanje na lokalnoj razini	6	2 %
Ostale spominjane aktivnosti	16	6 %
UKUPNO	272	100 %

Međusektorska i međuresorna suradnja kategorija je koja uključuje jako širok spektar aktivnosti. U nekima se radi o konkretnoj suradnji na samoj provedbi, a negdje više o simboličnom uključivanju građana i korisnika (poput primjerice anketiranja ili *online* savjetovanja). Nerijetko dionici međuresorne i međusektorske suradnje nisu ni navedeni, a konkretni opisi, posebice doprinos provedbi, prilično su rijetki. Dio sudionika eksplicitno ističe kako će projekt doprinijeti jačanju postojećih te razvoju novih partnerstava. S obzirom na to da se radi o prilično sveobuhvatnoj kategoriji (ukupno 140 kodiranih segmenata), nije smisleno



nabrajati sve dionike između kojih se suradnja navodi, no dovoljno je reći kako su primjeri raznoliki te variraju od suradnje većeg broja državnih tijela, agencija i zavoda na pripremi i provedbi projekata, preko suradnje lokalne i regionalne razine vlasti s organizacijama civilnog društva, do one resornih javnih tijela, javnih ustanova i udruga civilnoga društva na pružanju socijalnih usluga. Bez obzira na učestalost ovakvih navoda, najčešće izostaju jasniji opisi mehanizama uspostave ili unaprjeđenja suradnje.

Transparentnost provedbe kategorija je koja obuhvaća tri skupine iskaza. Prvi, i s aspekta dobrog upravljanja najrelevantniji, oni su koji se odnose na jamstva prijavitelja kako će putem mrežnih stranica, društvenih mreža i drugih sredstava priopćavanja kontinuirano i sustavno informirati javnost o aktivnostima projekta i tijeku provedbe. Iako vidljivost provedbe spada u ugovorne obveze, poželjno je da provoditelji u informiranju javnosti idu i iznad minimalnih propisanih obveza te ulažu strukturiran napor da se informacije o provedbi ne samo objave, već da se to učini na način koji je široj javnosti razumljiv i zanimljiv te da do nje doista i dopru. Druga skupina iskaza odnosi se na relativno neodređene navode o poštivanju načela transparentnosti u provedbi projekta. Konačno, u trećoj skupini iskaza prijavitelji izjavljuju spremnost da javnosti ustupe određene dokumente vezane uz provedbu projekta (u pravilu izvještaje), ali i interne organizacijske dokumente, poput financijskih izvješća.

Uključivanje javnosti blisko je povezana te dijelom preklapajuća kategorija i odnosi se na različite mehanizme uključivanja javnosti u provedbu projekata. Transparentnost provedbe očigledno je preduvjet uključivanja, ali da bi se ono ostvarilo, prijavitelji moraju ići i korak dalje, a tu je prisutan značajan broj raznolikih navoda prijavitelja o tome kako taj cilj planiraju postići. Tako postoji ideja uključivanja javnosti u upravljanje muzejom, kao i uključivanja javnosti kroz radionice, okrugle stolove te (završne) konferencije. Osim toga, u uspješnim projektnim prijavama nalazimo i širok spektar promotivnih i diseminacijskih aktivnosti s ciljem „multiplikacije rezultata“ (što je često spominjana sintagma). Ovi elementi važni su iz vizure evaluacijskih kriterija utjecaja i održivosti te svakako spadaju u sferu dobrog upravljanja, no manjkavost je što su uglavnom relativno slabo razrađeni, ostavljajući znak pitanja hoće li doista biti ostvareni projektnom provedbom ili ipak zahtijevaju dodatan strukturiran napor.

Promicanje načela dobrog upravljanja uglavnom obuhvaća uniformne iskaze kojima prijavitelji jamče „promicanje načela dobrog upravljanja“. Dio iskaza ne navodi koja će se načela promicati, a oni koji ih specificiraju najčešće spominju transparentnost, partnerstvo, pouzdanost te participaciju. Konkretni mehanizmi promocije navedenih načela izostaju.

Konzultiranje u fazi pripreme projekta odnosi se na iskaze prijavitelja koji navode kako su bitne dionike, ciljne skupine te korisnike konzultirali već u fazi pripreme projektne prijave. Uz uobičajen dio neodređenih iskaza, valja naglasiti raznolik spektar mehanizama uključivanja drugih aktera u fazu pripreme koje navode prijavitelji: od anketnih upitnika, preko *ad hoc* partnerskih sastanaka koji su znali poprimati značajan obujam (po 100 sudionika), do



telefonskih te konzultacija putem e-maila. Konzultiranje se razlikovalo po razini sudjelovanja drugih dionika (od iznošenja mišljenja do pripreme konkretnih dijelova aplikacije) te je doprinosilo različitim elementima prijave (obično boljem razumijevanju potreba te definiranju određenih proračunskih elemenata). Premda ovakve prakse ne predstavljaju nužno doprinos projekta horizontalnim načelima u fazi provedbe, razumno je pretpostaviti da su pozitivno utjecale na uspješnost prijava obuhvaćenih ovom analizom. Iz tog razloga evaluatori su ih odlučili honorirati uključivanjem u „ispravno“ identificirane doprinose ovom horizontalnom načelu.

Utjecaj na javne politike odnosi se na nekoliko navoda koje se može dovesti u vezu s utjecajem na proces političkog odlučivanja. Tako prijavitelji navode da će njihovi projekti primjerice služiti kao osnova za buduće planiranje financiranja kulturnih aktivnosti u lokalnoj zajednici, dovesti do stvaranja i usvajanja novog lokalnog programa za mlade, osnažiti kapacitete lokalnih vlasti za razvoj i provedbu mjera zapošljavanja ranjivih skupina te osnažiti ljudski potencijal za provedbu županijske socijalne politike.

Jačanjem kapaciteta za projektno upravljanje na lokalnoj razini obuhvaćeni su iskazi koji se tiču izgradnje znanja i vještina na razini pojedinih organizacija, institucija, lokalnih partnerstava eksplicitno orijentiranih k provedbi EU projekata te samih zajednica koje nakon provedbe postaju otvorenije za određeni tip projekata (konkretno, usmjerenih k osobama s invaliditetom).

Od ostalih **spomenutih aktivnosti** izdvajamo prijenose određenih (sistemskih) znanja kroz projekt, mehanizme osiguravanja održivosti, provedbu vanjske evaluacije, konzultacije s vanjskim stručnjacima tijekom provedbe, uspostavu lokalnog modela sudioničkog upravljanja, analizu rada javne uprave, promicanje socijalnog dijaloga te osnaživanje i uključivanje radnika.

Suradnja s civilnim društvom

Ovo podnačelo obuhvaća ukupno 12 kategorija aktivnosti, od čega devet zadovoljava kriterije za detaljnije razmatranje.

Tablica 97 Učestalost skupina aktivnosti unutar podnačela „suradnja s civilnim društvom“

PODNAČELO SURADNJA S CIVILNIM DRUŠTVOM		
Skupine prisutnih aktivnosti	UKUPNO KODIRANIH SEGMENTA	UDIO
Suradnja s civilnim društvom – općenito	46	27 %
Udruge kao partneri	32	19 %
Stvaranje partnerskih mreža	24	14 %
Neprojektna suradnja s udrugama	23	14 %
Osnaživanje civilnog društva	13	8 %





Informiranje i senzibiliziranje javnosti	8	4 %
Udruge kao pružatelji stručnih usluga	7	4 %
Uključivanje civilnog društva u razvoj javnih politika	6	5 %
Ostale spominjane aktivnosti	9	27 %
UKUPNO	168	100 %

Suradnja s civilnim društvom (općenito) skupina je aktivnosti koja obuhvaća najviše iskaza u sklopu ovog podnačela, a odnosi se na općenite navode suradnje s civilnim društvom, bez značajnijeg ulaženja u specifičnosti. Točnije, iz konteksta je obično moguće razumjeti zašto je civilno društvo uključeno (primjerice, otvaranje procesa zajednici ili razmjena znanja s udrugama koje se bave s djecom s teškoćama u razvoju), ali je u pravilu teško deducirati jasan doprinos udruga projektu. Pokretači ovakve suradnje najčešće su JLS-ovi, škole te visokoobrazovne institucije.

Udruge kao partneri u iskazima je često zastupljen mehanizam suradnje s civilnim društvom, a uključuje navođenje formalnog partnerstva prijavitelja s jednom ili više udruga. Iznenadjujuće, taj tip doprinosa podjednako ističu udruge kao i drugi prijavitelji, što je naročito problematično u kontekstu bodovanja doprinosa u onim pozivima u kojima su udruge/organizacije civilnog društva uvjetovane kao obavezni partneri. **Neprojektna suradnja s udrugama** kategorija je koja većinom obuhvaća iskaze prijavitelja koji nisu udruge (najčešće tijela javne vlasti na nacionalnoj i lokalnoj razini te obrazovne ustanove) i koji navode suradnju s udrugama koje nisu uključene u projektna partnerstva. U sličnom broju slučajeva radi se o neodređenim navodima kao i u onima koji se referiraju na konkretne udruge. Udruge se uglavnom vide kao stručni sudionici javnih događanja (konferencija i okruglih stolova) te kao akteri koji mogu pomoći u doseg u pojedinih skupina korisnika i konkretnim savjetima u provedbi.

Stvaranje partnerskih mreža predstavlja jedan od značajnih očekivanih doprinosa suradnje s civilnim društvom. Takve mreže koje uključuju udruge, prema iskazima, trebaju nadživjeti provedbeni vijek projekta i stoga zapravo predstavljaju element održivosti. Najčešće su spominjana područja izgradnje takvih partnerstava socijalne usluge te ostvarivanje socijalnih prava povezivanjem udruga i sindikata. Postoji i nekolicina navoda o budućem povezivanju s konkretnim udrugama koje su prepoznate kao relevantne u tematskom području projekta.

Oснаživanje civilnog društva skupina je koja obuhvaća iskaze u kojima se navodi općeniti doprinos projekta razvoju organizacija civilnog društva (uključujući i sindikate), kao i one u kojima se specificira konkretan doprinos njihovu osnaživanju. Od zanimljivijih primjera izdvajamo posuđivanje senzorne opreme udrugama koje se bave djecom s autizmom, edukaciju djece o vrijednostima civilnog društva u sklopu „zelenih izleta“ te razvoj planova dobrog upravljanja u udrugama u sklopu projekta društveno korisnog učenja.



Nadalje, uspješni prijavitelji iskazuju namjeru da suradnju i/ili partnerstvo s udrugama iskoriste za **informiranje te senzibiliziranje javnosti** za problematiku kojom se projekt bavi. Teme su unatoč relativno malenom broju kodiranih segmenata raznolike: motiviranje pekara i slastičara da provode praktičnu nastavu otvorenu za osobe s invaliditetom i nakon provedbe projekta, motiviranje kandidata da se prijave za poziciju pomoćnika u nastavi te informiranje članstva regionalne krovne organizacije mladih o rezultatima projekta. U većini iskaza konkretni mehanizmi informiranja i senzibilizacije nisu razrađeni.

Kategorija **udruge kao pružatelji stručnih usluga** obuhvaća izvedbu edukacija (općenito te specifično u području zaštite okoliša), uvođenja u rad pomoćnika u nastavi, pružanja stručnog mišljenja u fazi izrade projekta, obogaćivanja projektnih aktivnosti sportsko-rekreacijskim sadržajima te doprinos izradi brošure.

Uključivanje civilnog društva u razvoj javnih politika kategorija je koja uključuje dvije skupine iskaza. Prva skupina (odnosno identičan iskaz) može se pronaći u tri HZZ-ova projekta u kojima se navodi sudjelovanje predstavnika udruga i sindikata u radu Upravnog vijeća HZZ-a te u lokalnim savjetodavnim vijećima, kao i općenito poticanje „svih socijalnih partnera, uključujući udruge“ da provode kontrolu nad provedbom javne politike. Druga skupina iskaza pojedinačni su navodi o uključivanju udruga u specifična radna tijela poput lokalnih socijalnih vijeća, radne skupine za hranu (na razini JLS-a) te povjerenstva za izradu strategije izjednačavanja mogućnosti OSI.

Od ostalih spomenutih skupina aktivnosti spominje se suradnja s udrugama na diseminaciji rezultata, suradnja kroz lokalna partnerstva za zapošljavanje, angažiranje honorarnih suradnika iz udruga te ustupanje većine proračunskih sredstava projekta udrugama od strane partnera iz javnog sektora.

Zaključno o rezultatima mapiranja aktivnosti i mehanizama očekivanog doprinosa horizontalnim načelima

Analiza sadržaja projektnih prijava ukazuje na to da su **prijavitelji u visokom postotku, barem za po jedan navod, „ispravno“ identificirali aktivnosti i mjere pomoću kojih mogu ostvariti bodove** unutar kriterija odabira koji se odnose na doprinos horizontalnim načelima. **Najviši udio „pogrešno“ identificiranih mjera i aktivnosti pripada načelu „dobro upravljanje i suradnja s civilnim društvom“**, što ukazuje na zaključak da s jedne strane prijavitelji ovo načelo nisu internalizirali do mjere da su ga bili u stanju pretočiti u smislene aktivnosti koje mu doprinose. S druge strane, kako je već rečeno, u aktualnom financijskom razdoblju ovo horizontalno načelo više nije ni trebalo biti ocjenjivano unutar projektnih prijava, no kako ESIF MIS nije mijenjan u odnosu na prethodno razdoblje, ono čini sastavni dio Prijavnog obrasca – A dio, što znači da se ocjenjivalo te je stoga dio ove analize.



Uspješni prijavitelji najviše su mjera i aktivnosti koje doprinose horizontalnim načelima navodili u području održivog razvoja i zaštite okoliša (41%), no kako je analiza pokazala, stoga što su u velikom broju navodili korištenje IKT-a u poslovnim procesima i aktivnostima kao aspekt „učinkovitosti resursa“. Međutim, radi se velikim dijelom ionako o uvjetovanosti suvremenog poslovanja te utoliko može predstavljati tek minimalni doprinos održivom razvoju. Slično tomu, **velik udio aktivnosti (33%) odnosi se na ostvarenje načela jednakih mogućnosti,** što je vjerojatno posljedica činjenice da je značajan udio projekata financiranih u promatranom razdoblju ovo horizontalno načelo integrirao vertikalno, odnosno putem poziva usmjerenih na neku ranjivu društvenu skupinu unutar prioriternih osi 1, 2 i 3. U njima su prijavitelji često kao doprinos horizontalnom načelu jednakih mogućnosti navodili očito – primjerice da usluge osobne asistencije za OSI doprinose njihovoj društvenoj integraciji. Međutim, taj je argument već ugrađen u samu operaciju te ga nema smisla dodatno vrednovati kao doprinos ostvarivanju horizontalnih načela na razini projekta. Moguće je rješenje ovog izazova da se u smjernicama te uputama za prijavitelje u situaciji vertikalne primjene načela jasno navede koje aktivnosti neće biti vrednovane ako su vezane uz srž same operacije/poziva. Kako bi se ipak kumulativno mogao vrednovati doprinos svih projekata horizontalnim načelima, u najmanju ruku u trenutcima ovakvih programskih evaluacija, prijaviteljima se u prijavnim obrascu može ostaviti mogućnost da označe kako projekt doprinosi po osnovi „vertikalne primjene“ te da to ukratko potkrijepe, a da im se ostavi mogućnost za raspis i bodovanje eventualnih dodatnih doprinosa tom i drugim horizontalnim načelima. Takvim označavanjem vertikalne primjene bi se ipak znalo u kojem opsegu je ESF doprinio određenom horizontalnom načelu zbog visokog tematskog preklapanja prioriternih osi i horizontalnih načela, a bez „dupliciranja“ bodovanja.

Sama kvaliteta raspisa aktivnosti koje potencijalno doprinose horizontalnim načelima izrazito varira – od potpuno nerazrađenih do onih vrlo kvalitetno razrađenih, iz kojih je jednostavno iščitati doprinos, a indirektno i višu razinu razumijevanja horizontalnih načela. Nažalost, **kvalitetnije raspisane aktivnosti čine manji udio ukupno kodiranih segmenata.** U te kvalitetnije primjere spada i popriličan broj onih koji su zbog malog broja navoda kodirani kao „ostalo“, no po svom sadržaju zapravo predstavljaju primjere dobre prakse.

Pomoć u razumijevanju horizontalnih načela za prijavitelje trebala bi pak proizlaziti iz samih tekstova poziva, kao i uputa za prijavitelje. Detaljniji uvid o tome koliko su se prijavitelji mogli osloniti na upute za prijavitelje u osmišljavanju horizontalnih načela donosi sljedeće poglavlje analize koje se bavi tretmanom horizontalnih načela u tekstovima poziva. Kako je uvodno rečeno, njegova je svrha analizirati način na koji tijela SUK-a pristupaju horizontalnim načelima u natječajnoj dokumentaciji te na temelju dobivenih uvida dati preporuke za unaprjeđenja na sistemskoj razini.

Horizontalna načela u pozivima za dodjelu sredstava



U promatranom razdoblju, do 31.12.2019., objavljeno je ukupno 130 poziva za dodjelu bespovratnih sredstava iz ESF-a, od čega 87 izravnom dodjelom (67 %), 5 kroz ograničene postupke (4 %) te 38 (29 %) u otvorenim postupcima. Analiza tekstova natječajne dokumentacije u kojoj se tražilo navođenje te razrada kriterija odabira u odnosu na horizontalna načela izrađena je na temelju javno dostupnih tekstova svih 38 otvorenih postupaka. Tekstovi poziva na izravne i ograničene dodjele, s obzirom na to da ih većina nije javno dostupna, analizirani su temeljem dokumentacije dostavljene od strane Naručitelja. U nastavku teksta donosimo analizu svih objavljenih poziva prema ova tri tipa natječaja.

Horizontalna načela u natječajima i kriterijima za odabir u ograničenim pozivima

U slučajevima svih pet ograničenih postupaka dodjele sredstava tekstovi poziva referiraju se na horizontalna načela, uz opis samog kriterija dodjele, kao i uz razradu sustava bodovanja. Kako se vidi iz Tablice 98, sustav bodovanja i njegova jasnoća razlikuju se između tijela.

Tablica 98 Sustavi bodovanja horizontalnih načela u ograničenim pozivima

PT 1	God.	5 bodova	4 boda	3 boda	2 boda	1 bod
Ministarstvo za obitelj, demografiju, mlade i socijalnu politiku	2017.	Detaljno su i jasno razrađene barem dvije horizontalne politike kojima projekt doprinosi.	N/A	Navedena je i razrađena barem jedna horizontalna politika kojoj projekt doprinosi.	N/A	Horizontalne politike koje podržava OP nisu uključene u projekt.
Ministarstvo turizma	2019.	Projektom se jasno opisuje doprinos svim horizontalnim temama.	Projektom se jasno opisuje doprinos dvjema horizontalnim temama.	Projektom se jasno opisuje doprinos jednoj horizontalnoj temi.	Projekt je neutralan u odnosu na horizontalne teme.	Nije opisano ili je nejasno opisano kojim horizontalnim temama projekt doprinosi.
Ministarstvo zdravstva	2017.	Projekt doprinosi svim horizontalnim temama.	Projekt doprinosi dvjema horizontalnim temama.	Projekt doprinosi jednoj horizontalnoj temi.	Nejasno je kojim horizontalnim temama projekt doprinosi.	Projekt je neutralan u odnosu na horizontalne teme.

i Ministarstvo znanosti obrazovanja	2019.	Projektom se jasno opisuje doprinos svim horizontalnim temama.	Projektom se jasno opisuje doprinos dvjema horizontalnim temama.	Projektom se jasno opisuje doprinos jednoj horizontalnoj temi.	Projekt je neutralan u odnosu na horizontalne teme.	Nije opisano ili je nejasno opisano kojim horizontalnim temama projekt doprinosi.

Horizontalna načela u natječajima i kriterijima za odabir u postupcima izravne dodjele

U tekstovima poziva za izravne dodjele horizontalna načela spominju se u njih 66 (76 %). Od 2017. nadalje pozivi sadrže i pojašnjenja sustava bodovanja, no ona su nekonzistentna unutar i između tijela, kako je prikazano u Tablici 99.

Tablica 99 Prikaz nekonzistentnosti sustava bodovanja u izravnoj dodjeli među PT1

PT 1	God.	5 bodova	4 boda	3 boda	2 boda	1 bod
Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava	2017.	Projekt doprinosi svim horizontalnim temama.	Projekt doprinosi dvjema horizontalnim temama.	Projekt doprinosi jednoj horizontalnoj temi.	Nejasno je kojim horizontalnim temama projekt doprinosi.	Projekt je neutralan u odnosu na horizontalne teme.
	2018. i 2019.	U potpunosti doprinose.	Doprinosi, ali postoje manje nejasnoće .	Djelomično doprinose.	Postoje velike nejasnoće .	Slabo ili uopće ne doprinose.
	2019.	Planirane aktivnosti i ciljevi projekta doprinose postizanju tri horizontalna cilja OPULJP-a.	Planirane aktivnosti i ciljevi projekta doprinose postizanju dva horizontalna cilja OPULJP-a.	Planirane aktivnosti i ciljevi projekta doprinose postizanju jednom od horizontalnih ciljeva OPULJP-a.	Planirane aktivnosti i ciljevi projekta u nedovoljnoj mjeri doprinose postizanju horizontalnih ciljeva OPULJP-a.	Planirane aktivnosti i ciljevi projekta imaju neutralan doprinos postizanju horizontalnih ciljeva OPULJP-a.
Ministarstvo za demografiju, obitelji, mlade i socijalnu politiku	2018. i 2019.	Detaljno su i jasno razrađene barem dvije horizontalne politike kojima projekt doprinosi.	Detaljno je i jasno razrađena jedna horizontalna politika kojoj projekt doprinosi.	Navedene su barem dvije horizontalne politike kojima projekt doprinosi.	Navedena je jedna horizontalna politika kojoj projekt doprinosi.	Horizontalne politike koje podržava OP nisu uključene u projekt.

Ministarstvo znanosti i obrazovanja	2016.	Detaljno je i jasno razrađena barem jedna horizontalna tema kojoj projekt doprinosi te je detaljno i jasno opisano na koji način je operacija povezana s barem još jednom operacijom OP-a.	Navedena je jedna horizontalna tema kojoj projekt doprinosi no nije detaljno i/ili u potpunosti jasno razrađena. Detaljno je i jasno opisano na koji način je operacija povezana s barem još jednom operacijom OP-a.	Navedena je jedna horizontalna tema kojoj projekt doprinosi te je navedena jedna operacija iz OP-a povezana s predmetnom operacijom, no navedeno nije detaljno i/ili u potpunosti jasno razrađeno.	Nije navedena niti jedna horizontalna tema kojoj projekt doprinosi. Navedena je jedna operacija iz OP-a povezana s predmetnom operacijom, no navedeno nije detaljno i/ili u potpunosti jasno razrađeno.	Projektne prijedlog ne zadovoljava uvjete opisane u bodovnoj kategoriji 2.
	2017. i 2018.	Navedena je i opisana barem jedna horizontalna tema kojoj projekt doprinosi.	N/A	N/A	N/A	Projektne prijedlog ne zadovoljava uvjete opisane u bodovnoj kategoriji 5.
	2019.	Projektom se jasno opisuje doprinos svim horizontalnim temama.	Projektom se jasno opisuje doprinos dvjema horizontalnim temama.	Projektom se jasno opisuje doprinos jednoj horizontalnoj temi.	Projekt je neutralan u odnosu na horizontalne teme.	Nije opisano ili je nejasno opisano kojim horizontalnim temama projekt doprinosi.
Ministarstvo zdravstva	2019.	Planirane aktivnosti i ciljevi projekta doprinose postizanju tri horizontalna cilja OPULJP-a.	Planirane aktivnosti i ciljevi projekta doprinose postizanju dva horizontalna cilja OPULJP-a.	Planirane aktivnosti i ciljevi projekta doprinose postizanju jednom od horizontalnih ciljeva OPULJP-a.	Planirane aktivnosti i ciljevi projekta u nedovoljnoj mjeri doprinose postizanju horizontalnih ciljeva OPULJP-a.	Planirane aktivnosti i ciljevi projekta imaju neutralan doprinos postizanju horizontalnih ciljeva OPULJP-a.

Osim manjka konzistentnosti u sustavima bodovanja, uočavaju se i nejasnoće. Primjerice, u slučaju MRMS-a, kriterij glasi „Planirane aktivnosti i ciljevi operacije/projekta doprinose postizanju horizontalnih ciljeva OPULJP-a, odnosno ciljeva u vezi održivog razvoja i zaštite okoliša, ravnopravnosti spolova, borbe protiv diskriminacije“, dok je sustav bodovanja na skali



od „u potpunosti“ do „uopće ne“. Nejasno je odnosi li se „u potpunosti“ na sva horizontalna načela ili „u potpunosti“ u odnosu na samo jedno načelo.

Isto tako, iz gore navedenih primjera bodovanja, razvidno je da su projekti koji „u nedovoljnoj mjeri doprinose“ mogli, s obzirom na koeficijent, ostvariti čak 4 boda za takvu procjenu, baš kao i oni u kojima je bilo „nejasno u kojim temama projekt doprinosi“, odnosno oni u kojima su postojale „velike nejasnoće“. Slično tomu, projekti koji su imali neutralan doprinos ili su slabo ili uopće nisu doprinosili horizontalnim temama mogli su na ovom kriteriju ostvariti 2 boda.

Različite prakse pojedinih tijela u tretmanu i razradi horizontalnih načela u kriterijima dodjele govore u prilog zaključku da je u hrvatskom slučaju izostala koordinacija provedbenih tijela oko ovog pitanja, što su potvrdili i intervjui s predstavnicima tijela SUK-a. Izostanak reference na horizontalna načela u značajnom dijelu tekstova poziva za izravne dodjele govori o tome da ova pitanja nisu smatrana osobito važnima. Premda na izravno pitanje sva tijela odgovaraju da se tim kriterijima posvećivala jednaka pažnja kao i svim ostalim kriterijima, u nastavku razgovora jedan dio intervjuiranih ipak govori o tome da su na razini sustava horizontalna načela bila u drugom planu:

„Na žalost, te horizontalne teme nisu od početka imale nekakvu važnost ono od vrha, od gore, kad smo mi pisali te upute, kad smo provodili, nikad ni do korisnika nije došao takav input da je to nešto važno, da je to nešto čemu se pridaje veća važnost od tih nekih generičkih napisa u njihovim prijavama i onda je to sve ostalo na ovim razinama na kojima je sada“

(predstavnik PT1)

„... mogu reći na razini sustava da mi se čini da su horizontalna načela bila malo zapostavljena jer nismo imali neke konkretne upute, ujednačeni pristup sve do negdje travnja prošle godine. Tek smo onda dobili tu uputu tj. priručnik.“

(predstavnik PT1)

U slučajevima natječaja gdje se horizontalna načela izrijeком spominju razvidno je da ih tijela koja su pozive raspisivala (PT1 u koordinaciji s PT2) nisu najbolje razumjela niti su ih smatrala dovoljno važnima da bi ih detaljnije opisala, prijaviteljima razjasnila i adekvatno bodovala. Ovaj preliminarni zaključak evaluatora proizašao iz analize dokumenata provjeravao se i tijekom intervjua s PT1, kojih je jedan dio imao očekivanje snažnijeg angažmana UT-a upravo po pitanju usklađivanja sustava bodovanja, ali i podrške unutar sustava s ciljem osiguranja kvalitetnijeg raspisa horizontalnih načela u pozivima pojedinih tijela, te općenito većeg pridavanja pažnje cjelokupnog sustava horizontalnim načelima.



Među preostala 22 poziva u njih 16 (18 %) horizontalna načela izrijekom se ne spominju, već predstavljaju dio neimenovanih i nerazrađenih kriterija dodjele u tekstu poziva na koje se prijavitelje upućuje, unutar objašnjenja kriterija dodjele, preko poveznice:

„Nakon procjene prihvatljivosti, ocjenjuje se kvaliteta projektnih prijedloga temeljem kriterija dodjele, koje je odobrio Odbor za praćenje Operativnog programa „Učinkoviti ljudski potencijali“ 2014. – 2020. na sjednici 18. svibnja 2015. godine (internetska stranica: <http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/kriteriji-odabira/>) [...].“

Otvaranjem poveznice prijavitelji biraju PO te SC kojemu njihov projekt doprinosi, nakon čega im se otvara Prijedlog za utvrđivanje kriterija dodjele. Unutar tog Prijedloga horizontalna načela navedena su kako je prikazano niže u Tablici 100.

Tablica 100 Horizontalna načela – kao nerazrađeni kriterij dodjele

Kriterij dodjele (KD)	Razrada KD-a	Maksimalan broj bodova	Utvrđivanje KD-a od strane UT	Odobrenje KD-a od strane OzP
Doprinos postizanju horizontalnih ciljeva OPULJP-a	Planirane aktivnosti i ciljevi operacije/projekta doprinose postizanju horizontalnih ciljeva OPULJP-a, odnosno ciljeva u vezi održivog razvoja, ravnopravnosti spolova, borbe protiv diskriminacije i dr.	10	5. svibnja 2015.	18. svibnja 2015.

Ispod same tablice s kriterijima dodjele stoji napomena kako se svi obavezni kriteriji dodjele vrednuju ocjenama 1 – 5, na sljedeći način: 1 – vrlo loše, 2 - loše, 3 - dovoljno, 4 - dobro, 5 – vrlo dobro, bez dodatne razrade.²²⁴

²²⁴ Ovakav je pristup horizontalnim načelima u razdoblju od 2015. do 2017. godine evidentiran u sljedećim pozivima: SC 8.i.1 *Potpore za zapošljavanje teže zapošljivih skupina, Obrazovanje, osposobljavanje i prekvalifikacija nezaposlenih osoba*; SC 8.i.2 *Podrška samozapošljavanju*; SC 8.i.3. *Zadržavanje radnika u zaposlenosti*; SC 8.ii.1 (ESF) *Provedba mjera aktivne politike zapošljavanja za dugotrajno nezaposlene mlade*; SC 8.ii.1 (IZM) *Provedba mjera APZ za mlade (IZM)*; SC 8.vii.2 *Unaprjeđenje sustava pružanja usluga cjeloživotnog profesionalnog usmjeravanja i razvoja karijere jačanjem uloge Foruma za cjeloživotno profesionalno usmjeravanje i razvoj karijere u RH, Uspostava sustava praćenja NEET osoba*; *Primjena standarda zanimanja u poslovnim procesima HZZ-a i provedba Ankete o standardu zanimanja*; SC 9.i.1 *Provedba javnih radova za teže zapošljive skupine*; SC 9.iv.1 *Kontinuirano stručno usavršavanje liječnika opće/obiteljske medicine, Živjeti zdravo*; SC 9.iv.2 *Program psihosocijalnog osnaživanja hrvatskih branitelja i stradalnika iz Domovinskog rata - FAZA 1*; SC 9.v.1 *Promicanje društvenog poduzetništva hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata, organizacija civilnog društva i zadruga braniteljske i stradalničke populacije iz Domovinskog rata*; SC 10.iii.2. *e-Škole: Uspostava sustava razvoja digitalno zrelih škola (pilot projekt)*; te SC 11.i.2 *Uvođenje i provedba programa edukacije iz područja stranih jezika za pravosudne dužnosnike, savjetnike i službenike u pravosuđu*.



U šest poziva za izravnu dodjelu sredstava Ministarstva znanosti i obrazovanja horizontalna se načela ne spominju ni unutar kriterija dodjele.²²⁵ Prema intervjuima, u dvama slučajevima razlog je tomu što se radi o specifičnim pozivima – stipendijama za studente lošijeg socioekonomskog statusa (koji sam po sebi doprinosi načelu jednakih mogućnosti, a uvjeti su propisani referentnim Pravilnicima²²⁶) i stipendijama za studente u STEM područjima – gdje se nije mogla raditi nikakva diskriminacija studenata ni po kojoj osnovi. Stoga zaključuju da „tu nije bilo nekih dodatnih mogućnosti za uključivanje drugih horizontalnih tema.“ Evaluatori ovo obrazloženje ne nalaze u potpunosti točnim. Naime, natječaj je mogao dodati primjerice načelo održivoga razvoja kojemu bi se doprinos očitovao prednošću dobivanja stipendija za studente iz nerazvijenih područja (socijalni aspekt održivog razvoja). Slično tomu, u slučaju stipendija za STEM, pozitivnom diskriminacijom studenata podzastupljenoga spola moglo se obuhvatiti načelo ravnopravnosti muškaraca i žena. Za ostale slučajeve natječaja u kojima se horizontalna načela ne spominju evaluatorima nije dostavljeno tumačenje razloga.

Nadalje, u dva poziva istog ministarstva²²⁷ horizontalna načela nalazimo kao podkriterij šireg kriterija „dodana vrijednost operacije/projekta“. Praksu uvođenja podkriterija predstavnici Ministarstva objašnjavaju rezultatima internih analiza koje su pokazale da se upravo na kriteriju horizontalnih načela prijave najmanje razlikuju u smislu dodijeljenih bodova. Uvođenjem kriterija dodane vrijednosti željelo se nagraditi projekte sa snažnijim razvojnim potencijalom i inovativnim elementima. U jednom od ova dva poziva bodovna se skala ne razrađuje, dok je u drugome minimalno razrađena: 10 bodova u bodovnoj kategoriji 5 mogao je ostvariti projekt u kojem je “navedena i opisana barem jedna horizontalna tema kojoj projekt doprinosi”, a minimalna 2 boda onaj koji “ne zadovoljava uvjete opisane u bodovnoj kategoriji 5.” Bodovne kategorije 2, 3 i 4 nisu razrađene. Dok za potonji primjer možemo bez sumnje utvrditi da su se horizontalna načela razmatrala i bodovala u postupku izravne dodjele, čini se da se u barem četiri poziva²²⁸ moglo dogoditi da su projekti odobravani i bez razmatranja njihova doprinosa horizontalnim načelima. U njima su horizontalna načela uvrštena u kriterij “Doprinos horizontalnim temama i povezanost s operacijama OPULJP-a”, gdje je iz bodovne

²²⁵ Radi se o sljedećim pozivima: SC 10.ii.2 *Dodjela stipendija studentima u prioritnim područjima (STEM), Dodjela stipendija studentima nižeg socio-ekonomskog statusa*; SC 10.iii.2 *Podrška provedbi Cjelovite kurikularne reforme*; SC 10.iv.1 *Modernizacija sustava stručnog usavršavanja nastavnika strukovnih predmeta, Promocija učeničkih kompetencija i strukovnog obrazovanja kroz strukovna natjecanja i smotre*; te 10.iv.1 *Modernizacija sustava strukovnog obrazovanja i osposobljavanja*.

²²⁶ Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na državnu stipendiju na temelju socio-ekonomskoga statusa (NN 43/2017) i Pravilnik o o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na državnu stipendiju na temelju socio-ekonomskoga statusa (NN 83/2018).

²²⁷ Pozivi u cilju 10.ii.3 *Projekt razvoja karijera mladih istraživača – izobrazba novih doktora znanosti i Program znanstvene suradnje s hrvatskim znanstvenicima u dijaspori "ZNANSTVENA SURADNJA"*.

²²⁸ Radi se o pozivima: 10.ii.1 *Unapređenje sustava osiguravanja i unapređenja kvalitete visokog obrazovanja*; 10.ii.3 *Povećanje pristupa elektroničkim izvorima znanstvenih i stručnih informacija - e-Izvori*; 10.iii.3 *Uspostava i upravljanje Registrom HKO-a kao podrška radu sektorskih vijeća i ostalih dionika u procesu provedbe HKO-a*, 10.iii.3 *Promocija cjeloživotnog učenja*.



skale razvidno da su bodove u ovome kriteriju mogli ostvariti projekti bez doprinosa horizontalnim temama.²²⁹ Činjenica da su se projektni prijedlozi morali referirati na horizontalna načela zbog elemenata propisanog obrasca A, a što su kao tumačenje ovakve prakse iskazivali i predstavnici drugih PT1, ne opravdava ovakav pristup horizontalnim temama u natječajnoj dokumentaciji i svakako je element koji će ubuduće trebati ispraviti. Naime, horizontalna načela prema Uredbi (EU) br. 1303/2013 predstavljaju obavezan element i u planiranju i u provedbi projekata.

Horizontalna načela u natječajima i kriterijima za odabir u otvorenim postupcima

U otvorenim postupcima postotak poziva u kojima se horizontalna načela spominju kao kriterij značajno je viši – 95 %, odnosno 36 od 38 poziva. U dva poziva MZO provedenih u razdoblju od 2016. do 2017. godine horizontalna se načela ne razrađuju i ne vrednuju u kriterijima. Radi se o pozivima *Osiguravanje pomoćnika u nastavi i stručnih komunikacijskih posrednika učenicima s teškoćama u razvoju u osnovnoškolskim i srednjoškolskim odgojno-obrazovnim ustanovama, faza II* i *Osiguravanje pomoćnika u nastavi i stručnih komunikacijskih posrednika učenicima s teškoćama u razvoju u osnovnoškolskim i srednjoškolskim odgojno-obrazovnim ustanovama, faza III*. I u ovom slučaju tumačenje je Ministarstva da se radilo o natječajima koji predstavljaju vertikalnu primjenu horizontalnog načela, s vrlo specifičnom i ograničenom vrstom prihvatljivih aktivnosti – zapošljavanjem pomoćnika u nastavi – te stoga nije bilo prostora za uvođenje drugih horizontalnih tema. No, kao i u prethodnom slučaju, evaluatori smatraju da je bilo prostora za uvođenje drugih horizontalnih tema.²³⁰ Nadalje, od sedam otvorenih poziva MZO-a u kojima su horizontalna načela navedena u kriterijima, u četiri poziva horizontalna su načela podkriterij šireg kriterija „dodana vrijednost operacije/projekta“ te su prilagođena pojedinom pozivu. Za razliku od drugih tijela, MZO razradu i sustav bodovanja horizontalnih načela ne navodi u samim Uputama za prijavitelje, već ih razrađuje u prilogima naslovljenima *Kriteriji odabira i metodologija bodovanja projektnih prijedloga*.

Horizontalna se načela, uz općeniti opis kriterija u četiri inačice²³¹, u većini slučajeva od 2016. nadalje razrađuju kroz bodovnu skalu. Pritom se, kao i u slučaju izravnih postupaka dodjele, opisi bodovnih skala razlikuju od poziva do poziva, čak i unutar istih tijela, kao i od tijela do

²²⁹ 2 boda: Nije navedena niti jedna horizontalna tema kojoj projekt doprinosi. Navedena je jedna operacija iz OP-a povezana s predmetnom operacijom, no navedeno nije detaljno i/ili u potpunosti jasno razrađeno. 1 bod: Projektni prijedlog ne zadovoljava uvjete opisane u bodovnoj kategoriji 2.

²³⁰ Primjerice, mogla se slično kao u programu „Zaželi“ u aktivnostima odobriti nabava ekološki prihvatljivih načina prijevoza osobnih asistenata do radnog mjesta, što bi onda bio dozvoljen projektni trošak koji doprinosi načelu ekološke održivosti.

²³¹ (1) Projekt doprinosi jednakim mogućnostima, održivom razvoju i zaštiti okoliša te borbi protiv diskriminacije; (2) Doprinos prijedloga projekta postizanju horizontalnih ciljeva OPULJP-a; (3) Planirane aktivnosti i ciljevi projekta doprinose postizanju horizontalnih ciljeva OPULJP-a, odnosno ciljeva u vezi održivog razvoja, ravnopravnosti spolova, borbe protiv diskriminacije i dr.; (4) Projekt doprinosi jednakim mogućnostima, održivom razvoju i zaštiti okoliša te načelima dobrog upravljanja, uključujući i suradnju s civilnim društvom.



tijela, naizgled bez ikakvog obrasca. Tablica 101 donosi prikaz razrade bodovnih skala za horizontalna načela u sedam PT1 koja su u promatranom razdoblju objavljivala otvorene pozive, iz koje je vidljiva neujednačenost opisa bodovnih skala (naglasci u drugoj boji dodani, naglasci masnim slovima iz originalnih tekstova).

Tablica 101 Prikaz razrade bodovnih skala za horizontalna načela u otvorenim postupcima

PT 1	God.	5 bodova	4 boda	3 boda	2 boda	1 bod
Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku	2016.	Projekt doprinosi barem jednoj horizontalnoj temi.	N/A	N/A	N/A	Projekt ima neutralan utjecaj na horizontalne teme.
	2017.	Koliko su razrađene mjere kojima će projekt doprinijeti postizanju horizontalnih ciljeva OPULJP (jednake mogućnosti, održivi razvoj, borba protiv diskriminacije i sl.).				
	2017. i 2018.	Detaljno su i jasno razrađene barem dvije horizontalne politike kojima projekt doprinosi.	Detaljno je i jasno razrađena jedna horizontalna politika kojoj projekt doprinosi.	Navedene su barem dvije horizontalne politike kojima projekt doprinosi.	Navedena je jedna horizontalna politika kojoj projekt doprinosi.	Horizontalne politike koje podržava OP nisu uključene u projekt.
	2018.	Projekt doprinosi barem jednoj horizontalnoj temi.	N/A	N/A	N/A	Projekt ima neutralan utjecaj na horizontalne teme.
Ministarstvo kulture	2016. i 2017.	U projektnom prijedlogu jasno je opisan doprinos svim horizontalnim ciljevima.	N/A	N/A	N/A	Projektni prijedlog ima neutralan utjecaj na horizontalne ciljeve.
	2017. i 2019.	Detaljno je i jasno razrađen doprinos projektnog prijedloga barem dvama horizontalnim ciljevima.	Detaljno je i jasno razrađen doprinos projektnog prijedloga jednom horizontalnom cilju.	Navedena su barem dva horizontalna cilja kojima projektni prijedlog doprinosi, ali doprinos nije obrazložen.	Naveden je jedan horizontalni cilj kojem projektni prijedlog doprinosi, ali doprinos nije obrazložen.	Nije naveden nijedan horizontalni cilj kojem projektni prijedlog doprinosi.
Ministarstvo rada	2016.	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
	2017.	Projekt doprinosi svim horizontalnim temama i doprinos odabranim temama je obrazložen.	Projekt doprinosi dvjema horizontalnim temama i doprinos odabranim temama je obrazložen.	Obrazložen je doprinos za jednu odabranu horizontalnu temu.	Označeno je da projekt doprinosi horizontalnim temama, ali taj	Projekt je neutralan u odnosu na horizontalne teme.



					doprinos nije obrazložen.	
	2017.	Projekt doprinosi svim horizontalnim temama i doprinos odabranim temama je obrazložen .	Projekt doprinosi dvjema horizontalnim temama i doprinos odabranim temama je obrazložen .	Obrazložen je doprinos za jednu odabranu horizontalnu temu.	Označeno je da projekt doprinosi horizontalnim temama, ali taj doprinos nije obrazložen .	Uopće ne doprinosi postizanju horizontalnih ciljeva
	2018.	Detaljno su i jasno razrađene barem dvije horizontalne politike kojima projekt doprinosi.	Detaljno je i jasno razrađena jedna horizontalna politika kojoj projekt doprinosi.	Navedene su barem dvije horizontalne politike kojima projekt doprinosi.	Navedena je jedna horizontalna politika kojoj projekt doprinosi.	Horizontalne politike koje podržava OP nisu uključene u projekt.
	2019.	Projekt doprinosi svim horizontalnim temama i doprinos odabranim temama je odgovarajuće obrazložen .	Projekt doprinosi dvjema horizontalnim temama, a doprinos odabranim temama je odgovarajuće obrazložen .	Obrazložen je doprinos za jednu odabranu horizontalnu temu, a doprinos odabranoj temi je odgovarajuće obrazložen.	Označeno je da projekt doprinosi horizontalnim ciljevima, ali taj doprinos nije odgovarajuće obrazložen .	Uopće ne doprinosi postizanju horizontalnih ciljeva.
	2019.	Planirane aktivnosti i ciljevi projekta doprinos postizanju tri horizontalnih ciljeva OPULJP-a.	Planirane aktivnosti i ciljevi projekta doprinos postizanju dva horizontalnih cilja OPULJP-a.	Planirane aktivnosti i ciljevi projekta doprinos postizanju jednom od horizontalnih ciljeva OPULJP-a.	Planirane aktivnosti i ciljevi projekta u nedovoljnoj mjeri doprinos postizanju horizontalnih ciljeva OPULJP-a.	Planirane aktivnosti i ciljevi projekta imaju neutralan doprinos postizanju horizontalnih ciljeva OPULJP-a.
Ministarstvo turizma	2017.	Projekt doprinosi svim horizontalnim temama.	Projekt doprinosi dvjema horizontalnim temama.	Projekt doprinosi jednoj horizontalnoj temi.	Nejasno je kojim horizontalnim temama projekt doprinosi.	Projekt je neutralan u odnosu na horizontalne teme.
Ministarstvo zdravstva	2018.	Projekt doprinosi svim horizontalnim temama i doprinos odabranim temama je obrazložen .	Projekt doprinosi dvjema horizontalnim temama i doprinos odabranim temama je obrazložen .	Obrazložen je doprinos za jednu odabranu horizontalnu temu.	Označeno je da projekt doprinosi horizontalnim temama, ali taj doprinos nije obrazložen .	Projekt je neutralan u odnosu na horizontalne teme.



Ministarstvo znanosti i obrazovanja (nastavak)	2015.	Detaljno su i jasno razrađene barem dvije horizontalne teme kojima projekt doprinosi.	Detaljno je i jasno razrađena jedna horizontalna tema kojoj projekt doprinosi.	Navedene su barem dvije horizontalne teme kojima projekt doprinosi.	Navedena je jedna horizontalna tema kojoj projekt doprinosi.	Nisu navedene horizontalne teme.
	2016.	Detaljno je i jasno razrađena barem jedna horizontalna tema kojoj projekt doprinosi. Predložene aktivnosti jasno ukazuju da se radi o moderniziranom i integrativnom pristupu poučavanju više vrsta pismenosti, a pristup uključuje i potencijale novih tehnologija.	Detaljno je i jasno razrađena barem jedna horizontalna tema kojoj projekt doprinosi. Predložene aktivnosti jasno ukazuju da se radi o moderniziranom pristupu poučavanju jedne ili više vrsta pismenosti, a pristup uključuje i potencijale novih tehnologija.	Navedena je jedna horizontalna tema kojoj projekt doprinosi, no nije detaljno i/ili u potpunosti jasno razrađena. Predložene aktivnosti jasno ukazuju da se radi o moderniziranom pristupu poučavanju jedne ili više vrsta pismenosti.	Navedena je jedna horizontalna tema kojoj projekt doprinosi, no nije detaljno i/ili u potpunosti jasno razrađena. Pri razradi aktivnosti predviđene su uobičajene metode poučavanja za jednu ili više vrsta pismenosti.	Projektني prijedlog ne zadovoljava uvjete opisane u bodovnoj kategoriji 2.
	2016.	Detaljno je i jasno razrađena barem jedna horizontalna tema kojoj projekt doprinosi. Predložene aktivnosti jasno ukazuju da se radi o moderniziranom pristupu darovitim učenicima, koji uključuje potencijale novih tehnologija i povezivanje s poslovnim sektorom.	Navedena je jedna horizontalna tema kojoj projekt doprinosi, no nije detaljno i/ili u potpunosti jasno razrađena. Predložene aktivnosti jasno ukazuju da se radi o moderniziranom pristupu darovitim učenicima, koji uključuje potencijale novih tehnologija ili povezivanje s poslovnim sektorom.	Navedena je jedna horizontalna tema kojoj projekt doprinosi, no nije detaljno i/ili u potpunosti jasno razrađena. Iz predloženih aktivnosti nije jasno da se radi o moderniziranom pristupu darovitim učenicima u odnosu na onaj koji se u školi provodio prethodne školske godine.	Navedena je jedna horizontalna tema kojoj projekt doprinosi, no nije detaljno i/ili u potpunosti jasno razrađena. Pri razradi aktivnosti predviđene su uobičajene metode rada s darovitim učenicima.	Projektني prijedlog ne zadovoljava uvjete opisane u bodovnoj kategoriji 2.



2017.	Detaljno su i jasno razrađene barem dvije horizontalne teme kojima projekt doprinosi te je prikazana jasna povezanost s projektnim aktivnostima.	Detaljno je i jasno razrađena jedna horizontalna tema kojoj projekt doprinosi te je prikazana jasna povezanost s projektnim aktivnostima.	Navedene su barem dvije horizontalne teme kojima projekt jasno doprinosi.	Navedena je jedna horizontalna tema kojoj projekt jasno doprinosi.	Projektni prijedlog ne zadovoljava uvjete opisane u bodovnoj kategoriji 2.
2018.	Detaljno je i jasno razrađena barem jedna horizontalna tema kojoj projekt doprinosi. Projektne aktivnosti usmjerene su na izradu/unapređenje studijskih programa/programa cjeloživotnog učenja koji su u skladu sa standardima kvalifikacija koji su ranije izrađeni. Predložene aktivnosti prate sugestije Smjernica za izradu i vrednovanje standarda kvalifikacija, Smjernica za usklađivanje studijskih programa sa standardima kvalifikacija (www.kvalifikacije.hr) i Uputa za sastavljanje prijedloga studijskih programa.	Detaljno je i jasno razrađena barem jedna horizontalna tema kojoj projekt doprinosi. Projektne aktivnosti usmjerene su na izradu/unapređenje studijskih programa/programa cjeloživotnog učenja koji su u skladu sa standardima kvalifikacija koji su ranije izrađeni.	Detaljno je i jasno razrađena barem jedna horizontalna tema kojoj projekt doprinosi.	Navedena je jedna horizontalna tema kojoj projekt doprinosi, no nije detaljno i/ili u potpunosti jasno razrađena.	Projektni prijedlog ne zadovoljava uvjete opisane u bodovnoj kategoriji 2.
2018.	Detaljno su i jasno razrađene barem dvije horizontalne teme kojima projekt doprinosi te je prikazana jasna povezanost s projektnim aktivnostima.	Detaljno je i jasno razrađena jedna horizontalna tema kojoj projekt doprinosi te je prikazana jasna povezanost s projektnim aktivnostima.	Navedene su barem dvije horizontalne teme kojima projekt jasno doprinosi.	Navedena je jedna horizontalna tema kojoj projekt jasno doprinosi.	Projektni prijedlog ne zadovoljava uvjete opisane u bodovnoj kategoriji 2.



	2018.	U projektnom prijedlogu jasno su razrađene mjere doprinosa svim horizontalnim temama (jednakim mogućnostima, održivom razvoju i promicanju načela dobrog upravljanja).	U projektnom prijedlogu jasno su razrađene mjere doprinosa dvjema horizontalnim temama (jednakim mogućnostima, održivom razvoju i/ili promicanju načela dobrog upravljanja), dok je doprinos trećoj horizontalnoj temi općenito naveden.	U projektnom prijedlogu jasno je razrađena barem jedna mjera doprinosa jednoj horizontalnoj temi (jednakim mogućnostima, održivom razvoju i/ili promicanju načela dobrog upravljanja), dok je doprinos ostalim horizontalnim temama općenito naveden.	U projektnom prijedlogu samo je općenito naveden doprinos horizontalnim temama bez detaljne razrade pojedine mjere.	Projektni prijedlog ne zadovoljava uvjete opisane u bodovnoj kategoriji 2.
	2016.	N/A	N/A	N/A	N/A	N/A
Ured za udruge VRH	2018.	U projektnom prijedlogu jasno je opisan doprinos svim horizontalnim ciljevima.	N/A	N/A	N/A	Projektni prijedlog ima neutralan utjecaj na horizontalne ciljeve.
	2018.	Planirane aktivnosti i ciljevi projekta u potpunosti doprinose postizanju horizontalnih ciljeva OPULJP-a.	Planirane aktivnosti i ciljevi projekta doprinose postizanju horizontalnih ciljeva OPULJP-a, ali postoje manje nejasnoće.	Planirane aktivnosti i ciljevi projekta djelomično doprinose postizanju horizontalnih ciljeva OPULJP-a.	Planirane aktivnosti i ciljevi projekta u nedovoljnoj mjeri doprinose postizanju horizontalnih ciljeva OPULJP-a.	Planirane aktivnosti i ciljevi projekta ne doprinose postizanju horizontalnih ciljeva OPULJP-a.

Kao i u slučajevima izravne dodjele i ograničenih postupaka, iz Tablice 19 razaznajemo neujednačenost kriterija za bodovanje horizontalnih načela unutar istih tijela i unutar istih godina raspisivanja otvorenih postupaka za financiranje projekata iz ESF-a. Ponekad se boduje broj horizontalnih načela kojima projekt doprinosi, pri čemu je za maksimalan broj bodova nekad potreban doprinos svim temama, a nekad samo jednoj temi. Ponekad se uz broj tema boduje i razina razrađenosti opisa doprinosa. Ponekad je za ostvarivanje bodova dovoljno naznačiti određeni broj horizontalnih tema bez ikakvog obrazloženja, a neutralan doprinos / nespominjanje horizontalnih tema također nosi bodove.



Nadalje, s aspekta racionalnog ocjenjivanja projektnih prijedloga nejasno je kako primjerice samo navođenje, tj. označavanje doprinosa horizontalnim temama u MIS-u, a bez ikakvog obrazloženja, može nositi 6 bodova (primjerice u slučaju natječaja MRMS-a iz 2018. *Razvoj i provedba programa za socijalnu koheziju i povećanje zaposlenosti u gradovima: Kninu, Belom Manastiru i općini Darda, Benkovcu, Petrinji i Vukovaru*). Isto tako, nejasno je kako se izostanak doprinosa horizontalnim temama ili pak neutralan utjecaj na horizontalne teme uopće može bodovati (s 1 ili 2 boda, ovisno o koeficijentu koji je u postupku pridodan ovom kriteriju odabira). Jedan dio intervjuiranih predstavnika PT1 potvrđuje da ovakva praksa nije slučajna, objašnjavajući da su u nekim pozivima prijavitelji morali poštivati zakonski minimum da bi uopće bili prihvatljivi te se stoga davanje bodova u tim slučajevima smatralo opravdanim. Analiza natječajne dokumentacije pokazala je da je u svim analiziranim otvorenim postupcima primjenjivana ovakva praksa. Međutim, *Smjernica o provedbi članka 9. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom za prijavitelje i korisnike Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020.*²³² iz studenog 2016. navodi: „Neutralno znači da je projekt zadovoljio zakonski minimum te da neće dobiti bodove za doprinos horizontalnim načelima“.²³³ Isto tako, Ministarstvo regionalnog razvoja i EU fondova još je u svibnju 2016. godine izradilo *Upute za prijavitelje i korisnike Operativnog programa „Konkurentnost i kohezija“ o provedbi horizontalnih načela.*²³⁴ I u tim Uputama već u uvodnom dijelu stoji: „Neutralno znači da je projekt zadovoljio zakonski minimum te da neće dobiti bodove za doprinos horizontalnim načelima.“²³⁵ Stoga je nejasno zašto ove odredbe nisu poštivane u bodovnim skalama odobrene natječajne dokumentacije. Manjak komunikacije i koordinacije odjela i/ili službenika uključenih u provedbu različitih natječaja i fondova u svrhu ujednačavanja sustava bodovanja mimo ponekad neformalnih konzultacija službenika u različitim tijelima potvrđen je u svim intervjuima s PT1.

S druge strane, s obzirom na to da je *Uputa za prijavitelje i korisnike Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. o provedbi horizontalnih načela* objavljena tek u ožujku 2019. godine, upitno je na koji su način prijavitelji raspisivali, a ocjenjivači ocjenjivali ovaj konkretni kriterij dodjele. Štoviše, nejasno je i jesu li u slučajevima vertikalne primjene horizontalnih načela, dakle u onim projektima koji su bili usmjereni izravno na određene ranjive skupine, dodatno bodovane primarne aktivnosti tih projekata ili se bodovao samo eventualni dodatni doprinos projekta drugim horizontalnim načelima. Prema iskazu Naručitelja, kao i pregledom *Smjernice u okviru Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020.*²³⁶ potvrđeno da ocjenjivači nisu imali nikakve dodatne upute osim

²³² Dostupno na: <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2015/02/Smjernica-o-primjeni-%C4%8Dlanka-9.-Konvencije-UN-a-o-pravima-osoba-s-invaliditetom.pdf>

²³³ Ibid. str. 5

²³⁴ Dostupno na: <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2017/03/Upute-za-prijavitelje-horizontalna.pdf>

²³⁵ Ibid., str. 4

²³⁶ Smjernice u okviru Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020. (v.1.0, v.2.0, v.3.0, v.3.1, v.3.2, v.3.3, v.3.4).





kriterija dodjele, a na izazove manjka takvih uputa, kao i manjka koordinacije među tijelima u sustavu, osvrnuo se jedan od sugovornika u intervjuu:

„U principu nije bilo nikakvog usklađivanja, mi smo imali dosta veliku slobodu. Ali to je onda dovelo do situacija da imamo različit opis bodova, različite kriterije, da kod nekih bude u podkriteriju, da nekom bude baš kriterij i kod ocjenjivanja je to znalo biti problem. Ja sam ocjenjivao, bio sam evaluator za jedan natječaj pa sam onda vidio u praksi da to sve skupa nije baš bilo najbolje. Problem je šta nema nekog tog centralnog tijela koje bi reklo *to bi trebalo bit ovako*. Ja mislim da bi to trebalo. Jer bi horizontalna načela u principu trebala biti jednaka za većinu natječaja.“

Svrha ovog dijela analize bila je utvrditi do koje su se mjere prijavitelji mogli osloniti na tekstove poziva i smjernice UT-a u razradi horizontalnih načela u svojim projektnim prijavama jer se ovo evaluacijsko pitanje odnosi na identifikaciju mjera i aktivnosti unutar pojedinih horizontalnih načela. Naime, evaluatori su prilikom razrade metodologije predmnijevali da bi jasnoća uputa, kao i jasnoća sustava bodovanja, prijaviteljima olakšala samu razradu mjera i aktivnosti. Međutim, kako je analiza pokazala, upute i sustavi bodovanja nekonzistentni su, a Upute su izrađene s popriličnim zakašnjenjem, što su svakako neki od faktora koji su utjecali na gotovo podjednake razine raznolikosti u kvaliteti raspisa mjera i aktivnosti kod prijavitelja.

Ovdje treba istaknuti da je anketa među uspješnim prijaviteljima ($n = 177$) rezultirala neočekivano visokom stopom (67 %) slaganja s tvrdnjom „Ocjenjivanje doprinosa horizontalnim načelima primjereno i razrađeno u pozivima na dostavu projektnih prijedloga.“ Ovo doduše može biti i posljedica činjenice da prijavitelji predmnijevaju ostvarenje bodova u ovom kriteriju bez obzira na kvalitetu raspisa (u oko 10 % svih poziva za bodovanje horizontalnih načela bilo je dovoljno tek naznačiti kojemu načelu projekt doprinosi, bez ikakva obrazloženja). U prilog ovom zaključku govori i podatak o gotovo $\frac{1}{4}$ ispitanika koji se slažu s tvrdnjom: „Horizontalna načela su formalnost, kojoj ne pridajemo posebnu pažnju“, kao i rezultat kodiranja otvorenog dijela ankete o priželjkivanim područjima unaprjeđenja²³⁷ u kojem su upravo pitanja planiranja i pripreme poziva daleko najzastupljenija. Ispitanici se u najvećoj mjeri pozivaju upravo na jasnije pojašnjavanje horizontalnih načela u uputama za prijavitelje, nerijetko u kombinaciji s isticanjem primjera dobre prakse. Također, učestalo je naglašavana i ideja definiranja zasebnih pokazatelja za praćenje uspješnosti horizontalnih načela, što bi moglo pomoći u planiranju pripadajućih aktivnosti. Među češće zastupljenim upisima treba istaknuti i one koji prilagodbu uputa za praćenje pripisuju činjenici da pojedini natječaji nisu prikladni za dizajniranje aktivnosti vezanih uz sva horizontalna načela. Ovdje međutim treba

²³⁷ Pitanje: „Kako bi se mogao osigurati snažniji učinak na horizontalna načela u projektima (što može uključivati upute oko razvoja horizontalnih aktivnosti, način ocjenjivanja, provedbu, izvještavanje i provjeru provedenog od provedbenih tijela)?“



reći da, po mišljenju evaluatora, svaki projekt ima prostora za doprinos horizontalnim načelima, a poticati ih se može upravo kroz smislen sustav bodovanja.

Zaključno, prijavitelji u većoj mjeri ispravno identificiraju barem jednu aktivnost koja može doprinijeti ostvarenju horizontalnih načela, no raspisuju ih najčešće na vrlo općenitoj razini, što je barem jednim dijelom posljedica nespominjanja ili nerazrađenog spominjanja horizontalnih načela u natječajnoj dokumentaciji, osobito u slučajevima izravnih dodjela. S druge strane, općenito raspisan doprinos otežava ocjenjivanje prijedloga, a onda i vrednovanje doprinosa u fazi provedbe. U odnosu na sustav bodovanja, analiza je identificirala manjak konzistentnosti, ali i neke nelogičnosti i nejasnoće u vrednovanju doprinosa horizontalnih načela unutar financiranih projekata, kao i izostanak koordinacije pojedinih tijela u sustavu vezano za horizontalna načela. Stoga se iz analize i zaključaka u ovom evaluacijskom pitanju nameće nekoliko preporuka:

- na sustavnoj razini potrebno je uskladiti prijavne obrasce s horizontalnim načelima kako ih definiraju relevantne uredbe EU-a
- potrebno je dodatno educirati službenike koji sastavljaju tekstove poziva o horizontalnim načelima i značenjima pojedinih elemenata koji ih sačinjavaju
- nužna je snažnija koordinacija i definiranje konzistentnog, logičnog i motivirajućeg sustava bodovanja u dijelovima obrazlaganja bodovnih skala
- iz sustava bodovanja treba ukloniti bodovanje neutralnih doprinosa, kao i naznake doprinosa bez obrazloženja
- potrebno je izraditi upute za vrednovanje horizontalnih načela za ocjenjivače projektnih prijedloga
- Upute za prijavitelje treba doraditi konkretnim primjerima najboljih praksi u svakom načelu i podnačelu, u čemu može pomoći i ova analiza budući da predstavlja prvo sustavno istraživanje o provedbi horizontalnih načela u ESF-u
- uz doradene Upute treba planirati i provoditi edukacije (potencijalnih) korisnika o horizontalnim načelima između i mimo informativnih radionica za prijavitelje za određeni natječaj, uz konkretne primjere aktivnosti koje mogu ugraditi u svoje projekte, a koji nadilaze zakonske minimume; ove edukacije mogu biti jedan od modula cjelovitijeg programa obuke potencijalnih korisnika ili samostalne, a mogu se izraditi i u formi prikladnoj za e-učenje
- vrednovanje doprinosa horizontalnim načelima u projektima „vertikalne primjene“ treba ograničiti isključivo na doprinos ostalim horizontalnim načelima te na moguće doprinose u istome načelu, ali koji se ne odnose na temu / ciljnu skupinu projekta
- u svrhu omogućavanja sustavnog praćenja i evaluacije vertikalne primjene horizontalnih načela u prijavni obrazac treba ugraditi mogućnost obilježavanja da se radi o vertikalnoj primjeni određenog načela.



3.3.2 Efikasnost (Djelotvornost)

3.3.2.1 *Evaluacijsko pitanje 19: U kojoj su mjeri provedene aktivnosti praćenja provedbe članka 9. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom u provedbi Operativnog programa?*

U odgovoru na ovo pitanje napravljena je detaljna analiza dokumenata, korišteni su također kodirani podaci iz projektnih prijava i završnih izvještaja korisnika te su provedeni intervjui s UT-om i PT 1. Prvi dio odgovora pojašnjava tematska područja pokrivena člankom 9. Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom (dalje u tekstu: Konvencija), a zatim razmatra način ispunjenja povezanog *ex-ante* kriterija te tipove i kvalitetu podataka o primjeni članka 9. u relevantnim izvještajima, uključujući referentnu nacionalnu sektorsku strategiju i godišnja izvješća o provedbi OPULJP-a. U drugom dijelu dan je pregled učestalosti uključivanja i tipovi aktivnosti koji doprinose provedbi čl. 9. na razini projektnih prijedloga te kasnije završnih izvještaja korisnika bespovratnih sredstava.

Članak 9. Konvencije odnosi se na temeljno **načelo pristupačnosti** za osobe s invaliditetom, koje predstavlja preduvjet njihova ravnopravnog sudjelovanja u svim sferama života.²³⁸ Da bi se taj preduvjet ostvario, pojam pristupačnosti odnosi se na **fizičko okruženje, promet i prometnu infrastrukturu, informacijsku i komunikacijsku infrastrukturu, kao i sve ostale sadržaje i usluge otvorene javnosti**, kako u urbanim, tako i u ruralnim krajevima.²³⁹

Uspostavljanje mehanizama za aktivnosti praćenja provedbe čl. 9. Konvencije predstavlja **jedan od kriterija općeg *ex-ante* uvjeta u području prava osoba s invaliditetom**: „Postojanje administrativnih kapaciteta za provedbu i primjenu Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom (UNCRPD) u području fondova ESI-ja u skladu s Odlukom Vijeća 2010/48/EZ“²⁴⁰. Sukladno EU Smjernicama za *ex-ante* uvjete, u slučaju ESF-a ovaj se uvjet primjenjuje na intervencije u područjima zapošljavanja, socijalne uključenosti i borbe protiv siromaštva, obrazovanja i cjeloživotnog učenja te pristupa uslugama socijalne i zdravstvene skrbi.²⁴¹

U trenutku usvajanja OP-a dva od tri kriterija koja pokazuju ispunjenost ovog *ex-ante* uvjeta u RH nisu bila ispunjena – (1) nisu postojali mehanizmi praćenja provedbe čl. 9. te (2) nisu postojali mehanizmi osposobljavanja službenika koji sudjeluju u upravljanju ESI fondovima. Vezano uz drugi kriterij, sukladno godišnjem izvještaju o provedbi OPULJP-a za 2016.,

²³⁸ *Guidance on Ex ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds PART II*“, Europska komisija, 13. veljače 2014., dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/eac_guidance_esif_part2_en.pdf

²³⁹ Ibid. str. 351

²⁴⁰ OPULJP, v.4.1, str. 221, dostupno na: <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2019/12/OPULJP-hrv-v-4.1.pdf>

²⁴¹ *Guidance on Ex ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds PART II*“, Europska komisija, 13. veljače 2014., dostupno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/eac_guidance_esif_part2_en.pdf



mehanizmi osposobljavanja zaposlenika unutar sustava SUK-a uspostavljeni su osmišljavanjem i provedbom edukacija o ravnopravnosti spolova, antidiskriminaciji i pravima osoba s invaliditetom. U odnosu pak na **kriterij uspostavljanja mehanizama praćenja provedbe čl. 9. Konvencije**, koji je predmet ovog evaluacijskog pitanja, EU Smjernice za *ex-ante* uvjete vrlo načelno navode o kakvom je mehanizmu praćenja optimalno riječ, sugerirajući tri elementa: (1) mehanizmi praćenja uspostavljeni su da osiguraju obavještanje i rješavanje problema, mogućnosti izricanja žalbi i provedbu mehanizama pristupačnosti za OSI u intervencijama financiranim iz ESI fondova; (2) u području planiranih intervencija, kad je prikladno, ovi aranžmani adresiraju pristupačnost u fizičkom okruženju, prijevozu, IKT-u te uslugama otvorenima ili pruženima javnosti te (3) aranžmani praćenja uključuju jasne pisane tehničke smjernice koje se odnose na primjenjiva pravila i standarde na nacionalnoj razini te razini EU-a kako bi se osiguralo konzistentno i jasno vrednovanje pristupačnosti.²⁴²

OPULJP u objašnjenju ispunjenosti ovog *ex-ante* uvjeta navodi da je tadašnje Ministarstvo socijalne politike i mladih zaduženo za praćenje provedbe *Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom* (dalje u tekstu Nacionalna strategija) u okviru koje se prate i obaveze u vezi s člankom 9. Konvencije. Nadalje, navodi se da će OPULJP „obuhvatiti aktivnosti koje će se sufinancirati putem ESI fondova u skladu s planovima svakog odgovornog i provedbenog tijela, koje će jednom godišnje dostavljati izvješće MSPM-u o ispunjavanju svojih obveza, uključujući obveze u odnosu na članak 9. Konvencije.“²⁴³ Međutim, obveza praćenja ovog nacionalnog strateškog dokumenta proizlazi iz njegovih završnih odrednica²⁴⁴, a sama je Nacionalna strategija dokument koji prethodi OPULJP-u. Stoga nije razvidno u kojem se smislu godišnje izvješće o provedbi Nacionalne strategije eventualno planiralo nadograditi za potrebe ispunjenja ovog *ex-ante* uvjeta da bi dodatno doprinijelo svrsi uvida u doprinos OPULJP-a ostvarenju načela pristupačnosti. S druge strane, razvidno je da EK postojanje predmetnih godišnjih izvještaja o Nacionalnoj strategiji nije smatrala dostatnim za zadovoljenje ovog aspekta *ex-ante* uvjeta.

Za razliku od samog teksta OPULJP-a, Izvješće o provedbi OPULJP-a za 2016.²⁴⁵ planirane mehanizme praćenja čl. 9. Konvencije razrađuje na nešto drugačiji način, navodeći da su za tu potrebu **ugrađene obaveze praćenja čl. 9. u obrazac Uputa za prijavitelje** te da je **prilagođen obrazac A za podnošenje projektnih prijedloga na način da slijedi horizontalna pitanja**, uključujući i prava osoba s invaliditetom. Osim toga, navodi da se **nadgradio informacijski sustav za praćenje mikro podataka**, a UT je **izradio i objavio**

²⁴² Ibid, 351.

²⁴³ OPULJP, v.4.1, str. 221, dostupno na: <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2019/12/OPULJP-hrv-v-4.1.pdf>

²⁴⁴ Naime, u Nacionalnoj strategiji za izjednačavanje prava OSI 2007. – 2015. te u novoj inačici 2017. – 2020. u dijelu završnih odrednica navedeno je da: „8. Sva tijela zadužena za provedbu mjera Nacionalne strategije obvezna su do 31. siječnja svake godine dostaviti Ministarstvu obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti izvješća o provedbi mjera iz svoje nadležnosti. 9. Ministarstvo obitelji, branitelja i međugeneracijske solidarnosti će do 1. travnja svake godine Vladi Republike Hrvatske dostaviti objedinjeno izvješće o provedbi mjera zadanih Nacionalnom strategijom.“

²⁴⁵ Godišnje izvješće o provedbi OPULJP-a za 2016. godinu, str. 139-140, dostupno na: http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2015/07/Implementation-report_2014HR05M9OP001_2016_1_CORE_hr.pdf





Smjernicu za korisnike u svrhu praćenja i provedbe članka 9. Konvencije. EK je na temelju toga početkom lipnja 2017. službeno potvrdila ispunjavanje ovog uvjeta.²⁴⁶ Prvotno planirani rok za ispunjenje ovog *ex-ante* uvjeta bio je 31.12.2015.²⁴⁷, stoga je riječ o odgodi ispunjenja od 17 mjeseci.

Promotrimo li elemente o kojima je izviješteno da predstavljaju mehanizam praćenja čl. 9. Konvencije, **Upute za prijavitelje** sadrže dio u kojem navode koje prihvatljive aktivnosti doprinose predmetnom načelu te podsjećaju da uspješni prijavitelji moraju o tome izvještavati u Završnom izvještaju:

„Sukladno Smjernici o provedbi članka 9. konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom za prijavitelje i korisnike Operativnog programa „Učinkoviti ljudski potencijali“ 2014. – 2020., nositelj projekta je dužan o provedbi horizontalnih načela, odnosno osiguranju pristupačnosti osobama s invaliditetom sukladno čl. 9. izvijestiti PT 2 putem Završnog izvješća.“²⁴⁸

U tu je svrhu **dodana rubrika u Završni ZNS pod nazivom „Provedba članka 9. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom za prijavitelje“**. Uzimajući u obzir da se ista pitanja odnose i na horizontalno načelo „jednake mogućnosti“, o kojem se također izvještavalo unutar Završnog ZNS-a, riječ je o svojevrsnom preklapanju, što je pitanje koje nije adresirano od strane EK u dijelu uputa za ispunjenje ovog *ex-ante* uvjeta, iako izjednačavanje mogućnosti za OSI već jest dio praćenja horizontalnih načela. Iako su se navedeni podaci prikupljali za vrijeme ovog financijskog razdoblja, prema provedenim intervjuima s tijelima SUK-a, **nije utvrđeno na koji način i kada se eventualno planira agregirati navedene podatke u formi izvještaja**.

Kako je ranije navedeno, inicijalno se u OPULJP-u u razradi načina uspostavljanja mehanizma praćenja obaveza iz članka 9. navode **godišnja izvješća o provedbi Nacionalne strategije**, iako njihov način izrade i izvori nisu direktno povezivi s novim mehanizmom praćenja. Unutar promatranog razdoblja izrađena su i objavljena godišnja izvješća o provedbi Nacionalne strategije za 2015., 2017., 2018. te 2019. godinu.²⁴⁹ Izvješće za 2016. godinu nije izrađeno jer se 2016. izrađivao novi strateški dokument koji je donesen u travnju 2017. za razdoblje 2017. – 2020., a prethodna strategija po kojoj se izvještavalo obuhvaćala je razdoblje od 2007. do 2015. godine. Budući da predmetna izvješća prate strukturu Nacionalne strategije prema područjima života OSI, Izvješće za 2015. ne referira se eksplicitno na čl. 9. Konvencije, dok

²⁴⁶ Ibid. str. 139

²⁴⁷ Na 3. sjednici OzP-a, održanoj krajem 2015. godine, izviješteno je kako je nadležno Ministarstvo zatražilo pomicanje roka za ispunjenje na kraj travnja 2016. godine te poslalo poziv Upravljačkim tijelima MRMS-a i MRRFEU-a kako bi se uspostavio sustav praćenja provedbe članka 9. Konvencije. Zapisnik treće sjednice OzP-a, str. 19, dostupno na: http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2016/01/Zapisnik_3.-sjednica-OzP_Zagreb_9.-prosina-2015.pdf

²⁴⁸ Primjerice, Upute za prijavitelje „Uključivanje djece i mladih u riziku od socijalne isključenosti te osoba s invaliditetom i djece s teškoćama u razvoju u zajednicu kroz šport“, str. 22, dostupno na <https://struktumifondovi.hr/wp-content/uploads/natjecaji/-ukljucivanje-djece-i-mladih-u-riziku-od-socijalne-iskljucenosti-te-osoba-s-invaliditetom-i-djece-s-teskocama-u-razvoju-u-zajednicu-kroz-sport--9915/Upute-za-prijavitelje.pdf>

²⁴⁹ Dostupno na: <https://mrosp.gov.hr/istaknute-teme/obitelj-i-socijalna-politika/socijalna-politika-11977/osobe-s-invaliditetom-11998/zakonodavni-okvir-11999/11999>



se u izvješćima za 2017.,²⁵⁰ 2018.,²⁵¹ i 2019.²⁵² spominje jedino u poglavlju *Informiranje, komunikacija i podizanje razine svijesti*, pri čemu se u sva tri izvještaja nalazi (gotovo) identičan paragraf:

„Predstavnice MDOMSP-a kao trenerice kontinuirano su održavale edukacije na temu Predstavljanja *ex-ante* uvjeta G3(2,3) iz područja prava osoba s invaliditetom – Mjere za osposobljavanje osoblja tijela uključenih u kontrolu i upravljanje ESI fondovima iz područja prava osoba s invaliditetom i praktične primjene Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom s naglaskom na članak 9. Pristupačnost. Edukacija se provodila u Državnoj školi za javnu upravu na mjesečnoj razini na kojima je sudjelovalo oko 40 do 50 državnih službenika.“

S druge strane, budući da se poglavlja godišnjih izvješća odnose na pojedina područja života osoba s invaliditetom, prenose se informacije nadležnih tijela o financiranim projektima i aktivnostima koje doprinose načelu pristupačnosti (primjerice osiguravanje osobnih asistenata ili pomoćnika u nastavi ili pak prilagodbe fizičkog okruženja), kao i iznosi njihova sufinanciranja kroz EU sredstva, uključujući OPULJP. Uzimajući u obzir da je primarna svrha ovih izvještaja izvijestiti o provedbi Nacionalne strategije, **podaci o provedbi čl. 9. u kontekstu doprinosa OPULJP-a mogu se iščitati tek indirektno – u više poglavlja koja se tiču šireg načela pristupačnosti.**

Nadalje, navedeni izvještaji generiraju se obradom podataka tijela javne vlasti na središnjoj razini te JLRS-a, čime je izvještaj podijeljen u dva dijela koji postignuća prezentira po istim područjima života iz ova dva tipa izvora. Tijela javne vlasti na središnjoj razini izvjestitelji su za Nacionalnu strategiju i stoga su dužna dostavljati podatke. Istovremeno su i tijela razine PT 1. Stoga se u predmetnom izvještaju mogu iščitati primjerice operacije OPULJP-a kojima se doprinosi položaju OSI. Međutim, navedena izvješća imaju svoju ranije razvijenu strukturu, način i ritam dostavljanja podataka, što predstavlja proces koji je postojao i prije ispunjenja ovog *ex-ante* uvjeta i koji nije povezan s načinom praćenja koji je konačno izviješten u svrhu zadovoljenja *ex-ante* uvjeta (podaci o pristupačnosti u novoj rubrici Završnog izvješća korisnika bespovratnih sredstava iz ESF-a).

Mimo mehanizama koji su osmišljeni u svrhu ispunjavanja *ex-ante* uvjeta, **praćenjem načela pristupačnosti u provedbi operacija unutar OPULJP-a bavio se i OzP.** Tako je tijekom 4. sjednice raspravljao o pitanjima povezanim s načelom pristupačnosti za osobe s invaliditetom, u kontekstu kašnjenja s objavom natječaja „Širenje mreže socijalnih usluga u zajednici“, koji

²⁵⁰ Izvješće o provedbi Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom 2017. – 2020. godine za 2017. godinu, str. 34, dostupno na: <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/MDOMSP%20dokumenti/5.%20Izvj%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20Nacionalne%20strategije%20u%202017.%20godini.pdf>

²⁵¹ Izvješće o provedbi Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom 2017. – 2020. godine za 2018. godinu, str. 35, dostupno na: <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/MDOMSP%20dokumenti/Izvj%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20mjera%20Nacionalne%20strategije%20u%202018.%20godini.pdf>

²⁵² Izvješće o provedbi Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom 2017. – 2020. godine za 2019. godinu, str. 37, dostupno na: <https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Socijalna%20politika/Izvj%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20mjera%20Nacionalne%20strategije%20za%202019.%20godinu.pdf>



je prouzročio prekid u pružanju usluga od strane udruga, te u kontekstu kašnjenja s provjerama tromjesečnih izvješća i posljedičnim kašnjenjima s isplatama plaća osobnim asistentima u projektima u okviru natječaja „Razvoj usluga osobne asistencije za osobe s invaliditetom“. S obzirom na tu raspravu, a koju su potaknuli predstavnici civilnog društva u Odboru za praćenje, raspravljalo se i o održivosti pružanja socijalnih usluga akreditacijama, standardima kvalitete te mehanizmima provjere i re-akreditacije, što se razvojem sustava socijalnog ugovaranja trebalo definirati strateškim planom ministarstva nadležnog za socijalnu politiku.²⁵³

Konačno, na temelju mikropodataka, u godišnjim izvješćima o provedbi OPULJP-a 2014. – 2020. nalazimo broj uključenih osoba s invaliditetom po pojedinim IP-ovima kroz godine i na agregatnoj razini kroz prikaz vrijednosti za zajednički pokazatelj ostvarenja CO 16 – *sudionici s invaliditetom*, koji daje sliku obuhvata aktivnosti koje su uključivale OSI kao sudionike. Tablica 102 prikazuje ostvarenje ovog zajedničkog pokazatelja, sukladno podacima iz izvješća za 2019. godinu.²⁵⁴

Tablica 102 Obuhvat sudionika s invaliditetom po investicijskim prioritetima

PO	IP	CO16 - sudionici s invaliditetom							UKUPNO SUDIONIKA 2014.-2019.	UDIO OSI U UKUPNOM BROJU SUDIONIKA 2014.-2020.
		2014.	2015.	2016.	2017.	2018.	2019.	UKUPNO 2014.-2019.		
PO 1	8.i.	0	67	61	68	21	0	217	10.729	2%
	8.ii.	0	281	229	233	109	0	852	42.239	2%
	8.vii	0	0	0	7	40	158	205	9.228	2%
PO 2	9.i	0	240	230	182	753	1077	2.482	30.484	8%
	9.iv	0	30	403	915	791	1642	3.781	6053	62%
	9.v	0	0	0	67	39	0	106	907	12%
PO 3	10.ii	0	0	2	70	52	16	140	21.580	1%
	10.iii	0	1.317	1.508	1.697	373	356	5.251	30.768	17%
	10.iv	0	0	0	0	0	0	0	3.125	0%
PO 4	11.i	0	0	0	0	44	5	49	3.403	1%
	11.ii	0	0	0	49	94	84	227	13.190	2%
SVEUKUPNO								13.310	171.706	8%

Izvor: Godišnje izvješće o provedbi OPULJP-a 2014. – 2020. za 2019. godinu

Iz Tablice 119 razaznajemo oscilacije u obuhvatu sudionika s invaliditetom u odnosu na pojedine IP-ove, što je razumljivo s obzirom na brojeve projekata kojima su osobe s invaliditetom primarna ciljana skupina. Međutim, vidljive su i oscilacije unutar istih prioriteta

²⁵³ Zapisnik četvrte sjednice OzP-a, str. 13-14, dostupno na http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2015/07/Zapisnik_4.-sjednica-OzP-a_4.-svibnja-2016..pdf

²⁵⁴ Godišnje izvješće o provedbi OPULJP-a 2014. – 2020. za 2019. godinu, str. 13-70, dostupno na: http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2020/11/GIP_ULJP_2019_Implementation-report_2014HR05M9OP001_2019_0_hr.pdf



kroz godine. Nadalje, za dva investicijska prioriteta u kojima ovaj pokazatelj ima definiranu ciljnu vrijednost do 2023. rezultati su ostvarenja 45 % za prioritet 9.i 25 % za prioritet 9.iv.

Elementi pristupačnosti za osobe s invaliditetom u projektnim prijedlozima i završnim izvještajima

S obzirom da ESIF MIS sustav za praćenje u dijelu koji se odnosi na horizontalna načela omogućuje unos predloženih aktivnosti specifično u odnosu na pristupačnost za osobe s invaliditetom, u okviru ove evaluacije napravljena je analiza projektnih prijava predloženih doprinosa na 309 uzorkovanih uspješnih projektnih prijedloga, kao i analiza izvještenih doprinosa na 205 uzorkovanih završnih izvješća i u odnosu na pitanje pristupačnosti. Navedeno izlazi iz užeg okvira ovog evaluacijskog pitanja koje procjenjuje adekvatnost mehanizma praćenja, no jednim dijelom zbog činjenice da se o prikupljenim podacima nije dosad izvijestilo na agregatnoj razini, u nastavku teksta daje se uvid u neka osnovna postignuća u dijelu osiguravanja pristupačnosti na razini OPULJP-a.

Što se tiče uspješnih projektnih prijedloga, među ukupno 427 kodiranih segmenata koji se općenito odnose na izjednačavanje mogućnosti osoba u nepovoljnom položaju, njih 215 (50 %) odnosi se na neki oblik doprinosa načelu pristupačnosti definiranom u čl. 9. Konvencije. Dijelom se radi o projektima koji su pristup OSI omogućavali osiguravanjem osobnih asistenata ili pomoćnika u nastavi, no dobar dio njih navodio je osiguravanje pristupa mjestima održavanja projektnih aktivnosti, prilagodbu materijala i sadržaja aktivnosti potrebama različitih skupina osoba s invaliditetom, kao i prilagodbe internet stranica ili osiguravanje prijevoza za osobe s invaliditetom do mjesta održavanja aktivnosti, premda im ciljna skupina nisu nužno bile osobe s invaliditetom. Tablica 103 prikazuje udjele uspješnih projektnih prijedloga u ukupnom uzorku koji navode elemente pristupačnosti za osobe s invaliditetom.

Tablica 103 Udjeli projektnih prijedloga koji imaju elemente pristupačnosti za OSI

Prioritetna os	UKUPAN BROJ UZORKOVANIH USPJEŠNIH PROJEKTNIH PRIJEDLOGA	BROJ USPJEŠNIH PROJEKTNIH PRIJEDLOGA KOJI NAVODE ELEMENT PRISTUPAČNOSTI	UDIO USPJEŠNIH PROJEKTNIH PRIJEDLOGA KOJI NAVODE ELEMENTE PRISTUPAČNOSTI
PO 1	27	12	44 %
PO 2	194	130	67 %
PO 3	53	48	91 %
PO 4	35	25	71 %
UKUPNO	309	215	70 %

Iz Tablice 103 razaznajemo da se na agregatnoj razini u 70 % projektnih prijedloga nalaze elementi pristupačnosti za osobe s invaliditetom, pri čemu je daleko najviši udio onih unutar



PO 3, dok projektni prijedlozi unutar PO 1 u više nego dvostruko manjem udjelu predviđaju ili u aktivnosti ugrađuju elemente pristupačnosti za osobe s invaliditetom.

Analiza na 205 uzorkovanih završnih izvještaja pokazuje da se među ukupno 331 kodiranim segmentom, koji se općenito odnosi na izjednačavanje mogućnosti osoba u nepovoljnom položaju, njih 135 (41 %) odnosi na neki oblik doprinosa načelu pristupačnosti definiranom u čl. 9. Konvencije. Tablica 104 prikazuje udjele završenih projekata u ukupnom uzorku koji su izvijestili o elementima pristupačnosti za osobe s invaliditetom.

Tablica 104 Udjeli završenih projekata koji imaju elemente pristupačnosti za OSI

Prioritetna os	UKUPAN BROJ UZORKOVANIH ZAVRŠENIH PROJEKATA	BROJ ZAVRŠENIH PROJEKATA KOJI NAVODE ELEMENT PRISTUPAČNOSTI	UDIO ZAVRŠENIH PROJEKATA KOJI NAVODE ELEMENTE PRISTUPAČNOSTI
PO 1	11	7	64 %
PO 2	93	69	74 %
PO 3	65	44	68 %
PO 4	36	15	42 %
UKUPNO	205	135	66 %

Iz Tablice 104 razaznajemo da je ukupno 2/3 izvijestilo o primjeni elemenata pristupačnosti za osobe s invaliditetom. Viši postotak u PO 2 može se objasniti brojem projekata koji su se odnosili na osiguravanje osobnih asistenata za OSI, a u PO 3 onima koji su osiguravali pomoćnike u nastavi.

Konačno, iako ne na reprezentativnom uzorku, i ovdje je napravljena komparativna analiza na 41 projektu koji se preklapao u našim uzorcima. Ta analiza pokazuje da je elemente pristupačnosti za OSI navelo 30 od 41 projektnog prijedloga (73 %), dok je o njima izvijestilo njih 27 (66 %). Tako i ovaj dio analize potvrđuje prethodno iznesen zaključak o tome da su

korisnici skloniji razmišljati o ovim pitanjima kad razmišljaju o ocjenama projektnih prijedloga, dok jedan dio njih u završnim izvještajima ne izvještava o svim elementima koje je naveo u projektnim prijedlozima, premda to nužno ne znači da ih nije proveo.

Praćenje i izvještavanje o aktivnostima vezanima uz članak 9. Konvencije olakšalo bi se kad bi se u ESIF MIS-u izjednačili nazivi rubrika za ovo područje. Naime, kod izrade projektnih prijava, nakon izmjene prijavnog obrasca A, unutar horizontalnih načela, rubrika se zove „Pristupačnost za osobe s invaliditetom“, dok se u obrascima za unos završnog izvještaja rubrika zove „provedba članka 9. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom za prijavitelje“. Međutim, korisnici koji se izravno ne bave osobama s invaliditetom ili njihovim pravima nisu nužno upoznati sa sadržajem čl. 9. Konvencije te možda iz tog nepoznavanja ni ne prepoznaju aktivnosti ili pristupe koje su primijenili, a koji doprinose pristupačnosti. Kao što je ranije rečeno, iako Prijavni obrazac dopušta razdvojeni unos prijedloga aktivnosti za svako horizontalno načelo, a u ovom slučaju i podnačelo



„pristupačnost osoba s invaliditetom“, završni izvještaj ima jedinstvenu rubriku za izvještavanje o doprinosu svim horizontalnim načelima. Isto tako, korisnicima bi se olakšao unos, a tijelima SUK-a praćenje, kontrola i izvještavanje kad bi se uz ujednačavanje naziva taj segment podijelio i na elemente pristupačnosti: prilagodbu fizičkog okoliša, prilagodbu prometne infrastrukture, prilagodbu načina informiranja i komunikacije te dostupnost uslugama i sadržajima. Evaluacija je utvrdila da, bez obzira na postojanje ovih podataka u sustavu ESIF MIS, nijedno tijelo SUK-a dosad nije agregiralo te podatke te o tome izvijestilo.

Na kraju, osvrćemo se i na *Smjernicu o provedbi članka 9. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom za prijavitelje i korisnike Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020.*²⁵⁵ kojoj bi koristila preinaka na način da se sama smjernica uz prikaz zakonske osnove i citiranje zakonskih tekstova bavi i životnim primjerima osiguravanja pristupačnosti za osobe s invaliditetom koje su primjenjive u projektima financiranim putem OPULJP-a. Primjerice, u kontekstu prilagodbe fizičkog okruženja smjernica se poziva na Zakon o prostornom uređenju i gradnji te obavezama iz Pravilnika o osiguranju pristupačnosti građevina osobama s invaliditetom i smanjene pokretljivosti²⁵⁶, premda OPULJP-om financirane aktivnosti ne predviđaju izgradnju građevina ili infrastrukture. Za korisnike OPULJP-a umjesto ovakvih primjera korisniji bi bili primjeri koji se odnose na mjesto održavanja projektnih aktivnosti koje osobama s invaliditetom omogućuju ravnopravno sudjelovanje. Isto tako, u odnosu na prilagodbu prometa, korisnicima OPULJP-a nisu upotrebljivi primjeri govorne najave stanice, broja i smjera tramvajske linije te prikaz naziva stanice na displeju unutar vozila ili opremanje semafora zvučnom signalizacijom²⁵⁷ jer se takve aktivnosti ne financiraju OPULJP-om. Primjerenije bi bilo upućivanje na primjere osiguravanja prijevoza osoba s invaliditetom na projektne aktivnosti. S obzirom na sadržaj Smjernice, stječe se dojam da je, kao i u slučaju uputa o provedbi horizontalnih načela, prvotna namjera bila izraditi zajedničku smjernicu za korisnike OPULJP-a i OPKK-a, a koja se nije realizirala. Ovo sugerira i jedan od intervju s predstavnicima tijela SUK-a:

„...Poduzimale su se aktivnosti i vezane su uz *ex-ante* uvjete (...) jer smo baš imali tu Konvenciju o pravima OSI, članak 9. koji se odnosi na pristupačnost i na temelju toga se razvijao priručnik u suradnji između Ministarstva regionalnog i Ministarstva rada kao dva upravljačka tijela, regionalci su to nosili...“

Sadržajna prilagodba Smjernice prijaviteljima bi olakšala ugradnju i prepoznavanje elemenata pristupačnosti u njihovim projektima.

Zaključno o aktivnostima praćenja primjene članka 9. Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom

²⁵⁵ Smjernica o provedbi članka 9. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom za prijavitelje i korisnike Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020, dostupno na: <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2015/02/Smjernica-o-primjeni-%C4%8Dlanka-9.-Konvencije-UN-a-o-pravima-osoba-s-invaliditetom.pdf>

²⁵⁶ Ibid. str. 8-9, <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2015/02/Smjernica-o-primjeni-%C4%8Dlanka-9.-Konvencije-UN-a-o-pravima-osoba-s-invaliditetom.pdf>

²⁵⁷ Ibid., str. 9





Analiza je pokazala da su tijela SUK-a u promatranom razdoblju poduzela niz koraka kako bi osigurala ispunjavanje svih kriterija vezanih za *ex-ante* uvjet koji se odnosi na osobe s invaliditetom, kao i to da se o tim pitanjima raspravljalo i izvještavalo na sjednicama OzP-a. No, iz intervjuja stječe se dojam da su i OzP i tijela SUK-a nakon ispunjavanja ovog *ex-ante* kriterija na neki način smatrala da su time njihove obaveze završile:

„Mi kao Ministarstvo (...) nemamo praćenje Konvencije niti je to bila ikada naša obveza niti smo se mi obvezali kao UT da ćemo pratiti Konvenciju, zato što je Konvencija o pravima osobama s invaliditetima u nadležnosti bila i sad je isto tako u nadležnosti tadašnjeg Ministarstva socijalne politike i mladih, odnosno sadašnjeg Ministarstva koje je u našem sustavu iz sektora socijale. Oni su bili sektorski nadležni za praćenje tog sektora...“

Što se tiče samog praćenja aktivnosti vezanih za čl. 9. Konvencije, o njima se jednim dijelom izvještava u godišnjima izvještajima o provedbi *Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom*, no ne iz istog izvora podataka koji je ispunjavanjem *ex-ante* uvjeta uspostavljen, već na ranije uhodan način dostave izvještaja. U promatranom razdoblju nije izrađen izvještaj za 2016. godinu, a način na koji su izvještaji strukturirani otežava praćenje doprinosa provedenih aktivnosti specifično čl. 9. Konvencije i financiranih OPULJP-om jer mu to ni nije primarna svrha. Isto tako, i u ovim, kao i u godišnjim izvještajima o provedbi OPULJP-a 2014. – 2020., izostaje analiza kumulativnih učinaka provedenih aktivnosti na izjednačavanje mogućnosti, uključujući i omogućavanje pristupa osobama s invaliditetom. Posljedično, izvještaji ne omogućavaju sagledavanje šire slike o područjima unaprijeđenja ni o primjerima najboljih praksi, što bi po mišljenju evaluatora doprinijelo kvalitetnijem planiranju i prioritizaciji aktivnosti/operacija u provedbi OPULJP-a u odnosu na prava osoba s invaliditetom. Što se tiče novog modela praćenja, uvođenjem obveze da korisnici u Završnom izvještaju istaknu svoj doprinos pristupačnosti, dokumentima te intervjuima provedenima u ovoj evaluaciji nije utvrđeno na koji se način oni eventualno planiraju agregirati i prezentirati u formi izvještaja.

Jednim dijelom se o tom pitanju može informirati ovom evaluacijom jer je pitanje pristupačnosti ujedno i dio horizontalnog načela „jednake mogućnosti“. Stoga je u ranijim evaluacijskim pitanjima izviješteno o kojim se tipičnim aktivnostima radi i koji je njihov opseg. Što se tiče uspješnih projektnih prijedloga i završnih izvještaja, analiza je pokazala da ih većina prijavljuje i izvještava o elementima pristupačnosti za osobe s invaliditetom, no evaluatori su mišljenja da bi se ovaj segment dodatno unaprijedio ujednačavanjem i detaljnijom strukturom prijavnog obrasca i obrasca završnog izvještaja, kao i unaprijeđenim izdanjem Smjernice za primjenu čl. 9. za korisnike OPULJP-a. Osim toga, kako je čl. 9. Konvencije jedan od elemenata doprinosa horizontalnom načelu jednakih mogućnosti, Smjernica za primjenu članka 9. Konvencije može biti i jedno od poglavlja eventualnog drugog izdanja Upute za prijavitelje za primjenu horizontalnih načela.

Preporuke:



- Uvažavajući doprinos ove evaluacije, koja je na jednoj razini već agregirala podatke prikupljene u završnim izvještajima u dijelu horizontalnih načela „jednake mogućnosti“, što uključuje i pitanja pristupačnosti, do kraja financijskog razdoblja treba definirati na koji će se način izvijestiti o doprinosu načela pristupačnosti na razini cijelog provedbenog razdoblja. Naime, evaluacijom je utvrđeno da iako se navedeni podaci prikupljaju, o njima se ne izvještava. Jedan način može biti provedba tematske evaluacije o pristupačnosti jer je riječ o pitanju na koje je EK očito stavila poseban naglasak u svojem *ex-ante* uvjetu. Ova evaluacija nudi pionirski pristup kodiranju doprinosa o kojem korisnici izvještavaju, što je moguće ponoviti na kraju financijskog razdoblja.
- Za novo razdoblje, ako se pitanje pristupačnosti nastavlja pratiti, potrebno je na početku predvidjeti način i vremenski ritam izvještavanja, što je trenutno ostalo nedefinirano. Budući da struktura godišnjeg izvještaja o provedbi OPULJP-a ne omogućava prezentaciju ovog tipa podataka, potrebno je definirati na koji će način on biti dostupan zainteresiranoj i široj javnosti. Ova evaluacija pokazala je da je riječ o dosta zahtjevnom zadatku sažimanja doprinosa, njihova kodiranja i tematske prezentacije, stoga se može razmotriti da taj zadatak bude dio narednih evaluacija, a ne posao tijela SUK-a, poglavito jer je riječ o postupku koji zahtijeva specifične vještine i razinu specijalizirane stručnosti u području vrednovanja koja opravdava delegiranje predmetnog zadatka vanjskim pružateljima usluge.
- U tehničkom smislu, za naredno financijsko razdoblje vrijedilo bi ujednačiti nazive rubrika u prijavnom obrascu i završnom izvještaju vezano uz doprinose projekata čl. 9. Konvencije.
- U svrhu lakšeg pristupa i analize podataka iz sustava elektroničkog praćenja financiranih projekata, u narednom financijskom razdoblju trebalo bi odbaciti praksu pohrane podataka u nepretraživim formatima (*scan .pdf* dokumenata). Navedena praksa, naime, predstavlja značajno opterećenje u analizi navedenih podataka te usporava i posljedično poskupljuje proces obrade.
- Izraditi unaprijedenu verziju Smjernica za primjenu čl. 9. Konvencije te razmotriti mogućnost ugrađivanja ove Smjernice u novo izdanje Upute za korisnike o primjeni horizontalnih načela, s obzirom na djelomično tematsko preklapanje s horizontalnim načelom *jednake mogućnosti*.





3.3.3 Učinak

- 3.3.3.1 *Evaluacijsko pitanje 21: Koji je učinak mjera za osiguranje jednakih mogućnosti (ravnopravnost spolova i nediskriminacija te pristupačnost osobama s invaliditetom) planiranih u Operativnom programu te postoje li odstupanja u odnosu na lokaciju provedbe?*
- 3.3.3.2 *Evaluacijsko pitanje 22: Koji je učinak mjera za promicanje održivog razvoja i zaštite okoliša planiranih u Operativnom programu te postoje li odstupanja u odnosu na lokaciju provedbe?*
- 3.3.3.3 *Evaluacijsko pitanje 23: Koji je učinak mjera za promicanje načela dobrog upravljanja, uključujući suradnju sa civilnim društvom planiranih u Operativnom programu te postoje li odstupanja u odnosu na lokaciju provedbe?*

Kako se radi o trima evaluacijskim pitanjima iste tematike - o učincima pojedinog horizontalnog načela - po mišljenju evaluatora, prikaz rezultata ima dodanu vrijednost ako se istovremeno prikazuju rezultati za sva tri pitanja jer se na taj način omogućavaju usporedbe između pojedinih načela. Stoga se u nastavku teksta zauzima takav način iznošenja nalaza.

Odgovor na ova tri evaluacijska pitanja strukturiran je na način da se u prvom dijelu analize govori o učincima na horizontalna načela na razini OPULJP-a, osvrćući se na operacije definirane tekstem OPULJP-a za direktni doprinos pojedinim horizontalnim načelima te analizom planiranih i provedenih operacija do 31.12.2019., sukladno Indikativnim planovima objave natječaja. Drugi dio analize bavi se učincima na pojedina horizontalna načela na razini provedenih projekata, a o njima je moguće prvenstveno suditi na temelju analize onoga što su završeni projekti prijavljivali u svojim Završnim izvještajima. Ovom se analizom stoga prikazuje koje su sve skupine aktivnosti prijavitelji isticali kao pozitivan učinak nakon provedbe projekta.

PLANIRANE I PROVEDENE AKTIVNOSTI ZA DOPRINOS HORIZONTALNIM NAČELIMA²⁵⁸

Premda prilikom programiranja Operativnog programa nije bilo do kraja moguće predvidjeti sve operacije koje će izravno doprinositi ostvarenju horizontalnih načela, već je sam tekst OPULJP-a planirao različite operacije za doprinos horizontalnim načelima.²⁵⁹ Radi veće preglednosti tada planiranih operacija, one su prikazane u Tablici 105 u nastavku:

²⁵⁸ U ovom dijelu analize osvrćemo se na horizontalna načela kako su definirana samim OPULJP-om, odnosno relevantnim Uredbama EU-a. Stoga nema osvrta na načelo *Dobro upravljanje i suradnja s civilnim društvom*, iako su operacije unutar PO 4 koje doprinose ostalim horizontalnim načelima navedene. Ovakav pristup opravdan je i stoga što je pretpostavka da sve operacije unutar PO 4 izravno doprinose ovome načelu.

²⁵⁹ ESF – Operativni program Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020., v.4.1, str. 240-242 (dostupno na: <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2019/12/OPULJP-hrv-v-4.1.pdf>) te engleska inačica, v.6.0, str. 397-399 (dostupno na: http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2020/08/Programme_2014HR05M9OP001_6_0_en.pdf)

Tablica 105 Operacije planirane za doprinos horizontalnim načelima u tekstu OPULJP-a

Horizontalno načelo	Prioritetna os	Operacija	Način primjene načela u OPULJP-u ²⁶⁰
Promicanje ravnopravnosti muškaraca i žena	PO 1	Promicanje ženskog poduzetništva	Vertikalna primjena
	PO 2	Operacije usmjerene na žene na tržištu rada i u riziku od isključenosti	Vertikalna primjena
Jednake mogućnosti i nediskriminacija	PO 1	Jačanje kapaciteta institucija na tržištu rada za provedbu nediskriminacijskih postupaka u radu s korisnicima	Mainstreaming
	PO 2	Osposobljavanje javnog sektora za prepoznavanje diskriminacije i socijalno uključivanje; uspostava alata i mehanizama podrške za poslodavce radi nediskriminirajućeg ponašanja: besplatna pravna pomoć u područjima rada i socijalnih prava	Mainstreaming
	PO 3	Pozitivne akcije u odnosu na djecu i učenike pripadnike romske nacionalne manjine s ciljem ubrzanja integracije u obrazovni sustav	Vertikalna primjena
	PO 4	Razvoj kapaciteta organizacija civilnoga društva za pružanje besplatne pravne pomoći	Mainstreaming
Održivi razvoj	PO 1	Jačanje ekonomske održivosti podrškom samozapošljavanja i poticanjem poduzetništva	Mainstreaming
	PO 2	Operacije koje podržavaju društveno poduzetništvo	Mainstreaming
	PO 3	Poticanje istraživačkih aktivnosti u kojima je nužno pokazati izravnu vezu s održivim razvojem	Mainstreaming
	PO 4	Jačanje spremnosti za katastrofe te upravljanja i sprečavanja rizika	Vertikalna primjena

U nastavku teksta dan je uvid u potencijalne učinke u odnosu na provedene operacije te, gdje je bilo moguće, s obzirom na obuhvat i teritorijalnu rasprostranjenost provedenih planiranih operacija.

Treba naglasiti da se ova analiza bavi onim aktivnostima koje su bile planirane u tekstu OPULJP-a za doprinos horizontalnim načelima unutar pojedinih prioriteta osi te onima za koje su evaluatori smatrali²⁶¹ ili su ih ispitanici u intervjuima prepoznali kao

260 Vertikalna primjena znači da je sam natječaj odnosno projekt usmjeren izravno na ispunjavanje nekog horizontalnog načela ili na potrebe neke marginalizirane skupine, dok *mainstreaming* pristup podrazumijeva integraciju načela u provedbi ostalih aktivnosti.

261 U analizi smo se oslanjali na podatke dostavljene od strane Naručitelja: tablice „Objavljeni pozivi“, „Status ugovora“, „Mikropodaci“ te „MAPZ mikropodaci“, dopunjeno informacijama iz Godišnjih izvješća o provedbi



one koje doprinose horizontalnim načelima. Izgledno je da će dodatne informacije o identificiranim učincima donijeti rezultati vrednovanja pojedinih prioriternih osi, a koje se provode paralelno s ovim vrednovanjem. **Utoliko je ova analiza ograničenog dosega i treba ju čitati zajedno s rezultatima vrednovanja pojedinih prioriternih osi kako bi se sagledali ukupni učinci svih provedenih operacija na horizontalna načela.**²⁶² Konačno, u ovome dijelu analize značajnu ulogu u formuliranju zaključaka i posebno preporuka na sistemskoj razini imali su i intervjui provedeni s UT-om te PT1, a u kontekstu daljnjeg razvoja pristupa horizontalnim načelima u planiranju i praćenju.

RAVNOPRAVNOST MUŠKARACA I ŽENA

U odnosu na OPULJP-om planirane aktivnosti za doprinos načelu **ravnopravnosti muškaraca i žena**, analizom dostavljene dokumentacije unutar PO 1 **nije identificiran** ni jedan poziv do kraja 2019. godine koji bi bio usmjeren na promicanje **specifično ženskog poduzetništva**. No pogledamo li podatke koji se odnose na MAPZ u dijelu samozapošljavanja, nalazimo da je 44 % potpora za samozapošljavanje bilo usmjereno na žene, pri čemu postotci variraju od najnižih 26 % u Požeško-slavonskoj do najviših 55 % u Primorsko-goranskoj županiji.²⁶³

S druge strane, **operacije usmjerene na žene u nepovoljnom položaju na tržištu rada i u riziku od isključenosti unutar PO 2 u praksi su se mahom realizirale Programom zapošljavanja žena „Zaželi“**. U promatranom razdoblju potpisano je 294 ugovora s korisnicima, kojima je zaposleno oko 6.000 žena.²⁶⁴ U pogledu lokacije provedbe, program Zaželi provodio se u svim županijama izuzev Istarske, pri čemu su najviši udjeli u Osječko-baranjskoj (18 % projekata), slijedi Splitsko-dalmatinska županija s 10 %, Sisačko-moslavačka i Vukovarsko-srijemska s po 9 % te Brodsko-posavska s 8 % projekata. U ostalim županijama provodio se manji udio projekata financiranih programom „Zaželi“. **Program je bez sumnje doprinio aktivaciji žena iz siromašnijih krajeva na tržištu rada i njihovom izlasku iz rizika socijalne isključenosti te posljedično doprinio i sprječavanju feminizacije siromaštva**. Isto tako, Program u sebi sadrži i unaprjeđenje samostalnosti krajnjih korisnika programa, što svakako predstavlja dodatni doprinos programa ostvarenju načela jednakih mogućnosti i nediskriminacije temeljem dobi i/ili socijalnog statusa. Međutim, **Program svojim isključivim fokusom na nezaposlene žene nije doprinio cilju „borba protiv rodni stereotipa na tržištu rada, u obrazovanju i osposobljavanju“ jer su se njime mogle zaposliti isključivo žene, i to u tradicionalno ženskom zanimanju skrbi za stare i**

OPULJP 2014.-2020. dostupnih na <http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/razdoblje-2014-2020/odbor-za-pracenje-2014-2020/>

²⁶² U tom je smislu u narednom razdoblju potrebno razmotriti bi li i vrednovanje doprinosa horizontalnim načelima trebalo uvrstiti u vrednovanje pojedinih prioriternih osi, a na temelju kojih bi se onda radila meta-evaluacija učinaka na razini cijelog Operativnog programa.

²⁶³ Prema podacima iz Tablice MAPZ mikropodaci

²⁶⁴ Podaci iz dostavljenih tablica Objavljeni pozivi, Status ugovora i Mikropodaci



nemoćne.²⁶⁵ Razlog leži u činjenici da se programom željelo radno aktivirati velik broj žena, s relativno niskom razinom obrazovanja, na poslovima koje mogu raditi bez prethodne dodatne edukacije i to u većim dijelom depopuliranim područjima bez heterogene ponude poslova. Uz puno razumijevanje ovih kontekstualnih faktora u narednom će razdoblju, po mišljenju evaluatora, program ipak trebati modificirati barem na način da nije namijenjen isključivo ženama kako ne bi doprinosio perpetuaciji rodni stereotipa na tržištu rada. Osim toga, trebat će i razmisliti je li mu, s obzirom na fokus na zapošljavanje, ipak prirodnija prioriteta os namijenjena zapošljavanju.

JEDNAKE MOGUĆNOSTI

Što se tiče horizontalnog **načela jednakih mogućnosti**, u odnosu na doprinose kako su planirani tekstem OPULJP-a, pregledom dokumentacije za razdoblje do 31.12.2019. **u okviru PO 1** nije identificiran nijedan natječaj specifično usmjeren na jačanje kapaciteta institucija na tržištu rada za provedbu nediskriminacijskih postupaka u radu s korisnicima, premda se može pretpostaviti da je jedan dio zaposlenika iz HZZ-a prošao obuku o antidiskriminaciji, ravnopravnosti spolova i provedbi Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom u kontekstu ESI fondova. Edukaciju koja se kontinuirano provodi su tijekom 2015. osmislili MRMS i MRRFEU, u suradnji s DŠJU, ULJPPNM, URS i tadašnjim Ministarstvom nadležnim za pitanja socijalne politike.²⁶⁶

U doprinos ovom načelu među operacijama u PO 1 treba ubrojiti i operacije provedene u okviru SC 8.i.1 koje se odnose na potpore za 4.925 teže zapošljivih osoba za stjecanje odgovarajućeg radnog iskustva i poboljšanje njihovih radnih vještina, od kojih je najviših 10 % dodijeljeno na području Grada Zagreba, a najmanjih 1 % na području Ličko-senjske županije. Također, potpore za mlade dodijeljene u okviru SC 8.ii.1 (IZM) i SC 8.ii.1 (ESF) doprinos su ovom načelu unutar PO 1. U okviru ove dvije operacije obuhvaćeno je čak 42.984 mladih (66 % svih sudionika MAPZ-a) na području cijele RH, u rasponu od 1 % u Ličko-senjskoj županiji do 19 % na području Grada Zagreba. Osim toga, izravnom dodjelom MRMS-ovoj Upravi za tržište rada i zapošljavanje provedena je operacija *Uspostava sustava praćenja NEET osoba*.²⁶⁷ Konačno, mjerama aktivne politike zapošljavanja koje su podržane kroz ESF obuhvaćeno je i 1.920 osoba s invaliditetom (3 % svih osoba obuhvaćenih MAPZ-om), a udjeli variraju od najviših 6 % u Sisačko-moslavačkoj do najnižih 1 % u Šibensko-kninskoj i Zadarskoj županiji. Po dobnoj skupini MAPZ-om je obuhvaćeno 24.425 osoba starih 15-24 godine te 4.377 osoba

²⁶⁵ Usp. <https://strukturnifondovi.hr/en/natjecaji/poziv-dostavu-projektnih-prijedloga-zazeli-program-zapostljavanja-zena/>

²⁶⁶ Godišnje izvješće o provedbi OPULJP-a 2014. – 2020. za 2016. godinu, str. 183-184, dostupno na <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2015/07/Implementation-report-2014HR05M9OP001-2016-1-CORE-hr.pdf>

²⁶⁷ Ibid. str. 3



starijih od 54, dok je pripadnika nacionalnih manjina obuhvaćenih MAPZ-om 921²⁶⁸. Mali obuhvat osoba s invaliditetom, kao i pripadnika nacionalnih manjina, pokazuje prostor za unaprjeđenja u ovom području u budućnosti, čak i ako uzmemo u obzir činjenicu da se neke osobe nisu htjele izjasniti u pogledu nacionalne pripadnosti ako isto nije bio kriterij neke specifične mjere.

U pogledu doprinosa ovom načelu **unutar PO 2**, kako je već rečeno, u ocjeni učinaka u obzir treba uzeti sve provedene operacije jer je cijela os zapravo namijenjena izjednačavanju mogućnosti različitih društveno marginaliziranih skupina. Ipak, gledano specifično u odnosu na aktivnosti planirane tekstem OPULJP-a, gore spomenuta **obuka o antidiskriminaciji, ravnopravnosti spolova i provedbi Konvencije UN-a o pravima osoba s invaliditetom**, koja je u kontinuiranoj provedbi od 2016. i koja predstavlja obavezu za sve osobe u sustavu koje rade u provedbi i kontroli ESI fondova, doprinos je operacijama planiranim u okviru PO 2.

Međutim, tekstem OPULJP-a **planirane aktivnosti uspostave alata i mehanizama podrške za poslodavce radi nediskriminirajućeg ponašanja kao i osiguravanje besplatne pravne pomoći u područjima rada i socijalnih prava nisu provedene u promatranom razdoblju**. Unutar ove prioritetne osi provedena je i aktivnost u SC 9.i.1 – *Provedba javnih radova za teže zapošljive skupine* kojim je u promatranom razdoblju obuhvaćeno 11.317 osoba iz cijele zemlje, no s najvišim udjelom sudionika s područja Osječko-baranjske županije (27 %), po 9 % sudionika s područja Vukovarsko-srijemske i Splitsko-dalmatinske županije te 7 % sudionika iz Sisačko-moslavačke županije. U ostalim županijama udjeli su niži, a uz manja odstupanja korespondiraju sa stupnjem razvijenosti županija (primjerice najniži je udio u Istarskoj županiji), kao i s demografskim strukturama stanovništva u županijama (mali udio od 2 % u primjerice Ličko-senjskoj županiji). Također su provedeni projekti pozivom *Razvoj usluge osobne asistencije za osobe s invaliditetom* u SC 9.iv.2. Do kraja 2019. godine potpisano je 90 ugovora koji su se provodili diljem zemlje. Na kraju, od 2017. nadalje u okviru istog specifičnog cilja provodi se operacija *Podrška daljnjem procesu deinstitucionalizacije i transformacije domova socijalne skrbi za osobe s invaliditetom*, u kojoj je potpisano pet ugovora, te od 2018. godine *Podrška procesu deinstitucionalizacije i prevencije institucionalizacije djece i mladih*, u okviru koje je potpisano sedam ugovora i koji završavaju 2021. ili 2022. godine.

Konačno, u okviru ove prioritetne osi, a sukladno Planovima objave natječaja za otvorene pozive, nisu raspisani pozivi *Borba protiv diskriminacije – preduvjet za socijalno uključivanje najranjivijih skupina – faza 2*, *Podrška programima usmjerenim mladima – faza 2* te

²⁶⁸ HZZ ne vodi evidenciju o pripadnicima nacionalnih manjina, osim ako te nije kriterij specifične mjere. Utoliko se podatak o 921 pripadniku/pripadnici nacionalne manjine ne može smatrati sveobuhvatnim podatkom, no istovremeno obuhvat od 921 osobe unutar onih mjera u kojima je to jedan od kriterija čini se nedostatnim, s obzirom na udio nacionalnih manjina u Republici Hrvatskoj od oko 8%.



Poboljšanje pristupa ranjivih skupina tržištu rada u sektoru turizma i ugostiteljstva II. Potonji je objavljen u prvom kvartalu 2021. godine.

Unutar PO 3 od aktivnosti planiranih u tekstu OPULJP-a proveden je natječaj *Programska, stručna i financijska potpora obrazovanju djece i učenika pripadnika romske nacionalne manjine*. Ukupno je financirano osam projekata (svaki trajanja 15 mjeseci) koji su obuhvatili 761 pripadnika romske nacionalne manjine mlađih od 15 godina. 49 % ih je s područja Međimurske županije, 19 % iz Sisačko-moslavačke županije, 17 % iz Brodsko-posavske, 11 % iz Varaždinske te 4 % iz Koprivničko-križevačke županije. Istovjetne ili slične potpore nisu nastavljene u idućim godinama. Prema istraživanju *Uključivanje Roma u hrvatsko društvo: istraživanje baznih podataka*, koje je za potrebe Vladinog Ureda za ljudska prava i prava nacionalnih manjina tijekom 2016. i 2017. godine proveo Centar za mirovne studije, u RH živi 24 524 pripadnika romske nacionalne manjine, od čega je 12 920 mlađih od 16 godina.²⁶⁹ Drugim riječima, projektima financiranim ovim natječajem obuhvaćeno je 5,9% romske djece i mladih, a što se tiče lokacije provedbe projekata, izvan obuhvata ostalo je 10 županija u kojima prebivaju Romi.²⁷⁰ Ovakvi podaci sugeriraju da će se u budućnosti znatno veći naponi morati uložiti u obuhvat romske djece, kako brojem, tako i lokacijama provedbe, kako bi se olakšalo njihovo socijalno uključivanje i time izjednačile mogućnosti za postizanje njihovih punih potencijala.

Osim ovoga poziva, unutar SC 10.iii.i provedena su tri otvorena postupka za osiguravanje pomoćnika u nastavi za učenike s teškoćama u razvoju (TUR). Ukupno je potpisano 140 ugovora s korisnicima – županijama odnosno jedinicama lokalne samouprave, od kojih je 76 završeno u promatranom razdoblju, a preostala 64 i dalje su bila u provedbi. Svi su se provodili na razini cijele zemlje i podržali su ukupno 8.219 djece s TUR-om mlađe od 15 godina. Isto tako, MZO je proveo izravnu dodjelu *Dodjela stipendija studentima nižeg socio-ekonomskog statusa* u okviru SC 10.ii.2. Aktivnosti su krenule s provedbom u kolovozu 2017., a traju do 1.12.2022. Do kraja 2019. stipendije je primilo 5.159 studenata, a u udjelima prednjače studenti s područja Grada Zagreba (19 %), Splitsko-dalmatinske županije (14 %), Osječko-baranjske (9 %) i Zagrebačke županije (8 %).

Unutar PO 4 pozivom *Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu* potpisano je ukupno 12 projekata sredinom 2019. godine. Međutim, nije raspisan natječaj planiran aktivnostima predviđenim OP-om za razvoj kapaciteta organizacija civilnoga društva

²⁶⁹ Kunac et. al., *Uključivanje Roma u hrvatsko društvo: istraživanje baznih podataka*, str. 67-68, 2018., Zagreb: CMS, dostupno na:

https://www.cms.hr/system/publication/pdf/108/Uklju_ivanje_Roma_u_hrvatsko_dru_tvo_istra_ivanje_baznih_podataka.pdf

²⁷⁰ Grad Zagreb, Istarska, Bjelovarsko-bilogorska, Karlovačka, Ličko-senjska, Osječko-baranjska, Primorsko-goranska, Virovitičko-podravska, Vukovarsko-srijemska i Zagrebačka županija



za pružanje besplatne pravne pomoći ranjivim skupinama, kao ni natječaj pod nazivom *Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za provedbu programa građanskog odgoja i obrazovanja*. Potonji je prvotno bio planiran za objavu krajem 2015. godine.

Konačno, MRMS je 2016. godine izdao *Smjernicu o provedbi članka 9. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom za prijavitelje i korisnike Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020.*²⁷¹, o kojoj će više riječi biti u evaluacijskom pitanju koje se specifično odnosi na praćenje primjene članka 9. Konvencije unutar OPULJP-a. Doprinosom treba smatrati i 2019. izdane *Upute za prijavitelje i korisnike Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. o provedbi horizontalnih načela*²⁷², o kojoj je više riječi bilo u odgovoru na prethodno pitanje.

ODRŽIVI RAZVOJ

Što se tiče **horizontalnog načela održivog razvoja**, u odnosu na aktivnosti kako su planirane tekstom OPULJP-a, **unutar PO 1** planirao se fokus na ekonomsku održivost podrškama samozapošljavanju i poticanjem poduzetništva. U promatranom razdoblju raspisana su tri poziva za podršku samozapošljavanju.²⁷³ Njima je samozaposleno 4.838 osoba, od čega 21 % s područja Grada Zagreba, 9 % s područja Splitsko-dalmatinske županije, po 7 % iz Osječko-baranjske i Zagrebačke županije, 6 % s područja Istarske, 5 % u Varaždinskoj, Primorsko-goranskoj i Šibenskoj-kninskoj županiji. U ostalim županijama udjeli su manji, a najmanjih je 1 % u Virovitičko-podravskoj županiji. Osim ovih specifičnih natječaja koji su za opći cilj imali samozapošljavanje, četiri poziva (2 unutar IZM te 2 za dugotrajno nezaposlene mlade također su obuhvaćali mjere podrške samozapošljavanju u okviru MAPZ-a). Nisu identificirani specifični natječaji za poticanje poduzetništva.

U **PO 2** planirane su operacije podrške društvenom poduzetništvu. U promatranom razdoblju raspisana su tri poziva: *Poticanje društvenog poduzetništva*, *Jačanje poslovanja društvenih poduzetnika – faza I* te *Promicanje društvenog poduzetništva hrvatskih branitelja iz Domovinskog rata, organizacija civilnog društva i zadruga braniteljske i stradalničke populacije iz Domovinskog rata*. U prvom je pozivu otvorenim postupkom potpisano 18 ugovora²⁷⁴ koji su se provodili na području 18 županija (nisu obuhvaćene Varaždinska, Istarska i Primorsko-goranska županija). Drugi je poziv raspisan u svibnju 2019., te do kraja 2019. nije

²⁷¹ Dostupno na: <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2015/02/Smjernica-o-primjeni-%C4%8Dlanka-9.-Konvencije-UN-a-o-pravima-osoba-s-invaliditetom.pdf>

²⁷² Dostupno na: <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2019/04/Upute-HT-final-2012..pdf>

²⁷³ Podrška samozapošljavanju (UP 01.0.0.01), Podrška samozapošljavanju – Faza 2 (UP 01.1.2.02) i Samozapošljavanje hrvatskih branitelja, djece smrtno stradalih ili nestalih hrvatskih branitelja, djece dragovoljaca iz Domovinskog rata i djece hrvatskih ratnih vojnih invalida iz Domovinskog rata (UP 01.1.2.02.3)

²⁷⁴ Jedan od ovih ugovora je raskinut, te se na kraju provodilo 17 projekata



potpisan ni jedan ugovor. Treći poziv bio je izravna dodjela Ministarstvu hrvatskih branitelja, s provedbom u cijeloj zemlji.

U **PO 3**, prema aktivnostima planiranim tekstom OPULJP-a, plan je bio poticati istraživačke i akademske aktivnosti u kojima je nužno pokazati izravnu vezu s održivim razvojem. U promatranom razdoblju raspisani su izravni pozivi *Program znanstvene suradnje s hrvatskim znanstvenicima u dijaspori "ZNANSTVENA SURADNJA"* i *Projekt razvoja karijera mladih istraživača – izobrazba novih doktora znanosti* koji su krajem 2019. još uvijek bili u provedbi, kao i većina projekata iz otvorenog poziva *Internacionalizacija visokog obrazovanja*. Stoga se nije moguće osvrnuti na eventualna odstupanja u pogledu lokacija provedbe.

Konačno, u **PO 4** kao doprinos načelu održivog razvoja jačala se spremnost za katastrofe te upravljanje i sprječavanje rizika. Raspisani su pozivi *Jačanje znanja i vještina pripadnika vatrogasnih organizacija u RH*, *Unaprjeđenje Sustava za upravljanje rizicima – Improving the Risk Management System* i *Unaprjeđenje Sustava za upravljanje rizicima – faza II*. Sva tri projekta iz ovog poziva na izravne dodjele provodili su se (a potonji je u provedbi) na cijelom području RH.

Nadalje, u PO 4 nekoliko je operacija koje široko gledano doprinose ovom načelu u **dijelu ekonomske i socijalne održivosti**. Radi se o nekoliko poziva unutar SC 11.ii.1. U pozivu *Jačanje socijalnog dijaloga – faza III* potpisan je 31 ugovor. Od njih 31, 19 ih je završeno krajem 2019., a ostali su još u provedbi na teritoriju cijele RH. Poziv *Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi* podupro je 34 projekta, od čega su samo dva bila završena tijekom 2019. godine. *Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa* poziv je kojim se podupro rad 34 korisnika, također u cijeloj zemlji. Konačno, pozivom *Podrška razvoju partnerstava organizacija civilnog društva i visokoobrazovnih ustanova za provedbu programa društveno korisnog učenja* podržalo se 27 partnerstava OCD-a i akademske zajednice, a teritorijalno su bila pokrivena područja u kojima djeluju akademske institucije u RH, pri čemu se većina projekata (60 %) provodila u više županija.

Ovdje se međutim treba osvrnuti i na pozive u okviru SC 11.ii.1 koji po mišljenju evaluatora imaju snažan potencijal za doprinos načelu održivoga razvoja, a koje se u promatranom razdoblju uslijed kašnjenja u raspisivanju ili ugovaranju nije ostvarilo. *Prostori sudjelovanja – razvoj programa revitalizacije prostora u javnom vlasništvu kroz partnerstvo OCD-a i lokalne zajednice* te *Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj te promicanje socijalnog dijaloga u kontekstu unapređivanja uvjeta rada* raspisani su tijekom 2018., a počeli su s provedbom tek u svibnju odnosno listopadu 2020. godine, dok je natječaj *Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti za prevenciju korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika*, koji je raspisan krajem 2018., u trenutku izrade ovog izvještaja (početak 2021.) još uvijek čekao



objavu rezultata. Isto tako, postoji nekoliko natječajja koji su bili planirani za objavu, a čiji je status s obzirom na kašnjenja upitan. Radi se o tri poziva: *Financijska pismenost, Tematske mreže za društveno-ekonomski razvoj – faza II* te *Jačanje kapaciteta organizacija civilnoga društva za provedbu programa građanskog odgoja i obrazovanja*. Potonji je inicijalno planiran za objavu još 2015. godine, a prva dva trebala su biti raspisana tijekom 2019. Četvrti je natječaj *Podrška lokalnim organizacijama civilnoga društva – znanjem za doprinos zajednici*, čija se objava planirana za prvu polovinu 2019. još uvijek nije ostvarila.

Iz prethodnih se poglavlja uočava da su se u OPULJP-u provodile operacije koje su izravno ili neizravno doprinosile ispunjavanju horizontalnih načela, ali i da se nije iskoristio puni potencijal kakav je inicijalno zamišljen OPULJP-om ili u kasnijim fazama planiran kroz godišnje planove objave otvorenih poziva. Što se tiče teritorijalnog obuhvata, operacije su se većinom provodile na razini cijele zemlje, uz odstupanja koja su, čini se, bila uvjetovana i sociodemografskim čimbenicima – primjerice, niski udjeli javnih radova za teže zapošljive skupine ili pak programa Zaželi u ekonomski razvijenijim područjima poput Istarske županije ili niski udio javnih radova u Ličko-senjskoj županiji čije je stanovništvo u značajnijem udjelu starije životne dobi.

Percepcije intervjuiranih osoba o učincima doprinosa OPULJP-a horizontalnim načelima

Intervjuirani predstavnici PT1 i UT-a su u intervjuima naglašavali da oni nisu u poziciji procjenjivati učinke doprinosa horizontalnim načelima na razini pojedinih projekata, što je razumljivo s obzirom na njihove uloge u SUK-u. Evaluatori se nadaju da će im pristup primijenjen u ovoj evaluaciji koristiti u promišljanjima o načinu praćenja kumulativnih učinaka, tim više što su se neki tijekom intervjua osvrtni na tu potrebu.

S druge strane, svi intervjuirani, uključujući i predstavnike OzP-a su se u procjeni učinaka osvrtni na samu prirodu ESF-a, poglavito njegovih prioritetnih osi 2 i 4 izravno usmjerenih na horizontalna načela socijalnog uključivanja i dobrog upravljanja, dok se u prioritetnim osima 1 i 3 pojedinim pozivima izravno ciljalo neke društveno marginalizirane skupine (nezaposlene žene, teže zapošljive skupine, učenike s teškoćama, romsku nacionalnu manjinu i sl.) te se upravo zbog toga očekuje značajniji učinak na ove skupine.

Dio ih je davao i konkretne primjere mogućeg postizanja više razine učinka na horizontalna načela, ponovno se referirajući na potrebu jasnijeg definiranja sustava bodovanja i odmaka od honoriranja zakonskog minimuma. Osim toga, intervjuirani predstavnici PT1 su se osvrtni i na potrebu snažnijeg fokusa na društvene aspekte načela održivog razvoja, kao i na potencijalno više razine doprinosa ovom načelu osvještavanjem i poticanjem aktivnosti zelene javne nabave u projektima, koja istovremeno doprinosi i ekonomskoj održivosti lokalne zajednice.



S druge strane, predstavnici OzP-a iskazivali su žaljenje što se ESF-om nisu u većoj mjeri razvijali i pilotirali inovativni pristupi za sustavno rješavanje postojećih problema kojima bi se osigurala održivost. Potonje se naročito odnosi na načelo jednakih mogućnosti i nediskriminacije koje se primarno vertikalnom primjenom odvija u sklopu PO 2:

„Mi bismo te projekte trebali iskoristiti za izgradnju sustava. (...) ajmo uzet primjer Zaželi. Zaželi je izvrsna ideja, došla je do jako puno ljudi i omogućilo im s jedne strane zapošljavanje, s druge strane socijalnu uslugu. Međutim, mi smo dobili Zaželi 2. Nismo ništa napravili tijekom trajanja Zaželi da osmislimo sustav koji bi bio održiv, financiran iz državnog proračuna ili nekih drugih sredstava, nego mi *de facto* ponovno isti projekt ponavljamo za sljedeće razdoblje. I to vam zapravo govori o nedostatku održivosti.“

(predstavnik OzP-a)

Na sličan način referirali su se i na usluge osobnih asistenata i asistenata u nastavi:

„... problem je što mi nismo izgradili sustav. Kad bi taj projekt završio s donošenjem zakona o osobnim asistentima gdje bi onda bilo definirano za naš sustav tko radi, kako radi, kako se oni financiraju, tko ih prati, tko ih evaluira itd., onda bi taj projekt imao smisla. I to bi zapravo bilo praktično ispunjavanje horizontalnih načela što je EU i željela napraviti u području prava osoba s invaliditetom ratificirajući ovu Konvenciju [o pravima osoba s invaliditetom]. (...) Svi prijavitelji moraju u projektnoj dokumentaciji predvidjeti i opisati održivost projekta nakon njegovog završetka. No međutim... kada je država kao prijavitelj, a je[st prijavitelj] kada programira, ona nema razrađeno kako taj sustav nastaviti kasnije.“

(predstavnik OzP-a)

Takav pristup, premda na jednoj razini kratkoročno rješava problem, dugoročno, prema mišljenju predstavnika OzP-a, produbljuje nejednakost, jer vezuje ostvarenje prava na socijalnu uslugu uz postojanje i/ili kapacitete organizacija civilnog društva na nekom području.

I iz toga, kao i iz razloga administrativnog rasterećenja dio sugovornika iz PT 1 smatra da bi u sljedećem financijskom razdoblju upravo programiranju socijalnih usluga koje će se financirati kroz ESF+ trebalo pristupiti drugačije - bez kompetitivnog bodovanja projekata koji se mogu razlikovati jedino u obuhvatu, a ne u sadržaju. Oni zagovaraju pristup ugovaranju kontinuirane usluge s onim pružateljima za koje se prethodno utvrdilo da zadovoljavaju minimalne kriterije.

Po mišljenju evaluatora, ukoliko za dosad inovirane socijalne usluge nema kapaciteta da financiranje preuzme državni proračun, onda bi predložen pristup ipak bio primjereniji jer bi barem osigurao kontinuitet usluge korisnicima, stabilnost financiranja pružateljima usluga,



omogućio proširivanje mreže socijalnih usluga i, konačno, smanjio administrativno opterećenje i tijelima SUK-a i prijaviteljima, a s konačnim snažnijim i održivijim učinkom na horizontalno načelo jednakih mogućnosti.

DOPRINOS HORIZONTALNIM NAČELIMA U PROVEDENIM PROJEKTIMA

Ovaj dio analize temelji se na podacima iz **205 uzorkovanih Završnih izvještaja projekata čija je provedba završila do 31.12.2019.** Među njima 11 ih pripada PO 1, 93 pripada PO 2, 65 pripada PO 3, a 36 pripada PO 4, razmjerno udjelu broja projektnih prijedloga iz pripadajućeg stratuma u ukupnom broju završenih projekata, uz polazni kriterij veličine statističke pogreške uzorka do 5 % uz razinu pouzdanosti od 95 %. Metodologija uvelike korespondira s metodologijom korištenom pri analizi uspješnih projektnih prijava. Jedina razlika u odnosu na uzorak projektnih prijava jest broj kriterija stratifikacije. Naime, s obzirom na manju veličinu populacije (435 naspram 1573 projekata), u uzorkovanju su korištena dva umjesto tri kriterija – prioriteta os (4 kategorije) te lokacija provedbe (23 kategorije).

Što se tiče analitičkih postupaka, u prvom koraku građa je sistematizirana u odnosu na opis doprinosa pojedinom horizontalnom načelu, a u drugom koraku opisane su aktivnosti kategorizirane u skupine prema horizontalnim načelima i podnačelima. S obzirom na relativno mali broj završenih projekata, koji kad se razvrstaju po županijama uključuju od nekoliko do najviše 30-ak projekata, u ovom dijelu analize nije bilo moguće učinke promatrati na razini lokacije provedbe jer navedeni brojevi ne dozvoljavaju usporednu statističku analizu. Dodatni je izvor podataka za ovu analizu anketa uspješnih prijavitelja ($n = 177$) koji su njome davali samoprocjenu učinka njihovih projekata na pojedina horizontalna načela iz današnje perspektive. Razina statističke pogreške za anketu iznosi 5,68 %²⁷⁵. Konačno, u metodološkom smislu analiza je dopunjena dodatnom usporedbom planiranog i izviještenog doprinosa na poduzorku istih projekata ($n = 41$) na kojima je rađena analiza sadržaja uspješnog projektnog prijedloga i završnog izvještaja.

U ovom dijelu analize prikazujemo učestalost rezultata procjene opisa doprinosa trima horizontalnim načelima u 205 uzorkovanih završenih projekata, pomoću četiri moguća koda:

1. „pozitivan doprinos“ – naveden **barem jedan** ispravan primjer pozitivnog doprinosa određenom horizontalnom načelu

²⁷⁵ Ograničenje dostizanja podataka veće pouzdanosti uvjetovano je primarno malom populacijom (435 završenih projekata), gdje je bilo potrebno prikupiti odgovore od čak 47 % populacije, što je značajan izazov za svako društveno istraživanje uzimajući tipične razine odgovora od oko 25 %. Usto, navedenih 435 projekata provodilo je 344 korisnika što je značilo da su korisnici dobivali više anketa za različite projekte te su se često odlučili odgovoriti samo na jednu. Pritom, isti su korisnici primili ankete koje su generirane u evaluacijama pojedinih prioriteta osi u isto ili slično vrijeme, što je potencijalno dodatno smanjilo njihov interes za sudjelovanjem u istraživanju.

2. „neutralno“ – identificiran neutralan utjecaj na horizontalno načelo (uključuje izjave kako se projekt „ne bavi“ ili „ne šteti“ određenom horizontalnom načelu ili se pak navode primjeri poštivanja zakona poput nediskriminacije tijekom zapošljavanja ili omogućavanje sudjelovanja muškarcima i ženama bez diskriminacije)
3. „nije spomenuto“ – u poglavlju Horizontalne teme u Završnom izvješću nije bilo spomena određenog horizontalnog načela
4. „pogrešno i nejasno“ – doprinos određenom načelu opisan je na pogrešan ili nejasan način. Ovaj kod primijenjen je u sljedećim slučajevima:
 - a. Navedena je isključivo tvrdnja kako je projekt doprinio određenom horizontalnom načelu bez dodatnih obrazloženja.
 - b. Korisnik sredstava poziva se na Prijavni obrazac – A dio bez dodatnih pojašnjenja (prisutna izjava: „kao u prijavnom obrascu A“).
 - c. Navođenje doprinosa u područjima nepovezano je s određenim horizontalnim načelom.
 - d. Prema procjeni evaluatora opisivanje je doprinosa nejasno i preapstraktno.
 - e. U dva slučaja poglavlje Horizontalne teme ili nije pronađeno ili nedostaje scan svih stranica relevantnog poglavlja.

Detaljni prikaz rezultata po horizontalnim načelima nalazi se u Tablici 106, dok Tablica 107 donosi samoprocjenu doprinosa pojedinim načelima kako ju vide korisnici sredstava u provedenoj anketi (n = 177). Ispod tablica dani su detaljniji rezultati ankete korisnika te završni komentar evaluatora o uočenim sličnostima i razlikama između neovisne procjene temeljene na uvidu u završne izvještaje i samoprocjene korisnika provedene nekoliko mjeseci ili godina po završetku projekta.

Tablica 106 Identifikacija doprinosa horizontalnim načelima u završnim izvještajima korisnika (n = 205)

Horizontalno načelo	Pozitivan doprinos	Neutralno	Pogrešno i nejasno	Nije spomenuto
Jednake mogućnosti	81 %	12 %	6 %	1 %
Održivi razvoj i zaštita okoliša	66 %	3 %	10 %	21 %
Dobro upravljanje i suradnja s civilnim društvom	52 %	1 %	21 %	26 %

Tablica 107 Rezultati samoprocjene učinaka provedenih projekata na horizontalna načela (n = 177)

Horizontalno načelo	Pozitivan doprinos	Neutralno	Bez učinka	Ne može procijeniti
Jednake mogućnosti	93 %	3 %	1 %	3 %



Održivi razvoj i zaštita okoliša	64 %	11 %	2 %	23 %
Dobro upravljanje i suradnja s civilnim društvom	92 %	2 %	0 %	6 %

Rezultati analize završnih izvještaja pokazuju kako je **najviše pozitivnih doprinosa načelu jednakih mogućnosti (81 %)**. U anketi prijavitelja (n = 177), *iznimno pozitivan* učinak njihovih završenih projekata na načelo jednakih mogućnosti izrazilo je 49,3 % korisnika, 37,6 % ih je učinak samoprocijenilo kao *u većoj mjeri pozitivan*, a 6 % *u manjoj mjeri pozitivan*. Ukupni je zbroj pozitivnog učinka stoga samoprocijenjen na 92,6 %. Tek 2,8 % ispitanika izrazilo je da je planiran i ostvaren neutralan učinak, njih 0,7 % izrazilo je da je planiran, ali ipak nije postignut pozitivan učinak, dok 3,6 % smatra da ne može procijeniti.

Analiza završnih izvještaja u **pogledu načela održivog razvoja i okoliša pozitivan doprinos bilježi kod 66 % projekata**, što je vrlo slično rezultatima ankete korisnika. Naime, njih 21,3 % smatra da je projekt imao *iznimno pozitivan* učinak na ovo načelo, 28,3 % u *većoj mjeri pozitivan*, te 14,5 % u *manjoj mjeri pozitivan*. Ukupni je zbroj pozitivnog učinka stoga samoprocijenjen na 64,2 %. Značajno veći broj ispitanika nego u načelu jednakih mogućnosti navodi da ne može procijeniti razinu učinka (23,3 %), kao i onih da je planiran i ostvaren neutralan učinak (10,9 %), dok 1,7 % navodi da je planiran, ali ipak nije postignut pozitivan učinak.

Konačno, prema analizi završnih izvještaja **za načelo dobro upravljanje i suradnja s civilnim društvom nešto više od polovine (52 %) projekata ima opis barem jedne aktivnosti za koju se može smatrati da ima pozitivan učinak**. U anketi prijavitelja čiji su projekti završili provedbu *iznimno pozitivan* učinak njihovih projekata na načelo jednakih mogućnosti samoprocijenilo je 47,8 % korisnika, 37,9 % ih je učinak samoprocijenilo kao *u većoj mjeri pozitivan*, a 6,2 % *u manjoj mjeri pozitivan*. Ukupni je zbroj pozitivnog učinka za sve tri kategorije stoga samoprocijenjen na 92,6 %. Tek 2,5 % ispitanika navelo je da je planiran i ostvaren neutralan učinak, njih 0,7 % je izrazilo da je planiran, ali ipak nije postignut pozitivan učinak, dok 5,6 % smatra da ne može procijeniti. **Značajna razlika procjene pozitivnosti učinka između analize završnih izvještaja od strane evaluacijskog tima i samoprocjene samih korisnika za ovo načelo najvjerojatnije je u vezi s činjenicom da je analiza završnih izvještaja pokazala značajan udio od 21 % onih koji su pogrešno ili nejasno opisali taj doprinos**. Najčešće se radi o slučajevima koji, primjerice, kao doprinos navode kvalitetni interni menadžment tijekom provedbe projekta (što uključuje efikasno upravljanje financijskim sredstvima koja se troše samo za potrebe projekta ili projektne „timove grupirane u funkcionalne cjeline“), izjavu o doprinosu ovom načelu bez dodatnih obrazloženja ili pak navode o suradnji s „ključnim dionicima“ bez informacije s kime se surađuje ili u koju svrhu.



Također je zanimljivo primijetiti kako su evaluatori u 12 % analiziranih izvještaja ocijenili neutralan doprinos *jednakim mogućnostima*, dok je za preostala dva načela isto slučaj za tek 1 – 3 % izvještaja. Razlog tomu leži u činjenici da se u tim slučajevima neutralni doprinos načelu jednakih mogućnosti veže uz pozivanje korisnika na zakonodavni okvir, odnosno omogućavanje ravnopravnog sudjelovanja muškarcima i ženama ili izostanak diskriminacije po određenim osnovama tijekom zapošljavanja ili odabira sudionika. Učestalost takvih navoda o izostanku aktivne diskriminacije tijekom provedbe projekta potrebno je staviti u kontekst činjenice da je, kako je pokazala analiza natječajne dokumentacije u odgovoru na evaluacijsko pitanje 1, u 16 % poziva za dodjelu bespovratnih sredstava neutralan doprinos horizontalnim načelima bio pozitivno bodovan, što je vjerojatno doprinijelo određenoj razini nesigurnosti korisnika o načinu izvještavanja o doprinosima.

ANALIZA SADRŽAJA OPISANOG DOPRINOSA HORIZONTALNIM NAČELIMA

Druga razina analize bavila se **identifikacijom i grupiranjem različitih (skupina) aktivnosti** koje su korisnici izvijestili kao doprinos određenom horizontalnom načelu, pri čemu treba imati na umu činjenicu da je jedan projekt mogao ostvarivati pozitivan doprinos u jednom, dva ili tri horizontalna načela i u više kategorija aktivnosti istovremeno. Korištena je ista podjela na podnačela kao i u slučaju analize uspješnih projektnih prijava. Ovakav pristup omogućio je kodiranje ovog dijela građe kodnim planom razvijenim za potrebe mapiranja predloženih skupina aktivnosti u uspješnim projektnim prijavama. Rezultati na agregatnoj razini prikazani su u Tablici 108.

Tablica 108 Učestalost izvještenih aktivnosti za doprinos horizontalnim načelima u završnim izvještajima, prema strukturi ESIF MIS sustava

HORIZONTALNO NAČELO	PODNAČELO	BROJ KODIRANIH SEGMENTA	UDIO
JEDNAKE MOGUĆNOSTI	Ravnopravnost spolova	74	9 %
	Nediskriminacija (osim infrastrukture)	202	24 %
	Pristupačnost za OSI	55	6 %
	UKUPNO	331	39 %
ODRŽIVI RAZVOJ I ZAŠTITA OKOLIŠA	Zelena javna nabava	29	3 %
	Klimatski izazovi	44	5 %
	Učinkovitost resursa	175	20 %
	Zeleni rast	12	1 %
	Održivi razvoj – drugo	39	5 %



	UKUPNO	299	34 %
DOBRO UPRAVLJANJE I SURADNJA S CIVILNIM DRUŠTVOM	Dobro upravljanje	140	16 %
	Suradnja s civilnim društvom	90	11 %
	UKUPNO	230	27 %
UKUPNO ZA SVA HORIZONTALNA NAČELA		860	100 %

Iz Tablice 108 vidimo da su korisnici najviše aktivnosti prijavljivali u načelu „jednake mogućnosti“ (39 %), nešto manje u načelu „održivi razvoj i zaštita okoliša“ (34 %), te najmanje (27 %) u načelu „dobro upravljanje i suradnja s civilnim društvom“. Nadalje, najčešće su iskazivali doprinos projekta podnačelu nediskriminacije (24 %), u petini slučajeva podnačelu učinkovitosti resursa te u 16 % slučajeva podnačelu dobroga upravljanja. Opisan doprinos ostalim podnačelima značajno je manje prisutan te varira između 1 % i 10 %.

Mapiranje skupina aktivnosti izviještenog doprinosa horizontalnim načelima

U nastavku teksta donosimo rezultate sadržajne analize opisa izviještenog doprinosa unutar pojedinih podnačela kategoriziranih u skupine aktivnosti. Na početku prikaza svakog podnačela nalazi se tablica koja prikazuje zastupljenost pojedinih kategorija aktivnosti vezanih uz referentno podnačelo. Nakon tablica slijedi opis i analiza kategorija aktivnosti počevši od one najzastupljenije. Zbog preglednosti, i ovdje su detaljnije opisane one kategorije aktivnosti uz koje se vezalo najmanje šest kodiranih segmenata, dok su ostale kratko nabrojane u kategoriji nazvanoj „ostale spominjane aktivnosti“.

HORIZONTALNO NAČELO: JEDNAKE MOGUĆNOSTI

Kao i u analizi projektnih prijedloga, kodovi vezani uz horizontalno načelo „jednake mogućnosti“ grupirani su u tri podnačela: ravnopravnost spolova, jednake mogućnosti – nediskriminacija (ostalo) te osiguravanje fizičkog pristupa za osobe s invaliditetom.

Ravnopravnost spolova

Podnačelo *ravnopravnost spolova* obuhvaća ukupno 10 kategorija aktivnosti od kojih su tek tri kategorije zadovoljile kriterije za detaljnije razmatranje, odnosno zabilježene su šest ili više puta.

Tablica 109 Učestalost skupina izviještenih aktivnosti unutar podnačela „ravnopravnost spolova“

PODNAČELO RAVNOPRAVNOST SPOLOVA		
Skupine prisutnih aktivnosti	BROJ KODIRANIH SEGMENTA	UDIO



Rodno uravnotežena struktura sudionika	41	55 %
Rodno osjetljiva komunikacija	14	19 %
Uklanjanje podjele na muško-ženske poslove i aktivnosti	10	14 %
Ostale spominjane aktivnosti	9	12 %
UKUPNO	74	100 %

Rodno uravnotežena struktura sudionika najdominantnija je kategorija vezana uz ovo podnačelo pri čemu 18 iskaza navodi nepotkrijepljeno opisanu spolnu strukturu sudionika koristeći se formulacijama „podjednakog“, „ravnomjernog“ ili „ravnopravnog“ omjera muškaraca i žena uključenih u projektne aktivnosti. U 23 slučaja navodi se potkrepljuju ostvarenim omjerima i brojevima sudionika s obzirom na spol koji uvelike variraju: od navođenja 50-50 % udjela oba spola, do primjerice navođenja sudjelovanja 17 % žena u projektu vezanom uz djelatnost u kojoj udio žena iznosi 5 %.

Sljedeća je po zastupljenosti kategorija aktivnosti koja se odnosi na **rodno osjetljivu komunikaciju**. Pritom se prvenstveno navodi korištenje rodno osjetljivog jezika tijekom aktivnosti ili u projektnim materijalima. Tako pet iskaza navodi kako se tijekom projekta koristio „rodno osjetljivi jezik“ te se „izražavalo u oba spola“ bez dodatnih specifikacija, dok ih pet specificira u kojim se materijalima/aktivnostima stavila posebna pozornost na rodnu terminologiju. Tri iskaza odnose se na ravnopravan prikaz rodni uloga te uklanjanje rodni stereotipa pri oblikovanju projektni materijala, što po mišljenju evaluatora, predstavlja promišljeniji pristup ostvarivanju načela jednakosti muškaraca i žena te u smislu dugoročnijeg učinka predstavlja snažniji oblik doprinosa ovom načelu.

Sljedeća kategorija aktivnosti odnosi se na **uklanjanje podjele na muško-ženske poslove i aktivnosti**, i to isključivo nastojanjima da se uključi ili potakne sudjelovanje podzastupljenog spola u određenim poslovima i aktivnostima. Tako se u sedam izvještaja navodi davanje prednosti muškarcima ili dječacima primjerice pri zapošljavanju/osposobljavanju osobni asistenata i prevoditelja za OSI ili uključivanju roditelja u školske aktivnosti, dok četiri izvještaja navode identifikaciju i poticanje djevojčica i žena u STEM zanimanjima i aktivnostima.

Ostale spomenute aktivnosti obuhvaćaju i manji broj navoda vezan uz uvažavanje rodni specifičnosti, iako nisu dodatno pojašnjene, zatim uravnoteženu spolnu zastupljenost u projektnom timu, aktivnosti podizanja svijesti o rodni ulogama te osvrtnje na teme rodne ravnopravnosti i nediskriminacije tijekom edukacija.

Jednake mogućnosti – nediskriminacija (ostalo)

Ovo podnačelo obuhvaća ukupno 20 skupina aktivnosti, od čega ih se sedam detaljnije razmatra.



Tablica 110 Učestalost skupina izviještenih aktivnosti unutar podnačela „jednake mogućnosti – nediskriminacija (općenito)“

PODNAČELO JEDNAKE MOGUĆNOSTI – NEDISKRIMINACIJA (OPĆENITO)		
Skupine prisutnih aktivnosti	BROJ KODIRANIH SEGMENTA	UDIO
Osobna asistencija za osobe s invaliditetom	77	38 %
Uključivanje ranjivih/skupina s manje mogućnosti (općenito)	27	13 %
Aktivnosti podizanja svijesti	25	12 %
Prilagodba potrebama OSI-a	17	8 %
Zapošljavanje teže zapošljivih skupina	11	6 %
Razvoj socijalnih i obrazovnih usluga za ranjive skupine	10	5 %
Prilagodba potrebama vjernika	7	4 %
Osnaživanje ranjivih skupina	7	4 %
Ostale sporadično spominjane aktivnosti	21	10 %
UKUPNO	202	100 %

Dominantna skupina aktivnosti koja se veže uz podnačelo *jednakost mogućnosti – nediskriminacija (općenito)* odnosi se na **konkretnu uslugu osobne asistencije** za različite kategorije osoba s invaliditetom i djece s teškoćama u razvoju. Kao i pri analizi projektnih prijava, osobna asistencija uključuje različite tipove asistencije poput osobnog asistenta za osobe (s fizičkim) invaliditetom, „videćeg asistenta“ za slijepe i slabovidne te „pomoćnika u nastavi“ za učenike s teškoćama u razvoju. Dominacija ove kategorije ne čudi s obzirom na pozive raspisivane u okviru PO 2 i PO 3, a koji predstavljaju vertikalnu primjenu horizontalnog načela jednakih mogućnosti, no još jednom ukazuje na već identificirano otvoreno pitanje opisa doprinosa horizontalnim načelima, koji su zapravo predmet intervencije.

Sličan je slučaj i u skupini aktivnosti koja se odnosi na **uključivanje ranjivih / skupina s manje mogućnosti**, a koja se prvenstveno tiče njihova uključivanja u projektne aktivnosti. Opisi takvog uključivanja variraju od sudjelovanja jednog pripadnika nacionalne manjine do navoda kako je ciljna skupina projekta bila određena ranjiva skupina (primjerice projekt koji organizira aktivnosti za osobe starije od 55 godina). Širok je spektar ciljnih skupina koje korisnici prepoznaju – mladi (15-29), starije osobe (50+), branitelji, teško zapošljivi, osobe s invaliditetom, djeca s teškoćama u razvoju te nacionalne manjine. U svim navodima jasno je o kojoj se skupini radi, dok 13 od 27 navoda specificira udio ili broj sudionika pripadnika ovih skupina.

Aktivnosti podizanja svijesti prvenstveno se vežu uz osvještavanje o problemima i potrebama ranjivih skupina u društvu, i to tijekom edukacija/radionica te putem promotivnih materijala



namijenjenih široj javnosti. Većina aktivnosti podizanja svijesti usmjerena je na senzibilizaciju za probleme s kojima se susreću osobe s invaliditetom te djeca s teškoćama u razvoju, dok je manji broj navoda vezan uz ostale ranjive skupine poput nacionalnih manjina, mladih iz sustava socijalne skrbi i općenito uz teme suzbijanja diskriminacije.

Prilagodba potrebama OSI prvenstveno se veže uz prilagodbu opreme i materijala korištenih tijekom projektnih aktivnosti kako bi se omogućilo sudjelovanje osobama s invaliditetom. Primjeri uključuju kupovinu prilagođenih računala, mogućnosti online sudjelovanja, prilagodbu teksta i izradu smjernica za nastavnike. Manji broj navoda veže se uz pružanje asistencije osobama s invaliditetom u radnom procesu te oblikovanje promotivnih materijala sukladno potrebama osoba s invaliditetom. Jedanaest iskaza navodi konkretne primjere prilagodbe, poput prilagodbe web stranice, online provođenja aktivnosti ili „asistencije gluhim kolegama“, dok manji dio koristi nepotkrijepljene formulacije poput „oprema je bila uvelike omogućavajuća za participaciju djece s TUR-om i OSI“ ili „primjena univerzalnog dizajna prilikom izrade promocijskih materijala“.

Kategoriju **zapošljavanje teže zapošljivih skupina** većinom čine navodi (8/11) koji se odnose na zapošljavanje pomoćnika u nastavi i osobnih asistenata, a koje se regrutiralo iz skupine prethodno nezaposlenih, premda iz iskaza nije jasno radi li se o dugotrajno nezaposlenima ili nezaposlenima koji su pripadnici neke specifične ranjive skupine.

Sedam od deset navoda **razvoja socijalnih i obrazovnih usluga za ranjive skupine** odnose se na poboljšanje usluga u obrazovnom sustavu kako bi se poboljšali obrazovni ishodi za djecu s teškoćama u razvoju ili pripadnike romske nacionalne manjine. Aktivnosti uključuju osposobljavanje nastavnika, prilagodbu nastavnog materijala, organizaciju prijevoza ili produljenog boravka i sl. Preostali navodi također se vežu uz usluge namijenjene osobama s invaliditetom, a navodi se i primjer osiguranja pomoći socijalno ugroženim pojedincima putem socijalne samoposluge. Važno je imati na umu da je iz ove skupine aktivnosti isključena već opisana usluga osobne asistencije.

Prilagodba potrebama vjernika kada je obrazložena, isključivo se veže uz navod kako se projektne aktivnosti nisu preklapale s vjerskim blagdanima.

Oснаživanje ranjivih skupina odnosi se na tri vrste aktivnosti. Najčešće se navodi unaprjeđenje vještina i sposobnosti određene skupine, i to obično u svrhu boljih obrazovnih ishoda. Druga je vrsta aktivnosti ona koja navodi povećanje mogućnosti ranjivih skupina na tržištu rada, a treća na većinom nespecificirano poticanje uključivanja pripadnika određenih



skupina u zajednicu, uz izuzetak navoda o organizaciji psihosocijalne edukacije roditelja osoba s intelektualnim poteškoćama.

Ostale spomenute aktivnosti, dominantno unutar PO 2, uključuju edukacije pružatelja socijalnih usluga o potrebama ranjivih skupina, pozitivnu diskriminaciju korisnika iz ranjivih skupina, edukativne aktivnosti o temama nediskriminacije te organizaciju društvenih, kulturnih i sportskih događanja s fokusom na suzbijanje diskriminacije, društveno poduzetništvo za potrebe socijalnog uključivanja, analizu primjene Zakona o suzbijanju diskriminacije, prijevoz OSI na društvena događanja, uključivanje OSI kroz umjetnost i sport, definiranje udjela OSI u strukturi projektnog tima, prilagodba prehrane osobama s posebnim navikama te kazališni prikaz diskriminacije²⁷⁶.

Osiguranje fizičkog pristupa za OSI

Tablica 111 Učestalost skupina izvještenih aktivnosti unutar podnačela „osiguranje fizičkog pristupa za OSI“

PODNAČELO OSIGURANJE FIZIČKOG PRISTUPA ZA OSI		
Skupine prisutnih aktivnosti	BROJ KODIRANIH SEGMENTA	UDIO
Oснаživanje ranjivih skupina	48	87 %
Ostale spominjane aktivnosti	7	13 %
UKUPNO	55	100 %

Posljednje podnačelo vezano uz tematsko područje jednakih mogućnosti tiče se osiguravanja fizičkog pristupa za osobe s invaliditetom, a dominantno se odnosi na mjesto održavanja projektnih aktivnosti prilagođeno njihovim potrebama. U 32 slučaja ne obrazlaže se prilagođenost prostora, a rijetko se napominje o kojem se prostoru ili aktivnostima radi. Najčešće se koriste formulacije kako je prostor za odvijanje projektnih aktivnosti „prilagođen“ ili „prikladan“ za OSI bez dodatnih specifikacija. Ostatak navodi minimalno jedan primjer načina prilagodbe što varira od navoda o prilagođenosti sanitarnog čvora ili uspostave rampe pri ulazu do detaljnog opisa više mjera fizičke prilagodbe prostora.

Među **ostalim spomenutim aktivnostima** nalazimo organizaciju specijaliziranog prijevoza te spremnost na prilagodbu pojavi li se neka osoba s invaliditetom na aktivnostima, i to bez obrazloženja je li do takve situacije došlo tijekom provedbe projekta.

²⁷⁶ U konkretnom slučaju, prijavitelj je izvjestio o provedbi aktivnosti kazališnog prikaza diskriminacije osoba s invaliditetom kroz održavanje interaktivne predstave.



HORIZONTALNO NAČELO: ODRŽIVI RAZVOJ I ZAŠTITA OKOLIŠA

Kodovi vezani uz ovo horizontalno načelo grupirani su u pet podnačela sukladno strukturi ESIF MIS-a: zelena javna nabava, klimatski izazovi, učinkovitost resursa, zeleni rast te održivi rast – drugo. U zadnju skupinu grupirane su one aktivnosti koje se odnose na društveni, odnosno ekonomski aspekt održivog razvoja.

Zelena javna nabava

Ovo podnačelo obuhvaća ukupno šest kategorija aktivnosti, od čega su tek dvije zastupljene dovoljno često za detaljnije razmatranje.

Tablica 112 Učestalost skupina izviještenih aktivnosti unutar podnačela „zelena javna nabava“

PODNAČELO ZELENA JAVNA NABAVA		
Skupine prisutnih aktivnosti	BROJ KODIRANIH SEGMENTA	UDIO
Pri kupnji opreme	15	52 %
Pri kupnji potrošnog materijala	6	21 %
Ostale spominjane aktivnosti	8	27 %
UKUPNO	29	100 %

U prvoj skupini – **provedba zelene javne nabave pri kupnji opreme** – tek 8 od 15 slučajeva navodi o kojoj se opremi radi, i to najčešće na vrlo općenitoj razini, primjerice nabava „informatičke opreme“ prema načelima zelene javne nabave. Slično je i u provedbi **zelene javne nabave pri kupnji potrošnog materijala** gdje ih samo tri od šest navodi kako se radi o nabavi uredske opreme ili (recikliranog) papira. **Ostale spomenute aktivnosti** uključuju zelenu javnu nabavu pri odabiru usluga, općenito poštivanje načela zelene javne nabave te njenu elektroničku provedbu. Ovdje treba naglasiti da, iako sporadično spominjani, opisi zelene javne nabave pri odabiru usluga zapravo potencijalno imaju najsnažniji doprinos ovome podnačelu jer se referiraju na nabavu lokalno proizvedenih proizvoda te smanjen negativan utjecaj transporta zbog kraćih lanaca nabave, uz pozitivan doprinos i ekonomskom aspektu održivoga razvoja svojih lokalnih zajednica.

Klimatski izazovi

Ovo podnačelo obuhvaća ukupno sedam skupina aktivnosti, od čega je tri zadovoljilo kriterije za detaljnije razmatranje.

Tablica 113 Učestalost skupina izviještenih aktivnosti unutar podnačela „klimatski izazovi“

PODNAČELO KLIMATSKI IZAZOVI		
Skupine prisutnih aktivnosti	BROJ KODIRANIH SEGMENTA	UDIO
Educiranje o zaštiti okoliša	24	55 %
Smanjenje uporabe automobila	10	23 %
Racionalna potrošnja energije	6	14 %
Ostale spominjane aktivnosti	4	9 %
UKUPNO	44	100 %

Educiranje o zaštiti okoliša pokriva iskaze vezane uz aktivnosti izgradnje kapaciteta sudionika projekata o temama važnim za zaštitu okoliša pri čemu su najčešće one vezane uz zbrinjavanje otpada te mogućnosti ponovne uporabe materijala, no spominju se i razne druge teme vezane uz bioraznolikost, važnost očuvanja prirode, energetske učinkovitost i općenito teme zaštite okoliša. Više od polovine slučajeva odnosi se na aktivnosti s djecom i mladima.

U skupini **smanjenje uporabe automobila** svi slučajevi iz PO 3 odnose se na geografsku blizinu stanovanja i radnog mjesta pomoćnika u nastavi navodeći u dva slučaja kako je zapošljavanje pomoćnika uključivalo kriterij njihove geografske blizine radnom mjestu.²⁷⁷ Ostatak navoda veže se uz poticanje korisnika na dijeljenje automobila (na engleskom: *carpooling*) te sugeriranje korištenja javnog prijevoza.

Racionalna potrošnja energije obuhvaća relativno nepotkrijepljene iskaze. Tako tri iskaza navode poštivanje „načela uštede energije“ bez dodatnih specifikacija. Ostatak navodi provođenje aktivnosti tijekom dana budući da se tako ne troši električna energija za osvetljenje, zatim korištenje uređaja „zelene generacije“ bez dodatnih objašnjenja te tek jedan primjer konkretno opisanog doprinosa – proizvodnju vlastite električne energije pomoću solarne elektrane u sklopu volonterskih kampova.

Ostale spomenute aktivnosti uključuju aktivnosti pošumljavanja, podjelu ekoloških gnojiva te kriterij ekološke svijesti pri selekciji pomoćnika u nastavi.

Učinkovitost resursa

Ovo podnačelo obuhvaća ukupno 10 kategorija aktivnosti, od čega ih se šest detaljnije razmatra.

²⁷⁷ Ovaj primjer lijepo prikazuje kako su sami korisnici u svom projektu prepoznali mogućnost doprinosa nekom drugom horizontalnom načelu, iako ona nisu bila vrednovana kao kriterij odabira u ovom natječaju, kako je opisano u odgovoru na 1. evaluacijsko pitanje.

Tablica 114 Učestalost skupina izviještenih aktivnosti unutar podnačela „učinkovitost resursa“

PODNAČELO UČINKOVITOST RESURSA		
Skupine prisutnih aktivnosti	BROJ KODIRANIH SEGMENTA	UDIO
Korištenje IKT-a u poslovnim procesima i aktivnostima	58	33 %
Zbrinjavanje otpada	34	19 %
Ograničeno tiskanje materijala	34	19 %
Korištenje ekološki prihvatljivog potrošnog materijala	23	13 %
Racionalna potrošnja materijala i sirovina	17	10 %
Ostale sporadično spominjane aktivnosti	9	5 %
UKUPNO	175	100 %

Korištenje IKT-a u poslovnim procesima i aktivnostima skupina je aktivnosti koja se odnosi na iskaze o preferiranju elektroničke (najčešće *online*) komunikacije. Velika većina takvih iskaza ne navodi detalje o tome tijekom kojih aktivnosti ili s kime se komuniciralo elektronički, već koristi formulacije poput „većina komunikacije mailom“, „većina komunikacije online ili telefonom“, „maksimalna upotreba maila“, „projektna online komunikacija“ i sl. Osim toga, u ovu su skupinu ubrojeni i iskazi o digitalnom obliku vođenja projektne administracije i arhiviranja dokumentacije uz koje se gotovo nikad ne vežu dodatna pojašnjenja. Kako je već u prethodnom pitanju istaknuto, radi se uvelike o aktivnostima koje predstavljaju datost suvremenih poslovnih procesa te je upitno do koje mjere ih u budućnosti treba vrednovati kao doprinos načelu održivog razvoja.

Skupina aktivnosti koja govori o **zbrinjavanju otpada** uključuje navode o sortiranju, čuvanju, odlaganju i recikliranju otpada, no samo ih 19 od 34 navodi neki od detalja poput tipa otpada, načina zbrinjavanja ili projektne aktivnosti tijekom/nakon koje se zbrinjavao otpad. Potonji su zanimljivi upravo zato što naglašavaju aktivnosti tijekom ili nakon kojih se otpad zbrinjavao, što bi moglo indicirati da zbrinjavanje otpada korisnici inače ne provode, odnosno da nisu do kraja internalizirali nužnost adekvatnog zbrinjavanja otpada u svakodnevnim aktivnostima.

Ograničeno tiskanje materijala skupina je aktivnosti koja u najvećem dijelu uključuje iskaze o dvostranom tiskanju u uredskom poslovanju, a slijede navodi oko izrade i objave materijala koji se koriste tijekom projektnih aktivnosti (najčešće edukacija i radionica) u digitalnom obliku. Ostatak iskaza najčešće se veže uz općenite navode poput „nisu se bespotrebno ispisivali papiri“, „sprječavanje nepotrebnog printanja“ ili „minimalno tiskanje promotivnog



materijala“. Potonji primjeri predstavljaju navode kakve PT 2 nisu bili u mogućnosti provjeravati.

U sklopu skupine aktivnosti grupirane u **korištenje ekološki prihvatljivog potrošnog materijala** 8 od 23 iskaza veže se isključivo uz korištenje recikliranog papira u uredskom poslovanju ili uz njegovo korištenje tijekom specifičnih aktivnosti poput predaje izvještaja ili u izvedbi nastave. Reciklirani papir spominju još tri navoda, ali pritom navode korištenje i drugih potrošnih materijala. Potom, spominje se korištenje recikliranog ili ekološki prihvatljivog materijala tijekom različitih radionica, primjerice radionica dizajna, umjetničkih ili pak građevinskih radionica.

Racionalna potrošnja materijala i sirovina uključuje 11 od 17 iskaza koji navode racionalno korištenje i štednju papira bez dodatnih pojašnjenja. Slično tomu, četiri iskaza navode „učinkovitost resursa“ ili „racionalno korištenje resursa“ bez detalja o kojim se resursima radi ili barem na koji se način postiglo njihovo racionalno trošenje. Nekolicina navoda odnosi se na štednju električne energije od kojih tek jedan specificira kako se radi o školskom projektu energetske učinkovitosti i obnovljivih izvora energije.

Ostale spomenute aktivnosti odnose se na razvoj i korištenje digitalnih tehnologija s pozitivnim učincima na okoliš poput izrade digitalnih repozitorija ili tehnologija orijentiranih na zaštitu prirodne i kulturne baštine, nabavu tableta za polaznike radionica kako bi se uštedilo na papiru, učenje o projektnom menadžmentu kao doprinos efikasnom upravljanju resursima (u kontekstu postavljanja ciljeva, praćenja provedbe i sl.).

Zeleni rast

U ovom podnačelu ukupno je izrazito malen broj navoda – njih svega pet, a odnose se na razvoj zelenih zanimanja i poslova poput montera fotonaponskih sustava ili zanimanja vezana uz održivu poljoprivredu, educiranje učenika o društvenom poduzetništvu te financiranje „zelenih obrazovnih programa“. S obzirom na mali broj izrazito raznorodnih navoda, ovo podnačelo nije prikazano u tablici.

Održivi razvoj – drugo

U ovo podnačelo okupljeni su oni elementi održivoga razvoja koji se odnose na društveni doprinos održivom razvoju. Obuhvaća ukupno tri skupine aktivnosti, kako je prikazano u Tablici 115.





Tablica 115 Učestalost skupina izviještenih aktivnosti unutar podnačela „održivi razvoj – ostalo“

PODNAČELO ODRŽIVI RAZVOJ – OSTALO		
Skupine prisutnih aktivnosti	BROJ KODIRANIH SEGMENTA	UDIO
Socijalna komponenta održivoga razvoja	26	57 %
Aktivnosti podizanja svijesti o održivom razvoju	13	28 %
Jačanje ljudskog kapitala u zajednici	7	15 %
UKUPNO	46	100 %

Socijalna komponenta održivoga razvoja skupina je aktivnosti koja uključuje niz elemenata koji se tiču osnaživanja ranjivih društvenih skupina poput dugotrajno nezaposlenih osoba, obitelji s osobama s invaliditetom, djece s manje mogućnosti i učenika s teškoćama u razvoju. Četrnaest iskaza veže se uz zapošljavanje ovih skupina te njihovu društvenu integraciju i uključivanje u društvenu zajednicu. U ovoj su skupini obuhvaćene i aktivnosti razvoja volonterstva te osnaživanja članova sindikata kako bi se štitila i jačala njihova radnička prava i kvaliteta socijalnog dijaloga s poslovnim sektorom.

Aktivnosti podizanja svijesti o održivom razvoju skupina je koja uključuje navode o provedbi informativnih, edukativnih i volonterskih aktivnosti usmjerenih racionalnom korištenju prirodnih resursa te pozitivnom odnosu prema okolišu. Tako se nabrajaju volonterske akcije i akcije u lokalnoj zajednici s različitim temama zaštite okoliša i održivoga razvoja od kojih velika većina podrazumijeva sudjelovanje djece i mladih. Kategorija također uključuje aktivnosti informiranja i senzibilizacije javnosti o ovim temama, primjerice putem izložbe fotografskih radova mladih s temom podizanja svijesti o okolišu ili organizacije infopultova o ovim temama.

Skupina aktivnosti nazvana **jačanje ljudskog kapitala u zajednici** odnosi se na različite aktivnosti koje povećavaju zapošljivost ranjivih skupina putem učenja i usavršavanja ili unaprjeđuju obrazovne ishode i kompetencije mladih pripadnika ovih skupina. Identificirane ciljne skupine uključuju pripadnike romske nacionalne manjine, liječene ovisnike, NEET skupinu te općenito „socijalno ranjive“.

HORIZONTALNO NAČELO: DOBRO UPRAVLJANJE I SURADNJA S CIVILNIM DRUŠTVOM

Sukladno strukturi ESIF MIS-a, kodovi vezani uz izviješteni doprinos ovom načelu grupirani su u dva podnačela: *dobro upravljanje i suradnja s civilnim društvom*.





Dobro upravljanje

Ovo podnačelo obuhvaća ukupno 15 kategorija aktivnosti, od čega ih se pet detaljnije razmatra.

Tablica 116 Učestalost skupina izvještenih aktivnosti unutar podnačela „dobro upravljanje“

PODNAČELO DOBRO UPRAVLJANJE		
Skupine prisutnih aktivnosti	BROJ KODIRANIH SEGMENTA	UDIO
Međusektorska i međuresorna suradnja	54	51 %
Transparentnost provedbe	10	9 %
Utjecaj na javne politike	9	8 %
Ostale spominjane aktivnosti	34	32 %
UKUPNO	107	100 %

Međusektorska i međuresorna suradnja kategorija je koja se prvenstveno odnosi na ukazivanje na dionike iz različitih sektora/resora koji su surađivali tijekom projekta. Sami dionici često nisu izričito navedeni, već je navedeno o kojem tipu institucije/organizacije se radi. Tako ova kategorija uključuje raznovrsne oblike suradnje poput partnerske suradnje na projektu, razvoja i osnaživanja partnerskih mreža i platformi, unaprjeđenja odnosa ključnih institucija u određenom sektoru (primjerice sindikata i poslodavaca), kontinuirane suradnje (primjerice između škola i fakulteta ili škola i OCD-a), suradnje tijekom određenih aktivnosti ili pak organizacije zajedničkih rasprava (poput okruglih stolova). Ipak, velik broj iskaza navodi tek tip institucija i organizacija koje surađuju, bez detalja o samom tipu suradnje, njenoj održivosti ili potencijalnom utjecaju.

Transparentnost provedbe kategorija je koja se prvenstveno odnosi na redovito informiranje i komuniciranje s javnosti o provedbi, aktivnostima i rezultatima projekta. Tako se sedam iskaza ove kategorije referira na takve aktivnosti. Ipak, tek pokoji iskaz ukazuje na koji način ili o čemu konkretno se s javnosti komuniciralo. Ostali primjeri transparentnosti provedbe uključuju transparentan odabir korisnika prema unaprijed poznatim kriterijima te transparentno poslovanje s javno dostupnim financijskim i izvještajnim dokumentima.

Kategorija **utjecaj na javne politike** podrazumijeva doprinos civilnog društva tijekom projekta pri oblikovanju i implementaciji javnih politika i usluga. Tako se najčešće spominje doprinos kvaliteti obrazovnog sustava, razvoj politika za starije stanovnike ili nepojašnjeni doprinos strateškim dokumentima poput Nacionalne strategije uključivanja Roma, Preporuka Vijeća Europe, županijske razvojne strategije, Europe 2020 i sl.



Ostale spomenute aktivnosti uključuju jačanje kapaciteta za projektno upravljanje na lokalnoj razini, prijenos određenih (sistemskih) znanja projektom, aktivnosti promicanja i osnaživanja kapaciteta za socijalni dijalog, konzultiranje s različitim dionicima tijekom pripreme projekata ili aktivnosti te pojedinačne navode vanjske evaluacije, osnaživanja i uključivanja radnika ili pak izrade planova za primjenu IKT-a u poslovanju.

Suradnja s civilnim društvom

Ovo podnačelo obuhvaća ukupno 13 kategorija aktivnosti, od čega pet zadovoljava kriterije za detaljnije razmatranje.

Tablica 117 Učestalost skupina izviještenih aktivnosti unutar podnačela „suradnja s civilnim društvom“

PODNAČELO SURADNJA S CIVILNIM DRUŠTVOM		
Skupine prisutnih aktivnosti	BROJ KODIRANIH SEGMENTA	UDIO
Suradnja s civilnim društvom (općenito)	21	23 %
Udruge kao pružatelji stručnih usluga	20	22 %
Osnaživanje civilnog društva	17	19 %
Neprojektna suradnja s udrugama	14	16 %
Stvaranje partnerskih mreža	7	8 %
Ostale spominjane aktivnosti	11	12 %
UKUPNO	90	100 %

Suradnja s civilnim društvom (općenito) kategorija je koja obuhvaća najviše iskaza u sklopu ovog podnačela. Osam iskaza odnosi se na općenite navode suradnje s civilnim društvom bez ulazanja u specifičnosti, uključujući izostanak opisa tipa suradnje ili njene dionike. Iz konteksta je obično moguće razumjeti zašto je civilno društvo uključeno (primjerice, unaprjeđenje usluga za OSI ili unaprjeđenje kvalitete života i uključenosti starijih stanovnika u lokalnu zajednicu), ali je teško deducirati jasan doprinos udruga projektu.

Kategorija **udruge kao pružatelji stručnih usluga** u najvećem broju obuhvaća aktivnosti izvedbe edukacija, radionica i volonterskih aktivnosti (uključujući omogućavanje volontiranja sudionicima u sklopu rada udruge). Također se navode i primjeri angažmana udruga radi pružanja određene usluge sudionicima projekta, pružanje stručne pomoći pri izradi i osmišljavanju projektnih aktivnosti i materijala te ispomoć pri odabiru pomoćnika u nastavi ili osobnih asistenata.



Oснаživanje civilnog društva kategorija je koja obuhvaća iskaze u kojima se prvenstveno navodi razvoj kapaciteta organizacija civilnog društva (uključujući i sindikate). Pet navoda ne obrazlaže o kakvim se kapacitetima radi, dok ostali navode educiranje udruga o relevantnim temama, razvoj kompetencija izrade i provedbe projekata, izgradnju kapaciteta za primjenu Zakona o pravu na pristup informacijama te prijenos znanja i dobrih praksi. Uz osnaživanje kompetencija, navode se poneki primjeri umrežavanja i osnaživanja uloge civilnog društva u lokalnoj zajednici ili u kontekstu rasprave o određenim temama.

Neprojektna suradnja s udrugama kategorija je koja obuhvaća iskaze o suradnji s udrugama koje nisu uključene u projektna partnerstva. Kategorija pokriva različite tipove aktivnosti od informiranja i diseminacije projektnih materijala ili rezultata udrugama do uključivanja zainteresiranih udruga u određene aktivnosti projekta poput konferencija ili javnih događanja. Devet slučajeva navodi s kojim se udrugama ostvaruje ovakva suradnja, dok ostatak navodi suradnju s „drugim“, „novim“ ili „zainteresiranim“ udrugama.

Skupina aktivnosti grupirana pod **stvaranje partnerskih mreža** podrazumijeva suradnju s civilnim društvom koja nastoji nadživjeti provedbeni vijek projekta. Izgradnja takvog partnerstva formulira se širenjem suradnje ili mreže ili umrežavanjem s određenim organizacijama te obuhvaća izravne navode o uspostavi ili osnaživanju partnerstava. Najčešće se radi o uspostavi mreža između OCD-a, a tek sporadično nalazimo obrazloženja o svrsi, načinu ili temi umrežavanja.

Među **ostalim spomenutim aktivnostima** navodi se i uključivanje civilnog društva u aktivnosti senzibilizacije i komunikacije s javnosti, uključivanje civilnog društva u osmišljavanje i praćenje javnih politika te diseminacija projektnih rezultata.

Kao i u slučaju analize projektnih prijava, i u ovoj su analizi u području načela „dobro upravljanje i suradnja s civilnim društvom“ uočeni navodi „pogrešnih“ aktivnosti kojima se nastoji ukazati na pozitivan doprinos. Tako je identificiran veći broj slučajeva u kojima se kao doprinos navode aspekti internog menadžmenta (primjerice „efikasno korištenje financijskih sredstava“, „trošenje financijskih sredstava isključivo za potrebe projekta“ i „efikasna raspodjela ljudskih resursa“) ili pak nepotkrijepljeni navodi o održivosti određenih aspekata projekta (poput obećanja o nastavku pružanja određenih usluga ili nastavka djelovanja uspostavljene mreže dionika).

Analiza doprinosa horizontalnim načelima na temelju podataka iznesenih u završnim izvještajima ukazuje na bitne razlike u kvaliteti izvještavanja među različitim korisnicima. Tako poglavlje Horizontalne teme u nekim slučajevima podrazumijeva tek osvrt na Prijavni



obrazac – A dio ili nepotkrijepljen opis doprinosa (svim) načelima: „ostvaren je pozitivan doprinos“. Također, premda u malom broju slučajeva, evaluatori su u završnim izvještajima identificirali i tri primjera opisa doprinosa u futuru. Ovakav opis doprinosa u završnim izvještajima ukazuje na to da ni dio korisnika ni dio PT 2 horizontalnim načelima ne pristupa s jednakom razinom pozornosti kao ostalim projektnim aktivnostima, što potvrđuju i rezultati ankete (n = 177) u kojoj se 38 % ispitanika slaže s tvrdnjom „Horizontalna načela su važna, ali se u provedbi zanemare nauštrb središnjih aktivnosti projekta.“

Ipak, u većini slučajeva opis doprinosa horizontalnim načelima barem se na neki način nastojao detaljnije obrazložiti u završnim izvještajima, uključujući i jedan dio korisnika koji je dao detaljnu razradu i opis aktivnosti kojima se nastojalo doprinijeti, kao i opis željenih društvenih promjena. Isto ponovno potvrđuje i anketa korisnika, među kojima se 42 % njih ne slaže s tvrdnjom da su horizontalna načela formalnost kojoj u provedbi projekata ne pridaju važnost. Zaključno, rezultati analize pokazuju znatan prostor za napredak u razumijevanju stvarnog doprinosa horizontalnih načela, kao i u kvaliteti izvještavanja, kako bi doprinos bio mjerljiviji.

USPOREDBA OPISA DOPRINOSA HORIZONTALNIM TEMAMA U PROJEKTNIM PRIJAVAMA I ZAVRŠNIM IZVJEŠTAJIMA USPJEŠNIH PROJEKATA

Ovo poglavlje analizira projekte koji se pojavljuju u oba već prikazana reprezentativna uzorka projektnih prijava te završnih izvještaja. Dodatnim pregledom ovih uzoraka identificirali smo 41 takav projekt čime se ukazala prilika provjeriti postoje li, i ako da, kakve razlike između opisa očekivanog doprinosa horizontalnim temama u projektnim prijavama i opisa doprinosa u završnim izvještajima istih projekata. Cilj usporedbe bio je proučiti pojavljuju li se neke konzistentne razlike u tipu i kvaliteti opisanog doprinosa horizontalnim načelima. Potrebno je imati na umu kako se usporedba ovog 41 projekta koji se pojavljuje u oba uzorka ne može generalizirati na OPULJP jer se u ovom slučaju ne radi o reprezentativnom uzorku, ali predmetna analiza nudi dobar uvid o tendencijama na prigodnom uzorku.

U prvim koracima usporedbe identificirano je pet projekata u kojima je tekst u projektnoj prijavi u potpunosti (ili s minimalnim izmjenama) ponovljen u završnom izvještaju prebacujući glagolsko vrijeme iz futura u perfekt te dva projekta u kojima je jedini navod u završnom izvještaju: „kao u prilogu Ugovora: Prijavni obrazac A“. Ipak, i ovih sedam projekata uključili smo u analizu. Projektne prijave i završni izvještaj svakog od 41 projekta uspoređivali su se na tri razine.

Prva razina analizirala je preklapanje navoda o pozitivnom doprinosu određenoj horizontalnoj temi. Kao i u slučaju analize projektnih prijava i završnih izvještaja, pozitivan



doprinos identificiran je u slučaju navoda minimalno jednog ispravnog primjera aktivnosti ili mehanizma koji doprinosi horizontalnom načelu.²⁷⁸ Tako su stvorene tri kategorije:

- 1) Projektna prijava i završni izvještaj preklapaju se po pitanju pozitivnog doprinosa horizontalnoj temi.
- 2) Samo projektna prijava navodi pozitivan doprinos horizontalnoj temi.
- 3) Samo završni izvještaj navodi pozitivan doprinos horizontalnoj temi.

Rezultati ove analize po pojedinim horizontalnim načelima prikazani su u Tablici 118.

Tablica 118 Usporedba navoda o pozitivnom doprinosu horizontalnim temama u projektnoj prijavi i u završnom izvještaju projekta

Preklapanje navoda o pozitivnom doprinosu horizontalnoj temi	Horizontalna tema 1: Jednake mogućnosti	Horizontalna tema 2: Održivi razvoj i zaštita okoliša	Horizontalna tema 3: Dobro upravljanje i suradnja s civilnim društvom
Projektna prijava i završni izvještaj preklapaju se po pitanju pozitivnog doprinosa horizontalnoj temi.	37 (90 %)	34 (83 %)	25 (61 %)
Samo projektna prijava navodi pozitivan doprinos horizontalnoj temi.	3 (7 %)	6 (15 %)	15 (37 %)
Samo završni izvještaj navodi pozitivan doprinos horizontalnoj temi.	1 (2 %)	1 (2 %)	1 (2 %)
Ukupno:	41 (100 %)	41 (100 %)	41 (100 %)

Budući da ova usporedba prikazuje najopćenitiju razinu doprinosa horizontalnim načelima, svakako je poželjno očekivati preklapanje između navoda o pozitivnom doprinosu. Tako prethodna tablica ukazuje na to da **velika većina uspoređenih projekata navodi pozitivan doprinos istim horizontalnim načelima i u projektnoj prijavi i u završnom izvještaju**. Ipak, veće je preklapanje zabilježeno po pitanju načela *jednakih mogućnosti* (90 %) i *održivoga razvoja i zaštite okoliša* (83 %), nego po pitanju *dobrog upravljanja i suradnje s civilnim društvom* (61 %). Nadalje, u slučajevima nepreklapanja opisanog doprinosa daleko češća je situacija u kojoj je pozitivan doprinos određenoj horizontalnoj temi naveden u projektnoj prijavi nego u završnom izvještaju. Drugim riječima, prijavitelji su projektnom prijavom planirali određene aktivnosti za doprinos pojedinom načelu, no o njima nije izviješteno u završnom izvještaju, uz postojanje mogućnosti da one uopće nisu realizirane. Tako se, primjerice, u četiri projekta vezana uz osobnu asistenciju u projektnoj prijavi navodi doprinos načelu *dobro upravljanje i suradnja s civilnim društvom* „širenjem ili izgradnjom socijalnih

²⁷⁸ I ovdje treba imati na umu da je po projektu moguće više doprinosa u više horizontalnih načela.



mreža“ među udrugama civilnoga društva. Ipak, u završnim izvještajima nema nikakvog spomena ovog načela. Drugi primjer uključuje projekt koji u projektnoj prijavi navodi doprinos svim načelima, i to kroz četiri različite aktivnosti i mehanizme vezane uz načelo jednakih mogućnosti (koji uključuju edukaciju novozaposlenih žena i jednaku spolnu zastupljenosti pri radionicama i ostalim aktivnostima), pet aktivnosti i mehanizama vezanih uz održivi razvoj i zaštitu okoliša (uključujući recikliranje, odabir eko materijala te podizanje svijesti i uloge lokalnog stanovništva u brizi za okoliš i pametno korištenje postojećih resursa) te doprinos dobrom upravljanju ostvarivanjem partnerstva između općine i organizacije civilnog društva. Ipak, završni izvještaj ovog projekta ne potvrđuje nijedan doprinos naveden u projektnoj prijavi, već navodi isključivo jednu rečenicu: „Kao u Prilogu Ugovora: Prijavni obrazac A.“

Ovakve neusklađenosti otvaraju pitanje temeljitosti provjere doprinosa horizontalnim načelima u procesu odobravanja Završnog izvješća od strane PT 2, odnosno traženje očitovanja Korisnika oko doprinosa za koje su dobili bodove u fazi evaluacije projektnih prijedloga. Ovdje skrećemo pažnju i na nalaz ankete korisnika (n = 177) prema kojem se 23 % ispitanika slaže s tvrdnjom: „Horizontalna načela su formalnost, kojoj ne pridajemo posebnu pažnju“, a sličan je i postotak (25 %) onih koji se ne slažu s tvrdnjom: „Provedbena tijela temeljito provjeravaju provedbu predviđenih aktivnosti za doprinos horizontalnim načelima.“

Druga razina komparativne analize odnosi se na usporedbu aktivnosti i mehanizama kako su navedeni u projektnoj prijavi, odnosno u završnom izvještaju. Projekti su kategorizirani prema tri stupnja preklapanja kodova različitih aktivnosti i mehanizama:

- 1) potpuno preklapanje u slučaju identičnih kodova ili 1 – 2 odstupanja u slučaju većeg broja kodova
- 2) većinsko preklapanje u slučajevima kada se pola ili nešto više od pola kodova preklapa
- 3) minimalno preklapanje kada se manje od polovice navedenih kodova preklapa.

Ovdje treba napomenuti da nije zabilježen nijedan slučaj u kojem se niti jedan kod nije preklapao (osim u ranije navedenim slučajevima u kojima prijava ili izvještaj nisu naveli nijedan primjer aktivnosti i mehanizama). Korišteni su identični kodovi kao i pri analizi aktivnosti i mehanizama u zasebnim poglavljima projektnih prijava i završnih izvještaja.

Tablica 119 Stupanj preklapanja aktivnosti i mehanizama navedenih u projektnoj prijavi i u završnom izvještaju

Stupanj navedenih mehanizama i preklapanja aktivnosti	Broj projekata
Potpuno preklapanje	11 (27 %)
Većinsko preklapanje	17 (41 %)
Minimalno preklapanje	13 (32 %)





Ukupno:	41 (100 %)

Za razliku od prethodno prikazanog preklapanja navoda o pozitivnom doprinosu horizontalnim načelima, u slučaju preklapanja kodova aktivnosti i mehanizama doprinosa bilo je očekivano naići na određena odstupanja jer se tijekom projekta okolnosti i prilike često mijenjaju i mogu utjecati na promjenu u tipu doprinosa određenoj horizontalnoj temi.

Ipak, u uspoređenim projektima zabilježena je gotovo trećina slučajeva (32 %) u kojima se manje od polovine navedenih aktivnosti i mehanizama preklapa u projektnoj prijavi i u završnom izvještaju što ukazuje na određen stupanj nedosljednosti, barem u slučaju ovog 41 projekta.

Neusklađenosti obuhvaćaju kako općenite navode poput zbrinjavanja otpada ili online komunikacije, tako i konkretnije aktivnosti poput organiziranja određenih edukacija ili uspostavljanja novih kanala suradnje. Primjerice, jedan od analiziranih projekata u projektnoj prijavi navodi doprinos podnačelu ravnopravnosti spolova korištenjem rodno osviještenog jezika, spolno uravnoteženom strukturom sudionika te odabirom mjesta za aktivnosti koja su pristupačna osobama s invaliditetom, doprinos održivom razvoju online komunikacijom, adekvatnim zbrinjavanjem otpada i ograničenim ispisom papira te doprinos dobrom upravljanju razvojem međusektorskih partnerstava, proaktivnim informiranjem i savjetovanjem mladih radi uključivanja u aktivnosti projekta te „širenjem rezultata“ projekta radi razvoja strategije na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini. S druge strane, u završnom izvještaju navode se potpuno različite aktivnosti pri čemu izostaje osvrt na doprinos rodnoj ravnopravnosti, doprinos održivom razvoju opisuje se kao učinkovitost resursa na način „da se ne gomila papir“, dok se doprinos dobrom upravljanju opisuje tek „umrežavanjem i suradnjom s civilnim društvom“.

Gotovo trećina projekata iz ovog poduzorka u kojima se aktivnosti i mehanizmi doprinosa horizontalnim načelima u prijavama i završnim izvještajima tek minimalno preklapaju ponovno ukazuje na izostanak temeljitosti u provjeri doprinosa horizontalnim temama od strane PT 2.

Nadalje, Tablica 120 ukazuje kako je **najčešće zabilježen slučaj podjednagog broja kodova (46 %), no valja izdvojiti da je u 37 % projekata zabilježen veći broj kodova u projektnoj prijavi nego u završnom izvještaju.** Ovakav rezultat dosljedan je nalazima u Tablici 117 koja pokazuje kako je i općeniti pozitivan doprinos načelima češće naveden samo u projektnoj prijavi nego u samom završnom izvještaju. Moguće objašnjenje obuhvatnijeg opisa doprinosa horizontalnim temama u prijavama leži u tome da se na temelju projektnih prijava ostvaruju bodovi koji utječu na izglednost dobivanja financijske potpore za projekt, dok završni izvještaj tek treba potvrditi pravilnu iskorištenost već dobivene potpore.

Tablica 120 Usporedba broja kodova aktivnosti i mehanizama u projektnoj prijavi i u završnom izvještaju

Usporedba broja kodova aktivnosti/mehanizama u projektnoj prijavi i u završnom izvještaju	Broj projekata
Podjednak broj kodova	19 (46 %)
Veći broj kodova u projektnoj prijavi	15 (37 %)
Veći broj kodova u završnom izvještaju	7 (17 %)
Ukupno:	41

Treća razina usporedbe projektnih prijedloga i završnih izvještaja obuhvaća pitanje konkretnosti, odnosno detaljnosti opisanih aktivnosti. Primjerice, dok neki projekti općenito navode aktivnosti poticanja rodne uravnoteženosti sudionika, zelene javne nabave usluga ili pak međusektorske suradnje, drugi projekti specificiraju željeni omjer ili način postizanja rodne uravnoteženosti, specifične usluge koje se nastoje nabaviti putem zelene javne nabave ili pak konkretne dionike i svrhu navedene međusektorske suradnje. U potonjem slučaju očekivana je približno jednaka detaljnost navedenih aktivnosti u projektnim prijavama i u završnim izvještajima.

U skladu s očekivanjem, Tablica 121 prikazuje kako dvije trećine uspoređenih projekata doprinos horizontalnim temama opisuje jednako detaljno i konkretno u projektnoj prijavi i u završnom izvještaju. Među ostalim projektima, zabilježen je veći broj slučajeva u kojima se aktivnosti detaljnije i konkretnije navode u projektnoj prijavi (24 %) negoli u završnom izvještaju (10 %). Kao i u slučaju neujednačenosti navedenih aktivnosti i mehanizama, nije uočen obrazac u razlikama u detaljnosti i konkretnosti opisa doprinosa horizontalnim temama. Tako se razlike uočavaju, primjerice, u (ne)navođenju specifičnih brojeva ili omjera uključenosti ranjivih skupina tijekom projekta, (ne)specificiranju uloge koju su pojedini dionici imali tijekom projektne suradnje ili pak (ne)navođenju određenih materijala i aktivnosti koje su zaista prilagođene za potrebe osoba s invaliditetom tijekom projekta.

Tablica 121 Usporedba detaljnosti navedenih aktivnosti i mehanizama u projektnoj prijavi i u završnom izvještaju

Usporedba detaljnosti navedenih aktivnosti/mehanizama u projektnoj prijavi i u završnom izvještaju	Broj projekata
Podjednako detaljni	27 (66 %)



Detaljnija projektna prijava	10 (24 %)
Detaljniji završni izvještaj	4 (10 %)
Ukupno	41

Komparativna analiza ovog 41 projekta ukazala je na prevladavajuću konzistentnost i preklapanje između projektnih prijedloga i završnih izvještaja po pitanju navoda općenitog doprinosa određenoj horizontalnoj temi te detaljnosti opisa navedenih aktivnosti i mehanizama kojima se nastoji doprinijeti. Najmanja konzistentnost uočena je po pitanju broja aktivnosti koje se navode te je preklapanje zabilježeno u manje od polovine slučajeva. Isto tako, analiza je ukazala na to da je u slučaju neujednačenosti navoda o horizontalnim temama češći slučaj opsežnijih i detaljnijih projektnih prijava negoli završnih izvještaja. Moguće objašnjenje ovakvog nalaza može biti u činjenici kako obrazac u projektnoj prijavi predviđa zasebno mjesto za opis doprinosa za svaku od horizontalnih tema te time motivira prijavitelja da se zasebno dotakne svake od tri tema. U završnom izvještaju to nije slučaj, već se doprinos svima trima temama opisuje u istoj ćeliji. Alternativno objašnjenje već je spomenuto, a tiče se činjenice kako opis horizontalnih tema u projektnim prijavama pridonosi uspješnosti dobivanja financijske potpore za projekt. Time su prijavitelji motiviraniji potencirati doprinos vlastitog projekta u samoj prijavi negoli u završnom izvještaju u kojem doprinos tek potvrđuju. Iako sam broj aktivnosti ili pozitivan navod o doprinosu ne podrazumijeva nužno i kvalitetniji i značajniji doprinos horizontalnim načelima (s obzirom na to da se radi tek o navodima proveditelja projekata), nužno je postaviti pitanje o posljedicama neusklađenosti navoda između projektnih prijava i završnih izvještaja te mehanizmima dodatnih provjera i očitovanja korisnika o ispunjavanju ugovorenih obveza.

Zaključno o učincima provedenih projekata na horizontalna načela

Analiza učinaka provedenih operacija i aktivnosti za doprinos horizontalnim načelima pokazala je da je OPULJP 2014. – 2020. integrirao formalno razmatranje horizontalnih načela u dizajniranje i planiranje intervencija te unutar sustava izvještavanja ugradio formalne postupke koji omogućavaju praćenje. Isto tako, podrška korisnicima i prijaviteljima pružena je i izdavanjem dviju uputa, a dizajnom i kontinuiranom provedbom edukacija za zaposlenike koji rade na ESI fondovima osigurava se razumijevanje horizontalnih načela ravnopravnosti muškaraca i žena te antidiskriminacije. Stoga možemo zaključiti da je razumijevanje horizontalnih načela osnaženo provedbom OPULJP-a, što je potvrđeno i u intervjuima s tijelima SUK-a, no da i dalje postoje područja unaprjeđenja kako bi se ona u potpunosti integrirala i u konačnici rezultirala višim razinama poštivanja prava i kvalitete života hrvatskih građana.



Gledano na razini sustava, dobar dio aktivnosti za izravan doprinos horizontalnim načelima, kako su predviđene OPULJP-om ili kasnijim Indikativnim planovima, još uvijek nije bio proveden u promatranom razdoblju. Radi se primarno o operacijama koje su horizontalna načela trebale integrirati *mainstreaming* pristupom, ali i nizom operacija unutar SC 11.ii.1 čiji je potencijalni doprinos horizontalnom načelu održivoga razvoja u dijelu socijalne održivosti izrazito velik, a koje značajno kasne u raspisivanju natječaja i/ili ugovaranju. S druge strane, operacije koje su provedene ili su u provedbi, a primjenjuju vertikalni pristup horizontalnim načelima unutar PO 2 i PO 3 (socijalno ugovaranje), pokazuju prostor za unaprjeđenje u pogledu osiguravanja dugoročne održivosti i administrativnog rasterećenja kako tijela SUK-a, tako i uspjehnih prijavitelja.

Što se tiče doprinosa na razinama financiranih projekata, analiza sadržaja projektnih izvještaja pokazala je najviši doprinos provedenih projekata horizontalnom načelu jednakih mogućnosti, nešto niži načelu održivoga razvoja te najniži načelu dobrog upravljanja. Ovo je konzistentno s nalazima analize projektnih prijava koja je pokazala kako je načelo dobrog upravljanja prijaviteljima najteže operacionalizirati na ispravan način unutar svojih projekata. S druge strane, prevladavanje doprinosa načelu jednakih mogućnosti konzistentno je s udjelom financiranih i završenih projekata usmjerenih na društveno marginalizirane skupine unutar OPULJP-a u promatranom razdoblju, koji je onda razmjerno činio i veći dio našeg uzorka. Komparativna analiza na prigodnom uzorku ukazala je pak na pojavu određenih nedosljednosti u broju i sadržaju aktivnosti prijavljenih u projektima i onih o kojima korisnici izvještavaju u završnim izvještajima te stoga na potrebu temeljitije kontrole PT 2 u provedbi ovih aktivnosti.

Iz navedene analize slijede i preporuke:

- S obzirom na činjenicu skorog završetka postojećeg proračunskog razdoblja i već definiranih preostalih natječaja kroz Godišnji plan objave PDP-a za 2021. godinu, planirati provedbu neprovedenih natječaja – jačanje kapaciteta institucija na tržištu rada o horizontalnim načelima, podizanje svijesti i kapaciteta javnog i privatnog sektora za uvođenje načela nediskriminacije u područjima rada i socijalnih prava, operacije unutar SC 11.ii.1 u novom proračunskom razdoblju 2021. - 2027.
- u daljnjem planiranju i provedbi intervencija voditi računa o dugoročnoj održivosti učinaka ostvarenih operacijama u sustavima socijalne skrbi i obrazovanja, kako ne bi dolazilo do prekida pružanja usluga za korisnike usluga u fazama, bilo između dva ciklusa natječaja unutar istog financijskog razdoblja ili u fazi prijelaza iz jednog financijskog razdoblja u drugo
- s obzirom na prirodu OPULJP-a, vrednovanje doprinosa horizontalnim načelima trebalo bi vremenski pozicionirati nakon vrednovanja učinaka pojedinih prioritarnih osi, kako bi evaluatorima horizontalnih načela bile dostupne informacije o sveukupnim učincima svih provedenih projekata. Konkretno, poglavlje ovog izvješća koje se odnosi



na učinke OP-om planiranih i provedenih aktivnosti na horizontalna načela u tom bi slučaju bilo sveobuhvatnije.

- voditi računa o tome da operacije predviđene za doprinos jednom načelu ili cilju unutar načela nemaju potencijalno negativan učinak na druge ciljeve/načela
- u postupcima kontrole provedbe projektnih aktivnosti pojačati kontrolu nad aktivnostima predviđenima za doprinos horizontalnim načelima, uključujući dostavu dokaza za općenito navedene doprinose u završnim ZNS-ovima. Premda se ovo čini kao dodatno administrativno opterećenje i sa strane korisnika i PT 2, evaluatori smatraju da snažniji naglasak na doprinos horizontalnim načelima zahtijeva ovakav pristup jer se predmetne aktivnosti boduju u fazi ocjenjivanja projektnih prijava
- edukacije o horizontalnim načelima nadopuniti sadržajem vezanim za načelo održivog razvoja, naročito na njegove socijalne i ekonomske aspekte, s konkretnim primjerima primjenjivima u praksi.

4. Zaključci evaluacije i preporuke

4.1 Zaključci i preporuke: Kriterij lokalne i regionalne zastupljenosti

Ovo poglavlje Završnog izvješća o provedenom vrednovanju sintetizira odgovore na evaluacijska pitanja (EP) u sveobuhvatnu ocjenu provedbe OPULJP-a u vezi s efektivnosti (učinkovitosti), efikasnosti (djelotvornosti) i učinkom provedbe programa. U ovom će se poglavlju sažeti i predstaviti različite lekcije izvučene iz svih nalaza na način koji odražava njihovu važnost i olakšava njihovo razumijevanje.

Zaključci su usredotočeni na ključne rezultate provedenog vrednovanja, dok se za dodatne informacije čitatelja upućuje na relevantna poglavlja u Izvješću.

1. Nekoliko temeljnih unutarnjih ograničenja sprječava snažnije postizanje učinaka OPULJP-a

Analiza dokumenata i podataka o provedbi OPULJP-a te rezultati provedenih intervjua i anketa ukazuju na prisutnost niza ograničenja koja se odnose na proces pripreme i objave poziva na dostavu projektnih prijedloga (PDP-ova) (EP 3), ispunjavanje primjenjivih *ex-ante* uvjeta utvrđenih u Sporazumu o partnerstvu (SoP-u) (EP 2), transparentnost postupanja tijela SUK-a (EP 6), jačanje administrativnih kapaciteta za provedbu programa (EP 4), osiguravanje usklađenosti s drugim izvorima i instrumentima financiranja (EP 5), razinu uključenosti lokalnih/regionalnih dionika u planiranje i provedbu OPULJP-a (EP 10) i ostalih partnera u rad OzP-a (EP 1), provedbu integriranog pristupa teritorijalnom razvoju (EP 13) i integraciju aktivnosti financiranih iz ESF-a i EFRR-a u socioekonomskom oporavku pet depriviranih pilot-područja (EP 14), a što je u konačnici dovelo do tek umjerenih pozitivnih rezultata i učinaka provedbe OPULJP-a (EP 7, EP 8).



Spomenuta unutarnja ograničenja primarno potječu iz samog sustava upravljanja i kontrole (SUK-a) OPULJP-a te stoga tijela SUK-a na njih mogu izravno utjecati kako bi ih riješila. Dodatno se zaključuje kako su upravo ta ograničenja uzrok brojnih daljnjih, na prvi pogled naizgled nepovezanih problema i slabijih rezultata u određenim segmentima provedbe OPULJP-a.

Na temelju nalaza u sklopu različitih evaluacijskih pitanja koja se bave analizom čitavog niza aspekata SUK-a (s naglaskom na EP 3, EP 4, EP 6 i EP 7) te neizravno kroz gotovo sva preostala evaluacijska pitanja), evaluatori zaključuju kako su najznačajnija unutarnja ograničenja sljedeća:

- **nedostatni administrativni kapaciteti** (EP 4), ne samo u kontekstu nedovoljnog broja zaposlenih u tijelima SUK-a u promatranom razdoblju, pogotovo u prvim godinama provedbe OPULJP-a, već i u kontekstu slabe primjene sveobuhvatnih i ujednačenih digitaliziranih rješenja i alata, edukacija ciljano na temu ESF-a, pojednostavljenja Smjernica i povezanih procedura, primjene pojednostavljenih troškovnih opcija, smanjenja količine dokumentacije i administrativnih formalnosti te općenito u kontekstu nedostatnog redovnog preispitivanja efikasnosti (djelotvornosti) te planskog i kontinuiranog unaprjeđenja poslovnih procesa na temelju tako utvrđenih nalaza.

Prespor proces jačanja kapaciteta tijela SUK-a u odnosu na potrebe imao je za posljedicu brojne poteškoće u rješavanju zahtjevnog opsega administrativnih aktivnosti u kontekstu provedbe OPULJP-a (EP 3, EP 4, EP 6, EP 13, EP 14). To se može pripisati nekolicini razloga, uključujući veliku fluktuaciju osoblja na početku provedbe OPULJP-a te izraženi nedostatak osoblja i specijaliziranih vještina kod pojedinih tijela SUK-a. Općenito, opseg zakonski propisanih funkcija, upravljačkih dužnosti i aktivnosti praćenja bio je vrlo širok i izazovan s obzirom na ograničene ljudske resurse prije svega UT-a i svih tijela razine PT 2, što je rezultiralo poteškoćama u učinkovitom radu i upravljanju područjima s višestrukim odgovornostima. Spomenuto posebno dolazi do izražaja kod onih zaposlenika kojima je potrebno posebno stručno znanje, npr. o javnoj nabavi, državnim potporama, reviziji, razvoju praktičnih informatičkih i digitaliziranih rješenja i pitanja funkcioniranja sustava općenito, ali i komunikacijskih aktivnosti.

Do kraja 2019. godine administrativna sposobnost UT-a i svih tijela razine PT 1 i PT 2 znatno je ojačana u odnosu na početne godine provedbe, ponajprije u smislu broja zaposlenih i svih već dostupnih edukacija. Međutim, isto se tako stječe dojam da tijela SUK-a nisu dovoljno ispitala i iskoristila sve mogućnosti pojednostavljenja procedura, digitalizacije postupaka, razmjene iskustava i znanja unutar SUK-a (npr. kod izrade ciklusa edukacija posvećenih ESF-u), kao i primjene pojednostavljenih troškovnih opcija.

- **nedovoljno jasno definirane odgovornosti i nadležnosti**, kako između tijela SUK-a za OPULJP, tako i u odnosu na KT i SUK OPKK-a, što je izrazito vidljivo u kontekstu

EP 13 i EP 14 kojima se vrednuje uspješnost primjene pristupa ITU, a koji podrazumijeva usku suradnju navedenih tijela te usklađeno planiranje i provedbu aktivnosti.

- **složene i nedovoljno jasno definirane procedure postupanja** (EP 3), s naglaskom na Smjernice. Pojedini postupci unutar SUK-a, kao što je primjerice proces pripreme poziva na dostavu projektnih prijedloga (PDP-a), često traju iznimno dugo s obzirom na utvrđene potrebe potencijalnih prijavitelja i predviđene rokove. Nerijetko je vrlo dug proces pripreme PDP-a povezan s brojnim koracima razmjene dokumentacije između različitih tijela SUK-a, inzistiranju na (katkad možda i nepotrebnim) formalnostima i različitim tumačenjima Smjernica. Smjernice su isto tako u svojoj osnovi zapravo obvezujuće, no ipak omogućuju određenu fleksibilnost u postupanju, što je s jedne strane dobro, no što s druge strane ostavlja prostor za neusklađenosti u postupanju između tijela SUK-a, pri čemu se dodatno vrijeme troši na pronalaženje zajedničkih tumačenja i rješenja.
- **nedovoljna razina jasne komunikacije, suradnje i transparentnosti na više razina:**
 - između tijela SUK-a, prije svega s naglaskom na ključni postupak pripreme PDP-a, u pogledu definiranja i zajedničkog tumačenja Smjernica (EP 3) i općenito rješavanja brojnih drugih važnih pitanja koja se odnose na cijeli OPULJP i SUK (EP 4)
 - između tijela SUK-a za OPULJP i SUK-a za OPKK te KT-a, s naglaskom na usklađenu provedbu teritorijalnih ulaganja (EP 13, EP 14) i mehanizma za osiguravanje usklađenosti provedbe (EP 5)
 - između tijela SUK-a za OPULJP i korisničkih institucija (EP 13, EP 14), potencijalnih prijavitelja i partnera (EP 1, EP3, EP 6, EP 10), prijavitelja (EP 3, EP 6) i korisnika (EP 3, EP 4, EP 6, EP 13, EP 14) – u ovome segmentu izrazito često dolazi do brojnih poteškoća, nerazumijevanja, prigovora, pogrešnih očekivanja i stjecanja dojma netransparentnosti rada tijela SUK-a, npr. uslijed duljih razdoblja kašnjenja najavljenih postupaka i koraka, nepridržavanja najavljenih rokova i koraka, nedostatka i nejasnoća pruženih informacija i nedovoljnog uvažavanja mišljenja, potreba i komentara svih navedenih skupina, odnosno nedostatnih pojašnjenja u pogledu takvog neuvažavanja.
- **nepravodobno i nedovoljno detaljno i sveobuhvatno planiranje složenih programskih aktivnosti** i nedostatan pridržavanje, odnosno rijetke izmjene planova u skladu s novonastalim okolnostima, kao i izostanak usklađivanja planova rada s postojećim administrativnim kapacitetima (EP 3), prije svega u procesu pripreme PDP-ova (EP 3), ali i u raznim segmentima provedbe OPULJP-a koji započinju objavom pojedinog PDP-a, s naglaskom na praćenje provedbe projekata na razini tijela razine PT 2, odobravanje ZNS-ova i pravovremenu isplatu sredstava korisnicima (EP 3, EP 4, EP 6).



2. Na uspješnost provedbe OPULJP-a u danome razdoblju utjecali su i neki vanjski čimbenici na koje programska tijela i/ili projektni partneri nisu mogli utjecati

Na općenita kašnjenja u provedbi OPULJP-a utjecalo je i **nepravodobno ispunjavanje ex ante uvjeta (EP 2), pogotovo u dijelu osiguravanja strateške podloge za ulaganja u javnu upravu u sklopu PO 4.** Navedeno izraženije kašnjenje bilo je prouzročeno vanjskim čimbenicima na koja tijela SUK-a nisu mogla izravno utjecati te se konkretno radilo o razdoblju u kojem su se tijekom 2016. godine u RH promijenile tri vlade te su određeni strateški dokumenti više mjeseci čekali na odobrenje novih nadležnih tijela i osoba. Navedeno se konkretno kašnjenje odrazilo na neispunjavanje postavljenih srednjoročnih ciljeva provedbe za 2018. godinu i smanjenje sredstava dodijeljenih za ulaganje u javnu upravu, tj. nedodjeljivanje sredstava iz okvira uspješnosti i pričuve za uspješnost dotičnom SC-u 11.i.1.

Pored toga, najistaknutiji su vanjski čimbenici u razdoblju do kraja 2019. znatno poboljšanje situacije na tržištu rada, kao posljedica gospodarskog rasta u razdoblju nakon 2015. godine, te povećanje nepovoljnih demografskih trendova, ponajprije u vidu snažnog procesa iseljavanja stanovništva s pojedinih područja RH (EP 17). Izrazito promijenjene okolnosti na tržištu rada u relativno kratkom vremenskom razdoblju nužno dovode do promjena u pogledu efektivnosti i efikasnosti intervencija OPULJP-a, a posebno u geografskim područjima koja su najizloženija promijenjenim okolnostima (npr. županije u kojima je problem nezaposlenosti gotovo u potpunosti zamijenjen problemom deficita radne snage). Konačno, izbijanje ekonomske krize uzrokovane epidemijom COVID-19 također se može smatrati značajnim vanjskim čimbenikom koji utječe kako na projekte koji su u provedbi, tako i na održivost rezultata dovršenih projekata. Međutim, s obzirom na to da je vrednovanje usmjereno prije svega na razdoblje do kraja 2019., zaključci i preporuke ne odražavaju nove okolnosti koje su rezultat aktualne krize.

3. Umjerena i različita razina ispunjenja planiranih ciljeva

Umjereni, ali pozitivni rezultati provedbe OPULJP-a utvrđeni su u smislu postizanja većine ključnih etapa u sklopu okvira uspješnosti (EP 7) te procijenjenog ostvarenog doprinosa OPULJP-a tematskim ciljevima i relevantnim glavnim ciljevima Strategije EU 2020, kako je navedeno u odgovarajućim strateškim dokumentima (EP 8).

Procjena efektivnosti (učinkovitosti) četiri prioritete osi OPULJP-a, na osnovu kvantitativne analize trenutačno dostupnih podataka o postignutom napretku na temelju financijskih i fizičkih pokazatelja (EP 6), ukazuje na **visoku vjerojatnost ispunjenja doprinosa OPULJP-a postavljenim ciljevima do 2023. godine.**

Međutim, postoje i **značajne razlike u efektivnosti (učinkovitosti) na regionalnoj razini**, što pokazuje da doprinos OPULJP-a u postizanju tematskih ciljeva nije ravnomjerno raspoređen u skladu s prostornim karakteristikama gospodarstva i tržišta rada (EP 15).



4. Ograničen utjecaj na zapošljavanje na regionalnoj razini uz jačanje regionalnih neravnoteža

Temeljem dobivenih rezultata procjenjuje se da su aktivnosti OPULJP-a do kraja 2019. imale ograničen utjecaj na rast zaposlenosti na regionalnoj razini. Rezultati su pokazali da je u prosjeku doprinos aktivnosti OPULJP-a namijenjenih financiranju MAPZ-a ukupnom smanjenju nezaposlenosti na županijskoj razini u razdoblju 2015. – 2019. iznosio 20 % (EP 17). Nadalje, najveća razina učinkovitosti je zabilježna kod potpora za zapošljavanje teže zapošljivih skupina i potpora za samozapošljavanje (EP 12). Ekonometrijsko testiranje provedeno u sklopu protučinjenične analize pokazalo je da ove dvije mjera bilježe značajne pozitivne učinke u pogledu uvećanja vjerojatnosti zapošljavanja sudionika mjera po prestanku sudjelovanja u odnosu na ne-sudionike. S druge strane, kod operacija „Provedba javnih radova za teže zapošljive skupine“ (faza 1 i faza 2) u većini se županija bilježi snažan negativan učinak, što znači da sudjelovanje u provedbi mjera smanjuje vjerojatnost zapošljavanja sudionika nakon okončanja sudjelovanja. U slučaju MAPZ za mlade financiranih putem IZM-a većina procijenjenih učinaka nije statistički pouzdana. Kada se gledaju rezultati na razini svih mjera, nije moguće utvrditi neki poseban „geografski“ obrazac uspješnosti, obzirom da se županije s višom, odnosno nižom učinkovitosti mjera mogu naći u svim područjima RH (EP12). .. U slučaju provedbe operacije „Zaželi – Program zapošljavanja žena“ ostvareni su prilično snažni učinci na privremeno zapošljavanje žena iz ciljane populacije upravo kod dijela županija suočenih s najvećom razinom nezaposlenosti (EP 17)²⁷⁹.

Procjena protučinjeničnog utjecaja PDP-a LEDI dovodi do zaključka da je neto učinak na zapošljavanje ciljanih skupina nezaposlenih bio blago negativan ako se promatra prosjek na nacionalnoj razini (EP 16). Međutim, rezultati upućuju na razlike u učinkovitosti projekata među županijama. Projekti financirani iz poziva LEDI imali su pozitivan učinak na ciljane skupine u nekim županijama koje su imale iznadprosječne stope nezaposlenosti u periodu od 2015-2020. godine dok su županije s izrazito negativnim učinkom one u kojima je stopa nezaposlenosti bila ispod prosjeka u RH.

5. Koherentna strategija integriranog pristupa teritorijalnom razvoju u teoriji, no slaba stvarno postignuta komplementarnost u provedbi

U okviru OPULJP-a provodi se pristup integriranih teritorijalnih ulaganja (ITU-a) u sklopu kojeg se financira niz aktivnosti namijenjenih unaprijed utvrđenim geografskim područjima, a koja bi trebala usko pratiti komplementarne aktivnosti financirane iz OPKK-a. Osnove ovog pristupa dobro su opisane u samom strateškom i programskom okviru, no potom je izostao daljnji i usklađeni proces provedbe spomenutog pristupa u praksi.

K tome je u pogledu provedbe ITU ulaganja kasno odnosno nepravovremeno pokretanje aktivnosti ulaganja u sklopu OPULJP-a, kao i općenita neusklađenost s ulaganjima iz OPKK-a, onemogućilo da se mjere iz dva OP-a u provedbenoj fazi međusobno nadopunjuju i da se

²⁷⁹ U konkretnom slučaju riječ je o nezaposlenim ženama starijim od 40 godina s najviše srednjom stručnom spremom.



time učinkovitije postižu predviđeni ciljevi. Očigledan nedostatak pravodobnog i temeljitijeg planiranja provedbenih aktivnosti prouzročio je značajna kašnjenja u samoj provedbi ITU projekata.

Stoga su **sinergije u dosadašnjoj provedbi između OPULJP-a i OPKK-a ostvarene u vrlo ograničenoj mjeri kad je riječ o integriranom pristupu teritorijalnom razvoju** na sedam urbanih područja (EP 13), kao i o socioekonomskom oporavku pet depriviranih pilot-područja (EP 14).





IV. Opća pitanja o provedbi OPULJP-a

RELEVANTNOST

EP1 Jesu li partneri iz članka 5. Uredbe (EU) br. 1303/2013 na adekvatan način uključeni u rad Odbora za praćenje OPULJP-a sukladno Sporazumu o partnerstvu?

Nalazi	Preporuke	
- u promatranom razdoblju PLRD-ovi imali brojne formalne i neformalne mogućnosti za aktivno sudjelovanje - PLRD-ovi smatraju da ne mogu značajnije utjecati na provedbu OPULJP-a svojim angažmanom u OzP-u - u početku provedbe OPULJP-a i sudjelovanja u OzP-u nedostajala im je obuka koja bi im olakšala jasnije početno razumijevanje, a time i aktivnije sudjelovanje u radu OzP-a - imaju dojam da se njihovim prijedlozima i mišljenjima pridaje manja važnost.	P1	Informirati sve članove OzP-a o dodatnim mogućnostima aktivnog sudjelovanja u provedbi OPULJP-a (npr. e-savjetovanje) i obavijestiti ih o najavama za savjetovanja.
	P2	Provjeriti postojeći način bilježenja mišljenja i prijedloga članova OzP-a tijekom i izvan sjednica. Dodatno obrazložiti na koji su način njihovi prijedlozi uzeti u obzir i ako nisu uvaženi, jasno obrazložiti zašto, tj. zbog čega to možda nije bilo moguće.
	P3	Istražiti razloge zbog kojih su određeni predstavnici partnera prema čl. 5. slabo aktivni u radu OzP-a. Po potrebi ih uputiti na redovne edukacije koje su im dostupne na te teme ili održati povremene edukacije u sklopu OzP-a.
	P4	Po potrebi omogućiti posebno zainteresiranim članovima OzP-a i dodatne sastanke s tijelima SUK-a u užem krugu.

EFIKASNOST (DJELOTVORNOST)

EP2 Jesu li mjere koje su poduzete radi ispunjavanja primjenjivih ex ante uvjeta utvrđenih u Sporazumu o partnerstvu provedene u skladu s utvrđenim vremenskim rasporedom? Jesu li i na koji način ispunjeni ex ante uvjeti doveli do poboljšanja rezultata provedbe OPULJP-a?

Nalazi	Preporuke



• samoprocjena primjenjivosti i ispunjenosti EAC-a i broj akcijskih planova za RH usporediv je s većinom država članica EU-a • RH je bila u prvih 11 država članica koje su ispunile EAC-e • došlo je do značajnih kašnjenja ispunjenja EAC-a u odnosu na predviđene rokove • ispunjavanjem EAC-a ostvaren je određeni doprinos većoj kvaliteti rezultata provedbe OPULJP-a, no potrebna je detaljnija analiza	P1	Provesti tematsku evaluaciju za one <i>ex ante</i> uvjete koji se odnose na OPULJP u svrhu detaljnijeg utvrđivanja jesu li i na koji način ispunjeni <i>ex ante</i> uvjeti doveli do poboljšanja rezultata provedbe OPULJP-a po pojedinim područjima ulaganja.
	P2	U fazi programiranja za 2021.-2027. te s obzirom na definirane posebne ciljeve <u>pravovremeno</u> osigurati ispunjenost „uvjeta koji omogućuju provedbu“ te napraviti jasnije poveznice i pretpostavke između načina na koji se oni ispunjavaju i što se time konkretno očekuje postići u smislu bolje kvalitete rezultata provedbe. Pratiti (godišnje) može li se utvrditi kontinuirano poboljšanje rezultata provedbe na temelju ispunjenog uvjeta koji omogućuje provedbu.
	P3	Osigurati da se operacije odabrane za potporu za razdoblje 2021.-2027. provode dosljedno u odnosu na donesene strateške i planske dokumente na kojima se temelje ispunjeni uvjeti koji omogućuju provedbu.
	P4	Pravovremeno pokrenuti uspostavu učinkovitog sustava praćenja ispunjenja uvjeta koji omogućuju provedbu.

EP3 Provodi li se OPULJP u skladu s indikativnim planom provedbe? Ako postoje odstupanja, na koje se investicijske prioritete odnose i koji su utvrđeni razlozi za isto?

Nalazi	Preporuke	
• primjetna su česta i značajna kašnjenja u objavljivanju poziva na dostavu projektnih prijedloga, u odnosu na početno planirane i javno objavljene i najavljene datume objave poziva.	P1	Preporučuje se da se godišnji planovi objave PDP-a objave najkasnije do kraja siječnja za godinu na koju se plan odnosi.
	P2	Isprobati pristup izrade plana objave PDP-a za predstojeću godinu usporedno s pripremom državnog proračuna u listopadu svake godine.
	P3	Godišnji planovi objave PDP-a trebali bi se po potrebi moći mijenjati i izmjene bi trebalo javno objaviti kako bi potencijalni prijavitelji znali koje je zadnje stanje. Navesti kratke napomene izmjena za PDP-e koji se otkazuju, spajaju, prebacuju itd.



- značajan broj planiranih poziva prema godišnjim planovima u promatranom razdoblju nije objavljen, no zato su objavljeni pozivi koji nisu predviđeni godišnjim i javno dostupnim planovima objave PDP-a, već su sadržani u internim mjesečnim planovima SUK-a, poglavito izravne dodjele namijenjene različitim korisničkim institucijama. - postignuta razina koordinacije svih tijela SUK-a koja sudjeluju u procesu pripreme i objave poziva nije dostatna - koristi projekata koji bi se trebali provesti i više od dvije godine nakon podnošenja prijave postaju upitne uslijed izmijenjenih okolnosti - kritično područje u pogledu planiranja, pripreme i objave PDP-ova predstavlja PO 4, koja je već zbog nepravovremeno ispunjenog ex-ante uvjeta koji se odnosio na SC 11.i.1 u tome dijelu kasnije započela s konkretnom provedbom i objavom PDP-a, ali i u pogledu SC 11.ii.1	P4	Održavati redovne zajedničke sastanke UT-a i svih PT 1 i PT 2, čija učestalost može varirati primjerice od dvotjednih do mjesečnih, ovisno o okolnostima i žurnosti i složenosti tema o kojima se treba raspraviti ili obavijestiti ostala tijela SUK-a.
	P5	Pravovremeno obratiti više pažnje na rješavanje problema u kritičnim područjima, npr. na slučajeve u kojima se u godini dana pri samome kraju provedbenog razdoblja nije objavio nijedan PDP, a dostupna su sredstva koja bi se trebala što prije ugovoriti
	P6	Izraditi godišnji plan izravnih dodjela i uključiti ga u godišnji plan objave PDP-a kako bi se dobila cjelovita slika u javnosti, tj. zbog veće transparentnosti trošenja sredstava.
	P7	Pored svakog planiranog poziva na izravnu dodjelu sredstava u godišnjem planu ukratko opisati zbog čega se planira određena izravna dodjela tj. na koji će način i u koju svrhu korisnik sredstava trošiti tako dodijeljena sredstva.
	P8	Dodatno ojačati mehanizam pripreme dokumentacije u suradnji s potencijalnim prijaviteljima, primjerice u sklopu alata e-savjetovanja.
	P9	Preispitati svrhu obrasca „Sažetka operacije“ kao osnovne podloge za razvoj PDP-a i potrebu daljnjeg usklađivanja usporedno s izradom natječajne dokumentacije za PDP i po potrebi prilagoditi Smjernice u tom dijelu.
	P10	Utvrđiti među nadležnim tijelima koji modaliteti rada i suradnje ubrzavaju, odnosno usporavaju postupak pripreme PDP-a te primjenjivati one postupke koji su se pokazali kao djelotvorniji i brži. Sva tijela trebala bi se usredotočiti na ključne komentare i davanje prijedloga rješenja za uočene probleme.
	P11	Tijela razine PT 1 i PT 2 trebala bi u pripremi svakog novog PDP-a (tj. sažetka operacije i uputa za prijavitelje) provjeriti ranije komentare UT-a na prethodnu natječajnu dokumentaciju koju su pripremala, pogotovo za usporedive PDP-e te na taj način izbjeći ponavljanje istih grešaka i posljedično istih komentara UT-a.
	P12	UT bi trebao utvrditi pravila prema kojima se prioritizira obrada i odobravanje sažetaka operacija i dokumentacija PDP-ova koji pristižu na komentiranje/odobrenje UT-u, npr. da prednost imaju javno najavljeni PDP-i za tu godinu i isto navesti u Smjernicama.



zbog očitog nedostatka konsenzusa među svim dionicima koji sudjeluju u procesu planiranja, pripreme i objave PDP-a pozivi koji se najavljuju javno početkom godine u sklopu godišnjeg plana objave PDP-a trebali bi imati prioritet kada je u pitanju priprema i objava poziva kako bi se održalo svojevrsno „obećanje“ prema javnosti, postigla kontinuirana dinamika pravovremene pripreme projekata koji se prijavljuju na te pozive i u konačnici steklo snažnije povjerenje u rad institucija kojima je povjerena dodjela sredstava iz ESF-a	P13	U sklopu postupka pripreme i odobravanja dokumentacije PDP-a provesti analizu svih koraka između UT, PT 1 i PT 2 te zajednički odlučiti o mogućim modalitetima skraćivanja, odnosno pojednostavljenja relevantnih procedura.
	P14	Koliko je god moguće izbjegavati izmjene PDP-ova nakon što se objave, uz savjetovanja s potencijalnim prijaviteljima i širom javnosti prije same objave.
<i>EP4 Upravlja li se administrativnim kapacitetima na odgovarajući način i u skladu s alociranim sredstvima?</i>		
Nalazi	Preporuke	
administrativni kapaciteti SUK-a OPULJP-a građeni presporo, što je dovelo do nezanemarivih kašnjenja u provedbi na svim razinama, a pogotovo u segmentu poslova PT 2 koji izravno utječu i na same korisnike i njihovu provedbu projekata	P1	Nove analize radnog opterećenja što više temeljiti na dosadašnjim iskustvima u provedbi OPULJP-a i u izgradnji administrativnih kapaciteta, posebno s obzirom na broj, financijsku vrijednost i tematiku pojedinih PDP-ova, u njihovoj pripremi i provedbi ugovorenih projekata, a u odnosu na procedure propisane Smjernicama i dostupne administrativne kapacitete.
	P2	Prije zapošljavanja dodatnog kadra razmotriti i druge načine za optimiziranje poslovanja, kao što su pojednostavljenje procedura i smanjenje dokumentacije, uvođenje pojednostavljenih troškovnih opcija, digitaliziranje postupaka koji uzimaju puno vremena i zahtijevaju puno „ručne“ obrade i provjera („rad u Excelu“), pogotovo u onim dijelovima gdje bi se određeni postupci mogli uspješno automatizirati uz primjenu računalnih alata i aplikacija.



• administrativni kapaciteti počeli su se graditi prekasno, odnosno trebalo je postepeno zaposliti više novog kadra već prije samog početka provedbe OPULJP-a i što više u prvim godinama provedbe kako bi se poslovi mogli od samih početaka provedbe djelotvornije rasporediti te kako bi se kadar mogao na vrijeme obučiti i već u prvim godinama provedbe steći potrebno iskustvo na vrlo specifičnim i složenim poslovima provedbe OPULJP-a • i dalje prespori i dugotrajni postupci zapošljavanja novog kadra u tijelima državne uprave koja su istovremeno i tijela SUK-a, a u odnosu na dinamične rokove i zahtjevan okvir u kojima se odvija provedba OPULJP-a • kapaciteti tijela SUK-a na kraju 2019. godine značajno su ojačani u odnosu na početne godine provedbe • otegotna okolnost bila je i vrijeme koje je bilo potrebno da novi kadar u tijelima SUK-a stekne iskustvo rada potrebno za samostalno obavljanje	P3	Kod odobravanja ZNS-ova u PT 2 po mogućnosti se usredotočiti na najbitnije provjere, tj. one koje se odnose na provjere prihvatljivosti troškova i koje podliježu revizijama. Kontinuirano provjeravati jesu li sva dodatna pojašnjenja i dokumentacija koja se traži od Korisnika u postupku odobravanja ZNS-ova zaista nužni za potrebe odobravanja troškova, npr. tako da osoblje s više iskustva u odobravanju ZNS-ova i suradnji s pojedinim skupinama Korisnika povremeno provjerava rad novozaposlenih, npr. na temelju nekoliko ZNS-ova tjedno/mjesečno, ili na primjeru pojedinih složenijih projekata, kao i u slučaju da postoje konkretni i učestali prigovori Korisnika na odobravanje ZNS-ova.
	P4	Osigurati da kod pojedinog PDP-a svo osoblje provjerava ZNS-ove po istim kriterijima te u tu svrhu održavati primjerice tjedne sastanke timova i osigurati razmjenu iskustava i zajedničko rješavanje problema, prije svega na samome početku rada na ZNS-ovima za određeni PDP. U tom smislu što je češće moguće posebno provjeravati rad novozaposlenih te još konkretnije što sve traže i očekuju od Korisnika i zašto. Razmotriti primjere i iskustva drugih i usporedivih država članica EU-a u optimizaciji rada tijela razine PT 2.
	P5	Što prije i što konkretnije se usmjeriti na digitalizaciju poslova u onim segmentima u kojima bi to ubrzalo poslove UT-a, PT 1 i PT 2 te omogućilo pouzdanije provjere, analizu podataka i veći broj automatiziranih izvješća, kao i po potrebi rad „od doma“.
	P6	Osnažiti komunikaciju i suradnju među tijelima SUK-a redovnim sastancima SUK-a i kroz otvoreni razgovor npr. o izmjenama Smjernica te kroz uspostavu zajedničke (digitalne) platforme za SUK za razmjenu novosti, informacija, pitanja i iskustava.
	P7	Osmisliti sustav edukacija posebno prilagođenih za ESF, moguće i uz stalno dostupne online edukacije na temu ESF-a.



poslova te uz minimalne stope grešaka - e-sustavi kojima su se tijela SUK-a redovno služila u provedbi OPULJP-a u promatranom razdoblju korisni su ali trebaju nadogradnje - nema ujednačenog pristupa razvoju digitalizacije u SUK-u - početna sporost provedbe uzorkovana planiranjem, i najavom objave i provedbom puno više PDP-ova nego što su to administrativni kapaciteti u određenom razdoblju i zadanim rokovima realno mogli ostvariti - ne postoji sustav edukacija za ESF.		
<i>EP5 U kojoj mjeri je efikasan (djelotvoran) mehanizam osiguranja usklađenosti provedbe OPULJP-a s drugim instrumentima financiranja Unije i nacionalnim instrumentima financiranja, uključujući s EIB-om?</i>		
Nalazi	Preporuke	
postoje određeni praktični koordinacijski mehanizmi za osiguranje usklađenosti provedbe, kao npr. u nešto konkretnijem obliku na razini obrasca Sažetak operacija u sklopu procesa pripreme PDP-ova	P1	Jasnije i konkretnije definirati pojmove „mehanizma osiguranja usklađenosti provedbe“, „komplementarnosti“ i „izbjegavanja dvostrukog financiranja“ te što oni podrazumijevaju u fazi strateškog planiranja i programiranja te potom u fazi provedbe i izvješćavanja, uz konkretne korake/procedure, nadležnosti, zaduženja itd.
	P2	Provesti zasebnu detaljniju analizu/evaluaciju mehanizma osiguranja usklađenosti provedbe i sprječavanja dvostrukog financiranja, prije svega između tijela SUK-a za OPULJP te na razini SoP-a između različitih programa i instrumenata financiranja i eventualno s drugim tijelima/dionicima u RH i EU-u.



međutim, ne postoje konkretnije formalne, jasnije i pisane procedure, planovi i obrasci na temelju kojih bi se moglo podrobnije ocijeniti kako u praksi tijekom provedbe OPULJP-a i povezanih operativnih programa i drugih izvora financiranja funkcionira mehanizam osiguranja usklađenosti provedbe te je li djelotvoran	P3	Dodatno razraditi sustav bilježenja/opisivanja i dodatnih konkretnih koraka koji čine mehanizam osiguranja usklađenosti provedbe, komplementarnosti i sprječavanja dvostrukog financiranja, npr. uspostavom registra i bilježenja na jednom mjestu za OPULJP (tj. novi program) svih sastanaka, dogovora među tijelima, dokumenata itd.
	P4	Podrobnije definirati koji su to sve elementi koji bi se trebali uzeti u obzir kod mehanizma osiguranja usklađenosti provedbe na razini pripreme sažetaka operacija/PDP-ova te kreirati svojevrzne popise točki za provjeru/opisivanje kontakata kojima se isto može odnosno treba provjeriti po području ulaganja. Naknadnim provjerama/evaluacijama provjeriti je li komplementarnost ostvarena.

EP6 Koriste li se financijska sredstva na efikasan (djelotvoran) i transparentan način te u skladu s predviđenim ciljevima?

Nalazi	Preporuke	
- na svim prioritetnim osima uočen je neujednačen napredak u pogledu dviju dimenzija kroz koje se prati ostvareni napredak za svaki pojedini PO – financijske, koja se temelji na podacima o ovjeravanju, i fizičke, koja se nadgleda kroz sustav pokazatelja ostvarenja - ugovoreno je 72,70% dodijeljenih sredstava, dok postotak ovjerenih sredstava prema EK iznosi 29,27%	P1	Ubrzati provedbu, od objave posljednjih PDP-ova u tekućoj financijskoj perspektivi pa sve do ugovaranja i odobrenja ZNS-ova. Dodatno ojačati kapacitete svih PT 2, ali i preispitati efikasnost radnih procesa, obujam i raspodjelu poslova te prije svega razinu detalja koja se provjerava s obzirom na ZNS-ove i prihvatljivost troškova.
	P2	Izbjegavati situacije uslijed kojih dolazi do toga da se u godinu dana za SC-ove na kojima još postoje dostupna sredstva za ugovaranje ne objavi nijedan PDP.
	P3	Nastaviti aktivno upravljati alokacijom OPULJP-a preraspodjelom sredstava s manje uspješnih IP-ova i SC-ova na one uspješnije te u slučaju PDP-ova kod kojih postoje rezervne liste već ocijenjenih projektnih prijedloga koji su spremni za ugovaranje.
	P4	Nastaviti s uvođenjem i primjenom pojednostavljenih troškovnih opcija.
	P5	Periodički iznova ispitati mogućnosti za uspostavljanje financijskih instrumenata kako bi se utvrdilo je li došlo do promjena u okolnostima na tržištu koje bi bile optimalne za njihovo uvođenje.



• određena razina ostvarenja pokazatelja ostvarenja postignuta je do kraja 2019. godine u slučaju 65 od 80 pokazatelja (za PO1-4) • poduzeti brojni koraci u svrhu osiguranja što veće efikasnosti (djelotvornosti) financijske omotnice • SUK je u promatranom razdoblju još uvijek bio u intenzivnoj fazi učenja i isprobavanja novih pristupa za osiguranje veće efikasnosti (djelotvornosti) upravljanja financijskim sredstvima, što je bilo i očekivano s obzirom na to da se radi o prvoj financijskoj perspektivi u kojoj je RH imala na raspolaganju višestruko veće iznose sredstava nego u razdoblju 2007. – 2013 • postoje i aktivno se primjenjuju brojne mjere za osiguranje transparentnosti provedbe OPULJP-a, što je potkrijepljeno nalazima na temelju analize dokumentacije i u intervjuima s predstavnicima tijela SUK-a, no ipak postoji značajan prostor za daljnju razradu već postojećih, kao i uvođenje novih	P6	Za novo financijsko razdoblje preispitati i mogućnost uvođenja globalnih potpora (npr. za nevladin sektor) kako bi se što bolje doprlo i do većeg broja manjih dionika koji djeluju lokalno i kako bi se osigurao ravnomjerniji pristup sredstvima ESF-a.
	P7	Razviti metodologiju i sustav za izbjegavanje dvostrukog financiranja, po mogućnosti u suradnji s KT-om, UT-om za OPKK i ostalim nadležnim tijelima koja upravljaju programima koji se sufinanciraju iz fondova EU-a.
	P8	Dodatno najaviti e-savjetovanja i druge oblike savjetovanja o PDP-ovima na svim mjestima gdje će ta informacija biti dostupna ciljnoj skupini, odnosno potencijalnim prijaviteljima takvog PDP-a.
	P9	U sklopu e-savjetovanja i drugih vrsta savjetovanja koja prethode završetku izrade i objavi PDP-a, sudionicima savjetovanja dati povratne informacije o tome jesu li njihovi komentari usvojeni i na koji način. Obrazložiti ako se neki prijedlog ne može usvojiti zbog nekih pravnih ili drugih pravila te koja iziskuju značajnije promjene i dulje odgađanje objave PDP-a.
	P10	Na jednome mjestu, tj. internetskoj stranici (esf.hr) navesti popis svih najava za javna savjetovanja za PDP-e, kao i javno održanih savjetovanja iz faze pripreme PDP-a i priložiti izvještaje o održanim savjetovanjima u svrhu veće transparentnosti.
	P11	Urediti web stranice na kojima se objavljuju PDP-ovi tako da budu preglednije nego što je to sada slučaj te da se osigura što veća preglednost i u slučaju izmjena PDP-ova i dodavanja veće količine važnih napomena, obavijesti, dokumenata itd.
	P12	U odgovorima na pitanja izbjegavati izričito ponavljanje onoga što je već navedeno u uputama za prijavitelje, ako isto nije popraćeno konkretnijim odgovorom, tj. pojašnjenjem, u okvirima zadanim Smjernicom 03, v.3.4., „Pitanja i odgovori“



mjera za osiguranje dodatne razine transparentnosti.		
EFEKTIVNOST (UČINKOVITOST)		
<i>EP7 Postoje li i u kojoj mjeri odstupanja u ostvarenim rezultatima od početnih ciljnih vrijednosti zadanih ključnim točkama okvira uspješnosti? Ako postoje, na koje se investicijske prioritete odnose i jesu li poduzete odgovarajuće korektivne mjere?</i>		
Nalazi	Preporuke	
- SUK OPULJP-a tek je uspostavljen i počeo je ozbiljnije graditi administrativne kapacitete tijekom 2015. te su do kraja 2019. primjetni značajni pomaci u cjelokupnoj provedi - odstupanje u ostvarenim rezultatima od početnih ciljnih vrijednosti zadanih ključnim točkama okvira uspješnosti zabilježeno je kod svih pokazatelja - doprinos ostvarenju pokazatelja iz okvira uspješnosti koji je zabilježen na razini prioriternih osi ostvaruje se sa svih relevantnih IP-ova, međutim razlike su značajne - ostvarenje pokazatelja ostvarenja nije bilo popraćeno jednako uspješnim ostvarenjem na razini financijskih pokazatelja	P1	Dodatno definirati, zabilježiti i podrobnije opisati pouzdanu metodologiju utvrđivanja pokazatelja i ciljnih vrijednosti.
	P2	Razraditi predviđenu povezanost između ostvarenja fizičkih i financijskih pokazatelja.
	P3	Zadržati najvažnije informacije u SUK-u i kada osoblje koje se bavilo programiranjem ode iz SUK-a.



- do kraja 2018. dogodio se skok u pogledu ostvarenja vrijednosti pokazatelja, djelomično i zbog mjera za ubrzanje provedbe započetih u ranijim godinama - ostvarenje pokazatelja daleko iznad/ispod procijenjene vrijednosti rezultat je inicijalnog „podcjenjivanja“ ili „precjenjivanja“ vrijednosti ključnih točaka ostvarenja		
<i>EP8 Je li napredak provedbe OPULJP-a prema odabranim tematskim ciljevima i ključnim etapama okvira uspješnosti u skladu s planiranim ciljevima u kontekstu ostvarenja ciljeva strategije Unije za pametan, održiv i uključiv rast?</i>		
Nalazi	Preporuke	
Usklađenost provedbe OPULJP-a na razini tematskih ciljeva s ključnim nacionalnim i EU ciljevima u kontekstu Strategije EU 2020 ocjenjuje se kao dobro isplanirana i povezana, prije svega stoga jer je uz pomoć provedbe OPULJP-a već u 2018. godini ostvaren značajan doprinos nacionalnim, ali i glavnim ciljevima Strategije EU 2020.	P1	Kontinuirano jačati kapacitete za strateško planiranje i izrađivati analitičke podloge radi pouzdanijeg prenošenja sektorskih potreba u iznose dodijeljenih sredstava, očekivane rezultate i pripadajuće pokazatelje.



• uspješnost u pogledu doprinosa odabranim tematskim ciljevima te glavnim ciljevima Strategije EU 2020, mjerenu kroz sustav pokazatelja kakav je postavljen za OPULJP, teško je jednoznačno utvrditi • može se pretpostaviti da je određeni doprinos prethodno opisanom razvoju u pogledu nacionalnih ciljeva u vezi sa Strategijom EU 2020 došao i s razine OPULJP-a.	P2	U <i>ex post</i> fazi provesti procjenu s kvantitativnog aspekta doprinosa OPULJP-a ostvarenju nacionalnih ciljeva u vezi sa Strategijom EU 2020.

V. Regionalna i lokalna zastupljenost		
RELEVANTNOST		
EP9 U kojoj mjeri planirane aktivnosti odgovaraju regionalnim/lokalnim potrebama ciljnih skupina?		
Nalazi	Preporuke	
• Planirane, a posebno provedene aktivnosti u okviru OPULJP-a nisu u dovoljnoj mjeri prepoznale specifične regionalne/lokalne potrebe, posebno kada je riječ o potrebama slabije razvijenih područja. Takav je pristup u neskladu sa značajnim regionalnim razlikama koje su prisutne u gotovo svim područjima, a koje su predmet financiranja OPULJP-a. Međutim,	P1	Općenito, za sve prioritetne osi potrebno je kod planiranja aktivnosti posvetiti veću pažnju razradi specifičnih regionalnih/lokalnih potreba, posebno kada je riječ o područjima tržišta rada i obrazovanja.
	P2	Provedbene aktivnosti u području zapošljavanja planirati na način da se u znatno većoj mjeri nego do sada uzme u obzir razina regionalnih razlika na tržištu rada te s tim u skladu prilagode visine potpora, odabir korisnika i ostali bitni elementi koji utječu na prostorno usmjeravanje potpore. Također, potrebno je razviti modalitete primjene kriterija regionalnog razvoja u sklopu mjera aktivne politike zapošljavanja te osigurati znatno veću razinu uključenosti nezaposlenih osoba u MAPZ u slučaju županija s natprosječnom razinom nezaposlenosti.
	P3	Povećati ulaganja u lokalna partnerstva za zapošljavanje kao specifični oblik jačanja županijskih kapaciteta za intervencije na tržištu rada.





pritom treba istaknuti kako su prisutne znatne varijacije u pristupu prema regionalnim razlikama, odnosno regionalnim/lokalnim specifičnostima unutar četiri prioritetne osi OPULJP-a. - Najmanja prisutnost regionalne/lokalne dimenzije u fazi planiranja zabilježena je u slučaju PO 1, dok je prepoznavanje potreba slabije razvijenih područja, najviše vidljivo kod PO2. - Kod dijela PDP-a od posebne važnosti za adresiranje regionalnih/lokalnih potreba primjetna je vrlo niska stopa financiranja prijavljenih projekata. - Znatne razlike među prioritetnim osima također su prisutne u slučaju primjene kriterija regionalnog razvoja u postupcima odabira korisnika. Najveću učestalost primjene kriterija regionalnog razvoja bilježi PO 2. S druge strane, u slučaju PO 1 i PO 4 primjena regionalnih kriterija gotovo je u potpunosti izostala.	P4	Ispitati učinke dosadašnje primjene kriterija regionalnog razvoja na razini pojedinačnih PDP-ova na položaj županija suočenih s najvećom razinom socijalne isključenosti te utvrditi mogućnosti za poboljšanje pristupa.
	P5	Povećati učestalost primjene kriterija regionalnoga razvoja kod PDP-ova u području obrazovanja.
	P6	Sustavno primijeniti kriterije regionalnog razvoja kod PDP-ova namijenjenih jačanju kapaciteta civilnog društva te pripremiti i provesti posebne PDP-ove otvorene samo za slabije razvijena područja te druga područja s razvojnim posebnostima poput otoka.
	P7	Kod praćenja rezultata provedbe OPULJP-a treba staviti veći naglasak na regionalnu dimenziju provedbe.
	P8	Osigurati primjerenu razinu financiranja PDP-ova koji će umanjiti mogućnosti postojanja izrazite neravnoteže između broja prijavljenih i broja odobrenih projektnih prijedloga kao što je to bio slučaj kod više poziva u okviru dobrog upravljanja.
	P9	Ciljano i sustavno jačati kapacitete potencijalnih prijavitelja za pripremu projektnih prijedloga u područjima koja su slabije razvijena ili imaju neka druga bitna razvojna ograničenja uslijed geografskih ili nekih drugih čimbenika (npr. u slučaju otoka ili pograničnih područja).





- Uravnoteženost razine financiranja s regionalnim/lokalnim potrebama slabije razvijenih područja pokazala se kao vrlo slaba u slučaju PO 1, 3 i 4, dok je jedino kod PO 2 ostvaren visok stupanj usklađenosti.
- Bez poduzimanja dodatnih aktivnosti koje će u većoj mjeri pomoći slabije razvijenim područjima da ojačaju kapacitete za pripremu projekata te im osigurati veće mogućnosti financiranja projekata, vjerojatnost produbljenja postojećih regionalnih neravnoteža u području provedbe OPULJP-a samo će se povećavati.

EP10 Jesu li i na koji način u planiranje i provedbu aktivnosti uključeni predstavnici lokalnih/regionalnih dionika?

Nalazi	Preporuke	
• postoje brojne (ne)formalne i mogućnosti za sudjelovanje PLRD-a u provedbi, kroz OzP, javna savjetovanja i e-Savjetovanja • sve alate i komunikacijske kanale u promatranom razdoblju koristili su u manjoj mjeri, uglavnom zbog dojma	P1	Dodatno informirati PLRD-e o važećim pravilima i dostupnim opcijama postavljanja upita, dodatnih rasprava i dobivanja pojašnjenja o pojedinim pitanjima u vezi s provedbom OPULJP-a, kao što su npr. PDP-ovi.
	P2	Poticati sudjelovanje PLRD-a u (e-)savjetovanjima. Obavijestiti ih o objavljenim e-savjetovanjima i rezultatima u vezi s OPULJP-om (tj. novim OP-om) te podsjetiti da se i sami prijave za dobivanje obavijesti o pokrenutim savjetovanjima.
	P3	Na početku razdoblja 2021.-2027. edukacijama ojačati i kapacitete samih članova OzP-a (*novog programa za ESF+), po potrebi i o njihovim pravima i obvezama.



da imaju ograničenu mogućnost <i>ex ante</i> utjecaja na provedbu.	P4	Ispitati mogućnost uspostave posebne platforme za članove OzP-a na kojoj bi mogli razmjenjivati informacije, dokumente i prijedloge u vezi s provedbom OPULJP-a te u sklopu njihova rada i dužnosti s obzirom na sudjelovanje u OzP-u.

EFIKASNOST (DJELOTVORNOST)

EP11 Je li, i ako da, u kojoj mjeri je efikasno (djelotvorno) korištenje sredstava povezano s lokacijom provedbe?

Nalazi	Preporuke
- Značajne su regionalne razlike u razini efikasnosti projekata unutar pojedinih poziva. Najmanje razlike između županija u efikasnosti bilježi poziv „Zaželi – Program zapošljavanja žena“, dok su najveće razlike zabilježene unutar poziva „Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina“. - Za analizirane pozive nije se utvrdilo postojanje specifičnih, lokacijskih faktora poput geografskog položaja, razine razvijenosti ili visine nezaposlenosti, a koji bi u znatnijoj mjeri mogli objasniti utvrđene razlike u efikasnosti projekata. Nadalje, rezultati pokazuju kako su razlike u efikasnosti projekata znatno veće unutar županija nego između	P1 Razmotriti mogućnost utvrđivanja očekivanih vrijednosti pokazatelja efikasnosti projekata. Pritom bi bilo najvažnije utvrditi minimalnu ciljnu razinu efikasnosti koju bi odabrani projekti trebali zadovoljiti da bi mogli biti financirani.



županija, što također ide u prilog tvrdnji o nepostojanju lokacijskih faktora koji bi u znatnoj mjeri utjecali na razlike u efikasnosti.

EFEKTIVNOST (UČINKOVITOST)

EP12 Koje su se aktivnosti pokazale kao najučinkovitije u odnosu na lokaciju provedbe u kojoj su provedene?

Nalazi	Preporuke	
- Postoje značajne razlike u pogledu razine učinkovitosti kako između različitih aktivnosti OPULJP-a, tako i između različitih lokacija odnosno županija. - U slučaju aktivnosti kojima su financirane pojedine mjere u okviru MAPZ-a rezultati pokazuju da županije s manjom razinom nezaposlenosti općenito bilježe veću razinu uključenosti nezaposlenih osoba u provedbu MAPZ-a, što ograničava pozitivan doprinos MAPZ-a smanjenju regionalnih neravnoteža na tržištu rada. Kad je riječ o učinkovitosti pojedinih mjera rezultati protučinjenične analize učinkovitosti MAPZ-a daju mješovite rezultate.	P1	Prilikom planiranja mjera aktivne politike zapošljavanja znatno veću pozornost posvetiti većoj uključenosti ciljanih skupina na područjima s natprosječnom razinom nezaposlenosti i socijalne isključenosti. Također, potrebno je razmotriti uvođenje novih mjera posebno osmišljenih upravo za područja s najvećim potrebama.
	P2	Razmotriti mogućnosti nadopune operacije Zaželi komplementarnim aktivnostima koje će osigurati veću održivost zapošljavanja.
	P3	Za područja s većom razinom socijalne isključenosti, a gdje se utvrdila relativno slaba razina ugovorenosti projekata iz PO2 – PO4 (pa tako i ostvarenih rezultata), osigurati veću podršku u pogledu informiranosti potencijalnih korisnika te pružiti dodatnu podršku za pripremu projektnih prijedloga.
	P4	Pratiti srednjoročne učinke provedenih aktivnosti te osigurati kontinuirano i snažno financiranje aktivnosti koje su polučile značajan učinak na slabije razvijena područja, odnosno područja s većom razinom socijalne isključenosti.





- Kod aktivnosti iz PO 2 razlike među županijama u pogledu učinkovitosti pojedinih aktivnosti također su vrlo značajne. Najbolje rezultate u pogledu (privremenog) zapošljavanja bilježi operacija „Zaželi – Program zapošljavanja žena“, što je u skladu s očekivanjima s obzirom na vrlo visoka financijska sredstva koja prate provedbu ove aktivnosti. Ipak, treba naglasiti važan problem održivosti tako kreiranih radnih mjesta, čega su jako svjesni i različiti predstavnici različitih tijela SUK-a s kojima su vođeni intervjui.
- Međužupanijske razlike kod operacija unutar PO 3 izrazito su velike. Ono što je pozitivno jest to da su županije s većim potrebama dobrim dijelom uspjele ostvariti višu razinu učinkovitosti, što je najvidljivije u slučaju pomoćnika u nastavi te kod dodjele stipendija za studente slabijeg socioekonomskog statusa.
- Najveće međužupanijske razlike u ostvarenim rezultatima bilježe analizirane operacije unutar PO 4, a





što se uglavnom može povezati s vrlo značajnim razlikama u motiviranosti i sposobnosti potencijalnih prijavitelja da ugovore projekte.		
<i>EP13 Provodi li se i koliko učinkovito integrirani pristup teritorijalnom razvoju te je li napredak ostvaren u prioritetnim područjima utvrđenima na području suradnje teritorijalnih ulaganja?</i>		
Nalazi	Preporuke	
• radi se o novome pristupu u 2014.-2020. i odvijala se kontinuirana faza razvoja kroz provedbu • integracija EFRR-a i ESF-a postignuta u manjem dijelu, ili će se tek postići kod nekih vrsta projekata (npr. <i>brownfield</i>) • značajno ojačani kapaciteti ITU gradova za strateško planiranje, ulaganja i provedbu projekata • i dalje prisutna brojna pitanja o pristupu provedbi mehanizma ITU • značajna kašnjenja i neusklađenosti u provedbi • slabija komunikacija i suradnja između svih dionika, pogotovo u prvim godinama provedbe.	P1	Za novu perspektivu 2021.-2027. odmah na samome početku provedbe jasno definirati pojam „integracije“ tako da ga sve strane u procesu tumače na isti način.
	P2	Ispitati mogućnost provedbe integriranih ulaganja tako da od strane državne uprave za sve procese bude izravno nadležno samo jedno tijelo.
	P3	Dodatno (sadržajno) ojačati koordinaciju i komunikaciju između svih dionika.
	P4	ITU gradove i druge relevantne dionike, poput npr. regionalnih koordinatora, dodatno informirati i obučiti o mogućnostima i pravilima financiranja projekata iz ESF-a, pogotovo ako dođe do izmjena kadrova, novih zapošljavanja itd.
	P5	Iskoristiti već postojeće kapacitete u ITU gradovima za daljnja ulaganja.
	P6	Omogućiti dodatnu tehničku pomoć (iz izvora iz kojih će se ITU gradovima moći osigurati tehnička pomoć u razdoblju 2021.-2027.) odabranim gradovima u pripremi sažetaka operacija i PDP-ova, kao i u provedbi projekata.
<i>EP14 U kojoj mjeri je ostvarena integracija aktivnosti ESF-a i EFRR-a u slučaju obnove 5 nerazvijenih pilot područja?</i>		



Nalazi	Preporuke	
- ojačani administrativni kapaciteti za strateško planiranje i fondove EU – ali druge izvore financiranja - različita tumačenja „integracije“ - nedostatna komunikacija i koordinacija između svih dionika, pogotovo u početku provedbe - Intervencijski planovi – jasniji pristup u planiranju i provedbi za ulaganja u gradove	P1	Za novu perspektivu 2021.-2027. odmah na samome početku provedbe jasno definirati pojam „integracije“ tako da ga sve strane u procesu tumače na isti način.
	P2	Ispitati mogućnost provedbe integriranih ulaganja za deprivirana područja tako da od strane državne uprave za sve procese bude izravno nadležno samo jedno tijelo.
	P3	Dodatno (sadržajno) ojačati koordinaciju i komunikaciju između svih dionika.
	P4	Pilot gradove i druge relevantne dionike, poput npr. regionalnih koordinatora, dodatno informirati i obučiti o mogućnostima i pravilima financiranja projekata iz ESF-a, pogotovo ako dođe do izmjena kadrova, novih zapošljavanja itd.
	P5	Iskoristiti već postojeće kapacitete u pilot gradovima za daljnja ulaganja.
	P6	Omogućiti dodatnu tehničku pomoć (iz izvora iz kojih će se gradovima moći osigurati tehnička pomoć u 2021.-2027.) odabranim gradovima na depriviranim područjima u pripremi sažetaka operacija i PDP-a, te u provedbi projekata.
UČINAK		
<i>EP15 U kojoj mjeri je ostvaren željeni učinak na ciljne skupine u kontekstu regionalne i lokalne zastupljenosti prema prioritetnim osima u odnosu na pokazatelje rezultata?</i>		
Nalazi	Preporuke	
	P1	Prilikom planiranja budućih operacija veću pažnju treba posvetiti mehanizmima koji će dovesti do raspodjele rezultata po županijama primjerenije lokalnim potrebama.





Provedeno vrednovanje pokazalo je da kod svih prioriternih osi postoje odstupanja u zastupljenosti županija u ostvarenim rezultatima u odnosu na očekivanu razinu ostvarenja s obzirom na relevantne parametre. Pritom je u većini slučajeva riječ o umjerenim i značajnim razinama odstupanja, odnosno odstupanjima koja se nalaze između krajnjih mogućih vrijednosti kako na pozitivnoj (izrazito velika razina odstupanja), tako i na negativnoj skali ocjenjivanja (vrlo mala razina usklađenosti). Rezultati po prioriternim osima vrlo su različiti pa ih stoga treba pojedinačno i razmatrati.	P2	Uzevši u obzir izrazito veliki problem neravnomjernog regionalnog razvoja, bilo bi poželjno utvrditi ciljne vrijednosti ostvarenja po pojedinim ključnim pokazateljima na NUTS 2, odnosno NUTS 3 razini.
<i>EP16 U kojoj mjeri se učinci provedbe projekata na ciljanu skupinu „nezaposleni pripadnici ranjivih skupina“ u okviru otvorenog poziva LEDI III, razlikuju ovisno o lokaciji? Koji su čimbenici najviše pridonijeli utvrđenim razlikama u učincima?</i>		
Nalazi	Preporuke	
Vrednovanje je pokazalo kako PDP LEDI ima blago negativan učinak na zapošljavanje ciljanih skupina nezaposlenih, ako se gleda cijela RH.	P1	Kreirati PDP LEDI na način da se posebno adresiraju županije s najvećim problemima na tržištu rada te da im se omogući „povlašteni“ pristup sredstvima (kroz posebne kriterije natječaja osigurati raspodjelu sredstava temeljenu na općoj društveno-gospodarskoj situaciji u županiji). Također je važno potaknuti dionike da mjerama stvarno ciljaju teško zapošljive skupine i njihove specifične potrebe (kroz posebne kriterije natječaja).



Rezultati upućuju na razlike u učinkovitosti projekata među županijama. Vidljiv je pozitivan i blago pozitivan utjecaj na zapošljavanje u županijama koje imaju više problema na tržištu rada dok je zamijećen negativan učinak projekata na županije u kojima je stopa nezaposlenosti bila ispod prosjeka u RH. Uglavnom negativni učinci PDP-a LEDI (Komponenta 1) u županijama s niskom razinom nezaposlenosti ili velikom potražnjom za sezonskim poslovima mogu se protumačiti većim mogućnostima za pronalazak zaposlenja bez korištenja bilo kakve potpore.	P2	PDP LEDI bi trebao biti još fleksibilniji što se tiče prihvatljivosti ciljanih skupina i aktivnosti, kako bi omogućio financiranje i onih prioriteta koji nisu nužno usmjereni na zapošljavanje i kreiranje radnih mjesta već i na poboljšanje postojećih radnih mjesta kod lokalnih poslodavaca i to u onim županijama gdje postoji takva potreba.
	P3	Omogućiti kontinuirano financiranje projekata kroz LEDI pozive te po mogućnosti povećati alokaciju po pozivu. Važno je osigurati i druge izvore financiranja (npr. ESF+, državni proračun itd.) koji će omogućiti efikasniju provedbu strategija i osigurati kontinuitet partnerskog rada.
	P4	Povezati na formalnoj razini strategiju razvoja ljudskih potencijala sa strateškim dokumentima županije te regulirati rad LPZ-a u okviru već postojećih struktura, a kako bi se osigurala koherentnost sa razvojnim ciljevima županija te pokrenulo mehanizme praćenja i vrednovanja razvoja ljudskih potencijala u županiji.

EP17 Jesu li i u kojoj mjeri provedene aktivnosti dovele do promjena u razvojnim potrebama lokalne i regionalne samouprave?

Nalazi	Preporuke	
Županije s većom početnom razinom nezaposlenosti u prosjeku su ostvarile niži učinak MAPZ-a na smanjenje nezaposlenosti od županija s nižom	P1	U slučaju MAPZ-a ključno je osigurati veći učinak mjera u područjima suočenima s većom razinom nezaposlenosti. Za to je potrebno prilagoditi postojeće mjere da u većoj mjeri odgovaraju potrebama takvih područja.
	P2	Uvesti dodatne kriterije kod operacije „Zaželi – program zapošljavanja žena“ kojim će se sredstva u većoj mjeri usmjeriti u područja suočena s najvećom razinom nezaposlenosti ciljane skupine.





nezaposlenosti. Drugim riječima, provedba MAPZ-a nije u dovoljnoj mjeri osigurala ciljane učinke na županije koje su najizloženije problemu visoke nezaposlenosti. - Operacija „Zaželi – Program zapošljavanja žena” osigurala je važan doprinos privremenom smanjenju broja nezaposlenih žena u ciljnoj populaciji, ali pritom za većinu županija nije bila najvažniji čimbenik ukupnog smanjenja broja nezaposlenih žena u ciljnoj populaciji. - U slučaju PO 3 većina najvažnijih operacija ostvaruje privremene učinke za zadovoljenje potreba na regionalnoj/lokalnoj razini - Trajniji učinci ostvaruju se u slučaju operacija koje su povezane s reformskim aktivnostima kao npr. u slučaju provedbe HKO-a na razini visokog obrazovanja te jačanja internacionalizacije visokog obrazovanja.	P3	Razmotriti mogućnosti za proširenje operacija kao što je Zaželi na druge ciljne skupine kao što su dugotrajno nezaposleni muškarci.
	P4	Veću pažnju posvetiti aktiviranju društvenih skupina poput beskućnika, mladih s psihičkim problemima, obitelji koje žive na granici siromaštva premda nisu korisnici socijalnih mjera i dr.
	P5	Adresirati problem prijevoza za siromašne i socijalno isključene osobe do mjesta posla i/ili osposobljavanja.
	P6	Osigurati primjereniju razinu financiranja za pojedine aktivnosti gdje postoje vrlo snažne potrebe kao npr. u slučaju operacije „Poticanje rada s darovitom djecom i učenicima na predtercijarnoj razini“, „Unaprjeđenje pismenosti – temelj cjeloživotnog učenja“ i drugih operacija, posebno kod PO 4.



- Kod PO 4 relativno niska razina financiranja operacija namijenjenih regionalnoj/lokalnoj razini značila je da će i učinci ostvareni do kraja 2019. biti prilično ograničeni, odnosno da će razvojne potrebe i dalje u velikoj mjeri ostati nepromijenjene.

EP18 U kojoj su mjeri učinci i rezultati provedenih aktivnosti održivi i bez financiranja iz nacionalnih/europskih fondova i postoje li odstupanja u odnosu na lokacije provedbe?

Nalazi	Preporuke	
tijela SUK-a OPULJP-a kriterij odabira koji se odnosi na održivost primjenjuju i razrađuju ovisno o sadržaju i ciljevima pojedinog PDP-a, pri čemu ne postoji unificirani pristup, što je s jedne strane dobro jer	p1	Osigurati pridavanje važnosti osiguravanju održivosti rezultata projekta, tako da osnove za isto postoje u tekstu operativnog programa i provlače se što je moguće više ujednačeno kroz cijelu intervencijsku logiku i naknadno praćenje provedbe.
	P2	Osigurati kontinuitet financiranja, barem za vrijeme trajanja određene financijske perspektive i u okviru zadanih alokacija za određene vrste aktivnosti, redovnom objavom odgovarajućih PDP-ova i što bržim odobravanjem ZNS-ova.





se nastoji ne preopteretiti Korisnike zahtjevima koji možda nisu relevantni ili izvedivi za njihovu vrstu projekta, no s druge strane takav pristup može u fazi prijavljivanja zbunjivati potencijalne prijavitelje pa bi možda ipak trebalo težiti unificiranju pristupa spram održivosti barem na razini PDP-ova koji se objavljuju u pojedinim (užim) područjima, u fazama i za iste skupine predviđenih prihvatljivih prijavitelja • velik broj Korisnika nema poteškoća s provedbom svojih planiranih projektnih aktivnosti, već uglavnom s pronalaženjem izvora financiranja za njihovu provedbu i daljnju održivost	P3	U uputama za prijavitelje navoditi i bodovno razraditi i kriterij održivosti za sve PDP-e. U Sažetku operacije navesti eventualne iznimke i obrazloženje zbog čega održivost rezultata projekata nije relevantna kod određenog PDP-a.
	P4	Kod kriterija za dodjelu koji se odnosi na održivost jasnije i ujednačeno razraditi bodovnu skalu tako da sve ocjene sadrže iste elemente/potkriterije koji su usporedivi, ovisno o tome što je važnije kod određenog PDP-a i vrste projekata koji se sufinanciraju, te je dosljedno primjenjivati u što većem broju PDP-ova.
	P5	Prijaviteljima projekata dati konkretne primjere dobro obrazloženih planova za osiguranje različitih vrsta održivosti.





	P6	U fazi programiranja razmotriti sve dostupne izvore financiranja, iz domaćih i stranih izvora, kako bi se osigurao kontinuitet provedbe aktivnosti započetih i provedenih u sklopu OPULJP-a i njihova održivost kroz dulji vremenski period.
	P7	Osigurati pridavanje važnosti osiguravanju održivosti rezultata projekta, tako da osnove za isto postoje u tekstu operativnog programa i provlače se što je moguće više ujednačeno kroz cijelu intervencijsku logiku i naknadno praćenje provedbe.





4.2 Zaključci i preporuke: Horizontalna načela

Već u inicijalnoj fazi razrade evaluacijskih pitanja uočen je **manjak konzistentnosti između OPULJP-a i ESIF MIS-a u pogledu broja i definicije horizontalnih načela**. Tako sustav ESIF MIS među horizontalnim načelima navodi i načelo „dobro upravljanje i suradnja s civilnim društvom“ koje u aktualnom financijskom razdoblju i sukladno relevantnim uredbama EU-a više nije jedno od horizontalnih načela. Uzrok leži u nepravovremenoj prilagodbi informacijskog sustava razvijenog tijekom provedbe tzv. „malog ESF-a“ iz financijskog razdoblja 2007. – 2014., no to je uzrokovalo raspisivanje, bodovanje i izvještavanje uspješnih prijavitelja i o ovome načelu. Osim toga, način na koji sustav ESIF MIS spaja odnosno razdvaja pojedina načela **ukazuje na određeno nerazumijevanje samih načela**. Naime, ESIF MIS sustav ravnopravnost spolova podvodi pod načelo jednakih mogućnosti, a njegovo spajanje s načelom nediskriminacije implicira da se načelo nediskriminacije odnosi samo na spol, tim više što je pristupačnost za osobe s invaliditetom izdvojena. S druge strane, iz tako postavljene strukture za opis doprinosa načelu jednakih mogućnosti i nediskriminacije izostavljene su sve ostale diskriminacijske osnove. Slično tomu, ESIF MIS načelu održivoga razvoja izrijeком pridodaje i zaštitu okoliša, a fokus potpitanja na „zeleno“ u elementima vrednovanja odvlači pažnju s ekonomske i društvene održivosti kao ravnopravnih elemenata načela održivoga razvoja.

Struktura ESIF MIS-a preslikana je i u prijavni Obrazac A, koji je stoga korišten u vrednovanju razvijenih mjera i njihovih učinaka od strane uspješnih prijavitelja. **U odnosu na mjere koje su uspješni prijavitelji razvijali za doprinose horizontalnim načelima**, analiza sadržaja uspješnih projektnih prijava pokazala je da **su najviše mjera i aktivnosti koje doprinose horizontalnim načelima navodili u području održivoga razvoja i zaštite okoliša (41%)**, uveliko uvjetovano brojnim navodima korištenja IKT-a u poslovnim procesima i aktivnostima kao aspekta „učinkovitosti resursa“. Nadalje, **velik udio aktivnosti (33%) odnosi se na ostvarenje načela jednakih mogućnosti**, što je vjerojatno posljedica činjenice da je značajan udio projekata financiranih u promatranom razdoblju ovo horizontalno načelo integrirao vertikalno, odnosno putem poziva usmjerenih na neku ranjivu društvenu skupinu unutar prioritetnih osi 1, 2 i 3. U njima su prijavitelji često kao doprinose horizontalnom načelu jednakih mogućnosti navodili očito – primjerice da usluge osobne asistencije za OSI-e doprinose njihovoj društvenoj integraciji. **Najviši udio „pogrešno“ identificiranih mjera i aktivnosti pripada načelu „dobro upravljanje i suradnja s civilnim društvom“**, što upućuje na zaključak da prijavitelji ovo načelo nisu internalizirali do mjere da su ga bili u stanju pretočiti u smislene aktivnosti koje mu doprinose.

Nadalje, uspješni prijavitelji u većoj mjeri ispravno identificiraju **barem jednu aktivnost** koja može doprinijeti ostvarenju horizontalnih načela, no **kvaliteta raspisa aktivnosti koje potencijalno doprinose horizontalnim načelima izrazito varira** – od potpuno nerazrađenih



do onih vrlo kvalitetno razrađenih iz kojih je jednostavno iščitati doprinos, a indirektno i višu razinu razumijevanja horizontalnih načela. Nažalost, **kvalitetnije raspisane aktivnosti čine manji udio ukupno kodiranih segmenata**. Ovo je barem jednim dijelom posljedica nespominjanja ili nerazrađenog spominjanja horizontalnih načela u natječajnoj dokumentaciji, osobito u slučajevima izravnih dodjela. Treba imati na umu da općenito raspisan doprinos otežava ocjenjivanje prijedloga, a onda i vrednovanje doprinosa u fazi provedbe.

Upute i sustavi bodovanja u natječajnoj dokumentaciji nekonzistentni su između i unutar pojedinih tijela, sustavi bodovanja u nekim su slučajevima nelogični i/ili nejasni, a zabilježen je i značajan udio poziva na dodjelu sredstava koji boduju neutralan, pa čak i nespomenut doprinos horizontalnim načelima. Dosadašnja praksa bila je da se u slučajevima vertikalne primjene horizontalnih načela, dakle u onim projektima koji su bili usmjereni izravno na određene ranjive skupine, te aktivnosti boduju kao doprinos horizontalnim načelima. Međutim, konzistentno vrednovanje horizontalnih načela u projektnim prijavama značilo bi bodovanje samo onih aktivnosti koje se ne odnose na nužne, središnje aktivnosti projekta. Konačno, evaluacija je utvrdila i **izostanak koordinacije pojedinih tijela u sustavu vezano za horizontalna načela**, uz značajno kašnjenje u izdavanju priručnika za korisnike koji bi im olakšao integraciju horizontalnih načela u projektne prijedloge.



RELEVANTNOST

EP19 Koje su mjere razvijene radi osiguranja jednakih mogućnosti (ravnopravnost spolova i nediskriminacija te pristupačnost osobama s invaliditetom), održivi razvoj i zaštita okoliša te promicanje načela dobrog upravljanja, uključujući suradnju s civilnim društvom? Postoje li odstupanja u odnosu na lokaciju provedbe?

Nalazi		Preporuke
U ovom programskom razdoblju prijavni obrazac nije bio usklađen s horizontalnim načelima kako ih definiraju relevantne uredbe EU te se stoga bodovao doprinos horizontalnom načelu „dobro upravljanje“ iako isto nije više bilo horizontalno načelo.	P1	Uskladiti prijavne obrasce i informatički sustav s horizontalnim načelima kako ih definiraju relevantne uredbe EU-a.
Pridodavanje „zaštite okoliša“ načelu održivog razvoja u prijavnom obrascu A, uz fokus potpitanja na elemente zaštite okoliša usmjerava prijavitelje na promišljanje o pitanjima ekološke održivosti, premda ekonomska i socijalna održivost čine ravnopravne elemente ovog horizontalnog načela.	P2	Edukacije o horizontalnim načelima kako za službenike, tako i za potencijalne korisnike sredstava nadopuniti sadržajem vezanim za načelo održivog razvoja, naročito na njegove socijalne i ekonomske aspekte, s konkretnim primjerima primjenjivima u praksi, u kontekstu provedbe OPULJP-a.
Upute i sustavi bodovanja u natječajnoj dokumentaciji su	P3	Dodatno educirati službenike koji sastavljaju tekstove poziva o horizontalnim načelima i značenjima pojedinih elemenata koji ih sačinjavaju.





nekonzistentni između i unutar pojedinih tijela, sustavi bodovanja su u nekim slučajevima nelogični i/ili nejasni. Zabilježen je i značajan udio poziva na dodjelu sredstava koji boduju neutralan, pa čak i nespomenut doprinos horizontalnim načelima.		Nužna je i snažnija koordinacija i definiranje konzistentnog, logičnog i motivirajućeg sustava bodovanja u dijelovima obrazlaganja bodovnih skala. Iz sustava bodovanja treba ukloniti bodovanje neutralnih doprinosa, kao i naznake doprinosa bez obrazloženja. Potrebno je izraditi upute za vrednovanje horizontalnih načela za ocjenjivače projektnih prijedloga.
Dosadašnja praksa je bila da se u slučajevima vertikalne primjene horizontalnih načela, dakle u onim projektima koji su bili usmjereni izravno na određene ranjive skupine, te aktivnosti boduju kao doprinos horizontalnim načelima. Međutim, konzistentno vrednovanje horizontalnih načela u projektnim prijavama, značilo bi bodovanje samo onih aktivnosti koje se ne odnose na nužne, središnje aktivnosti projekta.	P4	Vrednovanje doprinosa horizontalnim načelima u projektima „vertikalne primjene“ treba ograničiti isključivo na doprinos ostalim horizontalnim načelima te na moguće doprinose u istome načelu, ali koji se ne odnose na temu / ciljnu skupinu projekta. U svrhu omogućavanja sustavnog praćenja i evaluacije vertikalne primjene horizontalnih načela u prijavi obrazac ugraditi mogućnost obilježavanja da se radi o vertikalnoj primjeni određenog načela.
Uspješni prijavitelji u većoj mjeri ispravno identificiraju barem jednu aktivnost koja može doprinijeti	P5	Upute za prijavitelje treba doraditi konkretnim primjerima najboljih praksi u svakom načelu i podnačelu, u čemu može pomoći i ova analiza budući da predstavlja prvo sustavno istraživanje o provedbi horizontalnih načela u ESF-u.



ostvarenju horizontalnih načela, no kvaliteta raspisa izrazito varira. Tek manjina prijavitelja doprinos razrađuje kvalitetno i na način koji pokazuje višu razinu razumijevanja horizontalnih načela.	Uz dorađene Upute treba planirati i provoditi edukacije (potencijalnih) korisnika o horizontalnim načelima između i mimo informativnih radionica za prijavitelje za određeni natječaj, uz konkretne primjere aktivnosti koje mogu ugraditi u svoje projekte, a koji nadilaze zakonske minimume; ove edukacije mogu biti jedan od modula cjelovitijeg programa obuke potencijalnih korisnika ili samostalne, a mogu se izraditi i u formi prikladnoj za e-učenje.





Analiza je pokazala da su **tijela SUK-a u promatranom razdoblju poduzela niz koraka kako bi osigurala ispunjavanje svih kriterija vezanih za *ex-ante* uvjet koji se odnosi na osobe s invaliditetom**, kao i to da se o tim pitanjima raspravljalo i izvještavalo na sjednicama OzP-a. Što se tiče samog praćenja aktivnosti vezanih za čl. 9. Konvencije, o njima se jednim dijelom izvještava u godišnjima izvještajima o provedbi *Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom*, no ne iz istog izvora podataka koji je ispunjavanjem *ex-ante* uvjeta uspostavljen, već na ranije uhodan način dostave izvještaja.

I u ovim, kao i u godišnjim izvještajima o provedbi OPULJP-a 2014. – 2020., **izostaje analiza kumulativnih učinaka provedenih aktivnosti na izjednačavanje mogućnosti, uključujući i ostvarenje načela pristupačnosti osobama s invaliditetom**. Posljedično, izvještaji ne omogućavaju sagledavanje šire slike o područjima unaprijeđenja ni o primjerima najboljih praksi, što bi po mišljenju evaluatora doprinijelo kvalitetnijem planiranju i prioritizaciji aktivnosti/operacija u provedbi OPULJP-a u odnosu na prava osoba s invaliditetom. Što se tiče novog modela praćenja kroz obavezu korisnika da u Završnom izvještaju istaknu svoj doprinos načelu pristupačnosti, analizom dokumenata te intervjuima provedenima u ovoj evaluaciji nije utvrđeno na koji se način oni eventualno planiraju agregirati i prezentirati u formi izvještaja.

Što se tiče uspješnih projektnih prijedloga i završnih izvještaja, analiza je pokazala da ih većina prijavljuje i izvještava o elementima pristupačnosti za osobe s invaliditetom, no evaluatori su mišljenja da bi se ovaj segment dodatno unaprijedio ujednačavanjem i detaljnijom strukturom prijavnog obrasca i obrasca završnog izvještaja, kao i unaprijeđenim izdanjem Smjernice za primjenu čl. 9. za korisnike OPULJP-a, koja bi mogla biti jedno od poglavlja eventualnog drugog izdanja Upute za prijavitelje za primjenu horizontalnih načela.



EFIKASNOST (DJELOTVORNOST)

EP20 U kojoj su mjeri provedene aktivnosti praćenja provedbe članka 9., Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom u provedbi Operativnog programa?

Nalazi		Preporuke
Praćenje aktivnosti vezanih za čl. 9. Konvencije dijelom se provodi kroz godišnje izvještaje o provedbi <i>Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom</i>. Međutim, ti izvještaji ne koriste izvor podataka koji je uspostavljen ispunjavanjem <i>ex-ante</i> uvjeta, a struktura OPULJP-a ne omogućava prezentaciju ovog tipa podataka. S druge strane, sustav ESIF MIS prikupljene podatke pohranjuje u nepretraživim formatima, što značajno otežava, usporava i poskupljuje kako <i>ad hoc</i> analize, tako i evaluacijska istraživanja.	P1	Za novo razdoblje potrebno je na početku predvidjeti način i vremenski ritam izvještavanja, koji je trenutno nedefiniran u kontekstu provedbe OPULJP-a. Budući da struktura godišnjeg izvještaja o provedbi OPULJP-a ne omogućava prezentaciju ovog tipa podataka, potrebno je definirati na koji će način on biti dostupan zainteresiranoj i široj javnosti. Tematske evaluacije mogle bi biti korisne u potonjem smislu. U tehničkom smislu, za naredno financijsko razdoblje vrijedilo bi ujednačiti nazive rubrika u prijavnom obrascu i završnom izvještaju vezano uz doprinose projekata čl. 9. Konvencije. U svrhu lakšeg pristupa i analize podataka iz sustava elektroničkog praćenja financiranih projekata, u narednom financijskom razdoblju trebalo bi odbaciti praksu pohrane podataka u nepretraživim formatima (scan .pdf dokumenata).
Izostaje analiza kumulativnih učinaka provedenih aktivnosti na izjednačavanje mogućnosti, uključujući i ostvarenje načela	P2	Uvažavajući doprinos ove evaluacije, koja je na jednoj razini već agregirala podatke prikupljene u završnim izvještajima u dijelu horizontalnih načela „jednake mogućnosti“, što uključuje i pitanja pristupačnosti, do kraja financijskog razdoblja treba definirati na koji će se način izvijestiti o doprinosu načela pristupačnosti na razini cijelog provedbenog



pristupačnosti osobama s invaliditetom. Posljedično, izvještaji ne omogućavaju sagledavanje šire slike o područjima unaprjeđenja ni o primjerima najboljih praksi, što bi doprinijelo kvalitetnijem planiranju i prioritizaciji aktivnosti/operacija u provedbi OPULJP-a u odnosu na prava osoba s invaliditetom.		razdoblja. Jedan način može biti provedba tematske evaluacije o ostvarenju načela pristupačnosti, jer je riječ o pitanju na koje je EK očito stavila poseban naglasak u svojem <i>ex-ante</i> uvjetu.
• UT je u trenutnom programskom razdoblju donio dvije upute za korisnike OPULJP-a kako bi im olakšao integraciju horizontalnih načela u projektne prijedloge. Međutim, Članak 9 Konvencije čini jedan od elemenata horizontalnog načela promicanja jednakih mogućnosti i nediskriminacije. Stoga bi bilo uputno Smjernicu o primjeni članka 9 integrirati u Uputu za korisnike o primjeni horizontalnih načela, vodeći računa da primjeri	P3	Izraditi unaprijeđenu verziju Smjernica za primjenu čl. 9. Konvencije te ugraditi ovu Smjernicu u novo izdanje Upute za korisnike o primjeni horizontalnih načela, s obzirom na tematsko preklapanje s horizontalnim načelom <i>jednake mogućnosti</i>.



aktivnosti budu primjenjivi unutar operacija financiranih OPULJP-om.		





Analiza učinaka provedenih operacija i aktivnosti za doprinos horizontalnim načelima pokazala je da je OPULJP 2014. – 2020. integrirao formalno razmatranje horizontalnih načela u dizajniranje i planiranje intervencija te unutar sustava izvještavanja ugradio formalne postupke koji omogućavaju praćenje. Isto tako, podrška korisnicima i prijaviteljima pružena je i izdavanjem dviju uputa, a dizajnom i kontinuiranom provedbom edukacija za zaposlenike koji rade na ESI fondovima osigurava se razumijevanje horizontalnih načela ravnopravnosti muškaraca i žena te antidiskriminacije. Stoga možemo zaključiti da je razumijevanje horizontalnih načela osnaženo provedbom OPULJP-a, što je potvrđeno i u intervjuima s tijelima SUK-a, no da i dalje postoje područja unaprijeđenja kako bi se ona u potpunosti integrirala i u konačnici rezultirala višim razinama poštivanja prava i kvalitete života hrvatskih građana.

Na razini sustava, dobar dio operacija predviđenih za izravan doprinos horizontalnim načelima, kako je bio predviđen tekstom OPULJP-a ili kasnijim planovima, još uvijek nije bio proveden u promatranom razdoblju. S druge strane, operacije koje su provedene ili su u provedbi, a primjenjuju vertikalni pristup horizontalnim načelima unutar PO 2 (osobni asistenti, program „Zaželi“) i PO 3 (pomoćnici u nastavi), pokazuju prostor za unaprijeđenje u pogledu osiguravanja dugoročne održivosti. Osim toga, Program „Zaželi“ svojim isključivim fokusom na žene, premda je doprinio cilju smanjenja feminizacije siromaštva, ima potencijalno negativan utjecaj na cilj borbe protiv rodnih stereotipa na tržištu rada.

Što se tiče doprinosa na razinama financiranih projekata, **analiza sadržaja projektnih izvještaja** pokazala je **najviši doprinos provedenih projekata horizontalnom načelu jednakih mogućnosti, nešto niži načelu održivoga razvoja te najniži načelu dobrog upravljanja**. Ovo je konzistentno s nalazima analize projektnih prijava koja je pokazala kako je načelo dobrog upravljanja prijaviteljima najteže operacionalizirati na ispravan način unutar svojih projekata. Prevladavanje doprinosa načelu jednakih mogućnosti konzistentno je s udjelom financiranih i završenih projekata usmjerenih na društveno marginalizirane skupine unutar OPULJP-a u promatranom razdoblju, koji je onda razmjerno činio i veći dio našeg uzorka. Komparativna analiza na prigodnom uzorku ukazala je na pojavu nedosljednosti u broju i sadržaju aktivnosti prijavljenih u projektima i onih o kojima korisnici izvještavaju u završnim izvještajima te stoga na potrebu temeljitije kontrole PT 2 u provedbi ovih aktivnosti.





UČINAK

EP21 Koji je učinak mjera za osiguranje jednakih mogućnosti (ravnopravnost spolova i nediskriminacija) i pristupačnosti za osobe s invaliditetom planiranih u Operativnom programu te postoje li odstupanja u odnosu na lokaciju provedbe?

EP22 Koji je učinak mjera za promicanje održivog razvoja i zaštite okoliša planiranih u Operativnom programu te postoje li odstupanja u odnosu na lokaciju provedbe?

EP23 Koji je učinak mjera za promicanje načela dobrog upravljanje, uključujući suradnju sa civilnim društvom planiranih u Operativnom programu te postoje li odstupanja u odnosu na lokaciju provedbe?

Nalazi		Preporuke
Dobar dio operacija predviđenih za izravan doprinos horizontalnim načelima, kako je bio predviđen tekstom OPULJP-a ili kasnijim planovima, još uvijek nije proveden u promatranom razdoblju.	P1	Planirati provedbu neprovedenih natječaja – jačanje kapaciteta institucija na tržištu rada o horizontalnim načelima, podizanje svijesti i kapaciteta javnog i privatnog sektora za uvođenje načela nediskriminacije u područjima rada i socijalnih prava, te operacije unutar SC 11.ii.1 u novom proračunskom razdoblju 2021. – 2027.
Operacije koje su provedene ili su u provedbi, a primjenjuju vertikalni pristup horizontalnim načelima unutar PO 2 i PO 3, pokazuju prostor za unaprjeđenje u pogledu osiguravanja dugoročne održivosti.	P2	U daljnjem planiranju i provedbi intervencija voditi računa o dugoročnoj održivosti učinaka ostvarenih operacijama u sustavima socijalne skrbi i obrazovanja, kako ne bi dolazilo do prekida pružanja usluga za korisnike usluga u fazama, bilo između dva ciklusa natječaja unutar istog financijskog razdoblja ili u fazi prijelaza iz jednog financijskog razdoblja u drugo.
Program „Zaželi“ svojim isključivim fokusom na žene ima potencijalno negativan utjecaj na cilj borbe protiv rodni stereotipa na	P3	a) Voditi računa o tome da operacije predviđene za doprinos jednom načelu ili cilju unutar načela nemaju potencijalno negativan učinak na druge ciljeve/načela. b) Eventualni nastavak Programa modificirati na način da nije namijenjen isključivo ženama, kako ne bi i dalje perpetuirao rodne stereotipe na tržištu rada.





tržištu rada, jer je skrb za nemoćne i pomoć u kući tradicionalno ženska aktivnost.		
Uočene su nedosljednosti u broju i sadržaju aktivnosti prijavljenih u projektima i onih o kojima korisnici izvještavaju u završnim izvještajima, što upućuje na potrebu temeljitije kontrole PT 2 u provedbi ovih aktivnosti.	P4	U postupcima kontrole provedbe projektnih aktivnosti pojačati kontrolu nad aktivnostima predviđenima za doprinos horizontalnim načelima, uključujući dostavu dokaza za općenito navedene doprinose u završnim ZNS-ovima. Premda se ovo čini kao dodatno administrativno opterećenje i sa strane korisnika i PT 2, evaluatori smatraju da snažniji naglasak na doprinos horizontalnim načelima zahtijeva ovakav pristup jer se predmetne aktivnosti budu u fazi ocjenjivanja projektnih prijava.





5. Financijsko izvješće

VREDNOVANJE DJELOTVORNOSTI, UČINKOVITOSTI I UČINKA OPERATIVNOG PROGRAMA UČINKOVITI LJUDSKI POTENCIJALI 2014.-2020.

GRUPA 6: Vrednovanje djelotvornosti, učinkovitosti i učinka provedbe OPULJP i intervencija ESF-a prema kriteriju regionalne i lokalne zastupljenosti uz evaluaciju horizontalnih načela

Financijsko izvješće

Pripremila:

Datum: 25.03.2021.

Mona Manojlović, voditeljica tima

„Izrada ovog izvješća financira se u okviru Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali Europskog socijalnog fonda. Stavovi izneseni u ovom izvješću predstavljaju stavove nezavisnih evaluacijskih stručnjaka i ne nužno službeno mišljenje Ministarstva rada, mirovinskog sustava, obitelji i socijalne politike.“



Financijsko izvješće

Ovo financijsko izvješće sastavni je dio završnog izvješća projekta „Vrednovanje djelotvornosti, učinkovitosti i učinka Operativnog Programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020. Grupa 6: Vrednovanje djelotvornosti, učinkovitosti i učinka provedbe OPULJP i intervencija ESF-a prema kriteriju regionalne i lokalne zastupljenosti uz evaluaciju horizontalnih načela.“

Tijekom projekta realizirani su sljedeći troškovi:

Predmet nabave	Jedinica mjere:	Količina:	Ukupan trošak bez PDV-a:	PDV u HRK	Ukupan trošak s PDV-om
Vrednovanje djelotvornosti, učinkovitosti i učinka provedbe OPULJP 2014.-2020. GRUPA 6	usluga	1	1.660.190,40 kn (bez PDV-a)	415.047,60 kn	2.075.238,00 kn

Fakturirano do 25.03.2021.				Naplaćeno do 25.03.2021.	
Objašnjenje	Osnovica	PDV	Ukupno	Ukupno	Datum plaćanja
10% iznosa ugovorene cijene	166.019,04 kn	41.504,76 kn	207.523,80 kn	207.523,80 kn	24.08.2020.
30% iznosa ugovorene cijene	498.057,12 kn	124.514,28 kn	622.571,40 kn	622.571,40 kn	28.12.2020.

Ostalo za fakturirati nakon 25.03.2021.			
Objašnjenje	Osnovica	PDV	Ukupno
40% iznosa ugovorene cijene	664.076,16 kn	166.019,04 kn	830.095,20 kn
20% iznosa ugovorene cijene	332.038,08 kn	83.009,52 kn	415.047,60 kn



Tijekom projekta su realizirani sljedeći troškovi (bez PDV-a) koji su bili isplaćeni po sljedećoj dinamici:

- 1) 10% iznosa ugovorene cijene nakon odobrenja Početnog izvješća od strane Naručitelja
- 2) 30% iznosa ugovorene cijene nakon odobrenja Izvješća u tijeku provedbe od strane Naručitelja
- 3) 40% iznosa ugovorene cijene nakon odobrenja Završnog izvješća od strane Naručitelja
- 4) 20% iznosa ugovorene cijene nakon izvršenja ostalih ugovorenih obveza

Zajednica ponuditelja		1	2	3	4	UKUPNO
WYG Savjetovanje d.o.o. (56,93%)		94.514,64 kn	283.543,92 kn	378.058,56 kn	189029,28 kn	945.146,40 kn
Oslanja se na:	Tetra Tech B.V. (20%)	33.203,81 kn	99.611,42 kn	132.815,23 kn	66.407,62 kn	332.038,08 kn
MAP Savjetovanja (18,07%)		29.999,64 kn	89.998,92 kn	119.998,56 kn	59.999,28 kn	299.996,40 kn

S obzirom da je IPSOS d.o.o. podugovoren u toku provedbe evaluacije, troškovi su isplaćeni u sljedećoj dinamici:

- 1) 30% iznosa ugovorene cijene nakon odobrenja Izvješća u tijeku provedbe od strane Naručitelja
- 2) 40% iznosa ugovorene cijene nakon odobrenja Završnog izvješća od strane Naručitelja
- 3) 30% iznosa ugovorene cijene nakon izvršenja ostalih ugovorenih obveza

Podugovoreni subjekt	1	2	3	UKUPNO
IPSOS d.o.o. (5%)	24.902,86 kn	33.203,80 kn	24.902,86 kn	83.009,52 kn

Potpis voditeljice tima:

Mona Manojlović

Potpis direktora:

Mladen Vojković



Prilog 1

Lista korištenih važnih dokumenata

Kriterij regionalne i lokalne zastupljenosti

Evaluacijsko pitanje 1

- Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006, članak 5. Partnerstvo i upravljanje na više razina
- Europski kodeks ponašanja za partnerstvo u okviru europskih strukturnih i investicijskih fondova, Europska komisija, Glavna uprava za zapošljavanje, socijalna pitanja i uključenost Jedinica E1, rukopis dovršen u siječnju 2014.
- Sporazum o partnerstvu, v. 4, lipanj 2019. str. 99, Odjeljak 1B, pododjeljak 1.5.1. Mehanizmi za načelo partnerstva uključujući okviran popis partnera iz članka 5. CPR-a i sažetak aktivnosti koje su poduzete kako bi ih se uključilo u skladu s člankom 5. CPR-a te njihove uloge u izradi Sporazuma o partnerstvu i izvješća o napretku navedenima u članku 52. CPR-a (članak 15. stavak 1. točka (c) CPR-a), str. 99, Partnerstvo tijekom provedbe programa ESIF-a 2014. – 2020.
- OPULJP 2014. – 2020., verzija iz prosinca 2014., 7.2 Uključivanje mjerodavnih partnera, 7.2.1 Aktivnosti poduzete za uključivanje mjerodavnih partnera u pripremu operativnog programa i uloga tih partnera u provedbi, praćenju i evaluaciji programa
- Sastav OzP-a za 2017., 2018., i 2019. godinu, dostupno na poveznici: <http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/razdoblje-2014-2020/odbor-za-pracenje-2014-2020/>
- Poslovnik OzP-a OPULJP-a 2014. – 2020., objavljen 28.07.2017. i dostupan na poveznici: <http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/razdoblje-2014-2020/odbor-za-pracenje-2014-2020/>
- Bilješke sa sjednica OzP-a (sjednice 1. – 12.)
- Dodatni komentari na odgovore UT-a u vezi s Godišnjim izvješćima o provedbi
- Mišljenja i komentari na radnu dokumentaciju 4. sjednice OzP-a OPULJP-a – Godišnje izvješće o provedbi za 2015. godinu
- Postupci savjetovanja s javnošću u fazi planiranja poziva, u sklopu platforme e-Savjetovanja (dostupno na poveznici: <https://savjetovanja.gov.hr/>)

617



- Pripremni materijali za sjednice OzP-a OPULJP
- Poslovnik Savjeta za razvoj civilnoga društva od 14. rujna 2012., dostupno na poveznici:
<https://udruge.gov.hr/UserDocsImages/UserFiles/file/POSLOVNIK%20Savjeta%20Oza%20razvoj%20CD.pdf>

Evaluacijsko pitanje 2

- Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog Parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013., o utvrđivanju zajedničkih odredbi o ESI fondovima, Prilog XI., Dio I i Dio II
- Sporazum o partnerstvu, verzija na hrvatskome jeziku iz listopada 2014., glavni dokument i Prilog 7 Procjena ispunjenosti *ex-ante* uvjeta i akcijski planovi
- OPULJP 2014. – 2020., verzija iz prosinca 2014., u dijelu 9.1 Ex-ante uvjeti, tablica Primjenjivi *ex-ante* uvjeti i procjena njihovog ispunjavanja i tablica Aktivnosti za ispunjavanje općih primjenjivih *ex-ante* uvjeta
- Izvješće o provedbi Sporazuma o partnerstvu za 2017. godinu
- Bilješke sa sjednica OzP-a (sjednice 1. – 12.)
- Godišnja izvješća o provedbi OPULJP-a za godine od 2015. do 2019.
- Tematsko izvješće Europskog revizorskog suda iz 2017. godine, „Ex-ante uvjeti i pričuva za uspješnost u području kohezije: inovativni, ali još uvijek ne i djelotvorni instrumenti“ (u skladu s člankom 287. stavkom 4. drugim podstavkom UFEU a)
- Smjernice EK o *ex-ante* uvjetima iz 2014. godine, Dio I. i Dio II., Europska komisija

Evaluacijsko pitanje 3

- Godišnji planovi objave poziva na dostavu projektnih prijedloga za 2017., 2018. i 2019. godinu
- Indikativni godišnji planovi poziva na dostavu projektnih prijedloga za 2015. i 2016. godinu
- Mjesečni planovi pripreme i objave poziva od 2016. do 2019. godine (ukupno 47 planova)
- Interne baze podataka koje prikuplja MRMS (do 22. srpnja 2020.), a koje su obuhvaćene zadaćama UT-a za potrebe praćenja i izvještavanja – u okviru ove evaluacije uzete su u obzir u svrhu dodatnih provjera kako se upravlja pozivima i ima li ugovorenih projekata po pojedinom pozivu (MIS exporti, Popis operacija, Status ugovora)



- Internetske stranice: <https://strukturnifondovi.hr/natjecaji/> i <https://esf.hr> – u svrhu pretraživanja datuma objave rezultata poziva, odnosno odluka o financiranju pojedinih projekata
- Godišnja izvješća o provedbi OPULJP-a za godine 2015. – 2019.
- Registar provedbe revizijskih preporuka – u dijelu u kojem se bave postupcima dodjele sredstava
- Smjernice za ESF 2014. – 2020. br. 03 Dodjela bespovratnih sredstava (v1.0., v2.0., v3.0., v3.1., v3.2., v3.3., v3.4.)

Evaluacijsko pitanje 4

- Interne tablice UT-a: Status ugovora, Registar plaćanja i ugovaranja (CPR) tablice, Popis operacija (objavljenih poziva na dostavu projektnih prijedloga)
- Smjernice za ESF 2014. – 2020. (v1 do v3.4.)
- Sporazumi o obavljanju delegiranih funkcija u okviru provedbe OPULJP-a između UT-a i pojedinog PT 1 i PT2 (ukupno 9 sporazuma)
- Tablice Analize radnog opterećenja za SUK, po godinama
- Tablice praćenja administrativnih kapaciteta za SUK, po godinama
- Uredba o tijelima u sustavima upravljanja i kontrole korištenja Europskog socijalnog fonda, Europskog fonda za regionalni razvoj i Kohezijskog fonda, u vezi s ciljem „Ulaganje za rast i radna mjesta“ te izmjene i dopune navedene Uredbe (NN br. 107/2014, 23/2015, 129/2015, 15/2017 i 18/2017)
- Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj u razdoblju 2014. – 2020. (NN 92/14)
- OPULJP 2014. – 2020., verzija iz prosinca 2014., 7.1. Mjerodavne institucije i tijela
- Godišnja izvješća o provedbi OPULJP-a za godine od 2015. do 2019.

Evaluacijsko pitanje 5

- OPULJP 2014. – 2020. verzija iz prosinca 2014., poglavlje 8. Mehanizmi kojima se osigurava koordinacija između fondova, Europskog poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR), Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (EFPR), te drugih instrumenata financiranja Unije i nacionalnih, kao i s Europskom investicijskom bankom (EIB), uzimajući u obzir odgovarajuće odredbe utvrđene u Zajedničkom strateškom okviru
- Sporazum o partnerstvu, verzija na hrvatskome jeziku iz listopada 2014., glavni dokument, poglavlje 2, odjeljak 2.1 Mehanizmi u skladu s institucionalnim okvirom država članica kojima se osigurava usklađenost između fondova ESI-ja i drugih



financijskih instrumenata Unije i nacionalnih financijskih instrumenata, kao i usklađenost s financiranjem iz EIB-a (članak 15. stavak 1. točka (b) i (i) Uredbe o zajedničkim odredbama)

- Zapisnik o tijeku i rezultatima 1. pisanog postupka odlučivanja Pododbora za praćenje Sporazuma o partnerstvu o usvajanju Izvješća o napretku provedbe Sporazuma o partnerstvu od 30. kolovoza 2017. godine
- Zapisnik s 1. sjednice Pododbora za praćenje Sporazuma o partnerstvu, održane 5. rujna 2017. godine
- Zapisnik s 2. sjednice Pododbora za praćenje Sporazuma o partnerstvu, od 2. kolovoza 2019.
- Zapisnik o tijeku i rezultatima 2. pisanog postupka odlučivanja Pododbora za praćenje Sporazuma o partnerstvu o usvajanju Izvješća o napretku provedbe Sporazuma o partnerstvu od 2. rujna 2019. godine.
- Polugodišnja izvješća o korištenju pretpristupnih programa pomoći EU i europskih strukturnih instrumenata za razdoblje od 1. siječnja 2014. godine do 30. lipnja 2016. godine Europskoga poljoprivrednog fonda za ruralni razvoj (EPFRR-a), Europskog fonda za pomorstvo i ribarstvo (EFPR-a) te drugih instrumenata financiranja Unije i nacionalnih, kao i s Europskom investicijskom bankom (EIB), uzimajući u obzir odgovarajuće odredbe utvrđene u Zajedničkom strateškom okviru.
- Izvješće o korištenju Europskih strukturnih i investicijskih fondova i pretpristupnih programa pomoći Europske unije za razdoblje od 1. srpnja do 31. prosinca 2017. godine
- Izvješće o korištenju Europskih strukturnih i investicijskih fondova i pretpristupnih programa pomoći Europske unije za razdoblje od 1. siječnja do 30. lipnja 2018. godine
- Izvješće o korištenju Europskih strukturnih i investicijskih fondova i pretpristupnih programa pomoći Europske unije za razdoblje od 1. srpnja do 31. prosinca 2018. godine

Evaluacijsko pitanje 6

- Smjernice za ESF 2014. – 2020. Smjernice br. 05 Financijsko upravljanje OPULJP-om 2014. – 2020.
- Bilješke sa sjednica OzP-a (sjednice 1. – 12.)
- Godišnja izvješća o provedbi OPULJP-a za godine od 2015. do 2019.
- Interne tablice MRMS-a: Registri plaćanja, ugovaranja i ovjeravanja, Status ugovora



- OPULJP 2014. – 2020., verzije iz prosinca 2014., prosinca 2017., studenog 2018. i travnja 2020.
- Izvješće o Ex-ante procjeni, Sažetak Konačnog izvješća, Financijski instrumenti Zapošljavanje i društveno poduzetništvo, 2018.
- Uredba (EU, Euratom) 2018/1046 Europskog parlamenta i Vijeća od 18. srpnja 2018. o financijskim pravilima koja se primjenjuju na opći proračun Unije o izmjeni uredaba (EU) br. 1296/2013, (EU) br. 1301/2013, (EU) br. 1303/2013, (EU) br. 1304/2013, (EU) br. 1309/2013, (EU) br. 1316/2013, (EU) br. 223/2014, (EU) br. 283/2014 i Odluke br. 541/2014/EU te o stavljanju izvan snage Uredbe (EU, Euratom) br. 966/2012
- ESF, Financijski instrumenti, napredak kroz financijske instrumente ESI fondova, Europska komisija i Europska investicijska banka, 2015.
- PREPORUKA VIJEĆA od 9. srpnja 2019. o Nacionalnom programu reformi Hrvatske za 2019. i davanje mišljenja Vijeća o Programu konvergencije Hrvatske za 2019. (2019/C 301/11)
- Zakon o uspostavi institucionalnog okvira za provedbu Europskih strukturnih i investicijskih fondova u Republici Hrvatskoj u financijskom razdoblju 2014. – 2020. (Narodne novine 92/2014)
- Prilog 02 Registar provedbe revizijskih preporuka za OPULJP, 2020. godina

Evaluacijsko pitanje 7

- Bilješke sa sjednica OzP-a (sjednice 1. – 12.)
- Godišnja izvješća o provedbi OPULJP-a za godine od 2015. do 2019.
- Interne tablice MRMS-a: Registar ovjera i plaćanja („CPR“ tablice)
- Komunikacija između UT-a i EK u vezi godišnjih izvješća o provedbi – primjedbe Europske komisije upućene UT-u o sadržaju godišnjih izvješća o provedbi i pitanjima koja znatno utječu na provedbu, pojašnjenja UT-a
- Obrazloženja UT-a vezano uz zahtjeve za izmjenama OPULJP-a 2014. – 2020.
- Odluka Europske komisije o utvrđivanju operativnog programa i prioriteta za Hrvatsku i za Europski socijalni fond i Inicijativu za zapošljavanje mladih za koje su ostvarene ključne etape u vezi s operativnim programom
- OPULJP 2014. – 2020., verzije iz prosinca 2014., prosinca 2017., studenog 2018. i travnja 2020.
- Provedbena uredba Komisije (EU) 2018/276 od 23. veljače 2018. o izmjeni Provedbene uredbe (EU) br. 215/2014 u pogledu promjena u određivanju ključnih

etapa i ciljeva za pokazatelje rezultata u okviru uspješnosti za europske strukturne i investicijske fondove

- Provedbena uredba Komisije (EU) br. 215/2014 od 7. ožujka 2014. o utvrđivanju pravila u skladu s Uredbom (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo u vezi s modelima za potporu ciljevima u području klimatskih promjena, određivanjem ključnih etapa i ciljeva u okviru uspješnosti i nazivljem kategorija intervencija za europske strukturne i investicijske fondove
- Smjernice Europske komisije o okviru i pregledu uspješnosti te pričuvi za uspješnost
- Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006

Evaluacijsko pitanje 8

- OPULJP 2014. – 2020., verzija iz prosinca 2014.
- Godišnje izvješće o provedbi OPULJP-a za 2018. te Godišnje izvješće o provedbi OPULJP-a za 2019.

Evaluacijsko pitanje 9

- OPULJP 2014. – 2020. verzija 5.0
- Mjesečni planovi pripreme i objave poziva od 2016. do 2019. godine (ukupno 47 planova)
- Interne baze podataka koje prikuplja MRMS (do 22. srpnja 2020.), a koje su obuhvaćene zadaćama UT-a za potrebe praćenja i izvještavanja – u okviru ove evaluacije uzete su u obzir u svrhu dodatnih provjera kako se upravlja pozivima i ima li ugovorenih projekata po pojedinom pozivu (MIS exporti, Popis operacija, Status ugovora)



- Internetske stranice: <https://strukturnifondovi.hr/natjecaji/> i <https://esf.hr> – u svrhu pretraživanja datuma objave rezultata poziva, odnosno odluka o financiranju pojedinih projekata
- Godišnja izvješća o provedbi OPULJP-a za godine od 2015. do 2019.

Evaluacijsko pitanje 10

- OPULJP 2014. – 2020., verzija iz prosinca 2014., 7.2 Uključivanje mjerodavnih partnera, 7.2.1 Aktivnosti poduzete za uključivanje mjerodavnih partnera u pripremu operativnog programa i uloga tih partnera u provedbi, praćenju i evaluaciji programa
- Bilješke sa sjednica OzP-a (sjednice 1. – 12.)
- Dodatni komentari na odgovore UT-a u vezi s Godišnjim izvješćima o provedbi
- Mišljenja i komentari na radnu dokumentaciju 4. sjednice OzP-a OPULJP-a – Godišnje izvješće o provedbi za 2015. godinu
- Poslovnik OzP-a OPULJP-a 2014. – 2020., objavljen 28.07.2017. i dostupan na poveznici: <http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/razdoblje-2014-2020/odbor-za-pracenje-2014-2020/>
- Postupci savjetovanja s javnošću u fazi planiranja poziva, u sklopu platforme e-Savjetovanja (dostupno na poveznici: <https://savjetovanja.gov.hr/>)
- Pripremni materijali za sjednice OzP-a OPULJP
- Sastav OzP-a za 2017., 2018., i 2019. godinu, dostupno na poveznici: <http://www.esf.hr/europski-socijalni-fond/razdoblje-2014-2020/odbor-za-pracenje-2014-2020/>

Evaluacijsko pitanje 11

- OPULJP 2014. – 2020. verzija 5.0
- Interne baze podataka koje prikuplja Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava (do 22. srpnja 2020.), a koje su obuhvaćene zadaćama UT-a za potrebe praćenja i izvještavanja – u okviru ove evaluacije uzete su u obzir u svrhu dodatnih provjera kako se upravlja pozivima i ima li ugovorenih projekata po pojedinom pozivu (MIS exporti, Popis operacija, Status ugovora)
- IPSOS (2019), Evaluacija Inicijative za zapošljavanje mladih u sklopu Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. za 2018. godinu Završno izvješće. Dostupno na http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2015/12/Evaluacija-IZM-i-ESF-Zavr%C5%A1no-izvje%C5%A1%C4%87e_20181.pdf

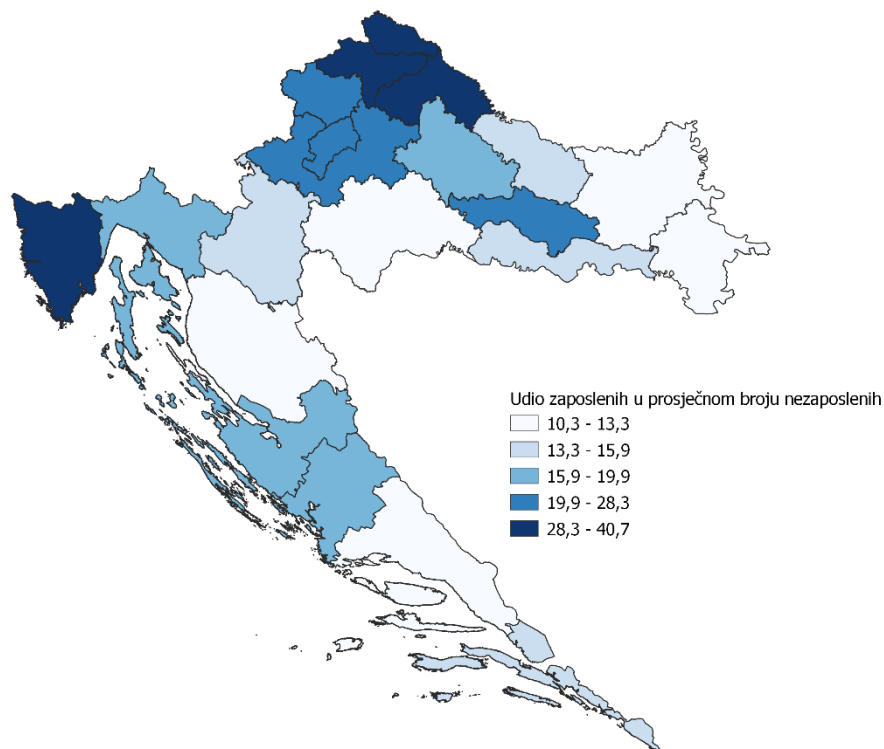


Evaluacijsko pitanje 12

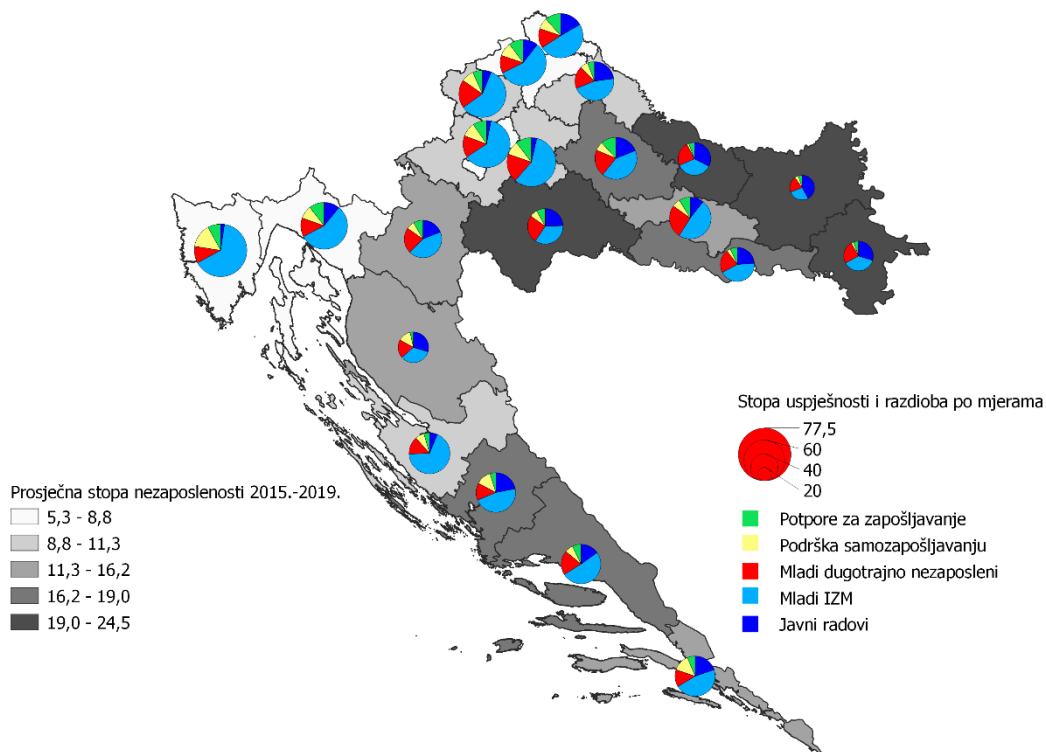
- Interne baze podataka koje prikuplja MRMS (do 22. srpnja 2020.), a koje su obuhvaćene zadaćama UT-a za potrebe praćenja i izvještavanja – u okviru ove evaluacije uzete su u obzir u svrhu dodatnih provjera kako se upravlja pozivima i ima li ugovorenih projekata po pojedinom pozivu (MIS exporti, Popis operacija, Status ugovora. Baza mikropodataka o sudionicima)
- Statistički podaci DZS-a
- Administrativni podaci različitih državnih tijela (HZZ, AZVO, MROSP),
- Podaci o broju pripadnika romske manjine iz studije: Kunac, S., Klasnić, K., Lalić S.(2018). Uključivanje Roma u hrvatsko društvo: istraživanje baznih podataka.

Dodatni kartografski prikazi učinkovitosti MAPZ-a za Evaluacijsko pitanje 12

Udio zaposlenih kroz mjere OPULJP-a u prosječnom broju nezaposlenih 2015.-2019. (6 mjeseci nakon isteka mjera)



Prikaz prosječne stope nezaposlenosti 2015.-2019. i stope uspješnosti mjera OPULJP-a



Evaluacijsko pitanje 13

- Sporazum o partnerstvu, listopad 2014.
- Izvješće o provedbi Sporazuma o partnerstvu za 2017. godinu
- OPULJP 2014. – 2020. verzija iz prosinca 2014., poglavlje 4. Integrirani pristup teritorijalnom razvoju, 4.2 Integrirane aktivnosti za održivi urbani razvoj
- Bilješke sa sjednica OzP-a OPULJP-a (sjednice 1. – 12.)
- Godišnja izvješća o provedbi OPULJP-a za godine od 2015. do 2019.
- OPKK 2014. – 2020., na hrvatskom jeziku (prosinac 2014.)
- Godišnja izvješća o provedbi OPKK 2014. – 2020.
- Natječajna dokumentacija (Upute za prijavitelje) poziva na dodjelu projektnih prijedloga u sklopu mehanizma ITU objavljenih do kraja 2019. godine, dostupna na poveznici: <https://strukturnifondovi.hr/pregled-natjecaja/>

Evaluacijsko pitanje 14

- Sporazum o partnerstvu, verzija na hrvatskome jeziku iz listopada 2014., glavni dokument
- Izvješća o provedbi Sporazuma o partnerstvu za 2016. i 2018. godinu
- OPULJP 2014. – 2020., verzija iz prosinca 2014., poglavlje 4. Integrirani pristup teritorijalnom razvoju, 4.2 Integrirane aktivnosti za održivi urbani razvoj
- Bilješke sa sjednica OzP-a OPULJP-a (sjednice 1. – 12.)
- Godišnja izvješća o provedbi OPULJP-a za godine od 2015. do 2019.
- OPKK 2014.-2020., verzija iz prosinca 2014.
- Godišnja izvješća o provedbi OPKK 2014.-2020.
- Intervencijski plan Grada Benkovca
- Intervencijski plan Grada Belog Manastira i Općine Darda
- Intervencijski plan grada Knina
- Intervencijski plan Grada Petrinje
- Intervencijski plan Grada Vukovara
- Mrežne stranice MRRFEU posvećene Programu integrirane fizičke, gospodarske i socijalne regeneracije malih gradova na ratom pogođenim područjima <https://strukturnifondovi.hr/program-integrirane-fizicke-gospodarske-i-socijalne-regeneracije-malih-gradova-na-ratom-pogodenim-podrucjima/>
- Odluka o područjima za moguće proširenje Programa, <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2018/11/Odluka-18.07.2018..pdf>

Evaluacijsko pitanje 15

- Interne baze podataka koje prikuplja MRMS (do 22. srpnja 2020.), a koje su obuhvaćene zadaćama UT-a za potrebe praćenja i izvještavanja – u okviru ove evaluacije uzete su u obzir u svrhu dodatnih provjera kako se upravlja pozivima i ima li ugovorenih projekata po pojedinom pozivu (MIS exporti, Popis operacija, Status ugovora, Baza mikro-podataka o sudionicima)
- Statistički podaci DZS-a
- Administrativni podaci različitih državnih tijela (HZZ, AZVO, MROSP)
- Kunac, S., Klasnić, K., Lalić S.(2018). Uključivanje Roma u hrvatsko društvo: istraživanje baznih podataka (studija). Preuzeto s <https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Uklju%C4%8Divanje%20Roma%20u%20hrvatsko%20dru%C5%A1tvo%20-%20istra%C5%BEivanje%20baznih%20podataka.pdf>



- Ristić Dedić, Z., Jokić, B. ur. (2019). ŠTO NAKON SREDNJE? Želje, planovi i stavovi hrvatskih srednjoškolaca. Agencija za znanost i visoko obrazovanje, Zagreb. Dostupno na <https://skazvo.azvo.hr/images/stories/dokumenti/18%20Publikacija%20%C5%A0to%20nakon%20srednje.pdf>

Evaluacijsko pitanje 17

- Interne baze podataka koje je prikupljao MRMS (do 22. srpnja 2020.), a koje su obuhvaćene zadaćama UT-a za potrebe praćenja i izvještavanja – (MIS exporti, Popis operacija, Status ugovora. Baza mikro-podataka o sudionicima)
- Statistički podaci DZS-a
- Administrativni podaci različitih državnih tijela (HZZ, AZVO, MROSP)
- Podaci o broju pripadnika romske manjine iz studije: Kunac, S., Klasnić, K., Lalić S. (2018). Uključivanje Roma u hrvatsko društvo: istraživanje baznih podataka.

Evaluacijsko pitanje 18

- Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006
- Uredbe (EU) br. 1304/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Europskom socijalnom fondu
- Smjernice za ESF 2014. – 2020. br. 03 Dodjela bespovratnih sredstava (v 3.4.)
- Natječajna dokumentacija za pozive na dostavu projektnih prijedloga (PDP-ova) objavljena na internetskim stranicama esf.hr, s naglaskom na dokument Upute za prijavitelje kod otvorenih i ograničenih PDP-ova
- Kriteriji odabira s naglaskom na Kriterije dodjele (KD) koje je odobrio OzP OPULJP-a na sjednici održanoj 18. svibnja 2015. Predmetni kriteriji primjenjuju se za ocjenjivanje kvalitete svih projektnih prijedloga unutar OPULJP-a, preuzeto s internetskih stranica esf.hr u listopadu 2020.





Horizontalna načela

- OPULJP 2014. – 2020., verzija 4.1
(<http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2019/12/OPULJP-hrv-v-4.1.pdf>)
- Operational Programme Efficient Human Resources 2014-2020, v.6.0,
http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2020/08/Programme_2014HR05M9OP001_6_0_en.pdf)
- Europska unija (2011), *Fact Sheet "Resource Efficiency - a business imperative"*,
https://ec.europa.eu/environment/resource_efficiency/documents/factsheet_en.pdf)
- Europska komisija (2014), *Guidance on Ex ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds PART II*,
https://ec.europa.eu/regional_policy/sources/docgener/informat/2014/eac_guidance_esif_part2_en.pdf
- https://www.cms.hr/system/publication/pdf/108/Uklju_ivanje_Roma_u_hrvatsko_dru_tvo_istra_ivanje_baznih_podataka.pdf
- Godišnja izvješća o provedbi OPULJP-a za godine od 2015. do 2019.
- Kunac et. al., *Uključivanje Roma u hrvatsko društvo: istraživanje baznih podataka*, Zagreb: CMS,
<https://pravamanjina.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Uklju%C4%8Divanje%20Roma%20u%20hrvatsko%20dru%C5%A1tvo%20-%20istra%C5%BEivanje%20baznih%20podataka.pdf>
- Ministarstvo demografije, obitelji, mladih i socijalne politike (2018), „Izvješće o provedbi Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom 2017. – 2020. godine za 2017. godinu“,
https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/MDOMSP%20dokumenti/5.%20Izvj_je%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20Nacionalne%20strategije%20u%202017.%20godini.pdf
- Ministarstvo demografije, obitelji, mladih i socijalne politike (2019), „Izvješće o provedbi Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom 2017. – 2020. godine za 2018. godinu“,
https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/MDOMSP%20dokumenti/Izvj_je%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20mjera%20Nacionalne%20strategije%20u%202018%20godini.pdf
- Ministarstvo demografije, obitelji, mladih i socijalne politike (2020), „Izvješće o provedbi Nacionalne strategije izjednačavanja mogućnosti za osobe s invaliditetom 2017. – 2020. godine za 2019. godinu“,
https://mrosp.gov.hr/UserDocsImages/dokumenti/Socijalna%20politika/Izvj_je%C5%A1%C4%87e%20o%20provedbi%20Nacionalne%20strategije%20u%202019%20godini.pdf





1%C4%87e%20o%20provedbi%20mjera%20Nacionalne%20strategije%20za%202019.%20godinu.pdf

- Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava (nd_a) *Priručnik za provedbu projekata financiranih iz Europskog socijalnog fonda 2007.-2013.*, <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2015/08/Prirucnik-za-provedbu-projekata-financiranih-iz-Europskog-socijalnog-fonda-2007.-2013..pdf>
- Ministarstvo rada i mirovinskog sustava (nd_b), *Upute za prijavitelje i korisnike Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. o provedbi horizontalnih načela*, <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2017/05/Uputa-za-prijavitelje-i-korisnike-Operativnog-programa-U%C4%8Dinkoviti-ljudski-potencijali-2014.-2020.-O-provedbi-horizontalnih-na%C4%8Dela.pdf>
- Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava (2015), *Najčešće pogreške prijavitelja na natječajne ESF-a 2007. – 2013.*, OP RLJP, <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2016/01/Najcesce-pogreske-prijavitelja.pdf>
- Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava (2016), *Smjernica o provedbi članka 9. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom za prijavitelje i korisnike Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020.*, <http://www.esf.hr/wordpress/wp-content/uploads/2015/02/Smjernica-o-primjeni-%C4%8Dlanka-9.-Konvencije-UN-a-o-pravima-osoba-s-invaliditetom.pdf>
- Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije (2016), *Upute za prijavitelje i korisnike Operativnog programa „Konkurentnost i kohezija” o provedbi horizontalnih načela*, <https://strukturnifondovi.hr/wp-content/uploads/2017/03/Upute-za-prijavitelje-horizontalna.pdf>
- Saldaña, J. (2009), *The Coding Manual for Qualitative Researchers*, Los Angeles, London, New Delhi, Singapore, Washington DC: SAGE Ltd.
- Uredba (EU) br. 1303/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o utvrđivanju zajedničkih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu, Europskom poljoprivrednom fondu za ruralni razvoj i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo i o utvrđivanju općih odredbi o Europskom fondu za regionalni razvoj, Europskom socijalnom fondu, Kohezijskom fondu i Europskom fondu za pomorstvo i ribarstvo te o stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1083/2006
- Uredba (EU) br. 1304/2013 Europskog parlamenta i Vijeća od 17. prosinca 2013. o Europskom socijalnom fondu i stavljanju izvan snage Uredbe Vijeća (EZ) br. 1081/2006
- Vlada RH (2007), „Nacionalna strategija za izjednačavanje prava OSI 2007. – 2015.“, NN 63/2007





- Vlada RH (2017), „Nacionalna strategija za izjednačavanje prava OSI 2017. – 2020.“, NN 42/2017

Zakoni i podzakonski akti

- Pravilnik o osiguranju pristupačnosti građevina osobama s invaliditetom i smanjene pokretljivosti, NN 78/2013
- Pravilnik o uvjetima i načinu ostvarivanja prava na državnu stipendiju na temelju socio-ekonomskoga statusa, NN 43/2017





Prilog 2

Vodiči za intervju i upitnici

Pitanja za intervju

za Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (MROSP-a)

u funkciji UT-a i PT1

1. DIO

Evalucijsko pitanje	Pitanja za intervju
1. Uskladenost s Planom provedbe Provodi li se OPULJP u skladu s indikativnim planom provedbe? Ako postoje odstupanja, na koje se investicijske prioritete odnose i koji su utvrđeni razlozi za isto?	- Prema vašem mišljenju, koja je glavna svrha indikativnih/godišnjih planova objave poziva za cijeli OPULJP? - Zašto je 50 poziva od 130 objavljeno, ali nije bilo planirano? – oko 40 % svih poziva nije planirano u dostupnim (indikativnim) godišnjim planovima objave poziva a objavljeno je (u razdoblju provedbe do 31.12.2019.), kako je došlo do toga? 85 % planiranih poziva kasnilo je u objavi u odnosu na prvotno planirani datum objave. U godišnjim izvješćima o provedbi kao jedan od razloga kašnjenja u provedbi OPULJP-a navodi se „neučinkovito planiranje natječaja“ – što biste rekli da to točno podrazumijeva? Koji su glavni razlozi kašnjenja s objavama poziva? - Zašto od ukupno planiranih poziva sadržanih u indikativnim/godišnjim planovima objave poziva ukupno 109 poziva nikada nije objavljeno (do 31.12.2019.), (puno ih je: 57,7% od ukupno planiranih poziva)? - Koji su bili najčešći razlozi izmjene poziva? Kako je do njih dolazilo (npr. na temelju postavljenih pitanja prijavitelja, dodatnim pregledom dokumentacije, zbog nalaza revizije itd.) - Kako se u praksi izrađuju indikativni/godišnji planovi objave poziva? (npr. UT prikuplja informacije od PT1 i objedinjuje u zajednički plan, UT se sastaje s PT1 i PT2 i dogovaraju se o godišnjem planu itd.) Određuje li se pritom na godišnjoj razini koji su pozivi prioritetni? *Napomena iz bilješke s 8. sjednice OzP-a (26.4.2018.)? „G. Rajčić pojasnio je kako se pri određivanju prioriteta za objavu poziva UT vodi u prvom

	redu realnim kapacitetima svih uključenih tijela uz vođenje računa o ostvarivanju N+3 ciljeva. Također, pri izradi Godišnjeg plana objave poziva vodi se računa da svaki PT1 ima po 1 ili 2 poziva mjesečno.“ - stoji li sve navedeno u ovoj napomeni? 7. Kako se razvijao postupak izrade planova pripreme i objave poziva kroz godine? Što se ključno mijenjalo i zašto? 8. U mjesečnim planovima pripreme i objave poziva spominje se i „Rezervna lista Godišnjeg plana objave Poziva“ (npr. u Excel dokumentu Planirane objave OPULJP 30.06.2020.) O čemu se točno radi? S tim u vezi, koja je hijerarhija dokumenata, tj. kako su međusobno povezani – mjesečni planovi pripreme/objave, godišnji plan koji se objavljuje za javnost i rezervna lista godišnjeg plana objave poziva? 9. Koji je postupak objavljivanja rezultata poziva - (ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava i dodijeljenim bespovratnim sredstvima) na www.esf.hr i www.strukturnifondovi.hr (Prilog 3., Smjernica 10)? Kada se objavljuju rezultati – npr. po nekim unaprijed utvrđenim fazama (neki cut-off datumi), kada se ugovori određeni broj ugovora ili sredstava itd.? 10. Planiraju li se izravne dodjele za cijeli operativni program na godišnjoj razini, tj. izrađuje li UT kakav sveobuhvatni godišnji plan pripreme i objave izravnih dodjela za sve PT1? 11. Kako izgleda proces pripreme izravnih dodjela u praksi između UT i PT1? Uzima li priprema izravnih dodjela manje administrativnih kapaciteta od primjerice otvorenih/ograničenih poziva? 12. Da li bi vam u vašem radu pomoglo kada bi se objave poziva na razini cijelog operativnog programa planirale na neki drugi način, tj. da li bi neki drugi način planiranja pomogao primjerice u smanjenju kašnjenja s obzirom na predviđene datume objave te s obzirom na broj i sadržaj naknadnih izmjena već objavljenih poziva?
2. Ex-ante uvjeti • Jesu li mjere koje su poduzete radi ispunjavanja	1. Jesu li zahtjevi u vezi s ex ante uvjetima predstavljali veliko administrativno opterećenje za tijela koja su bila zadužena za njihovu samoprocjenu i ispunjavanje? 2. Koliko je bilo teško provesti samoprocjenu ex ante uvjeta za OPULJP (jesu li upute EK bile jasne, je li EK tražila dodatna

primjenjivih ex-ante uvjeta utvrđenih u Sporazumu o partnerstvu provedene u skladu s utvrđenim vremenskim rasporedom? • Jesu li i na koji način ispunjeni ex-ante uvjeti doveli do poboljšanja rezultata provedbe OPULJP?	pojašnjenja ako je određeni uvjet bio ocijenjen kao ispunjen itd.). Koliko se razlikovala procjena EK od samoprocjene nadležnih tijela u RH? 3. Kako ocjenjujete doprinos ispunjenih ex-ante uvjeta rezultatima provedbe OPULJP-a?? Jesu li dovela do poboljšanja rezultata provedbe OPULJP? 4. Za ex ante uvjete koji se prvenstveno odnose na Europski socijalni fond (ESF) i OPULJP 2014.-2020. - Zbog čega postoji razlika u procjeni ispunjenosti ex ante uvjeta između Sporazuma o partnerstvu (SoP) iz listopada 2014. na nacionalnoj razini i OPULJP iz prosinca 2014. - U samo dva mjeseca 5 ex ante uvjeta od kojih su u sklopu SoP-a tri bila ocijenjena kao djelomično ispunjena i dva kao neispunjena, u okviru OPULJP-a iz prosinca 2014. ocijenjena su kao ispunjena. Što se promijenilo u samo dva mjeseca s obzirom na ocjenu ispunjenosti? 5. Opći uvjet G7 nije naveden kao primjenjiv u Sporazumu o partnerstvu – no navodi se među primjenjivim ex ante uvjetima za OPULJP 2014.-2020. – kako je došlo do toga? 6. Je li ispunjavanje ex-ante uvjeta za OPULJP 2014.-2020. bilo zahtjevno jer sam proces ispunjavanja moguće nije bio u nadležnosti upravljačkih tijela i koordinacijskog tijela, već sektorski nadležnih ministarstava nad kojima ta tijela zadužena za provedbu OPULJP nemaju nadležnosti? 7. Kako se u obzir uzimaju ispunjeni EAC- i u pripremi poziva (npr. u kontekstu donesenih strateških dokumenata, akcijskih planova itd.), ako se uopće uzimaju u obzir?
3. Financijska sredstva • Koriste li se financijska sredstva na efikasan (djelotvoran) i transparentan način te u skladu s predviđenim ciljevima?	1. Jesu li od početka provedbe OPULJP (prosinac 2014.) pa do kraja promatranog razdoblja (31.12.2019.) poduzeti kakvi koraci kako bi se poboljšala efikasnost (djelotvornost) korištenja financijskih sredstava dodijeljenih za provedbu OPULJP-a? 2. Koji su od takvih koraka prema vašem mišljenju pokazali kao najdjelotvorniji? 3. Što smatrate da bi trebalo poduzeti kako bi se dodatno osigurala efikasnost (djelotvornost) korištenja financijskih sredstava dodijeljenih za provedbu OPULJP-a i zašto?

	4. Kako je utvrđen odnos između alokacije i očekivanog ostvarenja pokazatelja ostvarenja odnosno jedinični troškovi po pokazatelju? Postoji li metodologija, npr. temeljem prethodnog iskustva u provedbi sličnih intervencija? 5. Je li tijekom provedbe uočeno da je veza između alokacije i ostvarenja pokazatelja ostvarenja uspostavljena na krivim pretpostavkama? Ako da, kojih? Postoje li primjeri pokazatelja ostvarenja koji se ostvaruju u planiranom opsegu uz manja/veća ulaganja od programiranih? Ako da, koji? 6. Smatrate li da je postupak dodjele sredstava transparentan? 7. Je li bilo kakvih prigovora prijavitelja projektnih prijedloga u vezi s transparentnosti postupka dodjele (do 31.12.2019.)? Ako ih je bilo, na što su se prijavitelji (najviše) žalili u vezi s transparentnosti? 8. Jesu li od početka provedbe OPULJP (prosinac 2014.) pa do kraja promatranog razdoblja (31.12.2019.) poduzeti kakvi koraci kako bi se po potrebi dodatno poboljšala transparentnost postupka dodjele (npr. ako je bilo prigovora prijavitelja projekata ili na temelju nalaza revizije sustava) – koji su koraci poduzeti kako bi se unaprijedila transparentnost postupka dodjele? 9. Smatrate li da bi trebalo poduzeti dodatne mjere za povećanje transparentnosti postupka dodjele i koje/zašto?

2. DIO

Evalucijsko pitanje	Pitanja za intervju
4. Administrativni kapaciteti • Upravlja li se administrativnim kapacitetima na odgovarajući način i u skladu s alociranim sredstvima?	1. Kako se utvrđuje potreban broj zaposlenih i na koji način se u obzir uzima alokacija i planirana dinamika provedbe (pozivi)? Pod pretpostavkom kojeg broja (vrijednosti) poziva je nastala Analiza radnog opterećenja (ARO)? Usklađuju li se ARO i indikativni plan objave? Kako se planiraju kapaciteti kad je npr. 40 % poziva objavljeno mimo plana, odnosno kad 58 % planiranih poziva u promatranom razdoblju nije objavljeno? 2. Kako je došlo do razlika u opterećenju po zaposlenom između tijela? (osobe/pozivi). Npr. određeno tijelo ima



	više/manje iskustva u provedbi pa mu treba manje/više zaposlenika. 3. Kakav je bio utjecaj akreditacije na unutarnji ustroj tijela na početku provedbe? Je li zbog zadovoljavanja zahtjeva u sklopu procesa akreditacije došlo do kašnjenja u procesu provedbe? 4. Kada je u pitanju omjer predviđenih i nepredviđenih poslova u radnom opterećenju, koliko nepredviđeni poslovi utječu na administrativnu opterećenost? 5. Budući da je dodjela sredstava prethodno spomenuta kao administrativno najopterećujući postupak, u kojim segmentima poslovanja u sklopu postupka dodjele sredstava vidite najviše mogućnosti za poboljšanja? 6. Koji ključni dio procedura bi se mogao/trebao optimizirati? 7. Koji su glavni razlozi za sporo/nedostatno zapošljavanje novih zaposlenika u sustavu? UT 8. Koliko dugo biste rekli da je novim zaposlenicima u sustavu potrebno vremena da se „uhodaju“ u svoj novi posao? 9. Kako je organiziran sustav edukacija za SUK OPULJP i kako ga ocjenjujete? 10. Kako ocjenjujete sustav edukacija za zaposlenike u sustavu koji u njemu rade barem dvije godine (tj. koji nisu novozaposleni)? 11. Imate li prijedloge za poboljšanja sustava edukacija zaposlenika u SUK-u (nove i već dulje zaposlene)? 12. Da li e-sustavi (e-fondovi, MIS) olakšavaju posao zaposlenika u SUK-u? U kojim pitanjima? 13. Imate li kakve ključne prijedloge za poboljšanja e-sustava? U kojoj mjeri biste rekli da dodatni koeficijent na plaću za rad na EU fondovima motivira nova zapošljavanja, odnosno manji odlazak zaposlenika iz SUK-a? 14. Kako se nacionalni koordinacijski odbor (NKO) i povezani pododbori koriste kao platforme za otklanjanje administrativnih poteškoća za učinkovitu provedbu projekata financiranih iz ESI fondova?
6.Mehanizam osiguranja	1. Kako mehanizam osiguranja koordinacije stvarno funkcionira u praksi i kako se (da li se) formalno dokumentira? Kako se osigurava izbjegavanje dvostrukog

usklađenosti provedbe • U kojoj mjeri je efikasan (djelotvoran) mehanizam osiguranja usklađenosti provedbe OPULJP-a s drugim instrumentima financiranja Unije i nacionalnim instrumentima financiranja, uključujući s EIB-om?	financiranja i sinergije između različitih izvora financiranja na razini Sporazuma o partnerstvu? 2. Kako se NKO i povezani pododbori koriste kao platforme za osiguranje komplementarnosti između različitih izvora financiranja u 2014.-2020. s naglaskom na: • Komplementarnost između OPULJP i OPKK 2014.-2020.? (Financijski instrumenti, e-škole, Centri kompetencija za strukovno obrazovanje itd.) • Komplementarnost OPULJP s Europskim poljoprivrednim fondom za ruralni razvoj i Europskim fondom za pomorstvo i ribarstvo (2014.-2020.) • Komplementarnost s Fondom europske pomoći za najpotrebitije (FEPN-om) 2014.-2020. • Fond za azil, migracije i integraciju (AMIF) • Europski gospodarski prostor (EGP) i Norveški programi dodjele bespovratnih sredstava • Hrvatsko-švicarski program suradnje • Programi Unije 2014.-2020. (ukupno 16) • Koordinacija s 13 programa teritorijalne suradnje (ETS-om), kao i s makroregionalnim strategijama • EIB 3. Postoje li dodatni mehanizmi koordinacije/provjere komplementarnosti na razini PT1, npr. kod pripreme poziva? Npr. u mjesečnim planovima objave poziva od 2016. do kraja 2019. godine (povremeno) su sadržani i pregledi poziva i za druge operativne programe u okviru ESI fondova za RH za financijsko razdoblje 2014.-2020. (npr. OPKK, PRR, OPPiR) – da li se i na taj način nastoji osigurati dodatna komplementarnost i koordinacija između različitih operativnih programa? Da li je takav pristup djelotvoran? Održavaju li se kakvi sastanci gdje se s drugim upravljačkim tijela prolazi (ili se prolazilo) kroz sve planirane pozive?
8 Uključenost predstavnika lokalnih/regionalnih dionika	1. Kako ocjenjujete uključenost predstavnika lokalnih/regionalnih dionika (PLRD-a) u djelovanju OzP-a? 2. Do koje se mjere prijedlozi PLRD-a u sklopu rada OzP-a uzimaju u obzir?



• Jesu li i na koji način u planiranje i provedbu aktivnosti uključeni predstavnici lokalnih/regionalnih dionika?	
9 Uključenost ostalih partnera iz čl. 5 Uredbe 1303_2013 • Jesu li partneri iz članka 5. Uredbe (EU) br. 1303/2013 na adekvatan način uključeni u rad Odbora za praćenje OPULJP-a sukladno Sporazumu o partnerstvu?	1. Kako ocjenjujete uključenost predstavnika partnera iz članka 5. u djelovanju OzP-a? 2. Do koje se mjere prijedlozi predstavnika partnera iz članka 5. u sklopu rada OzP-a uzimaju u obzir?
11 Usklađenost s ciljevima EU2020 • Je li napredak provedbe OPULJP-a prema odabranim tematskim ciljevima i ključnim etapama okvira uspješnosti u skladu s planiranim ciljevima u kontekstu ostvarenja ciljeva strategije Unije za pametan, održiv i uključiv rast? Postoje li na regionalnoj razini značajna odstupanja u pogledu ispunjavanja	1. Kako procjenjujete doprinos OPULJP-a ostvarenju ciljeva sektorskih strategija Republike Hrvatske?



tematskih ciljeva OPULJP-a?	

3. DIO

Evalucijsko pitanje	Pitanja za intervju
10 Okvir uspješnosti Postoje li i u kojoj mjeri odstupanja u ostvarenim rezultatima od početnih ciljnih vrijednosti zadanih ključnim točkama okvira uspješnosti? Ako postoje, na koje se investicijske prioritete odnose i jesu li poduzete odgovarajuće korektivne mjere?	1. Koliko je činjenica da o ostvarenim rezultatima ovisi korištenje 6 % alokacije utjecalo na dinamiku provedbe/odgovornost za rezultate? Je li to bio dodatni poticaj za osiguranje što uspješnije provedbe (postizanje što boljih rezultata i što brže adresiranje problema u provedbi)? 2. Koliko je ostvarenje pokazatelja daleko iznad procijenjene vrijednosti rezultat inicijalnog „podcjenjivanja“ vrijednosti ključnih točaka ostvarenja u fazi programiranja? (postavljanje ciljeva za koje se zna da će se sigurno ostvariti do određenog roka) 3. Zašto je izostao usklađeni napredak u ostvarenju financijskih i pokazatelja ostvarenja? Procjena ostvarenja do kraja 2018. je naime bila usklađena - fizički su pokazatelji uvijek utvrđeni na razini od 19 % cilja za 2023., a financijski na razini 15 % cilja za 2023. – no stvarno ostvareni pokazatelji značajno odstupaju od planiranih. 4. Koliko je kod planiranja ključnih točaka za 2018. uzeta u obzir očekivana dinamika provedbe? (npr. status ispunjenja ex ante uvjeta, rizici od neispunjenja pojedinih ex ante uvjeta, vrste projekata...) 5. Kako objašnjavate razliku između onoga što je planirano i onoga što je ostvareno, u pogledu pokazatelja (iz okvira uspješnosti) – npr. posljedica neadekvatne metodologije utvrđivanja ciljnih vrijednosti pokazatelja, nepotpunih pretpostavki o dinamici provedbe ili različitog tumačenja pokazatelja u trenutku planiranja od tumačenja koje je primijenjeno tijekom provedbe? 6. Postoje li i koji mehanizmi/kriteriji za utvrđivanje područja kod kojih postoje izazovi u provedbi? Npr. kašnjenje dulje od x mjeseci u objavi poziva, trajanje evaluacije projektnih prijava

	dulje od x mjeseci u odnosu na propisano u smjernicama, omjer ovjerenih i ugovorenih sredstava manji od x %? (npr. sastanci, redovita koordinacija tijela SUK-a, revizijska izvješća...) 7. Koje su specifične mjere poduzete i koje se planiraju poduzeti s ciljem pojednostavljenja procedura? Kako se utvrđuje administrativno opterećenje pojedine procedure i zatim potreba za pojednostavljenjem procedura – postoje li i koji mehanizmi/kriteriji? 8. Po kojim kriterijima je odlučeno dodjeljivanje pričuve iz PO 4 na PO 2 (bilješka s 11. sjednice OzP-a navodi „sukladno sektorskim potrebama“? Kako su iste utvrđene? Koliko su uzeti u obzir dosad ostvareni rezultati u provedbi?
14 Učinkovitost ITU • Provodi li se i koliko učinkovito integrirani pristup teritorijalnom razvoju te je li napredak ostvaren u prioritetnim područjima utvrđenima na području suradnje teritorijalnih ulaganja?	1. Kojih je sve poteškoća UT svjestan, a koje proizlaze iz činjenice da gradovi nemaju delegirane funkcije već su korisnici kada je u pitanju sufinanciranje ITU-a iz ESF-a? Zapisnik s 12. sjednice OzP: „Unutar SUK-a ESF-a, gradovi nemaju delegirane funkcije, to je slučaj s OPKK za koji su gradovi posrednička tijela. UT je svjestan poteškoća koje proizlaze iz činjenice da gradovi nemaju delegirane funkcije već su korisnici, te se kao moguće rješenje planira potpisivanje sporazuma s gradovima, a kako bi se olakšala suradnja na izradi budućih poziva. Nastavno na rečeno, g. Ercegovac uputio je prijedlog za uključivanjem predstavnika ITU gradova u OzP OPULJP. Gđa Matošin potvrdila je kako je isto i ranije dogovoreno te kako će biti i realizirano do iduće sjednice Odbora.“ 2. Na temelju čega je odlučeno da gradovi neće biti PT1 u okviru OPULJP? 3. Jesu li MRMS i MRRFEU razgovarali i zajednički dogovorili takav pristup? (u OPKK su gradovi PT1 za ulaganja iz EFRR-a i KF-a, a u sklopu OPULJP su korisnici sredstava iz ESF-a). 4. Kako je ITU grad uključen u pripremu poziva za ITU, budući da je korisnik? 5. Smatrate li da je ostvaren učinkovit integrirani pristup teritorijalnom razvoju uz pomoć ulaganja iz OPULJP i OPKK

	kada su u pitanju ITU urbana područja? (od početka 2015. do kraja 2019. godine) 6.Kako ocjenjujete komunikaciju i suradnju s ITU gradovima? 7.Što smatrate da bi trebalo promijeniti kako bi se pojačala učinkovitost integriranog pristupa teritorijalnom razvoju (u pogledu ulaganja iz OPULJP i OPKK)? 8.Kako biste ocijenili ostvareni napredak u prioritetnim područjima utvrđenima na području suradnje teritorijalnih ulaganja?
19 Integracija ESF-a i EFRR-a kod 5 nerazvijenih pilot područja • U kojoj mjeri je ostvarena integracija aktivnosti ESF-a i EFRR-a u slučaju obnove 5 nerazvijenih pilot područja?	1.Jesu li MRMS i MRRFEU dogovorili konkretniji zajednički pristup ulaganjima na prethodno odabranim pilot područjima malih gradova? Kako je to izgledalo u praksi? 2.Kako se u praksi odvijala koordinacija između MRMS i MRRFEU kada su u pitanju prethodno odabrana pilot područja malih gradova (u razdoblju 2015.-2019.)? 3.Na koji se način pripremaju pozivi na dostavu projektnih prijedloga iz OPULJP za pojedino pilot područje? 4.Smatrate li da je ostvarena integracija aktivnosti sufinanciranih iz OPULJP-a i OPKK-a u slučaju obnove 5 nerazvijenih pilot područja (od početka 2015. do kraja 2019. godine)? 5.Kako ocjenjujete komunikaciju i suradnju s malim gradovima/pilot područjima? 6.Što smatrate da bi trebalo promijeniti kako bi se pojačala integracija aktivnosti ESF-a i EFRR-a u slučaju obnove 5 nerazvijenih pilot područja? 7.Kako biste ocijenili ostvareni napredak na pilot područjima na temelju ulaganja iz OPULJP-a?

4. DIO

Evalucijsko pitanje	Pitanja za intervju
7. U kojoj mjeri planirane aktivnosti odgovaraju regionalnim/lokalnim	7.1. Kako biste ocijenili prikladnost operacija provedenih u sklopu prioritetne osi 1 Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage u odnosu na potrebe ciljanih skupina na područjima (lokalnim i županijskim jedinicama) s izrazito nepovoljnom



potrebama skupina?	ciljnih situacijom na tržištu rada (visoka stopa nezaposlenosti, posebno mladih i/ili žena, veliki udjel dugoročno nezaposlenih? Smatrate li da postoje relevantne potrebe ciljanih skupina na područjima s izrazito nepovoljnom situacijom na tržištu rada, a koje nisu bile adekvatno prepoznate kroz planirane i provedene operacije? Ako da, koje bi to potrebe bile? 7.2. Kako biste ocijenili prikladnost operacija provedenih u sklopu prioritetne osi 2 Socijalno uključivanje u odnosu na potrebe lokalnih i županijskih jedinica s izrazito nepovoljnom situacijom u pogledu socijalne uključenosti (npr. područja s visokom razinom siromaštva ili područja s izrazito starom i rijetko naseljenom populacijom)? Smatrate li da postoje relevantne potrebe ciljanih skupina na područjima s visokom razinom socijalne isključenosti, a koje nisu bile adekvatno prepoznate kroz planirane i provedene operacije? Ako da, koje bi to potrebe bile? 7.3. Kako biste ocijenili prikladnost operacija provedenih u sklopu prioritetne osi 3 Obrazovanje i cjeloživotno učenje u odnosu na potrebe lokalnih i županijskih jedinica s izrazito nepovoljnom situacijom u pogledu razine obrazovanja i zastupljenosti cjeloživotnog učenja (npr. gdje je prisutna izrazito niska razina obrazovanosti stanovništva te vrlo slaba dostupnost programa cjeloživotnog obrazovanja)? Smatrate li da postoje relevantne potrebe ciljanih skupina na područjima s izrazito nepovoljnom situacijom u pogledu razine obrazovanja i zastupljenosti cjeloživotnog učenja, a koje nisu bile adekvatno prepoznate kroz planirane i provedene operacije? Ako da, koje bi to potrebe bile? 7.4. Kako biste ocijenili prikladnost operacija provedenih u sklopu prioritetne osi 4 Dobro upravljanje u odnosu na potrebe lokalnih i županijskih jedinica na slabije razvijenim područjima? Smatrate li da postoje relevantne potrebe na slabije razvijenim područjima, a koje nisu bile adekvatno prepoznate kroz planirane i provedene operacije? Ako da, koje bi to potrebe bile?
12. Koje su se aktivnosti pokazale kao najučinkovitije u	12.1. Kako biste ocijenili uspješnost operacija provedenih u sklopu prioritetne osi 1 Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage u odnosu na potrebe ciljanih skupina na područjima



odnosu na lokaciju provedbe u kojoj su provedene?	(lokalnim i županijskim jedinicama) s izrazito nepovoljnom situacijom na tržištu rada (visoka stopa nezaposlenosti, posebno mladih i/ili žena, veliki udjel dugoročno nezaposlenih? Možete li u tom pogledu izdvojiti najuspješnije operacije? Koji su faktori po vama najviše utjecali na rezultate operacija u područjima s izrazito nepovoljnom situacijom na tržištu rada? 12.2. Kako biste ocijenili uspješnost operacija provedenih u sklopu prioritetne osi 2 Socijalno uključivanje u odnosu na potrebe lokalnih i županijskih jedinica s izrazito nepovoljnom situacijom u pogledu socijalne uključenosti (npr. područja s visokom razinom siromaštva ili područja s izrazito starom i rijetko naseljenom populacijom)? Možete li u tom pogledu izdvojiti najuspješnije operacije? Koji su faktori po vama najviše utjecali na rezultate operacija u područjima s visokom razinom socijalne isključenosti? 12.3 Kako biste ocijenili uspješnost operacija provedenih u sklopu prioritetne osi 3 Obrazovanje i cjeloživotno učenje u odnosu na potrebe lokalnih i županijskih jedinica s izrazito nepovoljnom situacijom u pogledu razine obrazovanja i zastupljenosti cjeloživotnog učenja (npr. gdje je prisutna izrazito niska razina obrazovanosti stanovništva te vrlo slaba dostupnost programa cjeloživotnog obrazovanja)? Možete li u tom pogledu izdvojiti najuspješnije operacije? Koji su čimbenici po vama najviše utjecali na rezultate operacija u područjima s niskom razinom obrazovanja i zastupljenosti cjeloživotnog učenja? 12.4. Kako biste ocijenili uspješnost operacija provedenih u sklopu prioritetne osi 4 Dobro upravljanje u odnosu na potrebe lokalnih i županijskih jedinica s izrazito nepovoljnom situacijom u pogledu osposobljenosti lokalnih/županijskih jedinica da učinkovito provode svoje funkcije te u pogledu jačanja partnerstva između javnog i civilnog sektora? Možete li u tom pogledu izdvojiti najuspješnije operacije? Koji su faktori po vama najviše utjecali na rezultate operacija u slabije razvijenim područjima?
18 Financijska održivost učinaka	1.Kada je u pitanju održivost, traži li se od prijavitelja projekata procjena financijske održivosti predloženih aktivnosti?

• U kojoj su mjeri učinci i rezultati provedenih aktivnosti održivi i bez financiranja iz nacionalnih/europskih fondova i postoje li odstupanja u odnosu na lokacije provedbe?	2. Traži li se od prijavitelja projekata procjena neka druga vrsta održivosti predloženih aktivnosti? 3. Postoji li unaprijed zadana jasna definicija i kriteriji za procjenu održivosti kojima se prijavitelji mogu voditi u izradi projektnih prijedloga? 4. Na koji se način prati/provjerava održivost rezultata provedenih projekata? 5. Traže li se kakvi dodatni uvjeti od prijavitelja u vezi s održivosti s obzirom na lokaciju provedbe?

5. DIO

Pitanja za intervju za evaluacijska pitanja u području horizontalnih načela

Evaluacijsko pitanje: *Koje su mjere razvijene radi osiguranja jednakih mogućnosti (ravnopravnost spolova i nediskriminacija te pristupačnost osobama s invaliditetom), i sprečavanje diskriminacije, ravnopravnosti između muškaraca i žena promicanja, održivi razvoj i zaštita okoliša te promicanje načela dobrog upravljanja, uključujući suradnju s civilnim društvom?*

1. Koji je razlog odstupanja naziva i opisa horizontalnih načela definiranih OPULJP-om te onih koji se od prijavitelja traže kroz integrirani informacijski sustav za upravljanje europskim strukturnim i investicijskim fondovima u razdoblju 2014-2020. (MIS)?
2. Sukladno uredbama (EU) 1303/2013 i (EU) br. 1304/2013, u dizajnu OP-a bio je moguć izbor ciljeva u horizontalnim načelima. Na temelju kojih kriterija je rađen izbor predmetnih ciljeva?
3. Koji su razlozi odabira jednog od pet mogućih ciljeva za postizanje ravnopravnosti muškaraca i žena u OPULJP 2014.-2020., kao i izostanak primjene ovoga načela u dvije od četiri prioritetne osi (nisu prisutne u obrazovanju i cjeloživotnom učenju ni dobrom upravljanju)?
4. U kojoj mjeri se, općenito pažnje posvećivalo horizontalnim načelima u odnosu na druge kriterije odabira u pozivima i u procesu ocjenjivanja projektnih prijava?



5. Kako se definirao način ocjenjivanja doprinosa horizontalnih načela između različitih natječaja i tijela zaduženih za njihovu pripremu i objavu?
- Je li postojao neki formalni ili neformalni način usklađivanja kako pojedina tijela budu doprinos horizontalnim načelima (u kriterijima dodjele i odborima za ocjenjivanje)?
 - Osim eventualnih aktivnosti usklađivanja, jesu li poduzimane još neke aktivnosti kako bi se osigurao kvalitetniji raspis horizontalnih načela u pozivima? aktivnosti
 - Koji je razlog da je za neke operacije ostavljena mogućnost da horizontalna načela ne budu primjenjiva u finalizaciji kriterija dodjela u samom tekstu natječaja, odnosno da se tretiraju kao podkriterij šireg kriterija 'dodana vrijednost projekta'? (pozivi MZO u 10ii1, 10ii3 i 10iv1)?
6. Je li, i ako da koje je aktivnosti Upravljačko tijelo poduzelo u svrhu poticanja prijavitelja na predlaganje adekvatnih horizontalnih mjera?
- Koji je razlog donošenja Upute za prijavitelje i korisnika OPULJP-a 2014.-2020. u provedbi horizontalnih načela tek 2019. godine?

Evaluacijska pitanja: *Koji je učinak mjera za promicanje jednakih mogućnosti i sprečavanje diskriminacije / promicanje održivog razvoja i zaštite okoliša / za promicanje načela dobrog upravljanja, uključujući suradnju sa civilnim društvom planiranih u Operativnom programu? Postoje li odstupanja u odnosu na lokaciju provedbe?*

7. Koja je Vaša procjena o mogućem učinku provedenih horizontalnih mjera na očekivane ciljeve horizontalnih načela?
- a. Očekujete li više razine doprinosa nekom specifičnom načelu u odnosu na ostala. Ako da, kojem i zašto?
 - b. Koji su po Vama ključni faktori ostvarenja ili izostanka doprinosa horizontalnim načelima?
 - c. Možete li procijeniti eventualna odstupanja u odnosu na lokacije provedbe projekata, u smislu razine učinaka?

Evaluacijsko pitanje: *U kojoj su mjeri provedene aktivnosti praćenja provedbe članka 9., Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom u provedbi Operativnog programa?*

8. Možete li nam ukratko objasniti obvezu praćenja članka 9 Konvencije o pravima osoba s invaliditetom? Kako je konkretno zamišljeno praćenje (uloga pojedinih dionika)?
9. U kojoj mjeri su tijela ispunjavala godišnju obvezu dostave izvješća o provedbi čl. 9. Konvencije?



- a. Koliko ste zadovoljni kvalitetom tih izvješća u smislu vaše obaveze daljnjeg izvještavanja EK i UN tijela?
- 10.** Koji su, po Vama, ključni doprinosi s obzirom na ta izvješća u:
- izgradnji okruženja - građevine, ceste, škole, stambene zgrade, zdravstvene ustanove i radna mjesta,
 - osiguranju prijevoza
 - informacijama i komunikacijama, uključujući IKT - elektroničke usluge i službe hitnih intervencija.
 - Ostali sadržaji i usluge namijenjene i otvorene javnosti
 - Do koje mjere se vodilo računa u sva tri doprinosa o ravnopravnim ulaganjima u urbanim i ruralnim područjima?
- 11.** Kako biste ocijenili doprinos OPULJP-a sljedećim konkretnim aspektima unaprjeđenja pristupačnosti za OSI, sukladno čl.9 Konvencije: (nema doprinosa, djelomičan doprinos, značajan doprinos)
- razvoju, poticanju i praćenju provedbe minimalnih standarda i smjernica za pristupačnost prostora i usluga otvorenih ili namijenjenih javnosti,
 - osiguravanju da privatne pravne osobe koje nude prostore i usluge namijenjene javnosti vode računa o svim aspektima pristupačnosti za osobe s invaliditetom,
 - pružanju obuke interesnim skupinama o pitanjima pristupačnosti s kojima se suočavaju osobe s invaliditetom,
 - osiguravanju natpisa na Brailleovom pismu i u lako čitljivom i razumljivom obliku u zgradama i drugim prostorima otvorenim za javnost
 - osiguravanju drugih oblika pomoći u vidu osobnih asistenata i posrednika,
 - promicanju drugih odgovarajućih oblika pomoći i potpore osobama s invaliditetom kako bi im se osigurao pristup informacijama,
 - promicanju pristupačnosti novih informacijskih i komunikacijskih tehnologija i sustava, uključujući internet
 - promicanju oblikovanja, razvoja, proizvodnje i distribucije dostupnih informacijskih i komunikacijskih tehnologija i sustava u ranoj fazi, tako da te tehnologije i sustavi postanu pristupačni uz minimalne troškove.
- 12.** Za one aspekte za koje ste naveli da nema doprinosa, koji su mogući razlozi?
- 13.** S obzirom na dosadašnju provedu OPULJP-a, koje su naučene lekcije u smislu snažnijeg praćenja doprinosa odobrenih projekata ispunjavanju obaveza iz čl. 9 Konvencije, te horizontalnih načela općenito?



Pitanja za intervju za Provedbena tijela razine 1 (PT1):

1. Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku
2. Ministarstvo kulture
3. Ministarstvo zdravstva
4. Ministarstvo turizma
5. Ministarstvo znanosti i obrazovanja
6. Ured za udruge

DIO 1. INTERVJUA

Evalucijsko pitanje	Pitanja za intervju
7. Usklađenost s Planom provedbe • Provodi li se OPULJP u skladu s indikativnim planom provedbe? Ako postoje odstupanja, na koje se investicijske prioritete odnose i koji su utvrđeni razlozi za isto?	2. Prema vašem mišljenju, koja je glavna svrha indikativnih/godišnjih planova objave poziva za cijeli OPULJP? 3. U godišnjim izvješćima o provedbi kao jedan od razloga kašnjenja u provedbi OPULJP-a navodi se „neučinkovito planiranje natječaja“ – što biste rekli da to točno podrazumijeva? 4. 85 % planiranih poziva kasnilo je u objavi u odnosu na prvotno planirani datum objave – koji su najvažniji razlozi tome? 5. Zašto od ukupno planiranih poziva sadržanih u indikativnim/godišnjim planovima objave poziva 109 poziva nije objavljeno (do 31.12.2019.), (57,7% od planiranih poziva)? 6. Na koji način vaše tijelo u funkciji PT1 sudjeluje u izradi indikativnih/godišnjih planova objave poziva? Koji su alati, rokovi i koraci? Postoje li kakve upute upravljačkog tijela?



	7. Kako se razvijao postupak izrade planova poziva kroz godine? Što se mijenjalo? 8. Kako izgleda proces pripreme izravnih dodjela u praksi između UT i PT1? Uzima li priprema izravnih dodjela manje administrativnih kapaciteta od primjerice otvorenih/ograničenih poziva? 9. Planiraju li se izravne dodjele za vaš PT1 na godišnjoj razini, tj. izrađujete li kakav godišnji plan pripreme i objave izravnih dodjela i u kojoj se mjeri pri izradi savjetujete s UT-om? 10. Koji je postupak objavljivanja rezultata poziva - (ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava i dodijeljenim bespovratnim sredstvima) na www.esf.hr i www.strukturnifondovi.hr (Prilog 3., Smjernica 10)? Kada se objavljuju rezultati – npr. po nekim unaprijed utvrđenim fazama (neki cut-off datumi), kada se ugovori određeni broj ugovora ili sredstava itd.? 11. Koji su bili najčešći razlozi izmjene poziva? 12. Da li bi vam u vašem radu pomoglo kada bi se objave poziva za vaš PT1 planirale na neki drugi način, tj. da li bi neki drugi način planiranja pomogao primjerice u smanjenju kašnjenja s obzirom na predviđene datume objave te s obzirom na broj i sadržaj naknadnih izmjena već objavljenih poziva?
8. Ex-ante uvjeti • Jesu li mjere koje su poduzete radi ispunjavanja primjenjivih ex-ante uvjeta utvrđenih u Sporazumu o partnerstvu provedene u skladu s utvrđenim vremenskim rasporedom? • Jesu li i na koji način ispunjeni ex-ante	8. Jesu li zahtjevi u vezi s ex ante uvjetima predstavljali veliko administrativno opterećenje za tijela koja su bila zadužena za njihovu samoprocjenu i ispunjavanje, tj. za vaš PT1? 9. Koliko je bilo teško provesti samoprocjenu ex ante uvjeta za vaš PT1 (jesu li upute EK bile jasne, je li EK tražila dodatna pojašnjenja ako je određeni uvjet bio ocijenjen kao ispunjen itd.). Koliko se razlikovala procjena EK od samoprocjene nadležnih tijela u RH? 10. Kako ocjenjujete doprinos ispunjenih ex-ante uvjeta rezultatima provedbe OPULJP-a za vaš PT1? Jesu li dovela do poboljšanja rezultata provedbe OPULJP u dijelu intervencija za koje je zadužen vaš PT1?



uvjeti doveli do poboljšanja rezultata provedbe OPULJP?	11. Kako se u obzir uzimaju ispunjeni EAC-i u pripremi poziva (npr. u kontekstu donesenih strateških dokumenata, akcijskih planova itd.)?
9. Financijska sredstva • Koriste li se financijska sredstva na efikasan (djelotvoran) i transparentan način te u skladu s predviđenim ciljevima?	10. Jesu li od početka provedbe OPULJP (prosinac 2014.) pa do kraja promatranog razdoblja (31.12.2019.) poduzeti kakvi koraci kako bi se poboljšala efikasnost (djelotvornost) korištenja financijskih sredstava dodijeljenih za OPULJP? 11. Koji su od takvih koraka pokazali kao najdjelotvorniji? 12. Što smatrate da bi trebalo poduzeti kako bi se dodatno osigurala efikasnost (djelotvornost) korištenja financijskih sredstava dodijeljenih za provedbu OPULJP-a i zašto? 13. Kako je utvrđen odnos između alokacije i očekivanog ostvarenja pokazatelja ostvarenja odnosno jedinični troškovi po pokazatelju? Postoji li metodologija, npr. temeljem prethodnog iskustva u provedbi sličnih intervencija? 14. Je li tijekom provedbe uočeno da je veza između alokacije i ostvarenja pokazatelja ostvarenja uspostavljena na krivim pretpostavkama? Ako da, kojih? Postoje li primjeri pokazatelja ostvarenja koji se ostvaruju u planiranom opsegu uz manja/veća ulaganja od programiranih? Ako da, koji? 15. Smatrate li da je postupak dodjele transparentan? 16. Je li bilo kakvih prigovora prijavitelja projektnih prijedloga u vezi s transparentnosti postupka dodjele i koliko (do 31.12.2019.)? Ako ih je bilo, na što su se prijavitelji (najviše) žalili u vezi s transparentnosti? 17. Jesu li od početka provedbe OPULJP (prosinac 2014.) pa do kraja promatranog razdoblja (31.12.2019.) poduzeti kakvi koraci kako bi se po potrebi dodatno poboljšala transparentnost postupka dodjele (npr. ako je bilo prigovora prijavitelja projekata ili nalaza revizije sustava – koji su koraci poduzeti kako bi se unaprijedila transparentnost postupka dodjele?) 18. Smatrate li da bi trebalo poduzeti dodatne mjere za povećanje transparentnosti postupka dodjele i koje/zašto?
4. Administrativni kapaciteti	1. Za Vaš PT1: Kako se utvrđuje potreban broj zaposlenih i na koji način se u obzir uzima alokacija i planirana dinamika provedbe (pozivi)? Pod pretpostavkom kojeg broja

• Upravlja li se administrativnim kapacitetima na odgovarajući način i u skladu s alociranim sredstvima?	(vrijednosti) poziva je nastala Analiza radnog opterećenja (ARO)? Usklađuju li se ARO i indikativni plan objave? Kako se planiraju kapaciteti kad je npr. 40 % poziva objavljeno mimo plana, odnosno kad 58 % planiranih poziva u promatranom razdoblju nije objavljeno? 2. Kako je došlo do razlika u opterećenju po zaposlenom između tijela? (osobe/pozivi). Npr. Vaš PT1 ima više/manje iskustva u provedbi pa mu treba manje/više zaposlenika. 3. Kada je u pitanju omjer predviđenih i nepredviđenih poslova u radnom opterećenju, koliko nepredviđeni poslovi utječu na administrativnu opterećenost Vašeg PT1? 4. Budući da je dodjela sredstava prethodno spomenuta kao administrativno najopterećujući postupak, u kojim segmentima poslovanja u sklopu postupka dodjele sredstava vidite najviše mogućnosti za poboljšanja? 5. Koji dio procedura bi se mogao/trebao optimizirati? 6. Koji su glavni razlozi za sporo/nedostatno zapošljavanje novih zaposlenika u sustavu? 7. Koliko dugo biste rekli da je novim zaposlenicima u Vašem PT1 potrebno vremena da se „uhodaju“ u svoj novi posao? 8. Kako je organiziran sustav edukacija za Vaš PT1 i kako ga ocjenjujete? 9. Kako ocjenjujete sustav edukacija za zaposlenike u sustavu koji u njemu rade barem dvije godine (tj. koji nisu novozaposleni)? 10. Imate li prijedloge za poboljšanja sustava edukacija zaposlenika u Vašem PT1 (nove i već dulje zaposlene)? 11. Da li e-sustavi (e-fondovi, MIS) olakšavaju posao zaposlenika u Vašem PT1? U kojim pitanjima? 12. Imate li kakve ključne prijedloge za poboljšanja e-sustava? 13. U kojoj mjeri biste rekli da dodatni koeficijent na plaću za rad na EU fondovima motivira nova zapošljavanja, odnosno manji odlazak zaposlenika iz Vašeg PT1?

	14. Kako se nacionalni koordinacijski odbor (NKO) i povezani pododbori koriste kao platforme za otklanjanje administrativnih poteškoća za učinkovitu provedbu projekata financiranih iz ESI fondova?
6. Mehanizam osiguranja usklađenosti provedbe U kojoj mjeri je efikasan (djelotvoran) mehanizam osiguranja usklađenosti provedbe OPULJP-a s drugim instrumentima financiranja Unije i nacionalnim instrumentima financiranja, uključujući s EIB-om?	1. Kako mehanizam osiguranja koordinacije stvarno funkcionira u praksi i kako se (da li se) formalno dokumentira? Kako se osigurava izbjegavanje dvostrukog financiranja i sinergije između različitih izvora financiranja na razini Sporazuma o partnerstvu? 2. Kako se NKO i povezani pododbori koriste kao platforme za osiguranje komplementarnosti između različitih izvora financiranja u 2014.-2020. s naglaskom na: - Komplementarnost između OPULJP i OPKK 2014.-2020.? (Financijski instrumenti, e-škole, Centri kompetencija za strukovno obrazovanje itd.) - Europski gospodarski prostor (EGP) i Norveški programi dodjele bespovratnih sredstava - Hrvatsko-švicarski program suradnje - Programi Unije 2014.-2020. (ukupno 16) - Koordinacija s 13 programa teritorijalne suradnje (ETS-om), kao i s makroregionalnim strategijama - EIB 3. Postoje li dodatni mehanizmi koordinacije/provjere komplementarnosti na razini PT1, npr. kod pripreme poziva? PT1

DIO 2. INTERVJUA

Evaluacijsko pitanje	Pitanja za intervju
7. U kojoj mjeri planirane aktivnosti odgovaraju regionalnim/lokalnim	Pitanja pod EP 7 za pojedino su PT1, ovisno o prioritetnoj osi za koju je pojedino PT1 zaduženo: 7.2. Kako biste ocijenili prikladnost operacija provedenih u sklopu prioritetne osi 2 Socijalno uključivanje u odnosu na potrebe lokalnih i županijskih jedinica s izrazito nepovoljnom situacijom u

potrebama skupina? ciljnih	pogledu socijalne uključenosti (npr. područja s visokom razinom siromaštva ili područja s izrazito starom i rijetko naseljenom populacijom)? Smatrate li da postoje relevantne potrebe ciljanih skupina na područjima s visokom razinom socijalne isključenosti, a koje nisu bile adekvatno prepoznate kroz planirane i provedene operacije? Ako da, koje bi to potrebe bile? 7.3. Kako biste ocijenili prikladnost operacija provedenih u sklopu prioritetne osi 3 Obrazovanje i cjeloživotno učenje u odnosu na potrebe lokalnih i županijskih jedinica s izrazito nepovoljnom situacijom u pogledu razine obrazovanja i zastupljenosti cjeloživotnog učenja (npr. gdje je prisutna izrazito niska razina obrazovanosti stanovništva te vrlo slaba dostupnost programa cjeloživotnog obrazovanja)? Smatrate li da postoje relevantne potrebe ciljanih skupina na područjima s izrazito nepovoljnom situacijom u pogledu razine obrazovanja i zastupljenosti cjeloživotnog učenja, a koje nisu bile adekvatno prepoznate kroz planirane i provedene operacije? Ako da, koje bi to potrebe bile? 7.4. Kako biste ocijenili prikladnost operacija provedenih u sklopu prioritetne osi 4 Dobro upravljanje u odnosu na potrebe lokalnih i županijskih jedinica na slabije razvijenim područjima? Smatrate li da postoje relevantne potrebe na slabije razvijenim područjima, a koje nisu bile adekvatno prepoznate kroz planirane i provedene operacije? Ako da, koje bi to potrebe bile?
10 Okvir uspješnosti Postoje li i u kojoj mjeri odstupanja u ostvarenim rezultatima od početnih ciljnih vrijednosti zadanih ključnim točkama okvira uspješnosti? Ako postoje, na koje se investicijske prioritete odnose i	- Koliko je činjenica da o ostvarenim rezultatima ovisi korištenje 6 % alokacije utjecalo na dinamiku provedbe/odgovornost za rezultate? Je li to bio dodatni poticaj za osiguranje što uspješnije provedbe (postizanje što boljih rezultata i što brže adresiranje problema u provedbi)? - Koliko je ostvarenje pokazatelja daleko iznad procijenjene vrijednosti rezultat inicijalnog „podcjenjivanja“ vrijednosti ključnih točaka ostvarenja u fazi programiranja? (postavljanje ciljeva za koje se zna da će se sigurno ostvariti do određenog roka) - Zašto je izostao usklađeni napredak u ostvarenju financijskih i pokazatelja ostvarenja? Procjena ostvarenja do kraja 2018. je

jesu li poduzete odgovarajuće korektivne mjere?	naime bila usklađena - fizički su pokazatelji uvijek utvrđeni na razini od 19 % cilja za 2023., a financijski na razini 15 % cilja za 2023. – no stvarno ostvareni pokazatelji značajno odstupaju od planiranih. 4. Koliko je kod planiranja ključnih točaka za 2018. uzeta u obzir očekivana dinamika provedbe? (npr. status ispunjenja ex ante uvjeta, rizici od neispunjenja pojedinih ex ante uvjeta, vrste projekata...) 5. Kako objašnjavate razliku između onoga što je planirano i onoga što je ostvareno, u pogledu pokazatelja (iz okvira uspješnosti) – npr. posljedica neadekvatne metodologije utvrđivanja ciljnih vrijednosti pokazatelja, nepotpunih pretpostavki o dinamici provedbe ili različitog tumačenja pokazatelja u trenutku planiranja od tumačenja koje je primijenjeno tijekom provedbe? 6. Postoje li i koji mehanizmi/kriteriji za utvrđivanje područja kod kojih postoje izazovi u provedbi? Npr. kašnjenje dulje od x mjeseci u objavi poziva, trajanje evaluacije projektnih prijava dulje od x mjeseci u odnosu na propisano u smjernicama, omjer ovjerenih i ugovorenih sredstava manji od x %? (npr. sastanci, redovita koordinacija tijela SUK-a, revizijska izvješća...) 7. Koje su specifične mjere poduzete i koje se planiraju poduzeti s ciljem pojednostavljenja procedura? Kako se utvrđuje administrativno opterećenje pojedine procedure i zatim potreba za pojednostavljenjem procedura – postoje li i koji mehanizmi/kriteriji? 8. Po kojim kriterijima je odlučeno dodjeljivanje pričuve iz PO 4 na PO 2 (bilješka s 11. sjednice OzP-a navodi „sukladno sektorskim potrebama“? Kako su iste utvrđene? Koliko su uzeti u obzir dosad ostvareni rezultati u provedbi?
11 Usklađenost s ciljevima EU2020 • Je li napredak provedbe OPULJP-a prema odabranim tematskim ciljevima i ključnim etapama	1. Kako ocjenjujete doprinos OPULJP-a ostvarenju ciljeva sektorskih strategija Republike Hrvatske u pogledu područja za koje je nadležno Vaše PT1?

okvira uspješnosti u skladu s planiranim ciljevima u kontekstu ostvarenja ciljeva strategije Unije za pametan, održiv i uključiv rast?	
12. Koje su se aktivnosti pokazale kao najučinkovitije u odnosu na lokaciju provedbe u kojoj su provedene?	Pitanja pod EP 12 za pojedino su PT1, ovisno o prioritetnoj osi za koju je pojedino PT1 zaduženo: 12.2. Kako biste ocijenili uspješnost operacija provedenih u sklopu prioritetne osi 2 Socijalno uključivanje u odnosu na potrebe lokalnih i županijskih jedinica s izrazito nepovoljnom situacijom u pogledu socijalne uključenosti (npr. područja s visokom razinom siromaštva ili područja s izrazito starom i rijetko naseljenom populacijom)? Možete li u tom pogledu izdvojiti najuspješnije operacije? Koji su faktori po vama najviše utjecali na rezultate operacija u područjima s visokom razinom socijalne isključenosti? 12.3 Kako biste ocijenili uspješnost operacija provedenih u sklopu prioritetne osi 3 Obrazovanje i cjeloživotno učenje u odnosu na potrebe lokalnih i županijskih jedinica s izrazito nepovoljnom situacijom u pogledu razine obrazovanja i zastupljenosti cjeloživotnog učenja (npr. gdje je prisutna izrazito niska razina obrazovanosti stanovništva te vrlo slaba dostupnost programa cjeloživotnog obrazovanja)? Možete li u tom pogledu izdvojiti najuspješnije operacije? Koji su čimbenici po vama najviše utjecali na rezultate operacija u područjima s niskom razinom obrazovanja i zastupljenosti cjeloživotnog učenja? 12.4. Kako biste ocijenili uspješnost operacija provedenih u sklopu prioritetne osi 4 Dobro upravljanje u odnosu na potrebe lokalnih i županijskih jedinica s izrazito nepovoljnom situacijom u pogledu osposobljenosti lokalnih/županijskih jedinica da učinkovito provode svoje funkcije te u pogledu jačanja partnerstva između javnog i civilnog sektora? Možete li u tom pogledu izdvojiti najuspješnije operacije? Koji su faktori po vama najviše utjecali na rezultate operacija u slabije razvijenim područjima?

18 Financijska održivost učinaka

- U kojoj su mjeri učinci i rezultati provedenih aktivnosti održivi i bez financiranja iz nacionalnih/europskih fondova i postoje li odstupanja u odnosu na lokacije provedbe?

1. Kada je u pitanju održivost, traži li se od prijavitelja projekata procjena financijske održivosti predloženih aktivnosti?
2. Traži li se od prijavitelja projekata procjena neka druga vrsta održivosti predloženih aktivnosti?
3. Postoji li unaprijed zadana jasna definicija i kriteriji za procjenu održivosti kojima se prijavitelji mogu voditi u izradi projektnih prijedloga?
4. Na koji se način prati/provjerava održivost rezultata provedenih projekata?
5. Traže li se kakvi dodatni uvjeti od prijavitelja u vezi s održivosti s obzirom na lokaciju provedbe?

DIO 3. INTERVJUA**Pitanja za intervjuje za evaluacijska pitanja u području horizontalnih načela**

Evaluacijsko pitanje: *Koje su mjere razvijene radi osiguranja jednakih mogućnosti (ravnopravnost spolova i nediskriminacija te pristupačnost osobama s invaliditetom), i sprečavanje diskriminacije, ravnopravnosti između muškaraca i žena promicanja, održivi razvoj i zaštita okoliša te promicanje načela dobrog upravljanje, uključujući suradnju s civilnim društvom?*

14. U kojoj mjeri se, općenito pažnje posvećivalo horizontalnim načelima u odnosu na druge kriterije odabira u pozivima i u procesu ocjenjivanja projektnih prijava?
15. Kako se definirao način ocjenjivanja doprinosa horizontalnih načela između različitih natječaja i tijela zaduženih za njihovu pripremu i objavu?
 - Je li postojao neki formalni ili neformalni način usklađivanja kako pojedina tijela budu doprinos horizontalnim načelima (u kriterijima dodjele i odborima za ocjenjivanje)?
 - Osim eventualnih aktivnosti usklađivanja, jesu li poduzimane još neke aktivnosti kako bi se osigurao kvalitetniji raspis horizontalnih načela u pozivima? aktivnosti
 - **ZA MZO** - Koji je razlog da je za neke operacije ostavljena mogućnost da horizontalna načela ne budu primjenjiva u finalizaciji kriterija dodjela u samom tekstu natječaja,



odnosno da se tretiraju kao podkriterij šireg kriterija 'dodana vrijednost projekta'? (pozivi MZO u 10ii1, 10ii3 i 10iv1)?

16. Je li, i ako da koje je aktivnosti Provedbeno tijelo poduzelo u svrhu poticanja prijavitelja na predlaganje adekvatnih horizontalnih mjera?

Evaluacijska pitanja: Koji je učinak mjera za promicanje ravnopravnosti između muškaraca i žena/ promicanje održivog razvoja i zaštite okoliša/ promicanje načela dobrog upravljanja, uključujući suradnju s civilnim društvom planiranih u Operativnom programu? Postoje li odstupanja u odnosu na lokaciju provedbe?

17. Koja je Vaša procjena o mogućem učinku provedenih horizontalnih mjera na očekivane ciljeve horizontalnih načela?

- Očekujete li više razine doprinosa nekom specifičnom načelu u odnosu na ostala. Ako da, kojem i zašto?
- Koji su po Vama ključni faktori ostvarenja ili izostanka doprinosa horizontalnim načelima?
- Možete li procijeniti eventualna odstupanja u odnosu na lokacije provedbe projekata, u smislu razine učinaka?

18. Na koji način su osobe koje rade na ESI fondovima u Vašoj instituciji bile educirane za praćenje doprinosa aktivnosti projekata čl. 9 Konvencije o pravima osoba s invaliditetom? Koliki je obuhvat educiranih?

19. Je li Vam potrebna dodatna podrška u narednom razdoblju u smislu dizajna poziva za dodjelu bespovratnih sredstava, praćenja provedbe i procjene doprinosa aktivnosti projekata horizontalnim načelima?



Pitanja za intervju za Provedbena tijela razine 2 (PT2):

1. Hrvatski zavod za zapošljavanje
2. Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih
3. Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva

Evalucijsko pitanje	Pitanja za intervju
1 Usklađenost s Planom provedbe • Provodi li se OPULJP u skladu s indikativnim planom provedbe? Ako postoje odstupanja, na koje se investicijske prioritete odnose i koji su utvrđeni razlozi za isto?	1. U razdoblju do kraja 2019., 85 % planiranih poziva kasnilo je u objavi u odnosu na prvotno planirani datum objave – koji su najvažniji razlozi tome? 2. Koji je postupak objavljivanja rezultata poziva - (ugovora o dodjeli bespovratnih sredstava i dodijeljenim bespovratnim sredstvima) na www.esf.hr i www.strukturnifondovi.hr (Prilog 3., Smjernica 10)? Kada se objavljuju rezultati – npr. po nekim unaprijed utvrđenim fazama (neki cut-off datumi), kada se ugovori određeni broj ugovora ili sredstava itd.? 3. Koji su bili najčešći razlozi izmjene poziva? 4. Prema vašem mišljenju, koja je glavna svrha indikativnih/godišnjih planova objave poziva za cijeli OPULJP? 5. Da li bi vam u vašem radu pomoglo kada bi se objave poziva za vaš PT2 planirale na neki drugi način, tj. da li bi neki drugi način planiranja pomogao primjerice u smanjenju kašnjenja s obzirom na predviđene datume objave te s obzirom na broj i sadržaj naknadnih izmjena već objavljenih poziva?
3 Financijska sredstva • Koriste li se financijska sredstva na efikasan (djelotvoran) i transparentan način	1. Jesu li od početka provedbe OPULJP (prosinac 2014.) pa do kraja promatranog razdoblja (31.12.2019.) poduzeti kakvi koraci kako bi se poboljšala efikasnost (djelotvornost) korištenja financijskih sredstava dodijeljenih za provedbu OPULJP-a? Koji su od takvih koraka prema vašem mišljenju pokazali kao najdjelotvorniji? 2. Što smatrate da bi trebalo poduzeti kako bi se dodatno osigurala efikasnost (djelotvornost) korištenja financijskih sredstava dodijeljenih za provedbu OPULJP-a i zašto? 3. Smatrate li da je postupak dodjele transparentan?

te u skladu s predviđenim ciljevima?	4. Je li bilo kakvih prigovora prijavitelja projektnih prijedloga u vezi s transparentnosti postupka dodjele i koliko (do 31.12.2019.)? Ako ih je bilo, na što su se prijavitelji (najviše) žalili u vezi s transparentnosti? 5. Jesu li od početka provedbe OPULJP (prosinac 2014.) pa do kraja promatranog razdoblja (31.12.2019.) poduzeti kakvi koraci kako bi se po potrebi dodatno poboljšala transparentnost postupka dodjele (npr. ako je bilo prigovora prijavitelja projekata ili nalaza revizije sustava – koji su koraci poduzeti kako bi se unaprijedila transparentnost postupka dodjele?) 6. Smatrate li da bi trebalo poduzeti dodatne mjere za povećanje transparentnosti postupka dodjele i koje/zašto?
4 Administrativni kapaciteti • Upravlja li se administrativnim kapacitetima na odgovarajući način i u skladu s alociranim sredstvima?	1. Omjer predviđenih i nepredviđenih poslova u radnom opterećenju, za vaš PT2, koliko nepredviđeni poslovi utječu na administrativnu opterećenost? 2. Budući da je dodjela sredstava prethodno spomenuta kao administrativno „najopterećujući“ postupak, u kojim segmentima poslovanja u sklopu postupka dodjele sredstava vidite najviše mogućnosti za poboljšanja? 3. Koji dio procedura bi se mogao/trebao optimizirati? 4. Koliko dugo biste rekli da je novim zaposlenicima u vašem PT2 potrebno vremena da se „uhodaju“ u svoj novi posao? 5. Kako je organiziran sustav edukacija za vaš PT2? 6. Kako ocjenjujete sustav edukacija za nove zaposlenike u PT2? 7. Kako ocjenjujete sustav edukacija za zaposlenike PT2 koji u njemu rade barem dvije godine (tj. koji nisu novozaposleni)? 8. Imate li prijedloge za poboljšanja sustava edukacija zaposlenika u PT2 (nove i već dulje zaposlene)? 9. Olakšavaju li e-sustavi (e-fondovi, MIS) posao zaposlenika PT2? U kojim pitanjima? 10. Imate li kakve ključne prijedloge za poboljšanja e-sustava iz perspektive PT2? 11. U kojoj mjeri biste rekli da dodatni koeficijent na plaću za rad na EU fondovima motivira nova zapošljavanja, manji odlazak zaposlenika iz PT2? 12. Kako se NKO i povezani pododbori koriste kao platforme za otklanjanje administrativnih poteškoća za učinkovitu provedbu projekata financiranih iz ESI fondova?

7. U kojoj mjeri planirane aktivnosti odgovaraju regionalnim/lokalnim potrebama ciljnih skupina?	7.1. Kako biste ocijenili prikladnost operacija provedenih u sklopu prioritetne osi 1 Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage u odnosu na potrebe ciljanih skupina na područjima (lokalnim i županijskim jedinicama) s izrazito nepovoljnom situacijom na tržištu rada (visoka stopa nezaposlenosti, posebno mladih i/ili žena, veliki udjel dugoročno nezaposlenih)? Smatrate li da postoje relevantne potrebe ciljanih skupina na područjima s izrazito nepovoljnom situacijom na tržištu rada, a koje nisu bile adekvatno prepoznate kroz planirane i provedene operacije? Ako da, koje bi to potrebe bile? 7.3. Kako biste ocijenili prikladnost operacija provedenih u sklopu prioritetne osi 3 Obrazovanje i cjeloživotno učenje u odnosu na potrebe lokalnih i županijskih jedinica s izrazito nepovoljnom situacijom u pogledu razine obrazovanja i zastupljenosti cjeloživotnog učenja (npr. gdje je prisutna izrazito niska razina obrazovanosti stanovništva te vrlo slaba dostupnost programa cjeloživotnog obrazovanja)? Smatrate li da postoje relevantne potrebe ciljanih skupina na područjima s izrazito nepovoljnom situacijom u pogledu razine obrazovanja i zastupljenosti cjeloživotnog učenja, a koje nisu bile adekvatno prepoznate kroz planirane i provedene operacije? Ako da, koje bi to potrebe bile? 7.4. Kako biste ocijenili prikladnost operacija provedenih u sklopu prioritetne osi 4 Dobro upravljanje u odnosu na potrebe lokalnih i županijskih jedinica na slabije razvijenim područjima? Smatrate li da postoje relevantne potrebe na slabije razvijenim područjima, a koje nisu bile adekvatno prepoznate kroz planirane i provedene operacije? Ako da, koje bi to potrebe bile?
10 Okvir uspješnosti Postoje li i u kojoj mjeri odstupanja u ostvarenim rezultatima od početnih ciljnih vrijednosti zadanih ključnim točkama okvira uspješnosti? Ako postoje, na koje se investicijske	- Koliko je činjenica da o ostvarenim rezultatima ovisi korištenje 6 % alokacije utjecalo na dinamiku provedbe/odgovornost za rezultate? Je li to bio dodatni poticaj za osiguranje što uspješnije provedbe (postizanje što boljih rezultata i što brže adresiranje problema u provedbi)? - Postoje li i koji mehanizmi/kriteriji za utvrđivanje područja kod kojih postoje izazovi u provedbi? Npr. kašnjenje dulje od x mjeseci u objavi poziva, trajanje evaluacije projektnih prijava dulje od x mjeseci u odnosu na propisano u smjernicama, omjer ovjerenih i ugovorenih sredstava manji od x %? (npr. sastanci, redovita koordinacija tijela SUK-a, revizijska izvješća...)



prioritete odnose i jesu li poduzete odgovarajuće korektivne mjere?	3. Koje su specifične mjere poduzete i koje se planiraju poduzeti s ciljem pojednostavljenja procedura? Kako se utvrđuje administrativno opterećenje pojedine procedure i zatim potreba za pojednostavljenjem procedura – postoje li i koji mehanizmi/kriteriji?
12. Koje su se aktivnosti pokazale kao najučinkovitije u odnosu na lokaciju provedbe u kojoj su provedene?	12.1. Kako biste ocijenili uspješnost operacija provedenih u sklopu prioritetne osi 1 Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage u odnosu na potrebe ciljanih skupina na područjima (lokalnim i županijskim jedinicama) s izrazito nepovoljnom situacijom na tržištu rada (visoka stopa nezaposlenosti, posebno mladih i/ili žena, veliki udjel dugoročno nezaposlenih? Možete li u tom pogledu izdvojiti najuspješnije operacije? Koji su faktori po vama najviše utjecali na rezultate operacija u područjima s izrazito nepovoljnom situacijom na tržištu rada? 12.3. Kako biste ocijenili uspješnost operacija provedenih u sklopu prioritetne osi 3 Obrazovanje i cjeloživotno učenje u odnosu na potrebe lokalnih i županijskih jedinica s izrazito nepovoljnom situacijom u pogledu razine obrazovanja i zastupljenosti cjeloživotnog učenja (npr. gdje je prisutna izrazito niska razina obrazovanosti stanovništva te vrlo slaba dostupnost programa cjeloživotnog obrazovanja)? Možete li u tom pogledu izdvojiti najuspješnije operacije? Koji su čimbenici po vama najviše utjecali na rezultate operacija u područjima s niskom razinom obrazovanja i zastupljenosti cjeloživotnog učenja? 12.4. Kako biste ocijenili uspješnost operacija provedenih u sklopu prioritetne osi 4 Dobro upravljanje u odnosu na potrebe lokalnih i županijskih jedinica s izrazito nepovoljnom situacijom u pogledu osposobljenosti lokalnih/županijskih jedinica da učinkovito provode svoje funkcije te u pogledu jačanja partnerstva između javnog i civilnog sektora? Možete li u tom pogledu izdvojiti najuspješnije operacije? Koji su faktori po vama najviše utjecali na rezultate operacija u slabije razvijenim područjima?



Pitanja za intervju

za ITU gradove:

Osijek, Pula, Rijeka, Slavonski Brod, Split, Zadar, Zagreb

Evaluacijsko pitanje	Pitanja za intervju
14 Učinkovitost ITU • Provodi li se i koliko učinkovito integrirani pristup teritorijalnom razvoju te je li napredak ostvaren u prioritetnim područjima utvrđenima na području suradnje teritorijalnih ulaganja?	1. Smatrate li da je ostvaren učinkovit integrirani pristup teritorijalnom razvoju uz pomoć ulaganja iz OPULJP i OPKK kada je u pitanju Vaše urbano područje? (do kraja 2019. godine) 2. Kako ocjenjujete komunikaciju i suradnju između vašeg urbanog područja i tijela u sustavu upravljanja i kontrole za OPULJP 2014.-2020.? (od početka 2015. do kraja 2019. godine) 3. Kako ocjenjujete ulogu svog urbanog područja u provedbi integriranog pristupa teritorijalnom razvoju (u pogledu ulaganja iz OPULJP i OPKK 2014.-2020.)? (od početka 2015. do kraja 2019. godine) 4. Kako biste ocijenili ostvareni napredak u prioritetnim područjima utvrđenima na području suradnje teritorijalnih ulaganja? (do kraja 2019. godine) 5. Što smatrate da bi trebalo promijeniti kako bi se pojačala učinkovitost integriranog pristupa teritorijalnom razvoju u pogledu ulaganja iz OPULJP i OPKK 2014.-2020.?
20 Integracija ESF-a, EFRR-a i KF-kod 7 urbanih područja U kojoj mjeri je ostvarena integracija aktivnosti ESF-a, EFRR-a i KF-a u slučaju provedbe integriranih teritorijalnih ulaganja za sedam urbanih područja?	



Pitanja za intervju
za PILOT područja (mali gradovi):

Beli Manastir s općinom Darda, Benkovac, Knin, Petrinja, Vukovar

Evaluacijsko pitanje	Pitanja za intervju
19 Integracija ESF-a i EFRR-a kod 5 nerazvijenih pilot područja • U kojoj mjeri je ostvarena integracija aktivnosti ESF-a i EFRR-a u slučaju obnove 5 nerazvijenih pilot područja?	1. Kako se u praksi odvijala koordinacija između upravljačkog tijela za OPULJP1 2014.-2020. (Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava2) i upravljačkog tijela za OPKK3 2014.-2020. (Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije) kada je u pitanju Vaše pilot područje (u razdoblju 2015.-2019.)? (npr. je li bilo kakvih zajedničkih sastanaka, dokumenata na kojima ste svi zajedno surađivali, zajedničkih posjeta terenu i slično.) 2. Na koji su se način u razdoblju 2015.-2019. pripremali pozivi na dostavu projektnih prijedloga za Vaše pilot područje, s naglaskom na OPULJP 2014.-2020.? Jesu li se pritom uzimale u obzir intervencije/pozivi koji su se financirali, odnosno planirali financirati iz OPKK 2014.-2020.? 3. Smatrate li da je ostvarena integracija aktivnosti sufinanciranih iz OPULJP-a i OPKK-a u slučaju obnove Vašeg pilot područja (do kraja 2019. godine) i u kojoj mjeri? 4. Kako ocjenjujete komunikaciju i suradnju s tijelima u sustavu upravljanja i kontrole za OPULJP 2014.-2020.? 5. Kako ocjenjujete ulogu Vašeg pilot područja u cijelom procesu ulaganja iz OPULJP i OPKK (do kraja 2019. godine)? 6. Kako biste ocijenili ostvareni napredak na svojem pilot području na temelju ulaganja iz OPULJP-a i OPKK, do kraja 2019. godine? 7. Što smatrate da bi trebalo promijeniti kako bi se pojačala integracija aktivnosti ESF-a i EFRR-a u slučaju obnove Vašeg pilot područja?



Pitanja za intervju

Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije

u funkciji Upravljačkog tijela za Operativni program „Konkurentnosti kohezija“ 2014.-2020. (UT OPKK)

s naglaskom na mehanizam integriranih teritorijalnih ulaganja (ITU) i Program integrirane fizičke, gospodarske i socijalne regeneracije malih gradova na ratom pogođenim područjima

Evalucijsko pitanje	Pitanja za intervju
14 Učinkovitost ITU Provodi li se i koliko učinkovito integrirani pristup teritorijalnom razvoju te je li napredak ostvaren u prioritetnim područjima utvrđenima na području suradnje teritorijalnih ulaganja?	1. Jesu li, na koji način i kada UT OPULJP i UT OPKK konkretno dogovorili zajednički praktični pristup financiranju mehanizma integriranih teritorijalnih ulaganja (ITU)? 2. Kako u praksi funkcionira mehanizam osiguranja koordinacije provedbe između OPULJP i OPKK kada je u pitanju mehanizam integriranih teritorijalnih ulaganja (ITU) (s naglaskom na razdoblje do kraja 2019. godine koje je predmet ovog vrednovanja)? 3. Kako se (ukoliko se) takva koordinacija formalno dokumentira? (s naglaskom na razdoblje do kraja 2019.)? 4. Je li UT OPKK donijelo odluku zajednički s UT OPULJP kada je u pitanju uloga urbanih aglomeracija i područja u provedbi integriranih teritorijalnih ulaganja (ITU)? *ITU gradovi dobili su ulogu provedbenih tijela razine 1 (PT1) za ulaganja iz EFRR-a i KF-a, u sklopu OPKK, a u sklopu OPULJP imaju ulogu korisnika sredstava iz ESF-a, tj. OPULJP-a). Je li se takav pristup pokazao kao učinkovit? Je li UT OPKK uočilo kakve poteškoće u tom pogledu? 5. Da li UT OPKK izravno i redovno uključuje UT OPULJP u postupke pripreme poziva na dostavu projektnih prijedloga u sklopu mehanizma ITU koji se planiraju financirati iz OPKK? A obrnuto? 6. Kako općenito ocjenjujete suradnju između UT OPULJP i UT OPKK kada je u pitanju mehanizam ITU i pozivi na dostavu projektnih prijedloga u sklopu ITU pristupa?



19 Integracija ESF-a i EFRR-a kod 5 nerazvijenih pilot područja U kojoj mjeri je ostvarena integracija aktivnosti ESF-a i EFRR-a u slučaju obnove 5 nerazvijenih pilot područja?	1. Jesu li, na koji način i kada UT OPULJP i UT OPKK konkretno dogovorili zajednički pristup financiranju 5 nerazvijenih pilot područja? 2. Kako u praksi funkcionira mehanizam osiguranja koordinacije provedbe između OPULJP i OPKK kada je u pitanju 5 nerazvijenih pilot područja (s naglaskom na razdoblje do kraja 2019. godine koje je predmet ovog vrednovanja)? 3. Kako se (ukoliko se) takva koordinacija formalno dokumentira? (s naglaskom na razdoblje do kraja 2019.)? 4. Da li UT OPKK izravno i redovno uključuje UT OPULJP u postupke pripreme poziva na dostavu projektnih prijedloga koji se planiraju financirati iz OPKK kada je u pitanju 5 nerazvijenih pilot područja? A obrnuto? 5. Kako općenito ocjenjujete suradnju između UT OPULJP i UT OPKK kada je u pitanju 5 nerazvijenih pilot područja i pozivi na dostavu projektnih prijedloga u sklopu regeneracije 5 nerazvijenih pilot područja?



Pitanja za intervju
Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije
u funkciji Koordinacijskog tijela (KT)

Evaluacijsko pitanje	Pitanja za intervju
2. Ex-ante uvjeti • Jesu li mjere koje su poduzete radi ispunjavanja primjenjivih ex-ante uvjeta utvrđenih u Sporazumu o partnerstvu provedene u skladu s utvrđenim vremenskim rasporedom? • Jesu li i na koji način ispunjeni ex-ante uvjeti doveli do poboljšanja rezultata provedbe OPULJP?	1. Jesu li zahtjevi u vezi s ex ante uvjetima predstavljali veliko administrativno opterećenje za tijela koja su bila zadužena za njihovu samoprocjenu i ispunjavanje? 2. Koliko je bilo teško provesti samoprocjenu ex ante uvjeta za OPULJP (jesu li upute EK bile jasne, je li EK tražila dodatna pojašnjenja ako je određeni uvjet bio ocijenjen kao ispunjen itd.). Koliko se razlikovala procjena EK od samoprocjene nadležnih tijela u RH? 3. Kako ocjenjujete doprinos ispunjenih ex-ante uvjeta rezultatima provedbe OPULJP-a?? Jesu li dovela do poboljšanja rezultata provedbe OPULJP? 4. Za ex ante uvjete koji se prvenstveno odnose na Europski socijalni fond (ESF) i OPULJP 2014.-2020. - Zbog čega postoji razlika u procjeni ispunjenosti ex ante uvjeta između Sporazuma o partnerstvu (SoP) iz listopada 2014. na nacionalnoj razini i OPULJP iz prosinca 2014. - U samo dva mjeseca 5 ex ante uvjeta od kojih su u sklopu SoP-a tri bila ocijenjena kao djelomično ispunjena i dva kao neispunjena, u okviru OPULJP-a iz prosinca 2014. ocijenjena su kao ispunjena. Što se promijenilo u samo dva mjeseca s obzirom na ocjenu ispunjenosti? 5. Opći uvjet G7 nije naveden kao primjenjiv u Sporazumu u partnerstvu – no navodi se među primjenjivim ex ante uvjetima za OPULJP 2014.-2020. – kako je došlo do toga? 6. Je li ispunjavanje ex-ante uvjeta za OPULJP 2014.-2020. bilo zahtjevno jer sam proces ispunjavanja moguće nije bio u nadležnosti upravljačkih tijela i koordinacijskog tijela, već sektorski nadležnih ministarstava nad kojima ta tijela zadužena za provedbu OPULJP nemaju nadležnosti?

4 Administrativni kapaciteti • Upravlja li se administrativnim kapacitetima na odgovarajući način i u skladu s alociranim sredstvima?	1. Kako se nacionalni koordinacijski odbor (NKO) i povezani pododbori koriste kao platforme za otklanjanje administrativnih poteškoća za učinkovitu provedbu projekata financiranih iz ESI fondova?
6 Mehanizam osiguranja usklađenosti provedbe • U kojoj mjeri je efikasan (djelotvoran) mehanizam osiguranja usklađenosti provedbe OPULJP-a s drugim instrumentima financiranja Unije i nacionalnim instrumentima financiranja, uključujući s EIB-om?	1. Kako mehanizam osiguranja koordinacije stvarno funkcionira u praksi i kako se (ukoliko se) formalno dokumentira (kako se osigurava izbjegavanje dvostrukog financiranja i sinergije između različitih izvora financiranja na razini Sporazuma o partnerstvu)? 2. Kako se NKO i povezani pododbori koriste kao platforme za osiguranje komplementarnosti između različitih izvora financiranja u 2014.-2020. s naglaskom na: • Komplementarnost između OPULJP i OPKK 2014.-2020.? (Financijski instrumenti, e-škole, Centri kompetencija za strukovno obrazovanje itd.) • Komplementarnost OPULJP s Europskim poljoprivrednim fondom za ruralni razvoj i Europskim fondom za pomorstvo i ribarstvo (2014.-2020.) • Komplementarnost s Fondom europske pomoći za najpotrebitije (FEAD-om) 2014.-2020. • Fond za azil, migracije i integraciju (AMIF) • Europski gospodarski prostor (EGP) i Norveški programi dodjele bespovratnih Sredstava • Hrvatsko-švicarski program suradnje • Programi Unije 2014.-2020. (ukupno 16) • Koordinacija s 13 programa teritorijalne suradnje (ETS-om), kao i s makroregionalnim strategijama • EIB.



11 Usklađenost s ciljevima EU2020 • Je li napredak provedbe OPULJP-a prema odabranim tematskim ciljevima i ključnim etapama okvira uspješnosti u skladu s planiranim ciljevima u kontekstu ostvarenja ciljeva strategije Unije za pametan, održiv i uključiv rast? Postoje li na regionalnoj razini značajna odstupanja u pogledu ispunjavanja tematskih ciljeva OPULJP-a?	1. Kako ocjenjujete doprinos OPULJP 2014.-2020. ostvarenju ciljeva sektorskih strategija Republike Hrvatske?



Pitanja za intervju

Lokalna partnerstva za zapošljavanje – studija slučaja

Pitanja	
Relevantnost	• Je li djelovanje Vašeg LPZ-a usklađeno s politikama tržišta rada na lokalnoj razini? • Jesu li potrebe i prioriteti ciljne skupine (lokalno stanovništvo: nezaposleni, dugotrajno nezaposleni, studenti, NEET skupina te najranjivije skupine na tržištu rada) kvalitetno adresirane? • Jesu li projekti LPZ-a usklađeni s potrebama i prioritetima regije?
Mandat / reprezentativnost	• Koliko LPZ sudjeluje u kreiranju i provođenju aktivnosti usmjerene na razvoj ljudskih potencijala na lokalnoj i regionalnoj te i na nacionalnoj razini? Prilikom kreiranja aktivnosti od strane viših razina (nacionalnih, regionalnih), jesu li se tražila mišljenja LPZ-a? Jesu li se Vaši prijedlozi uzimali u obzir? • Smatrate li da Vaš LPZ ili LPZ općenito imaju mogućnost utjecaja na kreiranje nacionalnih politika tržišta rada? • Kakva je suradnja Vašeg LPZ-a s ostalim važnim dionicima (HZZ, HGK, udruge poslodavaca, poslodavci, sindikati, strukovne škole, centri za poduzetništvo, regionalne razvojne agencije, jedinice lokalne i regionalne samouprave, nevladine udruge)? • Je li članstvo LPZ-a otvoreno? Tko sve može biti član?
Učinkovitost u postizanju ciljeva	• Kako bi opisali djelovanje Vašeg LPZ-a s ostalim dionicima iz javnog, privatnog i civilnog sektora? Koliko je to djelovanje koordinirano? • Koliki je bio doprinos Vašeg LPZ-a u postizanju ciljeva županijske Strategije razvoja ljudskih potencijala? Možete li navesti uspješan primjer aktivnosti LPZ-a koja je doprinijela ciljevima županijske Strategije? • Koliko je rad LPZ-a doprinio promjenama na lokalnom i regionalnom tržištu rada (pad/rast nezaposlenosti)?
Inovativnost	• Koliko bi ste rekli da su aktivnosti Vašeg LPZ-a, koje su usmjerene na rješavanje izazova i problema na lokalnom tržištu rada, inovativne? • Postoje li aktivnosti usmjerene na rješavanje potreba lokalnog stanovništva koje Vaš LPZ provodi ili je provodio, a koje se razlikuju od dosadašnjih provedenih aktivnosti koje su kreirane na nacionalnoj razini? Ako da, možete li navesti primjer i objasniti.



Održivost	• Imate li osigurano financiranje iz izvora koji nisu EU fondovi? • Možete li navesti neke primjere aktivnosti koje je LPZ provodio, a da su multiplicirane na više razine (regionalne, nacionalne)? • Kako vidite budućnost LPZ-a?

Učinkovitost PDP-a LEDI

Pitanja
1. Smatrate li da je LEDI (lokalni pristup zapošljavanju-LPZ pristup) pristup adekvatan način za rješavanje problema na lokalnom tržištu rada? 2. Koji su najveći problemi u provedbi LEDI/LPZ inicijativa? 3. Kako ocjenjujete doprinos LEDI Poziva na zapošljavanje nezaposlenih osoba? 4. Koje su najveće prepreke učinkovitoj provedbi projekata lokalnog razvoja zapošljavanja (s naglaskom na LEDI PDP)? 5. Kako ocjenjujete doprinos LEDI projekata u postizanju ciljeva Strategije razvoja ljudskih potencijala? 6. Postoje li i drugi izvori financiranja Vaše strategije? 7. Smatrate li da bi LPZ prestao postojati bez financiranja iz LEDI poziva? 8. Koji su po Vama osnovni preduvjeti nastavka provedbe LEDI pristupa na lokalnoj razini?



Prilog 3

Anketa korisnika

Poštovani/Poštovana,

Zahvaljujemo Vam što ćete odvojiti 10-ak minuta Vašeg vremena kako biste sudjelovali u **istraživanju vezano uz održivost i učinak horizontalnih načela** za projekt pod nazivom (*ubaciti naziv projekta*), proveden unutar Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. – 2020. (dalje u tekstu OPULJP) od strane Vaše organizacije pod nazivom (*ubaciti naziv organizacije*)

Istraživanje provodi konzorcij WYG Savjetovanje d.o.o. i MAP Savjetovanja d.o.o. za potrebe Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (kao Upravljačkog tijela za OPULJP). U njihovo ime, kontaktira Vas agencija Ipsos d.o.o., zadužena za prikupljanje podataka.

Prikupljeni podaci poslužit će u formiranju nalaza i preporuka **u sklopu Vrednovanja djelotvornosti, učinkovitosti i učinka Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020., Grupa 6. Vrednovanje djelotvornosti, učinkovitosti i učinka provedbe OPULJP i intervencija ESF-a prema kriteriju regionalne i lokalne zastupljenosti uz evaluaciju horizontalnih načela.**

Anketa upućena nositeljima projekata čija je provedba završila do 31.12.2019. sastoji se od dva dijela. Prvi dio ankete odnosi se na **održivost rezultata projekata** s naglaskom na procjenu ostvarenja održivosti te razloge moguće neodrživosti rezultata projekata, uz prikupljanje prijedloga korisnika o načinima na koje bi se u buduću mogla povećati održivost rezultata projekata. Drugi dio ankete bavi se **procjenom učinaka horizontalnih načela**, kao i stavovima korisnika sredstava o pristupu horizontalnim načelima, s ciljem unaprjeđenja sustava sustav pripreme, provedbe i praćenja horizontalnih načela.

Anketa je u potpunosti **anonimna**, a svi rezultati istraživanja bit će prikazani skupno, bez prikazivanja odgovora pojedinih sudionika u istraživanju. Zato Vam unaprijed zahvaljujemo na maksimalnoj iskrenosti u odgovorima.

Hvala na odvojenom vremenu.

Evaluacijski tim

Pristajete li nastaviti s istraživanjem?

1. Pristajem
2. Ne pristajem → ZAHVALI I ZAVRŠI. Ovime završava naša anketa, hvala Vam na Vašem vremenu.

Vaša privatnost i anonimnost zajamčeni su prema strogim pravilima Uredbe EU 2016/679, Europskog udruženja za marketinška istraživanja (ESOMAR) asocijacije čiji je Ipsos d.o.o. član, te norme ISO 20252 za istraživanje tržišta, medija i javnog mnijenja prema kojoj je Ipsos certificiran. Vaša prava:

- Vaši odgovori bit će prezentirani isključivo u anonimiziranom obliku.
- Vaši osobni podaci bit će pohranjeni kod agencije Ipsos d.o.o. maksimalno do kraja ugovorne obveze (lipanj 2021.) nakon čega će biti trajno brisani.
- Vaši osobni podaci neće biti korišteni u svrhu profiliranja i/ili automatiziranog donošenja odluka zasnovanih na takvoj obradi.
- Vaši osobni podaci tijekom obrade neće se prenositi u treće zemlje izvan EU.
- U svakom trenutku možete zatražiti: pristup svojim osobnim podacima, ispravak svojih osobnih podataka, brisanje svojih osobnih podataka, ograničenje obrade u odnosu na svoje osobne podatke, iskorištavanje prava na prenosivost svojih osobnih podataka ili uložiti prigovor na obradu svojih osobnih podataka uključujući i mogućnost podnošenja prigovora nadzornom regulatornom tijelu (Agencija za zaštitu osobnih podataka, Selska cesta 136, 10000 Zagreb).





Ostvarenje bilo kojeg od navedenih prava možete zatražiti od agencije Ipsos d.o.o. (online.hr@ipsosadria.com) tijekom provedbe istraživanja ili izravno od Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (zastita.podataka@mrms.hr) i WYG savjetovanja d.o.o. (frontdesk@wyg-c.eu) u svim fazama istraživanja.

U nastavku ćemo Vam postaviti niz pitanja o Vašim iskustvima u OVOM projektu za koji ste potvrdili da je Vaša organizacija sudjelovala u njemu.

Ukoliko Vi osobno niste osoba koja je najviše upoznata s ovim projektom molimo Vas da anketu popuni osoba u organizaciji koja zna najviše o projektu. Poveznica na anketu (link) bit će aktivna dok se anketa ne popuni do kraja.

Molimo Vas da u svim pitanjima u kojima se spominje formulacija „OVAJ projekt“ mislite upravo na to Vaše iskustvo, a ne na druga iskustva koja možda imate u drugim ESF projektima.

Dio ankete oko održivosti rezultata

Z1. Na koliko se ukupno županija odnose rezultati OVOG projekta? UNESITE BROJ ŽUPANIJA. UPIŠITE BROJKOM. MASKA: NUMERIČKI UNOS OD 1 DO 21.

Z2. Na koliko se ukupno jedinica lokalne samouprave odnose rezultati OVOG projekta?

Ukoliko se projekt provodio u više županija molimo navedite ukupan broj jedinica lokalne samouprave u svim županijama u kojima se provodio. UPIŠITE BROJKOM.

MASKA: NUMERIČKI UNOS OD 1 DO 1000.

Z3. Molimo odaberite sada (primarnu) županiju provedbe ovog projekta.

Ako se projekt provodio u više županija molimo odaberite samo onu za koju smatrate da je u njoj ostvareno najviše predviđenih rezultata na projektu (npr. gledano po broju korisnika, veličine financijskih ulaganja, broja održanih edukacija...). MOGUĆ JE JEDAN ODGOVOR

MASKA: UBACI ŽUPANIJE

1.-21.

22. Nije moguće izdvojiti samo jednu županiju (Rezultati provedbe projekta ravnomjerno se odnose na veći broj županija) → IDI NA P1

Z4. Molimo odaberite (primarnu) jedinicu lokalne samouprave provedbe ovog projekta unutar navedene županije.

Ako se projekt provodio u više jedinica lokalne samouprave u ovoj županiji, molimo odaberite samo onu jedinicu lokalne samouprave za koju smatrate da je u njoj ostvareno najviše predviđenih rezultata na projektu (npr. gledano po broju korisnika, veličine financijskih ulaganja, broja održanih edukacija...) MOGUĆ JE JEDAN ODGOVOR

MASKA: UBACI POPIS SAMO ONIH JLS-a UNUTAR ŽUPANIJE KOJA JE ODABRANA U P1.

1.-998.

999. Nije moguće izdvojiti samo jednu jedinicu lokalne samouprave u ovoj županiji (Rezultati provedbe projekta ravnomjerno se odnose na veći broj JLS-a u ovoj županiji)

P1. Ako ste definirali održivost rezultata svog projekta, na koji ste je način definirali? (Moguće je odabrati više odgovora)

1. Kao **financijsku održivost** – npr. plan je bio ostvariti financijsku održivost rezultata projekta tj. nastaviti s aktivnostima projekta i nakon njegovog završetka i bez potrebe dodatnog financiranja iz javnih izvora.
2. Kao održivost u kontekstu postizanja **multiplikiranja rezultata** projekta tj. ponavljanje sličnih aktivnosti koje su usmjerene na druge pripadnike iste ciljane skupine ili druge ciljane skupine ili se odvijaju na drugim zemljopisnim područjima, npr. na lokalnoj i regionalnoj razini





3. Kao **institucionalnu održivost** – npr. plan je bio da po završetku projekta i dalje postoje strukture koje omogućuju nastavak aktivnosti koje su se provodile u sklopu projekta.
4. Kao održivost rezultata projekta koja podrazumijeva osigurano **lokalno „vlasništvo“** nad rezultatima projekta.
5. Kao održivost rezultata projekta na **razini razvijanja javnih politika** kod koje rezultati projekta imaju strukturni učinak, npr. u planu je bilo da dovedu do unaprjeđenja relevantnog zakonodavstva.
6. Kao održivost u smislu stvaranja **infrastrukturnih preduvjeta** za daljnju provedbu aktivnosti započetih u okviru projekta i nakon njegovog završetka (npr. prilagodba i opremanje prostorija, nabava vozila itd.)
7. Kao održivost kroz **nova partnerstva, suradnje i projekte** uspostavljene na projektu ili na temelju rezultata projekta
8. Nešto drugo (molimo pojasnite):

P2. Je li u pozivu na dostavu projektnih prijedloga u okviru kojeg ste prijavljivali svoj projekt bilo **jasno opisano što se očekuje u pogledu postizanja održivosti rezultata projekta**, npr. kroz opis i primjere što sve takva održivost rezultata projekta može podrazumijevati?

1. Da
2. Ne
3. Ne mogu procijeniti

P3. Je li po završetku Vašeg projekta **postignuta planirana održivost** rezultata projekta? (Odabrati jedan odgovor)

1. U potpunosti → IDI NA P5
2. U većoj mjeri
3. U manjoj mjeri
4. Nimalo
5. Ne mogu procijeniti → IDI NA P5

MASKA: P4 PITAJ AKO P3=2, 3 ILI 4

P4. Ako se rezultati projekta nisu pokazali održivima, koji su bili **glavni razlozi** za to? (moguće je odabrati više odgovora)

1. Nepostojanje daljnjeg izvora financiranja aktivnosti nakon dovršetka projekta
2. Slabljenje ljudskih kapaciteta i gubitak znanja (npr. osobe koje su radile na provedenom projektu više ne rade na tome, promijenile su posao i sl.)
4. Nemogućnost širenja rezultata projekta uslijed izmjena pravnog/zakonskog okvira
5. Nepostojanje interesa dionika na lokalnoj/regionalnoj razini za širenje rezultata projekta
6. Nepostojanje interesa ciljane skupine za sudjelovanje u ponuđenim aktivnostima
7. Nepredvidive okolnosti (COVID-19, potres, slabljenje gospodarstva...)
8. Nešto drugo, navesti što _____

P5. Po Vašem mišljenju, kako bi se mogla osigurati snažnija održivost rezultata Vašeg tipa projekta? Molimo pojasnite:

Dio ankete oko horizontalnih načela

H1. Molimo procijenite na sljedećoj skali koliko Vam je bilo **zahtjevno osmisлити relevantne aktivnosti vezano uz pojedino horizontalno načelo** u procesu pripreme projektne prijave:

Horizontalno načelo	Iznimno zahtjevno	Prilično zahtjevno	Prilično nezahtjevno	Nimalo zahtjevno	Nisam sudjelovao u razvoju projekta	Ne sjećam se
1. Jednake mogućnosti (uključujući ravnopravnost spolova i nediskriminaciju te pristupačnost za osobe s invaliditetom)	1	2	3	4	5	6
2. Održivi razvoj i zaštita okoliša (uključujući zelenu)	1	2	3	4	5	6

671





nabavu, klimatske izazove, učinkovitost resursa i zeleni rast)						
3. Dobro upravljanje, uključujući suradnju s civilnim društvom	1	2	3	4	5	6

H2 PITAJ SAMO AKO U SVE 3 OPCIJE U H1 IMA ODGOVOR OD 1 DO 4.

AKO IMA OZNAČENO 5 ILI 6 NA BILO KOJOJ OD OPCIJA IDE NA H4

H2. U razradi horizontalnih tema, služio/la sam se sljedećim resursima (moguće više odgovora):

1. Nisam imao/la potrebu za nikakvim oblikom konzultacija
2. Konzultacije s kolegama/icama unutar organizacije/institucije
3. Konzultacije s drugim kolegama/icama izvan organizacije/institucije
4. Konzultacije sa stručnjacima za ESI fondove
5. Javno dostupnim priručnicima/smjernicama/uputama vezanim uz ovu temu
6. Nešto drugo, navesti što _____

H3 PITAJ AKO JE U H2 NAVEDEN KOD 5 I AKO U SVE 3 OPCIJE U H1 IMA ODGOVOR OD 1 DO 4.

H3. Kojim od sljedećih priručnika/smjernica/uputa ste se služili: Moguće je više odgovora.

1. Priručnikom za provedbu projekata financiranih iz Europskog socijalnog fonda 2007.-2013. iz 2015. godine
2. Priručnikom Najčešće pogreške prijavitelja na natječajne ESF-a 2007. – 2013., OP RLJP iz 2015. godine
3. Uputama za prijavitelje i korisnike Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014. –2020. o provedbi horizontalnih načela iz 2019. godine
4. Uputama za prijavitelje i korisnike Operativnog programa „Konkurentnost i kohezija” o provedbi horizontalnih načela iz 2016. godine
5. Smjernicom o provedbi članka 9. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom za prijavitelje i korisnike Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020. iz 2016. godine
6. Nešto drugo (navesti što)

H4. Iz današnje perspektive, kako procjenjujete učinak Vašeg projekta na horizontalno načelo **jednakih mogućnosti** (uključujući ravnopravnost spolova i nediskriminaciju te pristupačnost za osobe s invaliditetom)? (Odabrati jedan odgovor)

1. Iznimno pozitivan
2. U većoj mjeri pozitivan
3. U manjoj mjeri pozitivan
4. Iako planiran, nije postignut pozitivan učinak
5. Planiran je i ostvaren neutralan učinak
6. Ne mogu procijeniti

H5. Iz današnje perspektive, kako procjenjujete učinak Vašeg projekta na horizontalno načelo **održivog razvoja i zaštite okoliša** (zelena nabava, klimatski izazovi, učinkovitost resursa i zeleni rast)? (Odabrati jedan odgovor)

1. Iznimno pozitivan
2. U većoj mjeri pozitivan
3. U manjoj mjeri pozitivan
4. Iako planiran, nije postignut pozitivan učinak
5. Planiran je i ostvaren neutralan učinak
6. Ne mogu procijeniti

H6. Iz današnje perspektive, kako procjenjujete učinak Vašeg projekta na horizontalno načelo **dobrog upravljanja, uključujući i suradnju s civilnim društvom**? (Odabrati jedan odgovor)

1. Iznimno pozitivan
2. U većoj mjeri pozitivan
3. U manjoj mjeri pozitivan
4. Iako planiran, nije postignut pozitivan učinak
5. Planiran je i ostvaren neutralan učinak
6. Ne mogu procijeniti





H7. Molimo navedite stupanj slaganja sa sljedećim tvrdnjama:

	U potpunosti se slažem	Većinom se slažem	Većinom se ne slažem	U potpunosti se ne slažem	Ne mogu procijeniti
1. U pozivima na dostavu projektnih prijedloga, upute za razvoj aktivnosti za horizontalna načela su jasne	1	2	3	4	5
2. Ocjenjivanje doprinosa horizontalnim načelima je primjereno i razrađeno u pozivima na dostavu projektnih prijedloga	1	2	3	4	5
3. Provedbena tijela temeljito provjeravaju provedbu predviđenih aktivnosti za doprinos horizontalnim načelima	1	2	3	4	5
4. Horizontalna načela su važna te ih uspješno integriramo u provedbu svojih aktivnosti	1	2	3	4	5
5. Horizontalna načela su važna, ali se u provedbi zanemare nauštrb središnjih aktivnosti projekta	1	2	3	4	5
6. Horizontalna načela su formalnost, kojoj ne pridajemo posebnu pažnju	1	2	3	4	5

H8. Po Vašem mišljenju, **kako bi se mogao osigurati snažniji učinak na horizontalna načela u projektima** (što može uključivati upute oko razvoja horizontalnih aktivnosti, način ocjenjivanja, provedbu, izvještavanje i provjeru provedenog od provedbenih tijela)?

Hvala Vam na Vašem vremenu



Prilog 4

Anketa korisnika za Evaluacijsko pitanje 17

Kategorije ispitanika i pripadajuće ankete

Ispitanici	Broj ankete na koju se odnosi
a) predstavnik regionalnih koordinatora (sve županije)	I.
b) predstavnik županije nadležan za područje socijalne skrbi i obrazovanja (sve županije)	II. i III.
c) predstavnik Hrvatske gospodarske komore (sve županijske komore)	I.
d) predstavnik Hrvatske obrtničke komore (sve županijske komore)	I.
e) predstavnik Hrvatske udruge poslodavaca (svi županijski ogranci)	I.
f) predstavnik područne ispostava Hrvatskog zavoda za zapošljavanje (sve ispostave)	I. i II.
g) predstavnik Centra za socijalnu skrb (svi CZSS)	II.



I. Anketa o učincima OPULJP-a u području tržišta rada

Poštovani/Poštovana,

Republika Hrvatska korisnica je sredstava Europskog socijalnog fonda (ESF) temeljem kojih se financira provedba Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020. (OPULJP). Ovim putem Vam se obraćamo kako bismo Vas zamolili da odvojite par minuta Vašeg vremena kako biste sudjelovali u istraživanju kojim želimo **ocijeniti rezultate provedbe OPULJP-a na regionalnoj i lokalnoj razini.**

OPULJP je važan izvor financiranja provedbe mjera aktivne politike zapošljavanja. U tom smislu, Vaši odgovori su nam važni zbog evaluacije ostvarenih rezultata provedbe mjera te daljnjeg unaprijeđenja planiranih aktivnosti. Također, praćenje ostvarenja rezultata važan je segment izvještavanja prema Europskoj komisiji.

Anketa je upućena ključnim dionicima na lokalnoj i županijskoj razini upoznatima s projektima financiranim putem OPULJP-a odnosno koji djeluju u područjima na koja se OPULJP odnosi. U ovom konkretnom slučaju riječ je tržištu rada.

Anketa je u potpunosti **anonimna**, a svi rezultati istraživanja bit će prikazani skupno, bez navođenja odgovora pojedinih sudionika u istraživanju. Zato Vam unaprijed zahvaljujemo na maksimalnoj iskrenosti u odgovorima.

Istraživanje provodi konzorcij WYG Savjetovanje d.o.o. i MAP Savjetovanja d.o.o. za potrebe Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (kao Upravljačkog tijela za OPULJP 2014.-2020.).

Hvala na odvojenom vremenu.

Evaluacijski tim

1. Molimo odaberite instituciju u kojoj ste zaposleni:

- a. Županijska razvojna agencija
- b. Hrvatska gospodarska komora
- c. Hrvatska obrtnička komora
- d. Hrvatska udruga poslodavaca
- e. Hrvatski zavod za zapošljavanje
- f. nešto drugo (Molimo Vas navedite naziv institucije): _____





2. Molimo odaberite županiju iz koje dolazite:

*Padajući izbornici – županije

3. Molimo Vas pokušajte ocijeniti prema vama dostupnim informacijama doprinos **mjera aktivne politike zapošljavanja** koje provodi Hrvatski zavod za zapošljavanje **na povećanje zaposlenosti radne snage** s područja vaše županije **prije aktualne krize uzrokovane koronavirusom?**

- a. Izrazito snažan
- b. Snažan
- c. Umjeren
- d. Slab
- e. Nikakav
- f. Ne mogu procijeniti

Molimo Vas pojasnite Vaš odgovor:

4. Kako biste ocijenili učinak pojedinih mjera aktivne politike zapošljavanja **na zapošljavanje** u Vašoj županiji **prije aktualne krize uzrokovane koronavirusom?**

	Molim vas zaokružite jedan od ponuđenih odgovora					
4.1 Potpore za zapošljavanje	1 – nije imalo učinka	2 – slab učinak	3 – umjeren učinak	4 – snažan učinak	5 – vrlo snažan učinak	6 – Ne mogu ocijeniti
4.1.1 Molimo Vas pojasnite Vaš odgovor:						
4.2 Potpore za samozapošljavanje	1 – nije imalo učinka	2 – slab učinak	3 – umjeren učinak	4 – snažan učinak	5 – vrlo snažan učinak	6 – Ne mogu ocijeniti
4.2.1 Molimo Vas pojasnite Vaš odgovor:						
4.3 Stalni sezonac	1 – nije imalo učinka	2 – slab učinak	3 – umjeren učinak	4 – snažan učinak	5 – vrlo snažan učinak	6 – Ne mogu ocijeniti
4.3.1 Molimo Vas pojasnite Vaš odgovor:						

676





4.4 Javni rad	1 – nije imalo učinka	2 – slab učinak	3 – umjeren učinak	4 – snažan učinak	5 – vrlo snažan učinak	6 – Ne mogu ocijeniti
4.4.1 Molimo Vas pojasnite Vaš odgovor:						
4.5 Obrazovanje nezaposlenih	1 – nije imalo učinka	2 – slab učinak	3 – umjeren učinak	4 – snažan učinak	5 – vrlo snažan učinak	6 – Ne mogu ocijeniti
4.5.1 Molimo Vas pojasnite Vaš odgovor:						
4.6 Stručno osposobljavanje za rad bez zasnivanja radnog odnosa (SOR)	1 – nije imalo učinka	2 – slab učinak	3 – umjeren učinak	4 – snažan učinak	5 – vrlo snažan učinak	6 – Ne mogu ocijeniti
4.6.1 Molimo Vas pojasnite Vaš odgovor:						

5. Koje su po Vašem mišljenju bile ključne prepreke u postizanju većih učinaka mjera aktivne politike zapošljavanja **prije aktualne krize uzrokovane koronavirusom** (moguće do 2 odgovora)?

- Premali iznos sredstava na raspolaganju za financiranje obzirom na potrebe sudionika
- Nedostatak informacija o mjerama kod potencijalnih sudionika
- Slaba zainteresiranost potencijalnih sudionika za uključivanjem
- Slaba usklađenost mjera sa stvarnim potrebama tržišta rada
- Slabi administrativni kapaciteti HZZ-a
- Nešto drugo (Molimo Vas navedite što)
- Ne mogu procijeniti

6. Smatrate li da su potrebne dodatne mjere iz područja poticanja zapošljavanja, a koje bi postigle veći učinak od sada prisutnih?

a) Da/Ne

b) Ako je odgovor „Da,“ Molimo Vas opišite koje bi to mjere bile.



7. Ukoliko imate bilo kakav dodatan komentar vezano za doprinos mjera aktivne politike zapošljavanja poboljšanju stanja na tržištu rada na području Vaše županije molimo Vas da ga unesete.

Zahvaljujemo Vam se na sudjelovanju.

II. Anketa o učincima OPULJP-a u području siromaštva i socijalne isključenosti

Poštovani/Poštovana,

Republika Hrvatska korisnica je sredstava Europskog socijalnog fonda (ESF) temeljem kojih se financira provedba Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020. (OPULJP). Ovim putem Vam se obraćamo kako bismo Vas zamolili da odvojite par minuta Vašeg vremena kako biste sudjelovali u istraživanju kojim želimo **ocijeniti rezultate provedbe OPULJP-a na regionalnoj i lokalnoj razini**.

OPULJP je, između ostalog, važan izvor financiranja projekata koji imaju za cilj smanjenje siromaštva i socijalne isključenosti. U tom smislu, Vaši odgovori važni su nam zbog ocjene do sada ostvarenih rezultata te daljnjeg unaprjeđenja planiranih aktivnosti. Također, praćenje ostvarenja rezultata važan je segment izvještavanja Europske komisije.

Anketa je upućena ključnim dionicima na lokalnoj i županijskoj razini upoznatima s projektima financiranim putem OPULJP-a odnosno koji djeluju u područjima na koja se OPULJP odnosi. U ovom slučaju riječ je o aktivnostima usmjerenima prema smanjenju siromaštva i socijalne isključenosti.

Anketa je u potpunosti **anonimna**, a svi rezultati istraživanja bit će prikazani skupno, bez navođenja odgovora pojedinih sudionika u istraživanju. Zato Vam unaprijed zahvaljujemo na maksimalnoj iskrenosti u odgovorima.

Istraživanje provodi konzorcij WYG Savjetovanje d.o.o. i MAP Savjetovanja d.o.o. za potrebe Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (kao Upravljačkog tijela za OPULJP 2014.-2020.).

Hvala na odvojenom vremenu.

Evaluacijski tim

1. Molimo odaberite instituciju u kojoj ste zaposleni:





- a. Županija
b. Hrvatski zavod za zapošljavanje
c. Centar za socijalnu skrb
d. nešto drugo (Molimo Vas navedite naziv institucije): _____

2. Molimo odaberite županiju iz koje dolazite:

*Padajući izbornici – županije

3. Molimo Vas pokušajte ocijeniti prema vama dostupnim informacijama učinak sljedećih aktivnosti financiranih putem Europskog socijalnog fonda na smanjenje siromaštva i/ili socijalne isključenosti na području Vaše županije?

	Molim vas zaokružite jedan od ponuđenih odgovora					
3.1. Zaželi - Program zapošljavanja žena (faza I i II)	1 – nije imalo učinka	2 – slab učinak	3 – umjeren učinak	4 – snažan učinak	5 – vrlo snažan učinak	6 – Ne mogu ocijeniti
3.1.1 Molimo Vas pojasnite Vaš odgovor:						
3.2. Podrška socijalnom uključivanju i zapošljavanju marginaliziranih skupina	1 – nije imalo učinka	2 – slab učinak	3 – umjeren učinak	4 – snažan učinak	5 – vrlo snažan učinak	6 – Ne mogu ocijeniti
3.2.1 Molimo Vas pojasnite Vaš odgovor:						
3.3. Uključivanje djece i mladih u riziku od socijalne isključenosti te osoba s invaliditetom i djece s teškoćama u razvoju u zajednicu kroz šport	1 – nije imalo učinka	2 – slab učinak	3 – umjeren učinak	4 – snažan učinak	5 – vrlo snažan učinak	6 – Ne mogu ocijeniti
3.3.1 Molimo Vas pojasnite Vaš odgovor:						



3.4. Provedba javnih radova za teže zapošljive skupine (faza I i II)	1 – nije imalo učinka	2 – slab učinak	3 – umjeren učinak	4 – snažan učinak	5 – vrlo snažan učinak	6 – Ne mogu ocijeniti
3.4.1 Molimo Vas pojasnite Vaš odgovor:						
3.5. Lokalne inicijative za poticanje zapošljavanja - faza III	1 – nije imalo učinka	2 – slab učinak	3 – umjeren učinak	4 – snažan učinak	5 – vrlo snažan učinak	6 – Ne mogu ocijeniti
3.5.1 Molimo Vas pojasnite Vaš odgovor:						
3.6. Osiguravanje pomoćnika u nastavi i stručnih komunikacijskih posrednika učenicima s teškoćama u razvoju u osnovnoškolskim i srednjoškolskim odgojno-obrazovnim ustanovama (faza I, II i III)	1 – nije imalo učinka	2 – slab učinak	3 – umjeren učinak	4 – snažan učinak	5 – vrlo snažan učinak	6 – Ne mogu ocijeniti
3.6.1 Molimo Vas pojasnite Vaš odgovor:						

4. Koje su po Vašem mišljenju najveće prepreke u postizanju većih učinaka aktivnosti financiranih putem OPULJP-a u pogledu smanjenja siromaštva i socijalne isključenosti (moguće do 3 odgovora)?

- Premala količina dostupnih sredstva za financiranje projekata
- Slaba zainteresiranost potencijalnih korisnika za prijavljivanje projekata
- Slaba usklađenost natječaja sa stvarnim potrebama potencijalnih korisnika
- Poteškoće s održivošću rezultata nakon prestanka financiranja putem OPULJP-a
- Manjak kapaciteta za izradu projektnih prijedloga među potencijalnim korisnicima
- Preveliko administrativno opterećenje korisnika
- Preduga razdoblja između raspisivanja poziva i dodjele sredstava
- Nešto drugo (Molimo Vas navedite što)
- Ne mogu procijeniti

5. Smatrate li da je potrebno financirati neke druge aktivnosti/mjere iz područja smanjenja siromaštva i socijalne isključenosti, a koje bi postigle veći učinak od sada prisutnih?



a) Da/Ne

b) Ako je odgovor „Da,“ Molimo Vas opišite koje bi to mjere bile.

6. Ukoliko imate bilo kakav dodatan komentar vezano za Vašu ocjenu doprinosa projekata financiranih putem OPULJP-a smanjenju siromaštva i socijalne isključenosti na području Vaše županije molimo Vas da ga unesete.

Zahvaljujemo Vam se na sudjelovanju.

III. Anketa o učincima OPULJP-a u području obrazovanja

Poštovani/Poštovana,

Republika Hrvatska korisnica je sredstava Europskog socijalnog fonda (ESF) temeljem kojih se financira provedba Operativnog programa Učinkoviti ljudski potencijali 2014.-2020. (OPULJP). Ovim putem Vam se obraćamo kako bismo Vas zamolili da odvojite par minuta Vašeg vremena kako biste sudjelovali u istraživanju kojim želimo **ocijeniti rezultate provedbe OPULJP-a na regionalnoj i lokalnoj razini.**

OPULJP je važan izvor financiranja projekata koji imaju, između ostalog, za cilj poboljšanja razine obrazovanosti stanovništva te kvalitete obrazovnog sustava. U tom smislu, Vaši odgovori važni su nam zbog evaluacije ostvarenih rezultata provedbe OPULJP-a te daljnjeg unaprjeđenja planiranih aktivnosti. Također, praćenje ostvarenja rezultata važan je segment izvještavanja Europske komisije.

Anketa je upućena ključnim dionicima na lokalnoj i županijskoj razini upoznatima s projektima financiranim putem OPULJP-a odnosno koji djeluju u područjima na koja se OPULJP odnosi. U ovom slučaju je riječ o području obrazovanja.

Anketa je u potpunosti **anonimna**, a svi rezultati istraživanja bit će prikazani skupno, bez navođenja odgovora pojedinih sudionika u istraživanju. Zato Vam unaprijed zahvaljujemo na maksimalnoj iskrenosti u odgovorima.

Istraživanje provodi konzorcij WYG Savjetovanje d.o.o. i MAP Savjetovanja d.o.o. za potrebe Ministarstva rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (kao Upravljačkog tijela za OPULJP 2014.-2020.).

Hvala na odvojenom vremenu.

Evaluacijski tim





1. Molimo odaberite županiju iz koje dolazite:

*Padajući izbornici – županije

2. Molimo Vas ocijenite ukupan doprinos projekata financiranih putem Europskog socijalnog fonda **poboljšanju kvalitete predškolskih programa** na području vaše županije?

- a. Vrlo snažan
- b. Snažan
- c. Umjeren
- d. Slab
- e. Nikakav
- f. Ne mogu procijeniti

Molimo Vas pojasnite Vaš odgovor:

3. Molimo Vas ocijenite ukupan doprinos projekata financiranih putem Europskog socijalnog fonda **poboljšanju kvalitete osnovnoškolskog obrazovanja** na području vaše županije?

- a. Vrlo snažan
- b. Snažan
- c. Umjeren
- d. Slab
- e. Nikakav
- f. Ne mogu procijeniti

Molimo Vas pojasnite Vaš odgovor:

4. Molimo Vas ocijenite ukupan doprinos projekata financiranih putem Europskog socijalnog fonda **poboljšanju kvalitete srednjoškolskog obrazovanja** na području vaše županije uključujući?

- a. Vrlo snažan
- b. Snažan
- c. Umjeren
- d. Slab
- e. Nikakav



f. Ne mogu procijeniti

Molimo Vas pojasnite Vaš odgovor:

5. Molimo Vas ocijenite ukupan doprinos projekata financiranih putem Europskog socijalnog fonda **poboljšanju kvalitete cjeloživotnog obrazovanja** na području vaše županije uključujući?

- a. Vrlo snažan
- b. Snažan
- c. Umjeren
- d. Slab
- e. Nikakav
- f. Ne mogu procijeniti

Molimo Vas pojasnite Vaš odgovor:

6. Koje su po Vašem mišljenju najveće prepreke u postizanju većih učinaka aktivnosti financiranih putem OPULJP u području poboljšanja kvalitete odgoja i obrazovanja, uključujući i cjeloživotno obrazovanje (moguće do 3 odgovora)?

- a. Premala količina dostupnih sredstva za financiranje projekata
- b. Slaba zainteresiranost potencijalnih korisnika za prijavljivanje projekata
- c. Slaba usklađenost natječaja sa stvarnim potrebama potencijalnih korisnika
- d. Poteškoće s održivošću rezultata nakon prestanka financiranja putem OPULJP-a
- e. Manjak kapaciteta za izradu projektnih prijedloga među potencijalnim korisnicima
- f. Manjak sredstava za sufinanciranje projekata
- g. Preveliko administrativno opterećenje korisnika
- h. Preduga razdoblja između raspisivanja poziva i dodjele sredstava
- i. Nešto drugo (Molimo Vas navedite što)
- j. Ne mogu procijeniti

7. Smatrate li da su potrebne neke druge mjere iz područja obrazovanja, a koje bi eventualno postigle veći učinak od sada prisutnih?

a) Da/Ne



b) Ako je odgovor „Da,“ Molimo Vas opišite koje bi to mjere bile i zašto smatrate da bi njihov učinak bio snažniji.

8. Ukoliko imate bilo kakav dodatan komentar vezano za Vašu ocjenu doprinosa projekata financiranih putem OPULJP-a u poboljšanju kvalitete obrazovanja na području Vaše županije molimo Vas da ga unesete.

Zahvaljujemo Vam se na sudjelovanju.





Prilog 5

Anketa Odbor za praćenje

1. Kako ocjenjujete uključenost predstavnika partnera iz članka 5.* Uredbe (EU) br. 1303/2013 u rad Odbora za praćenje provedbe (OzP-a) Operativnog programa „Učinkoviti ljudski potencijali“ 2014.-2020. (OPULJP)?

* Uredba (EU) 1303/2013, članak 5. Partnerstvo i upravljanje na više razina

Za sporazum o partnerstvu i svaki pojedini program svaka država članica, u skladu sa svojim institucionalnim i pravnim okvirom, organizira partnerstvo s nadležnim regionalnim i lokalnim tijelima.

Partnerstvo također uključuje sljedeće partnere:

- (a) nadležna urbana i druga javna tijela;
- (b) gospodarske i socijalne partnere; i
- (c) nadležna tijela koja predstavljaju civilno društvo, uključujući partnere na području zaštite okoliša, nevladine organizacije i tijela zadužena za promicanje socijalne uključenosti, ravnopravnosti spolova i nediskriminacije.

- a. U potpunosti zadovoljavajuća
- b. Donekle zadovoljavajuća
- c. Niti je zadovoljavajuća niti nezadovoljavajuća
- d. Donekle nezadovoljavajuća
- e. U potpunosti nezadovoljavajuća

Molimo obrazložite svoj odabir:

1. Na koji način Vaša organizacija prikuplja informacije od šireg kruga dionika koje predstavljate za potrebe sudjelovanja u radu OzP-a za OPULJP 2014.-2020.?
- a. Održavamo sastanak (ili više njih) s našim dionicima kad god primimo pripremljene materijale za sjednicu OzP-a, materijale za pisani postupak glasanja članova OzP-a i slično te tražimo njihovo mišljenje.
 - b. Našim dionicima izravno upućujemo poruku e-pošte s materijalima za sjednicu OzP-a, materijalima za pisani postupak glasanja članova OzP-a i slično te tražimo njihovo mišljenje.
 - c. Ne tražimo mišljenje šireg kruga naših dionika na materijale i teme u vezi s OzP-om za OPULJP 2014.-2020.
 - d. Mišljenja šireg kruga naših dionika prikupljamo i uzimamo u obzir neki drugi način. Molimo opišite na koji:
 - e. Naš širi krug dionika nije zainteresiran za takvu vrstu informacija. Ako f, molimo pojasnite zbog čega i koja ih vrsta informacija više zanima:



2. Kako Vaša organizacija kao predstavnik partnera iz članka 5. širi informacije dobivene u okviru OzP-a OPULJP-a 2014.-2020.? Moguć je odabir više odgovora.

- Održavamo sastanak (ili više njih) s našim dionicima nakon održavanja pojedine sjednice OzP-a na kojima informiramo naše dionike o zaključcima sa sjednica OzP-a.
- Svim našim dionicima izravno upućujemo poruku e-pošte sa zaključcima i materijalima sa sjednica OzP-a, zaključcima o pisanim postupcima glasanja članova OzP-a itd.
- Užem krugu dionika upućujemo poruku e-pošte sa zaključcima i materijalima sa sjednica OzP-a i/ili pripremnim materijalima za sjednicu OzP-a, materijalima za pisani postupak glasanja članova OzP-a itd., s molbom da se obavijesti i širi krug dionika.
- Informacije o radu OzP-a s našim dionicima dijelimo na neki drugi način. Molimo pojasnite na koji:
- Naš širi krug dionika nije zainteresiran za takvu vrstu informacija. Ako f, molimo pojasnite zbog čega i koja ih vrsta informacija više zanima:

3. Do koje se mjere prijedlozi Vaše organizacije, kao članova OzP-a i predstavnika šireg kruga dionika uzimaju u obzir u sklopu rada Odbora za praćenje provedbe (OzP-a) Operativnog programa „Učinkoviti ljudski potencijali“ 2014.-2020. (OPULJP)?

- U potpunosti se uzimaju u obzir
- Donekle se uzimaju u obzir
- Niti se uzimaju niti ne uzimaju u obzir
- Slabo se uzimaju u obzir
- Uopće se ne uzimaju u obzir

Molimo obrazložite svoj odabir:

4. Koristite li i neke druge mehanizme za sudjelovanje i planiranje u provedbi aktivnosti OPULJP-a, osim putem Odbora za praćenje provedbe (OzP-a) Operativnog programa „Učinkoviti ljudski potencijali“ 2014.-2020. (OPULJP)?

1. Da

1.a Ako da, koje? (npr. platforma e-savjetovanje, drugi oblici javnih savjetovanja, dani fondova EU, radionice povodom objave natječaja i sl.):

2. Ne znam za druge mehanizme za sudjelovanje i planiranje u provedbi aktivnosti OPULJP-a 2014.-2020.



3. Znam za određene druge mehanizme za sudjelovanje i planiranje u provedbi aktivnosti OPULJP-a, no ne koristim se njima. Molimo pojasnite:
5. Je li Vaša organizacija upoznata s mehanizmom **e-savjetovanja** kao primjerom mogućnosti sudjelovanja u provedbi OPULJP-a 2014.-2020.?
 1. Da, upoznati smo s platformom e-savjetovanje i redovno se njome služimo za potrebe sudjelovanja u provedbi OPULJP-a 2014.-2020.
 - 1.a Ako da, kako biste ocijenili platformu e-savjetovanja kao alata s pomoću kojeg se omogućuje sudjelovanje šireg kruga partnera i zainteresiranih dionika u provedbi OPULJP-a?:
 2. Da, upoznati smo s platformom e-savjetovanje, no ne služimo se njome za potrebe sudjelovanja u provedbi OPULJP-a 2014.-2020.
 - 2.a Zbog čega se ne služite platformom e-savjetovanje za potrebe sudjelovanja u provedbi Operativnog programa „Učinkoviti ljudski potencijali“ 2014.-2020. (npr. kroz komentiranje nacrtu javnih poziva na dostavu projektnih prijedloga u sklopu OPULJP-a)
 3. Ne znamo da postoji mogućnost služenja platformom e-savjetovanje za potrebe sudjelovanja u provedbi OPULJP-a 2014.-2020. (npr. kroz komentiranje nacrtu javnih poziva na dostavu projektnih prijedloga u sklopu OPULJP-a).
 4. U provedbi OPULJP-a 2014.-2020. na najbolji način možemo sudjelovati kroz rad Odbora za praćenje provedbe OPULJP-a.
6. Za POSI i OCD u području OSI: Do koje mjere aktivnosti praćenja čl. 9 Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom u provedbi OPULJP 2014.-2020. zaista doprinose ispunjavanju obaveza koje nalaže Konvencija?
 - a. U potpunosti doprinose ispunjavanju obaveza
 - b. Donekle doprinose ispunjavanju obaveza
 - c. Niti doprinose niti ne doprinose ispunjavanju obaveza
 - d. Slabo doprinose ispunjavanju obaveza
 - e. Uopće ne doprinose ispunjavanju obaveza
 - f. Pitanje se ne primjenjuje na Vašu organizaciju
7. Za POSI i OCD u području OSI: Koja su potencijalna područja unaprjeđenja s obzirom na mjere aktivnosti praćenja čl. 9 Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s



invaliditetom u provedbi OULJP 2014.-2020. i njihov doprinos ispunjavanju obaveza koje nalaže Konvencija?

Molimo ukratko opišite:



Prilog 6

Popis institucija koje su sudjelovale u intervjuima vezano uz evaluacijska pitanja o horizontalnim načelima

Redni broj	Naziv institucije/udruga
1.	Ministarstvo kulture i medija
2.	Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (u svojstvu UT-a)
3.	Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (u svojstvu PT1)
4.	Ministarstvo turizma i sporta
5.	Ministarstvo zdravstva
6.	Ministarstvo znanosti i obrazovanja
7.	Udruga Zvono, član OzP-a ispred udruga osoba s invaliditetom ²⁸⁰
8.	Ured pravobraniteljice za osobe s invaliditetom, članovi OzP u svojstvu promatrača
9.	Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske

²⁸⁰ Ovaj je intervju proveden za potrebe odgovora na evaluacijsko pitanje: *U kojoj su mjeri provedene aktivnosti praćenja provedbe članka 9. Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom u provedbi Operativnog programa?* Na intervjuiranje su bili pozvani i drugi relevantni predstavnici OCD-a u OzP-u, no nisu se odazvali pozivu na intervju. U istu svrhu održan je i intervju s predstavnicima Ureda pravobraniteljice za osobe s invaliditetom.



Prilog 7

Popis institucija koje su sudjelovale u intervjuima vezano uz evaluacijska pitanja o kriterijima lokalne i regionalne zastupljenosti

Redni broj	Naziv institucije/udruga
1.	Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (u svojstvu UT-a)
2.	Ministarstvo rada, mirovinskoga sustava, obitelji i socijalne politike (u svojstvu PT1)
3.	Ministarstvo regionalnoga razvoja i fondova Europske unije
4.	Ministarstvo turizma i sporta
5.	Ministarstvo zdravstva
6.	Ministarstvo znanosti i obrazovanja
7.	Ministarstvo kulture i medija
8.	Ured za udruge Vlade Republike Hrvatske
9.	Hrvatski Zavod za Zapošljavanje
10.	Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih
11.	Nacionalna zaklada za razvoj civilnog društva
12.	Udruga gradova



Redni broj	Naziv institucije/udruga
13.	Zajednica županija



Prilog 8

Dodatne tablice

Evaluacijsko pitanje 2: Jesu li mjere koje su poduzete radi ispunjavanja primjenjivih ex-ante uvjeta utvrđenih u Sporazumu o partnerstvu provedene u skladu s utvrđenim vremenskim rasporedom? Jesu li i na koji način ispunjeni ex-ante uvjeti doveli do poboljšanja rezultata provedbe OPULJP?

Tablica 1 Primjenjivi ex-ante uvjeti i procjena ispunjenosti – usporedba između SoP-a iz listopada 2014. i OPULJP-a iz prosinca 2014.

U tablici **zelenom** bojom označeni su ispunjeni EAC-i, **narančastom** djelomično ispunjeni EAC-i i **crvenom** bojom neispunjeni EAC-i

Primjenjivi ex-ante uvjet na nacionalnoj razini (prema tematskim ciljevima kohezijske politike 2014. – 2020.)		Procjena ispunjenosti SoP-a (listopad 2014.)	Procjena ispunjenosti OPULJP-a (prosinac 2014.) Ako Ne ili Djelomično, navode se i glavni razlozi	Prioritetna os OPULJP- a na koju se primjenjuje ex-ante uvjet
1	T08.1 Osmišljene su aktivne politike tržišta rada i provode se u skladu sa Smjernicama za zapošljavanje.	Djelomično	Da	1 – Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage
2	T08.3 Institucije tržišta rada modernizirane su i ojačane u skladu sa Smjernicama za zapošljavanje; reformama institucija tržišta rada prethodit će stvaranje jasnog strateškog okvira i ex-ante procjena, koji uključuju rodnu dimenziju.	Ne	Da	1 – Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage
3	T08.6 IZM: Postojanje strateškog okvira politika za promicanje zapošljavanja mladih, uključujući provedbu programa Garancija za mlade.	Djelomično	Da	1 – Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage



4	T09.1 Postojanje i provedba nacionalnog strateškog okvira politika za smanjenje siromaštva s ciljem aktivnog uključivanja ljudi isključenih iz tržišta rada u skladu sa Smjernicama za zapošljavanje.	Djelomično	Da	2 - Socijalna uključenost
5	T09.3 Zdravstvo: postojanje nacionalnog ili regionalnog strateškog okvira zdravstvene politike sukladnog članku 168. Ugovora o funkcioniranju Europske unije kojim se jamči ekonomska održivost.	Djelomično	Djelomično - Nacionalni plan za razvoj kliničkih bolničkih centara, kliničkih bolnica, klinika i općih bolnica u Republici Hrvatskoj za razdoblje 2014. – 2016. nije još bio usvojen	2 - Socijalna uključenost
6	T10.2 Visoko obrazovanje: postojanje nacionalnog ili regionalnog strateškog okvira politike povećanja stjecanja tercijarnog obrazovanja te njegove kvalitete i učinkovitosti sukladno članku 165. Ugovora o funkcioniranju Europske unije.	Ne	Da	3 - Obrazovanje i cjeloživotno učenje
7	T10.3 Cjeloživotno učenje (CU): Postojanje nacionalnog i/ili regionalnog strateškog okvira politike za cjeloživotno učenje u okviru članka 165. UFEU-a.	Djelomično	Djelomično - Nacionalni nastavni plan i program za strukovno obrazovanje i osposobljavanje nije još bio izrađen	3 - Obrazovanje i cjeloživotno učenje
8	T10.4 Postojanje nacionalnog ili regionalnog strateškog okvira za povećanje kvalitete i učinkovitosti sustava za strukovno obrazovanje i osposobljavanje (SOO) u okviru članka 165. UFEU-a.	Ne	Ne - Nacionalni nastavni plan i program za strukovno obrazovanje i osposobljavanje nije još bio izrađen - Program za razvoj sustava strukovnog obrazovanja i	3 - Obrazovanje i cjeloživotno učenje



			osposobljavanja nije još bio izrađen - potreba za provođenjem konkretnog programa za razvoj SOO sustava.	
9	T11.1 Postojanje strateškog okvira za jačanje administrativne učinkovitosti država članica, uključujući javnu upravu.	Ne	Ne 7 kriterija ocijenjeno je kao neispunjeno, kao glavni: - Strategija razvoja pravosuđa za razdoblje 2013. – 2018. i Akcijski plan - Strategija za razvoj javne uprave 2015. – 2020. i Akcijski plan	4 - Dobro upravljanje
Primjenjivi opći ex-ante uvjeti na nacionalnoj razini i procjena njihove ispunjenosti prema Sporazumu o partnerstvu (listopad 2014.)		Procjena ispunjenosti SoP-a (listopad 2014.)	Procjena ispunjenosti OPULJP-a (prosinac 2014.)	
	G1 Mjere protiv diskriminacije Postojanje administrativnog kapaciteta za provedbu i primjenu zakonodavstva i politika Europske unije koji se odnose na borbu protiv diskriminacije u području ESI fondova.	Ne	Djelomično - Novi Plan za borbu protiv diskriminacije 2015. – 2020. još je bio u izradi	Opći ex-ante uvjet
	G2 Spol Postojanje administrativnog kapaciteta za provedbu i primjenu zakonodavstva i politika Europske unije koji se odnose na ravnopravnost spolova u području ESI fondova.	Djelomično	Djelomično - Specijalizirana edukacija za zaposlenike uključene u provedbu ESI fondova još nije bila pripremljena	Opći ex-ante uvjet
	G3 Invaliditet Postojanje administrativnog kapaciteta za provedbu i primjenu Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s	Ne	Djelomično - Operativni plan koji uključuje obveze u vezi s člankom 9. Konvencije UN-a o pravima	Opći ex-ante uvjet



	invaliditetom u području ESI fondova, u skladu s Odlukom Vijeća 2010/48/EZ.		osoba s invaliditetom nije još bio usvojen	
	G4 Javna nabava Postojanje mjera za učinkovitu primjenu zakona o javnoj nabavi Europske unije u području ESI fondova.	Djelomično	Djelomično - Odgovarajuće osposobljavanje uključenih u primjenu pravila javne nabave EU-a nije bilo dovoljno razvijeno - Administrativna sposobnost tijela nije bila procijenjena i razvijena prema potrebi za 2014. – 2020. s obzirom na povećan iznos sredstava. Odgovarajuće mjere bile su u pripremi.	Opći ex- ante uvjet
	G5 Državne potpore Postojanje mjera za učinkovitu primjenu pravila Europske unije o državnim potporama u području ESI fondova.	Da	Ne - Pravilnik o prikupljanju podataka i registru bio je u izradi - Financijski instrumenti još nisu bili pripremljeni za provedbu - Strategija izobrazbe za državne potpore, 2015. – 2017. s pripadajućim akcijskim planom bila je u izradi - upitnik o potrebama izobrazbe u vezi s državnim potporama bio je u izradi - Elektronički registar i sustav za evaluaciju učinkovitosti bili su u izradi	Opći ex-ante uvjet



	G6 Zakonodavstvo o okolišu povezano s procjenom utjecaja na okoliš (EIA) i strateškom procjenom okoliša (SEA) Postojanje mjera za učinkovitu primjenu zakonodavstva Europske unije u području okoliša koje se odnosi na procjenu utjecaja na okoliš (PUO) i stratešku procjenu utjecaja na okoliš (SPUO).	Da	*Ne navodi se kao primjenjiv na OPULJP	Opći ex-ante uvjet
	G.7 – Statistički sustavi i pokazatelji rezultata Postojanje statističke podloge potrebne za provođenje evaluacija u svrhu procjene djelotvornosti i učinka programa. Postojanje sustava pokazatelja rezultata koji je potreban za odabir aktivnosti, koje najučinkovitije doprinose očekivanim rezultatima, za praćenje napretka ostvarivanja rezultata i za provođenje evaluacije učinka.	*Ne navodi se (kao ispunjen) na nacionalnoj razini	Da	Opći ex-ante uvjet

Tablica 2 Predviđeni i konačni datumi ispunjavanja tematskih i općih ex ante uvjeta te duljina kašnjenja

Primjenjivi tematski ex-ante uvjeti na nacionalnoj razini (prema tematskim ciljevima kohezijske politike 2014. – 2020.) i prioritetna os (PO) unutar OPULJP-a na koju se odnosi		Procjena ispunjenosti OPULJP-a (prosinac 2014.)	Predviđeni datum ispunjavanja ex-ante uvjeta po kriterijima ispunjavanje	Konačni datum ispunjavanja ex-ante uvjeta (datum službene potvrde EK da je uvjet ispunjen)	Kašnjenje u odnosu na predviđeni rok za ispunjavanje (zaokruženo na mjesece)
1.	T09.3 Zdravstvo: postojanje nacionalnog ili regionalnog strateškog okvira zdravstvene politike sukladnog članku 168. Ugovora o funkcioniranju Europske unije kojim se jamči ekonomska održivost.	Djelomično	Kriterij 1-4 01.05.2015.	Svi kriteriji 30.06.2017.	26 mjeseci



	PO2 Socijalna uključenost				
2.	T10.3 Cjeloživotno učenje (CU): Postojanje nacionalnog i/ili regionalnog strateškog okvira politike za cjeloživotno učenje u okviru članka 165. UFEU-a. PO3 Obrazovanje i cjeloživotno učenje	Djelomično	Kriterij 5 31.12.2015.	06.02.2017.	13 mjeseci
3.	T10.4 Postojanje nacionalnog ili regionalnog strateškog okvira za povećanje kvalitete i učinkovitosti sustava za strukovno obrazovanje i osposobljavanje (SOO) u okviru članka 165. UFEU-a. PO3 Obrazovanje i cjeloživotno učenje	Ne	Kriterij 1-3 31.12.2015.	Svi kriteriji 06.02.2017.	13 mjeseci
4.	T11.1 Postojanje strateškog okvira za jačanje administrativne učinkovitosti država članica, uključujući javnu upravu. PO 4 Dobro upravljanje	Ne	Kriteriji 1-6 15.06.2015. Kriterij 7 31.03.2015.	Svi kriteriji 01.02.2017.	Kriteriji 1-6 19 mjeseci Kriterij 7 22 mjeseca
Primjenjivi opći ex-ante uvjeti na nacionalnoj razini i procjena njihove ispunjenosti prema Sporazumu o partnerstvu (listopad 2014.)		Procjena ispunjenosti OPULJP-a (prosinac 2014.)	Predviđeni datum ispunjavanja ex-ante uvjeta po kriterijima za ispunjavanje	Konačni datum ispunjavanja ex-ante uvjeta (datum službene potvrde Europske komisije da je uvjet ispunjen)	Kašnjenje u odnosu na predviđeni rok za ispunjavanje (zaokruženo na mjesece)
1.	G1 Mjere protiv diskriminacije	Djelomično	31.12.2016.	30.05.2017.	



	Postojanje administrativnog kapaciteta za provedbu i primjenu zakonodavstva i politika Europske unije koji se odnose na borbu protiv diskriminacije u području ESI fondova.				5 mjeseci
2.	G2 Spol Postojanje administrativnog kapaciteta za provedbu i primjenu zakonodavstva i politika Europske unije koji se odnose na ravnopravnost spolova u području ESI fondova.	Djelomično	31.12.2016.	07.06.2017.	5 mjeseci
3.	G3 Invaliditet Postojanje administrativnog kapaciteta za provedbu i primjenu Konvencije Ujedinjenih naroda o pravima osoba s invaliditetom (UNCRPD) u području ESI fondova, u skladu s Odlukom Vijeća 2010/48/EZ.	Djelomično	31.12.2015.	07.06.2017.	17 mjeseci
4.	G4 Javna nabava Postojanje mjera za učinkovitu primjenu zakona o javnoj nabavi Europske unije u području ESI fondova.	Djelomično	Kriterij 3 30.06.2015. Kriterij 4 30.11.2015.	30.05.2017.	Kriterij 3 23 mjeseca Kriterij 4 18 mjeseci
5.	G5 Državne potpore Postojanje mjera za učinkovitu primjenu pravila Europske unije o državnim potporama u području ESI fondova.	Ne	Kriterij 1 01.07.2016. Kriterij 2 01.06.2015. Kriterij 3 01.09.2015.	18.04.2017.	Kriterij 1 9 mjeseci Kriterij 2 22 mjeseca Kriterij 3 19 mjeseci



Tablica 3 Primjenjivi tematski ex-ante uvjeti, procjena ispunjenosti (OPULJP, prosinac 2014.) i pretpostavke EK za svaki tematski ex-ante uvjet s obzirom na očekivane (pozitivne) učinke i preduvjete koji se ostvaruju u slučaju ispunjenja pojedinog tematskog ex-ante uvjeta

Ex-ante uvjet	Prioritetne osi OPULJP-a na koje se uvjet primjenjuje	Ex-ante uvjet ispunjen (da/ne/djelomično) 2014.	Razlozi za postavljanje pojedinog ex-ante uvjeta i očekivana poboljšanja s njegovim ispunjavanjem²⁸¹	Percepcija tijela SUK-a OPULJP-a o tome je li došlo do poboljšanja rezultata provedbe OPULJP-a zbog ispunjenja EAC-a
T.08.1 - Osmišljene su politike aktivnog tržišta rada i provode se u skladu sa smjernicama za zapošljavanje.	1 – Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage	Da	1. Osobno prilagođene usluge dokazano i značajno smanjuju nezaposlenost. 2. Preventivne intervencije na tržištu rada dugoročno značajno smanjuju troškove, naprimjer (dugotrajne) nezaposlenosti, socijalne pomoći i neaktivnosti. 3. Profesionalno usmjeravanje i dobre mjere predviđanja omogućuju donošenje informiranih odluka o karijeri i održivo zapošljavanje, istovremeno smanjujući rizik od nezaposlenosti i bolju raspodjelu resursa. 4. Veća transparentnost u pogledu slobodnih radnih mjesta povećava dinamiku na tržištu rada i doprinosi bržem popunjavanju slobodnih radnih mjesta. 5. Usluge namijenjene poslodavcima doprinose njihovu stvaranju radnih mjesta, dok njihova suradnja s	<i>U promatranom razdoblju nisu rađene analize je li došlo do poboljšanja rezultata provedbe.</i> <i>EAC-i su bili preduvjet da se uopće mogu objaviti pozivi na dostavu projektnih prijedloga (PDP-ova) i EK je smatrala da se samim ispunjavanjem EAC-a doprinosi poboljšanju rezultata provedbe.</i>

²⁸¹ Preuzeto (prevedeno na hrvatski jezik i prilagođeno/sažeto) iz: „Guidance on Ex ante Conditionalities for the European Structural and Investment Funds PART II“, Europska komisija, 13. veljače 2014., pristupljeno na: https://ec.europa.eu/regional_policy/en/information/publications/guidelines/2014/guidance-fiche-guidance-on-ex-ante-conditionalities-for-the-european-structural-and-investment-funds-part-ii



			obrazovnim institucijama vodi do troškovno učinkovitijih rješenja. 6. Svi navedeni elementi doprinose povećanju kohezije uz snižene troškove te se stoga povećavaju djelotvornost (efektivnost) i učinkovitost (efikasnost) kohezijske politike.	
T.08.3 - Institucije na tržištu rada osuvremenjene su i ojačane u skladu sa Smjernicama za zapošljavanje; reformama institucija na tržištu rada prethodi stvaranje jasnog strateškog okvira i <i>ex-ante</i> procjena, što uključuje i	1 – Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage	Da	1. Osobno prilagođene usluge dokazano i značajno smanjuju nezaposlenost. 2. Preventivne intervencije na tržištu rada dugoročno značajno smanjuju troškove, naprimjer (dugotrajne) nezaposlenosti, socijalne pomoći i neaktivnosti. 3. Profesionalno usmjeravanje i dobre mjere predviđanja omogućuju donošenje informiranih odluka o karijeri i održivo zapošljavanje, istovremeno smanjujući rizik od nezaposlenosti i bolju raspodjelu resursa. 4. Veća transparentnost u pogledu slobodnih radnih mjesta povećava dinamiku na tržištu rada i doprinosi bržem popunjavanju slobodnih radnih mjesta. 5. Usluge namijenjene poslodavcima doprinose njihovom stvaranju radnih mjesta, dok njihova suradnja s obrazovnim institucijama vodi do troškovno učinkovitijih rješenja. 6. Ulaganja u infrastrukturu neophodna su kako bi se personalizirale usluge i kako bi mjere za tržište rada bile fizički dostupne svim tražiteljima posla te odgovarajuće	<i>U promatranom razdoblju nisu rađene analize je li došlo do poboljšanja rezultata provedbe.</i> <i>EAC-i su bili preduvjet da se uopće mogu objaviti pozivi na dostavu projektnih prijedloga i EK je smatrala da se samim ispunjavanjem EAC-a doprinosi poboljšanju rezultata provedbe.</i>



spolnu odrednicu.			smještena za zadovoljavanje potreba najranjivijih skupina. Da bi bila djelotvorna, sufinancirana ulaganja u infrastrukturu za javne službe za zapošljavanje trebaju biti usko povezana sa strateškim pristupom opće politike. 7. Svi navedeni elementi doprinose povećanju kohezije uz snižene troškove te se stoga povećavaju djelotvornost (efektivnost) i učinkovitost (efikasnost) kohezijske politike. 8. Mobilnost u zemljopisnom smislu vodi do većeg BDP-a u zemljama/regijama primateljicama	



T.08.6 - IZM: Postojanje strateškog okvira politika za promicanje zapošljavanja mladih, uključujući u vidu provedbe programa Garancija za mlade.	1 – Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage	Da	1. Uspostavljanje shema Garancije za mlade napredna je i temeljna, strukturna, srednjoročna i dugoročna reforma. Pomoći će unaprijediti rad javnih institucija i njihovu međusobnu suradnju te poboljšati funkcioniranje gospodarstva (povećanim usklađivanjem vještina). 2. Strukturni fondovi EU-a, prije svega ESF, trebali bi se strateški primijeniti za ubrzavanje, proporcionalno povećavanje i kontinuirano poboljšavanje provedbe programa Garancije za mlade. 3. Navedenim ex-ante uvjetom ne poziva se na izradu nove strategije, već na uklapanje ciljeva mjera u sklopu „Paketa za mlade“ u širi strateško-politički okvir. U prosincu 2012. Vijeće EU-a usvojilo je političke smjernice pod nazivom „Paket mjera za zapošljavanje mladih“ (Youth Employment Package), prvenstveno usmjerene poboljšanju prijelaza mladih ljudi iz sustava obrazovanja na posao. Paket se sastoji od dvije preporuke i jedne potporne inicijative za naukovanje, pripravništvo i mobilnost, kojima se obuhvaća niz mjera za pomoć državama članicama, posebice za rješavanje pitanja nezaposlenosti mladih i njihove socijalne isključenosti: • Preporuka Vijeća EU-a o uspostavi Garancije za mlade, • Preporuka Vijeća EU-a o Kvalitativnom okviru za pripravništvo i • Alijansa za naukovanje	<i>U promatranom razdoblju nisu rađene analize je li došlo do poboljšanja rezultata provedbe.</i> <i>EAC-i su bili preduvjet da se uopće mogu objaviti pozivi na dostavu projektnih prijedloga i EK je smatrala da se samim ispunjavanjem EAC-a doprinosi poboljšanju rezultata provedbe.</i>



			Cilj Paketa: povećati zapošljivost i zapošljavanje mladih građana Europske unije u dobnoj skupini od 15 do navršениh 25 godina. Garancija za mlade novi je pristup u rješavanju pitanja nezaposlenosti mladih osoba kojim se sve osobe mlađe od 25 godina (u RH mlađe od 30 godina) nastoji što brže aktivirati na tržištu rada. Spomenuta brza aktivacija na tržištu rada osigurava veću motiviranost mlade osobe za traženjem posla i zapošljavanjem, kao i brzu nadogradnju znanja i vještina koje je osoba stekla tijekom obrazovanja. Brza aktivacija podrazumijeva dobivanje kvalitetne ponude u roku od 4 mjeseca od trenutka napuštanja ili završetka obrazovanja ili ulaska u nezaposlenost, bez obzira je li osoba prijavljena u zavodu za zapošljavanje ili ne. Kvalitetna ponuda odnosi se na: • ponudu za posao • ponudu naukovanja, odnosno vježbeništva i pripravništva • nastavak obrazovanja, s naglaskom na prilagodbu individualnim mogućnostima i potrebama pojedine mlade osobe. Sama Garancija za mlade ne garantira zapošljavanje, već predstavlja strukturnu reformu koja će omogućiti brzu aktivaciju mladih tražitelja posla u najkraćem mogućem roku.	
T.09.1 - Postojanje i provedba nacionalnog strateškog	2 - Socijalna uključenost	Da	Pristup koji se temelji na aktivnoj uključenosti posebno je pogodan jer se istovremeno usredotočuje na efektivnost (djelotvornost) kombiniranjem odgovarajuće podrške u prihodima s aktivacijom i uz usluge podrške i efikasnosti	<i>Ex-ante uvjeti bili su dobrodošli, pomogli su unaprijediti mogućnost provedbe operacija, odnosno prije svega kvalitetu.</i>





okvira politika za smanjenje siromaštva, čiji je cilj aktivno uključivanje ljudi isključenih s tržišta rada u skladu sa Smjernicama za zapošljavanje			(učinkovitosti) kroz pristupe „sve na jednom mjestu“ kojima se smanjuju administrativno opterećenje i prijevare. Strateški okvir trebao bi jasno predložiti na koji su način procijenjene potrebe u pogledu infrastrukturnih ulaganja i na koje će načine biti osigurana optimizacija i održivost takvih ulaganja, imajući u vidu demografske pokazatelje i teritorijalni pristup. Praćenje i evaluacija strategija za aktivno uključivanje mogli bi pomoći identificirati prakse pomoću kojih se osigurava djelotvornije i učinkovitije smanjenje siromaštva (te bi se ulaganja u okviru kohezijske politike trebala ciljano usmjeriti na te identificirane prakse). Praćenje cilja EU2020 koji se odnosi na siromaštvo u skladu s ODLUKOM VIJEĆA od 21. listopada 2010. o smjernicama za politike zapošljavanja država članica (2010/707/EU) i Smjernicom 10: Promicanje socijalne uključenosti i borba protiv siromaštva moglo bi pomoći u: - identificiranju izazova na nacionalnoj razini, - utvrđivanju ključnih mjera, - razvoju i proširenju inovativnih metoda i instrumenata. To dovodi do boljeg iskorištavanja ulaganja u sklopu kohezijske politike i njezine veće efektivnosti zbog promicanja socijalne uključenosti i suzbijanja diskriminacije.	<i>Uvedene su horizontalne edukacije za tijela SUK-a o mogućnostima prilagodbe operacija (PDP-a), kao i dostupnosti aktivnosti ili dobara za osobe s invaliditetom.</i> <i>Napravljen je i priručnik s idejama o načinima kako se sve to može realizirati u praksi.</i> <i>Ispunjavanje EAC-a T.09.1 nije uzelo previše vremena i bilo je vrlo korisno. Navedeni posao nije predstavljao problem tijelu nadležnom za ispunjavanje EAC-a jer nisu postojale političke, operativne ni strateške prepreke da se to ostvari.</i> <i>Ispunjeni ex-ante uvjeti, odnosno svi kriteriji i potkriteriji utječu izravno i pozitivno na PDP-ove u sklopu PO 2.</i>
T.09.3 - Zdravlje: Postojanje nacionalnog ili regionalnog strateškog okvira politika	2 - Socijalna uključenost	Djelomično	<i>Ex-ante uvjet predstavlja preduvjet za rano i efikasno (djelotvorno) definiranje područja koja je potrebno financirati, kao i za definiranje vrsta ulaganja potrebnih za uspostavu troškovno učinkovitog, održivog i pristupačnog sustava zdravstvene skrbi, pa time predstavlja i izravnu poveznicu na troškovno učinkovite intervencije sufinancirane sredstvima iz ESI fondova.</i>	<i>Ex-ante uvjeti u ovome dijelu postavljeni su jako ambiciozni.</i> <i>Zahtijevali su opsežnu međusektorsku koordinaciju i doprinos brojnih stručnih službi.</i>



za zdravlje u okviru članka 168. UFEU-a kojim se osigurava gospodarska održivost.			Pristup (kvalitetnim) zdravstvenim uslugama ključan je za zdravlje i produktivnost stanovništva te socijalnu uključenost i ekonomsku i teritorijalnu koheziju. Mjere za poticanje djelotvornosti i učinkovitosti razvojem zdravstvene infrastrukture i usluga ključne su za osiguravanje efektivnosti i održivost zdravstvenih sustava. Kod usluga je posebno važan razvoj inovativnih rješenja i tehnologija. Sufinancirana ulaganja trebaju počivati na konkretnim planovima za provedbu strateških odrednica definiranih na temelju jasne procjene potreba u pogledu infrastrukture. Treba biti jasno navedeno kako je obavljena takva procjena potreba i na koji je način pretočena u plan ulaganja. U obzir se trebaju uzeti demografski i teritorijalni čimbenici. Sva takva infrastrukturna ulaganja trebala bi biti dio integriranog pristupa. Strateški okvir trebalo bi pratiti uz pomoć postojanog sustava praćenja i provjera kako bi se osigurala njegova pravovremena i odgovarajuća provedba.	<i>Ispunjavanjem EAC-a značajno se pridonijelo poboljšanju rezultata provedbe OPULJP-a.</i> Prije svega je bio značajan doprinos u ishođenju rezultata provedbe OPULJP-a jer su bili putokaz s obzirom na dijelove gdje je bilo potrebno reformirati sustav zdravstva i kako bi rezultati imali što bolji učinak. <i>Nema dvojbe da bez ovog EAC-a sustav zdravstva ne bi bio poboljšan u značajnoj mjeri sredstvima ESF-a, odnosno intervencije su uz pomoć ispunjenih kriterija EAC-a bolje usmjerene na poboljšanje zdravstvenog sustava i kroz mjere kako ih je planirao PT 1.</i> <i>EAC-i se najviše uzimaju u obzir kod planiranja intervencija na razini specifičnog cilja, odnosno prioritetne osi za koju je zadužen PT 1, no u manjoj se mjeri uzimaju izravno u obzir kod pripreme pojedinog PDP-a.</i>
T.10.2 - Visoko obrazovanje: postojanje nacionalnog ili regionalnog	3 - Obrazovanje i cjeloživotno učenje	Da	Nadležna tijela države članice trebaju napraviti procjenu izazova u pogledu dostupnosti i kvalitete visokog obrazovanja, kao i relevantnosti s obzirom na zapošljivost i poduzetništvo te osmišljavanje sveobuhvatne strategije pružanja javne podrške rješavanju utvrđenih problema.	<i>Ispunjavanjem EAC-a za PO 3 zadan je smjer u kojem bi se sustav obrazovanja trebao u budućnosti graditi.</i>





strateškog okvira politika za povećanje stjecanja tercijarnog obrazovanja te za veću kvalitetu i učinkovitost u okviru članka 165. UFEU-a			Takvim se pristupom osigurava djelotvornost izdvojenih mjera i javnih investicija u području visokog obrazovanja, kao i njihova bolja usmjerenost u svrhu doprinošenja kvaliteti i relevantnosti. U strategiji treba jasno opisati na koji su način procijenjene potrebe za ulaganja u infrastrukturu i kako su potrebe pretočene u odluke o dugoročnom razvoju infrastrukture za visoko obrazovanje. Potreban je integrirani strateški pristup s pomoću kojeg bi se izbjegla sporadična, izdvojena i nepotrebna ulaganja.	Svaki PDP i sve što se radi usklađeno je sa strateškim dokumentima i svaki PDP doprinosi tome.
T.10.3 - Cjeloživotno učenje: Postojanje nacionalnog i/ili regionalnog strateškog okvira politike za cjeloživotno učenje u okviru članka 165. UFEU-a.	3 - Obrazovanje i cjeloživotno učenje	Djelomično	Važni su ciljevi izloženi u sljedećim dokumentima: • Strateški okvir za europsku suradnju u području obrazovanja i osposobljavanja (ET 2020.) • Odluka Vijeća od 21. listopada 2010. o smjernicama za politike zapošljavanja država članica (2010/707/EU). Osnovni zahtjev odnosi se na uvjet prema kojem nacionalna tijela država članica trebaju napraviti detaljnu analizu budućih izazova u vezi s prekvalifikacijama i stjecanjem dodatnih vještina odraslog stanovništva i osigurati bolji pristup kvalitetnom cjeloživotnom učenju. Identificirani izazovi trebali bi se pretočiti u konkretne mjere i ciljeve politika te koherentan strateški okvir koji podržavaju svi relevantni dionici ključni za provedbu takvih međusektorskih politika, kao što to podrazumijeva cjeloživotno učenje. U strategiji treba jasno opisati na koji su način procijenjene potrebe za ulaganja u infrastrukturu i kako su potrebe pretočene u odluke o dugoročnom razvoju infrastrukture za cjeloživotno učenje. Potreban je integrirani strateški pristup	Ispunjavanjem EAC-a za PO 3 zadan je smjer u kojem bi se sustav obrazovanja trebao u budućnosti graditi. Svaki PDP i sve što se radi usklađeno je sa strateškim dokumentima i svaki PDP doprinosi tome.



			pomoću kojeg bi se izbjegla sporadična, izdvojena i nepotrebna ulaganja te se u obzir trebaju uzeti i demografski i teritorijalni čimbenici. Važno je osigurati suradnju i partnerstvo između ključnih dionika s obzirom na cjeloživotno učenje. Strateški okvir trebalo bi pratiti uz pomoć postojanog sustava praćenja i provjera kako bi se osigurala procjena budućih potreba u pogledu vještina i potencijalnih nesrazmjera i kako bi se potom na odgovarajući način prilagodili odgovarajući programi učenja. Javna ulaganja u ovome području trebala bi se usredotočiti na slabije zastupljene skupine osoba kojima su izrazitije potrebne prekvalifikacije i stjecanje dodatnih vještina kako bi se poboljšala njihova zapošljivost (npr. stariji radnici, niže obrazovane osobe, žene, Romi itd.) te obuhvaćati i poticaje za institucije i kompanije da pružaju prilike za učenje. Bitno je i programe cjeloživotnog učenja prilagoditi životnim okolnostima ciljnih skupina te provoditi i pristupe na temelju kompetencija s pomoću kojih se olakšava pristup cjeloživotnome učenju i izbjegava ponavljanje već naučenih znanja i vještina. U tom je smislu bitno uspostaviti sustave potvrđivanja formalnog i neformalnog učenja, učinkovitog vođenja i provoditi alate za transparentnost dogovorene na razini EU-a. Treba ostvariti sinergije u korištenju resursa i napretke u pogledu učinkovitosti boljim povezivanjem različitih pružatelja usluga cjeloživotnog učenja (potvrđivanje, vođenje i obuka), smanjenjem administrativnog opterećenja za pojedince („one-stop-shop“ uz pristup potvrđivanju, vođenju	



			i obuci) i prilagođavanjem učenja potrebama pojedinaca na temelju prethodne procjene i potvrđivanja kompetencija.	
T.10.4 - Postojanje nacionalnog ili regionalnog strateškog okvira politika za poboljšanje kvalitete sustava za strukovno obrazovanje i osposobljavanje (VET) u okviru članka 165. UFEU-a.	3 - Obrazovanje i cjeloživotno učenje	Ne	Osnova: - Ugovor o funkcioniranju Europske unije, čl. 165 i 166 čl. 166: Unija provodi politiku strukovnog osposobljavanja koja podupire i dopunjuje djelovanje država članica, pri čemu u cijelosti poštuje odgovornost država članica za sadržaj i ustroj strukovnog osposobljavanja. Ciljevi su djelovanja Unije: - olakšati prilagodbu industrijskim promjenama, osobito strukovnim osposobljavanjem i prekvalifikacijom - unaprijediti početno i trajno strukovno osposobljavanje kako bi se olakšala strukovna integracija i reintegracija na tržište rada - olakšati pristup strukovnom osposobljavanju i poticati mobilnost nastavnika i polaznika, a osobito mladih ljudi, - poticati suradnju u području osposobljavanja između ustanova za obrazovanje ili osposobljavanje i poduzeća - razviti razmjene informacija i iskustava u vezi s pitanjima koja su zajednička sustavima osposobljavanja u državama članicama. Polazište je deklaracija europskih ministara strukovnog obrazovanja i osposobljavanja, sazvana u Kopenhagenu 29. i 30. studenoga 2002., o jačanju europske suradnje u strukovnom obrazovanju i osposobljavanju poznata kao „Deklaracija iz Kopenhaga”. Kopenhaški proces čini integralni dio „Obrazovanja i osposobljavanja” (ET 2020.), strateškog kompleta pravila i njime se želi doprinijeti	<i>Da se nije ispunio ex-ante uvjet, ne bi se moglo ništa ni napraviti pa je izravna korist svakako prisutna.</i> <i>Ispunjavanje ovog ex-ante uvjeta jednome je tijelu razine PT 1 (koje nije bilo izravno zaduženo za ispunjavanje EAC-a) značajno oduljilo objavu povezanog PDP-a, pri čemu je isto na intervjuu istaknulo kako se ispunjavanje tog EAC-a dugo čekalo, no kako zakonodavni okvir koji je poslužio za njegovo ispunjavanje na kraju nije bio onakav kakav se očekivao (tj. okvir koji su očekivali intervjuirano tijelo razine PT1, ali prije svega i skupine prijavitelja i ciljne skupine na koje su se odnosili izravno povezani PDP-ovi).</i> <i>Konkretnije, intervjuirano tijelo PT 1 smatra da su se u taj zakonski okvir trebali uvesti neki novi koncepti te se cijeli proces zapravo donošenjem takvog zakonskog okvira oduljio još godinama u nepoželjnom smjeru te se stoga ističe kako se ispunjavanjem tog EAC-a nije doprinijelo poboljšanju rezultata</i>





			postizanju ciljeva vezanih uz obrazovanje strategije Europa 2020. Deklaracijom se utvrđuju prioriteti Kopenhaškog procesa o pojačanoj europskoj suradnji u strukovnom obrazovanju i osposobljavanju. Izjavom iz Brugea iz 2010. utvrdili su se dugoročni strateški ciljevi za europsku suradnju u SOO-u za razdoblje 2011. – 2020. Utvrđeno je da kako bi SOO mogao odgovoriti na trenutačne i buduće izazove, europski sustavi obrazovanja i osposobljavanja moraju, među ostalim: • biti fleksibilni i visoke kvalitete • osnažiti ljude da se prilagode i upravljaju promjenama omogućujući im da usvoje ključne kompetencije • olakšati i potaknuti transnacionalnu mobilnost učenika i učitelja iz SOO-a. SOO do 2020. trebao bi: • biti privlačan i uključiv • biti visokokvalitetan osnovni SOO koji polaznicima osigurava stjecanje specifičnih strukovnih vještina • uključivati učenje na radu • biti jednostavno dostupan SOO za sve zaposlenike, koji omogućuje razvoj karijere • poboljšati povezanost između različitih obrazovnih programa, sustava i podsustava (školsko obrazovanje, SOO, visoko obrazovanje, obrazovanje odraslih itd.) i osigurati potvrđivanje neformalnog učenja, uključujući kompetencije stečene na radnome mjestu • pružati jednostavno dostupne i visokokvalitetne informacije, vođenje i savjetovanje u pogledu SOO-a.	<i>provedbe PO 3 u tom dijelu te kako je navedeni EAC mogao biti izostavljen iz cijelog paketa EAC-a.</i>



T.11.1 - Postojanje strateškog okvira politika za jačanje administrativne učinkovitosti države članice, uključujući javnu upravu.	4 - Dobro upravljanje	Ne	Učinkovite javne politike zahtijevaju kompetentnu i djelotvornu upravu koja je nepristrana i usredotočena na klijenta. Nedostatak kvalitete javne uprave doprinosi smanjenoj konkurentnosti i negativno utječe na koheziju. Za učinkovito provođenje različitih elemenata predviđenih reformi potrebna je odgovarajuća strategija. Kako bi se postigli predviđeni rezultati i osigurala njihova djelotvornost te posljedično i učinkovitost ulaganja u okviru kohezijske politike, potrebno je u takvu strategiju (kriterije) uključiti sve ključne elemente.	<i>U promatranom razdoblju nisu rađene analize je li došlo do poboljšanja rezultata provedbe.</i> <i>EAC-i su bili preduvjet da se uopće mogu objaviti pozivi na dostavu projektnih prijedloga i EK je smatrala da se samim ispunjavanjem EAC-a doprinosi poboljšanju rezultata provedbe.</i>

Evaluacijsko pitanje 4: Upravlja li se administrativnim kapacitetima na odgovarajući način i u skladu s alociranim sredstvima?

U sljedećim tablicama dan je pregled PT 1 i PT 2 po PO-ovima, IP-ovima i SC-ovima OPULJP-a te su dodatno istaknuti:

- tri tijela razine PT 1 (**označena crvenom bojom**) – Ministarstvo zdravstva, Ministarstvo kulture i Ministarstvo turizma – kojima su s početkom financijskog razdoblja 2014. – 2020. i provedbe OPULJP-a po prvi put dodijeljene funkcije provedbenih tijela za određena područja te u usporedbi s OPRLJP 2007. – 2013.
- brojni SC-ovi za čiju je provedbu zadužen PT 1 MRMS i PT 2 HZZ (**označeni plavom bojom**).

Tablica 4 PO 1 Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage

Prioritet	Izabrani	Oznaka specifičnog cilja	Naziv specifičnog cilja	Posredničko tijelo	Posredničko tijelo razine 2





na os	investicijski prioritet			razine 1	
1.	Pristup zapošljavanju za osobe koje traže posao i neaktivne osobe, uključujući one koji su dugotrajno nezaposleni i one koji su daleko od tržišta rada, kao i provedbom lokalnih inicijativa za zapošljavanje i potpore za mobilnost radne snage	8.i.1	Povećanje zapošljavanja nezaposlenih osoba, posebice dugotrajno nezaposlenih i osoba čije vještine ne odgovaraju potrebama tržišta rada	Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava	Hrvatski zavod za zapošljavanje
		8.i.2	Povećanje održivog samozapošljavanja nezaposlenih osoba, posebice žena		
		8.i.3	Očuvanje radnih mjesta, zadržavanje u zaposlenju radnika koji su proglašeni viškom te jačanje brzog ponovnog zapošljavanja osoba koje su postale nezaposlene nakon što su proglašene viškom		
	Održiva integracija mladih na tržište rada (ESF), posebno onih koji nisu zaposleni, ne obrazuju se niti osposobljavaju, uključujući mlade koji su izloženi riziku od socijalne isključenosti i mlade iz marginaliziranih zajednica, uključujući provedbom Garancije za mlade	8.ii.1 (ESF)	Povećanje zapošljavanja i integracije dugotrajno nezaposlenih iz NEET skupine na tržište rada i za sve iz NEET skupine od 2019.godine	Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava	Hrvatski zavod za zapošljavanje



Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage	Održiva integracija mladih na tržište rada (Inicijativa za zapošljavanje mladih IZM), posebno onih koji nisu zaposleni, ne obrazuju se niti osposobljavaju, uključujući mlade koji su izloženi riziku od socijalne isključenosti i mlade iz marginaliziranih zajednica, uključujući provedbom Garancije za mlade	8.ii.1 (YEI)	Povećanje zapošljavanja i brze integracije NEET skupine kroz Inicijativu za zapošljavanje mladih na tržište rada	Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava	Hrvatski zavod za zapošljavanje
	Modernizacija ustanova tržišta rada kao što su javne i privatne službe za zapošljavanje te bolja usklađenost s potrebama tržišta rada, uključujući putem djelovanja koja povećavaju transnacionalnu mobilnost radne snage, kao i putem programa mobilnosti, te bolja suradnja institucija i relevantnih dionika	8.vii.1	Jačanje kapaciteta lokalnih partnerstava za zapošljavanje i povećanje zaposlenosti najranjivijih skupina na lokalnim tržištima rada	Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava	Hrvatski zavod za zapošljavanje
		8.vii.2	Povećanje dostupnosti i kvalitete javno dostupnih informacija i usluga na tržištu rada, uključujući mjere APZ-a	Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava	Hrvatski zavod za zapošljavanje



Tablica 5 PO 2 Socijalno uključivanje

Prioritetna os	Izabrani investicijski prioritet	Oznaka specifičnog cilja	Naziv specifičnog cilja	Posredničko tijelo razine 1	Posredničko tijelo razine 2
2. Socijalno uključivanje	Aktivna uključenost, uključujući s ciljem promicanja jednakih mogućnosti te aktivnog sudjelovanja i poboljšanja zapošljivosti	9.i.1	Borba protiv siromaštva i socijalne isključenosti kroz promociju integracije na tržište rada i socijalne integracije ranjivih skupina, i borba protiv svih oblika diskriminacije	Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava Ministarstvo kulture	Hrvatski zavod za zapošljavanje Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva
		9.i.2	Jačanje aktivnog uključivanja kroz implementaciju integriranih projekata za obnovu 5 nerazvijenih pilot područja.	Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava	Hrvatski zavod za zapošljavanje
	Poboljšanje pristupa pristupačnim, održivim i visokokvalitetnim uslugama, uključujući usluge zdravstvene skrbi i socijalne usluge od općeg interesa	9.iv.1	Održivo poboljšanje pristupa zdravstvenoj skrbi u nerazvijenim područjima i za ranjive skupine te promocija zdravlja	Ministarstvo zdravstva	Hrvatski zavod za zapošljavanje
		9.iv.2	Poboljšanje pristupa visokokvalitetnim socijalnim uslugama, uključujući podršku procesu deinstitutionalizacije	Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku Ministarstvo turizma	Hrvatski zavod za zapošljavanje Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva



	Promicanje društvenog poduzetništva i strukovne integracije u društvenim poduzećima te društvene ekonomije i ekonomije solidarnosti radi olakšavanja pristupa zapošljavanju	9.v.1	Povećanje broja i održivosti društvenih poduzeća i njihovih zaposlenika	Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava Ministarstvo za demografiju, obitelj, mlade i socijalnu politiku	Hrvatski zavod za zapošljavanje Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva

Tablica 6 PO 3 Obrazovanje i cjeloživotno učenje

Prioritetna os	Izabrani investicijski prioritet	Oznaka specifičnog cilja	Naziv specifičnog cilja	Posredničko tijelo razine 1	Posredničko tijelo razine 2
	Poboljšanje kvalitete i učinkovitosti tercijarnog i ekvivalentnog obrazovanja te pristupa njemu radi povećanja sudjelovanja u njemu i njegova stjecanja, posebno za skupine u nepovoljnom položaju	10.ii.1	Poboljšanje kvalitete, relevantnosti i učinkovitosti visokog obrazovanja	Ministarstvo znanosti i obrazovanja	
		10.ii.2	Povećanje stope stečenog visokog obrazovanja		
		10.ii.3	Poboljšanje uvjeta rada za hrvatske istraživače		
	Povećanje jednakog pristupa cjeloživotnom učenju za sve dobne	10.iii.1	Omogućavanje boljeg pristupa obrazovanju učenicima u nepovoljnom položaju u pred-tercijarnom obrazovanju		



3. Obrazovanje i cjeloživotno učenje	skupine u formalnom, neformalnom i neformalnom okruženju, unapređenje znanja, vještina i kompetencija radne snage, promicanje fleksibilnih načina učenja, između ostalog profesionalnim savjetovanjem i potvrđivanjem stečenih kompetencija	10.iii.2	Promicanje pristupa cjeloživotnom učenju kroz unapređivanje ključnih kompetencija studenata, te primjenu informacijskih i komunikacijskih tehnologija u poučavanju i učenju	Agencija za strukovno obrazovanje i obrazovanje odraslih
		10.iii.3	Poboljšanje obrazovnog sustava za odrasle i unapređenje vještina i kompetencija odraslih polaznika	
	Poboljšanje značaja obrazovnih sustava i sustava osposobljavanja za tržište rada, olakšavanje prijelaza iz škole na posao, jačanje sustava strukovnog obrazovanja i osposobljavanja te njihove kvalitete, između ostalog mehanizmima za predviđanje vještina, prilagodbom nastavnih planova i programa te uvođenjem i razvojem sustava učenja koji se temelje na radu, uključujući dualne sustave učenja i programe naukovanja	10.iv.1	Modernizacija ponude strukovnog obrazovanja te podizanje njegove kvalitete radi povećanja zapošljivosti učenika kao i mogućnosti za daljnje obrazovanje	
			Ministarstvo znanosti i obrazovanja Ministarstvo turizma	



Tablica 7 PO 4 Dobro upravljanje

Prioritetna os	Izabrani investicijski prioritet	Oznaka specifičnog cilja	Naziv specifičnog cilja	Posredničko tijelo razine 1	Posredničko tijelo razine 2
4. Dobro upravljanje	Ulaganje u institucionalne kapacitete te u učinkovitost javnih uprava i javnih usluga na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini s ciljem reformiranja, boljeg uređivanja i dobrog upravljanja	11.i.1	Povećanje djelotvornosti i kapaciteta u javnoj upravi kroz poboljšanje pružanja usluga i upravljanja ljudskim potencijalima	Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava	Hrvatski zavod za zapošljavanje
		11.i.2	Unapređenje kapaciteta i funkcioniranja pravosuđa kroz poboljšanje upravljanja i kompetencija		
	Izgradnja kapaciteta za sve dionike koji osiguravaju obrazovanje, cjeloživotno obrazovanje, osposobljavanje te zapošljavanje i socijalne politike, uključujući uz pomoć sektorskih i teritorijalnih paktova radi omogućavanja reformi na nacionalnoj, regionalnoj i lokalnoj razini	11.ii.1	Razvoj kapaciteta organizacija civilnog društva, osobito udruga i socijalnih partnera, te jačanje civilnog i socijalnog dijaloga radi boljeg upravljanja	Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava Ured za udruge Ministarstvo kulture	Hrvatski zavod za zapošljavanje Nacionalna zaklada za razvoj civilnoga društva



Tablica 8 PO 5 Tehnička pomoć

Prioritetna os	Izabrani investicijski prioritet	Oznaka specifičnog cilja	Naziv specifičnog cilja	Posredničko tijelo razine 1	Posredničko tijelo razine 2
5. Tehnička pomoć	Nije primjenjivo	1.	Osiguranje učinkovite pripreme, upravljanja, provedbe, praćenja, vrednovanja i kontrole Operativnog programa	Ministarstvo rada i mirovinskoga sustava	Hrvatski zavod za zapošljavanje
		2.	Podrška potencijalnim korisnicima i regionalnim dionicima u uspješnom prijavljivanju i provedbi ESF projekata jačanjem njihovih kapaciteta i razvijanjem kvalitetne zalihe budućih projekata		
		3.	Podrška komunikacijskim aktivnostima u svrhu djelotvorne provedbe Komunikacijske strategije i osiguranje kvalitetnog informiranja potencijalnih Korisnika i voditelja projekata o mogućnostima i uvjetima financiranja u okviru Operativnog programa		

Tablica 9 Inicijalna alokacija sredstava u kunama po tijelima PT 1 i SC-ovima

Prioritetna os 1		4.943.191.323,60
8.i		2.236.057.415,60
8.i.1	MRMS	910.919.325,60
8.i.2	MRMS	1.148.818.090,00





8.i.3	MRMS	176.320.000,00
8.ii		1.975.414.838,00
8.ii.1 (IZM)	MRMS	1.485.539.335,20
	MZO	190.000.000,00
8.ii.1 (ESF)	MRMS	299.875.502,80
8.vii		731.719.070,00
8.vii.1	MRMS	145.920.000,00
8.vii.2	MRMS	585.799.070,00
Prioritetna os 2		2.932.705.890,40
9.i		1.037.176.468,80
9.i.1		858.352.937,60
	MRMS	235.600.000,00
	MDOMSP	480.588.234,40
	MK	142.164.703,20
9.i.2		178.823.531,20
	MRMS	178.823.531,20
9.iv		1.609.411.773,20
9.iv.1		402.352.945,20
	MIZ	402.352.945,20
9.iv.2		1.207.058.828,00
	MDOMSP	1.117.647.062,40
	MINT	89.411.765,60
9.v		286.117.648,40
9.v.1		286.117.648,40



	MRMS	232.470.586,00
	MDOMSP	53.647.062,40
Prioritetna os 3		4.023.529.414,00
10.ii		1.832.941.179,60
10.ii.1		983.529.414,00
	MZO	983.529.414,00
10.ii.2		402.352.945,20
	MZO	402.352.945,20
10.ii.3		447.058.820,40
	MZO	447.058.820,40
10.iii		1.430.588.234,40
10.iii.1		357.647.062,40
	MZO	357.647.062,40
10.iii.2		625.882.344,00
	MZO	625.882.344,00
10.iii.3		447.058.828,00
	MZO	447.058.828,00
10.iv		760.000.000,00
10.iv.1		760.000.000,00
	MINT	447.058.820,40
	MZO	312.941.179,60
Prioritetna os 4		1.710.240.912,40
11.i		983.323.264,00
11.i.1		787.511.498,40



	MRMS	787.511.498,40
11.i.2		195.811.765,60
	MRMS	195.811.765,60
11.ii		726.917.648,40
11.ii.1		726.917.648,40
	MRMS	44.705.882,80
	MK	107.294.117,20
	UZUVRH	574.917.648,40
Prioritetna os 5	MRMS	715.294.124,80
UKUPNO:		14.324.961.665,20

Evaluacijsko pitanje 10 Postoje li i u kojoj mjeri odstupanja u ostvarenim rezultatima od početnih ciljnih vrijednosti zadanih ključnim točkama okvira uspješnosti? Ako postoje, na koje se investicijske prioritete odnose i jesu li poduzete odgovarajuće korektivne mjere?

PREGLED OSTVARENJA POKAZATELJA U OKVIRU USPJEŠNOSTI NA RAZINI INVESTICIJSKIH PRIORITETA (IP)

Tablica 11 predstavlja sažeti prikaz doprinosa ostvarenju pokazatelja u okviru uspješnosti do kraja 2018. po IP-ovima te se ostvareni rezultati za relevantne pokazatelje potom dalje u tekstu detaljnije opisuju po svakoj prioritetnoj osi.

Tablica 11 Sažeti pregled doprinosa ostvarenju pokazatelja u okviru uspješnosti do kraja 2018. po IP-ovima

	8i	8ii	8vii	9i	9iv	9v	10ii	10iii	10iv	11i	11ii
PO1 ESF: CO01	31%	66%	3%								





PO1 ESF: F.1	27%	71%	2%								
PO 1 IZM: Soy07		100%									
PO1 IZM: F.1		100%									
PO 2: CO01				92%	2%	6%					
PO 2: SO203				27%	73%						
PO 2: F.1				66%	31%	3%					
PO 3: CO11							23%	67%	10%		
PO 3: SO309							54%	41%	5%		
PO 3: F.1							30%	70%	0%		
PO 4: SO403										100%	
PO 4: SO408											100%
PO 4: F.1										72%	28%

Evaluacijsko pitanje 11: Je li napredak provedbe OPULJP-a prema odabranim tematskim ciljevima i ključnim etapama okvira uspješnosti u skladu s planiranim ciljevima u kontekstu ostvarenja ciljeva strategije Unije za pametan, održiv i uključiv rast? Postoje li na regionalnoj razini značajna odstupanja u pogledu ispunjavanja tematskih ciljeva OPULJP-a?

Tablica 12 Raspodjela sredstava OPULJP-a po tematskim ciljevima, prioritetnim osima i glavnim ciljevima Strategije EU 2020

Tematski cilj u okviru ESF-a	Prioritetna os u okviru OPULJP-a	Dodijeljena sredstva (EUR)	Glavni cilj Strategije EU 2020 na koji se tematski gledano odnosi i čijem ostvarenju izravno pridonosi	Ovjerena sredstva u odnosu na dodijeljenu alokaciju





Tematski cilj 8 Promicanje održivog i kvalitetnog zapošljavanja i podrška mobilnosti radne snage	PO 1 „Visoka zapošljivost i mobilnost radne snage“	654.466.133,00 (odgovara 36,5 % sredstava OPULJP-a dodijeljenih sektorskim PO- ovima, ne uključujući PO 5 Tehnička pomoć)	Zapošljavanje Povećati stopu zapošljavanja za žene i muškarce dobi 20 – 64 godine na 75 %, uz veće sudjelovanje marginaliziranih grupa na tržištu rada	37,3 %
Tematski cilj 9 Promicanje socijalne uključenosti, borba protiv siromaštva i svake diskriminacije	PO 2 „Socijalno uključivanje“	385.882.354,00 (odgovara 21,5 % sredstava OPULJP-a dodijeljenih sektorskim PO- ovima, ne uključujući PO 5 Tehnička pomoć)	Siromaštvo 20 milijuna ljudi van rizika siromaštva i isključenosti	22,0 %
Tematski cilj 10 Ulaganje u obrazovanje, osposobljavanje i strukovno osposobljavanje za vještine i cjeloživotno učenje	PO 3 „Obrazovanje i cjeloživotno učenje“	529.411.765,00 (odgovara 29,5 % sredstava OPULJP-a dodijeljenih sektorskim PO- ovima, ne	Obrazovanje Smanjiti stope prekida školovanja ispod 10 % 40 % osoba starosti 30 – 34 godine s tercijarnim obrazovanjem	18,5 %



		<i>uključujući PO 5 Tehnička pomoć</i>		
Tematski cilj 11 Jačanje institucionalnih kapaciteta javnih tijela i zainteresiranih strana te učinkovite javne uprave	PO 4 „Dobro upravljanje“	225.031.699,00 <i>(odgovara 12,5 % sredstava OPULJP-a dodijeljenih sektorskim PO- ovima, ne uključujući PO 5 Tehnička pomoć)</i>	Nije izravno povezano s glavnim ciljevima Strategije EU 2020	9,8 %
UKUPNO		1.794.791.951,00		

13

**Raspodjela financijskih sredstava dodijeljenih iz OPKK-a (EFRR i KF) i OPULJP-a (ESF)
po deset specifičnih ciljeva (SC) i sedam urbanih područja (UP), u EUR**

	UP ZAGREB	UP SPLIT	UP RIJEKA	UP OSIJEK	UP ZADAR	UP SLAVONSKI BROD	UP PULA	UKUPNO ITU

723





OPKK**									
SC 3a2 (EFRR)	15.961.640,70	10.906.010,00	8.615.285,85	7.662.661,65	6.135.481,35	5.398.373,56	5.320.546,90	60.000.000,00	
SC 4c3 (EFRR)	55.468.759,99	5.983.229,27	11.645.928,40	6.054.458,19	0,00	847.624,15	0,00	80.000.000,00	
SC 6c1 (EFRR)	8.872.349,55	6.062.154,55	4.788.845,26	4.259.324,83	3.410.434,81	3.000.710,14	2.957.449,85	33.351.269,00	
SC 6e2 (EFRR)	21.282.187,60	14.541.346,67	11.487.047,80	10.216.882,20	8.180.641,80	7.197.831,41	7.094.062,53	80.000.000,00	
SC 7ii2 (KF)	13.301.367,25	9.088.341,67	7.179.404,87	6.385.551,37	5.112.901,12	4.498.644,63	4.433.789,08	50.000.000,00	
UKUPNO OPKK	114.886.305,09	46.581.082,15	43.716.512,18	34.578.878,24	22.839.459,08	20.943.183,89	19.805.848,37	303.351.269,00	
OPULJP***									
SC 8ii1 (ESF)	4.522.464,87	3.090.036,17	2.440.997,66	2.171.087,47	1.738.386,38	1.529.539,17	1.507.488,29	17.000.000,00	
SC 9i1 i 9iv2 (ESF)	5.320.546,90	3.635.336,67	2.871.761,95	2.554.220,55	2.045.160,45	1.799.457,85	1.773.515,63	20.000.000,00	
SC 10iii3 i 10iv1 (ESF)	1.330.136,73	908.834,17	717.940,49	638.555,14	511.290,11	449.864,46	443.378,91	5.000.000,00	
UKUPNO OPULJP	11.173.148,49	7.634.207,00	6.030.700,09	5.363.863,15	4.294.836,94	3.778.861,49	3.724.382,83	42.000.000,00	
UKUPNO ITU	126.059.453,59	54.215.289,15	49.747.212,27	39.942.741,39	27.134.296,02	24.722.045,38	23.530.231,20	345.351.269,00	



Evaluacijsko pitanje 18

Tablica 14 Primjeri različitih bodovnih skala za održivost za pozive u sklopu PO 2 Socijalno uključivanje

Primjeri različitih bodovnih skala za održivost za pozive u sklopu PO 2 Socijalno uključivanje objavljene između 2016. i 2019.								
Naziv PDP-a								
Bodovna skala	Poticanje društvenog poduzetništva	Jačanje poslovanja društvenih poduzetnika – faza I.	Razvoj usluga osobne asistencije za osobe s invaliditetom – faza 1	Poboljšanje pristupa ranjivih skupina tržištu rada u sektoru turizma i ugostiteljstva	Širenje mreže socijalnih usluga u zajednici – FAZA 1	Kontinuirano stručno osposobljavanje radnika u djelatnosti hitne medicine	Umjetnost i kultura za mlade	Zaželi – Program zapošljavanja žena
5	vrlo dobro	u potpunosti doprinosi održivosti rezultata	U projektnom prijedlogu opisane su mjere financijske ili institucionalne održivosti	održivost i multiplikacija rezultata je u potpunosti jasno opisana i realistična	U projektnoj prijavi razrađeno je tri ili više mjera održivosti (financijske i/ili institucionalne).	Broj bodova od 1-10, bodovna skala nije opisana	U projektnom prijedlogu jasno je opisana mogućnost multipliciranja učinka projekta, dugoročan pozitivan utjecaj rezultata projekta te su	U potpunosti doprinosi održivosti rezultata



							uključene konkretna mjere za rješavanje problema ciljnih skupina	
4	dobro	doprinosi održivosti rezultata, ali nije dovoljno kvalitetno obrazloženo u projektnom prijedlogu	/	održivost i multiplikacija rezultata je jasno opisana, ali postoje manje nejasnoće oko provedivosti	U projektnoj prijavi su razrađene barem dvije mjere održivosti (financijske i/ili institucionalne).	/	/	Doprinosi održivosti rezultata, ali nije dovoljno kvalitetno vidljivo u Projektnom prijedlogu
3	dovoljno	djelomično doprinosi održivosti rezultata i nije dovoljno kvalitetno obrazloženo u projektnom prijedlogu	/	održivost i multiplikacija rezultata je djelomično opisana te postoje veće nejasnoće oko provedivosti	U projektnoj prijavi je razrađena barem jedna mjera održivosti (financijske ili institucionalne).	/	/	Djelomično doprinosi održivosti rezultata i nije dovoljno kvalitetno vidljivo u Projektnoj prijedlogu
2	loše	nedovoljno doprinosi održivosti rezultata i nije	/	održivost i multiplikacija rezultata nije jasno	U projektnoj prijavi samo su navedene mjere	/	/	Postoje velike nejasnoće



		odgovarajuće obrazloženo u projektnom prijedlogu		opisana te je provedivost upitna	financijske i/ili institucionalne održivosti, ali nisu u potpunosti razrađene.			
1	vrlo loše	uopće ne doprinosi održivosti rezultata i uopće nije definiran u projektnom prijedlogu	U projektnoj prijavi nisu opisane mjere osiguranja održivosti	održivost i multiplikacija rezultata nije uopće opisana	U projektnoj prijavi nije navedena niti jedna mjera održivosti.	/	U projektnom prijedlogu nije opisan dugoročni utjecaj projekta na pripadnike ciljne skupine	Uopće ne doprinosi održivosti rezultata



Tablica 15 Primjeri različitih bodovnih skala za održivost za pozive u sklopu PO 4 Dobro upravljanje

Primjeri različitih bodovnih skala za održivost za PDP-ove u sklopu PO 4 Dobro upravljanje objavljene između 2016. i 2019. Naziv PDP-a					
Bodovna skala	Podrška organizatorima volontiranja za unaprjeđenje menadžmenta volontera i provedbu volonterskih programa	Jačanje kapaciteta OCD-a za podršku učinkovitoj resocijalizaciji i reintegraciji počinitelja kaznenih djela u društvenu zajednicu	Suradnja organizacija civilnoga društva i lokalnih vlasti za prevenciju korupcije i sukoba interesa u provedbi javnih politika	Kultura u centru – potpora razvoju javno-civilnog partnerstva u kulturi	Unaprjeđenje i modernizacija pravosudnog sustava u RH
5	izvršno	5.1 U projektnom prijedlogu jasno je opisana mogućnost multipliciranja učinka projekta te je jasno argumentiran dugoročan pozitivan utjecaj rezultata projekta na pripadnike ciljanih skupina 5.2 U projektnom prijedlogu jasno je obrazložena financijska i institucionalna održivost te održivost na razini razvijanja javnih politika te su uključene konkretne mjere za osiguranje održivosti	U potpunosti	U projektnoj prijavi razrađeno je tri ili više mjera održivosti (financijske i/ili institucionalne).	potpunosti



4	vrlo dobro	/	Da, uz manje nedostatke	U projektnoj prijavi su razrađene barem dvije mjere održivosti (financijske i/ili institucionalne).	Mjere održivosti rezultata nakon završetka provedbe jasno su razrađene, mogućnost multiplikacije rezultata njegovih aktivnosti na relevantna područja na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini djelomično je obrazložena
3	dobro	/	Djelomično	U projektnoj prijavi je razrađena barem jedna mjera održivosti (financijske ili institucionalne).	Mjere održivosti rezultata nakon završetka provedbe djelomično su razrađene, mogućnost multiplikacije rezultata njegovih aktivnosti na relevantna područja na lokalnoj, regionalnoj i nacionalnoj razini djelomično su obrazložene
2	dovoljno	/	Nedovoljno	U projektnoj prijavi samo su navedene mjere financijske i/ili institucionalne održivosti, ali nisu u potpunosti razrađene.	Postoje velike nejasnoće



1	loše	5.1 U projektnom prijedlogu nije opisan dugoročni utjecaj projekta na pripadnike ciljanih skupina 5.2. U projektnom prijedlogu nije obrazložena financijska i institucionalna održivost te održivost na razini razvijanja javnih politika te nisu obrazložene mjere za osiguranje održivosti	Uopće ne	U projektnoj prijavi nije navedena niti jedna mjera održivosti.	Mjere održivosti rezultata i mogućnost multiplikacije rezultata su slabo ili uopće nisu naznačene





MINISTARSTVO RADA, MIROVINSKOGA
SUSTAVA, OBITELJI I SOCIJALNE POLITIKE



Projekt je sufinancirala Europska unija iz Europskog socijalnog fonda.



Prilog 9

VREDNOVANJE DJELOTVORNOSTI, UČINKOVITOSTI I UČINKA OPERATIVNOG PROGRAMA UČINKOVITI LJUDSKI POTENCIJALI 2014.-2020.

GRUPA 6: Vrednovanje djelotvornosti, učinkovitosti i učinka provedbe OPULJP i intervencija ESF-a prema kriteriju regionalne i lokalne zastupljenosti uz evaluaciju horizontalnih načela

Studija slučaja:

Lokalno partnerstvo za zapošljavanje Karlovačke županije – Vijeće za tržište rada





Svrha LPZ-a Karlovačke županije

Hrvatski zavod za zapošljavanje, kao inicijator formiranja lokalnih partnerstva za zapošljavanje u Republici Hrvatskoj, prepoznao je važnost strateškog, partnerskog i lokalnog pristupa u rješavanju problema na tržištu rada. Svrha lokalnih partnerstava za zapošljavanje jest praćenje promjena na tržištu rada i informiranje predlaganje mjera kojima se pozitivno utječe na smanjenje stope nezaposlenosti, jačanje ljudskih potencijala te povećanje stope zaposlenosti. Lokalno partnerstvo Karlovačke županije pokrenuto je tijekom 2006. godine te se u narednom periodu transformiralo u Vijeće za tržište rada – formalno savjetodavno tijelo Županijskog partnerskog vijeća za područje obrazovanja, tržišta rada i socijalnih usluga/skrbi. Vijeće za tržište rada Karlovačke županije utemeljeno je Odlukom Županijskog partnerskog vijeća od 21. siječnja 2011. godine te Sporazumom o osnivanju Vijeća za tržište rada od dana 22. veljače 2011.

U skladu s načelima strateškog planiranja te partnerstva i suradnje, Vijeće za tržište rada nadležno je za sljedeće:

- Planiranje, razvoj i koordiniranje provedbe Županijske razvojne strategije u području razvoja ljudskih potencijala te povezivanje sa Županijskim partnerskim vijećem;
- Stvaranje programa i osmišljavanje vlastitih projekata na razini Županije, sukladno Županijskoj razvojnoj strategiji, koristeći pritom sve dostupne izvore financiranja;
- Usmjeravanje dionika pri procesu planiranja i provedbi politike razvoja ljudskih potencijala ka stvaranju radnih mjesta, povećanju zapošljivosti, izjednačavanju mogućnosti u pristupu obrazovanju i radu svih stanovnika Županije, usklađivanju ponude i potražnje na tržištu rada Karlovačke županije, smanjenju dugotrajne nezaposlenosti i osuvremenjivanju strukovnog obrazovanja u skladu s gospodarskim potrebama.

Vijeće za tržište rada broji 37 članova te okuplja gospodarstvenike, obrazovne institucije, udruge i tijela javne vlasti. Članovi su: Karlovačka županija, Javna ustanova Regionalna razvojna agencija Karlovačke županije, Hrvatski zavod za zapošljavanje – Područni ured Karlovac, Hrvatska gospodarska komora – Županijska komora Karlovac, Obrtnička komora Karlovačke županije, Grad Karlovac, Grad Duga Resa, Grad Ogulin, Grad Ozalj, Grad Slunj, Lokalna akcijska grupa (LAG) Vallis Colapis, Lokalna akcijska grupa Frankopan, Veleučilište u Karlovcu, Tehnička škola Karlovac, Srednja škola Slunj, Trgovačko – ugostiteljska škola, Mješovita industrijsko obrtnička škola, IVORA – škola informatike, Ilsad d.o.o., HS-Produkt, Aquaterm d.o.o., Aquaestil plus, AB gradnja d.o.o., Tvornica turbina d.o.o., DS Smith plastics Karlovac d.o.o., Uniweld strojevi d.o.o. Kamanje, KELTEKS d.o.o., Srakovčić d.o.o., Ženska grupa Karlovac “Korak“, Udruga osoba s invaliditetom Karlovačke županije, Carpe Diem udruga za poticanje i razvoj





kreativnih i socijalnih potencijala djece, mladih i odraslih, Savez Samostalnih Sindikata Hrvatske Ured Karlovačke županije, PPK Karlovačka mesna industrija d.d., HEINEKEN Hrvatska, Croatia pumpe nova d.o.o., LAG Petrova gora, Centar za socijalnu skrb Duga Resa.

Proces donošenja politika razvoja ljudskih potencijala na lokalnoj razini

Nadležnost Vijeća za tržište rada obuhvaća koordinaciju dionika u procesima planiranja i provedbe politike razvoja ljudskih potencijala s ciljem kreiranja mjera kojima se pridonosi povećanju zapošljivosti, povećanju pristupa obrazovanju i participaciji na tržištu rada, harmonizaciji ponude i potražnje, smanjenju nezaposlenosti i otvaranju radnih mjesta. Projektom „P.S. Pokreni se“ financiranog sredstvima Europskog socijalnog fonda u iznosu od 1.732.604,28 kn u okviru poziva Lokalne inicijative za poticanje zapošljavanja – faza III nastojalo se pridonijeti boljem umrežavanju Vijeća za tržište rada, ojačati kapacitete njegovih članova te pridonijeti jačanju njegove uloge u društvu kroz organizaciju posjeta nacionalnim i lokalnim partnerstvima za zapošljavanje, zatim sličnim organizacijama u inozemstvu, održavanjem okruglih stolova i radionica. Jačanjem kapaciteta Vijeća za tržište rada i intenzifikacijom njegovih djelatnosti izravno se pridonijelo aktivnijoj ulozi Vijeća u procesima donošenja politika razvoja ljudskih potencijala na lokalnoj razini.

Odgovornosti Vijeća za tržište rada Karlovačke županije obuhvaćaju i donošenje odluka o promjeni, reviziji i unaprjeđenju Strategije u skladu s godišnjim izvještajima o provedbi Strategije razvoja ljudskih potencijala, usvajanje izvješća o provedbi Strategije te usvajanje akcijskih planova za provedbu Strategije. Vijeće snosi odgovornost za predviđanje utjecaja Strategije na lokalno stanovništvo, poduzetnike i ostale relevantne dionike. Ono organizira konzultacije sa svim relevantnim dionicima i širom zajednicom o provedbi Strategije te izvještava prema Županiji, to jest, Županijskom partnerskom vijeću o provedbi Strategije. Vijeće za tržište rada predstavlja ključno tijelo provedbene strukture Strategije koje je, uz provedbu same Strategije, zaduženo i za praćenje te organizaciju vanjske evaluacije Strategije razvoja ljudskih potencijala.

Proces izrade SRLJP-a

Vijeće za tržište rada nosi odgovornost za planiranje, razvoj i koordiniranje provedbe Županijske razvojne strategije u području razvoja ljudskih potencijala. Strategija razvoja ljudskih potencijala Karlovačke županije 2019.-2024. izrađena je u okviru projekta „P.S. Pokreni se“. Za aktivnost izrade Strategije razvoja ljudskih potencijala tijekom srpnja 2018. godine podugovorena je tvrtka WYG savjetovanje d.o.o. koja je u partnerstvu i bliskoj suradnji s članovima Vijeća za tržište rada izradila novi strateški dokument. Proces izrade podrazumijevao je pet koraka. U svrhu utvrđivanja ključnih problema i izazova te jasne identifikacije potreba za intervencijama u domeni razvoja ljudskih potencijala najprije je izrađena temeljita društveno-ekonomska analiza Karlovačke





županije. Prilikom izrade društveno-ekonomske analize osobita je pozornost posvećena tržištu rada, obrazovanju i socijalnom uključivanju, odnosno socijalnim uslugama. Ključni nalazi istraživanja predstavljeni su članovima Vijeća za tržište rada te su isti aktivno sudjelovali u pružanju relevantnih informacija i identifikaciji najznačajnijih izazova. Kroz dvije radionice strateškog planiranja, članovi Vijeća za tržište rada izradili su situacijsku analizu koristeći SWOT matricu te na temelju toga odredili ciljeve. Treći korak izrade Strategije razvoja ljudskih potencijala podrazumijevao je izradu prijedloga vizije, misije, strateških ciljeva i mjera, to jest, izradu intervencijske logike Strategije na temelju kojih se pristupilo izradi baze projekata i akcijskog plana provedbe Strategije. Projektne su ideje prikupljane uz pomoć on-line upitnika. Posljednji korak izrade Strategije bila je izrada provedbenog okvira i plana praćenja i vrednovanja Strategije kako bi se osiguralo kontinuirano praćenje ostvarivanja pokazatelja, mjera i ciljeva. Vrednovanje je temeljeno na pet evaluacijskih kriterija – relevantnost, učinkovitost, djelotvornost, utjecaj i održivost.

Relevantnost LPZ-a

Razvojnou strategijom Karlovačke županije 2020+ stvaranje radnih mjesta i unaprjeđenje kvalitete života određeno je kao jedan od strateških ciljeva, dok je razvoj ljudskih potencijala definiran kao razvojni prioritet. U skladu s Razvojnou strategijom, razvoj ljudskih potencijala potiče se jačanjem suradnje javnog, obrazovnog i gospodarskog sektora te poticanjem kvalitetnije komunikacije među relevantnim dionicima na tržištu rada u svrhu poboljšanja poslovnih rezultata i provedbe poticajnih mjera. U svjetlu navedenog, primjetna je značajna uloga Vijeća za tržište rada Karlovačke županije kao partnerstva ključnih dionika iz javnog, civilnog i privatnog sektora. S druge strane, od ukupnog broja dionika koje lokalno partnerstvo okupljanja, aktivan je tek manji dio – njih petnaestak. Također, kroz dosadašnje djelovanje i rad Vijeća za tržište rada uočena je potreba za intenzivnijim uključivanjem dionika iz civilnog sektora, kao i obrtnika i malih poduzetnika. Na taj bi se način osiguralo da potrebe i prioriteti ciljnih skupina budu adekvatno adresirani kroz rad lokalnog partnerstva i njegovo djelovanje na planu donošenja politika i strateških dokumenata. Intenzivnijim angažmanom lokalnog partnerstva za zapošljavanje na planu usklađivanja potreba tržišta rada s obrazovnim sustavom kroz umrežavanje i suradnju dionika iz relevantnih sektora doprinijelo bi se boljoj usklađenosti ponude i potražnje na tržištu rada.

Mandat i prepoznatljivost

Mogućnost utjecanja karlovačkog Vijeća za tržište rada na kreiranje nacionalnih politika tržišta rada ili adresiranje problema koji prelaze županijski okvir vrlo je limitirana. Vijeće za tržište rada svoj doprinos vidi ponajviše na lokalnoj razini, primarno zbog toga što predstavnici lokalnih partnerstva za zapošljavanje nisu intenzivnije uključeni ni reprezentirani u procesima strateškog planiranja na nacionalnoj razini. Intenzivniji angažman LPZ-ova smatra se poželjnim, primarno u





vidu savjetodavne uloge. Istovremeno, kako bi LPZ-ovi bili u mogućnosti aktivnije se uključiti u procese na nacionalnoj razini, predlažu se mjere kojima bi se članovi lokalnih partnerstava motivirali na djelovanje i proaktivnost.

Iako VTR Karlovačke županije ima veliko i otvoreno članstvo kojemu se lako mogu priključiti novi članovi, ne djeluju svi članovi u istom intenzitetu i omjeru. Svi članovi komuniciraju međusobno, razmjenjuju stavove i mišljenja te također zajedno sudjeluju pri izradi Strategije razvoja ljudskih potencijala, no postoje članovi koji će biti više involvirani u navedene aktivnosti kao i oni koji će manje sudjelovati te se mogu nazvati „promatračima“, a ne sudionicima. Postoji problematika aktivacije članova te je potrebno strukturirano djelovanje kojim će se potaknut kooperacija svih članova u podjednako mjeri. Uz Razvojnu agenciju Karlovačke županije Karla, koja djeluje kao tehničko tajništvo LPZ-a, najaktivniji član je Hrvatski zavod za zapošljavanje, koji je imao veliku ulogu od samih osnivanja LPZ-ova u Hrvatskoj. Ono što bi potaknulo prepoznatljivost LPZ-a u Karlovačkoj županiji je intenzivnije uključivanje manjih obrtnika koji zapošljavaju svega par ljudi, uz dosadašnje uključivanje velikih firmi. Malim obrtnicima i poduzetnicima teško je pronaći kvalitetnog radnika te bi uključivanjem u LPZ imali veće mogućnosti za predstavljanje svojeg djelovanja.

Inovativnost

Rad Vijeća za tržište rada Karlovačke županije ne karakterizira osobito visoka razina inovativnosti ili prilagođenosti pristupa ciljanim skupinama. Kao limitirajući faktor identificiran je manjak sredstava te kriva procjena potreba i interesa ciljnih skupina. Primjerice, u aktivnostima koje je provodilo Vijeće za tržište rada korištene su metode koje ne potiču dvosmjernu komunikaciju, angažiranost i ne generiraju interes. Primjetna je i visoka razina nerazumijevanja komunikacijskih kanala koje koriste ciljne skupine lokalnih partnerstava za zapošljavanje. Facebook stranica Vijeća za tržište rada pokazala se neuspješnom, dok koraci ka promjeni pristupa nisu poduzeti. U budućnosti se djelovanje Vijeća vidi kao digitalizirano, temeljeno na osuvremenjenim pristupima i inovativnim metodama. Jedna od prepoznatih inovativnih metoda je virtualna šetnja kojom se na moderan i zanimljiv način mladim, nezaposlenim osobama, ali i učenicima mogu približiti deficitarna zanimanja.

Održivost i buduće djelovanje LPZ-a

Održivost djelovanja Vijeća za tržište rada umnogome ovisi o dostupnosti financiranja. Prevelika ovisnost o financiranju iz fondova EU koji nisu kontinuirano dostupni negativno utječe na percepciju održivosti lokalnih partnerstava za zapošljavanje, motiviranost članova na sudjelovanje i mogućnost usmjerenog djelovanja na identificirane probleme na lokalnoj razini. Partnerstvo je u dijelu financiranja svojih aktivnosti ovisno o LEDI pozivima koji nemaju kontinuitet te nije rijetka





pojava da nakon par godina djelovanja uslijedi period neaktivnosti uzrokovan upravo nedostatkom kontinuiranog financiranja. Jedna od mogućnosti koju VTR Karlovačke županije prepoznaje kao rješenje je državno financiranje uz postojeće EU financiranje, dok je druga mogućnost apliciranje na puno veće iznose bez unaprijed detaljno razrađenih projektnih prijedloga. U potonjem slučaju bi se projektni prijedlozi oblikovali u skladu s trenutnim društvenim, ali i ekonomskim kontekstom. Na taj način bi se izbjegle neočekivane situacija, koje utječu na sve korisnike mjera ili projekata za poticanje zapošljavanja, a to je velika promjena na tržištu rada. Većina projektnih prijedloga za LEDI pisana je u kontekstu velikog broja nezaposlenih, mladih ljudi na tržištu rada, a provedbe projekata su započele kada se situacija na tržištu znatno promijenila te su lokalna partnerstva ponekad imala i poteškoće s prikupljanjem sudionika iz ciljne skupine.

Buduće djelovanje LPZ-a zahtijeva i radikalnu promjenu pristupa ciljnim skupinama kojom bi se do sad korišteni anakroni pristupi zamijenili suvremenijim metodama koje omogućuju veći učinak i učinkovitost rada Vijeća za tržište rada. VTR Karlovačke županije vidi budući razvoj LPZ-ova kroz dvije stvari. Prvo, potrebno je formalizirati rad lokalnih partnerstva i donijeti regulativu kojom bi se uredilo djelovanje LPZ-ova, istaknula prava i obveze članova LPZ-ova te bi se regulativom doprinijelo važnosti LPZ-ova kao aktera koji djeluje ne samo na lokalnoj, već i na regionalnoj i nacionalnoj razini. A osim formalizacije rada lokalnih partnerstva, potrebno je provesti i temeljitu edukaciju svih članova lokalnih partnerstva. Činjenica je da većina članova ne sudjeluje aktivno u djelovanju lokalnih partnerstva za zapošljavanje, što zbog manjka interesa, nepostojanja financiranja ili nerazumijevanja djelovanja samih LPZ-ova.

Djelovanje LPZ-a Karlovačke županije unutar LEDI III

LEDI usmjeren je na razvoj LPZ-ova, a sastojao se od dvije komponente. Obje komponente su bile usmjerene na omogućavanje učinkovite provedbu županijskih strategija razvoja ljudskih potencijala, a druga komponenta je dodatno obuhvaćala osiguravanje održivog funkcioniranja LPZ-ova.

U sklopu Komponente 1, u Karlovačkoj županiji proveden je projekt Klub za zapošljavanje mladih Karlovačke županije koji je provodila udruga Carpe Diem zajedno s partnerima (Grad Karlovac, HZZ, HGK, Obrtnička komora). Kroz projekt je opremljen Klub za zapošljavanje mladih, osposobljeno je šestero trenera za rad s nezaposlenim mladima, održane su radionice u 8 gradova, uključeno je otprilike 150 mladih i dugotrajno nezaposlenih osoba te je unaprijeđen sustav povezivanja nezaposlenih mladih i poslodavaca. Osim toga, održane su 3 javne tribine s temom zapošljivosti mladih, održan je online trening za nezaposlene, tri studijske posjete te je provedeno istraživanje o stavovima mladih o nezaposlenosti, a treneri su išli na dodatna usavršavanja za rad s nezaposlenim mladima. Osim ovog projekta, još dva člana VTR-a su se kroz projekt bavila pitanjem zapošljivosti u sklopu komponente 1 – Veleučilište u Karlovcu je provelo projekt pod





imenom Novim vještina do zaposlenja, a Lokalna akcijska grupa Vallis Colapis je provela projekt imena Zapošljavanje kroz suvremeni pristup ponudi poljoprivrednih proizvoda.

U sklopu Komponente 2, Razvojna agencija Karlovačke županije Karla je provela projekt P.S. Pokreni se, a partneri na projektu su bili Karlovačka županija, HZZ, Grad Karlovac, HGK, Obrtnička komora, Ženska grupa Karlovac – Korak i udruga Carpe Diem. Kroz projekt se radilo na izradi Strategije razvoja ljudskih potencijala, promovirala su se deficitarna zanimanja u osnovnim školama i promoviralo se poduzetništvo učenicima i nezaposlenim osobama, a konstantno se radilo na umrežavanju LPZ-a i jačanju kapaciteta i uloge Vijeća tržišta rada u lokalnoj i regionalnoj zajednici. Preko 1000 učenika osnovnih škola se upoznalo s deficitarnim zanimanjima, 250 učenika je posjetilo proizvodne pogone, a 400 učenika je uključeno u individualno savjetovanje i profesionalno usmjeravanje. Osim navedenog, održan je trening za 25 članova LPZ-a na temu organizacijskog razvoja u svrhu jačanja LPZ-ova, organizirani su okrugli stolovi u svrhu jačanja uloge LPZ-a u društvu te je izrađena Strategija razvoja ljudskih potencijala.





MINISTARSTVO RADA, MIROVINSKOGA
SUSTAVA, OBITELJI I SOCIJALNE POLITIKE



Projekt je sufinancirala Europska unija iz Europskog socijalnog fonda.